

## Rechte der Anlieger bei Maßnahmen des Straßenbaus

Gerade in Zeiten von Kaufzurückhaltung und schwächelnder Konjunktur kommt der Gestaltung von Einkaufsstrassen und Fußgängerzonen eine besondere Bedeutung zu. Hierin liegt aber gleichzeitig ein großes Konfliktpotential, da die betroffenen Anlieger durch Baumaßnahmen oft behindert werden. Viele Unternehmen erleiden zunächst Umsatzeinbußen, da sich die Kunden scheuen, erst nach Durchquerung einer Baustelle ein Ladenlokal betreten zu können. Schaufenster sind durch Bauzäune häufig verdeckt, und es kommt zu Lärm- und Staubbelastungen. Die betroffenen Betriebe denken in diesen Fällen verstärkt über **staatliche Entschädigungen bzw. Maßnahmen gegenüber ihren Vermietern** nach. Das vorliegende Infoblatt soll hierfür Orientierungshilfen geben und Grundsatzfragen der Entschädigung bei Straßenbaumaßnahmen klären.

### I. Unternehmer als Eigentümer

#### Grundsätze des Eigentumsschutzes nach Art. 14 Grundgesetz

**Art. 14 Absatz 1, Satz 1 GG** gewährleistet das Eigentumsrecht als Grundrecht durch eine institutionelle Garantie. Dabei schützt die Verfassung nicht nur das **Eigentum** im bürgerlich-rechtlichen Sinne, sondern jedes private Vermögensrecht wie das **Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb**.

#### Wie weit reicht der Schutz des Gewerbebetriebs?

Schädigen die fraglichen Bauarbeiten das Betriebsgrundstück, entstehen also beispielsweise Risse in den Mauern durch starke Erschütterungen, besteht ein Schadensersatzanspruch aus dieser Eigentumsverletzung. Art. 14 GG schützt nur den (eingerichteten und ausgeübten) Gewerbebetrieb als solchen, **verleiht aber keinen Anspruch auf Umsatz und Gewinn**. Gewährleistet wird der Schutz all dessen, was in seiner Gesamtheit den wirtschaftlichen Wert des Betriebes als bestehender Einheit ausmacht. Dazu zählen insbesondere die Geschäftsidee, das Know-how und der erworbene Kundenstamm. Der Schutz wird nur vor unmittelbaren und betriebsbezogenen Eingriffen gewährt.

Eigentum verpflichtet jedoch auch: Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen; Inhalt und Schranken des Eigentums werden durch die Gesetze bestimmt. Konkretisiert der Gesetzgeber die Sozialbindung, so liegt keine Enteignung vor. Es entsteht dann keine Entschädigungspflicht für den Staat. Entscheidend ist deshalb die **Abgrenzung von gesetzlicher Eigentumsbindung und entschädigungspflichtiger Enteignung. Diese Abgrenzung ist für jeden Einzelfall zu bestimmen und häufig sehr schwierig zu ermitteln.**

## **Enteignung: ja oder nein?**

In diesem Zusammenhang wird häufig der Begriff des „**Sonderopfers**“ genannt: Eine Enteignung soll dann vorliegen, wenn die Beeinträchtigung des Eigentums den Betroffenen im Vergleich zu anderen ungleich trifft und ihm ein besonderes, den anderen nicht zugemutetes Opfer für die Allgemeinheit auferlegt. Eine andere Theorie stellt auf die Schwere und Tragweite des Eingriffs in das Eigentum ab.

Auch der sog. „**Anliegergebrauch**“ ist vom Schutz des Art. 14 GG umfasst. Unter dem Anliegergebrauch versteht man die **erhöhte Benutzungsmöglichkeit der Straßenanlieger**, die aus der Nutzung der vor ihren Betrieben liegenden Verkehrsflächen besondere Vorteile ziehen. Der Anliegergebrauch ist u.a. verbunden mit der Möglichkeit, den Betrieb zu Fuß oder auch mit einem PKW zu erreichen und den Zugang zu den Geschäftsräumen zu sichern. Eine **Entschädigungspflicht** wegen Beeinträchtigung des Anliegergebrauchs kann bestehen, wenn der Betrieb durch die Baumaßnahmen endgültig vom öffentlichen Wegenetz abgeschnitten, der Zugang wesentlich erschwert und der anliegende Betrieb dadurch in seiner wirtschaftlichen Existenz gefährdet wird.

Auch **Straßenbauarbeiten** selbst können zu einem Anspruch auf Entschädigung führen, wenn sie ein Sonderopfer darstellen. Die Sozialbindung des Eigentums verlangt grundsätzlich, Verbesserungen und Veränderungen zum Wohle aller entschädigungslos hinzunehmen. Ein **Sonderopfer** wird erst dann angenommen, **wenn die Beeinträchtigungen rechtswidrig oder unverhältnismäßig sind bzw. die Folgen der Bauarbeiten im Hinblick auf deren Intensität, Art und Dauer sehr einschneidend sind.**

Die Eigentumsposition umfasst jedoch **nicht** den **Lagevorteil** eines Gewerbebetriebes, z.B. die Kundennähe durch eine Fußgängerzone vor dem Ladengeschäft oder die Erreichbarkeit durch eine Hauptverkehrsstraße am Grundstück. Dies hat beispielsweise das Oberlandesgericht Hamm in einem Urteil vom 30.06.2003 (Az. 22 U 173/02) entschieden: Ein Hotel- und Restaurantbetrieb erlitt Umsatzeinbußen, da er nicht mehr - wie früher - direkt an einer Bundesstraße lag, sondern die Zufahrt nur noch über eine Nebenstraße erfolgte. Dieser Lagevorteil ist von Anfang an mit dem Risiko der jederzeitigen Änderung behaftet, so dass im Falle einer Verschlechterung kein entschädigungspflichtiges Sonderopfer anzunehmen ist.

Ein eigentumsrechtlicher Schutz greift in diesen Fällen nur ein, wenn die örtlichen Besonderheiten für das jeweilige Gewerbe unverzichtbar sind.

## Wann liegt ein Sonderopfer vor?

Aus dem **Grundsatz der Sozialbindung** des Eigentums ergibt sich, dass **Gewerbebetriebe es bis zu einer gewissen Grenze entschädigungslos hinnehmen** müssen, **wenn der Zugang zum Geschäft oder Grundstück beeinträchtigt oder erschwert wird**. Wird beispielsweise die Straße saniert oder neu gepflastert, dient dies der Verbesserung und Modernisierung des Straßenbildes. Auch wenn während der Bauzeit nur Fußgänger ein Ladenlokal erreichen können, Parkplätze wegfallen, Einbahnstraßenregelungen geschaffen werden, Umwege notwendig sind oder Bauzäune die Nutzung der Schaufenster unmöglich machen, kann keine Entschädigung für Umsatzrückgänge gefordert werden. Etwas anderes gilt, wenn dem Beeinträchtigten ein Sonderopfer abverlangt wird. So zum Beispiel, wenn die Beeinträchtigung nach Dauer, Art, Intensität und Auswirkungen so erheblich ist, dass eine entschädigungslose Hinnahme nicht mehr zumutbar wäre oder wenn die Maßnahmen rechtswidrig oder unverhältnismäßig sind („**Opfergrenze**“). In einem solchen Fall hat der Beeinträchtigte einen Entschädigungsanspruch.

Die **Rechtsprechung** hat bislang **keine festen Grenzen für noch vertretbare Umsatzeinbrüche** festgelegt. Es kommt hier immer auf den Einzelfall und die spezifische Betroffenheit an: Eine Spedition wird durch die zeitweise Sperrung einer Straße ungleich stärker betroffen sein als ein Modegeschäft, ein kleiner Einzelhändler leidet stärker unter Umsatzrückgang als ein großes Kaufhaus. Als Maßstab dient auch in wirtschaftlich schlechten Zeiten der gesunde Betrieb, der im Laufe der Jahre Rücklagen für derartige Vorkommnisse gebildet hat. Die Rechtsprechung geht grundsätzlich davon aus, dass ein Betrieb schon zuvor nicht mehr wirtschaftlich gesund war, wenn sich bereits kurz nach Beginn der Beeinträchtigung durch Baumaßnahmen wirtschaftliche Schwierigkeiten ergeben.

Je allgemeiner die Baumaßnahme gehalten ist, desto geringer ist natürlich auch ihre positive Auswirkung auf den Anliegergebrauch. In diesen Fällen spricht man von einer **sog. Verringerten Opfergrenze**. Ein örtlicher Einzelhändler profitiert von der Neugestaltung der Fußgängerzone ungleich mehr als vom Ausbau weiterer U-Bahn-Strecken. Auch dieser Gesichtspunkt ist bei der Frage, wann ein entschädigungspflichtiges Sonderopfer vorliegt, zu berücksichtigen.

Die Rechtsprechung hat zur Frage des Sonderopfers eine Vielzahl von Entscheidungen gefällt. Einige **grundsätzliche Urteile** ermöglichen im Folgenden einen **Überblick zur ersten Einschätzung**:

- Verkehrsbehinderungen durch Straßenarbeiten sind nur dann entschädigungslos hinzunehmen, wenn sie nach Art und Dauer nicht über das hinausgehen, was bei ordnungsgemäßer Planung und Durchführung der Arbeiten mit möglichen und zumutbaren Mitteln in sachlicher und personeller Art notwendig ist. Bei einer nicht unerheblichen Überschreitung dieser Grenze besteht ein Anspruch auf Entschädigung wegen rechtswidrigen enteignungsgleichen Eingriffs (BGH, Urteil vom 06.11.1997, Az. III ZR 198/96).
- Auch bei ordnungsgemäß durchgeführten Bauarbeiten zur Modernisierung und Anpassung der Anliegerstraße an gestiegene Verkehrsbedürfnisse kann die Grenze von der entschädigungslos hinzunehmenden Sozialbindung des Anlieger-

Eigentums zum entschädigungspflichtigen enteignenden Eingriff überschritten werden, wenn die Arbeiten nach Art und Dauer sich besonders einschneidend, gar existenzbedrohend, auf den Anliegergewerbebetrieb ausgewirkt haben. (BGH, Beschluss vom 27.11.1986, Az. III ZR 245/85).

- Auch wenn der Zugang zum Ladenlokal durch Bauarbeiten erheblich erschwert ist, muss es jeder Anlieger hinnehmen, dass die Straße, von der er Nutzen ziehen kann, entsprechend den örtlichen Bedürfnissen erneuert und umgestaltet wird (OLG Düsseldorf, Urteil vom 18.11. 1997, Az. 24 U 261/96).
- Aus dem Fernstraßengesetz lässt sich kein Entschädigungsanspruch für Umsatzeinbußen ableiten, die aus der Verlagerung von Verkehrsströmen als Folge einer Veränderung des Wegenetzes herrühren (BVerwG, Beschluss vom 21.10.2003, Az. 4 B 93/03).
- Bauarbeiten an Straßen können rechtswidrig sein, wenn die Arbeiten nach Art und/oder Dauer über dasjenige hinausgehen, was bei ordnungsgemäßer Planung und Durchführung mit zumutbaren Mitteln möglich gewesen wäre. Die Vollsperrung einer Bundesstraße über einen Zeitraum von 17 Monaten ist unverhältnismäßig und deshalb rechtswidrig, weil in nennenswertem Umfang mit Straßenbauarbeiten erst lange nach der Vollsperrung begonnen wurde und weil ein Anliegerverkehr wegen der fortbestehenden Befahrbarkeit der Straße möglich gewesen wäre (Brandenburgisches OLG, Urteil vom 10.02.1998, Az. 2 U 193/96).

**Kein Entschädigungsanspruch besteht**, wenn die sog. „Opfergrenze“ nicht überschritten wird. In folgenden Situationen wurde bereits durch die Rechtsprechung entschieden, dass die entschädigungslos hinzunehmende Opfergrenze nicht überschritten wurde und somit keine Entschädigungsansprüche bestanden:

- Fußgänger können den Betrieb nur noch über eine Brücke erreichen
- Autos können nur noch in einer Richtung oder überhaupt nicht mehr durch die Straße fahren oder dürfen nicht mehr vor dem Betrieb halten
- LKWs können infolge von Verkehrsregelungen oder Einengungen der Straße den Betrieb nicht mehr anfahren
- Umwege müssen gemacht werden, um den Betrieb zu erreichen
- Die Sicht auf den Betrieb (und dessen Auslagen) ist beispielsweise durch Bauzäune beeinträchtigt
- Schutzgitter werden am Straßenrand aufgestellt, um das Überqueren der Straße durch Fußgänger zu verhindern

## Vorgehen der Behörden

Die Behörden sind verpflichtet, bei sämtlichen Baumaßnahmen das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu wahren. Alle Tätigkeiten im Bereich von Planung und Durchführung der Bauarbeiten sind daraufhin zu überprüfen, ob sie geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sind. Unter mehreren geeigneten Baumaßnahmen ist daher diejenige auszuwählen, die den einzelnen Gewerbetreibenden und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigt. Baumaßnahmen müssen dann unterbleiben, wenn die zu erwartenden Nachteile für den Betroffenen außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg stehen.

Grundsätzlich sind überflüssige **Verzögerungen** durch sorgsame Planungen und zügige Durchführung der Maßnahmen zu vermeiden (BGH, Urteil vom 06.11.1997, Az. III ZR 198/ 96). Wo immer es den Behörden mit wenig Aufwand möglich ist, Beeinträchtigungen zu vermeiden oder zu verkleinern, müssen die entsprechenden Schritte unternommen werden. Dies kann beispielsweise bedeuten, dass Bauarbeiten an einer Fußgängerzone nicht flächendeckend, sondern in kleineren Einheiten durchzuführen sind, wenn dadurch der Zugang zu Ladengeschäften gewährleistet wird.

Grundsätzlich ist es die **Sache des Betroffenen, darzulegen und zu beweisen**, dass **die angegriffene Baumaßnahme unverhältnismäßig ist**. Dies zwingt den Anlieger jedoch nicht dazu, ständig die Baustelle vor dem eigenen Grundstück zu beobachten und eine Aufstellung des zeitlichen Ablaufs der Bauarbeiten vorzulegen (BGH, Urteil vom 06.11.1997, III ZR 198/ 96).

Ist der von der Behörde für die Bauarbeiten veranschlagte Zeitplan wesentlich überschritten worden, so gilt dies als Indiz dafür, dass die Arbeiten unverhältnismäßig lange gedauert haben. Hier kehrt sich die Darlegungs- und Beweislast um: Die Behörde steht in der Pflicht darzulegen, welche Ursachen zur Verzögerung geführt haben.

Grundsätzlich sollten die Behörden betroffene Anlieger frühzeitig von den Plänen informieren und auch die beabsichtigten Baumaßnahmen zeitlich und örtlich präzisieren. Eine Verpflichtung dazu besteht nach der Rechtsprechung jedoch nur bei umfangreicheren Beschränkungen: Die Pflicht der Straßenbaubehörde, vor Beginn von Straßenbauarbeiten mit Verkehrsbeschränkungen die betroffenen Anlieger anzuhören und auf ihre Belange bei ihren Plänen Rücksicht zu nehmen, gilt nur bei umfangreichen Arbeiten wie etwa beim U-Bahn-Bau, nicht aber bei Kanal- und Rohrverlegungsarbeiten, durch die der Straßenverkehr lediglich eingeschränkt wird, und die Behinderungsdauer relativ kurz ist. In diesen Fällen reicht eine Ankündigung der Arbeiten in der örtlichen Presse aus (OLG Koblenz, Urteil vom 07.06.2000, Az. 1 U 964/ 97).

## Zahlung einer Entschädigung

Die **Höhe** der im Einzelfall zu zahlender Entschädigung erreicht nicht die Summe, die als Schadensersatz zu leisten wäre. Mit der Zahlung einer Entschädigungssumme soll regelmäßig **nur ein angemessener Ausgleich** geschaffen werden.

Handelt es sich um einen **vorübergehenden Eingriff** in den Gewerbebetrieb, ist die **Minderung der durchschnittlichen Erträge** zu Grunde zu legen. Die Obergrenze der Entschädigungsleistung stellt der Wert des Betriebes dar. Gewinnaussichten, Hoffnungen, Chancen oder Erwerbsmöglichkeiten sind nicht in Ansatz zu bringen.

Andererseits ist ein Vorteil, den der Betrieb nach Abschluss der Baumaßnahmen haben kann (bessere Erreichbarkeit etc.) nur dann zu berücksichtigen, wenn gerade dieser Betrieb und nicht auch andere Unternehmen von dem Vorteil profitieren.

Zu beachten ist auch, dass ein Anspruch auf Entschädigung ausscheidet, wenn der Betroffene es schuldhaft unterlassen hat, einen Eingriff in seinen Gewerbebetrieb mit den zulässigen Rechtsmitteln abzuwehren (OLG Hamm, Urteil vom 30. 6.2003, Az. 22 U 173/ 02). So verliert ein betroffener Straßenanlieger jeglichen Anspruch auf Entschädigung und möglichen Schadensersatz, wenn er es unterlassen hat, Rechtsmittel gegen die Sperrung einer Straße einzulegen (Brandenburgisches OLG, Urteil vom 10.02.1998, Az. 2 U 193/ 96).

## II. Unternehmer als Mieter

### Maßnahmen gegenüber Vermietern

Die bisherigen Ausführungen betreffen die Rechtslage, wenn der Unternehmer zugleich Eigentümer des Grundstücks ist. Häufig ist er jedoch nicht Eigentümer, sondern Mieter. Dann stellt sich für ihn die Frage, ob und wie er auch aus dem Mietverhältnis reagieren kann.

Ist der Unternehmer **Mieter eines Geschäftslokals**, ist er **nicht zur Kündigung des Mietvertrages** berechtigt, weil die Zugänglichkeit seines Betriebes durch Straßenbauarbeiten beeinträchtigt wird. Diese Beeinträchtigung stellt **keinen Mangel** der Mietsache dar. Das Risiko, dass sich auf Grund welcher Umstände auch immer die Kunden verlaufen, trägt alleine der Mieter (OLG Düsseldorf, Urteil vom 18.11.1997, Az. 24 U 261/ 96). Etwas anderes kann dann gelten, wenn die Bauarbeiten vom Vermieter in Auftrag gegeben wurden.

Dies gilt auch für die **Mietminderung**. Mit **gelegentlichen Straßenbaumaßnahmen begrenzten Umfangs** in der Nähe eines innerstädtischen Ladenlokals **muss der Mieter** während eines langfristigen Mietvertrages **rechnen** (OLG Hamburg, Urteil vom 06.12.2000, Az: 4 U 121/00). Ein geringer Besuch von kaufinteressiertem Publikum aufgrund von Straßenbaumaßnahmen ist kein Mangel, der zu einer Mietminderung berechtigt. **Anders** liegt der Fall aber dann, wenn eine **erhebliche Beeinträchtigung** vorliegt. Von einer solchen kann man ausgehen, wenn der normale Zugang eines Geschäftslokales durch Notstege ersetzt wird und dieser Zustand lange andauert, sogenannte „**endlose Baustellen**“ (OLG Dresden, Urteil vom 18.12.1998, Az: 5 U 1774/98). Das LG Berlin hat außerdem zuletzt entschieden, dass der Mieter

seine Miete mindern kann, wenn der Vermieter eine Vereinbarung über eine Entschädigung mit dem, den Baulärm verursachenden, Nachbarn abgeschlossen hat (LG Berlin, Urteil vom 15.01.2019, Az.: 67 S 309/18).

Des Weiteren hat der BGH am 29.04.2015 entschieden, dass die Risikozuweisung aus dem Nachbarrecht gemäß § 906 BGB auf das Mietrecht übertragbar sei. Aus diesem Grund seien **außerhalb der Mietsache liegende Immissionen**, wie Staub, Lärm, Geruch, vom Mieter hinzunehmen, wenn auch der Vermieter selbst diese gegenüber dem Verursacher hinnehmen müsste (BGH, Urteil vom 29.04.2015, Az.: VIII ZR 197/14).

Das Kammergericht Berlin (KG) entschied am 12.11.2007, Az: 8 U 194/06, dass eine **Zugangsbehinderung** zu einem Ladengeschäft dann einen **Mangel** darstellt, der auch zur Mietminderung berechtigt, wenn die **Gebrauchstauglichkeit nicht nur unerheblich beeinträchtigt** wird. In dem zu entscheidenden Fall wurden infolge von Baumaßnahmen seitens der Stadt vor dem Laden mehrstöckige Container abgestellt, so dass der Ladenzugangsbereich für mehrere Monate völlig versperrt war. In diesem Fall erfolgte die Mietminderung seitens der Mieterin zu Recht, so das KG Berlin. Eine Zugangsbehinderung von einem solchen Ausmaß ist ein Mangel, auch wenn die Bauarbeiten nicht vom Vermieter beeinflussbar sind. Der in § 536 BGB geregelte Mietminderungsanspruch setzt kein Verschulden des Vermieters voraus. Es ist deshalb völlig unerheblich, ob der Vermieter den Mangel bzw. die Tauglichkeitsminderung der Geschäftsräume zu vertreten hat, sie beheben kann oder ihre Ursache überhaupt in seinem Einflussbereich liegt. Zwar **kann** nach § 536 Abs. 4 BGB **von dem gesetzlichen Mietminderungsanspruch vertraglich Abweichendes** vereinbart werden. **Aber:** der Mieter darf durch diese vertragliche Abänderung nicht unangemessen benachteiligt werden. **Unwirksam** wäre z.B. ein **vollständiger Ausschluss der Gewährleistungsrechte**.

*Dieses Infoblatt soll – als Service Ihrer IHK – nur erste Hinweise geben und erhebt daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Obwohl es mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurde, kann eine Haftung für die inhaltliche Richtigkeit nicht übernommen werden.*