

**Anwendung des
Besonderen Städtebaurechts
-
Förmliche Festlegung eines Sanierungsgebietes**

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung, Allgemeines	2
2. Voraussetzungen des Besonderen Städtebaurechts (§ 136 Abs. 1 BauGB)	3
3. Einheitliche Vorbereitung, zügige Durchführung, öffentliches Interesse	4
4. Städtebauliche Missstände (§ 136 Abs. 2 BauGB).....	6
5. Sanierungsrechtliches Abwägungsgebot (§ 136 Abs. 4 S. 3 BauGB)	8
6. Aufgabenverteilung, Beteiligung und Mitwirkung an der Sanierung.....	9
7. Durchführung von vorbereitenden Untersuchungen (§ 141 Abs. 1 BauGB)	10
8. Bestimmung der Ziele und Zwecke (§ 140 Nr. 3 BauGB)	12
9. Absehen von vorbereitenden Untersuchungen (§ 141 Abs. 2 BauGB)	13
10. Wahl des Sanierungsverfahrens (§ 142 Abs. 4 BauGB).....	13
11. Veränderungssperre, Verfügungssperre, Genehmigung (§§ 144, 145 BauGB)	14
12. Sanierungsvermerk (§ 143 Abs. 2 BauGB).....	15
13. Kosten- und Finanzierungsübersicht (§ 149 BauGB).....	15
14. Beschluss über d. förmliche Festlegung d. Sanierungsgebietes (§ 142 BauGB)	16
15. Abgrenzung des Sanierungsgebietes (§ 142 Abs. 1 S. 2 BauGB)	16
16. Bestandskraft der Sanierungssatzung	18

Ministerium des Innern und für Sport
Rheinland-Pfalz

Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
Trier

1. Juli 2019

1. Einleitung, Allgemeines

Die städtebauliche Erneuerung ist eine strukturelle Daueraufgabe, die sich in vielen Städten und Gemeinden zu einer kommunalen Schwerpunktaufgabe entwickelt hat. Ziel ist die städtebauliche Verbesserung und Aufwertung der bereits bebauten Bereiche. Dazu können die Städte und Gemeinden - neben der Steuerung der baulichen Entwicklung mit den Instrumenten des „Allgemeinen Städtebaurechts“ - die Instrumente des „Besonderen Städtebaurechts“ einsetzen. Wichtigstes Instrument ist dabei das Sanierungsverfahren. Einleitung und Durchführung eines Sanierungsverfahrens ist eine kommunale Aufgabe, die die Städte und Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung eigenverantwortlich wahrnehmen.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind Maßnahmen in Stadt und Land, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet werden soll (§ 136 Abs. 2 BauGB), wobei die einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegen muss (§ 136 Abs. 1 BauGB). Sie beziehen sich stets auf ein bestimmtes, abzugrenzendes Gebiet, das bisher mit städtebaulichen Missständen behaftet war und das in einem zügigen Prozess durch ein Bündel von verschiedenartigen Einzelmaßnahmen verbessert werden soll.

Hinweise:

- Es kommt nicht auf die Größe einer Gemeinde (Stadt oder Ortsgemeinde) und die Lage eines Gebietes (Zentrum, innenstadtnahes Gebiet, Ortsteil, Ortsrand, Militär-, Gewerbe-, Verkehrsbrache) an. Maßgebend sind vielmehr die städtebaulichen Voraussetzungen und die städtebaulichen Aufgabendarstellungen, um unter Anwendung der §§ 136 ff. BauGB ordnungsgemäß und sachgerecht ein Sanierungsverfahren durchführen zu können.
- Bloße isolierte Einzelmaßnahmen können nicht Gegenstand von Sanierungsmaßnahmen sein.
- Der Charakter einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme äußert sich gerade in ihrer Planungsbedürftigkeit mit der Erarbeitung von Zielen und Zwecken der Sanierung.
- Liegen die Voraussetzungen für die Anwendung des "Besonderen Städtebaurechts" insgesamt vor, so geht das BauGB von einem sog. grundsätzlichen „Anwendungszwang“ aus.
- Sind andererseits die Voraussetzungen für die Anwendung der §§ 136 ff. BauGB nicht gegeben, ist die Gemeinde gehindert, eine Sanierung nach den sanierungsrechtlichen Vorschriften durchzuführen. Z.B. stellt eine fehlende Finanzierbarkeit der Gesamtmaßnahme bereits ein Anwendungshindernis dar.

Als generelle Anwendungsvoraussetzungen bestimmt § 136 Abs. 1 BauGB, dass die einheitliche Vorbereitung und die zügige Durchführung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme im öffentlichen Interesse liegen müssen.

Hinweise:

Kein Anwendungsfall des Sanierungsrechts liegt vor, wenn insbesondere

- keine städtebauliche Sanierungsmaßnahme i.S.d. § 136 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 BauGB vorliegt,
 - eine Sanierungsmaßnahme i.S.d. Gesetzes zwar zu bejahen wäre, aber das öffentliche Interesse verneint werden muss,
 - das öffentliche Interesse zwar zu bejahen wäre, aber weitere Voraussetzungen für die Durchführung der Sanierungsmaßnahme nicht gegeben sind, insbesondere wenn es an der ausreichenden Finanzierung fehlt, oder
 - die angestrebte städtebauliche Entwicklung sich mit milderer Instrumenten des Allgemeinen Städtebaurechts, wie Bauleitplanung, städtebaulichen Verträgen, Ausübung des gesetzlichen Vorkaufsrechts oder Bodenordnung erreichen lässt.
- Das bedeutet, dass das Durchführen einer Sanierungsmaßnahme erforderlich sein muss (Erforderlichkeitsgebot). Die mit der Sanierungsmaßnahme angestrebten Ziele

und Zwecke dürfen nicht mit dem Einsatz weniger einschneidender Instrumente erreicht werden können.

Rechtsprechung

„Die Erforderlichkeit ist vielmehr schon zu bejahen, wenn die Gemeinde aufgrund vertretbarer, plausibler Einschätzung die Anwendung des sanierungsrechtlichen Instrumentariums für geboten ansieht. Daran fehlt es regelmäßig nur, wenn die Sanierung von keiner erkennbaren Konzeption getragen ist oder wenn sonstige Maßnahmen des Städtebaurechts, also Maßnahmen und Planungen ohne Anwendung des städtebaulichen Sanierungsrechts, zur Behebung der städtebaulichen Missständen ausreichen.“ (OVG NRW, Urteil vom 19.01.2011, 2 D 146/08.NE)

2. Voraussetzungen des Besonderen Städtebaurechts (§ 136 Abs. 1 BauGB)

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind Gesamtmaßnahmen (vgl. § 149 Abs. 2 und 3 BauGB) und als solche darauf angelegt, für ein bestimmtes Gebiet ein Geflecht mehrerer verschiedenartiger städtebaulicher Einzelmaßnahmen über einen längeren Zeitraum koordiniert und aufeinander abgestimmt vorzubereiten und zügig durchzuführen.

Einzelmaßnahmen sind einzelne konkrete Vorhaben oder Projekte (z.B. die Aufstellung eines Bebauungsplans, der Erwerb eines bestimmten Grundstücks, die Verlagerung eines bestimmten Betriebs, die Modernisierung eines bestimmten Gebäudes, die Herstellung einer bestimmten Erschließungsanlage).

Die einheitliche Vorbereitung, die zügige Durchführung und das öffentliche Interesse an der Durchführung werden als besondere Aufgaben und Voraussetzungen für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen gem. § 136 Abs. 1 BauGB gesehen, die folgende Merkmale aufweisen:

- Bezug auf ein bestimmtes Gebiet,
- Behebung städtebaulicher Missstände als allgemeines Ziel,
- Ausrichtung auf eine einheitliche Konzeption und Planung,
- langfristige Dauer,
- Bündelung und zielgerichtete Ausrichtung einer Vielzahl verschiedenartige Einzelmaßnahmen,
- Bereitstellung öffentlicher Finanzierungsmittel,
- gesteigerte Verantwortung der Gemeinde,
- Finanzierbarkeit der Sanierungsmaßnahme.

„Sanierungsmaßnahmen im Sinne des BauGB müssen somit nach ihrer Sachnatur von der öffentlichen Hand veranlasst, von ihr umfassend geleitet und regelmäßig durch den Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel ermöglicht werden.“ (Kommentar Ernst-Zinkahn-Bielenberg, § 136 Rn. 46)

Hinweise:

- Sind die Voraussetzungen gegeben, kann in aller Regel davon ausgegangen werden, dass die Anwendung des Sanierungsrechts erforderlich und zulässig ist.
- Einzelmaßnahmen sind sanierungsrechtlich nur von Bedeutung, wenn sie Bestandteil der Gesamtmaßnahme sind und dieser deshalb zugerechnet werden können. Sie können für sich allein nicht Gegenstand einer städtebaulichen Sanierung sein. Ausnahmsweise können einige wenige Einzelmaßnahmen auch außerhalb eines Sanierungsgebietes liegen; Voraussetzung für ihre Einbeziehung in die Gesamtmaßnahme ist jedoch, dass solche Einzelmaßnahmen durch die Sanierung bedingt sind (z.B. Erschließungsanlagen, Gemeinbedarfseinrichtungen). Die Herstellung des städtebaulichen Bezuges zum Sanierungsgebiet ist sicherzustellen.

Rechtsprechung:

- „Die Sanierung ist nach den Vorstellungen des Gesetzgebers ein Prozess, der als Gesamtmaßnahme eine Koordination sehr unterschiedlicher Einzelmaßnahmen erfordert. Er erfordert auch einen Ausgleich verschiedenartiger Belange. Die städtebauliche Sanierung trifft typischerweise auf eine Gemengelage sozialer, wohnwirtschaftlicher und städtebaulicher Probleme. Diese können bereits im Sanierungskonzept der Gemeinde Berücksichtigung finden“ (BVerwG, Urteil v. 24.05.2006, 4 C 9.04; BVerwG, Beschluss v. 24.03.2010, 4 BN 60.09;)
- „Sanierungsbedingt i.S.d. §§ 147 Satz 3, 148 Abs. 1 Satz 2 BauGB sind nur solche Maßnahmen außerhalb des förmlich festgelegten Sanierungsgebiets, die nach den Zielen und Zwecken der Sanierung erforderlich sind, um städtebauliche Missstände innerhalb des Sanierungsgebiets zu beheben, die sich durch Maßnahmen innerhalb der Gebietsgrenzen nicht beheben lassen.“ (OVG Hamburg, Urteil vom 02.02.2012, 4 Bf 75/09)

3. Einheitliche Vorbereitung, zügige Durchführung, öffentliches Interesse

Als allgemeine Anwendungsvoraussetzungen bestimmt § 136 Abs. 1 BauGB, dass die einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme im öffentlichen Interesse liegen müssen.

• Einheitliche Vorbereitung:

- Dies ist ein Wesensmerkmal des städtebaulichen Verfahrens. Durch die einheitliche Vorbereitung werden die vielfältigen Einzelmaßnahmen, die es in einem Sanierungsgebiet durchzuführen gilt, auf das gemeinsame Ziel der Sanierung ausgerichtet, aufeinander abgestimmt und miteinander verflochten (städtebauliche Gesamtmaßnahme mit öffentlichem Handlungsbedarf). Aus einem Bündel von Problemen und Lösungsansätzen erwächst die Notwendigkeit der einheitlichen Vorbereitung und zügigen Durchführung. Der Charakter der Sanierungsmaßnahme als eine städtebauliche Gesamtmaßnahme kommt gerade in ihrer Planungsbedürftigkeit zum Ausdruck.
- Das Erfordernis der einheitlichen Vorbereitung ergibt sich unmittelbar aus der Besonderheit einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme. Nur zusammengesetzte Vorhaben, die als Einheit ins Werk gesetzt werden sollen, bedürfen aus Gründen des öffentlichen Interesses der einheitlichen Vorbereitung. Dagegen ist z.B. die beabsichtigte Inanspruchnahme von Förderungsmitteln (auch Städtebauförderungsmitteln) für ein Einzelprojekt, mag es als solches noch so gewichtig sein, keine Rechtfertigung für die Anwendung des Sanierungsrechts. (Kommentar Ernst-Zinkahn-Bielenberg, Vorb. §§ 136-164b Rn. 24)

Hinweise:

Bei einem Sanierungsgebiet, in welchem lediglich ein Ziel, nämlich die Modernisierung privater Gebäude mit der Möglichkeit der erhöhten Abschreibung nach § 7 h EStG verfolgt wird, erschließt sich nicht die Notwendigkeit der einheitlichen Vorbereitung und zügigen Durchführung.

• In zeitlicher Hinsicht – zügige Durchführung

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme beginnt formal mit dem Beschluss über den Beginn der vorbereitenden Untersuchungen. Die vorbereitenden Untersuchungen enden mit dem Beschluss über die förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes. Sowohl im Interesse der Allgemeinheit als auch im Interesse der Betroffenen ist die städtebauliche Sanierungsmaßnahme in möglichst kurzer Zeit durchzuführen.

Hinweise:

Das Gebot der zügigen Durchführung begründet eine gesteigerte Verantwortung der Gemeinde. Die Gemeinde ist verpflichtet, die ihr nach dem BauGB und nach anderen

Vorschriften zustehenden Befugnisse auszuüben, sobald und soweit es zur Erreichung des Sanierungszwecks erforderlich ist. Aber auch im Übrigen muss sich die Gemeinde um schnelle Beseitigung von Hemmnissen bemühen.

Rechtsprechung:

„Zu einer ordnungsgemäßen Abwägung der öffentlichen und privaten Belange im Sinne des § 136 Abs. 4 Satz 3 BauGB gehört, dass sich der Satzungsgeber ausgehend vom jeweiligen Stand der Planung über das Vorliegen der tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen für die Erreichbarkeit des Sanierungsziels vergewissert. Er muss, soweit dies der Planungsstand erlaubt, ermitteln, ob das Sanierungskonzept überhaupt verwirklicht werden kann - sonst fehlt es an der Erforderlichkeit des sanierungsrechtlichen Instrumentariums - und dabei voraussichtlich gewährleistet ist, dass der zeitliche Rahmen eingehalten werden kann, den das Zügigkeitsgebot aus § 136 Abs. 1 BauGB allgemein und die nach § 142 Abs. 3 S. 3 BauGB zu setzende Frist für die Durchführung der Sanierung konkret vorgibt.“ (OVG NRW, Urteil vom 12.11.2015, 7 D 66/14.NE)

- In räumlicher Hinsicht – festgelegtes Sanierungsgebiet
 - Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind als Gesamtmaßnahmen gebietsbezogen (§ 136 Abs. 2 BauGB) und setzen ein festgelegtes Sanierungsgebiet (§ 142 Abs. 1 BauGB) voraus. Gerade hierin äußert sich ihr besonderer städtebaulicher Charakter.
 - Neben dem eigentlichen Sanierungsgebiet kann die Gemeinde auch Ersatz- und Ergänzungsgebiete festlegen (§ 142 Abs. 2 BauGB). Diesbezüglich bedarf es auch der Planungen und der Durchführung vorbereitender Untersuchungen. Voraussetzung des § 142 Abs. 2 BauGB ist u.a., dass Ersatz- und Ergänzungsgebiete nur für die nach § 142 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 dargelegten Zwecke förmlich festgelegt werden dürfen.

Rechtsprechung:

„Bei der Beurteilung der Frage, welche Gebietsabgrenzung eine zweckmäßige Durchführung der Sanierung zulässt, räumt das Gesetz der Gemeinde einen planerischen Gestaltungsspielraum ein.

Begrenzt wird dieser Spielraum aber durch das Abwägungsgebot, so dass eine fehlerhafte Beurteilung der Zweckmäßigkeit zugleich zu einem Abwägungsfehler führt.“ (OVG NRW, Urteil vom 12.11.2018, 2 D 10/17.NE)

- Bestimmung der Ziele und Zwecke der Sanierung

Das Sanierungskonzept stellt eine Entscheidungsgrundlage eigener Art dar; dies ergibt sich aus dem Gebot der einheitlichen Vorbereitung.
- (Qualifiziertes) öffentliches Interesse

Das öffentliche Interesse muss von der Vorbereitung bis zur abschließenden Durchführung reichen. In dem öffentlichen Interesse kommt der Sondercharakter der Gesamtmaßnahme zum Ausdruck. Dies bedeutet, dass Sanierungsmaßnahmen nach ihrer Sachnatur von der öffentlichen Hand veranlasst, von ihr umfassend geleitet und regelmäßig durch den Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel ermöglicht werden müssen. Auch verlangt das öffentliche Interesse aufgrund der vorhandenen städtebaulichen Missstände vielfältige Einzelmaßnahmen bei Verwirklichung der städtebaulichen Planung.

Hinweise:

- Ein öffentliches Interesse liegt nicht vor, wenn die Sanierung nur den Interessen von privaten Eigentümern oder Betrieben dienen würde.
- Ist das öffentliche Interesse zu verneinen, dürfen die sanierungsrechtlichen Vorschriften nicht angewendet werden.

- Die Frage, ob eine Sanierung aus der maßgeblichen Sicht der Gemeinde erforderlich ist, kann abschließend nur unter Berücksichtigung des - seinerseits auf der Abwägung beruhenden - Sanierungskonzepts und aller übrigen öffentlichen und privaten Belange, also im Wege einer Abwägung, entschieden werden.
- Dauer - Zeitrahmen der Sanierung
 - Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme beginnt formal mit dem Beschluss über den Beginn der vorbereitenden Untersuchungen nach § 141 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Sie endet mit der Aufhebung der Sanierungssatzung (§ 162 BauGB).
 - Der § 163 BauGB ermöglicht, dass die Gemeinde Grundstücke bereits vor Aufhebung der Sanierungssatzung aus der Sanierung entlässt, indem sie für ein Grundstück die Sanierung als abgeschlossen erklärt.
 - Eine genaue Festlegung der Sanierungsdauer ist in der Regel nicht möglich, da aus vielfältigen Gründen (z.B. Änderung der Sanierungsplanung, Änderung von Vorstellungen der öffentlichen Aufgabenträger, Rechtsmittel der Betroffenen) die Durchführung verzögert werden kann. Dennoch ist es erforderlich, bei dem Beschluss über die Sanierungssatzung zugleich durch Beschluss auch eine Frist festzulegen. Die Frist soll 15 Jahre nicht überschreiten (§ 142 Abs. 3 Satz 3 BauGB). Die Frist kann durch Beschluss verlängert werden (§ 142 Abs. 3 Satz 4 BauGB).

Hinweise:

Sanierungssatzungen, die vor dem 1. Januar 2007 bekannt gemacht worden sind, sind spätestens bis zum 31. Dezember 2021 mit den Rechtswirkungen des § 162 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB aufzuheben, es sei denn, es ist entsprechend § 142 Abs. 3 Satz 3 und 4 BauGB eine andere Frist für die Durchführung festgelegt worden (§ 235 Abs. 4 BauGB).

4. Städtebauliche Missstände (§ 136 Abs. 2 BauGB)

Voraussetzung für die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen ist das Vorliegen städtebaulicher Missstände in dem betreffenden Gebiet (§ 136 Abs. 2 Satz 1 BauGB).

Städtebauliche Missstände in Bezug auf Substanz- bzw. Zustandsmängel müssen bereits eingetreten oder offensichtlich in der Entstehung begriffen sein. Eine Behebung städtebaulicher Missstände i.S. der reinen Vorbeugung ist mit dem Wortlaut des Gesetzes sowie dem Sinn und Zweck des Sanierungsrechts grundsätzlich nicht vereinbar.

Die Sanierung aus Gründen der Funktionsmängel erlaubt jedoch bereits sehr frühzeitig entgegenwirkende städtebauliche Sanierungsmaßnahmen. Regelmäßig treten in einem Gebiet sowohl Substanzmängel als auch Funktionsmängel auf, so dass auf dieser Grundlage frühzeitig Sanierungsmaßnahmen auch mit Präventivwirkung durchgeführt werden können. (Kommentar Ernst-Zinkahn-Bielenberg, § 136 Rn. 69)

Es müssen städttebauliche Missstände vorhanden sein, auf deren Behebung die städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen gerichtet sind. Mit der Behebung der städtebaulichen Missstände soll eine wesentliche Verbesserung oder Umgestaltung des Gebiets erfolgen.

§ 136 Abs. 3 BauGB enthält Kriterien für städtebauliche Missstände und zwar zum einen für die Substanz- bzw. Zustandsmängel (Nr. 1) und zum anderen für die Funktionsmängel bzw. –schwächen (Nr. 2), die häufig als Mischtatbestände in einem Gebiet vorliegen.

Diesbezüglich erlangen nach Ermittlung und Beurteilung der städtebaulichen Missstände die Sanierungsziele und –zwecke sowie das zu erstellende Sanierungskonzept maßgebliche Bedeutung.

- Substanz- bzw. Zustandsmängel
 - Substanzmängel liegen nach § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BauGB vor, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht. In § 136 Abs. 3 Nr. 1 BauGB werden Kriterien aufgezählt, die bei der Beurteilung ob in einem Gebiet städtebauliche Missstände vorliegen, zu berücksichtigen sind. Die städtebaulichen Missstände müssen in den Fällen der Substanzmängel ihre Ursache in der vorhandenen Bebauung oder in der sonstigen Beschaffenheit des Gebiets haben.
 - Die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse werden in § 136 BauGB nicht näher bestimmt. Sie müssen im Einzelfall ermittelt werden. Eine untere Grenze bildet die Schwelle zur Gefahr im Sinne des Bauordnungsrechts. Ist die Sicherheit der im Gebiet wohnenden und arbeitenden Menschen gefährdet, so sind die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht gewahrt.
 - Eine obere Grenze stellen die heutigen Anforderungen des städtebaulichen Planungsrechts (z.B. in § 1 Abs. 5 BauGB oder in der BauNVO), des Bauordnungsrechts, des Arbeitsstättenrechts, des Immissionsschutzrechts und sonstiger öffentlich-rechtlicher Vorschriften dar; allerdings sind nicht in jedem Falle schon ungesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gegeben, wenn diese Anforderungen nicht eingehalten werden.
 - Maßgebend ist im betreffenden Gebiet die vorhandene Bebauung oder die sonstige, nicht durch Bebauung geprägte Beschaffenheit (z.B. Nutzungen oder Bebauung, Verkehrsanlagen, Grünanlage, Altlasten). Auch von nicht bebauten Grundstücken können städtebaulich relevante Störungen ausgehen, die einen städtebaulichen Missstand begründen.
- Funktionsmängel
 - Funktionsmängel liegen nach § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BauGB vor, wenn das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen, erheblich beeinträchtigt ist. In § 136 Abs. 3 Nr. 2 BauGB werden Aufgaben (Funktionen), deren Erfüllung beeinträchtigt sein kann, beispielhaft aufgezählt.
 - Ob ein Gebiet in der Lage ist, die ihm obliegenden Aufgaben zu erfüllen, ergibt sich aus einem Vergleich des bestehenden Zustandes mit der für das Gebiet maßgebenden Aufgabenzuweisung. Entscheidend ist, ob eine erhebliche Abweichung des gegenwärtigen Zustandes vom "Soll-Zustand" vorliegt. Die Abweichung kann sowohl im Hinblick auf die gegenwärtigen Aufgaben als auch auf künftige Funktionen bestehen. Auch der unbebaute Zustand eines Gebiets kann eine Funktionsschwäche darstellen, wenn eine Bebauung oder eine andere Nutzung zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Für die Funktionsschwächensanierung kommt es nicht darauf an, ob die bauliche oder sonstige Beschaffenheit des Gebiets Mängel aufweist.
 - Die Aufgaben für ein Gebiet ergeben sich insbesondere aus
 - der überörtlichen Planung (Programme und Pläne der Raumordnung),
 - einer festgelegten Fachplanung,
 - einer städtebaulichen Entwicklungsplanung oder städtebaulichen Rahmenplanung,
 - dem Flächennutzungsplan,
 - einem Bebauungsplan oder einem Bebauungsplanentwurf, der das Stadium der Planreife i.S. von § 33 Abs. 1 BauGB erlangt hat,
 - einer örtlichen Bauvorschrift über die Gestaltung.

- Eine Funktionsschwächensanierung kommt unter den genannten Voraussetzungen auch in Betracht zur
 - Umnutzung von Flächen aus Gründen der städtebaulichen Umstrukturierung,
 - Aufbereitung und Umnutzung von Flächen mit aufgegebenen Nutzung (Brachflächen),
 - baulichen Verdichtung bisher aufgelockerter Bebauung,
 - Ergänzung bebauter Gebiete,
 - Entwicklung von bebauten Bereichen im Außenbereich zu im Zusammenhang bebauten Ortsteilen,
 - Zentrenbildung in ländlichen Gemeinden,
 - Gestaltung des Ortsbildes, z.B. durch Rekonstruktion historischer Bauten oder Anpassung von Bauten an das vorhandene geplante Ortsbild,
 - verträglichen Gestaltung unterschiedlicher Nutzungen in Gemengelagen,
 - städtebaulichen Lärmsanierung,
 - Verbesserung der Wohnverhältnisse.

Rechtsprechung:

„Städtebauliche Missstände liegen vor, wenn ein Gebiet die in § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BauGB genannten Substanzmängel oder die in § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BauGB genannten Funktionsmängel aufweist. Die Substanzmängelsanierung ist danach dadurch gekennzeichnet, dass ein Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht. Die Funktionsmängelsanierung kommt demgegenüber in Gebieten in Betracht, die in der Erfüllung der Aufgaben, die ihnen nach Lage und Funktion obliegen, erheblich beeinträchtigt sind. § 136 Abs. 3 BauGB enthält beispielhaft, aber nicht abschließend - wie sich aus dem Wort „insbesondere“ ergibt -, diejenigen Merkmale, die für die Beurteilung, ob in einem Gebiet städtebauliche Missstände vorliegen, maßgeblich sind. Festzustellen sind diese Missstände aufgrund einer vorbereitenden Untersuchung (§ 141 Abs. 1, 3 und 4 BauGB) oder gegebenenfalls anhand sonstiger hinreichender Beurteilungsgrundlagen (§ 141 Abs. 2 BauGB).“ (Urteil OVG NRW vom 12.11.2018, 2 D 10/17.NE)

5. Sanierungsrechtliches Abwägungsgebot (§ 136 Abs. 4 S. 3 BauGB)

Gem. dem sanierungsrechtlichen Abwägungsgebot sind bei den städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Dabei gehört die Würdigung der Gründe, welche die förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes rechtfertigen zur gebotenen Abwägung i.S. des § 136 Abs. 4 Satz 3 BauGB. Gegenstand der Abwägung ist insbesondere die auf einem Sanierungskonzept aufbauende Sanierungsplanung, also die allgemeinen Ziele und Zwecke der Sanierung.

Rechtsprechung:

- „Gem. § 136 Abs. 4 S. 3 BauGB sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Zwar muss die Abwägung noch nicht alle mit der Realisierung der Sanierungsziele verbundenen Konflikte erfassen, grundlegende Voraussetzung einer ordnungsgemäßen Abwägung ist aber die ausreichende Ermittlung und Klärung der von den vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen betroffenen Rechtspositionen. Erst danach ist überhaupt absehbar, ob die Sanierungsziele erreicht werden können. Wenn die Gemeinde diese Klärung unterlässt, basiert die Abwägung auf einer unzureichenden Grundlage, weil die Fragen der zügigen Umsetzbarkeit der mit der Satzung verfolgten Sanierungsziele offenbleibt.“ (Urteil Hess. VG vom 30.09.2010, 4 C 1718/09.N; Urteil OVG NRW vom 16.10.2006, 7 D 69/05.NE)

- „Zu einer ordnungsgemäßen Abwägung der öffentlichen und privaten Belangen im Sinne des § 136 Abs. 4 Satz 3 BauGB gehört, dass sich der Satzungsgeber ausgehend vom jeweiligen Stand der Planung über das Vorliegen der tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen für die Erreichbarkeit des Sanierungsziels vergewissert. Er muss, soweit dies der Planungsstand erlaubt, ermitteln, ob das Sanierungskonzept überhaupt verwirklicht werden kann - sonst fehlt es an der Erforderlichkeit des sanierungsrechtlichen Instrumentariums - und dabei voraussichtlich gewährleistet ist, dass der zeitliche Rahmen eingehalten werden kann, den das Zügigkeitsgebot aus § 136 Abs. 1 BauGB allgemein und die nach § 142 Abs. 3 S. BauGB zu setzende Frist für die Durchführung der Sanierung konkret vorgibt.“ (OVG NRW, Urteil v. 12.11.2015, 7 D 66/14.NE)

6. Aufgabenverteilung, Beteiligung und Mitwirkung an der Sanierung

Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche städtebauliche Sanierung ist eine aktive Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinde sowie eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit von Gemeinde und Sanierungsbetroffenen.

Beides - Öffentlichkeitsarbeit und Zusammenarbeit aller Betroffenen - ist dabei als Daueraufgabe im Sinne eines ständigen Dialogs während des gesamten Sanierungsverfahrens zu verstehen. In diesem Zusammenhang ist § 137 BauGB zu beachten, der sowohl für die Vorbereitung als auch für die Durchführung der Sanierung gilt. Der Gesetzgeber nennt dazu als Betroffene die Eigentümer, die Mieter, die Pächter sowie die sonstigen Betroffenen. Zu Letzteren können auch Arbeitnehmer gehören (z.B. bei Betriebsverlagerungen).

- Aufgabe der Gemeinde
Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinde. Die Gemeinde entscheidet in eigener Verantwortung, ob und für welche innerörtlichen Bereiche sie sich dieser Aufgabe widmen will. Aufgabe der Gemeinde ist es primär, die städtebaulichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die privaten und öffentlichen Eigentümer der im Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücke ihre Baumaßnahmen durchführen können; der Schwerpunkt der gemeindlichen Erneuerungsaktivitäten liegt daher im Bereich der städtebaulichen Planung und der Ordnungsmaßnahmen. Das Baugesetzbuch betont in § 148 BauGB, dass die Durchführung von Baumaßnahmen den Eigentümern überlassen bleibt, soweit die zügige und zweckmäßige Durchführung durch sie gewährleistet ist.
- Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen
Die Betroffenen sind nach § 138 BauGB gegenüber der Gemeinde oder ihrem Beauftragten zur Auskunft verpflichtet. Die Erteilung der Auskunft kann nach § 138 Abs. 4 BauGB durch Androhung und Festsetzung eines Zwangsgeldes erzwungen werden. Die im Zusammenhang mit der Vorbereitung oder Durchführung der Sanierung erhobenen personenbezogenen Daten unterliegen nach § 138 Abs. 2 BauGB einem besonderen Schutz. Sie dürfen nur für Zwecke der städtebaulichen Sanierung verwendet werden. Eine Weitergabe der Daten an andere Stellen ist nur zulässig, soweit § 138 BauGB dies ausdrücklich vorsieht. Die personenbezogenen Daten sind nach Aufhebung der förmlichen Festlegung zu löschen. Die mit der Erhebung von Daten Beauftragten der Gemeinde – Mitarbeiter der Gemeinde oder z.B. eines Sanierungsträgers - sind bei Aufnahme ihrer Tätigkeit nach § 138 Abs. 3 BauGB schriftlich zu verpflichten, die erhobenen Daten nur an die Gemeinde weiterzugeben.
- Beteiligung und Mitwirkung öffentlicher Aufgabenträger, § 139 BauGB
Die in § 139 Abs. 1 BauGB genannten öffentlicher Aufgabenträger sind verpflichtet, die Gemeinde bei der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen zu unterstützen. Umgekehrt muss die Gemeinde die Träger öffentlicher Belange in sinngemäßer Anwendung des § 4 BauGB im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung

der Sanierung beteiligen. Die Gemeinde und die Träger öffentlicher Belange haben sich im Hinblick auf die Änderung aufeinander abgestimmter Maßnahmen oder Planungen gegenseitig zu unterrichten.

7. Durchführung von vorbereitenden Untersuchungen (§ 141 Abs. 1 BauGB)

Die Vorbereitung der Sanierung gem. § 140 BauGB und damit die vorbereitenden Untersuchungen (VU) gem. § 141 BauGB sind Aufgabe der Gemeinde. Die vorbereitenden Untersuchungen kann die Gemeinde auf Sanierungsträger oder sonstige Beauftragte (z.B. Planungsbüros) übertragen. Die Durchführung von vorbereitenden Untersuchungen ist grundsätzlich Voraussetzung für die förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets (Sanierungssatzung, § 142 BauGB).

Die vorbereitenden Untersuchungen werden durch förmlichen Beschluss der Gemeinde eingeleitet. Im Beschluss werden die Grenzen des Untersuchungsgebietes festgelegt.

Die vorbereitenden Untersuchungen haben zur Aufgabe, die vorhandenen städtebaulichen Verhältnisse und die allgemeinen Ziele und Zwecke der Sanierungsmaßnahmen festzustellen. Hierdurch soll die Gemeinde Beurteilungsgrundlagen über die Notwendigkeit der Sanierung, die sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnisse und Zusammenhänge erlangen. Des Weiteren sollen die allgemeinen Ziele und Zwecke so weit konkretisiert werden, dass die Erforderlichkeit der Durchführung der Sanierungsmaßnahme, die Durchführbarkeit der Sanierung im Allgemeinen, die Auswahl des Sanierungsverfahrens und die zweckmäßige Abgrenzung des Sanierungsgebietes beurteilt werden können.

• Verfahren der vorbereitenden Untersuchungen

- Die Untersuchungen werden durch förmlichen Beschluss der Gemeinde eingeleitet (§ 141 Abs. 3 S. 1 BauGB). Das zuständige Beschlussorgan bestimmt sich nach dem jeweiligen Kommunalrecht. In dem Beschluss nach § 141 Abs. 3 S. 1 BauGB ist das Untersuchungsgebiet eindeutig abzugrenzen. Nach öffentlicher Bekanntmachung des Beschlusses gem. § 141 Abs. 3 S. 2 BauGB wird gem. § 141 Abs. 3 S. 3 BauGB für die Betroffenen die Auskunftspflicht (§ 138 BauGB) ausgelöst, die allerdings auch außerhalb des Untersuchungsgebiets gelten kann. Nach § 141 Abs. 4 BauGB ist insbesondere auch die Zurückstellung von Baugesuchen möglich.
- Es ist zweckmäßig, den Sinn und Inhalt der vorbereitenden Untersuchungen kurz darzulegen. Auch sollte gesagt werden, wer mit der Durchführung der Untersuchung beauftragt ist.
- Mit dem Beschluss wird die Verwaltung beauftragt, die Untersuchungen durchzuführen oder sie von einem Beauftragten durchführen zu lassen. Der Beauftragte soll über die notwendige fachliche Qualifikation und Erfahrung verfügen. Je höher die Qualität der Vorbereitung, desto erfolgreicher läuft die Sanierung und desto besser sind ihre Ergebnisse.
- Die Ziele der Sanierung werden möglichst frühzeitig mit den Betroffenen erörtert. Diese Erörterung ist der Beginn eines laufenden Dialogs zwischen der Gemeinde und den Bürgern in den Sanierungsgebieten (integrativer Ansatz). Eine verständliche Darlegung der Sanierungsziele (z.B. in anschaulichen Plänen, Modellen) schafft eine vertrauensvolle Beteiligung und fördert die Bereitschaft zur Mitwirkung.
- Die umfassende Mitwirkung der öffentlichen Aufgabenträger, die unabhängig von einer Beteiligung in einer etwaigen Bauleitplanung (§ 4 BauGB) an der Sanierung teilnehmen, ist Voraussetzung für eine erfolgreiche Verwirklichung der Sanierungsziele. Sie sollen von Beginn der Untersuchungen an in das Sanierungsverfahren eingebunden werden.
- Die vorbereitenden Untersuchungen sind als Grundlage für die Prüfung der geplanten Sanierungsmaßnahme abgeschlossen, wenn die erforderlichen Beurteilungsgrundlagen vorliegen.

- Bedeutung der vorbereitenden Untersuchungen
Für alle Beteiligten sind sie eine wichtige Grundlage von Entscheidungen im laufenden Sanierungsverfahren:
 - Die Gemeinde klärt im Laufe der Untersuchung, welche städtebaulichen Probleme in dem Gebiet zu lösen sind, für das eine Sanierungsmaßnahme erwogen wird.
 - Die Gemeinde erhält Informationen, welche städtebaulichen Ziele mit der Sanierung erreicht werden können, mit welchen Auswirkungen sie rechnen muss und was die Sanierung ungefähr kosten wird. Auch über die voraussichtliche Dauer der Sanierung gewinnt sie Anhaltspunkte.
 - Notwendige Investitionen der Gemeinde werden frühzeitig ermittelt und der längerfristigen Haushaltsplanung zugrunde gelegt. Einzelne Bau- und Ordnungsmaßnahmen der Gemeinde (§ 140 Nr. 7 BauGB), von denen bei Privaten Signalwirkungen für den Start der Sanierungsmaßnahme zu erwarten sind, können vorgezogen werden, z.B. die Instandsetzung und Modernisierung gemeindeeigener Gebäude. (Grundsätzlich ist hierbei ein strenger Maßstab anzulegen.)
 - Die Ergebnisse der vorbereitenden Untersuchungen geben den Beschlussgremien eine gesicherte Beurteilungsunterlage, wenn sie die förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets beschließen.
 - Für die Bürger wird anschaulich, wohin die Sanierung läuft. Sie sehen, was im Bereich ihres Grundstücks und in der Umgebung geschehen soll.
 - Die öffentlichen Aufgabenträger (z.B. die Denkmalschutzbehörde, die Straßenbaubehörde, das Energieversorgungsunternehmen) erfahren, wo und wann sie sich an der Sanierungsmaßnahme beteiligen sollen.
 - Die nach Landesrecht zuständigen Aufsichtsbehörden und die für die Aufstellung des Städtebauförderungsprogramms und für die Bewilligung der Städtebauförderungsmitel zuständigen Stellen erhalten eine sachgerechte Unterlage für ihre Arbeit.
 - Für die rechtliche Überprüfung der Sanierungssatzung ziehen die Verwaltungsgerichte regelmäßig die vorbereitenden Untersuchungen heran.

- Ergebnisse
Aus den vorbereitenden Untersuchungen müssen sich im Ergebnis entnehmen lassen:
 - der Nachweis über städtebauliche Missstände im Gebiet (§ 136 Abs. 3 BauGB);
 - die Begründung, dass die Sanierungsmaßnahme im öffentlichen Interesse liegt und zugleich erforderlich ist (§ 136 Abs. 1 BauGB) sowie zügig durchgeführt werden kann;
 - ein Vorschlag zur zweckmäßigen Abgrenzung des Sanierungsgebietes, das förmlich festzulegen ist (§ 142 Abs. 1 BauGB), wenn nötig auch von Ersatz- und Ergänzungsgebieten (§ 142 Abs. 2 BauGB);
 - ein Vorschlag mit Begründung für die Wahl des Sanierungsverfahrens (umfassend oder vereinfacht, vgl. § 142 Abs. 4 BauGB);
 - die Bestimmung der Ziele und Zwecke der Sanierung;
 - die Darstellung der voraussichtlichen Kosten und deren Finanzierung.

- Inhalt und Aufgaben
 - Erhebung und Bewertung der sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnisse und Zusammenhänge (Bestandsaufnahme);
Inhalt, Umfang und Aussageschärfe der Bestandsaufnahme orientieren sich an der möglichen Aufgabenstellung.
 - Formulierung der anzustrebenden allgemeinen Ziele der Sanierung;
Auf der Grundlage der Bestandsaufnahme werden die städtebaulichen Ziele in der Regel in Form eines integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit einer ersten Rahmenplanung dargelegt. Mit dieser Konkretisierung der Sanierungsziele können wiederum die Durchführbarkeit, die Mitwirkungsbereitschaft und die nachhaltigen Auswirkungen der Sanierung praxisnah untersucht werden.
 - Begründung der Durchführbarkeit im Allgemeinen;
Über die Durchführbarkeit geben Auskunft:

- Abgrenzung und Größe des Sanierungsgebietes,
- das beabsichtigte Verfahren (vereinfacht oder umfassend),
- die Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen (vor allem der Eigentümer von sog. Schlüsselgrundstücken) und der öffentlichen Aufgabenträger in sachlicher, zeitlicher und finanzieller Hinsicht,
- die kommunalpolitische Durchsetzbarkeit,
- die Verwaltungskraft der Gemeinde,
- die Einschaltung eines Beauftragten und dessen Leistungsfähigkeit,
- die voraussichtlichen Gesamtkosten (überschlägig) und ihre gesicherte Finanzierung (kommunaler Haushalt, kommunalaufsichtliche Bewertung) Förderung, öffentliche und private Investitionen),
- ein grober Zeitrahmen für die Abwicklung der Maßnahmen.
- Ermittlung der nachteiligen Auswirkungen;
Die Untersuchung konzentriert sich auf Personen, Haushalte und Betriebe, die voraussichtlich unmittelbar von der Sanierung nachteilig betroffen sein werden.
Zu den Auswirkungen gehören z.B.
 - Veränderungen von Grundstückszuschnitten oder sonstige Folgen für Eigentümer,
 - Mehrbelastung durch Miete oder Pacht,
 - Veränderung des Kundenstamms eines Betriebes,
 - notwendiger Wegzug aus dem Sanierungsgebiet,
 - Wechsel des Arbeitsplatzes.
- Größe des Untersuchungsgebiets;
Die Größe des Untersuchungsgebiets richtet sich nach der Aufgabenstellung und dem möglichen Untersuchungsaufwand. Das Untersuchungsgebiet wird in der Regel größer sein als das künftige Sanierungsgebiet. Aussagen zur Verflechtung mit der weiteren Umgebung (z.B. Verkehr, Grünbeziehungen) erfordern nicht, dass das Untersuchungsgebiet entsprechend erweitert wird.

8. Bestimmung der Ziele und Zwecke (§ 140 Nr. 3 BauGB)

Bestandteil der Vorbereitung der Sanierung ist auch ein Sanierungskonzept, in dem die Gemeinde die Ziele und Zwecke der Sanierung zur Behebung der in dem Gebiet vorhandenen städtebaulichen Missstände konkretisiert. Das Erfordernis, ein Sanierungskonzept zu entwickeln, ergibt sich aus dem Gebot der einheitlichen Vorbereitung der Sanierung als städtebauliche Gesamtmaßnahme.

Bei Sanierungsmaßnahmen, die aus einem Städtebauförderungsprogramm des Bundes und des Landes gefördert werden, ist als Sanierungskonzept ein integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept (ISEK) erforderlich, welches in Verbindung mit den vorbereitenden Untersuchungen erstellt wird. Die vorbereitenden Untersuchungen und letztlich deren Ergebnis stehen dabei auf der Basis der Ergebnisse des integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes.

Rechtsprechung:

- „Ob ein bestimmtes Gebiet sanierungsbedürftig ist und ob seine Sanierung aus der maßgeblichen Sicht der Gemeinde erforderlich ist, lässt sich abschließend nur unter Berücksichtigung des -seinerseits auf einer Abwägung beruhenden- Sanierungskonzeptes und aller übrigen öffentlichen und privaten Belange, also im Wege einer Abwägung, entscheiden.“ (BVerwG, Beschluss vom 24.03.2010, 4 BN 60.09)
- „Eine Gemeinde ist nicht darauf beschränkt, mit ihrem Sanierungskonzept Ziele zu verfolgen, die auf die Verbesserung der baulichen Struktur des Gebietes gerichtet sind, denn das Baugesetzbuch grenzt die Art der zulässigen Ziele der Sanierung nicht ein. Für den Erlass einer Sanierungssatzung genügt ein Sanierungskonzept mit der Feststellung, dass städtebauliche Missstände vorliegen, der Benennung der Ziele und Zwecke der Sanierung und der Feststellung, dass die Sanierung im Allgemeinen durchführbar erscheint; im Laufe des Sanierungsverfahrens hat dann die Verdichtung und zunehmende Konkretisierung der Sanierungsziele zu erfolgen.“

- Eine Sanierungssatzung darf dabei nicht vorgeschoben werden, um in Wirklichkeit sanierungsrechtlich unzulässige Ziele zu verfolgen. (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 09.09.2013, OVG 10 S 12.12)

9. Absehen von vorbereitenden Untersuchungen (§ 141 Abs. 2 BauGB)

Die Gemeinde kann von vorbereitenden Untersuchungen ganz oder teilweise absehen, wenn hinreichende Beurteilungsgrundlagen bereits vorliegen. Solche Unterlagen müssen allerdings in Form, Umfang, Qualität, Aktualität und Aussagekraft den Anforderungen entsprechen, die üblicherweise an qualifizierte vorbereitende Untersuchungen gestellt werden.

Hinweise:

Ein Dorferneuerungskonzept entspricht nach Form, Umfang und Aussagekraft nicht den Anforderungen von vorbereitenden Untersuchungen, so dass es isoliert betrachtet nicht als hinreichende Beurteilungsgrundlage angesehen werden kann, um von den vorbereitenden Untersuchungen abzusehen.

10. Wahl des Sanierungsverfahrens (§ 142 Abs. 4 BauGB)

Das BauGB benennt zwei unterschiedliche Verfahrensarten zur Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen (umfassendes - oder auch klassisches oder herkömmliches genannt - und vereinfachtes Verfahren).

„Bei der Entscheidung der Gemeinde über die Durchführung der Sanierung im Regelverfahren „herkömmliches Verfahren“ oder im vereinfachten Sanierungsverfahren handelt es sich um eine solche, bei der sie bestimmte gesetzliche Voraussetzungen zu beachten hat (rechtlich gebundene Entscheidung ohne Ermessensspielraum).“ (Kommentar Ernst-Zinkahn-Bielenberg, § 42 Rn. 88)

Hinweise:

Für das vereinfachte Verfahren gibt es mehrere Varianten, unter denen die Gemeinde nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten wählen kann.

Nach der „Legaldefinition“ des § 142 Abs. 4 Hs. 1 BauGB ist in der Sanierungssatzung die Anwendung der Vorschriften des Dritten Abschnitts (§§ 152 bis 156a BauGB) auszuschließen, wenn sie für die Durchführung der Sanierung nicht erforderlich ist und die Durchführung hierdurch voraussichtlich nicht erschwert wird (vereinfachtes Sanierungsverfahren).

Rechtsprechung:

„Rechtlicher Maßstab für die Entscheidung der Gemeinde ist die Erforderlichkeit der Anwendung der „besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften“ (§§ 152 ff. BauGB). Die Prüfung bezieht sich damit auf die Beurteilung der Bodenwertentwicklung im Sanierungsgebiet: sanierungsbedingte Werterhöhungen, Preisprüfung und Ausgleichsbetragsregelung. Die Gemeinde hat bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Erforderlichkeit wiederum einen sehr weitgehenden Beurteilungsspielraum. Abzustellen ist insbesondere auf die Bewertung der möglichen Bodenwertentwicklung im Hinblick auf das verfolgte Sanierungsziel bei Erlass der Verordnung. Die Gemeinde darf insoweit den ihr am zweckmäßigsten erscheinenden Weg wählen und muss dafür lediglich plausible Erwägungen angestellt haben, warum sie sich für oder gegen die Anwendung der Vorschriften des Dritten Abschnitts entschieden hat.“ (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil 10.07.2017, OVG 2 B 7.16)

Neben den allgemeinen städtebaurechtlichen Vorschriften kommen in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet weitere sanierungsrechtliche Vorschriften sowohl im umfassenden als auch vereinfachten Sanierungsverfahren zur Anwendung (keine abschließende Aufzählung):

- § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB über das allgemeine Vorkaufsrecht beim Kauf von Grundstücken innerhalb des Sanierungsgebietes,
- § 88 Satz 2 BauGB über die Enteignung aus zwingenden städtebaulichen Gründen,
- § 89 BauGB über die Veräußerungspflicht der Gemeinde von Grundstücken, die sie durch Vorkauf oder Enteignung erworben hat,
- §§ 144 und 145 BauGB über die Genehmigung von Vorhaben, Teilungen und Rechtsvorgängen; im vereinfachten Verfahren kann die Gemeinde die Anwendung dieser Vorschriften ganz oder teilweise ausschließen,
- §§ 164a, 164b BauGB über den Einsatz von Städtebauförderungsmitteln,
- §§ 180 und 181 BauGB über den Sozialplan und den Härteausgleich,
- §§ 182-186 BauGB über Miet- und Pachtverhältnisse.

11. Veränderungssperre, Verfügungssperre, Genehmigung (§§ 144, 145 BauGB)

Die §§ 144 und 145 BauGB treten an die Stelle der entsprechenden Vorschriften des allgemeinen Städtebaurechts, die in dem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet nur insoweit Anwendung finden, als die Genehmigungspflicht nach § 144 BauGB im vereinfachten Sanierungsverfahren ausgeschlossen wurde (vgl. § 14 Abs. 4, § 15 Abs. 2, § 17 Abs. 6 und § 51 Abs. 1 S. 2 BauGB).

Eine Sanierung kann nur dann mit der vom öffentlichen und privaten Interesse her gebotenen Intensität planvoll, zügig und in einer absehbaren Zeit durchgeführt werden, wenn Maßnahmen verhindert werden, die die Durchführung der Sanierung unmöglich machen oder wesentlich erschweren oder den Zielen und Zwecken der Sanierung zuwiderlaufen. Vor diesem Hintergrund hat die Gemeinde sachgemäß zu entscheiden, ob und inwieweit sie im vereinfachten Verfahren die Anwendung des § 144 BauGB ganz oder teilweise ausschließt.

Gem. § 142 Abs. 4 Hs. 2 BauGB gibt es innerhalb des vereinfachten Verfahrens folgende Gestaltungsvarianten:

- Ausschluss der Genehmigungspflicht nach § 144 BauGB insgesamt,
- die Genehmigungspflicht nach § 144 Abs. 1 BauGB,
- die Genehmigungspflicht nach § 144 Abs. 2 BauGB oder
- die Genehmigungspflicht nach § 144 Abs. 1 und 2 BauGB insgesamt.

Die Genehmigungspflicht nach § 144 Abs. 1 BauGB (Veränderungssperre) erstreckt sich auf:

- die Durchführung von Vorhaben nach § 29 BauGB, welche die Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung zum Inhalt haben,
- die Beseitigung baulicher Anlagen,
- die Vornahme erheblicher oder wesentlich wertsteigernder Veränderungen von Grundstücken und baulichen Anlagen, auch wenn diese nicht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigepflichtig sind und
- den Abschluss oder die Verlängerung schuldrechtlicher Vereinbarungen über den Gebrauch oder die Nutzung eines Grundstücks, Gebäudes oder Gebäudeteils auf bestimmte Zeit von mehr als einem Jahr.

Die Genehmigungspflicht nach § 144 Abs. 2 BauGB (Verfügungssperre) erstreckt sich auf

- die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines Grundstücks,
- die Bestellung und Veräußerung eines Erbbaurechts,
- die Bestellung eines das Grundstück belastenden Rechts (Ausnahme: § 144 Abs. 2 Nr. 2 BauGB),
- den Abschluss eines schuldrechtlichen Vertrags, durch den eine Verpflichtung zu einem der vorgenannten Rechtsgeschäfte begründet wird,
- die Begründung, Änderung und Aufhebung einer Baulast und
- die Teilung eines Grundstücks.

Nach § 145 Abs. 2 BauGB besteht ein Rechtsanspruch auf die Genehmigung, sofern die dort genannten Versagungsgründe nicht vorliegen. Ist jedoch ein Versagungsgrund gegeben, liegt die Entscheidung über die Genehmigungserteilung nicht im Ermessen der Gemeinde.

Demzufolge ist die Genehmigung zu versagen, wenn das Vorhaben, der Rechtsvorgang einschließlich der Teilung des Grundstücks, der Rechtsakt oder die damit erkennbare bezweckte Nutzung die Durchführung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme

- unmöglich machen,
- wesentlich erschweren oder
- den Zielen und Zwecken der Sanierung zuwiderlaufen würde.

12. Sanierungsvermerk (§ 143 Abs. 2 BauGB)

Die Gemeinde teilt dem Grundbuchamt die rechtsverbindliche Sanierungssatzung mit und hat dabei die von der Sanierungssatzung betroffenen Grundstücke einzeln aufzuführen. Das Grundbuchamt hat in die Grundbücher dieser Grundstücke einzutragen, dass eine Sanierung durchgeführt wird (Sanierungsvermerk).

Hinweise:

Der Sanierungsvermerk stellt sicher, dass die Gemeinde von Grundstücksgeschäften innerhalb des Sanierungsgebietes erfährt und zur Wahrung des öffentlichen Interesses die notwendigen und zulässigen Maßnahmen ergreift.

Die Eintragung eines Sanierungsvermerks kommt nicht in Betracht, wenn die Gemeinde in der Sanierungssatzung gem. § 142 Abs. 4 Hs. 1 BauGB die Anwendung der Vorschriften des Dritten Abschnitts (§§ 152 ff. BauGB) und gem. § 142 Abs. 2 Hs. 2 BauGB die Anwendung der Genehmigungspflicht nach § 144 Abs. 2 BauGB (Verfügungssperre) ausschließt.

13. Kosten- und Finanzierungsübersicht (§ 149 BauGB)

Die Kosten- und Finanzierungsübersicht ist ein Planungs-, Steuerungs-, Kontroll- und Koordinationsinstrument. Sie bildet für alle städtebaulichen Erneuerungsmaßnahmen die Grundlage für eine geordnete und zielgerichtete Durchführung der Gesamtmaßnahme. Sie gibt Aufschluss über die finanzielle Durchführbarkeit der Sanierung, dient der Koordination von Investitionen der Gemeinde und anderer öffentlicher Aufgabenträger im Sanierungsgebiet und bildet eine maßgebliche Grundlage für staatliche Förderentscheidungen.

§ 149 BauGB verpflichtet die Gemeinde, eine „förmliche“ Kosten- und Finanzierungsübersicht „nach dem Stand der Planung“ aufzustellen. Im übrigen Verlauf des Sanierungsverfahrens ist diese Kosten- und Finanzierungsübersicht fortzuschreiben und zu konkretisieren.

Gegenstand der Übersicht sind die Kosten- und Finanzierungsmöglichkeiten der Gesamtmaßnahme, also der Sanierungsmaßnahmen als Ganzes (vgl. § 149 Abs. 2 und 3 BauGB). Es geht also nicht um die Kosten und Finanzierung von Einzelmaßnahmen im Sanierungsgebiet (z.B. einer Gebäudemodernisierung, einer Fußgängerzone usw.).

Im Lichte der aktuellen Rechtsprechung des BVerwG kommt eine abwägungsfehlerfreie Sanierungssatzung zustande, wenn die Gemeinde bereits bei der Beschlussfassung über die Sanierungssatzung auf der Basis der Ergebnisse der vorbereitenden Untersuchungen (§ 141 BauGB) eine „förmliche“ Kosten- und Finanzierungsübersicht gem. § 149 BauGB oder eine überschlägige Ermittlung zu den Kosten der Gesamtmaßnahme mit den in Betracht kommenden Finanzierungsmöglichkeiten zugrunde legt. Wichtig ist hierbei, dass sich auf dieser Grundlage die finanzielle Durchführbarkeit der Gesamtmaßnahme nachvollziehbar prognostizieren lässt.

Hingegen wird aus förderrechtlicher Sicht erwartet, dass eine aussagefähige Kosten- und Finanzierungsübersicht, welche die im Rahmen der vorbereitenden Untersuchung überschlägig

ermittelten Kosten enthält, stets oder jedenfalls im Regelfall im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses vorliegt.

Rechtsprechung:

„Eine förmliche Kosten- und Finanzierungsübersicht im Sinne des § 149 BauGB ist keine zwingende Voraussetzung für eine abwägungsfehlerfreie Beschlussfassung über eine Sanierungssatzung. Auch überschlägige Ermittlungen zu den Kosten der Gesamtmaßnahme und den in Betracht kommenden Finanzierungsmöglichkeiten können ausreichen, um den Anforderungen des sanierungsrechtlichen Abwägungsgebotes zu genügen, sofern sich auf ihrer Grundlage die finanzielle Durchführbarkeit der Maßnahme nachvollziehbar prognostizieren lässt.“ (BVerwG, Urteil v. 10.04.2018, 4 CN 2/17, 4 CN 3/17, 4 CN 4/17, 4 CN 5/17)

14. Beschluss über d. förmliche Festlegung d. Sanierungsgebietes (§ 142 BauGB)

Der Beschlussfassung der Gemeinde über die Sanierungssatzung muss eine qualifizierte Grundlage zugrunde liegen, aus welcher sich das Erfordernis für die Sanierung ergibt; grds. ist das das Ergebnis der vorbereitenden Untersuchungen gem. § 141 BauGB.

Die Sanierungssatzung bedarf jedoch keiner Begründung; wobei eine solche für die verwaltungsinterne Dokumentation als sinnvoll und geboten erachtet wird.

Sie muss zu ihrer Rechtsverbindlichkeit ortsüblich bekannt gemacht werden.

Mit der Sanierungssatzung werden durch den Beschluss unter Angabe der Ermächtigungsgrundlage förmlich festgelegt:

- Sanierungsgebiet mit Bezeichnung,
- ggf. Ersatz- und Ergänzungsgebiete,
- das Sanierungsverfahren (vereinfacht oder umfassend),
Regelung zur Anwendung von bodenrechtlichen Vorschriften nach §§ 144 u. 145 BauGB (sanierungsrechtliche Genehmigungsvorbehalt) sowie §§ 152 bis 156 BauGB (Ausschluss der §§ 152 bis 156 BauGB; vereinfachtes Verfahren, wenn diese für die Durchführung nicht erforderlich sind und hierdurch die Sanierung voraussichtlich nicht erschwert wird), und
- Zeitraum (Frist) von grundsätzlich max. 15 Jahren.

Die gem. § 142 Abs. 3 S. 2 BauGB postulierte Bezeichnung des Sanierungsgebietes erfordert eine eindeutige Abgrenzung des Gebietes, die wie folgt sichergestellt werden kann:

- Aufzählung der einzelnen Grundstücke mit ihren Flurstücksbezeichnungen,
- Grenzbeschreibung durch eindeutige Linien, Straßenverläufe und ggf. auch Grundstücksgrenzen,
- zeichnerische Darstellung in einer geeigneten Karte oder
- Kombination von zeichnerischer und beschreibender Darstellung.

15. Abgrenzung des Sanierungsgebietes (§ 142 Abs. 1 S. 2 BauGB)

Das Sanierungsgebiet wird so begrenzt, dass sich die städtebauliche Sanierung als Gesamtmaßnahme zweckmäßig durchführen lässt. Für Erwägungen der Gemeinde zur Zweckmäßigkeit geben die in der Planung festgelegten Ziele und Maßnahmen, die Organisation der Sanierungsdurchführung und die langfristige Bereitstellung von Förderungsmitteln notwendige Hinweise.

Rechtsprechung:

„Nach § 142 Abs. 1 Satz 2 BauGB ist das Sanierungsgebiet so zu begrenzen, dass sich die Sanierung zweckmäßig durchführen lässt. Der Gesichtspunkt der zweckmäßigen Durchführung setzt einerseits nicht nur der räumlichen Ausdehnung Grenzen, sondern ermächtigt die Gemeinde andererseits auch dazu, im Interesse der zweckmäßigen

Durchführung des Sanierungsgebietes in räumlicher Hinsicht weit genug zu erstrecken. Maßgebend sind insoweit die Zwecke und Ziele der Sanierung, die aus dem bis zur Gebietsfestlegung erarbeiteten Sanierungskonzept zu entnehmen sind.“ (OVG NRW, Urteil vom 19.01.2011, 2 D 146/08.NE)

Bei den danach geforderten Entscheidungen unterliegt die Gemeinde dem Abwägungsgebot aus § 136 Abs. 4 Satz 3 BauGB (öffentliche und private Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen).

- Grundstücke

Es können auch Grundstücke öffentlicher Aufgabenträger im Sinne von § 139 Abs. 1 BauGB in das Sanierungsgebiet einbezogen werden, ohne dass es einer förmlichen Zustimmung dieser öffentlichen Aufgabenträger bedarf (z.B. brachliegende Bundesbahnflächen; Hinweis: Seit der Privatisierung von Bahn und Post fallen diese nicht mehr unter den Begriff der Sondervermögen bzw. öffentlichen Aufgabenträger). Diese Grundstücke unterliegen dann der Genehmigungspflicht nach §§ 144, 145 BauGB und der Preisprüfung gemäß § 153 Abs. 2 BauGB, soweit diese Vorschriften nicht ausgeschlossen wurden. Der Zustimmungsvorbehalt des Bedarfsträgers nach § 146 Abs. 2 BauGB bezieht sich nur auf die Durchführung von städtebaulichen Maßnahmen auf diesen Grundstücken, sofern diese den Zwecken der Bedarfsträger noch dienen. Bei Nutzungsänderungen haben die Bedarfsträger die Gemeinde gemäß § 139 Abs. 2 Satz 2 BauGB zu informieren.

In das Sanierungsgebiet können auch Grundstücke einbezogen werden, auf denen keine städtebaulichen Missstände vorliegen. Andererseits können einzelne Grundstücke, die von der Sanierung nicht betroffen werden, aus dem Sanierungsgebiet ganz oder teilweise ausgenommen werden (§ 142 Abs. 1 Satz 3 BauGB). Dies ist jedoch nicht möglich bei Grundstücken,

- auf denen Ordnungs- oder Baumaßnahmen durchgeführt werden müssen,
- auf denen während der Durchführung der Sanierung bauliche oder sonstige Veränderungen verhindert werden sollen,
- für die eine Verbesserung der Erschließung in Betracht kommt,
- bei denen mit einer sanierungsbedingten Steigerung des Bodenwerts zu rechnen ist.

- Erschließungsanlagen

- Sollen zur Durchführung der Sanierung Erschließungsanlagen hergestellt, erweitert oder verändert werden, so werden die betreffenden Flächen in das Sanierungsgebiet einbezogen, wenn die Sanierung im umfassenden Verfahren durchgeführt wird. Straßenflächen und Plätze sind in ihrer vollen Breite zu berücksichtigen.
- In das Sanierungsgebiet werden auch alle Grundstücke einbezogen, die durch die betreffende Anlage erschlossen werden, insbesondere angrenzende Grundstücke. Die Einbeziehung dieser Grundstücke ist im umfassenden Verfahren erforderlich, um ein einheitliches Verfahren bei der Abschöpfung von Ausgleichsbeträgen zu erreichen. Es soll vermieden werden, dass wegen der Herstellung, Erweiterung oder Veränderung einer Erschließungsanlage teils Ausgleichsbeträge, teils Erschließungsbeiträge erhoben werden müssen.
- Durch eine Sanierung bedingte Erschließungsanlagen (z.B. ein Kinderspielplatz für die Bewohner des Sanierungsgebiets) können auch außerhalb des Sanierungsgebiets liegen (§ 147 Abs. 1 S. 3 BauGB).

- Größe des Sanierungsgebiets

Bei der räumlichen Festlegung des Sanierungsgebiets hat die Gemeinde einen Entscheidungsspielraum. In erster Linie wird es von den Verhältnissen, Zielsetzungen und der Art der Durchführung im Einzelfall abhängen, ob das Sanierungsgebiet einen kleineren oder größeren Umfang haben soll.

Hinweise:

- Kleinere Gebiete empfehlen sich, wenn eine Umstrukturierung das Ziel der Sanierung ist. Bei erhaltenden Sanierungsmaßnahmen im vereinfachten Verfahren können größere Sanierungsgebiete in Betracht gezogen werden.
- Es ist davon auszugehen, dass das Einbeziehen des gesamten Gemeindegebietes oder große Teile davon in ein Sanierungsgebiet die Voraussetzungen für eine Festlegung nicht erfüllt.
- Das Einbeziehen von Flächen in Randbereichen, in denen keine Missstände im öffentlichen Bereich nachgewiesen werden können, lässt sich in der Regel nur schwerlich begründen.

16. Bestandskraft der Sanierungssatzung

Mit der Bekanntmachung wird die Sanierungssatzung gemäß § 143 Abs. 1 BauGB rechtsverbindlich. Lagen die Voraussetzungen zur Festlegung des Sanierungsgebietes bei dem Satzungsbeschluss allerdings nicht vor, ist die Sanierungssatzung rechtswidrig. Sind die Verletzungen von Verfahrens- und Formvorschriften beachtlich, führt dies zur Nichtigkeit der Sanierungssatzung (§§ 214 und 215 BauGB).

Rechtsprechung:

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat mit einem Urteil eine Satzung für unwirksam erklärt, weil zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Satzung wesentliche Voraussetzungen nicht vorgelegen haben. Gem. dem Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30.09.2010, 4 C 1718/09.N, zählen zu den in § 142 Abs. 1 BauGB genannten Erfordernissen für den Erlass einer Sanierungssatzung (Voraussetzungen für die Bestandskraft der Sanierungssatzung; siehe auch Kommentar Ernst/ Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 142 Rn. 38) insbesondere

- die ausreichend abgesicherte Feststellung, dass städtebauliche Missstände i.S.d. § 136 Abs. 2 BauGB vorliegen, deren Behebung städtebauliche Sanierungsmaßnahmen unter den Voraussetzungen des § 136 Abs. 1 BauGB erfordern,
- die Benennung der allgemeinen Ziele und Zwecke der Sanierung, ohne die die gesetzlichen Voraussetzungen für die Festlegung des Sanierungsgebiets nicht beurteilt werden können, und
- die gleichfalls ausreichend abgesicherte Feststellung, dass die Sanierungsmaßnahme (als Gesamtmaßnahme) im Allgemeinen durchführbar erscheint (vgl. § 141 Abs. 1 BauGB).

Literatur, Quellen:

- Fachkommission Städtebauliche Erneuerung der ARGEBAU: Mustererlass Städtebauförderung
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg: Arbeitshilfe für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach dem Baugesetzbuch (BauGB)
- Ernst/Zinkahn/Bielenberg: Kommentar zum Baugesetzbuch; Verlag C.H.Beck, München
- Baugesetzbuch (BauGB)
- Einkommensteuergesetz (EStG)
- Baunutzungsverordnung (BauNVO)

Rechtsprechung:

- Bundesverwaltungsgericht
- Hessischer Verwaltungsgerichtshof
- Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg
- Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen
- Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz