



Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Arbeitshilfe

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Arbeitshilfe

vorgelegt vom Institut für Bodenmanagement (IBoMa)
Stadtforschung, Planung, Bodenordnung, Wertermittlung
Dr.-Ing. Egbert Dransfeld

in Kooperation mit der
STATTAU Stadtentwicklungsgesellschaft mbH Berlin

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	8
I Einleitung	9
II Das Instrumentarium im Überblick	10
1 Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme als Teil des Baugesetzbuches	10
2 Voraussetzungen für die Anwendung des Sanierungsrechts	13
3 Die vorbereitenden Untersuchungen	15
4 Sanierungssatzung und Sanierungsgebiet	19
5 Durchführung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme	24
6 Abschluss einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme	28
III Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in der Praxis	32
1 Untersuchung der Fallbeispiele	32
2 Wichtige Fragestellungen für die Praxis	38
2.1 Detailfragen zu vorbereitenden Untersuchungen	38
2.1.1 Wann kann von vorbereitenden Untersuchungen abgesehen werden?	38
2.1.2 In welchem Verhältnis stehen integrierte Handlungskonzepte zu vorbereitenden Untersuchungen?	39
2.1.3 Welche Ausgangslagen haben städtebauliche Missstände?	39
2.1.4 Wozu werden Kosten- und Finanzierungsübersichten benötigt und wie sind sie aufgebaut?	41
2.1.5 Welche Formen der Beteiligung der Öffentlichkeit/Betroffenen/Träger öffentlicher Belange empfehlen sich wann? Welche Schritte sind rechtlich vorgeschrieben und welche sind optional?	41
2.1.6 Was ist ein Sozialplan, wozu wird er benötigt und was ist zu beachten?	42
2.2 Detailfragen zur Sanierungssatzung	43
2.2.1 Was ist zu tun, wenn für das geplante Sanierungsgebiet bereits (teilweise) ältere, noch nicht aufgehobene Sanierungssatzungen bestehen?	43
2.2.2 Wann empfiehlt sich das umfassende Verfahren und wann das vereinfachte? Wann sollten im vereinfachten Verfahren Genehmigungsvorbehalte eingesetzt werden?	43
2.2.3 Wie wird ein Sanierungsgebiet „richtig“ abgegrenzt?	46
2.2.4 Sind „Sanierungsinseln“ innerhalb größerer anderer Förderkulissen und zwischen umfassenden und vereinfachten Sanierungen möglich?	49
2.2.5 Für welche Gebiete und Gebietstypen kommen städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in Frage? Gibt es eine Mindestgröße?	49

2.3 Detailfragen bei der Anwendung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen	51
2.3.1 Werden für die Sanierungsmaßnahme städtebauliche Gestaltungs- und Nutzungskonzepte (Sanierungsrahmenplan, städtebauliches Zielkonzept) benötigt und wie müssen diese aussehen?	51
2.3.2 Kann im Laufe des Sanierungsverfahrens die Verfahrensart gewechselt werden und was ist dabei zu beachten?	53
2.3.3 Wie funktionieren Genehmigungsvorbehalte konkret? Worin liegen ihre Anwendungsmöglichkeiten und ihre Grenzen?	55
2.3.4 Welche Verwaltungsstruktur und welche Kompetenzverteilung in der Verwaltung sind für eine erfolgreiche Durchführung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme erforderlich?	60
2.3.5 Was ist ein Sanierungsträger? Welche Aufgaben kann er übernehmen, welche nicht? Wann ist sein Einsatz sinnvoll? Was ist ein Sanierungsbeauftragter?	63
2.3.6 Was sind Ausgleichsbeträge und wie werden sie erhoben? Wie sind sanierungsrechtliche Bodenwertsteigerungen zu ermitteln? Wann sind welche Schritte in der Wertermittlung durchzuführen? Was sind Ablösevereinbarungen?	66
2.3.7 Welche steuerrechtlichen Vorteile hat das Sanierungsrecht und wie können diese genutzt werden?	72
2.3.8 Wie lassen sich die Sanierungsziele – nach formeller Aufhebung der Sanierungssatzung – verstetigen?	76
2.3.9 Was sind typische Fallkonstellationen in der Genehmigungspraxis? Ist eine Verfahrenserleichterung durch Allgemeinverfügungen möglich? Wie erfolgen Preisprüfungen? Wann kommt es zum Übernahmeverlangen?	77
2.3.10 Wie werden städtebauliche Sanierungsmaßnahmen bei Hinzuziehung eines Sanierungsträgers im Kommunalhaushaltsrecht NRW behandelt?	82
2.3.11 Was ist notwendig, damit die städtebauliche Sanierungsmaßnahme auch in ländlichen Regionen eingesetzt werden kann?	83
2.3.12 Wie lassen sich Belange des Klimaschutzes mit dem Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme umsetzen?	84
IV Fazit und Ausblick	86
Quellenverzeichnis	88
Impressum	91

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Das Städtebaurecht im BauGB	10
Abb. 2:	Instrumente des Besonderen Städtebaurechts, §§ 136 – 191 BauGB	11
Abb. 3:	Ablauf vorbereitender Untersuchungen	16
Abb. 4:	Gegenstände der vorbereitenden Untersuchungen und Untersuchungsmaßstäbe nach Fieseler	16
Abb. 5:	Abwägung nach Fieseler	17
Abb. 6:	Überblick über die satzungsrechtlichen Bestimmungen	20
Abb. 7:	Varianten des Sanierungsverfahrens nach Fieseler	21
Abb. 8:	Erforderlichkeit des umfassenden Verfahrens	22
Abb. 9:	Auswahl von Durchführungsmaßnahmen (nicht abschließend)	26
Abb. 10:	Abschluss der Sanierung nach Fieseler	29
Abb. 11:	Finanzierung der Sanierungsmaßnahme	30
Abb. 12:	Vorschriften nach Aufhebung der Satzung	31
Abb. 13:	Kriterien für die Wahl der Verfahrensart	44
Abb. 14:	Bedeutung des Anfangswertes bei Grunderwerbsvorgängen	45
Abb. 15:	Gebietsabgrenzung im umfassenden Sanierungsverfahren	48
Abb. 16:	Gebietsabgrenzung im vereinfachten Sanierungsverfahren	48
Abb. 17:	Beispiele für mögliche „Verfahrensinseln“	49
Abb. 18:	Unterschiedliche Typen von Sanierungsgebieten bzw. Nichttyp	50
Abb. 19:	Schritte beim Verfahrenswechsel nach Fieseler	54
Abb. 20:	Übersicht Genehmigungstatbestände und -freistellungen	56
Abb. 21:	Bearbeitungsschritte Sanierungsgenehmigung	57
Abb. 22:	Hoheitliche Aufgaben der Gemeinde im Rahmen der Sanierung (Auswahl)	64
Abb. 23:	Voraussetzungen der Beauftragung als Sanierungsträger gemäß § 158 BauGB	65
Abb. 24:	Struktur eines Sanierungsträgervertrags (Auswahl)	66
Abb. 25:	Spannungsverhältnis Sanierungsmaßnahme und Bodenwertsteigerungen	67
Abb. 26:	Modell sanierungsbedingter Bodenwerterhöhungen	67
Abb. 27:	Ausgleichsbetragserhebung im umfassenden Verfahren	69
Abb. 28:	Beispiele für werterhöhende Komponenten	70
Abb. 29:	Schema zur Diskontierung des Ablösebetrages	72
Abb. 30:	Anwendung § 7 h EStG	74

Kartenverzeichnis

Karte 1:	Lage der Fallbeispiele	32
Karte 2:	Beispiel für eine Rahmenplanung – Mängelkarte	52
Karte 3:	Beispiel für eine Rahmenplanung – städtebauliches Zielkonzept	52
Karte 4:	Beispiel für eine Rahmenplanung – Maßnahmenkonzept	53

Abkürzungsverzeichnis

AfA	Absetzung für Abnutzung	KAG	Kommunalabgabengesetz
BauGB	Baugesetzbuch	Kap.	Kapitel
BauO NRW	Bauordnung Nordrhein-Westfalen	KoFi	Kosten- und Finanzierungsübersicht
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	Mod.	Modernisierung
B-Plan	Bebauungsplan	o. ä.	oder ähnliche/s
bspw.	beispielsweise	ÖbVI	öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren
bzw.	beziehungsweise	s.	siehe
d. h.	das heißt	s. o.	siehe oben
EStG	Einkommensteuergesetz	SEG	Städtebauliche Entwicklungsgesellschaft
etc.	et cetera	sog.	sogenannte/s/r
ff.	fortfolgende	TÖB	Träger öffentlicher Belange
FNP	Flächennutzungsplan	u. a.	unter anderem; und andere
GBO	Grundbuchordnung	u. a. m.	und andere mehr; und anderes mehr
GFZ	Geschossflächenzahl	u. U.	unter Umständen
GG	Grundgesetz	UVgO	Unterschwelvenvergabeverordnung
ggf.	gegebenenfalls	v. a.	vor allem
Go NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen	vgl.	vergleiche
GRZ	Grundflächenzahl	VgV	Vergabeverordnung
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haus- haltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)	VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
i. d. R.	in der Regel	VU	vorbereitende Untersuchungen
i. S. d.	im Sinne des	WEG	Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht (Wohnungseigentumsgesetz)
ISEK	integriertes Stadterneuerungskonzept	z. B.	zum Beispiel
ImmoWertV	Immobilienwertermittlungsverordnung		
Inst.	Instandhaltung		

Vorwort

Bei besonderen städtebaulichen Problemlagen können die Kommunen die sanierungsrechtlichen Instrumente des Baugesetzbuches nutzen. Es gewährt den Städten und Gemeinden zeitlich und räumlich begrenzte Eingriffsrechte, um die Sanierungsziele im Sinne des Allgemeinwohls zügig zu erreichen. Hinzu kommen in Sanierungsgebieten zusätzliche Investitionsanreize für Private in Form von Abschreibungen nach dem Einkommenssteuergesetz.



Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben das Besondere Städtebaurecht in letzter Zeit immer weniger angewendet und stattdessen in Sanierungsgebieten überwiegend auf Städtebaufördermaßnahmen mit kooperativen Verfahren gesetzt. Einerseits ist das zu begrüßen, denn Lösungen im Konsens mit Eigentümern, Nutzern und Anwohnern haben Vorrang. Andererseits kommen kooperative Ansätze auch an ihre Grenzen – besonders dann, wenn die eigentlich erforderlichen privaten Investitionen keine ausreichenden Renditen erwarten lassen.

In solchen schwierigen städtebaulichen Situationen ist das Besondere Städtebaurecht hilfreich. Die damit verbundenen Eingriffsrechte können kooperative Verfahren sinnvoll ergänzen, Prozesse steuern und Entwicklungen beschleunigen. Dies gilt gleichermaßen für Stadtteile einer Großstadt, für Quartiere in den Mittelstädten und für Ortsteile einer Kleinstadt oder eines Dorfes.

Um die Möglichkeiten des Besonderen Städtebaurechts zu verdeutlichen, haben wir die Arbeitshilfe „Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen“ beauftragt. Diese Publikation, erstellt vom Institut für Bodenmanagement und von der STATTAU Stadtentwicklungsgesellschaft mbH, soll den Städten und Gemeinden beim Einstieg in städtebauliche Sanierungsmaßnahmen helfen. Die Anwendung des Sanierungsrechts kann die Umsetzung von Städtebaufördermaßnahmen erleichtern und beschleunigen. Kommunale Stadterneuerungs- und Stadtumbaumaßnahmen können so zielgerichteter umgesetzt werden und noch größere Wirkungen entfalten.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ina Scharrenbach'.

Ina Scharrenbach

Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

I Einleitung

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme ist seit vielen Jahrzehnten ein bewährtes Instrumentarium des Besonderen Städtebaurechts und gibt Kommunen die Möglichkeit, schwerwiegenden städtebaulichen Problemlagen zu begegnen. Sie beinhaltet Eingriffsrechte für Kommunen, die weit über die des Allgemeinen Städtebaurechts hinausgehen und so den Kommunen erlauben, ihre Sanierungsziele für das betroffene Quartier im Sinne des Allgemeinwohls zielgerichtet und zügig umzusetzen.

Gleichwohl scheuen viele Kommunen den Einsatz dieses Instrumentariums. Die Gründe dafür können vielschichtig sein. So sind dem Einsatz der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme aufgrund der tiefgehenden Eingriffsrechte der Kommune rechtliche Grenzen gesetzt. In vorbereitenden Untersuchungen muss zunächst das Erfordernis zur Anwendung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen nachgewiesen werden. Den Betroffenen stehen rechtliche Wege offen, Sanierungssatzungen zu beklagen. Schließlich ist die Durchführung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme mit finanziellem und personellem Aufwand für die Kommunen verbunden und erfordert umfassende Kenntnisse des Sanierungsrechts innerhalb der kommunalen Verwaltung.

Die Arbeitshilfe soll über die Möglichkeiten und Vorteile informieren, die das Instrument sowohl für die Kommunen als auch für die Betroffenen hat. Sie soll Wissen über das Verfahren vermitteln, Vorbehalte gegenüber diesem Instrument auflösen und praktische Hilfestellung bei der Anwendung des Instruments geben. Dazu werden die Grundlagen des Sanierungsrechts aufbereitet, aber auch Sanierungsbeispiele – über Nordrhein-Westfalen hinaus – aus der Praxis untersucht. Begleitet wurde die Arbeit von einem Diskussionsprozess in einem eigens gebildeten Arbeitskreis „Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in NRW“ mit ausgewählten Kommunen und den Bezirksregierungen sowie mit Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände.¹

Das vorliegende Werk erhebt nicht den Anspruch, ein Kompendium zum Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme zu sein, vielmehr stehen Antworten zu ausgewählten praktischen Fragen aus dem „Sanierungsalltag“ in „Dossiercharakter“ im Vordergrund, das heißt die Arbeitshilfe dient als eine Art Nachschlagewerk für konkrete Einzelfragen. Es soll gezeigt werden, welchen hohen Wert das Instrument für die Stadtentwicklung und Stadterneuerung bis heute hat.

Ziel und Anspruch der Arbeit ist es, einen substantiellen Beitrag zum besseren praxisnahen Verständnis der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme zu liefern, einen Einstieg in das Sanierungsrecht zu schaffen und das Potential des Instruments für eine kluge und nachhaltige Stadterneuerung zu verdeutlichen.

Hinweis: Die Arbeitshilfe wird durch einen gesonderten **Anlageband** ergänzt, der zahlreiche Mustervorlagen, insbesondere für die Durchführung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme enthält. Zudem sind dort die Fallbeispiele ausführlich beschrieben und ein Ablaufplan zum gesamten Verfahren enthalten. Die Muster und der Ablaufplan verstehen sich beispielhaft. Sie können nicht in jedem Fall ohne weiteres übernommen werden, sondern sind der Situation vor Ort anzupassen. Bei den Vorlagen und Mustern handelt es sich um Beispiele aus der Praxis; eine Gewährleistung dafür, dass diese rechtlich einwandfrei sind, kann nicht gegeben werden. Generell können die genannten Hinweise eine rechtliche Beratung im Einzelfall nicht ersetzen.

¹ Im Arbeitskreis waren folgende Städte und Gemeinden vertreten: Dortmund, Düren, Duisburg, Gelsenkirchen, Herten und Rheine.

II Das Instrumentarium im Überblick

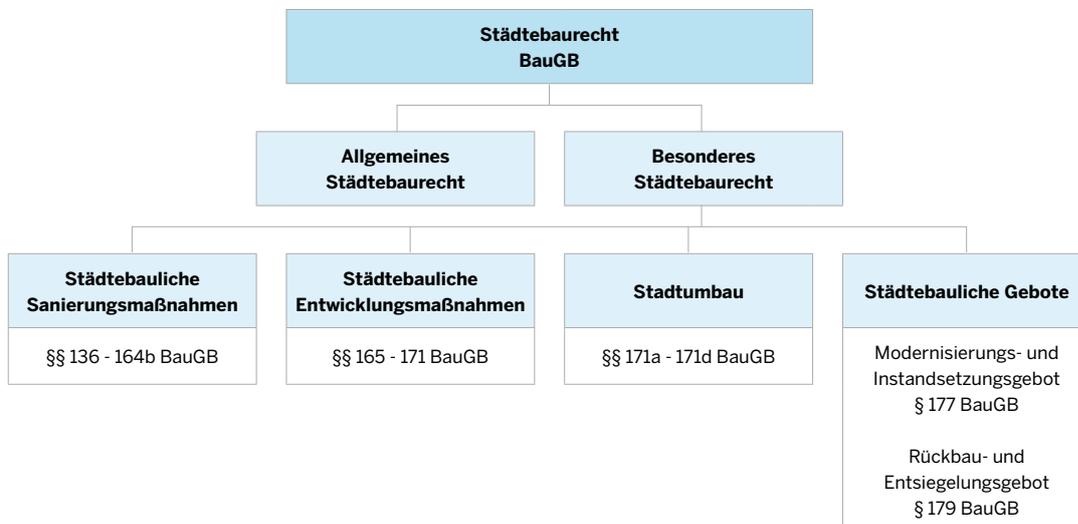
1 Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme als Teil des Baugesetzbuches

Kommunen haben im Normalfall die Entwicklung ihrer Stadtteile und Quartiere im Blick. Sobald eine Kommune Quartiere mit ausgeprägten Problemlagen identifiziert hat, ergeben sich unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten. Reichen die bauplanungsrechtlichen Instrumente des Allgemeinen Städtebaurechts nicht mehr aus, so benötigt die betroffene Kommune Alternativen, die ihr einen erweiterten Mitteleinsatz mit ggf. auch größeren Steuerungs- bzw. Eingriffsmöglichkeiten erlaubt. Dies bietet insgesamt das Besondere Städtebaurecht, das im Baugesetzbuch (BauGB) im zweiten Kapitel in den §§ 136 - 191 normiert ist.

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme ist Teil des Besonderen Städtebaurechts (§§ 136 - 164b BauGB). Sie ist aber als Rechtsinstrumentarium im BauGB eingebettet, und nicht etwa davon getrennt zu beachten. Die Instrumente des Allgemeinen Städtebaurechts werden zur Durchführung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme in der Regel komplementär angewendet; auf sie kann keineswegs verzichtet werden. Das BauGB ist daher in seiner gesamten Breite für den Erfolg von Sanierungsmaßnahmen von Bedeutung (vgl. Abb. 1).

Das Instrumentarium der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme ist ein Teil des Besonderen Städtebaurechts (§§ 136 - 164b BauGB).

Abb. 1: Das Städtebaurecht im BauGB



Im Unterschied zum Bauordnungsrecht, das in der Kompetenz der Bundesländer liegt, ist das BauGB Bundesrecht. Mit seinen Nebengesetzen, insbesondere Rechtsverordnungen wie der Baunutzungsverordnung, regelt das BauGB das Bauplanungsrecht. Es besteht aus vier Kapiteln.

Das erste Kapitel bildet das Allgemeine Städtebaurecht, in welchem die Bauleitplanung und die Instrumente zu ihrer Umsetzung geregelt sind.

Danach folgt mit dem Zweiten Kapitel das Besondere Städtebaurecht. Das Recht der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme bildet den Auftakt dieses Kapitels, das den „Instrumentenkasten“ der Stadterneuerung beinhaltet.

Besonderes Städtebaurecht: „Instrumentenkasten“ für die Stadterneuerung

Alle diese Instrumente richten sich auf der Handlungsebene stets an die Gemeinde. Gemeinden sind im BauGB die Städte und Dörfer, die als kommunale Selbstverwaltungskörperschaften die unterste Stufe des Staatsaufbaus bilden und über eine eigene Rechtsetzungsbefugnis für das Gemeindegebiet verfügen (Ortsrecht). Es wird i. d. R. durch Satzungen ausgeübt, nur für die drei deutschen Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen gilt die Besonderheit, dass statt Satzungen hier Rechtsverordnungen erlassen werden können (§ 246 BauGB).

Schließlich enthält das BauGB noch ein Drittes und ein Viertes Kapitel, die vor allem verfahrensrechtliche Vorschriften enthalten. Diese sind entsprechend dem im deutschen Recht vorherrschenden „Baukastenprinzip“ auf die Verfahren nach dem Allgemeinen und dem Besonderen Städtebaurecht anzuwenden, selbstverständlich auch im Sanierungsrecht. Das „Baukastenprinzip“ gilt in gleicher Weise auch für bestimmte Rechtsinstrumente des Allgemeinen Städtebaurechts, die als solche zwar dort geregelt sind, aber auch in den Satzungen des Besonderen Städtebaurechts angewendet werden wie das gemeindliche Vorkaufsrecht (§§ 24 ff. BauGB), die Umlegung (§§ 45 ff. BauGB) und die Enteignung (§§ 85 ff. BauGB).

Verfahrensrecht im BauGB erfolgt nach dem „Baukastenprinzip“

Was regelt das Besondere Städtebaurecht?

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme steht am Beginn des Besonderen Städtebaurechts und bildet dort den ersten von insgesamt neun Teilen. Diese enthalten v. a. die zulässigen Typen von städtebaulichen Gesamtmaßnahmen, die sich auf flächenhafte Handlungsszenarien beziehen. Diese Gesamtmaßnahmen werden mit ihrem Geltungsbereich für die betreffenden Teilgebiete von Städten und Gemeinden oft als Gebiets- oder Förderkulissen bezeichnet, weil in ihnen bodenrechtliches Sonderrecht gilt und Städtebaufördermittel eingesetzt werden. Außer den Gebietskulissen enthält das Besondere Städtebaurecht auch einige ergänzende Ermächtigungen für städtebaulich begründete Einzelmaßnahmen: die städtebaulichen Gebote, den Sozialplan und den Härteausgleich sowie die Aufhebung von Mietverhältnissen.

Besonderes Städtebaurecht: zulässige städtebauliche Gesamtmaßnahmen

Der Katalog dieser Instrumente ist abschließend; nur in seinem Rahmen kann die Gemeinde ihre Befugnis zur Schaffung von ortsrechtlichen Instrumenten der städtebaulichen Steuerung ausüben oder Verwaltungsakte erlassen (gesetzliche Ermächtigungsgrundlage). Dabei erfordert nicht jede Gebietskulisse den Erlass einer Satzung. Ortsrecht ist dort erforderlich, wo die städtebaulichen Instrumente hoheitlich in die Eigentumsrechte der Grundstückseigentümer eingreifen, insbesondere durch Genehmigungsvorbehalte und Vorkaufsrechte. Bei vorrangig kooperativ angelegten Verfahren wie der Sozialen Stadt und dem Stadtumbau genügen häufig Gebietskulissen, die durch einfachen Ratsbeschluss festgelegt werden. Unterhalb der Rechtswirkung einer Satzung erzeugen sie als gemeindliches Maßnahmenprogramm eine Selbstbindung der Verwaltung und stellen eine Fördervoraussetzung dar.

Überblick über die Instrumente des Besonderen Städtebaurechts

Abb. 2 Instrumente des Besonderen Städtebaurechts, §§ 136 – 191 BauGB

Erster Teil	§§ 136 -164b	Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen	Satzung
Zweiter Teil	§§ 165 - 171	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	Satzung
Dritter Teil	§§ 171a - 171d	Stadtumbau	Gebietskulisse / Satzung
Vierter Teil	§ 171e	Soziale Stadt	Gebietskulisse
Fünfter Teil	§ 171 f	Private Initiativen zur Stadtentwicklung	Gebietskulisse
Sechster Teil	§§ 172 - 179	Erhaltungssatzung und städtebauliche Gebote	Satzung, Verwaltungsakt
Siebter Teil	§§ 180 - 181	Sozialplan und Härteausgleich	Einzelmaßnahmen
Achter Teil	§§ 182 - 186	Aufhebung von Miet- und Pachtverhältnissen	Verwaltungsakt
Neunter Teil	§§ 187 - 191	Verbesserungen der Agrarstruktur	Einzelmaßnahme / Flurbereinigung

Warum ist die Kenntnis der verschiedenen Instrumente erforderlich?

Die Kenntnis der Instrumente des Besonderen Städtebaurechts ist für die Vorbereitung und Durchführung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen in zweifacher Hinsicht bedeutsam.

Zum einen greift die Sanierungsmaßnahme unter Umständen erheblich in die Rechte der privaten Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer ein, die durch die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes (Art. 14 GG) geschützt sind. Sie darf deshalb nur angewendet werden, wenn zur Behebung städtebaulicher Missstände keine anderen, weniger stark eingreifende Mittel zur Verfügung stehen – das erfordert der verwaltungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen (VU, s. Kap. II.2) ist daher eine Ausschlussprüfung erforderlich, ob sich die angestrebten Ziele auch mit anderen, weniger eingriffsintensiven städtebaulichen Instrumenten erreichen lassen.

Anwendung des Sanierungsrechts muss verhältnismäßig sein

Zum anderen nimmt die Städtebauförderung als wesentliche Finanzierungsquelle für Sanierungsmaßnahmen regelmäßig auf die Instrumente des Besonderen Städtebaurechts Bezug, etwa bei den Förderprogrammen Stadtumbau oder soziale Stadt. Die anderen Instrumente – Satzungen, Gebietskulissen oder Einzelmaßnahmen – sind mit dem Sanierungsrecht kompatibel und können kombiniert werden. In Nordrhein-Westfalen kann die Sanierungsmaßnahme, also der Beschluss einer Satzung, Grundlage für jede Förderkulisse sein.

Wonach richtet sich die Auswahl der städtebaulichen Gesamtmaßnahme?

Neben der gemeindlichen Steuerung des Erneuerungsprozesses durch den Einsatz von Fördermitteln enthält das Sanierungsrecht zahlreiche Möglichkeiten der Steuerung, die in Rechte der Sanierungsbetroffenen eingreifen. Das sind insbesondere das Auskunftsrecht (§ 138 BauGB), die umfassenden Genehmigungsvorbehalte (§§ 144, 145 BauGB) sowie das sanierungsrechtliche Vorkaufsrecht (§ 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB). Wird die Sanierung im umfassenden Verfahren² gemäß § 142 Abs. 1 - 3 BauGB durchgeführt, ist am Ende eine beitragsähnliche finanzielle Beteiligung von den Eigentümerinnen und Eigentümern aufzubringen – die sanierungsbedingte Bodenwerterhöhung wird als Ausgleichsbetrag abgeschöpft (§§ 154 ff. BauGB).

In der Abgrenzung der städtebaulichen Sanierung zu den anderen Instrumenten beziehungsweise Satzungstypen kommt es sowohl auf die Gebietstypik als auch auf den Steuerungsbedarf und die damit verbundene Eingriffstiefe der beabsichtigten Maßnahmen an.

Instrumentenauswahl nach Gebietstypik und Steuerungsbedarf

Nach der Gebietstypik eignet sich das Sanierungsrecht vorrangig für Stadt- oder Dorfgebiete mit baulichem Bestand und noch vorhandener Nutzung. Typischerweise sind das etwa Stadt- oder Dorfkerne bzw. Stadt- oder Ortsteile mit historisch gewachsener Bebauung. Die Notwendigkeit von Rückbaumaßnahmen in Neubausiedlungen der DDR-Zeit ergab in den 1990er Jahren den Anlass für die Förderung des Stadtumbaus, zunächst als „Stadtumbau Ost“. Er gilt heute bundesweit und hat in §§ 171a – 171d Eingang in das BauGB gefunden. Für Konversionsmaßnahmen, also die flächenhafte Umnutzung von größeren Standorten wie nicht mehr benötigte Kasernen, Werkanlagen oder Bahnhofsareale, kommt vorrangig die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165-171 BauGB) in Betracht, je nach Einzelfall kann sich aber auch ein Sanierungsgebiet anbieten.

Nach der Eingriffsintensität kommen bei den „milderen“ Instrumenten v. a. der Stadtumbau – als einfache Gebietskulisse (§ 171a BauGB) oder als Satzung (§ 171d BauGB) – in Betracht, zur Sicherung gegen bestimmte städtebauliche Gefährdungslagen auch die Erhaltungssatzung (§ 172 ff. BauGB). Bei eher kleinteiligen Gebietsveränderungen mit einem oder wenigen mitwirkungsbereiten Eigentümerinnen und Eigentümern kann auch ein B-Plan in Verbindung mit städtebaulichen Verträgen gem. § 11 BauGB ein geeignetes Mittel der Stadterneuerung unterhalb des Sanierungsrechts darstellen.

² Andere Autoren verwenden zudem die Begriffe „Regelverfahren“ oder „allgemeines“ bzw. „volles“ Verfahren. In der vorliegenden Arbeitshilfe werden diese Begriffe synonym verwendet.

Letztlich hängt die Wahl des Instrumentariums von den städtebaulichen Handlungserfordernissen ab. Typischerweise erfolgt die Steuerung eines als notwendig erkannten Erneuerungsprozesses durch die Gemeinde in einer Art „dualen System“, nämlich dem Einsatz von Fördermitteln einerseits und Genehmigungsvorbehalten andererseits. Dies und gegebenenfalls (ggf.) weitere Handlungserfordernisse wie Bodenordnung, Grunderwerb für öffentliche Infrastruktur oder Wohnungsneubau, der Einsatz der steuerlichen Förderung (§ 7h EStG) oder die Umsetzung von Mieterinnen und Mietern, rechtfertigen die Anwendung des Sanierungsrechts zur Erreichung der städtebaulichen Ziele – sein Einsatz wird dann erforderlich und angemessen sein. Als Grundregel kann gelten: Je höher die Komplexität der städtebaulichen Maßnahme, umso mehr ist der Einsatz des Sanierungsrechts gerechtfertigt.

Auswahl des Instrumentariums nach den Erfordernissen der Erneuerung

Noch eingriffsintensiver als das Sanierungsrecht ist im Städtebaurecht nur die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. BauGB). Sie enthält unter anderem (u. a.) ein zwingendes Planungserfordernis (Aufstellung von Bebauungsplänen) und als gesetzliches Grundmodell den Erwerb der Grundstücke des Entwicklungsbereichs durch die Gemeinde (§ 166 BauGB). Dafür ist sogar die Enteignung unter erleichterten Voraussetzungen möglich (§ 169 Abs. 3 BauGB). Im Sanierungsrecht ist dagegen nur die planakzessorische Enteignung möglich.

2 Voraussetzungen für die Anwendung des Sanierungsrechts

Nach der gesetzlichen Definition wird durch eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet (§ 136 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Demnach müssen zwei Voraussetzungen vorliegen: Im ausgewählten Gebiet (Stadt- oder Dorfgebiet) müssen städtebauliche Missstände vorhanden sein und es muss die Absicht bestehen, diese insgesamt zu beheben.

Tatbestand der Sanierung: städtebauliche Missstände

Das Gesetz unterscheidet zwei Arten von städtebaulichen Missständen: Substanzschwächen und Funktionsschwächen.

Substanzschwäche eines Gebiets (§ 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BauGB) liegt vor, wenn die Gebäude, deren Ausstattung und deren Umgebung den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht mehr entsprechen. Die Missstände müssen sich auf das gesamte Gebiet beziehen und haben dadurch ein städtebauliches Gewicht – Einzelfälle ohne Gebietsrelevanz genügen nicht. „Klassische“ Ausstattungsschwächen von Gebäuden und Wohnungen entstehen infolge unterlassener Instandhaltung (Inst.) und Modernisierung (Mod.). Eine Substanzschwäche liegt häufig auch durch die unzureichende energetische Sanierung der Gebäude vor.

Substanzschwächen: Zustand der Gebäude

Funktionsschwächen (§ 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BauGB) liegen vor, wenn das Gebiet die ihm innerhalb der Gemeindestruktur bereits zugewiesenen Aufgaben oder eine künftig zu erfüllende Funktion nicht erfüllt. Dies kann beispielsweise (bspw.) die Funktion als Zentrum eines Stadtteils oder der Gesamtstadt (ggf. mit Umlandbezug) sein, oder die Funktion als Wohnstandort in der Nachbarschaft von Industriestandorten. Künftige Funktionen können sich aus dem Entwicklungskonzept der Gemeinde ergeben. In jedem Fall muss sich die Beeinträchtigung des Gebiets in seiner Funktion als erheblich darstellen, um einen städtebaulichen Missstand zu begründen.

Funktionsschwächen: Verlust und Nichterfüllung von Gebietsfunktionen

Das Gesetz enthält in § 136 Abs. 3 BauGB Indikatoren für beide Grundtypen städtebaulicher Missstände. Die dortige Aufzählung ist zwar nicht abschließend, so dass auch unbenannte Sachverhalte herangezogen werden können. Im Interesse der Rechtssicherheit wird es aber regelmäßig liegen, wenn das Analyseergebnis der VU die im Gesetz genannten Indikatoren abbildet, soweit sie im Einzelnen gegeben sind.

Bei der Prüfung des Vorliegens von städtebaulichen Missständen hat die Gemeinde einen Beurteilungsspielraum, der gerichtlich nicht nachprüfbar ist. Der Sachverhalt wird im Rahmen einer Prognose bewertet. Hierbei ist eine vorhandene Tendenz in der Entwicklung des Gebiets zu berücksichtigen und das Gesamtbild der Missstände muss sich als hinreichend schwerwiegend darstellen. Ein beginnender Trading Down Prozess kann die festgestellten Substanz- oder Funktionsschwächen soweit verstärken, dass sie die Anwendung des Sanierungsrechts rechtfertigen – die Gemeinde muss nicht warten, bis gänzlich unakzeptable Zustände eingetreten sind!

Vorliegen städtebaulicher Missstände: Beurteilungsspielraum und Prognose beachten!

Der Nachweis städtebaulicher Missstände indiziert regelmäßig bereits das öffentliche Interesse, das für die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebiets gemäß § 136 Abs. 1 Satz 1 BauGB eine Tatbestandsvoraussetzung ist. Hinzukommen müssen allerdings die Absicht und die Fähigkeit der Gemeinde, die erkannten Missstände zu beheben. Dazu sind zwei Elemente erforderlich: Einerseits ein Maßnahmenkonzept, das die angestrebte Entwicklung des Gebiets skizziert, und andererseits die notwendigen Ressourcen, u. a. Finanzmittel, diese Entwicklung im Rahmen eines Sanierungsgebiets zu realisieren. Auch diese Elemente sind durch die VU zu belegen.

Städtebauliche Missstände indiziert öffentliches Interesse an der Sanierung

Das Maßnahmenkonzept bestimmt die allgemeinen und konkreten Ziele der angestrebten Gebietsentwicklung (§ 140 BauGB). Als planerisches Instrument hat sich der Rahmenplan (§ 140 Nr. 4 BauGB) bewährt. Ein qualifizierter (Sanierungs-)Rahmenplan enthält i. d. R. grundstücksscharfe Darstellungen zur angestrebten Nutzung und dem damit verbundenen Veränderungsbedarf. Zudem können informelle Planungsinstrumente wie ein Stadtentwicklungskonzept oder ein integriertes Stadterneuerungskonzept (ISEK) genutzt werden. Ein ISEK erreicht diese Darstellungstiefe eines Rahmenplans nicht zwingend, enthält aber ebenfalls qualifizierte Beschreibungen der geplanten Maßnahmen. Von entscheidender Bedeutung ist der ganzheitliche planerische Ansatz, mit dem die bestehenden städtebaulichen Problemlagen behoben werden sollen. Als Grundregel gilt, dass die Rechtssicherheit der Sanierungsmaßnahme und ihrer Umsetzung umso höher ist, je genauer die Sanierungsziele bestimmt und begründet sind. Allerdings ist die Erreichung der vollen Planungstiefe für den Satzungsbeschluss noch nicht notwendig; das Sanierungsrecht geht hinsichtlich der Planung von deren Fortschreibung aus.

Maßnahmenkonzept erforderlich: Rahmenplan, Stadtentwicklungskonzept oder ISEK

Außerdem ist die Sicherung der notwendigen Ressourcen erforderlich, um ein Sanierungsgebiet rechtsicher festlegen zu können. Zur Finanzierungsseite gehört eine grobe Kostenschätzung aller Einzelmaßnahmen, aus der sich die Kosten der Gesamtmaßnahme ergeben. Sind diese bekannt, ist die Deckung zu klären. I. d. R. wird der Hauptanteil aus der Städtebauförderung kommen (§ 149 BauGB), nachdem die Gemeinde die Förderung beantragt und das Land diese bewilligt hat. Die Gemeinde muss allerdings den notwendigen Eigenanteil zur Verfügung stellen. Beide Komponenten – Fördermittel und gemeindlicher Eigenanteil – stehen für zukünftige Zeiträume jeweils unter Haushaltsvorbehalt. Dieser führt nicht zur Rechtswidrigkeit der Sanierungssatzung, sonst könnte mit einer langjährigen Gesamtmaßnahme niemals begonnen werden. Die Gemeinde verpflichtet sich mit dem Erlass der Sanierungssatzung zur zügigen Durchführung der Sanierung (Zügigkeitsgebot) und geht dazu eine Selbstbindung ein.

Durchführbarkeit der Sanierung prüfen und darlegen! Nachweis der Finanzierbarkeit! Sanierungssatzung: Zügigkeitsgebot

Die Kommune muss sich bereits mit dem Beschluss über die Sanierungssatzung gemäß § 142 BauGB darauf festlegen, bis wann sie die Sanierungsmaßnahme vollends realisieren will. Eine Frist von 15 Jahren soll hierbei gemäß § 142 Abs. 3 Satz 3 BauGB nicht überschritten werden. Diese Regelung ist eine deutliche Verschärfung gegenüber früheren Sanierungen, die teils über mehrere Jahrzehnte nicht formal beendet wurden.

Neben den Eigenanteilen zur Städtebauförderung muss die Verwaltung der Gemeinde die notwendige Verwaltungskraft bereitstellen, also ausreichende Kapazitäten zur Bearbeitung der Sanierungsmaßnahme vorhalten oder schaffen (Konzentrationsgebot). Von entscheidender Bedeutung ist hierbei häufig die Einschaltung externer Dienstleister, z. B. ein Sanierungsträger oder ein sonstiger Beauftragter (§§ 157 ff. BauGB). Der Sanierungsträger bringt i. d. R. Bearbeitungskapazität und wichtiges Knowhow mit, seine Kosten sind förderfähig. Unterhalb bzw. neben dem Sanierungsträger werden häufig Planungsbüros und Sonderfachleute eingesetzt wie Sachverständige für Grundstückswerte, Bausachverständige sowie Juristinnen und Juristen (Rechtsanwälte). Größere Stadtverwaltungen verfügen mitunter selbst über kommunale Wertermittlungsstellen und Juristinnen und Juristen im Rechtsamt oder in der Stadtplanung. Zu beachten ist, dass der Aufwand für kommunales Personal nicht förderfähig ist. Auch sind kommunale Entwicklungsgesellschaften als Sanierungsträger nur dann förderfähig, wenn der kommunale Anteil an ihnen 50 % nicht überschreitet.

Verwaltungskraft bereitstellen, Sanierungsträger einsetzen!

Im Rahmen der VU muss eindeutig belegt werden, ob alle Voraussetzungen einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme erfüllt sind. Hierzu zählen das Vorliegen städtebaulicher Missstände, das Maßnahmenkonzept und die Fähigkeit zur Durchführung der Gesamtmaßnahme (vgl. Kap. 3). Zur Sicherung der notwendigen politischen Willensbildung für das Vorhaben empfiehlt es sich, die Verantwortungsträger und Gremien umfassend über diese Themen zu informieren und sie frühzeitig einzubeziehen.

Frühzeitige Einbindung der politischen Gremien

3 Die vorbereitenden Untersuchungen

Aufgrund der Eingriffsmöglichkeiten in das Eigentum von Privatpersonen kann die Durchführung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme nur erfolgen, wenn andere bauplanungsrechtliche Instrumente des Allgemeinen Städtebaurechtes nicht ausreichend sind und bestimmte gesetzliche Voraussetzungen erfüllt sind. Dies ist durch die VU festzustellen.

VU sind Voraussetzung für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Was sind vorbereitende Untersuchungen und wo kommen sie zum Einsatz?

Die Durchführung von VU ist gesetzlich in § 141 BauGB vorgeschrieben. Die Kommune beschließt die Durchführung von VU und gibt dies ortsüblich bekannt.

Vorlage II 3 (1) Einleitungsbeschluss vorbereitende Untersuchungen

Zur Vorbereitung der Sanierung gehören die in § 140 BauGB (abschließend) aufgezählten Verfahrensschritte. Zusammengefasst handelt es sich um die Feststellung des städtebaulichen Handlungsbedarfs, die VU einschließlich der dazu notwendigen Beteiligungsverfahren und den Erlass der Sanierungssatzung. Wenn das Sanierungsgebiet förmlich festgelegt ist, beginnt die Durchführung der Sanierung.

VU sind grundsätzlich ergebnisoffen. Gleichwohl gibt es bereits zum Zeitpunkt der Einleitung der VU eine Grundtendenz, welches Instrument wahrscheinlich zum Einsatz kommen könnte. Es empfiehlt sich, eine Vorstudie durchzuführen bzw. durchführen zu lassen, um für bestimmte Bereiche der Stadt oder der Gemeinde eine grundsätzliche Sanierungsbedürftigkeit feststellen zu lassen (Sanierungsverdachtsgebiet).

Die Voruntersuchungen klären die Anwendungsvoraussetzungen für das Besondere Städtebaurecht. Es werden hierfür alle entscheidungsrelevanten Informationen zusammengestellt. Dabei werden die sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnisse und Zusammenhänge sowie die anzustrebenden allgemeinen Ziele und die Durchführbarkeit der Sanierung im Allgemeinen untersucht und geprüft.

Zweck der VU (§ 141 Abs. 1 BauGB) ist die Gewinnung von Beurteilungsgrundlagen für die Festlegungsvoraussetzungen, unter anderem zu/zur:

- Notwendigkeit der Sanierungsmaßnahme,
- sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnissen,
- Zusammenhängen im Voruntersuchungsbereich,
- Durchführbarkeit der Sanierungsmaßnahme,
- Wahl des „richtigen“ Instruments nach dem Besonderen Städtebaurecht.

Ergebnisse VU: Abschlussbericht

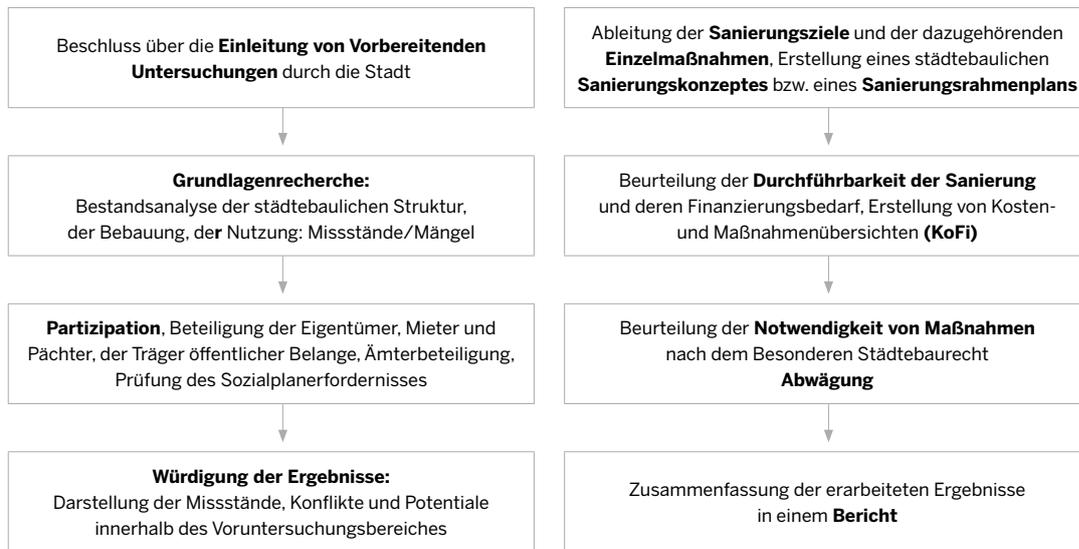
Die Analysen und alle Ergebnisse einer VU werden in einem Abschlussbericht zusammengefasst.

Wie laufen vorbereitende Untersuchungen ab?

Der Ablauf einer VU folgt im Allgemeinen einem bestimmten Muster, das „abgearbeitet“ werden muss (vgl. Abbildung 3). Mindestbestandteile sind neben einer fundierten städtebaulichen Grundlagenrecherche die Beteiligung der Eigentümerinnen und Eigentümer, Mieterinnen und Mieter sowie Pächterinnen und Pächter sowie der Träger öffentlicher Belange (TÖB). Daraus sind Sanierungsziele und Sanierungsmaßnahmen abzuleiten. Ein städtebauliches Sanierungskonzept bzw. ein städtebaulicher Sanierungsrahmenplan wird entwickelt, das bzw. der alle Sanierungsmaßnahmen im Gebiet darstellt. Die Wahl des Sanierungsverfahrens (vereinfachtes oder umfassendes Verfahren) ist abzuleiten; dazu gehört ebenfalls die Abwägung der privaten und öffentlichen Belange.

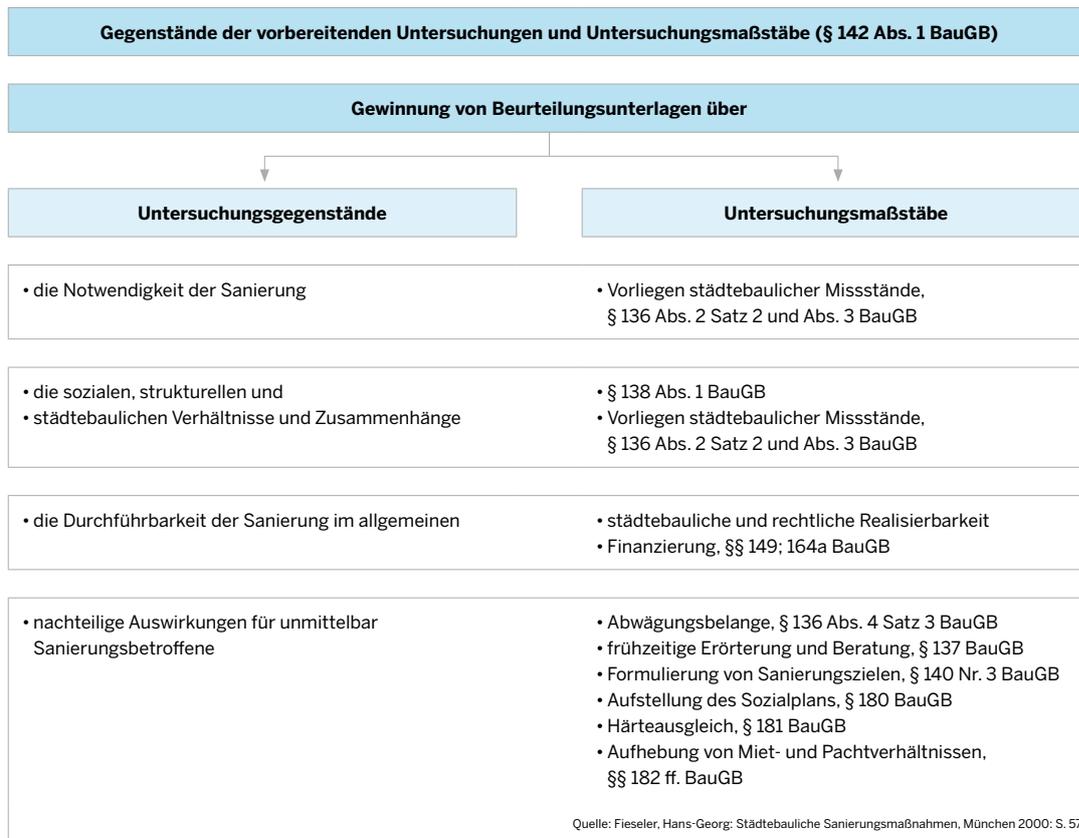
Ablaufschema VU

Abb. 3: Ablauf vorbereitender Untersuchungen



Die folgende Übersicht nach Fieseler zeigt die Gegenstände/Arbeitsschritte der VU und die Untersuchungsmaßstäbe nach dem Sanierungsrecht:

Abb. 4: Gegenstände der vorbereitenden Untersuchungen und Untersuchungsmaßstäbe nach Fieseler



Zur Identifizierung städtebaulicher Missstände sind i. d. R. umfangreiche Analysen verfügbarer Daten und statistischer Ausarbeitungen sowie städtebauliche Bestandsaufnahmen im Gebiet selbst erforderlich; insbesondere ist die Gebäudestruktur zu analysieren. Dabei ist entscheidend, dass diese Analysearbeiten systematisch, aber auch mit einem vertretbaren zeitlichen Aufwand erfolgen, weshalb nicht für jedes Gebäude ein Bestandsgutachten erforderlich ist. Eine sachverständige Inaugenscheinnahme ist im Normalfall zwar erforderlich, aber auch ausreichend.

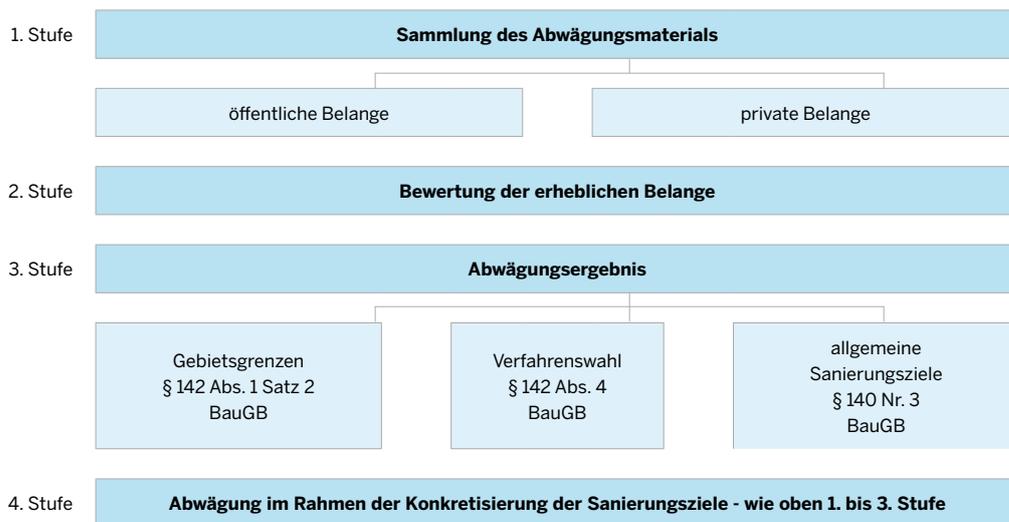
Muster II 3 (2)
Erhebungsbogen
Bestandsaufnahme
Gebäude

Auf Grundlage der Ergebnisse der Bestandsanalyse werden die städtebaulichen Ziele (Sanierungsziele) festgelegt und die entsprechenden Sanierungsmaßnahmen (Ordnungs- und Baumaßnahmen) definiert.

Die Ergebnisse der Bestandsanalysen stellen im Grunde genommen – vergleichbar mit der verbindlichen Bauleitplanung – das Abwägungsmaterial dar, auf dessen Grundlage der Beschluss für eine Sanierungssatzung gefällt werden kann (vgl. Abbildung 5).

Als Grundlage für die planerische Abwägung sollen sich die VU gem. § 141 Abs. 1 BauGB auch auf die nachteiligen Auswirkungen erstrecken, die sich für die von der beabsichtigten Sanierung unmittelbar Betroffenen in ihren persönlichen Lebensumständen, im wirtschaftlichen und im sozialen Bereich voraussichtlich ergeben.

Abb. 5: Abwägung nach Fieseler



Quelle: Fieseler, Hans-Georg: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, München 2000: S. 30

Zeigen die Voruntersuchungen die Erforderlichkeit und die Durchführbarkeit einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme, das heißt es werden städtebauliche Missstände i. S. d. § 136 Abs. 2 und 3 BauGB festgestellt, kann die Stadt die Sanierungssatzung beschließen, wenn sich die Sanierung als durchführbar erweist und die Finanzierung gesichert ist. Die Finanzierbarkeit der Sanierungsmaßnahme wird durch eine Kosten- und Finanzierungsübersicht (KoFi) nachgewiesen, die im Detailierungsgrad vom aktuellen Stand der Planung abhängig ist. Im Anlageband befindet sich eine beispielhafte KoFi.

Feststellung von städtebaulichen Missständen i. S. d. § 136 Abs. 2 und 3 BauGB

Im Ergebnis der VU ist festzustellen, ob die Voraussetzungen für die Anwendung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme vorliegen. Wenn diese vorliegen, ist die Frage zu klären, welche Form des Sanierungsverfahrens anzuwenden ist. Bei der Entscheidung ist die Kommune an die Ergebnisse der VU und die daraus folgende Notwendigkeit gebunden; sie ist nicht frei in ihrer Entscheidung.

Keine freie Wahl des Verfahrens sondern Ergebnis der VU!

Der Gesetzgeber geht zunächst grundsätzlich vom umfassenden Verfahren aus. Soll ein vereinfachtes Verfahren gemäß § 142 Abs. 4 BauGB zum Einsatz kommen, so ist dies explizit darzustellen und die Entscheidung (nachvollziehbar) zu begründen. Grundsätzlich muss die Kommune ihre Entscheidung nach dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausrichten.³

Was gilt es bei der Durchführung vorbereitender Untersuchungen zu beachten?

Ganz grundsätzlich ist zu beachten, dass die Bestandssituation systematisch und vollständig abgearbeitet wird. Die festgestellten städtebaulichen Missstände müssen nachvollziehbar abgeleitet worden sein und im Kontext zu den Sanierungszielen stehen. Die erforderlichen Ordnungs- und Baumaßnahmen müssen dazu geeignet sein, die Sanierungsziele zu erreichen (Abbau der Missstände) und die Durchführbarkeit und Finanzierung der Sanierungsmaßnahme muss gesichert sein. Die erforderlichen Beteiligungsschrit-

³ Vgl. Fieseler: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 2000: S. 75.

te müssen durchgeführt werden und nach einer vollständigen Abwägung der privaten und öffentlichen Belange ist die Sanierung im geeigneten Verfahren zu beschließen. Eine unzureichende Abwägung kann die Rechtssicherheit der Sanierungssatzung in Frage stellen, wenn sie bspw. durch unvollständiges Abwägungsmaterial herbeigeführt, wenn sie ganz ausgefallen ist, sie Defizite aufweist oder die einzelnen Belange untereinander fehlgeichtet worden sind, z. B. indem ein bestimmter öffentlicher Belang ungerechtfertigter Weise für wichtiger als ein privater Belang eingeschätzt worden ist (vgl. Abbildung 5).

Vollständige Abwägung bringt Rechtssicherheit für die Sanierungssatzung

Neben formalen Durchführungsanforderungen an die VU sind Bodenspekulationen zu unterbinden: Die Kommune zeigt mit dem Beschluss über die Einleitung der VU, dass sie ein potentielles städtebauliches Problemgebiet identifiziert hat und in der Folge plant, die Problemlagen aufzulösen. Das bleibt Marktbeobachterinnen und Marktbeobachtern nicht verborgen, so dass bereits mit dem Beschluss über die Einleitung der VU die Gefahr besteht, dass es im Voruntersuchungsbereich zu Bodenspekulationen kommen könnte. Dieses Problem lässt sich durch den Erlass einer Vorkaufsrechtssatzung nach § 25 BauGB (Besonderes Vorkaufsrecht) steuern.

Vorkaufsrechtssatzung bereits zu Beginn der VU!

Es ist darauf zu achten, dass im Voruntersuchungsbereich keinerlei Aktivitäten stattfinden, die die Erreichung der Sanierungsziele erschweren oder verhindern. Das können z. B. Baumaßnahmen sein, die den Sanierungszielen entgegenstehen, da die Sanierungsziele das entscheidende Leitbild für die weitergehenden Maßnahmen bilden.

Was bedeuten vorbereitende Untersuchungen für die Betroffenen?

Betroffene sind alle Menschen, die im Voruntersuchungsbereich leben und arbeiten, insbesondere aber nach dem BauGB Eigentümerinnen und Eigentümer, Pächterinnen und Pächter und/oder Mieterinnen und Mieter von Grundstücken im VU-Gebiet. Die Einleitung und Durchführung von VU bringt für sie Verpflichtungen und Nutzungseinschränkungen mit sich. Deshalb sieht der Gesetzgeber zur Erfüllung der o. a. Aufgaben gem. § 138 BauGB eine Auskunftspflicht der Eigentümerinnen und Eigentümer, Mieterinnen und Mieter, Pächterinnen und Pächter und sonstiger Nutzerinnen und Nutzer von Grundstücken oder Gebäuden vor. Auch die Zurückstellung von Baugesuchen (einschließlich Rückbau) kann im Voruntersuchungsbereich möglich sein, sofern sie die Durchführung der Sanierung erschweren.

Auskunftspflicht nach § 138 BauGB

Gleichzeitig ist die Kommune aufgefordert, die Betroffenen frühzeitig zu informieren und zur Mitwirkung anzuregen. Dazu sollen sie bei der Durchführung von Mod.- und Instandsetzungsarbeiten unterstützt werden, sofern diese den Sanierungszielen nicht entgegenstehen. Zu beachten ist, dass die Arbeiten zu keiner signifikanten Wertsteigerung der Immobilie oder einer Verdrängung der eingesessenen Bevölkerung führen. Bei Sanierungsmaßnahmen, die einen Rückbau von Wohnhäusern und einen Umzug von Bewohnerinnen und Bewohnern beinhalten, ist im Rahmen der VU auch zu prüfen, ob ggf. ein Sozialplan gemäß § 180 BauGB erforderlich ist (vgl. Kap. III 2.1.5).

Prüfung des Erfordernisses eines Sozialplans

Welchen Aufwand verursachen vorbereitende Untersuchungen für die Kommunen?

Die Durchführung der VU bedeutet für Kommunen einen nicht zu unterschätzenden Zeit- und Personalaufwand. Es besteht daher die Möglichkeit der Beauftragung eines Fachbüros. Zwar bedeutet auch die Zusammenstellung und Aufbereitung von Datengrundlagen für das beauftragte Fachbüro einen gewissen Arbeitsaufwand für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in der Gemeinde, aber die Einschaltung eines erfahrenen Büros stellt sicher, dass erfahrene und kompetente Expertinnen und Experten die VU durchführen. Außerdem ist externes Personal grundsätzlich förderfähig.

Beauftragung eines Fachbüros/ Sanierungsträgers

Insgesamt beanspruchen die VU und die anschließende städtebauliche Sanierungsmaßnahme einen langen Zeitraum. An die VU selbst sind keine zeitlichen Vorgaben gerichtet, dennoch muss sichergestellt sein, dass die Daten hinreichend aktuell sind, da sie die Grundlage der Entscheidung sind. Aufgrund von Verzögerungen in den VU kann es u. U. auch erforderlich werden, statistische Daten erneut zu erheben. Bei zügiger Durchführung dauern die VU üblicherweise bis zu einem Jahr.

VU sind in NRW nachträglich über Städtebaufördermittel refinanzierbar, wenn sie zum Beschluss einer Sanierungsmaßnahme führen, die Bewilligung eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns ist hier nicht erforderlich.

4 Sanierungssatzung und Sanierungsgebiet

Die Sanierungssatzung ist die Rechtsgrundlage für alle Vollzugshandlungen der Gemeinde im Sanierungsgebiet, unabhängig davon, ob es sich um schlichtes Verwaltungshandeln, den Erlass von Verwaltungsakten (Bescheiden) oder den Abschluss von sanierungsrechtlichen Verträgen handelt. Auch der Einsatz der Städtebaufördermittel oder anderer Finanzierungsquellen findet seine Grundlage regelmäßig in der Rechtswirksamkeit der Sanierungssatzung.

**Rechtssichere
Satzung ist
Grundlage für alle
Umsetzschritte
der Sanierungs-
maßnahme**

Entsprechend ist beim Erlass der Satzung gründliche Arbeit geboten, denn sie kann von Dritten – insbesondere betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern – mit Rechtsbehelfen angegriffen werden. Gleichwohl stellen sich keine unüberwindbaren Hürden, wie eine Vielzahl von erfolgreichen Sanierungsmaßnahmen in der Geschichte der Bundesrepublik beweist.

Auf dem Weg zu einer rechtssicheren Satzung sind sowohl materiell-inhaltliche als auch formelle Gesichtspunkte zu beachten.

In materieller Hinsicht stellt eine solide VU, die den Maßstäben des § 141 BauGB genügt, die hinreichende Grundlage dar (vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. II.2).

In formeller Hinsicht sind die Vorgaben des BauGB und des Kommunalrechts einzuhalten, die für alle Satzungen gelten. Die sanierungsrechtlichen Vorgaben für die Sanierungssatzung sind in den §§ 142, 143 BauGB enthalten. Dabei enthält § 142 Vorgaben zu den Inhalten der Satzung, während § 143 ihre öffentliche Bekanntmachung regelt. Ergänzend findet das Kommunalrecht Anwendung, in NRW insbesondere § 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

**Wichtiger Grund-
satz: Die Sanie-
rungssatzung
sollte möglichst
dem Ergebnis der
VU folgen!**

Die Satzung selbst ist als „ortsrechtliches Gesetz“ ein recht kurzes Werk; sie kommt mit wenigen §§ aus.

Welche Bestandteile gehören zur Sanierungssatzung?

Die Sanierungssatzung enthält eine Überschrift, die Rechtsgrundlagen, die räumliche Abgrenzung des Sanierungsgebiets (ggf. mit Ergänzungs- und Anpassungsgebieten), Bestimmungen zur Verfahrensart, den Zeitpunkt des Inkrafttretens und den Hinweis auf die Jahresfrist zur Unbeachtlichkeit von Form- und Abwägungsmängeln. Es handelt sich also um den formellen Rahmen der Sanierungsmaßnahme, insbesondere ihren Geltungsbereich und die Festlegung, welche speziellen Rechtsverhältnisse zur Umsetzung der städtebaulichen Erneuerung im Sanierungsgebiet gelten sollen. Die Inhalte des Erneuerungsprogramms finden sich dagegen außerhalb der Satzung.

**Vorlage II 4 (1)
Sanierungs-
satzung für eine
Stadt in NRW**

Was gehört nicht in die Sanierungssatzung?

Nicht formeller Bestandteil der Sanierungssatzung werden die Ergebnisse der VU, also das daraus entstandene Gutachten – der Abschlussbericht – und insbesondere das Sanierungskonzept – Rahmenplan, Stadtentwicklungskonzept, ISEK o. ä. – mit den Einzelmaßnahmen. Sie stellen neben der Analyse des Gebiets einerseits die sachliche Grundlage für die Anwendung des Sanierungsrechts dar, andererseits das Arbeitsprogramm für die Gemeinde.

Der Bericht über die VU ist Bestandteil der Begründung des Ratsbeschlusses, i. d. R. wird – wegen seines Umfangs – auf ihn verwiesen. Damit werden wichtige inhaltliche Bestandteile wie das Maßnahmenkonzept und die KoFi in den Beschluss inkorporiert und auf diese Weise von der Willensbildung in den gemeindlichen Organen erfasst (Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Rat, Ausschüsse). Dies gilt auch für die gemäß § 136 Abs. 4 Satz 3 BauGB vorzunehmende Gesamtabwägung.

Häufig nicht Bestandteil der Satzung, sondern des Ratsbeschlusses, ist die gemäß § 143 Abs. 3 Satz 3 BauGB festzulegende Frist zur Durchführung der Sanierungsmaßnahme. Sie beträgt nach der gesetzlichen Vorgabe bis zu 15 Jahre, enthält als „Soll-Vorschrift“ aber die Möglichkeit zur Verlängerung, wenn die Sanierung (aus sachlichen Gründen) nicht innerhalb der Frist durchgeführt werden kann (§ 142 Abs. 3 Satz 4 BauGB). Diese Frist außerhalb der Satzung – im Ratsbeschluss – zu regeln empfiehlt sich, weil sonst im

**Dauer der Sanie-
rung: Maximal
15 Jahre!**

Falle einer Verlängerung die Satzung als solche geändert werden müsste und damit die Rechtsmittelfrist neu eröffnet würde. Die Formulierung des Gesetzes lässt diese Gestaltung zu, denn die Frist ist lediglich „bei dem Beschluss über die Sanierungssatzung“ festzulegen.

Ein weiterer Bestandteil des Beschlusses ist häufig die erste KoFi, sofern sie nicht bereits Bestandteil des Abschlussberichts der VU ist. Die KoFi hat ihre Grundlage in § 149 BauGB; sie ist im Laufe des Sanierungsverfahrens fortzuschreiben.

**Vorlage II 4 (2)
Beschluss über
Sanierungs-
satzung**

Abb. 6: Überblick über die satzungsrechtlichen Bestimmungen

Regelungsgegenstand	Fundstelle	Darstellung	Wo geregelt?
Gebietsfestlegung	§ 142 Abs. 1 BauGB	textliche Festlegung	Satzungstext
Geltungsbereich	§ 142 Abs. 1 BauGB	Lageplan, Flurstücksliste	Satzungstext, Anlage
Ersatz- und Ergänzungsgebiete	§ 142 Abs. 2 BauGB	Lageplan, Flurstücksliste	Satzungstext, Anlage
Durchführungsfrist	§ 142 Abs. 3 BauGB	textliche Festlegung	Ratsbeschluss
vereinfachtes Sanierungsverfahren	§ 142 Abs. 4 BauGB	textliche Festlegung	Satzungstext
Hinweis auf Anwendung der besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften	§ 143 Abs. 1	textliche Festlegung	Satzungstext
Hinweis auf Jahresfrist für Verfahrensrügen	§ 215 Abs. 2 BauGB	textliche Festlegung	Satzungstext
Ausfertigung, ortsübliche Bekanntmachung, Inkrafttreten	§ 143 Abs. 1 BauGB § 7 GO NRW i. V. m. BekanntmachungsVO NRW		Amtsblatt, Tagespresse, Internet, Aushangsstelle
Sanierungsvermerk im Grundbuch	§ 142 Abs. 2 BauGB	Flurstücksliste	Grundbuch

Wie wird das Sanierungsgebiet zweifelsfrei beschrieben?

Einen ersten Hinweis auf die Lage im Stadtgebiet gibt regelmäßig der Name des Gebiets. Er ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, erleichtert aber die Kommunikation. Von größerer praktischer Bedeutung ist die Gebietsbezeichnung in Städten und Gemeinden, die zeitgleich mehrere Sanierungsgebiete und/oder andere Förderkulissen haben. I. d. R. wird der Name der Gemeinde und/oder des Ortsteils verwendet werden, hinzukommen kann eine charakteristische Lagebezeichnung wie „Altstadt“, „Innenstadt“ oder ähnliche Bezeichnungen.

**Zweckmäßige
Bezeichnung als
Name für das
Sanierungsgebiet
verwenden!**

Prägnantester Bestandteil der Satzung ist die Festlegung des Geltungsbereichs der Sanierungsmaßnahme, also des eigentlichen Sanierungsgebiets.

In formeller Hinsicht muss die Gebietsfestlegung dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen. Eine rein verbale Beschreibung kann dafür ausreichend sein, wenn sich daraus die Zugehörigkeit eines Grundstücks zum Sanierungsgebiet hinreichend genau erkennen lässt. Zweckmäßig ist in jedem Fall zumindest ergänzend ein Lageplan. Der Lageplan kann integrierter Bestandteil der Satzung sein; vorzuziehen ist aber dessen Auslagerung in eine Anlage zum Text. Soll der Lageplan die verbindliche Abgrenzung des Gebiets darstellen, sollte er im Sinne der Eindeutigkeit die Flurstücksgrenzen enthalten. Die Strichdicke der Gebietsgrenze darf den Grenzverlauf nicht verunklaren.

Gebietsabgrenzung muss flurstücks-scharf sein

Wichtig: Zwischen Lageplan und verbaler Beschreibung der Gebietsgrenzen dürfen keine Widersprüche auftreten.

Ermöglicht der Lageplan wegen der Größe des Gebiets oder der gewählten grafischen Gestaltung nicht die grundstücksscharfe Ableitung der Gebietsgrenze, sollte die Satzung als weitere Anlage ein Flurstücksverzeichnis enthalten, auf das ebenfalls verwiesen wird. Dabei ist auf den Vorrang der Liste gegenüber dem Plan hinzuweisen.

Lageplan durch Flurstücksverzeichnis ergänzen

Wie wird die Verfahrensart festgelegt?

Der gesetzliche Regelfall des Sanierungsrechts ist das umfassende Verfahren, d. h. die Anwendung der „Besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften“ der §§ 152 bis 156a BauGB. Diese Vorschriften enthalten die rechtlichen Instrumente zur Dämpfung der Bodenwertsteigerung und zur Erhebung des sanierungsrechtlichen Ausgleichsbetrags. Zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen gehören insbesondere die Begrenzung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen auf den sanierungsunbeeinflussten Grundstückswert (§ 153 Abs. 1 BauGB), die Preisprüfung für Grundstücksgeschäfte (§ 153 Abs. 2 BauGB) und die Begrenzung von Ankaufpreisen durch die Gemeinde oder den Sanierungsträger (§ 153 Abs. 3 BauGB). Das Ausgleichsbetragsrecht folgt mit den §§ 153 bis 155 BauGB (vgl. hierzu ausführlich Kap. III.2.3.7).

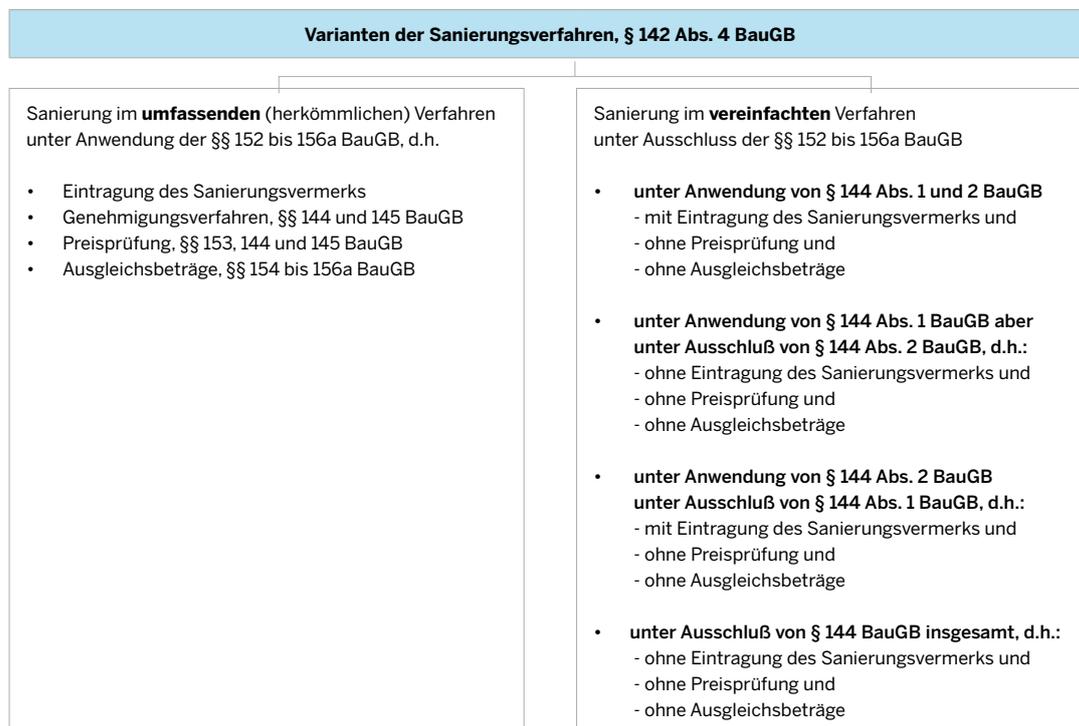
Regel und Ausnahme: umfassendes und vereinfachtes Verfahren

Das Gesetz enthält die Möglichkeit, die Anwendung dieser Vorschriften auszuschließen und auch auf die Genehmigungsvorbehalte des § 144 BauGB ganz oder teilweise zu verzichten – das vereinfachte Sanierungsverfahren gemäß § 142 Abs. 4 BauGB. Nach dem 1. Halbsatz dieser Vorschrift ist die Anwendung der besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften auszuschließen, wenn sie für die Durchführung der Sanierung nicht erforderlich sind und diese voraussichtlich nicht erschwert wird. Dabei handelt es sich um eine gebundene Entscheidung, also ohne Ermessen, aber mit Prognosecharakter („voraussichtlich“). Im Umkehrschluss ist die Gemeinde verpflichtet, das umfassende Verfahren anzuwenden, wenn es für die Durchführung der Sanierung erforderlich ist oder diese durch das vereinfachte Verfahren erschwert würde.

Grundsatz der Erforderlichkeit bestimmt die Verfahrensart

Die folgende Abbildung nach Fieseler gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Varianten des Sanierungsverfahrens:

Abb. 7: Varianten des Sanierungsverfahrens nach Fieseler



Quelle: Fieseler, Hans-Georg: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, München 2000: S. 74; leicht verändert

Wann ist die Anwendung des umfassenden Verfahrens erforderlich?

Das ist der Fall, wenn zumindest einer der tragenden Aspekte des besonderen Rechtsinstrumentariums zum Tragen kommt. Ob das der Fall ist, richtet sich nach den allgemeinen Zielen der Sanierung, also dem festgestellten Gebietszustand und dem Maßnahmenprogramm. Dabei sind drei maßgebliche Aspekte zu unterscheiden.

Entweder wird Grunderwerb durch die Gemeinde in nicht nur unerheblichem Umfang und/oder eine Neuordnung der Grundstücke im Gebiet erforderlich. Diese Vorgänge würden erschwert, wenn sich die sanierungsbedingten Bodenwertsteigerungen erhöhend auf Kaufpreise und Entschädigungsleistungen auswirken würden.

Erforderlichkeit des umfassenden Verfahrens richtet sich nach Zielen und Maßnahmenprogramm

Oder es ist mit einer nennenswerten Wertsteigerung infolge der Sanierung zu rechnen, die als Ausgleichsbetrag abzuschöpfen ist (vgl. Kap. III.2.3.7). Hierbei geht es nicht nur darum, die Eigentümerinnen und Eigentümer im Gebiet an den Kosten der Sanierung zu beteiligen, von der gerade sie nachhaltig profitieren. Abwägungsrelevant kann auch die soziale Schutzfunktion des Ausgleichsbetrags sein, der im Falle einer umfangreichen Erneuerung von Erschließungsanlagen (Straßen, Plätze, Grünanlagen) regelmäßig niedriger sein wird als Ausbau- oder Erschließungsbeiträge, die bei Anwendung des vereinfachten Verfahrens zu erheben wären. Dieser Zusammenhang sollte deshalb auch in der öffentlichen Diskussion im Rahmen der VU bzw. vor dem Satzungsbeschluss dargestellt werden (Erhöhung der Akzeptanz).

Als weiterer Aspekt kann auch eine zu erwartende Erschwerung der Sanierung durch unkontrollierte Bodenwertsteigerungen zur Anwendung des umfassenden Verfahrens führen. Unkontrolliert steigende Bodenpreise können sich als Erschwerung der privaten Investitionen in die Bausubstanz auswirken, insbesondere im Verbund mit bereits hohen oder steigenden Baupreisen, außerdem kann eine unerwünschte Grundstücksspekulation eintreten.

Das umfassende Sanierungsverfahren hat im Übrigen immer dann seine Berechtigung, wenn im Gebiet weitergehende strukturelle Veränderungen durchgeführt werden müssen. Hierzu gehören z. B. neue Erschließungsstraßen (nicht nur Neugestaltung), Abbrüche, Verlagerungen, Bodenordnungen und Blockentleerungen. Wird dagegen nur der vorhandene öffentliche Raum gestalterisch aufgewertet, ist das eher ein Fall für das vereinfachte Sanierungsverfahren (ggf. ohne Genehmigungsvorbehalte).

Abb. 8: Erforderlichkeit des umfassenden Verfahrens

<p>Grunderwerb durch Gemeinden</p> <p>Neuordnung von Grundstücken</p>	<p>Bodenwertsteigerungen, die nicht nur unerheblich sind i. S. v. § 11 Abs. 3 BauGB</p>	<p>Vermeidung unkontrollierter Bodenwerterhöhungen</p>	<p>Weitreichende strukturelle Veränderungen (z. B. Neuerschließung, Bodenordnung, Abbrüche, Blockentleerungen)</p>
<p>Erschwerung durch finanziellen Mehraufwand</p>	<p>Erhebung Ausgleichsbetrag zur Refinanzierung</p> <p>soziale Schutzfunktion gegen erhöhte Erschließungsbeiträge</p>	<p>Erschwerung privater Investitionen</p> <p>Verzögerungen durch Grundstücksspekulation</p>	<p>Genehmigungsvorbehalte notwendig</p>

Ist der Satzungsbeschluss an das Ergebnis der vorbereitenden Untersuchungen gebunden?

Folgen Verwaltung oder Lokalpolitik der Empfehlung der VU nicht in vollem Umfang, sind zwei Konstellationen denkbar: Die Satzung bleibt hinter dem Ergebnis der VU zurück, oder sie geht darüber hinaus.

Der Rat kann von der Empfehlung der VU abweichen, sollte es aber nur mit guten Gründen tun!

Unter Rechtsschutzgesichtspunkten eher unproblematisch ist der Fall, das die Satzung hinter der Empfehlung zurückbleibt. Sie legt dann entweder einen reduzierten Geltungsbereich oder eine weniger eingriffssensitive Verfahrensart fest, etwa durch Verzicht auf Genehmigungsvorbehalte gemäß § 144 BauGB. Beruht die Verfahrensempfehlung der VU auf einer vollständigen Abwägung, wird ein „Weniger“ das Rechtsrisiko schon deshalb nicht erhöhen, weil der Grad der Betroffenheit sinkt und auch ein „Mehr“ vom Abwägungsergebnis gedeckt wäre. Eine rechtliche Grenze wird allerdings erreicht, wenn das Instrumentarium im Ganzen dem Befund der VU und den konzipierten Durchführungsmaßnahmen nicht mehr gerecht wird. Bspw. werden Grunderwerb und bodenordnende Maßnahmen ohne die Preisprüfung (§§ 144 Abs. 2 i. V. m. 153 Abs. 2 BauGB) kaum sachgerecht und rechtskonform umzusetzen sein, so dass die Satzung in Widerspruch zu ihrer Begründung geraten würde.

Geht die Satzung hinsichtlich des Geltungsbereichs und der Verfahrensart über das Ergebnis der VU hinaus, wird sie rechtlich angreifbar, wenn nicht anderweitige schlüssige Beurteilungsgrundlagen beigezogen werden. Bezieht die Satzung bspw. ein Grundstück ein, das nicht zum Untersuchungsgebiet der VU gehört hat, liegt hierin regelmäßig ein gravierender Abwägungsmangel, der im Fall der Normenkontrollklage der Eigentümerin oder des Eigentümers die Satzung insgesamt zu Fall bringen kann. Es liegt dann im Ermessen des Gerichts, ob die Satzung nur für das nicht untersuchte Areal oder insgesamt für unwirksam erklärt wird, ggf. mit der Möglichkeit zur Nachbesserung.

Um solche Begründungs- bzw. Abwägungsmängel zu vermeiden, muss in der Begründung des Ratsbeschlusses „nachgearbeitet“ werden. Die Beurteilungsgrundlagen und tragenden Gründe für den zusätzlich einbezogenen Bereich sind darzulegen und in das Abwägungsergebnis einzubeziehen. Das kann insbesondere dann sachgerecht sein, wenn anderweitige Beurteilungsgrundlagen bereits aus anderem Anlass vorliegen, etwa eine städtebauliche Untersuchung oder ein Stadtentwicklungskonzept.

Die vorstehende Fallkonstellation ist von dem Fall zu trennen, dass die VU bereits vorschlagen, das Satzungsgebiet über das Untersuchungsgebiet hinaus festzulegen, denn auch dies kann ein zulässiges Ergebnis der Untersuchungen sein. Dies gilt natürlich ebenso für den nicht seltenen Fall, dass das vorgeschlagene Gebiet kleiner als das Untersuchungsgebiet ist.

Unterschiede zwischen Untersuchungsgebiet und Sanierungsgebiet sind als Ergebnis der VU möglich.

Welche Rechtsbehelfe kommen gegen die Sanierungssatzung in Betracht?

Rechtsschutz gegen die Sanierungssatzung kommt zum einen als unmittelbarer Rechtsschutz durch den Normenkontrollantrag gemäß § 47 VwGO in Betracht. Zum anderen kann die Satzung auch Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung innerhalb eines anderen Verfahrens sein, nämlich bei Anfechtungsklagen gegen Verwaltungsakte, die aufgrund des Sanierungsrechts erlassen werden – die sog. Inzidentprüfung bzw. inzidente Normenkontrolle.

Was bedeutet ein Normenkontrollantrag?

Insbesondere sanierungsbetroffene Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer können gerichtlich gegen die Sanierungssatzung vorgehen. Unmittelbarer Rechtsschutz kann mit dem Normenkontrollantrag gemäß § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) erlangt werden. Antragsbefugt ist jede natürliche oder juristische Person, die sich durch die Satzung oder ihren Vollzug in ihren Rechten verletzt sieht bzw. das für die Zukunft befürchtet. In aller Regel handelt es sich bei klagebefugten Normenkontrollklägern um private Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer, die sich gegen die Einbeziehung ihres Grundstücks in das Sanierungsgebiet wenden.

Gerichtliche Normenkontrolle ist möglich, aber nicht jede Satzung wird beklagt!

Der Normenkontrollantrag ist gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO allerdings nur innerhalb eines Jahres ab Inkrafttreten der Satzung möglich. Klagt innerhalb dieser Frist niemand, ist die Satzung zunächst „aus dem Feuer“, weil bestandskräftig. Auch heute gibt es Sanierungssatzungen, die nicht beklagt werden! Maßgeblich dafür dürfte sein, welches städtebauliche Problembewusstsein bei den Eigentümerinnen und Eigentümern besteht und welche Vorteile sie für ihre Immobilie von der Sanierung erwarten können. Beide Themen lassen sich über eine gute Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der VU und im Vorfeld des Satzungsbeschlusses kommunizieren.

Die Jahresfrist korrespondiert mit dem Rügeerfordernis gemäß § 215 BauGB. Ein Hinweis auf die Möglichkeit des Normenkontrollantrags in der Satzung (im Sinne einer Rechtsbehelfsbelehrung) ist nicht erforderlich.

Was bedeutet inzidente Normenkontrolle?

Allerdings besteht das Risiko einer gerichtlichen Überprüfung der Sanierungssatzung auch im Falle des Ausbleibens eines Normenkontrollantrages fort. Werden das umfassende Verfahren und/oder die Genehmigungsvorbehalte angewendet, ist im Laufe der Sanierung eine Vielzahl von Bescheiden zu erlassen. Kommt es bei einem solchen Verwaltungsakt zum Rechtsstreit, weil etwa die Genehmigung einer Baumaßnahme oder eines Grundstückskaufvertrages versagt wird, ist über Widerspruch und Anfechtungsklage

Inzidentprüfung der Satzung durch VG auch später noch möglich!

der Weg zur Verwaltungsgerichtsbarkeit eröffnet. Eingangsstanz dafür ist das Verwaltungsgericht, das im Streit um den angegriffenen Bescheid auch die Satzung überprüfen kann.

Diese Prüfung erfolgt regelmäßig formell und materiell, wobei Einiges vom Vortrag der Klägerin bzw. des Klägers abhängt. Stellt das Gericht bspw. Formfehler fest, die zur Unwirksamkeit der Satzung führen, obsiegt zwar nur die Klägerin bzw. der Kläger im entschiedenen Fall. Das Urteil weist aber auf den Satzungsfehler hin, so dass künftige Bescheide nicht mehr rechtssicher auf die Satzung gestützt werden können. In solchen Fällen muss zwingend ein Verfahren zur Fehlerheilung durchgeführt werden, mit dem die Satzung erneut – und zwar rückwirkend – in Kraft gesetzt wird. Die Rückwirkung ist zulässig, weil das Sanierungsgebiet bereits seit dem ursprünglichen Satzungsbeschluss in der Öffentlichkeit bekannt ist und ein Vertrauensschutz zugunsten der Sanierungsbetroffenen daher nicht besteht.

Solche Risiken lassen sich verfahrensbegleitend ausräumen, wenn die Satzung zwischenzeitlich vorsorglich juristisch überprüft wird. Dies ist bspw. im Fallbeispiel „Modellstadt Cottbus Innenstadt“ (vgl. Kap. III 1 und Anlageband) vor der abschließenden Erhebung der Ausgleichsbeträge erfolgt, denn diese stellt typischerweise das streitanfälligste Verfahren innerhalb der Sanierungsmaßnahme dar.

Übrigens: Ein Normenkontrollverfahren bedeutet nicht zwingend den Verzicht auf die Sanierung – im Gegenteil. Sind VU und Abwägung nachvollziehbar und fachlich belastbar erstellt, wird sich das Prozessrisiko in Grenzen halten. Auch die zeitliche Verzögerung wird i. d. R. überschaubar sein, weil die Eingangsstanz – das OVG – zumeist weniger stark belastet ist als die Verwaltungsgerichte. Obsiegt die Gemeinde, hat sie eine spätere Überprüfung der Satzung nicht mehr zu fürchten, denn ein VG wird insoweit dem OVG selten widersprechen. Unterliegt die Gemeinde, wird zwar die Satzung für unwirksam erklärt, aber die vom Gericht festgestellten Fehler sind bekannt und werden i. d. R. heilbar sein. Das gilt sowohl für formelle als auch für materielle Mängel, denn bei Feststellung der städtebaulichen Missstände und der Gebietsprognose hat die Gemeinde einen Beurteilungsspielraum, der gerichtlich nicht nachprüfbar ist.

Ein überstandenes Normenkontrollverfahren sichert die Satzung für die Zukunft!

Wie wird die Satzung aufgehoben?

Am Ende der Sanierungsmaßnahme wird die förmliche Festlegung wiederum durch Satzung aufgehoben, ein sogenannter „actus contrarius“. Die Einzelheiten sind in § 162 BauGB geregelt.

Die Aufhebung kann auch abschnittsweise für Teilgebiete erfolgen, wenn dort die Sanierungsziele erreicht sind. Ein anschauliches Beispiel dafür bieten die Fallbeispiele „Modellstadt Cottbus-Innenstadt“, wo im Jahr 2017 eine Fläche von rund 90 % des Gebiets aufgehoben wurde, und „Bochumer Straße“ in Gelsenkirchen, das aus einem vorherigen (alten) Sanierungsgebiet heraus gebildet wurde (vgl. Kap. III 1 und Anlageband).

Im Kap. II 6 wird der Abschluss einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme ausführlich beschrieben.

5 Durchführung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind Gesamtmaßnahmen, mit denen ein Stadt- oder Ortsteil in seiner baulichen Substanz und in seinen Funktionen „neu aufgestellt“ wird. Entsprechend breit ist das Spektrum der Handlungsbedarfe, wobei je nach Größe und Ausprägung des Gebietes und in Abhängigkeit von den festgestellten städtebaulichen Missständen erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Sanierungsgebieten bestehen können.

Da bereits der VU-Abschlussbericht die allgemeinen Sanierungsziele, eine erste Sanierungsplanung (Rahmenplan, Stadtentwicklungskonzept) und ein Maßnahmenkonzept enthalten, sind Zielrichtung und Bandbreite der Durchführungsmaßnahmen am Beginn der Sanierung bereits weitgehend bekannt.

In zeitlicher und ablauftechnischer Hinsicht sind Sanierungsgebiete durch ein Nebeneinander vielfältiger Aktivitäten der gemeindlichen und privaten Akteure gekennzeichnet. Im positiven Fall kann man sagen, dass die Sanierung eine gemeinsame Anstrengung von Stadtverwaltung und Sanierungsbetroffenen darstellt, die nicht nur den Stadtteil als gebauten Lebensraum, sondern erfahrungsgemäß auch die Stadtgesellschaft im Gebiet voranbringt.

Sanierungsgebiet ist durch Gleichzeitigkeit privater und öffentlicher Maßnahmen gekennzeichnet!

Die Durchführungsmaßnahmen sind in § 146 BauGB beschrieben. Schließlich enthalten die §§ 162 bis 164 BauGB Regelungen zum Abschluss der Sanierung, die indes nicht die gesamte Abwicklung des Sanierungsgebiets beschreiben.

Hinweis: Ein ausführliches Ablaufschema der Gesamtmaßnahme – mit Bezeichnung der relevanten Rechtsvorschriften – ist im Anlageband dieser Arbeitshilfe beigelegt. Nachfolgend werden einige wichtige Einzelaspekte dargestellt.

Was gehört zur Durchführung der Sanierung?

In zeitlicher Hinsicht stellt der Erlass der Sanierungssatzung die Zäsur zwischen Vorbereitung und Durchführung der Sanierung dar. Alle Maßnahmen vor der förmlichen Festlegung des Gebiets gehören zur Vorbereitung, alle Maßnahmen danach zur Durchführung. Dies gilt auch für einzelne Ordnungs- oder Baumaßnahmen, die gemäß § 140 Nr. 7 BauGB bereits vor der Festlegung des Gebiets gesetzlich zulässig sein können. Möchte die Gemeinde solche Einzelmaßnahmen vornehmen, sollte sie diese zuvor mit der Bewilligungsbehörde der Städtebauförderung abstimmen, um sie als Bestandteil der künftigen Sanierungsmaßnahme anzuerkennen und ggf. die konkreten Finanzierungsbedingungen zu vereinbaren.

Vorgezogene Durchführungsmaßnahmen bereits in der Vorbereitungsphase zulässig!

Die Durchführung umfasst alle Maßnahmen, gleich ob planerischer, baulicher, sozialer oder rechtlicher Art, die mit der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme in einem kausalen Zusammenhang stehen. Sie finden ihren Anlass und ihre Rechtfertigung in den konkreten Sanierungszielen, aus denen sie sich ableiten.

Inhaltlich teilt § 146 Abs. 1 BauGB die Durchführungsmaßnahmen in zwei Arten auf: Ordnungsmaßnahmen und Baumaßnahmen (vgl. Abbildung 9). Diese Unterscheidung ermöglicht eine eindeutige Verteilung der Aufgaben und Kosten. Die Ordnungsmaßnahmen – näher geregelt in § 147 BauGB – liegen primär in der Zuständigkeit der Gemeinde. Die Baumaßnahmen – § 148 BauGB – sind dagegen Aufgabe der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer im Gebiet. Zu den Baumaßnahmen gehören aber auch die Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen sowie Baumaßnahmen auf eigenen Grundstücken der Gemeinde (§ 148 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 Nrn. 1 und 2 BauGB), die Aufgabe der Gemeinde sind.

Durchführung: Ordnungsmaßnahmen und Baumaßnahmen

In räumlicher Hinsicht geht das BauGB davon aus, dass die Durchführungsmaßnahmen grundsätzlich innerhalb des Geltungsbereichs der Sanierungssatzung erfolgen. Ausnahmsweise können bestimmte Ordnungs- und Baumaßnahmen allerdings auch außerhalb des Sanierungsgebiets erfolgen. Dies gilt bei den Ordnungsmaßnahmen gemäß § 147 Satz 3 BauGB für Erschließungsanlagen einschließlich Ersatzanlagen, bei den Baumaßnahmen gemäß § 148 Abs. 1 Satz 2 BauGB u. a. für Ersatzbauten und Gemeinbedarfs-einrichtungen wie z. B. für die soziale Infrastruktur. Diesen beiden Ausnahmeregelungen ist gemeinsam, dass es sich um sanierungsbedingte Anlagen handeln muss. Die Sanierungsbedingtheit ergibt sich aus dem Sanierungskonzept und dem Maßnahmenplan. Sachlichinhaltlich muss ein kausaler Zusammenhang bestehen und es müssen Gründe vorliegen, aus denen sich die jeweilige Maßnahme nicht innerhalb des Geltungsbereichs der Satzung realisieren lässt. Dies können bspw. das Fehlen eines geeigneten Grundstücks oder städtebauliche Gründe sein. Die Ausnahmeregelungen (die übrigens nicht für Maßnahmen in Ersatz- oder Ergänzungsgebieten erforderlich sind) haben v. a. förderrechtliche Bedeutung (vgl. § 164a Abs. 2 Nrn. 2 und 3 BauGB). Entsprechend wird die Abstimmung solcher Einzelfälle mit der Bewilligungsbehörde empfohlen.

Öffentliche Infrastruktur darf ausnahmsweise außerhalb des Sanierungsgebiets liegen

Abb. 9: Auswahl von Durchführungsmaßnahmen (nicht abschließend)

Bezeichnung	Inhalt	Maßnahmentyp
Bauliche Freimachung	Abbruch, Rückbau, Entsiegelung, Altlastenbeseitigung	Ordnungsmaßnahme
		Baumaßnahme
Rechtliche Freimachung	Umsetzung Mieter, Verlagerung von Betrieben, Beschaffung/Herrichtung Ersatzstandorte, Beendigung von Vertragsverhältnissen	Ordnungsmaßnahme
Soziale Infrastruktur	Mod/Inst. Neubau und Erweiterung von Einrichtungen soz. Infrastruktur und Folgeeinrichtungen	Baumaßnahme
Grüne Infrastruktur	Sanierung, Qualifizierung, Erweiterung und Neubau von öff. Grün- und Freiflächen sowie Spielplätzen	Ordnungsmaßnahme
Verkehrliche Infrastruktur	Sanierung, Neubau, Neugestaltung von öffentl. Straßen Wegen, Plätzen	Ordnungsmaßnahme
	Verkehrliche Erschließung / ÖPNV	
Technische Infrastruktur	Sanierung, Neubau und Erweiterung technischer Ver- und Entsorgungsnetze	Ordnungsmaßnahme
private Baumaßnahmen	Mod/Inst Umbau Bestandsgebäude, Neubau	Baumaßnahme
Bodenordnung, Umlegung (privat / öffentlich)	Neuparzellierungen, Grenzlegungen, Neuvermessung	Ordnungsmaßnahme

Die Gemeinde ist zuständig für die Vielzahl denkbarer Ordnungs- und öffentlicher Baumaßnahmen im Sanierungsgebiet. Allerdings muss sie diese nicht zwingend selbst durchführen. Neben der Verlagerung auf einen Sanierungsbeauftragten oder Sanierungsträger (s. Kap. III.2.3.6) werden als „natürliche“ Partner die (i. d. R. privatrechtlich organisierten) Träger der öffentlichen Versorgung mit Strom, Wasser, Gas, Fernwärme und Telekommunikation im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit einzubeziehen sein. Sie werden bereits im Rahmen der VU beteiligt und können daher ihre eigenen Investitionsplanungen bereits frühzeitig auf das Sanierungsgebiet abstimmen.

Träger der öffentlichen Versorgung frühzeitig einbeziehen!

Baumaßnahmen im Bereich der sozialen Infrastruktur, insbesondere Kindertagesstätten und Schulen, werden in Abhängigkeit von der örtlich präferierten Versorgungsstruktur durchzuführen sein. Dabei werden auch freie Träger in Betracht kommen, die dafür bspw. mit gemeindlichen Räumen oder Grundstücken ausgestattet werden können, die zuvor durch den Sanierungsträger aus privater Hand erworben wurden. Dies gilt auch im Bereich der kulturellen Infrastruktur, wo eine enge Zusammenarbeit der Gemeinde mit den jeweiligen eigenen Trägern sowie anderen staatlichen und/oder freien Trägern sinnvoll ist.

Rechtsgrundlage für die Übernahme von Ordnungsmaßnahmen sowie von Baumaßnahmen bei Gemeindebedarfseinrichtungen ist § 146 Abs. 3 BauGB. Danach kann die Gemeinde solche Aufgaben privaten Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern überlassen. Es kommen aber auch die vorgenannten Akteurinnen und Akteure in Betracht, wenn diese selbst nicht Grundstückseigentümerinnen oder -eigentümer sondern in anderer Weise Verfügungsberechtigt sind.

Instrument dafür ist der sogenannte Ordnungsmaßnahmenvertrag, der einen städtebaulichen und damit öffentlich-rechtlichen Vertrag darstellt. Auf diesen findet allerdings § 11 BauGB keine Anwendung, da § 146 Abs. 3 Satz 1 BauGB die speziellere Norm ist. Es gelten aber uneingeschränkt die Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes, u. a. das Schriftformerfordernis. Inhaltlich kommt eine Vielzahl übertragbarer Aufgaben aus dem Spektrum der §§ 147 und 148 BauGB in Betracht. Soll die Herstellung von Erschließungsanlagen i. S. d. § 127 Abs. 2 BauGB auf Dritte übertragen werden, ist allerdings ein Erschließungsvertrag gemäß § 124 i. V. m. § 11 BauGB erforderlich. Generell ist bei der Entscheidung zur Übertragung der jeweiligen Ordnungsmaßnahme auf die Leistungsfähigkeit der privaten Partnerin bzw. des privaten Partners zu achten und diese durch geeignete vertragliche Regelungen abzusichern. Zu beachten ist in jedem Fall die subsidiäre Haftung der Gemeinde für die tatsächliche Durchführung der übertragenen Ordnungsmaßnahmen, die sich aus § 146 Abs. 3 Satz 2 BauGB ergibt.

Ordnungsmaßnahmen durch Vertrag auf private Eigentümer übertragbar Vorlage II 5 (1): Ordnungsmaßnahmenvertrag

Von Bedeutung sind Ordnungsmaßnahmenverträge zudem im Rahmen der Ausgleichsbetragsenerhebung. Soweit die Eigentümerin oder der Eigentümer Ordnungsmaßnahmen durchgeführt hat, sind die ihr oder ihm dadurch entstandenen Kosten anzurechnen (§ 155 Abs. 1 Nr. 2 BauGB). Dies gilt für den Bescheid nach Abschluss der Maßnahme, aber auch im Rahmen von Ablösevereinbarungen oder für Vorauszahlungen, die noch während der Sanierung möglich sind. In Ordnungsmaßnahmenverträgen wird jedoch die Erstattung von Kosten üblicherweise ausgeschlossen, die den Ausgleichsbetrag übersteigen.

Wie funktioniert der Kostenerstattungsanspruch nach § 150 BauGB?

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen finden üblicherweise in bebauten Gebieten statt, die versorgungstechnisch i. d. R. erschlossen sind. Etwas anderes kann für einzelne Medien noch in ländlichen Räumen gelten, wird heute aber die Ausnahme sein. Wichtige Akteure im Gebiet sind daher die Träger der öffentlichen Ver- und Entsorgung, also Elektrizität, Wasser, Abwasser, Gas, Fernwärme und Telekommunikation. Technisch betrifft dies v. a. Leitungen und Rohre sowie Anschlussstellen, die üblicherweise unterirdisch verlegt sind, aber auch oberirdische Anlagen wie Verteiler- und Netzstationen, Umspannwerke u. a. mehr, soweit sich diese im Sanierungsgebiet befinden.

Meist werden insbesondere bei der Erneuerung der Erschließungsstraßen im Sanierungsgebiet auch die in deren unterirdischem Raum liegenden Versorgungsleitungen mit erneuert („grundhafte Erneuerung“). Zunächst und vorrangig greift hier zumeist das straßenrechtliche Rechtsregime ein, insbesondere in Verbindung mit bestehenden Konzessionsverträgen der Versorgungsträger. Zumeist finden sich hier bereits einschlägige Regelungen zur Folgepflicht und zur Folgekostenpflicht.

**Straßenbau:
Folgekosten-
pflicht der
Leitungsträger
prüfen**

§ 150 BauGB enthält darüber hinaus einen Anspruch des betroffenen Versorgungsträgers auf notwendige Kosten der Umverlegung, wenn diese tatsächlich sanierungsbedingt ist. Dafür muss Kausalität nachgewiesen werden, d. h. die Erneuerung der Leitungen und Anlagen nur bei Gelegenheit des sanierungsbedingten Straßenbaus genügt nicht. Es muss sich um einen Wegfall der betroffenen Leitungsführungen oder Anlagen aufgrund sanierungsbedingter Baumaßnahmen handeln. Entstehen dem Leitungsträger dafür Kosten in besonderer Höhe, deren (alleinige) Tragung ihm wirtschaftlich nicht zugemutet werden kann, hat er einen Erstattungsanspruch dem Grunde nach. Hinsichtlich der Höhe dieses Anspruchs ist gemäß § 150 Abs. 1 Satz 2 BauGB ein Vor- und Nachteilsausgleich vorzunehmen – klassischerweise etwa der Vorteil „neu für alt“ oder der Gewinn neuer Abnehmer.

§ 150 BauGB enthält kein zwingendes Recht, Gemeinde und Leitungsträger sollen sich im Verhandlungswege einigen. Kommt eine Einigung nicht zustande, entscheidet die höhere Verwaltungsbehörde (§ 150 Abs. 2 BauGB). Dies sind in NRW die Bezirksregierungen.

Gebührenfreiheit für Genehmigungsvorgänge?

Ein oft unterschätzter Kostenfaktor für Baumaßnahmen sind Verwaltungsgebühren. Diese werden aufgrund des Landesrechts von Gemeinden und anderen Behörden, insbesondere auch den Bauaufsichtsbehörden, für die von ihnen vorgenommenen Verwaltungsakte oder deren Versagung, erhoben. Anlass dafür ist die in der Verwaltungstätigkeit liegende Begünstigung des Bürgers ebenso wie das Erfordernis der Kostendeckung bei den Behörden. Erfahrene Bauherren wissen, dass etwa die Baugenehmigungsgebühren eine Höhe erreichen können, die wirtschaftlich spürbar ist.

Hiervon macht nun das Sanierungsrecht eine gravierende Ausnahme. § 151 BauGB stellt insbesondere alle Verwaltungsakte gebührenfrei, die auf der Anwendung des Sanierungsrechts beruhen. Damit soll sowohl die Beteiligung der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer am Sanierungsverfahren gestärkt, als auch die Städtebauförderung des Bundes entlastet werden. Höhere Kosten der Eigentümerinnen und Eigentümer durch Gebühren würden sonst die förderfähigen Kosten zugunsten des Personalaufwandes der Gemeinde erhöhen, der grundsätzlich nicht förderfähig ist (anders als der des externen Sanierungsträgers/-beauftragten).

**Gebührenfreiheit
für alle sanie-
rungsbedingten
Verwaltungsakte
erhöht Akzep-
tanz!**

Gebührenfrei sind u. a. alle Genehmigungsvorgänge nach §§ 144, 145 BauGB einschließlich des Widerspruchsverfahrens, aber auch die Abschlusserklärungen gemäß § 163 BauGB oder Verwaltungsakte im Zusammenhang mit der Vorkaufsrechtsausübung sowie sanierungsbedingte Grundbuchvorgänge. Tat-

sächlich verbessert die Gebührenfreiheit die Akzeptanz der Sanierungsmaßnahme bei den Eigentümerinnen und Eigentümern beträchtlich. Als bundesrechtliche Vorschrift endet sie allerdings regelmäßig bei den nach Landesrecht zu erhebenden Gebühren, insbesondere bei den Baugebühren. § 151 Abs. 2 Satz 2 BauGB lässt die landesrechtlichen Gebühren nämlich unberührt, und die Landesgesetzgeber folgen der Gebührenbefreiung in aller Regel nicht.

Wann wird der Abschluss der Sanierung erreicht?

Der Abschluss der Sanierungsmaßnahme rückt ins Blickfeld, wenn der Großteil der sanierungsbedingten Einzelmaßnahmen realisiert ist und die Sanierungsziele weitgehend erreicht sind. Hinsichtlich des Grades der Zielerreichung gibt es keine gesetzlichen Vorgaben. Das Land Berlin geht bspw. von einem Zielerreichungsgrad von ca. 80 % aus, ab dem die Aufhebung eines Sanierungsgebiets erfolgen soll.

Restmaßnahmen können auch nach Aufhebung der Sanierungssatzung noch als nachlaufende Maßnahmen aufgrund vertraglicher Vereinbarung mit privaten Eigentümerinnen und Eigentümern (Mod./Inst., Neubau) oder aufgrund von Abstimmungen mit dem Fördermittelgeber durch die Gemeinde realisiert werden. Diese bleiben Bestandteil der Sanierungsmaßnahme. Sie sind bei der Bestimmung der sanierungsbedingten Bodenwertsteigerungen, hier speziell in der Wertermittlung des Endwertes (umfassendes Verfahren) mit einer Wartezeit zu berücksichtigen, wenn ihre Realisierung innerhalb eines absehbaren Zeitraumes (z. B. drei Jahre nach Aufhebung des Gebiets) gesichert ist. Endgültig nicht umgesetzte Einzelmaßnahmen können sich nicht werterhöhend auswirken.

Werden Sanierungs-Bebauungspläne aufgestellt, müssen diese i. d. R. vor der Aufhebung des Gebiets festgesetzt sein, da sonst die im B-Plan verkörperten Sanierungsziele nicht gesichert sind. Das kann bspw. bodenrechtliche Qualitätsmerkmale wie Art und Maß der baulichen Nutzung betreffen. Dient dagegen der B-Plan ausschließlich der Sicherung einer gemeindlichen Infrastruktureinrichtung, die tatsächlich bereits hergestellt und in Betrieb ist, ist die Aufhebung des Gebiets auch ohne den Erlass des B-Plans zulässig.

Sanierungs-B-Pläne vor Aufhebung des Gebiets festsetzen!

6 Abschluss einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme

Eine Sanierung endet nicht „automatisch“, sobald die Regelfrist von 15 Jahren abgelaufen ist. Es bedarf einer formalen Aufhebungssatzung; diesbezüglich besteht für die Kommune eine Rechtspflicht.⁴

Die Aufhebung der Sanierungssatzung erfolgt durch den Rat der Kommune, nachdem (im Idealfall) die Sanierungsziele durch die Durchführung aller erforderlichen Ordnungs- und Baumaßnahmen erreicht worden sind. Die Aufhebungssatzung kann sich sowohl auf das gesamte Sanierungsgebiet als auch auf Teilbereiche des Sanierungsgebietes beziehen. Ist das Sanierungsverfahren im umfassenden Verfahren durchgeführt worden, so schließt sich nach der Aufhebung der Sanierungssatzung die Erhebung der Ausgleichsbeträge an (vgl. Kap. III.2.3.7).

Aufhebung der Sanierungssatzung beendet die Sanierungsmaßnahme Vorlage II 6 (1) Aufhebungssatzung

Welche Formen des Abschlusses der Sanierung gibt es?

Die gesetzlichen Grundlagen für den Abschluss der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme finden sich in den §§ 162 bis 164 BauGB (vgl. Abbildung 10). Sie finden in allen Sanierungsverfahren – unabhängig davon, ob ein umfassendes oder ein vereinfachtes Verfahren durchgeführt wurde – Anwendung. § 162 BauGB legt im Einzelnen die gesetzlichen Regelungen für die Aufhebung der Sanierungssatzung fest. § 163 BauGB beschreibt den Fortfall von Rechtswirkungen für einzelne Grundstücke und § 164 BauGB regelt den Anspruch auf Rückübertragung.

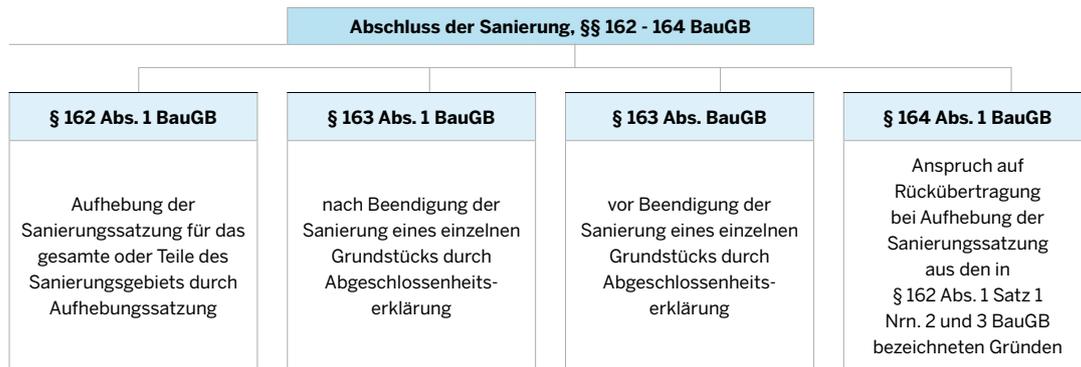
Regelungen zum Abschluss der Sanierung in allen Verfahren gleich

Das BauGB unterscheidet unterschiedliche Rechtsgrundlagen zum Abschluss einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme, je nachdem, ob das ganze Sanierungsgebiet, Teile des Sanierungsgebiets oder aber Einzelgrundstücke betrachtet werden (vgl. Abbildung 10).⁵

⁴ Vgl. §§ 162, 163 und 164 BauGB. / ⁴ Vgl. Krautzberger: Städtebauförderungsrecht - Kommentar und Handbuch, Verlag Franz Vahlen München, Stand 64. Ergänzungslieferung September 2018: § 162 Rn. 15.

⁵ Vgl. §§ 162, 163 und 164 BauGB.

Abb. 10: Abschluss der Sanierung nach Fieseler



Quelle: Fieseler, Hans-Georg: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, München 2000: S. 260

Darüber hinaus kennt das BauGB insgesamt vier Aufhebungsgründe:

- Die Sanierung wurde erfolgreich durchgeführt (§ 162 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB).
- Die Sanierung erweist sich als undurchführbar (§ 162 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB).
- Die Sanierungsabsicht wird aus anderen Gründen aufgegeben (§ 162 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB).
- Die für die Sanierung festgelegte Frist ist abgelaufen (§ 162 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB).

Vier Aufhebungsgründe für eine Sanierungsmaßnahme

Wie bereits bei der Wahl des Verfahrens, ist auch bei den Gründen für die Aufhebung der Satzung die Kommune nicht frei in ihrer Entscheidung. Entscheidet sich die Kommune für eine Aufhebung der Sanierungsmaßnahme aus Gründen der Undurchführbarkeit oder der Aufgabe der Sanierungsabsicht, so muss sie dies anhand objektiver Kriterien begründen, mithin nachweisen.

Warum ist der formale Abschluss der Sanierungsmaßnahme erforderlich?

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme ist als Bestandteil des Besonderen Städtebaurechts ein zeitlich befristetes Sonderrecht, das der Kommune umfassende Eingriffsrechte in das Eigentum der Betroffenen gestattet (s. Kap. II.1). Daher entspricht es dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dass dieses Sonderrecht nur so lange genutzt wird, wie es erforderlich ist und dem Wohl der Allgemeinheit dient.

In der Vergangenheit kam es vor, dass Sanierungssatzungen aus unterschiedlichen Gründen nicht aufgehoben wurden. Dies ist seit dem zum 01.01.2007 in Kraft getretenen Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben nicht mehr zulässig; für Sanierungssatzungen, die nach dem 01.01.2007 beschlossen wurden, gilt die zeitliche Befristung auf 15 Jahre, die sich aus § 142 Abs. 3 BauGB ergibt. Zudem sind gem. § 235 Abs. 4 BauGB alte Satzungen, die vor dem 01.01.2007 bekannt gegeben wurden, bis zum 31.12.2021 aufzuheben.

Die Sanierungssatzung ist aufzuheben.

Eine Teilaufhebung der Sanierungssatzung ist früher möglich, wenn die genannten Aufhebungsgründe für einen Teilbereich gegeben sind und dieser Teilbereich unter Berücksichtigung der Sanierungsziele aus dem Sanierungsgebiet herausgenommen werden kann. Es muss geprüft werden, ob sich Sanierungsmaßnahmen im verbleibenden Sanierungsgebiet auf das herausgenommene Gebiet auswirken. Wenn Zweifel bestehen, sollte eine Teilaufhebung nicht stattfinden (vgl. § 163 BauGB).⁶

Vorlage II 6 (2) Teilaufhebungssatzung

Eine erfolgreiche Teilaufhebung der Sanierungssatzung zeigen die Fallbeispiele „Bochumer Straße“ und „Modellstadt Innenstadt“ (vgl. Kurzbeschreibung in Kap. III 1 und ausführlicher im Anlageband). Dort wurde jeweils ein Teilbereich aus einer älteren Sanierung entlassen, da die Sanierungsziele erreicht waren. Für den Restbereich wurde nach einer erneuten VU eine weitere Sanierungssatzung beschlossen.

Wann wird eine Sanierungsmaßnahme undurchführbar?

Der in der Praxis am häufigsten zu findende Grund zur Feststellung der mangelnden Durchführbarkeit der Sanierung ist, dass sich im Verlauf der Sanierung herausstellt, dass sich die erforderlichen Ordnungs- und Baumaßnahmen als nicht mehr finanzierbar herausstellen.

Eine nicht gesicherte Finanzierung kann die Sanierung undurchführbar machen.

⁶ Vgl. Mathony, K. H.: Von der Sanierungssatzung zum Ausgleichsbetrag, vhw Verlag, 2. Auflage, Bonn 2014: S. 438.

Die Undurchführbarkeit einer Sanierung muss objektiv festgestellt werden: Gründe sind vorrangig eine nicht gegebene Finanzierbarkeit oder ein sich als undurchführbar herausstellendes Sanierungskonzept. Im Rahmen der Eigenverantwortlichkeit der Kommune bei der Anwendung des Sanierungsrechts ist es möglich, ggf. erforderliche Änderungen des Sanierungskonzepts vorzunehmen, wenn dadurch die angestrebte städtebauliche Entwicklung besser erreicht werden kann.⁷

Darüber hinaus kann die Finanzierung nicht auf andere Weise doch noch sichergestellt werden, z. B. indem man vom vereinfachten in das umfassende Verfahren wechselt; die Undurchführbarkeit der Sanierung muss sich als endgültig darstellen.⁸

Welche „anderen Gründe“ (§ 162 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB) für die Aufhebung der Sanierung können vorliegen?

Die Aufhebung der Sanierungsabsicht aus sog. „anderen Gründen“ ist ebenfalls an strenge Bedingungen geknüpft und in der Praxis aber selten. Es reicht z. B. nicht aus, dass sich die kommunalpolitischen Mehrheitsverhältnisse geändert haben, Sanierungsgebiete mit höherer Priorität identifiziert wurden oder sich Änderungen im Sanierungskonzept ergeben hätten. Für die Aufgabe einer Sanierung aus anderen Gründen müssen „sachliche, nachprüfbar und mit dem Vertrauensschutz der Betroffenen vereinbare Gründe von erheblichem Gewicht vorliegen“⁹. Das ist bspw. dann der Fall, wenn sich im Zuge der Sanierungsmaßnahme herausstellt, dass das Instrument zur Erreichung der Ziele nicht mehr erforderlich ist, da z. B. bereits durch die Eigentümerinnen und Eigentümer Maßnahmen ergriffen wurden bzw. sich die Eigentümerinnen und Eigentümer dazu verpflichtet haben, die städtebauliche Missstände im Sinne der Sanierungsziele zu beseitigen. In diesem Fall muss sichergestellt sein, dass die Umsetzung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, z. B. durch bestehende oder erwartbare städtebauliche Verträge.

Erhebliche Anforderungen an „andere Gründe“

Wann fallen nach dem Abschluss der Sanierungsmaßnahme Ausgleichsbeträge an?

Auf den Abschluss der Sanierungsmaßnahme folgt im umfassenden Verfahren die Erhebung der fälligen Ausgleichsbeträge gem. §§ 152 bis 156a BauGB (besondere sanierungsrechtlichen Vorschriften). Zur Bemessung der Ausgleichsbeträge sind maßgeblich die durch die Sanierung hervorgerufenen Bodenwertsteigerungen zu ermitteln; zusätzlich ist zu prüfen, ob ggf. Anrechnungen gem. § 155 Abs. 3 BauGB bestehen. Dies ist bspw. dann gegeben, wenn die Eigentümerinnen und Eigentümer zulässigerweise die Bodenwertsteigerungen (ggf. auch nur ein Teil der Steigerung) selbst durch eigenes Tun verursacht hat/haben. Im vereinfachten Verfahren sind die besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften ausgeschlossen. Hier gelten aber die sonst üblichen Erschließungs- und Ausbaubeiträge, deren Erhebung gem. § 154 BauGB im umfassenden Verfahren ausgeschlossen ist.

Umfassendes Verfahren: Ausgleichsbeträge, vereinfachtes Verfahren: Erschließungsbeiträge

Die folgende Übersicht (vgl. Abbildung 11) verdeutlicht die Finanzierung der Sanierungsmaßnahme durch die (Mit-) Eigentümer, abhängig von der Art des gewählten Sanierungsverfahrens.

Abb. 11: Finanzierung der Sanierungsmaßnahme



Quelle: nach Voß, W. in FuB 1/2008: S. 18 ff.; leicht verändert

⁷ Vgl. Krautzberger in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch Kommentar, Verlag C.H. Beck, München, Stand 1. November 2014: § 162, Rn. 15 ff.

⁸ Vgl. Mathony, K. H.: Von der Sanierungssatzung zum Ausgleichsbetrag, vhw Verlag, 2. Auflage, Bonn 2014: S. 420 und Fieseler: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 2000: S. 216 f.

⁹ Mathony, K.H.: Von der Sanierungssatzung zum Ausgleichsbetrag, vhw Verlag, 2. Auflage, Bonn 2014: S. 421.

Sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen sind Wertsteigerungen, die nur durch die Sanierungsmaßnahme selbst – ohne Zutun der Eigentümerin oder des Eigentümers – eintreten. Rechnerisch ergibt sich die sanierungsbedingte Bodenwertsteigerung aus dem Neuordnungswert abzüglich des sanierungsunbeeinflussten Anfangswertes und möglichen Änderungen in den allgemeinen Wertverhältnissen.

Sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen = Neuordnungswert - Anfangswert - Änderungen in den allgemeinen Wertverhältnissen

Der Gesetzgeber hat den Städten und Gemeinden vor einigen Jahren (2007) die Option eingeräumt, den Ausgleichsbetrag nicht anhand der sanierungsbedingten Bodenwertsteigerung, sondern an den tatsächlich entstandenen Erschließungskosten zu bemessen (vgl. Abbildung 11). Die Erhebung des Ausgleichsbetrages anhand des sogenannten umlagefähigen Aufwandes (§ 154 Abs. 2a BauGB) ist aber an die Bedingung geknüpft, dass nachweisbar die sanierungsbedingte Bodenwertsteigerung nicht wesentlich über 50 % des Erschließungsaufwandes liegt. Im Übrigen dürfen nur Kosten für Erschließungsanlagen eingerechnet werden. Alle anderen Sanierungsmaßnahmen und deren Kosten spielen hierbei keine Rolle. Diese Regelung hat sich in der Praxis bis heute praktisch nicht etabliert.

Hinweis: In Kap. III 2.3.6 wird das Thema „Ausgleichsbetrag“ ausführlich beschrieben.

Welche Rechtswirkungen ergeben sich aus der Aufhebung der Sanierungssatzung?

Sobald eine Sanierungssatzung durch Beschluss aufgehoben und die Aufhebung öffentlich bekannt gemacht wird, kommen sämtliche Vorschriften, die für förmlich festgelegte Sanierungsmaßnahmen gelten, nicht mehr zur Anwendung.

Keine Aufhebung vor Beendigung der Sanierungsmaßnahmen

Vor Aufhebung der Sanierungssatzung müssen die geplanten Sanierungsmaßnahmen, sowohl Ordnungs- als auch Baumaßnahmen, zum Abschluss gebracht sein bzw. muss die vollständige Durchführung zumindest gesichert sein. Auch müssen Mod.- und Inst.-Verträge i. S. d. § 177 BauGB vor Aufhebung der Sanierungssatzung abgeschlossen sein. Maßnahmen, für die steuerliche Vergünstigungen in Anspruch genommen werden, sollten noch vor der Aufhebung abgeschlossen sein. Hintergrund hierfür sind v. a. mögliche sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen, die in die Ausgleichsbetragsermittlung einzubeziehen sind. Sind Ordnungsmaßnahmen oder bedeutende Baumaßnahmen noch nicht vollständig durchgeführt, kann die Erhebung von Ausgleichsbeträgen noch nicht sicher erfolgen.¹⁰

Die Abbildung 12 nach Mathony gibt einen Überblick über die weiter anzuwendenden und nicht mehr anzuwendenden Vorschriften nach Aufhebung der Sanierungssatzung:

Abb. 12: Vorschriften nach Aufhebung der Satzung

Weiter anzuwendende Vorschriften	Nicht mehr anwendbare Vorschriften
<ul style="list-style-type: none"> • Veräußerungspflichten Veräußerungspflicht der Gemeinden § 89 BauGB Veräußerungspflicht des Sanierungsträgers § 159 Abs. 3 BauGB • Inanspruchnahme von sanierungsbedingten Werterhöhungen bei Veräußerungen in Erfüllung von Veräußerungspflichten § 153 Abs. 4 BauGB • Löschung der persönlichen Daten § 138 Abs. 2 BauGB Ausgleichsbetragsrecht nach Abschluss der Sanierung §§ 152 ff. BauGB <p>Unberührt bleiben</p> <ul style="list-style-type: none"> • vorher begründete ausgleichsbetragsrechtliche Vorleistungen § 154 Abs. 6 BauGB • vorher erfolgte Ablösungen § 154 Abs. 3 Satz 2 BauGB • vorzeitige Festsetzungen des Ausgleichsbetrags § 154 Abs. 3 Satz 3 BauGB 	<ul style="list-style-type: none"> • sanierungsrechtliches Instrumentarium §§ 144, 145 BauGB • Allgemeines Vorkaufsrecht im Sanierungsgebiet § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB • Enteignung auch zugunsten eines Sanierungsträgers § 87 Abs. 3 Satz 3 BauGB • Enteignung aus zwingenden städtebaulichen Gründen, wenn ein Grundstück in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet liegt § 88 Satz 2 BauGB <p>Sanierungsverfahren im umfassenden Verfahren</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nichtberücksichtigung der sanierungsbedingten Wertsteigerungen bei Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen § 153 Abs. 1 BauGB • Preisprüfung § 153 Abs. 2 BauGB • Bindung der Gemeinde und des Sanierungsträgers sowie von Bedarfsträgern bei der Preisgestaltung § 153 Abs. 3 BauGB

Quelle: Mathony, K.H.: Von der Sanierungssatzung zum Ausgleichsbetrag, vhw Verlag, 2. Auflage, Bonn 2014: S. 436 f.

¹⁰ Vgl. Mathony, K. H.: Von der Sanierungssatzung zum Ausgleichsbetrag, vhw Verlag, 2. Auflage, Bonn 2014: S. 435.

III Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in der Praxis

1 Untersuchung der Fallbeispiele

Im Rahmen der Erarbeitung der Arbeitshilfe wurden fünf Fallbeispiele für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen untersucht. Dabei wurde sich nicht auf Nordrhein-Westfalen beschränkt, sondern auch aus weiteren Bundesländern Beispiele untersucht, um so wertvolle Impulse für die Anwendung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme in Nordrhein-Westfalen zu sammeln.¹¹

Im Folgenden werden die jeweiligen Sanierungsmaßnahmen in „Steckbriefform“ dargestellt. Basierend auf den Gesprächen mit den Projektverantwortlichen vor Ort und in den Diskussionen im Arbeitskreis werden die spezifischen Herausforderungen zusammengefasst und die Faktoren skizziert, die wesentlich zum Erfolg der Sanierungsmaßnahme beigetragen haben. Zudem werden wichtige Erkenntnisse, die sich aus dem jeweiligen Fallbeispiel ergeben, dargestellt. Das können Erkenntnisse zum Verfahrensablauf, aber auch grundsätzliche Einschätzungen und Verbesserungsvorschläge für das Instrument der Sanierungsmaßnahme insgesamt sein.

Die Fallbeispiele verdeutlichen die große Bandbreite bei der Anwendung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme, mit der unterschiedlichste städtebauliche Problemlagen in den ausgewählten Kommunen gelöst werden konnten.

Hinweis: Im Anlageband befinden sich detailliertere Ausführungen zu den jeweiligen Fallbeispielen.

Karte 1: Lage der Fallbeispiele



Kartengrundlage: © google maps

¹¹ Bei der Untersuchung der Fallbeispiele wurde enger Kontakt mit den jeweiligen Verantwortlichen gesucht. So wurden die einzelnen Beispielkommunen Bordesholm (Schleswig-Holstein), Cottbus (Brandenburg), Duisburg, Gelsenkirchen (beide Nordrhein-Westfalen) und Schorndorf (Baden-Württemberg) bereist und vor Ort Gespräche geführt. Außerdem wurden die Projektverantwortlichen zur zweiten Sitzung des Arbeitskreises am 22. März 2019 nach Düsseldorf eingeladen, wo sie ausführlich zu dem jeweiligen Projekt referierten

Sanierungsgebiet „Ortszentrum Mühlenhof“ in Bordesholm (SH)



Karte Kataster vor der Sanierung



Karte Kataster nach der Sanierung



Daten zum Verfahren

- Öffentliche Bekanntmachung des Beginns der vorbereitenden Untersuchungen 11. Juli 2002
- Öffentliche Bekanntmachung der Sanierungssatzung / Art des Verfahrens 29. Juni 2004 / umfassendes Verfahren
- Öffentliche Bekanntmachung der Aufhebungssatzung 08. Mai 2019
- Größe des Sanierungsgebiets rd. 9,9 ha
- Typisierung der Sanierungsmaßnahme Entwicklung einer Gewerbebrache

Ziele der Sanierungsmaßnahme

- Schaffung eines neuen Ortszentrums zur Stärkung der Attraktivität der Gemeinde
- Entwicklung der zentral gelegenen Gewerbebrache zur Stabilisierung und Sicherung des Ortszentrums
- Stärkung und Belebung der vorhandenen Geschäftsstruktur in der Bahnhofstraße
- Belebung des Ortszentrums durch Erweiterung des Wohnungsangebotes
- Schaffung neuer Aufenthaltsqualitäten im öffentlichen Straßenraum
- Schaffung neuer Wohnbauflächen

Wesentliche Sanierungsmaßnahmen

- Erwerb und Abbruch der ehemaligen Brotfabrik als Schlüsselimmobilie
- Sanierung des Bahnhofsgebäudes
- Neubau des Rathauses mit vorgelagertem Rathausplatz
- Ausbau und Erneuerung von innerörtlichen Erschließungsstraßen
- Bereitstellung von Wohnbauland und Neubau von Mehrfamilienhäusern
- Umfassende Bodenordnungen

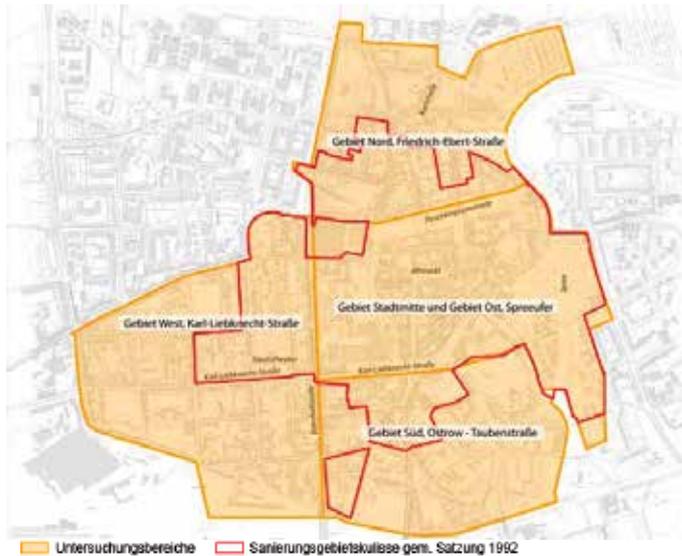
Wesentliche Erfolgsfaktoren

- Umfassender Partizipationsprozess zur Schaffung von Konsens und Akzeptanz
- Einbeziehung der Kenntnisse und Fachwissen der Akteure vor Ort
- Persönliche Ansprache und persönlicher Kontakt zu den Akteuren vor Ort
- Geduld und Beharrlichkeit im Verfahren
- Beauftragung eines treuhänderischen Sanierungsträgers

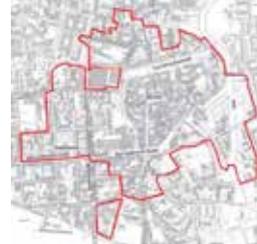
Zentrale Erkenntnisse für andere Kommunen

- Städtebauliche Neuordnung in zentralen Bereichen bedingt das umfassende Sanierungsverfahren!
- Frühe Bürgerbeteiligung fördert Akzeptanz und Kreativität der Bevölkerung!
- Externe Kritik zulassen und Lösungen suchen!
- Zentrale Anregung: Wichtige Tipps und Anregungen durch den Fördermittelgeber!
- Stringente Umsetzung!

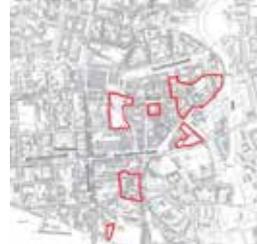
Sanierungsgebiet „Modellstadt Innenstadt“ in Cottbus (BR)



Ursprüngliche Begrenzung des Sanierungsgebiets



Grenzen Sanierungsgebiet nach der Teilaufhebung



Daten zum Verfahren

• Beginn der vorbereitenden Untersuchungen	1991
• Öffentliche Bekanntmachung der Sanierungssatzung / Art des Verfahrens	17. Dezember 1992 / umfassendes Verfahren
• Öffentliche Bekanntmachung der Aufhebungssatzung	21. Oktober 2017 (Teilaufhebung)
• Größe des Sanierungsgebiets	125 ha
• Typisierung der Sanierungsmaßnahme	Innenstadtsanierung / Sanierung nach Wende

Ziele der Sanierungsmaßnahme

- Konzentrierung der oberzentralen Funktion auf das Sanierungsgebiet
- Verbesserung der Wohnverhältnisse
- Erhaltung, Verbesserung und Wiederherstellung des Stadtbildes
- Verbesserung der Grün- und Freiflächen
- Umfassende Gebäudemodernisierungen

Wesentliche Sanierungsmaßnahmen

- 360 geförderte Gebäudesanierungen im privaten und öffentlichen Bestand
- Neugestaltung von 130 Straßen, Wegen und Plätze und 30 Grünanlagen
- 85 Neubaumaßnahmen
- 35 Baumaßnahmen an öffentlichen Gebäuden

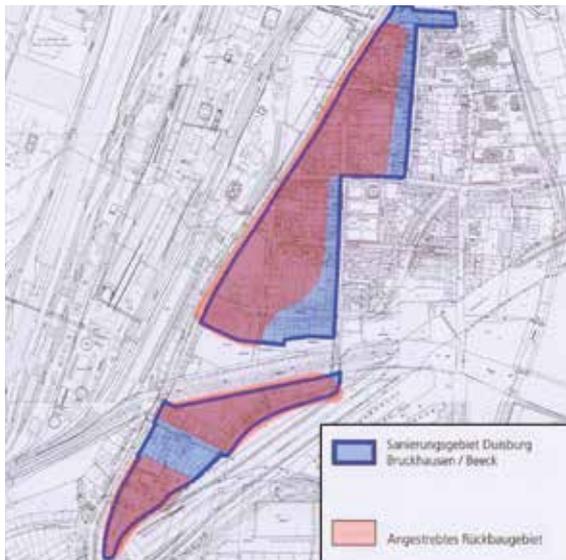
Wesentliche Erfolgsfaktoren

- Überzeugung der politischen Gremien durch gute Förderbedingungen und sichtbare Erfolge im Stadtbild
- Fundierte Ergebnisse der VU und regelmäßig fortgeschriebene Rahmenplanung
- Frühzeitige Beteiligung der Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer sowie gesellschaftlich relevanten Gruppen und Verbände
- Zusammenarbeit mit einem erfahrenen treuhänderischen Sanierungsträger

Zentrale Erkenntnisse für andere Kommunen

- Stadtpolitik einbinden, Gremien umfassend beraten!
- Sanierungsträger einsetzen!
- Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer mitnehmen und finanziell sowie steuerlich fördern!
- Ausgleichsbeträge vorzeitig ablösen, Satzung vor Bescheidverfahren juristisch überprüfen!

Sanierungsgebiet „Grüngürtel Duisburg-Nord“ in Duisburg (NRW)



Bereich Bruckhausen vor und nach der Sanierung



Bereich Beek vor und nach der Sanierung



Daten zum Verfahren

- Öffentliche Bekanntmachung des Beginns der vorbereitenden Untersuchungen 18. September 2006
- Öffentliche Bekanntmachung der Sanierungssatzung / Art des Verfahrens 10. Dezember 2007/umfassendes Verfahren
- Öffentliche Bekanntmachung der Aufhebungssatzung 18. April 2017
- Größe des Sanierungsgebiets rd. 9,6 ha
- Typisierung der Sanierungsmaßnahme Sanierung / Rückbau im Altbaubestand

Ziele der Sanierungsmaßnahme

- Schaffung von qualitativ hochwertigem Grün- und Freiraum mit einer hohen ökologischen Bedeutung
- Verbesserung der städtebaulich-räumlichen Situation durch die Beseitigung städtebaulicher Missstände (Gemengelage mit sehr großen Immissionsproblemen)
- Lärminderung durch die Abschirmungsfunktion des Grüngürtels
- Verbesserung der wohnungswirtschaftlichen Situation

Wesentliche Sanierungsmaßnahmen

- Erwerb und Abbruch vieler Gebäude aus dem Altbaubestand
- Gestaltung einer Parkanlage mit hoher Aufenthaltsqualität
- Aufwertung bestehender Wohnbebauung
- Umfassendes Umzugsmanagement für von Abbruchmaßnahmen betroffene Bewohner

Wesentliche Erfolgsfaktoren

- Hohe Priorität und Unterstützung der Maßnahme in der Politik
- Das vertrauensvoll zusammen arbeitende Projektteam
- Umfangreiche finanzielle Beteiligung des ThyssenKrupp-Konzerns

Zentrale Erkenntnisse für andere Kommunen

- Rückbau als erfolgreiche Strategie der Stadterneuerung!
- Vorkaufsrechtssatzung bereits zu Beginn der vorbereitenden Untersuchungen!
- Umfassendes Verfahren auch dann, wenn eine Sanierungsmaßnahme dafür sorgt, dass der Bodenwert nicht sinkt!
- Zentraler Verbesserungsvorschlag: Beratungsstelle für städtebauliche Instrumente!

Sanierungsgebiet „Weststadt und II“ in Schorndorf (BW)

Sanierungsgebiet Weststadt I



Sanierungsgebiet Weststadt II



Daten zum Verfahren „Weststadt II“

- Öffentliche Bekanntmachung des Beginns der vorbereitenden Untersuchungen 10. April 2014
- Öffentliche Bekanntmachung der Sanierungssatzung / Art des Verfahrens 30. August 2014 / vereinfachtes Verfahren
- Öffentliche Bekanntmachung der Aufhebungssatzung Das Verfahren läuft noch.
- Größe des Sanierungsgebiets 2,9 ha
- Typisierung der Sanierungsmaßnahme Altstadtsanierung

Ziele der Sanierungsmaßnahme

- Stabilisierung und Fortentwicklung der Weststadt zu einem funktions- und zukunftsfähigen Teilbereich der Innenstadt
- Bewahrung und Förderung der altstadttypischen und -verträglichen Nutzungsmischung
- Neuordnung von Grundstücken und Quartieren mit nicht funktionsgerecht genutzter und / oder defizitärer Bausubstanz
- Verbesserung der Gestaltungs- und Aufenthaltsqualität von öffentlichen Freiflächen und Plätzen

Wesentliche Sanierungsmaßnahmen

- Neugestaltung öffentlicher Straßen und Freiflächen im Zugangsbereich zur Weststadt
- Beseitigung von Leerständen und umfassende Modernisierungen von Gebäuden
- Neuordnung des Areals „Maier am Tor“
- Neugestaltung der Römmelgasse und der Hinteren Römmelgasse sowie des Zuganges vom Künkelinparkhaus zur Weststadt

Wesentliche Erfolgsfaktoren

- Jahrzehntelange Sanierungspraxis
- Flächendeckende und prozesshafte Daueraufgabe
- Großer Rückhalt in Politik und Verwaltung
- Hohe Mitwirkungsbereitschaft der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer

Zentrale Erkenntnisse für andere Kommunen

- Städtebauliche Erneuerung als flächendeckende und prozesshafte Daueraufgabe!
- Leuchtturmprojekte für eine breite Akzeptanz!
- Eng verzahntes Verfahrensmanagement zwischen Stadt und Sanierungsträger zur Zielerreichung
- Steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten fördern die Mitwirkungsbereitschaft

2 Wichtige Fragestellungen für die Praxis

2.1 Detailfragen zu vorbereitenden Untersuchungen

2.1.1 Wann kann von vorbereitenden Untersuchungen abgesehen werden?

VU folgen im Allgemeinen einem festen Schema. In der Praxis stellt sich gleichwohl immer wieder die Frage, ob bereits vorhandene Analysenergebnisse genutzt werden können, um den Arbeitsaufwand zu verringern. § 141 Abs. 2 BauGB bestimmt, dass von VU sogar abgesehen werden kann, wenn bereits hinreichende Beurteilungsunterlagen vorliegen. Sinn und Zweck dieser Regelung ist die sachgerechte Beschränkung des Umfangs der VU, die verhindern soll, dass eine Kommune nur aus formalen Gründen dazu gezwungen ist, erneute Untersuchungen durchzuführen, obwohl bereits hinreichende Erkenntnisse vorliegen. „Hinreichend“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die vorhandenen Erkenntnisse ausreichen, aktuelle Beurteilungsunterlagen für die festgelegten Ziele zu liefern. Die Quelle der Untersuchungen ist dabei unerheblich, die Erkenntnisse können bereits aus Analysen für die Aufstellung eines Stadtentwicklungskonzept oder eines ISEKs stammen. Dazu ist kein gesonderter Beschluss der Kommune erforderlich, aber sie muss den Verzicht auf die VU begründen.¹²

Es müssen hinreichende Beurteilungsgrundlagen vorliegen.

Liegen hinreichende Beurteilungsgrundlagen für Teilbereiche des Untersuchungsgebiets vor, so ist es zulässig, in diesen Teilbereichen von VU abzusehen, während sie in anderen Bereichen durchgeführt werden müssen. Zudem reicht das Vorhandensein hinreichender Beurteilungsgrundlagen allein nicht aus, um von der Durchführung der VU abzusehen. Es muss auch sichergestellt sein, dass die Beteiligungsverfahren der Betroffenen (§ 137 BauGB) und die der öffentlichen Aufgabenträger (§ 139 BauGB) durchgeführt worden sind.¹³

Wenn z. B. im Rahmen der Erarbeitung städtebaulicher Entwicklungskonzepte und/oder ISEKs umfangreiche Beteiligungen der Öffentlichkeit unterschiedlichster Art erfolgt sind, reicht das i. d. R. nicht aus, daraus die Belange der Betroffenen (rechtssicher) abzuleiten. Das Sanierungsrecht verlangt schon in der VU-Phase eine direkte Beteiligung der von der Sanierung unmittelbar betroffenen Gruppen (Eigentümerinnen und Eigentümer, Mieterinnen und Mieter, Pächterinnen und Pächter). Es muss sichergestellt sein, dass speziell diese Betroffenen die Gelegenheit hatten, über die Sanierung im Allgemeinen, ihre Ziele und Maßnahmen unterrichtet worden zu sein, und auch Anregungen geben zu können. Dies sind materiell wichtige Grundlagen für eine Abwägungsentscheidung, insbesondere im Hinblick auf private und öffentliche Belange.

Die vorgegebenen Beteiligungs-schritte müssen durchgeführt worden sein.

Grundsätzlich stellen VU einen „unselbstständigen Verfahrensschritt“ dar, so dass aus einer etwaigen Fehlerhaftigkeit bis hin zum Unterbleiben allein keine Rechtsfolgen abgeleitet werden können. Ergibt sich jedoch daraus, dass das Abwägungsmaterial nicht vollständig zusammengestellt oder fehlerhaft bewertet worden ist, so sind Abwägungsfehler entstanden. Die Folgen der so entstandenen Abwägungsfehler sind nach §§ 214, 215 BauGB zu beurteilen.

Vollständiges Abwägungsmaterial ist erforderlich für eine rechtssichere Satzung!

Sind VU zu Unrecht ganz unterlassen worden, spricht das für ein nicht ausreichend ausgewertetes Abwägungsmaterial. Allerdings sollte bei offensichtlicher Sanierungsbedürftigkeit auch auf teure Datensammlungen verzichtet werden können. Auf Daten zur Durchführung der Sanierung, der Sozialplanung und insbesondere auf die Beteiligungsverfahren kann jedoch keinesfalls verzichtet werden.¹⁴

In der Praxis kommt im Übrigen ein vollständiger Verzicht auf VU nur selten vor. Dies liegt häufig daran, dass die aus älteren Analysen zur Verfügung stehenden Daten zumindest in Teilbereichen nicht aktuell genug sind.¹⁵

¹² Vgl. Krautzberger in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch Kommentar, Loseblattsammlung Stand 127. Ergänzungslieferung, Oktober 2017, Verlag C.H. Beck, München: § 141, Rn. 65 ff.

¹³ Vgl. Krautzberger in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch Kommentar, Loseblattsammlung Stand 127. Ergänzungslieferung, Oktober 2017, Verlag C.H. Beck, München: § 141, Rn. 65 ff.

¹⁴ Vgl. Schmidt-Eichstaedt in: Brügelmann (Hrsg.): Baugesetzbuch, Loseblattsammlung Stand 103. Lieferung Juli 2017, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart: § 141 Rn. 13.

¹⁵ Vgl. Fieseler: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 2000: S. 62.

Es kann empfehlenswert sein, zunächst auf die Erstellung eines Stadtentwicklungskonzepts zu verzichten und stattdessen VU durchzuführen. Stadtentwicklungskonzept und VU erbringen vergleichbare Erkenntnisse, nur erfüllen VU gleichzeitig die Voraussetzungen, bei Bedarf das Sanierungsrecht anzuwenden.

2.1.2 In welchem Verhältnis stehen integrierte Handlungskonzepte zu vorbereitenden Untersuchungen?

Es bestehen große Schnittstellen und parallele Arbeitsschritte zwischen dem Sanierungsrecht nach §§ 136 ff. BauGB und ISEKs.

VU erfordern – wie die Erstellung von ISEKs – umfassende Recherchearbeiten, so dass sich unweigerlich die Frage stellt, welche bereits ausgeführten Arbeiten für das ISEK für die VU verwendet werden können oder ob gar vollständig von VU gemäß § 141 Abs. 2 BauGB abgesehen werden kann.

So können die im ISEK erarbeiteten Ziele durchaus auch die Ziele der Sanierungsmaßnahme darstellen. Allerdings ist zu beachten, dass festgelegte Sanierungsziele durch festgestellte städtebauliche Missstände bedingt werden müssen. Daher kann es ggf. erforderlich sein, dass die Ziele aus dem ISEK umformuliert und stärker an den festgestellten städtebaulichen Missständen orientiert werden müssen.

**Inhaltliche
Schnittstellen
zwischen VU
und ISEK**

Ferner können Maßnahmen aus dem ISEK in das Sanierungskonzept übertragen werden. Wie bei den Zielen des ISEKs, die zu Sanierungszielen werden, erfordern auch Maßnahmen aus dem ISEK, die zu Sanierungsmaßnahmen werden, eine strikte Orientierung an den festgestellten Missständen und festgelegten Sanierungszielen. Sie müssen erkennbar geeignet sein, die Sanierungsziele zu erreichen und die festgestellten städtebaulichen Missstände zu beseitigen.

Die Kommune kann (und sollte) gerade bei komplexen Gemengelagen im Gebiet, komplizierten Eigentümerverhältnissen, großen städtebaulichen Mängeln u. ä. prüfen, ob sie bewusst auf das Sanierungsrecht zurückgreifen möchte, um zur Zielerreichung bessere Einfluss- und Zugriffsmöglichkeiten zu erhalten. Da jedoch der Anwendung des Sanierungsrechts aufgrund der Eingriffsmöglichkeiten ins Eigentum Grenzen gesetzt sind, müssen entsprechende VU zu dem Ergebnis kommen, dass die Ziele für das Handlungsgebiet des ISEKs oder auch für Teilbereiche durch die Anwendung des Sanierungsrechts erreicht werden können.

Tipp: Es ist möglich, die Erstellung eines ISEKs oder eines Stadtentwicklungskonzeptes zeitgleich mit den VU für eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme durchzuführen. Auf einen Beschluss zur Einleitung VU kann aber nicht verzichtet werden, sofern ein Sanierungsverdacht besteht. In vielen Fällen ist zu überlegen, ob nicht von vornherein auf die Erstellung eines ISEKs verzichtet werden sollte, wenn klar ist, dass sowieso eine VU durchgeführt werden soll. Dies erspart doppelte Arbeit!

2.1.3 Welche Ausgangslagen haben städtebauliche Missstände?

Es kommt nicht auf die Größe einer Gemeinde an oder wo der betroffene Bereich gelegen ist. Entscheidend sind vielmehr die städtebaulichen Voraussetzungen, die städtebaulichen Aufgabendarstellungen und dass in diesen Bereichen städtebauliche Missstände gemäß § 136 Abs. 2 und 3 BauGB vorliegen. Es reicht allerdings aus, wenn sich städtebauliche Missstände erst abzeichnen. Die Notwendigkeit einer Maßnahme ergibt sich in diesem Fall dadurch, dass eine Verschlechterung der städtebaulichen Situation verhindert werden soll (Vorbeugung).

In § 136 Abs. 2 Satz 2 BauGB werden die zwei Formen städtebaulicher Missstände beschrieben (die sog. Substanz- und Funktionsschwächen).

**Städtebauliche
Missstände
(Substanz- und
Funktionsschwächen)
überlagern
sich oftmals**

„In der Praxis überlagern sich oftmals beide Missstandsformen in demselben Gebiet. Die Entscheidung über das Vorliegen städtebaulicher Missstände setzt keine planerische Abwägung voraus sondern eine rechtliche Prüfung, deren Ergebnis verwaltungsgerichtlich kontrolliert werden kann.“¹⁶

¹⁶ Vgl. Köhler, Horst: Stadt- und Dorferneuerung in der kommunalen Praxis: Sanierung – Stadtumbau – Entwicklung – Denkmalschutz – Baugestaltung, Erich Schmidt Verlag, 3. Auflage, 2005, S. 77.

Substanzschwächen (§ 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BauGB) liegen vor, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht. Dies können bspw. Zustand und Ausstattung der Gebäude, Grundstückszuschnitt, Erschließung der Grundstücke, Mischung/Trennung von Wohnen und Arbeiten, Art und Maß der baulichen Nutzung, Emissionen Gewerbe und Verkehr sein.

Funktionsschwächen (§ 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BauGB) liegen vor, wenn das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen. Dies kann bspw. die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Gebiets hinsichtlich seiner wohnlichen, verkehrlichen, wirtschaftlichen und kulturellen infrastrukturellen Qualität bedenken.

Im Folgenden werden Beispiele für konkrete Missstände benannt. Die Auflistung enthält keine Rangfolge und ist nicht abschließend. Je nach Gebietstyp (vgl. Abbildung 18 in Kap. III 2.2.5) werden unterschiedliche Schwerpunkte innerhalb des Instrumentes der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme verfolgt:

- Gemengelage durch störenden Gewerbe-/Industriebetrieb im Bereich von Wohnnutzungen (z. B. Staub-, Geruchs- oder Lärmemissionen),
- Industriebrachen durch Schließung eines großen ortsansässigen Betriebs in zentraler Lage,
- Leerstand; Konzentration von „Schrott-/Problemimmobilien“,
- unzureichende Grünflächen,
- unzureichende Verkehrsflächen und hohe Verkehrsbelastung (v. a. in historischen Altstädten),
- geringes Stellplatzangebot,
- Überausnutzung von Grundstücken,
- Unterausnutzung von Grundstücken,
- zersplitterte Grundstücksstruktur,
- ungünstige Zugänglichkeit von Grundstücken,
- Gestaltungsdefizite im öffentlichen Raum,
- Trading-Down-Effekte,
- Bevölkerungsrückgang,
- Wegfall von Arbeitsplätzen,
- Ausstattungsdefizite in den Wohnungen,
- Nutzungskonflikte,
- Defizite der Ver- und Entsorgung,
- häufiger Eigentümerwechsel,
- kumulierte Mängel in der Gebäudestruktur (hoher Mod.-/Instandsetzungsbedarf),
- Beeinträchtigungen durch störende Nebenanlagen (Schuppen, Garagen, etc.),
- keine angemessene Nutzung von Grundstücken/Gebäuden,
- einseitige Bevölkerungs- oder Sozialstruktur,
- qualitativer Mangel an Wohn- und Gewerberaum,
- unzureichender energetische Standard der Baustruktur,
- Defizite in quantitativer und qualitativer Hinsicht bei der Ausstattung mit soziale Infrastruktureinrichtungen,
- unzureichende klimagerechte Ausstattung des Quartiers,
- etc.

Beispiele für Missstände

Die festgestellten Missstände implizieren die Sanierungsziele; diesbezüglich nennt das BauGB:¹⁷

- Verbesserung der Bebauungsstruktur,
- Verbesserung von Industrie, Handel, Handwerk und der Agrarstruktur,
- Verbesserung der Siedlungsstruktur in Bezug auf Umwelt und Energie,
- Stärkung/Entwicklung des Ortsteils,
- Verbesserung der Gestaltung,
- Denkmalschutz.

Allgemeine Sanierungsziele (BauGB)

¹⁷ Vgl. z. B. Krautzberger § 136, Rn. 42 ff., in: Krautzberger (Hrsg.): Städtebauförderungsrecht. Städtebauliches Sanierungs- und Entwicklungsrecht. Stadtbau. Verlag Franz Vahlen, München, 64. Ergänzungslieferung, September 2018.

2.1.4 Wozu werden Kosten- und Finanzierungsübersichten benötigt und wie sind sie aufgebaut?

Gemäß § 149 Abs. 1 Satz 1 BauGB hat die Gemeinde nach dem Stand der Planung eine Kosten- und Finanzierungsübersicht (KoFi) aufzustellen. Dies gilt auch schon für die Phase der VU, in der eine erste KoFi abzuleiten ist. Die KoFi ist ein Planungs-, Steuerungs-, Kontroll- und Koordinationsinstrument und dient als Nachweis der Finanzierbarkeit innerhalb eines absehbaren Zeitraumes.

KoFi als wichtiges Steuerungsinstrument

In der Finanzierungsübersicht hat die Gemeinde ihre Vorstellungen über die Deckung dieser Kosten darzustellen (§ 149 Abs. 3 BauGB). Finanzierungs- und Förderungsmittel auf anderen gesetzlichen Grundlagen sowie die Finanzierungsvorstellungen anderer TÖB sollen nachrichtlich angegeben werden.

„Die Kostenübersicht stellt [...] die Gesamtheit der gemeindlichen Ausgaben dar, die nach Maßgabe der Sanierungsrechtlichen Vorschriften der städtebaulichen Gesamtmaßnahme zugerechnet werden können. [...] Zu den insoweit relevanten Kosten der Gesamtmaßnahme rechnen folglich nicht die Kosten privater Träger.“¹⁸

Analog zu den Anforderungen an die Sanierungsziele und Maßnahmen sind auch an die KoFi zum Zeitpunkt der VU noch keine allzu hohen Anforderungen zu stellen.¹⁹ Meist reicht eine plausible Kostenschätzung aus. Die Konkretisierung der Maßnahmen und entsprechend auch der mit ihnen verbundenen Kosten erfolgt erst im Laufe der Sanierung mit der Erstellung konkreter Gestaltungspläne und Sanierungsbebauungspläne.

Eine KoFi lässt sich in unterschiedlichen Komplexitätsgraden aufstellen. In VU kann es durchaus ausreichend sein, dass die Kosten für die einzelnen Sanierungsmaßnahmen aufgelistet sind und die grundsätzliche Finanzierbarkeit und Förderfähigkeit der Einzelmaßnahmen sichergestellt sind.

**Anforderungen an den Detailgrad der KoFi vom Planungsstand abhängig
Muster III 2.1.4 (1) Dynamische Investitionskostenrechnung**

Wesentlich größere Aussagekraft und bessere Erkenntnisse hinsichtlich der Finanzierbarkeit der Sanierungsmaßnahme liefert allerdings eine dynamische, fortschreibungsfähige Investitionskostenrechnung, die Einnahmen und Ausgaben zeitlich staffelt und dabei auch Zinsen aus Überschüssen und Unterdeckungen berücksichtigt. Sie sollte, wenn sie aufgestellt wird, spätestens nach Aufstellung der Sanierungsatzung aufgebaut und bis zum Ende der Sanierungsmaßnahme fortgeschrieben werden. Es besteht allerdings keine Verpflichtung, eine dynamische Investitionskostenrechnung aufzustellen.

2.1.5 Welche Formen der Beteiligung der Öffentlichkeit/Betroffenen/Träger öffentlicher Belange empfehlen sich wann? Welche Schritte sind rechtlich vorgeschrieben und welche sind optional?

Die rechtlich vorgeschriebenen Beteiligungsschritte im Rahmen der VU sind in § 137 BauGB (Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen) und in § 139 BauGB (Beteiligung und Mitwirkung öffentlicher Aufgabenträger) festgelegt. Betroffene im Sanierungsrechtlichen Kontext sind insbesondere Eigentümerinnen und Eigentümer, Mieterinnen und Mieter sowie Pächterinnen und Pächter von Grundstücken, die im Voruntersuchungsbereich Grundstücke besitzen oder nutzen. Das BauGB gibt keine Vorgaben, in welcher Form die Beteiligung und Mitwirkungen zu erfolgen hat. Eine förmliche Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit, wie man sie aus der Bauleitplanung kennt, ist hingegen bei VU nicht vorgeschrieben.

Eine zusätzliche Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit ist grundsätzlich möglich. Ob dies sinnvoll ist, muss im Einzelfall entschieden werden. Beinhaltet die Sanierungs(rahmen)planung wesentliche Neuerungen, die auch über den Voruntersuchungsbereich hinausgehend Effekte haben wird, so kann ein weitergehendes Beteiligungsverfahren durchaus angemessen und empfehlenswert sein. Im Gegensatz dazu bewirkt eine weitere bzw. nochmalige Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit nach einer vorhergehenden umfassenden Partizipationsmöglichkeit üblicherweise wenig positive Effekte.

Zwingend: Beteiligung der Betroffenen und der öffentlichen Aufgabenträger

¹⁸ Fieseler, H.-H.: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, C.H. Beck Verlag, München 2000, S. 152.

¹⁹ Vgl. Urteil des BVwerG vom 04.03.1999 – 4 C 8 /98; in: BauR 1999, S. 888-890.

Werden dagegen Planungsziele, Konzepte und städtebauliche Maßnahmen erstmalig vorgestellt und diskutiert, z. B. weil es keinen der Sanierungsmaßnahme vorgelagerten Erstellungsprozess eines ISEKs oder Stadtentwicklungskonzeptes gab, empfiehlt sich eine breite, allgemeine Beteiligung der Öffentlichkeit, die parallel zur direkten Beteiligung von Betroffenen der Sanierung (Eigentümerinnen und Eigentümer, Mieterinnen und Mieter, Pächterinnen und Pächter) durchgeführt werden kann.

Die Beteiligung der Betroffenen erfolgt über Veranstaltungen, bei denen sowohl über das Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme insgesamt als auch über die besonderen Rechte und Pflichten informiert wird. Zudem werden die Sanierungsziele und -maßnahmen erörtert und die Betroffenen zur Mitwirkung angeregt und beraten. Hat es bereits im Vorfeld umfangreiche Beteiligungsverfahren gegeben, so können eine schriftliche Information der Betroffenen (Eigentümerinnen und Eigentümer, Mieterinnen und Mieter, Pächterinnen und Pächter) und eine darauf aufbauende Auslage der Sanierungsziele, Sanierungsmaßnahmen und des städtebaulichen Sanierungskonzeptes (Sanierungsrahmenplan) im Rathaus, ähnlich wie in der Bauleitplanung, ausreichend sein. Entscheidend ist, dass die Betroffenen möglichst frühzeitig und umfassend informiert und beteiligt werden und die Gelegenheit bekommen, Stellung zu nehmen sowie Anmerkungen und Änderungsvorschläge anzubringen.

**Vorlage III 2.1.5
(1) Einladung zur
Informationsver-
anstaltung**

Die öffentlichen Aufgabenträger (Ämter und andere TÖB) sind schriftlich über die Sanierungsmaßnahme zu informieren und um Stellungnahme zu bitten, sofern ihre Aufgabenbereiche tangiert werden. Üblicherweise werden sie während des gesamten Prozesses durchgehend beteiligt. Dieser Verfahrensschritt ist vergleichbar mit den Vorgaben zur Aufstellung eines B-Plans. Es empfiehlt sich, die Stellungnahmen im VU-Bericht zu dokumentieren.

**Vorlage III 2.1.5
(3) Anschreiben
an die Träger
öffentlicher
Belange**

**Vorlage III 2.1.5
(2) Information
Auslage**

2.1.6 Was ist ein Sozialplan, wozu wird er benötigt und was ist zu beachten?

Gemäß § 141 BauGB sollen sich die VU auch auf nachteilige Auswirkungen erstrecken, die sich für die unmittelbar von der beabsichtigten Sanierung Betroffenen in ihren persönlichen Lebensumständen, im wirtschaftlichen und sozialen Bereich voraussichtlich ergeben werden. Die VU dienen somit zugleich der Vorbereitung eines ggf. erforderlich werdenden Sozialplanes i. S. d. § 180 BauGB.

**Darstellung
und Minderung
nachteiliger
Auswirkungen
auf die
Betroffenen**

Ein Sozialplan ist nach Fieseler kein Plan wie ein klassisches Planungsinstrument (B-Plan oder Vorhaben- und Erschließungsplan), sondern eine schriftliche Darstellung von allen Beratungen, die die Kommune mit den Betroffenen durchgeführt hat. Diese Beratungen und Erörterungen werden nebst ihren Ergebnissen zur beabsichtigten Umsetzung bestimmter Einzelmaßnahmen in einer Niederschrift festgehalten.²⁰ Ein Sozialplan ist weder eine Rechtsnorm noch ein Verwaltungsakt, sondern „lediglich ein nicht justitierbares schriftliches Handlungskonzept oder Verwaltungsprogramm der Gemeinde“. Aus dem Sozialplan lassen sich keine Rechtsansprüche gegen die Kommune herleiten.²¹

Personengruppen, die im besonderen Maße betroffen sein können und die daher eine besonders intensive Beratung benötigen, sind bspw. kinderreiche Familien, alte Menschen, Menschen, die bestimmten sozialen Randgruppen angehören oder Gewerbetreibende, die zwar in dem Quartier gerade noch wirtschaftlich überleben, dies aber nach einer Betriebsverlagerungen wahrscheinlich nicht mehr können.

Die Gemeinde soll Vorstellungen entwickeln, wie nachteilige Auswirkungen möglichst vermieden oder gemildert werden können, und diese mit den Betroffenen erörtern. Weitere Maßnahmen seitens der Stadt können erforderlich und müssen geprüft werden, wenn Betroffene nach ihren persönlichen Lebensumständen nicht in der Lage sind, Empfehlungen und anderen Hinweisen der Stadt zur Vermeidung von Nachteilen zu folgen.

**Muster III 2.1.6 (1)
Maßnahmenkatalog
Sozialplan**

Im Anlageband befindet sich beispielhaft der Maßnahmenkatalog zum Sozialplan für das untersuchte Sanierungsverfahren Duisburg-Bruckhausen/Beeck.

²⁰ Fieseler, H.-H.: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, C.H. Beck Verlag, München 2000, S. 284.

²¹ Fieseler, H.-H.: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, C.H. Beck Verlag, München 2000, S. 284.

2.2 Detailfragen zur Sanierungssatzung

2.2.1 Was ist zu tun, wenn für das geplante Sanierungsgebiet bereits (teilweise) ältere, noch nicht aufgehobene Sanierungssatzungen bestehen?

Im Rahmen von VU wird immer wieder erkannt, dass im Voruntersuchungsbereich ältere Sanierungssatzungen bestehen, die nicht aufgehoben wurden. Dadurch entstehen formale und praktische Probleme, insbesondere dann, wenn das „Altverfahren“ im umfassenden Verfahren durchgeführt worden ist, aber noch keine Ausgleichsbeträge erhoben worden sind. Wurden bereits Ablösevereinbarungen umgesetzt, ergeben sich weitere Schwierigkeiten in Bezug auf die Gleichbehandlung der Betroffenen. Bei sehr späten Ausgleichsbetragszahlungen kann es zu erheblichen Akzeptanzproblemen im Gebiet kommen, besonders wenn sich im Laufe der Zeit erneute Abwärtstendenzen in dem Gebiet ergeben haben. Daher ist es hilfreich, dass das BauGB seit dem 01.01.2007 die Dauer von Sanierungsverfahren auf grundsätzlich 15 Jahre begrenzt (vgl. Kap. II 5).

Aufhebung alter Sanierungssatzungen durch Funktionslosigkeit

Sanierungssatzungen, egal wie alt sie auch sein mögen, treten nicht automatisch nach einer gewissen Zeit außer Kraft, sondern müssen formal aufgehoben werden. Zwar können Sanierungssatzungen ihre Rechtswirkungen verlieren, wenn sie funktionslos geworden sind²², aber es empfiehlt sich grundsätzlich, bei einem neu angedachten Sanierungsgebiet eine bestehende Sanierungssatzung formal aufzuheben, da die alte Satzung nicht mehr weiterverfolgt wird. Es ist im Normalfall davon auszugehen, dass sich die Verhältnisse im Untersuchungsraum zwischenzeitlich wesentlich geändert und sich neue Erfordernisse und Zielvorstellungen herauskristallisiert haben. Um diese und die aktuelle, geordnete städtebauliche Entwicklung mit ihren Grundlagen und Zielen herauszuarbeiten, stellen viele Kommunen ISEKs auf, welche die maßgebliche Konzeption für die weitere Stadtentwicklung darstellen. Alte Sanierungssatzungen, deren Sanierungsziele nicht mehr den aktuellen Zielen entsprechen, können funktionslos werden.

Aktuelle Ziele der Stadtentwicklung sind maßgeblich.

Hinweis: Alte Sanierungssatzungen, die vor dem 01.01.2007 bekannt gemacht worden sind, sind gemäß § 235 Abs. 4 BauGB bis spätestens zum 31.12.2021 aufzuheben.

Tipp: Bevor neue Sanierungssatzungen erlassen werden, sollten aus formalen Gründen die alten Satzungen vollständig aufgehoben werden. Darüber hinaus ist es eine grundsätzliche Empfehlung an alle Kommunen, noch bestehende Altsatzungen aufzuheben, auch wenn nicht gleich neue Sanierungssatzungen erwogen werden.

2.2.2 Wann empfiehlt sich das umfassende Verfahren und wann das vereinfachte? Wann sollten im vereinfachten Verfahren Genehmigungsvorbehalte eingesetzt werden?

Das umfassende Verfahren ist der gesetzliche Regelfall, denn das BauGB geht davon aus, dass die Durchführung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme zu einer Steigerung der Bodenwerte im Gebiet führt. Diese ist als Ausgleichsbetrag gemäß § 154 ff. BauGB nach Abschluss der Sanierung an die Gemeinde abzuführen. Die besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften der §§ 152 bis 156a BauGB – das Kennzeichen des umfassenden Verfahrens – regeln daher insbesondere die Ermittlung, Sicherung und die Erhebung des Ausgleichsbetrags einschließlich der Möglichkeiten des Absehens.

Umfassendes Verfahren ist gesetzlicher Regelfall

Daneben sichern die preisrechtlichen Vorschriften (insbesondere des § 153 BauGB) die Gemeinde gegen überhöhte Aufwendungen für Grundstückskaufpreise sowie Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen ab, die bei der Durchführung einer Bodenordnung anfallen. Kurz gesagt: Grundstückskosten, die der Gemeinde bei der Durchführung der Sanierung entstehen, sollen keine sanierungsbedingten Wertsteigerungen enthalten. Diese würden die Kosten der Sanierung erhöhen, gleichzeitig aber „abgebenden“ Eigentümern einen ungerechtfertigten Zugewinn verschaffen. Das BauGB geht davon aus, dass alle feststellbaren Bodenwerterhöhungen, die nicht konjunkturell bedingt sind, sanierungsbedingt eintreten. Sie sind als Ausgleichsbetrag abzuschöpfen.

Schließlich wird das allgemeine Ziel verfolgt, die Bodenpreisentwicklung zu dämpfen und Spekulation zu verhindern bzw. zu erschweren. Daraus ergeben sich als die drei wesentlichen Kriterien für die Anwendung des umfassenden Verfahrens die Prognose einer nicht nur unerheblichen Bodenwertsteigerung, die wirtschaftliche Sicherung von Bodenordnungsmaßnahmen und die allgemeine Dämpfung der Bodenwertentwicklung.

²² Vgl. Krautzbeger: Städtebauförderungsrecht - Kommentar und Handbuch, Verlag Franz Vahlen München, Stand 64. Ergänzungslieferung September 2018: § 162 Rn. 24.

Abb 13: Kriterien für die Wahl der Verfahrensart

Kriterium 1	Erwartung einer nicht nur unerheblichen Bodenwertsteigerung infolge der Sanierung
Kriterium 2	Erforderlichkeit von bodenordnenden Maßnahmen, die mit Grunderwerb verbunden sind
Kriterium 3	Dämpfung von unerwünschter Bodenspekulation, die sanierungsbedingte Nutzungen behindert

Das vereinfachte Verfahren empfiehlt sich, wenn keines der drei genannten Kriterien vorliegt.

Wann führt eine prognostizierte Bodenwertsteigerung zum umfassenden Verfahren?

Das wichtigste Kriterium für die Wahl des umfassenden Verfahrens ist die Prognose einer sanierungsbedingten Bodenwertsteigerung im Gebiet, die nicht nur unerheblich ist. Die Unerheblichkeit liegt nach den Maßstäben des Sanierungsrechts dann vor, wenn der Verwaltungsaufwand für die Erhebung des Ausgleichsbetrags höher ist als das Aufkommen der Ausgleichsbeträge. Im Zeitpunkt der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets kann die Höhe der erwarteten Bodenwertsteigerung allerdings noch nicht endgültig festgestellt, sondern nur prognostiziert werden. Dies ist mit den gängigen nutzungsanalytischen Verfahren oder Multifaktorenverfahren durchaus möglich – die Voraussetzungen dafür sind die Feststellung der städtebaulichen Missstände, die das Anfangswertniveau bestimmen, und das grobe Maßnahmenprogramm, aus denen sich der voraussichtliche finanzielle Aufwand ergibt (vgl. hierzu vertiefende Ausführungen in Kap. III 2.3.6).

Beides ist im Rahmen der VU festzustellen und durch eine erste Bodenwertprognose zu ergänzen – genau genommen sind (gemäß § 154 Abs. 2 BauGB) die Anfangswerte²³ zu ermitteln und die Endwerte zu prognostizieren. Wird eine mehr als geringfügige Bodenwertsteigerung (§ 155 Abs. 3 BauGB) prognostisch ermittelt, hat die Gemeinde kein Auswahlermessen hinsichtlich der Verfahrensart. § 142 Abs. 4 BauGB lässt den Verzicht auf das umfassende Verfahren nur zu, wenn die Anwendung der §§ 153 ff. BauGB nicht erforderlich ist und die Sanierung dadurch nicht erschwert wird. Der Verzicht auf erhebliche Einnahmen aus Ausgleichsbeträgen stellt aber eine Erschwerung dar, weil er die finanzielle Belastung der öffentlichen Hände ungerechtfertigt erhöhen würde.

Anfangs-/Endwert-Prognose ist für Verfahrensart mitentscheidend!

Tipp: Wird das umfassende Verfahren angestrebt, sollten möglichst zeitnah zum erfolgten Beschluss über die Sanierungssatzung durch den Gutachterausschuss sogenannte „Besondere Bodenrichtwerte“ gemäß § 196 Abs. 1 Satz 7 BauGB zum Anfangswert festgelegt werden. Der Gutachterausschuss wird im Übrigen nur auf einen diesbezüglichen Antrag der Kommune tätig. Besondere Bodenrichtwerte zur Endwertqualität (Endwerte) sind zum Zeitpunkt des Beginns der Durchführung von Sanierungsmaßnahmen nicht nötig; ihre Festlegung erfolgt häufig erst im Laufe der Sanierung, nicht selten erst zum Zeitpunkt der Erhebung der Ausgleichsbeträge.

Wie sichert § 153 BauGB bodenordnende Maßnahmen der Gemeinde gegen überhöhte finanzielle Belastungen?

Unabhängig von der erwarteten Bodenwertsteigerung kann die Durchführung von Maßnahmen der Bodenordnung den Ausschlag für die Anwendung des umfassenden Verfahrens geben. Nur durch die Anwendung der §§ 153 ff. BauGB ist die Gemeinde in der Lage, den Grundstücksmarkt im Sanierungsgebiet wirksam zu kontrollieren. Dies wird insbesondere in § 153 Abs. 2 BauGB deutlich, der sanierungsrechtlichen Preisprüfung. Sie beinhaltet die Prüfung aller Grunderwerbsverträge im Sanierungsgebiet aufgrund des Genehmigungsvorbehalts nach § 144 Abs. 2 BauGB. Entsprechend versteht es sich, dass der Genehmigungsvorbehalt im umfassenden Verfahren nicht ausgeschlossen werden kann, denn § 142 Abs. 4 BauGB lässt den Ausschluss (ganz oder teilweise) nur für das vereinfachte Verfahren zu.

Bei Anwendung des umfassenden Verfahrens werden die Grundstücksqualitäten auf den sanierungsrechtlichen Qualitätsstichtag „eingefroren“, nicht dagegen die Preise selbst. § 153 Abs. 1 BauGB besagt sinn-

²³ Es ist im Rahmen der VU ausreichend, dazu zonale Anfangswerte festzulegen (z. B. für einen Baublock oder Straßenzug); keinesfalls muss in dieser Phase für jedes Grundstück ein eigener, individueller (Boden-)Anfangswert abgeleitet werden.

gemäß, dass alle qualitativen Änderungen der Grundstücke als sanierungsbedingt unterstellt und durch die Wertermittlung ausgeblendet werden. Das betrifft sowohl bauplanungsrechtliche Merkmale wie Art und Maß der baulichen Nutzung (insbesondere Änderungen bei Geschossflächenzahl (GFZ) und Grundflächenzahl (GRZ)), die regelmäßig nur durch Festsetzung eines B-Plans eintreten können, als auch die mit der Umsetzung der sanierungsbedingten Maßnahmen einhergehende allgemeine Lagewertverbesserung im Gebiet, oft auch als „sanierungsbedingter Mehrwert“ bezeichnet. Zum Qualitätsstichtag betrifft dies die Qualitätsmerkmale der Grundstücke. Dagegen wird die allgemeine (konjunkturelle) Veränderung der Bodenwerte – das Auf und Ab des Grundstücksmarktes – nicht ausgeblendet (§ 153 Abs. 1 Satz 2 BauGB). Die Marktentwicklung, die sich quasi um das Sanierungsgebiet herum vollzieht, macht vor der Geltungsbereichsgrenze nicht halt. Sie wird im Wertermittlungsstichtag abgebildet, der stets im aktuellen Anlass der Wertermittlung festgehalten wird, ganz am Ende der Sanierung in der Aufhebung des Gebiets, deren Datum den Wertermittlungsstichtag für die Erhebung der Ausgleichsbeträge bildet.

Der Qualitätsstichtag für den sanierungsunbeeinflussten Grundstückswert gemäß § 153 Abs. 1 BauGB wie auch für den Anfangswert (§ 154 Abs. 2 BauGB) ist der letzte Tag vor dem öffentlichen Bekanntwerden der Sanierungsabsicht der Gemeinde. Das BauGB geht davon aus, dass der Grundstücksmarkt unmittelbar reagiert, sobald ihm bekannt wird, dass eine städtebauliche Sanierung geplant wird. Häufig wird die Sanierungsabsicht mit dem Ratsbeschluss über die VU erstmals öffentlich bekannt, aber es können auch frühere Ereignisse dafür in Betracht kommen. So kann etwa ein Pressebericht über eine Ausschusssitzung zum Bekanntwerden der entsprechenden Überlegungen führen.

Das grundsätzliche „Einfrieren“ der Grundstücksqualitäten über § 153 Abs. 1 BauGB versetzt die Gemeinde in die Lage, Grundstückskaufpreise bzw. Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen frei von sanierungsbedingten Bodenwerterhöhungen zu erwerben. Je nach Art und Umfang der Bodenordnung kommen dafür unterschiedliche Anwendungsfälle in Betracht:

Umfassendes Verfahren schützt Gemeinde gegen überhöhte Grundstückswerte!

Abb 14: Bedeutung des Anfangswertes bei Grunderwerbsvorgängen

Grundstückskaufpreise	<ul style="list-style-type: none"> • freihändiger Erwerb durch Gemeinde oder Sanierungsträger • Ausübung Vorkaufsrechte zugunsten Gemeinde oder Dritter
Entschädigungen	<ul style="list-style-type: none"> • Enteignung von Grundeigentum • Bestellung dinglicher Rechte (z.B. Wegerechte) freihändig oder im Wege des Enteignungsverfahrens
Ausgleichsleistungen	<ul style="list-style-type: none"> • Sanierungsumlegung • Flurbereinigung

Das Mittel zur Durchsetzung der Preisbegrenzung ist der Genehmigungsvorbehalt des § 144 Abs. 2 Nr. 3 bzw. Nr. 1 (Kaufverträge und dingliche Veräußerung) in Verbindung mit § 153 Abs. 2 BauGB. Näheres dazu nachfolgend in Kap. III.2.3.4.

Wann sollten im vereinfachten Verfahren Genehmigungsvorbehalte eingesetzt werden?

Liegen die Anwendungsvoraussetzungen für das vereinfachte Verfahren gemäß § 142 Abs. 4 Halbsatz 1 BauGB vor, stellt sich die Frage nach der Erforderlichkeit der Genehmigungsvorbehalte. Auch hierbei hat die Gemeinde kein freies Ermessen. Nicht die Opportunität gegenüber den vermeintlichen Interessen der Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer im Gebiet ist der Maßstab hierfür, sondern – wie stets im Sanierungsrecht – die Erforderlichkeit des Instruments. Das Sanierungsrecht ist auf die aktive und zügige Umgestaltung des Gebiets ausgerichtet. Die Gemeinde ist entsprechend verpflichtet, alle dazu notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, die das Gesetz ihr an die Hand gibt. Dabei sind die Genehmigungsvorbehalte differenziert zu betrachten und entsprechend dem Maßnahmenprogramm bzw. den sich daraus ergebenden Steuerungsbedarfen einzusetzen. Kurz gesagt ist abzuwägen, für welche Ziele welche Genehmigungsvorbehalte zweckmäßig sind.

Genehmigungsvorbehalte nur ausschließen, wenn sie nicht erforderlich sind!

In welchem Umfang kann im vereinfachten Verfahren auf die Genehmigungsvorbehalte verzichtet werden, wann sind sie geboten?

§ 142 Abs. 4 Halbsatz 2 BauGB gibt die Möglichkeit, auf § 144 BauGB insgesamt oder nur hinsichtlich Absatz 1 oder Absatz 2 zu verzichten. Ein Verzicht auf einzelne Fallgruppen (Nummern) dieser Absätze ist dagegen unzulässig (vgl. Abbildung 6 in Kap. II.2).

Der Verzicht auf die Verfügungssperre des § 144 Abs. 2 BauGB liegt im vereinfachten Verfahren nahe. Wenn weder Ausgleichsbeträge noch Bodenordnung zu sichern sind, wird der Grundstücksverkehr in aller Regel nicht zu überwachen sein. Dies liegt auf der Hand bei den Fallgruppen der Nummern 1 bis 3 des Absatzes 2. Vom Verzicht mit erfasst werden hier jedoch auch die Nummern 4 und 5, die Baulasten und Grundstücksteilungen betreffen. Bei diesen Rechtsänderungen kommt allerdings den beteiligten öffentlich bestellten Vermessungsingenieurinnen und Vermessungsingenieuren (ÖbVI) eine Kontrollfunktion zu, die diese gegenüber der Katasterbehörde und dem Baulastenverzeichnis zu erfüllen haben. Insofern dürfte es regelmäßig vertretbar sein, diesen Ausfall der sanierungsrechtlichen Kontrolle mit in Kauf zu nehmen.

§ 144 Abs. 2 BauGB ist im vereinfachten Verfahren selten erforderlich, sonst Verfahrensart falsch gewählt!

Der Genehmigungsvorbehalt des § 144 Abs. 1 Nr. 1 BauGB für Bauvorhaben und wesentlich wertsteigernde Änderungen des Grundstücks soll u. a. verhindern, dass die Sanierungsplanung fortgesetzt auf Änderungen des Bestands durch private Baumaßnahmen reagieren muss. Dieses Ziel kann allerdings auch mit anderen Mitteln erreicht werden, etwa wenn es bereits eine Gestaltungssatzung oder örtliche Bauvorschriften gibt, die nach § 89 BauO NRW zulässig sind. Grundsätzlich gilt aber, dass dieser Genehmigungsvorbehalt die effektivste Möglichkeit für die Steuerung der Nutzung und Gestaltung der Gebäude bietet. Dabei wirkt er in der Praxis erfahrungsgemäß eher konstruktiv als restriktiv: Er bietet die Gelegenheit, mit der Eigentümerin bzw. dem Eigentümer / der Bauherrin bzw. dem Bauherrn über sein Vorhaben ins Gespräch zu kommen und es im Sinne der Sanierungsziele zu qualifizieren. Davon profitieren i. d. R. beide Seiten, handelt es sich letztlich doch um eine Form der Bauberatung im gemeinsamen Interesse der Verbesserung des Sanierungsgebiets. Quasi als Nebeneffekt kann hierbei auch über Fördermöglichkeiten wie Mod./Inst.-Förderung oder § 7h EStG beraten werden. Will die Bauherrin oder der Bauherr diese in Anspruch nehmen, wird im Zuge der Sanierungsgenehmigung die Zielkonformität des Vorhabens erreicht und durch den Genehmigungsbescheid dokumentiert.

§ 144 Abs. 1 BauGB zur Steuerung der privaten Bautätigkeit erforderlich!

Entscheidet sich die Gemeinde dennoch für den Ausschluss des § 144 Abs. 1 BauGB, bleibt eine etwaige Veränderungssperre gemäß § 14 Abs. 4 BauGB in Kraft, auch die Zurückstellung von Baugesuchen gemäß § 15 BauGB bleibt anwendbar.

Ein wichtiger Gesichtspunkt für die Anwendung des § 144 Abs. 1 BauGB kann auch dessen Nr. 2 sein. Hier werden schuldrechtliche Nutzungsverträge – insbesondere Miete oder Pacht von mehr als einem Jahr Laufzeit unter Genehmigungsvorbehalt gestellt. Dabei handelt es sich um Gewerbemietverträge, die häufig für fünf Jahre oder länger geschlossen werden. Liegen im Sanierungsgebiet Geschäftsstraßen, die wegen eines Trading-down-Effekts verbessert werden sollen, ist hier ein Management erforderlich. In dessen Rahmen kann der sanierungsrechtliche Genehmigungsvorbehalt trotz gewisser Durchsetzungsschwierigkeiten gute Unterstützung leisten. Geradezu unverzichtbar ist er indes, wenn die Gemeinde den Erwerb von Geschäftshäusern im Rahmen der Sanierung beabsichtigt, um hier überhöhte Entschädigungszahlungen für die vorzeitige Aufhebung von Mietverhältnissen nach § 181 BauGB zu vermeiden, die gemäß § 185 BauGB anfallen.

§ 144 Abs. 1 Nr. 2 zur Genehmigung von Gewerbemietverträgen wichtig für Geschäftsstraßen-Management

2.2.3 Wie wird ein Sanierungsgebiet „richtig“ abgegrenzt?

Im Grundsatz hängt die Abgrenzung des Sanierungsgebiets vom Ergebnis der VU ab. Im Kern geht es immer um die Frage, in welchen Bereichen des Untersuchungsgebiets die Anwendung des Sanierungsrechts erforderlich ist. Das kann das gesamte Untersuchungsgebiet sein, Teilbereiche bis hin zu einzelnen Blöcken oder auch Bereiche, die außerhalb des Untersuchungsgebietes liegen, sofern sie mit betrachtet wurden. Sachlich sind sowohl die räumliche Ausdehnung der festgestellten städtebaulichen Missstände (Substanz- und/oder Funktionsschwächen) maßgeblich, als auch das Maßnahmenprogramm, mit dem sie behoben werden sollen. Kurz gesagt: Wo städtebaulich nichts oder nur wenig zu tun, d.h. zu steuern ist,

Grundsatz: Abgrenzung richtet sich nach Erforderlichkeit des Sanierungsrechts

wird das Sanierungsrecht nicht benötigt. Diesem Grundsatz sind übrigens auch die Regelungen der §§ 147 Satz 3 und 148 Abs. 1 Satz 2 BauGB verpflichtet, wonach Erschließungsanlagen und Gemeinbedarfseinrichtungen außerhalb des förmlich festgelegten Sanierungsgebiets liegen können, wenn es sich um sanierungsbedingte Einrichtungen handelt.

Die Begrenzung im Einzelnen ist gemäß § 142 Abs. 1 Satz 2 BauGB so zu wählen, dass sich die Sanierung zweckmäßig durchführen lässt; einzelne Grundstücke, die nicht betroffen sind, können ganz oder teilweise ausgenommen werden. Zweckmäßig wird die Abgrenzung sein, wenn zum einen alle Grundstücke erfasst werden, auf denen sanierungsbedingte Durchführungsmaßnahmen geplant sind. Zum anderen alle, die von solchen Maßnahmen profitieren, also etwa an Straßen liegen, die sanierungsbedingt erneuert werden.

Bei Straßen an den Rändern des Sanierungsgebiets stellt sich regelmäßig die Frage, wo genau die Grenze verlaufen soll. Üblicherweise soll die Straße im Rahmen der Sanierung erneuert werden; sie sollte also innerhalb des Geltungsbereichs liegen. Endet der Geltungsbereich allerdings an der Straßenbegrenzungslinie, stellt sich beim umfassenden Verfahren die Frage, wie mit den dann außen liegenden Grundstücken in beitragsrechtlicher Hinsicht umzugehen ist. Da sie nicht innerhalb des Gebietes liegen, werden sie zwar nicht zum Ausgleichsbetrag herangezogen, unterfallen aber auch nicht der Privilegierung des § 154 Abs. 1 Satz 3 BauGB. Danach sind für Maßnahmen an Erschließungsanlagen keine Erschließungs- oder Ausbaubeiträge zu entrichten, denn die Grundstücke im Sanierungsgebiet unterfallen dem Sanierungsausgleichsbetrag. Gleichwohl erhalten die außen liegenden Grundstücke durch die Maßnahme einen Erschließungsvorteil und sind zu den entsprechenden Beiträgen – i. d. R. nach der Ausbaubeitragsatzung – heranzuziehen. Dies ist allerdings sowohl verfahrensmäßig wenig praktisch als auch möglicherweise ungerecht. Das Ausbaubeitragsrecht wird als Umlageverfahren völlig anders berechnet und folgt anderen Verfahrensregeln als der Sanierungsausgleichsbetrag. Verwaltungsmäßig wird i. d. R. das Tiefbauamt zuständig sein, nicht die Sanierungsverwaltung. Hinzu kommt eine Ungleichbehandlung der Anliegerinnen und Anlieger, wenn nämlich die nach den konkreten Baukosten zu berechnenden Ausbaubeiträge höher ausfallen als der abstrakt nach der Bodenwertsteigerung ermittelte Ausgleichsbetrag. Zudem entsteht eine Lücke in der Refinanzierung, weil die Rechtsprechung des BGH zum Erschließungsbeitragsrecht dazu führt, dass eine Spaltung der Kosten nur nach vollständigen Teilanlagen zulässig ist. Dies bedeutet, dass die Kosten der Teilanlage „Fahrbahn“ nicht hälftig nach außen umgelegt werden dürfen, sondern dort nur die Kosten des äußeren Gehwegs und der Straßenbeleuchtung.

**Geltungsbereichs-
grenze an hintere
Flurstücksgrenze
der außenliegenden
Grundstücke
legen!**

Um solche Wertungswidersprüche und Verfahrensschwierigkeiten zu vermeiden, empfiehlt es sich daher bei Maßnahmen im umfassenden Verfahren, die Grenzen des Sanierungsgebiets stets an die Rückseite der außenliegenden Grundstücke zu legen.

Bei Maßnahmen im vereinfachten Verfahren entsteht dieses Problem nicht, weil die Maßnahmen an den Erschließungsanlagen generell zur Beitragspflicht nach KAG führen. Auf deren Erhebung kann trotz des Einsatzes von Städtebaufördermitteln derzeit nicht in rechtlich zulässiger Weise verzichtet werden, denn Städtebaufördermittel sind stets nur subsidiär einzusetzen.

Allerdings sind die Ausbaubeiträge gegenwärtig in die politische Diskussion geraten und werden in manchen Bundesländern abgeschafft. Wo dies der Fall ist, entfällt die „soziale Schutzfunktion“ des Sanierungsausgleichsbetrages, die vor der Heranziehung zu sanierungsbedingt hohen Ausbau- oder Erschließungsbeiträgen schützt. Diese Beiträge können bei entsprechend aufwändigen Maßnahmen wie der grundhaften Erneuerung einer Straße eine beträchtliche Höhe für die einzelnen Anliegerinnen und Anlieger erreichen, während der Sanierungsausgleichsbetrag i. d. R. überschaubar bleibt. Hier zeigt sich vielfach, dass der sanierungsbedingte Erschließungsvorteil nicht zu einer linearen Bodenwertsteigerung der Grundstücke führt. Gerade auch in ländlichen Gemeinden hängt die Attraktivität eines Bauplatzes nicht in erster Linie von der Qualität der Anbaustraße ab, und in der Stadt wird die Aufwertung des öffentlichen Raumes gern „mitgenommen“, wirkt aber auch nur mittelbar werterhöhend über die Verbesserung der Lagequalität.

Erfolgt die Sanierung im vereinfachten Verfahren, kommt den Eigentümerinnen und Eigentümern demnach die soziale Schutzfunktion des Ausgleichsbetrages nicht zugute. Solange die Ausbaubeitragspflicht besteht, ist das Verhältnis von zu erwartenden Ausbaubeiträgen zur prognostizierten Bodenwertsteigerung daher abwägungsrelevant für die Verfahrensart. Grundsätzlich sollte gelten: Sieht das Maßnahmenprogramm umfangreiche Ausbaumaßnahmen von Straßen und Grünanlagen vor, stellt dies ein Argument für den Einsatz des umfassenden Verfahrens dar. Fällt die Ausbaubeitragspflicht grundsätzlich weg, bleibt erschließungsbezogen die Finanzierungsfrage der Maßnahmen bedeutsam, die sich im vereinfachten Verfahren mangels Ausgleichsbeträgen möglicherweise schwieriger darstellt – letztlich wird es aber auf die Höhe der prognostizierten Bodenwerterhöhung und die Erfordernisse der Bodenordnung ankommen, die zur Anwendung des umfassenden Verfahrens führen (s. vorher Kap. III 2.2.3).

Soziale Schutzfunktion des Sanierungsausgleichs ist abwägungsrelevant!

Mathony hat zur Gebietsabgrenzungsfrage – je nach Verfahrenstyp – die nachfolgend abgebildeten Fallkonstruktionen gebildet und Vorschläge zur Abgrenzung unterbreitet.

Abb 15: Gebietsabgrenzung im umfassenden Sanierungsverfahren

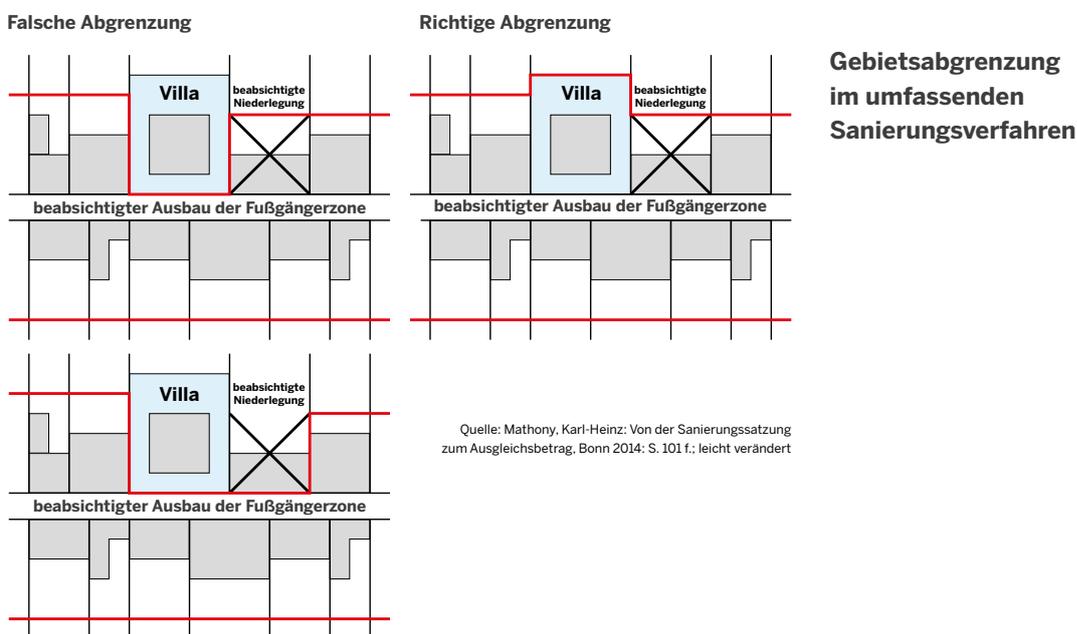
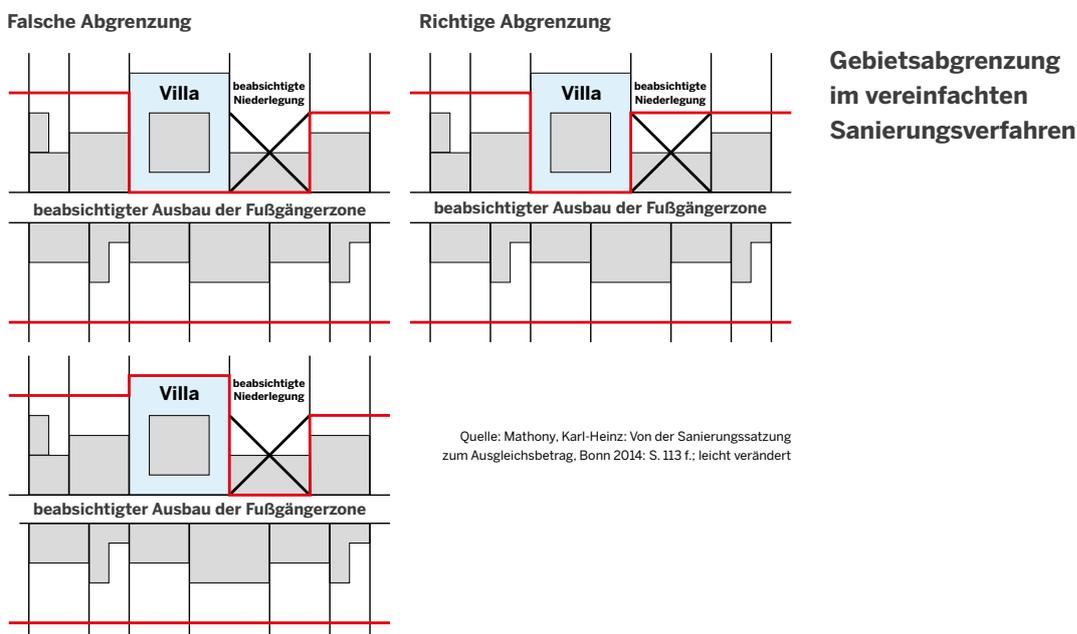


Abb 16: Gebietsabgrenzung im vereinfachten Sanierungsverfahren



2.2.4 Sind „Sanierungsinseln“ innerhalb größerer anderer Förderkulissen und zwischen umfassenden und vereinfachten Sanierungen möglich?

Teilgebiete einer bereits bestehenden oder beabsichtigten Förderkulisse der Städtebauförderung können als Sanierungsgebiete festgelegt werden („Sanierungsinseln“). Die rechtlichen Anwendungsvoraussetzungen für eine Sanierungsmaßnahme in diesen Teilbereichen müssen grundsätzlich vorliegen. Bekannt ist bspw. das Ergebnis einer VU, das den Einsatz von Städtebauförderung aus dem Programm „Stadtumbau“ empfohlen hat, aber für mehrere Teilbereiche die Anwendung des Sanierungsrechts empfiehlt. Diese Teilbereiche müssen nicht räumlich zusammenhängen – getrennte Geltungsbereiche sind unproblematisch zulässig, wenn sie städtebaulich begründbar sind (vgl. Abbildung 17).

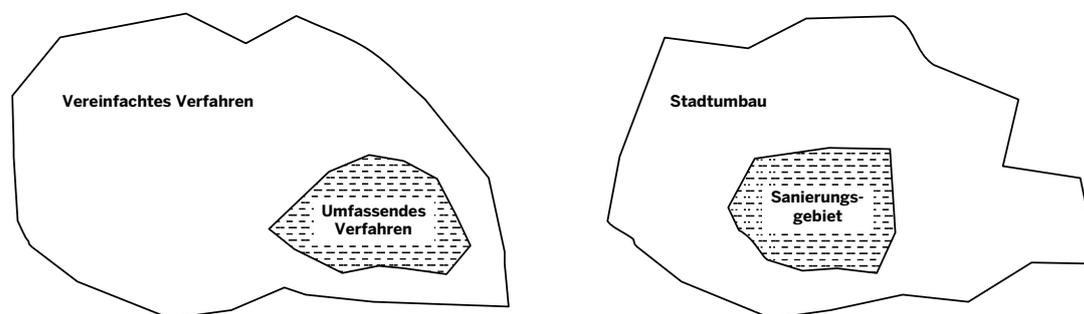
Sanierungsinseln können zulässig sein, getrennte Geltungsbereiche sind möglich

Seit langem bekannt sind „Verfahrensinseln“, also kleinere Teilbereiche mit umfassenden Verfahren, die innerhalb eines umgebenden vereinfachten Verfahrens durchgeführt werden – und umgekehrt. Entscheidend ist auch hierfür stets die Abwägung nach den konkreten städtebaulichen Handlungserfordernissen (vgl. Abbildung 17).

Aufteilung des Geltungsbereichs nach Verfahrensart ist zulässig!

Hinsichtlich der Verfahrensart gelten für „Sanierungsinseln“ keine Besonderheiten – zulässig können sowohl das umfassende als auch das vereinfachte Verfahren sein. Hinsichtlich der Anwendung der Genehmigungsvorbehalte (§ 144 BauGB) dürfte bereits der Einsatz des Sanierungsrechts nahelegen, dass diese erforderlich sind. Die Festlegung einer „Sanierungsinsel“ im vereinfachten Verfahren und gänzlich ohne Genehmigungsvorbehalte würde gleichwohl keine verbesserten Fördermöglichkeiten mit sich bringen, sondern letztlich lediglich die Anwendung von § 7h EStG ermöglichen – ein möglicherweise zweifelhaftes Abwägungsergebnis.

Abb 17: Beispiele für mögliche „Verfahrensinseln“²⁴



2.2.5 Für welche Gebiete und Gebietstypen kommen städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in Frage? Gibt es eine Mindestgröße?

Sanierungsgebiete sind grundsätzlich nicht auf bestimmte räumliche Lagen, besondere Nutzungsarten, ausgewählte Gebietstypen oder spezielle Ausgangslagen begrenzt. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind zudem nicht ausschließlich für Städte vorgesehen oder auf Städte in Ballungsräumen begrenzt. Stadtsanierung ist selbstverständlich auch eine Aufgabe in Klein- und Mittelstädten sowie auch für Städte und Gemeinden im ländlichen Raum. Dorferneuerungsmaßnahmen können mittels der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme sehr gut umgesetzt werden. Der Gesetzgeber sagt deutlich, dass Sanierungsmaßnahmen in „Stadt und Land“ gleichermaßen gelten (§ 136 Abs. 1 BauGB). Insofern können städtebauliche Sanierungsmaßnahmen faktisch bei einer großen Bandbreite städtebaulicher Ausgangslagen angewendet werden. Eingeschränkt sind Sanierungsmaßnahmen nur dadurch, dass es Vorhaben sein müssen, die im städtebaulichen Bestand realisiert werden sollen. Dazu gehören ebenso städtebauliche Brachflächen. Für Stadterweiterungen auf der „grünen Wiese“ (mithin großflächige Erweiterung im Außenbereich) ist die Sanierungsmaßnahme ungeeignet.²⁵

Sanierung auch im ländlichen Raum

²⁴ Es ist auch möglich, dass ein Sanierungsgebiet die gleiche Gebietskulisse wie ein Stadtumbaugebiet hat. Es kann insofern eine räumliche Deckungsgleichheit zwischen Sanierungs- und Stadtumbaugebiet geben.

²⁵ Für großflächige Stadterweiterungen im Außenbereich ist – bei Berücksichtigung des Besonderen Städtebaurechts – die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme gem. §§ 165 ff. BauGB das dafür geeignete Instrument.

Muss ein Sanierungsgebiet eine Mindestgröße haben?

Nein! Voraussetzung ist aber, dass Sanierungsmaßnahmen einen Gebietsbezug aufweisen müssen. Ein einzelnes Grundstück wird daher nicht ohne weiteres als Sanierungsgebiet festgelegt werden können (z. B. das Grundstück eines leerstehenden ehemaligen Warenkaufhauses) (vgl. auch Abbildung 18 Typ I).

**Voraussetzung:
Gebietsquartiers-
bezug**

Gebietsbezug heißt Quartiersbezug: Gebietstypen, die von den Städten und Gemeinden städtebaulich saniert werden können, sind mitunter sehr heterogen. Dies kann ein nach städtebaulichen Kriterien abgrenzbares räumliches Areal sein, z. B. ein homogenes Wohngebiet einer bestimmten Bauepoche, ein einheitlicher Straßenzug, ein oder mehrere Baublöcke, ganze historische Stadt- und Ortskerne (oder nur Teile) und Großwohnanlagen. Teilweise liegen die Gebiete zentral im Siedlungskörper, in anderen Fällen liegen sie eher dezentral (vgl. Abbildung 18 Typ II). Mithin kommt es hierbei auf zweckdienliche und nachvollziehbare Abgrenzungskriterien an.

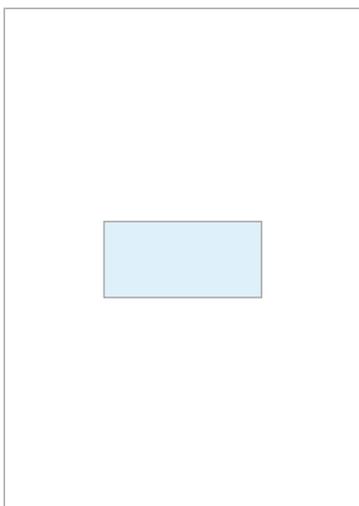
Anders verhält es sich indessen, wenn größere, arrondierte Einzelgrundstücke (z. B. eine Industrie-/Gewerbebrache; ein aufgegebenes Bahnareal oder funktionslos gewordene größere Militäranlagen) ein städtebauliches „Eigengewicht“ mitbringen und schon „naturbedingt“ durch ihre Größe faktisch ein eigenes Gebiet darstellen (vgl. Abbildung 18 Typ III).

**Unterschiedliche
Gebietstypen**

Abb 18: Unterschiedliche Typen von Sanierungsgebieten bzw. Nichttyp

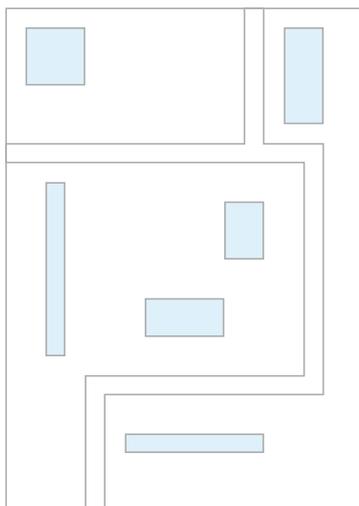
Typ I

nicht gebietsbezogen / kein Quartiersbezug



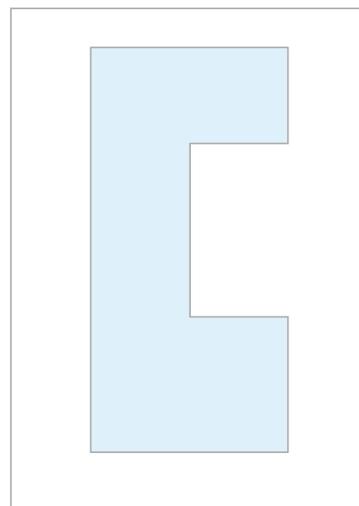
Typ II

gebietsbezogen / Quartiersbezug



Typ III

Grundstück / Immobilie bildet durch Eigengröße selbst Quartier



2.3 Detailfragen bei der Anwendung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen

2.3.1 Werden für die Sanierungsmaßnahme städtebauliche Gestaltungs- und Nutzungskonzepte (Sanierungsrahmenplan, städtebauliches Zielkonzept) benötigt und wie müssen diese aussehen?

Die städtebauliche Planung – zu der auch städtebauliche Gestaltungs- und Nutzungskonzepte (Sanierungsrahmenplan, städtebauliches Zielkonzept) zählen – gehört gem. § 140 Abs. 4 BauGB schon zur Vorbereitung der Sanierung und umfasst in zeitlicher Hinsicht das gesamte Sanierungsverfahren (insbesondere die Durchführungsphase).

Die städtebauliche Planung beginnt (spätestens) mit der Bekanntmachung des Beschlusses zur VU und hat zum Ziel, die Verbesserung bzw. Neuordnung des Sanierungsgebietes städtebaulich vorzubereiten und zu lenken.²⁶ Dementsprechend ist die städtebauliche Planung aus den Zielen und Zwecken der Sanierung zu entwickeln. In vielen Fällen jedoch wurden Planungen, z. B. im Rahmen eines ISEKs, vor den VU begonnen.

Das Sanierungsrecht bedingt städtebauliche Planungen. Es enthält gleichwohl keine Regelung darüber, welche bestimmte Planungsart als städtebauliche Planung i. S. d. Sanierungsrechts in Betracht kommt. Beispielhaft nennt das Gesetz in § 140 Nr. 4 BauGB die Bauleitplanung und die städtebauliche Rahmenplanung. Insbesondere informelle Planungsinstrumente als Formen der Sanierungsplanung eignen sich für die Sanierungspraxis, städtebauliche Entwicklungskonzepte und Struktur- oder Stadtteilentwicklungspläne.

Informelle Instrumente werden ausdrücklich im Gesetz benannt

Die Wahl des geeigneten Instrumentes – z. B. ob ein (Sanierungs-) B-Plan oder (nur) ein Rahmenplan bzw. ein Stadtentwicklungskonzept aufgestellt wird – ist letztendlich durch die Sanierungsziele bedingt: Sehen diese z. B. eine weitreichende Neuordnung/Umstrukturierung oder eine neue Erschließungskonzeption vor, ist ein B-Plan nach § 1 Abs. 3 BauGB aufzustellen. Ist dagegen gemäß der Sanierungskonzeption ausschließlich eine erhaltende Erneuerung angestrebt, ist die Aufstellung eines B-Plans im Rahmen der Sanierung nur erforderlich, wenn der Bestand planungsrechtlich gesichert werden soll oder wenn die Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer die Realisierung der Sanierungsziele nicht erwartbar macht.

Die Wahl des geeigneten Instrumentes richtet sich ausschließlich nach den Sanierungszielen

Für die inhaltlichen Anforderungen an städtebauliche Planungen im Sanierungsrecht i. S. d. § 140 Abs. 4 BauGB ist zu unterstellen, dass die allgemeinen Grundsätze (insbesondere des § 1 BauGB) nicht nur für die Bauleitplanung, sondern auch für die informellen Planungsinstrumente gelten. So werden in der Praxis Rahmenpläne von der Gemeinde beschlossen und anschließend dem Verfahren einer vorgezogenen Beteiligung der Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange i. S. d. § 4 Abs. 1 BauGB unterzogen (§ 137 und 139 BauGB). Die hieraus resultierenden Stellungnahmen werden nach einer Abwägung i. S. d. § 1 Abs. 7 BauGB in den Plan eingearbeitet und berücksichtigt. Der Sanierungsrahmenplan ist überdies für die ordnungsgemäße Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen faktisch unerlässlich (§ 137 BauGB). Die alleinige Erörterung von verbalisierten Sanierungszielen und Sanierungsmaßnahmen – ohne dass diese durch einen städtebaulichen Plan zusätzlich verdeutlicht werden – ist unzureichend.

Inhaltliche Anforderungen

Der städtebauliche Sanierungsrahmenplan versteht sich als informelle Planung und stellt die graphische und textliche Umsetzung der übergeordneten Sanierungszielsetzungen dar. I. d. R. besteht ein städtebaulicher Rahmenplan aus mehreren Teilplänen/Konzepten und einem Erläuterungsbericht. Die Teilpläne/Konzepte sind bspw.:

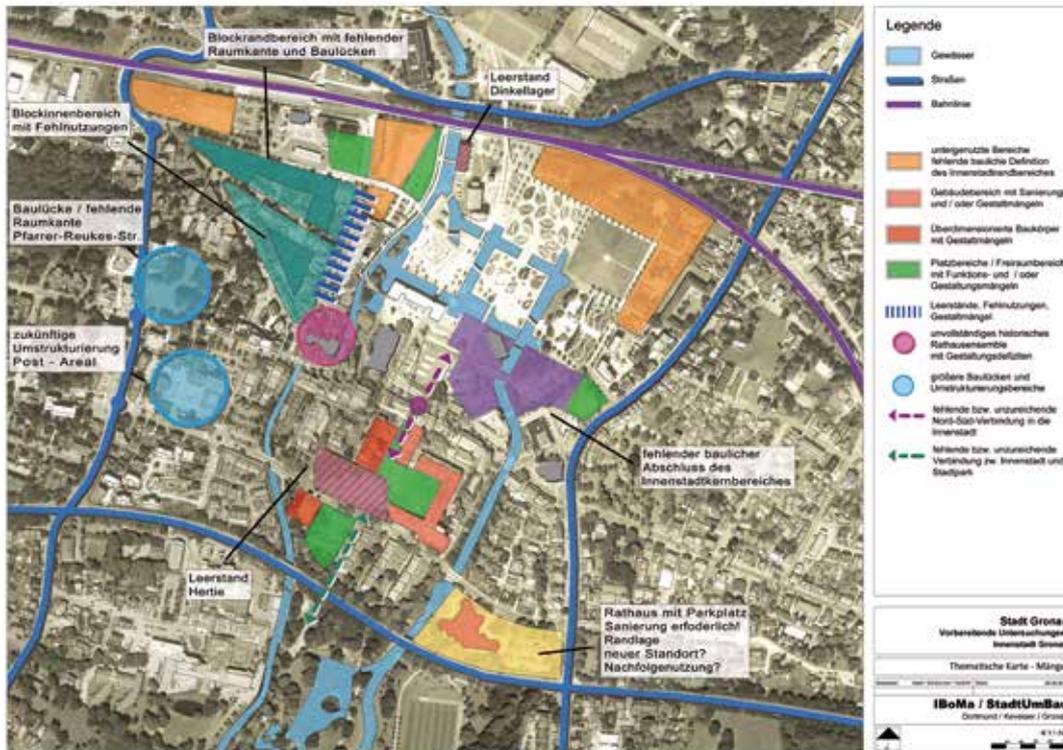
Städtebaulicher Rahmenplan zeigt die Sanierungskonzeption

- Bestandspläne und Mängelkarten als Ergebnis der VU (Gebäudenutzungen, Gebäudemängel, Struktur­mängel, weitere Defizite, etc.),
- Nutzungskonzept (Art und u. U. auch Maß der künftigen Nutzungen),
- Verkehrskonzept,
- Grünkonzept,
- Durchführungskonzept bzw. Maßnahmenplan/-konzepte (im Rahmen der Sanierung durchzuführende oder zu veranlassende Einzelmaßnahmen).

Die folgenden Karten zeigen beispielhaft einen städtebaulichen (Sanierungs-)Rahmenplan.

²⁶ Vgl. z. B. Krautzberger § 140, Rn. 48 ff., in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch Kommentar, Verlag C.H. Beck, München, 129. Lfg., Mai 2018.

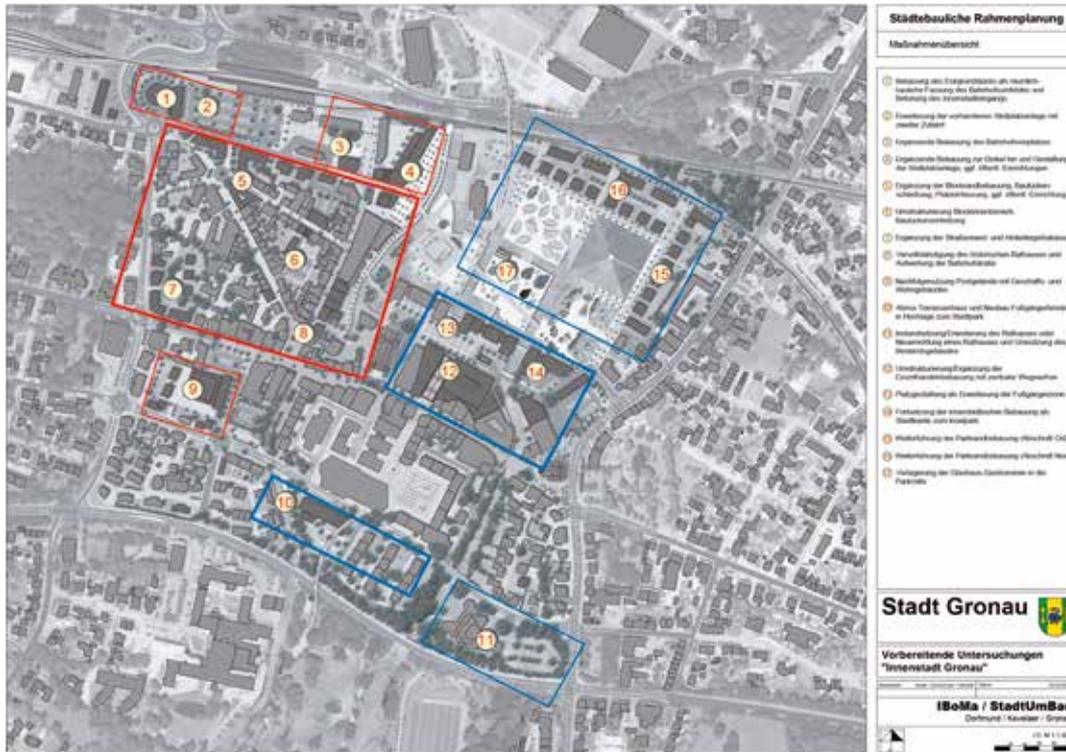
Karte 2: Beispiel für eine Rahmenplanung – Mängelkarte²⁷



Karte 3: Beispiel für eine Rahmenplanung – städtebauliches Zielkonzept



Karte 4: Beispiel für eine Rahmenplanung – Maßnahmenkonzept



Da der Rahmenplan keine Rechtsnorm ist, kann er geändert und an die sich weiter entwickelnden städtebaulichen Ziele der Gemeinde im Rahmen des Sanierungsverfahrens angepasst werden (gängige Praxis).

**Fortschreibung
problemlos
möglich**

Insofern die Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen die Aufstellung eines verbindlichen Bauleitplans gemäß § 8 BauGB (ggf. auch ein Vorhaben- und Erschließungsplan gemäß § 12 BauGB) notwendig macht, ergeben sich aufgrund des Sanierungsrechts keine besonderen Bedingungen oder veränderte (Verfahrens-) Regeln. Zweckmäßigerweise sollte aber von einem Sanierungs-B-Plan gesprochen werden, um Zweifeln an der Veranlassung durch die und in die inhaltliche Kongruenz zur Sanierungsmaßnahme vorzubeugen.

2.3.2 Kann im Laufe des Sanierungsverfahrens die Verfahrensart gewechselt werden und was ist dabei zu beachten?

Die Sanierungsmaßnahme kann im umfassenden oder im vereinfachten Verfahren erfolgen. Ein Wechsel des Verfahrens kommt z. B. bei Änderungen der Sanierungsziele oder unvorhergesehenen Entwicklungen auf dem Grundstücksmarkt in Betracht. In jedem Fall ist der Wechsel von der Kommune sachlich und rechtlich zu begründen.

Der Gesetzgeber ging bei der Einführung des vereinfachten Sanierungsverfahrens (1986) davon aus, dass im Regelfall das umfassende Verfahren anzuwenden sei. So musste die Gemeinde begründen, weshalb sie die besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen nicht anzuwenden gedachte. Handelt es sich jedoch neben Baumaßnahmen um umfassendere Ordnungsmaßnahmen (z. B. Maßnahmen der Bodenordnung, Umzug der Bewohnerinnen und Bewohner und Betriebe, Beseitigung baulicher Anlagen), ist die Erhebung von Ausgleichsbeträgen i. d. R. erforderlich.²⁸

Das BauGB schließt einen Wechsel der Verfahrensarten vom vereinfachten zum umfassenden Verfahren und umgekehrt nicht aus. Beim Wechsel vom umfassenden zum vereinfachten Sanierungsverfahren kann die Satzung durch einen Zusatz ergänzt werden, in der die Anwendung der §§ 152 bis 156a BauGB ausgeschlossen wird.

²⁸ Vgl. Schmidt-Eichstaedt § 142 Rn. 37-38, in: Brügelmann (Hrsg.): Baugesetzbuch, Band 5: §136 – 249 BauGB, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 65. Lfg., Februar 2009.

Möglich ist zudem, dass ein bestimmter Stand der Sanierung erreicht ist, der die weitere Anwendung des umfassenden Sanierungsrechts nicht mehr erforderlich macht, da z. B. nur noch Baumaßnahmen durchzuführen sind. In diesem Fall werden im Anschluss an die Satzungsänderung die Ausgleichsbeträge entsprechend § 154 Abs. 3 BauGB für die bereits erfolgreich umgesetzten Sanierungsmaßnahmen (wesentliche Bodenwertsteigerungen) bis zu diesem Zeitpunkt erhoben. Wurden bis dato keine sanierungsbedingten Maßnahmen durchgeführt, die zu Bodenwertsteigerungen geführt haben, ist eine Erhebung überflüssig.

Bei der Umstellung vom vereinfachten zum umfassenden Verfahren und umgekehrt, ist i. d. R. ein Wechsel in der finanziellen Beteiligung der jeweiligen Sanierungsbetroffenen verbunden. Im umfassenden Sanierungsverfahren werden zur Finanzierungsunterstützung Ausgleichsbeträge erhoben; im vereinfachten Verfahren werden die Beiträge dagegen nach BauGB und dem Kommunalabgabenrecht der Länder (KAG) erhoben, die ausschließlich Erschließungskosten betreffen.²⁹

Wechsel zwischen den Verfahren möglich, aber Voraussetzungen müssen vorliegen!

Beim Verfahrenswechsel können allerdings auch Schwierigkeiten auftreten; die hier aufgeführten Probleme sind jedoch jeweils einzelfallabhängig. Insbesondere beim Wechsel vom vereinfachten ins umfassende Verfahren können in der Praxis Probleme auftreten. Da vor dem Verfahrenswechsel die §§ 152 – 156a BauGB keine Anwendung fanden, hat auch keine Kaufpreisprüfung nach den §§ 145 Abs. 2 und 153 Abs. 2 BauGB stattgefunden. Dies bedeutet, dass die Verkäuferin bzw. der Verkäufer vom sanierungsbedingten Wertanstieg profitiert, welchen die Erwerberin oder der Erwerber nach Abschluss der Sanierung jedoch in Form des Ausgleichsbetrages noch einmal zahlen muss. Hier käme es zu einer Doppelbelastung für die Erwerberin oder den Erwerber. In diesen Fällen dürfte es in der Praxis insgesamt schwer werden, den Gleichheitsgrundsatz (gem. Art. 3 Abs. 1 GG) – alle Eigentümerinnen und Eigentümer im Sanierungsgebiet gleich zu behandeln – zu wahren.

Ebenso beim Wechsel vom umfassenden zum vereinfachten Verfahren können in der Praxis rechtliche und tatsächliche Schwierigkeiten auftreten, gerade wenn die Sanierung schon über einen längeren Zeitraum hinweg durchgeführt wird. Hier kann der Fall eintreten, dass die Gemeinde unter Anwendung der §§ 152 ff. BauGB die Kaufpreisprüfung durchgeführt hat oder Eigentümerinnen und Eigentümern bereits Ablösungsvereinbarungen gem. § 154 Abs. 3 Satz 2 BauGB mit der Gemeinde geschlossen haben. Dadurch kann hier ausnahmsweise der Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt sein. Jedoch sollten in diesem Fall eher bestimmte Grundstücke nach § 163 vorzeitig aus der Sanierung entlassen oder eine Teilaufhebung der Sanierungssatzung nach § 162 Abs. 1 BauGB durchgeführt werden, als für das gesamte Sanierungsgebiet vom vollen zum vereinfachten Verfahren zu wechseln.

Wird ein Verfahrenswechsel erwogen, ist daran zu denken, dass in diesen Fällen erneut notwendige verfahrensrechtliche Schritte durchgeführt bzw. eingehalten werden. Bei Fieseler finden sich entsprechende Hinweise (vgl. Abbildung 19).

Abb. 19: Schritte beim Verfahrenswechsel nach Fieseler

Schritte beim Verfahrenswechsel, § 142 Abs. 4 BauGB
<p>Weiter anzuwendende Vorschriften</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beteiligung aller Sanierungsbetroffenen i.S.d. §§ 137 und 139 BauGB zur geplanten Satzungsänderung • Abwägung, § 136 Abs. 4 Satz 3 BauGB • Beschluß des zuständigen kommunalen Organs zur (Teil-)Aufhebungssatzung gem. § 162 Abs. 1 Nr. 2 oder ggf. Nr. 3 BauGB • Beschluß des zuständigen kommunalen Organs zur Fortführung der Sanierung in einem anderen Verfahren (Änderungssatzung) <p>Zusätzlich bei Wechsel vom klassischen in das vereinfachte Verfahren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausschluß des §§ 152 ff. BauGB • Abrechnung der im klassischen Verfahren begonnenen Sanierungsmaßnahme, d.h. Festsetzung von Ausgleichsbeträgen gem. §§ 154 und 155 BauGB und gegenüber der zuständigen höheren Verwaltungsbehörde i.S.d. § 149 Abs. 1 BauGB • Ersuchen an das Amtsgericht - Grundbuchamt - zur Löschung der Sanierungsvermerke

Quelle: Fieseler, Hans-Georg: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, München 2000: S. 77

Zusammenfassend ist zu sagen, dass auch bei o. g. Problemlagen ein Verfahrenswechsel nicht auszuschließen ist; vielmehr bedarf es jedoch einer genaueren Einzelfallprüfung (ggf. Rückzahlungen von bereits erbrachten Ausgleichsbetragszahlungen im Rahmen von Ablösevereinbarungen, etc.).

2.3.3 Wie funktionieren Genehmigungsvorbehalte konkret? Worin liegen ihre Anwendungsmöglichkeiten und ihre Grenzen?

Die sanierungsrechtliche Genehmigung ist das wichtigste Steuerungsinstrument der Gemeinde bei der Durchführung der Sanierung. Dies gilt insbesondere für Sanierungsgebiete mit komplexeren städtebaulichen Verhältnissen, in denen das Stadtbild auf eine neue Qualitätsstufe gehoben werden soll und umfangreiche Maßnahmen die Einzelsteuerung erforderlich machen. Ein wesentlicher Gesichtspunkt dabei ist u. a. der Stellenwert von Gestaltungsfragen am Bau, oft in Verbindung mit oder unterhalb des Denkmalschutzes.

Genehmigungsvorbehalt ist wesentliches Steuerungselement

Wie funktioniert der Genehmigungsvorbehalt juristisch?

Der Genehmigungsvorbehalt ist als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ausgestaltet, d. h. die genehmigungspflichtigen Vorhaben und Rechtsvorgänge sind im Sanierungsgebiet grundsätzlich untersagt, werden durch die Genehmigung aber zugelassen. Damit greift die Genehmigungspflicht in die Dispositionsbefugnis der Eigentümerinnen und Eigentümern ein, was häufig als kritikwürdig angesehen wird. Diese Kritik ist jedoch zurückzuweisen. Juristisch gesehen ist die Genehmigungspflicht ein besonderer Ausdruck der Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) und deshalb verfassungsrechtlich unbedenklich. Faktisch entwickelt sich durch die Genehmigungspflicht i. d. R. ein konstruktiver Umgang zwischen der Sanierungsbehörde sowie den Eigentümerinnen und Eigentümern. Beide Seiten verfolgen letztlich ein gemeinsames Ziel, von dessen Erreichung sie jeweils profitieren, denn die Behebung der städtebaulichen Missstände liegt nicht nur im öffentlichen Interesse, sie ist auch privatnützig. Die durch die Sanierung eintretende Aufwertung des Gebiets führt insgesamt zu einer verbesserten wirtschaftlichen Lage der einzelnen Immobilien und im Falle von Baumaßnahmen zu deren Substanzverbesserung. Hinzu kommen konkrete Vorteile wie die steuerliche Sonderabschreibung oder die Erlangung von Fördermitteln für private Mod./Inst.-Maßnahmen. Das Vermögen der Grundstückseigentümer erfährt dadurch in aller Regel eine erhebliche Aufwertung.

Diese wechselseitige Interessenlage wird von rational handelnden Eigentümerinnen und Eigentümern, insbesondere auch den institutionellen, i. d. R. schnell erkannt und in den notwendigen Abstimmungen genutzt. Die Genehmigungspflicht stellt dafür gleichsam den „Türöffner“ dar – die Eigentümerin bzw. der Eigentümer ist gezwungen, ihren bzw. seinen Antrag zu stellen – auf diese Weise kommen Sanierungsverwaltung und Sanierungsträger mit ihr/ihm ins Gespräch.

Welche Regelungen enthält § 144 BauGB?

§ 144 BauGB enthält in seinem Absatz 1 eine umfassende Veränderungssperre für Bauvorhaben und sonstige (bauliche) Maßnahmen sowie für längerfristige Nutzungen. Absatz 2 enthält eine Verfügungssperre, die eine Vielzahl von grundstücksrechtlichen Vorgängen betrifft. Absatz 3 regelt die sogenannte „Vorweggenehmigung“, mit der die Genehmigung im Voraus für bestimmte Fälle allgemein erteilt werden kann. Absatz 4 enthält schließlich diverse Freistellungen von der Genehmigungspflicht.

§ 144 BauGB: Weitgehende Veränderungs- und Verfügungssperre

Abb. 20: Übersicht Genehmigungstatbestände und -freistellungen

§ 144 Abs. 1 Nr. 1	Bauvorhaben und sonstige Maßnahmen	§ 14 Abs. 1 BauGB: Vorhaben gemäß § 29, Abbruch von Gebäuden, andere wesentlich wertsteigernde Änderungen
§ 144 Abs. 1 Nr. 2	schuldrechtliche Vereinbarungen über die Nutzung von Grundstück und Gebäude	Mietverträge, Pachtverträge und andere Verträge, mit Laufzeit von mehr als 1 Jahr
§ 144 Abs. 2 Nr. 1	rechtsgeschäftliche Veräußerung eines Grundstücks oder Erbbaurechts	dingliches Rechtsgeschäft: Umschreibung von Eigentum, Bestellung und Umschreibung von Erbbaurecht
§ 144 Abs. 2 Nr. 2	Belastung von Grundstücken mit Rechten	u.a. Grundschulden, soweit nicht zur Baufinanzierung, Dienstbarkeiten u.a. dingliche Rechte (z. B. Wegerechte)
§ 144 Abs. 2 Nr. 3	schuldrechtliche Verträge, die zu dinglichen Rechtsgeschäften nach Nr. 1 verpflichten	insbesondere Kaufverträge über Grundstücke und Wohnungs-/Teileigentum, aber auch Schenkung
§ 144 Abs. 2 Nr. 4	Baulasten	Bestellung, Änderung, Aufhebung
§ 144 Abs. 2 Nr. 5	Grundstücksteilung	§ 19 Abs. 1 BauGB, nicht Aufteilung nach WEG!
§ 144 Abs. 3	Vorweggenehmigung für bestimmte Fälle	Allgemeinverfügung, öff. Bekanntmachung
§ 144 Abs. 4 Nr. 1	Freistellung für Gemeinde oder Sanierungsträger	Abs. 1 und 2 gelten nicht für das eigene Handeln der Gemeinde
§ 144 Abs. 4 Nr. 2	Freistellung bei Vorwegnahme der Erbfolge	nur Rechtsvorgänge gemäß Abs. 2 Nr. 1 - 3
§ 144 Abs. 4 Nr. 3	Freistellung für „Altfälle“	Vorhaben und Nutzungen, die vor Inkrafttreten der Sanierungssatzung genehmigt waren
§ 144 Abs. 4 Nr. 4	Freistellung für Landesverteidigung	nur Rechtsvorgänge gemäß Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2
§ 144 Abs. 4 Nr. 5	Freistellung für Grunderwerb durch öffentlichen Bedarfsträger	nur Abs. 2 Nr. 1 bei einbezogenem Grundstück

Was kennzeichnet das Genehmigungsverfahren?

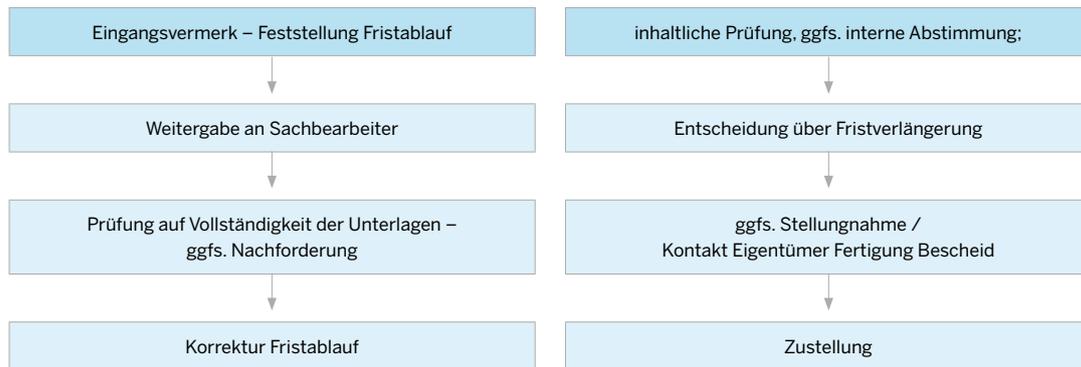
Zentrale Vorschrift für das Genehmigungsverfahren ist § 145 BauGB. Die Sanierungsbehörde wird auf Antrag, i. d. R. der Eigentümerin oder des Eigentümers, tätig. Zuständig ist sachlich stets die Gemeinde. Bei den Bauvorhaben und sonstigen Maßnahmen (§ 144 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) gilt aber die Besonderheit, dass für den Erlass des Bescheides die Baugenehmigungsbehörde zuständig ist, die im Einvernehmen mit der Gemeinde handelt (§ 145 Abs. 1 Satz 2). Die bzw. der Bauwillige muss seinen Antrag also bei der unteren Bauaufsichtsbehörde stellen.

Im Hinblick auf das Zügigkeitsgebot der Sanierung und den Eingriff in die Dispositionsbefugnis sieht das Gesetz eine kurze Bearbeitungsfrist vor, die im Grundsatz einen Monat beträgt, aber aus sachlichen Gründen um maximal drei Monate verlängert werden kann. Für die Vorhaben und sonstigen Maßnahmen gemäß § 144 Abs. 1 Nr. 1 BauGB beträgt die Bearbeitungsfrist zunächst zwei Monate, kann aber um maximal zwei auf ebenfalls vier Monate verlängert werden (§ 145 Abs. 1 Satz 3 BauGB). Grund für die Differenzierung ist die Zuständigkeit der Baugenehmigungsbehörde, die auch in der regulären Bearbeitungsfrist zunächst das Einvernehmen der Gemeinde einholen muss. In NRW verfügen die Städte mit einer Größe ab 25.000 Einwohnerinnen und Einwohner über eigene Bauaufsichtsbehörden, sodass sich hier an der Zuständigkeit der Gemeinde nichts ändert. Für kleinere Städte und Dorfgemeinden ist der jeweilige Landkreis Bauaufsichtsbehörde.

Genehmigungsfrist je nach Ausgangslage bis zu vier Monate

Ist für einen Antrag die Bearbeitungsfrist abgelaufen, ohne dass ein Bescheid erlassen wurde, gilt die Genehmigung kraft Gesetzes als erteilt – die sog. Genehmigungsfiktion. Dies ergibt sich – wie auch die Bearbeitungsfrist – aus § 22 Abs. 5 Satz 2 bis 5 BauGB, auf den in § 145 Abs. 1 Satz 1 BauGB verwiesen wird. Über die Fiktionsgenehmigung ist auf Antrag ein Attest zu erteilen. Sie ist ein vollwertiger Verwaltungsakt und damit der nachträglichen Aufhebung nach den Regeln des Verwaltungsverfahrenrechts zugänglich (Rücknahme und Widerruf, §§ 48 bzw. 49 VwVfG NRW).

Abb. 21: Bearbeitungsschritte Sanierungsgenehmigung



Aus der gesetzlichen Verfahrensbegrenzung folgt die Notwendigkeit einer straffen Ablauforganisation für die Genehmigungsvorgänge bei der Sanierungsverwaltungsstelle und (ggf.) beim Sanierungsträger.

Welche verfahrenstechnischen Hinweise sind zu beachten?

Sind die eingereichten Unterlagen unvollständig und werden daher nachgefordert, beginnt die Bearbeitungsfrist erst mit Eingang der nachgereichten Unterlagen zu laufen. Darauf sollte die Antragstellerin oder der Antragsteller hingewiesen werden.

Vorlage III 2.3.3 (1) Nachforderung von Unterlagen

Wird die Bearbeitungsfrist verlängert (Dauer s. o.), muss dazu ein gesonderter Bescheid ergehen. Die Frist kann ein- oder mehrmalig bis zur Gesamtdauer von vier Monaten verlängert werden. Der Fristverlängerungsbescheid sollte rechtzeitig ergehen, nicht erst am Ende der laufenden Frist. Er kann nicht selbständig mit Rechtsbehelfen angegriffen werden, die Fristverlängerung muss aber sachlich geboten und begründet sein. Dazu genügt ein Vermerk in der Verwaltungsakte, der den sachlichen Grund benennt. Bei der Genehmigung von Grundstückskaufverträgen kann dies bspw. die Erforderlichkeit einer Wertermittlung zur Preisprüfung sein. Mangelnde Bearbeitungskapazität in der Sanierungsverwaltung ist dagegen kein ausreichender Grund für die Fristverlängerung.

Vorlage III 2.3.3 (2) Fristverlängerungsbescheid

Stellt sich im Rechtsstreit um eine Versagung heraus, dass die Fristverlängerung sachlich nicht begründet war, führt dies zur Verfristung des Vorgangs und damit zur Entstehung der Fiktionsgenehmigung (s. o)!

Fristverlängerung ohne sachlichen Grund führt zur Fiktionsgenehmigung

Welche Bedeutung hat der Sanierungsvermerk im Grundbuch?

Die Genehmigungspflicht für die grundstücksbezogenen Rechtsvorgänge gemäß § 144 Abs. 2 BauGB wird durch den Sanierungsvermerk im Grundbuch gesichert. Ist er eingetragen, nimmt das Grundbuchamt keine Eintragungen vor, wenn nicht ein gesiegelter Genehmigungsbescheid oder ein sog. „Negativattest“ der Gemeinde vorliegt. Die Gemeinde ist gemäß § 143 Abs. 2 BauGB verpflichtet, nach Inkrafttreten der Sanierungssatzung diese dem zuständigen Grundbuchamt mitzuteilen und eine vollständige Flurstücksliste zu übersenden. Sie ersucht das Grundbuchamt um Eintragung des Sanierungsvermerks bei allen aufgeführten Grundstücken, dort in Abteilung II des Grundbuchs.

Vorlage III 2.3.3 (3) Ersuchen ans Grundbuchamt

Der eingetragene Sanierungsvermerk hat eine Warnfunktion und somit auch eine Schutzfunktion sowohl für die Eigentümerin bzw. den Eigentümer als auch für das Grundbuchamt. Er ist allerdings nicht konstitutiv für den Genehmigungsvorbehalt oder die Lage im Sanierungsgebiet! Fehlt er, und wird trotz Fehlens der Sanierungsgenehmigung eine Eintragung vorgenommen, kann die Gemeinde hiergegen einen Widerspruch ins Grundbuch eintragen lassen.

Tipp: Der Sanierungsvermerk wird im Grundbuch der betroffenen Grundstücke in Abteilung II eingetragen. Er stellt dennoch keine rechtliche Belastung dar, sondern lediglich dem Hinweis auf die Einbeziehung des Grundstücks in das Sanierungsverfahren. Dies sollte gegenüber den Eigentümern frühzeitig kommuniziert werden.

Wie wird die Veränderungssperre nach § 144 Abs. 1 Nr. 1 BauGB gesichert?

Für tatsächliche Veränderungen am Grundstück – Bau- und Abrissmaßnahmen, Veränderungen unterhalb der Baugenehmigungsschwelle – gibt es kein vergleichbares Sicherungsmittel wie die Verfügungssperre im Grundbuch.

Bei baugenehmigungspflichtigen Maßnahmen hindert das bauaufsichtliche Verfahren gemäß § 72 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauO NRW die Erteilung der Baugenehmigung, wenn die erforderliche Sanierungsgenehmigung fehlt. Das Landesrecht NRW will hier (im Gegensatz zu anderen Bundesländern) vermeiden, dass Baugenehmigungen erteilt werden, die mangels anderer öffentlichrechtlicher Genehmigungen rechtswidrig und nicht vollziehbar wären.

NRW: keine Baugenehmigung ohne Sanierungsgenehmigung

Bei Bau- und Abbruchmaßnahmen unterhalb der Baugenehmigungsschwelle greift diese Sicherung nicht. Die Bauherrin bzw. der Bauherr wird nicht routinemäßig durch die Bauaufsichtsbehörde darauf hingewiesen, dass sie bzw. er zusätzlich bzw. vorgeflich eine sanierungsrechtliche Genehmigung beantragen muss. Sie bzw. er kann also in Kenntnis oder Unkenntnis von der Genehmigungsbedürftigkeit ihrer/seiner Maßnahme mit deren Ausführung beginnen, bis man eventuell durch die Sanierungsverwaltung „ertappt“ wird. Dies muss dann notfalls auf Vollstreckungsmaßnahmen der Bauaufsicht zurückgreifen, weil das Sanierungsrecht als Bundesrecht hier über keine eigene Vollstreckungsmöglichkeiten verfügt.

Die Sanierungsverwaltung wird gut daran tun, die entsprechenden Handlungsmöglichkeiten frühzeitig mit der Bauaufsicht – in den größeren Städten im eigenen Rathaus bzw. Fachbereich – abzustimmen, um für solche Fälle gewappnet zu sein. Die Sanierung bedarf hier der Unterstützung durch die Bauaufsicht, die umso einfacher zu erlangen ist, je besser die Sanierung in der Leitung von Fachbereich und Dezernat verankert ist. Liegt die Bauaufsicht beim Landkreis, ist der Weg naturgemäß weiter – dennoch sollte er beschränkt werden, damit die Verletzung der Genehmigungspflicht nicht zum Kavaliersdelikt wird.

Frühzeitige Abstimmung mit Bauaufsichtsbehörde, Aufklärung der Eigentümer

Tipp: Der beste Weg, die Umgehung der Genehmigungspflicht zu vermeiden, ist eine umfassende Aufklärung und Überzeugung der Eigentümer im Sanierungsgebiet, die frühzeitig über die Betroffenenbeteiligung und über eine engagierte Öffentlichkeitsarbeit geleistet werden kann.

Kann die Genehmigungspflicht für Verträge gemäß § 144 Abs. 1 Nr. 2 BauGB durchgesetzt werden (i. d. R. Miet- und Pachtverträge)?

Vorstehendes gilt grundsätzlich auch für die Genehmigungspflicht gemäß § 144 Abs. 1 Nr. 2 BauGB für schuldrechtliche Nutzungsvereinbarungen, die eine Laufzeit von mehr als einem Jahr haben. Hauptanwendungsfall sind befristete Gewerbemietverträge. Häufig werden diese abgeschlossen und vollzogen, aber niemals zur Genehmigung beantragt. Eine direkte Sanktion – etwa als Nutzungsuntersagung nach Bauordnungsrecht – dürfte hier zwar grundsätzlich möglich sein, kommt aber praktisch kaum vor. Vermutlich wird diese Konsequenz i. d. R. als unangemessen wahrgenommen. Mitunter scheitert die Durchsetzung des Sanierungsrechts dann an mangelnder Mitwirkung der Bauaufsichtsbehörde.

Allerdings kann das Fehlen der sanierungsrechtlichen Genehmigung bei befristeten Mietverhältnissen dennoch eine erhebliche Rolle spielen. Bspw. wird ein mangels Genehmigung rechtlich nicht wirksamer Mietvertrag (§ 144 BauGB ist ein Schutzgesetz i. S. d. § 134 BGB!) nicht in den Ertragswert eines Gebäudes eingehen, der beim Erwerb durch die Gemeinde zu entschädigen ist. Auch in der Preisprüfung von Grundstücksgeschäften gemäß §§ 144 Abs. 2 Nr. 3, 153 Abs. 2 BauGB ist ein ungenehmigter Mietvertrag nicht zu berücksichtigen.

Fehlende Sanierungsgenehmigung für Gewerbemietverhältnisse führt zum Entschädigungsausfall!

Ist bei der Genehmigungspflicht eine Anhörung der Eigentümerin bzw. des Eigentümers erforderlich?

Anders als bei der Erhebung der Ausgleichsbeträge oder der Ausübung des Vorkaufsrechts ist eine Anhörung vor Versagung gesetzlich nicht vorgeschrieben. Auch § 28 VwVfG gilt hier nicht, weil die Behörde keinen belastenden Verwaltungsakt vorbereitet, sondern schlicht auf einen Antrag der Eigentümerin bzw. des Eigentümers reagiert. Dennoch wird es oft sinnvoll sein, der Eigentümerin bzw. dem Eigentümer oder ihrem/seinem Verfahrensbevollmächtigten vor Erlass des Versagungsbescheides Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. I. d. R. wird in solchen Fällen versucht, gemeinsam eine Lösung zu finden. Diese kann inhaltlicher Art sein, wenn etwa ein Bauvorhaben angepasst wird. Sie kann sich auch verfahrenstechnisch ergeben, wenn etwa bei einem überhöhten Grundstückskaufpreis das Genehmigungshindernis dadurch beseitigt wird, dass zunächst der Ausgleichsbetrag abgelöst wird (§ 153 Abs. 2 Satz 2 BauGB).

Anhörung nicht vorgeschrieben, häufig aber zweckmäßig!

Welche Entscheidungsmöglichkeiten hat die Gemeinde?

Das Gesetz gibt der Gemeinde differenzierte Möglichkeiten an die Hand, mit Genehmigungsanträgen umzugehen. Grundsätzlich gilt nach § 145 Abs. 2 BauGB, dass die Genehmigung nur versagt werden darf, wenn das beantragte Vorhaben oder der Rechtsvorgang nicht den Sanierungszielen entsprechen oder die Sanierung wesentlich erschweren würden. Dabei handelt es sich allerdings um eine gebundene Entscheidung, bei der kein Ermessen besteht: Liegt eine Sanierungszielwidrigkeit oder eine Erschwerung vor, muss die Genehmigung versagt werden. Dies gilt umgekehrt auch positiv – entsprechen Vorhaben oder Rechtsvorgang den Sanierungszielen – muss die Genehmigung erteilt werden.

Für die Frage, ob eine Erschwerung der Sanierung wesentlich ist, kommt es stets auf die Umstände des Einzelfalls an. Hier sind vielfältige Fallkonstellationen denkbar, deren Beurteilung nur vor Ort vorgenommen werden kann. Maßstab können etwa finanzielle Folgen oder Gestaltungsfragen sein, die nur geringfügig sind und insgesamt nicht ins Gewicht fallen.

Wie kann die Gemeinde reagieren?

Liegt ein Versagungsgrund für die beantragte Genehmigung vor, kann die Gemeinde differenziert reagieren.

Zunächst ist § 145 Abs. 3 BauGB zu beachten. Danach kann die Eigentümerin oder der Eigentümer die Genehmigungsfähigkeit herbeiführen, wenn sie/er für sich und ihre Rechtsnachfolgerin bzw. seine Rechtsnachfolger einen Entschädigungsverzicht erklärt. Dies kann bspw. bei einem späteren Grunderwerb durch die Gemeinde von Bedeutung sein, wenn die Eigentümerin bzw. der Eigentümer zuvor wertsteigernde Maßnahmen vornehmen möchte.

§ 145 Abs. 4 Satz 1 und 2 BauGB gibt die Möglichkeit, die Genehmigung unter Nebenbestimmungen zu erteilen, bei Bauvorhaben auch bedingt oder befristet.

Nach § 145 Abs. 4 Satz 3 BauGB schließlich kann die Erteilung der Genehmigung vom Abschluss eines städtebaulichen Vertrages abhängig gemacht werden. Dessen Inhalt richtet sich wiederum nach den konkreten Sanierungszielen für das Grundstück; die vertraglichen Verpflichtungen müssen daraus unmittelbar abgeleitet werden können. Im Übrigen findet für den städtebaulichen Vertrag § 11 BauGB Anwendung, insbesondere muss das Äquivalenzgebot eingehalten werden (§ 11 Abs. 2 BauGB). Erfüllt der Vertrag diese Anforderungen nicht, ist er unwirksam und kann nachträglich von der Eigentümerin bzw. vom Eigentümer mit Erfolg beklagt werden. In diesem Fall verliert die Gemeinde ihre vertraglichen Ansprüche, aber die Eigentümerin bzw. der Eigentümer behält seine Genehmigung.

Führen diese Möglichkeiten allesamt nicht zum Erfolg, muss die Gemeinde die Sanierungsgenehmigung versagen. Der entsprechende Bescheid sollte ordnungsgemäß und stichhaltig begründet sein. Die Eigentümerin bzw. der Eigentümer hat die Möglichkeit, mit Widerspruch und Anfechtungsklage dagegen vorzugehen. Praktisch wird dies allerdings eher selten der Fall sein, denn durch die zeitliche Dauer des Rechtswegs verzögern

Versagungsgründe nach Möglichkeit kooperativ ausräumen!

sich die wirtschaftlichen Vorgänge der Beteiligten wie Eigentümerin/Eigentümer oder Grundstücksverkäuferin/Grundstückskäufer erheblich. Da Baumaßnahmen oder Grundstücksgeschäfte meist erhebliche Vermögensdispositionen darstellen, werden die Beteiligten im Regelfall an einer gütlichen Einigung interessiert sein und sich im Ergebnis kompromissbereit verhalten. Dabei kann die Gemeinde den Beteiligten so weit entgegenkommen, wie die Sanierungsziele und deren Förderung es möglich machen.

Welche Vorgänge sind genehmigungsfrei gestellt?

§ 144 Abs. 4 BauGB enthält einen Katalog genehmigungsfreier Vorgänge, der allerdings nicht ganz abschließend ist (s. Übersicht Abbildung 20).

Ein wichtiger Anwendungsfall ist die Altfallregelung für Bauvorhaben, die vor der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets genehmigt wurden sowie für bauliche Unterhaltungsarbeiten und die Fortführung einer bisher ausgeübten baulichen Nutzung (vgl. Abbildung 20 Nr. 3).

Von erheblicher Bedeutung für alle Vorhaben der Gemeinde – gleich ob Bau- oder Ordnungsmaßnahmen – ist Nr. 1 (vgl. Abbildung 20). Damit werden diese Vorhaben genehmigungsfrei gestellt, auch wenn sie der Sanierungsträger als Treuhänder durchführt. Der Sinn der Regelung liegt auf der Hand – die Gemeinde erteilt sich nicht selbst die Genehmigung. Das gilt auch für die Vorhabengenehmigung nach § 144 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, für die die Bauaufsichtsbehörde zuständig ist, unabhängig ob diese in den größeren Städten zur Gemeindeverwaltung gehört. Allerdings verlangen trotz der eindeutigen Regelung im Gesetz mitunter Grundbuchämter, dass die Genehmigungsfreiheit bei Rechtsvorgängen, an denen die Gemeinde selbst oder der Sanierungstreuhänder beteiligt ist, eine Bestätigung durch ein Negativattest der Gemeinde. In solchen Fällen wird § 145 Abs. 6 Satz 1 i. V. m. § 22 Abs. 6 BauGB durch den Rechtspfleger wörtlich ausgelegt.

2.3.4 Welche Verwaltungsstruktur und welche Kompetenzverteilung in der Verwaltung sind für eine erfolgreiche Durchführung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme erforderlich?

Der Verwaltungsaufbau der Kommunen gehört zu einem Kernbereich ihres Selbstverwaltungsrechts, der Organisationshoheit. Entsprechend uneinheitlich sind die Aufbauorganisationen in den einzelnen Städten und Gemeinden. Für eine erfolgreiche Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen sollte die Aufbauorganisation so beschaffen sein, dass sie die Maßnahme strukturell fördert. Dazu ist in erster Linie eine Bündelung der Kompetenzen und Prozesse erforderlich (Bündelungsfunktion). Vorteilhaft ist es, wenn die Sanierungsverwaltung als Ansprechpartner für die Vielzahl der Sanierungsbetroffenen bzw. Akteure bereits an ihrer Bezeichnung erkennbar ist (Transparenzfunktion).

Die Sanierungsverwaltung ist üblicherweise ein Teil derjenigen Struktureinheit, die für Stadtentwicklung und/oder Stadterneuerung zuständig ist. Je nach Verwaltungsaufbau wird dies i. d. R. ein Amt oder ein Fachbereich innerhalb des für den Städtebau zuständigen Dezernats sein. Der Logik der Städtebauförderung folgend liegt es nahe, ein künftiges Sanierungsgebiet dort zu bearbeiten, wo bereits andere Fördermaßnahmen nach den in NRW geltenden „Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008“ durchgeführt werden.

Beispiel: Bei der Stadt Duisburg sind im Stadtentwicklungsdezernat das Amt für Stadtentwicklung und Projektmanagement und das Amt für Baurecht und Bauberatung als Sanierungsbehörde federführend beteiligt.

Sanierungsverwaltung als Teil der Stadtentwicklung etablieren!

Welche Aufgaben hat die Sanierungsverwaltung?

Die wesentlichen Aufgaben der Sanierungsverwaltung sind folgende:

- Einleitung der VU,
- Beteiligungsverfahren,
- Erlass der Sanierungssatzung,
- Beschaffung und Verwaltung der Finanzierungsmittel (insbesondere Städtebaufördermittel),
- Steuerung der Sanierungsmaßnahme – insb. Umsetzung der Maßnahmen,
- Steuerung des Sanierungsträgers,
- Eigentümerbeteiligungen/Beratungen,
- Fortschreibung der Sanierungsplanung (Rahmenplan, Stadtentwicklungskonzept, Blockkonzepte),
- Erlass hoheitlicher Akte wie Genehmigungsbescheide, steuerliche Bescheinigungen, Ausübung Vorkaufsrechte und andere mehr,
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Aufhebung des Sanierungsgebiets,
- Erhebung der Ausgleichbeträge.

Um die städtebauliche Sanierungsmaßnahme in ihrer Komplexität effektiv steuern zu können, ist die Bündelung der Kompetenzen erforderlich. Dazu gehört die Ausstattung mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ebenso wie die Federführung bei verwaltungsinternen Arbeitsgruppen. Die Leitung der Sanierungsverwaltung sollte unmittelbar an die Leitung des Dezernats berichten, ggf. ohne dafür einen eigentlich längeren Dienstweg einhalten zu müssen.

**Sanierungsverwaltungsstellen:
Bündelungs- und
Transparenz-
funktion**

Als zweckmäßige Organisationsform haben sich Sanierungsverwaltungsstellen bewährt. Ein eigenes „Sanierungsamt“ wird nur dort durchsetzbar sein, wo in der Stadt gleichzeitig mehrere Sanierungsmaßnahmen von größerem Umfang durchgeführt werden. Ein Beispiel dafür ist die Stadt Leipzig, die derzeit noch 15 Sanierungsgebiete hat. Zuständig ist das Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung, das 2019 im Zuge einer Neuausrichtung und angesichts des bevorstehenden Abschlusses der Sanierungsverfahren zwischenzeitlich in „Amt für Wohnungsbau und Stadterneuerung“ umbenannt wurde.

Welches Personal benötigt die Sanierungsverwaltung?

Von maßgeblicher Bedeutung ist eine ausreichende Ausstattung mit qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, insbesondere Stadt- und Regionalplanerinnen und -planern, Diplomgeografinnen und -geografen oder vergleichbaren Qualifikationen. Der Umfang der notwendigen Personalausstattung hängt von den konkreten Umständen ab, insbesondere von der Größe des Sanierungsgebiets und dessen Fallzahlen (z. B. Anzahl der Eigentümerinnen und Eigentümer, Durchführungsmaßnahmen, Umfang geplanter Finanzmittel). Hinzu kommen die Bearbeitungstiefe, also etwa der Einsatz der Genehmigungsvorbehalte, sowie der Einsatz eines Sanierungsträgers oder –beauftragten und weiterer externer Dienstleister. Generell gilt: Je kleiner das Sanierungsgebiet, desto weniger Personal in der Sanierungsverwaltung – aber je weniger Personal, desto mehr Kooperation mit den anderen Ämtern.

Die Personalausstattung sollte mindestens so bemessen sein, dass eine Vertretung für Urlaubs- und Ausfallzeiten zumindest im hoheitlichen Aufgabenbereich stets gewährleistet ist. Denn die Sanierung bringt teilweise kurze gesetzliche Bearbeitungsfristen mit sich, insbesondere bei den sanierungsrechtlichen Genehmigungen und den Vorkaufsrechten.

Von hohem Wert ist die Sicherung einer personellen Kontinuität in der Bearbeitung des Sanierungsgebiets – idealer Weise von der Vorbereitung über die gesamte Laufzeit der Maßnahme. Dies gilt sowohl für die Leitungs- als auch für die Arbeitsebene, wenngleich sich natürlich individuelle Veränderungen in den Berufsbiografien niemals ausschließen lassen. Aber erfahrungsgemäß führt die erfolgreiche Arbeit an einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme trotz aller Herausforderungen doch zu einer guten Arbeitszufriedenheit, so dass die Fluktuation insgesamt eher gering zu sein scheint. Häufig identifizieren sich die Kolleginnen und Kollegen stark mit „ihrem“ Sanierungsgebiet und den damit erreichten Erfolgen. Auch deshalb sollte bei der Einrichtung einer Sanierungsverwaltung auf die Entwicklungsfähigkeit des eingesetzten Personals geachtet werden, soweit dies personalwirtschaftlich möglich ist.

Welche weiteren Ämter/Fachbereiche sind erforderlich?

Eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme stellt eine Querschnittsaufgabe für die Gemeindeverwaltung dar. Neben den Kernkompetenzen der eigentlichen Sanierungsbehörde sind daher verwaltungsintern weitere Bereiche einzubinden, so die für Straßen- und Tiefbau sowie für Grünflächen zuständigen Ämter, ferner Kataster- und Wohnungsamt. Ist nach den Sanierungszielen Bildungs-, Kultur- oder soziale Infrastruktur zu erneuern oder herzustellen, sind deren Träger einzubinden.

Stadtsanierung ist kommunale Querschnittsaufgabe!

Höchst wünschenswert ist daneben eine interne juristische Unterstützung durch eine/n einschlägig ausgerichteten Planungsjuristin/en. Ideal wäre seine Ansiedlung in der Sanierungsverwaltung, was jedoch eine entsprechende Größe der Aufgabe voraussetzen dürfte. Aber auch die Einbindung der städtebaurechtlichen Kompetenz ins Rechtsamt kann ausreichend sein, wenn die entsprechende Kapazität gewahrt ist. Bei den externen Dienstleistern verfügen nur größere Sanierungsträger über eigene Volljuristinnen und -juristen, im Übrigen muss auf externe Rechtsanwältinnen und -anwälte zurückgegriffen werden. Auch bei diesen ist Spezialwissen erforderlich, aber externe Rechtsberatungskosten sind in NRW im Rahmen der Städtebauförderung grundsätzlich förderfähig.

Spezielle Rechtskenntnisse erforderlich!

Sofern vorhanden, kann eine kommunale Wertermittlungsstelle hilfreich sein, wenn diese ausreichend qualifiziert ist und über die notwendigen Kapazitäten zur Erstellung von Verkehrswertgutachten oder -einschätzungen verfügt. Damit kann der Gang zum zuständigen Gutachterausschuss oder die Einschaltung einer bzw. eines externen privaten Sachverständigen auf die notwendigen Fälle begrenzt werden. Die Kosten der Wertermittlung sind förderfähig, soweit es sich um externe Sachverständige handelt.

Gutachterausschuss, kommunale Bewertungsstelle oder Sachverständige für Grundstücks-wertermittlung einbinden!

Soweit die Gemeinde als kreisfreie Stadt oder große kreisangehörige Stadt über einen eigenen Gutachterausschuss verfügt, sollte dieser frühzeitig und kontinuierlich in die Arbeitsstruktur eingebunden werden. Die Gutachterausschüsse haben ihre Rechtsgrundlage in den §§ 192 bis 199 BauGB. Gemäß § 193 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB erstatten sie Verkehrswertgutachten für den Vollzug von Maßnahmen nach dem BauGB. Entsprechend sind die Gemeinden als zuständige Behörde für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen stets antragsbefugt.

Tipp: Für den Aufbau und die Verortung der Sanierungsbehörde in der Gemeinde- bzw. Stadtverwaltung kommen verschiedene Modelle in Betracht, die auf der jeweils vorhandenen Struktur aufbauen sollten. Von entscheidender Bedeutung sind die Bündelung der Kompetenzen, eine effektive Ablauforganisation und letztlich auch ein „kurzer Draht“ zur Leitung. Erfolgreiche Sanierungsmaßnahmen laufen in einer gut organisierten Verwaltungsstruktur ab, sind inhaltlich und politisch regelmäßig „Chefsache“. Denn die Unterstützung der Rathauspitze wirkt innerhalb der Verwaltung positiv, aber auch im politischen Raum und in der Öffentlichkeit.

Stadt-sanierung ist Chefsache!

2.3.5 Was ist ein Sanierungsträger? Welche Aufgaben kann er übernehmen, welche nicht? Wann ist sein Einsatz sinnvoll? Was ist ein Sanierungsbeauftragter?

Das BauGB geht ganz selbstverständlich davon aus, dass sich die Gemeinde zur Durchführung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme externer Unterstützung bedient. Damit soll insbesondere dem Zügigkeits- und Konzentrationsgebot Rechnung getragen werden. Der externe Dienstleister bringt Kapazitäten mit, ohne einen übermäßigen Personalaufwuchs in der Stadtverwaltung selbst zu verursachen. Außerdem bringt er regelmäßig wichtiges Knowhow mit. Der Verzicht auf einen Beauftragten kann sinnvoll sein bei flächenmäßig kleineren Sanierungsmaßnahmen, die im vereinfachten Verfahren durchgeführt und von einer gut aufgestellten Verwaltung betrieben werden, die über die Kernkompetenzen selbst verfügt. So lag es etwa bei den Fallbeispielen in Duisburg und Gelsenkirchen. Dagegen wird in flächenmäßig ausgedehnteren Sanierungsgebieten mit hohem Steuerungsbedarf bzw. bei kleinen Verwaltungen die Gemeinde- bzw. Stadtverwaltung kaum ohne „institutionalisierte“ externe Unterstützung auskommen.

Entsprechend dieser Bedeutung ist den Beauftragten ein eigener Abschnitt im Sanierungsrecht gewidmet, der teilweise detailliert die damit verbundenen Rechtsverhältnisse regelt (§§ 157 bis 161 BauGB). Das Gesetz unterscheidet dabei zwischen dem Sanierungsträger und sonstigen Beauftragten, wobei der „Beauftragte“ den Oberbegriff darstellt. Als Sanierungsbeauftragte oder Sanierungsträger werden in der Praxis regelmäßig Planungsbüros bezeichnet, die Koordinierungs-, Planungs- u. a. Leistungen für die Gemeinde übernehmen, ohne dabei Treuhänder zu sein. Sie sollten aber Erfahrungen bei der Vorbereitung und Durchführung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen besitzen. Der Einsatz eines Sanierungsbeauftragten, der nicht Sanierungsträger ist, empfiehlt sich überall dort, wo der externe Dienstleister keine Vermögenswerte bewirtschaftet und auch nicht als Bauherr auftreten soll.

Vergütungen gemäß Ziffer 12 der Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008 NRW förderfähig

Die Gemeinde kann sowohl Aufgaben der Vorbereitung als auch der Durchführung der Sanierung an externe Beauftragte übertragen. Ob und in welchem Umfang sie dies tut, liegt in ihrem Ermessen. Die entstehenden Kosten des Beauftragten bzw. Sanierungsträgers werden regelmäßig aus Städtebaufördermitteln finanziert.

Was ist ein Sanierungstreuhänder?

Der Sanierungsträger hat gegenüber den sonstigen Beauftragten eine herausgehobene Stellung, denn ihm dürfen gemäß § 157 Abs. 1 Satz 2 BauGB sämtliche Arten von Durchführungsmaßnahmen (§§ 146 – 148 BauGB) übertragen werden. Hinzu kommen der Erwerb von Grundstücken und Rechten an solchen sowie die Bewirtschaftung von Finanzmitteln. Dies bedeutet, dass der Sanierungsträger Vermögenswerte der Gemeinde zur Bewirtschaftung erhält bzw. erwirbt, also Finanzmittel und Grundstücke, aber auch Rechte wie Urheberrechtliche Nutzungsrechte an Planungen oder Publikationen. Der Sanierungsträger kann insbesondere auch als Empfänger von Fördermitteln durch Weiterleitung und als Bauherr auftreten, also Bauaufträge im eigenen Namen vergeben.

Sanierungsträger bewirtschaftet Vermögenswerte der Gemeinde!

Der Sanierungsträger wird i. d. R. als Treuhänder der Gemeinde beauftragt. Das Treuhandverhältnis ist in der gesetzlichen Formulierung, dass er „im eigenen Namen für Rechnung der Gemeinde als deren Treuhänder“ handelt, definiert. Es bedeutet verkürzt, dass Vermögenswerte der Gemeinde, die der Treuhänder erhält, juristisch in seinem Eigentum stehen, nicht aber wirtschaftlich. Er hat dieses Eigentum „zu treuen Händen“ erhalten und darf es nur zweckgebunden – für die Ziele und Zwecke der Sanierung – verwenden. Dabei handelt er auf Weisung der Gemeinde. Das Treuhandvermögen muss deshalb getrennt von anderem Vermögen des Sanierungsträgers verwaltet werden (Firmenvermögen, ggfs. weitere Treuhandvermögen). Die Gegenstände des Treuhandvermögens sind in § 160 Abs. 3 bis 5 BauGB aufgeführt. Die Anforderungen, die an einen Sanierungsträger gerichtet werden, werden auf den folgenden Seiten dargestellt.

Ein aktuelles und positives Beispiel für einen treuhänderischen Sanierungsträger bietet das untersuchte Fallbeispiel Bordesholm - Ortszentrum Mühlenhof (vgl. Anlageband).

Was ist ein Unternehmerträger?

Praktisch weniger bedeutsam ist heute der Unternehmerträger, der ebenfalls im eigenen Namen, aber auch auf eigene Rechnung handelt. Ein wesentlicher wirtschaftlicher Unterschied – neben dem Fehlen der Treuhänderstellung – liegt darin, dass dieser „Sanierungsunternehmer“ keine Vergütung für seine Tätigkeit erhält. Er muss aus der Sanierung heraus seine Kosten decken und einen Gewinn erzielen. Dies ist grundsätzlich nur denkbar, wenn mit der Sanierung Erträge erzielt werden, also zu den übertragenen Aufgaben insbesondere die bauliche Sanierung und Vermietung von Gebäuden bzw. die Verwertung von Immobilien gehört. Dies ist regelmäßig mit erheblichen Investitionen und Risiken verbunden. Der Sanierungsunternehmer agiert also gleichsam als Immobilienunternehmer, der Aufgaben der Gemeinde erfüllt. Zur Vermeidung von Interessenkollisionen kann dieses Modell grundsätzlich nur empfohlen werden, wenn die Gemeinde eine Eigengesellschaft dafür heranzieht. Selbst bei Unternehmen, die der direkten Steuerung durch die Gemeinde unterliegen, hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die wirtschaftlichen Prioritäten des Sanierungsunternehmers auf der Gebäudesanierung und Vermietung lagen, während weitere Aufgaben wie etwa die Gestaltung der öffentlichen Räume und die Erneuerung der Erschließungsanlagen bisweilen zögerlich behandelt wurden.

Sanierungsunternehmer ist nicht Treuhänder, sondern handelt eigenwirtschaftlich, nicht eigennützig!

Ein aktuelles und positives Beispiel für einen Unternehmerträger bietet das hier untersuchte Fallbeispiel Gelsenkirchen - Bochumer Straße mit der „Städtebaulichen Entwicklungsgesellschaft“ (SEG) (vgl. hierzu Ausführungen im Anlageband).

Welche Aufgaben kann ein Sanierungsträger übernehmen, welche nicht?

Gemäß § 157 Abs. 1 Satz 1 und 2 BauGB kann die Gemeinde alle Aufgaben der Vorbereitung und Durchführung der Sanierung dem Sanierungsträger übertragen, soweit sie nicht zwingend der Gemeinde selbst vorbehalten sind. Delegierbar sind Ordnungsmaßnahmen und Baumaßnahmen, soweit sie Sache der Gemeinde sind, aber auch die Durchführung der Beteiligungsverfahren, die Beratung der sanierungsbetroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Mieterinnen und Mieter im Gebiet, die Fördermittelbeschaffung und -bewirtschaftung, Bodenordnung und Öffentlichkeitsarbeit u. a. m.

Grenze für Tätigkeit des Trägers: hoheitliche Aufgaben

Nicht delegierbare Aufgaben der Gemeinde sind zunächst alle hoheitlichen Tätigkeiten.

Abb. 22: Hoheitliche Aufgaben der Gemeinde im Rahmen der Sanierung (Auswahl)

Beschlüsse	Verwaltungsakte
<ul style="list-style-type: none">• Einleitung VU• Sanierungssatzung• Beauftragung Sanierungsträger• Bauleitplanung• städtebauliche Planungen (ISEK, Rahmenplan, Konzepte, Leitlinien)• Aufhebungssatzung• Sozialplan und Härteausgleich gemäß §§ 180 BauGB• Enteignungsanträge• Umlegungsverfahren	<ul style="list-style-type: none">• Genehmigungen nach §§ 144, 145 BauGB• Ausübung Vorkaufsrechte• Bescheinigungen gemäß § 7h EStG• Abschlusserklärungen § 163 BauGB• Zwangsgeld gemäß § 138 Abs. 4 BauGB• städtebauliche Gebote (§§ 175 ff. BauGB)• Miet- oder Pachtaufhebung gemäß §§ 182 ff. BauGB

Der Sanierungsträger oder -beauftragte kann allerdings in weitem Umfang an der Vorbereitung der hoheitlichen Handlungen mitwirken.

Schließlich ist der Gemeinde auch die inhaltliche Entscheidung über alle maßgeblichen Sachverhalte der Gemeinde vorbehalten. Das sind insbesondere die allgemeinen und konkreten Ziele der Sanierung, also die Planungsinhalte, aber auch die Schritte zu ihrer Umsetzung. Der Sanierungsträger ist ebenso wie der Sanierungsbeauftragte ein kompetenter und oft auch kreativer Helfer der Sanierungsverwaltung, aber er trifft nicht die letzte Entscheidung, denn er agiert als Dienstleister weisungsgebunden. In der Praxis werden die meisten Entscheidungen allerdings einvernehmlich in den regelmäßigen Abstimmungsrunden zwischen Sanierungsträger und Sanierungsverwaltung getroffen.

Entscheidungen über Planungsinhalte trifft die Gemeinde!

Wie wird ein Sanierungsträger bestellt und was muss er leisten können?

Zunächst muss ein Unternehmen die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, die in § 158 BauGB geregelt sind. Sie sichern die fachliche und wirtschaftliche Eignung des Unternehmens für die Tätigkeit als Sanierungsträger, einschließlich der Vermögensbetreuung, für die auch die persönliche Eignung der Unternehmensleitung nachzuweisen ist.

Abb. 23: Voraussetzungen der Beauftragung als Sanierungsträger gemäß § 158 BauGB

Nr. 1	kein Bauunternehmen und nicht von einem solchen abhängig
Nr. 2	nach Geschäftstätigkeit und wirtschaftlichen Verhältnissen geeignet und in der Lage, die Aufgaben eines Sanierungsträgers ordnungsgemäß zu erfüllen
Nr. 3	jährliche Prüfung durch Wirtschaftsprüfer
Nr. 4	leitende Angestellte und Vertreter besitzen die erforderliche geschäftliche Zuverlässigkeit

Allgemeiner Maßstab für die Tätigkeit des Sanierungsträgers ist die Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns. Die notwendige jährliche Prüfung durch die Wirtschaftsprüferin oder den Wirtschaftsprüfer erfasst sowohl das Treuhandvermögen als auch das Unternehmen als solches. Die Prüfung des Treuhandvermögens kann auch gemäß § 53 HGrG erfolgen.

Die Eignung als Sanierungsträger muss im Vergabeverfahren für die Dienstleistung nachgewiesen werden. Da die Leistungen sowohl eines Sanierungsträgers als auch eines Sanierungsbeauftragten/Sanierungsberaters aus Sicht der Gemeinde eine Beschaffungsmaßnahme darstellen, unterliegen sie dem Vergaberecht.

Seit Abschaffung der für solche Dienstleistungen geltenden Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) im Jahr 2016 gelten inhaltlich weitgehend gleichlautende Regelungen der Vergabeverordnung (VgV), 6. Abschnitt, §§ 73 bis 80. Diese Regelungen betreffen den Bereich oberhalb des Schwellenauftragswertes für das EU-Verfahren (§ 106 GWB), der zurzeit bei 211.000 Euro (ohne Umsatzsteuer) liegt. Die regelmäßig einschlägige Verfahrensart ist das Verhandlungsverfahren nach Teilnahmewettbewerb (§ 74 VgV).

Vergaberecht beachten: VgV oder UVgO

Wird ein Sanierungsträger gesucht, dürfte das Honorar regelmäßig oberhalb des Schwellenwertes liegen, da der Sanierungsträger gemäß § 159 Abs. 2 Satz 3 BauGB grundsätzlich für die gesamte Laufzeit der Sanierungsmaßnahme bestellt wird. Bei einer Regeldauer von 10 bis 15 Jahren liegt es auf der Hand, dass das Gesamthonorar selten unterhalb des Schwellenwertes bleiben wird. Die geltenden Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008 enthalten in Ziffer 12 die Förderfähigkeit der Trägerkosten.

Was regelt der Trägervertrag?

Der Trägervertrag – oft auch als Treuhändervertrag bezeichnet – ist ein Vertrag über umfassende Dienstleistungen der Planung und Steuerung der Sanierungsmaßnahme sowie, nach den konkreten Anforderungen der durchzuführenden Gesamtmaßnahme, auch der Bodenordnung und des Grunderwerbs. § 158 Abs. 2 BauGB enthält die Mindestanforderungen an den Trägervertrag: Die Aufgabenbeschreibung, die Rechtsstellung des Trägers, eine angemessene Vergütungsregelung sowie die Weisungsgebundenheit des Trägers.

**Trägervertrag/
ST-Vertrag:
komplexer
Dienstleistungs-
vertrag, nicht
Werkvertrag!**

Abb. 24: Struktur eines Sanierungsträgervertrags (Auswahl)³⁰

Präambel	Gebietsbeschreibung, Geschäftsgrundlagen
§ 1	Auftrag
§ 2	Allg. Pflichten und Rechte des Sanierungsträgers
§ 3	Aufgabenbeschreibung/ Leistungskatalog
§ 4	Pflichten der Gemeinde
§ 5	Treuhandvermögen
§ 6	Vergütung
§ 7	Haftung des Trägers, Verjährung
§ 8	Vertragsdauer
§ 9	Kündigung
§ 10	Beendigung des Vertrages
§ 11	Schlussbestimmungen

Der Trägervertrag ist nur aus wichtigem Grund kündbar, da das BauGB einen Trägerwechsel in Anbetracht der komplexen Aufgaben des Sanierungsträgers als nachteilig bei der Durchführung der Gesamtmaßnahme in der gebotenen Zügigkeit ansieht. Dabei ist die Verlässlichkeit der Aufgabenerfüllung und der Partnerschaft ein wichtiger Aspekt, von dem der Erfolg der Sanierungsmaßnahme erheblich beeinflusst wird. Ein Wechsel des Sanierungsträgers ist allerdings möglich, wenn eine vertrauensvolle Zusammenarbeit aus gewichtigen Gründen als ausgeschlossen erscheint. Dies kommt praktisch allerdings selten vor.

2.3.6 Was sind Ausgleichsbeträge und wie werden sie erhoben?

Wie sind sanierungsrechtliche Bodenwertsteigerungen zu ermitteln?

Wann sind welche Schritte in der Wertermittlung durchzuführen?

Was sind Ablösevereinbarungen?

Warum Ausgleichsbeträge?

Die besonderen bodenrechtlichen Bestimmungen für das umfassende Verfahren gehen von der Überlegung aus, dass durch die mit öffentlichen Finanzmitteln unterstützten Sanierungsmaßnahmen städtebauliche Missstände beseitigt und dadurch grundsätzliche Verbesserungen im Sanierungsgebiet erzielt werden, dass mithin ein Mehrwert geschaffen wird, der sich immobilienwirtschaftlich in durch die Sanierung bedingten Bodenwertsteigerungen widerspiegelt. Die Bodenwertsteigerungen kommen den im Gebiet liegenden Eigentümerinnen und Eigentümern zugute, die dort Grundstücke oder auch Wohnungen besitzen. Der Gesetzgeber hat im Sanierungsrecht vorgesehen, diese Mehrwerte, die ohne eigenes Tun der Eigentümerinnen und Eigentümer entstehen, und als Bodenwertzuwachs feststellbar sind, als Geldausgleich von den Eigentümerinnen und Eigentümern abzuschöpfen (vgl. die nachfolgende Abbildung).

**Bodenwert-
erhöhung als
Ausgleich für
Mehrwerte**

Abb 25: Spannungsverhältnis Sanierungsmaßnahme und Bodenwertsteigerungen

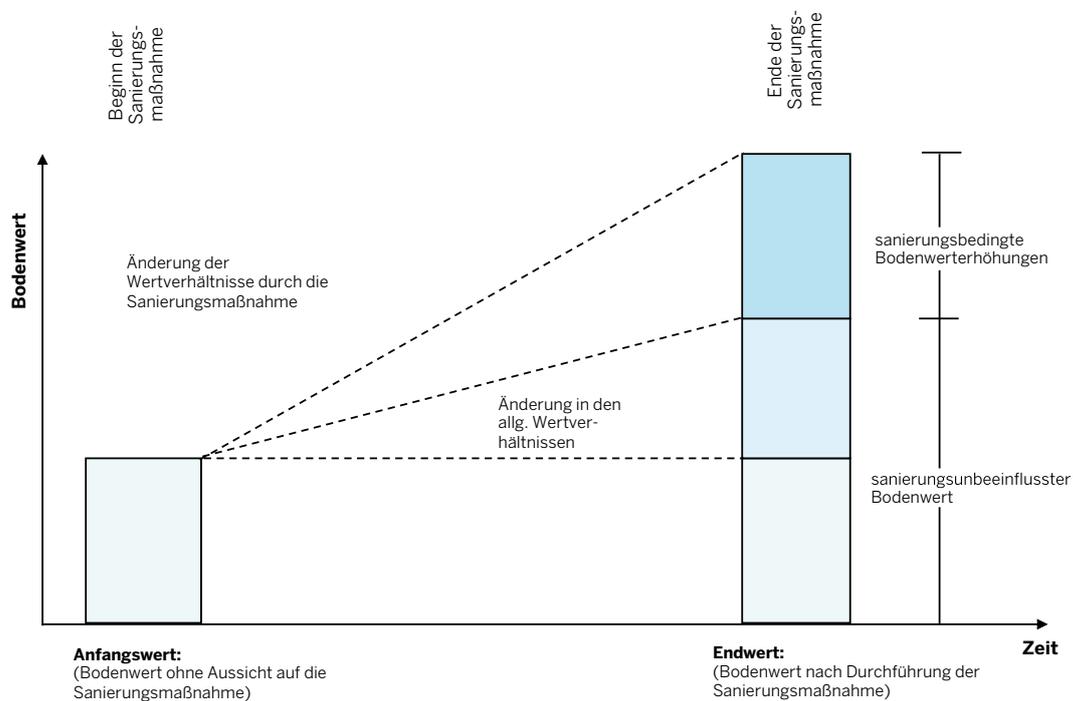


Quelle: nach Voß, W. in FuB 1/2008: S. 18 ff.

Nach § 154 Abs. 1 BauGB hat somit jede Eigentümerin und jeder Eigentümer eines gänzlich im umfassenden Verfahren festgelegten Sanierungsgebiets gelegenen Grundstücks zur Finanzierung der Sanierung an die Gemeinde einen Ausgleichsbetrag in Geld zu entrichten, welcher der durch die Sanierung bedingten Erhöhung des Bodenwertes ihres bzw. seines Grundstücks entspricht. Die Erhebung liegt also nicht im Ermessen der Gemeinde; der Gesetzgeber hat sie im BauGB zwingend vorgeschrieben. Die sanierungsbedingte Werterhöhung besteht nach § 154 Abs. 2 BauGB aus dem Unterschied zwischen dem Bodenwert, der sich für das Grundstück ergeben würde, wenn eine Sanierung weder beabsichtigt noch durchgeführt worden wäre (Anfangswert), und dem Bodenwert, der sich für das Grundstück durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des förmlich festgelegten Sanierungsgebietes ergibt (Endwert; vgl. Abbildung 26). Der Ausgleichsbetrag stellt einen anteiligen finanziellen Beitrag zu den Kosten der Sanierung dar, die sonst von der Allgemeinheit zu tragen wären.

Gemeinden müssen im umfassenden Verfahren Ausgleichsbeträge erheben

Abb 26: Modell sanierungsbedingter Bodenwerterhöhungen



Nach § 144 BauGB bedürfen Grundstücksveräußerungen in Sanierungsgebieten zu ihrer Wirksamkeit der schriftlichen Genehmigung der Gemeinde (vgl. hierzu ausführlich die Ausführungen in Kap. III 2.3.3). Diese ist zu versagen, wenn durch den Rechtsvorgang die Sanierungsmaßnahme unmöglich gemacht, wesentlich erschwert oder den Zielen und Zwecken der Sanierung zuwiderlaufen würde (§ 145 Abs. 2 BauGB). Eine wesentliche Erschwerung der Sanierung ist auch anzunehmen, wenn der vereinbarte Gegenwert für das Grundstück über dem Anfangswert liegt, der sich in Anwendung des § 153 Abs. 1 BauGB ergibt.

§ 153 Abs. 1 BauGB sieht vor, dass, wenn in Sanierungsgebieten Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen nach dem BauGB zu gewähren sind, bei deren Bemessung Werterhöhungen, die lediglich durch die Aussicht auf die Sanierung, durch ihre Vorbereitung oder ihre Durchführung eingetreten sind, nur insoweit berücksichtigt werden, als der Betroffene diese Werterhöhungen durch eigene Aufwendungen zulässigerweise bewirkt hat. Änderungen in den allgemeinen Wertverhältnissen auf dem Grundstücksmarkt, die unabhängig von der Sanierung eintreten, sind hingegen zu berücksichtigen. Es dürfen nur die Bodenwertveränderungen abgeschöpft werden, die ausschließlich durch Sanierungsmaßnahmen hervorgerufen werden; in der Abbildung 26 ist dies beim Endwert das obere, dunkelblau dargestellte Drittel der Bodenwertsteigerung. Das Tatbestandsmerkmal „lediglich“ im § 153 Abs. 1 Satz 1 BauGB macht es erforderlich, die Kausalität zwischen der Aussicht auf die Sanierungsmaßnahme bzw. ihre Vorbereitung und Durchführung und den nicht zu berücksichtigenden Werterhöhungen nachzuweisen.³¹

Während durch die Erwähnung der Vorschriften des BauGB in § 153 Abs. 1 BauGB grundsätzlich am Verkehrswertprinzip festgehalten wird, ist die Bestimmung über die Nichtberücksichtigung sanierungsbedingter Werterhöhungen als „Reduktionsklausel“ anzusehen: Sanierungsbedingte Werterhöhungen werden bei Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen nicht berücksichtigt; das gilt insbesondere für Planungsvorteile, wenn sie auf Maßnahmenplänen beruhen. § 153 Abs. 1 BauGB ist eine „rechtliche Gegebenheit“ i. S. d. § 194 BauGB. Die Bestimmung ist für die Ermittlung des Ausgleichsbetrages bedeutsam.

Diese Regelungen haben eine besondere Implikation beim sanierungsbedingten Grunderwerb und beim sanierungsbedingten Verkauf von Grund und Boden, wenn dies zur Realisierung der Sanierungsziele durch die Gemeinde respektive durch den Treuhänder vollzogen wird.

Nach § 153 Abs. 3 BauGB dürfen Gemeinden oder Sanierungsträger beim Erwerb eines Grundstücks keinen höheren Kaufpreis vereinbaren, als es sich in entsprechender Anwendung des § 153 Abs. 1 BauGB ergibt (Anfangswert), während bei der Veräußerung eines Grundstücks im Sanierungsgebiet nach §§ 89 und 159 Abs. 3 BauGB das Grundstück zu dem Verkehrswert zu veräußern ist, der sich durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des förmlich festgelegten Sanierungsgebietes ergibt (Endwert).

Wann werden Ausgleichsbeträge erhoben?

Im Normalfall erfolgt die Erhebung der Ausgleichsbeträge nach Abschluss der Sanierungsmaßnahme, d. h. erst nach dem Beschluss zur Aufhebung der Satzung. Hierbei ist den ausgleichsbetragspflichtigen Eigentümerinnen und Eigentümern Gelegenheit zur Stellungnahme und Erörterung zu geben.

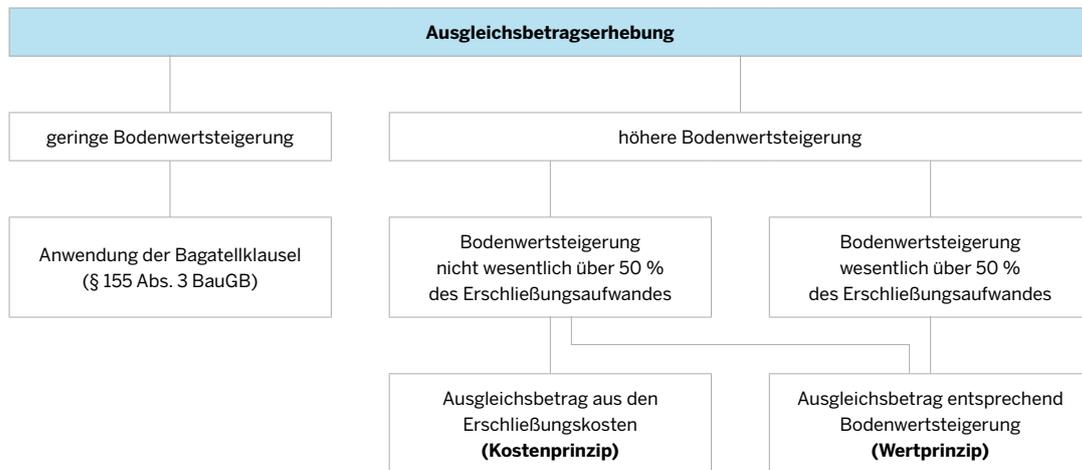
Von großer praktischer Bedeutung ist die Möglichkeit, den Ausgleichsbetrag vor Beendigung der Sanierung über Verträge vorzeitig abzulösen (§ 154 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Insbesondere für Investoren kann so schon frühzeitig die notwendige Kostensicherheit gegeben werden. Die Städte sollten hiervon möglichst intensiv Gebrauch machen; Verträge sind keine Bescheide, die immer ein Klage-/Prozessrisiko bedeuten. Das Fallbeispiel Cottbus zeigt, dass diese Vorgehensweise große Vorteile bietet. Im Übrigen kann der Ausgleichsbetrag in bestimmten Fällen (berechtigtes Interesse und Sicherstellung der hinreichenden Sicherheit der Bestimmung der Höhe) sogar auf Antrag der Eigentümerin oder des Eigentümers (Ausgleichsbetragspflichtigen) vorzeitig festgesetzt werden (§ 154 Abs. 3 Satz 3 BauGB). Die Möglichkeit von Vorauszahlungen auf den Ausgleichsbetrag gemäß § 154 Abs. 6 BauGB ist eine weitere Möglichkeit, das Thema „Abschöpfung“ der sanierungsbedingten Bodenwertsteigerungen frühzeitig zu kommunizieren, anzugehen und nicht „im Vertrauen, dass es keiner merkt,“ bis zum Ende „auszusitzen“.

³¹Vgl. dazu Kleiber, in: Bielenberg/Koopmann/Krautzberger, Städtebauförderungsrecht, 4. Auflage München 1994 (Stand Oktober 2010), Bd. I C § 153 Rdnr. 24 und 27 ff.; noch zum StBauFG s. Gronemeyer in NVwZ 1986, 184, 185; Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 13. Aufl. München 2016, § 153 Rdnr. 5.

Tipp: Die Ausgleichsbetragsthematik muss frühzeitig – schon in der VU-Phase – klar und deutlich angesprochen werden. Aber auch während der Durchführung ist darauf hinzuweisen. Hilfreich ist es auch zu erwähnen, dass im Sanierungsrecht im umfassenden Verfahren z. B. keine „Doppelbelastung“ durch Ausgleichsbeträge und KAG-Beitrags'erhebung bestehen darf; das erhöht die Akzeptanz. Die nötige Transparenz ist auch bei diesem, für die Eigentümer i. d. R. „ungeliebten“ Thema Teil eines professionellen Vorgehens im Sanierungsverfahren.

Ein Absehen vom Ausgleichsbetrag ist im Übrigen nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen möglich, nämlich dann, wenn der Verwaltungsaufwand, der zur Erhebung betrieben werden muss, in keinem Verhältnis zur Höhe des Ausgleichsbetrags steht. Diese, im Schrifttum als sogenannte „Bagatellgrenze“ beschriebene, Ausgangssituation kommt allerdings äußerst selten vor.³² Dies liegt auch schon daran, dass hierdurch nicht selten erhebliche Ungleichbehandlungen zwischen den Ausgleichsbetragspflichtigen entstehen (ein Fall „Bagatelle“, der andere nicht!).

Abb 27: Ausgleichsbetrags'erhebung im umfassenden Verfahren



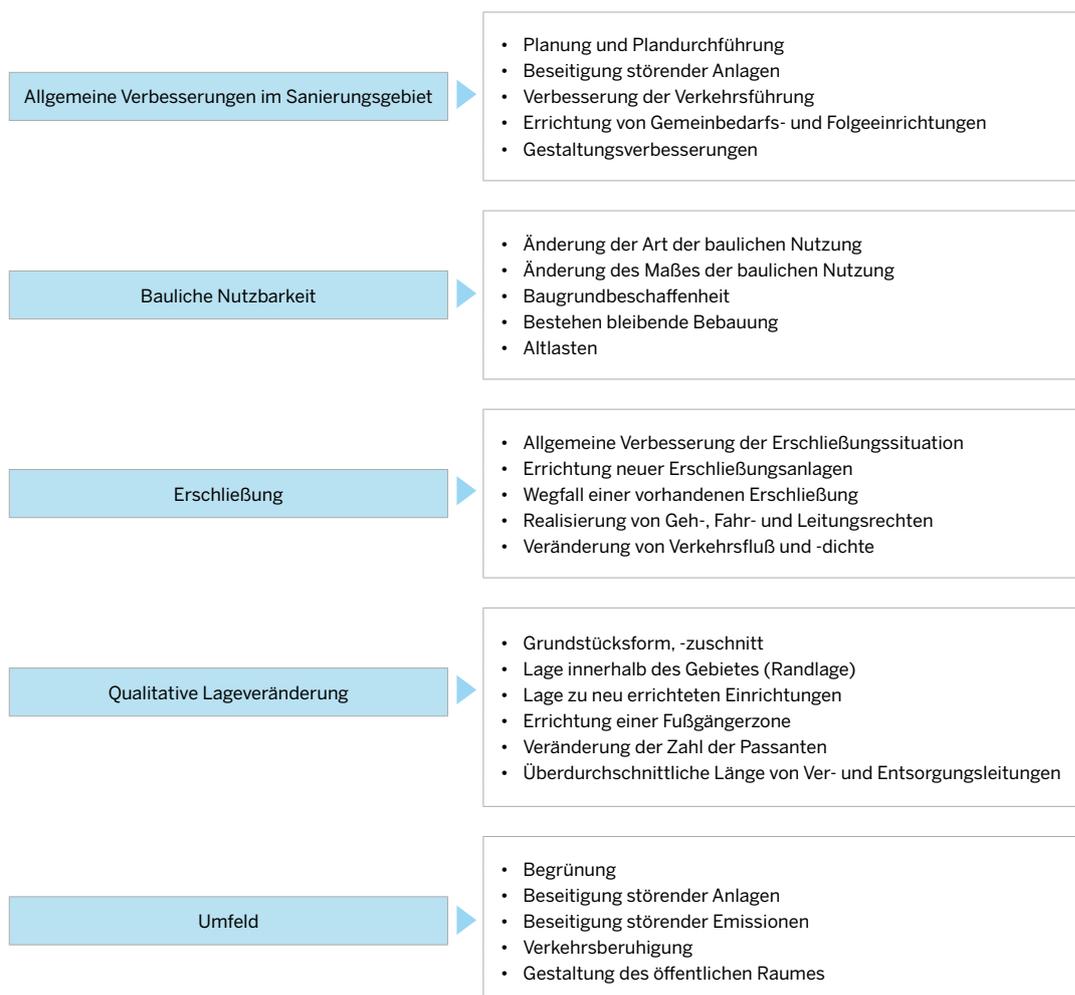
Der Gesetzgeber hat den Kommunen noch die Möglichkeit eingeräumt (§ 154 Abs. 2a BauGB) alternativ zum Ausgleichsbetrag entsprechend der sanierungsbedingten Bodenwertsteigerung (Wertprinzip) die Kosten von Erschließungsmaßnahmen als Beitrag heranzuziehen (Kostenprinzip). Dies ist aber an die Bedingung geknüpft, dass die Bodenwertsteigerungen nicht wesentlich über 50 % des Erschließungsaufwandes (Kosten) liegen. Der Gesetzgeber wollte mit dieser 2007 eingeführten Regelung diejenigen Gemeinden, die hohe Sanierungskosten hatten, aber dagegen nur vergleichsweise geringe sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen festgestellt hatten, eine alternative Refinanzierungsmöglichkeit verschaffen. Nach allen, was man dazu weiß, spielt diese Option in der Praxis kaum eine Rolle.

³² Vgl. dazu auch: Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.): Ausgleichsbeträge in Sanierungsgebieten, München 1999.

Wie und durch wen werden sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen ermittelt?

Die Ermittlung von Anfangs- und Endwerten ist eine komplexe und sehr spezielle fachgutachterliche Aufgabenstellung, die in entsprechende Hände von Sachverständigen, die sich mit dieser „Sonder-Materie“ auskennen, zu geben ist. Hierzu gehören die Gutachterausschüsse und private Sachverständige, die sich darauf spezialisiert haben. Die Bewertungsaufgabe weicht doch ganz erheblich von den sonst üblichen normierten Verfahren der Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) ab. Häufig sind besondere nutzwertanalytische Methoden und Verfahren anzuwenden, die speziell zur Bestimmung von sanierungsbedingten Bodenwertsteigerungen entwickelt worden sind, bei denen z. B. über differenzierte Komponenten Lagewertverbesserungen abgeleitet werden (vgl. Abbildung 28).

Abb 28: Beispiele für werterhöhende Komponenten³³



³³In Anlehnung an: Oberste Baubehörde im Bayrischen Staatsministerium des Inneren (Hrsg.): Ausgleichsbeträge in Sanierungsgebieten, Arbeitsblatt Nr. 4, München 1999, S. 19-20.

Tipp: Auf Antrag der Städte und Gemeinde sollten möglichst frühzeitig (nach Beschluss der Sanierungssatzung) sogenannte „Besondere Bodenrichtwerte“ zur Anfangswertqualität durch die Gutachterausschüsse festgelegt werden (§ 196 Abs. 1 Satz 7 BauGB). Hierbei wird das Sanierungsgebiet in wertlich homogene Zonen unterteilt und dann für jede Zone ein Anfangswert als „Durchschnittswert“ je Zone abgeleitet. Diese Grundlage hilft bei der Ausübung von Genehmigungsvorbehalten und auch bei der Festsetzung von Ausgleichsbeträgen (sei es bei der vorzeitigen Ablösung oder der späteren Bescheidung).

Diese zonalen Anfangsbodenrichtwerte sind in NRW jährlich auf ihre konjunkturelle Entwicklung gemäß § 155 Abs. 1 Satz 2 Satz BauGB zu überprüfen.³⁴

Was sind Ablösevereinbarungen?

Die Ablösevereinbarung stellt eine Variante zur „klassischen“ Erhebung des Ausgleichsbetrages dar. Wenn eine Eigentümerin oder ein Eigentümer hiervon Gebrauch macht, wird er von der Verpflichtung zur Zahlung von Ausgleichsbeträgen entbunden. Die Ablösung ist freiwillig und erfolgt durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen der Gemeinde und der Eigentümerin oder dem Eigentümer des jeweiligen Grundstücks, welcher der Schriftform bedarf.

Öffentlichrechtlicher Vertrag in Schriftform

Die Kommune kann bereits vor Abschluss der Sanierung die Ablösung des Ausgleichsbetrages im Ganzen zulassen.

Vorlage III 2.3.6 (1) Ablösevereinbarungen

Will eine Eigentümerin/Investorin bzw. Eigentümer/Investor im Sanierungsgebiet auf seinem Grundstück Baumaßnahmen durchführen, muss sie bzw. er die Unsicherheiten über den zukünftig zu zahlenden Ausgleichsbetrag einkalkulieren. Das kann sich auf die Finanzierung ihres bzw. seiner geplanten Investitionen auswirken. Um das Risiko der Investorin oder des Investors zu verringern, besteht daher die Möglichkeit, mit der Gemeinde eine Vereinbarung über die vorzeitige Ablösung des Ausgleichsbetrags nach § 154 Abs. 3 Satz 2 BauGB zu treffen.

Vorzeitige Ablösung des Ausgleichsbetrags

Die Ablösevereinbarung nutzt zudem auch der Gemeinde: So kann sie hierdurch öffentliche Investitionen im Sanierungsgebiet tätigen. Außerdem lässt sich der Verwaltungsaufwand einsparen, der zur Erhebung der Ausgleichsbeträge nötig ist.

Verwaltungsaufwand lässt sich minimieren

Des Weiteren wirken sich diese Vereinbarungen auch positiv auf andere Eigentümerinnen und Eigentümer im Sanierungsgebiet aus; löst eine Eigentümerin oder ein Eigentümer ab, folgen ihm häufig weitere.

„Schneeballeffekt“

Die Ablösevereinbarung – bzw. die im Vertrag getroffenen Regelungen – ist endgültig und abschließend: Nach Abschluss der Sanierung fällt für die Grundstücke – für die eine Ablösevereinbarung geschlossen wurde – kein weiterer Ausgleichsbetrag mehr an. Da die Ablösung eine ausgewogene Risikoverteilung enthält – beide Seiten können sich „verschätzen“ – ist sie später in aller Regel mit Rechtsbehelfen nicht mehr anfechtbar.

Hohe Rechtsicherheit der Ablösevereinbarung

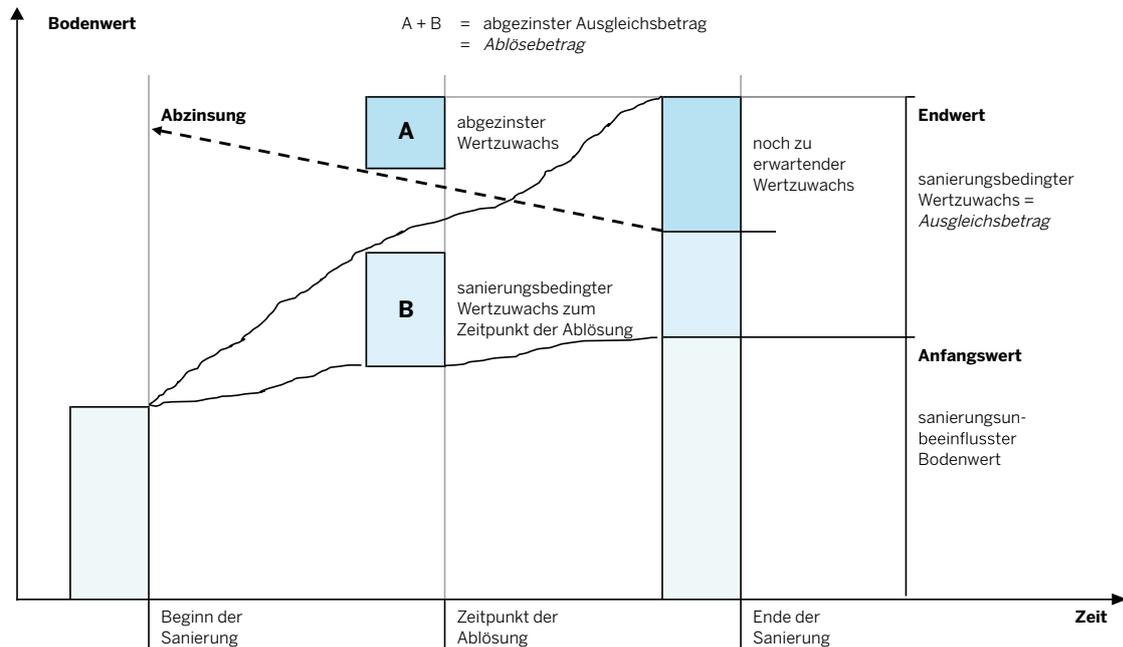
Die Ermittlung erfolgt nach denselben Vorschriften, die auch für den Ausgleichsbetrag gelten (§ 154 Abs. 2 BauGB). Bei noch nicht abgeschlossener Sanierung – dies ist der häufigste Fall – ist die Wartezeit bis zum Abschluss aller vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen zu berücksichtigen: Der Anteil – von den in Zukunft werterhöhenden Maßnahmen – ist über den Zeitraum, der zwischen dem Wertermittlungsstichtag und der Realisierung der Sanierungsmaßnahme (und den einhergehenden werterhöhenden Effekten) liegt, abzuzinsen (vgl. hierzu Abbildung 29).

Diskontierung Gemeinde muss aktiv auf Eigentümer zugehen (für Ablösung werben)

Wenn die Gemeinde die vorzeitige Ablösung anstatt der Erhebung von Ausgleichsbeträgen durch Bescheid anstrebt, sollte sie aktiv dafür werben und diesbezüglich auf die Eigentümerinnen und Eigentümer zugehen. Dies kann durch zentrale Informationsveranstaltungen und/oder durch gezielte Anschreiben an die Betroffenen geschehen. Auch sind Rabattmodelle möglich, um weitere Anreize für die Eigentümerinnen und Eigentümer zu setzen (sog. „Verfahrensabschläge“).

³⁴ In einigen Bundesländern werden Bodenrichtwerte turnusgemäß alle zwei Jahre neu festgelegt.

Abb 29: Schema zur Diskontierung des Ablösebetrages³⁵



2.3.7 Welche steuerrechtlichen Vorteile hat das Sanierungsrecht und wie können diese genutzt werden?

Die steuerliche Förderung von Mod.- und Instandsetzungsmaßnahmen stellt einen wichtigen „Treibstoff“ für private Investitionen in den Gebäudebestand dar. Sie erfolgt über das Einkommenssteuergesetz (EStG), dort §§ 7h, 10f und 11a. In Gebieten mit Baudenkmälern kommen zusätzlich die parallelen Vorschriften der §§ 7i, 10f, 10g, 11b EStG in Betracht.

Abschließende Einmalzahlung

§ 7h EStG wird umgangssprachlich als „Sanierungs-AfA“, bezeichnet, § 7i EStG als „Denkmal-AfA“. Das Kürzel „AfA“ steht für die steuerliche Sonderabschreibung, es bedeutet „Absetzung für Abnutzung“. Das Einkommenssteuerrecht geht davon aus, dass sich ein Gebäude (Wirtschaftsgut) im Laufe seiner Lebensdauer abnutzt und am Ende wertlos ist. Als Ausgleich für diesen Wertverlust können Eigentümerinnen und Eigentümer, die mit ihrer Immobilie Einnahmen erzielen, die Anschaffungskosten (Kaufpreis, Baukosten) anteilig gegen die zu versteuernden Einnahmen rechnen und verringern dadurch ihre Steuerlast. Die Regel-Abschreibung beträgt bei Gebäuden, bis einschließlich 1924 erbaut wurden, 2,5 % p. a. in 40 Jahren, bei Gebäuden ab Baujahr 1925 2,0 % p. a. in 50 Jahren. Danach gilt das Gebäude steuerlich als „abgeschrieben“.

Durch die erhöhte Absetzung in Sanierungsgebieten (ebenso die Denkmal-AfA) werden die Kosten der Mod./Instandsetzung als nachträgliche Herstellungskosten behandelt und mit einem höheren jährlichen Anteil abgeschrieben. Dadurch vermindert die Investition die persönliche Steuerlast der Eigentümerin/des Eigentümers einerseits erheblich, verschafft ihm aber andererseits ein attraktives Mietobjekt. Die steuerpolitische Rechtfertigung für diesen Sondervorteil liegt darin, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer im Sanierungsgebiet ebenso wie Denkmaleigentümer einem Sonderrecht unterliegen, mit dem sie staatlich angehalten – notfalls gezwungen – werden, Investitionen in ihre Immobilie vorzunehmen. Diese dienen der Erreichung der Sanierungsziele und liegen deshalb im öffentlichen Interesse.

Steuerliche Förderung aufgrund des öffentlichen Interesses an Sanierung

³⁵Quelle: Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren (Hrsg.): Ausgleichsbeträge in Sanierungsgebieten, München, 1999, S. 53.; leicht verändert

Gemäß § 7h EStG können die Kosten für sanierungsbedingte Mod./Inst.-Maßnahmen als erhöhte steuerliche Absetzung innerhalb von 12 Jahren voll abgesetzt werden, zunächst acht Jahre lang mit 9 % und sodann 4 Jahre mit 7 % der Baukosten. Im Vergleich zur Regel-AfA handelt es sich für Steuerpflichtige regelmäßig um eine attraktive Förderung, die ihre Wirkung als Investitionsanreiz in den Sanierungsgebieten kaum verfehlt. Lediglich in boomenden Märkten wie den Metropolregionen stellt sie möglicherweise auch einen gewissen Mitnahmeeffekt dar. Ihr Einsatz ist aber auch hier durch den städtebaulichen Handlungsbedarf gerechtfertigt, ohne den es das Sanierungsgebiet nicht gäbe.

**Begünstigt:
Vermieter und
Selbstnutzer**

Alternativ kommen die Vorschriften der §§ 10f und 11a EStG hinzu. Nach § 11a kann reiner Erhaltungsaufwand – also ohne wesentliche Verbesserung wie bei der Mod./Inst. – sofort als Betriebsausgabe oder Werbungskosten abgesetzt werden, wobei eine Verteilung auf mehrere Jahre möglich ist.

Für Selbstnutzerinnen und Selbstnutzer gibt es nach die Möglichkeit, gemäß § 10f EStG insgesamt 90 % der Sanierungsaufwendungen – zehn Jahre lang jeweils neun Prozent – wie Sonderausgaben abzusetzen.

Wann kommt die Sonderabschreibung zur Anwendung?

Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Sanierungs-AfA ist materiell-rechtlich zunächst, dass das Grundstück im Geltungsbereich des Sanierungsgebiets liegt. Sachlich muss es sich um Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen i. S. d. § 177 BauGB handeln. Diese sind abzugrenzen von reinen Unterhaltungsmaßnahmen (z. B. Schönheitsreparaturen), die routinemäßig durchgeführt werden. Schließlich muss es sich um sanierungsbedingte Maßnahmen handeln. Dies ist dann unproblematisch nachzuweisen, wenn der Genehmigungsvorbehalt des § 144 Abs. 1 Nr. 1 BauGB angewendet wird – die erteilte Genehmigung belegt zweifelsfrei die Übereinstimmung der Baumaßnahme mit den Sanierungszielen. Die Sanierungsgenehmigung ersetzt aber nicht die vertragliche Vereinbarung zwischen Gemeinde und Eigentümerin bzw. Eigentümer – diese muss zwingend vor Beginn der Baumaßnahmen eine Mod./Inst.-Vereinbarung rechtswirksam abgeschlossen sein, da eine rückwirkende Heilung nicht möglich ist.

**Mod./Inst.-Ver-
einbarung muss
vor Baubeginn
abgeschlossen
werden!**

Inhaltliche Grenze für die steuerliche Anerkennung sind die konkreten Sanierungsziele. Werden hier Ausstattungsstandards vorgegeben, wie sie bspw. aus dem sozialen Erhaltungsrecht zur Mietpreisdämpfung bekannt sind (§ 172 Abs. 4 BauGB), können darüberhinausgehende Ausstattungen nicht anerkannt werden. Auch Merkmale wie ein neuer Balkon, zweites Bad u. ä. stellen regelmäßig eine „Luxusmodernisierung“ dar. Ausnahmen können sich hier allenfalls aus konkreten Sanierungszielen ergeben, die bestimmte Ausstattungsmerkmale beinhalten. Dachgeschossausbauten werden allgemein nur anerkannt, wenn sie als Sanierungsziel ausdrücklich gefordert werden, da es sich hierbei zumeist um die Schaffung von neuer Nutzfläche handelt, nicht um Mod./Inst. vorhandener. Bescheinigungsfähig werden dagegen in aller Regel Aufwendungen für die Kosten energetischer Sanierung sein, allerdings nur, soweit sie nicht bereits mit Städtebaufördermitteln finanziert wurden. Ausgereichte Fördermittel hat die Gemeinde in der steuerlichen Bescheinigung aufzuführen.

**Grenzen der
steuerlichen
Förderung
beachten!**

Auch Kapitalanlegerinnen und -anleger, die zu sanierendes Wohnungs- oder Teileigentum von der Bauträgerin oder vom Bauträger erwerben, können die Sanierungs-AfA geltend machen, denn gemäß § 7h Abs. 1 Satz 3 EStG gilt die Regelung auch für Wohnungs- bzw. gewerbliches Teileigentum. Bauträgerinnen und Bauträger, die in der Altbauerneuerung versiert sind, stützen darauf regelmäßig ihren Vertrieb, wenn sie im Sanierungsgebiet tätig sind. Auch bestehende Wohnungseigentümergeinschaften (WEG) können entsprechend aktiv werden.

Abb 30: Anwendung § 7 h EStG

Belegenheit des Gebäudes im Sanierungsgebiet (§ 7h Abs. 1 Satz 1 EStG)	Grenze räumlich: Geltungsbereich der Satzung
	Grenzen zeitlich: Erlass der Satzung (öffentliche Bekanntmachung) bis Aufhebung
	Problem: nachlaufende Durchführung von zuvor vereinbarten Maßnahmen
Baumaßnahmen sind Modernisierung/Instandsetzung (§ 7h Abs. 1 Satz 1 EStG)	Maßstab: § 177 Abs. 2 und 3 BauGB Grenzen: laufende Instandhaltung, unerhebliche Mängel
	Ausnahme: andere Maßnahmen gemäß § 7 h Abs. 1 Satz 2 EStG
Baumaßnahmen stimmen mit Sanierungszielen überein (§ 7h Abs. 1 Satz 1 EStG)	Nachweis durch Sanierungsgenehmigung (§§ 144 Abs. 1 Nr. 1, 145 BauGB) – ersetzt nicht die Mod/Inst-Vereinbarung!
	vereinfachtes Verfahren: Festlegung in der Mod/Inst-Vereinbarung, sonst in der Bescheinigung
	Grenzen: „Luxusmodernisierung“ oberhalb des Standards der Sanierungsziele
Abschluss der Mod/Inst-Vereinbarung vor Beginn der Baumaßnahmen	Aufwand für frühere Baumaßnahmen nicht bescheinigungsfähig, vorzeitiger Maßnahmenbeginn unzulässig!
	Bei Erwerb vom Bauträger nach Baubeginn: AfA erst nach Abschluss des Erwerbsvertrags (§ 7 h Abs. 1 Satz 2 EStG)
Aufwand nicht durch Fördermittel gedeckt (§ 7h Abs. Satz 2 EStG)	Fördermittel sind in der Bescheinigung der Gemeinde aufzuführen, insbesondere Städtebauförderung
Anwendung für Wohnungs- und Teileigentum (§ 7h Abs. 3 EStG)	Bauträgermaßnahmen, siehe auch § 7 h Abs. 1 Satz 3 EStG (keine Begünstigung für Maßnahmen vor Erwerb durch den Steuerpflichtigen)
Rechtsfolge: Bescheinigung der Gemeinde (§ 7h Abs. 2 Satz 1 EStG)	Antrag durch Eigentümer bzw. Bauträger nach Abschluss der Maßnahmen
	Grundlagenbescheid gegenüber Finanzamt

Sind die Baumaßnahmen abgeschlossen, kann die Eigentümerin bzw. der Eigentümer (bei einer Bauträgermaßnahme tritt i. d. R. der Bauträger für die Erwerberrinnen und Erwerber auf) bei der Gemeinde die Erteilung der steuerlichen Bescheinigung beantragen, die sie bzw. er seinem Finanzamt vorlegt. Sie bzw. er hat dazu die Originalbelege (Rechnungen) geordnet einzureichen. Die Prüfung der Belege wird in der Praxis häufig dem Sanierungsträger oder -beauftragten überlassen.

Zu den Einzelheiten des Bescheinigungsverfahrens und der Voraussetzungen im Ganzen ist unbedingt die Bescheinigungsrichtlinie NRW zu beachten. Die Richtlinie enthält auch Muster für Antragsformulare und die zu erteilenden Bescheinigungen.

Welche rechtliche Qualität hat die Bescheinigung der Gemeinde?

Die Bescheinigung der Gemeinde ist ein Verwaltungsakt. Für das Finanzamt des Eigentümers stellt sie einen Grundlagenbescheid dar, dem hinsichtlich seiner Tatsachenfeststellungen Bindungswirkung zukommt. Das sind v. a. die Lage im Sanierungsgebiet, das Vorliegen einer vertraglichen Vereinbarung und die Prüfung der Baukosten. Steuerrechtlich entscheidet allerdings das Finanzamt in eigener Zuständigkeit u. a. darüber, ob selbständige Wirtschaftsgüter beteiligt sind, die für sich nicht begünstigt sind (z. B. Garagengebäude, Gartenanlagen), sowie über die persönliche Abzugsberechtigung der Eigentümerinnen bzw. Eigentümer.

Beanstandungen gegen die Bescheinigung muss die Finanzbehörde im Wege der Remonstration an die ausstellende Gemeinde richten. Die Eigentümerin bzw. der Eigentümer kann bei Streit über den Inhalt der Bescheinigung Anfechtungsklage beim Verwaltungsgericht erheben, während im Rechtsstreit mit dem Finanzamt die Finanzgerichte zuständig sind.

Bescheinigungsrichtlinien zur Anwendung der §§ 7h, 10f und 11a des Einkommensteuergesetzes – Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung und des Ministeriums der Finanzen vom 5. Sep. 2019 – SMBl.NRW. 231.

Bescheinigung der Gemeinde hat Bindungswirkung über festgestellte Sachverhalte

Kann die Förderung nach § 7h EStG mit der nach § 7i EStG kombiniert werden?

Gibt es im Sanierungsgebiet Wohn- und Geschäftshäuser, die Baudenkmale sind, was je nach Gebietstypik mehr oder weniger häufig der Fall sein wird, kommt auch die „Denkmal-AfA“ (§§ 7i, 10f, 10g, 11b EStG) in Betracht. Die Anwendungsvoraussetzungen unterscheiden sich von § 7h EStG durchaus: Bei einem Baudenkmal ist keine Mod/Inst-Vereinbarung erforderlich, sondern es genügen „Abstimmungen“ mit der zuständigen Denkmalbehörde. Diese müssen allerdings durch Besprechungsprotokolle, Planunterlagen oder Schriftverkehr dokumentiert sein, um nicht streitanfällig oder rechtlich zweifelhaft zu werden. Auch beim Umfang der geförderten Maßnahmen können sich Unterschiede ergeben: Stellen sich im Rahmen der Sanierung bestimmte Ausstattungsteile eventuell als „Luxusmodernisierung“ dar, weil sie den mit den Sanierungszielen festgelegten Standard überschreiten und auch nicht nach § 7h Abs. 1 Satz 2 EStG förderfähig sind, können sie nach § 7i EStG möglicherweise anerkannt werden. Die beiden Abschreibungsmöglichkeiten können allerdings nur alternativ eingesetzt werden, nicht kumulativ. Die Eigentümerin/Bauherrin bzw. der Eigentümer/Bauherr eines im Sanierungsgebiet gelegenen Baudenkmal sollte also vor Beginn seiner Maßnahmen entsprechende Beratungsgespräche führen und sich dann entscheiden, welche Sonderabschreibung er anwenden möchte.

Eigentümer eines Denkmals muss sich zwischen Sanierungs- und Denkmal-AfA entscheiden

Gemeinde informiert über Sanierungs-AfA, berät aber nicht steuerlich!

Auch für die Denkmal-AfA gibt es eine Bescheinigungsrichtlinie, die alle wesentlichen Einzelheiten des Verfahrens regelt. Da die Denkmalbehörden qua Amtes darauf bedacht sind, Investitionen in die Denkmale zu generieren, verfügen sie nicht selten bereits über informative Merkblätter für die Eigentümerinnen und Eigentümer, die für die Sanierungsbehörde als Information und Vorlage dienen können.

Bescheinigungsrichtlinien zur Anwendung der §§ 7i, 10f und 11b des Einkommensteuergesetzes – Gemeinsamer Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung und des Ministeriums der Finanzen vom 6. Sep. 2019 – SMBl.NRW. 224.

Es empfiehlt sich, dass die Sanierungsverwaltung bzw. der Sanierungsträger die Eigentümerinnen und Eigentümer im Gebiet über die Sanierungs-AfA aktiv informieren. Allerdings sollte sie sich dabei auf das Bescheinigungsverfahren beschränken, wie sie es selbst durchzuführen hat. In steuerrechtlicher Hinsicht können im Einzelfall komplizierte Abgrenzungsfragen bestehen, außerdem hängen die finanziellen Auswirkungen auch von den Einkommensverhältnissen des Steuerpflichtigen ab. Für eine Auskunft darüber, welche konkrete steuerliche Auswirkung die Sonderabschreibung für die Eigentümerin bzw. den Eigentümer hat, sollte dieser auf die Beratung durch eine Steuerberaterin oder eine Fachanwältin bzw. einen Steuerberater oder Fachanwalt verwiesen werden.

Wie wird der sanierungsrechtliche Ausgleichsbetrag steuerlich behandelt?

Der Ausgleichsbetrag nach § 154 ff. BauGB entspricht der sanierungsbedingten Bodenwerterhöhung. Er ist eine beitragsähnliche öffentliche Abgabe. Seine Behandlung bei der Einkommensteuer hängt davon ab, ob es sanierungsbedingte Erschließungsmaßnahmen gegeben hat, oder ob der Wert des Grundstücks lediglich allgemein erhöht ist. Hat die Sanierung nur zu einem höheren Bodenwert, nicht aber auch zu einer weiteren Veränderung des Grundstücks – etwa durch Hinzutreten einer rückwärtigen Erschließung – geführt, kann der Ausgleichsbetrag sofort als erhöhte Werbungskosten abgezogen werden.

Ausgleichsbetrag: Werbungskosten oder nachträglicher Anschaffungsaufwand

Werden dagegen über die Ausgleichsbeträge auch Erschließungsanlagen finanziert, wird es komplizierter. Denn dann entspricht der Ausgleichsbetrag zumindest anteilig einem Erschließungsbeitrag. Die Kosten der Sanierungsmaßnahme sind hierbei entsprechend den zugrundeliegenden Einzelmaßnahmen aufzuteilen. Sie werden einerseits den steuerlich nicht abziehbaren Anschaffungskosten des Grundstücks zugerechnet, andererseits den sofort abziehbaren Werbungskosten. Derjenige Teil des Ausgleichsbetrags, der auf die erstmalige Herstellung von Erschließungsanlagen entfällt, stellt nachträgliche Anschaffungskosten für den Grund und Boden dar und ist nicht abziehbar. Soweit der Ausgleichsbetrag aber für Erweiterungen oder Verbesserungen von vorhandenen Erschließungsanlagen anfällt, ist er als Erhaltungsaufwand sofort im Gesamtbetrag abziehbar. Das Bundesfinanzministerium hat hierzu einen Vordruck mit Erläuterungen herausgegeben.

Amtlicher Vordruck: BMF, 08.09.2003 IV A 6 - S 2171 – 7/03, BStBl 2003 I 489

2.3.8 Wie lassen sich die Sanierungsziele – nach formeller Aufhebung der Sanierungssatzung – verstetigen?

Nach der Sanierung ist manchmal vor der Sanierung: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen verlieren mit der Aufhebung ihren förmlichen Status. In der Regel erfolgt die Aufhebung dann, wenn alle Maßnahmen durchgeführt und die städtebaulichen Strukturen verbessert worden sind.

Tipp: Spätestens zu diesem Zeitpunkt ist darüber zu befinden, ob und wie bestimmte, mit der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme aufgebaute Strukturen sinnvollerweise für die Zeit nach der Sanierung (zunächst) noch behalten werden sollten.

Alle Bemühungen, die Sanierungsziele zu verstetigen, haben das Ziel, dass das Sanierungsgebiet hinsichtlich der erreichten Sanierungsziele nicht hinter den – durch die Sanierung realisierten – Status Quo zurückfallen darf. Hierfür sind vielfältige Bemühungen denkbar. So können bspw. innovative Bürgerbeteiligungskonzepte, die sich durch die Sanierungsmaßnahme bewährt haben, nachhaltig Engagement unterstützen und anregen.

Mögliche Instrumente und Maßnahmen zur Verstetigung der Sanierungsziele sind (beispielhaft und nicht abschließend):

- Einbindung der Einzelhändlerinnen und Einzelhändler,
- Einbindung von Initiativen vor Ort und engagierten Bürgerinnen und Bürgern,
- die Gemeinde als Ansprechpartnerin auch nach der Sanierung,
- Beibehaltung während der Sanierung geschaffener Kommunikationsplattformen auch nach der Sanierung,
- Weiterführung vorhandener Sanierungsbüros als Quartierbüros.

Instrumente und Maßnahmen zur Verstetigung der Sanierungsziele

Wie können Sanierungsziele auf Dauer auch rechtlich gesichert werden?

Das Sanierungsrecht ist nach seinem Charakter als Intervention der Gemeinde zeitlich begrenzt. Gemäß § 142 Abs. 3 BauGB soll die Sanierungssatzung nach längstens 15 Jahren aufgehoben werden. Ein erheblicher Teil der im Sanierungsverfahren realisierten Ziele bedarf keiner besonderen rechtlichen Sicherung, wie etwa neu geschaffene Infrastruktur auf eigenen Grundstücken der Gemeinde.

Andere Sanierungsziele, die mit Instrumenten wie der Sanierungsgenehmigung oder dem Sozialplan erreicht wurden, bedürfen dagegen einer rechtlichen Sicherung. Im Bereich sozialer Sanierungsziele gegen Verdrängung (z. B. dem Schutz der angestammten Bevölkerung) kann hier der Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung („Milieuschutz“) zweckmäßig sein. Das rechtliche Instrument dazu bietet § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB. Soll dagegen die Stadtgestalt dauerhaft gegen nachteilige Veränderungen geschützt werden, kommen die Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB in Betracht. Als klassische bauplanungsrechtliche Sicherung hat weiterhin der Sanierungs-B-Plan seine Bedeutung (§ 30 ff. BauGB). Darüber hinaus können auch Instrumente wie Gestaltungssatzungen oder örtliche Bauvorschriften (§ 89 BauO NRW) genutzt werden. All diese ortsrechtlichen Regelungen gelten zeitlich unbefristet und somit über die städtebauliche Sanierungsmaßnahme hinaus, soweit sie nicht mit entsprechenden Fristen erlassen werden.

Sanierungsziele durch Erhaltungssatzung sichern!

2.3.9 Was sind typische Fallkonstellationen in der Genehmigungspraxis? Ist eine Verfahrenserleichterung durch Allgemeinverfügungen möglich? Wie erfolgen Preisprüfungen? Wann kommt es zum Übernahmeverlangen?

Bauvorhaben und wesentlich wertsteigernde Änderungen an Grundstücken

Die Genehmigung von Bauvorhaben ist in § 144 Abs. 1 Nr. 1 BauGB geregelt, der dazu auf § 14 Abs. 1 BauGB verweist, dessen Nr. 1 weiter auf die Definition in § 29 BauGB verweist. Als praktische Grundregel gilt, dass es hier zunächst um alle Baumaßnahmen geht, die in den §§ 62 bis 66 BauO NRW geregelt sind, unabhängig davon, ob sie einer Baugenehmigung bedürfen oder genehmigungsfrei bzw. verfahrensfrei gestellt sind. Über diese Vorhaben hinaus sind ebenfalls alle anderen Veränderungen an Grundstück und Gebäude genehmigungspflichtig, sofern sie entweder erheblich oder wesentlich wertsteigernd sind (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 BauGB). Die Abgrenzung zur Genehmigungsfreiheit muss im Einzelfall vorgenommen werden und kann schwierig sein – als Maßstab werden letztlich die konkreten Sanierungsziele anzusetzen sein.

Zuständigkeit für Genehmigung von Vorhaben: Bauaufsichtsbehörde, Frist 2 + 2 Monate

Zuständig ist im Außenverhältnis die Baugenehmigungsbehörde. Im Innenverhältnis hat sie zur Sanierungsverwaltung das Einvernehmen der Gemeinde einzuholen, denn diese ist sachlich Träger der Sanierung und hat die alleinige Kompetenz zu den inhaltlichen Fragen im Genehmigungsverfahren. Einvernehmen bedeutet volle Übereinstimmung – die Bauaufsichtsbehörde darf sich nicht über das Votum der Gemeinde hinwegsetzen. Die gesetzliche Bearbeitungsfrist beträgt zwei Monate, die um weitere zwei Monate verlängert werden kann.

Inhaltlicher Maßstab für die Erteilung der Genehmigung sind die konkreten Sanierungsziele für das betroffene Grundstück. Diese müssen sich unmittelbar aus der Rahmenplanung, dem Stadtentwicklungskonzept, Blockkonzepten oder anderen Vorgaben wie bspw. Gestaltungsleitfäden ergeben. In jedem Fall müssen sie willkürfrei ableitbar sein. Grundsätzlich ist aus Legitimationsgründen zu empfehlen, dass die Planungen und Konzepte, die die konkreten Sanierungsziele bestimmen, durch einen Ratsbeschluss oder wenigstens die Kenntnisnahme in dessen zuständigem Ausschuss abgesichert werden. Wird ein B-Plan aufgestellt, konkretisiert dieser die Sanierungsziele. Dies gilt auch schon vor seiner Festsetzung, soweit der Verfahrensstand die Konkretisierung jeweils enthält. Der B-Plan darf nicht in Widerspruch zu den bereits bestehenden Sanierungszielen stehen, bei Inkongruenz müssen diese angepasst werden.

Sanierungsziele durch Ratsbeschluss oder Ausschuss absichern

Verfahrenspraktisch sollte bei Neubauvorhaben wie bei Baumaßnahmen an Bestandsgebäuden die Zielkonformität anhand der Baugenehmigungsunterlagen festgestellt werden, die die Bauherrin bzw. der Bauherr einreicht. Zwischen Sanierungsverwaltung und Bauaufsichtsbehörde sollten dazu Verfahrensabsprachen getroffen werden, die sowohl die Einhaltung der gesetzlichen Bearbeitungsfrist (mit Verlängerungsmöglichkeit) als auch die Anforderungen an die Antragsunterlagen für die Sanierungsgenehmigung regeln. Dabei muss auch die Übereinstimmung der Unterlagen zwischen dem sanierungsrechtlichen und dem bauordnungsrechtlichen Verfahren gewährleistet sein.

Genehmigungsverfahren zwischen Bauaufsicht und Sanierungsverwaltung abstimmen!

Preisprüfung bei Grundstücksgeschäften

Der wichtigste Anwendungsfall der grundstücksrechtlichen Verfügungssperre ist § 144 Abs. 2 Nr. 3 i. V. m. Nr. 1 BauGB. Er betrifft insbesondere die Grundstückskaufverträge, die etwas verklausuliert in Nr. 3 enthalten sind („schuldrechtliche Verträge, die...“), während Nr. 1 („die rechtsgeschäftliche Veräußerung...“) die sogenannten dinglichen Rechtsgeschäfte meint, d.h. die Eigentumsübertragung, die in Erfüllung des Kaufvertrages erfolgt. Ist der Kaufvertrag genehmigt, gilt die danach vorgenommene Eigentumsübertragung ebenfalls als genehmigt (§ 144 Abs. 2 Nr. 3 Halbsatz 2 BauGB).

Der Genehmigungsvorbehalt gilt allerdings ausschließlich für den rechtsgeschäftlichen Erwerb. Nicht erfasst sind alle Formen des gesetzlichen Erwerbs, insbesondere durch das Zwangsversteigerungsverfahren. Dazu gehört gleichwohl nicht die freihändige Versteigerung durch Auktionshäuser – hier kommt im Ergebnis ein Grundstückskaufvertrag zustande, dessen Inhalt im Wesentlichen aus den Versteigerungsbedingungen besteht, und der der Genehmigung bedarf.

Rechtsgeschäftlicher Grunderwerb unterliegt der Preisprüfung!

Die Kaufverträge, ebenso andere Verträge zur Übertragung von Grundstückseigentum wie die Schenkung sowie das Erbbaurecht („grundstücksgleiches Recht“), sind einerseits und vorrangig hinsichtlich des vereinbarten Preises zu prüfen. Der Preis ist dabei die „Gegenleistung“, d. h. die gesamten vertraglichen Verpflichtungen, die die Käuferin bzw. der Käufer schuldet. Ist nicht nur ein Barpreis, sondern sind Nebenleistungen, Stundungen o. ä. vereinbart, sind diese zu bewerten und einzubeziehen.

Andererseits ist der Kaufvertrag auch darauf durchzusehen, ob seine Bestimmungen im Übrigen sanierungszielkonform sind. Bspw. könnte es angezeigt sein, die Genehmigung eines Kaufvertrags zu versagen, wenn mit diesem ersichtlich der Abriss eines Bestandsgebäudes und Neubebauung bezweckt wird, während die Sanierungsziele dessen Erhalt vorsehen. Zwar wäre der Käuferin bzw. dem Käufer später die Vorhabengenehmigung nach § 144 Abs. 1 Nr. 1 BauGB zu versagen, aber das mit dem Kaufvertrag verfolgte Vorhaben läuft den Zielen und Zwecken der Sanierung zuwider (§ 145 Abs. 2 BauGB) und die Bearbeitung eines nicht genehmigungsfähigen Antrages sowie der sich daran möglicherweise anschließende Rechtsstreit können aufgrund ihres Aufwandes auch eine wesentliche Erschwerung des Sanierungsverfahrens darstellen. Außerdem sollte der Entstehung eines möglicherweise schutzwürdigen Vertrauens bei der Käuferin bzw. beim Käufer insoweit entgegengewirkt werden.

Für die Preisprüfung der Grundstücksgeschäfte bestimmt § 153 Abs. 2 Satz 1 BauGB, dass eine Überschreitung des Wertes nach § 153 Abs. 1 eine wesentliche Erschwerung der Sanierung i. S. d. § 145 Abs. 2 BauGB darstellt. Dabei handelt es sich um eine gesetzliche Vermutung, die nicht überwunden werden kann. Da § 145 Abs. 2 BauGB für die sanierungsrechtliche Genehmigung kein Ermessen beinhaltet, ist die Genehmigung zwingend zu versagen, wenn ein vereinbarter Kaufpreis eine Überschreitung des Prüfwertes beinhaltet. Eine Ausnahme bildet hierbei allerdings die Fallgruppe der geringfügigen Überschreitung, die von der höchstrichterlichen Rechtsprechung des BVerwG entwickelt wurde.

§ 153 Abs. 2 Satz 1 enthält eine unwiderlegliche gesetzliche Vermutung. Ausnahme: geringfügige Wertüberschreitung

Wann müssen Verkehrswertüberschreitungen genehmigt werden?

Nach dieser „Geringfügigkeitsrechtsprechung“ müssen Verkehrswertüberschreitungen genehmigt werden, die geringfügig sind und für die (privaten) Vertragspartner nicht erkennbar waren. Grund dafür ist der wertende, nicht mathematisch exakte Charakter der Wertermittlung, der eine gewisse Bandbreite bei den Ergebnissen zulässt. Die Geringfügigkeit richtet sich dabei sowohl nach der prozentualen Überschreitung als auch nach der absoluten Höhe des überschießenden Anteils. Keinesfalls gibt es die von Praktikerinnen und Praktikern gelegentlich vertretene „feste“ Grenze von 10 %, bis zu der jede Überschreitung genehmigt werden müsse. Bei einem Kaufpreis von 10 Mio. Euro sind 10 % immerhin 1 Mio. Euro – das ist (absolut) kein geringfügiger Betrag. Hinzu kommt das Tatbestandsmerkmal der Erkennbarkeit für die Vertragsparteien, an dem es zumindest bei professionellen (institutionellen) Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmern regelmäßig fehlen dürfte. Aus der Praxis ist etwa der Fall bekannt, dass man zunächst durch eine Sachverständige bzw. einen Sachverständigen den Genehmigungswert ermitteln und mit der Sanierungsverwaltung abstimmen ließ, um diesem dann im Kaufvertrag 10 % aufzuschlagen – in der Erwartung, dass die Genehmigung erteilt werden müsse. Allerdings wird in Judikatur und Literatur eine erhebliche Bandbreite vertreten, die bis zu 20 bis 25% Überschreitung reicht. Letztlich geht es aber stets um die Umstände des Einzelfalles.

Geringfügige Überschreitung: erhebliche Bandbreite, Umstände des Einzelfalles entscheidend!

Tipp: Da der Kaufvertrag trotz der festgestellten Überschreitung des Wertes nach § 153 Abs. 1 BauGB (nur) aufgrund der höchstrichterlichen Rechtsprechung genehmigt werden muss, sollte darauf im Bescheid hingewiesen werden. Dabei sollte der ermittelte Wert ausgewiesen werden, um eine „schleichende“ Erhöhung des Genehmigungswertes zu vermeiden. Dies kann wegen § 155 Abs. 1 Nr. 3 BauGB auch für die spätere Erhebung des Ausgleichsbetrags von Bedeutung sein, insbesondere wenn es sich um ein unbebautes Grundstück handelt.

Wie wirkt die Preisprüfung beim gemeindlichen Vorkaufsrecht?

Relevant wird dies insbesondere bei der Ausübung der Vorkaufsrechte nach § 24 Abs. 2 Nr. 3 (sanierungsrechtliches Vorkaufsrecht) und Nr. 1 BauGB (planakzessorisches Vorkaufsrecht – lex specialis gegenüber Nr. 3). Ohne sanierungsrechtliche Genehmigung kein rechtswirksamer Grundstückskaufvertrag – mit der Folge, dass das gesetzliche Vorkaufsrecht mangels Vorkaufsfall gar nicht entsteht. Das sanierungsrechtliche Genehmigungsverfahren ist der Ausübung des Vorkaufsrechts stets und zwingend vorgeschaltet. Dies bedeutet praktisch, dass sich die Fristen beider Verfahren addieren. Zur Ausübungsfrist des Vorkaufsrechts, die gemäß § 28 Abs. 2 BauGB zwei³⁶ Monate beträgt (und nicht verlängert werden kann!), kommt die Frist der Sanierungsgenehmigung hinzu. Für die Sanierungsverwaltung fallen Verfahrensschritte des Vorkaufsrechts wie etwa die Wertermittlung bereits im Genehmigungsverfahren an. So kann die Gemeinde zur Vorbereitung der Ausübung auf eine komfortablere Zeitdisposition als im Verfahren ohne Genehmigungsvorbehalt zurückgreifen.

Durch die Preisprüfung wird materiell-rechtlich verhindert, dass die Gemeinde gezwungen ist, ein Grundstück zu einem sanierungsrechtlich überhöhten Preis zu erwerben. Unmittelbar regelt dies § 153 Abs. 3 BauGB für den freihändigen Erwerb, der bestimmt, dass Gemeinde oder Sanierungsträger keinen höheren Preis vereinbaren dürfen, als er sich bei Anwendung von § 153 Abs. 1 BauGB ergibt. Dabei handelt es sich um ein Verbotsgesetz i. S. d. § 134 BGB, dessen Missachtung zur Nichtigkeit des Kaufvertrages führt.

Verstoß gegen § 153 Abs. 3 führt zur Unwirksamkeit des Ankaufvertrages!

Für den Erwerb in der Zwangsversteigerung wird in Literatur und Praxis allerdings diskutiert, dass die Gemeinde hier nicht vergleichbar streng an den sanierungsunbeeinflussten Verkehrswert gebunden sein soll, um die Erreichung der Sanierungsziele vorantreiben zu können. Tatsächlich dürfte hier ein gewisses Ermessen bestehen, das aber in einer sachgerechten Zweck-Mittel-Abwägung ausgeübt werden muss.

Preisüberschreitung in der Zwangsversteigerung kann im Einzelfall zulässig sein!

Tipp: Ist die Gemeinde entschlossen mitzubieten, sollte sie sich eine Höchstgrenze setzen, die sich etwa an der „Geringfügigkeitsrechtsprechung“ orientiert.

Wann kommt es auf die Preisprüfung nicht (mehr) an?

Da die Preisprüfung in erster Linie die Sicherung des späteren Ausgleichsbetrags bezweckt und die Grundstückskäuferin bzw. den Grundstückskäufer vor einer entsprechenden Doppelbelastung schützt, ist sie entbehrlich, wenn der Ausgleichsbetrag bereits entrichtet ist. § 153 Abs. 2 Satz 2 BauGB regelt den Wegfall der Preisprüfung, wenn die Pflicht zur Entrichtung des Ausgleichsbetrags für ein Grundstück erloschen ist. Möglich wird dies durch die vorzeitige Ablösung oder Festsetzung des Ausgleichsbetrags gemäß § 154 Abs. 3 BauGB. Der praktische Anwendungsfall ist dabei die vertragliche Ablösung gemäß Satz 2 der Vorschrift.

Preisprüfung entfällt bei erfolgter Ablösung des Ausgleichsbetrags!

Entscheidend für den Wegfall der Preisprüfung ist dabei nicht der rechtswirksame Abschluss der Ablösevereinbarung (öffentlich-rechtlicher Vertrag), sondern der vollständige Zahlungseingang bei der Gemeinde – erst dann erlischt die Ausgleichsbetragspflicht. Da es für den Zeitpunkt der vorzeitigen Ablösung des Ausgleichsbetrags keine Einschränkung außer der Prognostizierbarkeit des Endwertes gibt, ist die vertragliche Ablösung auch innerhalb eines laufenden Genehmigungsverfahrens möglich. Praktisch bedeutet es, dass bei Feststellung eines nicht genehmigungsfähig überhöhten Kaufpreises durch die Gemeinde die Möglichkeit zum kurzfristigen Abschluss einer Ablösevereinbarung eingeräumt werden kann und entweder die Eigentümerin/der Eigentümer (Verkäuferin/Verkäufer) oder die Käuferin bzw. der Käufer die Zahlung leistet. Soll die Käuferin oder der Käufer die Ablösung finanziell übernehmen, wird die Vereinbarung dreiseitig geschlossen. Zahlt die (eingetragene) Eigentümerin bzw. der (eingetragene) Eigentümer, muss die Käuferin oder der Käufer nicht mitwirken. Das Grundstück wird dann ablösefrei veräußert.

³⁶ Auf Bestreben des Landes Nordrhein-Westfalen hat die Bundesregierung Mitte 2019 ein Gesetzgebungsverfahren begonnen, die Frist von zwei auf vier Monate zu verlängern.

Sollte im Genehmigungsverfahren bereits zu viel Zeit vergangen sein, kann dennoch nicht auf die gesetzliche Höchstfrist verzichtet werden. Verlaufen die Gespräche mit den Parteien des Kaufvertrags konstruktiv, werden diese bereit sein, den Genehmigungsantrag zur Fristwahrung zurückzunehmen und nach erfolgter Ablösung neu zu stellen. Notfalls kann ein Versagungsbescheid ergehen und die Ablösung erfolgt sodann im Widerspruchsverfahren, in dem es keine gesetzliche Bearbeitungsfrist gibt. Nicht selten liegt eine solche Vorgehensweise im Interesse aller Seiten – die Kaufparteien „retten“ ihr Grundstücksgeschäft, d. h. die wirtschaftliche Einigung und die bereits entstandenen Notarkosten, die Gemeinde realisiert den Ablösebetrag zugunsten des Sanierungsvermögens und hat ein Erhebungsverfahren einvernehmlich erledigt.

Ablösung des Ausgleichsbetrags im Genehmigungsverfahren: win-win-Situation

Relevante Anwendungsfälle für diese Konstellation sind bspw. „Paketverkäufe“ von Immobilien zwischen institutionellen Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmern. Nicht selten sind beim Verkauf von Portfolios, die häufig überregional bestückt sind, auch eine oder mehrere Immobilien in Sanierungsgebieten enthalten. Dies bedeutet, dass der Grundstückskaufvertrag insgesamt der Genehmigungspflicht unterliegt. Für die privaten Akteurinnen und Akteure bedeutet dies meistens einen erheblichen Druck auf ihr umfangreiches Geschäft, insbesondere dann, wenn sie den Sanierungsvermerk bei dem betroffenen Grundstück nicht frühzeitig wahrgenommen und aufgeklärt haben. Schon wegen der Bearbeitungsfristen und der Unwägbarkeiten bei der Wertermittlung besteht hier häufig Gesprächsbereitschaft über die vorzeitige Ablösung. Der dabei entstehende finanzielle Aufwand ist angesichts der mit dem Sanierungsgeschäft bewegten Werte in der Regel leistbar und wird einer nachträglichen Änderung des Kaufvertrags meist vorgezogen, weil diese aufwändiger und den beteiligten Gremien sowie Banken schwerer zu vermitteln ist.

Paketverkäufe: Ein Grundstück im Sanierungsgebiet führt zur Genehmigungspflicht!

Preisprüfung bei Grundschulden

Der häufigste Anwendungsfall des Genehmigungsvorbehalts § 144 Abs. 2 Nr. 2 BauGB sind Finanzierungsgrundschulden der Eigentümerinnen und Eigentümer. Die Regelung hat zwei Schutzzwecke: Das Grundstück soll zum einen nicht als Sicherheit für Finanzierungsmittel verwendet werden, die nicht in die Sanierung des Objekts fließen, solange diese nicht erfolgt ist. Zum anderen soll eine Beleihungsmöglichkeit verbleiben, wenn der Ausgleichsbetrag der Eigentümerin oder des Eigentümers am Ende der Sanierungsmaßnahme durch Kredit finanziert werden muss.

Grundschuld-genehmigung: Zusammenhang mit sanierungsbedingten Baumaßnahmen prüfen!

Die Genehmigung dieser Grundschulden bereitet regelmäßig Schwierigkeiten. Üblicherweise stellen sie den „zweiten Akt“ einer Grundstücksentwicklung dar, der dem Erwerbsvorgang folgt – ist der Kaufvertrag über ein Baugrundstück oder eine Bestandsimmobilie genehmigt, folgt der Antrag zur Finanzierungsgrundschuld der beteiligten Bank. Meist differenziert die Bestellung der Grundschuld nicht zwischen der Ankaufsförderung und den Baukosten. Letztere wäre genehmigungsfrei, denn sie steht mit der Durchführung von Baumaßnahmen in Zusammenhang (§ 144 Abs. 2 Nr. 2. Halbsatz!). Aber als einheitliche Grundschuld – entscheidend ist die Zweckerklärung – unterliegt sie dem Genehmigungsvorbehalt. Es ist daher zu prüfen, ob die zur Genehmigung beantragte Grundschuld ausschließlich der Besicherung von Kreditmitteln für das Objekt in Sanierungsgebiet dient – in diesem Fall kann der Zusammenhang mit den Baumaßnahmen weit ausgelegt werden, oder ob mit der Grundschuld auch andere Finanzierungszwecke verfolgt werden, die nicht sanierungsbezogen sind. Im Übrigen gilt auch hier: Ist der Ausgleichsbetrag bereits abgelöst und das Gebäude saniert, besteht kein Sicherheitsbedarf gegen sanierungsrechtlich überhöhte Belastungen mehr.

Wann kann es zum Übernahmeverlangen kommen?

Wird eine Sanierungsgenehmigung endgültig versagt, kann die Eigentümerin oder der Eigentümer ein sogenanntes „Übernahmeverlangen“ stellen. Dieses verbirgt sich in § 145 Abs. 5 BauGB. Führt nämlich die Versagung der Genehmigung dazu, dass es für die Eigentümerin oder den Eigentümer wirtschaftlich unzumutbar wird, das Grundstück zu behalten und unverändert weiter zu nutzen, kann sie oder er dessen Übernahme durch die Gemeinde verlangen.

In der Folge kommt es zu freihändigen Erwerbsverhandlungen. Führen diese nicht zu einer Einigung, etwa wegen Differenzen über die wirtschaftliche Unzumutbarkeit oder wegen abweichenden Preisvorstellungen, kann die Eigentümerin oder der Eigentümer die Entziehung des Eigentums verlangen. Dabei handelt es sich um ein Enteignungsverfahren von Eigentümerseite. Es wird nach den Regelungen des Enteignungsrechts von der zuständigen Enteignungsbehörde durchgeführt (§ 145 Abs. 5 Satz 3 und 4 BauGB). Antragsbefugt ist hier die Eigentümerin oder der Eigentümer. Hinsichtlich der Höhe der Entschädigung (§ 153 Abs. 1 BauGB!) spielen häufig die Regelungen des Planungsschadensrechts eine Rolle, insbesondere § 42 Abs. 3 BauGB. Danach sind Nutzungen nicht zu entschädigen, die länger als sieben Jahre ab dem Eintritt ihrer bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit nicht verwirklicht wurden. Die Eigentümerin bzw. der Eigentümer hat in diesen Fällen lediglich Anspruch auf den Wert der tatsächlich ausgeübten Nutzung.

**Entziehungsverfahren: Enteignung auf Antrag des Eigentümers!
Untergenutzte Grundstücke: Reduktion des Entschädigungswertes!**

Beispielsfälle sind insbesondere aus Berlin bekannt, wo Grundstücke im Beitrittsgebiet bereits zu Zeiten der DDR öffentlich genutzt wurden, ohne in staatliches Eigentum („Eigentum des Volkes“) überführt worden zu sein. Damit war die ausgeübte Nutzung faktisch öffentlich. Die später festgestellten privaten Eigentümerinnen und Eigentümer (häufig als Erbinnen und Erben) beantragten die Bebauung mit einem Wohn- und Geschäftshaus, was wegen des entgegenstehenden Sanierungsziels – öffentliche Grünanlage mit Spielplatz – abzulehnen war. Im Entziehungsverfahren wurde von der Enteignungsbehörde nur der – exorbitant niedrige – Wert der ausgeübten Nutzung als öffentliche Grünfläche zuerkannt. Langwierige Gerichtsverfahren führten schließlich im Jahr 2014 zu einer Sachentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, mit der die Baulandgerichte – BGH und Vorinstanzen – auf die Anwendung von § 42 Abs. 3 BauGB verpflichtet wurden.³⁷

Ist eine Verfahrenserleichterung durch Allgemeinverfügung möglich?

§ 144 Abs. 3 BauGB bestimmt, dass die sanierungsrechtliche Genehmigung für bestimmte Fälle für das ganze Sanierungsgebiet oder Teile davon allgemein erteilt werden kann. Sie ist öffentlich bekannt zu machen. Dahinter verbirgt sich eine besondere Form der Allgemeinverfügung, wie sie in § 35 Abs. 2 VwVfG gesetzlich definiert ist. Im Sanierungsrecht wird sie auch als „Vorweggenehmigung“ bezeichnet.

Die Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, richtet sich aber nicht an eine einzelne Adressatin oder einen einzelnen Adressaten, sondern einen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis oder betrifft die öffentliche Eigenschaft einer Sache oder deren Benutzung. Bekannte Beispiele sind etwa Benutzerordnungen von öffentlichen Einrichtungen wie Gemeindebibliotheken oder städtischen Bädern.

Die sanierungsrechtliche Vorweggenehmigung kann für das gesamte Sanierungsgebiet oder genauer bezeichnete Teile erlassen werden. Als kleinste Einheit wird ein einzelnes Grundstück angesehen. Die Genehmigung wird positiv für bestimmte Fälle erteilt, es handelt sich nicht um eine Genehmigungsfreistellung.

„Vorweggenehmigung“ für ganzes Gebiet oder Teile bis zum Einzelgrundstück möglich!

Ein sinnvoller Einsatz der Allgemeinverfügung ist bspw. die Genehmigung von Wohnungsverträgen und Finanzierungsgrundschulden bei Bauträgermaßnahmen, wenn der Bauträger den sanierungsrechtlichen Ausgleichsbetrag bereits abgelöst hat, aber die Baumaßnahme noch nicht umgesetzt bzw. abgeschlossen ist. In dieser Konstellation ist eine Abschlusserklärung gemäß § 163 BauGB für das Grundstück noch nicht möglich, weil die Sanierungsziele bezüglich Baumaßnahme und Nutzung noch nicht erreicht sind und weiterhin Steuerungsbedarf besteht. Gleichzeitig wird aber eine verfahrenstechnische Entlastung der Verwaltung und auch der Wohnungserwerber benötigt, da andernfalls eine Vielzahl individueller Kaufverträge und Grundschuldurkunden zu bearbeiten wäre, obwohl insoweit kein Schutzbedürfnis mehr besteht. Denn die Aufteilung in Wohnungs- bzw. Teileigentum nach WEG ist als solche genehmigungsfrei, und der Ausgleichsbetrag wurde für das Grundstück vorzeitig im Ganzen gemäß § 154 Abs. 3 Satz 2 BauGB abgelöst. Sachlich ist es für die Sanierung dagegen wichtig, dass die Bauträgermaßnahme zügig begonnen und durchgeführt wird.

Anwendungsfall: Wohnungsverträge und Finanzierungsgrundschulden, wenn der Ausgleichsbetrag abgelöst ist.

³⁷ Quellen: Bundesverfassungsgericht: BVerfG, Beschluss vom 16.12.2014, Az.: 1 BvR 2142/11, Bundesgerichtshof: BGH, Urteil vom 07.07.2016, Az.: III ZR 28/1.

Ein anderer Anwendungsfall könnte etwa die allgemeine Genehmigung von Gewerbemietverhältnissen gemäß § 144 Abs. 1 Nr. 2 BauGB sein, wenn der Nutzungsmix in einer Geschäftsstraße nicht weiter reguliert werden muss. Verallgemeinernd kann man sagen, dass die Allgemeinverfügung überall dort in Betracht kommt, wo für bestimmte Teil bzw. Grundstücke des Sanierungsgebiets bestimmte Anwendungsfälle des Genehmigungsvorbehalts nicht oder nicht mehr benötigt werden. Ist dies schon anfänglich der Fall, kann damit eine differenziertere Regelung gefunden werden, als dies § 142 Abs. 4 Halbsatz 2 BauGB (vereinfachtes Verfahren) erlaubt.

**Anwendungsfall:
Gewerbemietver-
hältnisse ohne das
Ziel der Regulierung**

Die Vorweggenehmigung kann schließlich auch im Rahmen einer Ablösevereinbarung zugunsten der Eigentümerin oder des Eigentümers eingesetzt werden, um seine Grundstücksnutzung nach Zahlung des Ausgleichsbetrages zu erleichtern. Voraussetzung ist auch hier, dass in Bezug auf einzelne Genehmigungsvorbehalte kein Steuerungsbedarf mehr besteht. Hier ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich, für welche Sachverhalte die Genehmigung vorweg erteilt werden kann.

**Tip: Wenn kein
Steuerungsbedarf,
Vorweggenehmi-
gung prüfen!**

Wird die Vorweggenehmigung für Rechtsvorgänge gemäß § 144 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 BauGB erteilt, kann sie beim Grundbuchamt hinterlegt werden. Dennoch kann auch hier nicht ausgeschlossen werden, dass eine Rechtspflegerin oder ein Rechtspfleger die Eintragung ins Grundbuch erst vornimmt, nachdem sie oder er eine Bescheinigung der Gemeinde in der Form des § 29 GBO (gesiegelt) erhalten hat.

**„Vorweggenehmi-
gung“ für Rechtsvor-
gänge beim Grund-
buch hinterlegen!**

2.3.10 Wie werden städtebauliche Sanierungsmaßnahmen bei Hinzuziehung eines Sanierungsträgers im Kommunalhaushaltsrecht NRW behandelt?

Diese Frage ist danach zu beantworten, ob ein Sanierungsträger eingeschaltet wird, bei dem ein Treuhandvermögen beauftragt wird. Ist dies der Fall, stellt sich der Sanierungsträgervertrag als kreditähnliches Rechtsgeschäft gemäß § 87 Abs. 3 GO NRW dar, wenn und soweit sie Kredit- oder Haftungsverpflichtungen für die Gemeinde mit sich bringen. Daraus folgt, dass der Beschluss der Gemeinde zum Abschluss eines treuhänderischen Sanierungsträgervertrages spätestens einen Monat vor Eintritt der Rechtsverbindlichkeit der Kommunalaufsichtsbehörde anzuzeigen ist (§ 87 Abs. 2 Satz 2 GO NRW).

Die Haftung der Gemeinde als gesetzlicher Gewährträger für das Treuhandvermögen des Sanierungsträgers ist in Kap. 2.3.5 erläutert. Daraus folgt, dass ein Sanierungsträgervertrag regelmäßig der Kommunalaufsicht anzuzeigen sein dürfte. Sofern gegen das vorgesehene Unternehmen keine Bedenken bestehen, was wegen § 158 BauGB gesichert sein sollte, wird die gesetzliche Haftungsübernahme als solche kein Grund für Bedenken der Aufsicht sein.

Eine Haftung entsteht bei Bildung eines Treuhandvermögens bereits kraft Gesetzes, denn § 160 Abs. 4 Satz 1 BauGB regelt, dass die Gemeinde die Erfüllung derjenigen Verpflichtungen „gewährleistet“, für die der Sanierungsträger mit dem Treuhandvermögen haftet. Das sind insbesondere Kreditmittel, die der Sanierungsträger mit Zustimmung der Gemeinde im eigenen Namen beschafft (§ 160 Abs. 4 Satz 2 BauGB). Aber auch andere Haftungsgründe, bspw. aus Grundstückserwerb oder Bautätigkeit des Sanierungsträgers, kommen in Betracht.

Die Gemeinde ist aber nur Gewährträger für solche Risiken aus der Tätigkeit des Sanierungsträgers, die aus der beauftragten Sanierungsmaßnahme entstehen. § 161 Abs. 1 BauGB stellt klar, dass der Sanierungsträger mit dem Treuhandvermögen nur für Verbindlichkeiten haftet, die sich darauf beziehen. Verbindlichkeiten aus anderen Tätigkeiten des Sanierungsträgers, ggf. auch eigenwirtschaftlichen, schlagen nicht auf das Treuhandvermögen durch. Entsprechend sichern § 161 Abs. 2 und 3 BauGB das Treuhandvermögen gegen Zwangsvollstreckungsmaßnahmen und gegen die Insolvenz des Sanierungsträgers. Dabei handelt es sich um vorsorgliche Sicherungen, von denen nach aller Erfahrung nur höchst selten Gebrauch gemacht werden musste.

Die gesetzliche Schuldübernahme gilt auch, wenn die Sanierungsmaßnahme beendet wird und das verbliebene Treuhandvermögen an die Gemeinde übertragen wird (§ 160 Abs. 6 BauGB).

Da die Bewirtschaftung des Treuhandvermögens durch den Sanierungsträger kaufmännische Sorgfalt und die dazu notwendige Kompetenz erfordert, stellt § 158 BauGB hohe Anforderungen an die Eignungskriterien, deren Erfüllung vor der Beauftragung nachzuweisen ist.

Städtebaufördermittel als zweckgebundene Einnahmen?

Das kommunale Vermögensrecht ist in §§ 97 ff. GO NRW geregelt. Das Treuhandvermögen eines Sanierungsträgers gehört jedoch nicht zu den von § 98 GO NRW erfassten Treuhandvermögen. Diese Vorschrift betrifft nur solche Fälle, in denen die Gemeinde selbst als Treuhänder auftritt.

2.3.11 Was ist notwendig, damit die städtebauliche Sanierungsmaßnahme auch in ländlichen Regionen eingesetzt werden kann?

Das BauGB kennt keine Unterscheidung bei der Anwendung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme zwischen ländlichen und urbanen Räumen. Das geht bereits aus § 136 Absatz 1 BauGB hervor, nach dem „städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in Stadt und Land“ gleichermaßen im öffentlichen Interesse liegen. Daher sind die Anwendungsvoraussetzungen des Besonderen Städtebaurechts in ländlichen Regionen die gleichen wie in großen Städten: Städtebauliche Missstände müssen vorliegen und diese können nur durch den Einsatz der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme beseitigt werden. Jedoch liegen unterschiedliche Voraussetzungen vor. So gibt es aufgrund der Größe der Siedlungsbereiche und der Bevölkerungszahl absolut weniger Sanierungsverdachtsgebiete als in urbanen Regionen.

Identische gesetzliche Vorgaben für Stadt und Land

Die Anwendung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen im ländlichen Raum ist seit Jahrzehnten gelebte Praxis. Die untersuchten Fallbeispiele in Bordesholm und Schorndorf verdeutlichen dies sehr gut. Ein prominentes Beispiel für ein Bundesland mit zahlreichen erfolgreichen städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen – davon besonders viele im ländlichen Raum – ist das Land Baden-Württemberg.

Sanierung in kleineren Städten: Fallbeispiel Schorndorf

Dorferneuerung mittels städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen kann z. B. ein sinnvoller Ansatz sein. Dorferneuerungsmaßnahmen werden gelegentlich im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren umgesetzt. Sanierung und Flurbereinigung schließen sich gesetzlich nicht aus, sondern können miteinander kombiniert werden (§ 190 BauGB). Allgemeine Aussagen lassen sich jedoch nicht treffen, da jeder Einzelfall geprüft werden muss.

Können Mittel für die Dorferneuerung auch für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen eingesetzt werden?

Das ist grundsätzlich möglich, wenn es sich um einen Fördergegenstand der Dorferneuerung handelt. Grundsätzlich ist zwischen Sanierungsrecht und Förderrecht zu unterscheiden. Eine Kommune kann im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltungshoheit ein Sanierungsgebiet nach § 136 BauGB beschließen. Der Einsatz von Städtebaufördermitteln, Mitteln der Dorferneuerung oder anderer Fördermittel ist eine davon losgelöste Entscheidung des jeweiligen Fördergebers auf der Grundlage der jeweils geltenden Förderrichtlinien.

Literaturhinweis: Studie zur Städtebauförderung: Erfolgsfaktoren und Hemmnisse der Fördermittelbeantragung, -bewilligung und -abrechnung (DIFU 2018)

2.3.12 Wie lassen sich Belange des Klimaschutzes mit dem Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme umsetzen?

Das Sanierungsrecht kann unterstützend bei der Erreichung kommunaler Klimaziele sein, da der Klimaschutz auch im Sanierungsrecht Relevanz besitzt.

So haben Sanierungsmaßnahmen auch das Ziel, dem Klimawandel entgegenzuwirken und der Klimaanpassung zu dienen. Das soll u. a. durch einen klimaangepassten Umbau des öffentlichen Raums (Hitze-/ Starkregenvorsorge), die energetische Modernisierung des Gebäudebestandes oder durch die Einrichtung einer nachhaltigen Versorgungsinfrastruktur erreicht werden. Dazu hat der Gesetzgeber im BauGB 2013 Ergänzungen zum Klimaschutz im Sanierungsrecht vorgenommen.

So liegen städtebauliche Missstände i. S. d. § 136 BauGB auch dann 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 auch unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung nicht entspricht [...]“*³⁹

Nicht erfüllte Anforderungen an den Klimaschutz = städtebaulicher Missstand

Damit gehören die Belange des Klimaschutzes zu den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse.

Bei der Beurteilung, ob in einem Gebiet Gebäudesubstanzschwächen bestehen, werden auch Fragen des Klimaschutzes betrachtet. Dabei ist

*„die energetische Beschaffenheit, die Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung und der Versorgungseinrichtungen des Gebiets unter Berücksichtigung der [den] allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung“*⁴⁰

entsprechend zu prüfen. Gebäude, die nicht den Anforderungen an den Klimaschutz entsprechen, weisen somit Substanzmängel nach dem Sanierungsrecht auf.

Klimaschutz gehört zudem zu den allgemeinen Grundsätzen und Zielen der Sanierungsmaßnahmen. Sie sollen u. a. dazu beitragen, dass

Klimaschutz als Sanierungsziel festlegen

*„die bauliche Struktur in allen Teilen des Bundesgebiets nach den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung sowie nach den sozialen, hygienischen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entwickelt wird.“*⁴¹

Die Frage der Sicherung und Steuerung städtebaulicher und baukultureller Eigenschaften im Rahmen der energetischen Modernisierung des Gebäudebestandes eines Gebiets sollten bereits bei der Festlegung des Sanierungsziels Berücksichtigung finden.

Vorteilhaft für die Umsetzung von Klimaschutzbelangen ist das Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme auch dann, wenn ein Sanierungsgebiet über eine sehr heterogene Eigentümerstruktur verfügt. Zur Mitwirkungsbereitschaft der klimaneutralen Modernisierung des Gebäudebestandes dieser Zielgruppe bedarf es verschiedener Anreize, wie z. B. steuerliche Abschreibungen (vgl. Nr. 2.3.7).

³⁸ Vgl. Krautzberger: Städtebauförderungsrecht - Kommentar und Handbuch, Verlag Franz Vahlen München, Stand 64. Ergänzungslieferung September 2018: § 136 Rn. 44a.

³⁹ § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BauGB (Hervorhebung durch den Autor).

⁴⁰ § 136 Abs. 3 Nr. 1 h BauGB (Hervorhebung durch den Autor).

⁴¹ § 136 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 BauGB (Hervorhebung durch den Autor).

Die aktuellen Entwicklungen gehen über technischjuristische Vorgaben hinaus. Dadurch kann der Klimaschutz eine wesentlich stärkere Rolle in der Stadtentwicklungspolitik haben. Städte rufen z. B. den sogenannten „Klimanotstand“ aus. Dieser politische Appell, bedeutet, dass sämtliche politischen Entscheidungen auf ihre Auswirkungen auf das Klima geprüft werden sollen. So können z. B. Grünflächen- und Radwegeprogramme eine wesentlich höhere Priorität genießen.

Wird ein umfassender Klimaschutz, flankiert von konkreten Maßnahmen wie die Förderung des klimaneutralen Gebäudebestandes, einer Neuausrichtung des Verkehrs, „Wasser in der Stadt“ o. ä., als Ziel der Stadtentwicklung verstanden, lassen sich hieraus auch Sanierungsziele im Bereich der Beseitigung sowohl von Substanz- als auch Funktionsschwächen ableiten.

Tipp: Sollen Klimaziele der Stadtentwicklung mittels städtebaulicher Sanierungsmaßnahme realisiert werden, sind:

- a)** Missstände und Mängel diesbezüglich aus der städtebaulichen Analyse (VU-Arbeitsphase) abzuleiten und zu nennen.
- b)** Der Klimaschutz / die Klimaanpassung sollte zunächst generell als Sanierungsziel (VU-Bereich) festgelegt und möglichst zusätzlich in Unterzielen zum Klimaschutz / zur Klimaanpassung differenziert werden (z. B. energetische Erneuerung der vorhandenen Bausubstanz, Verringerung bzw. Vermeidung von Hitzeinseln, etc.).
- c)** Konkrete klimaschutzbezogene, einzelne Sanierungsmaßnahmen sind festzulegen und auch hinsichtlich der Kosten (KoFi) zu verifizieren.
- d)** Ggf. konkretere Standards für die energetische Gebäudesanierung festlegen, um sozial unverträgliche Mietsteigerungen zu vermeiden.

IV Fazit und Ausblick

Die vorliegende Arbeitshilfe zeigt mit den dargestellten Abläufen und Anwendungshinweisen, vor allem aber mit den fünf untersuchten Fallbeispielen, dass das Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme ein großes Potenzial zur Behebung städtebaulicher Missstände und Problemlagen besitzt. Richtig angewendet, kann es Quartiere und Stadtteile bis hin zu ganzen Innenstädten ebenso wie Dorfzentren oder ländliche Ortsteile reaktivieren und attraktivieren helfen. In erster Linie erfolgt dies durch die bauliche Aufwertung der urbanen Räume, aber nicht nur dadurch. Denn eine sichtbare Entwicklung und Aufwertung unter Beteiligung der Einwohnerschaft und Akteure im Gebiet – der Eigentümerinnen und Eigentümer, Wohnungsmieterinnen und Wohnungsmieter und Gewerbetreibenden ebenso wie sozialer Träger und Kulturschaffender – vermag einen positiven Impuls in die lokale Gesellschaft zu senden. Zumindest für die Dauer der Sanierung, oft aber darüber hinaus, wird auf diese Weise eine nachhaltige Entwicklung angestoßen und Vernetzung gefördert. Am Ende des Sanierungsverfahrens fühlen sich die erneuerten Quartiere wie ein junges, dennoch aber tradiertes Stadtviertel an: Man lebt hier gern und gut, jedenfalls besser als vor der Sanierung, man ist zufriedener, friedlicher und auch zuversichtlicher. Hinzu kommt häufig der Stolz auf das gemeinsam Erreichte.

Was braucht es dafür?

Zunächst einmal Geld. Dieter Geffers, langjähriger früherer Referatsleiter für die Stadterneuerung im Senat von Berlin, hat einmal gesagt: „In dieser Funktion habe ich verstanden, dass Stadterneuerung etwas mit Geld zu tun hat.“ Das trifft unbedingt zu, denn Sanierung ist, wie alle Bauinvestitionen, alles andere als billig. Das weiß auch der Bundesgesetzgeber, und deshalb hat er vor fast 50 Jahren die Städtebauförderung eingeführt. Mit dem 1971 in Kraft getretenen Städtebauförderungsgesetz, dessen Regelungen später im BauGB aufgingen, wurde eine Erfolgsgeschichte in Gang gesetzt, die zunächst vor allem die endgültige Behebung der städtebaulichen Kriegsfolgen in Westdeutschland bewirkte. Gleichsam in einer zweiten Welle folgte ab 1990 die Reparatur der ostdeutschen Städte – heute können die städtebaulichen Folgen der deutschen Teilung in den neuen Bundesländern als behoben betrachtet werden. Gerade hier hat sich gezeigt, dass der finanzielle Schub der Städtebauförderung in der Verbindung mit dem Instrumentarium des Sanierungsrechts genau der „Baukasten“ war, den die Städte und Dörfer brauchten, um sich zukunftsfähig zu erneuern. Auch die Struktur der Städtebauförderung, die Drittelfinanzierung, hat sich hier erneut bewährt, weil die drei wesentlichen staatlichen Aufgabenträger – Bund, Land, Gemeinde – paritätisch beteiligt sind.

Aber die finanziellen Mittel sind nicht alles. Entscheidend ist der politische Wille, die Förderung und das Instrumentarium einzusetzen und über einen Zeitraum von einem Jahrzehnt oder mehr alles Erforderliche dafür zu tun, dass die festgelegten Ziele erreicht werden und das Verfahren nicht versandet oder steckenbleibt. Hierfür sind freilich auch in den Kommunen entsprechende Organisationsstrukturen vorzuhalten und auszubauen; ausreichendes qualifiziertes Personal ist entscheidend für den Erfolg städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen. Immer wieder zeigt sich zudem: Erfolgreiche Stadtsanierung ist Chefsache. Das gilt nicht nur für die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister, sondern auch für die Spitzen der Kommunalverwaltung und die gewählten Ratsmitglieder. Je einhelliger die Lokalpolitik hinter der Sanierung steht, umso offensiver und überzeugender kann die Verwaltung auf die Akteurinnen und Akteure im Gebiet und den Fördermittelgeber zugehen. Diese politische Haltung ist gerade auch dort notwendig, wo die kommunalen Eigenanteile für die Städtebauförderung gesichert werden müssen – in Zeiten notleidender Kommunalhaushalte und des Einsatzes von Haushaltssicherungskonzepten fällt das oft nicht leicht.

Aber der Einsatz lohnt sich: Nach verschiedenen Erhebungen wird allgemein von einem Multiplikator des Mitteleinsatzes von 1:7 bis 1:8 ausgegangen – jeder eingesetzte öffentliche Euro zieht das sieben- bis achtfache an privaten Investitionen nach sich. Und diese Investitionen zeigen sich nicht nur im Stadtbild, sondern sie sind auch ein lokales Konjunkturprogramm. Denn erfahrungsgemäß sind es am Ende zu 90 % die kleinen und mittelständischen Handwerks- und Baubetriebe, die die Sanierung stemmen, und auch die örtlichen Planungsbüros sowie Architektinnen und Architekten spielen durch ihre Ortskenntnis und Vernetzung meist eine tragende Rolle.

Mithin: Sanierungsgebiete lohnen sich. Das gilt auch in unserer Zeit, wenn die „klassischen“ Mängel der Bausubstanz eher zweitrangig werden und stattdessen Funktionsschwächen – Verkehr, öffentliche Räume, kommunale Infrastruktur – in den Vordergrund treten. In besonderer Weise gilt dies in Regionen und Ortsteilen, die in einem Land wachsender Ungleichgewichte „abgehängt“ zu werden drohen. Gerade auch hier kann eine aktive Stadterneuerung helfen, über das Ortsbild und die Funktionalitäten hinaus, negativen gesellschaftlichen Tendenzen wie Segregation, Zersplitterung und Prekarisierung entgegen zu wirken. Die Anwendung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen ist kluge Stadtplanungspolitik. Ein lohnenderes Ziel kann es für Kommunalpolitik eigentlich nicht geben – lassen Sie uns also mit der Arbeit beginnen!

Quellenverzeichnis

Literaturquellen

- Dietrich; Farenholtz: Städtebauförderungsgesetz für die Praxis – Gesetzestext und systematische Darstellung des praktischen Verfahrensablaufes von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Richard Boorleg Verlag / Karl Krämer Verlag, Stuttgart 1972.
- Fieseler: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 2000.
- Gronemeyer in NVwZ 1986.
- Kleiber in: Bielenberg/Koopmann/Krautzberger, Städtebauförderungsrecht, 4. Auflage, München 1994 (Stand Oktober 2010).
- Köhler: Stadt- und Dorferneuerung in der kommunalen Praxis: Sanierung – Stadtumbau – Entwicklung – Denkmalschutz – Baugestaltung, Erich Schmidt Verlag, 3. Auflage, 2005.
- Krautzberger in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch Kommentar, Verlag C.H. Beck, München, Stand 1. November 2014.
- Krautzberger in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch Kommentar, Verlag C.H. Beck, Loseblattsammlung Stand 127, Ergänzungslieferung, Oktober 2017, München.
- Krautzberger: Städtebauförderungsrecht - Kommentar und Handbuch, Verlag Franz Vahlen München, Stand 64. Ergänzungslieferung September 2018.
- Mathony [Verw.-Dipl. Verw.-BW (VWA) Sachverständiger und Fachgutachter für Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung]: Von der Sanierungssatzung zum Ausgleichsbetrag, vhw Verlag, 2. Auflage, Bonn 2014.
- Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.): Ausgleichsbeträge in Sanierungsgebieten, München 1999.
- Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 13. Auflage, München 2016.
- Schmidt-Eichstaedt in: Brügelmann (Hrsg.): Baugesetzbuch, Loseblattsammlung Stand 103, Lieferung Juli 2017, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.
- Urteil des BVwerwG vom 04.03.1999 – 4 C 8 /98; in: BauR 1999.

Rechtsquellen

Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 3 des Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung vom 20.07.2017 (BGBl. I S. 2808).

Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (BauO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 2019 (GV. NRW. 2018 S. 421); zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 26. März 2019 (GV. NRW. S. 193).

Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S.738), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 31. Januar 2019 (BGBl. I S. 54).

Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. August 2019 (BGBl. I S. 1122).

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 11. April 2019 (GV. NRW. S. 202).

Grundbuchordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1114), zuletzt geändert durch Artikel 11 Absatz 18 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S.404).

Haushaltsgrundsätze-gesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Februar 2018, zuletzt geändert durch Art. 19 des Gesetzes vom 23. Januar 2018 (GV. NRW. S. 90).

Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (UVgO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Februar 2017.

Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (ImmoWertV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Mai 2010 (BGBl. I S. 639), zuletzt geändert durch Art. 4 Nummer 4 Buchstabe a des Gesetzes vom 24. Dezember 2008 (BGBl. I S. 3018).

Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 12. Juli 2019 (BGBl. I S. 1081).

Wohnungseigentumsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 403-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 5. Dezember 2014 (BGBl. I S. 1962).

Quellenverzeichnis

weiterführende Literatur

- Battis/Krautzberger/Löhr: Baugesetzbuch Kommentar, Verlag C.H. Beck, 13. Auflage, München 2016.
- Beck/Dyroff: Sanierungsgebiete und Steuern, Lexxion Verlagsgesellschaft mbH, Berlin 2004.
- Bunzel/Lunebach: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen – ein Handbuch, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 1994.
- Dietrich/Farenholtz: Städtebauförderungsgesetz für die Praxis, Richard Boorberg Verlag, Karl Krämer Verlag, Stuttgart 1972.
- Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.): Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements, Stadt Raum Konzept, Dortmund 2019.
- Freise, Deutscher Städtetag (Hrsg.): Wertermittlung für Ausgleichsbeträge, Reihe E, Heft 16, Köln 1989.
- Haag/Menzel/Katz: Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 2007.
- Heinz/von Kodolitsch, Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): „Ausnahme und Regel“, Institutionelle Probleme bei der Einrichtung neuer Trägermodelle in der Stadterneuerung am Beispiel des Sozialpädagogischen Instituts Berlin, Berlin 1983.
- Hessisches Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forst und Naturschutz (Hrsg.): Arbeitshilfe für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, Wiesbaden 1994.
- Institut für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): Abschluß und Abrechnung von Sanierungsmaßnahmen, München 1982.
- Kooperation im Quartier: Steuervorteile im Sanierungsgebiet, Haus und Grund Sachsen-Anhalt e. V., Magdeburg.
- Land Brandenburg (Hrsg.): Praxishilfe Bodenwerterhöhungen und Ausgleichsbeträge in Sanierungsgebieten, 2008.
- Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation im Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Ausgleichsbeträge in Sanierungsgebieten, Koblenz 2009.
- Lemmen: Bauland durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, Neue Schriften des Deutschen Städtetags, Heft 66, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 1993.
- Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Steuertipps für Denkmaleigentümerinnen und Denkmaleigentümer, Düsseldorf Stand November 2009.
- Oberste Baubehörde im Bayrischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.): Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, Arbeitsblatt Nr. 2, 2. Auflage, München 1995.
- Oberste Baubehörde im Bayrischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.): Ausgleichsbeträge in Sanierungsgebieten, Arbeitsblatt Nr. 4, München 1999.
- Schindhelm/Wilde: Die Abschöpfung des Sanierungsmehrwerts, Carl Heymanns Verlag, Köln 1991.
- Schmitz: Städtebauliches Entwicklungsrecht und militärische Konversionsgebiete, Carl Heymanns Verlag, Köln 2005.
- Schwenk: Praxishilfe Wertermittlung – im Rahmen des besonderen Städtebaurechts, OLZOG Verlag, München 2013.
- Thurow/Hochstadt/Terfehr: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, Verlag C.H. Beck, München 2009.

Impressum

Herausgeber

Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen
Referat „Reden, Publikationen“
Jürgensplatz 1, 40219 Düsseldorf
Telefon: 0211 8618-50
E-Mail: info@mhkgb.nrw.de
Internet: www.mhkgb.nrw

Kontakt

Referat „Stadtumbau, Stadtentwicklung, Städtebauförderung Bezirk Münster“
Christian Meyer
Telefon: 0211 8618-5652
E-Mail: christian.meyer@mhkgb.nrw.de

Inhaltliche Bearbeitung und Redaktion

Institut für Bodenmanagement in Kooperation mit
STATTBAU Stadtentwicklungsgesellschaft mbH Berlin
Dr.-Ing. Egbert Dransfeld (Institut für Bodenmanagement)
Ass. jur. Uwe Preißler (STATTBAU mbH Berlin)
Dipl.-Ing. Christian Hemprich (Institut für Bodenmanagement)
Dipl.-Ing. Thies Drexler (Institut für Bodenmanagement)
Anna Eikenberg (Institut für Bodenmanagement)

Gestaltung

Cyrano Kommunikation GmbH, Münster

Fotos

Seite 8: © MHKGB 2017 / F. Berger
Rückseite: © MHKGB 2017 / M. Brausen

© 2019 / MHKGB S-270

Die Publikation steht zum Download bereit unter: www.mhkgb.nrw/broschueren
Bitte die Veröffentlichungsnummer S-270 angeben.

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerberinnen und -werbern oder Wahlhelferinnen und -helfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt. Unabhängig davon, wann, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin oder dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

Jürgensplatz 1, 40219 Düsseldorf

Telefon: 0211 8618-50

Telefax: 0211 8618-54444

poststelle@mhkgb.nrw.de

www.mhkgb.nrw



@MHKGB_NRW



@MHKGB.NRW



mhkgb_nrw



MHKGB_NRW

