

Erfolgreiche Innenentwicklung in städtischen Quartieren – Zur Bedeutung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme in der kommunalen Praxis

Successful Internal Development in Urban Neighborhoods – The Importance of Urban Redevelopment Measures in Municipal Practice

Frank Friesecke

Zusammenfassung

Der Beitrag erläutert aus Sicht der städtebaulichen Praxis die umfangreichen Einsatzmöglichkeiten der Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136–164b des Baugesetzbuches (BauGB). Dabei wird das Spektrum der möglichen Maßnahmen zwischen intensiver Kooperation mit den Betroffenen und tiefgehenden Eingriffsrechten der Kommune aufgezeigt. Deutlich wird die große Flexibilität des Instrumentariums, gerade auch vor dem Hintergrund der nahezu immer parallel zur Anwendung kommenden Städtebauförderung auf Grundlage von § 164b BauGB.

Schlüsselwörter: Baugesetzbuch, Bürgerbeteiligung, Innenentwicklung, Sanierungsrecht, Stadterneuerung, Städtebauförderung, Vorkaufsrecht

Summary

The article explains the extensive range of possible uses of redevelopment measures in accordance with Sections 136–164b of the German Building Code (BauGB) from the perspective of urban development practice. The spectrum of possible measures between intensive cooperation with the affected parties and far-reaching intervention rights of the municipality is shown. The great flexibility of the instruments becomes clear, especially against the background of the urban development promotion based on Section 164b BauGB, which is almost always applied in parallel.

Keywords: Building Code, public participation, internal development, redevelopment law, urban renewal, urban development promotion, pre-emption right

1 Einführung: Daueraufgabe Stadterneuerung zwischen gestern und heute

Die Auseinandersetzung mit dem städtebaulichen Bestand hat sich zur Daueraufgabe entwickelt. Während in den 1970er Jahren ausgehend von Berlin noch Flächen- und

Kahlschlagsanierungen vorherrschten und vielerorts eine Stadterweiterungspolitik betrieben wurde, waren bereits die 1980er Jahre vom Wandel hin zu einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik geprägt. Nach dem Fall der Mauer wurde überdeutlich, dass der Sanierung der größtenteils stark vernachlässigten Bausubstanz zu DDR-Zeiten eine herausragende Bedeutung zukommen muss. Auch wenn die Bilanz über 30 Jahre nach der Wiedervereinigung unterschiedlich ausfällt, kann festgestellt werden, dass die Stadterneuerung inklusive des Erhalts der historischen ost-deutschen Stadtkerne eine der unbestrittenen Erfolge der gemeinsamen deutschen Politik seit 1990 ist.

Aktuell stehen die Städte und Gemeinden im Hinblick auf den Klimawandel, aufgrund des demografischen Wandels und der Digitalisierung sowie veränderter Nutzungsbedingungen und -interessen wiederum vor großen Anpassungsbedarfen. Städtebauliche Transformationsprozesse sind vielerorts in vollem Gange und umfassen unter anderem den Erhalt von lebendigen Stadt- und Ortskernen, die Neuorientierung von bislang stark einzelhandelsgeprägten Quartieren und Handlungsräumen hin zu neuen multifunktionalen Nutzungen, das Schaffen von dringend benötigtem Wohnraum inklusive bedarfsgerechten Infrastrukturen sowie Maßnahmen für den Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel (vgl. Friesecke 2020).

Stadt- und Dorferneuerung sind daher wichtige sozial-, struktur- und umweltpolitische Aufgaben der Kommunen, deren Bewältigung nur gemeinsam mit dem Bund und den Ländern gelingt (vgl. Friesecke und Weitkamp 2019). Die Erfolgsgeschichte der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme nach den Regelungen des BauGB liegt von Beginn an in einer integrierten Vorgehensweise begründet. Das Sanierungsverfahren läuft dabei nach einem bewährten formalen Verfahren ab (siehe Kap. 2 zu den allgemeinen rechtlichen Grundlagen). Ferner sind bodenrechtliche und methodische Vorgaben zu berücksichtigen (siehe Kap. 4 zum Sanierungsrecht im Speziellen). Kombiniert wird der ganzheitliche Ansatz mit konkreter finanzieller Förderung und steuerlichen Erleichterungen. Verfassungsrechtliche Grundlage dafür ist Art. 104b GG, wonach der Bund den Ländern und Gemeinden Finanzhilfen für besonders

bedeutsame Investitionen gewähren kann (siehe Kap. 3 zur Städtebauförderung). Weitere Herausforderungen für die städtebauliche Sanierung liegen in der Stärkung der Bürgerteilhabe im Quartier, u. a. durch die Einrichtung eines Quartiersmanagements. Hierauf soll im Folgenden aber nicht weiter eingegangen werden.

2 Seit Jahrzehnten bewährt: Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme gemäß §§ 136 ff. BauGB

Sanierungsmaßnahmen sollen seit jeher städtebauliche Missstände beheben, die vorliegen, wenn ein Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit

reitung und die zügige Durchführung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme im öffentlichen Interesse liegen müssen.

Das qualifizierte öffentliche Interesse erfordert, dass es sowohl notwendig ist, eine einheitliche Planungskonzeption für das Sanierungsgebiet zu entwickeln, als auch, dass es erforderlich sein muss, die städtebauliche Sanierungsmaßnahme in einem überschaubaren Zeitraum zum Abschluss zu bringen. Welchen Zeitraum die Sanierung als Gesamtmaßnahme in Anspruch nimmt, lässt sich selbst bei gründlicher Vorbereitung allenfalls grob abschätzen (BVerwG, Beschluss vom 07.06.1996, Az.: 4 B 91.96). Dennoch haben die Kommunen seit der BauGB-Novelle 2007 nach § 142 Abs. 3 Satz 3 BauGB bei dem Beschluss über die Sanierungssatzung zugleich durch Beschluss die Frist festzulegen, in der die Sanierung durchgeführt werden soll. Eine Frist von 15 Jahren sollte nicht überschritten werden; sie kann aber verlängert werden.

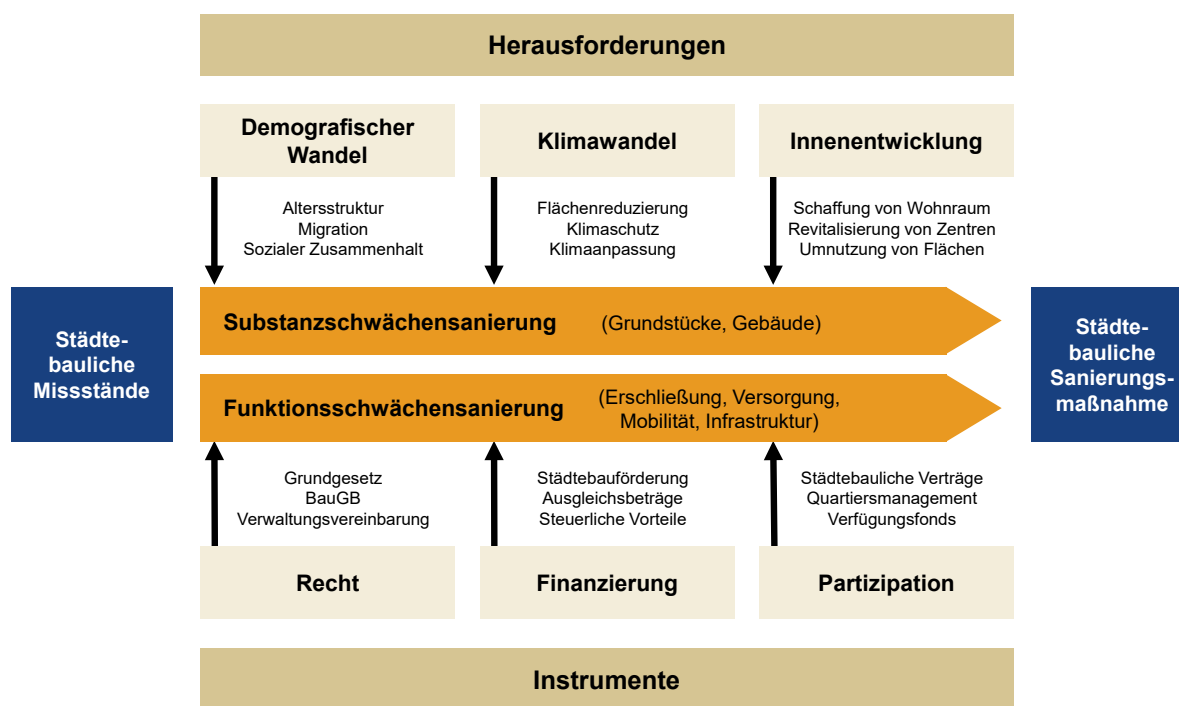


Abb. 1: Aktuelle Herausforderungen und Instrumente der städtebaulichen Sanierung

der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht (Substanzmängel) oder das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach Lage und Funktion obliegen (Funktionsmängel). In die heutige Zeit übertragen kann das die unzureichende energetische Sanierung des Gebäudebestands sein, aber auch die leerstehende Handels- oder Gewerbeeinheit, die einer neuen Nutzung zugeführt werden soll. Auch Straßen, Wege und Plätze, die klimafreundlich umgestaltet werden sollen, zählen hierzu (siehe Abb. 1).

Festzustellen ist, dass das Vorliegen städtebaulicher Missstände für die Anwendung des städtebaulichen Sanierungsrechts allein nicht ausreichend ist. § 136 Abs. 1 BauGB bestimmt zusätzlich, dass die einheitliche Vorbe-

Auch in Bezug auf den Gebietsbezug zeigt sich die Gesetzgebung flexibel: Die Größe eines Gebiets ist nicht entscheidend. Auch kleinere Gebiete können als Sanierungsgebiet in Betracht kommen, insbesondere, wenn in ihnen erhebliche städtebauliche Missstände bestehen oder sich die dort vorhandenen städtebaulichen Missstände als erheblich beeinträchtigend auf die Umgebung auswirken (so Ernst et al. 2024, § 136, Rd.-Nr. 70). Überdies ist selbst nach förmlicher Festlegung des Sanierungsgebiets (§ 142 Abs. 1 BauGB) die nachträgliche Einbeziehung weiterer Flächen in das Sanierungsgebiet durch Satzungsänderung möglich.

Der Ablauf einer städtebaulichen Sanierung ist als formelles Verfahren geregelt, das sich seit Einführung des

Tab. 1: Ablauf einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme gemäß §§ 136 ff. BauGB

Phase 1	Vorbereitung der Sanierung (§§ 140 ff. BauGB)
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vorbereitende Untersuchungen (§ 141 BauGB), ■ Feststellung und Analyse der städtebaulichen Missstände, ■ Bestimmung der Ziele und Zwecke der Sanierung, ■ ggf. Erarbeitung eines Sozialplans, ■ förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets, ■ einzelne Ordnungs- und Baumaßnahmen, die vor der förmlichen Festlegung durchgeführt werden.
Phase 2	Sanierungsdurchführung (§§ 146 ff. BauGB)
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Städtebauliche Konkretisierung (z. B. Wettbewerb, städtebaulicher Entwurf, Bebauungsplan), ■ Durchführung von Ordnungsmaßnahmen (§ 147 BauGB), ■ Durchführung von Baumaßnahmen (§ 148 BauGB), ■ kontinuierliche Einbindung der Betroffenen, ■ ggf. vorzeitige Ablösung von Ausgleichsbeträgen.
Phase 3	Abschluss und Abrechnung (§§ 162 ff. BauGB)
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aufhebung der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets (§ 162 BauGB), ■ ggf. Erhebung von Ausgleichsbeträgen (§§ 153–155 BauGB), ■ förderrechtliche Abrechnung nach den landesspezifischen Richtlinien (im Falle des Einsatzes von Städtebauförderungsmitteln).

Instrumentariums nicht wesentlich geändert hat. Die drei relevanten Schritte dabei sind die Vorbereitenden Untersuchungen, die mit der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebietes durch Satzung enden, die Durchführung der Sanierung (Ordnungs- und Baumaßnahmen) sowie der Abschluss der Sanierung einschließlich Abrechnung (siehe Tab. 1).

Der Umfang der **Vorbereitung der Sanierung** ist entsprechend der Situation des jeweiligen Gebiets und der beabsichtigten Ziele der Maßnahme von der Gemeinde zu bestimmen. Der Beurteilungsrahmen ist durch das Gesetz nur dahingehend vorgegeben, dass hinreichende Beurteilungsgrundlagen für die spätere förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets gewonnen werden müssen. Insbesondere in größeren Gebieten empfiehlt es sich, bereits im Zuge der Vorbereitenden Untersuchungen nach § 141 BauGB kleinräumig zugeschnittene Monitoringsysteme mit einem Mindestsatz an »sanierungsrelevanten« Indikatoren aufzubauen. Erst hierdurch sind die städtebaulichen, ökonomischen, ökologischen und sozialen Wirkungen einer Sanierungsmaßnahme auch nach Abschluss nachweisbar (Evaluation). Bei der Beteiligung der Betroffenen und der öffentlichen Aufgabenträger gehen viele Gemeinden über das gesetzlich gebotene Maß der §§ 137–139 BauGB hinaus: Es werden Auftaktveranstaltungen, Workshops oder Gebietsrundgänge organisiert und des Weiteren Schlüsselpersonengespräche geführt.

Für die Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen sieht das BauGB zwei Verfahrensarten vor, über die bis zum Satzungsbeschluss zu entscheiden ist: Das umfassende Verfahren unter Einbeziehung der besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften (§§ 152–156a BauGB)

und das vereinfachte Verfahren unter Ausschluss dieser Vorschriften. Das umfassende Sanierungsverfahren ist der gesetzliche Regelfall und wird auch als klassisches Sanierungsverfahren bezeichnet. Es ist zu wählen, wenn eine erhebliche Gebietsumgestaltung angestrebt wird und mit sanierungsbedingten Bodenwerterhöhungen zu rechnen ist.

Mit dem Begriff **Sanierungsdurchführung** bezeichnet das BauGB diejenigen sanierungsbedingten Einzelmaßnahmen, die nach den Zielen und Zwecken der Sanierung erforderlich sind. Hierzu zählen die Ordnungsmaßnahmen (§ 147 BauGB, u. a. Bodenordnung, Freilegung von Grundstücken, Herstellung und Änderung von Erschließungsanlagen) und die Baumaßnahmen (§ 148 BauGB, u. a. Modernisierung und Instandsetzung, Errichtung und Änderung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen). Die Durchführung der Ordnungsmaßnahmen obliegt der Gemeinde, kann aber in bestimmten Fällen auch auf private Eigentümer übertragen werden. Die Durchführung der Baumaßnahmen ist grundsätzlich Aufgabe der Eigentümer, soweit die zügige und zweckmäßige Durchführung durch sie gewährleistet ist. Insgesamt wird es für eine erfolgreiche Sanierung darauf ankommen, dass die öffentlichen und privaten Maßnahmen sowie die Bau- und Ordnungsmaßnahmen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen (vgl. beispielhaft für ein Sanierungsgebiet die Sanierung »Ortsmitte III« in Dettingen an der Erms, Abb. 2).

Grundlage für die aufeinander abgestimmte Durchführung von Bau- und Ordnungsmaßnahmen sind in der Regel vertiefende »städtebauliche Lupen«, die sich auf bestimmte sektorale Aspekte beziehen bzw. die Sanierungsziele auf Blockebene konkretisieren. Die Planung im Zuge der Sanierungsdurchführung bezieht sich folglich nicht

Gemeinde
Dettingen an der Erms
Sanierungsgebiet
„Ortsmitte III“

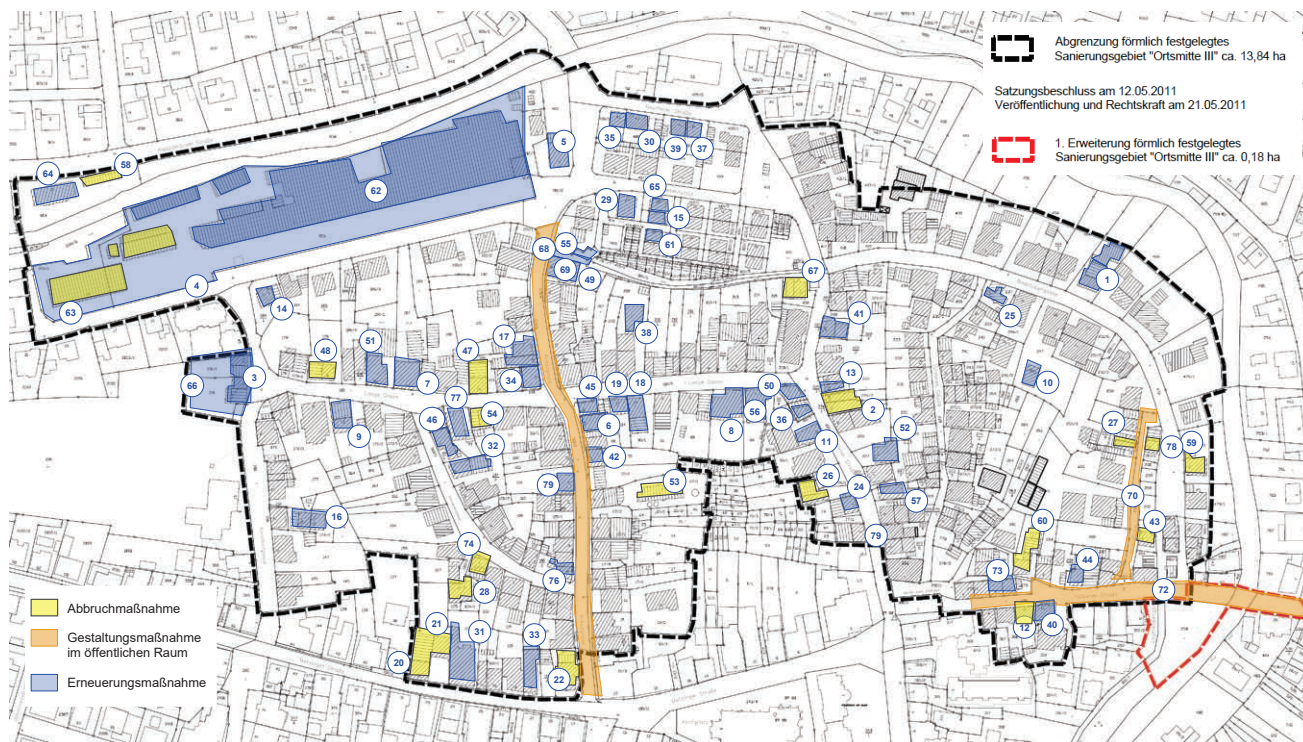


Abb. 2: Abgeschlossene und laufende Maßnahmen im Sanierungsgebiet »Ortsmitte III« in Dettingen an der Erms (Baden-Württemberg)

allein auf die förmlichen Bauleitpläne (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan), sondern insbesondere auch auf die sog. informellen Planungen wie Sozialkonzepte, Energie- und Klimaschutzkonzepte, Verkehrs- und Mobilitätskonzepte, Einzelhandels- und Nahversorgungskonzepte oder Gestaltungskonzepte. Die informellen Ergänzungs- und Ersatzinstrumente haben in den vergangenen Jahren erheblich an Verbreitung gewonnen und können durch ergänzende Gemeinderatsbeschlüsse zusätzlich unterstützt werden.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Planung und Durchführung von Bau- und Ordnungsmaßnahmen in großem Maße von der Finanzsituation der jeweiligen Kommune abhängig sind. In fast allen Gemeinden ist daher bundesweit die Bereitstellung von Mitteln der Städtebauförderung Voraussetzung für die sachgerechte Durchführung einer Sanierungsmaßnahme, wenngleich sie keine tatbestandliche Voraussetzung für die Anwendung des Sanierungsrechts ist (vgl. hierzu Kap. 4).

Der **formelle Abschluss der Sanierung** besteht in der Aufhebung der Sanierungssatzung (§ 162 Abs. 1 Satz 1 BauGB). In diesem Zusammenhang stellt sich im Falle der Anwendung des umfassenden Sanierungsverfahrens unter Anwendung der besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften (§§ 152–156a BauGB) immer auch die Frage nach der Erhebung des Ausgleichsbetrags. Der Eigentümer eines im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet ge-

legenen Grundstücks hat nach § 154 Abs. 1 Satz 1 BauGB zur Finanzierung der Sanierung an die Gemeinde einen Ausgleichsbetrag in Geld zu entrichten, der der sanierungsbedingten Bodenwerterhöhung seines Grundstücks entspricht. Der Ausgleichsbetrag ist spätestens nach Aufhebung der Sanierungssatzung durch Bescheid zu erheben (§ 154 Abs. 4 Satz 1 BauGB), er kann jedoch auch schon vorher durch eine freiwillige Ablösevereinbarung zwischen dem jeweiligen Grundstückseigentümer und der Gemeinde abgelöst werden (§ 154 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Im Sinne einer konsensualen Vorgehensweise bietet sich die letztgenannte Variante an, da sie zugleich sowohl Vorteile für die Gemeinde als auch für den Eigentümer mit sich bringt. Für die Gemeinde stellt die Ablösung z. B. ein Vorfinanzierungsinstitut dar, weil frühzeitig eingenommene Beträge Städtebauförderungsmittel einsparen und als zweckgebundene Einnahmen zur Finanzierung weiterer Maßnahmen im Sanierungsgebiet eingesetzt werden können.

Unabhängig von der Erhebung des Ausgleichsbetrags stellt sich im Zusammenhang mit der Satzungsauflhebung die Frage nach der Verstetigung bzw. Sicherung des mit der Sanierung Erreichten. Dazu kommen insbesondere folgende Ansätze in Betracht: Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen, Erlass einer Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB, Überführung der Sanierungsmaßnahme in ein anderes Städtebauförderungsprogramm sowie Entwicklung bzw. Fortsetzung tragfähiger Koopera-

tions- und Netzwerkstrukturen, wie Runde Tische, Stadtteilkonferenzen oder Bürgerforen. Insbesondere sollten zukünftige Anstrengungen nach Abschluss der Sanierung darauf ausgerichtet sein, die im Zuge der Sanierungsdurchführung begonnenen Beteiligungsangebote zu verstetigen und gute Beispiele bzw. Erfolge im Sinne einer »Mitmach-Kommune« sichtbar zu machen.

Insgesamt hat sich die städtebauliche Sanierungsmaßnahme über die Jahrzehnte als flexibles und höchst erfolgreiches Instrument des besonderen Städtebaurechts bewährt. Zum 50-jährigen Jubiläum der Städtebauförderung sind auf der Internetseite www.staedtebaufoerderung.info des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen zahlreiche Videos eingestellt worden, die den Ablauf einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme praxisnah beschreiben (vgl. BMWSB 2024a).

3 Finanzierung und Förderung der Sanierungsmaßnahme: (Fast) unbegrenzte Möglichkeiten

Zeitgleich mit der Einführung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme wurde mit dem Städtebauförderungsgesetz 1971 der Grundstein für die Städtebauförderung in Deutschland gelegt. Der in Art. 104b GG formulierte verfassungsrechtliche Rahmen der Städtebauförderung wird in einer zwischen Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarung konkretisiert (aktuell VV Städtebauförderung 2023/2024). Rechtsgrundlage der »Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung« ist § 164b Abs. 1 BauGB. Die Verwaltungsvereinbarung setzt den finanziellen Rahmen, regelt die Finanzierungsbeteiligung des Bundes und der Länder, beschreibt die Programme der Städtebauförderung sowie deren Schwerpunkte und enthält weitere Verfahrensvorschriften. Weitergehende Regelungen zur Umsetzung der Städtebauförderung finden sich auf Ebene der Länder in Form von Durchführungsverordnungen oder Förderrichtlinien.

Zur Unterstützung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen stellt der Bund den Ländern im Jahr 2024 Finanzhilfen in Höhe von 790 Mio. Euro (Verpflichtungsrahmen) zur Verfügung. Durch den Grundsatz der 1/3-Beteiligung der drei Ebenen stehen für städtebauliche Transformationsprozesse aktuell rund 2,5 Mrd. Euro jährlich zur Verfügung. Aufgrund der Tatsache, dass 1 Euro Städtebauförderung durchschnittlich 7 Euro private oder öffentliche Bauinvestitionen generiert (BMWSB 2024a), gelingt es, die baulichen Rahmenbedingungen in allen Teilen Deutschlands erheblich zu verbessern: 47 % der Städtebauförderung fließen in ländliche und 53 % in städtische Räume.

Vor dem Hintergrund von beinahe fünf Jahrzehnten Städtebauförderung (hierzu weiterführend Friesecke und Maier 2020) stellen sich die Erfolge noch beeindruckender dar: Bis einschließlich 2022 konnten in über 4000 Städten und Gemeinden rund 12.000 Fördergebiete finanziell

unterstützt werden und das mit einem Gesamtvolumen von Bundesfinanzhilfen in Höhe von 22,4 Mrd. Euro. (vgl. hierzu Abb. 3).

Bei der Umsetzung der Städtebauförderungsprogramme des Bundes und der Länder stehen die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen sowie der Funktionalität und Vernetzung von Quartieren bzw. von Stadt- und Ortsmitten im Mittelpunkt. Dabei ist die räumliche Festlegung als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB allerdings nicht vorgeschrieben, die Kommunen können auch von anderen Gebietsfestlegungen Gebrauch machen (u. a. städtebaulicher Entwicklungsbereich nach § 165 BauGB, Stadtumbaugebiet nach § 171b BauGB oder Erhaltungsgebiet nach § 172 BauGB).

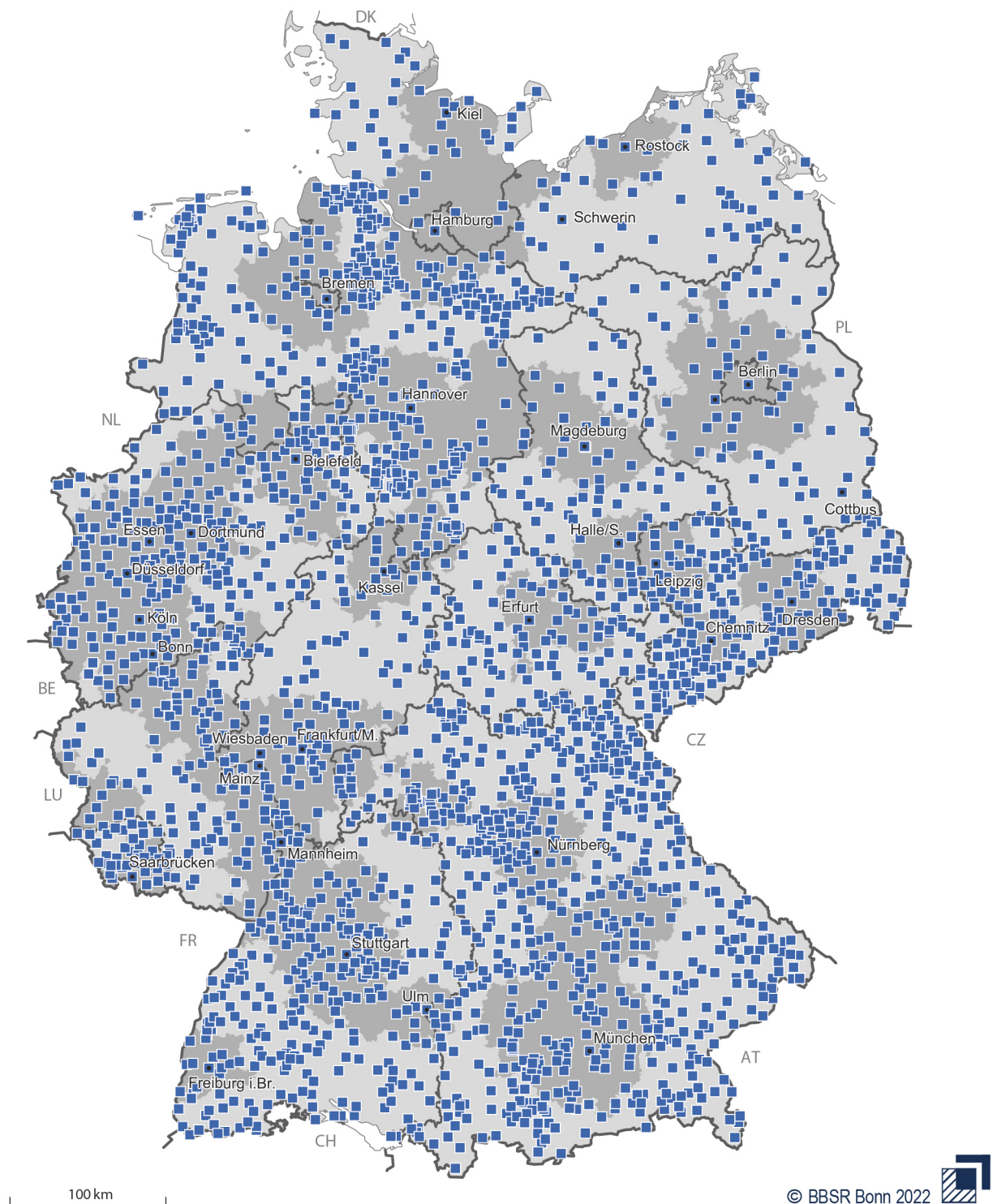
Die Bedeutung der Digitalisierung bei der Stadt- und Gemeindeentwicklung wurde 2018 durch die Einrichtung eines Referats »Smart Cities« im damals zuständigen Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (jetzt Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen) unterstrichen. Des Weiteren wurden seit 2019 in bislang drei Förderstaffeln insgesamt 73 Modellprojekte Smart Cities ausgewählt. Im Zuge des Konjunkturpakets stellte der Bund bisher 820 Mio. Euro für dieses die klassische Städtebauförderung ergänzende Programm zur Verfügung (vgl. BMWSB 2024b).

Auch mit Blick auf Klimaschutz und Klimaanpassung sind die Städtebauförderungsprogramme und das Städtebaurecht des BauGB zukunftsweisend (vgl. hierzu ausführlich Mitschang 2020). Maßnahmen des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel werden in allen Programmen gefördert und sind Voraussetzung für die Förderung. So werden zum Beispiel bauliche Maßnahmen zur Energieeinsparung an Gebäuden oder zur wassersensiblen Stadt- und Freiraumplanung sowie zur Reduzierung der Wärmeinseleffekte ausdrücklich in die Förderkulissen einbezogen.

Auf Quartiers- und Stadtteilebene gilt es mehr denn je, die Funktionen der städtischen Nahmobilität den Anforderungen der BewohnerInnen an die Faktoren Gesundheit und Sicherheit anzupassen. Durch entsprechende planerische und bauliche Aktivitäten erfolgt auf der Grundlage der jeweiligen Verwaltungsvorschrift zur Städtebauförderung die Optimierung der Fußgängerfreundlichkeit und alternativer Mobilitätsformen zur besseren Vernetzung von Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Erholung sowie der Nahversorgung.

Das Tätigkeitsfeld der Städtebauförderung ist im Vergleich zu seinen Anfängen vor knapp 50 Jahren deutlich vielschichtiger geworden. Neue Wege der Planung (u. a. Konzeptvergabe, Innenentwicklungsmodelle, nachhaltiges Bauen) und eine intensivere Einbeziehung der Bürgerschaft (u. a. mit dem Tag der Städtebauförderung oder über digitale Beteiligungsplattformen) gehen einher mit der gesellschaftlichen Forderung nach Reduzierung des Flächenverbrauchs, der Schaffung preisgünstigen Wohnraums und der Einhaltung der Klimaziele.

Bund-Länder-Städtebauförderung



**Städte und Gemeinden in den Programmen
Lebendige Zentren, Sozialer Zusammenhalt und
Wachstum und nachhaltige Erneuerung,
Stand Programmjahr 2022**

- Großstadtregionen
- Gebiete außerhalb von Großstadtregionen

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR
Geometrische Grundlage: Gemeinden (generalisiert),
31.12.2021 © GeoBasis-DE/BKG

Abb. 3: Laufende Städtebauförderungsmaßnahmen in Deutschland, Stand 2022

4 Sanierungsrecht – kein stumpfes Schwert!

Wie vorstehend bereits erläutert, ist die Anwendung des Sanierungsrechts (§§ 136–164a BauGB) für den Erhalt von Städtebauförderungsmitteln keine zwingende Voraussetzung. In einigen Städten und Gemeinden wird das Besondere Städtebaurecht immer weniger angewendet, mit dem Ziel, in Gebieten mit besonderen städtebaulichen Problemlagen freiwillige, kooperative Lösungen mit den Eigentümern, Nutzern und Anwohnern zu erreichen (vgl. MHKBG NRW 2019). Auch die Komplexität des Instrumentariums, der finanzielle Aufwand und die fehlenden Personalressourcen sind häufig Argumente der Verwaltungen, auf den Einsatz städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen zu verzichten.

Die nachstehenden Ausführungen sollen aus Sicht des Verfassers aufzeigen, dass das Sanierungsrecht unter den aktuellen Rahmenbedingungen hilfreicher denn je ist, damit kommunale Stadterneuerungsmaßnahmen mit zeitlich und räumlich begrenzten Eingriffsrechten erfolgreich realisiert werden können. Die Anwendung des Sanierungsrechts erleichtert und beschleunigt die Erreichung der kommunalen Klimaziele. Es bietet zudem finanzielle Anreize, wie z. B. steuerliche Abschreibungen, die private Investitionen in den Gebäudebestand zusätzlich befördern.

4.1 Wann kommt das Sanierungsrecht bei der Vorbereitung zur Anwendung?

Erste Anwendung erfährt das Sanierungsrecht im Zuge der Vorbereitenden Untersuchungen gemäß § 141 BauGB, die durch Beschluss des Gemeinderats bzw. Stadtrats eingeleitet und öffentlich bekannt gemacht werden müssen.

Zunächst begründet der Beschluss **Beteiligungsrechte und -pflichten** für Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstige Berechtigte im förmlich abgegrenzten Untersuchungsgebiet (§ 137 BauGB). Die Sanierungsbetroffenen, hierzu zählen auch die öffentlichen Aufgabenträger gemäß § 139 BauGB, sollen sich an der Vorbereitung (und späteren Durchführung) der Sanierung beteiligen, insbesondere durch möglichst frühzeitige Erörterung der beabsichtigten Ziele und Maßnahmen. Auch wenn die in § 138 BauGB geregelte Auskunftspflicht von Seiten der Gemeinde regelmäßig nicht hoheitlich durchgesetzt wird, muss die Gemeinde für einen rechtssicheren Satzungsbeschluss in die Lage versetzt werden, die Informationen zu erhalten, die zur präzisen Einschätzung der Sanierungsbedürftigkeit und der erforderlichen Planungen und Maßnahmen benötigt werden. Auf jeden einzelnen Eigentümer wird es hierbei jedoch nicht ankommen.

Mit der Bekanntgabe des Einleitungsbeschlusses verbunden ist die mögliche Anwendbarkeit von § 15 BauGB über die **Zurückstellung von Baugesuchen** auf die Durchführung eines Vorhabens im Sinne von § 29 Abs. 1 BauGB und auf die Beseitigung einer baulichen Anlage. Diese Re-

gelung kann maßgeblich in den Fällen sein, in denen ein Eigentümer Maßnahmen umsetzen möchte, bei denen zu befürchten ist, dass sie die Durchführung der in Vorbereitung befindlichen städtebaulichen Sanierung unmöglich machen oder wesentlich erschweren könnten. Die Zurückstellung gilt für einen Zeitraum von maximal 12 Monaten. Dabei handelt es sich um eine Höchstfrist, die weder überschritten noch verlängert werden darf. Dies ist ein Grund für die Gemeinde, die Vorbereitenden Untersuchungen so zügig wie möglich zum Abschluss zu bringen.

Im Rahmen der Vorbereitung der Sanierung ist weiterhin zu prüfen, ob ggf. ein **Sozialplan** gemäß § 180 BauGB erforderlich ist. Im Rahmen der Sozialplanung stimmt die Gemeinde ferner alle geplanten Maßnahmen im Vorfeld mit den Gewerbetreibern und Gebietsbewohnern ab, um nachteilige Auswirkungen für die Betroffenen zu vermeiden. Über ein allgemeines Vorkaufsrecht verfügt die Gemeinde zum Zeitpunkt der Vorbereitung der Sanierung noch nicht, im Einzelfall empfiehlt es sich aber für bestimmte Teilbereiche ein besonderes Vorkaufsrecht gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB zu erlassen.

4.2 Sanierungsrecht im Zuge der Sanierungsdurchführung

Nach der förmlichen Festlegung als Sanierungsgebiet wird bei allen Grundstücken im Grundbuch, Abteilung II, ein sogenannter **Sanierungsvermerk** eingetragen (§ 143 Abs. 2 BauGB). Die Gemeinde hat hierzu dem Grundbuchamt die rechtsverbindliche Sanierungssatzung mitzuteilen, sofern in der Satzung die Anwendung der Verfügungssperre (§ 144 Abs. 2 BauGB) nicht ausgeschlossen ist. Der Sanierungsvermerk hat keine unmittelbaren rechtlichen Wirkungen, erfüllt aber eine wichtige Informations- und Sicherungsfunktion für den Grundstücksverkehr (Battis et al. 2022, § 143, Rd.-Nr. 5): Die Eintragung bezweckt, dass alle Eigentümer von der Tatsache des Bestehens einer Sanierungssatzung und ihrer Rechtswirkungen Kenntnis erhalten und ihr Verhalten hierauf einstellen können. Dies gilt insbesondere für potenzielle Käufer, die die im Sanierungsgebiet geltenden Rechte (z. B. Fördermöglichkeiten) und Pflichten (z. B. Genehmigungspflichten) in ihre Kaufentscheidung mit einbeziehen sollten.

Zentrale Bedeutung im Zuge der Sanierungsdurchführung kommt aus Sicht der Gemeinde der **sanierungsrechtlichen Genehmigung** zu. Nach § 144 BauGB bedürfen im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet der schriftlichen Genehmigung der Gemeinde Vorhaben, die die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben, erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen von Grundstücken sowie schuldrechtliche Vertragsverhältnisse über den Gebrauch oder die Nutzung eines Grundstücks (§ 144 Abs. 1 BauGB, sog. Veränderungssperre). Ferner sind genehmigungsbedürftig die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines Grundstücks und die Bestellung bzw. Veräußerung eines Erbbaurechts,

die Bestellung eines ein Grundstück belastenden Rechts sowie schuldrechtliche Verträge, durch die Verpflichtungen zur Veräußerung oder Grundstücksbelastung eingegangen werden, und die Begründung, Änderung oder Aufhebung einer Baulast sowie die Teilung eines Grundstücks (§ 144 Abs. 2 BauGB, sog. Verfügungssperre).

Die Genehmigung der Gemeinde ist dann zu versagen, wenn das geplante Vorhaben des privaten Eigentümers die Durchführung der Sanierung unmöglich machen oder wesentlich erschweren würde. Zum anderen ist die Genehmigung zu versagen, wenn das Vorhaben den Zielen und Zwecken der Sanierung zuwiderlaufen würde. Die Überprüfung erfolgt im Wesentlichen entlang der im Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen nach § 141 BauGB genannten Ziele und Maßnahmen im Sanierungsgebiet. Je konkreter die Sanierungsziele gebiets- und grundstücksbezogen benannt sind, umso einfacher wird es der Verwaltung gelingen, hierzu eine eindeutige Aussage zu treffen.

Im umfassenden Sanierungsverfahren ergänzt § 153 Abs. 2 BauGB die sanierungsrechtliche Genehmigung um einen weiteren Versagungsgrund: Die Gemeinde hat eine sog. **Kaufpreisprüfung** durchzuführen. Damit soll zum einen ausgeschlossen werden, dass sich der Veräußerer eines Grundstücks der Abschöpfung sanierungsbedingter Werterhöhungen durch Verlangen eines entsprechend hohen Kaufpreises entzieht; zum anderen soll der Erwerber davor geschützt werden, für die sanierungsbedingten Werterhöhungen doppelt zu zahlen, also einmal bei der Entrichtung des überhöhten Kaufpreises und sodann ein zweites Mal bei der Zahlung des Ausgleichsbetrags nach § 154 BauGB (Battis et al. 2022, § 153, Rd.-Nr. 11).

Die am sanierungsunbeeinflussten Grundstückswert orientierte Preisprüfung hat gerade in Zeiten hoher Bodenspekulationen eine preisberuhigende Wirkung im Sanierungsgebiet. Infolge der bodenpolitischen Konzeption des Sanierungsrechts wird verhindert, dass der Veräußerer durch die Vorwegnahme der sanierungsbedingten Bodenwerterhöhung »ungerechtfertigte« Gewinne aus der Sanierung davonträgt.

Aus den genannten Aspekten handelt es sich beim Genehmigungsvorbehalt nach § 144 BauGB um ein wesentliches Steuerungsinstrument der Gemeinde zur Sicherung der Sanierungsziele. Diese Möglichkeit ist in Stadterneuerungsgebieten ohne Anwendung des Sanierungsrechts nicht gegeben.

Neben der sanierungsrechtlichen Genehmigung kann die Anwendung des Vorkaufsrechts für die Gemeinde von entscheidender Bedeutung für die Erreichung der Sanierungsziele sein. Im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet besteht beim Kauf von Grundstücken das **allgemeine Vorkaufsrecht** nach § 24 BauGB; Voraussetzung ist das Zustandekommen eines rechtswirksamen Grundstückskaufvertrags zwischen privatem Verkäufer und privatem Käufer.

Das Vorkaufsrecht darf von der Gemeinde allerdings nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit

dies rechtfertigt. Typische Anwendungsgründe für die Ausübung des Vorkaufsrechts können sein: Kommunalen Grunderwerb für die Herstellung oder die Erweiterung von Anlagen der sozialen Infrastruktur (z. B. Kindergartenerweiterung) bzw. für die Neugestaltung öffentlicher Räume (z. B. Verbreiterung eines Geh- und Radweges oder klimabezogene Maßnahmen). Durch das Baulandmobilisierungsgesetz vom 14.06.2021 (BGBl. I, Nr. 33, S. 1802) wurde klargestellt, dass zum Wohl der Allgemeinheit als Grund für die Ausübung des Vorkaufsrechts auch die Deckung eines Wohnraumbedarfs in der Gemeinde zählen kann (§ 24 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Durch das Gesetz ebenfalls neu eingefügt wurde das Vorkaufsrecht in Gebieten nach den §§ 30, 33 oder 34 BauGB, wenn ein städtebaulicher Missstand vorliegt oder bauliche Anlagen einen Missstand im Sinne des § 177 Abs. 2 BauGB aufweisen. Gemeinsame Voraussetzung ist in beiden Fällen, dass die Grundstücke, für die das Verkaufsrecht ausgeübt werden soll, erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld aufweisen, insbesondere durch ihren baulichen Zustand oder ihre der öffentlichen Sicherheit und Ordnung widersprechende Nutzung (sog. Schrott- oder Problemimmobilien).

Bei der Ausübung des Vorkaufsrechts ist zu beachten, dass die Ziele und Zwecke der Sanierung anfangs noch nicht im Einzelnen festzustehen brauchen. Erst mit fortschreitendem Sanierungsverfahren sind höhere Anforderungen an die Konkretisierung der Ziele der Maßnahme zu stellen (BVerwG, Urteil vom 04.03.1999, Az.: 4 C 8.98). Den Gemeinden kann an dieser Stelle nur empfohlen werden, von den erweiterten Möglichkeiten des Vorkaufsrechts Gebrauch zu machen, auch wenn die Anwendung im jeweiligen Sanierungsgebiet auf wenige Einzelfälle begrenzt bleiben dürfte.

Unter finanziellen Gesichtspunkten soll ein letzter Vorteil des Sanierungsrechts aufgezeigt werden, und zwar die Möglichkeit der **erhöhten steuerlichen Abschreibung**. Diese Abschreibung nach §§ 7h, 10f und 11a Einkommensteuergesetz (EStG) gibt es für Baumaßnahmen im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet; hierfür muss der Sanierungswillige vor Beginn der Maßnahmen mit der Gemeinde einen Sanierungsvertrag abgeschlossen haben. Die Maßnahmen müssen dabei ein »Bündel von Maßnahmen« bilden und den festgelegten Zielen der Sanierung entsprechen. Nur der Austausch von Fenstern oder eine Luxus-sanierung (»goldene Wasserhähne«) sind nicht steuerlich absetzbar.

In Zeiten hoher Sanierungs- und Finanzierungskosten ergibt sich im Sanierungsgebiet für den privaten Eigentümer in vielen Fällen eine optimale Kombination aus mehreren **Investitionsanreizen**:

1. Kostenfreie Beratung durch die Gemeinde und/oder den Sanierungsträger hinsichtlich möglicher Sanierungsmaßnahmen,
2. Gebührenfreiheit gemäß § 151 BauGB für alle sanierungsbedingten Verwaltungsakte (u. a. Grundbuchvorgänge wie die Bestellung einer Grundschuld im Zuge

- der Finanzierung einer Gebäudesanierung; Baugenehmigungsgebühren),
3. direkter Zuschuss über die Städtebauförderung, ggf. kombiniert mit Fördermitteln der KfW-Bank und/oder anderer Förderprogramme des Bundes, Landes oder der Gemeinde,
 4. indirekter Zuschuss durch die erhöhte Steuerabschreibung gemäß EStG,
 5. Wertsteigerung des Gebäudes infolge der durchgeführten Sanierungsmaßnahmen; Einsparungen bei den Energiekosten infolge energetischer Maßnahmen.

Die Quote energetischer Sanierungen im Gebäudebestand in Deutschland, die zum Jahresende 2023 auf ein Allzeittief von 0,72 % gefallen ist (BuVEG 2023), kann in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten auf 3 bis 5 % erhöht werden (vgl. hierzu auch Abb. 3). Allein das sollte mit Blick auf die Erreichung kommunalen Klimaziele ein Grund sein, die Festlegung von Sanierungsgebieten wieder verstärkt in den Fokus zu nehmen.

4.3 Alles hat ein Ende: Sanierungsrechtlicher Abschluss

Wie bereits in Kap. 2 ausgeführt, ist die städtebauliche Sanierungsmaßnahme als Bestandteil des Besonderen Städtebaurechts ein sachlich, zeitlich und räumlich begrenztes Sonderrecht, das der Gemeinde umfassende Eingriffsrechte in das Eigentum der Betroffenen gestattet. Es darf daher nur so lange genutzt werden, wie es erforderlich ist und dem Wohl der Allgemeinheit dient.

Die Gemeinde ist gemäß § 162 Abs. 1 Satz 1 BauGB zur **Aufhebung der Sanierungssatzung** verpflichtet (1.) nach Durchführung der Sanierung, (2.) bei Undurchführbarkeit der Sanierung, (3.) bei Aufgabe der Sanierungsabsicht oder

(4.) bei Ablauf der Frist, die für die Durchführung der Sanierung festgelegt worden ist. In der Praxis dürfte regelmäßig der erste Aufhebungsgrund zur Anwendung kommen, wobei der erfolgreiche Abschluss je nach Gebietsgröße, Maßnahmenintensität sowie Finanz- und Personalkraft der Gemeinde nach etwa 8 bis 15 Jahren (in seltenen Fällen länger) gekommen sein dürfte. Sobald die Sanierungssatzung durch Beschluss aufgehoben und die Aufhebung öffentlich bekannt gemacht worden ist, kommen sämtliche in Kap. 4.1 und 4.2 erläuterten Vorschriften nicht mehr zur Anwendung. Der Sanierungsvermerk im Grundbuch kann folglich wieder gelöscht werden. Dies erfolgt entweder automatisch durch die Gemeinde oder aber auf Antrag des Grundstückseigentümers.

Auf den Abschluss der Sanierungsmaßnahme folgt im umfassenden Verfahren die Ermittlung und **Erhebung der Ausgleichsbeträge** gemäß §§ 152–156a BauGB. Hierzu kommt es nicht, wenn die Ausgleichsbeträge während der Sanierung bereits vorzeitig abgelöst worden sind oder aber die in der Sanierungspraxis immer noch recht unbekannte **Bagatellregelung** greift. Nach § 155 Abs. 3 BauGB kann die Gemeinde für das förmlich festgelegte Sanierungsgebiet oder für zu bezeichnende Teile des Sanierungsgebiets von der Festsetzung des Ausgleichsbetrags absehen, wenn erstens eine geringfügige Bodenwerterhöhung gutachterlich ermittelt worden ist und zweitens der Verwaltungsaufwand für die Erhebung des Ausgleichsbetrags in keinem Verhältnis zu den möglichen Einnahmen steht. Beide Voraussetzungen müssen zugleich gegeben sind. Eine solche Entscheidung kann auch bereits getroffen werden, bevor die Sanierung abgeschlossen ist (Oberste Baubehörde im Bayrischen Staatsministerium des Innern 1999, S. 54 f.): Ob von der Erhebung abgesehen wird, steht grundsätzlich im Ermessen der Gemeinde – im Bundesland Baden-Württemberg gibt es z. B. einige Anwendungsfälle dieser Regelung.

Tab. 2: Die Mischung macht es: Rechtscharakter der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme

Kooperative Elemente im Sanierungsrecht	Hoheitliche Elemente im Sanierungsrecht
<ul style="list-style-type: none">■ Intensive Einbindung der Betroffenen und öffentlichen Aufgabenträger■ Aufstellung einer Sozialplanung■ Bereitstellung von direkten und indirekten Zuschüssen für die Gemeinde und privaten Eigentümer■ Abschluss von städtebaulichen Verträgen zwischen Gemeinde und privaten Eigentümern■ Einrichtung von Quartiersmanagement und Verfügungsfonds	<ul style="list-style-type: none">■ Auskunftspflicht über sanierungserhebliche Daten (§ 138 BauGB)■ Zurückstellung von Baugesuchen während der Vorbereitenden Untersuchungen (§ 141 Abs. 4 BauGB)■ Sanierungsrechtliche Genehmigungsvorbehalte (§§ 144 und 145 BauGB)■ Allgemeines Vorkaufsrecht (§ 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB)
Im umfassenden Verfahren: <ul style="list-style-type: none">■ Freiwillige Ablösevereinbarungen zwischen Gemeinde und Eigentümern	Im umfassenden Verfahren: <ul style="list-style-type: none">■ Preisprüfung bei Grundstücksgeschäften (§ 153 Abs. 2 BauGB)■ Erhebung von Ausgleichsbeträgen durch Bescheid (§ 154 BauGB)

Im Falle des Einsatzes von Städtebauförderungsmitteln kommt zum sanierungsrechtlichen Abschluss noch die förderrechtliche Abrechnung nach den landesspezifischen Richtlinien hinzu.

5 Fazit

Das städtebauliche Sanierungsrecht stellt ein vergleichsweises »junges« Recht dar, denn es ist erst 1971 mit dem Städtebauförderungsgesetz (BGBl. I, Nr. 72, S. 1125) in das deutsche Städtebaurecht aufgenommen worden. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen auf der Grundlage der §§ 136–164b BauGB sind Maßnahmen in Stadt und Land, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Mit dem Instrumentarium einschließlich der kooperativen und hoheitlichen Elemente (siehe Tab. 2) sollen Städte und Dörfer an die veränderten Anforderungen des Wohnens, der Wirtschaft und des Klimawandels angepasst und zugleich das erhaltenswerte bauliche Erbe bewahrt werden. In den förmlich festgelegten Sanierungsgebieten ging und geht es vor allem um die Sanierung und den Abriss von Gebäuden, um die Funktionsstärkung einzelner Gebiete sowie um die Verbesserung des Wohnumfelds und des sozialen Zusammenhalts. Für eine erfolgreiche Innenentwicklung in städtebaulichen Quartieren ist das Instrument der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme wichtiger denn je, umso erstaunlicher ist die mitunter zögerliche Anwendung in einzelnen Städten und Gemeinden.

Literatur

- Battis, U., Krautzberger, M., Löhr, R.-P. (2022): Baugesetzbuch – Kommentar. 15. Auflage, C. H. Beck, München.
- BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024a): Städtebauförderung von Bund, Ländern und Gemeinden. www.staedtebaufoerderung.info, letzter Zugriff 02.04.2024.
- BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024b): Smart City Dialog: Gemeinsam zu smarten Kommunen und Regionen. www.smart-city-dialog.de, letzter Zugriff 02.04.2024.
- BuVEG – Bundesverband energieeffiziente Gebäudehülle e. V. (2023): Sanierungsquote weiter im freien Fall. <https://buveg.de/pressemitteilungen/sanierungsquote-2023-weiter-im-freien-fall/>, letzter Zugriff 02.04.2024.
- Ernst, W., Zinkahn, W., Bielenberg, W., Krautzberger, M. (2024): Baugesetzbuch – Kommentar. 6 Bände, Loseblatt, 152. EL, C. H. Beck, München.
- Friesecke, F. (2020): Stadtplanung und Raumentwicklung in Zeiten vor und nach Corona. In: zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, Heft 3/2020, 145. Jg., 144–149. DOI: 10.12902/zfv-0303-2020.
- Friesecke, F., Maier, A. (2020): Die Bund-Länder-Städtebauförderung – eine Erfolgsgeschichte seit fast 50 Jahren. In: fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 5/2020, 82. Jg., 193–205.
- Friesecke, F., Weitkamp, A. (2019): Daueraufgabe Stadterneuerung – zwischen Erhaltung und Revitalisierung. In: Freeden, W., Rummel, R. (Hrsg.): Handbuch der Geodäsie, Band »Bodenordnung und Landmanagement«, hrsg. von T. Kötter. Springer Spektrum, Heidelberg. DOI: 10.1007/978-3-662-46900-2_78-1, letzter Zugriff 02.04.2024.
- MHKBG NRW – Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen – Arbeitshilfe. Eigenverlag, Düsseldorf.
- Mitschang, S. (2020): Klimaschutz und Klimaanpassung im Besonderen Städtebaurecht. In: ZfBR – Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, Heft 6/2020, 43. Jg., 613–628.
- Oberste Baubehörde im Bayrischen Staatsministerium des Innern (1999): Ausgleichsbeträge in Sanierungsgebieten. Städtebauförderung in Bayern, Arbeitsblatt Nr. 4.
- VV Städtebauförderung (2023/2024): Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2023/2024 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 21.03.2023 / 04.07.2023. www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/downloads/DE/Grundlagen/VV2023_24.pdf?__blob=publicationFile&v=2, letzter Zugriff 02.04.2024.

Kontakt

Dr. Frank Friesecke
die STEG Stadtentwicklung GmbH
Olgastraße 54, 70182 Stuttgart
frank.friesecke@dvw.de

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter www.geodaesie.info.