

1.1 Abwägung und Entscheidung über das anzuwendende Sanierungsverfahren

Wahl Sanierungsverfahren

Mit der förmlichen Festlegung finden im Sanierungsgebiet besondere bodenrechtliche Bestimmungen Anwendung, wobei der Kommune nach Maßgabe des § 142 Abs. 4 BauGB zur Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen

- das Sanierungsverfahren unter Anwendung der besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften der §§ 152 bis 156a BauGB („**klassisches Verfahren**“) oder
- das „**vereinfachte Sanierungsverfahren**“ unter Ausschluss dieser Vorschriften

zur Verfügung steht.

Die Entscheidung, welches Verfahren für ein Sanierungsgebiet jeweils zu wählen ist, d. h. ob die Sanierung im „klassischen Verfahren“ oder im „vereinfachten Verfahren“ durchzuführen ist, muss aufgrund der Beurteilung der vorgefundenen städtebaulichen Situation und des sich abzeichnenden Sanierungskonzeptes getroffen werden.

Maßstab für die Entscheidung der Kommune ist die Erforderlichkeit der „besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften“ (§§ 152 bis 156a BauGB).

Liegen die Voraussetzungen zum Ausschluss der §§ 152 bis 156a BauGB vor, ist die Kommune gemäß § 142 Abs. 4 BauGB zur Anwendung des „vereinfachten Verfahrens“ verpflichtet.

Neben den allgemeinen städtebaulichen Vorschriften kommen sowohl im „vereinfachten Verfahren“ als auch im „klassischen Verfahren“ folgende sanierungsrechtlichen Vorschriften zur Anwendung:

- § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB über das allgemeine Vorkaufsrecht beim Kauf von Grundstücken im Sanierungsgebiet,
- § 88 Satz 2 BauGB über die Enteignung aus zwingenden städtebaulichen Gründen,
- §§ 144 und 145 BauGB über die Genehmigung von Vorhaben, Teilungen und Rechtsvorgängen, soweit die Anwendung dieser Vorschriften im vereinfachten Sanierungsverfahren nicht ausgeschlossen wird,
- §§ 180 und 181 BauGB über den Sozialplan und den Härteausgleich,
- §§ 182 bis 186 BauGB über die Aufhebung / Verlängerung von Miet- und Pachtverhältnissen.

„Klassisches“ Verfahren

Sanierungsmaßnahmen unter Anwendung der besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften der §§ 152 bis 156a BauGB sind dadurch gekennzeichnet, dass neben der Anwendung der vorgenannten sanierungsrechtlichen Vorschriften ein Erfordernis für die Anwendung der „besonderen“ sanierungsrechtlichen Vorschriften besteht (§ 142 Abs. 4 BauGB).

Diese Vorschriften der §§ 152 bis 156a BauGB werden als sogenannte „bodenpolitische Konzeption des Sanierungsrechtes“ bezeichnet und sollen bewirken, dass Bodenwertsteigerungen im Sanierungsgebiet, die durch die Aussicht auf die Sanierung, ihre Vorbereitung oder Durchführung entstehen, zur Finanzierung der Sanierungskosten herangezogen werden. Insbesondere zu erwähnen sind:

- die Nichtberücksichtigung sanierungsbedingter Grundstückswerterhöhungen bei der Bemessung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen (§ 153 Abs. 1 BauGB),
- die Preisprüfung, d. h. keine Genehmigung eines Kaufvertrages (§ 144 BauGB), wenn der Kaufpreis über den Anfangswert der Sanierung hinausgeht (§ 153 Abs. 2 BauGB),
- die Vorschrift, dass die Kommune beim Erwerb eines Grundstücks nur zum „sanierungsunbeeinflussten“ Anfangswert kaufen darf (§ 153 Abs. 3 BauGB),
- die Vorschrift, dass die Kommune beim Verkauf eines Grundstückes, das unter die Veräußerungspflicht nach §§ 89 bzw. 159 Abs. 3 fällt, nur zum Neuordnungswert veräußern darf (§ 153 Abs. 4 BauGB),
- die Bemessung der Einwurfs- und Zuteilungswerte in der Sanierungsumlegung (§ 153 Abs. 5 BauGB),
- die Erhebung von Ausgleichsbeträgen beim Abschluss der Sanierung (§ 154 ff. BauGB). Dafür entfällt die Beitragsverpflichtung nach § 127 BauGB (Erschließungsbeitrag),
- die sogenannte „Bagatell-Klausel“ für die Festsetzung von Ausgleichsbeträgen (§ 155 Abs. 3 BauGB),
- die Vorschrift, dass – falls nach Durchführung der Sanierungsmaßnahme die erzielten Einnahmen über den getätigten Ausgaben liegen – der Überschuss auf die Eigentümer der im Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücke zu verteilen ist (§ 156a BauGB).

„Vereinfachtes“ Verfahren

Ist für die zügige Durchführung der geplanten Sanierung die Anwendung der besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften der §§ 152 bis 156a BauGB nicht erforderlich und wird die Durchführung hierdurch voraussichtlich nicht erschwert, ist die Sanierung gemäß § 142 Abs. 4 BauGB im „vereinfachten Verfahren“ durchzuführen.

Das heißt mit anderen Worten, es erfolgt

- keine Abschöpfung sanierungsbedingter Bodenwerterhöhungen. Dafür gilt aber das allgemeine Erschließungsbeitragsrecht nach § 127 ff. BauGB,
- keine Limitierung von Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen,
- keine Preiskontrolle.

Sind die Voraussetzungen für eine Sanierungsdurchführung im „vereinfachten Verfahren“ gegeben, so stehen der Kommune hinsichtlich des Einsatzes der Verfügungs- und Veränderungssperre folgende weitere Entscheidungsmöglichkeiten offen:

- Bestimmt die Kommune in der Sanierungssatzung – neben der Anordnung des „vereinfachten Verfahrens“ – nichts Weiteres, findet die Genehmigungspflicht nach § 144 BauGB Anwendung. In diesem Fall ist wegen der Verfügungssperre nach § 144 Abs. 2 BauGB ein Sanierungsvermerk (§ 143 Abs. 2 BauGB) einzutragen.

Die Kommune kann in der Sanierungssatzung jedoch auch bestimmen, dass

- nur § 144 Abs. 1 BauGB (Veränderungssperre, Teilungsgenehmigung, Genehmigung von Miet- und Pachtverhältnissen) anzuwenden ist. Die Verfügungssperre des § 144 Abs. 2 BauGB wird damit ausgeschlossen; daher bedarf es in diesem Fall auch nicht der Eintragung eines Sanierungsvermerkes (§ 143 Abs. 2 BauGB) in das Grundbuch;
- nur § 144 Abs. 2 BauGB (Verfügungssperre) anzuwenden ist; in diesem Fall unterliegt insbesondere die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines Grundstücks der gemeindlichen Genehmigung;
- die Verfügungs- und Veränderungssperre nach § 144 BauGB keine Anwendung findet.

Diese Darstellung macht deutlich, dass die Kommune auch im „vereinfachten Verfahren“ ein auf die Bedürfnisse der jeweiligen Sanierungsmaßnahme abgestuftes Instrumentarium zur Verfügung hat.

Entscheidung über das anzuwendende Sanierungsverfahren

Wie oben bereits dargelegt, muss die Kommune die Entscheidung, ob die Sanierung im „vereinfachten“ oder im „klassischen“ Verfahren durchzuführen ist, aufgrund der Beurteilung der vorgefundenen städtebaulichen Situation und des sich abzeichnenden Sanierungskonzeptes treffen.

Die Anwendung der besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften der §§ 152 bis 156a BauGB ist nach § 142 Abs. 4 Halbsatz 1 BauGB in der Sanierungssatzung auszuschließen, wenn

- die Anwendung für die Durchführung der Sanierung nicht erforderlich ist und
- die Durchführung der Sanierung hierdurch voraussichtlich nicht erschwert wird.

Maßstab für die Entscheidung bezüglich der Verfahrenswahl ist somit die Erforderlichkeit der „besonderen“ sanierungsrechtlichen Vorschriften (§§ 152 bis 156a BauGB), wobei insbesondere die Beurteilung der Frage der sanierungsbedingten Wertsteigerungen von Grundstücken von ausschlaggebender Bedeutung ist.

Es ist zum einen zu prüfen, ob die Gefahr besteht, dass bereits durch die Sanierungsabsicht Bodenwertsteigerungen ausgelöst werden, die dann insbesondere den erforderlichen Grunderwerb für die geplanten Neuordnungsmaßnahmen beeinträchtigen könnten.

Zum anderen ist die Anwendung der §§ 152 bis 156a BauGB im Hinblick auf die Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur Mitfinanzierung der Sanierung, also die Erfassung der sanierungsbedingten Bodenwertsteigerungen, von rechtlicher Bedeutung.

Die Schwerpunkte der geplanten Sanierung sind bereits skizziert; diese sind zusammengefasst im Wesentlichen:

- Beseitigung der vorhandenen Substanz- und Funktionsmängel,
- Entwicklung untergenutzter Bereiche für Wohnen,
- Erhalt und Ausbau der gewachsenen Versorgungsstrukturen,
- Instandsetzung und Modernisierung privater Gebäude; Abbruch und städtebaulich angepasste Neubebauung; unter Beachtung energetischer Gesichtspunkte.

Es ist somit festzuhalten, dass die Kommune neben den bereits in ihrem Eigentum befindlichen Grundstücksflächen weder für Neuordnungs- noch für Erschließungsmaßnahmen weitere Grundstücke zwingend hinzuerwerben muss. Aus diesem Grund wird keine Notwendigkeit für die Anwendung des besonderen bodenpolitischen Instrumentariums des Baugesetzbuches gesehen (§ 153 BauGB – Erwerb zum sanierungsbeeinflussten Grundstückswert).

Die im gebietsbezogenen integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept im Bereich der privaten Grundstücke vorgesehenen Maßnahmen sind grundsätzlich auch heute bereits im Zuge des Baurechtsverfahrens möglich und werden ausschließlich auf privater Basis erfolgen. Eine sanierungsbedingte Wertsteigerung dieser Grundstücke kann somit ausgeschlossen werden.

Zwar wird die längerfristige Entwicklung der Bodenpreise im Untersuchungsgebiet, wie in Kerngebieten / innerörtlichen Gebieten auch, allein schon aufgrund des immer knapper werdenden Angebotes an Grundstücken (in zentraler Lage) weiter fortschreiten. Gerade darin liegt jedoch insbesondere im privaten Bereich die Chance für eine im Wesentlichen aus eigener Kraft stattfindenden städtebaulichen Weiterentwicklung, insbesondere auf den heute untergenutzten Flächen. Da diese Form der Wertsteigerung jedenfalls nicht als im Sinne von § 154 BauGB „durch die Sanierung bedingt“ anzusehen ist, ist die Anwendung dieser Vorschrift im Hinblick auf

die Möglichkeit der Erhebung von Ausgleichsbeträgen zur teilweisen Finanzierung der Erneuerungsmaßnahme ebenfalls ohne Bedeutung.

Es wird deshalb empfohlen, die Sanierungsmaßnahme „Ortskern Ost“ im vereinfachten Sanierungsverfahren durchzuführen und hierzu die Anwendung der §§ 152 bis 156a BauGB in der Sanierungssatzung auszuschließen.

Die Frage nach dem vollständigen oder teilweisen Ausschluss der Genehmigungspflicht nach § 144 BauGB ist letztlich danach zu beantworten, ob die zwischen dem allgemeinen oder besonderen Städtebaurecht bestehenden Unterschiede für die Durchführung der Sanierungsmaßnahme entscheidungserheblich sein könnten.

Für die Anwendung des § 144 Abs. 1 BauGB spricht allein schon die in dieser Vorschrift enthaltene sanierungsrechtliche Veränderungssperre. Gegenüber der Veränderungssperre nach § 14 BauGB ist sie z. B. zur Vermeidung unerwünschter baulicher Veränderungen (Gestalt / Nutzung) im Sanierungsgebiet besonders praxisrelevant.

Das Sanierungsrecht kennt die verfahrensmäßigen und zeitlichen sowie die entschädigungsrechtlichen Einengungen der Veränderungssperre des § 14 BauGB nicht. Maßstab für die Erteilung der Genehmigung ist allein das örtliche Sanierungskonzept, so dass die sanierungsrechtliche Veränderungssperre auch flexibler als die planungsrechtliche Veränderungssperre ist.

Anlass und Ziel einer sanierungsrechtlichen Veränderungssperre ist darüber hinaus nicht – wie bei § 14 BauGB – die Sicherung eines aufzustellenden Bebauungsplanes, sondern die Verwirklichung eines Sanierungskonzeptes, was eine beabsichtigte und zu sichernde Bauleitplanung (z. B. für Teilgebiete) einschließen kann, aber nicht notwendigerweise voraussetzt.

Wenn die Genehmigungspflicht von rechtsgeschäftlichen Grundstücksveräußerungen gemäß § 144 Abs. 2 BauGB hauptsächlich in Verbindung mit der im vereinfachten Verfahren nicht anzuwendenden „Preisprüfung“ des § 153 Abs. 2 BauGB zu sehen ist, so hat sie doch auch ohne die Preisprüfung ihre Bedeutung zur Sicherung der Sanierungsziele im vereinfachten Verfahren.

Dies ergibt sich bereits daraus, dass Grundstücksveräußerungen auch außerhalb einer Bodenordnung dem Sanierungszweck zuwiderlaufen können, wenn z. B. die mit dem Erwerb eines Grundstückes erkennbar bezweckte Nutzung die Durchführung der Sanierung unmöglich machen, wesentlich erschweren oder dem Sanierungszweck zuwiderlaufen würde.

Die Durchführung der Sanierungsmaßnahme „Ortskern Ost“ mit der vollen Genehmigungspflicht nach § 144 BauGB erscheint daher sinnvoll.

Auch wenn die Verfügungssperre des § 144 Abs. 2 BauGB möglicherweise keine besondere Bedeutung bei der Sanierungsdurchführung erlangen wird, sollte doch vorläufig nicht auf sie verzichtet werden.

Stellt sich im Laufe der Sanierungsdurchführung heraus, dass im Rahmen der Anwendung der §§ 144 Abs. 1 und Abs. 2 BauGB „zuviel“ bodenrechtliche Steuerungsmöglichkeiten bestehen, so bleibt – neben der in § 144 Abs. 3 BauGB geregelten Vorweggenehmigung für bestimmte Genehmigungstatbestände – die Möglichkeit einer Änderung der Sanierungssatzung unberührt.

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Kriterien wird empfohlen, bei der Entscheidung über die Anwendung des vereinfachten Verfahrens die Genehmigungspflicht gemäß § 144 BauGB weder vollständig noch teilweise auszuschließen.

Aus den in den vorausgegangenen Kapiteln erwähnten Gründen wird empfohlen, nachfolgende Sanierungssatzung in dieser Form zu beschließen.

Entwurf Sanierungssatzung

Auf Grund des § 142 Absatz 1 und 3 Baugesetzbuch (BauGB) und § 4 Abs. 1 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO), jeweils in der zuletzt geänderten Fassung, beschließt der Gemeinderat der Kommune Herbrechtingen in seiner Sitzung am 21.09.2023 folgende