

Stadt Heidelberg
Dezernat II, Stadtplanungsamt

**Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen:
Verfahren und Rechtsstellung**

Informationsvorlage

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Behandlung	Kenntnis genommen	Handzeichen
Bauausschuss	17.04.2007	Ö	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nein	

Inhalt der Information:

Der Bauausschuss nimmt die Information zur Kenntnis.

I. Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

"Der Inhalt der Informationsvorlage ist im Hinblick auf die Zielsetzung des Stadtentwicklungsplanes nicht von Bedeutung, da es sich um eine allgemeine Erläuterung der rechtlichen Auswirkungen verschiedener Instrumente des Bauplanungsrechtes handelt."



II. Begründung:

Im Zusammenhang mit den Beratungen zur förmlichen Festlegung des Sanierungsgebietes Rohrbach (Drucksache 0393/2006/BV) wurde der Wunsch vorgetragen, Informationen zu den einzelnen Rechtsinstrumenten des Bauplanungsrechtes sowie deren Vor- und Nachteile zu bekommen. Dies ist Gegenstand dieser Informationsvorlage.

Das Sanierungsrecht im Kontext zu anderen Instrumenten des Städtebaurechts

Grundsätzlich unterscheidet das Baugesetzbuch (BauGB) zwischen dem Allgemeinen Städtebaurecht und dem Besonderen Städtebaurecht. Die nachfolgende Übersicht 1 enthält eine Auflistung der bestehenden Rechtsinstrumente. Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme ist hierbei eine in sich geschlossene Rechtsmaterie des Besonderen Städtebaurechts, die innerhalb der verschiedenen Verfahrensstadien der Sanierungsmaßnahme auf die „klassischen“ Instrumente des Allgemeinen Städtebaurechts zurück greift. Deshalb kann das Sanierungsrecht nicht losgelöst von den Vorschriften des Allgemeinen Städtebaurechts, sondern nur im Zusammenhang mit ihnen betrachtet werden.

Das folgt zum Beispiel aus § 14 Absatz 4 BauGB, der die Vorschriften über die **Veränderungssperre** für nicht anwendbar erklärt, sofern die Voraussetzungen für eine sanierungsrechtliche Genehmigungspflicht besteht. Dies trifft ferner die in § 141 Absatz 4 BauGB normierte entsprechende Anwendung der **Zurückstellung** von Baugesuchen, sofern die Gemeinde den Beschluss über den Beginn der vorbereitenden Untersuchungen ortsüblich bekannt gemacht hat. Darüber hinaus stellt § 144 BauGB auf die Genehmigungspflicht von **Vorhaben** ab und greift auf den Begriff der **Teilung** zurück. Sofern eine Einigung über die Übernahme gemäß § 145 Absatz 5 BauGB nicht zustande kommt, kann der Eigentümer von der Gemeinde die **Entziehung des Eigentums** nach Maßgabe der §§ 85 folgende BauGB verlangen. Des Weiteren gibt es auch Bezüge zu den anderen Instrumenten des Allgemeinen Städtebaurechts.

Rechtsinstrumente nach dem BauGB	
Allgemeines Städtebaurecht (§§ 1 – 135c BauGB)	Besonderes Städtebaurecht (§§ 136 – 191 BauGB)
<i>Bauleitplanung</i> (§ 1 Absatz 2; §§ 5 – 12 BauGB) <ul style="list-style-type: none"> • Flächennutzungsplan • Bebauungsplan • Städtebaulicher Vertrag • Vorhaben- und Erschließungsplan 	<i>Städtebauliche Sanierungsmaßnahme</i> (§§ 136 – 164b; 233; 235 BauGB)
<i>Sicherung der Bauleitplanung</i> (§§ 14 – 28 BauGB) <ul style="list-style-type: none"> • Veränderungssperre • Zurückstellung von Baugesuchen • Teilung von Grundstücken • Vorkaufsrechte 	<i>Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme</i> (§§ 165 – 171 BauGB)
<i>Zulässigkeit von Einzelvorhaben</i> (§§ 29 – 38 BauGB)	<i>Stadtumbaumaßnahmen</i> (§§ 171a – 171d BauGB)
<i>Entschädigung</i> (§§ 39 – 44 BauGB)	<i>Soziale Stadt</i> (§ 171e BauGB)
<i>Bodenordnung</i> (§§ 45 – 122 BauGB) <ul style="list-style-type: none"> • Umlegung • Grenzregelung • Enteignung 	<i>Erhaltungssatzung</i> (§§ 172 – 174 BauGB)
<i>Erschließung</i> (§§ 123 – 135 BauGB)	<i>Städtebauliche Gebote</i> (§§ 175 – 179 BauGB)
<i>Maßnahmen für den Naturschutz</i> (§§ 135a – 135c BauGB)	<i>Sozialplan und Härteausgleich</i> (§§ 180 und 181 BauGB)
	<i>Miet- und Pachtverhältnisse</i> (§§ 182 – 186 BauGB)
	<i>Städtebauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur</i> (§§ 187 – 191 BauGB)

Anwendungsbereiche des Sanierungsrechts

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme ist als besonderes bodenrechtliches Instrument in den §§ 136 bis 164b BauGB verankert und dient der Gemeinde dazu, mit Hilfe eines **sachlich und zeitlich begrenzten Sonderrechts** atypische städtebauliche Missstandssituationen wesentlich zu verbessern, im Idealfall zu beheben und umzugestalten. Die Sanierungsmaßnahme ist eine **komplexe Gesamtmaßnahme**, das heißt sie besteht aus einem Bündel von Einzelmaßnahmen, deren einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegen muss. Dies setzt voraus, dass es erstens einen **sachlichen Anwendungsbereich** gibt. Das Sanierungsrechts findet nur auf „städtebauliche“ Sanierungsmaßnahmen im Sinne der §§ 136 folgende BauGB sachlich Anwendung, nicht hingegen auf die individuelle Sanierungsmaßnahme eines einzelnen Bauherrn beziehungsweise Eigentümers. Zweitens ergibt sich der **räumliche Anwendungsbereich** aus der Notwendigkeit, das Sanierungsgebiet so zu begrenzen, dass sich die Sanierung zweckmäßig durchführen lässt.

Drittens und letztens erstreckt sich der **zeitliche Anwendungsbereich** des Sanierungsrechts von dem Zeitpunkt der Bekanntmachung des Beschlusses über den Beginn der vorbereitenden Untersuchungen bis zur Aufhebung der Sanierungssatzung durch Bekanntmachung der Aufhebungssatzung gemäß § 162 BauGB. Vor Abschluss der Sanierung kann die Gemeinde für einzelne Grundstücke auf Antrag des Eigentümers eine Abgeschlossenheitserklärung erteilen, sofern die Ziele und Zwecke der Sanierungsmaßnahme dort erreicht wurden. Bei der Sanierung handelt es sich um einen komplexen Vorgang, dem kein zu enger Zeitrahmen gesetzt werden kann. Gleichwohl ist die zügige Durchführung materiell-rechtliche Voraussetzung für die Sanierung. Da die Sanierungssatzung für die im Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücke verfahrensrechtliche und inhaltliche Beschränkungen erzeugt, stellt sie auch eine Inhaltsbestimmung des Eigentums im Sinne von Artikel 14 Absatz 1 Grundgesetz dar. Die gesetzlich angeordneten Verfügungsbeschränkungen sind Ausdruck der Sozialbindung im Sinne des Artikel 14 Absatz 2 Grundgesetz. Die Grenze der Sozialbindung wird jedenfalls dann überschritten, wenn die Sanierung nicht hinreichend zügig durchgeführt wird. Eine absolute zeitliche Grenze, jenseits derer die Bindungen durch die Sanierung von den betroffenen Grundstückseigentümern nicht mehr hingenommen werden müssen, ist bisher vom Gesetzgeber nicht gesetzt worden. Auch aus der Rechtsprechung lässt sich dies nicht bestimmt ableiten. In Einzelfällen wurden seitens der Verwaltungsgerichte Verfahrenszeiträume von deutlich mehr als 20 Jahre als nicht rechtmäßig beurteilt.

Ablauf der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme

Bei der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme handelt es sich um ein mehrstufiges Verfahren (siehe Überblick 2). In der ersten Stufe erfolgt die einheitliche Vorbereitung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme:

Vorbereitende Untersuchungen

Mit dem Beschluss über den Beginn der vorbereitenden Untersuchungen leitet die Gemeinde das Sanierungsverfahren ein. Der Einleitungsbeschluss der Gemeinde ist der erste formale Akt, der jedoch erst mit ortsüblicher Bekanntmachung unmittelbare rechtliche und tatsächliche Außenwirkung erlangt. Zum Inhalt des Einleitungsbeschlusses gehört die grundsätzliche Feststellung der Sanierungsbedürftigkeit eines konkret abgegrenzten Gebiets. Die Grenzen des Untersuchungsgebietes müssen nicht mit denjenigen des späteren Sanierungsgebietes übereinstimmen. Sinnvoll ist es die Grenzen des Untersuchungsgebietes weiter zu ziehen als die des förmlich festgelegten Sanierungsgebietes, weil sich erst im Laufe der vorbereitenden Untersuchungen nähere Beurteilungsgrundlagen über den Sanierungsaufwand, die Wahl des Sanierungsverfahrens, die voraussichtlichen Kosten der Sanierung und die Fähigkeit zur Selbstregeneration eines Gebietes unter Einsatz der Instrumente des allgemeinen Städtebaurechts einschätzen lassen. Eine für die Praxis wesentliche Rechtsfolge der ortsüblichen Bekanntmachung des Einleitungsbeschlusses ist der Umstand, dass ab diesem Zeitpunkt § 15 BauGB (Zurückstellung von Baugesuchen) auf die Durchführung eines Vorhabens und auf die Beseitigung einer baulichen Anlage entsprechend anzuwenden ist. Das Anfertigen eines Abschlussberichtes über die Ergebnisse der vorbereitenden Untersuchung ist gesetzlich nicht mehr vorgesehen, aus Gründen der Beweissicherung und der Dokumentation jedoch sinnvoll.

Förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes

Soweit nach dem Ergebnis der vorbereitenden Untersuchungen die Notwendigkeit der Sanierung bejaht wird, liegen materiell-rechtlich die Voraussetzungen zur förmlichen Festlegung des Sanierungsgebietes vor. Ob die Voraussetzungen für den Erlass einer Sanierungssatzung vorliegen, ist durch einen Subsumtionsvorgang und nicht im Wege der Abwägung zu ermitteln. Demgegenüber hat die Abgrenzung des Sanierungsgebietes aufgrund einer Abwägung zu erfolgen. Das Sanierungsgebiet ist so zu begrenzen, dass sich die Sanierung zweckmäßig durchführen lässt. Neben dem Zweckmäßigkeitsgebot steht der Gemeinde jedoch im Hinblick auf die Gebietsabgrenzung ein planerischer Gestaltungsspielraum zu. Die Gemeinde beschließt die förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets als Satzung (**Sanierungssatzung**).

Die Beschlussfassung zur Sanierungssatzung fällt in die Zuständigkeit des Gemeinderates, sie stellt den zweiten formalen Akt innerhalb des Sanierungsverfahrens dar. An den Inhalt der Sanierungssatzung sind bestimmte formelle und materielle Voraussetzungen geknüpft. Hierzu zählen insbesondere die eindeutige Bezeichnung des Gebiets, die Verfahrenswahl (klassisches oder vereinfachtes Verfahren), Aussagen zur Genehmigungspflicht und zum Inkrafttreten sowie die entsprechende Ausfertigung der Satzung. Aussagen zu den Zielen und Zwecken der Sanierung sind regelmäßig nicht Bestandteil der Sanierungssatzung. Die Sanierungsziele müssen zum Zeitpunkt des Erlasses der Sanierungssatzung auch noch nicht konkret sein, erlangen jedoch bei anstehenden Genehmigungen nach § 145 Baugesetzbuch Bedeutung.

Übersicht 2

Ablauf der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme	
Erste Stufe der Sanierung:	
<i>Einheitliche Vorbereitung</i>	
<ul style="list-style-type: none">• vorbereitende Untersuchungen (§§ 140 Nr. 1; 141 BauGB)• förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes (§§ 140 Nr. 2; 142; 143 BauGB)• Bestimmung der Ziele und Zwecke der Sanierung (§§ 140 Nr. 3; 145; 146 BauGB)• städtebauliche Planung (§ 140 Nr. 4 BauGB)• Erörterung der beabsichtigten Sanierung (§ 140 Nr. 5)• Erarbeitung und Fortschreibung des Sozialplans (§ 140 Nr. 6)• einzelne Ordnungs- und Baumaßnahmen vor förmlicher Festlegung (§ 140 Nr. 7 BauGB)	
Zweite Stufe der Sanierung:	
<i>Zügige Durchführung</i>	
<ul style="list-style-type: none">• Ausübung des Vorkaufsrechts (§ 24 BauGB)• Beteiligung und Mitwirkung Sanierungsbetroffener (§§ 137-139 BauGB)• Genehmigungsverfahren (§§ 144; 145 BauGB)• Konkretisierung der Sanierungsziele (§ 145 Absatz 2 BauGB)• Ordnungsmaßnahmen (§§ 146; 147 BauGB)• Baumaßnahmen (§§ 146; 148 BauGB)• Kosten- und Finanzierungsübersicht (§ 149 BauGB)• Ablösung von Ausgleichsbeträgen (§§ 154 Absatz 3; 155 BauGB)• Einsatz von Sanierungsbeauftragten und -trägern (§§157 ff. BauGB)• Einsatz von Städtebauförderungsmitteln (§§ 164a; 164b BauGB)• Sozialplanverfahren (§ 180 BauGB)• Aufhebung von Miet- und Pachtverhältnissen (§§ 182 ff. BauGB)	
Dritte Stufe der Sanierung:	
<i>Abschluss der Sanierung</i>	
<ul style="list-style-type: none">• Aufhebungssatzung (§ 162 BauGB)• Abgeschlossenheitserklärung (§ 163 BauGB)• Erhebung von Ausgleichsbeträgen (§§ 154; 155 BauGB)• Abrechnung der Sanierungsmaßnahme	

Bestimmung der Ziele und Zwecke der Sanierung

Die Ziele und Zwecke der Sanierung sind nicht Inhalt der Sanierungssatzung, sondern eigenständiger, die Sanierungssatzung ergänzender Teil (sogenanntes **Sanierungskonzept**). Der Gesetzgeber hat für das Sanierungskonzept keinen eigenständigen, förmlichen Beschluss durch die Gemeinde vorgesehen. In der Praxis ist ein Beschluss durch die Gemeinde gleichwohl sinnvoll, da das Sanierungskonzept eine Entscheidungsgrundlage eigener Art darstellt und bei der Genehmigung nach § 145 Absatz 2 BauGB heranzuziehen ist. In formaler Hinsicht liegt die Besonderheit des Sanierungskonzepts darin, dass eine Änderung beziehungsweise Konkretisierung der Ziele und Zwecke der Sanierung grundsätzlich nicht zugleich einer Satzungsänderung bedarf.

Der Gesetzgeber hat damit dem Umstand Rechnung getragen, dass zu Beginn der Sanierung die Sanierungsziele und –zwecke lediglich allgemein auf eine Verbesserung oder Umgestaltung des Sanierungsgebietes ausgerichtet zu sein brauchen. In der Anfangsphase eines Sanierungsverfahrens dürfen keine zu hohen Anforderungen an die Konkretisierung der Sanierungsziele gestellt werden. Erst im Laufe des Verfahrens müssen sich die Sanierungsziele zunehmend konkretisieren und verdichten.

Städtebauliche Planung

Die städtebauliche Planung im Sinne des Sanierungsrechts umfasst, ebenso wie die Bestimmung der Ziele und Zwecke der Sanierung, in zeitlicher Hinsicht die gesamte Sanierung. Sie setzt mit der Bekanntgabe des Beschlusses über den Beginn der vorbereitenden Untersuchungen ein und endet mit dem Abschluss der Sanierung. Die städtebauliche Planung hat im Rahmen der Gesamtplanung der Sanierung vor allem die Aufgabe, die Verbesserung beziehungsweise Neuordnung des Sanierungsgebietes städtebaulich vorzubereiten und zu lenken. Die städtebauliche Planung ist entsprechend den Zielen und Zwecken der Sanierung zu entwickeln. In ihr manifestieren sich in der Regel die Ziele und Zwecke der Sanierung im Hinblick auf die betroffenen Teilflächen des Sanierungsgebietes. Das Gesetz enthält keine Regelung darüber, **welche bestimmte Planungsart** als städtebauliche Planung im Sinne des Sanierungsrechts in Betracht kommt. Beispielhaft wird die Bauleitplanung und die städtebauliche Rahmenplanung als für die Sanierungspraxis besonders wichtige Planungsform genannt. Das Gesetz lässt insbesondere auch offen, zu welchem Zeitpunkt und für welche Gebiete jeweils eine besondere städtebauliche Planungsart erforderlich ist. Zur Zeit seiner Entstehung war das städtebauliche Sanierungsrecht von der Vorstellung geprägt, dass es für das Sanierungsgebiet grundsätzlich einer qualifizierten Bebauungsplanung bedürfe. Dieses gesetzgeberische Konzept war von der ursprünglich stark prägenden Vorstellung der städtebaulichen Sanierung als eine „Neuordnungssanierung“ bis hin zur sogenannten „Flächensanierung“ zu verstehen. Von dieser Vorstellung haben sowohl der Gesetzgeber als auch die Gemeinden mittlerweile Abstand genommen. Aus heutiger Sicht ist die behutsame Stadterneuerung in den Vordergrund der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen getreten. Gleichwohl können im Einzelfall Bebauungspläne erforderlich werden, insbesondere wenn die Sanierungskonzepte eine Nachverdichtung zum Ziel haben für die kein Baurecht besteht.

Erörterung der beabsichtigten Sanierung

Die Erörterung der beabsichtigten Sanierung als Teil der Planung der städtebaulichen Gesamtmaßnahme ist für alle Phasen der Sanierung von Bedeutung. Die Erörterung der Sanierung beginnt in der Phase der vorbereitenden Untersuchungen und setzt sich nach förmlicher Festlegung bis zur Aufhebung der Sanierungssatzung fort. Die Erörterung ist im Sanierungsrecht insbesondere über die Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen sowie über die Beteiligung und Mitwirkung öffentlicher Aufgabenträger näher ausgestaltet.

Erarbeitung und Fortschreibung des Sozialplans

Wirken sich Bebauungspläne, städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen oder Stadtumbaumaßnahmen voraussichtlich nachteilig auf die persönlichen Lebensumstände der in dem Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen aus, soll die Gemeinde Vorstellungen entwickeln und mit den Betroffenen erörtern, wie diese Auswirkungen möglichst vermieden oder gemildert werden können. Hierzu zählen insbesondere Hilfsmaßnahmen beim Wohnungs- und Arbeitsplatzwechsel sowie beim Umzug von Betrieben. Die Regelung zum Sozialplan ist als Soll-Vorschrift ausgestaltet, das heißt es besteht die grundsätzliche Verpflichtung der Gemeinde zur Aufstellung eines Sozialplans, sofern sich die beabsichtigten städtebaulichen Maßnahmen voraussichtlich nachteilig auf die persönlichen Lebensumstände der im Gebiet lebenden und arbeitenden Menschen auswirken. Es bedarf folglich einer Prognose der Gemeinde im Hinblick auf die subjektive, individuelle Betroffenheit der im Gebiet wohnenden und arbeitenden Menschen. Prüfungsmaßstab zur Aufstellung des Sozialplans sind bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen in erster Linie die Ergebnisse der vorbereitenden Untersuchungen.

Sofern die Gemeinde hiernach zu dem Ergebnis gelangt, dass die beabsichtigte Sanierung voraussichtlich zu nachteiligen Auswirkungen für die Betroffenen führen wird, hat sie die Verpflichtung zur Aufstellung eines Sozialplans. Sind dagegen nachteilige Auswirkungen auf die Betroffenen nicht zu erwarten, besteht keine Verpflichtung zur Aufstellung des Sozialplans.

Ordnungs- und Baumaßnahmen vor förmlicher Festlegung

Bereits vor förmlicher Festlegung können einzelne **Ordnungs- und Baumaßnahmen** durchgeführt werden. Eine entsprechend vorgezogene Durchführung einzelner Maßnahmen in Gebieten, in den die vorbereitenden Untersuchungen noch nicht abgeschlossen sind, kann im Einzelfall dazu beitragen, negative Entwicklungen in dem Untersuchungsgebiet aufzufangen und die angestrebte Verbesserung der städtebaulichen Verhältnisse rascher in Gang zu setzen.

Bebauungsplan – Abgrenzung zum Sanierungsrecht

Wie eingangs dargestellt gehört der Bebauungsplan zu den Instrumenten des Allgemeinen Städtebaurechts. Der Bebauungsplan wird von der Gemeinde in Eigenverantwortung aufgestellt, **sobald** und **soweit** dies erforderlich ist. Der Bebauungsplan hat mit seinen Festsetzungen grundsätzlich dazu beizutragen, eine geordnete städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozial gerechte Bodennutzung zu gewährleisten. Dabei sind die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln. Als Satzung regelt er für jedermann rechtsverbindlich die Bodennutzung, insbesondere Art und Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die erforderlichen Erschließungsanlagen werden abschließend geregelt. Als Rechtssatzung trifft er jedoch keinerlei Aussagen zu seiner Umsetzung. Die Realisierung der festgesetzten Anlagen fällt in die Disposition des privaten Grundstückseigentümers, beziehungsweise bei öffentlichen Anlagen wie Erschließungsstraßen in die Haushaltshoheit des Gemeinderats.

Der wesentliche Unterschied des Bebauungsplans zur Sanierungssatzung liegt darin, dass die Sanierungssatzung kein detailliertes Planungskonzept voraussetzt. Vielmehr genügt für die förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets grundsätzlich die Feststellung städtebaulicher Missstände sowie die Darstellung der Ziele und Zwecke der Sanierung. Das Besondere Städtebaurecht sieht kein förmliches Aufstellungsverfahren, vergleichbar mit den Vorschriften für ein Bebauungsplanverfahren, vor. Sofern die Gemeinde einen Bebauungsplan für das Sanierungsgebiet oder Teile des Sanierungsgebiets für notwendig und erforderlich erachtet um die Ziele und Zwecke der Sanierung planungsrechtlich zu sichern, so kann die Aufstellung des Bebauungsplans auch nach weitgehender Durchführung der nach den Sanierungszielen vorgesehenen städtebaulichen Maßnahmen erfolgen.

Sanierungssatzung und Bebauungsplan sind gleichrangige und in ihrem Bestand nicht voneinander abhängige Rechtssätze. Daher sind Einwendungen Betroffener, die sich gegen die Planung richten, nur gegen den Bebauungsplan zu berücksichtigen und nicht gegen die Sanierungssatzung. Das bauleitplanerische Entwicklungsgebot gilt nicht im Sanierungsrecht. Die Sanierungssatzung ist nach den Tatbestandsvoraussetzungen des § 142 BauGB weder aus dem Flächennutzungsplan noch aus einem Bebauungsplan zu entwickeln. Ist die Sanierungssatzung ungültig, zieht das nicht die Ungültigkeit des Bebauungsplans nach sich, der zur Sicherung der Sanierungsziele aufgestellt worden ist.

Erhaltungssatzung – Abgrenzung zum Sanierungsrecht

Die Erhaltungssatzung ist, wie die städtebauliche Sanierungsmaßnahme, ein Instrument des Besonderen Städtebaurechts. Mit der Erhaltungssatzung erlässt die Gemeinde einen **Genehmigungsvorbehalt** für den Rückbau, die Änderung, die Nutzungsänderung und die Errichtung baulicher Anlagen. Der Genehmigungsvorbehalt ist unabhängig vom Bestehen einer Genehmigungs-, Zustimmungs- oder Anzeigepflicht nach anderen bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften. So ist eine Genehmigung für erhaltungsrelevante Vorhaben auch dann erforderlich, wenn diese bauordnungsrechtlich freigestellt sind. Insofern entfaltet eine Erhaltungssatzung analoge Rechtswirkungen wie die sanierungsrechtliche Genehmigungspflicht.

Auch die Erhaltungssatzung greift, wie das Sanierungsrecht, auf die „klassischen“ Instrumente des Allgemeinen Städtebaurechts zurück. Dies betrifft die Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB) ebenso wie Fragen der Entschädigung oder Übernahme (§§ 40 folgende BauGB). Der wesentliche Unterschied der Erhaltungssatzung zur Sanierungssatzung liegt einerseits darin, dass die Erhaltungssatzung keiner zeitlichen Begrenzung unterliegt. Andererseits erfordert der Erlass einer Erhaltungssatzung die Erarbeitung einer qualifizierten Beurteilungsgrundlage dessen, was erhaltenswert ist. Hierzu zählen insbesondere Aussagen zur städtebaulichen Gestalt und Qualität des Quartiers sowie zum Ortsbild, das durch bestimmte Gestaltungselemente der Bauwerke geprägt wird. Hierzu zählen zum Beispiel die Dachform, Dachneigung, Dachausbauten wie Gauben, Anordnung von Fenstern, so die Vertikal- oder Horizontalgliederung, Fenstergrößen in verschiedenen Etagen, Fensterformen wie Sprossenfenster oder ähnliches, die Gestaltung der Hauseingänge und anderes mehr. Dies setzt eine deutlich höhere Detaillierung voraus, als die grundsätzliche Feststellung städtebaulicher Missstände sowie die Darstellung der Ziele und Zwecke der Sanierung im Rahmen einer Sanierungssatzung.

Gestaltungssatzung – Abgrenzung zum Sanierungsrecht

Bei der Gestaltungssatzung handelt es sich nicht um ein Instrument des Städtebaurechts, sondern um eine besondere Satzung im übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden. Ermächtigungsgrundlage ist die Landesbauordnung für Baden-Württemberg (LBO). Der Landesgesetzgeber hat die Gemeinden dazu ermächtigt bestimmte baugestalterische Absichten für räumlich genau abgegrenzte Teile des Gemeindegebiets zu erlassen. Welche Bauvorschriften erlassen werden können ist abschließend in § 74 LBO geregelt. § 74 Absatz 1 LBO ermächtigt die Gemeinden örtliche Bauvorschriften zu erlassen über die Anforderungen an die äußere Gestaltung baulicher Anlagen, Werbeanlagen, Automaten, die Freiflächen der bebauten Grundstücke und Einfriedungen aller Art. Ziel und Zweck der Gestaltungssatzung ist die positive Bau- oder Gestaltungspflege durch die Gemeinde. Damit ist die Gemeinde nicht allein auf die Abwehr von Verunstaltungen beschränkt, sondern es können strengere optisch-ästhetische Maßstäbe angelegt werden. Des Weiteren ermächtigt § 74 Absatz 1 LBO die Gemeinden, in Ergänzung zum Denkmalschutzrecht und Städtebaurecht, örtliche Bauvorschriften zu erlassen zur Erhaltung schützenswerter Bauteile (Erhaltungsgebot) sowie zum Schutz bestimmter Bauten, Straßen, Plätze oder Ortsteile von geschichtlicher, von künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung (Platzbilder, Altstädte, Fußgängerbereiche).

Gestaltungssatzungen sind eigenständige Rechtsnormen ohne direkten Bezug zum Sanierungsrecht. Lediglich bei der Erarbeitung solcher Satzungen verweist die LBO auf die Verfahrensvorschriften des Allgemeinen Städtebaurechts. Auch können Gestaltungssatzungen graphisch mit Bebauungsplänen verbunden werden, bleiben allerdings auch dann eine eigenständige Satzung. Inhaltliche Querverbindungen können zwischen Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen hergestellt werden, insofern letztere häufig als qualifizierte Beurteilungsgrundlage für erstere herangezogen wird. Des Weiteren können Gestaltungssatzungen auf Sanierungskonzepten aufbauen, soweit im Einzelfall gestalterische Inhalte als mögliche Ziele des Sanierungsgebietes verfolgt werden.

Empfehlungen für die weitere Vorgehensweise

Der größte Vorteil der Sanierungssatzung liegt darin begründet, dass die sanierungsrechtliche Genehmigungspflicht eine umfassende Sicherung der gemeindlichen Maßnahmen darstellt. Darüber hinaus können die Ziele und Zwecke der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme mit angemessenem Aufwand entsprechend dem Fortschritt der Sanierung detailliert und konkretisiert werden. Die Fortschreibung des Sanierungskonzepts trägt somit dem Prozesscharakter des Verfahrens Rechnung. Als einzig möglicher Nachteil ist zu betrachten, dass die Sanierung nach (erfolgreicher) Durchführung ein zeitliches Ende findet.

In Bezug auf die Fortführung des Sanierungsverfahrens Heidelberg-Rohrbach ist als nächster Verfahrensschritt die Erarbeitung des Sanierungskonzeptes vorgesehen. Aufbauend auf den Ergebnissen der vorbereitenden Untersuchungen werden städtebauliche Leitlinien sowohl für öffentliche wie auch private Baumaßnahmen erarbeitet. Den städtebaulichen Leitlinien für den öffentlichen Raum kommen hierbei besondere Bedeutung zu, da die vorbereitenden Untersuchungen einen besonderen Sanierungsbedarf im öffentlichen Raum ergeben haben. Die städtebaulichen Leitlinien beinhalten Gestaltungsvorgaben für öffentliche Plätze, Straßen, Städteingänge, Spielplätze und sonstige öffentliche Freiflächen. Hierzu sollen Grundsätze erarbeitet werden, welche Materialien wie verwendet werden und welche gestalterischen Maßnahmen eingesetzt werden sollen. Hierzu gehören auch Aussagen zur Beleuchtung, zu Werbeanlagen, zum Stadtmobiliar, zu Straßen- und Platzmaterialien sowie ein Parkierungskonzept.

Im Rahmen der Sanierungsmaßnahme ist verstärkt mit privaten Baumaßnahmen zu rechnen. Da alle Baumaßnahmen, auch wenn sie nach Landesbauordnung nicht genehmigungspflichtig sind, zur sanierungsrechtlichen Genehmigung vorgelegt werden müssen, sind städtebauliche Leitlinien auch für die privaten Maßnahmen erforderlich. Nur so kann eine Beurteilungsgrundlage geschaffen werden, ob die Maßnahmen den Sanierungszielen entsprechen oder eventuell widersprechen. Die Leitlinien betreffen alle Fragen der Gestaltung, des einzusetzenden Materials, des Anschlusses an öffentliche Flächen, Werbung, Parkierung und ähnliches. Auf dieser Grundlage können dann mit Bauherren und Architekten Betreuungsgespräche geführt werden, um die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens herbeizuführen beziehungsweise zur Gewährung von Zuschüssen.

In der zweiten Stufe des Sanierungsverfahrens ist die zügige Durchführung der Maßnahmen und die Zielerreichung zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen. Dies entspricht dem Prozesscharakter der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme. Im Rahmen der Evaluierung ist daher auch vor Abschluss der Sanierung, insbesondere vor dem Inkrafttreten der Aufhebungssatzung darüber zu entscheiden, welche Ziele erreicht wurden und ob und wie diese dauerhaft gesichert werden sollen.

gez.

Prof. Dr. Raban von der Malsburg