

IV. Wie funktioniert die Stadt- und Dorferneuerung und wie wirkt der Bürger dabei mit?

1. Die Erhaltung und Erneuerung von Städten und Dörfern als Aufgabe des Städtebaus

1.1 Stadt- und Dorferneuerung und Städtebaurecht

In den zurückliegenden zwei Jahrzehnten sind in vielen Dörfern und Städten durch Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung große funktionelle und gestalterische Verbesserungen erreicht worden. In den neuen Bundesländern ist auf diesem Gebiet noch ein großer Nachholbedarf vorhanden. Von großer Bedeutung ist daher auch in Zukunft das besondere Instrumentarium für die städtebauliche Erneuerung von Städten und Dörfern. Neben der nach wie vor bestehenden Notwendigkeit zur Ausweisung auch neuer Baugebiete bleibt die städtebauliche Erneuerung als so genannte Innenentwicklung der Gemeinden eine herausragende Daueraufgabe. Vorhandene, insbesondere historisch wertvolle Bausubstanz ist nach Möglichkeit zu erhalten und zu erneuern. An die Stelle von Rück- und Neubau ist vorwiegend das Bemühen um eine erhaltende Erneuerung getreten, die stärker bewohnerorientiert und unter Berücksichtigung gewachsener Strukturen vorgeht. In den neuen Bundesländern liegen noch große Aufgaben auf den „klassischen“ Feldern der Stadt- und Dorferneuerung in den Ortskernen und älteren Wohngebieten. In den alten Ländern werden sich die Akzente weiter in die Richtung der neueren städtebaulichen Aufgaben verschieben, die sich vor allem aus Umweltschutzaspekten und infolge des

wirtschaftlichen und technologischen Wandels ergeben: So z.B. wird das Problem der Sanierung sogenannter „Altlasten“ (Bodenverunreinigungen), die Wiedernutzbarmachung von „innerstädtischen Brachflächen“ und ehemaliger militärischer Anlagen oder das „Rückbauen“ funktionslos gewordener Anlagen sowie die Renaturierung von Naturelementen (Bachläufen, Uferzonen etc.) auch zunehmende Bedeutung in der Stadt- und Dorferneuerung erhalten.

Das BauGB stellt für die Bewältigung dieser Aufgaben wichtige Instrumente bereit:

- Bei der Bauleitplanung sind die Erhaltung, Erneuerung und Fortentwicklung vorhandener Ortsteile zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 5 Nr. 4). Dadurch wird die Bedeutung der gewachsenen Strukturen für die Stadt- und Dorfentwicklung besonders herausgestellt.
- Zu berücksichtigen sind in der Bauleitplanung weiter die erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer und städtebaulicher Bedeutung sowie die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege (§ 1 Abs. 5 Nr. 5).
- In den Flächennutzungsplan sollen u. a. denkmalgeschützte Mehrheiten von baulichen Anlagen (Ensembles), in den Bebauungsplan auch Einzeldenkmäler übernommen werden.

Neben diesen allgemeinen in der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Regelungen zur Erhaltung ist das Zweite Kapitel des Gesetzes mit dem Titel „Besonderes Städtebaurecht“ auch nach der Wiederauf-

nahme der Regelungen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme überwiegend dem Erneuerungs- und Erhaltungsrecht gewidmet. Allerdings kann das BauGB allein nicht alles für die städtebauliche Erneuerung leisten. Andere wichtige Aspekte der Erhaltung und Erneuerung von Städten und Dörfern werden durch die Regelungen anderer Gesetze abgedeckt: Hervorzuheben sind die Denkmalschutzgesetze der Länder, das Bundes-Immissionsschutzgesetz, das Steuerrecht, das Naturschutzrecht, die Bauordnungen der Länder. Von wesentlicher Bedeutung ist auch, welche Förder- und Finanzmittel den Gemeinden für die Stadt- und Dorferneuerung zur Verfügung stehen (§§ 164a und 164b).

1.2 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Für städtebauliche Erneuerungsmaßnahmen stellt das BauGB das so genannte Sanierungsrecht zur Verfügung.

Sanierungsmaßnahmen sind gekennzeichnet durch:

- Den *Gebietsbezug*: Es darf sich nicht nur um einzelne punktuelle Erneuerungsmaßnahmen handeln.

Das Vorliegen *städttebaulicher Missstände*: Solche Missstände liegen vor, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder die Sicherheit der dort Wohnenden oder Arbeitenden nicht entspricht. Sie können daneben in einer Funktionsschwäche des Gebiets (z.B. in Bezug auf die Verkehrssituation, die Ausstattung des Gebiets mit Grünflächen, Gemeinbedarfsanlagen etc.) bestehen. In diesem Rahmen ha-

ben städtebauliche Aufgaben, wie Aufbereitung brachliegender Gewerbeflächen und ehemaliger militärischer Areale, baulicher Bereiche, Umwidmung nicht mehr benötigter Bauflächen, Maßnahmen des Bodenschutzes, des Lärmschutzes, der Standortsicherung von Betrieben in so genannten Gemengelagen, an Bedeutung gewonnen.

- Öffentliches Interesse an *einheitlicher Vorbereitung und zügiger Durchführung*: Diese ist wegen der Komplexität der Maßnahmen erforderlich und liegt grundsätzlich in der Hand der Gemeinde.

Die Konzeption der Sanierung als eine gebietsbezogene Gesamtmaßnahme hat sich in der Praxis bewährt. Insbesondere wenn *öffentliche Fördermittel* bereitgestellt werden, ermöglicht die Sanierung eine Stadterneuerung „aus einem Guss“. Auf die Bereitstellung bestimmter Finanz- und Fördermittel kommt es für den Einsatz des Sanierungsrechts nicht an. Das Sanierungsrecht erlaubt es, ganz unterschiedliche Förderprogramme und Finanzierungswege unter einem einheitlichen Dach zu bündeln.

Mit Sanierungsmaßnahmen sollen folgende *Ziele* verfolgt werden:

- Entwicklung der baulichen Struktur nach sozialen, hygienischen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen,
- Unterstützung der Verbesserung der Wirtschafts- und Agrarstruktur,
- Anpassung der Siedlungsstruktur an die Erfordernisse des Umweltschutzes, an die Anforderungen an gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen und an die Bevölkerungsentwicklung,

Ablauf einer

Vorbereitung

(ist Aufgabe der Gemeinde)

- vorbereitende Untersuchungen
- förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets
- Bestimmung der Ziele und Zwecke der Sanierung
- Städtebauliche Planung; Bauleitplanung oder Rahmenplanung, soweit für die Sanierung erforderlich
- Erörterung der beabsichtigten Sanierung
- Erarbeitung und Fortschreibung des Sozialplans
- Einzelne Ordnungs- und Baumaßnahmen, die vor einer förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets durchgeführt werden.



Ordnungsmaßnahmen

(sind Aufgabe der Gemeinde)

- Bodenordnung einschließlich des Erwerbs von Grundstücken
- Umzug von Bewohnern und Betrieben
- Freilegung von Grundstücken
- Herstellung und Änderung von Erschließungsanlagen
- Maßnahmen, die notwendig sind, damit die Baumaßnahmen durchgeführt werden können
- Bereitstellung von zugeordneten Ausgleichsflächen und Durchführung von zugeordneten Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft

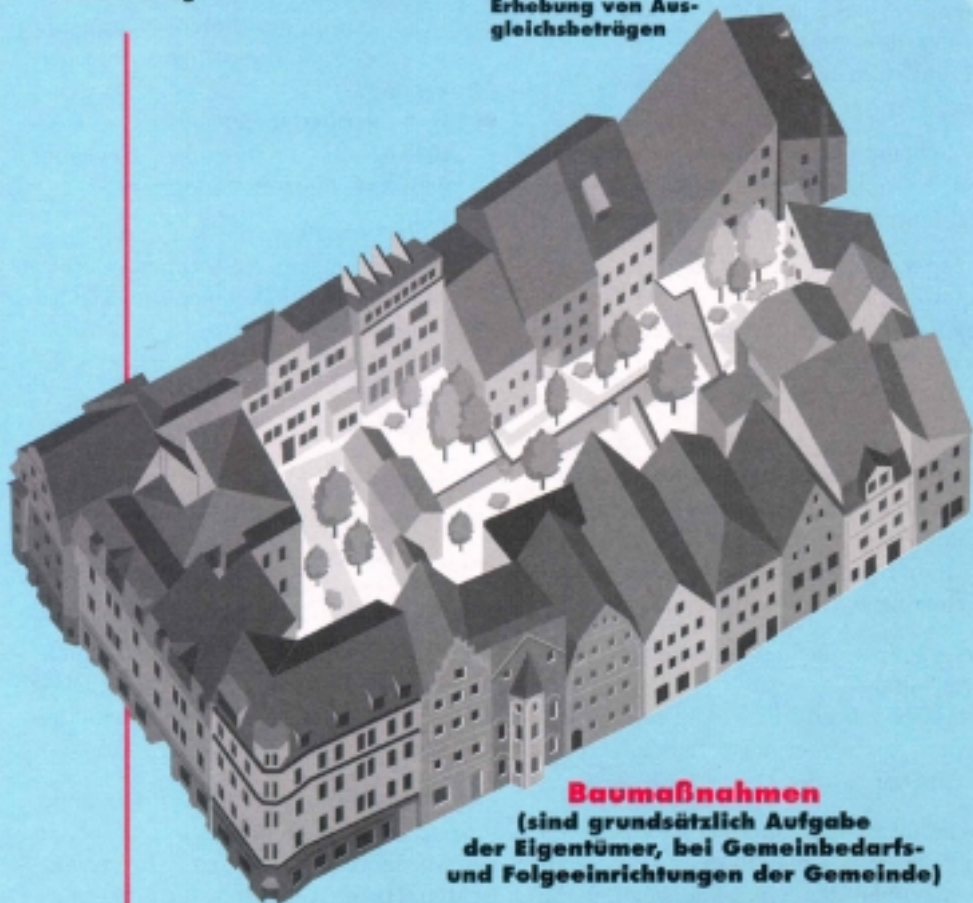
Sanierungsmaßnahme

Durchführung

- Ordnungsmaßnahmen
- Baumaßnahmen
- fortlaufende Aufgaben aus der Vorbereitung

Abschluß

- Aufhebung der Satzung zur Gebietsfestlegung
- Förderungs- und beitragsrechtliche Abrechnung. Erhebung von Ausgleichsbeträgen



Baumaßnahmen

(sind grundsätzlich Aufgabe der Eigentümer, bei Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen der Gemeinde)

- Modernisierung und Instandsetzung
- Neubebauung und Ersatzbauten
- Errichtung und Änderung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen
- Verlagerung oder Änderung von Betrieben
- Maßnahmen zum Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft auf den jeweiligen Grundstücken

- Erhaltung, Erneuerung und Entwicklung vorhandener Ortsteile, Verbesserung der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes, Berücksichtigung der Belange des Denkmalschutzes.

Der Ablauf einer Sanierungsmaßnahme gliedert sich in drei Abschnitte: Vorbereitung, Durchführung und Abschluss.

Von wesentlicher Bedeutung für den gesamten Sanierungsablauf ist die Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen. Die hierfür bestehenden Regelungen werden noch besonders dargestellt.

Im Sanierungsgebiet steht der Gemeinde ein besonderes rechtliches Instrumentarium zur Steuerung der Entwicklung im Sinne der Sanierungsziele zur Verfügung. Das BauGB unterscheidet dabei zwei unterschiedliche Vorgehensweisen:

- das „vereinfachte Sanierungsverfahren“ und
- das Verfahren unter Anwendung besonderer sanierungsrechtlicher Vorschriften.

Vereinfachtes Sanierungsverfahren

Die Gemeinde schließt bei der Beschlussfassung über die Sanierungssatzung die Anwendung der besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften aus, wenn diese für die Durchführung der Sanierung nicht erforderlich sind und die Durchführung der Sanierung hierdurch voraussichtlich nicht erschwert wird.

Mit dieser Entscheidung für das „vereinfachte Sanierungsverfahren“ verbleiben der Gemeinde folgende sanierungsrechtliche Steuerungsinstrumente:

- Im Sanierungsgebiet steht der Gemeinde ein gesetzliches Vorkaufsrecht beim Kauf von Grundstücken zu.

- Im Sanierungsgebiet kann ein Grundstück in bestimmten Fällen auch zugunsten eines Sanierungsträgers enteignet werden.
- Im Sanierungsgebiet besteht grundsätzlich ein umfassender *Genehmigungsvorbehalt* unter anderem
 - für Vorhaben, die die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Ziel haben;
 - für den Rückbau baulicher Anlagen;
 - für die Teilung von Grundstücken;
 - für den Abschluss und die Verlängerung längerfristiger schuldrechtlicher Nutzungsverträge an Grundstücken;
 - für die Veräußerung von Grundstücken sowie für die Veräußerung und Bestellung von Erbbaurechten;
 - für die Belastung von Grundstücken mit Hypotheken, Grundschulden etc.

Die Gemeinde kann aber auf den sanierungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt von vornherein ganz oder teilweise verzichten. Hat die Gemeinde die sanierungsrechtliche Genehmigungspflicht für die zuletzt genannten Rechtsvorgänge (§ 144 Abs. 2 BauGB) ausgeschlossen, wird für die Grundstücke im Sanierungsgebiet auch kein *Sanierungsvermerk* im Grundbuch eingetragen. Der Gemeinde und den Bürgern bleibt in einem derartigen Fall unnötiger Verwaltungsaufwand erspart.

Soweit im Sanierungsgebiet Erschließungsmaßnahmen durchgeführt werden, werden die Grundstückseigentümer im „vereinfachten Sanierungsverfahren“ nach den allgemeinen Vorschriften an den Erschließungskosten beteiligt.

Sanierung unter Anwendung der besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften

Wird die Sanierung im so genannten „klassischen Verfahren“ durchgeführt, so bestehen wie beim „vereinfachten Sanierungsverfahren“ im Sanierungsgebiet

- ein gesetzliches Vorkaufsrecht der Gemeinde,
- die Möglichkeit der Enteignung in bestimmten Fällen auch zugunsten eines Sanierungsträgers sowie
- eine umfassende sanierungsrechtliche Genehmigungspflicht für Vorhaben und Rechtsvorgänge (einschließlich Teilung).

Anders als beim „vereinfachten Sanierungsverfahren“ kann die Gemeinde diese Genehmigungspflicht hier weder ganz noch teilweise ausschließen.

Damit sie auch für den allgemeinen Geschäftsverkehr erkennbar wird, erhalten die betroffenen Grundstücke des Sanierungsgebiets im Grundbuch einen so genannten *Sanierungsvermerk*.

Neben diesen besonderen Genehmigungsvorbehalten bestehen für Sanierungsgebiete nach dem „klassischen Verfahren“ Sonderregelungen für die Behandlung der Grundstückswerte und -preise. Diese Regelungen sind letztlich darauf gerichtet, die Vorbereitung und Durchführung der Sanierung im Hinblick auf die Bodenwertverhältnisse zu erleichtern und einen Beitrag zur Finanzierung der Sanierungsmaßnahme zu leisten:

- *Erhebung von Ausgleichsbeträgen:* Nach Abschluss der Sanierung ist von den Grundstückseigentümern im Sanierungsgebiet ein Ausgleichsbetrag zu

erheben; dafür werden in diesem Verfahren aber keine Beiträge für die Herstellung, Erweiterung oder Verbesserung von Erschließungsanlagen im Sinne des §127 Abs.2 BauGB im Sanierungsgebiet erhoben. Das Gleiche gilt für Kostenerstattungsbeträge in Bezug auf Ausgleichsflächen und Ausgleichsmaßnahmen, die den im Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücken zugeordnet sind.

Der Ausgleichsbetrag entspricht der durch die Sanierung bedingten Bodenwerterhöhung des jeweiligen Grundstücks unter Anrechnung entsprechender vom Pflichtigen bereits erbrachter Beträge; er kann unter bestimmten Voraussetzungen vor Abschluss der Sanierung abgelöst, aber auch von der Gemeinde vorzeitig festgesetzt werden. Auf Antrag ist der Ausgleichsbetrag in ein Tilgungsdarlehen umzuwandeln. Voraussetzung ist aber, dass dem Eigentümer die Zahlung des Ausgleichsbetrags bei Fälligkeit nicht „zugemutet“ werden kann. Von der Ausgleichsbetrags'erhebung kann unter bestimmten Voraussetzungen abgesehen werden, z.B. wenn die sanierungsbedingten Bodenwerterhöhungen nur geringfügig sind und der Verwaltungsaufwand für ihre Erhebung in keinem Verhältnis zu den möglichen Einnahmen stehen würde.

Wird in dem Sanierungsgebiet eine Umlegung durchgeführt, so wird die sanierungsbedingte Werterhöhung im Übrigen bereits im Umlegungsverfahren „in Rechnung“ gestellt, so dass eine spätere Ausgleichsbetrags'erhebung entfällt.

- *Ausschluss sanierungsbedingter Wert-erhöhungen bei Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen:*

Bei Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen (z.B. bei Enteignungen) sowie beim Erwerb von Grundstücken durch die Gemeinde, den Sanierungs- und bestimmte Bedarfsträger darf die sanierungsbedingte Grundstückswert-erhöhung grundsätzlich nicht berücksichtigt werden. Nur die vom Eigentümer durch eigene Aufwendungen zulässigerweise selbst bewirkten Wert-erhöhungen sind anzurechnen.

- *Grundstückspreisprüfung im Sanie-rungsgebiet:*

Die Genehmigung des Verkaufs eines Grundstücks muss versagt werden, wenn der vereinbarte Gegenwert (Kaufpreis) sanierungsbedingte Wert-erhöhungen enthält, die nicht vom Eigentümer durch eigene Aufwendun-gen zulässigerweise bewirkt wurden; Entsprechendes gilt bei Bestellung oder Veräußerung eines Erbbaurechts.

1.3 Erhaltungssatzung

Neben dem städtebaulichen Sanierungs-recht bietet das BauGB als weiteres recht-liches Instrument für die Stadterhaltung und Stadterneuerung die *Erhaltungssat-zung* an. Durch Satzung können die Ge-meinden Gebiete bezeichnen, in denen sie besondere städtebauliche Erhaltungsziele verfolgen:

- *Erhaltung der städtebaulichen Eigen-art eines Gebiets aufgrund seiner städ-tebaulichen Gestalt:*

Solche Gebiete liegen vor, wenn ein-zelne oder mehrere bauliche Anlagen in besonderer Weise das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild

prägen. Denkbar ist auch, dass solche baulichen Anlagen in anderer Weise von städtebaulicher, z.B. geschichtli-cher oder künstlerischer Bedeutung sind. Als Beispiele können typische Altstadtbereiche mit städtebaulich wertvoller Bausubstanz dienen, aber auch erhaltenswerte dörfliche Gebäudegruppen.

- *Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung eines Gebiets aus besonderen städtebaulichen Gründen:*

Dieses Erhaltungsziel kann etwa in Ge-bieten verfolgt werden, in denen die an-sässige Wohnbevölkerung durch eine zu aufwendige Wohnungsmodernisie-rung verdrängt werden könnte. Mit dem Genehmigungsvorbehalt sollen die aus Verdrängungsprozessen erwachsenden nachteiligen städtebaulichen Folgen – sei es im Gebiet, sei es anderswo in der Gemeinde – verhindert werden. Häufig wird im Zusammen-hang mit diesem Erhaltungsziel auch von „Milieuschutz-Satzungen“ gespro-chen.

- *Sicherung der Sozialverträglichkeit von städtebaulichen Umstrukturierun-gen:*

Hier geht es um eine von vornherein zeitlich begrenzte Maßnahme der so-zialen Absicherung von tiefgreifenden städtebaulichen Umstrukturierungen. Eine solche Maßnahme muss so durch-geführt werden, dass die Belange der dort wohnenden und arbeitenden Be-völkerung bei ihrer Umsetzung weitge-hend berücksichtigt werden. Auf jeden Fall ist ein *Sozialplan* aufzustellen, der gewährleistet, dass die Verwirklichung der Maßnahme sozialverträglich ab-läuft.

Mit der Festlegung derartiger Erhaltungsgebiete entsteht ein besonderes *Genehmigungserfordernis* für den Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen. Zum Teil – in den Fällen der Satzung zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart eines Gebiets aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt – ist auch die Errichtung baulicher Anlagen genehmigungsbedürftig.

In den Fällen einer Satzung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (Milieuschutzsatzung) ist auch die Begründung von Wohnungs- und Teileigentum an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, genehmigungspflichtig, wenn die Landesregierung dies in einer – auf fünf Jahre befristeten – Rechtsverordnung bestimmt hat. Das Baugesetzbuch regelt gleichzeitig die Fälle, in denen ggf. die Genehmigung zu erteilen ist. Dies betrifft u.a. die Fälle,

- in denen Wohnungs- bzw. Teileigentum zum Zwecke der Veräußerung an die Mieter (innerhalb von sieben Jahren) begründet werden soll,
- Wohnungs- bzw. Teileigentum zur eigenen Nutzung an Familienangehörige des Eigentümers veräußert werden soll, oder
- das Grundstück zu einem Nachlass gehört und Wohnungs- bzw. Teileigentum zugunsten von Miterben oder Vermächtnisnehmern begründet werden soll.

Darüber hinaus ist im Baugesetzbuch klar gestellt, dass in Gebieten einer Milieuschutzsatzung Änderungen einer baulichen Anlage (z. B. Modernisierungen) zu genehmigen sind, wenn diese der Herstellung

des zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung bauordnungsrechtlicher Mindestanforderungen dienen.

Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn das Vorhaben die jeweils im Gesetz aufgeführten Versagungsgründe erfüllt. Dies ist bei einem Rückbauantrag in einem Erhaltungsgebiet zur Wahrung der Stadtgestalt dann der Fall, wenn die bauliche Anlage, die abgebrochen werden soll, allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt. Dem steht gleich, wenn das Gebäude von städtebaulicher oder künstlerischer Bedeutung ist.

Insgesamt ist das Instrument der Erhaltungssatzung nach dem BauGB somit zweistufig ausgestaltet: Auf der ersten Stufe wird durch die Gebietsatzung lediglich der besondere Genehmigungsvorbehalt geschaffen; die zweite Stufe wird betreten, wenn der Eigentümer eines Grundstücks in dem Gebiet einen konkreten Antrag auf Rückbau, Änderung oder Nutzungsänderung oder in den genannten Fällen auf Errichtung einer baulichen Anlage stellt.

Auf dieser zweiten Stufe stellt sich im Falle einer Versagung auch die Frage von eventuellen *Entschädigungsansprüchen*: Möglicherweise kann der Eigentümer geltend machen, dass ihm bei Versagung der beantragten Genehmigung wirtschaftlich nicht mehr zugemutet werden kann, das Grundstück zu behalten oder es in der bisherigen oder einer anderen zulässigen Art zu nutzen. Für diesen Fall sieht das BauGB unterschiedliche Rechtsfolgen vor: Handelt es sich um eine so genannte Milieuschutzsatzung oder um eine Satzung zur

Sicherung der Sozialverträglichkeit von städtebaulichen Umstrukturierungen, dann muss die Gemeinde die beantragte Genehmigung erteilen. In diesem Fall müssen die Erhaltungsziele zurückstehen. Handelt es sich um eine Erhaltungssatzung zum Schutze der städtebaulichen Gestalt des Gebiets, darf die Gemeinde auch im Falle der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit die beantragte Genehmigung versagen. Sie muss dann aber auf Verlangen des Eigentümers das Grundstück übernehmen und ihn entschädigen.

Die städtebaulichen Erhaltungssatzungen haben sich in der Praxis bewährt. Häufig werden sie von den Gemeinden mit Gestaltungssatzungen nach dem Bauordnungsrecht der Länder kombiniert.

1.4 Die städtebaulichen Gebote

Im Regelfall begnügen sich die Gemeinden damit, durch die Bauleitplanung einen Rahmen für das städtebauliche Geschehen zu setzen. Die Realisierung der einzelnen städtebaulichen Maßnahmen bleibt den privaten Eigentümern und Investoren überlassen, sieht man von den Fällen der Errichtung von öffentlichen Infrastruktureinrichtungen ab. Andererseits gibt es aber gelegentlich Situationen, in denen ein öffentliches Interesse an der möglichst schnellen Verwirklichung städtebaulicher Zielvorgaben besteht. Für diese Fälle stellt das BauGB die so genannten städtebaulichen Gebote bereit.

Da ein Gebot die Eigentums- und Handlungsfreiheit des Eigentümers berührt, hängt seine Anordnung von einer Reihe von allgemein für alle Gebote geltenden *Voraussetzungen* ab; u.a. ist Folgendes zu beachten:

- Gebote dürfen nur angeordnet werden, wenn die alsbaldige Durchführung der Maßnahme aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist.
- Die Anordnung eines Gebots soll zuvor mit den Betroffenen erörtert werden. Dabei sollen im Rahmen der Möglichkeiten die Nutzungsberechtigten beraten werden, wie die Maßnahme durchgeführt werden kann und welche Finanzierungsmöglichkeiten aus öffentlichen Kassen bestehen.
- Die Gebote müssen hinreichend bestimmt werden.

Insgesamt werden Gebote immer nur als „letztes Mittel“ in Betracht kommen. Sie werden daher von den Gemeinden auch nur selten angewandt. Sie erweisen sich in der Praxis aber dann als wirksam, wenn zugleich Fördermittel angeboten werden können. Die Vorschriften über die städtebaulichen Gebote sehen vor, dass die betroffenen Eigentümer für Vermögensnachteile oder bei wirtschaftlicher Unzumutbarkeit eine Entschädigung erhalten.

Im Einzelnen gibt es folgende Gebote:

- Das *Baugebot*: Die Gemeinde kann mit dem Baugebot einen Eigentümer verpflichten, sein Grundstück innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist so zu bebauen, wie der Bebauungsplan es vorsieht. Der Eigentümer kann auch verpflichtet werden, ein schon vorhandenes Gebäude oder sonstige bauliche Anlagen den Festsetzungen eines Bebauungsplans anzupassen. Grundsätzlich ist also Voraussetzung für die Anordnung eines Baugebots das Vorliegen eines Bebauungsplans. Aber auch in den so genannten unbeplanten Innenbereichen nach § 34 BauGB kann

ein Baugebot zur Schließung von Baulücken angeordnet werden.

Ein Baugebot darf nur angeordnet werden, wenn die Durchführung des Vorhabens einem Eigentümer überhaupt wirtschaftlich zuzumuten ist. Kann der im Einzelfall betroffene Eigentümer glaubhaft machen, dass gerade ihm die Durchführung der angeordneten Baumaßnahme wirtschaftlich nicht zumutbar ist, hat er einen Anspruch auf Übernahme des Grundstücks durch die Gemeinde.

Mit dem Baugebot kann die Verpflichtung verbunden werden, innerhalb einer bestimmten Frist für das betreffende Grundstück einen Bauantrag bei der zuständigen Behörde einzureichen. Die Frist muss angemessen sein, d.h. sie muss dem Grundstückseigentümer eine (je nach Art und Größe der mit dem Baugebot aufgegebenen Bebauung) ausreichende Zeit der Vorbereitung einräumen.

- **Das Modernisierungsgebot:** Mit dem Modernisierungsgebot sollen Missstände einer baulichen Anlage beseitigt werden. Solche Missstände liegen vor, wenn z.B. ein Gebäude nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entspricht. Das Modernisierungsgebot richtet sich also immer auf eine Verbesserung des derzeitigen Zustandes einer baulichen Anlage. Typische Beispiele für den Gegenstand eines Modernisierungsgebots: Einbau von Sammelheizungen, Verbesserung der sanitären Anlagen, Maßnahmen der Wärmedämmung und des Schallschutzes. Der betroffene Eigentümer braucht die Kosten eines Modernisierungsgebots nur so weit zu tragen, als sie „rentierlich“ sind, d. h. aus dem Gebäude z. B. durch

Mieten erwirtschaftet werden können. Die vom Eigentümer nicht zu tragenden so genannten „unrentierlichen Kosten“ der Modernisierung hat ihm die Gemeinde zu erstatten, soweit nicht eine andere Stelle einen Zuschuss gewährt (sog. *Kostenerstattungsbetrag*). Die Gemeinde kann mit dem Eigentümer anstelle des Kostenerstattungsbetrags eine Pauschale vereinbaren.

- **Das Instandsetzungsgebot:** Das Instandsetzungsgebot dient dazu, Mängel einer baulichen Anlage zu beseitigen. Es richtet sich also nicht auf eine Verbesserung des ursprünglichen Gebäudezustands wie das Modernisierungsgebot, sondern auf seine Erhaltung bzw. Wiederherstellung. Mängel, die beseitigt werden sollen, können durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder Einwirkungen Dritter (z.B. Zerstörung) entstanden sein. Die Voraussetzungen für ein Instandsetzungsgebot liegen vor, wenn
 - die bestimmungsgemäße Nutzung z.B. eines Gebäudes nicht nur unerheblich beeinträchtigt wird.
 - das Straßen- oder Ortsbild durch das Erscheinungsbild der fraglichen baulichen Anlage nicht nur unerheblich beeinträchtigt wird oder
 - wenn es sich um eine erhaltenswerte erneuerungsbedürftige Anlage handelt.

Auch beim Instandsetzungsgebot hat der Eigentümer grundsätzlich nur die „rentierlichen“ Kosten zu tragen. Die Gemeinde muss aber hier keine Erstattung unrentierlicher Kosten gewähren, wenn der Eigentümer früher Instandsetzungen unterlassen hat und nicht nachweisen kann, dass diese Instandsetzungen wirtschaftlich nicht vertretbar oder ihm sonst unzumutbar waren.

- Das *Pflanzgebot*: Mit dem Pflanzgebot können Eigentümer verpflichtet werden, die im Bebauungsplan festgesetzten Pflanzmaßnahmen auf ihrem Grundstück durchzuführen.

Auch das Pflanzgebot ist, wie die anderen städtebaulichen Gebote, eine besondere Anordnung im Einzelfall. Es darf also nicht mit der allgemeinen Durchsetzung von im Bebauungsplan festgesetzten Anpflanzungen im Rahmen der Baugenehmigung verwechselt werden.

- Das *Rückbau- und Entsiegelungsgebot*: Mit dem Rückbaugesamt kann die Gemeinde z.B. einen Eigentümer verpflichten, den völligen oder teilweisen Rückbau einer baulichen Anlage zu dulden. Der Rückbau selbst wird also von der Gemeinde bzw. von einem von ihr beauftragten Unternehmer durchgeführt. Eine solche Gebotsanordnung ist in zwei Fällen möglich: Entweder muss es sich um ein Gebäude handeln, das den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht entspricht und diesem auch nicht angepasst werden kann, oder das Gebäude muss Mängel oder Missstände aufweisen, die auch nicht durch eine Modernisierung oder Instandsetzung beseitigt werden könnten. Bei der Durchführung des Rückbaugesamts muss Rücksicht auf die Wohn- und Gewerbemieten genommen werden. Zum Zeitpunkt des Rückbaus müssen angemessene und geeignete Ersatzräume zu zumutbaren Bedingungen zur Verfügung stehen. Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstige Nutzungsberechtigte können bei Durchführung eines Rückbaugesamts Entschädigung für die ihnen dadurch möglicherweise entstehenden Vermögensnachteile verlangen.

2. Betroffenenbeteiligung, Betroffenenberatung, Sozialplanung und Härteausgleich in der Stadt- und Dorferneuerung

Die Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen ist für die städtebauliche Erneuerung in Städten und Dörfern von zentraler Bedeutung:

- Maßnahmen der Stadterneuerung, insbesondere der Sanierung, können zu erheblichen Veränderungen des jeweiligen Quartiers führen. Das gilt nicht nur bei durchgreifender, flächenhafter Sanierung. Auch bei der behutsamen erhaltenden Erneuerung wird nicht selten in die Lebensverhältnisse von Gebietsbewohnern und dort ansässigen Gewerbetreibenden eingegriffen. Schon aus diesem Grund ist eine verstärkte Beteiligung der Betroffenen an der Planung und Durchführung der Erneuerungsmaßnahmen geboten.
- Die Praxiserfahrung zeigt, dass die Erfolge der Stadt- und Dorferneuerung in entscheidendem Maße von der Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen Eigentümer, Mieter, Pächter, Bewohner und Gewerbetreibenden abhängen.

Das BauGB trägt dem Rechnung. Es sieht eine intensive Beteiligung und Beratung der Betroffenen und eine sozialverträgliche Gestaltung der Stadt- und Dorferneuerung vor. Dies gilt besonders für Sanierungsmaßnahmen.

2.1 Beteiligung und Mitwirkung, Beratung sowie Sozialplanung in der städtebaulichen Sanierung

Die gesetzlichen Elemente der Beteiligung und Beratung der Betroffenen sowie der Sozialplanung bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen sind:

- die vorbereitenden Untersuchungen
- die Beteiligung und die Mitwirkung der Betroffenen
- die Aufstellung und Fortschreibung von Sozialplänen
- die Gewährung von Entschädigungsleistungen und Härtausgleich.

Die vorbereitenden Untersuchungen

Da Sanierungsmaßnahmen als Gesamtmaßnahmen angelegt und auf die Behebung von städtebaulichen Missständen gerichtet sind, bedürfen sie einer Vorbereitung. Hierzu sind vom BauGB die „vorbereitenden Untersuchungen“ vorgeschrieben. Sie liefern eine intensive Bestandsaufnahme des künftigen Sanierungsgebiets. Da sie meist nicht ohne Mithilfe der Gebietsbewohner erstellt werden können, sind sie so vielfach zugleich der erste und häufig auch entscheidende Beteiligungsschritt. Nach dem BauGB erstrecken sich die „vorbereitenden Untersuchungen“ auf

- die Notwendigkeit der Sanierung,
- die sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnisse und Zusammenhänge im Gebiet,
- die anzustrebenden allgemeinen Ziele sowie
- die Durchführbarkeit der Sanierung im Allgemeinen.

Die Einleitung derartiger Untersuchungen wird förmlich von der Gemeinde beschlossen. Dieser Beschluss wird ortsüblich be-

kannt gemacht. Nur wenn bereits ausreichende Beurteilungsunterlagen für das Gebiet vorliegen, kann die Gemeinde von „vorbereitenden Untersuchungen“ absehen.

Das BauGB regelt über die genannten Punkte hinaus keine Einzelheiten. Die örtlich unterschiedlichen Situationen erfordern ein flexibles Vorgehen. Es ist den Gemeinden überlassen, im konkreten Fall zu entscheiden, was im Einzelnen durch die „vorbereitenden Untersuchungen“ abgedeckt werden soll. Die Gemeinden bedienen sich hierzu häufig so genannter *Sanierungsträger*, d.h. sie beauftragen Planungsbüros oder ähnliche Institutionen, die über das erforderliche Fachwissen verfügen.

Der Untersuchungspflicht der Gemeinden entspricht eine *Auskunftsverpflichtung* der Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstigen zum Besitz oder zur Nutzung eines Grundstücks Berechtigten. Diese Auskunftsspflicht erstreckt sich auf alle Tatsachen, die zur Beurteilung der Sanierungsbedürftigkeit und zur Vorbereitung oder Durchführung der Sanierung des Gebiets erforderlich sind. Hierbei können auch personenbezogene Daten in Betracht kommen wie Angaben der Betroffenen über ihre persönlichen Lebensumstände im wirtschaftlichen und sozialen Bereich (wie Berufs-, Erwerbs- und Familienverhältnisse, Alter, Wohnbedürfnisse, soziale Verflechtungen, örtliche Bindungen). Das BauGB sorgt dafür, dass bei der Verwendung dieser Daten die Bestimmungen des *Datenschutzes* beachtet werden. Diese Auskunftsspflicht besteht nicht nur im Rahmen der „vorbereitenden Untersuchungen“, sondern während des gesamten Sanierungsverfahrens.

Die Beteiligung und Beratung der Betroffenen

Die Sanierung soll mit den Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Betroffenen möglichst frühzeitig erörtert werden (§ 137 BauGB). Mit dieser knappen Formulierung legt das BauGB – ähnlich wie bei der Regelung der Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung – die wesentlichen Elemente der Sanierungsbeteiligung fest. Die Einzelheiten der Durchführung werden den Gemeinden überlassen, die hier nach Maßgabe der konkreten Erfordernisse des Einzelfalls entscheiden können. In der Praxis werden die Betroffenen häufig bereits im Rahmen der „vorbereitenden Untersuchungen“ beteiligt. Vielfach werden auch schon vor diesem Zeitpunkt so genannte Voruntersuchungen durchgeführt, in deren Rahmen erste Erörterungen mit Betroffenen stattfinden. Als Adressaten und Beteiligte der Erörterungen nennt das Gesetz Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstige Betroffene. Zu den sonstigen Betroffenen gehören auch die Arbeitnehmer und z. B. die Gewerbetreibenden.

Das BauGB schreibt vor, dass eine *Erörterung* mit den Betroffenen stattfinden soll. Wie bei der Bürgerbeteiligung in der Bauleitplanung soll der Bürger Gelegenheit erhalten, seine Vorstellungen, Wünsche und Einwendungen nicht nur darzulegen, sondern auch mitzudiskutieren. Wie dies geschieht, ist eine Frage der Zweckmäßigkeit im konkreten Einzelfall. In der Praxis wird bei Sanierungsmaßnahmen häufig Wert darauf gelegt, die Betroffenenbeteiligung in einem stabilen organisatorischen Rahmen durchzuführen. Typische Organisationsformen dieser Art sind z. B. Sanierungsarbeitskreise und Sanierungsbeiräte, in denen neben Vertretern der Betroffenen in der Regel auch Mitarbeiter der Gemeinde-

verwaltung und kommunale Mandatsträger tätig sind.

Die Betroffenen sollen zur Mitwirkung bei der Sanierung und zur Durchführung der erforderlichen Maßnahmen angeregt werden. Dieses besondere Ziel der Betroffenenbeteiligung entspricht dem Ansatz der Sanierung als einer auf zügige Durchführung angelegten Gesamtmaßnahme. Weil die Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen von großer Bedeutung ist, kommt der Betroffenenberatung ein hoher Stellenwert zu. Auch hier ist die Gemeinde frei in der Ausgestaltung. In der bisherigen Sanierungs- und Stadterneuerungspraxis sind zahlreiche Beratungsformen praktiziert worden, vom Bereitstellen schriftlicher Beratungshilfen über Gesprächsangebote bis hin zum Einsatz spezieller Beratungsorganisationen für Mieter, Gewerbetreibende und Hauseigentümer.

Die Sozialplanung

Mitunter werden sich städtebauliche Sanierungsmaßnahmen auf die persönlichen Lebensumstände der in dem Gebiet wohnenden und arbeitenden Menschen nachteilig auswirken: Unter Umständen müssen zu dicht bebaute Baublöcke „entkernt“ werden, so dass Mieter umziehen oder auch Gewerbetreibende verlagert werden müssen. Oder es kommt im Rahmen von Modernisierungsmaßnahmen zu erheblichen Umbauten, die einen vorübergehenden Auszug der Bewohner erfordern und Einrichtungsgegenstände unbrauchbar machen.

Für solche Fälle sieht das BauGB (§ 180) vor, dass die Gemeinde Vorstellungen entwickelt, wie derartige nachteilige Auswirkungen vermieden oder gemildert werden können. Die Gemeinde soll diese Überlegungen mit den Betroffenen erörtern. Da-

neben hat die Gemeinde geeignete Maßnahmen zu prüfen, insbesondere wenn die Betroffenen nach ihren persönlichen Lebensumständen nicht in der Lage sind, Empfehlungen und anderen Hinweisen der Gemeinde zur Vermeidung von Nachteilen zu folgen oder Hilfen zu nutzen.

Das Ergebnis dieser Erörterungen und der Prüfungen sowie die voraussichtlich in Betracht zu ziehenden Maßnahmen der Gemeinde und die Möglichkeiten ihrer Verwirklichung sind unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Belange schriftlich in einem „Sozialplan“ darzustellen.

Angesichts der Vielfalt der Sanierungssituation verzichtet das BauGB auf allzu detaillierte Regelungen der Sozialplanung und steckt nur den Rahmen ab, den die Gemeinden im Einzelfall ausfüllen.

Die Aufstellung des Sozialplans wird in der Praxis häufig im Zusammenhang mit der Betroffenenbeteiligung und -beratung erfolgen. Das BauGB sieht vor, dass der einmal erstellte Sozialplan bei Bedarf, d.h. bei Änderung maßgebender Umstände, fortzuschreiben ist.

Inhaltlich muss der Sozialplan die persönlichen Umstände der von der Sanierung nachteilig Betroffenen enthalten und die im Einzelfall in Betracht gezogenen Hilfsmaßnahmen beschreiben. Das BauGB nennt an derartigen Hilfsmaßnahmen:

- Hilfe beim Wohnungs- und Arbeitsplatzwechsel und beim Umzug von Betrieben;
- Hinweise auf öffentliche Leistungen, die für den Betroffenen in Betracht kommen können;
- Prüfung von (weiteren) geeigneten Maßnahmen, wenn Betroffene nicht in der Lage sind, den Empfehlungen und

Hinweisen der Gemeinde zu folgen und Hilfen zu nutzen.

Das BauGB betont, dass die Betroffenen sich auch selbst um die Vermeidung bzw. Milderung nachteiliger Sanierungsauswirkungen bemühen müssen.

In engem Zusammenhang mit der Sozialplanung stehen die Regelungen des BauGB: über den so genannten *Härteausgleich* und die Aufhebung von Miet- und Pachtverhältnissen. In besonderen Härtefällen kann auf entsprechenden Antrag Mietern oder Pächtern von Gebäuden oder Räumen, die für die Sanierung benötigt werden, ein Härteausgleich in Geld gewährt werden. Das BauGB betont, dass dies eine Entscheidung nach Gesichtspunkten der Billigkeit ist. Ein Härteausgleich kommt nicht in Betracht, wenn anderweitige Entschädigungs- und Ausgleichsmöglichkeiten bestehen.

Wird im Rahmen einer Sanierungsmaßnahme die *Aufhebung bestehender Miet- und Pachtverhältnisse* erforderlich, kann die Gemeinde diese Aufhebung nur anordnen, wenn angemessener Ersatzwohnraum oder anderer geeigneter Geschäftsraum zu zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht. Den von der Aufhebung eines Miet- oder Pachtverhältnisses Betroffenen ist schließlich eine angemessene Geldentschädigung für die durch die Aufhebung entstehenden Vermögensnachteile zu leisten. Bei der Aufhebung von Pachtverträgen für Kleingärten ist darüber hinaus auch Ersatzland zur Verfügung zu stellen oder zu beschaffen. Die Gemeinde soll sich auch um die Beschaffung oder Bereitstellung von Ersatzland bemühen, wenn im Rahmen einer Sanierung ein land- oder forstwirtschaftlicher Betrieb in Anspruch genommen wird.

2.2 Beteiligung, Beratung und Sozialplanung bei sonstigen Maßnahmen der Stadt- und Dorferneuerung

In vielen Fällen werden Maßnahmen der Stadt- und Dorferneuerung nicht nach den besonderen Vorschriften des Sanierungsrechts durchgeführt. Die für eine Sanierung erforderliche Missstandssituation wird häufig nicht gegeben sein. In solchen Fällen werden die Regelungen des allgemeinen Städtebaurechts angewandt wie z.B. Bebauungsplanung und Bodenordnung; unter Umständen kommen auch einzelne Instrumente des besonderen Städtebaurechts wie eine städtebauliche Erhaltungssatzung oder einzelne städtebauliche Gebote zur Anwendung:

Geht die Gemeinde auf diese Weise vor, sieht das BauGB auch für solche Fälle in abgestufter Form Beteiligungs- und Erörterungspflichten der Gemeinde vor:

- Die *Beteiligung* der Bürger und der Betroffenen ist erforderlich, wenn Bebauungspläne aufgestellt, geändert oder aufgehoben werden.

- *Erörterungen* sieht das Gesetz vor im Rahmen der Umlegung sowie vor der Entscheidung über Genehmigungen in Gebieten mit einer städtebaulichen Erhaltungssatzung und vor der Anordnung von städtebaulichen Geboten.
- Die Gemeinde soll einen *Sozialplan* aufstellen, wenn sich Bebauungspläne voraussichtlich nachteilig auf die persönlichen Lebensumstände der in dem Gebiet wohnenden und arbeitenden Menschen auswirken. Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplans kommt es dabei nicht an.
- Auch außerhalb von Sanierungsgebieten gelten die Regelungen über die Gewährung von *Härteausgleich*, insbesondere bei der Kündigung, Aufhebung, Beeinträchtigung oder Enteignung von Miet- und Pachtverhältnissen, die im jeweils näher bestimmten Zusammenhang mit der Durchführung städtebaulicher Gebote oder Maßnahmen der Umlegung erfolgt ist.