

**Gutachterliche Stellungnahme
zur verfahrensrechtlichen Umsetzung
des Innenstadtentwicklungskonzepts
der Hansestadt Attendorn
durch das Sanierungsrecht**

Projekt Nr. 15001/15

**GUTACHTERLICHE STELLUNGNAHME
ZUR VERFAHRENSRECHTLICHEN UMSETZUNG
DES INNENSTADTENTWICKLUNGSKONZEPTS
DER HANSESTADT ATTENDORN
DURCH DAS SANIERUNGSRECHT**

erstattet im Auftrag
der Hansestadt Attendorn

vom
Institut für Bodenmanagement
- IBoMa -
Dr.-Ing. Egbert Dransfeld

Bearbeitet von Dr.-Ing. Egbert Dransfeld
unter Mitarbeit von Dipl.-Ing. Christian Hemprich



Dr.-Ing. Egbert Dransfeld

Dortmund, im Januar 2016

VERZEICHNISSE

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| VERZEICHNISSE | 2 |
| I VORBEMERKUNG/AUFTRAG/UNTERLAGEN | 3 |
| II DAS BESONDERE STÄDTEBAURECHT..... | 5 |
| 1 Allgemeines zum besonderen Städtebaurecht | 5 |
| 2 Städtebauliche Sanierungsmaßnahme nach §§ 136 - 164 b BauGB | 7 |
| 3 Sanierungsverfahren: „Volles“ versus „vereinfachtes“ Verfahren | 11 |
| III UMSETZUNG DES INNENSTADTENTWICKLUNGSKONZEPTES MIT SANIERUNGSRECHT | 18 |
| 1 Das Innenstadtentwicklungskonzept der Hansestadt Attendorn | 18 |
| 2 Empfehlungen zu speziellen Fragestellungen | 21 |
| 2.1 Liegen durch das IEK bereits „hinreichende Beurteilungsgrundlagen“ i. S. v. § 141 Abs. 2 BauGB vor?..... | 21 |
| 2.2 Ist das „vereinfachte“ Sanierungsverfahren das geeignete Mittel für die Umsetzung des Innenstadtentwicklungskonzepts?..... | 23 |
| 2.3 Sollen die Genehmigungsvorbehalte gemäß § 144 Abs. 1 und 2 BauGB ausgeschlossen werden?..... | 24 |
| IV ZUSAMMENFASSUNG/FAZIT..... | 29 |

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1: Ablauf Sanierungsmaßnahme | 8 |
| Abbildung 2: Gegenstände der vorbereitenden Untersuchungen und Untersuchungsmaßstäbe..... | 9 |
| Abbildung 3: Abwägung | 10 |
| Abbildung 4: Mögliche Sanierungsverfahren nach BauGB..... | 11 |
| Abbildung 5: Finanzierungssystematik im „vollen“ Verfahren..... | 12 |
| Abbildung 6: Varianten der Sanierungsverfahren | 16 |
| Abbildung 7: Schritte beim Verfahrenswechsel | 17 |

KARTENVERZEICHNIS

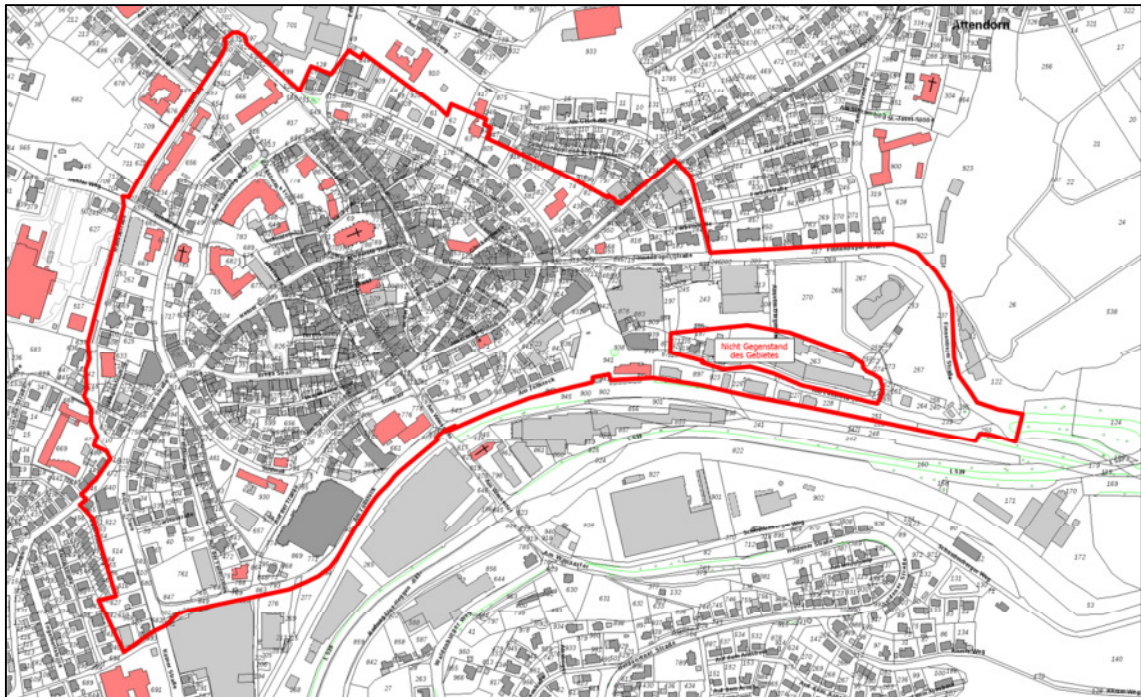
| | |
|--------------------------------------------------------|---|
| Karte 1: Abgrenzung des Voruntersuchungsbereichs | 3 |
|--------------------------------------------------------|---|

I VORBEMERKUNG/AUFTRAG/UNTERLAGEN

Für die Innenstadt der Hansestadt Attendorf wurde in den Jahren 2014/2015 das Innenstadtentwicklungskonzept (IEK) erarbeitet. Federführend für die Bearbeitung des Konzeptes war, in enger Kooperation mit der Stadtverwaltung Attendorf, die Planungsgruppe MWM, ein Planungsbüro aus Aachen. Die Stadtverordnetenversammlung Attendorns hat am 01. Oktober 2015, ergänzend zum Beschluss des IEK, die Einleitung ergänzender vorbereitender Untersuchungen beschlossen. Der Beschluss wurde am 21. Oktober 2015 öffentlich bekannt gemacht.

Die folgende Karte zeigt die Abgrenzung des Voruntersuchungsbereichs:

Karte 1: Abgrenzung des Voruntersuchungsbereichs¹



Anhand der Abgrenzung fällt auf, dass ein Teilbereich im Osten der Innenstadt, der nördlich der Straße Am Zollstock, zwischen der Einfahrt zum Parkplatz Alleecenter und Wendeanlage Am Zollstock liegt („Thielke-Grundstück“), nicht Teil des hier behandelten Voruntersuchungsbereichs ist. Für diesen Bereich wurde im Zuge der Erarbeitung des IEK die Notwendigkeit umfangreicher Ordnungsmaßnahmen festgestellt, so dass für diesen Bereich weitere, separate und vertiefende vorbereitende Untersuchungen beschlossen wurden. Dieser Teilbereich wurde zudem um die Flächen der sogenannten „Hoesch-Hallen“ ausgedehnt. Diese liegen südlich der Innenstadt und sind bislang nicht Teil des IEK-Untersuchungsgebiets. Die vorbereitenden Untersuchungen für die Bereiche „Thielke“ und „Hoesch-Hallen“ sind nicht Auftragsbestandteil der hiermit vorliegenden gutachterlichen Stellungnahme.

¹ Eigene Darstellung: Kartengrundlage: © tim-online
Abgrenzungen nach der öffentlichen Bekanntmachung des Beschlusses über die Durchführung einer ergänzenden vorbereitenden Untersuchung zum Erlass einer Sanierungssatzung „Innenstadt Attendorf“, Attendorf 21.10.2015.

Die Hansestadt Attendorn hat das Institut für Bodenmanagement beauftragt, sie bei der Durchführung von Beteiligungsverfahren zu unterstützen und in Form einer gutachterlichen Stellungnahme die Fragestellungen zu prüfen, ob das Sanierungsrecht, insbesondere hinsichtlich der Entscheidung, ob das „volle“ oder das „vereinfachte“ Verfahren anzuwenden ist, ausreichend begründet ist (und damit auch die Anwendungsmaßstäbe für ein Sanierungsrecht bestehen) und ob durch die bereits geleisteten Arbeiten im Rahmen des IEK und durch ergänzende Arbeitsschritte nach dem Stadtratsbeschluss vom 01. Oktober 2015 hinreichende Beurteilungsgrundlagen vorliegen, um gemäß § 141 Abs. 2 BauGB von weiteren vorbereitenden Untersuchungen absehen zu können.

Insoweit sich vom Grundsatz her ein „vereinfachtes“ Sanierungsverfahren gemäß § 142 Abs. 4 BauGB empfiehlt, sind zudem Überlegungen anzustellen, inwieweit bei der Sanierungssatzung die Genehmigungsvorbehalte gemäß § 144 BauGB i. V. m. § 142 Abs. 4 2. Halbsatz BauGB auszuschließen wären oder nicht.

Folgende Unterlagen standen uns im Rahmen der Bearbeitung zur Verfügung:

- Planungsgruppe MWM: Hansestadt Attendorn - Innenstadtentwicklungskonzept, Aachen 2015,
- Öffentliche Bekanntmachung des Beschlusses über die Durchführung einer ergänzenden vorbereitenden Untersuchung zum Erlass einer Sanierungssatzung „Innenstadt Attendorn“, Attendorn 21.10.2015,
- Sitzungsvorlage Nr. 99/2015, 61/63 Amt für Planung und Bauordnung, Betreff: Einleitung vorbereitender Untersuchung zur Ermittlung eines geeigneten Verfahrens des besonderen Städtebaurechts (z. B. Sanierungsmaßnahme) für den Innenstadtbereich, Attendorn 01.10.2015,
- Ergebnisse der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange,
- Ergebnisse der Offenlage und Eingaben der Eigentümer.

II DAS BESONDERE STÄDTEBAURECHT

1 Allgemeines zum besonderen Städtebaurecht

Das besondere Städtebaurecht lässt sich wie folgt charakterisieren:

„Das sog. besondere Städtebaurecht geht über die kommunale Bauleitplanung (als Teil des allgemeinen Städtebaurechts im BauGB) hinaus. Im Mittelpunkt des besonderen Städtebaurechts steht der Umgang mit dem städtebaulichen Bestand einer Gemeinde und insbesondere mit den Missständen, die in Quartieren entstanden sind und denen entgegenzuwirken ist. Des Weiteren befasst es sich mit der Stadtgestalt und baulichen Eigenheiten bestimmter Räume in der Stadt und beinhaltet Themen des städtebaulichen Denkmalschutzes sowie des Stadtumbaus und städtebaulicher Gebote. Das besondere Städtebaurecht beinhaltet einerseits eigene formelle Instrumente und Verfahren und kann sich andererseits auch auf formelle Instrumente der Bauleitplanung sowie informelle Instrumente, z.B. die städtebauliche Rahmenplanung, stützen. Zahlreiche Einzelvorschriften des besonderen Städtebaurechts betreffen die Durchführung verschiedenster Maßnahmen, z.B. die Verantwortlichkeiten für Planung und Kosten.“²

Das besondere Städtebaurecht ist als Sonderrecht für besonders schwerwiegende städtebauliche Problemstellungen konstruiert worden.³ Es kommt dann zum Einsatz, wenn die Mittel der Bauleitplanung allein nicht ausreichen oder zu viel Zeit in Anspruch nehmen und so dem Handlungsbedarf nicht gerecht werden. Das besondere Städtebaurecht ergänzt das allgemeine Städtebaurecht; es ersetzt es nicht, d.h. im besonderen Städtebaurecht kommen auch die Instrumente des allgemeinen Städtebaurechts zum Einsatz; in umgekehrter Reihenfolge ist das nicht möglich.

Das besondere Städtebaurecht kennt inzwischen einige Maßnahmentypen mit jeweiligen Unterformen:

- die städtebauliche Sanierungsmaßnahme (§§ 136 bis 164 b BauGB)
- die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 bis 171 BauGB)
- die Maßnahme Stadtumbau (§§ 171 a bis 171 d BauGB)
- die Maßnahme Soziale Stadt (§§ 171 e BauGB).

Ergänzend zu diesen aufgeführten Instrumenten sind die städtebaulichen Gebote nach §§ 175 - 179 BauGB zu erwähnen, insbesondere das Rückbaugesamt nach § 179 BauGB. Von den aufgelisteten Instrumenten ist nicht jedes gleichermaßen geeignet, so dass eine „Vorauswahl“ getroffen werden muss.

Die städttebauliche Sanierungsmaßnahme ist ein Instrument des besonderen Städtebaurechts und in §§ 136 ff. BauGB geregelt. Es handelt sich hierbei um ein sachliches, zeitliches und räumliches Sonderrecht, dessen Anwendung zur Behebung städtebaulicher Missstände und Mängel (Substanz- und/oder Funktionsschwächen) in einer klar abgegrenzten Gebietskulisse möglich ist.

Die zwingende Voraussetzung für die Durchführung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme ist der Nachweis städtebaulicher Mängel.⁴ Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme

² Quelle: <http://www.arl-net.de/commin/deutschland-germany/34-besonderes-kommunales-baurecht-und-st%C3%A4dtebauf%C3%B6rderung-0>

³ Vgl. Battis in Battis/Krautzberger/Löhr: BauGB Kommentar, 12. Aufl., Berlin 2014: S. 1198.

⁴ Vgl. Haag/Menzel/Katz: Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 2007: S. 3.

hat zum Ziel, die städtebauliche Qualität des fraglichen Gebietes wiederherzustellen und dessen Funktionsfähigkeit zu erneuern.⁵

Sie ist demnach auf den Bestand ausgerichtet. Durch die Anwendung dieses Instruments in einem Gebiet mit nachgewiesenen städtebaulichen Missständen soll ein betroffenes Gebiet saniert werden.

Gegenstand der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme können entweder die erstmalige Entwicklung eines Ortsteils oder anderen Teils des Gemeindegebiets (Außenentwicklungsmaßnahme), oder Ortsteile im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung (Innenentwicklungsmaßnahme) sein. Durch eine Entwicklungsmaßnahme soll ein „funktionsfähiger Bereich entsprechend der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung und Ordnung“ entstehen.⁶

Daraus folgt, dass die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme eher Planung für die „grüne Wiese“ ist oder für große Flächen im Ortsbereich, die einer Neuordnung zuzuführen sind, in Frage kommt. Darunter sind insbesondere Gewerbe- und Industriebrachen oder ehemalige Kasernen (Konversionsflächen) zu verstehen. Das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere die Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, die Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen sowie die Wiedernutzung brachliegender Flächen, muss die Durchführung der Maßnahme nach Entwicklungsrecht erfordern. Die Voraussetzungen dafür sind streng, da das Entwicklungsrecht der Gemeinde die Möglichkeit gibt, in hohem Maße in das Eigentum Dritter bis hin zur Enteignung einzugreifen.⁷

Stadtumbaumaßnahmen kommen in Gebieten zum Einsatz, die von „erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten“ betroffen sind oder für die diese Funktionsverluste befürchtet werden. In diesen Gebieten sollen nachhaltige Strukturen geschaffen werden. Diese Funktionsverluste, die weniger strikt nachzuweisen sind als städtebauliche Missstände bei der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme, können bspw. dadurch entstehen, dass ein „dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke“, vorliegt. Gerade der daraus folgende Leerstand ist ein wesentlicher, aber bei weitem nicht der einzige Grund für den Stadtumbau.⁸

Das Instrument der Sozialen Stadt zielt in erster Linie auf Maßnahmen ab, die der Stabilisierung und Aufwertung von Gebieten dienen, die durch soziale Missstände benachteiligt sind.⁹

Neben der Anwendbarkeit der obigen unterschiedlichen Maßnahmentypen ist auch die Anwendung städtebaulicher Gebote nach §§ 175 - 179 BauGB vorstellbar.

Dem Gesetz folgend kann die Gemeinde den Eigentümer verpflichten zu dulden, dass

„eine bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt wird, wenn sie

⁵ Vgl. Friesecke, Goldschmidt, Kötter, Schmidt-Eichstaedt, Schmoll gen. Eisenwerth: Stadtumbau – Ein Leitfaden, vhw Dienstleistung GmbH Verlag, Bonn 2010: S. 196.

⁶ Vgl. Neuhausen Vor §§ 165 - 171 Rn. 29. in: Brügelmann (Hrsg.): Baugesetzbuch, Stand Dezember 2015, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.

⁷ Vgl. Mitschang in: Battis/Krautzberger/Löhr: BauGB Kommentar, 12. Auflage, Berlin 2014: S. 1353.

⁸ Vgl. Friesecke, Goldschmidt, Kötter, Schmidt-Eichstaedt, Schmoll gen. Eisenwerth: Stadtumbau – Ein Leitfaden, vhw Dienstleistung GmbH Verlag, Bonn 2010: S. 197 f.

⁹ Vgl. Krautzberger in: Krautzberger (Hrsg.): Städtebauförderungsrecht – Städtebauliches Sanierungs- und Entwicklungsrecht. Stadtumbau – Kommentar und Handbuch, Verlag Franz Vahlen München, Stand Juli 2015: 171 e, Rn. 12.

1. den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht entspricht und ihnen nicht angepasst werden kann oder
2. Missstände und Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 aufweist, die auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können.¹⁰

Das Rückbaugesuch kann also angeordnet werden, wenn die bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entspricht. Der Bebauungsplan kann zwar den Rückbau bzw. Abbruch nicht verbindlich festsetzen, aber er kann die Gebäude kennzeichnen, die beseitigt werden sollen, z.B. wenn eine bisher bebaute Fläche in Zukunft eine unbebaute Fläche, z. B. eine Grünfläche, sein soll.¹¹

Im vorliegenden Fall ist der Fokus richtigerweise bereits auf das Instrument der städtebaulichen Sanierung gerichtet; es bedarf daher einer genaueren Betrachtung (vgl. nachfolgende Ausführungen in Kapitel II.2).

2 Städtebauliche Sanierungsmaßnahme nach §§ 136 - 164 b BauGB

Ein Sanierungsverfahren wird immer in einem, durch die Sanierungssatzung definierten, Anwendungsbereich durchgeführt. Die Größe eines Sanierungsgebiets ist hierbei jedoch nicht entscheidend, da auch in kleineren Gebieten/Teilbereichen erhebliche städtebauliche Missstände eine Sanierung erfordern können. Wichtig ist hierbei, dass die Durchführung im Einklang mit dem öffentlichen Interesse nach § 136 Abs. 1 BauGB steht.

Substanzmängel (§ 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BauGB) liegen vor, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Arbeits- und Wohnverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht.

Funktionsmängel (§ 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BauGB) liegen vor, wenn das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen.

Grundsätzlich dürfte bei erkannten Substanz- und Funktionsmängeln und bei gesicherter Bereitstellung von Fördermitteln das Vorliegen der weiteren Voraussetzungen, wonach die einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung der Sanierungsmaßnahme im öffentlichen Interesse liegen müssen, nicht fehlen. In Ausnahmefällen, in denen nicht eine Sanierung, sondern eher ein großflächiger Abriss des Quartiers denkbar ist, ist aber eher an eine Stadtumbaumaßnahme zu denken.¹² Bei den städtebaulichen Problemlagen bestehen inhaltliche Überschneidungen mit den Maßnahmen des Stadtumbaus. Die gesetzliche Regelung des Stadtumbaus lässt die Aufgaben und Einsatzmöglichkeiten sonstiger Maßnahmen des BauGB grundsätzlich unberührt. Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme kommt anstelle oder ergänzend für den Stadtumbau in Frage.¹³

¹⁰ § 179 Abs. 1 Satz 1 BauGB.

¹¹ Vgl. Mitschang in: Battis/Krautzberger/Löhr: BauGB Kommentar, 12. Auflage, Berlin 2014: S. 1447 und Bank § 179 Rn. 9f. in: Brügelmann (Hrsg.): Baugesetzbuch, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Stand Dezember 2015.

¹² Vgl. Schmidt-Eichstaedt: Vor §§ 136 Rn. 4, in: Brügelmann (Hrsg.): Baugesetzbuch, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Stand Dezember 2015.

¹³ Vgl. Krautzberger Vorb §§ 136-164 b, Rn. 34a, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch Kommentar, Verlag C.H. Beck, München, Stand: August 2015.

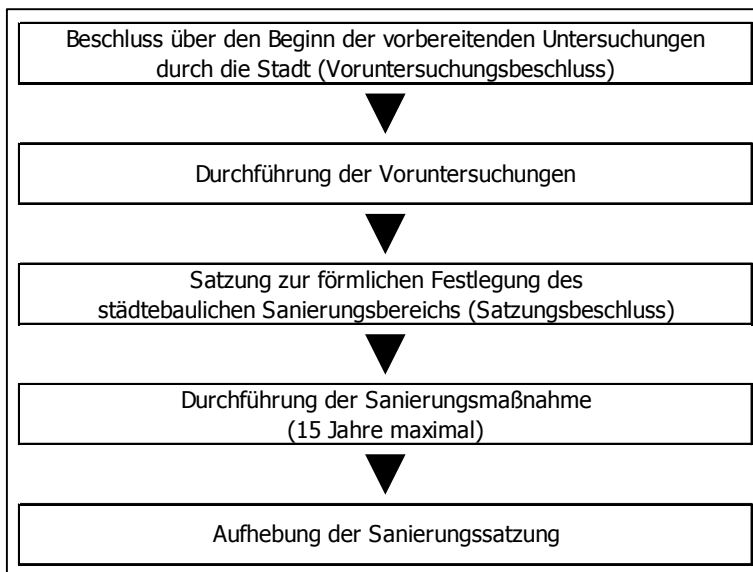
Es bestehen grundsätzlich große Gemeinsamkeiten zwischen den Funktionsmängeln nach dem Sanierungsrecht und den städtebaulichen Funktionsverlusten nach dem Stadtumbau-recht.¹⁴ Die Funktionsschwäche nach Sanierungsrecht schließt Funktionsverluste mit ein, geht aber weiter als im Stadtumbau-recht.¹⁵

Die Sanierungsmaßnahme besteht aus einer Vielzahl zum Teil sehr unterschiedlicher Einzelmaßnahmen, die in einem abgegrenzten Gebiet gebündelt und zielgerichtet umgesetzt werden. Das Sanierungsrecht unterliegt zudem besonderen finanzierungs- und förder-technischen Bestimmungen.

Verfahrensablauf der Sanierungsmaßnahme

Bei Sanierungsmaßnahmen können fünf Hauptphasen unterschieden werden.

Abbildung 1: Ablauf Sanierungsmaßnahme¹⁶



Zeigen die Voruntersuchungen die Erforderlichkeit und die Durchführbarkeit der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme, kann die Stadt die Sanierungssatzung beschließen.

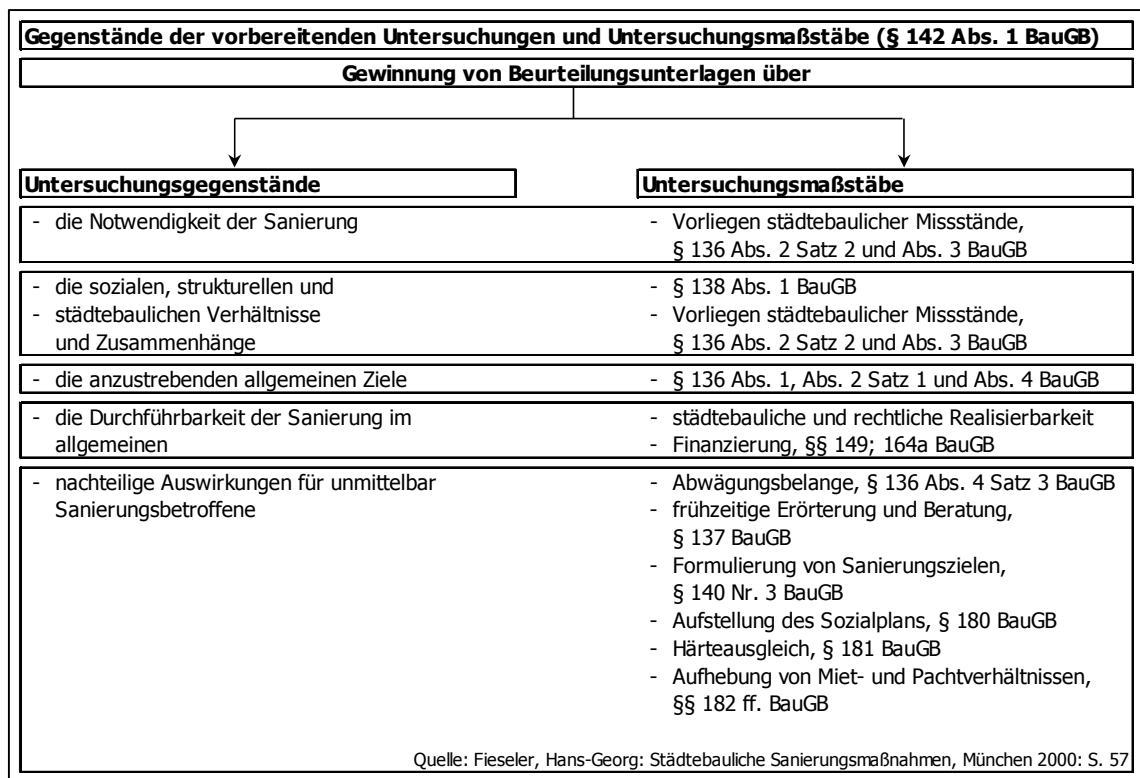
Die folgende Übersicht zeigt die Gegenstände/Arbeitsschritte der vorbereitenden Untersuchungen und die Untersuchungsmaßstäbe nach Sanierungsrecht:

¹⁴ Vgl. Schmidt-Eichstaedt § 171a Rn. 12, in: Brügelmann (Hrsg.): Baugesetzbuch, Band 5: § 136 – 249 BauGB, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Stand Dezember 2015.

¹⁵ Vgl. Krautzberger in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch Kommentar, Verlag C.H. Beck, München, Stand: August 2015: § 136, Rn. 140 ff.

¹⁶ © Institut für Bodenmanagement

Abbildung 2: Gegenstände der vorbereitenden Untersuchungen und Untersuchungsmaßstäbe

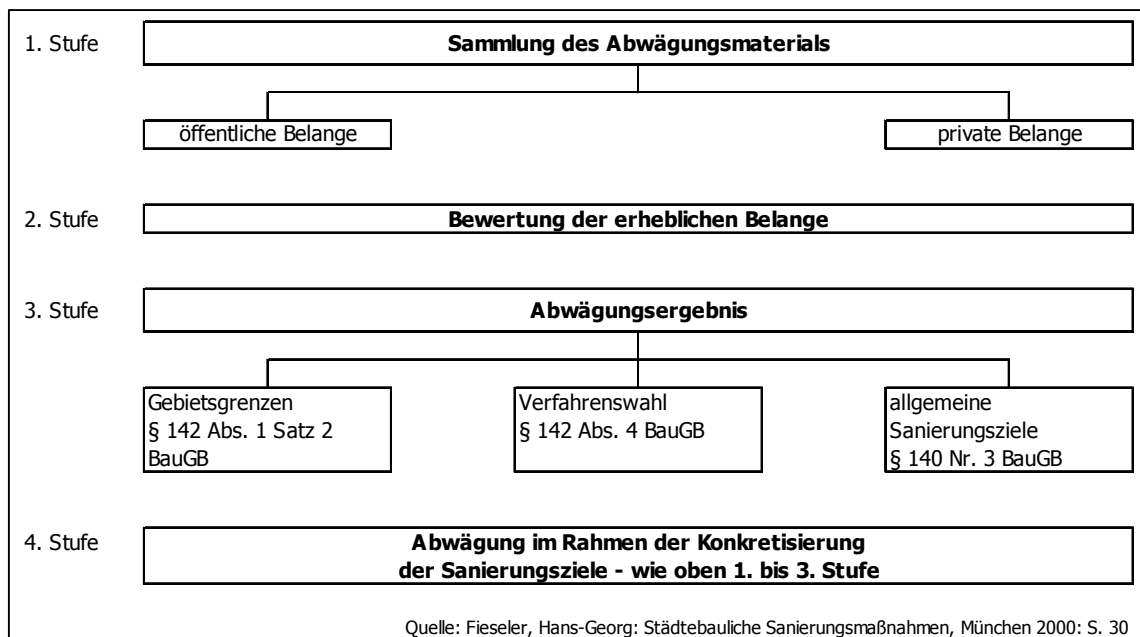


Für die Abwägung sind nicht einzelne Maßnahmen relevant, sondern die Sanierungsplanung, die aus der Bestimmung der Ziele und Zwecke der Sanierung erfolgt. Die Sammlung des Abwägungsmaterials erfolgt sowohl durch die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden sowie den vorbereitenden Untersuchungen. Für die Abgrenzung des Sanierungsgebiets ist die Abwägung entscheidend sowie auch der Entscheidung, in welchem Verfahren („voll“ versus „vereinfacht“) die Sanierungsmaßnahme erfolgen soll. Im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen sollen auch nachteilige Auswirkungen der Sanierung auf die persönlichen Lebensumstände der direkt betroffenen Eigentümer, Erbbauberechtigten, Mieter, Pächter u.a. eruiert werden. Es muss auch das Erfordernis eines Sozialplans nach § 140 Nr. 6 BauGB zur Vermeidung möglicher nachteiliger Wirkungen der Sanierung geprüft werden. Erfolgt bei den vorbereitenden Untersuchungen eine fehlerhafte Abwägung, so kann dies zur Unwirksamkeit der Sanierungssatzung führen.¹⁷

Die folgende Abbildung zeigt die Vorgehensweise bei der Abwägung.

¹⁷ Vgl. Krautzberger in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch Kommentar, Verlag C.H. Beck, München, Stand: August 2015: § 136, Rn. 140 ff.

Abbildung 3: Abwägung

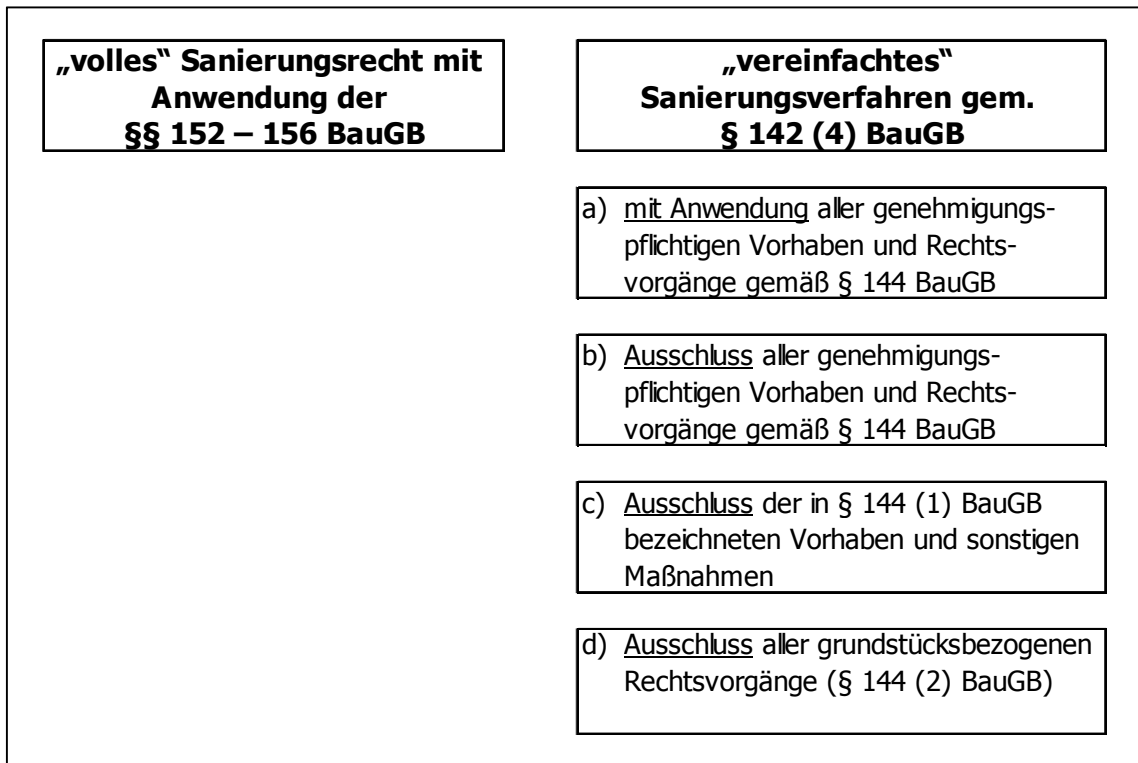


Die förmliche Festlegung des städtebaulichen Sanierungsbereiches erfolgt als Satzung gemäß § 142 BauGB (= Sanierungssatzung). Bestandteil der Sanierungssatzung ist die genaue Abgrenzung des Sanierungsbereiches, der nicht zwingend dem Voruntersuchungsbereich entsprechen muss. Mit der ortsüblichen Bekanntmachung wird die Satzung rechtskräftig.

3 Sanierungsverfahren: „Volles“ versus „vereinfachtes“ Verfahren

Das Sanierungsrecht ist je nach Erfordernis zu differenzieren. Die Sanierungsmaßnahme kann im „vollen“ oder im „vereinfachten“ Verfahren erfolgen (vgl. Abbildung 4). Bei der Wahl des „vereinfachten“ Verfahrens bleibt der Gemeinde im Laufe des Verfahrens die Möglichkeit, die Sanierungsziele zu ändern oder zu konkretisieren und bei Bedarf auch für Teile des Sanierungsgebiets auf das „volle“ Sanierungsverfahren umzustellen.¹⁸

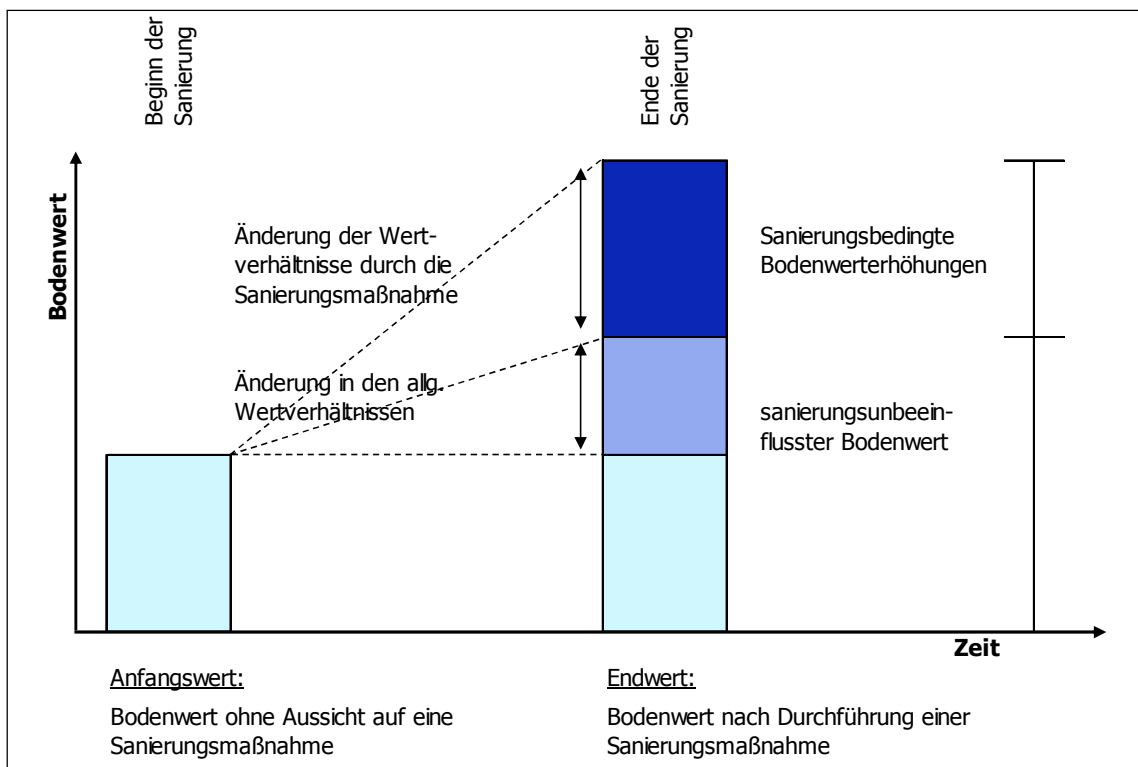
Abbildung 4: Mögliche Sanierungsverfahren nach BauGB¹⁹



Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen zeichnen sich im sog. „vollen“ Verfahren durch eine besondere Finanzierungssystematik aus. Es erfolgt keine (direkte) Beteiligung der Grundstückseigentümer an den Kosten der Maßnahme. Der Maßstab sind ausschließlich die sanierungsbedingten Bodenwertsteigerungen. Eine Grundlage der Finanzierung im „vollen“ Verfahren ist die Abschöpfung der sanierungsbedingten Bodenwertsteigerung, d. h. der Wertsteigerung, die ausschließlich auf Grund der Sanierungsmaßnahmen z. B. durch Entkernungen, mehr Erholungsflächen, verändertes Baurecht oder durch ein attraktiveres Stadtbild eintritt.

¹⁸ Vgl. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren (Hrsg.): Förmliche Festlegung von Sanierungsgebieten, aus: Städtebauförderung in Bayern, Arbeitsblatt Nr. 1, Ausgabe 1999, München, S. 16.

¹⁹ © Institut für Bodenmanagement

Abbildung 5: Finanzierungssystematik im „vollen“ Verfahren²⁰

Beim „vereinfachten“ Sanierungsverfahren werden dagegen die besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften des Dritten Abschnittes (§§ 152 bis 155 BauGB) ausgeschlossen („Ausgleichsbeträge“, vgl. Abbildung 5). Zudem können gemäß § 142 2. Halbsatz BauGB die Genehmigungsvorbehalte nach § 144 BauGB ganz oder teilweise ausgeschlossen werden.

Welches Verfahren anzuwenden ist, entscheidet die Kommune vor der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets. Die Entscheidung, das „volle“ oder das „vereinfachte“ Verfahren zu wählen, liegt nicht im Ermessen der Gemeinde, sondern ist davon abhängig, inwieweit die Wahl die zweckmäßige Durchführung der Sanierung beeinflusst. Die Wahl des „vollen“ oder des „vereinfachten“ Verfahrens beeinflusst auch die Abgrenzung des Sanierungsgebietes. Die Voraussetzungen für das „volle“ Verfahren können insbesondere vorliegen, wenn:

- signifikante sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen (nur insoweit diese die Maßnahmenkosten nicht überschreiten) zu erwarten sind,
- die Stadt schwerpunktmäßig Grundstücke kauft und
- Spekulation vermieden werden soll.

Der Gesetzgeber geht zunächst grundsätzlich vom „klassischen“, „vollen“ Verfahren aus. Soll ein „vereinfachtes“ Verfahren zum Einsatz kommen, so muss dies explizit dargestellt werden. Die Entscheidung muss (nachvollziehbar) begründet werden. Die Gründe ergeben sich aus dem Ergebnis der vorbereitenden Untersuchungen und den Zielen der Sanierung. Aus den Untersuchungen ergeben sich bspw. Anhaltspunkte, ob es im Sanierungsgebiet durch die Sanierung zu signifikanten Bodenwertsteigerungen kommen wird, welche die Durchführung der Sanierung erschweren könnten. Ein weiterer Anhaltspunkt ist die Beteili-

²⁰ © Institut für Bodenmanagement

gung der Eigentümer der Grundstücke im Sanierungsgebiet an den Kosten der Sanierung über die Erhebung von Ausgleichsbeträgen. In diesen geschilderten Fällen wäre das „volle“ Verfahren erforderlich. Grundsätzlich muss die Kommune ihre Entscheidung natürlich nach dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausrichten.²¹

Schmidt-Eichstaedt formuliert die Entscheidung über die Wahl des Sanierungsverfahrens deutlich schärfer. Demnach ist die Sinnhaftigkeit der Erhebung von Ausgleichsbeträgen das „einzig tragfähige Kriterium“: Ergibt die Erhebung von Ausgleichsbeträgen Sinn, so ist das „volle“ Verfahren anzuwenden, ergibt dies keinen Sinn, so ist das „vereinfachte“ Verfahren anzuwenden. Die Erhebung von Ausgleichsbeträgen ist insbesondere dann sinnlos, wenn der mögliche Aufwand den Ertrag nicht lohnt. Die Erhebung von Ausgleichsbeträgen ist insbesondere dann erforderlich, wenn sich aus den Sanierungszielen ergibt, dass nicht nur Bau- sondern überwiegend Ordnungsmaßnahmen (Bodenordnung, Umzug von Bewohnern und Betrieben, Freilegung von Grundstücken, etc.) zur Sanierung des Gebietes erforderlich sein werden. Ordnungsmaßnahmen führen meistens zu deutlicheren sanierungsbedingten Bodenwertsteigerungen. Treten diese ein, sind Ausgleichsbeträge zu erheben; es ist – so Schmidt-Eichstaedt – nicht konform zum Sanierungsrecht, „mildere Mittel“ anzuwenden, nur um Eigentümer vor erheblichen Ausgleichsbeträgen zu bewahren.

Gleichwohl muss konstatiert werden, dass die Gemeinden bei der Wahl des Verfahrens de facto relativ frei sind, zumal beim „vereinfachten“ Verfahren Einsprüche von privater Seite aus nicht zu erwarten sind. Bund und Länder haben hier auch bislang selten oder noch nie eingegriffen. Die Verfahrenswahl muss für das gesamte Sanierungsgebiet einheitlich getroffen werden. Das trifft insbesondere dann zu, wenn sich die Satzung auf ein zusammenhängendes, einheitliches Gebiet beziehen soll. Eine Aufsplitterung des Sanierungsgebietes würde dem Charakter der Sanierungsmaßnahme als „Gesamtmaßnahme, deren einheitliche Durchführung im öffentlichen Interesse liegen muss“ widersprechen.²²

Das „volle“ Sanierungsverfahren

Das „volle“ Verfahren umfasst in Abgrenzung zum „vereinfachten“ Verfahren sowohl die Genehmigungsvorbehalte des § 144 BauGB²³ als auch die besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften der §§ 152 bis 156a BauGB, die die Erhebung von Ausgleichbeiträgen aufgrund von sanierungsbedingten Bodenwertsteigerungen umfassen (vgl. auch Abbildung 5). Aus den unterschiedlichen Vorschriften für das „vereinfachte“ und das „volle“ Verfahren folgen unterschiedliche Anforderungen an die Abgrenzung des Sanierungsgebietes:

Das „volle“ Verfahren kann nur gewählt werden, wenn die Genehmigungsvorbehalte des § 144 BauGB und die besonderen bodenrechtlichen Regelungen der §§ 152 bis 156a BauGB für die Durchführung der Sanierung erforderlich sind und die Durchführung hierdurch voraussichtlich nicht erschwert wird.²⁴

²¹ Vgl. Fieseler: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 2000: S. 75.

²² Vgl. Schmidt-Eichstaedt § 142 Rn. 33 ff., in: Brügelmann (Hrsg.): Baugesetzbuch, Band 5: § 136 – 249 BauGB, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Stand Dezember 2015.

²³ Die Genehmigungsvorbehalte des § 144 BauGB können auch im „vereinfachten“ Verfahren angewendet werden. Gleichwohl können sie im vereinfachten Verfahren auch ausgeschlossen werden, sofern sie nicht für die zweckmäßige Durchführung der Sanierung erforderlich sind. Diese „Wahl“ besteht im „vollen“ Verfahren nicht; hier sind die Genehmigungsvorbehalte des § 144 BauGB zwangsläufig mit einzubeziehen.

²⁴ Vgl. Fieseler, H.-G.: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, C.H. Beck Verlag, München 2000, S. 68.

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme im „vollen“ Verfahren beteiligt die Grundstückseigentümer im Sanierungsgebiet ausschließlich über die Abschöpfung der sanierungsbedingten Bodenwertsteigerungen an den Kosten der Sanierung. Andere Beträge oder Beiträge sind explizit ausgeschlossen. Dies betrifft auch die Erhebung von Erschließungsbeiträgen gemäß §§ 127 ff. BauGB oder Straßenausbaubeiträgen gemäß Kommunalabgabengesetz.

Aufgrund des Gleichheitsgrundsatzes des Art. 3 Grundgesetz müssen auch Grundstücke ohne konkrete Missstände und Maßnahmen miteinbezogen werden, wenn die an anderer Stelle durchgeführten Maßnahmen sich auf diese – insbesondere über sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen – auswirken.²⁵ Im „vereinfachten“ Verfahren besteht diese Bindung aufgrund des Ausschlusses der besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften der §§ 152 - 156a BauGB entsprechend nicht.

Bereits die begründete Vermutung, dass die Sanierungsmaßnahmen sich auf ein Grundstück auswirken, reicht aus, um ein solches Grundstück mit einzubeziehen. Auch Grundstücke/Bereiche auf denen Maßnahmen vorgesehen sind, die nicht als Sanierungsmaßnahmen zu bezeichnen sind, die aber die Ziele und Zwecke der Sanierung fördern, können mit einbezogen werden.

Grundstücke, die an Erschließungsstraßen liegen, bzw. von diesen erschlossen werden, die im Rahmen der Sanierung umgestaltet, erweitert oder neu errichtet wurden, sind ebenfalls mit einzubeziehen. Entsteht einem Grundstück auf Grund der Sanierungsmaßnahme ein Erschließungsvorteil, ist es somit in die Maßnahme mit einzubeziehen.²⁶

Gleichzeitig können auch einzelne Grundstücke, die von der Sanierung nicht betroffen sind, aus dem Sanierungsgebiet ganz oder teilweise herausgenommen werden. Dies ist nur nicht möglich – und somit müssen die folgend genannten Grundstücke im „vollen“ Verfahren in die Sanierungssatzung mitaufgenommen werden – bei:

- „Grundstücken, auf denen Bau- oder Ordnungsmaßnahmen durchgeführt werden müssen (im umfassenden sowie im vereinfachten Verfahren),
- Grundstücken, auf denen während der Durchführung der Sanierung bauliche oder sonstige Veränderungen verhindert werden sollen (im umfassenden sowie im vereinfachten Verfahren),
- Grundstücke, für die eine Verbesserung der Erschließung in Betracht kommt (im umfassenden Verfahren),
- Grundstücke, bei denen mit einer sanierungsbedingten Steigerung des Bodenwertes zu rechnen ist (im umfassenden Verfahren).“²⁷

Das „vereinfachte“ Sanierungsverfahren und die Genehmigungsvorbehalte

Im „vereinfachten“ Verfahren sind die besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften der §§ 152 bis 156a BauGB ausgeschlossen. Die Genehmigungsvorbehalte des § 144 BauGB können ganz oder teilweise ausgeschlossen werden.²⁸

Genehmigungsvorbehalt des § 144 BauGB: Die sanierungsrechtliche Veränderungs- und Verfügungssperre (§ 144 Abs. 1 und 2 BauGB) ist das zentrale sanierungsrechtliche Steuerungsinstrument. Neben der Rückstellung von Baugesuchen und der Veränderungssperre hat der § 144 Abs. 1 Nr. 2 BauGB die einschneidendsten Auswirkungen für die Betroffenen.

²⁵ Vgl. Mathony, K.H.: Von der Sanierungssatzung zum Ausgleichsbetrag, vhw Verlag, Bonn 2009, S. 61 ff.

²⁶ Vgl. ebenda

²⁷ A. a. O.: S. 62.

²⁸ Vgl. hierzu auch Abbildung 6.

Der § 144 Abs. 1 Nr. 2 BauGB umfasst insbesondere Miet- und Pachtverträge. Hiernach bedarf jeder auf unbestimmte Zeit abgeschlossene Miet- oder Pachtvertrag sowie jeder nach der förmlichen Festlegung bis zu einem Jahr verlängerte Miet- oder Pachtvertrag der schriftlichen Genehmigung der Gemeinde. Somit hat insbesondere der § 144 Abs. 1 Nr. 2 BauGB deutliche Auswirkungen auf die Eigentümer und Anwohner eines Sanierungsgebietes unter Einbezug des § 144 BauGB.

Die Genehmigungsvorbehalte sind in manchen Fällen auch nicht erforderlich für die zweckmäßige Durchführung. Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber mit dem § 142 Abs. 4 BauGB die Möglichkeit der Freistellung von der sanierungsrechtlichen Genehmigung eingeführt. Die Genehmigungspflicht kann nach § 144 BauGB insgesamt, nach § 144 Abs. 1 BauGB oder § 144 Abs. 2 BauGB ausgeschlossen werden. Es gibt entsprechend vier Möglichkeiten des anzuwendenden bodenrechtlichen Instrumentariums beim „vereinfachten“ Sanierungsverfahren (vgl. auch Abbildungen Nr. 4 und 6):

- § 144 Abs. 1 und 2 BauGB mit Eintragung des Sanierungsvermerks im Grundbuch,
- § 144 Abs. 1 BauGB unter Ausschluss des Absatzes 2 ohne Eintragung des Sanierungsvermerks im Grundbuch,
- § 144 Abs. 2 BauGB unter Ausschluss des Absatzes 1 mit Eintragung des Sanierungsvermerks im Grundbuch oder
- ohne Anwendung von § 144 BauGB ohne Eintragung des Sanierungsvermerks im Grundbuch.

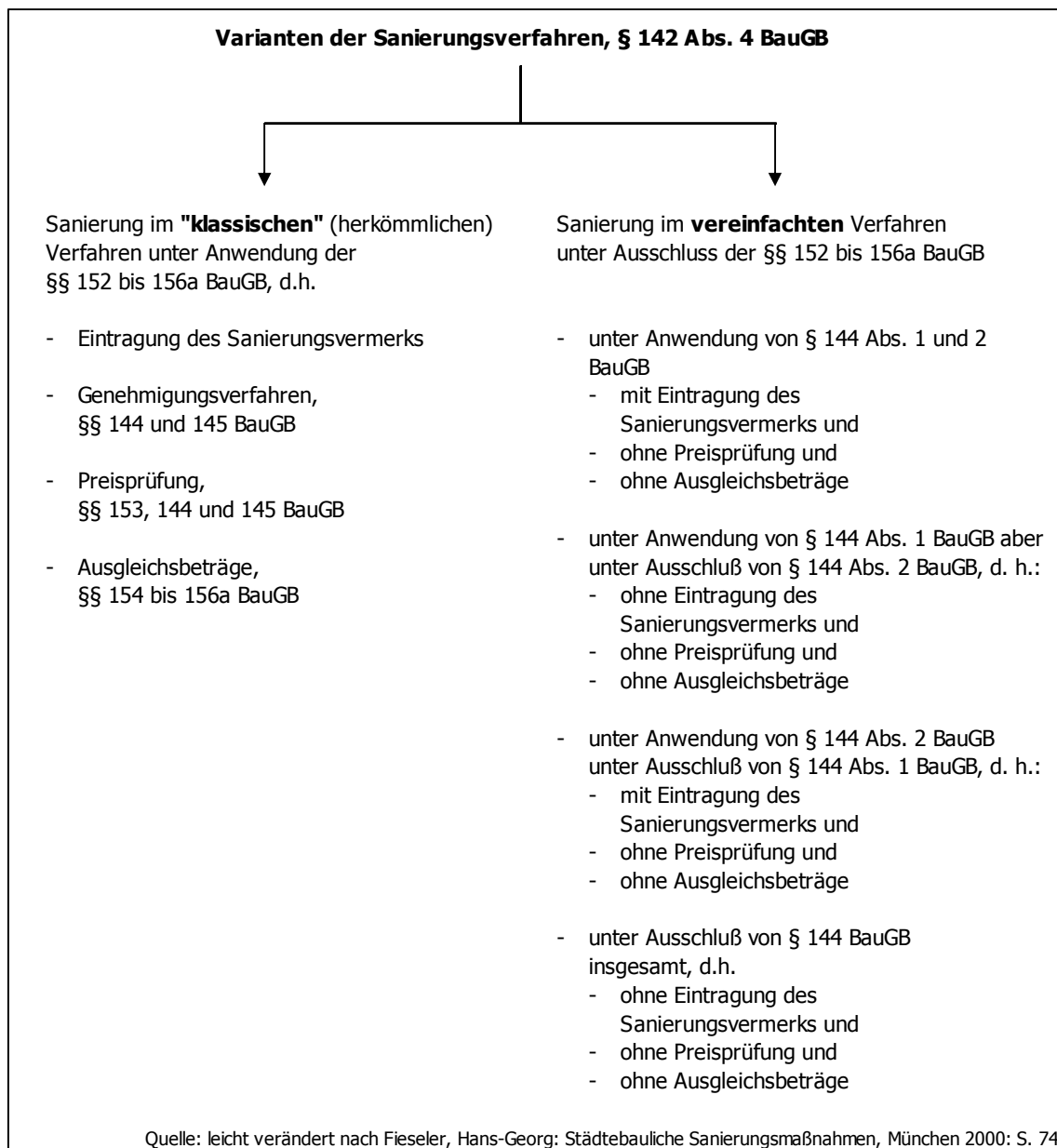
Vergleich der einzelnen Verfahren

Das „volle“ Verfahren beinhaltet mit der Abschöpfung der sanierungsbedingten Bodenwertsteigerungen und den Genehmigungsvorbehalten des § 144 BauGB „Zwangsinstrumente“, die auch einen gewissen Eingriff in die Eigentumsrechte der betroffenen Grundstückseigentümer darstellen. Auch der Sanierungsvermerk im Grundbuch stellt einen „Makel“ dar. Das verhältnismäßig „sanftere“ Mittel stellt das „vereinfachte“ Sanierungsverfahren ohne Ausschluss bzw. nur mit tlw. Ausschluss der Genehmigungsvorbehalte dar. Das „vereinfachte“ Sanierungsverfahren mit Ausschluss der Genehmigungsvorbehalte des § 144 BauGB beinhaltet keine „Zwangsinstrumente“ mehr. Trotzdem bleibt in der Außenwahrnehmung der Makel des besonderen bodenrechtlichen Instruments „Sanierungsrecht“ bestehen. Dahingegen umfasst es immer noch die steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten für die Grundstückseigentümer.

Sofern die Genehmigungsvorbehalte des § 144 BauGB - wie auch das besondere bodenrechtliche Instrumentarium der §§ 152 - 156a BauGB - zur zügigen Umsetzung der Maßnahmen und Ziele der Sanierung, d. h. der Sanierung als Gesamtmaßnahme nicht erforderlich sind, sollte auf die konsensualen Instrumente zurückgegriffen werden. Im Übrigen bleiben immer noch die ergänzenden Instrumente des allgemeinen Städtebaurechts (insb. Bauleitplanung).

Die folgende Abbildung zeigt die Varianten der Sanierungsverfahren nochmals im Überblick, folgend aus § 142 Abs. 4 BauGB und geht dabei weiter ins Detail als Abbildung 4.

Abbildung 6: Varianten der Sanierungsverfahren



Wechsel des Verfahrens

Grundsätzlich ist es möglich, das Verfahren zu wechseln, wenn dafür die Voraussetzungen nach § 162 Abs. 1 Nr. 2 oder Nr. 3 BauGB vorliegen, d. h. wenn der Fall eintritt, dass eine Sanierungssatzung aufzuheben ist, wenn sich die Sanierung entweder als undurchführbar erweist oder die Sanierungsabsicht aus anderen Gründen aufgegeben wird. Soll vom „vereinfachten“ ins „volle“ Verfahren gewechselt werden oder soll innerhalb des „vereinfachten“ Verfahrens eine andere Variante verwendet werden, so ist dies grundsätzlich zu bewerkstelligen. Erforderlich ist eine Änderungssatzung, die das zuständige Organ nach den Beteiligungsverfahren nach §§ 137 und 139 BauGB, der Abwägung nach § 136 Abs. 4 Satz 3 BauGB und den nach dem Kommunalrecht zu beachtenden Voraussetzungen beschließt. Möchte die Kommune jedoch vom „vollen“ ins „vereinfachte“ Verfahren wechseln, ist dies mit rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten verbunden. Entscheidend ist, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz nach § 3 Abs. 1 GG gewahrt bleibt. Gab es bspw. bereits eine

Ablösung von Ausgleichsbeträgen durch einzelne Eigentümer oder hat die Kommune bereits die Preisprüfung durchgeführt, so ist die Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht mehr gegeben.²⁹

Abbildung 7: Schritte beim Verfahrenswechsel

Schritte beim Verfahrenswechsel, § 142 Abs. 4 BauGB

- **Beteiligung** aller Sanierungsbetroffenen i.S.d. §§ 137 und 139 BauGB zur geplanten Satzungsänderung
- **Abwägung**, § 136 Abs. 4 Satz 3 BauGB
- **Beschluß** des zuständigen kommunalen Organs **zur (Teil-)Aufhebungssatzung** gem. § 162 Abs. 1 Nr. 2 oder ggf. Nr. 3 BauGB
- **Beschluß** des zuständigen kommunalen Organs zur Fortführung der Sanierung in einem anderen Verfahren (**Änderungssatzung**)

Zusätzlich bei Wechsel vom klassischen in das vereinfachte Verfahren:

- **Ausschluß** des §§ 152 ff. BauGB
- **Abrechnung** der im klassischen Verfahren begonnenen Sanierungsmaßnahme, d.h. Festsetzung von Ausgleichsbeträgen gem. §§ 154 und 155 BauGB und gegenüber der zuständigen höheren Verwaltungsbehörde i.S.d. § 149 Abs. 1 BauGB
- Ersuchen an das Amtsgericht - Grundbuchamt - zur **Löschung der Sanierungsvermerk**

Quelle: Fieseler, Hans-Georg: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, München 2000: S. 75

²⁹ Vgl. Fieseler: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 2000: S. 76.

III UMSETZUNG DES INNENSTADTENTWICKLUNGSKONZEPTES MIT SANIERUNGSRECHT

1 Das Innenstadtentwicklungskonzept der Hansestadt Attendorn

Das Innenstadtentwicklungskonzept (IEK) der Hansestadt Attendorn basiert auf einer umfangreichen Bestandsanalyse, in der insbesondere **erhebliche städtebauliche Funktionsverluste festgestellt** wurden, und einer intensiven Bürgerpartizipation. Das IEK wurde am 01. Oktober 2015 von der Stadtverordnetenversammlung der Hansestadt Attendorn beschlossen.

Auf Basis der Bestandsanalyse wurden vier Handlungsfelder identifiziert. In diesen Handlungsfeldern wurden die Themen, die für die Entwicklung der Innenstadt bedeutend sind, zusammengefasst. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Handlungsfelder mit zugeordneten Leitideen und Leitzielen, die den „strategischen Überbau des Innenstadtentwicklungskonzeptes“ bilden:

- **Verkehr und (Nah-)Mobilität**, beinhaltet die Fachthemen Verkehrsnetz/-führung, Barrierefreiheit, Fußgänger, Radfahrer, ÖPNV und ruhender Verkehr.

Leitidee:

In Attendorn ist alles über kurze Wege erreichbar!

(egal ob als Fußgänger, Radfahrer, ÖPNV-Nutzer oder PKW-Fahrer)

Leitziele:

- Reduzierung der Verkehrsbelastung innerhalb der Wälle,
- Neuordnung/Ergänzung des Parkraumangebots,
- Stärkung von ÖPNV, Radfahrern und Fußgängern.

- **Wirtschaftsstandort Innenstadt**, beinhaltet die Fachthemen Handel, Handwerk, Gastronomie, Dienstleistung und Tourismus.

Leitidee:

Attendorn ist Vielfalt!

(Angebots- und Servicequalität suchen ihresgleichen)

Leitziele:

- Weiterentwicklung von Branchenmix und Servicequalität,
- Verbesserung von Kundenfrequenz und Kundenbindung,
- Nutzung von neu gewonnenen Freiflächen.

- **Städtebau, Stadtbild und Freiraumqualität**, beinhaltet die Fachthemen Stadtgrundriss, Gebäude- und Nutzungsstruktur, Gestaltung von Fassaden und öffentlichem Raum sowie Grünstrukturen.

Leitidee:

Attendorn ist unverwechselbar!

(von der Altstadt bis zur Atta-Höhle)

Leitziele:

- Inwertsetzung der Stadthistorie,
- Verbesserung der Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum,
- Aufwertung des Stadtbildes.

- **Wohnen und Leben**, beinhaltet die Fachthemen Wohnraum/-qualität, soziale Infrastruktur, Bildung, Freizeit und Kultur.

Leitidee:

Attendorn ist lebendig!

(dafür sorgen ein attraktives Wohn- und Begegnungsraumangebot sowie engagierte Bürger)

Leitziele:

- Ausbildung eines differenzierten Wohnraumangebots,
- Verbesserung der innerstädtischen Wohnqualität,
- bedarfsgerechte Anpassung der sozialen Infrastruktur,
- Weiterentwicklung des Kultur-/Freizeitangebotes.

Flankiert wird das IEK durch drei, parallel erstellte bzw. fortgeschriebene, sektorale Konzepte. Im Einzelnen handelte es sich um ein Einzelhandels- und Zentrenkonzept, ein Verkehrskonzept und ein Parkraumkonzept, die eine hohe Aktualität aufweisen.

Die städtebaulichen Ziele sind in einem Gestaltungs- und Strukturkonzept dargestellt. Dieses spiegelt die Planungsabsicht der Stadt im Gesamtzusammenhang wider. Das Konzept zeigt die Handlungsschwerpunkte des Konzepts. Kern der städtebaulichen Zielsetzungen ist die Stärkung der historischen Altstadt in ihrer städtebaulichen Qualität und ihrer Funktionsvielfalt. Dazu sollen insbesondere auch die östlich und westlich angrenzenden Innenstadtbereiche aufgrund ihrer Potentiale miteinbezogen werden. Im westlichen Bereich sollen überwiegend kleinteilige Verbesserungen und Ergänzungen vorgenommen, während im östlichen Bereich die gesamte Fläche bis hin zur Atta-Höhle entwickelt werden soll. Im nördlichen und südlichen Bereich sind der Entwicklung aufgrund des Bestandes enge Grenzen gesetzt.

Im Wesentlichen sind folgende städtebaulichen Zielsetzungen entwickelt worden:

- Stärkung der Altstadt unter Einbeziehung der östlichen und wesentlichen Potentialbereiche,
- Freiräume durch Verlagerung von Parkplätzen und Reduzierung der Verkehrsbelastung,
- qualitätsvolle, differenziert entwickelte Straßen und Plätze,
- funktionale Stärkung der Hauptgeschäftsbereiche,
- Herausarbeitung der lokalen Besonderheiten und Inwertsetzung der Historie,
- Verbesserung der Barrierefreiheit,
- Neuordnung und Entwicklung von Baublöcken,
- Weiterentwicklung der östlichen Innenstadt und Verbesserung der Anbindung an die Altstadt,
- Erhalt der Wohnfunktion,
- familienfreundliche Innenstadtgestaltung,
- nichtkommerzielle Ruhebereiche schaffen.

Aus den Zielsetzungen wurden Ausbauziele und -qualitäten im öffentlichen Raum abgeleitet, die Grundlage für die vertiefende Beschreibungen der Ziele und Maßnahmen in den unterschiedlichen Handlungsräumen sind. Die Innenstadt wurde in insgesamt zwölf Handlungsräume unterteilt, für die Ziele, Unterziele und vorgesehene Maßnahmen abgeleitet wurden. Die Einzelmaßnahmen wurden beschrieben, mit Kenndaten wie eine Zeitschiene, notwendigen Vorarbeiten und Abhängigkeiten sowie Angaben zur Maßnahmenfläche versehen.

Zudem wurden überschlägig Kosten ermittelt, wobei bereits nach zuwendungsfähigen und nicht zuwendungsfähigen Positionen unterschieden wurde. Die Maßnahmen wurden den Maßnahmengruppen des Kosten- und Finanzierungsübersichtsvordrucks des Landes Nordrhein-Westfalen zugeordnet. Daher sind in der folgenden Aufzählung auch nicht alle Unterpunkte dieses Formulars aufgeführt, sondern nur die Unterpunkte, denen auch konkrete Maßnahmen (Anzahl in Klammern) zugeordnet sind:

1. Kosten der Maßnahme, die der Gemeinde entstehen (Summe 1.1 und 1.2)
 - 1.1 davon nicht zuwendungsfähige Ausgaben, aber maßnahmenbed. Kosten (9)
2. Vorbereitung der Gesamtmaßnahme
 - 2.1 Vorbereitungsmaßnahmen (5)
 - 2.3 Städtebauliche Planung (8)
3. Ordnungsmaßnahmen
 - 3.1 Bodenordnung/Freilegung von Grundstücken (1)
 - 3.4 Erschließung (46)
4. Baumaßnahmen
 - 4.1 Modernisierung und Instandsetzung privater Gebäude (1)
 - 4.2 Profilierung und Standortaufwertung (1)
 - 4.3 Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtung (3)
5. Besondere städtebauliche Maßnahmen
 - 5.3 Verfügungsfonds (1)
 - 5.5 Aktive Mitwirkung der Beteiligten (3)
6. Ergänzende Maßnahmen
 - 6.2 Kosten privater Eigentümer und Bauherrn als Anteil an der Gesamtmaßnahme (19)

Insgesamt beinhaltet das IEK 97 Einzelmaßnahmen, die auf die gesamte Innenstadt verteilt sind.

2 Empfehlungen zu speziellen Fragestellungen

Auftragsgemäß sind im Zusammenhang mit der Umsetzung des IEK konkrete Sachfragen zu prüfen und zu beurteilen.

2.1 Liegen durch das IEK bereits „hinreichende Beurteilungsgrundlagen“ i. S. v. § 141 Abs. 2 BauGB vor?

§ 141 Abs. 2 BauGB bestimmt, dass von vorbereitenden Untersuchungen abgesehen werden kann, wenn bereits hinreichende Beurteilungsunterlagen vorliegen. Es ist zu prüfen, ob das IEK diese „hinreichenden Beurteilungsgrundlagen“ liefert.

Sinn und Zweck dieser Regelung ist die sachgerechte Beschränkung des Umfangs der vorbereitenden Untersuchungen, die verhindern soll, dass eine Kommune nur aus formalen Gründen dazu gezwungen ist, erneute Untersuchungen durchzuführen, obwohl bereits hinreichende Erkenntnisse vorliegen. „Hinreichend“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die vorhandenen Erkenntnisse ausreichen, aktuelle Beurteilungsunterlagen für die festgelegten Ziele zu liefern. Die Quelle der Untersuchungen ist unerheblich, auch können die Erkenntnisse bereits aus Analysen für die Aufstellung eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts stammen. Es ist auch kein gesonderter Beschluss der Kommune erforderlich, aber sie muss das Absehen von vorbereitenden Untersuchungen begründen. Liegen hinreichende Beurteilungsgrundlagen für Teilbereiche des Untersuchungsgebiets vor, so ist es auch zulässig, in diesen Teilbereichen von vorbereitenden Untersuchungen abzusehen, während sie in anderen Bereichen durchgeführt werden müssen. Gleichwohl reicht das Vorhandensein hinreichender Beurteilungsgrundlagen allein nicht aus, um von der Durchführung vorbereitender Untersuchungen abzusehen. Es muss auch sichergestellt sein, dass die Beteiligungsverfahren der Betroffenen (§ 137 BauGB) und die der öffentlichen Aufgabenträger (§ 139 BauGB) durchgeführt worden sind.³⁰ Dies sind materiell wichtige Grundlagen für eine Abwägungsentscheidung, insbesondere im Hinblick auf private und öffentliche Belange.

Grundsätzlich stellen vorbereitende Untersuchungen einen „unselbstständigen Verfahrensschritt“ dar, so dass aus einer etwaigen Fehlerhaftigkeit bis hin zum Unterbleiben allein keine Rechtsfolgen abgeleitet werden können. Ergibt sich jedoch daraus, dass das Abwägungsmaterial nicht vollständig zusammengestellt oder fehlerhaft bewertet worden ist, so sind Abwägungsfehler entstanden. Die Folgen der so entstandenen Abwägungsfehler sind nach §§ 214, 215 BauGB zu beurteilen. Sind vorbereitende Untersuchungen zu Unrecht ganz unterlassen worden, spricht das für ein nicht ausreichend ausgewertetes Abwägungsmaterial. Allerdings sollte bei offensichtlicher Sanierungsbedürftigkeit auch auf teure Datensammlungen verzichtet werden können. Auf Daten zur Durchführung der Sanierung, der Sozialplanung und insbesondere auf die Beteiligungsverfahren kann jedoch keinesfalls verzichtet werden.³¹

In der Praxis kommt ein vollständiger Verzicht auf vorbereitende Untersuchungen nur selten vor. So kann man davon ausgehen, dass die zur Verfügung stehenden Daten zumindest in Teilbereichen nicht aktuell genug sind.³² Aber selbst wenn das gegeben ist, so ist es sehr

³⁰ Vgl. Krautzberger in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch Kommentar, Verlag C.H. Beck, München, Stand August 2015: § 141, Rn. 65 ff.

³¹ Vgl. Schmidt-Eichstaedt § 141 Rn. 13, in: Brügelmann (Hrsg.): Baugesetzbuch, Band 5: § 136 – 249 BauGB, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Stand Dezember 2015.

³² Vgl. Fieseler: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 2000: S. 62.

selten, dass die Kommune auch die Beteiligungen nach §§ 137 und 139 BauGB durchgeführt hat.³³

Tatsächlich sind im Falle des Innenstadtentwicklungskonzepts für die Hansestadt Attendorn die Voraussetzungen für einen Verzicht auf weitere vorbereitende Untersuchungen gegeben und zwar aus folgenden Gründen:

- a) Das Konzept enthält eine umfangreiche Charakterisierung der Hansestadt sowie eine detaillierte Analyse der Demographie und der Wirtschaft.
- b) Es wurde eine umfassende Bestandsanalyse der Innenstadt zu den Aspekten „Verkehr- und (Nah-) Mobilität“, „Wirtschaftsstandort Innenstadt“, „Städtebau, Stadtbild und Freiraumqualität“ und „Wohnen und Leben“ durchgeführt.
- c) Im Ergebnis wurde ein „Mängel-Chancen-Profil“ der Kernstadt erarbeitet. In diesem werden Substanz- und Funktionsschwächen aufgelistet. Zwar werden sie in dem Bericht nicht explizit entsprechend § 136 BauGB klassifiziert, sind aber dahingehend zu interpretieren. Das Untersuchungsgebiet wurde in insgesamt zwölf Handelsräume aufgeteilt; die Mängel und Chancen wurden hier verortet, vgl. dazu Kapitel III 1.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass Art und Umfang der Bestandsanalyse, die Feststellung von Mängeln und Chancen, die Entwicklung der Ziele und schließlich die Verbalisierung von Maßnahmen mit ihrem Umfang, den Beteiligten und den Kostenansätzen dem Niveau von vorbereitenden Untersuchungen entspricht. Auch wurde bereits eine Kosten- und Finanzierungsübersicht aufgestellt, in der den Maßnahmen Kosten zugeordnet worden sind und die die Durchführbarkeit der Sanierungsmaßnahme bestätigt hat.

Zu prüfen ist jedoch noch, ob die formalen Beteiligungsschritte gemäß §§ 137 und 139 BauGB im hinreichenden Maße durchgeführt worden sind.

§ 137 BauGB schreibt vor, dass die Sanierung möglichst frühzeitig mit den Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Betroffenen erörtert werden soll, um diese zur Mitwirkung zu animieren und entsprechende Maßnahmen durchzuführen. Dabei sollen sie beraten werden. Nach § 139 BauGB sollen zudem die öffentlichen Aufgabenträger beteiligt werden, um im Rahmen ihres Aufgabenbereiches die Vorbereitung und Durchführung der Sanierung zu unterstützen.

Das IEK wurde unter sehr reger Beteiligung der Öffentlichkeit erarbeitet. So gab es im März 2014 zu Beginn der Arbeiten eine große, öffentliche Auftaktveranstaltung. Im April 2014 wurde eine ebenfalls offene und öffentliche Ideenwerkstatt durchgeführt. Zwischen Juni 2014 und Juni 2015 fanden insgesamt drei Stadtkonferenzen statt. Allerdings entsprachen diese Beteiligungsschritte nicht allein den Voraussetzungen für die formalen Beteiligungsschritte nach § 137 BauGB. Eine solche Veranstaltung fand gleichwohl Anfang November 2015 statt. Hier wurden die Eigentümer, Mieter und Pächter entsprechend den Vorgaben des § 137 BauGB über die Planung informiert und diese mit ihnen erörtert. Insbesondere wurde dabei sehr ausführlich über das Sanierungsrecht und seine Auswirkungen informiert. Zusätzlich zu der Informationsveranstaltung wurde das IEK vier Wochen lang öffentlich im Stadtplanungsamt ausgelegt. Die Beteiligung der Eigentümer, Mieter und Pächter hat keine grundsätzlichen Einwände gegen die IEK ergeben.

³³ Vgl. Mathony: Von der Sanierungssatzung zum Ausgleichsbetrag, vhw Dienstleistung GmbH Verlag, Bonn 2014: S. 84.

Die Erarbeitung des IEK erfolgte auch in enger Abstimmung mit den unterschiedlichen Behörden der Stadtverwaltung. Eine Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, wie sie in § 139 BauGB vorgeschrieben ist, fand im Rahmen der Erarbeitung des IEK gleichwohl noch nicht statt. Ende Oktober 2015 wurden deshalb die Träger öffentlicher Belange gemäß § 139 BauGB beteiligt und um Mitwirkung gebeten. Aus den Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange haben sich keine materiell bedeutsamen Konsequenzen für das IEK ergeben.

Auf der vorangegangenen Seite wurden wesentliche Gründe aufgeführt, die dazu führen können, dass selbst eine umfangreiche Bestandsanalyse und Planungskonzeption nicht zwingend dazu führt, dass tatsächlich hinreichende Beurteilungsgrundlagen i. S. v. § 141 Abs. 2 BauGB vorliegen. Wesentliche Gründe können die mangelnde Aktualität zumindest einiger Daten oder die fehlende (formale) Beteiligung der Betroffenen oder der öffentlichen Aufgabenträger sein. Für das IEK der Hansestadt Attendorn treffen diese Bedenken jedoch nicht zu.

Fazit: Die Daten und die Konzepte sind hinreichend aktuell. Die notwendigen Beteiligungen nach § 137 und 139 BauGB wurden nachweislich durchgeführt. Daher kommt der Unterzeichner zu dem Ergebnis, dass für den Voruntersuchungsbereich (vgl. Karte 1) „hinreichende Beurteilungsgrundlagen“ i. S. v. § 141 Abs. 2 BauGB vorliegen.

2.2 Ist das „vereinfachte“ Sanierungsverfahren das geeignete Mittel für die Umsetzung des Innenstadtentwicklungskonzepts?

Die Grundlagen über die Entscheidung, ob eine Sanierung im „vollen“ oder „vereinfachten“ Sanierungsverfahren durchzuführen sein wird, wurden in Kapitel II. 2 dargestellt, auf das an dieser Stelle verwiesen wird.

Die Hansestadt Attendorn strebt an, das IEK zügig umzusetzen. Zu prüfen ist, ob dafür die Voraussetzungen für ein „vereinfachtes“ Sanierungsverfahren gegeben sind oder ob die Maßnahmen, die im Rahmen des IEK umgesetzt werden sollen, das „volle“ Verfahren erfordern.

Der Unterzeichner empfiehlt der Hansestadt Attendorn zum jetzigen Zeitpunkt eine Sanierung im „vereinfachten“ Verfahren durchzuführen und zwar aus folgenden Gründen:

- a) Es sind zwar zahlreiche Maßnahmen geplant, diese sind jedoch meist eher kleinteiliger Natur. Sie umfassen nicht umfassende, großflächige Abbrucharbeiten, kaum grundlegende Neuordnungen der Besitz-/Eigentumsverhältnisse sowie kaum veränderte Grundstückszuschnitte.
- b) Der überwiegende Teil der Maßnahmen betrifft den öffentlichen Raum (Straßen, Wege, Plätze); signifikante Bodenwertsteigerungen sind daraus erfahrungsgemäß nicht zu erwarten. Eine Refinanzierung dieser Baukosten kann stattdessen sinnvollerweise über Ausbaubeträge (KAG-Recht) erfolgen; dies erscheint auch dann angemessen, wenn die KAG-Beitragserhebung nicht für jede Straße zum jetzigen Zeitpunkt möglich erscheint. Eine Refinanzierung der Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Raumes über Ausgleichsbeträge vorzusehen bzw. anzustreben, nur weil bestimmte Straßenzüge der Innenstadt (derzeit) nicht als KAG-abrechnungsfähig/-beitragsfähig angesehen werden, erscheint dem Gutachter abwägungsrechtlich höchst bedenklich.

- c) Ordnungsmaßnahmen sind – wie oben ausgeführt – von deutlich untergeordneter Natur. Signifikante bodenwertsteigernde Effekte, wie sie üblicherweise z. B. bei großflächigen Abrissen, erstmaligen Erschließungen (neue Andienungen), bei Bodenordnungen der privaten Grundstücke (Parzellierungen, Umlegungen) oder insbesondere bei neuem, ertragssteigerndem Baurecht eintreten, sind daher im geplanten Sanierungsgebiet nicht zu erwarten.
- d) Auch ist seitens der Stadt nur sehr punktuell Grunderwerb vorgesehen.
- e) Von bodenspekulativen Bestrebungen ist (derzeit) nichts bekannt; sie sind auch nicht zwingend zu erwarten.
- e) Ein wichtiger Themenkomplex bei den Maßnahmen ist die Schaffung neuen, günstigen Parkraums rund um und in der Innenstadt. Diese Maßnahmen des IEK weisen für sich betrachtet jedoch keinen eigenen Quartiersbezug auf; es handelt sich vielmehr, wie bei vielen anderen Maßnahmen auch, um eher punktuelle Einzelmaßnahmen als Teil einer umfassenden Gesamtkonzeption. Die Einzelmaßnahmen rechtfertigen aber nicht den Einsatz des Instruments der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme im „vollen“ Verfahren. Für viele Einzelmaßnahmen steht im Übrigen das ergänzende allgemeine Städtebaurecht mit Bebauungsplänen, Vorkaufsrechten und ggf. auch mit den planakzessorischen Enteignungsmöglichkeiten zur Verfügung, um die Planimplementierung sicherzustellen.
- f) Das wesentliche Argument für das „volle“ Verfahren im Allgemeinen sind die grundsätzlichen Refinanzierungsmöglichkeiten der Sanierung durch die zu erhebenden Ausgleichsbeträge. Allerdings ist es in der Abwägung problematisch, wenn dies der entscheidende, mithin der einzige Grund für das „volle“ Verfahren wäre bzw. sein soll. Entscheidend für das „volle“ Verfahren sind, wie oben ausgeführt, insbesondere signifikante Bodenwertsteigerungen. Bleiben diese (weitestgehend) aus, gibt es kaum abwägungsrelevante Gründe, die für das „volle“ Verfahren sprechen, zumal das „vereinfachte Verfahren“ im Übrigen auch das „mildere Mittel“, insbesondere hinsichtlich des Eingriffs in das Eigentum, darstellt.

Fazit: Für eine einheitliche Durchführung der Sanierung als Gesamtmaßnahme ist das „vereinfachte“ Sanierungsverfahren das angemessene und richtige Verfahren für das Untersuchungsgebiet in der Attendorner Innenstadt.

Sollten sich im Verlauf der Sanierung diesbezüglich Änderungen einstellen oder neue Erkenntnisse ergeben, die doch den Einstieg in das „volle“ Verfahren erfordern, so kann die Hansestadt Attendorn unter Berücksichtigung der erforderlichen Schritte in das „volle“ Verfahren „einsteigen“ (vgl. hierzu auch die Ausführungen zum Verfahrenswechsel in Kap. II und Abbildung 7).

2.3 Sollen die Genehmigungsvorbehalte gemäß § 144 Abs. 1 und 2 BauGB ausgeschlossen werden?

Würde das „vereinfachte“ Verfahren als das geeignete Instrument des besonderen Städtebaurechts gewählt, muss die Stadt Attendorn zudem entscheiden, welche Variante des „vereinfachten“ Sanierungsverfahrens (vgl. Abbildung 4 auf Seite 11) Anwendung finden soll.

§ 144 Abs. 1 und 2 BauGB führt folgendes aus:

- „(1) Im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet bedürfen der schriftlichen Genehmigung der Gemeinde
1. die in § 14 Abs. 1³⁴ bezeichneten Vorhaben und sonstigen Maßnahmen;
 2. Vereinbarungen, durch die ein schuldrechtliches Vertragsverhältnis über den Gebrauch oder die Nutzung eines Grundstücks, Gebäudes oder Gebäudeteils auf bestimmte Zeit von mehr als einem Jahr eingegangen oder verlängert wird.
- (2) Im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet bedürfen der schriftlichen Genehmigung der Gemeinde
1. die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines Grundstücks und die Bestellung und Veräußerung eines Erbbaurechts;
 2. die Bestellung eines das Grundstück belastenden Rechts; dies gilt nicht für die Bestellung eines Rechts, das mit der Durchführung von Baumaßnahmen im Sinne des § 148 Abs. 2 im Zusammenhang steht;
 3. ein schuldrechtlicher Vertrag, durch den eine Verpflichtung zu einem der in Nummer 1 oder 2 genannten Rechtsgeschäfte begründet wird; ist der schuldrechtliche Vertrag genehmigt worden, gilt auch das in Ausführung dieses Vertrags vorgenommene dingliche Rechtsgeschäft als genehmigt;
 4. die Begründung, Änderung oder Aufhebung einer Baulast;
 5. die Teilung eines Grundstücks.“³⁵

Die Genehmigungsvorbehalte haben eine herausragende Bedeutung für die zügige Durchführung der städtebaulichen Gesamtmaßnahme und für die Durchführbarkeit der Sanierung. Sie erfüllen eine Aufgabe, wie sie außerhalb von Sanierungsgebieten die Veränderungssperre und die umlegungsrechtliche Verfügungs- und Veränderungssperre erfüllen. Es handelt sich um ein gemeindliches Steuerungsinstrument zur Sicherung der Sanierungsziele. Sowohl das BVerwG als auch der BGH haben wiederholt die Verhältnismäßigkeit des sanierungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalts bestätigt. Das betrifft auch die fehlende zeitliche Begrenzung der Genehmigungspflicht und die fehlende Entschädigungspflicht bei einer länger andauernden Sanierung.³⁶

„Die Verfügungs- und Veränderungssperre ist eine zulässige Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums iS von Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG. Sie beruht auf dem Gemeinwohlinteresse daran, dass eine durch förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets eingeleitete Sanierung nicht durch einzelne Bauvorhaben und Rechtsvorgänge nachteilig berührt werden soll.“³⁷

Die Genehmigungsvorbehalte stellen ein „präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ dar. Es handelt sich nach Fieseler also nicht um eine grundsätzliche Verbotsnorm. Eine Verbotsnorm untersagt eine bestimmte Tätigkeit; von dieser Verbotsnorm können Ausnahmen bewilligt werden. Beim § 144 BauGB soll die Erlaubnis der beschriebenen Vorhaben und Rechtsvorgänge nur einer vorherigen Kontrolle der Verwaltung unterworfen werden. Die Gemeinde erhält so die Steuerungsmöglichkeit, Vorhaben zu unterbinden, die die Sanierung gefährden könnten. Besteht diese Gefahr nicht, sind die Genehmigungen zu erteilen. § 144 BauGB hat außerdem eine vorbeugende Schutzfunktion gegenüber den Sanierungs-

³⁴ (1) Ist ein Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans gefasst, kann die Gemeinde zur Sicherung der Planung für den künftigen Planbereich eine Veränderungssperre mit dem Inhalt beschließen, dass

1. Vorhaben im Sinne des § 29 nicht durchgeführt oder bauliche Anlagen nicht beseitigt werden dürfen;
2. erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen von Grundstücken und baulichen Anlagen, deren Veränderungen nicht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigespflichtig sind, nicht vorgenommen werden dürfen.

³⁵ § 144 Abs. 1 und 2 BauGB.

³⁶ Vgl. Mitschang in: Battis/Krautzberger/Löhr: BauGB Kommentar, 12. Auflage, Berlin 2014: S. 1250. Hinweis: Gemäß aktuellem Sanierungsrecht sind Sanierungen gemäß § 142 Abs. 3 Satz 3 BauGB auf 15 Jahre beschränkt.

³⁷ A. a. O.: S. 1252.

betroffenen, da verhindert werden kann, dass sie Entscheidungen treffen, die sich im Verlaufe der Sanierung als verfehlt erweisen können.³⁸

Krautzberger führt folgendes aus:

„Die Gemeinde hat nach Abs. 4 Hs. 2 darüber hinaus die Möglichkeit, **§ 144** insgesamt oder **§ 144 Abs. 1** oder **§ 144 Abs. 2** durch eine entsprechende Bestimmung in der Sanierungssatzung auszuschließen. Das Gesetz hat von einer gesonderten und auf die Anwendung der Verfügungs- und Veränderungssperre bezogenen „**Erforderlichkeits-Prüfung**“ bewusst abgesehen. Mit der „**Kann-Regelung**“ wird der Gemeinde hier eine **Ermessensentscheidung** eingeräumt. Aus der Konstruktion des Abs. 4 ergibt sich eindeutig, dass die Gemeinde bei Ausschluss der Vorschriften des Dritten Abschnitts keine weiteren Erwägungen mehr anstellen muss, warum sie die Anwendung des § 144 insgesamt für erforderlich hält.“³⁹

Anhand dessen wird deutlich, dass die Gemeinde ohne weitere Abwägung und Begründung in einer „Kann-Entscheidung“ von diesen Regelungen Gebrauch machen kann oder nicht.

Im „vereinfachten“ Sanierungsverfahren – und nur dort – können die Genehmigungsvorbehalte nach § 144 BauGB gesamt oder teilweise ausgeschlossen werden. Dies muss in der Satzung explizit vermerkt werden. Erfolgt kein diesbezüglicher Vermerk, gelten die Genehmigungsvorbehalte nach § 144 BauGB. Da nach § 143 Abs. 2 Satz 4 BauGB die Eintragung eines Sanierungsvermerks ins Grundbuch entfällt, dürfte insbesondere der Ausschluss von § 144 Abs. 2 BauGB bedeutsam sein. Der Ausschluss der Genehmigungsvorbehalte ist nur für das gesamte Sanierungsgebiet möglich, nicht aber für Teile des Sanierungsgebiets.⁴⁰

Dies geht implizit auch bereits aus den Ausführungen von Schmidt-Eichstaedt hervor, vgl. Seite 13, in dem er ausführt, dass für das gesamte Sanierungsgebiet ein einheitliches Sanierungsverfahren beschlossen werden muss. Würden also für manche Bereiche des Sanierungsgebiets Genehmigungsvorbehalte ausgeschlossen, für andere jedoch nicht, könnte man nicht mehr von einem einheitlichen Sanierungsverfahren sprechen, obwohl formal ein „vereinfachtes“ Sanierungsverfahren durchgeführt wird. Wie in Kapitel II.3 ausgeführt, gibt es vier unterschiedliche Varianten des „vereinfachten“ Sanierungsverfahrens. Somit liegt es auf der Hand, dass für das gesamte Sanierungsgebiet eine dieser Varianten für das Sanierungsverfahren zu beschließen ist.

Ein völliger Verzicht auf die Bestimmungen des § 144 BauGB ist nur dann zu empfehlen, wenn sich die Sanierungsmaßnahmen hauptsächlich auf den öffentlichen Raum beschränken und/oder auf gemeindlichen Grundstücken stattfinden sollen. Die Gemeinde kann die allgemeinen Genehmigungen und ausgeschlossene Genehmigungspflichten im Laufe der Sanierung anpassen, wenn dies Sanierungsumfang oder Sanierungsziele entsprechend erfordern.⁴¹

Attendorner Verhältnisse: Auch wenn der überwiegende Teil der angestrebten (Einzel-) Maßnahmen Verbesserungen und Veränderungen des öffentlichen Raumes ausmachen, betreffen gleichwohl eine ganze Reihe von Maßnahmen direkt private Grundstücke. Bei einem überwiegenden Teil dieser Maßnahmen verfolgt die städtebauliche Sanierungsziel-

³⁸ Vgl. Fieseler: Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 2000: S. 88 f.

³⁹ Krautzberger in: Krautzberger (Hrsg.): Städtebauförderungsrecht – Städtebauliches Sanierungs- und Entwicklungsrecht. Stadtbau – Kommentar und Handbuch, Verlag Franz Vahlen München, Stand Juli 2015, C § 142, Rn. 62.

⁴⁰ Vgl. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren (Hrsg.): Förmliche Festlegung von Sanierungsgebieten, aus: Städtebauförderung in Bayern, Arbeitsblatt Nr. 1, Ausgabe 1999, München, S. 20 f.

⁴¹ Vgl. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren (Hrsg.): Förmliche Festlegung von Sanierungsgebieten, aus: Städtebauförderung in Bayern, Arbeitsblatt Nr. 1, Ausgabe 1999, München, S. 20 f.

setzung zudem eine gegenüber der jetzigen Situation (tatsächlich, in Teilen auch rechtlich) veränderte Nutzungsperspektive, teilweise mit strukturellen Umgestaltungen. Dies wird z. B. besonders deutlich bei den angestrebten (sanierungsbedingten) neuen Parkraumflächen oder aber bei einigen zentralen Geschäftsgrundstücken. Die Sicherstellung der Umsetzung der städtebaulichen Zielsetzung ist hier von besonderer Bedeutung für die Stadt – zumal sie nicht auf eigenen, städtischen Grundstücken stattfinden kann.

Für welche Maßnahmen sind Genehmigungsvorbehalte sinnvoll?

Nach gutachterlicher Einschätzung könnten für die Sicherung der Umsetzung folgender Maßnahmen Genehmigungsvorbehalte erforderlich werden:

- M 1.1.01 Parkraum für Dauerparker/Kunden Kölner Straße – Neuanlage
- M 1.1.03 Parkraum für Dauerparker/Besucher/Anwohner Parkhaus HansasträÙe – Erweiterung
- M 1.1.06 Parkraum für Kunden/Besucher Wassertor – Neuanlage
- M 1.1.07 Parkraum für Dauerparker LEWA – Neuanlage
- M 3.4.10 Im Tangel – Umgestaltung
- M 6.2.01 Bereich Wasserstraße/Im Tangel – Um- und Erweiterungsbau
- M 6.2.02 Bereich Wasserstraße/Breite Techt – Neuordnung/-bau Wohn- und Geschäftshäuser
- M 6.2.03 Bereich Neumarkt/Breite Techt/Torenkasten – Neuordnung/-bau Wohn- und Geschäftshäuser
- M 6.2.04 Bereich Mittlere Wasserstraße – Neubau Wohn- und Geschäftshaus
- M 6.2.05 Bereich Breite Straße/Neumarkt – Schließung Baulücke
- M 6.2.06 Bereich Kölner Straße/Am Seewerngraben – Nutzungsanpassung/Umgestaltung Bestandsgebäude
- M 6.2.07 Bereich Kölner Straße/Westwall – Nutzungsanpassung/Umgestaltung Bestandsgebäude
- M 6.2.08 Bereiche im Sackhof – Schließung Baulücke
- M 6.2.09 Bereich Wasserstraße/Am Gerbergarten – Neubau Wohngebäude
- M 6.2.10 Bereich Vergessene Straße – Neubau Wohngebäude
- M 6.2.12 Bereich Nordwall – Neubau Wohngebäude
- M 6.2.13 Bereich Bahnhofstraße/Am Zollstock West – Neuordnung/Neubau Geschäfts-/Dienstleistungskomplex
- M 6.2.14 Bereich Bahnhofstraße/Am Zollstock – Umgestaltung/Aufstockung Bestandsgebäude oder Neubau
- M 6.2.15 Bereich Anselm-Dingerkus-StraÙe/Am Zollstock – Neubau Dienstleistungs-/Wohngebäude
- M 6.2.16 Bereich Parkplatz Atta-Höhle – Umgestaltung
- M 6.2.19 Bereich Bahnhofsgebäude/-umfeld – Umbau und Aufwertung „Kulturbahnhof“

Fazit: Von den rd. Hundert Einzelmaßnahmen sind für etwa ein Viertel der Einzelmaßnahmen Genehmigungsvorbehalte nach § 144 Abs. 1 und 2 BauGB für die Sicherung der Sanierungsziele sinnvoll. Um die Erreichung der Sanierungsziele nicht zu gefährden, könnte die Stadt Attendorn insofern eine „vereinfachte“ Sanierung mit Anwendung aller genehmigungspflichtigen Vorhaben und Rechtsvorgänge gemäß § 144 BauGB beschließen. Da diese für zahlreiche Maßnahmen sinnvoll sind und es nicht möglich ist, für Teile des Sanierungs-

gebiets die Genehmigungsvorbehalte auszuschließen, sie aber in anderen Teilen des Sanierungsgebiets anzuwenden, müssten in diesem Fall die Genehmigungsvorbehalte für das gesamte Sanierungsgebiet deshalb nicht ausgeschlossen werden. Die Genehmigungsvorbehalte sind verhältnismäßig; ihre Anwendung ist aber eine „Kann-Entscheidung“⁴² der Gemeinde und bedarf keiner Erforderlichkeitsprüfung, ist also auch nicht abwägungsrelevant. Ein Verzicht auf diese könnte aber die Erreichung der Sanierungsziele unter Umständen gefährden.

⁴² Krautzberger, a. a. O., FN Nr. 39 auf Seite 26.

IV ZUSAMMENFASSUNG/FAZIT

Das Institut für Bodenmanagement ist von der Hansestadt Attendorn beauftragt worden, hinsichtlich des angestrebten Sanierungsverfahrens zur Umsetzung des IEK in der Innenstadt Attendorns zu prüfen, ob die Voraussetzungen gegeben sind, die Sanierung im „vereinfachten“ Verfahren durchzuführen und ob auf weitere vorbereitenden Untersuchungen verzichtet werden kann.

Die Voraussetzungen für das „vereinfachte“ Verfahren liegen vor, da eine Erhebung von Ausgleichsbeträgen voraussichtlich nicht erforderlich sein wird. Die Umsetzung des IEK kommt weitestgehend ohne weitreichende Ordnungsmaßnahmen und den damit verbundenen nicht unerheblichen sanierungsbedingten Bodenwertsteigerungen, die beispielsweise entstehen würden, wenn neue Erschließungsstraßen angelegt werden müssten oder eine massive Neuordnung - wie beispielsweise im Bereich des Thielke-Grundstücks - erforderlich wären. Insgesamt rechtfertigen die vorgesehenen Maßnahmen nicht die Festlegung eines Sanierungsgebietes im „vollen“ Verfahren.

Nach Einschätzung des Unterzeichners erfüllen die detaillierten, aktuellen und umfangreichen Arbeiten des IEK und die, im Herbst 2015 durchgeführten Beteiligungsschritte nach §§ 137 und 139 BauGB die Voraussetzungen, um als „hinreichende Beurteilungsgrundlagen“ i. S. v. § 141 Abs. 2 BauGB eingeschätzt werden zu können. Somit kann aus Sicht des Unterzeichners von weiteren vorbereitenden Untersuchungen für den Untersuchungsbereich abgesehen und die Sanierungssatzung im „vereinfachten“ Verfahren beschlossen werden. Bei einer ganzen Reihe von Maßnahmen ist der Genehmigungsvorbehalt zur Sicherstellung der Sanierung sinnvoll. Der Genehmigungsvorbehalt kann aber generell nur für das gesamte Sanierungsgebiet, nicht aber nur für Teile des Sanierungsgebiets ausgesprochen werden.