

Ausgleichsmaßnahmen entstanden sind, scheidet auch eine Abrechnung nach Einheitssätzen aus.

Bildet die Gemeinde Einheitssätze, muss sie für einzelne Kategorien von Ausgleichsmaßnahmen (etwa Anlage einer Streuobstwiese oder eines Magerrasens) jeweils unterschiedliche Einheitssätze vorsehen. Die Bildung eines Einheitssatzes pauschal für alle „Ausgleichsmaßnahmen“, würde den erheblich unterschiedlichen Aufwendungen, die bei verschiedenen Ausgleichsmaßnahmen zum Tragen kommen, nicht gerecht. 5

Kostenerstattungsbeträge dürfen auch abgelöst werden können. Insoweit können die für eine Ablösung von Erschließungsbeiträgen nach § 133 Abs. 3 Satz 5 entwickelten Grundsätze analog herangezogen werden. Bei der Ablösung handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, der die hoheitliche Erhebung von Kostenerstattungsbeträgen ausschließt und eine für beide Seiten endgültige Regelung der Verpflichtung zur Kostentragung und die Modalitäten dazu darstellen soll. Ähnlich wie beim Erschließungsbeitrag ist eine Ablösungsvereinbarung aber nur zulässig, wenn die Gemeinde sich vorher allgemeine Bestimmungen über die Ablösung gegeben hat; es dürfen nur solche Ablösungsverträge eingegangen werden, die in inhaltlicher Übereinstimmung mit diesen Bestimmungen und unter Offenlegung der auf ihrer Grundlage ermittelten Ablösebeträge abgeschlossen werden. 6

## Zweites Kapitel Besonderes Städtebaurecht

### Erster Teil Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

#### Erster Abschnitt Allgemeine Vorschriften

### § 136 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

(1) Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in Stadt und Land, deren einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegen, werden nach den Vorschriften dieses Teils vorbereitet und durchgeführt.

(2) Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Städtebauliche Missstände liegen vor, wenn

1. das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen auch unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung nicht entspricht oder
2. das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen.

(3) Bei der Beurteilung, ob in einem städtischen oder ländlichen Gebiet städtebauliche Missstände vorliegen, sind insbesondere zu berücksichtigen

1. die Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder die Sicherheit der in dem Gebiet wohnenden und arbeitenden Menschen in Bezug auf
  - a) die Belichtung, Besonnung und Belüftung der Wohnungen und Arbeitsstätten,
  - b) die bauliche Beschaffenheit von Gebäuden, Wohnungen und Arbeitsstätten,

- c) die Zugänglichkeit der Grundstücke,
  - d) die Auswirkungen einer vorhandenen Mischung von Wohn- und Arbeitsstätten,
  - e) die Nutzung von bebauten und unbebauten Flächen nach Art, Maß und Zustand,
  - f) die Einwirkungen, die von Grundstücken, Betrieben, Einrichtungen oder Verkehrsanlagen ausgehen, insbesondere durch Lärm, Verunreinigungen und Erschütterungen,
  - g) die vorhandene Erschließung,
  - h) die energetische Beschaffenheit, die Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung und der Versorgungseinrichtungen des Gebiets unter Berücksichtigung der allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung;
2. die Funktionsfähigkeit des Gebiets in Bezug auf
- a) den fließenden und ruhenden Verkehr,
  - b) die wirtschaftliche Situation und Entwicklungsfähigkeit des Gebiets unter Berücksichtigung seiner Versorgungsfunktion im Verflechtungsbereich,
  - c) die infrastrukturelle Erschließung des Gebiets, seine Ausstattung mit und die Vernetzung von Grün- und Freiflächen unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, seine Ausstattung mit Spiel- und Sportplätzen und mit Anlagen des Gemeinbedarfs, insbesondere unter Berücksichtigung der sozialen und kulturellen Aufgaben dieses Gebiets im Verflechtungsbereich.
- (4) Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen dienen dem Wohl der Allgemeinheit. Sie sollen dazu beitragen, dass
- 1. die bauliche Struktur in allen Teilen des Bundesgebiets nach den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung sowie nach den sozialen, hygienischen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entwickelt wird,
  - 2. die Verbesserung der Wirtschafts- und Agrarstruktur unterstützt wird,
  - 3. die Siedlungsstruktur den Erfordernissen des Umweltschutzes, den Anforderungen an gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung und der Bevölkerungsentwicklung entspricht oder
  - 4. die vorhandenen Ortsteile erhalten, erneuert und fortentwickelt werden, die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbilds verbessert und den Erfordernissen des Denkmalschutzes Rechnung getragen wird.

Die öffentlichen und privaten Belange sind gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.

ANMERKUNGEN:

Übersicht	Rdnr.
1. Allgemeines (Abs. 1) . . . . .	1
2. Der Begriff der städtebaulichen Missstände (Abs. 2 und 3) . . . . .	8
3. Die Ziele der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen (Abs. 4) . . . . .	14

1. Allgemeines (Abs. 1)

1 § 136 Abs. 1 enthält die allgemeine Anordnung, dass städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in Stadt und Land, deren einheitliche Vorbereitung und Durchführung im öffentlichen Interesse liegt, nach den Vorschriften der §§ 136 ff. vorbereitet und durch-

geführt werden sollen. Die Vorschrift postuliert damit **keine** – ggf. gerichtlich von Dritten durchsetzbare – **Verpflichtung für die Gemeinde**, tätig zu werden, wenn die entsprechenden Voraussetzungen für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen vorliegen. Dies ergibt sich letztlich auch aus dem begrenzten Finanzrahmen, der den Gemeinden zur Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen zur Verfügung steht. Der Gemeinde wird also ein weiter Einschätzungs- und Prerogationsspielraum bei der Frage zugebilligt, ob sie eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme durchführen will (BVerwG, Beschl. v. 24. 3. 2010 – 4 BN 60.09 –) bzw. welche Grundstücke in die Sanierungssatzung einbezogen werden (BVerwG, Beschl. v. 19. 5. 2009 – 4 BN 1/09 –). Allerdings ist die in § 136 Abs. 1 zum Ausdruck kommende Wertung des Gesetzgebers dahingehend zu verstehen, dass bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen für Sanierungsmaßnahmen das Erfordernis für die Anwendung des BauGB „vermutet“ werden kann (so auch *Mitschang*, in: BKL, § 136 Rdnr. 7).

Zur konkreten Durchführung einer Sanierungsmaßnahme kann die Gemeinde auch **2**  
**Bebauungspläne** erlassen. Sanierungssatzung und Bebauungsplan sind dabei aber rechtlich voneinander unabhängige Satzungen. Die Ungültigkeit einer Sanierungssatzung zieht deshalb nicht die Ungültigkeit eines Bebauungsplanes nach sich, der im Zuge der beabsichtigten Sanierung aufgestellt worden ist (OVG RP, Ur. v. 10. 12. 2015 – 1 C 10631/14 –).

**Ebensowenig** enthalten die §§ 136 ff. **abschließende Regelungen für Sanierungen**; viel- **3**  
mehr sind auch bei Anwendung des Sanierungsrechts etwa andere städtebauliche Vorschriften des BauGB anwendbar.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen zeichnen sich durch **ihren ganzheitlichen Cha- 4**  
**rakter** aus. Es handelt sich dabei nicht um Einzelmaßnahmen an bestimmten Gebäuden, Gebäudegruppen, Straßen, Plätzen oder sonstigen baulichen Anlagen, sondern um jeweils gebietsbezogene Gesamtmaßnahmen. Dies folgt letztlich auch aus der Anordnung des § 136 Abs. 1, dass eine einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegen muss. Zugrunde liegen muss also eine planerische Konzeption durch die Gemeinde in inhaltlicher, zeitlicher und finanzieller Hinsicht, die eine Vielzahl miteinander in Zusammenhang stehender Einzelmaßnahmen verbindet. Dabei kann eine Einzelmaßnahme – wie etwa die Umgestaltung eines zentralen Platzes oder die Auslagerung eines störenden Betriebs aus der Innenstadt – im Vordergrund stehen (vgl. OVG Saar, Ur. v. 31. 3. 1993 – 2 N 1/91 –). Isolierte „Sanierungsmaßnahmen“, die keinen erhöhten Koordinationsbedarf aufweisen, können aber nicht über §§ 136 ff. abgewickelt werden. Zur zügigen Durchführung vgl. OVG RhPf, Ur. v. 18. 4. 2002 – 1 C 10590/01 –.

Ein **öffentliches Interesse** an der Durchführung einer städtebaulichen Sanierungsmaß- **5**  
nahme liegt nur vor, wenn ein besonderer städtebaulicher Rechtfertigungsgrund dafür gegeben ist, dass hoheitliche Maßnahmen zur Behebung der städtebaulichen Missstände eingesetzt werden. Lassen sich die Missstände auch durch freiwillige Initiative von Privaten beheben, bleibt für §§ 136 ff. kein Raum, allerdings kommt der Gemeinde bei der Beurteilung dieser Frage ein breiter Gestaltungsspielraum zu.

Die ganzheitliche Sichtweise verbietet es der Gemeinde allerdings nicht, die Sanierung **6**  
**abschnittsweise** anzugehen. Im Gegenteil wird wegen der regelmäßig auch aufwendigen Umsetzung miteinander verwobener Maßnahmen und angesichts der begrenzten finanziellen Mittel einer Gemeinde nur eine zeitlich gestreckte Durchführung möglich sein. Die Sanierung ist nach den Vorstellungen des Gesetzgebers ein Prozess, der

als Gesamtmaßnahme eine Koordination sehr unterschiedlicher Einzelmaßnahmen fordert und der im Ergebnis eine wertsteigernde Wirkung für die im Sanierungsgebiet liegenden Grundstücke bewirkt. Dieser Vorteil rechtfertigt auch eine längere Dauer der Sanierung als sie etwa das Instrument der Veränderungssperre enthält. Daher ist die städtebauliche Sanierung auch bei sehr langer Dauer keine Enteignung, sondern nur eine Inhalts- und Schrankenbestimmung i. S. d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG (BVerwG, Urt. v. 7. 6. 1996 – 4 B 91.96 –). Allerdings sind Sanierungsmaßnahmen, deren Realisierung in absehbarer Zeit nicht zu erwarten sind, rechtswidrig. Welcher Zeitraum „absehbar“ in diesem Sinne ist, ist je nach den konkreten Gegebenheiten prognostisch abzuschätzen (BVerwG, Urt. v. 10. 7. 2003 – 4 CN 2.02 –). Der Gesetzgeber hat jetzt in § 142 Abs. 3 Satz 3 eine prinzipielle Höchstfrist von 15 Jahren für die Sanierung eingeführt.

- 7 Anzuwenden sind die §§ 136 ff. auf Sanierungsmaßnahmen **in Stadt und Land**. Damit bringt das Gesetz zum Ausdruck, dass städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nicht nur im städtischen Bereich, sondern auch auf dem Land, etwa in Dörfern, infrage kommen. Anwendungsvoraussetzung ist insoweit nur, dass in dem betreffenden Gebiet städtebauliche Missstände angetroffen werden.

## 2. Der Begriff der städtebaulichen Missstände (Abs. 2 und 3)

- 8 § 136 Abs. 2 Satz 1 definiert den Begriff der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme dahingehend, dass es sich um Maßnahmen handeln muss, durch die ein Gebiet zur Behebung **städttebaulicher Missstände** wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Zentraler Bestandteil für diese Definition ist also der Begriff des städtebaulichen Missstands. Ziel der Sanierung ist immer die Behebung des Missstands. Das muss jedoch nicht in jedem Fall eine sog. Totalsanierung des Gebiets bedeuten; vielmehr kann es genügen, wenn durch entsprechende Maßnahmen der Gemeinde die Missstände gemildert und so das Gebiet wesentlich verbessert wird (*Mischang*, in: BKL, § 136 Rdnr. 11). Der Gemeinde ist dabei ein weiter Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum eingeräumt (BVerwG, Beschl. v. 24. 3. 2010 – 4 BN 60.09 –).
- 9 § 136 Abs. 2 Satz 2 enthält die Bestimmung, wann nach Auffassung des Gesetzgebers solche städtebaulichen Missstände vorliegen. Dabei können zwei Grundfälle unterschieden werden, nämlich einmal **Substanzmängel**, die vorliegen, wenn ein Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden und arbeitenden Menschen entspricht (§ 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1), wobei seit der Novelle 2013 auch die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung eine Rolle spielen können, und zum anderen **Funktionsmängel**, die gegeben sind, wenn das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen (§ 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2). Die beiden Tatbestände können sich auch überschneiden (OVG NW, Urt. v. 23. 10. 2008 – 7 D 37/07.NE –).
- 10 Ausgangspunkt für die Umschreibung des städtebaulichen Missstands ist also die vorhandene Bebauung bzw. die sonstige Beschaffenheit des Gebiets, demnach der „**Ist-Zustand**“. Wegen der auf Umgestaltung gerichteten **Zielsetzung** der städtebaulichen Maßnahme ist aber auch und gerade der Endpunkt der planerischen Konzeption der Gemeinde mit einzubeziehen. Dies gilt auch für die Funktionsmängelsanierung. Gerade für diesen Tatbestand ist es kennzeichnend, dass der städtebauliche Missstand mit

der zukünftigen Struktur und Funktion des Sanierungsgebiets im gemeindlichen Bereich begründet wird. Zur zukünftigen Funktion gehört sowohl das, was nach dem Sanierungskonzept erhalten, als auch das, was durch einen Funktionswandel erreicht werden soll (BVerwG, Urt. v. 6. 7. 1984 – 4 C 14.81 –; vgl. auch OVG NW, Urt. v. 20. 11. 2015 – 7 D 70/14.NE –).

§ 136 Abs. 3 zählt **nicht abschließend die wichtigsten Kriterien** auf, nach denen sich beurteilt, ob städtebauliche Missstände vorliegen (OVG NW, Urt. v. 20. 11. 2015 – 7 D 70/14.NE –). Dabei unterteilt das Gesetz wieder zwischen Kriterien im Hinblick auf Substanzmängel (§ 136 Abs. 3 Nr. 1) und auf Funktionsmängel (§ 136 Abs. 3 Nr. 2). 11

Für die Fragen der ausreichenden **Belichtung, Besonnung und Belüftung** (§ 136 Abs. 3 Nr. 1a), der **baulichen Beschaffenheit** der Gebäude, Wohnungen und Arbeitsstätten (§ 136 Abs. 3 Nr. 1b) sowie der **Zugänglichkeit** der Grundstücke (§ 136 Abs. 3 Nr. 1c) kann auf die Anforderungen der Landesbauordnungen zurückgegriffen werden. § 136 Abs. 3 Nr. 1d weist die **Auswirkungen einer vorhandenen Mischung von Wohn- und Arbeitsstätten** als städtebaulichen Missstand aus; insoweit muss es sich dabei um eine städtebaulich nicht vertretbare Mischung handeln, die zu störenden Nutzungskonflikten führt. Hier sind insbesondere auch die Vorgaben der BauNVO für die Beurteilung maßgebend. Dies gilt ebenso für den Tatbestand des § 136 Abs. 3 Nr. 1e, der die – städtebaulich negative – **Nutzung von bebauten und unbebauten Flächen nach Art, Maß und Zustand** in den Katalog der städtebaulichen Missstände einbezieht. Insoweit ist an innerstädtische Brachflächen, zu dichte Bebauungen, aber auch an Gemengelage zu denken. Zu den städtebaulichen Missständen gehören schließlich auch **Einwirkungen, die von Grundstücken, Betrieben, Einrichtungen oder Verkehrsanlagen ausgehen** (§ 136 Abs. 3 Nr. 1f); dieser Tatbestand erfasst – in Abgrenzung zu § 136 Abs. 3 Nr. 1d – Fälle, in denen die negativen Auswirkungen (auch) auf das umliegende Gebiet ausstrahlen. Weiter kann auch die unzureichende vorhandene **Erschließung** einen städtebaulichen Missstand begründen (§ 136 Abs. 3 Nr. 1g); gemeint ist hier die planungsrechtliche Erschließung nach §§ 30 ff., abzustellen ist also auf die Erschließung hinsichtlich Straße, Wasser, Abwasser und Energie. Fehlende Infrastruktureinrichtungen wie Kindergärten, Schulen oder Krankenhäuser begründen insoweit keinen städtebaulichen Missstand (vgl. aber § 136 Abs. 3 Nr. 2c). Schließlich hat die Novelle 2013 auch die **energetische Beschaffenheit sowie die Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Gebäude und der Versorgungseinrichtungen** eines Gebiets in den Katalog der möglichen städtebaulichen Missstände aufgenommen (§ 136 Abs. 3 Nr. 1h). 12

§ 136 Abs. 3 Nr. 2 enthält Anhaltspunkte für das Vorliegen von Funktionsmängeln. Der Gesetzgeber spricht insoweit zunächst die Funktionsfähigkeit des Gebiets in Bezug auf den fließenden und ruhenden **Verkehr** an (§ 136 Abs. 3 Nr. 2a); hier geht es insbesondere um – von vornherein oder durch Entwicklungen bedingt – unzureichend dimensionierte Verkehrsflächen, zu geringe Anzahl von Kfz-Stellplätzen oder auch um vom Verkehr ausgelöste Immissionen. § 136 Abs. 3 Nr. 2b betrachtet die Funktionsfähigkeit im Hinblick auf die **wirtschaftliche Situation und Entwicklungsfähigkeit** des Gebiets unter Berücksichtigung seiner Versorgungsfunktion im Verflechtungsbereich, hier ergeben sich Missstände vor allem aus dem Fehlen von Einkaufsmöglichkeiten oder sonstigen Dienstleistungsangeboten im Nahbereich von Wohnungen. Der Verflechtungsbereich kann sich – je nach den Umständen des Einzelfalls – auch auf benachbarte Gemeindegebiete erstrecken; hier ist denkbar, dass sich etwa die Errichtung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs in einer Nachbargemeinde erheblich auf die Einzelhandelsstruktur der Innenstadt auswirken kann. Auch der Bereich des 13

Tourismus kann insoweit angesprochen sein (OVG NW, Urt. 24. 7. 2009 – 7 D 130/08.NE –). Schließlich kann sich ein Funktionsmangel auch aus Defiziten in der **infrastrukturellen Erschließung** des Gebiets, seine Ausstattung mit und die Vernetzung von Grün- und Freiflächen unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, seine Ausstattung mit Spiel- und Sportplätzen und mit Anlagen des Gemeinbedarfs, insbesondere unter Berücksichtigung der sozialen und kulturellen Aufgaben dieses Gebiets im Verflechtungsbereich ergeben (§ 136 Abs. 3 Nr. 2 c); insoweit geht es sowohl um die klassischen Maßnahmen der Infrastruktur – wie z. B. Kindergärten, Schulen und Krankenhäuser –, sondern auch um kulturelle Einrichtungen wie Kinos oder Museen. Auch Defizite in der **energetischen Infrastruktur** können funktionelle Missstände begründen (*Mitschang*, in: BKL, § 136 Rdnr. 17).

### 3. Die Ziele der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen (Abs. 4)

- 14 § 136 Abs. 4 Satz 1 enthält den Grundsatz, dass städtebauliche Sanierungsmaßnahmen dem **Wohl der Allgemeinheit** dienen. Die Vorschrift ordnet keine Fiktion in dem Sinne an, dass jede städtebauliche Sanierungsmaßnahme dem Allgemeinwohl entspreche, sondern regelt nur die Selbstverständlichkeit, dass städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nicht Einzelinteressen, sondern den Allgemeininteressen untergeordnet sind.
- 15 § 136 Abs. 4 Satz 2 nennt die **einzelnen Ziele** der städtebaulichen Sanierung. Sie soll dazu beitragen, dass die bauliche Struktur in allen Teilen des Bundesgebiets nach den allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung sowie nach den sozialen, hygienischen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entwickelt wird (§ 136 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1), dass die Verbesserung der Wirtschafts- und Agrarstruktur unterstützt wird (Abs. 4 Satz 2 Nr. 2), dass die Siedlungsstruktur den Erfordernissen des Umweltschutzes, den Anforderungen an gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung und der Bevölkerungsentwicklung entspricht (Abs. 4 Satz 2 Nr. 3) oder dass die vorhandenen Ortsteile erhalten, erneuert und fortentwickelt werden, die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbilds verbessert und den Erfordernissen des Denkmalschutzes Rechnung getragen wird (Abs. 4 Satz 2 Nr. 4). Die Sanierung muss dabei mindestens einem dieser Ziele dienen, darf danach aber auch andere, nicht in § 136 Abs. 4 Satz 2 enthaltene Zwecke verfolgen. So kann neben der Substanzerneuerungsfunktion auch die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in ihrer jeweils bestehenden Sozialstruktur in einem Sanierungsgebiet maßgebend sein. Diese sozialgestaltende Schutzfunktion ist nicht nur Milieuschutzsatzungen i. S. d. § 172 Abs. 1 Nr. 2 vorbehalten (vgl. OVG Bln, Urt. v. 10. 10. 1995 – 2 S 7.95 –). Zulässiges Ziel eines Sanierungskonzepts kann es auch sein, die angestammte Wohnbevölkerung des Gebiets vor Verdrängung infolge sanierungsbedingter Mietsteigerungen zu schützen (BVerwG, Urt. v. 24. 5. 2006 – 4 C 9.04 –).
- 16 Nach § 136 Abs. 4 Satz 3 hat die Gemeinde bei der Entscheidung über die Durchführung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht **abzuwägen**. Dies gilt sowohl für das „Ob“ einer solchen Satzung als auch für das „Wie“ (OVG Nds., Urt. v. 29. 5. 2018 – 1 KN 53/17 –). Dieses spezielle Abwägungsgebot ist bewusst dem Gebot des § 1 Abs. 7 stark angenähert (vgl. zur Frage der Einbeziehung eines Grundstücks als privaten Belang VGH BaWü, Urt. v. 24. 3. 2011 – 5 S 163/09 –). Auch für das sanierungsrechtliche Abwägungsgebot gilt deshalb die vom Bundesverwaltungsgericht entwickelte Abwägungsfehlerlehre (BVerwG, Beschl. v. 21. 3. 2019 – 4 BN 38.18 –). Allerdings stehen

die Entscheidung, ob saniert werden soll, und die förmliche Ausweisung eines Sanierungsgebiets am Anfang einer Sanierungsmaßnahme; von daher können an die insoweit vorzunehmende Abwägung in diesem Verfahrensstadium nur geringe Anforderungen an die Konkretisierung der Sanierungsziele und die Bewältigung von durch das Sanierungsvorhaben ausgelösten Konflikten gestellt werden (OVG Saar, Urt. v. 31. 3. 1993 – 2 N 1/91 –; vgl. zum Umfang der Abwägung auch OVG RhPf, Urt. v. 24. 4. 1991 – 10 C 11555/90 –). Einzubeziehen sind daher alle öffentlichen sowie alle privaten Belange der Betroffenen. Mündet die Sanierungsmaßnahme in den Erlass eines Bebauungsplans, hat die Gemeinde ohnedies das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 zu beachten. Zu einer ordnungsgemäßen Abwägung der öffentlichen und privaten Belange im Sinne des § 136 Abs. 4 Satz 3 gehört, dass sich der Satzungsgeber ausgehend vom jeweiligen Stand der Planung über das Vorliegen der tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen für die Erreichbarkeit des Sanierungsziels vergewissert (OVG Bln-Bbg., Urt. v. 10. 7. 2017 – 2 B 7.16 –; VGH BW, Urt. v. 16. 11. 2016 – 3 S 572/15 –). Die Gemeinde muss im Streitfall – insbesondere auf der Grundlage der Ergebnisse der vorbereitenden Untersuchungen – darlegen können, von welchen Überlegungen sie sich bei der Festlegung der Sanierungsziele und der Abgrenzung des Sanierungsgebiets hat leiten lassen. Dabei ist das Fehlen entsprechender Unterlagen regelmäßig ein Indiz dafür, dass den Anforderungen an den Abwägungsvorgang nicht hinreichend Rechnung getragen wurde (BVerwG, Beschl. 21. 3. 2018 – 4 BN 34.18 –). Die Gemeinde muss also, soweit dies der Planungsstand erlaubt, ermitteln, ob das Sanierungskonzept überhaupt verwirklicht werden kann und dabei voraussichtlich gewährleistet ist, dass der zeitliche Rahmen eingehalten werden kann, den das Zügigkeitsgebot aus § 136 Abs. 1 allgemein und die nach § 142 Abs. 3 Satz 3 zu setzende Frist für die Durchführung der Sanierung konkret vorgibt (OVG NW, Urt. v. 20. 11. 2015 – 7 D 66/14.NE –).

## § 137

### Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen

Die Sanierung soll mit den Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Betroffenen möglichst frühzeitig erörtert werden. Die Betroffenen sollen zur Mitwirkung bei der Sanierung und zur Durchführung der erforderlichen baulichen Maßnahmen angeregt und hierbei im Rahmen des Möglichen beraten werden.

#### ANMERKUNGEN:

Übersicht	Rdnr.
1. Allgemeines . . . . .	1
2. Die Erörterungspflicht (Satz 1) . . . . .	3
3. Die Anregungs- und Beratungspflicht (Satz 2) . . . . .	6

#### 1. Allgemeines

§ 137 enthält zwei für den Ablauf der Sanierung ganz wesentliche **Verpflichtungen der Gemeinde**:

- Sie soll die Sanierung mit den Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Betroffenen möglichst frühzeitig erörtern und
  - sie soll die Betroffenen zur Mitwirkung bei der Sanierung und zur Durchführung der erforderlichen baulichen Maßnahmen anregen und sie hierbei im Rahmen des Möglichen beraten.
- 2 Die Beteiligungs- und Mitwirkungspflichten stehen **selbständig neben anderen Instrumenten der Bürgerbeteiligung** etwa im Rahmen einer Bauleitplanung nach § 3 oder einer Umlegung nach § 50. Wie die entsprechenden Pflichten im Einzelfall von der Gemeinde umgesetzt werden, steht ihr frei, solange und soweit die gesetzgeberischen Ziele erreicht werden. In diesem Zusammenhang ist es denkbar, dass die Gemeinde z. B. eine Erörterung nach § 137 Satz 1 mit der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 verbindet (OVG NW, Urt. v. 23. 10. 2008 – 7 D 37/07.NE –). Fehler bei den Beteiligungs- und Mitwirkungspflichten führen aber regelmäßig nicht zur Unwirksamkeit der Sanierungssatzung (vgl. OVG NW, Urt. v. 18. 5. 2010 – 10 D 42/06.NE –). Zur Rolle eines Sanierungsbeirats vgl. OVG HH, Beschl. v. 11. 10. 2010 – 2 Bs 130/10 –.

## 2. Die Erörterungspflicht (Satz 1)

- 3 Die Erörterungspflicht hat mehrere **Zwecksetzungen**. Zunächst soll sie einen hohen Informationsgrad bei den Betroffenen – also Eigentümern, Mietern, Pächtern, sonstigen Nutzungsberechtigten und Arbeitnehmern in den von der Sanierung betroffenen Betrieben – garantieren. Dies dient zum einen der möglichst frühzeitigen Wahrung ihrer Rechtspositionen im Hinblick auf die weit reichenden Eingriffsmöglichkeiten der Gemeinde, aber zum anderen auch und gerade einer Erhöhung der Akzeptanz der Sanierung bei den Betroffenen.
- 4 Der Kreis der Betroffenen kann dabei auch über die Personen hinausgehen, die im Sanierungsgebiet Eigentum haben, wohnen und arbeiten und sich auch auf **angrenzende Gebiete** beziehen, wenn die Sanierung entsprechende Auswirkungen zeitigen kann.
- 5 Die Erörterung hat **möglichst frühzeitig** zu erfolgen; einen bestimmten Zeitpunkt schreibt die Regelung nicht vor. Auch hier ist wieder die gesetzgeberische Zielsetzung zu beachten. Die Erörterung ist Teil des Sanierungsprozesses und deshalb immer zu wiederholen, wenn sich im Laufe der Sanierung für die Betroffenen wesentliche Rahmenbedingungen ändern.

## 3. Die Anregungs- und Beratungspflicht (Satz 2)

- 6 Die Pflicht der Gemeinde, die Betroffenen zur Mitwirkung bei der Sanierung und zur Durchführung der erforderlichen baulichen Maßnahmen anzuregen sowie sie hierbei im Rahmen des Möglichen zu beraten, ist Ausdruck der dem Sanierungsrecht allgemein innewohnenden **Prinzipien der Kooperation und der Subsidiarität**: Im Vordergrund steht die einvernehmliche Durchführung der Sanierung; sie soll von den Betroffenen selbst ohne Anwendung von Zwangsmaßnahmen vollzogen werden.
- 7 Zur Beratung gehören dabei nicht nur Hinweise zu den materiellen Erfordernissen und Rahmenbedingungen der Sanierung, sondern auch Informationen über **finanzielle** Hilfestellungen.

## § 138 Auskunftspflicht

(1) Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstige zum Besitz oder zur Nutzung eines Grundstücks, Gebäudes oder Gebäudeteils Berechtigte sowie ihre Beauftragten sind verpflichtet, der Gemeinde oder ihren Beauftragten Auskunft über die Tatsachen zu erteilen, deren Kenntnis zur Beurteilung der Sanierungsbedürftigkeit eines Gebiets oder zur Vorbereitung oder Durchführung der Sanierung erforderlich ist. An personenbezogenen Daten können insbesondere Angaben der Betroffenen über ihre persönlichen Lebensumstände im wirtschaftlichen und sozialen Bereich, namentlich über die Berufs-, Erwerbs- und Familienverhältnisse, das Lebensalter, die Wohnbedürfnisse, die sozialen Verflechtungen sowie über die örtlichen Bindungen, erhoben werden.

(2) Die nach Absatz 1 erhobenen personenbezogenen Daten dürfen nur zu Zwecken der Sanierung verwendet werden. Wurden die Daten von einem Beauftragten der Gemeinde erhoben, dürfen sie nur an die Gemeinde weitergegeben werden; die Gemeinde darf die Daten an andere Beauftragte im Sinne des § 157 sowie an die höhere Verwaltungsbehörde weitergeben, soweit dies zu Zwecken der Sanierung erforderlich ist. Nach Aufhebung der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets sind die Daten zu löschen. Soweit die erhobenen Daten für die Besteuerung erforderlich sind, dürfen sie an die Finanzbehörden weitergegeben werden.

(3) Die mit der Erhebung der Daten Beauftragten sind bei Aufnahme ihrer Tätigkeit nach Maßgabe des Absatzes 2 zu verpflichten. Ihre Pflichten bestehen nach Beendigung ihrer Tätigkeit fort.

(4) Verweigert ein nach Absatz 1 Auskunftspflichtiger die Auskunft, ist § 208 Satz 2 bis 4 über die Androhung und Festsetzung eines Zwangsgelds entsprechend anzuwenden. Der Auskunftspflichtige kann die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung ihn selbst oder einen der in § 383 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 der Zivilprozessordnung bezeichneten Angehörigen der Gefahr strafrechtlicher Verfolgung oder eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aussetzen würde.

### ANMERKUNGEN:

Übersicht	Rdnr.
1. Allgemeines . . . . .	1
2. Verwendung, Weitergabe und Löschung der Daten (Abs. 2) . . . . .	4
3. Verpflichtung der Beauftragten (Abs. 3) . . . . .	7
4. Verletzung der Auskunftspflicht, Auskunftsverweigerungsrecht (Abs. 4) . . . . .	8

#### 1. Allgemeines

§ 138 enthält eine detaillierte Regelung über die Auskunftspflicht der Eigentümer, Mieter, Pächter, sonstigen Nutzungsberechtigten sowie ihrer Beauftragten gegenüber der Gemeinde in Angelegenheiten der Sanierung. Die Vorschrift hat im Hinblick auf das **Volkszählungsurteil des BVerfG** (BVerfG, Urt. v. 15. 12. 1983 – 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83 –) eine weitgehende Umgestaltung erfahren, die den Vorgaben dieser Entscheidung Rechnung trägt. Insbesondere enthält die Bestimmung nun eine ausdrückliche Zweckbindung (§ 138 Abs. 2 Satz 1) und Vorschriften über die Weitergabe, Verwertung und Löschung der Daten (Abs. 2 Satz 2 bis 4).

- 2 Welche Daten erhoben werden können, lässt die Vorschrift weitgehend offen. Eine Eingrenzung erfolgt jedoch zum einen über den **Zweck der Datenerhebung**, der sich aus § 138 Abs. 1 Satz 1 ergibt; insoweit können nur solche Daten abgefragt werden, deren Kenntnis zur Beurteilung der Sanierungsbedürftigkeit eines Gebiets oder zur Vorbereitung oder Durchführung der Sanierung erforderlich sind. Eine weitere Beschränkung ergibt sich aus § 138 Abs. 1 Satz 2, der eine **Präzisierung für die personenbezogenen Daten** enthält. Insbesondere dürfen danach Angaben über die persönlichen Lebensumstände im wirtschaftlichen und sozialen Bereich, namentlich über die Berufs-, Erwerbs- und Familienverhältnisse, das Lebensalter, die Wohnbedürfnisse, die sozialen Verflechtungen sowie über die örtlichen Bindungen erhoben werden. Auch für diese personenbezogenen Daten gilt jedoch die Rückbindung des § 138 Abs. 1 Satz 1, d. h., dass eine Erhebung nur zulässig ist, wenn sie i. S. dieser Vorschriften erforderlich ist. Neben den in § 138 Abs. 1 Satz 2 genannten Daten können daher weiter gehende Angaben nur ausnahmsweise verlangt werden.
- 3 Durch die Möglichkeit des § 138 wird die Befugnis der Gemeinde gem. § 208 nicht eingeschränkt. Das bedeutet, dass die Gemeinde die in dieser Bestimmung genannten Instrumente auch bei städtebaulichen Sanierungen einsetzen kann.

## 2. Verwendung, Weitergabe und Löschung der Daten (Abs. 2)

- 4 § 138 Abs. 2 Satz 1 enthält im Hinblick auf die durch das Volkszählungsurteil notwendig gewordenen Anforderungen eine eindeutige **Zwecksetzung** für die Verwendung der erhobenen personenbezogenen Daten. Sie dürfen nur zu Zwecken der Sanierung verwendet werden. Gem. § 138 Abs. 2 Satz 2 dürfen die von einem Beauftragten der Gemeinde erhobenen Daten nur an die Gemeinde weitergegeben werden. Die Gemeinde darf ihrerseits die Daten an andere Beauftragte i. S. d. § 157 sowie an die höhere Verwaltungsbehörde weitergeben, soweit dies zu Zwecken der Sanierung erforderlich ist; dies kann etwa bei der Gewährung von Fördermitteln notwendig werden.
- 5 Eine Sonderregelung für die **Weitergabe der Daten an die Finanzbehörden** enthält § 138 Abs. 2 Satz 4. Soweit die erhobenen Daten für die Besteuerung erforderlich sind, dürfen sie auch an die Finanzbehörden weitergegeben werden. Die sich insbesondere aus dem Volkszählungsurteil ergebenden Bindungen hinsichtlich des Datenschutzes erfordern es allerdings, die Bestimmung eng auszulegen. Eine Weitergabe ist nur bei ausdrücklicher Anforderung durch die Finanzbehörden zulässig; die Finanzbehörden dürfen die Daten nur bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte nach Abschluss der vorbereitenden Untersuchungen einholen. Die Regelung dürfte daher nur von geringer praktischer Bedeutung sein.
- 6 Gemäß § 138 Abs. 2 Satz 3 sind die erhobenen Daten nach Aufhebung der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets wieder zu **löschen**. Die Bestimmung richtet sich an die Gemeinde und die höhere Verwaltungsbehörde, nicht aber an die Finanzbehörden. Insoweit gelten die nach der Abgabenordnung einzuhaltenden Vorschriften (vgl. *Mit-schlag*, in: BKL, § 138 Rdnr. 8).

## 3. Verpflichtung der Beauftragten (Abs. 3)

- 7 Gemäß § 138 Abs. 3 sind die mit der Erhebung der Daten Beauftragten bei Aufnahme ihrer Tätigkeit nach Maßgabe des Abs. 2 zu **verpflichten**. Die entsprechenden Pflichten bestehen auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit fort. Für Bedienstete der Gemeinde