VGH München, Urteil v. 29.02.2024 – 1 N 21.3084

Titel:

Normenkontrollantrag gegen Sanierungssatzung

Normenkette:

BauGB § 136, § 141, § 142

Leitsätze:

1. Die Unbestimmtheit des räumlichen Geltungsbereichs der Sanierungssatzung in wenigen Randbereichen führt nur zur Unwirksamkeit der Satzung in den betroffenen Grundstücksbereichen. (Rn. 19)
2. Ob ein städtebaulicher Missstand vorliegt, beurteilt sich auf der Grundlage einer Gesamtschau, bei der alle ermittelten Mängel zu würdigen und zu gewichten sind. Dabei ist auf das Sanierungsgebiet abzustellen und nicht auf einzelne Grundstücke. (Rn. 26)
3. Soweit Sanierungsziele mithilfe der Bauleitplanung umgesetzt werden sollen, sind Nachteile für die betroffenen Eigentümer im Rahmen dieser Planung zu ermitteln und zu würdigen. (Rn. 32)
4. Eine Sanierungssatzung kann für ein Gebiet erneut erlassen werden, wenn die Sanierung an veränderte Rahmenbedingungen und neue Zielsetzungen angepasst werden soll; auch ist die Weiterführung begonnener Projekte damit möglich. (Rn. 36)

Schlagworte:

Sanierungssatzung, Fortschreibung und Erweiterung eines früher festgelegten Gebiets, Bestimmtheit des räumlichen Geltungsbereichs, Städtebauliche Missstände, Abwägung, Ermittlungen zu den Kosten der Gesamtmaßnahme, städtebauliche Missstände

Fundstellen:

BayVBl 2024, 521
NVwZ-RR 2024, 850
LSK 2024, 7467

Tenor

I. Die Satzung über die förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes „II Altstadt (Altstadt und D. Fr. mit den frühen Siedlungserweiterungen)“ ist im Bereich nördlich der S1. straße zwischen der L. Straße und der H. (westliches Grundstück FlNr. 506 bis zu den östlichen Grundstücken FlNr. 524 und 527) sowie im Bereich der Teilfläche des Grundstücks FlNr. 976, die nördlich der Inneren St. liegt (V.weg 4), und im Bereich des Grundstücks FlNr. 957/2 unwirksam.

II. Im Übrigen wird der Normenkontrollantrag abgelehnt.

III. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

IV. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrags vorläufig vollstreckbar.

V. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Die Antragstellerin wendet sich gegen die Satzung über die förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes „II Altstadt (Altstadt und D. Fr. mit den frühen Siedlungserweiterungen)“, die die Antragsgegnerin am 21. Oktober 2021 beschlossen und am 23. November 2021 bekannt gemacht hat.

2
Die Antragsgegnerin verfügte bereits seit 1992 über eine Satzung für das Sanierungsgebiet „II Altstadt“. Grundlage für die Fortschreibung bzw. Neuaufstellung der Satzung bilden die Innenstadtkonzeption der Antragsgegnerin von 2011 sowie der Plan zur städtebaulichen Denkmalpflege, der im Juni 2020 als Richtlinie für städtische Planungen und weitere Grundlage für die Fortschreibung der Sanierungssatzung

beschlossen wurde, mit der am 25. Juli 2019 beschlossenen Gestaltungssatzung. Die früheren Sanierungssatzungen (Sanierungsgebiet II „Altstadt“ von 1992 mit den Erweiterungen 2001 und 2002) verlieren mit der Rechtsverbindlichkeit dieser Satzung ihre Gültigkeit. Das Sanierungsgebiet hat eine Größe von ca. 92 ha. Die Sanierungsmaßnahme wird im vereinfachten Verfahren gemäß § 142 Abs. 4 BauGB durchgeführt. Für Rechtsvorgänge nach § 144 Abs. 2 BauGB bedarf es keiner Genehmigung, die Genehmigung von Vereinbarungen nach § 144 Abs. 1 Nr. 2 BauGB wurde mit Ausnahme eines Flurstücks nach § 144 Abs. 3 BauGB allgemein erteilt. Die Frist für die Durchführung der Sanierung wurde mit Beschluss vom 21. Oktober 2021 gemäß § 142 Abs. 3 BauGB auf 15 Jahre festgelegt.

3
Nach der Begründung der Satzung bestehen trotz einer Vielzahl von Ordnungsmaßnahmen, wie der Neugestaltung und dem barrierefreien Ausbau der H1.straße, die im Bereich der unteren H1.straße fertiggestellt sei, und verschiedener qualitätsvoller Gebäudesanierungen im Umgriff des künftigen Sanierungsgebietes nach wie vor Mängel und städtebauliche Missstände. Der barrierefreie Ausbau der H1.straße mit Moosachöffnung sei in mehrere Bauabschnitte aufgeteilt und werde sich noch über mehrere Jahre hinziehen. Auch die Generalsanierung des Asamgebäudes, ehemaliges fürstbischöfliches Lyceum und eines der bedeutendsten Baudenkmäler Fr.s, sei zwar weit fortgeschritten, aber noch nicht abgeschlossen. Im Sanierungsgebiet, vor allem im Bereich des Ensembles, gebe es noch leerstehende Gebäude, die sich zum Teil in einem schlechten Bauzustand befänden. Nutzungsdefizite lägen durch den Verlust von Einzelhandelsbetrieben, unzureichender Nahversorgung und ausbaubedürftigem Branchenmix sowie zunehmender Funktionsschwächen in Nebenanlagen der Innenstadt vor. Ungelöste verkehrliche Problemlagen gingen einher mit einer unerwünschten Lärmentwicklung und Emissionskonflikten. Der Erarbeitung einer Stellplatz- und Freiflächengestaltungssatzung, mit der die Verwaltung beauftragt sei, komme neben dem Parkraumbewirtschaftungskonzept eine steuernde Funktion zu. In den letzten Jahren hätten sommerliche Hitzeperioden im stark versiegelten Altstadtbereich zu Problemlagen geführt, ebenso wie zunehmend gehäuft auftretende Starkregenereignisse, die auch das Kanalnetz überbeansprucht hätten. Hier seien konkurrierende Planungen aufeinander abzustimmen. Ehemalige Nutz- bzw. Ziergärten, die als innerstädtische Freiflächen einen unschätzbaren Wert für heutige Wohn- und Lebensqualität aufweisen könnten, seien aufgrund von Überbauung und Versiegelung sukzessive aus dem Stadtbild verschwunden. Neben den wenigen bestehenden öffentlichen Grünflächen kämen den Gärten an den D.hängen, entlang der Moosacharme sowie den verbliebenen Gärten an der K.-gasse (ehemaliger Grabenbereich) und in der Altstadt eine enorme Bedeutung zu. Der D. als städtebauliche Gesamtanlage stehe im Spannungsfeld zwischen seiner Bedeutung als identitätsstiftender Teil der Altstadt von Fr. und seiner Bedeutung als geistliches und spirituelles Zentrum der Erzdiözese M. und Fr.. Im Rahmen der aktuellen Planungen zur D.entwicklung seien die berechtigten Eigentümerinteressen mit einer nachhaltigen und denkmalgerechten Nutzung in Einklang zu bringen. Ein weiterer Fokus liege auf der Verbesserung der Unterführung zwischen E. Straße und H2. straße. Ungelöst sei bislang auch der Umgang mit einzelnen altlastenbelasteten Grundstücken im Bereich der Oberen H1.straße. Als übergeordnete Sanierungsziele werden die Stärkung der Innenstadt als Wirtschafts- und Handelsstandort, der Erhalt der typischen Funktionsmischung (Wohnen, Einzelhandel, Verwaltung, Kultur etc.), die Reduzierung auf den notwendigen Verkehr (Anwohner, Taxi, Bus, Mobilitätseingeschränkte, Rad, Lieferverkehr), das Entstehen eines Parkrings um die Altstadt mit fußläufigem Einzugsbereich, die qualitative Verbesserung öffentlicher und privater Grünräume und der Erhalt der hohen Qualität des historischen Stadtbildes sowie dessen sensible Weiterentwicklung definiert. Aus diesen Oberzielen werden Ziele zur Nutzungsstruktur, die sich im Wesentlichen aus dem Einzelhandelsentwicklungskonzept ergeben, welches im Januar 2012 als Richtlinie beschlossen und 2019 überprüft wurde, Ziele zur Stadtgestalt, zum Freiraum, zu Gewässern, zum Verkehr und zum Klimaschutz abgeleitet. Die Sanierungsziele sollen auch durch Bauleitplanung langfristig gesichert werden. So soll u.a. mit dem in Aufstellung befindlichen Bebauungsplan Nr. 61 Ä 1 „Obere H1.straße West“ im Bereich K.-gasse/St.-gasse neben der Berücksichtigung von verkehrsberuhigenden Maßnahmen bei der Gebietserschließung der Erhalt von hochwertigen Grünflächen im dicht bebauten Altstadtbereich und die Schaffung von neuen Grünflächen langfristig erreicht werden. Mit der Ausweisung des Sanierungsgebietes sollen private Initiativen gefördert werden, der Schwerpunkt der städtischen Maßnahmen liegt im öffentlichen Raum.

4
Die Antragstellerin ist Eigentümerin der Grundstücke FlNr. … … … … (O. …straße … … … und ...) und …, die im Sanierungsgebiet liegen. Die Grundstücke FlNr. … … und … sind jeweils mit Gebäuden bebaut, die

teils der Wohnnutzung und teils einer gewerblichen Nutzung dienen. Das Grundstück FlNr. … liegt im rückwärtigen Hofbereich dieser Gebäude und ist unbebaut. Das Grundstück FlNr. …, das mit einem Gebäude neueren Datums sowie einer historischen Bausubstanz bebaut ist, weist eine große Freifläche auf, die derzeit als Stellplatzfläche genutzt wird. Die Grundstücke liegen im Geltungsbereich der in Aufstellung befindlichen 1. Änderung des Bebauungsplans Nr. 61 „Obere H1.straße West“.

5
Mit dem am 15. Dezember 2021 gestellten Normenkontrollantrag wird beantragt,

6
die Satzung über die förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets „II Altstadt (Altstadt und D. Fr. mit den frühen Siedlungserweiterungen)“, ausgefertigt am 11. November 2021, für unwirksam zu erklären.

7
Sie sei eine juristische Person des Privatrechts und werde durch die Sanierungssatzung in ihren Rechten verletzt; sie werde durch die Genehmigungspflicht des § 144 Abs. 1 BauGB in der freien Verfügung über ihre Grundstücke eingeschränkt. Die Satzung leide an mehreren zu ihrer Gesamtunwirksamkeit führenden Rechtsmängeln. Die Sanierungssatzung entspreche nicht dem rechtsstaatlichen Gebot der Bestimmtheit, da sich aus dem der Satzung beigefügten Lageplan die Grenzen des Sanierungsgebiets nicht eindeutig entnehmen ließen. Die Grenzziehung erfolge in vielen Bereichen unpräzise und nicht parzellenscharf. So verlaufe die in blauer Farbgebung gekennzeichnete Fläche im Bereich des Grundstücks P1. Straße 26, im Bereich der nordöstlich der S1. straße gelegenen Bebauung, im Bereich des Grundstücks F.-damm 11 und westlich bzw. nordwestlich des Veitsmüllerwegs durch bestehende Gebäude oder Grundstücke ohne klar erkennbare Abgrenzung. Es liege schon kein sog. qualifiziertes öffentliches Interesse im Sinn des § 136 Abs. 1, 2 BauGB zum Erlass einer städtebaulichen Sanierungssatzung vor. Die der Sanierungssatzung zugrunde gelegten vorbereitenden Untersuchungen, d. h. insbesondere die Innenstadtkonzeption und der Plan zur städtebaulichen Denkmalpflege, könnten für das Sanierungsgebiet im Ergebnis weder Substanzmängel noch Funktionsmängel im Sinne des § 136 Abs. 2, 3 BauGB und damit auch keine städtebaulichen Missstände, die den Erlass einer Sanierungssatzung rechtfertigen würden, aufzeigen. Soweit in der Begründung auf die aus dem Jahr 1977 stammende vorbereitende Untersuchung des Büros Sch. sowie deren Ergänzungen verwiesen werde, dürfte eine 55 Jahre alte vorbereitende Untersuchung nicht geeignet sein, die Beurteilungsgrundlage für die Notwendigkeit städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen zu bilden. In der Innenstadtkonzeption aus dem Jahr 2011 werde zwar festgestellt, dass gewisse Defizite in den Bereichen der Einzelhandelsstruktur und des Verkehrs beständen. Substanzmängel würden hingegen an keiner Stelle attestiert, gleichfalls würden auch keine Funktionsmängel festgestellt, infolge derer die Altstadt von Fr. zur Erfüllung ihrer Aufgaben erheblich beeinträchtigt wäre. Es sei bereits fraglich, ob die im Jahr 2011 festgestellten Mängel und die vorgeschlagenen Maßnahmen infolge der zwischenzeitlich eingetretenen Veränderungen – insbesondere aufgrund der sich aus der Corona-Pandemie ergebenden Folgen und Nachwirkungen für den Einzelhandel – überhaupt noch Gültigkeit hätten. Für die Annahme städtebaulicher Missstände im Sinn des § 136 Abs. 2 BauGB genüge es nicht, wenn vereinzelte bauliche Anlagen renoviert werden müssten oder vereinzelte, einfach zu behebende Funktionsmängel in den Bereichen Verkehrserschließung oder zentrale Versorgungsfunktion beständen. Der Plan zur städtebaulichen Denkmalpflege enthalte einzig Vorgaben bzw. Maßnahmen, die dem Erhalt und der Wiederherstellung historischer baulicher Strukturen in der Altstadt dienen sollten. Städtebauliche Missstände in Form von Substanz- oder Funktionsmängel ließen sich daraus weder ableiten noch würden solche konkret festgestellt. Soweit der Plan eine Zurückgewinnung der im rückwärtigen Bereich der Grundstücke ehemals vorhandenen Grünflächen fordere, stehe dieser teilweise im Widerspruch zu den Feststellungen bzw. Empfehlungen der Innenstadtkonzeption, in der empfohlen werde, dass untergenutzte oder nebengenutzte Blockinnenbereiche grundsätzlich verdichtet werden sollten. Die Satzung verstoße auch gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Der Erlass der Sanierungssatzung sei vor dem Hintergrund der in der Innenstadtkonzeption zur Beseitigung der festgestellten Missstände festgehaltenen 23 Einzelmaßnahmen schon nicht erforderlich. Die in diesem Zusammenhang dargelegten Maßnahmen hätten allesamt als Einzelmaßnahmen – was in Teilen auch bereits erfolgt sei – umgesetzt werden können. Gleiches gelte für die Vorgaben bzw. Feststellungen des Plans zur städtebaulichen Denkmalpflege. Auf dessen Grundlage sei das städtische Gestaltungshandbuch mit Gestaltungssatzung erarbeitet worden; auch hierin sei ein milderes Mittel gegenüber dem einschneidenden Erlass einer Sanierungssatzung zu sehen. Soweit man im Übrigen von im Stadtgebiet vereinzelt vorhandenen baulichen

Missständen ausgehen sollte, hätten diese jedenfalls durch den gezielten Einsatz des Instrumentariums der Bauleitplanung oder durch eine Sanierungssatzung mit wesentlich kleinerem Umgriff – beispielsweise beschränkt auf das Ensemble des D.s – beseitigt werden können. Die mit der Sanierungssatzung einhergehende Beeinträchtigung des Eigentumsrechts der Eigentümer von im Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücken stehe in keinem angemessenen Verhältnis zu dem beabsichtigten Zweck. Soweit die städtebauliche Sanierungssatzung, ausgehend von den Empfehlungen des Plans zur städtebaulichen Denkmalpflege, für die Grundstücke im Altstadtbereich die Zurückgewinnung der in den rückwärtigen Bereichen ehemals vorhandenen Gärten und Grünflächen als Ziel vorgebe, schränke sie die Bebaubarkeit vorhandener rückwärtiger Freiflächen drastisch ein. Die Satzung sei auch infolge des insgesamt unangemessen langen Sanierungszeitraums unverhältnismäßig bzw. unangemessen. Das Sanierungsgebiet sei seit dem Jahr 1992 als ein entsprechendes Gebiet festgelegt. Berücksichtige man, dass im Rahmen der Sanierungssatzung eine Frist von 15 Jahren beschlossen worden sei, innerhalb derer die vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen durchgeführt werden sollen, werde für das Gebiet bei voraussichtlichem Abschluss der Sanierungsmaßnahmen insgesamt für mindestens 44 Jahre eine Sanierungssatzung bestanden haben. Schließlich leide die Satzung auch an erheblichen Abwägungsfehlern. Zwar seien im Rahmen der Erstellung des Plans zur städtebaulichen Denkmalpflege Untersuchungen zu den vorhandenen und teils verloren gegangenen historischen Haus- und Vorgärten durchgeführt worden, die mit der Verwirklichung dieser Zielsetzung einhergehenden nachteiligen Auswirkungen für die jeweiligen Grundstückseigentümer seien offensichtlich allerdings weder ermittelt noch in die Abwägung eingestellt worden. Hinsichtlich der Erreichbarkeit dieser Sanierungsziele hätte die Antragsgegnerin insbesondere auch die Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen Grundstückseigentümer ermitteln müssen. Ohne Mitwirkung der betroffenen Grundstückseigentümer dürfte ein wesentlicher Teil der formulierten Ziele schon nicht verwirklichbar sein. Damit liege auch ein Ermittlungsmangel in Bezug auf die Frage vor, ob der zeitlich vorgegebene Rahmen für die Durchführung der beabsichtigten Sanierungsmaßnahmen überhaupt eingehalten werden könne. Im Rahmen der Satzung sei auch keine Kosten- und Finanzierungsübersicht im Sinn des § 149 Abs. 1 BauGB aufgestellt worden. Zwar genüge es nach der Rechtsprechung, dass die Kosten der Gesamtmaßnahmen im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen überschlägig ermittelt würden. Diesen Anforderungen würden die Sanierungssatzung bzw. die zugrundeliegenden vorbereitenden Untersuchungen aber nicht gerecht. Die angeführten Abwägungsfehler seien auch erheblich, da sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen seien.

8
Die Antragsgegnerin beantragt,

9
den Antrag abzulehnen.

10
Das Zurückgewinnen der genannten Haus- und Vorgärten (Leitlinie 4 von Teil 2 des Plans zur städtebaulichen Denkmalpflege) sei gerade nicht in ein Sanierungsziel der verfahrensgegenständlichen Satzung übernommen worden. Ausweislich der allein einschlägigen Zielsetzung Ziffer 3.3 unter Punkt 7 stehe eine Rückgewinnung der Hausgärten und Vorgärten im Grabenbereich unter dem Vorbehalt der Freiwilligkeit („wenn möglich“). Diese Aufnahme als freiwillig zu beachtende Zielsetzung sei nur erfolgt, um denjenigen Grundstückseigentümern, die aus eigenem Antrieb und gerade ohne sanierungsrechtliche Verpflichtung hierzu ehemalige Gartenbereiche zurückgewinnen, den Zugang zum kommunalen Förderprogramm zu ermöglichen (vgl. Ziffer 3 des kommunalen Förderprogramms vom 25.7.2019). Auch weitere Aussagen in dem Plan zur städtebaulichen Denkmalpflege, die sich u.a. mit dem Bereich der Oberen H1.straße befassten, in welchem die von der Sanierungssatzung betroffenen Grundstücke der Antragstellerin liegen, sowie explizit die Aussage zu dem Grundstück FlNr. … hätten keinen Niederschlag als verbindliches Sanierungsziel gefunden. Es werde derzeit der Bebauungsplan Nr. 61 „Obere H1.straße West“, 1. Änderung, aufgestellt, in dessen Umgriff alle von der Antragstellerin genannten Grundstück lägen. Für das im Eigentum der Antragstellerin stehende Grundstück FlNr. … sehe der Bebauungsplan ein nicht unerhebliches Maß der baulichen Nutzung vor; eine Rückgewinnung der ehemaligen historischen Grünfläche sehe der Entwurf gerade nicht vor. Die Antragstellerin verfüge auch über einen bestandskräftigen Vorbescheid vom 13. September 2019, der für das Grundstück FlNr. … den Neubau von 4 Mehrfamilienhäusern bauplanungsrechtlich zulasse. Der Normenkontrollantrag sei bereits wegen

fehlenden Rechtsschutzinteresses unzulässig. Sollte die verfahrensgegenständliche Satzung für unwirksam erklärt werden, würde die alte Sanierungssatzung vom 2. Januar 1992 wiederaufleben, die mit denselben Einschränkungen des Grundeigentums der Antragstellerin verbunden sei; hier sei im Übrigen die Genehmigungspflicht für den Abschluss schuldrechtlicher Vereinbarungen nicht durch Allgemeinverfügung ausgeschlossen. Zwar habe die alte Sanierungssatzung nach Maßgabe von § 235 Abs. 4 BauGB aufgehoben werden müssen; ein automatisches Außerkrafttreten sehe das Gesetz indes nicht vor. Auch laufe die Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO grundsätzlich nur für geänderte Bestimmungen neu an, nicht jedoch für unverändert gebliebene Regelungen. Der Normenkontrollantrag sei zudem unbegründet. Ob ein Gebiet städtebauliche Missstände aufweise, beurteile sich nach der Gesamtsituation des Einzelfalls und beruhe auf prognostischen Annahmen. Als Substanzschwächen nenne die Begründung der Satzung insbesondere die im Umgriff des Sanierungsgebietes leerstehenden Gebäude, die sich in sehr schlechtem baulichen Zustand befänden und bei denen bei Fortschreiten des Verfalls ein bauaufsichtliches Einschreiten erforderlich sei. Als weitere Substanzschwächen würden unerwünschte Lärmentwicklungen und Emissionskonflikte durch ungelöste verkehrliche Problemlagen sowie die starke Versiegelung des Altstadtbereiches genannt, die in sommerlichen Hitzeperioden und bei Überbeanspruchung des Kanalnetzes bei zunehmend gehäuft auftretenden Starkregenereignissen zu Problemlagen bezüglich gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse führten. Weiter würden die sanierungsbedürftigen Wege und Mauern der D.hänge genannt, die für die Öffentlichkeit bereits teilweise geschlossen werden mussten, sowie die vorhandenen altlastenbelasteten Grundstücke im Bereich der Oberen H1.straße. In Bezug auf konkrete Funktionsschwächen des Gebiets sei sie von den beschlossen Sanierungszielen, insbesondere der dem Sanierungsgebiet zugedachten Verkehrsreduzierung innerhalb des Altstadtrings, wo ein Parkring mit fußläufigem Einzugsbereich entstehen solle, der Nutzung und Reaktivierung leerstehender Bausubstanz, der Verlagerung störender und einzeln benannter Nutzungen, der beabsichtigten Weiterentwicklung des Fremdenverkehrs, der gewünschten Aufwertung der öffentlichen Straßen- und Platzräume, der Schaffung neuer Vernetzungsstrukturen mit barrierefreier Anbindung, der Erhöhung des Grünflächenanteils sowie dem beabsichtigten Konzept für den ruhenden Verkehr ausgegangen, um nur einige der in der Begründung genannten Ziele zu nennen. Zur Planungshoheit der Gemeinde gehöre die planerische, auch durch eine Sanierungssatzung zum Ausdruck kommende Entschließung, wie und in welche Richtung sie sich städtebaulich geordnet fortentwickeln wolle. Die Funktionsmängel seien jeweils gesondert sowie in der Zusammenschau der Vielzahl der Mängel auch erheblich. Aus der Tatsache, dass einige der vorbereitenden Untersuchungen bereits älteren Datums seien, könne nicht gefolgert werden, dass diese sich überholt hätten, denn sie habe beim Neuerlass der Sanierungssatzung festgestellt, dass die genannten Funktions- und Substanzschwächen aktuell noch vorlägen. Sie habe mit der Bezugnahme auf den Plan zur städtebaulichen Denkmalpflege als eine von mehreren vorbereitenden Untersuchungen auch nicht die Grenzen des Sanierungsrechts überschritten und wolle nicht mit Hilfe des Sanierungsrechts Denkmalschutz betreiben. Die Satzung verstoße weiter nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Da die Rückgewinnung der historischen Haus- und Vorgärten kein rechtlich verbindliches Sanierungsziel sei, könne darin auch kein unverhältnismäßiger Eingriff in das Eigentumsrecht gesehen werden. Eine Unverhältnismäßigkeit bestehe auch nicht angesichts des „insgesamt unangemessen langen Sanierungszeitraums“. Sie könne das Erreichen der Sanierungsziele nur dort maßgeblich selbst vorantreiben, wo sie selbst als Bauherrin auftrete. Ansonsten könne sie das Erreichen der Sanierungsziele nur durch kommunale Anreize und eine fundierte und zielgerichtete Bauberatung mit steuern. Das tue sie auch, sie habe hierzu als zusätzlichen Anreiz das kommunale Förderprogramm aufgestellt. Bei der verfahrensgegenständlichen Sanierung handle es sich um ein sehr großes Sanierungsgebiet mit komplexer Aufgabenstellung (mittelalterliches Stadtbild, Einbindung von Fließgewässern etc.). Einer „unzureichenden Förderung der Sanierung“ bzw. dem Zeitablauf habe die Rechtsprechung im Übrigen nicht die Folge der Unwirksamkeit der Sanierungssatzung beigemessen; dies habe vielmehr zur Folge, dass gegebenenfalls bei der Prüfung der Gründe für eine Genehmigung diese nach § 145 BauGB zu erteilen sei. Die Satzung leide auch nicht an Abwägungsfehlern. Die fehlende Mitwirkungsbereitschaft eines von der Sanierung Betroffenen könne die Undurchführbarkeit einer Sanierungsmaßnahme nur dann begründen, wenn es sich um verbindliches Sanierungsziele handele, was hinsichtlich der Rückgewinnung von historischen Gartenbereichen nicht der Fall sei. Die von der Antragstellerin angeführten Entscheidungen beträfen andere Sachverhaltskonstellationen. Sie habe die Erreichbarkeit ihrer Zielsetzungen auch anhand einer detaillierten Kosten- und Finanzierungsübersicht im Sinn des § 149 BauGB bis zum Satzungsbeschluss abwägungsfehlerfrei beurteilt.

11
Auf die Repliken in den Schriftsätzen der Antragstellerin vom 1. und 14. Februar 2024 und der Antragsgegnerin vom 12. Februar 2024 wird verwiesen.

12
Ergänzend wird auf die Gerichtsakte mit der Sitzungsniederschrift und die vorgelegte Normaufstellungsakte sowie weitere vorgelegte Unterlagen Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

13
Der Normenkontrollantrag ist zulässig (1.) und im Hinblick auf kleine Bereiche in der Peripherie begründet (2.). Im Übrigen hat er keinen Erfolg (3.).

14
1. Gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist im Normenkontrollverfahren jede natürliche oder juristische Person antragsbefugt, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Die Antragstellerin muss hinreichend substantiiert Tatsache vortragen, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass sie durch die Festsetzungen der Satzung in einem Recht verletzt wird. Wie die Antragstellerin vorgetragen hat, unterliegen die in § 14 Abs. 1 BauGB genannten Vorhaben mit der Aufnahme ihrer Grundstücke in den Geltungsbereich der Sanierungssatzung der Genehmigungspflicht nach § 144 Abs. 1 Nr. 1 BauGB. Die Sanierungssatzung hat für die in ihrem Geltungsbereich liegenden Grundstücke aufgrund des eingreifenden sanierungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalts eine unmittelbare Eigentumsbeschränkung zur Folge (vgl. VGH BW, U.v. 24.3.2011 – 5 S 163.09 – juris Rn. 21). Die Antragstellerin ist daher als Eigentümerin von Grundstücken im Sanierungsgebiet antragsbefugt. Soweit sie sich allerdings auf Einschränkungen im Sinn von § 144 Abs. 1 Nr. 2 BauGB beruft, wird darauf hingewiesen, dass für die dort genannten Vereinbarungen eine allgemeine Genehmigung nach § 144 Abs. 3 BauGB erteilt wurde.

15
Der Antragstellerin fehlt auch nicht das Rechtsschutzbedürfnis für die begehrte Unwirksamkeitserklärung der Satzung. Soweit die Antragsgegnerin darauf verwiesen hat, dass bei Unwirksamkeit die vorhergehende Satzung wiederaufleben würde, da diese weder isoliert aufgehoben worden sei noch nach § 235 Abs. 4 BauGB automatisch außer Kraft trete, ist es der Antragstellerin nicht verwehrt, die Anwendung dieser Satzung im Rahmen des Genehmigungsvorbehalts anzuzweifeln (vgl. BVerwG, U.v. 20.3.2014 – 4 C 11.13 – BVerwGE 149, 211; B.v. 12.4.2011 – 4 B 52.10 – BauR 2011, 1308). Mit einem erfolgreichen Normenkontrollantrag kann sie daher ihre Rechtsstellung verbessern. Dies folgt allerdings nicht, wie die Antragstellerin meint, aus einem Entfall der Grundlage für den Bebauungsplan Nr. 61 „Obere H1.straße West“, 1. Änderung, wenn die Sanierungssatzung für unwirksam erklärt wird. Sanierungssatzung und Bebauungsplan sind rechtlich voneinander unabhängige Satzungen. Die Ungültigkeit einer Sanierungssatzung zieht deshalb nicht die Ungültigkeit eines Bebauungsplans nach sich, der im Zuge der beabsichtigten Sanierung aufgestellt worden ist. Ein Sanierungsbebauungsplan ist nicht aus der Sanierungssatzung zu entwickeln (vgl. BVerwG, B.v. 24.3.2010 – 4 BN 60.09 – NVwZ 2010, 1490; B.v. 31.3.1998 – 4 BN 5.98 – BauR 1998, 750; OVG Rh-Pf, U.v. 10.12.2015 – 1 C 10631/14 – juris Rn. 23; BayVGH, U.v. 14.12.1981 – 14 N 81 A.272 – BauR 1982, 239).

16
Soweit mit dem Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 12. Februar 2024 die Einhaltung der Jahresfrist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO bezweifelt wird, da mit der Sanierungssatzung keine anderen oder weitergehenden Regelungswirkungen im Vergleich zur Altsatzung verbunden seien, ist dies unzutreffend. Es handelt sich vorliegend nicht um den Neuerlass oder die Neubekanntmachung einer Satzung mit identischen Regelungsinhalt, da bereits der Geltungsbereich verändert wurde. Weiter fand eine Änderung der Satzung im Hinblick auf die Veränderung der Rahmenbedingungen statt, die Ziele wurden angepasst (vgl. die Vorbemerkung und Begründung der Satzung). Es wurden neue Beurteilungsgrundlagen für die Sanierungssatzung erstellt bzw. dieser zugrunde gelegt. Die Fortentwicklung der Satzung wurde nicht zuletzt im Hinblick auf die Pflicht zur Aufhebung nach § 235 Abs. 4 BauGB erforderlich (vgl. BayVGH, U.v. 16.6.2017 – 15 N 15.2769 – juris Rn. 25). Die Antragsgegnerin hat ihren Einwand in der mündlichen Verhandlung auch nicht mehr aufrechterhalten.

17
2. Der räumliche Geltungsbereich der Satzung ist in einigen Grundstücksbereichen unbestimmt; insoweit war die Unwirksamkeit der Satzung festzustellen.

18
Die Satzung unterliegt als Rechtsnorm dem Gebot der Bestimmtheit; dies gilt unter anderem auch für den räumlichen Geltungsbereich. In der Sanierungssatzung ist das Sanierungsgebiet zu bezeichnen (vgl. § 142 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Erforderlich ist damit eine Bezeichnung des Sanierungsgebietes, aus der sich ergibt, welche Flächen im Geltungsbereich der Sanierungssatzung liegen, also eine eindeutige Beschreibung des Sanierungsgebietes als Einheit (vgl. BVerwG, B.v. 25.2.1993 – 4 NB 18.92 – ZfBR 1993, 195). Die in dieser Hinsicht getroffenen Festsetzungen müssen aus sich heraus klar und unmissverständlich sein. Der Gemeinde steht es frei, welcher Mittel sie sich bedient, um dem Bestimmtheitsgebot zu genügen. Sie hat die Wahl zwischen zeichnerischer Festsetzung und textlicher Beschreibung und kann auch beide Elemente miteinander kombinieren. Ist der Grenzverlauf an einzelnen Stellen nicht eindeutig bestimmt, so ist die Satzung für den Bereich nichtig, für den fraglich ist, ob er vom räumlichen Geltungsbereich noch erfasst wird oder nicht. Lässt sich dieser Teil rein tatsächlich abtrennen und ist der Plan auch rechtlich in dem Sinne teilbar, dass er ohne den mit dem Rechtsmangel behafteten Teil eine selbständige und rechtmäßige Planung zum Inhalt hat, zieht diese Nichtigkeit nicht zwangsläufig die Gesamtnichtigkeit des Plans für den räumlichen Bereich nach sich, den er zweifelsfrei umfasst. Von einer bloßen Teilnichtigkeit ist vielfach auszugehen, wenn sich die Nichtigkeit auf einen räumlichen Teilbereich an der Peripherie des Plangebiets beschränkt (vgl. BVerwG, U.v. 3.12.1998 – 4 C 14.97 – NVwZ 1999, 419; B.v. 4.1.1994 – 4 NB 30.93 – NVwZ 1994, 684). Eine Satzung ist, wie jede andere Rechtsnorm, der Auslegung zugänglich; dies gilt auch für den räumlichen Geltungsbereich (vgl. BVerwG, U.v. 7.5.2014 – 4 CN 5.13 – NVwZ 2014, 1170; B.v. 1.2.1994 – 4 NB 44.93 – juris Rn. 4). Die notwendige förmliche Bestimmtheit des Plans kann sich aus einer Zusammenschau von planerischer Zielsetzung und Plan ergeben (vgl. OVG SH, U.v. 26.5.2009 – 1 KN 22/08 – juris Rn. 33).

19
Nach diesen Maßgaben liegt nur in wenigen Randbereichen eine Unbestimmtheit vor. Die Antragsgegnerin hat das Sanierungsgebiet mit einer Karte dargestellt, die Bestandteil der ausgefertigten Satzung ist und nach § 143 Absatz 1 Satz 2 i.V.m. § 10 Abs. 3 Satz 3 BauGB bekanntgemacht wurde (vgl. BVerwG, B.v. 25.2.1993 – 4 NB 18.92 – ZfBR 1993, 195). Das Satzungsgebiet wird in dem amtlichen Lageplan mit hellblauer Farbe dargestellt, die durchscheinend ist, sodass die dargestellten Grundstücksgrenzen und Straßen bzw. Flüsse weiterhin erkennbar sind. Der Maßstab lässt sich dem Entfernungslineal entnehmen (Maßstab 1:6000). Die Darstellung und der gewählte Maßstab sind geeignet, die für die Sanierungsgebietsausweisung erforderliche Genauigkeit zu gewährleisten. Die Abgrenzung des Sanierungsgebiets erfolgt zum ganz überwiegenden Teil entlang von Grundstücksgrenzen oder den Begrenzungslinien von Straßen und Flüssen (zu dem Verlauf eines Gewässers oder einer Straße als nachvollziehbare Begrenzung vgl. BayVGH, U.v. 11.7.2000 – 26 N 99.3185 – BayVBl 2001, 114). Werden lediglich Grundstücksteile in die Sanierungssatzung einbezogen, lässt sich grundsätzlich die Grenzziehung anhand der Farbgebung und des Maßstabs bestimmen. Soweit die Antragstellerin erhöhte Anforderungen im Hinblick auf die Eintragung eines Sanierungsvermerks in die Grundbücher der Grundstücke geltend macht, ist dies vorliegend im Hinblick auf den Ausschluss der Genehmigungspflicht nach § 144 Abs. 2 BauGB nicht erforderlich (vgl. § 143 Abs. 2 Satz 4 BauGB). Eine Unbestimmtheit liegt allerdings dann vor, wenn bei bebauten Grundstücken die Abgrenzung durch Gebäude bzw. Gebäudeteile führt oder die Abgrenzung angesichts der tatsächlichen Verlaufs der Grundstücksgrenzen nicht mehr nachvollziehbar ist. Die für § 144 Abs. 1 Nr. 1 BauGB gebotene Parzellenschärfe wird damit nicht erreicht (vgl. BayVGH, U.v. 11.7.2000 a.a.O.).

20
So genügt der nördlich der S1. straße liegende Bereich zwischen der L. Straße und der H.-moosach (westliches Grundstück FlNr. 506 bis zu den östlichen Grundstücken FlNr. 524 und 527) nicht mehr dem Bestimmtheitsgebot, da mit der Farbgebung Gebäude bzw. Gebäudeteile durchtrennt werden, die rückwärtigen Grundstücksgrenzen, die verspringen, nicht eindeutig nachgezeichnet werden und auch Grundstücksteile bei der dichten Bebauung schwer abgrenzbar sind. Eine Differenzierung nach einzelnen Grundstücken ist hier nach Ansicht des Senats nicht geboten, vielmehr sollte die Antragsgegnerin diesen Bereich insgesamt in einem ergänzenden Verfahren klar abgrenzen. Weiter liegt eine zur Unbestimmtheit

führende Farbgebung im Bereich der Teilfläche des Grundstücks FlNr. 976, die nördlich der Inneren St. liegt (V.weg 4), und im Bereich des Grundstücks FlNr. 957/2 (F.-damm 11) vor, bei der jeweils die Grenzziehung durch ein Gebäude läuft.

21
Bei den weiter von der Antragstellerin genannten Grundstücken FlNr. 1262/3 (Finanzamt), FlNr. 968/9 und 960/2 sowie 960/11 hingegen ist die Grenzziehung bestimmbar. Bei dem Grundstück FlNr. 1262/3 wird lediglich der westliche Teil mit dem historischen Gebäude des Finanzamts in die Sanierungssatzung einbezogen. Soweit die im Osten gezogene Linie auch das neue Gebäude des Finanzamtes berührt, handelt es sich ersichtlich um ein „Redaktionsversehen“ (zu einer ein Redaktionsversehen berichtigenden Auslegung vgl. BVerwG, U.v. 7.5.2014 – 4 CN 5.13 – NVwZ 2014, 1170). Bei dem Grundstück FlNr. 968/9 werden mit der Farbgebung die Grundstücksgrenzen nachgezogen; soweit die nördliche Grundstücksgrenze mit der Farbgebung auf dem schmalen Streifen neben der J. straße weitergezogen wird, ist auch dieser Bereich abgrenzbar. Bei den Grundstücken FlNr. 960/2 und 960/11 bleibt in der Farbgebung ein kleiner Grundstücksstreifen entlang des westlich verlaufenden Weges frei. Hier handelt es sich ersichtlich ebenfalls um ein „Redaktionsversehen“. Die Grundstücke sollen im Gegensatz zu der westlichen Nachbarbebauung (Grundstücke FlNr. 960/5 und 960/9) in die Sanierungssatzung einbezogen werden. Die Grenzziehung erfolgt hier im Hinblick auf den ausgenommenen Bereich der abgeschlossenen Sanierung „Am Wörth“; die entsprechende Satzung wurde 2004 aufgehoben. Die genannten zwei kleinen weißen Flecke in der B2. straße als östliche Umgrenzung des ausgenommenen Bereichs, begegnen ebenfalls keine Bedenken im Hinblick auf die Bestimmtheit des räumlichen Geltungsbereichs der Satzung. Soweit der Prozessbevollmächtigte der Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht hat, dass in einer weiteren Mehrzahl von Fällen im Süden, Osten und auch Norden des Satzungsumgriffs die äußeren Grenzen des Satzungsgebiets nicht eindeutig durch die Einfärbung in der Satzungskarte bestimmbar seien, ist dieser Vortrag bereits unsubstantiiert. Der Senat kann auch keine offensichtlichen Fehler erkennen.

22
Die Satzung war lediglich für teilweise unwirksam zu erklären, da der übrige Planinhalt mit den fehlerhaften Randbereichen nicht in einem untrennbaren Regelungszusammenhang steht, sondern die Satzung insoweit tatsächlich und rechtlich teilbar ist. Durch eine partielle Zurücknahme der Grenze des Geltungsbereichs wird die Durchführung des Sanierungskonzepts nicht in Frage gestellt (vgl. BVerwG, B.v. 4.1.1994 – 4 NB 30.93 – NVwZ 1994, 684).

23
3. Die Sanierungssatzung begegnet im Übrigen keinen rechtlichen Bedenken. Es liegen städtebauliche Missstände vor (3.1.), mit der Sanierungssatzung als Rahmenordnung werden die in § 136 Abs. 4 BauGB genannten Ziele verfolgt (3.2.) und die Abwägung der Antragsgegnerin ist nicht zu beanstanden (3.3.). Dies gilt sowohl im Hinblick auf die durchgeführten vorbereitenden Untersuchungen (3.3.1.), die Ermittlung von etwaigen Nachteilen für die Antragstellerin bzw. für private Grundstückseigentümer (3.3.2.), die Abgrenzung des Sanierungsgebiets (3.3.3.), den Sanierungszeitraum (3.3.4.) sowie im Hinblick auf die Kosten der Gesamtmaßnahme und den in Betracht kommenden Finanzierungsmöglichkeiten (3.3.5.).

24
Die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebiets durch eine Sanierungssatzung gehört zum Recht der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen. Die Gemeinde darf eine Sanierungssatzung erlassen, wenn ihre einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegt (§ 136 Abs. 1 BauGB). Voraussetzung ist das Vorliegen städtebaulicher Missstände, die die Gemeinde beheben möchte (vgl. § 136 Abs. 2 BauGB). Für den Erlass einer Sanierungssatzung genügt ein Sanierungskonzept mit der Feststellung, dass städtebauliche Missstände vorliegen, der Benennung der Ziele und Zwecke der Sanierung und der Feststellung, dass die Sanierung im Allgemeinen (§ 141 Abs. 1 Satz 1 BauGB) durchführbar erscheint. Die Voraussetzungen für den Erlass der Sanierungssatzung unterliegen dem Abwägungsgebot des § 136 Abs. 4 Satz 3 BauGB. Zwar mögen einzelne Begriffe zunächst eine Subsumtion erfordern. Ob aber ein bestimmtes Gebiet sanierungsbedürftig ist und ob seine Sanierung aus der maßgeblichen Sicht der Gemeinde erforderlich ist, lässt sich abschließend nur unter Berücksichtigung des – seinerseits auf einer Abwägung beruhenden – Sanierungskonzepts und aller übrigen öffentlichen und privaten Belange, also im Wege einer Abwägung, entscheiden (vgl. BVerwG, B.v. 24.3.2010 – 4 BN 60.09 – NVwZ 2010, 1490; U.v. 4.3.1999 – 4 C 8.98 – NVwZ 1999, 1336).

25
3.1. Der als Sanierungsgebiet festgelegte Bereich (Altstadt und D. Fr. mit den frühen Siedlungserweiterungen) weist städtebauliche Missstände auf.

26
Städtebauliche Missstände liegen nach der Legaldefinition des § 136 Abs. 2 Satz 2 BauGB vor, wenn 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 (sog. Substanz- oder Zustandsmängel) oder das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen (sog. Funktionsmängel). Die zwei Grundfälle stehen dabei nicht in einem Verhältnis der Exklusivität nach dem Muster eines „entweder-oder“, sondern können auch zusammentreffen. Ob ein städtebaulicher Missstand vorliegt, beurteilt sich auf der Grundlage einer Gesamtschau, bei der alle ermittelten Mängel, d.h. sowohl Substanzmängel als auch Funktionsmängel zu würdigen und zu gewichten sind. Bei der Bewertung der zukünftigen Struktur und Funktion eines Sanierungsgebiets ist der Gemeinde ein weiter Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum eingeräumt (vgl. BVerwG, B.v. 24.3.2010 – 4 BN 60.09 – NVwZ 2010, 1490).

27
Nach diesen Maßgaben weist das Sanierungsgebiet städtebauliche Missstände auf. Die vorbereitenden Untersuchungen, insbesondere das Integrierte Innenstadt-Entwicklungskonzept und der Plan zur städtebaulichen Denkmalpflege, treffen dazu ausreichend abgesicherte Feststellungen. So hat der Plan zur städtebaulichen Denkmalpflege Teil 2, der das Gebiet für die Betrachtung in einzelne Quartiere untergliedert hat, in fast allen Quartieren einen Gebäudesanierungsbedarf festgestellt, zum Teil stehen die Gebäude auch leer. Eine zusammenfassende Darstellung ergibt sich aus dem Plan „Schwächen in der historischen Struktur und Gestalt“. Dabei geht es nicht nur um wünschenswerte Änderungen im Sinn des Denkmalschutzes oder um eine optische Aufwertung des äußeren Erscheinungsbildes des Baubestands im Bereich des Ensembles, wie die Antragstellerin meint, sondern die genannten Grundstücke weisen baulich einen schlechten Gebäudezustand auf, wie sich aus der Beschreibung und auch aus den Fotos ergibt. Exemplarisch wird auf das Gasthaus „Z. G.“ (erheblicher Sanierungsstau sowie weitreichende Mängel im Brandschutz), den schlechten baulichen Zustand der Gebäude L.-gasse 5 und G1. straße 12 sowie der ehemaligen Sondermühle, S2.weg 6 (jeweils mit Fotos S. 66, 73, 113), und das Pflegedefizit und den Instandsetzungsbedarf bei den D.hängen, die bereits zu einer Sperrung der Gartenanlagen für die Öffentlichkeit geführt haben, verwiesen. Im Übrigen sind alle genannten sanierungsbedürftigen Gebäude auch in der Fotodokumentation zu Teil 1 des Plans zur städtebaulichen Denkmalpflege dargestellt (vgl. hier z.B. Fischergasse 2 und 17). Der Sanierungsbedarf von einzelnen Gebäuden sowie den D.hängen mit Stützmauern und Wegen ergibt sich auch aus der städtebaulichen und freiraumplanerischen Feinuntersuchung „D. Fr. Masterplan“, der im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen für die Sanierungssatzung erstellt wurde (vgl. z.B. den baufälligen Zustand der Brey-Mühle, mit Foto auf S. 44, den baulichen Zustand von Belägen, Stützmauern sowie von Treppen S. 43, 128, 139). Weiter bestehen Missstände im Hinblick auf den Verkehr, die in mehrfacher Hinsicht auftreten und sowohl Substanzwie Funktionsmängel betreffen. So werden in den vorbereitenden Untersuchungen die Belastung von Anwohnern an viel befahrenen Straßen (z.B. B2. straße, S3. straße, J. straße, O. straße, K.-gasse), die fehlende Aufenthaltsqualität von Straßen in der Stadtmitte (z.B. Obere H1.straße), die stark eingeschränkte Erschließung am D., die insbesondere hinsichtlich des Tourismusverkehrs Probleme verursacht, sowie fehlende Zugänge zur Altstadt (z.B. Anbindung L.-feld) genannt. Ein weiteres Defizit besteht in der starken Versiegelung der Flächen, die nicht nur stadtgestalterische Fragen aufwirft und die Wohn- und Lebensqualität betrifft, sondern auch aus Klimaschutzgründen einen Sanierungsbedarf aufweist (sommerliche Hitzeperioden, gehäuft auftretende Starkregenereignisse). Im Bereich Einzelhandel und Versorgung werden funktionale Schwächen festgestellt. So bedarf es in der zentralen Innenstadtlage zusätzlicher Verkaufsflächen und eines besseren Branchenmixes (vgl. neben dem Integrierten Innenstadt-Entwicklungskonzept hier auch das Einzelhandelsentwicklungskonzept). Insbesondere besteht außerhalb der „Hauptlagen“ ein Verbesserungs- und Entwicklungsbedarf. Soweit die Antragstellerin geltend macht, dass die Innenstadtkonzeption im Hinblick auf die teilweise angeführten Mängel des zentralen Versorgungsbereichs der Altstadt bzw. der hier vorhandenen Einzelhandelsstruktur veraltet sei, wurde das Einzelhandelskonzept von 2012 im Januar 2019 gutachterlich überprüft; die grundsätzliche Gültigkeit und Aktualität der Aussagen wurde dabei bestätigt. Soweit sie auf eine Telefonnotiz vom 26. Januar 2021 Bezug

nimmt, ergibt sich daraus, dass der Gutachter das Einzelhandelskonzept auch im Hinblick auf die pandemiebedingten Einflüsse für aktuell und schlüssig hält. Weiter ist bislang der Umgang mit einzelnen altlastenbelasteten Grundstücken im Bereich der Oberen H1.straße ungelöst. Wie sich aus den dargestellten Mängeln bzw. Schwächen gibt, bestehen diese nicht nur vereinzelt im Gebiet und sie sind in der notwendigen Gesamtschau auch erheblich. Es ist nicht erforderlich, dass jedes einzelne Grundstück von den Mängeln betroffen ist. Die städtebauliche Sanierung – und dies gilt vor allem für die sog. Funktionsschwächesanierung – ist stets eine gebietsbezogene Maßnahme. Sie dient der Behebung städtebaulicher Missstände eines Gebiets und nicht nur einzelner Grundstücke (vgl. BVerwG B.v. 16.1.1996 – 4 B 69.95 – BauR 1996, 522).

28
3.2. Zur Behebung dieser städtebaulichen Missstände sind Sanierungsmaßnahmen im Sinn von § 136 Abs. 1 BauGB geboten. Sanierungsmaßnahmen im Sinn des § 136 BauGB sind städtebauliche Gesamtmaßnahmen, d.h. Maßnahmen, die in der Regel aus zahlreichen miteinander in Zusammenhang stehenden planerischen und baulichen und sonstigen Einzelmaßnahmen bestehen. Sanierung ist ein Prozess, der als Gesamtmaßnahme eine Koordination sehr unterschiedlicher Einzelmaßnahmen erfordert (vgl. BVerwG, U.v. 24.5.2006 – 4 C 9.04 – BVerwGE 126, 104). Die Sanierungssatzung stellt eine Rahmenordnung dar, die auf Konkretisierung angelegt ist (vgl. BVerwG, U.v. 24.3.2010 – 4 BN 60.09 – NVwZ 2010, 1490). In Sanierungsgebieten steht ein Rechts- und Förderinstrument zur Verfügung, um in die Stadtentwicklung positiv einzugreifen. So bestehen sanierungsrechtliche Genehmigungsvorbehalte, erweiterte Rechte im Liegenschaftsverkehr, steuerrechtliche Vergünstigungen sowie die Möglichkeit, Städtebauförderungsmittel einzusetzen. Die Tatsache, dass zur Beseitigung der im Integrierten Innenstadt-Entwicklungskonzept festgestellten städtebaulich funktionalen, strukturellen und gestalterischen Missstände 23 Maßnahmen entwickelt wurden, steht deren Umsetzung im Rahmen der Sanierungssatzung nicht entgegen. Die Einzelmaßnahmen sollen mit dem Durchführungsinstrumentarium des Sanierungsrechts im Sinn einer Gesamtmaßnahme realisiert werden. Soweit einzelne Maßnahmen schon umgesetzt wurden, ist dies ebenfalls im Rahmen einer städtebaulichen Satzung, der Vorgängersatzung erfolgt. Im Altstadtbereich besteht ein städtebaulicher Handlungsbedarf, der aus Gründen des öffentlichen Interesses ein planmäßiges, aufeinander abgestimmtes Vorgehen im Rahmen einer Gesamtmaßnahme erfordert (vgl. BayVGH, U.v. 30.11.1992 – 14 N 89.2472 – juris Rn. 31).

29
Mit der Sanierungssatzung werden auch die in § 136 Abs. 4 BauGB genannten Ziele verfolgt. So lassen sich die von der Antragsgegnerin genannten übergeordneten Planungsziele Stärkung der Innenstadt als Wirtschafts- und Handelsstandort, Erhalt der typischen Funktionsmischung (Wohnen, Einzelhandel, Verwaltung, Kultur), Reduzierung des Verkehrs innerhalb des Altstadtrings (Anwohner, Taxi, Bus, Mobilitätseingeschränkte, Rad, Lieferverkehr), Entstehung eines Parkrings um die Altstadt, qualitative Verbesserung von öffentlichen und privaten Grünräumen sowie Erhalt und Weiterentwicklung der hohen Qualität des historischen Stadtbildes vor allem unter die Ziele des § 136 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 und 4 BauGB subsumieren. Mit den einzelnen genannten Zielen zum Verkehr und zum Klimaschutz werden aber auch die Ziele nach § 136 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 und 3 BauGB angesprochen. Die von der Antragsgegnerin aufgeführten Sanierungsziele leiten sich aus den vorbereitenden Untersuchungen ab und sind in sich stimmig. Soweit vorgetragen wird, dass mit dem Plan zur städtebaulichen Denkmalpflege und der Rückgewinnung der im rückwärtigen Bereich der Grundstücke einst vorhandenen Grünflächen ein Widerspruch zu den Empfehlungen der Innenstadtkonzeption vorliege, sehen dessen Leitlinien nicht nur Verdichtungsmaßnahmen für untergenutzte oder nebengenutzte Blockinnenbereiche vor, sondern umgekehrt sollen stark verdichtete bzw. versiegelte Innenbereiche zur Schaffung gesunder Wohnverhältnisse auch entkernt werden (vgl. S. 17 und 19 des Integrierten Innenstadt-Entwicklungskonzepts). Im Übrigen wird die Leitlinie 4 „Grüne Hänge, Grüne Gärten“ in die Sanierungssatzung nicht vollständig übernommen, sondern in den Zielen zum Freiraum auf den Erhalt und die mögliche Rückgewinnung der grünen Hänge von W. Berg und D., von Domanger und der Hausgärten und Vorgärten im Grabenbereich beschränkt (vgl. 3.3 der Begründung der Sanierungssatzung, Punkt 7) sowie die Erhöhung des Grünflächenanteils und die qualitative Verbesserung und Sicherung öffentlicher und privater Grünräume als Ziel ausgegeben. Soweit die Antragstellerin die Rückgewinnung der Hausgärten und Vorgärten als Zeugnisse, die zur besonderen historischen Struktur und Gestaltung von Fr. beitragen, nicht nur auf den Grabenbereich beschränkt wissen will, ergibt sich dies weder aus dem genannten Ziel zum Freiraum noch aus dem letzten Absatz auf Seite 13 der Begründung der Sanierungssatzung, der auf

die Ziele zum Freiraum und Klimaschutz Bezug nimmt. Auch sieht die Untersuchung zur städtebaulichen Denkmalpflege mit dem Plan „Leitlinien und Handlungsempfehlungen“ für die Grundstücke der Antragstellerin keine Zurückgewinnung von Grün- bzw. Freiflächen vor, sondern nur eine sensible Umstrukturierung bzw. Neuordnung der Freifläche bei Gelegenheit. Mit den Zielen zur Stadtgestalt „Verbesserung des Stadtbildes durch Schließen von Baulücken und Ergänzung fehlender Raumkanten“ (vgl. 3.2 Punkt 3 und 4) liegt kein Widerspruch zu den Zielen zum Freiraum vor. Denn bei der Schließung von Baulücken zur Verbesserung des Stadtbildes kann es sich jeweils nur um Gebäude an der Straßenfront handeln, Grünflächen im rückwärtigen Bereich sind davon unberührt.

30
3.3. § 136 Abs. 4 Satz 3 BauGB bestimmt, dass bei den städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind. Gegenstand des sanierungsrechtlichen Abwägungsgebots ist die Sanierungsplanung, die auch die förmliche Festlegung eines Gebiets als Sanierungsgebiet durch Satzung umfasst. Auch wenn die Sanierungsplanung im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses im Regelfall noch wenig konkret sein wird, entbindet dieser Umstand die Gemeinde nicht vom Erfordernis, eine Abwägungsentscheidung zu treffen. Denn das Abwägungsgebot ist zentraler Bestandteil jeder rechtsstaatlichen Planung. Aus dem sanierungsrechtlichen Abwägungsgebot ergeben sich auch Anforderungen an den Abwägungsvorgang. Dabei kommt den nach § 141 Abs. 1 BauGB vor der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebietes durchzuführenden oder zu veranlassenden vorbereitenden Untersuchungen eine besondere Bedeutung zu. Die Gemeinde soll durch die vorbereitenden Untersuchungen Beurteilungsgrundlagen über die Notwendigkeit der Sanierung, die sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnisse und Zusammenhänge sowie die anzustrebenden allgemeinen Ziele und die Durchführbarkeit der Sanierung im Allgemeinen gewinnen (§ 141 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Die Untersuchungen sollen sich dabei auch auf nachteilige Auswirkungen erstrecken, die sich für die von der beabsichtigten Sanierung unmittelbar Betroffenen in ihren persönlichen Lebensumständen im wirtschaftlichen oder sozialen Bereich voraussichtlich ergeben werden (§ 141 Abs. 1 Satz 2 BauGB). Damit ist insgesamt sichergestellt, dass der Gemeinde in dem für die Abwägung maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses ausreichende Beurteilungsgrundlagen zur Verfügung stehen. Ob die Anforderungen des sanierungsrechtlichen Abwägungsgebots eingehalten sind, lässt sich nur überprüfen, wenn die aus der Sicht des Satzungsgebers maßgeblichen Gesichtspunkte erkennbar sind. Zwar besteht für eine Sanierungssatzung keine förmliche Begründungspflicht, die Gemeinde muss im Streitfall – insbesondere auf der Grundlage der Ergebnisse der vorbereitenden Untersuchungen – aber darlegen können, von welchen Überlegungen sie sich bei der Festlegung der Sanierungsziele und der Abgrenzung des Sanierungsgebietes hat leiten lassen (vgl. BVerwG, B.v. 21.3.2019 – 4 BN 34.18 – juris Rn. 9 ff.; U.v. 4.3.1999 – 4 C 8.98 – NVwZ 1999, 1336).

31
3.3.1. Von diesen rechtlichen Maßstäben ausgehend ist die Sanierungsplanung nicht zu beanstanden. Der Satzung ist eine ausführliche Begründung beigefügt, in der auf die gesetzlichen Anforderungen eingegangen wird. Weiter hat die Antragsgegnerin geeignete und dezidierte Voruntersuchungen durchgeführt (§ 141 BauGB), die öffentlich ausgelegt wurden. Dabei wurden nicht nur das Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept und der Plan zur städtebaulichen Denkmalpflege als wesentliche fachliche Grundlagen ausgelegt, sondern auch die daraus entstandenen Konzepte wie das Einzelhandelsentwicklungskonzept, das Gestaltungshandbuch mit Gestaltungssatzung, der Masterplan Licht, das Freiraumkonzept (D. Süd), Parkpflegewerk und der D. Fr. Masterplan. Weitere ausgelegte Unterlagen waren das Mobilitätskonzept „nachhaltig mobil“, die Stadtgrünverordnung und die Fr.er Resolution zum Klimawandel. Einwendungen von Seiten der Antragstellerin sind im Rahmen der öffentlichen Auslegung nicht erfolgt. Soweit sie den denkmalschutzfachlichen Untersuchungen den notwendigen städtebaulichen Bezug abspricht, verkennt sie, dass die Baudenkmale und vorhandenen Anlagen von historischem Wert in ihrer Beziehung zur aktuellen Stadtstruktur und ihrer stadträumlichen Funktion für das gegenwärtige und künftige Zusammenleben der Menschen in den Blick genommen werden. So sollen die Maßnahmen der Erhaltung bzw. Verbesserung des Stadtbildes dienen, Grünflächen und Fließgewässer werden in ihrer Bedeutung für die Lebensqualität und den Klimaschutz wahrgenommen und Verkehrsfragen beleuchtet. Soweit gestalterische Anforderungen aufgestellt werden, geht es um das Ortsbild; dabei kann auf die historische Prägung der Stadtstruktur abgestellt werden (vgl. § 136 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 BauGB). Der Rahmen städtebaulicher Zielsetzungen wird nicht überschritten, wenn er darauf zielt, die überkommene Nutzungsstruktur oder prägende Bestandteile des Orts- und Straßenbildes um ihrer

städtebaulichen Qualität willen für die Zukunft festzuschreiben (vgl. BVerwG, U.v. 18.5.2001 – 4 CN 4.00 – BVerwGE 114, 247).

32
3.3.2. Soweit die Antragstellerin im Hinblick auf das Ziel der Rückgewinnung privater Grünräume, insbesondere von Hausgärten und Vorgärten, die Ermittlung der Nachteile für die jeweiligen Grundstückseigentümer und die Berücksichtigung der Einschränkungen in der Abwägung vermisst, geht sie von einem falschen Verständnis der Zielsetzung in der Sanierungssatzung aus. Dass die Grundstücke der Antragstellerin entgegen ihrem Vortrag von dem städtebaulichen Ziel der Rückgewinnung von Hausgärten nicht betroffen sind, wurde bereits unter 3.2 ausgeführt. Zwar ist im privaten Bereich die Rückgewinnung bestimmter Haus- und Vorgärten bzw. die Rückgewinnung von ökologisch wertvollen Freiflächen und eine Reduzierung des Versiegelungsgrades erklärtes Sanierungsziel (vgl. S. 15 der Begründung zur Sanierungssatzung). Die Sanierungsziele liegen für die Eigentümer aber grundsätzlich zunächst im freiwilligen Bereich. So hat die Antragsgegnerin nachvollziehbar vorgetragen, dass in die Zielsetzung selbst der Zusatz „soweit möglich“ aufgenommen wurde. Weiter wird in der Begründung der Sanierungssatzung dazu ausgeführt, dass die Stadt mit Förderungen über das kommunale Förderprogramm (siehe Nr. 3.2 des kommunalen Förderprogramms vom 25.7.2019) sowie der Vermittlung einer frühzeitigen Sanierungsberatung die Möglichkeit habe, Anreize für Private zu schaffen und Steuerungsmöglichkeiten im Sinn der Sanierungsziele zu nutzen. Der Auslegung der Antragstellerin, dass mit den Worten „soweit möglich“ nur die tatsächliche oder faktische Unmöglichkeit der Rückgewinnung im Sinn einer bestehenden Überbauung gemeint sei, kann nicht gefolgt werden. Die Antragsgegnerin geht aber auch davon aus, dass ihre Sanierungsziele langfristig durch Bauleitplanung erreicht werden können. So wird unter Nr. 4 der Begründung im Hinblick auf die Grundstücke der Antragstellerin ausgeführt, dass mit dem in Aufstellung befindlichen Bebauungsplan Nr. 61 Ä 1 „Obere H1.straße West“ im Bereich K.-gasse/St.-gasse neben der Berücksichtigung von verkehrsberuhigenden Maßnahmen bei der Gebietserschließung der Erhalt von hochwertigen Grünflächen im dicht bebauten Altstadtbereich und die Schaffung von neuen Grünflächen langfristig erreicht werden soll; hierdurch soll u.a. ein Beitrag zur Linderung der zu erwartenden Hitzeperioden in der klimatisch belasteten Altstadt geleistet werden. Auch mit zwei weiteren Bebauungsplänen (Nr. 158 „Westliche Altstadt“ und Nr. 152 „An.“) soll unter anderem eine Verbesserung der Grünausstattung angestrebt bzw. Baumpflanzungen an Straßen, Plätzen sowie im Altstadtgraben realisiert werden. Soweit Sanierungsziele in Bauleitplanungsverfahren umgesetzt werden sollen, sind allerdings Einwendungen in diesen Verfahren zu würdigen und zu gewichten. Dem für den Erlass einer Sanierungssatzung geltenden Abwägungsgebot unterliegen die Bestimmung der Ziele und Zwecke der Sanierung und die Abgrenzung des Sanierungsgebietes, aber noch nicht, welche planerischen Festsetzungen für die einzelnen Grundstücke letztlich getroffen werden sollen (vgl. BVerwG, B.v. 10.11.1998 – 4 BN 38.98 – NVwZ 1999, 420; VGH BW, U.v. 8.7.2010 – 5 S 3092/08 – juris Rn. 59). Die Sanierungsziele bedürfen der Konkretisierung durch nachfolgende Planung (vgl. BVerwG, B.v. 24.3.2010 – 4 BN 60.09 – NVwZ 2010, 1490). Sanierungssatzung und Bebauungsplan sind trotz des gemeinsamen Zwecks, städtebauliche Missstände zu beheben, rechtlich voneinander unabhängige Satzungen (vgl. OVG RhPf, U.v. 10.12.2015 – 1 C 10631/14 – juris Rn. 23; BayVGH, U.v. 14.12.1981 – 14 N 81 A.272 – BauR 1982, 239). Auch einer Ermittlung der Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer hinsichtlich des Ziels der Rückgewinnung privater Grünräume bedurfte es aus den genannten Gründen nicht, die von der Antragstellerin zitierten Urteile (vgl. S. 21 des Schriftsatzes vom 29.4.2022) sind nicht einschlägig.

33
Eine unzumutbare Beschränkung der Eigentümer von im Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücken ist nicht gegeben. Bei der Abwägung von Einwendungen Privater hinsichtlich ihrer im Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücke, auf die die Antragstellerin Bezug genommen hat, hat die Antragsgegnerin ausgeführt, dass die Beschränkungen des Eigentums im Sinne einer Inhalts- und Schrankenbestimmung nicht allzu schwer wiegen, da im Veräußerungsfalle das Interesse des Eigentümers als Verkäufer, den Kaufpreis zu, erhalten, nicht tangiert werde, und die Hürden im vereinfachten Verfahren im Hinblick auf Genehmigungspflichten als niederschwellig zu bewerten seien. Die Vorteile, im Sanierungsgebiet zu liegen, mit den damit verbundenen Fördermöglichkeiten und den steuerlichen Vorteilen würden die vorgebrachten Nachteile deutlich überwiegen. Ein Missverhältnis wird von der Antragstellerin nicht aufgezeigt. Im Übrigen sind entgegen dem schriftsätzlichen Vortrag im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht zahlreiche Einwendungen vorgebracht worden, sondern in dem großen Sanierungsgebiet sind lediglich bei drei Grundstücken Bedenken gegen ihre Einbeziehung in den Geltungsbereich der Satzung geäußert worden.

Die Öffentlichkeit bzw. die Grundstückseigentümer wurden bereits im Zuge der Erarbeitung des Integrierten Innenstadt-Entwicklungskonzepts umfangreich beteiligt. Dies hat zu einer hohen Akzeptanz des Projekts geführt (vgl. S. 13 und 77 des Ergebnisberichts zum Innenstadtentwicklungskonzept).

34
3.3.3. Auch die Abgrenzung des Sanierungsgebiets ist nicht zu beanstanden. Das Sanierungsgebiet ist so abzugrenzen, dass sich die Sanierung zweckmäßig durchführen lässt. Die Gemeinde hat hier zunächst einen planerischen Gestaltungsspielraum. Begrenzt wird dieser Spielraum durch das Abwägungsgebot, sodass eine fehlerhafte Beurteilung der Zweckmäßigkeit zu einem Abwägungsfehler führt (vgl. BVerwG, U.v. 4.3.1999 – 4 C 8.98 – NVwZ 1999, 1336; B.v. 16.1.1996 – 4 B 69.95 – BauR 1996, 522). Die Antragsgegnerin hat sich für die Gebietsabgrenzung vor allem auf den Plan zur städtebaulichen Denkmalpflege bezogen. Wie dort dargestellt ist, liegen für die Altstadt mit dem D. als eigenständige städtebauliche Gesamtanlage gemeinsame städtebauliche Zielsetzungen vor, die sich insbesondere auf die Bestandssanierung, den Erhalt und der Schaffung von Grünflächen bzw. Freiflächen und der Lösung der Verkehrsproblematik beziehen. Diese Ziele erstrecken sich auch auf die einbezogenen frühen Siedlungserweiterungen; hier kommt vor allem der Gestaltung der Verkehrswege (verkehrliche Entlastung und Umgestaltung von Hauptverkehrsachsen), der Schaffung von Parkraum und der Gestaltung bzw. Umnutzung von Freibereichen eine entscheidende Bedeutung zu (vgl. z.B. Entwicklung An., geplante Neuordnung der „I.-vorstadt“). Bestimmte Randbereiche wurden aus freiraumplanerischer Sicht aufgenommen. Abwägungsfehler bei der Bestimmung des Sanierungsgebiets werden von der Antragstellerin nicht aufgezeigt und sind auch nicht ersichtlich. Soweit in dem Schriftsatz vom 29. April 2022 behauptet wird, dass vorhandene Missstände durch eine Sanierungssatzung mit wesentlich kleinerem Umgriff – beispielsweise beschränkt auf das Ensemble des D.s – hätten beseitigt werden können, wird zu Unrecht davon ausgegangen, dass es im Stadtgebiet lediglich vereinzelt bauliche Missstände gibt. Wie unter 3.1 dargestellt bestehen gerade im Altstadtbereich, so auch im Bereich der Grundstücke der Antragstellerin, Substanz- und Funktionsmängel, die im Rahmen der Sanierungssatzung beseitigt werden sollen.

35
3.3.4. Soweit ein insgesamt unangemessen langer Sanierungszeitraum geltend gemacht wird, liegen ebenfalls keine Abwägungsfehler vor. Die Antragsgegnerin hat vorliegend die Frist, in der die Sanierung durchgeführt werden soll, mit Beschluss vom 21. Oktober 2021 auf 15 Jahre festgelegt. Der Gesetzgeber geht in § 142 Abs. 3 Satz 3 BauGB davon aus, dass eine Frist von 15 Jahren grundsätzlich angemessen ist. Wenn in § 136 Abs. 1 BauGB von einer zügigen Durchführung der Sanierungsmaßnahmen die Rede ist, lenkt der Gesetzgeber den Blick vornehmlich in die Zukunft; eine Anrechnung früherer Zeiten sieht das Gesetz nicht vor (vgl. BVerwG, U.v. 10.7.2003 – 4 CN 2.02 – NVwZ 2003,1389). Allerdings muss sich die Gemeinde über die Erreichbarkeit der Sanierungsziele in einem zeitlichen Rahmen vergewissern. Das Erfordernis einer zügigen Durchführung der Sanierung als Voraussetzung für den Erlass der Sanierungssatzung unterliegt dem Abwägungsgebot des § 136 Abs. 4 Satz 3 BauGB (vgl. BVerwG, U.v. 10.4.2018 – 4 CN 2.17 u.a. – BVerwGE 161, 345). Muss die Gemeinde das in der Vergangenheit begründete Sanierungsregime von Rechts wegen beenden – hier nach § 235 Abs. 4 BauGB –, kann sie sich dieser Verpflichtung nicht dadurch entziehen, dass sie eine neue Rechtsgrundlage unterschiebt. Es bleibt der Gemeinde aber unbenommen, ein früher festgelegtes Sanierungsgebiet in den Geltungsbereich einer Sanierungssatzung einzubeziehen, mit der aufgrund veränderter Verhältnisse neue Ziele verfolgt werden; auch kann die Erledigung eines „Rest“-Programms im Rahmen einer neuen Sanierungssatzung in Betracht kommen (vgl. BVerwG, U.v. 10.7.2003 a.a.O.).

36
Es ist nach diesen Maßgaben nicht zu beanstanden, dass die Antragsgegnerin das Altstadtgebiet erneut in die Sanierungssatzung aufgenommen hat. Mit der vorliegenden Sanierungssatzung wird das frühere Sanierungskonzept konkretisiert bzw. an veränderte Rahmenbedingungen angepasst, der Bereich der städtebaulichen Denkmalpflege wird erstmals vertieft betrachtet. Die Antragsgegnerin stützt sich für ihre Sanierungsziele maßgeblich auf neue Untersuchungen, die die aktuellen Herausforderungen bzw. strukturellen Veränderungen für das Sanierungskonzept berücksichtigen. So wird u.a. auch der Klimaschutz verstärkt in den Blick genommen. Die Antragstellerin trägt selbst vor, dass die vorliegende Sanierungssatzung mit ihrer Zielsetzung über die Vorgängersatzung vom 2. Januar 1992 hinausgehe. Auch begonnene bauliche Einzelmaßnahmen können mit der vorliegenden Satzung zu Ende gebracht werden. Es

bestehen nach den vorgelegten Unterlagen keine Bedenken, dass die Sanierungsmaßnahmen, für die die Sanierungssatzung die Grundlage bildet, nicht zügig durchgeführt werden. Die Stadt betreibt seit Ende 2009 die Entwicklung ihrer Innenstadt im Rahmen des neu angelegten Städtebauförderungsprogramms „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“. Das Integrierte Innenstadt-Entwicklungskonzept wurde im Mai 2011 vom Stadtrat beschlossen und es wurde bereits im Rahmen der Vorgängersatzung begonnen, die einzelnen Maßnahmen umzusetzen. Eine zeitgerechte Realisierung der Projekte ergibt sich zum einen aus der vorgelegten Terminüberwachungsliste der Regierung von Oberbayern für die beantragten und bewilligten Fördermaßnahmen als auch aus einem vorgelegten Bericht des Innenstadtbeirats vom 16. Mai 2023, der zur Lenkung bzw. Begleitung der beschlossenen Maßnahmen im Integrierten Innenstadt-Entwicklungskonzept eingerichtet wurde. Aus letzterem ergibt sich, dass zum Berichtszeitpunkt von den 23 beschlossenen Maßnahmen 14 bereits abgeschlossen waren, 7 sich noch in Umsetzung befinden sowie 2 aufgegeben wurden; die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen wird mit Zeitfenster dargestellt. Die Antragsgegnerin hat zu Recht darauf hingewiesen, dass es sich vorliegend um ein großes Sanierungsgebiet mit komplexer Aufgabenstellung handelt (mittelalterliches Stadtbild, Einbindung von Fließgewässern). Die Neukonzeption der H1.straße als einer der Hauptmaßnahmen des im Jahr 2011 beschlossenen Innenstadtkonzepts wird in der Beschlussvorlage der Verwaltung für die Stadtratssitzung vom 18. September 2019 hinsichtlich des Bauabschnitts 2, die von der Antragsgegnerin als Beispiel für die Ermittlung der Projektkosten vorgelegt wurde (vgl. unten), auch zeitlich dargestellt. Vorplanungen für die Neugestaltung der H1.straße mit Moosachöffnung fanden mit einer Machbarkeitsstudie 2012, einem städtebaulichen Wettbewerb im Jahr 2013, dem Beschluss eines Verkehrskonzepts im Oktober 2014 und einem Vorentwurf für das gesamte Planungsgebiet der H1.straße mit M.platz und Seitengassen im April 2015 statt. Die Entwurfsplanung für den Bauabschnitt 2 wurde im Januar 2017 beschlossen, dass erforderliche wasserrechtliche Planfeststellungsverfahren bereits im Februar 2017 eingeleitet und der Planfeststellungsbeschluss des Landratsamts war seit Anfang Mai 2019 bestandskräftig. Erst danach konnte eine EUweite Ausschreibung und eine Auftragserteilung erfolgen. Auch dieser Verlauf zeigt, dass die Antragsgegnerin die städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen konsequent betreibt. Die Projektmaßnahme „Neugestaltung der H1.straße einschließlich Moosachöffnung“ ist mittlerweile abgeschlossen.

37
Soweit neue Gebietsteile in die Satzung aufgenommen wurden, bestehen unter dem Gesichtspunkt des Zügigkeitserfordernisses ebenfalls keine Bedenken. So wurden erstmals der westliche Stadteingang und Stadtrand (V. Straße, W2. Straße, V.weg, J. straße) und der (nord)östliche Stadtrand (M. Straße, I. straße, nördliche G1. Straße, S1. straße) einbezogen, der Bereich der I.-vorstadt (E. Straße, P2. straße) und des V.-viertels (H. straße, G2. straße, W3. straße) wurde etwas erweitert. Für die Einbeziehung der Flächen bestehen sachliche Gründe, sie hängen mit der Verwirklichung der Sanierungsziele für das Altstadtgebiet zusammen; so soll in der westlichen Altstadt zur Entlastung und besseren Erreichbarkeit der Innenstadt eine Parkierungsanlage entstehen und mit der Entwicklung des An.s sollen Defizite im Einzelhandelsangebot beseitigt werden. Soweit die Antragstellerin die Erreichbarkeit der Sanierungsziele im Hinblick auf die Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer auch im Hinblick auf den zeitlich vorgegebenen Rahmen bezweifelt, liegt der Schwerpunkt der städtischen Maßnahmen im öffentlichen Raum. So zielt die Gesamtmaßnahme vorrangig auf die großflächige Verbesserung der Verkehrserschließung und der Gestaltung des öffentlichen Verkehrsraums sowie die Verbesserung der Attraktivität der historischen Altstadt. Für die Beseitigung von städtebaulichen Missständen im privaten Bereich sind finanzielle Anreize gegeben bzw. wurde begleitend ein kommunales Förderprogramm aufgestellt. Im Übrigen können hier städtebauliche Ziele auch mithilfe der Bauleitplanung erreicht werden. Eingeleitete Bebauungsplanverfahren werden in der Begründung der Sanierungssatzung genannt.

38
3.3.5. Als nicht oder nicht zügig durchführbar können sich städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nicht nur aus rechtlichen, sondern auch aus finanziellen Gründen erweisen. Eine ausreichende Finanzierung ist deshalb bodenrechtliche Voraussetzung für die Anwendung des Sanierungsrechts. Schon im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen nach § 141 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist die Gemeinde grundsätzlich verpflichtet, die Kosten der Gesamtmaßnahme zumindest überschlägig zu ermitteln und die Finanzierungsmöglichkeiten zu erkunden. Ermittlungen sind immer dann geboten, wenn die Finanzierbarkeit der Sanierung nicht auf der Hand liegt. Dabei ist eine förmliche Kosten- und Finanzierungsübersicht im Sinn von § 149 BauGB, die systematisch der Durchführung der Sanierung zugeordnet ist, keine zwingende Voraussetzung für eine abwägungsfehlerfreie Beschlussfassung über eine Sanierungssatzung. Auch

überschlägige Ermittlungen zu den Kosten der Gesamtmaßnahme und den in Betracht kommenden Finanzierungsmöglichkeiten können ausreichen, um den Anforderungen des sanierungsrechtlichen Abwägungsgebots zu genügen, sofern sich auf ihrer Grundlage die finanzielle Durchführbarkeit der Maßnahme nachvollziehbar prognostizieren lässt (vgl. BVerwG, U.v. 10.4.2018 – 4 CN 2.17 u.a. – BVerwGE 161, 345). Dabei kann auch berücksichtigt werden, dass die Sanierungsmaßnahmen in das staatliche Förderprogramm aufgenommen sind bzw. werden (vgl. BayVGH, U.v. 30.11.1992 – 14 N 89.2472 – juris Rn. 35).

39
Nach diesen Maßgaben liegen hier ausreichende Ermittlungen zu den Kosten der Gesamtmaßnahme vor. Bereits mit den vorbereitenden Untersuchungen existieren Kostenschätzungen. So werden für die im Integrierten Innenstadt-Entwicklungskonzept beschlossenen Maßnahmen, soweit dies absehbar war, jährliche oder projektbezogene Kosten bzw. in der Maßnahmenübersicht die prognostizierbaren Gesamtkosten angegeben. Dies bestreitet auch die Antragstellerin nicht, sie moniert aber, dass mit dem Plan zur städtebaulichen Denkmalpflege keinerlei Angaben zu voraussichtlich entstehenden Kosten vorliegen. Dies ist allerdings nicht richtig. So wurde vor allem in Umsetzung des Plans zur städtebaulichen Denkmalpflege das kommunale Förderprogramm aufgestellt und ein Architekt bei der Stadt eingestellt, der Bauwillige für eine Sanierung kostenlos berät. Diese Maßnahmen wurden vor dem Satzungsbeschluss vom Stadtrat beschlossen (vgl. die Niederschrift über die öffentliche Sitzung des Stadtrates vom 25.7.2019) und die jährlichen Kosten in den Haushalt eingestellt (vgl. die als Beispiel vorgelegten Haushaltsansätze des Amtes für das Jahr 2021). Da die Antragsgegnerin bereits mit der Vorgängersatzung in ein staatliches Förderprogramm einbezogen war und nach dem Stand der Planung eine Kosten- und Finanzierungsübersicht nach § 149 BauGB erstellt, waren die Gesamtkosten und die Finanzierungsmöglichkeiten für die begonnenen Maßnahmen, die mit der vorliegenden Satzung zu Ende geführt werden sollen, sowie für laufende Maßnahmen bekannt. Die Maßnahmen-, Kosten- und Finanzierungsübersicht für die Gesamtmaßnahme „Aktive Zentren“ wurde mit aktuellem Stand im Verfahren vorgelegt. Die dort eingestellten Kosten und Einnahmen ergeben sich auch aus den jeweiligen Ansätzen im Haushaltsplan der Stadt. Wie die Vertreter der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung dargelegt und mit Geheften für die „Mittelanforderung für die Finanzplanung (Vermögenshaushalt)“ für die Jahre 2020 und 2021 belegt haben, werden für die Sanierungsmaßnahmen, soweit es sich um Baumaßnahmen handelt, die voraussichtlichen Kosten für einen Fünfjahreszeitraum im Haushaltsplan, der vom Stadtrat beschlossen wird, dargestellt. Für die Kostenansätze im einjährigen Verwaltungshaushalt wurde ebenfalls ein Beispiel vorgelegt. Die bewilligten Städtebaufördermittel werden im Haushaltsplan als Einnahmen verzeichnet. Die Antragsgegnerin erhält für ihre Sanierungsmaßnahmen erhebliche städtebauliche Mittel, die sich u.a. auch aus der mit Schriftsatz vom 16. August 2022 vorgelegten Kosten- und Finanzierungsübersicht ergeben. Weiter haben die Vertreter der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung dargelegt, dass es für die größeren Sanierungsprojekte bzw. deren Bauabschnitte jeweils einen Stadtratsbeschluss gibt. Dies wurde auch beispielhaft belegt. So wurde ein Sachbericht des Fachamtes vom 3. März 2020 vorgelegt, aus dem sich ergibt, dass in der Stadtratssitzung vom 18. September 2019 der Ausbau der Oberen H1.straße sowie Teile der Sackgasse und B2. straße samt Öffnung der St. in Teilbereichen als Bauabschnitt 2 zur Neugestaltung der Innenstadt Fr. als Projekt mit Gesamtkosten von 19 Mio € beschlossen wurde. Zusätzlich wurde die Beschlussvorlage der Verwaltung für die Stadtratssitzung vom 18. September 2019 vorgelegt. Soweit die Antragstellerin meint, dass die Kosten für die mit der Sanierungssatzung verfolgten neuen Zielsetzungen nicht bekannt gewesen seien, hat die Antragsgegnerin bereits vor dem Erlass der vorliegenden Sanierungssatzung mit der Umsetzung des Konzepts begonnen, die beschlossenen Maßnahmen des Integrierten Innenstadt-Entwicklungskonzepts sind teilweise bereits umgesetzt. Auch den Einwand, dass im Augenblick des Abwägungsbeschlusses dem Stadtrat die durch die neue Satzung anstehenden Kostenverpflichtungen in ihrer Gesamtheit nicht erkennbar gewesen seien, hält der Senat nicht für durchgreifend. Es handelt sich vorliegend um eine Sanierungssatzung, die eine schon bestehende Sanierung fortschreibt bzw. ergänzt. Im Gegensatz zu dem bei einer Sanierungssatzung oft noch wenig konkreten Stand der Planung und dem Ausgehen von Erfahrungswerten, Kostenrichtwerten und Schätzwerten bei einer vorläufigen Kosten- und Finanzierungsübersicht (vgl. OVG RhPf, U.v. 24.4.1991 – 10 C 11555/90 – juris Rn. 29), konnte die Antragsgegnerin ihrem Satzungsbeschluss schon belastbare Kosten- und Einnahmeansätze zugrunde legen. Die Ermittlungen zu den Kosten der Gesamtmaßnahme sind nicht Selbstzweck, sondern erforderlich, um die finanzielle Durchführbarkeit der Maßnahmen zu prognostizieren. Daran konnte vorliegend aufgrund

der Kostenschätzungen in den vorbereitenden Untersuchungen, der zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses bereits vorhandenen Kosten- und Einnahmenansätzen im Haushaltsplan der Stadt, der vom Stadtrat beschlossenen Maßnahmen und Projekten mit den jeweiligen Kosten sowie der Tatsache, dass die Stadt in ein laufendes Städtebauförderungsprogramm einbezogen ist, kein Zweifel bestehen. Mit der Einbeziehung der Antragsgegnerin für ihre Gesamtmaßnahme in das Städtebauförderprogramm „Aktive Zentren“ erhält sie erhebliche Mittel, einzelne Maßnahmen werden mit mehr als der Hälfte der Kosten bezuschusst (vgl. BayVGH, U.v. 30.11.1992 – 14 N 89.2472 – juris Rn. 35). Insoweit ist die Abwägung des Stadtrats in dem abschließenden Beschluss vom 21. Oktober 2021, die auf die bestehende Städtebauförderung mit den jährlichen Bedarfsanmeldungen und die Übersicht über die Kosten und Finanzierung der Sanierung abstellt, die sich in der Haushaltsplanung und dem Finanzplan widerspiegelt, nicht zu beanstanden.

40
Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.

41
Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

42
Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 2 VwGO muss die Antragsgegnerin die Ziffer I der Entscheidungsformel nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils in derselben Weise veröffentlichen wie die angefochtene Satzung (§ 10 Abs. 3 BauGB).