

**SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES
OBERVERWALTUNGSGERICHT**

Az.: 1 KN 17/20

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

1. 2. 3. des Herrn ...,

ebenda

– Antragsteller –

Proz.-Bev. zu 1.-3.: Rechtsanwälte Heissner & Struck Partnerschaft mbB, Hudt-
walckerstraße 11, 22299 Hamburg

g e g e n

die Stadt Flensburg – Der Oberbürgermeister –

, Rechtsabteilung, Rathausplatz 1,

24937 Flensburg

– Antragsgegnerin –

Streitgegenstand: Sanierungssatzung "Hafen-Ost"

hat der 1. Senat des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 2. Oktober 2024 durch die Richterin am Oberverwaltungsgericht Hilgendorf-Petersen als Vorsitzende, den Richter am Oberverwaltungsgericht Modest, den Richter am Oberverwaltungsgericht Seifferth, den ehrenamtlichen Richter Minge sowie die ehrenamtliche Richterin Pinetzki für Recht erkannt:

- 2 -- 2 -

Die Satzung der Antragsgegnerin über die förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes „Hafen-Ost“ vom 21. Februar 2019 in der Fassung vom 3. Dezember 2020 wird für unwirksam erklärt.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in

Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d :

Die Antragsteller wenden sich gegen die Satzung der Antragsgegnerin über die förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes „Hafen-Ost“ vom 21. Februar 2019 in der Fassung vom 3. Dezember 2020 (im Folgenden: Sanierungssatzung), die der Senat bereits mit Beschluss vom 24. September 2020 in dem auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gerichteten Verfahren (Az. 1 MR 5/20) vorläufig außer Vollzug gesetzt hat. Mit der Sanierung möchte die Antragsgegnerin Substanz- und Funktionsmängel im Satzungsgebiet beseitigen.

Der Antragsteller zu 1 ist Eigentümer eines Grundstückes unter der Adresse Ballastkai 6, Flensburg (Flurstück 315 der Flur 47) im Stadtgebiet der Antragsgegnerin. Das Grundstück ist mit einem zehn Wohneinheiten umfassenden Gebäude bebaut. Die Antragstellerin zu 2 verfügt ebenfalls über in ihrem Eigentum stehende Flächen (Flurstücke 297, 321 und 324 der Flur 47 und Flurstücke 224, 232, 236, 239, 240 und 251 der Flur 48) entlang der Straße Ballastkai in Flensburg. Hierzu zählt das

mit einem zehn Nutzungseinheiten umfassenden Gebäude bebaute Grundstück unter der Adresse Ballastkai 9, Flensburg. Die Antragstellerin zu 3 ist Eigentümerin verschiedener Grundstücke (bestehend aus den Flurstücken 302, 304, 306, 308, 309, 312, 357 und 358 der Flur 47) unter der Adresse Ballastkai 3 bis 5, Flensburg. Diese Grundstücke sind ebenfalls bebaut. Die dort vorhandenen Gebäude beinhalten insgesamt acht Nutzungseinheiten. Die Grundstücke unter der Adresse Ballastkai 5 bis 9, Flensburg sind Teil des aus fünf Hochbauten bestehenden Gebäudekomplexes „Werftkontor“. Dieser Gebäudekomplex befindet sich unmittelbar am Ostufer der Flensburger Innenförde. Südlich schließt das Gebäude Ballastkai 3 bis 4 Flensburg an den Gebäudekomplex „Werftkontor“ an.

- 3 -- 3 -

Am 26. März 2015 fasste die Ratsversammlung der Antragsgegnerin den Beschluss, zur Sicherung einer für die Gesamtstadt sinnvollen Entwicklung des Gebietes „Hafen-Ost“ vorbereitende Untersuchungen nach § 141 BauGB vorzunehmen. Das Untersuchungsgebiet umfasste den gesamten Bereich zwischen der Harniskaispitze im Norden und der Hafenspitze im Süden. Die Bekanntmachung dieses Beschlusses erfolgte am 7. April 2015 im Flensburger Tageblatt und im Flensburg Avis. Am 21. Februar 2019 beschloss die Ratsversammlung der Antragsgegnerin die Satzung der Stadt Flensburg über die förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes Hafen-Ost. Nach Ausfertigung am 16. Dezember 2019 machte die Antragsgegnerin die Sanierungssatzung am 3. Januar 2020 erstmals bekannt. Mit Schreiben vom 23. März 2020 rügten die Antragsteller gegenüber der Antragsgegnerin die Verletzung von Vorschriften zur Inkraftsetzung der Sanierungssatzung sowie deren materielle Rechtswidrigkeit.

Am 12. Juni 2020 haben die Antragsteller den vorliegenden Normenkontrollantrag sowie einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gestellt. Zur Begründung haben die Antragsteller u. a. vorgetragen, die Sanierungssatzung sei fehlerhaft bekannt gemacht und ausgefertigt worden. Mit diesem Vorbringen hatten die Antragsteller im Eilverfahren Erfolg. Mit Beschluss vom 24. September 2020 hat der Senat die Satzung der Antragsgegnerin über die förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes „Hafen-Ost“ vom 21. Februar 2019 bis zu einer Entscheidung über den Normenkontrollantrag der Antragsteller außer Vollzug gesetzt (1 MR 5/20). Zur Begründung hat der Senat im Wesentlichen ausgeführt, die Ausfertigung der Sanierungssatzung sei fehlerhaft gewesen, denn es fehle an einer festen Verbindung der Blätter der Sanierungssatzung. Zum anderen seien ausgefertigte und beschlossene Satzung tatsächlich nicht identisch. Auch die Bekanntmachung der Sanierungssatzung sei fehlerhaft erfolgt. Es fehle an einem Hinweis darauf, wo die Satzung eingesehen werden könne. Wegen der Einzelheiten wird auf den Beschluss des Senats Bezug genommen, der den Beteiligten bekannt ist.

In der Ratsversammlung am 3. Dezember 2020 hat die Antragsgegnerin die Satzung über die förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes „Hafen-Ost“ erneut

- 4 -- 4 -

rückwirkend zum 4. Januar 2020 beschlossen. Die erneute amtliche Bekanntmachung enthielt den Hinweis darauf, dass die Satzung ab sofort im Technischen Rathaus, Am Pferdewasser 14, Flensburg, Stadt- und Landschaftsplanung, Zimmer 116, während der Öffnungszeiten für den Publikumsverkehr für alle Interessierten

eingesehen werden könne. Einen Antrag auf Abänderung des Beschlusses des Senats vom 24. September 2020 hat die Antragsgegnerin nicht gestellt.

In materieller Hinsicht begründen die Antragsteller ihren vorliegenden Normenkontrollantrag im Wesentlichen damit, dass ihre Grundstücke keine städtebaulichen Missstände aufwiesen. Sanierungsmaßnahmen seien dort nicht vorgesehen. Eine fremdnützige Einbeziehung in das Sanierungsgebiet wäre deshalb nur dann in Betracht gekommen, wenn diese Einbeziehung zweckmäßig sei, um Sanierungsmaßnahmen in anderen Bereichen des Sanierungsgebietes durchführen und die Sanierungsziele erreichen zu können. Im Bericht über die vorbereitende Untersuchung mit integriertem städtebaulichen Entwicklungskonzept, der der Ratsversammlung bei der Beschlussfassung am 21. Februar 2019 vorgelegen habe, seien unter Ziff. 9.3 „Empfehlungen zur Abgrenzung des Sanierungsgebietes“ (S. 167 ff.) Gebiete aufgeführt, deren Einbeziehung in das Sanierungsgebiet empfohlen werde. Ihre Grundstücke gehörten nicht dazu. Ebenso wenig gehörten ihre Grundstücke zu Gebieten, die zwar zum Untersuchungsbereich gehörten, deren Einbeziehung in das Sanierungsgebiet aber empfohlen wurde. Vielmehr fänden diese unter Ziff. 9.3 „Empfehlungen zur Abgrenzung des Sanierungsgebietes“ (S. 167 ff.) keine Erwähnung. Die Frage, ob die Einbeziehung zweckmäßig sei, sei nicht thematisiert worden, sodass ein Abwägungsdefizit vorliege. Erst Recht habe die Antragsgegnerin nicht bedacht, eine Entscheidung nach § 142 Abs. 1 Satz 2 BauGB zu treffen. Dieses Defizit habe sich auch auf das Ergebnis der Abwägung ausgewirkt. Laut Konzeptplan Nr. 2 vom 18. Januar 2019 (Anlage ASt. 12) seien auf ihren Grundstücken gemäß Lageplan (Anlage ASt. 1) keine Maßnahmen vorgesehen. Lediglich für die Straße Ballastbrücke – die außerhalb des Baugebietes „Werftkontor“ belegen sei – sei überhaupt eine Maßnahme in Gestalt eines Straßenumbaus empfohlen worden. Das Baugebiet „Werftkontor“ sei jedoch ebenso wenig ein direkter Anlieger zur Straße Ballastbrücke wie das Teilgebiet Südost (Am Lautrupsbach 2 – 10, Unterer Lautrupweg 5-15 und Nordstraße 3), für das die vorbereitende Untersuchung mit integriertem städtebaulichen Entwicklungskonzept aus diesem Grund empfohlen

- 5 -- 5 -

habe, die Grundstücke nicht in das Sanierungsgebiet einzubeziehen. Insoweit sei eine Gleichbehandlung geboten.

Auch sei die Zweckmäßigkeit der Einbeziehung ihrer Grundstücke in das Sanierungsgebiet zu verneinen. Hier sei auf Grundlage des Vorhaben- und Erschließungsplans (VEP) Nr. 4 das Bauvorhaben „Werftkontor“ realisiert worden. Dieses bilde ein eigenständiges Gebiet im Bereich des Hafens-Ost, das baulich und funktional gut und wechselbezüglich strukturiert sei. Es werde auch im Bericht über die vorbereitende Untersuchung mit integriertem städtebaulichen Entwicklungskonzept positiv hervorgehoben. Es sei nicht zweckmäßig, hier planerisch einzugreifen. Das Bauvorhaben „Werftkontor“ sei aufgrund umfangreicher und im Detail mit der Antragsgegnerin abgestimmter Planungen im Jahr 2002 fertig gestellt worden. Es sei ein vorhabenbezogener Bebauungsplan aufgestellt und beschlossen worden, dessen Grundlagen ein Vorhaben- und Erschließungsplan sowie ein städtebaulicher Vertrag in Gestalt eines Durchführungsvertrages gewesen sei. Sämtliche Festsetzungen und Vorgaben seien umgesetzt worden. Dadurch sei ein besonderes Vertrauen in den Fortbestand der Planung und der Integrität des Plangebietes begrün-

det worden. Diesen deutlichen gesteigerten Vertrauensschutz hätte die Antragsgegnerin im Rahmen der Abwägung berücksichtigen müssen.

Hinzu komme, dass die zügige Durchführung der Sanierungsmaßnahmen nicht hinreichend gesichert sei, sondern an finanziellen Gründen scheitere. Soweit im Sanierungsgebiet Grundstücke von Dritten erworben und langlaufende Erbbaurechtsverträge vorzeitig abgelöst werden sollten, sei fraglich, ob die jeweiligen Beteiligten überhaupt bereit sein werden, an diesen Rechtsgeschäften mitzuwirken. Auch sei nicht ersichtlich, welche Kosten dafür veranschlagt werden müssten. Einzubeziehen sei, dass die Beteiligten auch Gegenleistungen verlangen könnten, die oberhalb der Verkehrswerte lägen. Auch die Schätzung, wonach 45.000.000 Euro auf Ausgleichsbeträge gemäß § 154 BauGB sowie die entsprechenden Wertsteigerungen für städtische Grundstücke entfallen würden, sei nicht im Ansatz nachvollziehbar. Soweit als Einnahmen Bundes- und Landesmittel in Höhe von 15.137.000 Euro eingestellt würden, hätte dargelegt werden müssen, aus welchen Förderprogrammen diese stammten und in welcher Größenordnung mit hinreichender Sicherheit zu

- 6 -- 6 -

rechnen sei. Hinzu komme, dass die eingeplanten Fördermittel nach den gesetzlichen Vorgaben des § 164a BauGB erst zum Einsatz kommen könnten, wenn im Vorwege der Wirtschaftshafen auf die Westseite verlegt werden könne. Sofern und solange der Wirtschaftshafen auf der Ostseite verbleibe, sei eine städtebauliche Entwicklung ausgeschlossen. Die Umsiedlung des Wirtschaftshafens auf die Westseite begegne indes erheblichen wirtschaftlichen, städteplanerischen und technischen Hindernissen, welche die Antragsgegnerin in ihre Beschlussfassung nicht einbezogen habe. Eine Machbarkeitsstudie im Auftrag der Stadtwerke Flensburg GmbH habe mit Stand 11. September 2019 die Kosten der Umsiedlung des Wirtschaftshafens mit mindestens 20 Millionen Euro beziffert. Ausweislich der Berichtserstattung in den Flensburger Nachrichten seien die in der Ratsversammlung vertretenen Parteien allerdings nur zur Bereitstellung von 3 Millionen Euro bereit. Mit Schriftsatz vom 16. September 2024, auf den wegen der Einzelheiten Bezug genommen wird, haben die Antragsteller ihren Vortrag bezüglich der aus ihrer Sicht in absehbarer Zeit nicht gegebenen Realisierbarkeit der Sanierungsmaßnahmen weiter vertieft.

Die Antragsteller beantragen,
die Satzung der Antragsgegnerin über die förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes „Hafen-Ost“ in der Fassung des Beschlusses der Ratsversammlung vom 3. Dezember 2020 gemäß der Bekanntmachung vom 8. Dezember 2020 für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,
den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung verteidigt sie sich zunächst gegen das Vorbringen der Antragsteller betreffend die formelle Rechtswidrigkeit der Sanierungssatzung. In materieller Hinsicht macht sie im Wesentlichen geltend, dass es zutreffend sei, dass auf den Grundstücken der Antragsteller im Sanierungsgebiet keine konkreten Maßnahmen vorgesehen seien. Daher erschließe sich auch nicht, inwiefern ein eventuelles besonderes Vertrauen aus der Durchführung der Planung auf diesen Grundstücken enttäuscht sein könne. Der Fortbestand dieser Planung stehe den Zielen und Zwe-

- 7 -- 7 -

cken der Sanierung nicht entgegen. Den Grundstücken der Antragsteller im Sanierungsgebiet würden durch die Umsetzung der Sanierung aber voraussichtlich Vorteile erwachsen. Im integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept, vorbereitende Untersuchungen (VU) Konzeptplan Nr. 1, seien für die nähere Umgebung der Grundstücke verschiedene Maßnahmen dargestellt. Östlich der Grundstücke sei die Straße Ballastbrücke als Straßenumgestaltungsmaßnahme gekennzeichnet. Mehrere Flurstücke grenzten an diese Straße (240, 232, 324 und 297). Ziele der Umgestaltung seien eine Verringerung der Fahrbahn (von zwei Spuren auf eine Spur je Fahrtrichtung), eine Verringerung des Verkehrslärms, eine Verbesserung für Rad- und Fußverkehr und eine Aufwertung der Aufenthaltsqualität für Anwohner. Dies komme u. a. nicht nur den direkt angrenzenden Grundstücken, sondern auch den Gebäuden am Ballastkai zugute. Es sei die Fortführung der Uferpromenade in Nord- und Süd-Richtung dargestellt, die eine funktionale und auch bodenwertsteigernde Auswirkung auf die Grundstücke haben könne. Mit der Fortführung sei eine bessere fußläufige Wegeführung und eine Qualitätssteigerung der (Nah-) Erholung auch für die betroffenen Grundstücke bzw. ihrer Bewohner und Arbeitnehmer gegeben. Zudem könne zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden, dass im Zuge des Promenadenausbaus auch im Bereich der betroffenen Grundstücke eine Verbreiterung / Umgestaltung vorgenommen werde. Zudem sei die Kaimauer im Promenadenbereich des Grundstücks Ballastkai 3 sanierungsbedürftig. Südlich der Grundstücke sei eine Fuß- und Radwegeverbindung geplant. Bei den geplanten Ordnungsmaßnahmen Abbruch der HaGe-Gebäude auf den nördlich angrenzenden Grundstücken (Ballastbrücke 10a und 10) und der geplanten Errichtung von Wohn- und Gewerbebauten sei eine bodenwertsteigernde Auswirkung zumindest auf die betroffenen Flurstücke des Grundstückes Ballastkai 9 und eventuell auch noch für die weiter südlich liegenden zu erwarten. Bisher grenze Ballastkai 9 an ein Gewerbegebiet, zukünftig an ein Mischgebiet (nach BauNVO) mit geringeren Emissionswerten.

Zudem gebe es Substanz- und Funktionsmängel, die im Text genannt seien und auch auf die betroffenen Grundstücke einwirkten bzw. auf ihnen vorhanden seien. Die auf den Grundstücken Werftkontor / Ballastkai vorhandenen großräumigen Parkplatz- und Stellplatzflächen zählten zu den städtebaulichen Missständen. Im

- 8 -- 8 -

Bestandsplan Nr. 16 „Umwelteinwirkungen“ seien die Emissionen (hier: Gewerbelärm) dargestellt, die auch auf die betroffenen Grundstücke der Antragsteller einwirkten. Die nächtlichen Orientierungswerte für Mischgebiete würden überschritten. Zahlreiche weitere festgestellte erhebliche städtebauliche Missstände, wie z. B. die ungenutzten Hafenspeicher, die erheblichen Beeinträchtigungen des Stadtbildes durch verfallene Bauten, die Brachflächen (z. B. direkt nördlich von Ballastkai 9), hätten zudem negativen Einfluss auf die betroffenen Grundstücke und sollten durch städtebauliche Maßnahmen im Zuge des Sanierungsverfahrens beseitigt werden. Entgegen der Ansicht der Antragsteller sei die Kosten- und Finanzierungsübersicht dem Stand der Sanierung entsprechend angemessen begründet. Dass Einnahmen und Kosten über einen Zeitraum von 15 Jahren einen vorläufigen Charakter hätten, verkenne sie nicht und werde die Kosten- und Finanzierungsplanung wie bei den

bisherigen Sanierungsgebieten im Stadtgebiet fortschreiben. Dass Einnahmen in den von den Antragstellern bezeichneten Positionen erzielt würden, zögen auch diese nicht grundsätzlich in Zweifel. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Schriftsätze vom 24. Juli 2020, 1. Oktober 2024 und 2. Oktober 2024 Bezug genommen.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den beigezogenen Verwaltungsvorgang der Antragsgegnerin und die Gerichtsakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Der zulässige, insbesondere innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO eingegangene und von aufgrund ihrer jeweiligen Positionen als Eigentümer im Plangebiet belegener Grundstücke antragsbefugten Antragstellern gestellte Normenkontrollantrag ist begründet. Die Sanierungssatzung erweist sich jedenfalls deshalb als unwirksam, weil sie im Zeitpunkt der Beschlussfassung durch die Ratsversammlung am 3. Dezember 2020 an einem beachtlichen materiellen Mangel in Gestalt eines durchgreifenden Abwägungsfehlers litt, der insgesamt zu ihrer Unwirksamkeit führt.

- 9 -- 9 -

Mit ihrer Sanierungssatzung hat die Antragsgegnerin gestützt auf § 142 BauGB durch Bezeichnung einzelner Grundstücke das Sanierungsgebiet förmlich festgelegt, in dem Sanierungsmaßnahmen unter Anwendung der Vorschriften des 3. Abschnitts des 2. Kapitels, 1. Teil, des Baugesetzbuchs (§§ 152 ff. BauGB) und der Vorschrift zur Genehmigungspflicht nach § 144 BauGB durchgeführt werden sollen. Den sich daraus ergebenden materiellen Anforderungen wird die Satzung nicht gerecht.

Ausgangspunkt der Bewertung ist § 142 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Danach kann die Gemeinde ein Gebiet, in dem eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme durchgeführt werden soll, durch Beschluss förmlich als Sanierungsgebiet festlegen (förmlich festgelegtes Sanierungsgebiet). Die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebiets durch eine Sanierungssatzung gehört zum Recht der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen. Für sie gilt, dass die Gemeinde sie erlassen darf, 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). Zur Vorbereitung von Sanierungsmaßnahmen kann die Gemeinde gemäß § 142 Abs. 1 Satz 1 BauGB durch die Sanierungssatzung ein Gebiet förmlich als Sanierungsgebiet festlegen. Auch hierfür gelten die allgemeinen Voraussetzungen für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, also insbesondere das Vorliegen städtebaulicher Missstände und die Erforderlichkeit, sie durch Sanierungsmaßnahmen zu beheben (BVerwG, Urteil vom 4. März 1999 – 4 C 8.98 –

, juris Rn. 18). Die Voraussetzungen für den

Erlass der Sanierungssatzung einschließlich ihrer Abgrenzung unterliegen dem Abwägungsgebot des § 136 Abs. 4 Satz 3 BauGB, wonach die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind (vgl.

BVerwG, Urteil vom 4. März 1999 – 4 C 8.98 –

, juris Rn. 19). Dem Gebot gerechter

Abwägung muss die Bestimmung der Ziele und Zwecke der Sanierung ebenso ent-

sprechen wie die Abgrenzung des Sanierungsgebiets (BVerwG, Beschluss vom 10. November 1998 – 4 BN 38.98 –

, juris Rn. 2). Ob 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 - 10 -- 10 -

auf einer Abwägung beruhenden – Sanierungskonzepts und aller übrigen öffentlichen und privaten Belange, also im Wege einer Abwägung, entscheiden (BVerwG, Urteil vom 4. März 1999 – 4 C 8.98 – , juris Rn. 19).

Gemessen daran ist die förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets zwar nicht deshalb zu beanstanden, weil die Antragsgegnerin vom Vorliegen städtebaulicher Missstände ausgegangen ist (dazu: I.). Allerdings erweist sich die Abwägung bei der Festlegung des Sanierungsgebiets jedenfalls deshalb als fehlerhaft, weil sie hinsichtlich der Voraussetzungen für die Erreichbarkeit des Sanierungsziels in tatsächlicher Hinsicht auf einem unzureichend ermittelten Sachverhalt beruhte (dazu: II.).

I. Zu Recht ist die Antragsgegnerin vom Vorliegen städtebaulicher Missstände im Sanierungsgebiet ausgegangen. Städtebauliche Missstände liegen vor, wenn ein Gebiet die in § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BauGB genannten Substanzmängel oder die in § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BauGB genannten Funktionsmängel aufweist. Die Substanzmängelsanierung ist danach dadurch gekennzeichnet, dass ein Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht. Die Funktionsmängelsanierung kommt demgegenüber in Gebieten in Betracht, die in der Erfüllung der Aufgaben, die ihnen nach Lage und Funktion obliegen, erheblich beeinträchtigt sind. § 136 Abs. 3 BauGB enthält beispielhaft, aber nicht abschließend – wie sich aus dem Wort „insbesondere“ ergibt –

, diejenigen Merkmale, die

für die Beurteilung, ob in einem Gebiet städtebauliche Missstände vorliegen, maßgeblich sind. Festzustellen sind diese Missstände aufgrund einer vorbereitenden Untersuchung (§ 141 Abs. 1, 3 und 4 BauGB) oder gegebenenfalls sonstiger hinreichender Beurteilungsgrundlagen (§ 141 Abs. 2 BauGB).

Ob ein Gebiet städtebauliche Missstände aufweist, beurteilt sich nach der Gesamtsituation des Einzelfalls und beruht auf prognostischen Annahmen. Das gilt insbesondere im Fall der Funktionsschwächensanierung. Gerade für den Tatbestand der Funktionsschwächensanierung ist es kennzeichnend, dass der städtebauliche Missstand mit der zukünftigen Struktur und Funktion des Sanierungsgebiets im gemeindlichen Bereich begründet wird. Die Bewertung der zukünftigen Struktur und - 11 -- 11 -

Funktion eines Sanierungsgebiets knüpft an die gemeindliche Planungskonzeption an. Es ist Sache der Gemeinde, wie sie ihre Planungshoheit handhabt. Hierzu gehört insbesondere die planerische, auch durch eine Sanierungssatzung zum Ausdruck kommende Entschließung, wie und in welcher Richtung sie sich städtebaulich geordnet fortentwickeln will. Das Gesetz räumt damit der Gemeinde einen weiten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum ein. Die Gemeinde muss allerdings beach-

ten, dass Sanierungsmaßnahmen nur bei Vorliegen städtebaulicher Missstände in Betracht kommen und erforderlich sein müssen. Ob 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 (BVerwG, Beschluss vom 24. März 2010 – 4 BN 60.09 –

, juris Rn. 3; Urteil vom 4. März 1999 – 4 C 8.98 – , juris Rn. 19).

Gemessen daran ist die Antragsgegnerin auf der Grundlage der durchgeführten vorbereitenden Untersuchung zu Recht davon ausgegangen, dass das Untersuchungsgebiet im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Satzung sanierungsbedürftig war, da städtebauliche Missstände im Sinne des § 136 BauGB bestanden. Einzelheiten hierzu ergeben sich insoweit aus der vorbereitenden Untersuchung (Ziffer 5.2 „Substanz- und Funktionsmängel“). Der dort zunächst abgedruckte Fließtext unterscheidet zwar nicht ausdrücklich zwischen Substanzmängeln und Funktionsmängeln. Eine Zuordnung ist aber ohne weiteres möglich. Weitere differenzierte Angaben finden sich sodann unter Punkt 9.1 „Beurteilung der Sanierungsvoraussetzungen nach BauGB“ (S. 158 f.).

1. Der Sache nach wird im Hinblick auf das Vorliegen von Substanzmängeln zunächst auf das Vorliegen von Einwirkungen, die von Grundstücken, Betrieben, Einrichtungen oder Verkehrsanlagen ausgehen, insbesondere durch Lärm, Verunreinigungen und Erschütterungen (vgl. § 136 Abs. 3 Nr. 1 f) BauGB) abgestellt. Diesem Tatbestand lassen sich die Ausführungen der vorbereitenden Untersuchung zuordnen, wonach das Untersuchungsgebiet durch zahlreiche Emissionen aus dem Gebiet und der Nachbarschaft erheblich beeinträchtigt werde. Das nördliche Untersuchungsgebiet (Harniskai und Freihafen) habe aufgrund der industriell-gewerblichen

- 12 -- 12 -

Nutzungen keine Mischgebietsverträglichkeit. Zudem wird ausgeführt, dass das Gebiet größtenteils auf aufgeschüttetem Boden mit zum Teil erheblichen Bodenschadstoffen entstanden sei (S. 131). Diese Befunde ergeben sich im Einzelnen auch aus dem „Bestandsplan 16 – Umwelteinwirkungen“ zur vorbereitenden Untersuchung. Darin sind die Luftbelastungen durch Geruch (grün), durch Staub (gelb) und durch Gewerbelärm (rot) gekennzeichnet. Ergänzend werden die Belastungen durch Straßenlärm (orange) dargestellt. Insgesamt zeigt sich, dass weite Teile des Untersuchungsgebiets von Gewerbelärm betroffen sind. Im Norden des Untersuchungsraums zeigt sich zudem ein größerer Bereich, in welchem der Boden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet ist (lila gekennzeichnet). Eine Belastung mit Verkehrslärm konzentriert sich im Wesentlichen im unmittelbaren Einwirkungsbereich der Hauptverkehrsstraße und überlagert sich in diesen Bereichen mit den von Gewerbelärm betroffenen Flächen. Der Bereich, der mit „Luftbelastung durch Staub“ gekennzeichnet ist, liegt im Westen des Plangebiets und beschränkt sich auf einen räumlich begrenzten Bereich. Ähnliches gilt für die zwei im Norden und Südosten belegenen grün gekennzeichneten Teilbereiche („Luftbelastung durch Geruch“).

Weitere Substanzmängel zeigt die vorbereitende Untersuchung unter dem Gesichtspunkt der Nutzung von bebauten und unbebauten Flächen nach Art, Maß und Zustand auf (vgl. § 136 Abs. 3 Nr. 1 e) BauGB). Insoweit wird ausgeführt, dass nach dem Rückgang der Umschlagszahlen zu beobachten sei, dass nicht wasserbezogenen Nutzungen nachgerückt seien, die dort u. a. günstige Mietbedingungen vorgefunden hätten. Diese belegten nunmehr potenziell hochwertige Standorte mit der Lagegunst am Wasser und in Zentrumsnähe. Zudem werde das Gebiet durch viele Industriedenkmale gekennzeichnet, die allerdings zunehmend verfielen und damit eine erhebliche Beeinträchtigung des Stadtbildes bewirkten (S. 131). Ferner stützt sich die vorbereitende Untersuchung auch auf Substanzmängel in Bezug auf die Belichtung, Besonnung und Belüftung der Wohnungen und Arbeitsstätten (vgl. § 136 Abs. 3 Nr. 1 a) BauGB). So führt sie etwa aus, dass die Wohnhäuser an der Ballastbrücke, am Hafendamm und am Unteren Lautrupweg aufgrund ihrer Lage sehr beliebt seien, aber erhebliche bauliche Mängel und Mängel im energetischen Bereich aufwiesen. Die dort wohnenden Menschen litten unter dem Mangel an Stell-

- 13 -- 13 -

plätzen, Grünflächen, Nahversorgung und sozialen Einrichtungen. In diesem Zusammenhang wird auch erneut der Bogen zu § 136 Abs. 3 Nr. 1 f) BauGB geschlagen, wenn die vorbereitende Untersuchung Bezug auf die von der Straße ausgehenden Emissionen nimmt (S. 132). Diese Substanzmängel werden auch in dem „Bestandsplan 19 – Substanz- und Funktionsmängel“ räumlich dargestellt. So zeigen die dort rot markierten Flächen Gebäude mit Modernisierungs- und Instandsetzungsbedarf; diese befinden sich überwiegend im südöstlichen Teil des Untersuchungsraums. In diesem Bereich werden auch die als mangelhaft erkannten Straßengestaltungen erfasst (grün). Zudem weist der Plan die von Leerstand betroffenen Gebäude und auch diejenigen Flächen aus, die ungenutzt sind. Gekennzeichnet sind zudem die sanierungsbedürftigen Bereiche der Kaimauer/Uferböschung.

2. In Bezug auf Funktionsmängel befasst sich die vorbereitende Untersuchung zunächst mit der wirtschaftlichen Situation und Entwicklungsfähigkeit des Gebiets unter Berücksichtigung seiner Versorgungsfunktion im Verflechtungsbereich (vgl. § 136 Abs. 3 Nr. 2 b) BauGB) und der infrastrukturellen Erschließung des Gebiets, seiner Ausstattung mit und die Vernetzung von Grün- und Freiflächen unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, seiner Ausstattung mit Spiel- und Sportplätzen und mit Anlagen des Gemeinbedarfs, insbesondere unter Berücksichtigung der sozialen und kulturellen Aufgaben dieses Gebiets im Verflechtungsbereich (vgl. § 136 Abs. 3 Nr. 2 c) BauGB). In diesem Zusammenhang führt die vorbereitende Untersuchung u. a. aus, dass das Untersuchungsgebiet durch zahlreiche Brachflächen, ungenutzte Flächen und Gebäudeleerstand im Hafenbereich auffalle. Das führe zu einem Imageverlust der Fördeflächen bzw. der Uferkante. Auch biete das Gebiet der Hafenterrassen gegenwärtig nur noch einer sehr geringen Anzahl an Beschäftigten einen Arbeitsplatz (S. 131). Betreffend die Funktionsfähigkeit des Gebiets in Bezug auf den fließenden und ruhenden Verkehr (vgl. § 136 Abs. 3 Nr. 2 a) BauGB) stützt sich die vorbereitende Untersuchung u. a. darauf, dass die Verkehrssituation größtenteils auf die Bedarfe des motorisierten Verkehrs ausgerichtet sei. Die Hauptverkehrsstraße sei überdimensioniert. Dies führe zu einer Beeinträchtigung der Verkehrsarten des Umweltverbundes (Fuß, Rad

und ÖPNV). Vor allem Fuß- und Radverkehr müssten sich mit schmalen, nicht regelgerechten Verkehrswegen begnügen. Die Dominanz von motorisiertem Verkehr wirke sich negativ auf das Straßenbild und die Aufenthaltsqualität aus (S. 132).

- 14 -- 14 -

Stichwortartig wird dieser Aspekt vertieft durch eine weitere Aufzählung, nach der u. a. die sanierungsbedürftigen Kaimauern, eine mangelhafte Erschließung des Gebiets Harnishof, ein Nutzungskonflikt zwischen Fuß- und Radverkehr im Bereich der Hafenspitze, die Barrierewirkung der Haupteerschließungsstraße und die fehlende Durchgängigkeit der Hafenpromenade aufgeführt werden (S. 133). Diese Funktionsmängel werden auch in dem „Bestandsplan 19 – Substanz- und Funktionsmängel“ räumlich dargestellt. Insbesondere werden hier zunächst die Flächen gekennzeichnet, die vom Verlust der Hafenwirtschaft betroffen sind (rot schraffiert). Zugleich wird erkennbar, dass der Hauptverkehrsstraße mit überdimensioniertem Bereich eine Barrierewirkung zukommt (hellgrüne Flächen). Ersichtlich werden auch die erheblichen Flächen, die von einem als mangelhaft erkannten Stadtbild gekennzeichnet sind (grün gezackt). Der Plan zeigt zudem verschiedene fehlende Funktionen im verkehrlichen Bereich durch Pfeile. So werden etwa fehlende Querungsmöglichkeiten für Fuß- und Radfahrer im Bereich der Hauptverkehrsstraße gezeigt – insoweit korrespondierend mit der aufgezeigten Barrierewirkung dieser Straße (blaue Pfeile). Im größeren Zusammenhang zeigen gelbe Pfeile die fehlenden Verknüpfungen verschiedener Funktionsbereiche. Im Einzelnen fehlt es demnach an Verbindungen zwischen den Bereichen Hafen und Altstadt sowie weitergehend mit dem Volkspark im Osten des Untersuchungsraums. Weitere fehlende Verknüpfungen von Funktionsbereichen finden sich im gesamten Untersuchungsraum verteilt, wobei es sich jeweils um fehlende Ost-West-Verknüpfungen handelt – auch insoweit korrespondierend mit der Barrierewirkung der Hauptverkehrsstraße.

3. Die vorbereitende Untersuchung zeigt im Wege einer Prognose auch auf, dass diese Substanz- und Funktionsmängel mit der künftig für das Gebiet vorgesehenen Struktur und Funktion unvereinbar sind und dass zu ihrer Behebung eine entsprechende städtebauliche Entwicklung stattfinden soll. Insoweit wird u. a. ausgeführt, dass das Untersuchungsgebiet aufgrund seiner Wasserlage und der direkten Nachbarschaft zur Flensburger Altstadt bevorzugt gelegen sei. Es könnten wesentliche Bedarfe an Wohnraum und qualifizierten Arbeitsplätzen in attraktiver Lage gedeckt werden. Mit dem weiteren Potenzial zur Umnutzung freiwerdender Flächen biete sich die Chance der Neuausrichtung zu einem gemischtgenutzten urbanen Stadtgebiet (vgl. S. 128). Die entsprechenden Maßnahmen sind im Einzelnen aus dem „Konzeptplan Nr. 2 – Maßnahmen“ ersichtlich. Daraus geht insbesondere die blau

- 15 -- 15 -

gekennzeichnete Fläche hervor, innerhalb derer die Entwicklung eines gemischt genutzten Gebiets erfolgen soll. Ebenso ersichtlich sind etwa Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Abbau der dargestellten Barrierewirkung. Die vorbereitende Untersuchung zeigt auf, dass die erkannten städtebaulichen Missstände gegenwärtig dieser Nutzung entgegenstünden. Wegen der Einzelheiten wird auf die Ausführungen unter 5.1 „Stärken und Potenziale“ verwiesen (S. 128).

II. Die Abwägung bei der Festlegung des Sanierungsgebiets ist jedoch jedenfalls

deshalb abwägungsfehlerhaft, weil sie hinsichtlich der Voraussetzungen für die Erreichbarkeit des Sanierungsziels in tatsächlicher Hinsicht auf einem unzureichend ermittelten Sachverhalt beruhte. Ob es darüber hinaus ermessensfehlerhaft war, die Grundstücke im Eigentum der Antragstellerinnen in das Satzungsgebiet einzubeziehen, kann danach offenbleiben.

Im Recht der städtebaulichen Sanierung (§§ 136 ff. BauGB) bringt der Gesetzgeber an verschiedenen Stellen zum Ausdruck, dass städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nur in Betracht kommen, wenn ihre zügige Durchführung gewährleistet ist.

Nach § 136 Abs. 1 BauGB werden städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in Stadt und Land, deren einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegen, nach den Vorschriften der §§ 136 ff. BauGB vorbereitet und durchgeführt. § 141 Abs. 1 Satz 1 BauGB bestimmt, dass die Gemeinde diejenigen vorbereitenden Untersuchungen durchzuführen oder zu veranlassen hat, die erforderlich sind, um unter anderem Beurteilungsunterlagen über die Durchführbarkeit der Sanierung im Allgemeinen zu gewinnen; hiervon kann nach § 141 Abs. 2 BauGB nur abgesehen werden, wenn hinreichende Beurteilungsunterlagen bereits vorliegen. Die Gemeinde kann gemäß § 142 Abs. 1 Satz 1 BauGB durch Beschluss ein Gebiet förmlich als Sanierungsgebiet festlegen; sie darf eine solche Satzung nur erlassen, wenn die einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung der Sanierung im öffentlichen Interesse liegt (BVerwG, Urteil vom 4. März 1999 – 4 C 8.98 – , juris Rn. 18). Bei dem Beschluss ist gemäß § 142 Abs. 3 Satz 3 BauGB auch die Frist festzulegen, innerhalb derer die Sanierung durchgeführt werden soll; diese Frist soll 15 Jahre nicht überschreiten. Auch in § 149 Abs. 4 Satz 2 BauGB ist das „Erfordernis, die städtebauliche Sanierungsmaßnahme innerhalb eines absehbaren - 16 -- 16 -

Zeitraums durchzuführen“, ausdrücklich hervorgehoben. Mit dem Zügigkeitserfordernis beugt der Gesetzgeber vermeidbaren Verzögerungen vor, die dadurch eintreten können, dass Gemeinden die Sanierung ohne schlüssiges Konzept oder sonst unsachgemäß betreiben. Der Gesetzgeber will aber auch – gerade auch vor dem Hintergrund der von einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet ausgehenden grundrechtsbeschränkenden Wirkungen – sicherstellen, dass bei der Durchführung der Sanierung ein gewisser zeitlicher Rahmen gewahrt bleibt. Sanierungsmaßnahmen, deren Realisierung in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist, sind rechtswidrig (BVerwG, Urteil vom 10. Juli 2003 – 4 CN 2.02 – , juris Rn. 19; zum Ganzen:

Urteil vom 10. April 2018 – 4 CN 2.17, 3.17, 4.17, 5.17 – , juris Rn. 9)

1. Hiervon ausgehend fehlt es bereits an einer überschlüssigen Ermittlung, auf deren Grundlage sich die finanzielle Durchführbarkeit der Sanierungsmaßnahme im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses nachvollziehbar hätte prognostizieren lassen.

Als nicht oder nicht zügig durchführbar können sich städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nicht nur aus rechtlichen, sondern auch aus finanziellen Gründen erweisen (vgl. zu den Voraussetzungen einer städtebaulichen Entwicklungssatzung:

BVerwG, Beschluss vom 16. Februar 2001 – 4 BN 56.00 – , juris Rn. 9). Eine aus-

reichende Finanzierung ist deshalb bodenrechtliche Voraussetzung für die Anwen-

dung 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. Ohne Darlegungen hierzu kann die Gemeinde grundsätzlich nicht belastbar begründen, warum die einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführbarkeit der Sanierungsmaßnahmen im Sinne von § 136 Abs. 1 BauGB im öffentlichen Interesse liegen und deshalb die von der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets ausgehenden grundrechtsbeschränkenden Wirkungen zumutbar sein können. Das gilt insbesondere dann, wenn ein abwägungsfehlerfreier Satzungsbeschluss auch von Willensentscheidungen der Gemeinde abhängen kann, hinsichtlich derer sich ein Gericht nicht an die Stelle der Gemeinde setzen darf, etwa darüber, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang Haushaltsmittel für Zwecke der Sanierung eingesetzt werden müssen und sollen. Kostengesichtspunkte spielen auch nicht nur dann eine Rolle, wenn sie geeignet sind, die

- 17 -- 17 -

zügige Durchführung der Sanierung innerhalb eines absehbaren Zeitraums konkret infrage zu stellen. Vielmehr sind Ermittlungen immer schon dann geboten, wenn die Finanzierbarkeit der Sanierung nicht auf der Hand liegt (zum Ganzen: BVerwG, Urteil vom 10. April 2018 – 4 CN 2.17, 3.17, 4.17, 5.17 – , juris Rn. 12 m. w. N.).

Dabei ist eine förmliche Kosten- und Finanzierungsübersicht ein zwar denkbares und unter Umständen auch naheliegendes Mittel, mit dessen Hilfe sich die Gemeinde Klarheit darüber verschaffen kann, ob sie die Sanierungsmaßnahme in absehbarer Zeit finanzieren kann. Sie ist aber keine zwingende Voraussetzung für einen abwägungsfehlerfreien Satzungsbeschluss (BVerwG, Urteil vom 10. April 2018 – 4 CN 2.17, 3.17, 4.17, 5.17 –

, juris Rn. 13). Auch ohne eine den verfahrens- und materiell-rechtlichen Anforderungen des § 149 BauGB genügende Kosten- und Finanzierungsübersicht kann eine Gemeinde belastbar begründen, warum die geplanten Sanierungsmaßnahmen im Sinne des § 136 Abs. 1 BauGB zügig durchführbar sind und deshalb im öffentlichen Interesse liegen. Überschlägige Ermittlungen der Gemeinde reichen hierfür aus, sofern sich auf ihrer Grundlage die finanzielle Durchführbarkeit der Maßnahme nachvollziehbar prognostizieren lässt (BVerwG, Urteil vom 10. April 2018 – 4 CN 2.17, 3.17, 4.17, 5.17 – , juris Rn. 20).

Diesen Maßstäben genügt die Kosten- und Finanzierungsplanung der Antragsgegnerin nicht.

a) Zunächst ist die zugrunde gelegte Einnahmenprognose nicht nachvollziehbar. Die vorbereitende Untersuchung führt insoweit im Ausgangspunkt sehr allgemein gehalten aus, dass die Kosten- und Finanzierungsplanung ergeben habe, dass zur Umsetzung Sanierungsförderungsmittel in erheblichem Umfang notwendig sein würden. Ohne Fördermittel werde die Antragsgegnerin nicht in der Lage sein, das Gebiet zu entwickeln. Die Stadt werde die Eigenanteile im erforderlichen Umfang – vorbehaltlich des noch zu treffenden Ratsbeschlusses – aufbringen (S. 161). Daraus lässt sich nichts Konkretes herleiten. Weiterhin befasst sich die vorbereitende Untersuchung sodann unter Ziffer 8 „Kosten und Finanzierungsplanung“ (S. 153 ff.)

mit der Finanzierbarkeit der Maßnahmen. Danach betragen die nach „heutigen Preisen“ geschätzten Gesamtkosten der Maßnahmen bei einer Umsetzungsdauer von - 18 -- 18 -

15 Jahren voraussichtlich knapp 70 Mio. Euro. Finanzierungsmittel würden voraussichtlich in Höhe von – ebenfalls – knapp 70 Mio. Euro zur Verfügung stehen (S. 153). Die Einzelheiten ergäben sich aus der nachfolgend dargestellten Tabelle. Während darin jedoch die Ausgabenseite weitgehend dezidiert und nach Einzelmaßnahmen aufgeschlüsselt aufgegliedert wird, fehlt dies ganz überwiegend im Hinblick auf die prognostizierten Einnahmen. Die Einnahmen (Tabelle, S. 156) setzen sich aus insgesamt fünf Einzelpositionen zusammen. Hierbei handelt es sich zunächst um „Ausgleichsbeträge gemäß § 154 BauGB sowie entsprechende Wertsteigerungen für nicht mit Städtebauförderungsmitteln erworbene privat nutzbare Grundstücke der Gemeinde gemäß C 8.5 Absatz 6“ in Höhe von 45.000.000 Euro. Hinzu treten „Einnahmen aus der Bewirtschaftung der Grundstücke des städtebaulichen Sondervermögens gemäß A 7.5 Absatz 1 und anderer Vermögensgegenstände; hierzu zählen auch Erbbauzinsen für Grundstücke des städtebaulichen Sondervermögens gemäß A 7.5 Absatz 1“ in Höhe von 480.000 Euro. Weiterhin hat die Antragsgegnerin „Eigenanteile, die von der Gemeinde aufgrund des begrenzten Fördermitteleinsatzes gemäß B 2.1.4 Absatz 2, B 2.2.5 Absatz 3 und B 3 Absatz 1 zu erbringen sind“ in Höhe von 1.800.000 Euro sowie „von der Gemeinde bereitgestellte Eigenmittel“ in Höhe von 7.568.000 Euro eingestellt. Ergänzt wird dies schließlich durch „Bundes- und Landesmittel“ in Höhe von 15.137.000 Euro. In der Gesamtsumme ergeben sich daraus prognostizierte Einnahmen in Höhe von 69.985.000 Euro.

Diese Erwägungen genügen den Anforderungen an eine zumindest überschlägige Ermittlung der Finanzierbarkeit der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen nicht. Für den Senat ist insbesondere nicht nachvollziehbar, wie die Antragsgegnerin im Zeitpunkt ihrer Beschlussfassung prognostizieren konnte, dass sie Ausgleichsbeträge gemäß § 154 BauGB in Höhe von 45.000.000 Euro einnehmen werde. Hierzu finden sich in der vorbereitenden Untersuchung keine weiteren Ausführungen. Während auf Ausgabenseite die „Maßnahmen zur Vorbereitung“ unter Ziffer 7.1 (S. 144) und die „Maßnahmen zur Durchführung“ unter Ziffer 7.2 differenziert aufgeschlüsselt, beschrieben und mit konkreten Kostenpositionen beziffert werden (S. 144 ff.), fehlt dies im Hinblick auf die zu erwartenden Ausgleichsbeträge gemäß § 154 BauGB.

- 19 -- 19 -

Dabei verkennt der Senat zwar nicht, dass die im Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücke – wie ausgeführt – durch die Sanierung im Regelfall eine Wertsteigerung erfahren. Aus diesem Grund werden die Eigentümer dieser Grundstücke zur Finanzierung der Sanierung durch die Erhebung eines an der Werterhöhung orientierten Ausgleichsbetrags herangezogen, der der durch die Sanierung bedingten Erhöhung des Bodenwerts des Grundstückes entspricht (BVerwG, Urteil vom 13. Juli 2006 – 4 C 5.05 –

, juris Rn. 13). Die sanierungsbedingte Werterhöhung ist gemäß § 154 Abs. 2 BauGB aus der Differenz zwischen dem Anfangs- und dem (sanierungsbedingten) Endwert des betroffenen Grundstückes zu ermitteln. Für die

Rechtmäßigkeit eines veranlagten Ausgleichsbetrages kommt es indes – zum einen – darauf an, ob das Gesamtaufkommen aus Ausgleichsbeträgen den (auf die Antragsgegnerin entfallenden Anteil am) Sanierungsaufwand nicht übersteigt und – zum anderen – darauf, ob die der Heranziehung zugrundeliegende Ermittlung der sanierungsbedingten Werterhöhung rechtmäßig ist (Beschluss des Senats vom 9. Juli 2001 – 1 M 22/00 –

, juris Rn. 26). Der für den Ausgleichsbetrag maßgebliche

Unterschied zwischen Anfangs- und Endwert eines Grundstücks lässt sich nicht eindeutig ermitteln. Der Gemeinde steht bei der Bewertung der wertrelevanten Faktoren ein Schätzungsspielraum in Bezug auf den Umfang der durch die Faktoren bewirkten Erhöhung oder Minderung des Bodenwertes zu. Die gerichtliche Kontrolle hat sich insoweit – zunächst – auf das angewandte Bewertungsverfahren, sodann auf Art und Auswahl der berücksichtigten Faktoren und – schließlich – auf die Bewertung der einzelnen Faktoren zu beschränken (ausführlich: Beschluss des Senats vom 9. Juli 2001 – 1 M 22/00 –

, juris Rn. 36).

Allerdings ist vorliegend nicht ansatzweise nachvollziehbar, wie die Höhe des Ausgleichsbetrages prognostiziert worden ist. Aufgrund der Identität von prognostizierter Ausgaben- und Einnahmenseite jeweils in Höhe von 69.985.000 Euro (vgl. S. 155, 156) liegt es vor dem Hintergrund einer fehlenden Berechnung oder anderen Untersuchung nahe, dass die Antragsgegnerin diese – ihrer Höhe nach dominierende – Einnahmeposition „ins Blaue hinein“ angenommen bzw. schlicht den Fehlbetrag zwischen konkreter bekannten Einnahmenpositionen und den prognostizierten Ausgaben mit diesem Einnahmenposten gewissermaßen „aufgefüllt“ hat. An einer erkennbaren Prognose der sanierungsbedingten Wertsteigerung fehlt es indes.

- 20 -- 20 -

Dieser Vorgehensweise steht aus Sicht des Senats aber entgegen, dass lediglich etwa die Hälfte des Sanierungsgebiets sich überhaupt in Privateigentum befindet. Ausgleichsbeträge sind allerdings allein von Eigentümern zu leisten (vgl. § 154 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Die Hafentflächen im Satzungsgebiet befinden sich überwiegend im Eigentum der Antragsgegnerin bzw. der Stadtwerke Flensburg GmbH, einer einhundertprozentigen Tochtergesellschaft der Antragsgegnerin. Von den städtischen Grundstücken sind einige in Erbpacht mit Laufzeiten zwischen 2023 und 2042. Andere städtische Grundstücke sind zum Teil vermietet und haben gesetzliche oder im Mietvertrag geregelte Kündigungsfristen (S. 104 der vorbereitenden Untersuchung). Dies bestätigt grundstücksgenau auch der Lageplan „Eigentumsstruktur“ vom 24. September 2018 der vorbereitenden Untersuchung (Bestandsplan Nr. 9). Auch der „Bestandsplan Nr. 15 – Flächenpotenziale“ zeigt, dass umfangreiche Flächen im Eigentum der Antragsgegnerin stehen. Allein die zusammenhängende Fläche im Norden des Satzungsgebiets, die als direkt an die Förde angrenzende Fläche besonders hochwertig und von der prognostischen Wertsteigerung betroffen sein dürfte, umfasst danach 54.860 m². Weitere Flächen mit 5.110 m², 6.230 m² und 1.870 m² befinden sich ebenfalls im Eigentum der Antragsgegnerin. Ebenfalls große, auch unmittelbar an die Förde angrenzende Flächen in einer Größe von 17.860 m² befinden sich – zusammen mit weiteren Flächen in einer

Größe von 13.970 m² – im Eigentum der Antragsgegnerin bzw. der Stadtwerke Flensburg GmbH. Auch das integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept betont, dass die Antragsgegnerin „im überwiegenden Gebiet der zentralen Entwicklungsfläche (Hafengebiet) [...] Eigentümerin“ sei (S. 136 der vorbereitenden Untersuchung). Auch plant die Antragsgegnerin offenbar keinen Verkauf städtischer Grundstücke, denn die prognostizierten Einnahmen aus diesem Posten sind mit „0“ bezeichnet (S. 156), sodass sich die Finanzierbarkeit der Maßnahme auch nicht unter diesem Gesichtspunkt ergibt. Soweit die Antragsgegnerin offenbar darauf abstellt, dass sie auf Einnahmenseite auch „Wertsteigerungen für nicht mit Städtebauförderungsmitteln erworbene privat nutzbare Grundstücke der Gemeinde gemäß C 8.5 Absatz 6“ berücksichtigen kann, bewirkt auch dies nicht die Nachvollziehbarkeit der Prognose. Auch diese Annahme ist vollkommen unspezifisch und wird nicht weiter erläutert. Da kein Verkauf beabsichtigt ist, kommen insoweit unter dem Gesichtspunkt der Finanzierbarkeit der Maßnahmen nur indirekte Einnahmesteigerungen, - 21 -- 21 -

wie etwa die Erhöhung von Miet- oder Pachteinnahmen in Betracht. Es bleibt aber vollkommen unklar, auf welcher Tatsachenbasis diese Annahme beruht. Entsprechende Wertgutachten enthält der Verwaltungsvorgang jedenfalls nicht. Die beiden im Verwaltungsvorgang enthaltenen Gutachten des Gutachterausschusses für Grundstückswerte für die Grundstücke Harniskai 3 und Harniskai 5 betreffen jeweils eine Gebäuderestwertentschädigung aufgrund vorzeitiger Beendigung von Erbbau-rechten an diesen Grundstücken und verfolgen damit eine andere Zielrichtung. Auch sonst finden sich im Verwaltungsvorgang keine relevanten Aufschlüsselungen hinsichtlich der betreffenden Einnahmeposition. Zwar findet sich in den Beschlussvorlagen der Ausschuss- und Ratsversammlungssitzungen der Punkt „Finanzierung/Folgekosten“. Hier wird indes nur ausgeführt: „Es entstehen Sach- und Personalkosten. Es wird mit dem Innenministerium geprüft, ob der Einsatz von Städtebauförderungsmitteln für die VU möglich ist. Ansonsten ist der Einsatz von Planungsmitteln erforderlich.“ Auch die im Verwaltungsvorgang enthaltene Tabelle „Kosten- und Finanzierungsübersicht [...]“ führt nicht weiter, denn auch darin findet sich auf Seite 4 wiederum unerläutert die Einnahmenposition in Höhe von 45 Millionen Euro. Auch in der mündlichen Verhandlung konnte keine Begründung für diese Einnahmeposition gegeben werden. Soweit der Vertreter der Antragsgegnerin ausgeführt hat, diese sei davon ausgegangen, dass eine abstrakte Schätzung ausreichen würde, steht dies erkennbar nicht in Einklang mit der aufgezeigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach überschlägige Ermittlungen der Gemeinde ausreichen, sofern sich auf ihrer Grundlage die finanzielle Durchführbarkeit der Maßnahme nachvollziehbar prognostizieren lässt.

b) Für den Senat lässt sich auch die zugrunde gelegte Ausgabenseite jedenfalls insoweit nicht nachvollziehen, als darin lediglich Gesamtkosten in Höhe von 2,2 Mio. Euro für die Maßnahme 04 „Umzug von Bewohnern/innen und Betrieben“ vorgesehen werden (vgl. S. 145). Weitere Kosten für Umzugsmaßnahmen werden insgesamt nicht veranschlagt. Dies ist vor dem Hintergrund, dass das integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept davon ausgeht, dass umfangreiche Umzugsmaßnahmen erforderlich sein werden, nicht nachvollziehbar. Im Rahmen der Beschreibung des so genannten „Cluster 2“ wird ausgeführt, dass beabsichtigt sei, den

„Flensburger Yachtservice" von der Ostseite auf die Westseite des Industriedhafens
- 22 -- 22 -

zu verlagern. Im Rahmen des „Cluster 3" wird beschrieben, dass die „Hafenwirtschaft auf das Gelände der Stadtwerke GmbH" verlagert werden solle (S. 137). Weiterhin heißt es zur „Zukunft des Handelshafens", dass die Ratsversammlung der Antragsgegnerin am 7. Dezember 2017 mit der Vorlage (RV-160/2017) beschlossen habe, dass der Bereich des heutigen Wirtschaftshafens auf verringerter Fläche für einen Zeitraum von fünf Jahren ermöglicht werde. Zum 1. Januar 2023 werde der Handelshafen auf die Hafen-Westseite (zum Stadtwerke Kai) verlegt und gebe auf der Hafen-Ostseite den Weg für eine Überplanung der wassernahen Flächen hin zu einem urbanen Hafenquartier frei (S. 139). Es ist nicht ansatzweise nachvollziehbar, dass die für Umzüge insgesamt veranschlagten Kosten in Höhe von 2,2 Mio. Euro auch für einen nach der Planung erforderlichen Hafenumzug ausreichen könnten, der zudem den Umzug weiterer Betriebe umfasst. Dies konnte indes als Kostenfaktor auch nicht ausgeblendet werden, denn nach den Darstellungen des integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepts handelt es sich hierbei gewissermaßen um die Grundvoraussetzung für die Realisierung des zentralen Bestandteils des Sanierungskonzepts – der Schaffung eines gemischt-genutzten Stadtquartiers mit hohem Imagegewinn und starkem Identifikationspotential (vgl. S. 136). Auch aus den mit Schriftsatz vom 2. Oktober 2024 eingereichten Beschlussvorlagen und Beschlussblättern der Antragsgegnerin lässt sich insoweit nichts Konkretisierendes entnehmen. Die Sitzungen des Ausschusses für Umwelt, Planung und Stadtentwicklung am 26. April 2022 und des Finanzausschusses am 28. April 2022 sowie am 16. März 2023 erfolgten nach Satzungsbeschluss, sodass eine Relevanz für den vorliegenden Abwägungsvorgang bereits aus diesem Grund nicht erkennbar ist. Auch das Beschlussblatt aus der 20. Sitzung der Ratsversammlung vom 25. Juni 2020 führt nicht weiter, sondern bestätigt, dass die im Zeitpunkt der Beschlussfassung zugrunde gelegten Kosten für den Hafenumzug nicht plausibel waren. Denn die Antragsgegnerin ging offenbar bereits im Juni 2020 von 2,5 Millionen Euro für die erste Ausbaustufe aus, welche dann als Grundlage für die weiteren Ausbaualternativen 1 und 2b der Machbarkeitsstudie dienen sollte. Der Senat geht davon aus, dass hier die Machbarkeitsstudie der Stadtwerke Flensburg vom 11. September 2019 (Anlage ASt. 13 zur Antragschrift) in Bezug genommen wird. Dem ist der
- 23 -- 23 -

Vertreter der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung auch nicht entgegengetreten. Die betreffenden Ausbaualternativen „Variante 1: Ertüchtigung des Kraftwerkkais" und „Variante 2b: Verbreiterung und Verlängerung des Kraftwerkkais im Süden" zögen allerdings erhebliche weitere Realisierungskosten nach sich. Die Kostenannahmen für die unterschiedlichen Lösungen reichen von ca. 9,8 Millionen Euro bis zur maximalen Ausbaulösung bis zu 37,9 Millionen Euro (S. 41 der Machbarkeitsstudie). Auch die Beschlussvorlage für den Ausschuss für Umwelt, Planung und Stadtentwicklung am 16. Juni 2020, den Finanzausschuss am 18. Juni 2020 und die Ratsversammlung am 25. Juni 2020 ergibt insoweit nichts Anderes. Danach sollte die Liegenschaft der Stadtwerke Flensburg GmbH für die Verlagerung des Wirtschaftshafens auf die Westseite der Förde ertüchtigt werden. Dabei sollte in einem ersten Schritt eine erste Ausbaustufe mit Gesamtnettokosten von maximal

2,5 Millionen Euro umgesetzt werden, um die gegenwärtige Umschlagsmenge der Hafenvirtschaft auf dieser Fläche zu ermöglichen.

c) Eine geordnete Zusammenstellung der betreffenden Ausgaben und Finanzierungsmittel war auch nicht von vornherein entbehrlich, weil angesichts des Inhalts der vorbereitenden Untersuchung erhebliche Summen für die Durchführung der Sanierungsmaßnahmen in Rechnung zu stellen waren (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. April 2018 – 4 CN 2.17, 3.17, 4.17, 5.17 – , juris Rn. 23).

2. Zudem fehlte es im Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Sanierungssatzung aber auch an zumindest überschlägigen Ermittlungen in Bezug auf die rechtliche Machbarkeit der besagten Verlagerung des Osthafens. Im Zeitpunkt der Beschlussfassung der Ratsversammlung der Antragsgegnerin lagen insoweit erkennbar unvollständige Informationen vor. In dem Beschlussblatt der Ratsversammlung vom 21. Februar 2019 heißt es insoweit lediglich, dass dem Umzug des Hafenumschlags von der Hafen Ostseite zur Hafen Westseite auf das Grundstück der Stadtwerke Flensburg GmbH vorbehaltlich der Zustimmung des Aufsichtsrats der Stadtwerke Flensburg GmbH zugestimmt werde. Die Liegenschaft der Stadtwerke Flensburg GmbH sei so zu gestalten, dass ein nachhaltiger und wachsender Hafenumschlag ab dem 1. Januar 2023 auf dem Grundstück ermöglicht werden könne. Ziel müsse es sein, den Hafenumschlag insgesamt zu fördern, sodass nach den Jahren des

- 24 -- 24 -
Rückgangs ein Aufwuchs stattfinden könne. Dazu sei eine Steuerungsgruppe einzurichten, welche die Umzugsmodalitäten koordiniere (S. 3).

Damit fehlt es aber an jeglichen Ermittlungen in Bezug auf die rechtliche Machbarkeit der beabsichtigten Hafenverlagerung. Dass sich die Antragsgegnerin hiermit hätte befassen müssen, drängte sich nach Lage der Dinge auf. Gemäß § 96 Abs. 4 Satz 1 LWG ist die Unternehmerin oder der Unternehmer eines Hafens verpflichtet, den Betrieb ordnungsgemäß einzurichten und zu führen. Durch diese Betriebspflicht soll das Interesse der Öffentlichkeit am Bestand derartiger Verkehrseinrichtungen sichergestellt werden. Die Befreiung des Unternehmers von der Betriebspflicht ist eine Ermessensentscheidung der Behörde, die die Belange des Unternehmers gegen die Interessen der Öffentlichkeit, die sich auf den Bestand der Verkehrseinrichtung eingestellt hat, abzuwägen hat (Kollmann/Mohr, Kommentar zum Landeswassergesetz SH, Stand: April 2024, LWG, § 96 Ziffer 2). Mit der danach grundsätzlich bestehenden Betriebspflicht für den Hafen auf der Ostseite und den Voraussetzungen für eine Befreiung von derselben hat sich die Ratsversammlung der Antragsgegnerin nicht befasst. Sie konnte im Zeitpunkt ihrer Entscheidung auch nicht ohne Weiteres davon ausgehen, dass eine solche Befreiung erteilt werden würde. Denn bereits mit Schreiben vom 9. Januar 2019 hatte das für die Befreiungsentscheidung zuständige Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus der Antragsgegnerin – Fachbereich Stadtentwicklung und Klimaschutz – Abteilung Stadt- und Landschaftsplanung – mitgeteilt, dass die angedachte Umsiedlung des Hafenumschlags an den Kraftwerkskai aus Sicht des Hafenreferates keine geeignete Alternative für den Harniskai darstelle. Der Kraftwerkskai biete keine ausreichende Kailänge. Der Mangel an Liegeplätzen werde zu Wartezeiten führen bzw. dazu, dass Schiffe abgewiesen werden müssten. Damit wäre der Hafen unzuver-

lässig und für die Schifffahrt wirtschaftlich unattraktiv. Bei Hochwasserlagen werde die Kaianlage überflutet. Die Genehmigungslage könne nicht abschließend beurteilt werden. Die erforderliche Umsiedlung von Unternehmen berge die Gefahr von Abwanderungen vom Standort Flensburg und die verkehrlichen Auswirkungen auf den Straßenverkehr am Westufer müssten hinsichtlich ihrer Genehmigungsfähigkeit und Akzeptanz beleuchtet werden, während die Anbindung des Harniskais über die Osttangente dagegen vergleichsweise unkritisch sei (Anlage ASt. 18 zum Schriftsatz - 25 -- 25 -

vom 16. September 2024). Hiermit hat sich die Ratsversammlung der Antragsgegnerin erkennbar nicht befasst, obgleich sich dies nach Lage der Dinge im Zeitpunkt der Beschlussfassung aufdrängen musste. Es ist offensichtlich, dass eine Verlagerung relevanter Teile eines Hafens eine Vielzahl rechtlicher, insbesondere auch umweltrechtlicher Fragestellungen aufwirft. Dass seitens des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus Probleme im Bereich der Hafenverlagerung gesehen wurden und dass dies der Antragsgegnerin bekannt war, bestätigt nun auch die mit Schriftsatz 2. Oktober 2024 eingereichte Beschlussvorlage RV-74/2020, ausweislich derer das Wirtschaftsministerium erst dann Fördermöglichkeiten für Hafeninfrastrukturmaßnahmen sehe, wenn diese Maßnahmen der Entwicklung des Hafenumschlags dienten. Maßnahmen, die mit einer Einschränkung des Hafenumschlags einhergingen, seien nicht förderfähig (S. 3).

Aus dem Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 1. Oktober 2024 ergibt sich nichts anderes. Bereits im Ansatz nicht nachvollziehbar ist die darin enthaltene Inbezugnahme von „Ziffer 6b der Abwägungstabelle“. Dem Senat liegt, wie in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, keine Abwägungstabelle im klassischen Sinne vor. Eine solche war in dem seitens der Antragsgegnerin übermittelten Verwaltungsvorgang nicht enthalten. Dem Verwaltungsvorgang war lediglich eine Tabelle mit der entsprechenden Nummerierung zu entnehmen, die allerdings bloß eine Übersicht der am Verfahren beteiligten Träger öffentlicher Belange aufführt. Die Ermittlung der von der Planung berührten Belange erfolgte im Wesentlichen im Zuge der Erarbeitung der vorbereitenden Untersuchung, auf welche sich die Beschlussfassung der Antragsgegnerin in der Folge auch bezog. Auch auf Nachfrage konnte in der mündlichen Verhandlung nicht klargestellt werden, auf welche Abwägungstabelle in dem Schriftsatz vom 1. Oktober 2024 Bezug genommen worden war.

3. Die fehlenden nachvollziehbaren überschlägigen Ermittlungen der Antragsgegnerin zur finanziellen und rechtlichen Durchführbarkeit der Sanierung haben die Gesamtnutzenwirksamkeit der Sanierungssatzung zur Folge (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. April 2018 – 4 CN 2.17, 3.17, 4.17, 5.17 –

, juris Rn. 25). Sie betreffen jeweils für sich gesehen die Grundzüge der Sanierungsplanung.
- 26 -- 26 -

IV. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit § 709 Satz 1 und 2 ZPO.

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

Die Nichtzulassung der Revision kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht, Brockdorff-Rantzau-Straße 13, 24837 Schleswig durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht einzureichen. Der Beschwerdeführer muss sich durch Prozessbevollmächtigte im Sinne von § 67 VwGO vertreten lassen.

Hilgendorf-Petersen Modest Seifferth