

Berlin

Prof. Hartmut Gaßner
Dr. Klaus-Martin Groth
Wolfgang Siederer
Katrin Jänicke
Caroline von Bechtolsheim
Dr. Achim Willand
Dr. Jochen Fischer
Dr. Frank Wenzel
Dr. Maren Wittzack
Dr. Gerrit Aschmann
Dr. Georg Buchholz
Jens Kröcher
Dr. Sebastian Schattenfroh
Prof. Dr. Jörg Beckmann
Dr. Joachim Wrase
Isabelle-Konstanze Charlier, M.E.S.
Dr. Markus Behnisch
Wiebke Richmann
Linus Viezens
Till Schwerkolt
Dr. Manuel Schwind
Dr. Benjamin Tschida
Franziska Kaschluhn
René Hermann
Daniela Weber
Gina Benkert
Stefanie Jauernik
Linda Reiche
Ida Oswald
Henriette Albrecht
Felix Anlauf
Sarah Hoesch
Maike Raether
Christian Steinhäuser, M.A.

**EINSATZ DER STÄDTEBAULICHEN SANIERUNGS-
SATZUNG NACH §§ 136 FF. BAUGB ALS INSTRU-
MENT DER ENERGETISCHEN QUARTIERSSANIE-
RUNG IN MÜNSTER**

im Auftrag

der Stadt Münster

von

Prof. Dr. Jörg Beckmann
Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Maike Raether
Rechtsanwältin
Dr. Maren Wittzack
Rechtsanwältin

Berlin, 12.07.2023

Registernummer: 000822-22

INHALT

A. Aufgabenstellung	4
B. Bericht	5
I. Vorbereitende Untersuchungen, Gegenstand und Verfahren	5
1. Gegenstand der vorbereitenden Untersuchungen	5
a) Notwendigkeit der Sanierung	6
aa) Vorliegen städtebaulicher Missstände	7
(1) Substanzschwächen	7
(a) Allgemeine Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse	8
(b) Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität	9
(c) Erreichung bis zum Jahr 2030	10
(d) Erreichung bis zum Jahr 2045	10
(e) Anforderungen nach dem Gebäudeenergiegesetz	11
(f) Ungewissheit über den künftigen Rechtsrahmen	13
(2) Funktionsschwächen	14
bb) Zwischenergebnis	15
b) Soziale, strukturelle und städtebauliche Verhältnisse	16
c) Ziele und Zwecke der Sanierung	16
d) Durchführbarkeit und Finanzierung der Sanierung	17
e) Auswirkungen auf die Sanierungsbetroffenen	18
f) Begrenzung des Sanierungsgebiets	19
g) Wahl des Sanierungsverfahrens	21
2. Absehen, Einleitung, Datenerhebung und Mitwirkungspflichten	23
a) Absehen von vorbereitenden Untersuchungen	23
b) Einleitungsbeschluss	25
c) Verfahren der Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen	25
aa) Erörterung	25
bb) Mitwirkungspflichten der Betroffenen	26
cc) Beteiligung öffentlicher Aufgabenträger	26
II. Beschluss und Durchführung, Erreichung der Sanierungsziele	27
1. Beschluss der Sanierungssatzung	27
2. Konkretisierung der Ziele der Sanierung	28
a) durch Rahmenplanung	29
b) durch Bebauungsplan	29
c) Sperrwirkung des § 5 Abs. 2 BImSchG	30

3.	Durchsetzung der Sanierungsziele, Instrumenteneinsatz	31
a)	Sanierungsrechtlicher Genehmigungsvorbehalt	31
b)	Modernisierungsgebot gemäß § 177 BauGB	32
aa)	Voraussetzungen	32
bb)	Finanzierung	33
cc)	Durchsetzung durch Bescheid oder Vertrag	33
c)	Sanierungsrechtliches Vorkaufsrecht	34
d)	Förderung und Steuervergünstigungen	35
aa)	Gewährung von Städtebaufördermitteln	35
bb)	Steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten	36
III.	Voraussichtlich erforderliche finanzielle und personelle Ressourcen	38
IV.	Verhältnis der Sanierungsmaßnahme zu anderen Satzungen	39
1.	Denkmalbereichssatzungen	40
2.	Erhaltungssatzungen	41
V.	Fazit (Abwägung der Risiken, Mehrwert für die Stadt Münster)	42

Anlage:

Beispielberechnungen für steuerliche Vorteile im Sanierungsgebiet

Auftraggeberin:

Stadt Münster

Dezernat für Planung, Bau und Wirtschaft

Stadtplanungsamt, Stabsstelle Strategische Stadtentwicklung, Wissenschaft

Koordination: Marc Gottwald-Kobras

A. Aufgabenstellung

Die Stadt Münster hat beschlossen, alsbald – möglichst bis zum Jahr 2030 – „klimaneutral“ zu werden. Im Einklang mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) werden wir nachfolgend nicht von „Klimaneutralität“, sondern exakter von „Netto-Treibhausgasneutralität“ sprechen. § 2 Nr. 9 KSG definiert den Begriff „Netto-Treibhausgasneutralität“ als „Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken“.

Hierzu hat die Stadt Münster die „Konzeptstudie Klimaneutralität 2030“ beauftragt. Die Konzeptstudie gelangt für den Sektor „Bauen und Sanieren“ hinsichtlich des Wohngebäudebestandes dazu, dass eine Sanierungsrate von 8 % bzw. die Sanierung einer Wohnfläche von rund 1.210.000 m² jährlich erforderlich ist, um das Ziel zu erreichen. Dies entspricht einer Sanierung von 80 % des Gebäudebestandes bis zum Jahr 2030. Die überschlägigen Kosten sollen sich bis zum Jahr 2030 auf rund 9,5 Mrd. € bei angenommenen Sanierungskosten in Höhe von 710,00 €/m² belaufen (Ziff. 5.1.1).

Die „Konzeptstudie Klimaneutralität 2030“ sieht das Handlungspotential der Stadt Münster in der Förderung zukunftsfähiger nutzungsflexibler Stadtquartiere und insbesondere auch im Erlass städtebaulicher Sanierungssatzungen nach §§ 136 ff. BauGB (vgl. Ziff. 6.2, 8 „Unmittelbar Handeln – die Ad-Hoc-Maßnahmen für 2021“, A. 1. „Energetische Sanierungssatzungen für Münster erlassen – direktes Handlungspotential“). Die Sanierungssatzungen sollen mit einem energetischen Missstand zur „Erreichung der spezifischen kommunalen Treibhausgasminderungsziele“ begründet werden, wobei die Studie empfiehlt, Sanierungsgebiete für die gesamte Stadt Münster festzulegen und lediglich dort zu begrenzen, wo dies aus Gründen der Zweckmäßigkeit geboten erscheint. Einzelne Grundstücke oder Quartiere etc. (z. B. Denkmalschutzbereiche) könnten dann aus dem Gebiet ausgenommen werden. Die Frist für die Durchführung der Sanierung soll so festgelegt werden, dass das Ziel der „Klimaneutralität“ bis zum Jahr 2030 erreicht wird.

Der Rat der Stadt Münster hat die Verwaltung damit beauftragt, die anstehenden Schritte für die Umsetzung aller Maßnahmen einzuleiten. Das Stadtplanungsamt hat die Kanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll. [GGSC], Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB, gebeten, eine Rechtsexpertise zu erstellen, die die insoweit zu klärenden Rechts- und Anwendungsfragen der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme beantworten soll. Der Struktur der Rechtsexpertise nach sollen die Themenkomplexe: Gebietsauswahl, Begründung und Voruntersuchungen, potentiell

konfligierende und alternative Rechtsinstrumente, Ressourcen, Instrumenteneinsatz, formelle und informelle Elemente erörtert werden. Abschließend soll eine Aussage dazu getroffen werden, ob mögliche Vorteile, die mit der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme für die Eigentümer im Sanierungsgebiet verbunden sind, den mit der Sanierung für die Stadt Münster verbundenen Aufwand rechtfertigen.

Die nachfolgenden Ausführungen bilden den Bericht und dienen der komprimierten und verständlichen Aufbereitung der Rechtsfragen, wobei die Reihenfolge der Darstellung aus Gründen der Nachvollziehbarkeit von dem vorgeschlagenen Aufbau leicht abweichen kann.

B. Bericht

I. Vorbereitende Untersuchungen, Gegenstand und Verfahren

Es ist zunächst darzustellen, welche Anforderungen sich aus dem Gesetz sowie aus der Rechtsprechung an die Durchführung der vorbereitenden Untersuchungen für den Beschluss einer Sanierungssatzung mit dem Ziel der energetischen Quartierssanierung ergeben. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der erforderlichen Datenlage, der Begutachtung bzw. des Zutritts zu den Grundstücken und der Verwendung der bereits bei der Stadt Münster vorhandenen Daten. Von besonderem Interesse ist dabei für die Stadt Münster, ob es erforderlich ist, dass der energetische Standard in dem untersuchten Gebiet den üblichen Standard der Stadt Münster unterschreiten muss, welche Ziele für das Sanierungsgebiet formuliert werden müssen bzw. rechtssicher formuliert werden können und welche Begründungen insoweit die Sanierungsziele tragen.

1. Gegenstand der vorbereitenden Untersuchungen

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind nach § 136 Abs. 2 S. 1 BauGB Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Voraussetzung ist, dass ihre einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegt (§ 136 Abs. 1 BauGB).

Die Vorbereitung der Sanierung obliegt der Gemeinde und umfasst nach §§ 140 Nr. 1, 141 BauGB zunächst die Veranlassung bzw. Durchführung vorbereitender Untersuchungen, um Beurteilungsgrundlagen zu gewinnen über

- die Notwendigkeit der Sanierung,
- die sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnisse und Zusammenhänge,
- die anzustrebenden allgemeinen Ziele und die Durchführbarkeit der Sanierung im Allgemeinen (§ 141 Abs. 1 S. 1 BauGB) sowie
- die nachteiligen Auswirkungen, 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 S. 2 BauGB).

Weitere notwendige Inhalte der vorbereitenden Untersuchungen sind Empfehlungen

- zur zweckmäßigen Abgrenzung des Sanierungsgebiets (§ 142 Abs. 1 S. 2 BauGB) und
- zur Anwendung der besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften über die Erhebung eines Sanierungsausgleichsbetrages und die Anwendung der sanierungsrechtlichen Verfügungs- bzw. Veränderungssperre (§ 142 Abs. 4 BauGB).

a) **Notwendigkeit der Sanierung**

Die Notwendigkeit der Sanierung besteht, wenn in dem betreffenden Gebiet städtebauliche Missstände im Sinne des § 136 Abs. 2 und 3 BauGB bestehen, die einheitliche Vorbereitung und Durchführung der Sanierung im öffentlichen Interesse liegt und die Beseitigung der städtebaulichen Missstände aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht durch ein weniger einschneidendes Verfahren erreichbar erscheint.

– Schmitz, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, Stand 01.05.2022, § 141 Rn. 17. –

aa) Vorliegen städtebaulicher Missstände

Nur auf der Basis detaillierter Kenntnisse über die städtebaulichen Missstände kann die Gemeinde die Sanierungsziele bestimmen und den räumlichen Geltungsbereich dem Zweck der Sanierungsmaßnahme entsprechend bestimmen sowie entscheiden, welches Sanierungsverfahren in Betracht kommt.

- Schmitz, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, Stand 01.05.2022, § 141 Rn. 18. –

§ 136 Abs. 2 und 3 BauGB unterscheidet hinsichtlich der städtebaulichen Missstände zwischen den Substanzschwächen und den Funktionsschwächen.

(1) Substanzschwächen

Gemäß § 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BauGB liegen städtebauliche Missstände in Gestalt von Substanzschwächen 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.

§ 136 Abs. 3 Nr. 1 BauGB enthält eine Aufzählung von Regelbeispielen für Substanzschwächen. Nach § 136 Abs. 3 Nr. 1 lit. b) und lit. h) BauGB sind vorbereitende Untersuchungen vorliegend vor allem mit dem Ziel der Erhebung einer ausreichenden Grundlage in Bezug auf

- die bauliche Beschaffenheit der Gebäude etc., insbesondere
- die energetische Beschaffenheit und Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung und der Versorgungseinrichtungen des Gebiets

zur Feststellung des Vorliegens einer Substanzschwäche erforderlich.

Die energetische Beschaffenheit von Bebauung und Versorgungseinrichtungen betrifft die Bewertung der Art und Weise, wie ein Gebiet

mit Energie versorgt wird (erneuerbar oder nicht, zentral oder dezentral, z. B. durch ein Blockheizkraftwerk), sowie die Qualität der Wärmedämmung der Gebäude.

- vgl. *Krautzberger*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 08/2022*, § 136 Rn. 85. –

Der Begriff der Gesamtenergieeffizienz hat seine Grundlage in der Richtlinie 2002/91/EG. Nach Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie handelt es sich um die Energiemenge, die tatsächlich verbraucht oder veranschlagt wird, um den unterschiedlichen Erfordernissen im Rahmen der Standardnutzung eines Gebäudes (insbesondere Heizung, Warmwasserbereitung, Kühlung, Lüftung und Beleuchtung) gerecht zu werden.

– *Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (ABl. 2003 Nr. L 1 S. 65), Celex-Nr. 3 2002 L 0091, zuletzt geändert durch Art. 29 Abs. 1 ÄndRL 2010/31/EU vom 19.05. 2010 (ABl. Nr. L 153 S. 13); vgl. Schmitz, in: Spannowsky/Uechtritz, Beck'scher Online-Kommentar zum BauGB, 57. Edition Stand: 01.12.2022, § 136 Rn. 42-44. –*

(a) Allgemeine Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse

Der Begriff der allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse bedarf für die verschiedenen Anwendungsbereiche der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme einer Konkretisierung im Wege einer wertenden Gesamtbetrachtung. Die allgemeinen Anforderungen unter dem Gesichtspunkt von Klimaschutz und Klimaanpassung können sich vor allem aus öffentlich-rechtlichen Vorschriften des Baurechts, des Umweltschutzrechts oder des Energiefachrechts ergeben.

- *Begründung zum Gesetzentwurf der BReg v. 14.11.2012, zu § 136 Abs. 3 Nr. 1 lit. h); BT-Drs. 17/11468, S. 22. –*

Die – vor allem am Neubau orientierten – Standards über die energetische Beschaffenheit, wie sie ursprünglich in der Energieeinsparungsverordnung (EnEV) und dem Erneuerbare Energien Wärmegesetz (EEWärmG) enthalten waren und heute im Gebäudeenergiegesetz (GEG) verankert sind, sind bei der Bewertung der Gegebenheiten in vorhandenen Baubeständen heranzuziehen, sofern die Grundsätze des Verhältnismäßigkeitsgebots beachtet werden.

- *RegE BauGB 2013 (BR-Drs. 474/12) -*

Dabei sind Art und Gewicht der anhand der Kriterien ermittelten Mängel zu beurteilen sowie in einer Gesamtschau auf der Grundlage objektiver Kriterien und rechtlicher Vorgaben zu würdigen.

- *BR-Drs. 474/12, S. 37; BReg v. 14.11.2012, BT-Drs. 17/11468.* –

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass die allgemeinen Anforderungen einem Wandel der Zeit unterliegen. So können bauliche Anlagen, deren energetische Ausstattung früher dem geltenden Recht entsprach, heute einen sanierungsbedürftigen Missstand darstellen.

- *Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand 08/2022, § 136 Rn. 84 ff.* –

Allerdings soll eine rein präventive bzw. vorbeugende Sanierung unzulässig sein. § 136 BauGB erlaube eine Sanierung nur dann, wenn das Gebiet bereits durch einen Missstand geprägt ist. Rein präventive Maßnahmen rechtfertigen dagegen die Durchführung einer Sanierung aus Gründen der Substanz- und auch der Funktionsschwäche nicht. Andernfalls wäre im Grenzfall jedes Gemeindegebiet im Hinblick auf einen denkbaren späteren städtebaulichen „Verfall“ ein potentiell Sanierungsgebiet, in dem Sanierungsmaßnahmen durchgeführt werden könnten.

- *Mitschang, Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 136 Rn. 24-26* -

(b) Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität

Der Bundesgesetzgeber hat in § 3 Abs. 2 KSG geregelt, dass das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahre 2045 erreicht werden soll. Als Zwischenschritt soll der Ausstoß von Treibhausgasen gemäß § 3 Abs. 1 KSG bis zum Jahre 2030 um 65 % und bis zum Jahre 2040 und 88 % verringert werden. Die Stadt Münster hat beschlossen, schon vorher, nämlich bereits im Jahre 2030 „Klimaneutralität“ zu erreichen. Damit ist die Frage aufgeworfen, ob sich die städtebauliche Sanierung unmittelbar auf das Ziel der Treibhausgasneutralität als solches stützen lässt, es sich also bei diesem Ziel um eine „allgemeine Anforderung an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ im Sinne des § 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BauGB handelt.

(c) Erreichung bis zum Jahr 2030

Die Konzeptstudie „Klimaneutralität 2030“ geht davon aus, dass die „Erreichung der spezifischen kommunalen Treibhausgasminderungsziele“ den Erlass einer städtebaulichen Sanierungssatzung rechtfertigt, ohne dies näher zu begründen. Daran bestehen jedoch erhebliche Zweifel. Denn das Ziel der Klimaneutralität bereits im Jahre 2030 ist weder ein Ziel des Bundes noch des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Anforderungen der Stadt Münster an den Gebäudebestand zur Erreichung von Treibhausgasneutralität bereits im Jahre 2030 dürften daher – auch „unter Berücksichtigung der Belange von Klimaschutz und Klimaanpassung“ – keine „allgemeinen Anforderungen“, sondern gerade besondere Anforderungen der Stadt Münster darstellen. Würde man dies anders beurteilen, lägen die Voraussetzungen einer städtebaulichen Sanierung in Form von Substanzschwächen wohl in den meisten Kommunen bzw. Stadtquartieren vor. Die Sanierungsmaßnahme würde damit von einer Maßnahme zur Behebung städtebaulicher Missstände in besonderen Lagen zu einem allgemeinen Mittel, im Gebäudebestand flächendeckend das Ziel der Treibhausgasneutralität zu erreichen.

(d) Erreichung bis zum Jahr 2045

Ist demnach aus dem Beschluss der Stadt Münster über die Erreichung von Klimaneutralität 2030 eine „allgemeine Anforderung“ an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht abzuleiten, fragt sich, ob dies auch für das in § 3 Abs. 2 KSG formulierte Ziel gilt, Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 zu erreichen. Dafür, dass es sich dabei um eine „allgemeine Anforderung“ handelt, könnte sprechen, dass dieses Ziel, anders als der Beschluss der Stadt Münster über die Erreichung von „Klimaneutralität“ bis zum Jahre 2030, durch Bundesgesetz für die gesamte Bundesrepublik verbindlich vorgeschrieben ist. Dagegen spricht jedoch, dass sich das Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 auf mehrere Sektoren (Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und sonstiges, vgl. § 4 Abs. 1 KSG) bezieht, also nicht nur auf bauliche Anlagen und erst recht nicht nur auf Bestandsbauten. Dementsprechend lassen sich aus dem Ziel des § 3 Abs. 2 KSG konkrete Anforderungen an die energetische Beschaffenheit baulicher Anlagen nicht ableiten.

Vielmehr bedarf es insoweit auch unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 GG hinreichend konkreter Vorgaben durch den Gesetzgeber.

(e) Anforderungen nach dem Gebäudeenergiegesetz

Derartige konkrete Anforderungen an den Energieverbrauch und die energetische Nachrüstung von Bestandsgebäuden ergeben sich aktuell vor allem aus dem Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz – GEG) vom 08.08.2020 (BGBl. I S. 1728), zuletzt geändert durch Art. 18a des Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor vom 20.7.2022 (BGBl. I S. 1237).

Nach § 71 GEG in Verbindung mit der Anlage 8 zum GEG sind Leitungen für Heizung und Warmwasser, soweit sie durch unbeheizte Räume führen, zu dämmen. Gemäß § 72 GEG unterliegen Heizkessel mit Ausnahme von Brennwert und Niedertemperatur-Kesseln, die älter als 30 Jahre sind, einer Auswechslungspflicht, es sei denn, es handelt sich um ein Ein- bzw. Zweifamilienhaus, das bereits vor dem Jahre 2002 vom Eigentümer selbst bewohnt wurde (vgl. § 73 GEG).

Weitere Pflichten für private Gebäude ergeben sich insbesondere aus den §§ 46 bis 51 GEG. Gemäß § 47 GEG haben Eigentümer von Wohn- und Nichtwohngebäuden, die nach ihrer Zweckbestimmung jährlich mindestens vier Monate auf Innentemperaturen von mindestens 19 Grad Celsius beheizt werden, dafür zu sorgen, dass oberste Geschossdecken, die nicht den Anforderungen an den Mindestwärmeschutz nach DIN 4108-2: 2013-02 genügen, so gedämmt sind, dass der Wärmedurchgangskoeffizient der obersten Geschossdecke 0,24 Watt/m² und Kelvin nicht überschreitet.

Gemäß § 48 GEG sind, soweit bei beheizten oder gekühlten Räumen eines Gebäudes Außenbauteile erneuert, ersetzt oder erstmalig eingebaut werden, diese Maßnahmen so auszuführen, dass die betroffenen Flächen des Außenbauteils die Wärmedurchgangskoeffizienten der Anlage 7 nicht überschreiten, es sei denn, die Änderungen von Außenbauteilen betreffen nicht mehr als 10 % der gesamten Fläche der

jeweiligen Bauteilgruppe des Gebäudes. Für die Berechnung der Wärmedurchgangskoeffizienten gilt § 49 GEG. Gemäß § 50 GEG gelten die Anforderungen des § 48 GEG als erfüllt, wenn das geänderte Wohngebäude insgesamt den auf die Gebäudenutzfläche bezogenen Wert des Jahres-Primärenergiebedarfs für Heizung, Warmwasserbereitung, Lüftung und Kühlung eines Referenzgebäudes, das die gleiche Geometrie, Gebäudenutzfläche und Ausrichtung wie das geänderte Gebäude aufweist und der technischen Referenzausführung der Anlage 1 entspricht, um nicht mehr als 40 % überschreitet und den Höchstwert des spezifischen, auf die wärmeübertragende Umfassungsfläche bezogenen Transmissionswärmeverlusts nach Abs. 2 um nicht mehr als 40 % überschreitet. Für Nichtwohngebäude enthält § 50 Abs. 1 Nr. 2 GEG die einschlägige Regelung. § 51 GEG regelt den Fall, dass ein Gebäude ausgebaut bzw. räumlich erweitert wird.

Daneben gibt es so genannte „bedingte Anforderungen“, die nur beachtet werden müssen, wenn das Gebäude ohnehin modernisiert wird. Erfolgen nur einzelne Sanierungsmaßnahmen (wird z. B. nur die Fassade gedämmt) oder werden lediglich Bauteile erneuert (etwa Fenster ausgetauscht), gibt das Gebäudeenergiegesetz bestimmte Anforderungswerte an den Wärmedurchgangskoeffizienten (U-Wert) des Bauteils vor. Bei umfassenden Modernisierungen wird – vergleichbar mit einem Neubau – eine energetische Gesamtbilanzierung durchgeführt. Der Bedarf an Primärenergie darf rund 55 % höher bleiben als der eines entsprechenden Neubaus.

Daraus folgt, dass Bestandsgebäude, die hinter den (materiell-rechtlichen) Vorgaben der genannten Vorschriften zurückbleiben, die allgemeinen Anforderungen, die unter dem Gesichtspunkt der Energieeffizienz – und damit auch unter dem Gesichtspunkt des Klimaschutzes – zu stellen sind, nicht erfüllen. Darauf, dass die Gebäude nach dem Gebäudeenergiegesetz (derzeit) noch nicht zwingend saniert werden müssten bzw. müssen, weil die Modernisierungs- bzw. Sanierungsverpflichtung erst dann eingreift, wenn der Eigentümer das Gebäude oder Gebäudeteil (etwa die Heizung) saniert bzw. modernisiert oder ein Eigentümerwechsel eintritt, dürfte es dagegen nicht ankommen. Denn die städtebauliche Sanierungsmaßnahme stellt den Kommunen und Eigentümern gerade diejenigen finanziellen Mittel bereit, die notwendig sind, um vorhandene städtebauliche Missstände zu be-

seitigen und Modernisierungen vorzunehmen. Sie muss daher auf Gesichtspunkte des baurechtlichen Bestandsschutzes und der Verhältnismäßigkeit nicht in gleicher Weise Rücksicht nehmen, wie die Handlungsgebote nach dem Gebäudeenergiegesetz, für die es weder entsprechende Fördermittel noch steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten gibt.

Insofern erlangt das Ziel der Erreichung von Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 zumindest mittelbare Bedeutung. Denn aus dem Umstand, dass der Bundesgesetzgeber einerseits im Baugesetzbuch die allgemeinen sanierungsrechtlichen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse auch und gerade „unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung“ beurteilt wissen will, andererseits im Klimaschutzgesetz das Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahre 2045 vorgibt, folgt, dass Gebäude, deren energetischer Zustand nicht den Vorgaben des Gebäudeenergiegesetzes entspricht, saniert werden sollen, auch wenn eine gesetzliche Handlungspflicht nach dem Gebäudeenergiegesetz (noch) nicht besteht.

(f) Ungewissheit über den künftigen Rechtsrahmen

Schwierigkeiten bereitet die Tatsache, dass die gesetzlichen Anforderungen an den Bestand derzeit auf Bundesebene stark in Bewegung geraten sind. Nach dem aktuellen Referentenentwurf zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes mit Stand vom 03.04.2023 soll das im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vorgesehene Ziel, wonach ab dem Jahr 2025 eine neu eingebaute Heizung auch im Bestand künftig zu 65 % mit erneuerbaren Energien betrieben werden muss, bereits zum Jahr 2024 verpflichtend werden. Beabsichtigt ist dem Vernehmen nach, dies durch entsprechende Förderprogramme sozial abzufedern.

Der Bund greift damit in Teilen der Neufassung bzw. Verschärfung der EU-Gebäudeeffizienzrichtlinie vor. Hierzu hat das Europäische Parlament am 14.03.2023 einen Beschluss gefasst. Demnächst sollen sich Europäische Kommission, EU-Parlament und Europäischer Rat auf den genauen Inhalt der neuen Richtlinie einigen. Kern der neuen Richtlinie werden die energetischen Mindeststandards für den Gebäudebestand (MEPS) sein. Mit den neuen Mindeststandards sollen

die Renovierungsraten zwangsweise erhöht werden. Wohngebäude mit der schlechtesten Energieeffizienz müssen danach bis 2030 auf mindestens Klasse F und bis 2033 auf mindestens Klasse E verbessert werden. Bis 2050 soll der gesamten Gebäudebestand dann klimaneutral werden. Der neue Gebäudestandard des Nullenergiegebäudes dient insoweit als Referenz, was auch einschließt, dass der Energiebedarf ausschließlich aus regenerativen Quellen gedeckt wird.

Insoweit besteht die Gefahr, dass eine mit dem Ziel der Bestandssanierung durchgeführte Sanierungsmaßnahme, deren Zeithorizont gemäß § 142 Abs. 3 S. 3 BauGB grundsätzlich auf 15 Jahre angelegt ist, hinter die gesetzlichen Anforderungen „zurückfällt“ bzw. von diesen „überholt“ wird, so dass eine gezielte sanierungsrechtliche Förderung privater Maßnahmen keinen Sinn mehr ergeben würde. Die vorbereitenden Untersuchungen werden daher die (voraussichtliche) Entwicklung des Rechtsrahmens in die Beurteilung einzubeziehen haben.

(2) Funktionsschwächen

Nach § 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 BauGB liegen städtebauliche Misstände in Gestalt einer Funktionsschwäche insbesondere vor, wenn das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen. Dabei sind nach § 136 Abs. 3 Nr. 2 lit. a) und lit. h) BauGB bei der Beurteilung insbesondere die

- Funktionsfähigkeit des Gebiets in Bezug auf den fließenden und ruhenden Verkehr sowie die
- infrastrukturelle Erschließung des Gebiets, seine Ausstattung mit und die Vernetzung von Grün- und Freiflächen unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung zu berücksichtigen.

Je nach den Umständen kann es sich somit anbieten, neben dem Vorliegen von Schwächen der Gebäudesubstanz auch die entsprechenden Grundlagen über den fließenden und ruhenden Verkehr sowie über die Vernetzung von Grün- und Freiflächen des zu sanierenden Gebiets festzustellen, falls insoweit auch die klimatische Funktionsfähigkeit des Gebiets beeinträchtigt wird.

bb) Zwischenergebnis

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass es nicht möglich sein dürfte, das Vorliegen städtebaulicher Missstände in einem Gebiet unmittelbar mit dem Ziel der Erreichung von „Klimaneutralität“ zu begründen. Dies gilt insbesondere für das Ziel der Erlangung von „Klimaneutralität“ bis zum Jahre 2030. Denn darin dürfte eine „allgemeine Anforderung“ an den Gebäudebestand im Sinne des § 136 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BauGB nicht zu sehen sein.

Aber auch § 3 Abs. 2 KSG, wonach ganz Deutschland bis 2045 Netto-Treibhausgasneutralität erreichen soll, ist lediglich eine allgemeine politische Zielvorgabe. Es kann nicht Aufgabe der Gemeinden sein, aus dieser sich auf eine Vielzahl von Sektoren beziehenden Zielvorgabe konkrete Anforderungen an die Beschaffenheit baulicher Anlagen abzuleiten. Vielmehr bedarf es auch unter dem Gesichtspunkt des Eigentumsschutzes einer die insoweit zu stellenden Anforderungen konkretisierenden Regelung des Gesetzgebers. Die vorbereitenden Untersuchungen der Stadt über das Vorliegen städtebaulicher Missstände werden sich daher im Wesentlichen darauf zu erstrecken haben, ob bzw. inwieweit die Gebäude in dem Gebiet hinter den Anforderungen des Gebäudeenergiegesetzes an den Gebäudebestand zurückbleiben und der Verkehr sowie die Vernetzung der Grün- und Freiflächen im Rahmen der Sanierung optimiert werden können.

Dementsprechend wird die Stadt Münster die Sanierungssatzung vorzugsweise dort zum Einsatz bringen, wo sich der Gebäudezustand und die Versorgung mit Wärme etc. in einem Zustand befinden, der deutlich vom Durchschnitt abweicht mit der Folge, dass es in diesen Gebieten einer zusätzlichen städtebaulichen Anstrengung bedarf, die aufgrund ihrer Gebietsbezogenheit nur durch ein einheitlich gesteuertes Maßnahmenbündel erfolgen kann. Dabei ist der Einsatz der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme umso dringlicher, je weiter der derzeitige Zustand eines Gebiets noch von dem gewünschten „Endzustand“ der Treibhausgasneutralität im Jahre 2045 entfernt ist und je eher die Gefahr besteht, dass das Ziel ohne die Sanierung überhaupt nicht erreicht werden könnte.

b) Soziale, strukturelle und städtebauliche Verhältnisse

Die Durchführung der vorbereitenden Untersuchungen kann sich jedoch nicht auf die Feststellung städtebaulicher Missstände beschränken. Die Feststellung der sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnisse und Zusammenhänge ist nach § 141 Abs. 1 S. 1 BauGB ebenfalls obligatorisch. Denn nur bei Kenntnis dieser Umstände kann die Gemeinde auch etwaige nachteilige Auswirkungen der Sanierung beurteilen.

– Schmitz, in: Spannowsky/Uechtritz, *BauGB*, Stand 01.05.2022, § 141 Rn. 19. –

In Bezug auf den besonderen Anlass der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme kann sich die Untersuchung insoweit auf die Eigentümer- bzw. Nutzerstruktur, die sozialen Verhältnisse und Einkommensverhältnisse der Einwohner in dem gemessen am Sanierungsziel notwendigen Umfang konzentrieren. Es muss sich dabei zumindest ergeben, dass die Eigentümer eine energetische Sanierung durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln sowie die Nutzung steuerlicher Abschreibungsmöglichkeiten voraussichtlich auch durchführen werden.

c) Ziele und Zwecke der Sanierung

Die Gemeinde hat ferner die Ziele der Sanierung zu bestimmen. Die Sanierungsziele sind in Abhängigkeit vom Ergebnis der vorbereitenden Untersuchungen, insbesondere von Art und Umfang der städtebaulichen Missstände, zu entwickeln und – unter Verwendung textlicher und zeichnerischer Mittel – zu konkretisieren sowie in einem Sanierungskonzept niederzulegen.

Die Sanierungsziele müssen im Anschluss an die vorbereitenden Untersuchungen zumindest so konkret sein, dass der Nachweis des Vorliegens städtebaulicher Missstände sowie der Erforderlichkeit der Sanierung geführt werden können.

– Schmitz, in: Spannowsky/Uechtritz, *BauGB*, Stand 01.05.2022, § 141 Rn. 24. –

Dagegen ist es nicht erforderlich, dass die Sanierungsmaßnahme voraussichtlich zu einer vollständigen Behebung der städtebaulichen Missstände führt. Auch die Minderung städtebaulicher Missstände

durch eine nicht vollkommen unerhebliche Verbesserung des gegebenen städtebaulichen Zustandes kann als Sanierungsziel ausreichen.

- *BT-Drs. 10/1013, 11.* –

Eine solche Verbesserung ist dann anzunehmen, wenn sich die Durchführung der Maßnahmen deutlich positiv auf die städtebauliche Situation in dem Gebiet auswirkt.

- *Schmitz, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, Stand 01.05.2022, § 142 Rn. 2.1.* –

Das Sanierungskonzept braucht im Zeitpunkt der förmlichen Festlegung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme auch noch nicht endgültig und abschließend zu sein, da es sich insoweit um eine fortschreibungsbedürftige und fortschreibungspflichtige Planung der Gemeinde handelt.

- *BVerwG, Urt. v. 04.03.1999 – 4 C 8/98, NVwZ 1999, 1336.* –

Der Abschlussbericht über die vorbereitenden Untersuchungen muss daher lediglich in genereller Form eine Aussage dazu enthalten, welche klimabezogenen Defizite im Gebiet mit den Mitteln der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme beseitigt werden sollen. Es muss plausibel und nachvollziehbar sein, dass die Sanierung die Erreichung dieses Ziels zumindest fördert. Im Laufe der Sanierung müssen diese Ziele dann konkretisiert werden, etwa dahingehend, dass die Gebäudehüllen bestimmte Wärmedurchgangskoeffizienten erfüllen müssen, welcher Art die Wärmeversorgung in dem Gebiet ist, wieviel Strom durch Photovoltaik in dem Gebiet erzeugt werden soll etc.

In der Praxis wird zum Teil empfohlen, zuvor oder parallel zu den vorbereitenden Untersuchungen ein integriertes energetisches Quartierskonzept (ieQ) zu erarbeiten, das die Grundlage der Ausweisung als Sanierungsgebiet bilden kann.

- *vgl. Vortrag „Klimaschutz und Sanierungsgebiete“ von Frank Segebade, Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg vom 15.05.2019, S. 5; abrufbar über das Internet -*

d) Durchführbarkeit und Finanzierung der Sanierung

Ferner müssen die vorbereitenden Untersuchungen auch eine Aussage zur Durchführbarkeit der Sanierung treffen. Dies setzt sachlogisch voraus, dass die vorbereitenden Untersuchungen zumindest

Anhaltspunkte für das Vorliegen städtebaulicher Missstände ergeben haben und eine grobe Bestimmung der Ziele der Sanierung erfolgt ist. Anderenfalls kann eine Abschätzung der Durchführbarkeit nicht hinreichend substantiell erfolgen.

Die Beurteilung der Durchführbarkeit der Sanierung schließt die Klärung der Finanzierung insoweit ein, als die Gemeinde Vorstellungen über die voraussichtliche Größenordnung der mit der Durchführung der Sanierung verbundenen Kosten entwickelt muss. Die Kosten sind primär von der Gemeinde aufzubringen, können aber subsidiär nach § 164a BauGB auch durch Städtebaufördermittel bzw. Landesmittel gedeckt werden, so dass die vorbereitenden Untersuchungen ebenfalls Feststellungen zu den insoweit zur Verfügung stehenden Fördermitteln und Förderbedingungen beinhalten müssen.

Für den Nachweis der Finanzierbarkeit im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen reicht es jedoch aus, wenn der Haushaltsplan und die Finanzplanung die Bereitstellung von entsprechenden Mitteln der Gemeinde möglich erscheinen lassen. Ist die betreffende Sanierungsmaßnahme in das Förderprogramm des Landes aufgenommen und sind dementsprechend Städtebaufördermittel des Landes zu erwarten, so beschränkt sich der Nachweis der Finanzierbarkeit auf den daneben noch von der Gemeinde aufzubringenden Eigenanteil.

- *Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand 08/2022, § 141 Rn. 33. –*

Schließlich sind auch Feststellungen dazu erforderlich, dass die Verwaltungskraft der Gemeinde ausreicht, die Sanierungsmaßnahme zügig durchzuführen. Besitzt die Gemeinde nicht die erforderlichen personellen Ressourcen, muss sie einen Sanierungsträger gemäß §§ 157 ff. BauGB oder einen sonstigen Beauftragten bestellen.

e) Auswirkungen auf die Sanierungsbetroffenen

Gemäß § 141 Abs. 1 S. 2 BauGB sollen sich die vorbereitenden Untersuchungen 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.

Der Ermittlung der Betroffenheit dient insoweit vor allem das Gebot der persönlichen Erörterung nach § 137 BauGB mit den Sanierungsbedingten.

- *OVG Saarlouis, Beschl. v. 31.03.1993 – 2 N 1/91 - BeckRS 1993, 123509; Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberger/Krautzberger, BauGB, Stand 10/2022, § 141 Rn. 45 –*

Die im Rahmen dieser Aufklärungspflicht festgestellten Auswirkungen hat die Gemeinde in die sanierungsrechtliche Abwägung nach § 136 Abs. 4 S. 2 BauGB einzustellen.

- *OVG Koblenz, Urt. v. 24.04.191 – 10 C 11555/90 - BeckRS 1991, 118869; Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberger/Krautzberger, BauGB, Stand 10/2022, § 141 Rn. 40 –*

Zu den Auswirkungen auf die persönlichen Lebensumstände zählt etwa die Notwendigkeit, die Wohnung vorübergehend zu verlassen, einschließlich der sich daraus ergebenden Folgen für die Bereiche Wohnen, Arbeiten, Schule und Fortbildung. Zu den Auswirkungen im wirtschaftlichen Bereich gehören etwa eine zu erwartende Mieterhöhung aus der Modernisierung, die Belastung der Eigentümer insbesondere mit einem Sanierungsausgleichsbetrag, die Notwendigkeit von Betriebsverlagerungen etc. Im sozialen Bereich kann sich eine Sanierung auswirken, wenn bestehende persönliche Beziehungen oder Kontakte betroffen sind.

Wirkt sich die Sanierungsmaßnahme in dieser oder ähnlicher Weise voraussichtlich nachteilig auf die in dem Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen aus, soll die Gemeinde gemäß § 180 Abs. 1 S. 1 BauGB Vorstellungen entwickeln und mit den Betroffenen erörtern, wie nachteilige Wirkungen möglichst vermieden oder gemildert werden können. Das Ergebnis und die in Betracht zu ziehenden Maßnahmen hat sie gemäß § 180 Abs. 2 BauGB in einem Sozialplan darzustellen.

f) Begrenzung des Sanierungsgebiets

Die Begrenzung des Sanierungsgebiets erfolgt in der Satzung nach § 142 BauGB. § 142 Abs. 1 S. 2 BauGB sieht vor, dass das Sanierungsgebiet so zu begrenzen ist, dass sich die Sanierung zweckmäßig durchführen lässt. Einzelne Grundstücke, die von der Sanierung nicht betroffen wären, können aus dem Gebiet ganz oder teilweise ausgenommen werden.

Im Rahmen der Entscheidung über die Zweckmäßigkeit der Grenzen des Gebiets hat die Gemeinde insbesondere das Gebot der Zügigkeit zu berücksichtigen. Zwar bieten kleinere Sanierungsgebiete aufgrund ihrer Überschaubarkeit und der geringeren Anzahl von genehmigungspflichtigen Vorgängen in der Regel den Vorteil der zügigeren Sanierung. Es gibt jedoch auch Gründe, die dafürsprechen könnten, das Sanierungsgebiet möglichst großflächig zu begrenzen, insbesondere, wenn flächendeckende Schwächen vorhanden sind und möglichst viele Personen in den Genuss der Förderung sowie der steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten gelangen sollen.

- vgl. Fieseler, „Leipziger Stadtentwicklungspraxis – Instrumente zur zügigen Durchführung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen“, in: *NVwZ* 1997, 867 (868) –

Die Abgrenzung des Sanierungsgebiets ist wiederum zentraler Gegenstand der sanierungsrechtlichen Abwägung. Der entsprechenden Entscheidung wohnen planerische Elemente inne, die sich der gerichtlichen Kontrolle entziehen.

- *BVerwG, Beschl. v. 10.11.1998, 4 BN 38/98 – NVwZ* 1999, 420 –

Rechtsmissbräuchlich und damit abwägungsfehlerhaft wäre etwa die Erstreckung bzw. Erweiterung des Sanierungsgebietes auf angrenzende Grundstücke, die selbst keinerlei Missstände aufweisen, insbesondere, um deren Eigentümer an der Finanzierung durch Sanierungsausgleichsbeträge zu beteiligen.

- *Schmidt-Eichstaedt, in: Brügmann, BauGB, § 142 Rn. 9 –*

Es ist fraglich, ob die Stadt Münster dann, wenn sie eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme beschließt, den räumlichen Geltungsbereich von vornherein so bestimmen muss, dass alle Quartiere, in denen Defizite in Bezug auf die energetische Beschaffenheit und die Gesamtenergieeffizienz der Gebäude sowie gegebenenfalls Mängel der energetischen Versorgungsanlagen bestehen, in den räumlichen Geltungsbereich einbeziehen oder mehrere Sanierungsmaßnahmen beschließen muss, sodass alle Gebäudeeigentümer bzw. -nutzer in gleicher Art und Weise von der Sanierung betroffen sind.

Die Konzeptstudie hat insoweit vorgeschlagen, sogleich das ganze Stadtgebiet in die Sanierung einzubeziehen und lediglich einzelne Areale auszunehmen. Dafür spricht, dass angesichts des anspruchsvollen Ziels der Klimaneutralität bis zum Jahr 2030 keine Zeit dafür

bleiben wird, die Sanierung sukzessive in den einzelnen Stadtquartieren durchzuführen. Darüber hinaus würde diese Vorgehensweise dem Gleichbehandlungsgrundsatz optimal Rechnung tragen. Allerdings beruht dieser Vorschlag auf der – hier nicht geteilten – Auffassung, dass die Sanierungsmaßnahme mit dem lokalen Ziel der Erreichung von Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2030 begründet werden kann, also nicht der Nachweis des Vorliegens bestimmter energetischer Mängel in Form der Unterschreitung der Anforderungen nach dem Gebäudeenergiegesetz geführt werden muss.

Es ist daher zu empfehlen, die Sanierung nicht auf das gesamte Stadtgebiet zu erstrecken, sondern sich auf diejenigen Stadtquartiere zu konzentrieren, in denen der Gebäudebestand in deutlicher, hervorzuhebender Weise vom Zustand anderer Gebäude vergleichbaren Baualters in der Stadt abweicht. Dass auch in den anderen Gebieten Gebäude zu sanieren sein werden, um das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2030 zu erreichen, steht der Ausweisung eines bestimmten Gebiets als Sanierungsgebiet nicht entgegen. Zu beanstanden sein dürfte die Festlegung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme nur dann, wenn das für die Sanierung ausgewählte Gebiet im Verhältnis zu weiteren Quartieren eine energetisch eher günstige bzw. fortschrittliche Ausgangssituation aufweist, sodass es willkürlich erschiene, mit der Sanierung gerade dieses Gebiets zu beginnen.

g) Wahl des Sanierungsverfahrens

Gemäß § 142 Abs. 4 BauGB hat die Gemeinde im Rahmen des Beschlusses der Sanierungssatzung bzw. im Satzungstext auch eine Aussage zum anzuwendenden Sanierungsverfahren zu treffen. Insofern sollte der Bericht über die vorbereitenden Untersuchungen auch insoweit eine Empfehlung beinhalten.

- *Schmidt-Eichstaedt, in: Brügelmann, BauGB, § 142 Rn. 33* –

Das vereinfachte Sanierungsverfahren ist einschlägig, wenn die Anwendung der besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften über die Erhebung von Sanierungsausgleichsbeträgen (§§ 152 – 156 BauGB) für die Durchführung der Sanierung nicht erforderlich ist und die Durchführung der Sanierung durch den Ausschluss der Anwendung dieser Vorschriften voraussichtlich nicht erschwert wird.

Ein Ermessensspielraum der Gemeinde besteht insofern nicht, wohl aber nach herrschender Meinung ein Beurteilungsspielraum.

- *Schmidt-Eichstaedt, in: Brügmann, BauGB, § 142 Rn. 35; Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberger/Krautzberger, BauGB, Stand 10/2022, § 142 Rn. 89 –*

Danach scheidet die Durchführung der Sanierungsmaßnahme im vereinfachten Sanierungsverfahren aus, wenn die städtebauliche Sanierungsmaßnahme voraussichtlich zu nicht vollkommen unerheblichen Bodenwertsteigerungen führen wird. Dies ist in der Regel der Fall, wenn die Sanierung nicht nur durch Baumaßnahmen im privaten Bereich zu erreichen ist, sondern mindestens auch Ordnungsmaßnahmen voraussetzt, also etwa Maßnahmen der Bodenordnung, des Umzugs der Bewohner der Betriebe, die Beseitigung baulicher Anlagen, die Freilegung der Grundstücke oder die Änderung der Erschließung bzw. erhebliche öffentliche Mittel in die Erweiterung oder Verbesserung von Verkehrsanlagen investiert werden. Denn Ordnungsmaßnahmen führen regelmäßig zu sanierungsbedingten Bodenwerterhöhungen.

- *Schmidt-Eichstaedt, in: Brügmann, BauGB, § 142 Rn. 42 -*

Ist mit entsprechenden Bodenwertsteigerungen zu rechnen, bedarf es regelmäßig der Beteiligung der Eigentümer an der Finanzierung und insbesondere der „Preisdämpfung“ durch die sanierungsrechtliche Kaufpreisprüfung bei Grundstücksveräußerungen (§§ 144 Abs. 1 Nr. 3, 145, 153 Abs. 2 BauGB).

Soweit die Stadt Münster mit dem Einsatz der Sanierungsmaßnahme lediglich die Beschleunigung der Verbesserung der gesamten Energieeffizienz der baulichen Anlagen im Gebiet erreichen will, dürfte die Anwendung des regulären Sanierungsverfahrens nicht geboten sein, weil insoweit Bodenwertsteigerungen nicht zu erwarten sind. Anders könnte es in dem Fall sein, dass sich die Sanierungsmaßnahme auch auf den öffentlichen Raum, etwa zur Verbesserung der Versorgung mit Grün- und Freiflächen erstrecken soll, oder wenn die energetischen Versorgungseinrichtungen des Gebiets in besonderer Weise verbessert werden sollen, so dass sich daraus höhere Bodenwerte ableiten.

Wendet die Gemeinde das vereinfachte Sanierungsverfahren an, kann sie gemäß § 142 Abs. 4, 2. Halbsatz BauGB in der Sanierungssatzung auch die sanierungsrechtliche Genehmigungspflicht nach § 144 BauGB ganz oder auch nur in Bezug auf die sanierungsrechtliche Veränderungs- oder die sanierungsrechtliche Verfügungssperre ausschließen. Sollte die Stadt Münster aufgrund der vorgenannten Darlegungen das vereinfachte Sanierungsverfahren wählen, dürfte für die Anwendung der Kaufpreisprüfung kein Bedürfnis bestehen, insbesondere, weil die Durchführung der städtebaulichen Sanierung dann voraussichtlich nicht zu spekulativen Grundstücksveräußerungen führen wird. Ob bauliche Veränderungen nach § 144 Abs. 1 Nr. 1 BauGB oder der Abschluss langfristiger Mietverträge nach § 144 Abs. 1 Nr. 2 BauGB der Genehmigungspflicht unterworfen werden sollen, wäre näher zu prüfen. Dabei wird auch zu berücksichtigen sein, dass sich dann, wenn das Sanierungsverfahren vollständig ohne den sanierungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt durchgeführt wird, erhebliche personelle Ressourcen werden einsparen lassen.

2. Absehen, Einleitung, Datenerhebung und Mitwirkungspflichten

a) Absehen von vorbereitenden Untersuchungen

§ 142 Abs. 2 BauGB bestimmt, dass von vorbereitenden Untersuchungen abgesehen werden kann, wenn hinreichende Beurteilungsgrundlagen bereits vorliegen. Entscheidend ist insoweit vor allem die Aktualität der der Gemeinde vorliegenden Daten. Entsprechen diese (möglicherweise) nicht mehr dem derzeitigen Stand, sind sie nicht „hinreichend“, um das Vorliegen der Voraussetzungen der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme zu belegen.

- Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand 10/2022, § 141 Rn. 66 –

Aus welchen Quellen die Beurteilungsgrundlagen, die ein Absehen von Untersuchungen in diesem Bereich rechtfertigen, stammen, ist unerheblich. Maßgeblich ist auch nicht der Anlass, der zur Erhebung der Daten geführt hat.

- Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand 10/2022, § 141 Rn. 66 –

Unklar ist, ob die Gemeinde von vorbereitenden Untersuchungen nur teilweise – also hinsichtlich einzelner Fragen oder Teilgebiete – absehen kann oder ob vorbereitende Untersuchungen auch ganz entfallen können. Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass ein Absehen von den vorbereitenden Untersuchungen insgesamt nur in seltenen Fällen in Betracht kommen wird. Denn zu bedenken ist, dass die Gemeinde den voraussichtlich Sanierungsbetroffenen nach § 137 S. 1 BauGB eine Beteiligung ermöglichen muss. Dies gilt auch für die öffentlichen Aufgabenträger. Ein Absehen von vorbereitenden Untersuchungen insgesamt wäre daher nur vorstellbar, wenn die Gemeinde nicht nur bereits über die Beurteilungsgrundlagen verfügt, sondern auch die Beteiligung schon durchgeführt hat.

- Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand 10/2022, § 141 Rn. 70 –

Der Stadt Münster liegen aus der flächendeckenden Thermografie-Befliegung – wenngleich interpretationsbedürftige - Daten über den Wärmeverlust der Gebäudehüllen vor. Weitergehende Grundlagenuntersuchungen wurden ebenfalls bereits durchgeführt, z.B. Auswertungen der räumlichen Verteilung gewährter kommunaler Fördermittel zur energetischen Sanierung. Nach diesseitiger Einschätzung dürfte dies allerdings für ein Absehen von vorbereitenden Untersuchungen nicht – auch nicht zum Teil - ausreichen. Vielmehr dürften die Thermografie-Daten lediglich einen ersten Anhaltspunkt dafür bieten, wo genau im Stadtgebiet die Einleitung vorbereitender Untersuchungen sinnvoll und geboten erscheint. Erforderlich bleibt die Feststellung der genauen energetischen Beschaffenheit der Gebäude und der Gesamtenergieeffizienz einschließlich der Befragung der Eigentümer, inwieweit diese zur Durchführung von Baumaßnahmen mit dem Ziel der Verbesserung der energetischen Infrastruktur bereit und in der Lage sind, wenn sie eine Förderung hierfür erhalten. Auch in Anbetracht des Erfordernisses, die sozialen Randbedingungen etc. zu ermitteln, dürfte es nach diesseitiger Einschätzung weder rechtmäßig noch sinnvoll sein, auf eine genauere Untersuchung der in Betracht kommenden Stadtquartiere zu verzichten.

b) Einleitungsbeschluss

Nach § 141 Abs. 3 S. 1 BauGB leitet die Gemeinde die vorbereitenden Untersuchungen durch Beschluss ein. Der Beschluss ist ortsüblich bekannt zu machen. Dabei ist auf die Auskunftspflicht der Eigentümer, Mieter und Pächter sowie sonstiger Personen gegenüber der Gemeinde nach § 138 BauGB hinzuweisen (§ 141 Abs. 3 S. 3 BauGB).

Bauvorhaben im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB können ab diesem Zeitpunkt gemäß § 15 BauGB zurückgestellt bzw. vorläufig untersagt werden (§ 141 Abs. 4 S. 1, 2. Halbsatz BauGB). Da es allerdings wahrscheinlich ist, dass die städtebauliche Sanierung ohne Genehmigungsvorbehalt nach §§ 144, 145 BauGB durchgeführt werden wird, weil Bauvorhaben nicht verhindert werden sollen, sollte die Stadt hiervon nur mit Zurückhaltung Gebrauch machen.

c) Verfahren der Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen

Mit der ortsüblichen Bekanntmachung des Beschlusses finden die Vorschriften der §§ 137 und 138 BauGB über die Beteiligung, Mitwirkung und Auskunftspflicht der Sanierungsbetroffenen sowie der öffentlichen Aufgabenträger nach § 139 BauGB Anwendung.

aa) Erörterung

Nach § 137 BauGB soll die Sanierung mit den Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Betroffenen möglichst frühzeitig erörtert werden. Dabei sollen die Betroffenen zur Mitwirkung bei der Sanierung und zur Durchführung der erforderlichen Maßnahmen angeregt und hierbei im Rahmen des Möglichen beraten werden. Hierdurch soll die Gemeinde bessere Informationen über die Vorstellung der Betroffenen gewinnen und gleichzeitig die Öffentlichkeit der Planung erhöhen. Die Sanierungsbetroffenen sollen möglichst in die Lage versetzt werden, an der Sanierung aktiv mitzuwirken.

- Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 137 Rn. 1 -

Die Betroffenheitsbeteiligung soll in allen Phasen der Sanierung, also sowohl in der Vorbereitungs- als auch in der Durchführungsphase erfolgen. Sie ist vor und nach förmlicher Festlegung mit gleicher Intensität durch- bzw. fortzuführen. Damit trägt das Gesetz dem Umstand

Rechnung, dass der Erfolg der Sanierungsmaßnahme wesentlich davon abhängt, dass die Betroffenen bei der Durchführung beraten, betreut und erforderlichenfalls finanziell unterstützt werden.

- Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 137 Rn. 8 -

bb) Mitwirkungspflichten der Betroffenen

Dem entspricht auf der anderen Seite die Verpflichtung der Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstiger zum Besitz oder zur Nutzung eines Grundstücks, Gebäudes oder Gebäudeteils Berechtigter sowie ihrer Auftraggeber, der Gemeinde oder ihren Auftragten gemäß § 138 BauGB Auskunft über die Tatsachen zu erteilen, deren Kenntnis zur Beurteilung der Sanierungsbedürftigkeit eines Gebiets oder zur Vorbereitung oder Durchführung der Sanierung erforderlich ist. Die Gemeinde ist insoweit gemäß § 138 Abs. 1 S. 2 BauGB berechtigt, auch personenbezogene Daten im wirtschaftlichen Bereich zu erheben. Diese Daten hat sie jedoch gemäß § 138 Abs. 2 S. 1 BauGB strikt zweckgebunden allein für die Erreichung der Sanierungsziele zu verwenden und sie nach Aufhebung der förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets wieder zu löschen.

Im Fall der Verweigerung einer Auskunft kann die Gemeinde gemäß § 138 Abs. 4 S. 1 BauGB i. V. m. § 208 S. 2 bis 4 BauGB die Mitwirkung durch Androhung und Festsetzung eines Zwangsgelds erzwingen. Nach § 209 BauGB haben Eigentümer und Besitzer zu dulden, dass Auftraggeber der zuständigen Behörden zur Vorbereitung der von ihnen nach dem Baugesetzbuch zu treffenden Maßnahmen Grundstücke betreten und Vermessungen, Boden- und Grundwasseruntersuchungen oder ähnliche Arbeiten ausführen. Die Gemeinde hat die Absicht, derartige Arbeiten auszuführen, den Eigentümern oder Besitzern vorher bekannt zu geben. Wohnungen dürfen jedoch nur mit Zustimmung der Wohnungsinhaber betreten werden.

cc) Beteiligung öffentlicher Aufgabenträger

Zur Beteiligung und Mitwirkung verpflichtet sind gemäß § 139 BauGB auch die öffentlichen Aufgabenträger. Danach haben der Bund, einschließlich seiner Sondervermögen, die Länder, die Gemeindeverbände und die sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen

des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben die Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen zu unterstützen. Zu den Unterstützungspflichten gehören die Information und Beratung, die Abstimmung des Einsatzes eigener Mittel und von Fördermitteln, insbesondere für die Baumaßnahmen sowie im Einzelfall die Veräußerung von Grundstücken. Die Unterstützungspflicht enthält auch eine Anpassungspflicht an die Ziele der Sanierung, soweit die Erfüllung der der unterstützenden Stelle obliegenden Aufgaben dies ermöglicht.

- *Schmidt-Eichstaedt, Brügelmann, BauGB, Stand 10/2022, § 137 Rn. 9f.* -

II. Beschluss und Durchführung, Erreichung der Sanierungsziele

1. Beschluss der Sanierungssatzung

Nach § 142 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 S. 1 BauGB legt die Gemeinde das Gebiet, in dem die städtebauliche Sanierung stattfinden soll, durch Satzung förmlich als Sanierungsgebiet fest. Die Satzung hat das Gebiet zu bezeichnen. Sie ist gemäß § 142 BauGB bekanntzumachen.

Zugleich ist bei dem Beschluss über die Sanierungssatzung gemäß § 142 Abs. 3 S. 3 BauGB die Frist festzulegen, in der die Satzung durchgeführt werden soll. Diese soll 15 Jahre nicht überschreiten. Es handelt sich um einen den Satzungsbeschluss begleitenden Beschluss.

- *Schmidt-Eichstaedt, Brügelmann, BauGB, Stand 10/2022, § 142 Rn. 28* -

Allerdings erlaubt § 142 Abs. 3 S. 4 BauGB, dass, wenn die Sanierung nicht innerhalb der Frist durchgeführt werden kann, ein Beschluss über die Verlängerung gefasst werden kann. Auch insoweit bedarf es keiner Satzungsänderung.

Auch wenn es sich bei § 142 Abs. 3 S. 3 BauGB um eine Höchstfrist handelt, die Sanierungsmaßnahme also auch kürzer befristet sein kann, zeigt der vom Gesetzgeber benannte Zeitraum doch, dass Sanierungsmaßnahmen regelmäßig viele Jahre benötigen, bis die Sanierungsziele erreicht sind.

Vorliegend stehen lediglich noch rund sechs Jahre für die Durchführung vorbereitender Untersuchungen sowie für die Zielerreichung zur

Verfügung. Es ist fraglich, ob die Sanierungsziele innerhalb dieses Zeitraums vollständig erreicht werden können. Es ist jedoch rechtlich möglich, die Sanierungsmaßnahme zunächst auf fünf bzw. sechs Jahre zu befristen und anschließend gegebenenfalls noch einmal entsprechend zu verlängern, falls dies erforderlich sein sollte.

2. Konkretisierung der Ziele der Sanierung

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme erzielt ihre Wirkung nach dem gesetzlichen Leitbild dadurch, dass die Kommune die sogenannten Ordnungsmaßnahmen i. S. d. §§ 146 Abs. 1, 147 BauGB durchführt und den Eigentümern im Gebiet die anschließende Durchführung der erforderlichen Baumaßnahmen nach §§ 146 Abs. 1, 148 BauGB ermöglicht.

Ein Anwendungsbeispiel für Ordnungsmaßnahmen auf dem Gebiet des Klimaschutzes wäre die Errichtung eines gemeinsamen Quartiersspeichers oder die Verlegung von Anschlussleitungen, um den Solarstrom, der auf bestimmten Gebäuden erzeugt wird, für das gesamte Gebiet nutzbar zu machen.

Vorliegend dürfte der Durchführung von Ordnungsmaßnahmen voraussichtlich keine zentrale Bedeutung zukommen. Im Mittelpunkt der energetischen Sanierung stehen vielmehr die Baumaßnahmen der Eigentümer. Zu den Baumaßnahmen gehören nach § 148 Abs. 1 Nr. 1 und 5 BauGB die

- Modernisierung und Instandsetzung sowie insbesondere die
- Errichtung oder Erweiterung von Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung.

Dies könnte etwa die Umrüstung auf eine energetische Versorgung aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung oder eine allgemeine Solardachpflicht in dem Gebiet betreffen.

Für die Konkretisierung der Sanierungsziele stehen der Gemeinde grundsätzlich zwei Wege zur Verfügung:

a) durch Rahmenplanung

Wie dargelegt, richten sich Art und Umfang der Sanierung nach dem gemeindlichen Sanierungskonzept, das entsprechend den Zielen und Zwecken der Sanierung fortlaufend zu konkretisieren ist. Zumindest der Kern der Sanierungsziele muss dabei von der Gemeindevertretung gebilligt werden.

- VGH München, Urt. v. 17.12.1979 - 14. N-838/79 - BeckRS 1979, 108325 -

Dies geschieht durch entsprechende Handlungen des Gemeinderates wie Beschlüsse, zustimmende Kenntnisnahmen sowie insbesondere durch städtebauliche Rahmenplanung (§ 140 Nr. 4 BauGB).

b) durch Bebauungsplan

Die abschließende Konkretisierung der Sanierungsziele kann auch durch Festsetzung in einem Bebauungsplan erfolgen. Dies ist allerdings nicht zwingend. Denn das Gesetz sieht für die städtebauliche Sanierungsmaßnahme – im Unterschied zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (vgl. § 166 Abs. 1 S. 2 BauGB) – heute nicht mehr zwingend vor, dass die Gemeinde Bebauungspläne aufzustellen hat.

Werden Bebauungspläne zur Konkretisierung der Sanierungsziele aufgestellt, kann dies nur Ziele betreffen, die einer Festsetzung in einem Bebauungsplan nach § 9 BauGB bzw. § 9a BauGB in Verbindung mit der Baunutzungsverordnung zugänglich sind. So kann die Gemeinde auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB etwa Verwendungsverbote für bestimmte luftverunreinigende Stoffe im Bebauungsplan festsetzen. Hauptanwendungsfall ist die Untersagung der Verwendung von bestimmten Heizstoffen, wie Kohle oder Öl. § 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB erlaubt aber nur stoffbezogene, nicht anlagenbezogene Festsetzungen zu luftverunreinigenden Stoffen. Deshalb wäre etwa der Ausschluss der Errichtung von Kachelöfen und Kaminöfen auf der Grundlage von Nr. 23a in einem Bebauungsplan unzulässig.

– OVG Münster, Urt. v. 17.10.1996 – 7a D 164/94, BauR 1997, 269; VGH Mannheim, Urt. v. 29.07.2015 – 3 S 2492.13, BauR 2015, 1771; Beschl. v. 25.02.1994 – 5 S 317/93, DVBl. 1994, 1153; Söfker, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 08/2022, § 9 Rn. 193; VGH München, Urt. v. 07.04.2000 – 2 N 98/320, NVwZ-RR 2000, 763 –

Zwar können die Sanierungsziele auch Inhalte betreffen, die nicht in einem Bebauungsplan festgesetzt werden könnten, sodass – um bei dem genannten Beispiel zu bleiben – das Sanierungsziel etwa auch vorsehen könnte, dass den Eigentümern bzw. Mietern der Einbau von Kachel- oder Kaminöfen verboten ist. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass das Sanierungsrecht nur temporär gilt. Sobald die Sanierungssatzung aufgehoben wird, gelten also wieder die allgemeinen Bestimmungen des öffentlichen Baurechts, die Anforderungen an bauliche Anlagen stellen, sodass entsprechende Ziele nur dauerhaft wirksam sind, wenn sie durch Bebauungsplan festgesetzt werden oder ihre Beachtung anderweit – etwa durch vertragliche Vereinbarungen mit den Eigentümern und Begründung entsprechender dinglicher Sicherheiten – gewährleistet ist.

c) Sperrwirkung des § 5 Abs. 2 BImSchG

Hinzuweisen ist darauf, dass, soweit in einem der in Betracht kommenden Gebiete eine dem Regelungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) unterfallende Anlage existieren sollte, § 5 Abs. 2 BImSchG in Bezug auf die direkte Begrenzung von Treibhausgasen Sperrwirkung entfaltet. Emissionshandelspflichtig sind grundsätzlich alle Anlagen, die Emissionen aus den in Anhang 1 Teil 2 des TEHG aufgeführten Tätigkeiten erzeugen. Dies sind im Wesentlichen Anlagen zur Erzeugung von Strom, Prozesswärme etc. durch den Einsatz von Brennstoffen in einer Verbrennungseinrichtung mit einer Feuerungswärmeleistung von mehr als 20 bzw. 50 MW.

Es kann daher weder Sanierungsziel sein noch im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass die in der Anlage eingesetzten Stoffe bestimmte CO₂-Emissionsfaktoren nicht überschreiten dürfen. Denn das Rechtsstaatsprinzip verpflichtet alle Recht setzenden Organe des Bundes und der Länder, ihre Regelungen so aufeinander abzustimmen, dass den Normadressaten nicht gegenläufige Regelungen erreichen, welche die Rechtsordnung widersprüchlich machen. Der Betreiber einer Anlage, die dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz unterfällt, kann sich nach dem bewirtschaftungsrechtlichen Konzept des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes unter Kostengesichtspunkten auch für den Einsatz billiger, aber mehr CO₂ freisetzender Brennstoffe entscheiden. Diese Entscheidungsfreiheit würde ihm genommen, wenn die Gemeinde den Einsatz solcher Brennstoffe im Wege

der Sanierung oder Bauleitplanung einschränken oder verbieten könnte.

- *BVerwG, Urt. v. 14.09.2017 – 4 CN 6.16, NVwZ 2018, 322; VGH Mannheim, Urt. v. 29.07.2015 – 3 S 2492.13, BauR 2015, 1771; Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Auf. 2022, Rn. 125 – 132. –*

3. Durchsetzung der Sanierungsziele, Instrumenteneinsatz

Der Gemeinde stehen zur Erreichung bzw. Durchsetzung der Sanierungsziele eine Reihe von rechtlichen Möglichkeiten zur Verfügung. Dies sind der sanierungsrechtliche Genehmigungsvorbehalt (a), das Modernisierungsgebot (b), das Vorkaufsrecht (c) und die Verwendung bzw. der Einsatz von Fördermitteln nebst steuerlichen Vergünstigungen (d).

a) Sanierungsrechtlicher Genehmigungsvorbehalt

Im normalen Sanierungsverfahren sowie bei Durchführung des vereinfachten Sanierungsverfahrens, wenn die Gemeinde insoweit nach § 142 Abs. 4 2. Halbsatz BauGB die Anwendung nicht ausgeschlossen hat, erfolgt die Steuerung der Sanierungsmaßnahme in erster Linie durch Anwendung des sanierungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalts nach §§ 144, 145 BauGB. Nach § 144 Abs. 1 BauGB unterliegen die Durchführung von Bauvorhaben nach § 14 Abs. 1 BauGB sowie der Abschluss von Vereinbarungen, durch die ein schuldrechtliches Vertragsverhältnis über den Gebrauch oder die Nutzung eines Grundstückes u.a. auf bestimmte Zeit von mehr als einem Jahr eingegangen oder verlängert wird, der Genehmigungspflicht (sogenannte sanierungsrechtliche Veränderungssperre). § 144 Abs. 2 BauGB erstreckt die Genehmigungspflicht auf den Abschluss schuldrechtlicher Verträge, durch die eine Verpflichtung zur rechtsgeschäftlichen Veräußerung eines Grundstückes begründet wird, die anschließende rechtsgeschäftliche Veräußerung selbst (Auflassung) und die Begründung bestimmter Rechte, Baulasten sowie die Grundstücksteilung (sog. sanierungsrechtliche Verfügungssperre). Nach § 144 Abs. 4 BauGB sind bestimmte Veränderungen bzw. Verfügungen von der Genehmigungspflicht ausgenommen. Dies gilt vor allem für den Fall, dass für

ein bestimmtes Bauvorhaben bereits vor Inkrafttreten der Sanierungssatzung eine Baugenehmigung erteilt wurde (§ 144 Abs. 4 Nr. 3 BauGB).

Die Genehmigung darf gemäß § 145 Abs. 2 BauGB nur versagt werden, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass das Vorhaben, der Rechtsvorgang einschließlich der Teilung eines Grundstücks oder die damit erkennbar bezweckte Nutzung die Durchführung der Sanierung unmöglich machen oder wesentlich erschweren oder den Zielen und Zwecken der Sanierung zuwiderlaufen würde. Im normalen Sanierungsverfahren wird dies für den Fall der Grundstücksveräußerung durch § 153 Abs. 2 BauGB dahingehend ergänzt, dass auch dann eine wesentliche Erschwerung der Sanierung vorliegt, wenn bei der rechtsgeschäftlichen Veräußerung eines Grundstücks oder bei der Bestellung oder Veräußerung eines Erbbaurechts der vereinbarte Gegenwert für das Grundstück über dem entwicklungsunbeeinflussten Verkehrswert nach § 153 Abs. 1 BauGB liegt (sog. sanierungsrechtliche Kaufpreisprüfung). Durch die damit verbundene Dämpfung der Grundstückskaufpreise soll erreicht werden, dass die Bodenwerte für Zwecke der Durchführung der Sanierung zur Verfügung stehen.

- BVerwG, Urt. v. 18.05.2021 – 4 C 6/19 - NVwZ 2021, 1713 -

Vorliegend würde dem sanierungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt, wenn die Stadt nicht ohnehin das vereinfachte Sanierungsverfahren durchführt und den Genehmigungsvorbehalt von vornherein ausschließt, voraussichtlich nur eine geringe Bedeutung zukommen. Denn durch Ausübung des Genehmigungsvorbehalts verhindert werden könnten nur solche baulichen Änderungen und rechtlichen Verfügungen, die der Erreichung der Sanierungsziele - vorwiegend in Gestalt der Verbesserung der energetischen Beschaffenheit der Gebäude - zuwiderliefen. Dies wird aber nur selten der Fall sein, zumal nach dem Gebäudeenergiegesetz die Durchführung größerer Baumaßnahmen ohnehin eine Sanierungspflicht nach sich zieht.

b) Modernisierungsgebot gemäß § 177 BauGB

aa) Voraussetzungen

Nach § 177 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde, wenn eine bauliche Anlage nach ihrer inneren oder äußeren Beschaffenheit Missstände oder

Mängel aufweist, deren Beseitigung oder Behebung durch Modernisierung möglich ist, die Beseitigung des Missstandes durch ein Modernisierungsgebot und die Behebung der Mängel durch ein Instandsetzungsgebot anordnen. Dem Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot kommt bei der Durchführung bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen große Bedeutung zu. Durch sie wird der Eigentümer zu den Baumaßnahmen im Sinne des Sanierungsrechts angehalten.

Nach § 177 Abs. 2 BauGB liegen Missstände insbesondere vor, wenn die bauliche Anlage nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entspricht. Durch das Ergebnis der vorbereitenden Untersuchungen steht bereits fest, dass im Sanierungsgebiet in der Fläche derartige Missstände gehäuft vorliegen. Für ein konkretes Modernisierungsgebot, das sich auf ein bestimmtes Grundstück bezieht, muss diese Feststellung auch für das entsprechende Grundstück bzw. Gebäude getroffen werden.

bb) Finanzierung

Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sind Baumaßnahmen im Sinne des § 148 BauGB. Nach § 164a Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 S. 1 BauGB können zur Deckung der diesbezüglichen Kosten Städtebauförderungsmittel (dazu noch einmal unter d) eingesetzt werden. Städtebauförderungsmittel gemäß § 164a BauGB werden für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen allerdings nur nachrangig gegenüber anderen Mitteln aus öffentlichen Haushalten oder Mitteln, die bei Finanzierungsinstituten von Bund und Ländern für derartige Maßnahmen bereitstehen, eingesetzt.

cc) Durchsetzung durch Bescheid oder Vertrag

Das Modernisierungsgebot erfolgt grundsätzlich durch Bescheid gegenüber dem Eigentümer der baulichen Anlage, indem die entsprechenden Missstände zu bezeichnen sind und eine angemessene Frist für die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen einzuräumen ist.

Allerdings erfolgt der Anreiz zur Modernisierung in der Praxis nur selten durch einseitiges Gebot und regelmäßig durch vertragliche Vereinbarung in Gestalt des Abschlusses eines städtebaulichen Vertrages gemäß § 11 BauGB mit dem Eigentümer über die Durchführung der

Modernisierung (§ 164a Abs. 3 BauGB). Der entscheidende Vorteil ist, dass in diesem Vertrag gemäß § 164a Abs. 3 S. 2, 1. Alt. BauGB bereits der Einsatz der Städtebaufördermittel verbindlich geregelt werden kann. Der Erlass eines Modernisierungsgebots ist danach ultima ratio.

– Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 177 Rn. 21 -

Sowohl im Fall eines Modernisierungsgebots als auch eines entsprechenden Vertrages gilt, dass der Eigentümer die Kosten der baulichen Maßnahme (nur) insoweit zu tragen hat, als er sie durch eigene oder fremde Mittel decken und die sich daraus ergebenden Kapitalkosten sowie die zusätzlich entstehenden Bewirtschaftungskosten aus Erträgen des Gebäudes aufbringen kann (§ 177 Abs. 4 S. 1 BauGB). Im Rahmen der Prüfung der Kostentragung durch den Eigentümer sind die ihm zur Verfügung stehenden steuerlichen Vorteile zu berücksichtigen (dazu noch einmal unter d) bb).

- Stock, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 08/2022, § 177 Rn. 77 -

Kosten, die der Eigentümer danach nicht zu tragen hat, sind von der Gemeinde zu erstatten, soweit er nicht von einer anderen Stelle einen Zuschuss zu ihrer Deckung erhält (§ 177 Abs. 4 S. 2 BauGB).

Liegt den Modernisierungsmaßnahmen keine Anordnung der Gemeinde, sondern eine vertragliche Regelung in Gestalt einer „Modernisierungsvereinbarung als städtebaulicher Vertrag im Sinne von § 11 Abs. 1 BauGB) zu Grunde, kann im Vertrag auch eine von § 177 Abs. 4 BauGB abweichende Kostentragung vereinbart werden, und zwar sowohl zu Gunsten als auch zu Lasten des betroffenen Eigentümers, wobei die Grenze durch das Angemessenheitsgebot nach § 11 Abs. 2 S. 1 BauGB bestimmt wird.

- BVerwG, Beschl. v. 20.11.2012 - 4 B 7.12 - ZfBR 2013, 177-

c) **Sanierungsrechtliches Vorkaufsrecht**

Nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB steht der Gemeinde in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet ein Vorkaufsrecht zu, wenn ein Grundstück verkauft wird. Gemäß § 24 Abs. 3 S. 1 BauGB darf das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Zwar schließt § 26 Nr. 4, 2. Alt. BauGB die Ausübung

des Vorkaufsrechts aus, wenn das Grundstück im Zeitpunkt des Verkaufs bereits entsprechend den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird. Die Vorschrift enthält jedoch eine Rückausnahme für den Fall, dass die auf dem Grundstück befindliche bauliche Anlage Missstände oder Mängel i. S. d. § 177 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 BauGB aufweist.

Grundsätzlich könnte die Stadt daher ihr Vorkaufsrecht auch an Immobilien ausüben, die den energetischen Anforderungen nicht entsprechen und einen entsprechenden Missstand aufweisen. Dabei ist allerdings zum einen zu berücksichtigen, dass der Käufer nach § 27 Abs. 1 S. 2 BauGB in diesem Fall die Ausübung des Vorkaufsrechts abwenden kann, wenn er sich verpflichtet, den Missstand selbst binnen angemessener Frist zu beseitigen und er hierzu in der Lage ist. Zum anderen wäre die Stadt bei einem entsprechenden Ankauf auf die Behebung des städtebaulichen Missstandes auf dem Grundstück beschränkt. Anschließend müsste sie das Grundstück gemäß § 89 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB wieder an einen privaten Dritten veräußern.

d) Förderung und Steuervergünstigungen

In finanzieller Hinsicht wird die Erreichung der Sanierungsziele über die Gewährung von Fördermitteln sowie über steuerliche Vergünstigungen gewährleistet.

aa) Gewährung von Städtebaufördermitteln

Nach § 164a Abs. 1 S. 1 BauGB werden zur Deckung der Kosten der einheitlichen Vorbereitung und zügigen Durchführung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme Finanzierungs- und Förderungsmittel (Städtebauförderungsmittel) eingesetzt.

Gemäß § 164a Abs. 2 BauGB können Städtebauförderungsmittel insbesondere eingesetzt werden für

- die Vorbereitung von Sanierungsmaßnahmen,
- die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen nach § 147 BauGB,
- die Durchführung von Baumaßnahmen nach § 148 BauGB.

Rechtsgrundlage für die Städtebauförderungsmittel ist eine Verwaltungsvereinbarung nach § 164b Abs. 1 S. 1 BauGB i. V. m. Art. 104b GG, die es dem Bund gestattet, zur Förderung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen den Ländern nach Maßnahme des Haushaltsgesetzes Finanzhilfen zu gewähren.

Von den drei seit dem Jahre 2020 noch bestehenden Städtebauförderungs-Programmen beinhaltet insbesondere das Programm „Wachstum und nachhaltige Entwicklung“ auch Gesichtspunkte des Klimaschutzes und der Klimaanpassung mit den Schwerpunkten „Klimawandel“ und „Mobilitätswende“. Gemein ist allen drei Programmsträngen, dass Förderanteile nur für öffentliche Investitionen und den unrentierlichen Teil privater Investitionen gewährt werden können. Unberührt bleibt die Möglichkeit für die Eigentümer, die Förderprogramme insbesondere im Rahmen der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) in Anspruch zu nehmen. Die Stadt Münster und die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen unterstützen hier mit kostenloser Energieberatung und weiteren Informationsangeboten. So wurden etwa allen Immobilienbesitzern ihre individuellen Wärmebilder aus der Thermografie-Befliegung zugänglich gemacht und dazu eine Beratungsmöglichkeit angeboten.

bb) Steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme ist für die privaten Eigentümer von Grundstücken im Gebiet ferner mit steuerlichen Vorteilen verknüpft.

Nutzt der Steuerpflichtige das Gebäude zu eigenen Wohnzwecken, so kann er gemäß § 10f. EStG Aufwendungen an einem eigenen Gebäude im Kalenderjahr des Abschlusses der Baumaßnahme und in den neun folgenden Kalenderjahren jeweils bis zu 9% wie Sonderausgaben abziehen, wenn die Voraussetzungen des § 7h EStG vorliegen. Gemäß § 11a EStG kann der Steuerpflichtige schließlich durch Zuschüsse aus Sanierungsfördermitteln nicht gedeckten Erhaltungsaufwand für Maßnahmen im Sinne des § 177 BauGB an einem Gebäude in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet auf zwei bis fünf Jahre gleichmäßig verteilen.

Im Fall der Überlassung an andere Nutzer können nach den §§ 7h, 10f und 11a des Einkommenssteuergesetzes (EStG) bestimmte Herstellungs- und Anschaffungskosten für Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen bei Gebäuden in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten erhöht steuerlich abgesetzt werden. So kann der Steuerpflichtige gemäß § 7h EStG bei einem Gebäude in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet im Jahr der Herstellung und in den folgenden sieben Jahren jeweils bis zu 9 % und in den folgenden vier Jahren jeweils bis zu 7 % der Herstellungskosten für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Sinne des § 177 des Baugesetzbuchs absetzen.

Zur Veranschaulichung fügen wir diesem Rechtsgutachten jeweils eine Beispielrechnung für unterschiedliche Jahreseinkommen und variierende Sanierungskosten bezogen auf ein selbstgenutztes Wohnhaus und ein vermietetes Wohnhaus als **Anlage** bei.

Voraussetzung für die erhöhte Absetzung der Kosten ist eine Bescheinigung der zuständigen Gemeinde, in der die Voraussetzungen bestätigt werden (§ 7h Abs. 2 S. 1 EStG). Das förmlich durchzuführende Bescheinigungsverfahren erstreckt sich auf die Prüfung, ob das Gebäude in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet gelegen ist, ob Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Sinne des § 7h Abs. 1 S. 1 EStG oder andere Maßnahmen im Sinne des § 7h Abs. 1 S. 2 EStG durchgeführt worden sind, in welcher Höhe Aufwendungen für entsprechende Maßnahmen angefallen sind sowie, inwieweit Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln durch die für Sanierungsgebiete zuständige Behörde bewilligt worden sind oder nach Ausstellung der Bescheinigung bewilligt werden.

Neben der Belegenheit des Grundstücks im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet bescheinigt die Gemeinde, dass es sich bei den Maßnahmen um Modernisierungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen im Sinne des § 177 BauGB handelt, das heißt Maßnahmen, die seitens der Gemeinde zur Beseitigung der Missstände durch ein Modernisierungsgebot oder Behebung der Mängel durch ein Instandsetzungsgebot angeordnet wurden. Alternativ kann die Vereinbarung zwischen dem Eigentümer und der Gemeinde, in der sich der Eigentümer zur Durchführung von Maßnahmen vor Beginn der Baumaßnahmen verpflichtet hat, als Nachweis vorgelegt werden. Schließlich enthält die

Bescheinigung Angaben zur Höhe der Aufwendungen für Maßnahmen, in der nur die tatsächlich angefallenen Aufwendungen berücksichtigt werden, sowie dazu, inwieweit Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln durch eine für Sanierungsgebiete zuständige Behörde bewilligt worden sind oder nach Ausstellung der Bescheinigung bewilligt werden. Zur Auslegung der einzelnen Merkmale haben das (vormalige) Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung und das Ministerium der Finanzen am 05.09.2019 einen gemeinsamen Runderlass herausgegeben (Bescheinigungsrichtlinien zur Anwendung der § 7h, 10f und 11a des Einkommensteuergesetzes), der noch bis zum 31.12.2024 gilt.

III. Voraussichtlich erforderliche finanzielle und personelle Ressourcen

Die Stadt Münster bittet ferner um eine Beurteilung, welche personellen und finanziellen Ressourcen voraussichtlich vorzusehen sind.

Es wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, gründlich und umfassend vorbereitende Untersuchungen vorzunehmen. Hierzu sind gegebenenfalls Daten zuzukaufen, die nicht aus städtischen Statistiken generierbar sind. § 140 BauGB benennt bis zu sechs weitere Vorbereitungsschritte einer städtebaulichen Sanierung, die nötig werden können. In der Regel sind Teilleistungen extern zu beauftragen. Dies betrifft insbesondere die Erstellung eines – je nach Förderzusammenhang – integrierten energetischen Quartierskonzepts oder integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes. Die qualifizierte Akquise und Verwaltung geeigneter Fördermittel erscheint als Voraussetzung der finanziellen Leistbarkeit, ohne dass der Aufwand für die genannten Fachleistungen hier exakt beziffert werden kann.

Nach dem Ergebnis der vorstehenden Prüfung wird die Sanierungsmaßnahme wahrscheinlich auf wenige und räumlich begrenzte Areale zu beschränken sein. Infolge des Umstandes, dass Ordnungsmaßnahmen nicht oder nur in geringem Umfang erforderlich sind, dürfte es zu keinen nennenswerten Bodenwertsteigerungen kommen, mit der Folge, dass die Sanierung im vereinfachten Sanierungsverfahren durchgeführt werden kann. Im vereinfachten Sanierungsverfahren muss lediglich entschieden werden, ob es erforderlich ist, Verfügungen bzw. bauliche Veränderungen einer präventiven Zulässigkeitskontrolle zu unterwerfen. Dies kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilt werden. Es dürfte aber einiges

dafürsprechen, dass das Genehmigungserfordernis nach §§ 144, 145 BauGB ganz oder teilweise ebenfalls ausgeschlossen werden kann.

Dies bedeutet, dass sich der Verwaltungsaufwand im laufenden Sanierungsverfahren im Wesentlichen auf die notwendige Beteiligung der Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstigen Sanierungsbetroffenen sowie deren Anregung zur Mitwirkung an der Verwirklichung der Ziele und Zweck der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme, den Abschluss von Modernisierungsvereinbarungen mit den mitwirkungsbereiten Eigentümern und das Ausstellen von Bescheinigungen zur Einkommenssteuer beschränken wird. Insoweit es hierfür vor Ort präsenten Quartiers- bzw. Sanierungsmanagements bedarf, sollte durch die vorbereitenden Untersuchungen beurteilt werden.

Dem Stadtplanungsamt fielen wahrscheinlich lediglich die Aufgabe des Abschlusses entsprechender Modernisierungsverträge sowie die Ausstellung von Bescheinigungen zur Vorlage beim Finanzamt zum Zwecke der Geltendmachung der steuerlichen Vergünstigungen zu, soweit die Vorlage der Modernisierungsvereinbarung zum Nachweis nicht ausreichen oder nicht möglich sein sollte. Im Einzelfall wären andere Verwaltungsstellen für den Erlass von Modernisierungsbescheiden und gegebenenfalls für die Ausübung des Vorkaufsrechts an Grundstücken hinzuzuziehen, bei denen Gebäudebestand Missstände oder Mängel aufweist.

Aussagen dazu, ob die Stadt hierfür weitere personelle Ressourcen benötigt bzw. wie viele Stellen die Stadt Münster eventuell schaffen müsste, können im Rahmen der vorliegenden Begutachtung nicht getroffen werden. Es liegt allerdings nahe, dass bei einer geringen Anzahl von Sanierungsgebieten der entsprechende Aufwand auch mit nur geringem personellen Ressourceneinsatz verbunden sein dürfte, also geschätzt möglicherweise eine oder zwei volle zusätzliche neue Stellen zu schaffen sein werden.

IV. Verhältnis der Sanierungsmaßnahme zu anderen Satzungen

Die Stadt Münster interessiert darüber hinaus, wie sich eine mögliche künftige Sanierungssatzung einerseits zu dem Ortsrecht der Stadt (insbesondere zu Denkmalbereichssatzungen), andererseits zu anderen gebietsbezogenen Maßnahmen des besonderen Städtebaurechts (Erhaltungssatzungen) verhält.

1. Denkmalbereichssatzungen

Im Rahmen energetischer Sanierungsmaßnahmen kommt es häufig zu einem Konflikt insbesondere mit dem Denkmalschutz. So kann eine Außendämmung an Baudenkmalen oder Gebäuden im räumlichen Geltungsbereich geschützter Ensembles gegen die Verpflichtung zur Erhaltung des Erscheinungsbildes des Denkmals verstoßen etwa, weil die entsprechenden Platten oder Dämmputze die Laibungstiefen verändern. Darüber hinaus kann der Einbau von Kunststofffenstern die Grundsätze der Material- und Technikgerechtigkeit tangieren. Anlagen der Energieerzeugung können die Blickbeziehung auf ein Denkmal beeinträchtigen.

Zu diesem Themenkomplex gibt es eine Vielzahl von Gerichtsentscheidungen. Die Entscheidungen sind jeweils einzelfallbezogen. Die Rechtsprechung betont regelmäßig, dass es grundsätzlich keinen allgemeinen Vorrang des Klimaschutzes gibt, was jedoch nicht gleichbedeutend mit einer automatischen Vorrangigkeit des Denkmalschutzes ist.

- vgl. die Nachweise bei Grothmann, „Auswirkungen des Staatszieles Klimaschutz auf den Ermessensspielraum am Beispiel des Denkmalschutzes, in: ZfBR- Beil. 2012, 100 ff. -

Sofern sich der räumliche Geltungsbereich der Sanierungssatzung mit dem Geltungsbereich einer Denkmalbereichssatzung überschneiden sollte, begründet dies nicht die Unwirksamkeit der Satzung. Jedoch sollte vor dem genannten Hintergrund bereits im Rahmen der Abwägung des räumlichen Geltungsbereichs der Sanierungssatzung entschieden werden, ob die Einbeziehung der entsprechenden Grundstücke zweckmäßig ist. Dies ist nicht der Fall, wenn bereits absehbar ist, dass der Denkmalschutz den wesentlichen, mit der Sanierungsmaßnahme bezweckten Modernisierungen entgegenstehen würde. In diesem Fall sollte der räumliche Geltungsbereich entsprechend angepasst bzw. die betreffenden Grundstücke von vornherein aus dem räumlichen Geltungsbereich der Sanierungssatzung herausgenommen werden.

2. Erhaltungssatzungen

Wird die Sanierungssatzung mit einem räumlichen Geltungsbereich beschlossen, der sich mit dem Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung nach §§ 172 ff. BauGB deckt, führt auch dies nicht zur Unwirksamkeit einer der beiden Satzungen. Vielmehr finden dann die Vorschriften beider Satzungen nebeneinander Anwendung.

Insoweit gilt jedoch, dass besonderes Augenmerk darauf zu richten ist, dass sich die Zielsetzungen beider Satzungen nicht widersprechen (Zielkongruenz). Dies bedeutet, dass die Gemeinde mit der Sanierungssatzung keine Sanierungsziele verfolgen darf, die sie aufgrund entgegenstehender Erhaltungsziele nicht erreichen könnte. Diese Gefahr besteht im Verhältnis von Sanierungssatzungen und Erhaltungssatzungen insbesondere deshalb, weil die Sanierungssatzung regelmäßig auf die bauliche Modernisierung gerichtet ist, während Erhaltungssatzungen die Bewahrung des Bestandes bezwecken und daher infolge des Genehmigungsvorbehaltes bauliche Veränderungen möglicherweise unzulässig sind. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Satzungen zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Satzungen zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB:

In Bezug auf Satzungen zur Erhaltung der städtebaulichen Gestalt kann sich eine Konfliktsituation dann ergeben, wenn etwa historische Fassaden erhalten werden sollen, die Sanierung aber gerade die Dämmung der Bestandsgebäude zum Ziel hat. Bei sozialen Erhaltungssatzungen („Milieuschutzsatzungen“) kann sich ein entsprechender Konflikt dann ergeben, wenn die Modernisierungen, die mit der Sanierungssatzung bezweckt werden, zur baulichen Aufwertung und zu Mietsteigerungen in dem Gebiet führen können, die grundsätzlich unerwünscht sind. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass auf die Mieter umlegbare Kosten infolge der erhöhten Finanzierungsmöglichkeiten durch Fördermittel und steuerliche Abschreibungen, die Kosten der energetischen Modernisierung entsprechend reduzieren, so dass auch der Anteil umlagefähiger Modernisierungskosten für die Mieter geringer wird. Auch dies ist im Rahmen vorbereitender Untersuchungen – jedenfalls generell und nicht gebäudebezogen – festzustellen und abzuwägen.

V. Fazit (Abwägung der Risiken, Mehrwert für die Stadt Münster)

Nach dem Ergebnis der vorliegenden Untersuchung ist der Einsatz städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen in der Stadt Münster geeignet, die energetische Qualität in den Bestandsquartieren mit besonders schlechter Ausgangslage entscheidend zu verbessern. Ob die entsprechenden Maßnahmen allerdings bereits vollständig bis zum Jahre 2030 wirksam werden können, ist fraglich.

Im Einzelnen können die Ergebnisse wie folgt zusammengefasst werden:

1. Die Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen mit dem Ziel der Erreichung von Netto-Treibhausgasneutralität setzt die Durchführung vorbereitender Untersuchungen voraus. Die wesentlichen Aussagen der vorbereitenden Untersuchungen betreffen das Vorliegen städtebaulicher Missstände, die insoweit mit der Sanierungsmaßnahme erforderte Ziele und Zwecke zu deren Beseitigung und einen Vorschlag zur Gebietsabgrenzung.
2. Da neben dem Bestehen von Substanzschwächen und deren Nachweis im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen auch Aussagen zu den sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnissen sowie zu möglichen nachteiligen Auswirkungen, die sich für die von der Sanierung Betroffenen ergeben könnten, erforderlich sind, kann auf vorbereitende Untersuchungen nicht vollständig verzichtet werden.
3. Die der Stadt Münster aus der Thermografie-Befliegung und weiteren Untersuchungen vorliegenden Daten über die Bestände in den Quartieren dürften darüber hinaus auch keinen teilweisen Verzicht auf vorbereitende Untersuchungen rechtfertigen. Vielmehr wird es erforderlich sein, sich mit dem Gebäudebestand fundiert, also durch Beschäftigung mit der Genehmigungslage sowie gegebenenfalls durch Haushaltsbefragungen eingehend auseinanderzusetzen.
4. Nach diesseitiger Auffassung und in Abweichung vom Inhalt der „Konzeptstudie Klimaneutralität 2030“ kann das Vorliegen städtebaulicher Missstände nicht unmittelbar aus dem Ziel der Stadt Münster, Netto-Treibhausgasneutralität bis 2030 erzielen zu wollen, abgeleitet werden. Erforderlich ist vielmehr der Nachweis, dass die baulichen Anlagen innerhalb des künftigen Sanierungsgebietes den allgemeinen, also sich aus den einschlägigen Regelwerken ergebenden, Anforderungen nicht entsprechen.

5. Entscheidend für die Beurteilung, ob die Gebäude den allgemeinen Anforderungen genügen, sind vorliegend die (materiell-rechtlichen) Vorgaben des Gebäudeenergiegesetzes. Insoweit besteht aus diesseitiger Sicht ein erhebliches Problem darin, dass sich diese derzeit – und wohl auch in den kommenden Jahren – „im Fluss“ befinden und ihre weitere Verschärfung wahrscheinlich ist. Denn auch der Bund ist zu einer Sanierung des Gebäudebestandes gezwungen, die dem Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität zum Jahre 2045 dient.
6. Die insoweit bestehende Gefahr, dass die zunächst von der Stadt Münster festgelegten Sanierungsziele durch Verschärfung der bundesrechtlichen Rahmenbedingungen „überholt“ werden, kann dadurch abgemildert werden, dass die Sanierungsziele fortschreibungsfähig und auch fortschreibungspflichtig sind. Die Sanierungsziele sind daher nicht statisch, sondern können weiter angepasst werden. Eine derartige Anpassung ist allerdings nur dann sinnvoll, wenn sich mithilfe der Sanierung zumindest noch eine Förderung erreichen lässt, die für Bestandsbauten außerhalb der Sanierungsgebietskulisse nicht besteht.
7. Die Begrenzung des Sanierungsgebiets kann – wiederum anders als in der Konzeptstudie „Klimaneutralität 2030“ vorgesehen – weder rein rechtlich noch rein tatsächlich das gesamte Stadtgebiet erfassen. Nach diesseitiger Auffassung ist die Durchführung der Sanierung nur zweckmäßig, wenn sie sich auf Areale konzentriert, in denen der Gebäudezustand in hervorzuhebender Weise negativ vom Zustand anderer Gebäude vergleichbaren Bauzeitalters in der Stadt abweicht. Damit sollte sich die Sanierung auf wenige Teilgebiete der Stadt beschränken.
8. Wenn und soweit weder im öffentlichen Raum noch auf den Privatgrundstücken in nennenswertem Umfang Ordnungsmaßnahmen durchgeführt werden sollen, dürften durch die städtebauliche Sanierungsmaßnahme Bodenwertsteigerungen nicht zu erwarten sein. In diesem Fall kann die Sanierung im vereinfachten Verfahren durchgeführt werden. Damit entfällt insbesondere auch die spätere Berechnung und Erhebung von Sanierungsausgleichsbeträgen. Darüber hinaus muss eine Entscheidung getroffen werden, ob bzw. inwieweit auch die Anwendung des sanierungsrechtlichen Genehmigungsverhaltes ausgeschlossen werden soll.

9. Im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen sind die Sanierungsbetroffenen zu beteiligen. Primäres Ziel ist es dabei, ihre Mitwirkungsbereitschaft an der Erreichung der Sanierungsziele, insbesondere durch freiwillige Modernisierung des Bestandes, festzustellen. Besteht eine Mitwirkungsbereitschaft nicht oder ist sie gering, steht in Frage, ob die Sanierungsziele erreicht werden können.

Hintergrund ist, dass die städtebauliche Sanierungsmaßnahme der Stadt nur wenig unmittelbare Eingriffsinstrumente zur Verfügung stellt und im Wesentlichen von der Durchführung der Baumaßnahmen durch die Eigentümer abhängig ist. Modernisierungsgebote können zwar im Einzelfall erlassen werden. Bereits aufgrund der Klagemöglichkeit der Eigentümer und der damit verbundenen zeitlichen Verzögerung sollte hiervon jedoch nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden.

10. In Zuge der Beteiligung sind zudem die Interessen der Mieter, soweit es sich um vermieteten Geschosswohnungsbau handelt, zu berücksichtigen und zu ermitteln, welche (insbesondere „mietrechtlichen“) Folgen sich für diese aus der Sanierung ergeben und wie eventuelle negative Folgen abgemildert werden könnten. Der Einsatz eines Sozialplans nach § 180 Abs. 1 BauGB ist zu erwägen, erscheint aber nach derzeitigem Stand nicht erforderlich.
11. Die maßgebliche Wirkungsweise der Sanierung dürfte darin bestehen, mit den sanierungsbetroffenen Eigentümern Modernisierungsvereinbarungen nach § 177 BauGB abzuschließen, in denen insbesondere neben der Art der Modernisierung die Finanzierung zu regeln sein wird. Hierfür ist es erforderlich, bereits im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen Klarheit auch über die insoweit zur Verfügung stehenden Fördermittel, einschließlich der Städtebauförderungs-mittel, zu erhalten. Nur wenn und soweit sich ergibt, dass die Förderungsmöglichkeiten, die allgemeine Förderung für energetische Sanierungen, insbesondere seitens des Bundes sowie seitens der Stadt Münster selbst, überschreitet, dürfte der mit dem Einsatz der Sanierungsmaßnahme verbundene Aufwand gerechtfertigt sein.
12. Die in der Stadt Münster vorhandenen Denkmalsbereiche, aber auch die soziale Erhaltungssatzung stehen der Einbeziehung entsprechender Gebiete in die städtebauliche Sanierungsmaßnahme nicht grundsätzlich entgegen. Allerdings ist im Rahmen der Begrenzung des

räumlichen Geltungsbereichs sowie der Bestimmung der Ziele und Zwecke der Sanierung festzustellen, ob eine Herausnahme der entsprechenden Bereiche bzw. eine geänderte Grenzziehung zweckmäßig ist.

13. Grundsätzlich ist die städtebauliche Sanierungsmaßnahme auf höchstens 15 Jahre zu befristen. Geht man davon aus, dass bereits die vorbereitenden Untersuchungen nicht mehr im Jahre 2023 abgeschlossen werden können, verbliebe für die Durchführung der Sanierung mit dem Ziel der Erreichung von Netto-Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2030 allerdings gerade einmal ein Zeitraum von rund fünf Jahren. Dies ist allerdings kein Problem der Befristung, sondern der Frage, ob die Sanierungsziele in diesem Zeitraum tatsächlich erreicht werden können oder nicht.
14. Die personellen Ressourcen für die verwaltungsseitige Durchführung der laufenden städtebaulichen Sanierung dürften leistbar sein, insbesondere scheint es nicht des Einsatzes eines städtebaulichen Sanierungsträgers zu bedürfen. Entscheidend ist die Fördermittelakquise für eine Grundfinanzierung vorbereitender Arbeiten durch die zuständige Stabsstelle Klima, während wahrscheinlich das Stadtplanungsamt auch den Abschluss entsprechender Modernisierungsverträge übernimmt. Hinzu käme ein eventueller Aufwand für die Ausstellung von Steuerbescheinigungen der Sanierungsbetroffenen.

Lediglich für den Fall, dass der sanierungsrechtliche Genehmigungsvorbehalt nicht ausgeschlossen werden soll, wäre auch seitens des Stadtplanungsamts ein gewisser Zusatzaufwand einzukalkulieren. Ob dafür eine zusätzliche Stelle erforderlich ist, kann diesseits wiederum nicht eingeschätzt werden. Wahrscheinlich dürfte sich im Fall der Festlegung von nur ein oder zwei Sanierungsgebieten der diesbezügliche Aufwand wiederum mit einer halben oder ganzen zusätzlichen Stelle im Stadtplanungsamt erledigen lassen.

Anlage

Beispielberechnungen steuerlicher Vorteil im Sanierungsgebiet

1. Steuerersparnis für selbstgenutztes Wohnhaus

Für energetische Sanierungen werden insgesamt 100.000 € aufgewendet. Das jährliche Einkommen liegt bei 50.000 €, der persönliche Steuersatz danach bei 35 Prozent. Ohne Sonderabschreibung liegt der persönliche Steuersatz bei 17.500 € (= 50.000 € * 35 %).

Über 10 Jahre können jährlich 9 Prozent der energetischen Sanierungskosten abgeschrieben werden (9 % von 100.000 € = 9.000 €). Die Sonderabschreibung liegt folglich bei 90 Prozent (= 9 % * 10 Jahre). Mit Sonderabschreibung sinkt der persönliche Steuersatz auf 14.350 € (50.000 € - 9.000 € = 41.000 € * 35 % => 14.350 €).

Dadurch ergibt sich eine Steuerersparnis von 3.150 € jährlich bzw. 31.500 € über 10 Jahre.

selbstgenutztes Wohnhaus								
jährliches Einkommen	persönlicher Steuersatz	Steuersatz ohne Sonderabschreibung	anerkannte Sanierungskosten	9 % Sanierungskosten	jährliches Einkommen ohne 9 % Sanierungskosten	Steuersatz mit Sonderabschreibung	jährliche Steuerersparnis	Steuerersparnis über 10 Jahre
70.000 €	39%	27.300 €	100.000 €	9.000 €	61.000 €	21.350 €	5.950 €	59.500 €
			50.000 €	4.500 €	65.500 €	22.925 €	4.375 €	43.750 €
			25.000 €	2.250 €	67.750 €	23.713 €	3.588 €	35.875 €
			10.000 €	900 €	69.100 €	24.185 €	3.115 €	31.150 €
			5.000 €	450 €	69.550 €	24.343 €	2.958 €	29.575 €
50.000 €	35%	17.500 €	100.000 €	9.000 €	41.000 €	14.350 €	3.150 €	31.500 €
			50.000 €	4.500 €	45.500 €	15.925 €	1.575 €	15.750 €
			25.000 €	2.250 €	47.750 €	16.713 €	788 €	7.875 €
			10.000 €	900 €	49.100 €	17.185 €	315 €	3.150 €
			5.000 €	450 €	49.550 €	17.343 €	158 €	1.575 €

2. Steuerersparnis für vermietetes Wohnhaus

Für energetische Sanierungen werden 100.000 € aufgewendet. Das jährliche Einkommen liegt bei 50.000 €, der persönliche Steuersatz danach bei 35 Prozent. Ohne Sonderabschreibung liegt der persönliche Steuersatz bei 17.500 € (= 50.000 € * 35 %).

Über die ersten acht Jahre können jährlich 9 Prozent der energetischen Sanierungskosten abgeschrieben werden und über die folgenden vier Jahre 7 Prozent (9 % von 100.000 € = 9.000 € | 7 % von 100.000 € = 7.000 €). Die Sonderabschreibung liegt über 12 Jahre bei 100 Prozent (Jahr 1-8: 9 % | Jahr 9-12: 7 %). Mit Sonderabschreibung sinkt der persönliche Steuersatz im Jahr 1-8 auf 14.350 € (50.000 € - 9.000 € = 41.000 € * 35 % => 14.350 €). Im Jahr 9-12 sinkt der persönliche Steuersatz auf 15.050 € (50.000 € - 7.000 € = 43.000 € * 35 % => 15.050 €).

Dadurch ergibt sich eine jährliche Steuerersparnis von 3.150 € im Jahr 1-8 und von 2.450 € im Jahr 9-12. Über 12 Jahre macht das eine Steuerersparnis von 35.000 €.

vermietetes Wohnhaus												
jährliches Einkommen	persönlicher Steuersatz	Steuersatz ohne Sonderabschreibung	anerkannte Sanierungskosten	Jahr 1-8				Jahr 9-12				Steuerersparnis über 12 Jahre
				9% Sanierungskosten	jährliches Einkommen ohne 9% Sanierungskosten	Steuersatz mit Sonderabschreibung	jährliche Steuerersparnis	7% Sanierungskosten	jährliches Einkommen ohne 7% Sanierungskosten	Steuersatz mit Sonderabschreibung	jährliche Steuerersparnis	
70.000 €	39%	27.300 €	100.000 €	9.000 €	61.000 €	21.350 €	5.950 €	7.000 €	63.000 €	22.050 €	5.250 €	68.600 €
			50.000 €	4.500 €	65.500 €	22.925 €	4.375 €	3.500 €	66.500 €	23.275 €	4.025 €	51.100 €
			25.000 €	2.250 €	67.750 €	23.713 €	3.588 €	1.750 €	68.250 €	23.888 €	3.413 €	42.350 €
			10.000 €	900 €	69.100 €	24.185 €	3.115 €	700 €	69.300 €	24.255 €	3.045 €	37.100 €
			5.000 €	450 €	69.550 €	24.343 €	2.958 €	350 €	69.650 €	24.378 €	2.923 €	35.350 €
50.000 €	35%	17.500 €	100.000 €	9.000 €	41.000 €	14.350 €	3.150 €	7.000 €	43.000 €	15.050 €	2.450 €	35.000 €
			50.000 €	4.500 €	45.500 €	15.925 €	1.575 €	3.500 €	46.500 €	16.275 €	1.225 €	17.500 €
			25.000 €	2.250 €	47.750 €	16.713 €	788 €	1.750 €	48.250 €	16.888 €	613 €	8.750 €
			10.000 €	900 €	49.100 €	17.185 €	315 €	700 €	49.300 €	17.255 €	245 €	3.500 €
			5.000 €	450 €	49.550 €	17.343 €	158 €	350 €	49.650 €	17.378 €	123 €	1.750 €

Quelle: Hannoversch Münden, integriertes Quartierskonzept Neumünden/Fuldablick, zuletzt abgerufen am 12.07.2023 https://www.hann.muenden.de/media/custom/2759_1177_1.PDF?1552909851