



Vorab-Auszug

(Kapitel 2)

Sanierungssatzung als Instrument der energetischen Quartierssanierung in Münster

Impressum

Veranstalter und Geschäftsführung des AK „Wohnen in Münster“



Stadtplanungsamt

Ansprechpartnerin:

Dr. Grit Müller

Moderation

Prof. Elke Pahl-Weber Universitätsprofessorin i.R. TU Berlin

Dokumentation

Stadt+Bild

www.stadtundbild.de Dipl. Ing. Nicoletta Rehsöft



Arbeitskreis „Wohnen in Münster“

Dokumentation der 38. Sitzung am 24. Oktober 2023

Konzeptstudie Münster Klimaneutralität 2030

Jung Stadtkonzepte mit
Gertec, Juni 2021

www.stadt-muenster.de/klima/unser-klima-2030/konzeptstudie-klimaneutralitaet-2030



2. Energetische Quartierssanierung in Münster

Die Stadt Münster hat sich die Netto-Treibhausgasneutralität bis 2030 zum Ziel gesetzt, damit verfolgt sie ein deutlich ehrgeizigeres Ziel als der Bund (2045). Die energetische Sanierung des baulichen Bestandes in den Quartieren ist daher ein vordringliches Ziel. Die Konzeptstudie „Münster Klimaneutralität 2030“, die 2021 mit einem Maßnahmenpaket vom Rat der Stadt Münster verabschiedet wurde, empfiehlt den Einsatz von Sanierungssatzungen als Instrument der energetischen Quartierssanierung. Dieser Ansatz wurde von der Kanzlei GGSC näher geprüft. Der Arbeitskreis Wohnen in Münster hört und diskutiert ausführlich die Ergebnisse dieser Expertise und formuliert Empfehlungen für den Rat der Stadt zum entsprechenden Einsatz von Sanierungsmaßnahmen in Münster.

2.1 Rechtsexpertise: Sanierungssatzung als Instrument der energetischen Quartierssanierung in Münster (Prof. Dr. Jörg Beckmann, GGSC Berlin)

Prof. Dr. Jörg Beckmann ist Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Honorarprofessor für besonderes Verwaltungsrecht an der HSVN Hannover. Er ist spezialisiert auf Fragen des besonderen Städtebaurechts und beschäftigt sich seit Jahren mit Sanierungssatzungen, städtebauliche Entwicklungsbereichen, Erhaltungssatzungen usw. Jörg Beckmann präsentiert die zentralen Ergebnisse der Rechtsexpertise, die er mit seinem Team in der Kanzlei GGSC für die Stadt Münster zum Thema erarbeitet hat.

Die städtebauliche Sanierungssatzung ist ein Recht auf Zeit, sie belegt gebietsbezogene Sanierungsmaßnahmen über einen gewissen Zeitraum mit einem Sonderrecht und wird nach Erreichen des Ziels aufgehoben. Auch wenn es bislang nicht viel Erfahrungen zum Einsatz der Sanierungssatzung als Instrument der energetischen Quartierssanierung gibt, ist dieser Sanierungsanlass vom Gesetzgeber jedoch seit zehn Jahren dezidiert vorgesehen.

Vorbereitende Untersuchungen

Vor Beschluss einer Sanierungssatzung sind vorbereitende Untersuchungen durchzuführen (§145 BauGB). Diese dienen der Gemeinde dazu, Aussagen über die Notwendigkeit der Sanierung, die sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnisse, die Ziele und Durchführbarkeit der Sanierung sowie mögliche nachteilige Auswirkungen auf die Betroffenen zu treffen

Der Abschlussbericht der VU muss daher Aussagen treffen

- zum Vorliegen städtebaulicher Missstände,
- die mit der Sanierung verfolgten Ziele und Zwecke zu deren Beseitigung,
- zur zweckmäßigen Gebietsabgrenzung.

Voraussetzung für die Anwendung des Sanierungsrechts

Voraussetzung sind städtebauliche Missstände, zu deren Behebung die Sanierungsmaßnahme beiträgt (§136 BauGB). Für die Identifizierung städtebaulicher Missstände benennt §136 (3) konkrete Indikatoren, unterschieden in Substanzschwächen (der Gebäude) und Funktionsschwächen (des Quartiers). Zu den Substanzschwächen gehören ausdrücklich der energetische Zustand der Ge-



bäude und die Gesamtenergieeffizienz des Quartiers, zu den Funktionsschwächen ausdrücklich die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung. Bei Beurteilung der Missstände hat die Stadt einen Beurteilungsspielraum (das gibt ihr mehr Freiheiten als ein Ermessensspielraum).

Die Sanierungsziele unterliegen der Abwägung, sie müssen verhältnismäßig sein und geeignet, die Missstände zu beheben. Seit 2013 gehören dazu auch ausdrücklich Fragen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung.

Beurteilung des Vorliegens städtebaulicher Missstände

Anders als in der Konzeptstudie „Klimaneutralität 2030“ empfohlen, kann das Vorliegen städtebaulicher Missstände nicht allein mit den Klimazielen der Stadt Münster begründet werden. Erforderlich ist vielmehr der Nachweis, dass die baulichen Anlagen im Gebiet den allgemeinen, sich aus den einschlägigen Regelwerken ergebenden Anforderungen, nicht entsprechen.

Entscheidend für die Beurteilung, ob die Gebäude den Anforderungen energetisch und klimabezogen genügen, sind insbesondere die Vorgaben des Gebäudeenergiegesetzes. Dabei besteht ein erhebliches Problem darin, dass das Gebäudeenergiegesetz derzeit und wohl auch in den kommenden Jahren weiterhin „im Fluss“ ist. Insoweit besteht die Gefahr, dass die von der Stadt Münster definierten Sanierungsziele durch Verschärfung der bundesrechtlichen Rahmenbedingungen im Laufe der Sanierung „überholt“ werden.

Beteiligung der Sanierungsbetroffenen

Da die städtebauliche Sanierungsmaßnahme der Stadt Münster nur wenig unmittelbare Eingriffsinstrumente zur Verfügung stellt, ist ihr Erfolg v.a. von der Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer abhängig. Um diese festzustellen bzw. anzuregen, sind die Sanierungsbetroffenen frühzeitig zu beteiligen, d.h. schon im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen (§137 BauGB). Bei Mietwohnungen sind dabei auch die Interessen der Mieter und die (mietrechtlichen) Folgen der Sanierung zu berücksichtigen. Geprüft werden muss zudem, ob ein Sozialplan nach §180 BauGB erforderlich wird - wobei dies nach derzeitigem Kenntnisstand in Münster wahrscheinlich nicht der Fall sein wird.

Abgrenzung des Sanierungsgebiets

Das Sanierungsgebiet ist so zu begrenzen, dass sich die Sanierung zweckmäßig durchführen lässt (§142 Abs.1 S.2+3 BauGB). Einzelne Grundstücke, die von der Sanierung nicht betroffen werden, können aus dem Gebiet ganz oder teilweise ausgenommen werden. Das Sanierungsgebiet kann somit nicht das gesamte Stadtgebiet von Münster erfassen, sondern muss sich auf Areale konzentrieren, in denen der Gebäudezustand erheblich schlechter ist als in vergleichbaren Gebieten. Auch hier weicht das Gutachten von der Studie „Klimaneutralität 2030“ ab.



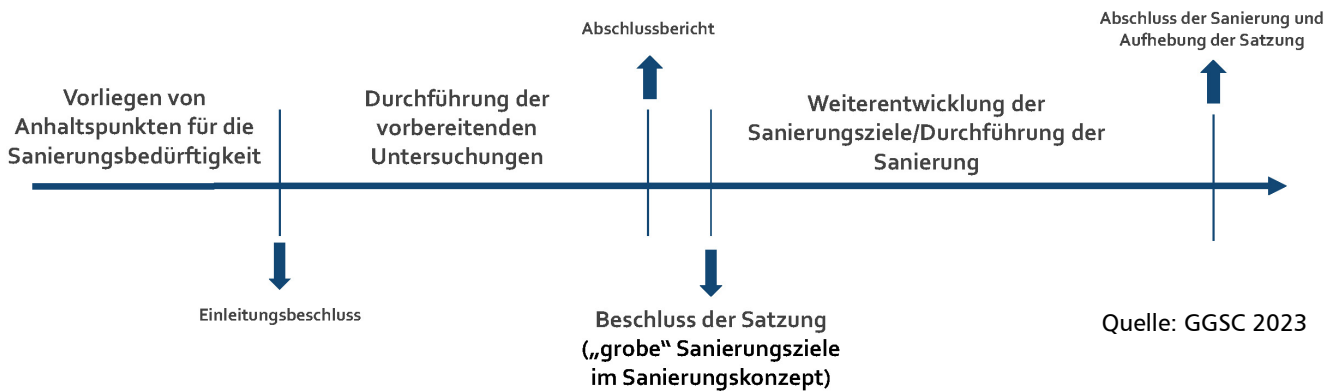
Arbeitskreis „Wohnen in Münster“

Dokumentation der 38. Sitzung am 24. Oktober 2023

Wahl des Sanierungsverfahrens

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme erfordert nach heutiger Kenntnis keine nennenswerten Ordnungsmaßnahmen und wird daher voraussichtlich nicht zu Bodenwertsteigerungen führen. Die Sanierung kann daher im sogenannten einfachen Verfahren durchgeführt werden, wodurch der Verwaltungsaufwand deutlich reduziert wird (§142 Abs.4 S.1 BauGB). Eine spätere Berechnung und Erhebung von Sanierungsausgleichsbeträgen entfällt. Auch auf eine Verfügungs- oder Veränderungssperre kann im vereinfachten Verfahren verzichtet werden, zur Verhinderung baulicher Veränderung und/oder Kontrolle der Preisentwicklung sind diese Instrumente jedoch ggf. trotzdem sinnvoll (§144 Abs. 1+2 BauGB).

Ablauf



Abschluss von Modernisierungsvereinbarungen

Maßgebliches Instrument der Sanierungssatzung sind Modernisierungsvereinbarungen mit Eigentümern, in denen Umfang und Art der Sanierung und ggf. deren Finanzierung inkl. Förderung festgelegt sind. Bereits in der vorbereitenden Untersuchung müssen daher die zur Verfügung stehenden Fördermittel hinreichend feststehen. Der Aufwand für die Satzung ist erst dann gerechtfertigt, wenn die Fördermöglichkeit im Rahmen der Sanierungssatzung die allgemeine Förderung für die energetische Sanierung des Bestandes überschreitet. Im Einzelfall könnten Modernisierungsgebote erlassen werden (§177 BauGB). Diese bergen jedoch immer das Risiko von Klageverfahren und zeitlichen Verzögerungen.

Maßgeblicher Anreiz: Steuervorteile für die Eigentümer

Die Sanierungsmaßnahme ist für die Eigentümer mit steuerlichen Vorteilen verknüpft. Bei vermieteten Gebäuden kann der Eigentümer bestimmte Modernisierungskosten erhöht steuerlich absetzen, bis zu 100 % in 12 Jahren (§§7h, 10f, 11a EstG). Selbst nutzende Eigentümer können in 10 Jahren bis zu 90 % der Modernisierungskosten wie Sonderausgaben abziehen, nicht gedeckter Erhaltungsaufwand kann durch Zuschüsse auf 2 bis 5 Jahre verteilt werden. Voraussetzung ist eine Bescheinigung der Stadt Münster (§7h Abs. 2 EstG). Das



Gutachten enthält Beispielrechnungen für verschiedene Einkommensniveaus und Sanierungskosten. Diese zeigen eine hohe Attraktivität der Förderung für Menschen mit hohem Einkommen, während z.B. Rentner, die der Einkommenssteuer nicht mehr nennenswert unterliegen, kaum davon profitieren, hier wären ggf. weitere Zuschüsse erforderlich.

Personelle und finanzielle Gesichtspunkte

Der Verwaltungsaufwand zur Durchführung der städtebaulichen Sanierung hängt davon ab, welches Verfahren gewählt wird, im vorgesehenen vereinfachten Verfahren ist der Aufwand deutlich geringer. Da es in Münster bisher keine entsprechende Personalstelle gibt, müsste diese ggf. neu geschaffen werden. Der Einsatz eines treuhänderischen Sanierungsträgers erscheint nicht erforderlich, empfohlen wird jedoch die Beauftragung eines Fachbüros, das begutachtet und berät und dazu z.B. ein Vor-Ort-Büro besetzt.

Entscheidend ist die Fördermittelakquise für eine Grundfinanzierung vorbereitender Arbeiten und der fachlichen Begleitung der Quartierssanierung. Von der Verwaltung zu leisten sind zudem Verhandlung und Abschluss von Modernisierungsvereinbarungen mit den Eigentümern, hinzu käme ein Aufwand für die abschließende Ausstellung von Steuerbescheinigungen.

Verhältnis zu Denkmalbereichen und Erhaltungsgebieten

Der Einsatz der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme wird durch die Denkmalbereiche sowie die Erhaltungssatzung der Stadt Münster nicht beeinträchtigt. Im Rahmen der Gebietsabgrenzung sollte jedoch eine Aussage dazu getroffen werden, ob entsprechende Bereiche aus dem Satzungsgebiet herausgenommen werden sollen. Empfohlen wird, Erhaltungsgebiete nicht in die Abgrenzung eines Sanierungsgebietes zu nehmen, da dies u.U. Schwierigkeiten in der Sanierungspraxis geben kann (rechtlich ist dies unproblematisch).

Problem: Durchführung bis 2030 erscheint nur schwer möglich

Mit Beschluss der Sanierungssatzung ist eine Durchführungsfrist zu beschließen (max. 15 Jahre). Kann die Sanierung nicht innerhalb dieser Frist durchgeführt werden, ist eine Verlängerung möglich (§142 Abs. 3 (3) BauGB).

Einen Abschluss der vorbereitenden Untersuchung im Jahre 2024 einschließlich Satzungsbeschluss vorausgesetzt, bliebe für die Durchführung der Sanierung lediglich ein Zeitraum von maximal sechs Jahren, um 2030 das Ziel der Treibhausgasneutralität zu erreichen.

Angesichts des straffen Arbeitsprogramms (Akquirierung der Fördermittel, Ansprache und Beratung potenzieller Baufamilien, Abschluss von Modernisierungsvereinbarungen, Beauftragung, Bautätigkeit) erscheint es unwahrscheinlich, dass dieser Zeitraum ausreichend ist, die Sanierungsziele umzusetzen bzw. zu erreichen.



Arbeitskreis „Wohnen in Münster“

Dokumentation der 38. Sitzung am 24. Oktober 2023

Fazit

- Die städtebauliche Sanierungssatzung kann einen Beitrag zu den Klimazielen der Stadt Münster leisten. Ihr Einsatz ist jedoch begrenzt auf Stadtbereiche, deren energetische und klimatische Gebäudeausstattung einen – gemessen an den gesetzlichen Vorgaben – städtebaulichen Missstand darstellt.
- Ihre Hauptwirkung entfaltet die städtebauliche Sanierungsmaßnahme dadurch, dass die Mitwirkungsbereitschaft der sanierungs betroffenen Eigentümer und Mieter angeregt wird. Wesentlich ist insoweit eine attraktive Förderung sowie die von den Eigentümern zu generierenden Steuervorteile.
- Entscheidende Aufgabe der Stadt wird – neben der Prozessgestaltung und -steuerung der energetischen Quartierssanierung – der Abschluss von Modernisierungsvereinbarungen mit den Eigentümern sein. Dazu abschließend die Umsetzungskontrolle und Bescheinigung für die Finanzämter.
- Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme ist jedoch kein Wundermittel. Sie ist auf eine lange Verfahrensdauer (bis zu 15 Jahren) angelegt. Eine vollständige Durchführung bis 2030 erscheint eher unrealistisch.

Prof. Dr. Jörg Beckmann

Gaßner, Groth, Siederer & Coll.

Partnerschaft von Rechtsanwälten mdB

EnergieForum Berlin, Stralauer Platz 34, 10243 Berlin

+49 (0) 30.726 10 26.0

beckmann@ggsc.de

www.ggsc.de



2.2 Meinungsbild des Arbeitskreises Wohnen in Münster

Die Mitglieder des AK Wohnen in Münster bekräftigen die zentrale Bedeutung der Bestandssanierung in den Quartieren und die Notwendigkeit ergänzender Instrumente, um die Klimaschutzziele der Stadt Münster zu erreichen. Das Instrument der städtebaulichen Sanierungssatzung wird grundsätzlich befürwortet. Damit die Satzung ihre Wirkung entfalten kann und der Aufwand bei der Verwaltung vertretbar bleibt, ist ein pragmatischer, zielgerichteter Ansatz wichtig, der die positiven Aspekte der Satzung in den Vordergrund stellt. In der Runde werden dazu verschiedene Vorschläge und Empfehlungen erörtert.

Mitwirkungsbereitschaft/ frühzeitiger Dialog

Die **Mitwirkungsbereitschaft der Planungsbetroffenen** ist Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit der Satzung. Das Thema energetische Sanierung ist durch Energiekrise und Heizungsgesetz mittlerweile emotional und politisch sehr aufgeladen und bei der Bevölkerung mit vielen Ängsten verbunden. Es wird daher die Gefahr gesehen, dass aus Angst vor hohen Sanierungskosten und restriktiven Maßnahmen eine ablehnende Haltung im Quartier entsteht, die schwierig wieder einzufangen sein wird. Hinzu kommen Unsicherheiten hinsichtlich der künftigen Rahmenbedingungen für energetische Sanierungen, die bei vielen Eigentümern zu einer abwartenden Haltung führt. Gleichzeitig werden aber auch gute Chancen gesehen, durch den Anschub einzelner Sanierungen eine positive Dynamik in der Nachbarschaft auszulösen – und ggf. auch den Verkauf unsanierter Immobilien an neue Eigentümer zu forcieren, damit diese die Sanierung umsetzen. Eine **ausreichende finanzielle Förderung und umfassende Beratung** der Eigentümerinnen und Eigentümer sind daher unerlässlich, ebenso wie eine frühzeitige, **aktivierende Öffentlichkeitsarbeit** im Quartier, bei der auch die Mieterinnen und Mieter einbezogen werden. Im Vordergrund sollte dabei die **Freiwilligkeit der Sanierungsmaßnahmen** stehen und auf repressive Instrumente wie z.B. Modernisierungsgebote oder Ausgleichsbeträge verzichtet werden.

Umfassende Beratung / integrierte Planung

Von zentraler Bedeutung ist die **frühzeitige fachliche und finanziellen Beratung der Eigentümer**, bei den AK-Mitgliedern gibt es hierzu umfangreiche Erfahrungen (die LBS berät z.B. im Rahmen der Baufinanzierung zu Förderprogrammen und Sanierungsmaßnahmen und arbeitet seit Jahren eng mit einem Netzwerk aus Energieberatern). Wichtig ist dabei auch, die wirtschaftliche Notwendigkeit von energetischen Sanierungen deutlich zu machen, um den Wert der Immobilie langfristig zu erhalten – gerade auch bei älteren Eigentümern, die die Sanierung häufig auf die Erbengeneration verschieben. V.a. in weniger nachgefragten Lagen in den Außenbezirken spielt der energetische Zustand für den Wert einer Immobilie eine große Rolle.

Große Chancen werden darüber hinaus in der Bereitstellung **umfassender Planungsressourcen und fachlich integrierter Planung** gesehen. Vorgeschlagen wird die Bildung kleiner, fachlich übergreifend besetzter Teams, die neben der finanziellen und energetischen Beratung auch andere wichtige Aspekte thema-



Arbeitskreis „Wohnen in Münster“

Dokumentation der 38. Sitzung am 24. Oktober 2023

tisieren wie z.B. Barrierefreiheit oder Smart Home. In diesem Rahmen können auch Möglichkeiten für bauliche Erweiterungen ausgelotet werden, wodurch neuer Wohnraum geschaffen und Eigentümer ggf. zu einer Sanierung motiviert werden.

Quartiersansatz

Der Quartiersansatz der Sanierungssatzung bietet gute Chancen, über den Dialog vor Ort und die **Kooperation lokaler Akteure wichtige Zukunftsthemen zu bündeln** (z.B. Ausbau Fernwärmenetz und Schaffung smarter Infrastruktur durch die Stadtwerke, Sanierung städtischer Immobilien als best practice im Quartier). Auch für die **Gewährung von Sanierungsmitteln ist die Quartierskulisse des Gebiets** entscheidend, nicht der Zustand des einzelnen Gebäudes (dieser ist erst bei Sanierungsgeboten relevant). Angeregt wird, die Quartiers-ebene auch zur Erfüllung energetischer Vorgaben heranzuziehen, so dass z.B. der Anteil regenerativer Energien nicht in Bezug auf einzelne Gebäude, sondern im Mittel für das ganze Quartier erfüllt sein muss. Dies ermöglicht effektive, auf die jeweiligen Gebäude abgestimmte, kostensparende Lösungen. Gleichzeitig müssen jedoch auch an Altbauten künftig weit höhere Anforderungen als bisher gestellt, um die Klimaziele zu erreichen, hierfür gibt es zudem umfassende Zuschüsse. Zentrale Grundlage für eine nachhaltige Energieversorgung ist die **kommunale Wärmeplanung**, sie ermöglicht eine langfristige Planung und auf Quartier und Bestände abgestimmte Lösungen (z.B. Fernwärmenetz für urbane Bereiche, Wärmepumpen für Einfamilienhausgebiete).

Optimierung Verwaltungsaufwand

Für die Verwaltung entsteht durch die Satzung ein erheblicher Aufwand. Beratung und Dialog im Quartier sind personell sehr aufwändig, hinzu kommen notwendige administrative Aufgaben wie z.B. der Abschluss der Sanierungsvereinbarungen, die Überprüfung der Umsetzung oder das Ausstellen von Steuerbescheinigungen. Wichtig ist daher eine realistische Einschätzung von Aufwand und Erfolgen einer Sanierungssatzung, die Bereitstellung ausreichender Fördermittel und die Wahl möglichst effektiver Instrumente. Aus Sicht der Runde sollten die Ressourcen der Verwaltung möglichst auf **Dialog und Beratung** konzentriert und der administrative Aufwand so gering wie möglich gehalten werden. **Auf Instrumente mit einem hohen Kontrollaufwand sollte verzichtet werden** (z.B. Modernisierungsgebote und Ausgleichsbeträge, s.o.).

Ausreichende Fördermittel

Vor Einstieg in das Verfahren müssen ausreichend Mittel sichergestellt sein, dies ist sowohl für die Wirksamkeit als auch für die öffentliche Kommunikation entscheidend. Solange die Satzung primär über Vorteile bei der Einkommenssteuer wirkt, ist ihr Effekt für die Bestandssanierung aus Sicht der Runde dennoch begrenzt. Zwar zeigen die Beispielrechnungen im Gutachten die hohe Attraktivität möglicher Steuererleichterungen: Bei einem jährlichen Einkommen von 70.000 Euro und 100.000 Euro Sanierungskosten wird 10 Jahre lang eine Steuerersparnis von 6.000 Euro gewährt, insgesamt 60.000 Euro. Für Eigentümer, die Körperschaftsteuer abführen und umfassende Wohnungsbestände in



den Quartieren besitzen, ist dies jedoch nicht relevant (z.B. Wohnungsbaugesellschaften). Auch für Rentner und Menschen mit geringen Einkommen bringt die Steuerabschreibung nur bedingt Vorteile; in Verbindung z.B. mit Bafa-Zuschüssen können sie dennoch zur Umsetzung gerade auch kleinerer Maßnahmen beitragen (für eine Wärmepumpe mit 40.000 Euro gibt es aktuell 20.000 Euro Bafa-Zuschuss, die verbleibenden 20.000 Euro können steuerlich abgeschrieben werden). Um nennenswerte Sanierungseffekte zu erzielen, muss die Satzung aus Sicht der Runde **durch weitere (kommunale) Fördermittel flankiert werden**. Die Attraktivität der Förderkonditionen spielt dabei eine wichtige Rolle. Entscheidend ist zudem der Anteil des Bundes an der Städtebauförderung, der zurzeit unklar ist und ohne den kommunale Mittel nicht viel bewirken können.

Pilotprojekte

Der Zeithorizont des Klimaschutzziels 2030 der Stadt Münster ist aus Sicht der Runde nur schwer mit den Zeitabläufen einer Sanierungssatzung zu vereinbaren. Bereits die Kommunale Wärmeplanung, die eine wichtige Entscheidungsgrundlage für energetische Sanierungen ist, braucht einige Vorlaufzeit, Ausbau und Anschluss an das Fernwärmenetz mehrere Jahre. Aus Sicht der Runde ist die Sanierungssatzung deshalb zwar nicht als alleiniges Instrument zum Erreichen der Klimaziele geeignet, zumal die Sanierungsmittel auch nur für einzelne Quartiere mit besonderen Bedarfen gewährt werden können. Der Arbeitskreis Wohnen in Münster empfiehlt die Einführung einer städtebaulichen Sanierungssatzung als **Pilotvorhaben mit Vorbildcharakter für die energetische Quartierssanierung**. Mit der Satzung sollten Herangehensweisen und technische Lösungen für verschiedene Gebietstypen erprobt und gemeinsam mit anderen Zukunftsthemen beispielhaft demonstriert werden.

Die Anregungen des Arbeitskreis Wohnen in Münster werden dem Rat der Stadt Münster als Grundlage für seine Beratung zur „energetischen Sanierungssatzung“ übergeben. Über das Ergebnis wird in der nächsten AK-Sitzung berichtet.