



Stadtplanungsamt

31.01.2024

**Ihr/e Ansprechpartner/in:**

Herr Gottwald-Kobras

Telefon: 492-6137

Gottwald-Kobras@stadt-  
muenster.deÖffentliche **Berichtsvorlage**

Betrifft

Klimagerechte Stadtentwicklung – Rechtsexpertise zum Einsatz  
„energetischer Sanierungssatzungen“

Beratungsfolge

13.02.2024	Ausschuss für Umweltschutz, Klimaschutz und Bauwesen	Bericht
15.02.2024	Ausschuss für Stadtplanung und Stadtentwicklung	Bericht
20.02.2024	Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft	Bericht
21.02.2024	Hauptausschuss	Bericht
21.02.2024	Rat	Bericht

**Bericht:**

## **Klimagerechte Stadtentwicklung – Rechtsexpertise zum Einsatz städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136 ff. des Baugesetzbuches (BauGB) mit dem Ziel der energetischen Sanierung von Bestandsquartieren**

### **I. Hintergrund und Veranlassung**

Mit Beschluss zu [V/0323/2022](#) vom 14.06.2022 hat der Rat der Stadt Münster unter Punkt 8. die Verwaltung beauftragt, ein Rechtsgutachten zum Einsatz städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136 ff. BauGB mit dem Ziel der energetischen Sanierung von Bestandsquartieren erstellen zu lassen. Die Stadt Münster hat sich zum Ziel gesetzt, Netto-Treibhausgasneutralität möglichst bis 2030 zu erreichen. Damit verfolgt sie ein deutlich ehrgeizigeres Ziel als der Bund (2045). Die energetische Sanierung des baulichen Bestandes in den Quartieren ist dabei von großer Bedeutung. Im Gegensatz zu der Entwicklung von Neubaugebieten stehen hier aber nur wenige Instrumente zur Verfügung.

Der Vorschlag geht zurück auf die Konzeptstudie „Münster Klimaneutralität 2030“ (siehe [V/0628/2021](#)). Das beauftragte Fachbüro schlug als sogenannte Adhoc-Maßnahme (Anlage 1 zu [V/0628/2021](#), Seite 67) vor, dieses Instrument des besonderen Städtebaurechts einzusetzen, um die Bestandssanierung zu forcieren. Tatsächlich hat der Gesetzgeber mit der Städtebaurechtsnovelle 2013 Klimabelange im Sanierungsrecht gestärkt: „durch Änderungen in § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1, Abs. 3 und Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 BauGB können die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung bei den Sanierungszielen zur Behebung städtebaulicher Missstände berücksichtigt werden“ (Stürer, H. in PUBLICUS 2013.9).

Es bestand jedoch Unklarheit, ob energetische Mängel in der Gebäudesubstanz als alleinige oder zumindest zentrale Sanierungsanlässe städtebauliche Missstände hinreichend begründen. Viele Kommunen haben die Gesetzesnovelle daher zurückhaltend aufgenommen.

Die Verwaltung hat nach erfolgter Ausschreibung Herrn Prof. Dr. Jörg Beckmann, Berlin, von der Kanzlei GGSC [Gaßner, Groth, Siederer & Coll.] mit der Erstellung einer entsprechenden Rechtsexpertise beauftragt. Prof. Beckmann ist im besonderen Städtebaurecht ausgewiesen und berät die Stadt Münster auch im Zusammenhang der Sozialen Erhaltungssatzung Hafen-, Hansa-, Herz-Jesu-Viertel. Im Rahmen der Beauftragung wurde besonderer Wert auf die Prüfung möglicher Konflikte mit anderen Raumentwicklungszielen im Bestand gelegt (Satzungsgebiete mit Zweck Denkmal- oder eben Milieuschutz) und auf die Frage nach dem Verhältnis von Aufwand (bzw. auch Rechtsrisiken) und Ertrag im Sinne der Klimaneutralität.

Die Expertise liegt seit der zweiten Jahreshälfte 2023 vor. Im Ausschuss für Stadtplanung und Stadtentwicklung vom 14.09.2023 hat die Verwaltung über das geplante weitere Vorgehen zum Umgang damit informiert. Die Ergebnisse wurden am 24.10.2023 im Arbeitskreis „Wohnen in Münster“ mit Akteurinnen und Akteuren des Immobilien- und Wohnungsmarktes sowie den anwesenden Vertreterinnen und Vertretern der Ratsfraktionen erörtert, um weitere Perspektiven einzubeziehen und Umsetzungsbedingungen zu erörtern. Das Rechtsgutachten und der Protokollauszug sind dieser Berichtsvorlage als Anlagen 1 und 2 beigelegt.

Im Folgenden werden zentrale Ergebnisse und die Position des Arbeitskreises „Wohnen in Münster“ zusammengefasst. Es ist darauf hinzuweisen, dass beide Originaldokumente auf eine geschlechterneutrale Schreibweise verzichtet und das sog. „generische Maskulinum“ nutzen.

## II. Zentrale Ergebnisse

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen als Instrument des besonderen Städtebaurechts dienen grundsätzlich dazu, nachweisliche städtebauliche Missstände zu beheben. Diese liegen vor, „wenn

1. das Gebiet [...] den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen auch unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung nicht entspricht oder“ (Substanzschwäche) (s. Anlage 1, S. 7 ff.)
2. „das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen“ (Funktionsschwäche) (s. Anlage 1, S. 14; wiedergegebene Zitate § 136 Abs. 2 Satz 2 BauGB).

Dazu bedarf es des Beschlusses einer Sanierungssatzung durch den Gemeinderat für ein genau umgrenztes Gebiet. Die Verfahrensschritte hierzu sind im Baugesetzbuch festgelegt. Es bedarf vorab sogenannter vorbereitender Untersuchungen zur Feststellung relevanter städtebaulicher Missstände und einer Prüfung der sozialen Auswirkungen. Das Verfahren ist auf Kooperation mit den Eigentümerinnen und Eigentümern angelegt, Zwangsmittel sind i.d.R. nicht vorgesehen. Vielmehr hat der Gesetzgeber für die Sanierung der Gebäude gemäß § 7 h Einkommensteuergesetz erhebliche steuerliche Anreize für Privatpersonen gesetzt.

Die Konzeptstudie Klimaneutralität (Anlage 1 zu V/0628/2021, Seite 67) geht mit ihrem Vorschlag offenbar davon aus, dass der getroffene Ratsbeschluss zur Klimaneutralität möglichst bis zum Jahr 2030 (Beschluss zu [V/0770/2019/2](#) unter 4.) hinreichend ist, die „allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ für Münster neu zu definieren. Das vorliegende Gutachten folgt dem nicht und betont, dass die lokalen Beschlüsse im rechtlichen Sinne „besondere“, aber eben keine allgemeinen Anforderungen zu definieren vermögen, (s. Anlage 1, S. 15 oben). Das bleibt dem Gesetzgeber in Bund und Land vorbehalten.

Nichtsdestotrotz enthält aus gutachterlicher Sicht das Gebäudeenergiegesetz (GEG) des Bundes vom 08.08.2020 geeignete Beurteilungsgrundlagen für Gebäudeausstattung und -zustand, die heran-

gezogen werden können. Aus ihnen „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“ (Anl. 1, S. 12). Damit ist die rechtliche Grundlage für „energetische Sanierungssatzungen“ im baulichen Bestand im Sinne des Klimaschutzes gegeben, wenn auch hier der Zeithorizont 2045 hinterlegt ist, den der Bundesgesetzgeber in § 3 Abs. 2 Klimaschutzgesetz definiert hat.

Das Gutachten betont dabei die Notwendigkeit sorgfältiger vorbereitender Untersuchungen und einer gut begründeten Gebietsauswahl. So würde 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 diesem Gebieten einer zusätzlichen städtebaulichen Anstrengung bedarf, die aufgrund ihrer Gebietsbezogenheit nur durch ein einheitlich gesteuertes Maßnahmenbündel erfolgen kann“ (Anl. 1, S. 15). Zugleich hätten die vorbereitenden Untersuchungen (und alle weiteren Verfahrensschritte) in den kommenden Jahren der hohen Dynamik des Rechtsrahmens, auf den Bezug genommen werden kann, Rechnung zu tragen. Sanierungsziele wären über den Sanierungszeitraum von bis zu 15 Jahren (BauGB § 142 Abs. 3) ggf. anzupassen.

Es kann in der Regel vom vereinfachten Verfahren Gebrauch gemacht werden, da die Sanierungen sich wesentlich auf die privaten Gebäudebestände beziehen würden. Dies mindert den Verwaltungsaufwand nach Satzungsbeschluss, der sich im Wesentlichen auf das Aushandeln und Abschließen von Modernisierungsvereinbarungen und die spätere Bescheinigung der erfolgten Maßnahmen beschränken wird. Ein Sanierungsmanagement oder zu beauftragender externer Sanierungsträger im formalen Sinne wird voraussichtlich nicht benötigt.

Die Ergebnisse (Anlage 1, ab S. 42) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Es bedarf aussagekräftiger vorbereitender Untersuchungen im Sinne von § 141 BauGB.
- „Entscheidend für die Beurteilung, ob die Gebäude den allgemeinen Anforderungen genügen, sind [...] Vorgaben des Gebäudeenergiegesetzes“, die aktuelle Dynamik des GEG und anderer allgemeiner Regelungen ist zu beobachten.
- Es ist zu beachten, dass der Gebietszuschnitt „sich auf Areale konzentriert, in denen der Gebäudezustand in hervorzuhebender Weise negativ vom Zustand anderer Gebäude vergleichbaren Bauzeitalters in der Stadt abweicht“;
- „Denkmalbereiche, aber auch die soziale Erhaltungssatzung stehen der Einbeziehung [...] nicht grundsätzlich entgegen“; Zielkonflikte sind jedoch möglichst zu vermeiden.
- Wenn nicht „in nennenswertem Umfang Ordnungsmaßnahmen durchgeführt werden sollen, [...] kann die Sanierung im vereinfachten Verfahren durchgeführt werden“.
- Dabei „sind die Sanierungsbetroffenen zu beteiligen. [...] Hintergrund ist, dass die städtebauliche Sanierungsmaßnahme [...] im Wesentlichen von der Durchführung der Baumaßnahmen durch die Eigentümer abhängig ist“.
- „In Zuge der Beteiligung sind zudem die Interessen der Mieter [...] zu berücksichtigen und zu ermitteln, welche (insbesondere „mietrechtlichen“) Folgen sich für diese aus der Sanierung ergeben und wie eventuelle negative Folgen abgemildert werden könnten.“
- „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“ (S. 45).

Es ist jedoch darauf zu verweisen, dass ein geeignetes Prozessdesign, die Beratungsleistungen für Eigentümerinnen und Eigentümer und insgesamt die kommunikative Komponente einer energetischen Quartierssanierung für ein erfolgreiches Vorhaben eine zentrale Bedeutung haben, s. auch IV.

### III. Beteiligung der Fachöffentlichkeit und -politik

Die energetische Quartierssanierung war auch Gegenstand der 38. Sitzung des „Arbeitskreis Wohnen in Münster“, in dem Immobilien- und Wohnungswirtschaft und die fachpolitischen Sprecherinnen und Sprecher der Ratsfraktionen vertreten sind, am 24. Oktober 2023 im Studierendenwerk am Aasee. Der Gutachter Herr Prof. Dr. Beckmann stellte hier auf Einladung des Stadtbaurates den anwesenden Vertreterinnen und Vertretern der Fachöffentlichkeit und -politik ausführlich zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen seiner Arbeit vor. Anschließend gab es Raum für Rückfragen, Statements und Diskussion.

Die Akteurinnen und Akteure der Branche betonten dabei die Notwendigkeit der energetischen Sanierung der Bestände, zumal die Neubautätigkeit in einem schwierigen Kosten- und Zinsumfeld derzeit stagniert. Der energetische Zustand von Objekten hat im Immobilienverkehr stark an Bedeutung gewonnen, gerade in den peripheren Lagen. Nach allgemeiner Verunsicherung in Folge der Diskurse um die Novellierung des Gebäudeenergiegesetzes in 2023 bräuchte es allerdings lokal eine klare und umfassende Kommunikation bei Vorhaben der energetischen Quartierssanierung und ein kooperatives Vorgehen unter Vermeidung von Zwangsmitteln.

Der AK Wohnen empfiehlt (unter diesen Voraussetzungen) deutlich, das Instrumentarium städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136 ff. BauGB mit dem Ziel der energetischen Sanierung von Bestandsquartieren zu nutzen. Darstellung und Diskussion in der 38. Sitzung sind im beigefügtem Protokollauszug (Anlage 2) ausführlich nachgezeichnet.

### IV. Geplantes weiteres Vorgehen

Der Sachstand legt nahe, städtebauliche Sanierungsmaßnahmen zur energetischen Quartierssanierung bewusst und gezielt, aber eher flankierend oder unterstützend einzusetzen. Es bedarf umfassender vorbereitender Untersuchungen und einer gut begründeten Gebietsauswahl und -abgrenzung. Auch im angestrebten vereinfachten Verfahren unter Verzicht auf größere öffentliche Maßnahmen bedarf es einer Projektsteuerung und administrativer Kapazitäten und Kompetenzen. Damit entsteht der Stadt Münster ein nicht geringer Aufwand.

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist jedoch die fachlich fundierte Aktivierung und Information sowie zu erwartende Investitionsbereitschaft und -fähigkeit einer Vielzahl privater Eigentümerinnen und Eigentümer. Aus den mit Beschluss eines Sanierungsgebiets ausgelösten Einkommenssteuervorteilen resultieren wirksame Anreize, wo privates selbstgenutztes Wohneigentum oder von privat vermieteter Wohnraum vorherrschen, aber eben auch nur für Einkommensteuerpflichtige.

Eine Direktförderung von Maßnahmen im Sanierungsgebiet über die allgemein zugänglichen Förderquellen (wie die Bundesförderung für effiziente Gebäude oder das Förderprogramm "Klimafreundliche Wohngebäude der Stadt Münster") hinaus ist derzeit nicht verfügbar. Gerade Städtebaufördermittel dürfen i.d.R. nicht an Private weitergegeben werden.

## Sanierungsmanagement – Wer, wie, was?

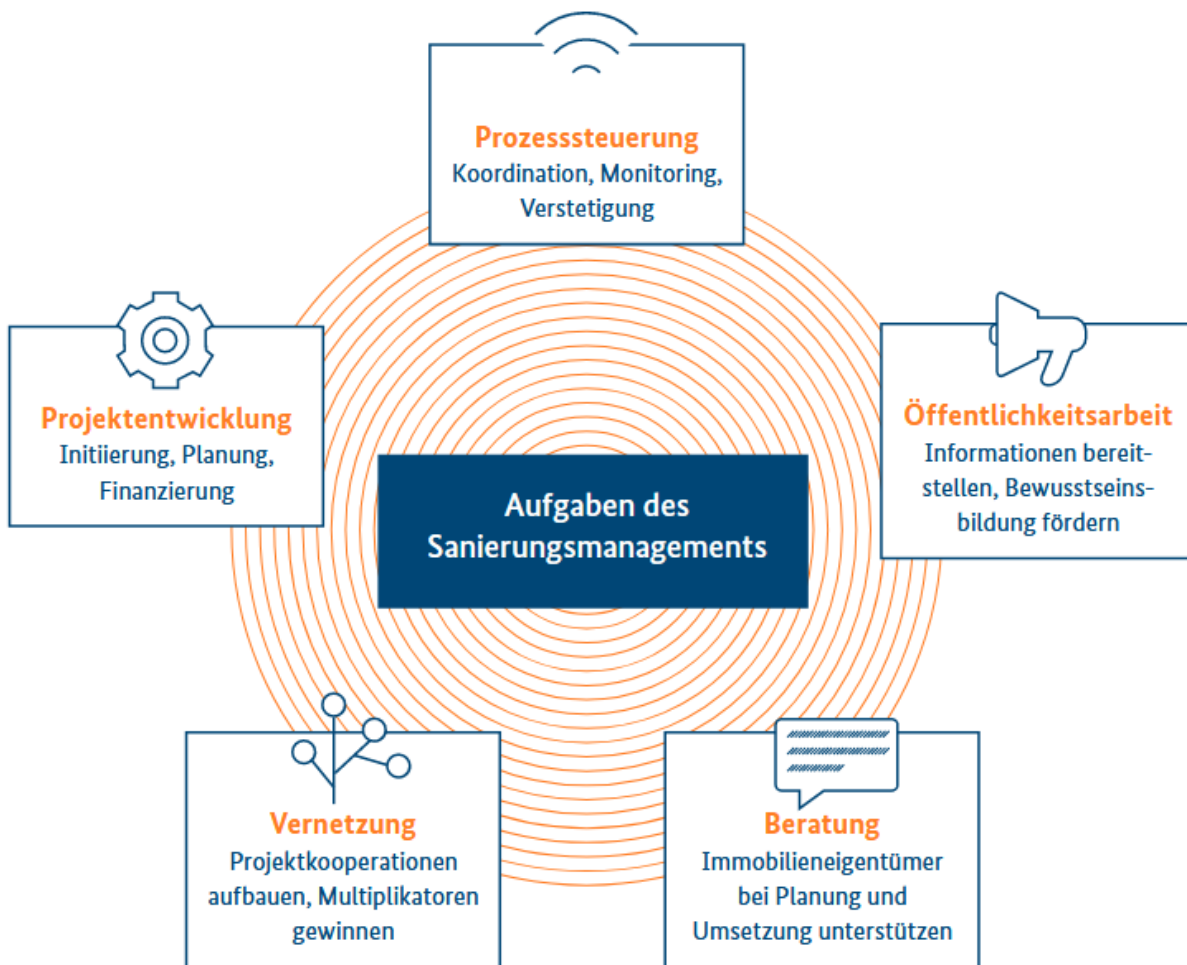


Abbildung 1: Aufgaben des Sanierungsmanagements, aus: BBSR (2022): Energetische Stadtsanierung in der Praxis V, S. 4

Eine Handreichung des Bundes formuliert folgende „gute Voraussetzungen [...]:

- hoher Anteil an selbst genutztem privatem Eigentum,
- schlechter energetischer Ausgangszustand der Gebäude (hohe CO<sub>2</sub>-Emissionen und hoher Energieverbrauch) zeichnet sich als städtebaulicher Missstand ab,
- dominierende Baualtersgruppen vor erster Wärmeschutzverordnung im Jahr 1977,
- hinreichende finanzielle Leistungsfähigkeit der Eigentümerinnen und Eigentümer,
- geringe Anzahl von Einwohnerinnen und Einwohnern, die nicht von steuerlicher Abschreibung profitieren (z. B. Studierende, Rentner, Geringverdienende, Transferleistungsempfänger),
- Stadtquartier im sich vollziehenden oder absehbaren Generationenwechsel“

(Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (Hg.) (2019): Quartierskonzepte als erster Schritt zur Ausweisung von Sanierungsgebieten. Finanzielle Anreize für private Hauseigentümer erschließen. Arbeitshilfe für die Praxis. Begleitforschung Energetische Stadtsanierung. Berlin/Bonn, S. 6).

Die zitierte Arbeitshilfe empfiehlt die Ausweisung städtebaulicher Sanierungsgebiete nach § 136 BauGB bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen als zusätzlichen Baustein eines umfassenden Quartiersentwicklungsprozesses der Energetischen Stadtsanierung. Vorgeschaltet sind hier i.d.R. eine umfassende Bestandsuntersuchung und die Erstellung eines Energetischen Quartierskonzepts.

Abb. 1 gibt einen Hinweis auf die vielfältigen Aufgaben des Sanierungsmanagements, an die eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme anschließen könnte. Den Kontext (im Sinne notwendiger vorbereitender Untersuchungen) bildet dabei das KfW-Programm 432 „Energetische Stadtsanierung – Klimaschutz und Klimaanpassung im Quartier“ des Bundes.

Die Stadt Münster hat im Rahmen eines Grobscreenings Bestandsquartiere identifiziert und genauer untersucht, die sich für eine energetische Sanierung im Rahmen des genannten Programms eignen. Der Rat der Stadt hat auf Basis von [V/0314/2023](#) am 20.09.2023 nahezu einstimmig die Bereitstellung von Eigenanteilen und eine Bewerbung um Fördermittel des Programms KfW 432 beschlossen.

Hier wäre in einem nächsten Schritt bei Aufnahme der Quartiersentwicklungsprozesse in der vorgesehenen Priorisierung zu prüfen, ob günstige Voraussetzungen vorliegen, diese mit Sanierungssatzungen zu unterstützen. Die aktuelle Situation ist jedoch, wie auch den Medien zu entnehmen war, dass das Bundesförderprogramm vor dem Hintergrund des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 15.11.2023 vorläufig ausgesetzt wurde, Anträge sind derzeit nicht möglich.

Vor diesem Hintergrund einer vorübergehend nicht zur Verfügung stehenden finanziellen Unterstützung für eine wesentliche Komponente der vorbereitenden Untersuchungen hat die Verwaltung geprüft, ob alternativ im Rahmen der laufenden großen städtebaulichen Entwicklungsvorhaben im Bestand, insbesondere der Konversionsvorhaben, ein Zusatznutzen durch die Ausweisung eines Sanierungsgebietes zu erzielen wäre. Das ist nicht der Fall.

## V. Fazit

Die „energetische Sanierungssatzung“ ist ein geeignetes planerisches Instrument, das die Stadt Münster bei Vorliegen guter Erfolgsbedingungen im Quartier unterstützend einsetzen könnte. Sie beobachtet und prüft weiter fortlaufend Fördermöglichkeiten für die Grundfinanzierung umfassender Prozesse der energetischen Quartierssanierung. Dazu wird bei Vorliegen der gesetzlichen Rahmenbedingungen und gleichzeitig einer geeigneten Fördermittelkulisse ein Beschlussvorschlag vorgelegt.

i.V.

gez.  
Robin Denstorff  
Stadtbaurat

## Anlagen:

- Anlage 1 | Gutachten GGSC „Einsatz der städtebaulichen Sanierungssatzung nach §§ 136 ff. BauGB als Instrument der energetischen Quartierssanierung in Münster“
- Anlage 2 | Protokoll zum Arbeitskreis Wohnen in Münster vom 24.10.2024 (Auszug)