# Gründe für den Einsatzeiner städtebaulichen Sanierung als Instrument für Klimaschutz und bessere energetische Beschaffenheit

Die folgende Erläuterung ist in wesentlichen Teilen dem [Rechtsgutachten](https://www.stadt-muenster.de/sessionnet/sessionnetbi/vo0050.php?__kvonr=2004053542) von Gaßner, Groth, Siederer & Coll. (2023) im Auftrag der Stadt Münster entnommen.

## Grundlagenermittlung zur Feststellung eines städtebaulichen Missstandes

Die Notwendigkeit für eine Sanierung besteht aufgrund städtebaulicher Missstände nach § 136 Absatz 2 BauGB. Diese können aus folgenden Gründen vorliegen:

1. **Substanzschwäche:** Hier ist die Bewertung der baulichen Beschaffenheit der Gebäude und im Besonderen die energetische Beschaffenheit (Gebäudedämmung sowie sommerlicher Wärmeschutz) und die Gesamtenergieeffizienz der vorhandenen Bebauung und der Versorgungseinrichtungen des Gebiets (Wie wird das Gebiet mit Energie versorgt?) erforderlich. Hierbei gelten Standards des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) (letzte Fassung gültig seit 1. Januar 2024) als Bewertungsgrundlage. Im GEG sind (Stand: Mai 2025) folgende energetische Nachrüstungen für Bestandsgebäude festgelegt:
   * 1. Austauschpflicht von Heizkesseln, die älter als 30 Jahre sind, sofern diese weder Brennwert- noch Niedertemperaturkessel sind und sofern diese nicht ein Ein- oder Zweifamilienhaus mit Wärme versorgen, das bereits vor dem Jahr 2002 von den Eigentümern und Eigentümerinnen selbst bewohnt wurde.
     2. Heizungs- und Warmwasserleitungen in unbeheizten Bereichen müssen gedämmt werden.
     3. Die obersten Geschossdecken zu unbeheizten Dachräumen müssen nachträglich gedämmt werden.

* Darüber hinaus gibt es bestimmte Bauteilanforderungen, wenn eine Modernisierung durchgeführt wird. Wird beispielsweise die Fassade gestrichen oder werden Fenster getauscht, dürfen die neuen Bauteile bestimmte Wärmedurchgangskoeffizienten (U-Wert) nicht überschreiten. Neu ist im GEG zudem, dass neue Heizungen künftig zu mindestens 65 Prozent mit erneuerbaren Energien betrieben werden müssen.
* Bestandsgebäude, die die genannten Anforderungen (Bauteil-U-Werte, Kesselalter, Dämmung von Versorgungsleitungen, ausschließlich fossile Energieträger und so weiter) nicht einhalten, stellen eine Substanzschwäche im Sinne der energetischen Beschaffenheit dar. Diese Bewertung kann unabhängig davon erfolgen, ob eine Sanierungsverpflichtung nach GEG greift (zum Beispiel durch Arbeiten an der Fassade) oder nicht.
  1. **Funktionsschwäche:** Diese liegt vor, wenn der ruhende und fließende Verkehr nicht funktionieren und wenn die Ausstattung und Vernetzung im Gebiet mit Grün- und Freiflächen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung nicht ausreichen. Es kann also notwendig sein, Grundlagen für den fließenden und ruhenden Verkehr sowie für die Grün- und Freiflächen im Gebiet zu erörtern.

## Beispiele für Erhebungsmethoden und Begründungen der Substanzschwäche im Rahmen der vorbereitenden Untersuchung

* Die energetische Beschaffenheit einzelner Gebäude und/oder von Gebäudeensembles weist augenscheinlich ein Defizit auf. Sanierungsbedürftige Gebäude müssen an die aktuellen Vorschriften und gesetzlichen Vorgaben angepasst werden. Dies wurde durch Ortsbegehungen und durch eine äußerliche Bestandsaufnahme mit Blick auf Zustand von Fassadendämmung und Fensterqualität festgestellt. Auch konstruktive Mängel sind von Bedeutung, zum Beispiel Risse, Feuchtigkeit, Putzschäden, Schäden an Dach oder Fenstern.
* Bei der im Rahmen der vorbereitenden Untersuchung durchgeführten Befragung der Eigentümer und Eigentümerinnen im Gebiet wurde festgestellt, dass diese überwiegend Sanierungs- und Modernisierungsbedarfe aus energetischer Sicht sehen. Dies kann zum Beispiel durch die Abfrage von Nebenkosten erfolgen.
* Durch das Heranziehen von Daten aus der kommunalen Wärmeplanung können Gebäude und/oder Gebäudeensembles mit energetischen Missständen identifiziert werden, beispielsweise durch die Wärmedichte bezogen auf die Bebauungsstruktur oder durch spezifische Wärmeverbräuche pro Quadratmeter Nutzfläche. Diese Daten können ergänzend zur Bewertung der Bausubstanz und der energetischen Beschaffenheit herangezogen werden.

## Ziele der Sanierung

Im Rahmen der vorbereitenden Untersuchung müssen auch Ziele und der Zweck der Sanierung festgehalten und dokumentiert werden. Die Sanierungsziele orientieren sich an der Zustandsbeschreibung der städtebaulichen Missstände. Die Ziele müssen so konkret sein, dass der Nachweis zur Erforderlichkeit der Sanierung geführt werden kann. Der Abschlussbericht sollte allgemeine klimabezogene Defizite aufzeigen, die durch die Sanierungsmaßnahme behoben werden sollen. Es muss nachvollziehbar sein, dass die Sanierung diese Ziele unterstützt. Im Verlauf der Sanierung müssen diese Ziele weiter konkretisiert werden, zum Beispiel hinsichtlich der Wärmedurchgangskoeffizienten der Gebäudehüllen, der Art der Wärmeversorgung und der Menge an erzeugtem Photovoltaik-Strom.

## Beschluss und Durchführung der Sanierung

Mit dem Beschluss einer Sanierungssatzung gemäß § 142 BauGB wird ein bestimmter Teil des Gemeindegebietes als Sanierungsgebiet festgelegt. Dieser Beschluss basiert auf vorbereitenden Untersuchungen, die den Sanierungsbedarf analysieren und Sanierungsziele definieren. Die Sanierungssatzung stellt sicher, dass Maßnahmen zur Aufwertung des Gebiets rechtlich verbindlich werden und unter kommunaler Steuerung durchgeführt werden können.

Die Durchführung der Sanierung erfolgt in einem abgestimmten Planungs- und Umsetzungsprozess. Dazu gehören die Konkretisierung der Sanierungsziele, die Beteiligung der betroffenen Eigentümer und Eigentümerinnen und Anwohnenden sowie die Koordinierung von Fördermitteln und Investitionen in Form einer Kosten- und Finanzierungsübersicht. Ein besonderer Fokus in der Durchführung kann auf der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen liegen, um mittelfristig zur Reduzierung von CO₂-Emissionen beizutragen. Beispielsweise können energetische Sanierungen an den Gebäuden, der Ausbau erneuerbarer Energien oder eine klimaneutrale Wärmeversorgung gezielt in den Sanierungsprozess integriert werden.

Die Kommune hat bei der Sanierung die Aufgabe, die Rahmenbedingungen für die Bauprojekte der Eigentümer und Eigentümerinnen zu schaffen, etwa durch rechtliche Regelungen und Planungen. Grundsätzlich sind die Eigentümer und Eigentümerinnen selbst für die Umsetzung der baulichen Maßnahmen verantwortlich. Allerdings trägt die Kommune eine Gesamtverantwortung für die erfolgreiche Durchführung der Sanierung. Deshalb ist sie verpflichtet, bestimmte Bauprojekte selbst umzusetzen, insbesondere wenn es um öffentliche Einrichtungen wie Schulen, Straßen, Parks und Erholungsflächen geht oder wenn Eigentümer und Eigentümerinnen die nötigen Maßnahmen nicht eigenständig umsetzen können.

Seit der Klimaschutz-Novelle 2011 im BauGB sind auch Maßnahmen zur umweltfreundlichen Energieversorgung ausdrücklich Teil der Sanierung. Dazu gehören zum Beispiel der Bau von Solaranlagen, Wärmenetzen oder Speichersystemen für erneuerbare Energien. Diese Maßnahmen sind im Rahmen der Städtebauförderung (vergleiche §§ 164a, 148 BauGB) förderfähig und sollen helfen, Sanierungsgebiete nachhaltiger zu gestalten, etwa durch bessere Energieeffizienz von Gebäuden oder klimafreundliche Versorgungssysteme. Besonders in Gebieten mit energetisch veralteter Bausubstanz sind solche Maßnahmen wichtig, um langfristig den Energieverbrauch und CO₂-Ausstoß zu reduzieren.

## Durchsetzung und Sicherung der Sanierungsziele

Die Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen erfordert rechtliche Steuerungsinstrumente, um die Ziele wirksam durchzusetzen. Ein zentrales Element ist der sanierungsrechtliche Genehmigungsvorbehalt gemäß § 144 BauGB. Bestimmte Vorhaben innerhalb eines Sanierungsgebiets unterliegen einer Genehmigungspflicht, darunter Neubauten, Umbauten und Abrisse, Nutzungsänderungen und die Veräußerung von Grundstücken. Der Genehmigungsvorbehalt stellt sicher, dass bauliche und strukturelle Veränderungen mit den Sanierungszielen übereinstimmen. Mit dem Genehmigungsvorbehalt könnte beispielsweise ein Dachgeschossausbau so gesteuert werden, dass dieser die Installation von Photovoltaik-Anlagen (PV-Anlagen) auf den Dachflächen ermöglicht, sofern die Nutzung von erneuerbaren Energien auf Dachflächen ein Sanierungsziel ist.

Darüber hinaus kann die Kommune gemäß § 177 BauGB Eigentümer und Eigentümerinnen verpflichten, ihre Gebäude instand zu setzen oder zu modernisieren. Dieses Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot dient der Verbesserung der Wohnverhältnisse und kann im Sinne des Klimaschutzes etwa auch der Energieeffizienzsteigerung des Gebäudes dienen. Modernisierungs‐ und Instandsetzungsmaßnahmen sind als Baumaßnahmen über die Städtebauförderung förderfähig.

Ein weiteres wichtiges Instrument ist das sanierungsrechtliche Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB. Die Kommune hat innerhalb des Sanierungsgebiets das Recht, Grundstücke vorrangig zu erwerben, um die städtebauliche Sanierungsmaßnahme zu sichern. Dadurch kann sie verhindern, dass Grundstücke entgegen den Sanierungszielen genutzt werden. Dieses Instrument kann genutzt werden, um etwa Flächen gezielt für eine klimaneutrale Wärmeversorgung zu kaufen.

## Förderung und Steuervergünstigungen

Zur Finanzierung der Sanierung stehen verschiedene Förderinstrumente und steuerliche Anreize zur Verfügung. Die städtebauliche Erneuerung wird durch Bundes- und Landesmittel gefördert ([siehe Homepage der Städtebauförderung](https://www.staedtebaufoerderung.info/) des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen BMWSB). Förderprogramme wie „Sozialer Zusammenhalt“ oder „Lebendige Zentren“ unterstützen die Modernisierung von Wohn- und Geschäftsgebäuden, die Verbesserung der Infrastruktur sowie die Gestaltung des öffentlichen Raums. Ein besonderer Fokus liegt auf Programmen zur Förderung des Klimaschutzes, etwa zur energetischen Gebäudesanierung, zur Nutzung erneuerbarer Energien oder zur Begrünung von Dach- und Fassadenflächen. Kommunen können Fördermittel beantragen, um private und öffentliche Investitionen anzustoßen.

Zusätzlich profitieren Eigentümer und Eigentümerinnen von Immobilien in Sanierungsgebieten von steuerlichen Vergünstigungen nach § 7h, § 10f und § 11a Einkommensteuergesetz (EStG). Dazu gehören erhöhte Abschreibungen für Modernisierungsmaßnahmen, Steuerermäßigungen für Erhaltungsaufwand sowie Sonderabschreibungen für Investitionen in den Bestand. Maßnahmen zur energetischen Sanierung, zur Verbesserung der Gebäudedämmung und zur Nutzung erneuerbarer Energien können steuerlich besonders gefördert werden. Diese Anreize sollen private Investitionen in die Sanierung fördern sowie zur Attraktivität und Nachhaltigkeit der Gebiete beitragen.

## Impressum

Herausgeber: Agentur für kommunalen Klimaschutz  
am Deutschen Institut für Urbanistik gGmbH (Difu), Zimmerstr. 13-15, 10969 Berlin,  
im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

Die Ausarbeitungen zu dieser Veröffentlichung sind in Zusammenarbeit mit dem Institut für Energie- und Umweltforschung (ifeu) entstanden.

Alle Rechte vorbehalten. November 2025.

Diese Veröffentlichung wird kostenlos zum Download angeboten und ist nicht für den Verkauf bestimmt.

