

Synthetisches Ergebnispapier mit Handlungsempfehlungen zum

Workshop

„Neue Wohn- und Raumkonzepte. Wohnraum- und Flächennutzung im Zeichen von Energiewende und Klimaschutz“, Berlin, 16.3.2017

**im Rahmen des Projektes
Ideenwerkstatt Klimaschutz und Energiewende-
FKZ UM16 43 210 0“**

Auftraggeber:

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

Auftragnehmer:

IZES gGmbH

Projektpartner:

IZES gGmbH

Altenkesseler Str. 17
66115 Saarbrücken
Tel.: 0681-9762-840
droeschel@izes.de

Arepo consult

Albrechtstraße 22
10117 Berlin
Tel: 030/ 220 124 48

Autorinnen:

Barbara Dröschel, Eva Hauser (IZES),
unter Mitarbeit von Benjamin Zeck (IZES).

Saarbrücken, den 20.07.2017

Im Rahmen des Projekts „Ideenwerkstatt Klimaschutz und Energiewende - Synergien und Wechselwirkungen zwischen Klimaschutz- und Energiewendezielen sowie Entwicklungen und Trends in Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft“ werden fünf thematische Workshops organisiert, in denen mögliche Potenziale für die Vernetzung und Synergieschöpfung mit anderen wirtschaftlichen und/oder gesellschaftlichen Trends und Themenfeldern diskutiert werden.

Im Rahmen des ersten durchgeführten Workshops zum Thema „Wohnraum- und Flächennutzung im Zeichen von Energiewende und Klimaschutz“ fiel auf, dass mehrere Themen in allen Arbeitsgruppen als grundlegend zur Erreichung von Flächen- und Energieeffizienz erachtet werden. Dabei handelt es sich um das Thema Mobilität und um die Entwicklung partizipativer Konzepte zum besseren kommunalen Flächenmanagement. Als Querschnittsthema in Verbindung mit den beiden vorgenannten wird das KfW-Programm 432 „Energetische Stadtsanierung“ identifiziert, weswegen hier auch aus dem Workshop resultierende Anregungen für dessen mögliche Weiterentwicklung skizziert werden. Da vor allem in Kommunen, die von Abwanderung geprägt sind, Leerstände und deren Management eine bedeutende Rolle spielen, werden auch diese im vorliegenden Ergebnispapier dieses Workshops betrachtet. Die abgeleiteten Handlungsempfehlungen richten sich an das BMUB, das für die inhaltliche Steuerung der hier prominenten Förderprogramme zur Gebäudeeffizienz sowie der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) verantwortlich ist.

1. Mobilitätskonzepte/ Infrastruktur

Im Rahmen von Quartierssanierungen und von Neubauten sollten Mobilitätskonzepte im Sinne eines robusten Angebots von Alternativen zum motorisierten Individualverkehr und deren Umsetzung von vornherein eine wichtige Rolle spielen. Daneben muss der Zugang zu einer weiteren Infrastruktur wie z.B. Geschäfte, Ärzte, Schulen, Kitas usw., die v.a. in ländlicheren Regionen nicht immer vorhanden sind, gewährleistet sein. Im Zuge von Sanierungen und städtebaulichen Maßnahmen müssen diese integriert werden. Hier sind die betroffenen Kommunen gefragt, ein einfach wahrnehmbares Angebot dieser Infrastruktur (im Sinne einer erweiterten Daseinsvorsorge) z.B. in Zusammenarbeit mit Wohnungsbaugesellschaften oder durch Neugründung von Stiftungen, Genossenschaften oder Vereinen sicher zu stellen.

Die Schaffung hinreichender Mobilitätsangebote als Alternative zum Privat-PKW kann im Rahmen von Quartiers- oder Klimaschutzkonzepten erstellt oder in Neubaukonzepte integriert werden. Das Engagement größerer Akteure wie Wohnungsbaugesellschaften oder Genossenschaften kann zusätzlich eine Hebelwirkung (größere Nachfrage, Skaleneffekte) sogar neue Märkte für umweltfreundliche Mobilität schaffen. Auf der Basis eines Gesamtkonzepts entsteht z.B. im Münchner Domagapark eine Mobilitätsstation für unterschiedliche Bewegungsbedürfnisse. Vom E-Bike über ein Elektro-Lastenfahrrad, einen E-Roller bis hin zum konventionellen Carsharing-PKW ist hier für

die Erfüllung vieler Mobilitätsbedürfnisse gesorgt. Die Erbauer und Betreiber der Siedlung Domagpark arbeiten dabei u.a. mit der Münchner Gesellschaft STATTAUTO zusammen. Auch die Anbindung an den ÖPNV der Stadt München ist sichergestellt.¹

Im ländlichen Raum sind innovative und nachhaltige Mobilitätsprojekte und –konzepte noch seltener als in Städten anzutreffen. Diese können im Rahmen des KfW-Programms 432 oder/und im Rahmen von Klimaschutzteilkonzepten über die NKI gefördert und umgesetzt werden. Damit existieren bereits zwei Förderprogramme, die ein starker Hebel für nachhaltige Mobilitäts- und Infrastrukturkonzepte auch in ländlichen Gebieten sein können. Denn durch die breit angelegte Förderausrichtung der Programme und deren Zentrierung auf Energie- und CO₂-Einsparungen, können städtebauliche, denkmalpflegerische, baukulturelle, wohnungswirtschaftliche, demografische und soziale Aspekte sowie Klimaschutzaspekte bearbeitet werden. Was derzeit jedoch noch weitgehend fehlt, ist die Zusammenführung und Bündelung von Aktivitäten aus diesen Förderprogrammen, um so Synergieeffekte zwischen der Bereitstellung von Mobilität und energetischer Sanierung zu generieren. Für ein koordiniertes und gesamtstrategisches Vorgehen bedarf es einer gezielt hierfür verantwortlichen Person.

In diese beiden Programme könnten neben Mobilitätsaspekten auch Infrastrukturverbesserungen in Quartiers- und Klimaschutzkonzepten aufgenommen werden. Dabei ist die Nahversorgung der Landbevölkerung ein wichtiger Aspekt, der unmittelbare Auswirkungen auf das Mobilitätsverhalten der betroffenen Bevölkerung hat. Zumindest was die Bedürfnisse des täglichen Lebens betrifft, gibt es hier bereits Ansätze, die oft über bürgerschaftliches Engagement sichergestellt werden. So wurde z.B. in der Tübinger Fußgängerzone der „Löwen-Laden“ im ehemaligen Kino „Löwen“ auf Initiative von Tübinger BürgerInnen als Genossenschaftsprojekt gestartet, nachdem einer der beiden ortsansässigen Discounter schloss und damit ein Teil der Nahversorgung verloren ging. Nun soll zunächst fünf Jahre lang erprobt werden, ob der Laden sich trägt.² Mittlerweile gibt es ein Dorfladen-Netzwerk, das die bestehenden Aktivitäten auch auf dem Land und für ganz Deutschland zusammenfasst.³

Die Begleitforschung zum KfW-Programm 432 zeigt, dass von den untersuchten 63 Pilotprojekten die meisten in städtischen oder teilweise städtischen Regionen angesiedelt sind. Nur drei Projekte setzen Schwerpunkte bei der Mobilitätsentwicklung, die Entwicklung sonstiger Infrastrukturmaßnahmen stellt keinen Schwerpunkt dar.⁴

Handlungsempfehlungen

- Stärkere Verankerung von Mobilität in Verbindung mit Nahversorgung innerhalb von Quartierskonzepten im KfW-Programm
- Förderung eines Mobilitätsmanagers analog zum Sanierungs- oder Klimaschutzmanager

¹ <https://www.domagpark.de/files/domagk/dokumente/bereich-mobilitaet/2016-05-20-Broschuere-Mobilitaet-Domagpark.pdf>, Abruf am 25.4.2017

² S. Artikel in der Südwest Presse vom 26.6.2016: <http://www.swp.de/ulm/nachrichten/suedwestumschau/wie-genossenschaftslaeden-luecken-in-der-nahversorgung-schliessen-9435806.html>, Abruf am 25.4.2017

³ <http://dorfladen-netzwerk.de/>, Abruf am 25.4.2017

⁴ Über die Homepage der Begleitforschung kann man Schwerpunktthemen der untersuchten Quartierskonzepte auswählen: <http://www.energetische-stadtsanierung.info/pilotprojekte/#contrib-list>, Abruf am 26.4.2017

- Stärkere Ausrichtung an ländlichen Strukturen, Etablierung von best practices
- Schaffung eines neuen Förderprogramms „Quartierssanierung und klimafreundliche Infrastruktur“ und dieses dann verstärkt auf nachhaltige Mobilität, Nahversorgung und ländliche Gebiete ausrichten
- Neue oder erweiterte Förderprogramme sollten mit bestehenden kumulierbar und kompatibel sein.
- Verzahnung mit NKI-Projekten

2. Entwicklung partizipativer Konzepte im Rahmen von Quartierssanierungen

Die Notwendigkeit, partizipative Konzepte zu entwickeln und umzusetzen, die vor allem im Falle von Sanierungen von Quartieren möglichst viele betroffene Akteure einbinden, wurde im Verlauf des Workshops in allen fünf Arbeitsgruppen thematisiert. Die frühzeitige Beteiligung aller wichtigen Akteure, vor allem der EigentümerInnen, die bereits im Quartier leben bzw. nach der Sanierung neu hinzukommen werden, wurde als wichtige Maßnahme zur Erhöhung der energetischen Sanierungsaktivitäten, zur Bekämpfung von Leerständen oder auch zur Verringerung der Bebauung im Außenbereich usw. angesehen. Vor allem in Sanierungsgebieten nach dem BauGB kommen diese Beteiligungsmodelle zum Einsatz und werden im Rahmen des KfW-Programms 432 „Energetische Stadtsanierung“ gefördert.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen und die Beteiligung der hiervon Betroffenen sind im Besonderen Städtebaurecht des Baugesetzbuchs (BauBG) geregelt (§§ 136 – 164b BauGB). Danach muss für ein Sanierungsgebiet seitens der Gemeinde eine Satzung aufgestellt werden, die auch die Durchführung von Sanierungen im vereinfachten Verfahren vorsehen kann (§ 142 BauGB). Dabei können die betroffenen GebäudeeigentümerInnen von bestimmten Genehmigungspflichten entbunden werden.

Im Jahr 2011 wurde das KfW-Programm „Energetische Stadtsanierung“ seitens des BMUB aufgelegt. Über dieses Programm können Konzepte zur energetischen Sanierung von Quartieren und sog. Sanierungsmanager finanziert werden⁵. Während der im Jahr 2017 abgeschlossenen Begleitforschung wurden insgesamt 63 geförderte Projekte untersucht. Als wichtigstes Ergebnis ist hervorzuheben, dass energetische Stadtsanierung eine langfristig angelegte Aufgabe ist, die nur gelingen kann, wenn Netzwerke aller relevanten Akteure und BürgerInnen aufgebaut und über die Jahre verstetigt werden⁶. Dazu wurden in den untersuchten Projekten die Grundsteine gelegt.

Die untersuchten Projekte zeigen deutlich den sehr individuellen Umgang mit Akteuren und innovative Herangehensweisen zu Umsetzung und Verstetigung von Bera-

⁵ S. hierzu die Förderkonditionen des Programms: [https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/%C3%96ffentliche-Einrichtungen/Energetische-Stadtsanierung/Finanzierungsangebote/Energetische-Stadtsanierung-Zuschuss-Kommunen-\(432\)/](https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/%C3%96ffentliche-Einrichtungen/Energetische-Stadtsanierung/Finanzierungsangebote/Energetische-Stadtsanierung-Zuschuss-Kommunen-(432)/), Abruf am 25.4.2017

⁶ S. hierzu BMUB, Energetische Stadtsanierung in der Praxis III, S. 30: http://www.energetische-stadtsanierung.info/cms/upload/170410_EnSa_in_Praxis_3_bf_web.pdf, Abruf am 25.4.2017

tungsaktivitäten. Diese „Kreativität“ ist erforderlich, weil die Förderdauer eines Sanierungsmanagers über das KfW-Programm 432 mit drei, höchstens fünf Jahren sehr knapp bemessen ist, gleichwohl die dauerhafte Einbindung der Akteure vor Ort aber ein Garant für erfolgreiche Quartierssanierungen sind.

Auch zeigen die Beispiele, dass die Ausweisung von Sanierungsgebieten durch die Kommunen förderlich für die Einbindung von EigentümerInnen sein kann, da diese dann energetische Sanierungsmaßnahmen steuerlich geltend machen können. Dies und evtl. ein zusätzliches kommunales Förderprogramm erhöht die Bereitschaft von privaten EigentümerInnen, ihre Immobilie energetisch zu sanieren.

Im Rahmen partizipativer Prozesse kann mit kommunalen Wohnungsgesellschaften auch das Thema Wohnungstausch diskutiert werden. Hier geht es darum, Personen den zu ihnen und ihrer Lebenssituation passenden Wohnraum z.B. durch Tauschangebote zur Verfügung zu stellen, um damit Neubau von Wohnraum zu vermeiden: Familien mit Kindern wohnen in größeren Wohnungen. Sobald die Kinder erwachsen sind und ausziehen kann die nun verkleinerte Familie ihre große gegen eine kleinere Wohnung möglichst in der gleichen Wohnanlage tauschen.

Handlungsempfehlungen

Aus den bislang vorliegenden Erkenntnissen aus dem Workshop, aus zwei Telefon-Interviews mit WorkshopteilnehmerInnen und aus der Evaluierung des KfW-Programms 432 lassen sich jedoch auch folgende Verbesserungspotenziale einerseits zur Integration partizipativer Ansätze in Quartierskonzepten und generellen Stärkung dieses Programms ableiten:

- Es sollte eine Systematik für die Berechnung von Energieverbrauch und CO₂-Einsparungen entwickelt werden, z.B. in Anlehnung an die in Klimaschutzkonzepten verwendete Methodik. Dadurch wird eine Vergleichbarkeit und regelmäßige Evaluation der Einsparungen über alle Quartierskonzepte möglich.
- Der Förderzeitraum für Sanierungsmanager sollte generell 5 statt bisher drei Jahre mit einer Verlängerung von 2 Jahren betragen. Dies ist vor allem für die Arbeit des Sanierungsmanagers von Bedeutung.
- Sogar eine Förderung von 10 Jahren wurde vorgeschlagen, um dem langfristigen Charakter von städtebaulichen Maßnahmen Rechnung zu tragen.
- Deutlichere Anreize zur Vermeidung von Bebauung im Außenbereich in Verbindung mit der Entwicklung städtischer Innenbereiche sollten gesetzt werden.
- Die Eigenbeteiligung der Kommunen von derzeit 35% erscheint zu hoch, vor allem unter der Vorgabe, dass die Haushalte vieler Kommunen unter Vorbehalt stehen. Daher sollte die Förderquote erhöht werden.
- Auch die Ausweitung der Möglichkeit zur Kumulierung von Förderprogrammen kann die energetischen Sanierungsaktivitäten in Kommunen steigern.
- Die Rolle des „Kümmers“ sollte stärker gefördert werden. Sanierungsmanager erfüllen diese zwar, sind aber großen zeitlichen Restriktionen unterworfen (Förderdauer drei, max. fünf Jahre). Nach Ablauf der Förderfrist können sie entweder gar nicht oder nur durch kreative Kumulierung von Förderprogrammen weiterbeschäftigt werden.
- Umsetzung von Pilotprojekten zu Wohnungstauschbörsen im Rahmen der NKI.

3. Leerstandskataster

Um die Problematik der Leerstände von Gebäuden in seiner klimapolitischen Dimension anzugehen, wird die Einführung von Leerstandskatastern in Kommunen empfohlen.

Die Notwendigkeit von Leerstandskatastern ergibt sich daraus, dass es für das Gebiet der Bundesrepublik bisher keine systematische Datenerhebung bzgl. des Leerstands von Gebäuden gibt. Dem sinnvoll zu begegnen scheint allein unter Einbeziehung der Kommunen möglich, da die Datenerhebung mehrere Herausforderungen beinhaltet. Neben dem Bedarf an Personal werfen zunächst die Definition und Einteilung des zu erfassenden Leerstands Fragen auf, da Gebäude aus unterschiedlichen Gründen und über unterschiedlich lange Zeiträume leer stehen können. Bei der eigentlichen Erhebung können datenschutzrechtliche Hürden auftreten, da sich ein Großteil der relevanten Gebäude in Privatbesitz befindet. Diesen Schwierigkeiten kann am besten begegnet werden, in dem die Erstellung und Führung der Leerstandskataster den Gemeinden überantwortet wird, die anhand der Einwohnermeldedaten in der Lage sind, die notwendigen Angaben zu generieren und zugleich befugt, diese für einen begründbaren Zweck zu verwenden. Daher sollten Gemeinden für die Arbeit an den Leerstandskatastern gewonnen werden, um die angestrebten Zielsetzungen wirkungsvoll umsetzen zu können. Die Einführung solcher Kataster kann sich durchaus als anschlussfähig erweisen, da Leerstandskataster als Instrument der Stadtentwicklung bereits eine gewisse Verbreitung erfahren.⁷ Außerdem ist die Erhebung von Daten, auch zu Leerständen, im Besonderen Städtebaurecht des Baugesetzbuchs (BauGB) vorgesehen (§138 Auskunftspflicht).

Um sie zugleich als relevantes klimapolitisches Instrument zu etablieren, muss ihr Einsatz verstetigt und mit der kommunalen Bauleit- und Sanierungsplanung verzahnt werden. Das Bestreben von Kommunen, Leerstand vorausschauend zu begegnen, sollte gefördert werden. Gerade im Rahmen eines Eigentümerwechsels sollten Möglichkeiten gegeben sein, Gebäude angepasst an die künftigen Bedürfnisse von NachnutzrInnen und im Sinne des Klimaschutzes zu sanieren. Wichtig ist dabei, den Kommunen den Nutzen aufzuzeigen, den sie für sich selbst generieren können, sowie die Kataster in einer Weise auszugestalten, die sie für die Gemeinden attraktiv machen.

Insbesondere steht zu vermuten, dass kleinere und größere Gemeinden unterschiedlich zu motivieren sind. So wird kleineren Kommunen eher das notwendige Personal fehlen, ein solches Kataster überhaupt zu pflegen. Auch ist damit zu rechnen, dass sich die Leerstandsproblematik strukturell unterschiedlich manifestiert, vor allem im Vergleich eher ländlicher mit städtischen Kommunen, aber auch in strukturschwachen Regionen generell.

⁷ http://www.gll.niedersachsen.de/download/82458/BLK_Praesentation.pdf, Abruf am 26.4.2017

Handlungsempfehlungen

- Die Unterstützung der BürgermeisterInnen für Erstellung und Führung von Leerstandskatastern ist zentral.
- Aus monetärer Sicht kann dies z. B. dadurch erreicht werden, dass die Gewährung von Fördermitteln im Rahmen von städtebaulichen Aktivitäten an die Existenz von Leerstandskatastern gebunden wird.
- Für bestehende Leerstände sind Finanzierungskonzepte zu deren Beseitigung zu konzipieren, z.B. mittels eines Sanierungsfonds (vgl. Projekt REGINE⁸).
- Zuletzt sollten nicht kooperative EigentümerInnen in städtebaulichen Entwicklungsgebieten ggf. enteignet werden (als ultima ratio)
- Als Lenkungsinstrumente zur Minimierung von Leerstand könnte z. B. eine Erhöhung der (Grund)Besteuerung fungieren, bei der höhere Steuern für nicht oder nur während kurzer Zeiträume genutzter Gebäude anfallen.

⁸ <http://www.izes.de/de/projekte/regine-strategie-zur-innenentwicklung-der-orte-einschlie%C3%9Flich-leerstandsproblematik>, Abruf am 26.4.2017