Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
Littenstraße 10 | 10179 Berlin | Tel. +49 (0)30 2061 3250 | info@deutscher-verband.org | www.deutscher-verband.org

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.

Bundesvereinigung der Landes- und Stadtentwicklungsgesellschaften e.V.

KfW-Programm „Energetische Stadtsanierung“ – Herausforderungen und Anforderungen

Gemeinsames Positionspapier der Arbeitsgruppensitzung „Städtebau / Raumordnung“ vom 24.04.2013 in Berlin

Präambel

Der Gebäudebestand kann einen wesentlichen Beitrag zu den Klimaschutz- und Energiezielen von EU und Bundesregierung leisten. Dabei sollte der Fokus aber nicht allein auf den einzelnen Gebäuden liegen. Auch Siedlungsstrukturen, Städtebau und die örtlichen Möglichkeiten zur Gewinnung regenerativer Energien sind ausschlaggebend für die Verringerung des Energieverbrauchs und die Schaffung einer CO_2-armen Energieversorgung. Eine entscheidende Handlungsebene für mehr Energieeffizienz ist das Quartier. Hier lassen sich Modernisierungsinvestitionen für die verschiedenen Gebäude anstoßen und bündeln. Lokale Energieversorgungsnetze können energetisch saniert, Versorgungsstrukturen angepasst, nachbarschaftliche Ressourcen wie Abwärme genutzt und Verbraucherverhalten beeinflusst werden.

Die große Herausforderung besteht dabei in der komplexen Konstellation von Gebäude- und Infrastrukturen, Eigentümern, Mietern und Energieversorgern. Lösungen sind gefragt, die gleichzeitig eine hohe Energieeffizienz und CO_2-Einsparung erreichen, wirtschaftlich und sozialverträglich sind sowie baukulturelle Qualitäten berücksichtigen – Zielsetzungen, die nicht immer im Einklang stehen. Darüber hinaus gibt es sowohl (bau)technische Grenzen als auch planerische und organisatorische Hemmnisse. Gerade die Verbindung der Gebäudemodernisierung mit effizienten Wärmeversorgungssystemen ist komplex. Zudem befinden sich Betreiber- und Geschäftsmodelle für dezentrale Energieerzeugung erst in der Entwicklung.

Ausgangspunkt bildet eine Bestands- und Potenzialanalyse des Quartiers, wozu umfangreiche Daten zum Zustand von Gebäude und deren Heizungssystemen zu erheben sind. Gebäudeeigentümer und Bewohner müssen in die Quartiersprozesse eingebunden werden. Denn deren Bereitschaft zu Investitionen und Mitwirkung ist elementar. Insbesondere bei gemischten Eigentümerstrukturen spielt hierfür ein Sanierungsmanager eine wichtige Rolle. Er informiert über Vorteile energetischer Maßnahmen und vermittelt Finanzierung und Förderung. Helfen können die Bildung von Eigentümerstandortgemeinschaften oder der Anschluss an Wärmenetze.

Aufgrund der Interessenvielfalt kommt der Kommune und hier vor allem den Ämtern für Stadtplanung und Stadtentwicklung eine zentrale Funktion bei der Initiierung und Koordination der energetischen Sanierung zu. Wichtig ist auch die kompetente Unterstützung durch ein Sanierungsmanagement. Dieses sollte planerisch-städtebauliche Erfahrungen sowie energie- und ingenieurtechnisches Know-how haben und auch Prozesssteuerung, Fördermittelberatung und -management. Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung leisten können.

Das KfW-Programm „Energetische Stadtsanierung“ unterstützt Kommunen seit Ende 2011 bei integrierten energetischen Quartierskonzepten. So können die Erstellung der Konzepte und deren Umsetzung durch einen Sanierungsmanager gefördert werden. Bis Mitte 2013 wurden 225 Mittelzusagen mit einem Fördervolumen von rund zehn Millionen Euro erteilt. Diese Zahlen belegen das große Interesse der Kommunen sowie den hohen Bedarf an Unterstützung. Die Förderung erreicht vielfältige Akteure und verschiedene Quartierstypen von ländlichen Siedlungen über Großwohnsiedlungen bis hin zu historischen Altstädten.

Der Deutsche Verband hat sich in seiner Arbeitsgruppe Städtebau/Raumordnung gemeinsam mit der Bundesvereinigung der Landesentwicklungsgesellschaften mit der Programmumsetzung befasst und gibt konkrete Empfehlungen gegeben, wie

- das KfW-Programms noch wirksamer wird,
- stärker mit weiteren Förderinstrumenten von Bund und Ländern verknüpft wird,
- die künftigen Möglichkeiten der Europäischen Strukturfonds ergänzend genutzt werden und
- die Förderung verstetigt werden sollte.

1) Empfehlungen zur weiteren Verbesserung der Wirksamkeit des KfW-Programms

Nach der mehr als einjährigen Programmlaufzeit leistet das KfW-Programm einen wertvollen Beitrag, um die genannten Herausforderungen vor Ort zu bewältigen. Um die Wirksamkeit weiter zu erhöhen und eine noch breitere Anwendung zu erreichen, wird empfohlen:

<u>Bund:</u>

- Die ganzheitliche Betrachtung des Stadtteils ist eine komplexe und zeitaufwendige Aufgabe. In manchen Quartieren ist der **für die Konzepterstellung angesetzte Zeitrahmen** von einem Jahr sehr knapp. Die Programmvorschriften sollten so flexibel ausgestaltet und angewandt werden, dass die Konzepterstellung auch bis zu 24 Monate dauern kann.
- Ebenfalls erweist sich die bisherige **zweijährige Umsetzungsphase** und Förderung des Sanierungsmanagers zu kurz, um den Dialog der verschiedenen Akteure sowie eine dauerhafte energetische Modernisierungsoffensive zu etablieren. Deshalb ist es sehr zu begrüßen, dass der Sanierungsmanager nun für drei Jahre gefördert werden kann und die Fördersumme von 120.000 auf 150.000 Euro erhöht wurde. Ähnlich wie für städtebauliche Sanierungen sind langfristige Prozesse notwendig. Da eine KfW-Förderung über sehr lange Zeiträume problematisch sein dürfte, gilt es insbesondere auch Wege aufzuzeigen, wie nach der Anschubphase durch das KfW-Programm eine kontinuierliche professionelle Begleitung der energetischen Quartierssanierung gewährleistet werden kann.
- Angesichts der angespannten Haushaltslage haben viele Kommunen **Schwierigkeiten den Eigenanteil von 35 % zu erbringen**. Die Möglichkeiten durch andere Fördermittel, insbesondere aus Länderprogrammen, den Eigenanteil auf bis zu 5 % zu verringern und den Rest durch Eigenleistung der Kommune zu erbringen, wird ausdrücklich begrüßt.
- Vielfach bestehen Finanzierungsschwierigkeiten, da die Förderung erst zum Ende des Bearbeitungszeitraums ausgezahlt wird und **Kommunen vorfinanzieren** müssen. Deshalb sollte eine Vorfinanzierung über die Auszahlung von Tranchen gewährt werden. Die Begleitforschung sollte zusammen mit BMVBS und KfW hierfür praktikable Lösungen entwickeln.
- Die **Hürden bei der Antragsstellung** sollten möglichst gering sein und Bundesländer, Verbände, Stadtentwicklungsgesellschaften können Kommunen hierfür wichtige Informationen,

Unterstützung und Hilfestellung anbieten. Wichtig ist dabei, dass eine interdisziplinäre Beratung erfolgt.

- Für eine noch bessere **Informationsverbreitung und Beratung** von Kommunen benötigen insbesondere Landesbehörden bessere Programminformationen sowie genauere Hinweise, auf welcher Grundlage geeignete Programmgebiete ausgewählt werden.
- Bei der **Prüfung und Genehmigung** der Förderung sollte besonders auf die Eignung der ausgewählten Gebiete und die notwendige **interdisziplinäre Qualifikation des Sanierungsmanagements** geachtet werden. Vor allem die Anforderungen an das Sanierungsmanagement müssen so ausgestaltet sein, dass die komplexen, gebäudebezogenen, energietechnischen und städtebaulichen Aufgaben sowie die Management- und Steuerungsaufgaben kompetent geleistet werden können. Hier sollte neben energietechnischen Qualifikationen insbesondere auch städtebaulich-planerische Expertise gleichwertig gewichtet werden. Entsprechend sollte geprüft werden, inwieweit aus den Umsetzungserfahrungen auch die Kriterien für die Gebietsauswahl und die Anforderungsprofile für die Projektbeteiligten weiter zu spezifizieren sind.
- Eine zentrale Voraussetzung für die Gewährung der Förderung sollte sein, dass die **Steuerung der Maßnahmen durch die Kommune** erfolgt und hier insbesondere die für Stadtentwicklung und Stadtplanung zuständigen Stellen eine zentrale Rolle spielen.

<u>Bundesländer:</u>

- Die Bundesländer sollten das KfW-Programm auch über die Pilotprojekte hinaus aktiv begleiten und ihre Kommunen informieren, beraten und bei der Antragstellung und Umsetzung unterstützen. Hierfür sollten weitere Informations- und Austauschveranstaltungen organisiert werden.
- Um den Eigenanteil für Kommunen mit Haushaltsengpässen so gering wie möglich zu halten, sollten noch mehr Bundesländer ihre Kommunen mit entsprechender Ko-Finanzierung unterstützen.

<u>Begleitforschung und Transfer</u>

- Wichtig sind ein gutes **Monitoring, Begleitforschung, Ergebnissicherung sowie Transfer von Wissen** an weitere Kommunen sowie ein **Austausch zwischen Programmgebieten** mit ähnlichen Strukturmerkmalen. Die kürzlich gestartete Begleitforschung wird deshalb sehr begrüßt.
- Im Rahmen der Begleitforschung sind Schwierigkeiten der Vorfinanzierung, Kriterien für die Gebietsauswahl und Anforderungsprofile für Sanierungsmanager wichtige Fragestellungen.

2) Verknüpfung mit bestehender Förderlandschaft

Damit das KfW-Programm vor Ort in umfassende energetische Erneuerungsmaßnahmen mündet, ist die Verknüpfung zum bestehenden gebäudebezogenen, planerischen, städtebaulichen, infrastrukturellen Rechts- und Förderrahmen von Bund und Ländern notwendig.

Ohne Förderung sind die vielfältigen Maßnahmen im Quartier nicht realisierbar: Kommunen benötigen wegen ihrer knappen kommunalen Haushalte für die integrierten Quartierskonzepte und die Prozessbegleitung finanzielle Unterstützung. Viele energetische Investitionen in

Gebäude und Infrastruktur sind ohne Förderung nicht wirtschaftlich umsetzbar, da die eingesparten Energiekosten alleine die Investitionskosten nicht finanzieren können. So ist bei Mietwohnungen nach Umlage der vollen Investitionskosten auf die Kaltmiete nicht immer Warmmietenneutralität zu erreichen. Förderung ist unverzichtbar, auch um negative soziale Folgen durch steigende Mietbelastungen für einkommensschwächere Haushalte zu verhindern.

Für die Wirksamkeit des KfW-Programms „energetische Stadtsanierung", gilt es nicht nur vor Ort die vielfältige Förderlandschaft zu verknüpfen und an Eigentümer und weitere Akteure zu vermitteln. Auch die **Verknüpfung und Koordinierung der relevanten Bundes- und Landesförderung** und damit das Zusammenwirken und die Abstimmung der zuständigen Stellen von Bund und Ländern spielt für den Erfolg des KfW-Programms eine wichtige Rolle. Außerdem sollten die Behörden der Bundesländer Kommunen über das KfW-Programm und dessen Möglichkeiten informieren und bei der Beantragung beraten.

Dazu zählen unter anderem **weitere KfW-Programme** wie das verbundene Programm „Energetische Stadtsanierung – Energieeffiziente Quartiersversorgung" oder die Programme „kommunale Infrastruktur", „Energieeffizient Bauen" und „Energieeffizient Sanieren". Aber auch Städtebauförderung und die soziale Wohnraumförderung und spezielle CO2-Minderungsprogramme der Bundesländer bieten bedeutende Ergänzungen.

Gerade die **Städtebauförderung** bildet darüber hinaus mit dem **planerischen und rechtlichen Instrumentarium** sowie den **Förderprinzipien** – sowohl über Zuschüsse für unrentierliche Kosten als auch über Steuererleichterungen – einen wertvollen Referenzrahmen. Ein Einsatz des KfW-Programms „energetische Stadtsanierung" in Gebieten der Städtebauförderung kann Synergien ergeben. Doch auch außerhalb dieser Gebietskulisse gibt es Quartiere mit großem energetischen Anpassungsbedarf (z.B. Einfamilienhausgebiete der 60er und 70er Jahre), so dass keine Begrenzung auf Gebiete der Städtebauförderung erfolgen sollte.

3) Nutzung ergänzender Möglichkeiten der EU-Strukturfonds

In Ergänzung zur nationalen Förderung sollten die **Bundesländer die energetische Stadtsanierung aus ihren EFRE-Programmen unterstützen**. Damit erhalten die Länder auch die Möglichkeit, unmittelbarer bei der Auswahl von Städten und Gebieten mitzuwirken.

Der Gemeinsame Strategische Rahmen und die Strukturfondsverordnungen legen einen Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Verringerung von CO2-Emissionen. Mindestens **20% der nationalen EFRE-Mittel** müssen im Bereich **erneuerbare Energie und Energieeffizienz** eingesetzt werden, worunter explizit Strategien zur Senkung des CO2-Ausstoßes städtischer Gebiete zählen. Zudem sind **5% der nationalen EFRE-Förderung für nachhaltige Stadtentwicklung** reserviert, wodurch in den EFRE-Programmen eine Verbindung energetischer Maßnahmen mit integrierten Stadtentwicklungsstrategien aufgenommen werden sollten.

Die EFRE-Programme sollten sowohl für integrierte Konzepte energetischer Stadtsanierung als auch für die Finanzierung von Investitionen in Gebäude- und Infrastrukturen Fördermöglichkeiten vorsehen. Dazu ist auch in der Partnerschaftsvereinbarung ein entsprechender Passus vorzusehen, auf den sich die Maßnahmen der EFRE-Länderprogramme beziehen. Eine Bündelung nationaler und europäischer Förderung ermöglicht, kommunale Eigenanteile zu verringern und insgesamt mehr Gebiete zu unterstützen sowie mehr Umsetzungsmaßnahmen zu finanzieren,

die durch nationale Programme bisher nicht abgedeckt sind. Darüber hinaus trägt der siebenjährige Programmzeitraum dazu bei, die Förderung der energetischen Stadtsanierung nachhaltig zu verstetigen und Planungssicherheit zu erreichen.

4) Verstetigung der Förderung auf hohem Niveau

Die energetische Quartierserneuerung ist sich wegen der enormen Investitionsvolumen und der langen und je nach Gebäude und Infrastrukturen unterschiedlichen Investitions- und Instandhaltungszyklen ein langfristiger Prozess. Deshalb ist eine **Verstetigung und Planbarkeit der Förderung auf hohem Niveau** Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit der Programme. Dies gilt sowohl für Wohnungsunternehmen mit langfristigen Portfoliostrategien, die langfristig verlässliche Rahmenbedingungen benötigen, als auch für eine breite Mobilisierung privater Haushalte, was zeitaufwendige und kontinuierliche Kommunikation und Koordinierung erfordert.

Das KfW-Programm „Energetische Stadtsanierung“ wird noch eher als kurzfristig auf- und angelegtes Förderprogramm mit noch unsicherer Förderdauer wahrgenommen. Dies liegt auch an der jährlichen Festlegung der Mittel mit zuletzt schwankendem Volumen: nach 100 Mio. Euro in 2012 wurden die Mittel 2013 wegen der geringeren Finanzausstattung des Energie- und Klimafonds durch niedrigere Einnahmen aus dem CO2-Zertifikatehandel auf 50 Mio. Euro reduziert.

Damit Kommunen, Wohnungseigentümer und Energieversorger das Programm als verlässliches Instrument noch stärker nutzen, muss die Finanzierung stetig sein. **Schwankungen bei der Finanzierung** sollten durch eine **haushaltsfinanzierte Komponente** ausgeglichen werden.

Die Notwendigkeit einer **verlässlichen Förderung auf hohem Niveau gilt ebenso für die ergänzenden Förderprogramme** für energetische Investitionen von KfW, Städtebauförderung und sozialer Wohnraumförderung, für die Kürzungen bzw. haushaltspolitische Unsicherheiten zuletzt ebenfalls zu großer Verunsicherung geführt haben.