



Bundesministerium  
des Innern, für Bau  
und Heimat



Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung

in Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



1. Fachwerkstatt der Begleitforschung zum  
KfW-Förderprogramm Energetische Stadtsanierung

# „Inter- und Innerkommunale Zusammenarbeit“

3. April 2019 in Würzburg

## Dokumentation



Energetische  
Stadtsanierung

KfW

**Bearbeitung**

Arge Urbanizers • plan zwei • KEEA

Berlin, Mai 2019

**Urbanizers Büro für städtische Konzepte, Berlin**

Dr. Gregor Langenbrinck

Anna Eckenweber

**plan zwei • Stadtplanung und Architektur, Hannover**

Dr. Klaus Habermann-Nieße

Kirsten Klehn

Lena Rosenau

**KEEA Klima- und Energieeffizienz Agentur UG, Kassel**

Armin Raatz

Thomas Duwe

Matthias Wangelin

Hinweis: Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird nicht ausdrücklich in geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen differenziert. Die gewählte männliche Form schließt eine adäquate weibliche Form gleichberechtigt ein.

## Fachwerkstatt "Inter- und Innerkommunale Zusammenarbeit"

Am 3. April 2019 kamen rund 45 Kommunalvertreter, Energieversorger, Vertreter von Wohnungsbaununternehmen sowie weiteren Fachgebieten zusammen. Sie folgten der Einladung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI), des Bundesinstituts für Bau, Stadt- und Raumforschung (BBSR) sowie der Begleitforschung Energetische Stadtsanierung nach Würzburg zur Fachwerkstatt „Inter- und innerkommunaler Zusammenarbeit“.

### Begrüßung und Einführung



**Dr. Jakob Frommer, Stadt Würzburg Fachbereichsleiter für Umwelt- und Klimaschutz**

Dr. Jakob Frommer begrüßte die Teilnehmenden. Er betonte die inter- und innerkommunale Zusammenarbeit, die auch über die Energetische Stadtsanierung hinaus eine zentrale Rolle kommunaler Arbeit spielt.

**Dr. Gregor Langenbrinck, Kirsten Klehn, Begleitforschung Energetische Stadtsanierung**

Zur Vertretung für Wolfgang Neußer (erkrankt) hieß Dr. Gregor Langenbrinck im Namen des BMI und BBSR die Gäste willkommen. Einführend gab dieser einen Überblick über den aktuellen Stand der geförderten Quartiere des KfW-Programms 432. Mit 861 geförderten Quartierskonzepten und 274 bezuschussten Sanierungsmanagements (Stand 31.12.2018) zeichnet sich eine sehr positive Entwicklung der Förderung ab. Das Programm konnte sich seit dem Start im Jahr 2012 etablieren. Ein Trend im Rahmen der Förderung lässt sich in der Co-Finanzierung der Quartiere durch Landesprogramme oder EU-Fördermitteln ablesen. 13 der 16 Bundesländer haben mittlerweile unterschiedliche Förderoptionen zur Unterstützung der Co-Finanzierung von KfW 432 entwickelt. Daneben zeichnet sich ein weiterer Trend ab, der auch Thema der Fachwerkstatt ist. Immer mehr Kommunen übertragen ihre Erfahrungen aus den ersten Förderquartieren auf weitere Quartiere in der Stadt.



Nach der offiziellen Begrüßung stellten Dr. Gregor Langenbrinck und Kirsten Klehn Aspekte der Begleitforschung vor. Dabei unterstrichen sie, dass in der ersten Phase der Begleitforschung der Begriff der „Kultur der Energetischen Stadtsanierung“ geprägt wurde. Dieser soll weiter fokussiert werden. Durch die Gebäudesanierung hat die Energetische Stadtsanierung immer auch eine baukulturelle Bedeutung. Sie kann zudem positiv auf das Image der Quartiere wirken. Aktuell stehen deshalb dezentrale Energiressourcen sowie zunehmend die (Elektro-)Mobilität oder die intelligente Koppelung von Handlungsfeldern im Fokus der Begleitforschung. Absehbar ist zudem, dass die Energetische Stadtsanierung im Rahmen der Klima- und Umweltpolitik stärker in den Vordergrund treten wird. Ziel ist es, eine „Kultur der Energetischen Stadtsanierung“ gemeinsam weiter zu qualifizieren und zu etablieren.



Als Forschungsrahmen dienen Referenzprojekte, die auf Basis einer Onlinebefragung ausgewählt wurden. Aus den Ergebnissen wird deutlich, dass

1. die Zahl wachsender Städte im Programm seit dessen Start zunimmt,
2. alle Quartierstypen vertreten sind: den größten Teil nehmen dabei heterogene Quartiere ein,
3. die Hälfte der Quartiere mit einem Städtebaufördergebiet überlagert sind,
4. Landgemeinden und Kleinstädte die Hälfte der Kommunen ausmachen,
5. Konzeptgebiete von mittlerer Größe für die Förderung besonders geeignet sind,
6. die Quartiere mit überwiegend heterogenen Eigentümerstrukturen auf die großen Herausforderungen verweisen: viele Akteure sind an einen Tisch zu bringen sowie private Eigentümer zu aktivieren,
7. sich in vielen Kommunen derzeit die Frage stellt, wie das Sanierungsmanagement verstetigt werden kann.

Insgesamt 62 Referenzprojekte wurden ausgewählt. Darunter sind 17 Stellvertreter- und 10 Fokusprojekte.

## Neue Handlungsansätze - Suffizienz im Quartier: Strategien und Handlungsansätze

Dr. Ralf Schüle, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie

Besser! Anders! Weniger! Die drei Dimensionen „Effizienz“, „Konsistenz“ und „Suffizienz“ bilden die Strategie einer nachhaltigen Entwicklung. Vor allem der Reduktion des Ressourcenverbrauchs kommt dabei eine bedeutende Rolle zu, um Reboundeffekten entgegenzuwirken. Die Schlüsselfrage der Suffizienz lautet daher: Wie gelingt es z. B. eine Effizienzsteigerung und dabei zugleich eine absolute Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen zu erreichen?

Suffizienz in der Stadtplanung kann durch eine Entschleunigung von Städten oder eine Entkommerzialisierung von Räumen angestrebt werden. Die Bereiche des Bauens und Wohnen bieten weitere Möglichkeiten suffizient zu Handeln. Konzepte setzen dabei sowohl auf „Weniger“, „Flexibilität“ sowie „gemeinschaftliches Teilen“. Ansätze reichen von weniger Wohnfläche, alternativen Orten des Bauens, Mehrfachcodierung der vorhandenen Wohnfläche, flexiblen Grundrissen, Mehrfachnutzungen von Gebäuden bis zu gemeinschaftlich genutzten Wohntypen. Aber auch in Innenbereichen oder in Bestandsquartieren bestehen Ansätze zur Suffizienz.

Zur Umsetzung der Suffizienzstrategien unter politischen und rechtlichen Vorgaben werden zumeist mehrere Handlungsebenen wie Klimaschutz, städtebauliche Qualität und Lebensqualität adressiert. Geeignete Instrumente wie regionales Flächenmanagement, Leerstandsmelder oder Pilotprojekte stehen bereits zur Verfügung. Diese müssen lediglich unter einem neuen Gesichtspunkt betrachtet und angewendet werden.

Für die Weiterentwicklung der Quartiere im KfW-Programm 432 könnte dies zukünftig bedeuten, das Thema der Energieeffizienz stärker unter dem Aspekt der Ressourceneffizienz zu betrachten. Dabei sollte der Fokus auf der Qualitätsverbesserung des Stadtraums, der Sicherung der Lebensqualität sowie der Schaffung von Suffizienzräumen liegen.

### Diskussion

Im Anschluss des Vortrages bildeten folgende Themen Schwerpunkte der Diskussion:

#### Suffizienz im Programm 432

Energetische Stadtsanierung sollte um Ansätze wie soziale Integration erweitert werden. Dies setzt jedoch verstärkt ressortübergreifende Arbeit in den Verwaltungen voraus. Ein Mehraufwand der gedeckt werden muss.

Bereits heute bietet das Programm die Möglichkeit, Suffizienz Aspekte zu berücksichtigen. Die Herausforderung liegt hierbei jedoch darin, lokale Akteure für eine suffiziente Lebensweise zu sensibilisieren. Derzeit ist in den Kommunen Suffizienz, trotz ihrer Relevanz, noch kein zentrales Thema.

#### Interkommunale Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit bietet die Möglichkeit, Suffizienz als Thema übergeordnet bei der Umsetzung mehrerer Konzepte schrittweise zu adressieren. Dabei stellt sich die Frage: Wie viel trauen wir uns, wenn wir weitere Schritte bei der Konzeptentwicklung gehen? Auch bietet die interkommunale Zusammenarbeit die Möglichkeit, Suffizienz übergeordnet im Kontext des Flächenverbrauchs mit zu diskutieren.

#### Regionale Ressourcen

Handeln im Sinne der Suffizienz in Bezug auf die Energetische Stadtsanierung wäre z. B. lokale Abfälle aus dem Baubereich sowie regionales Holz zu nutzen.



### Aktivierung von Akteuren

Verschiedene Nutzergruppen könnten durch die Einführung einer Beratungsverpflichtung aktiviert werden. Dadurch könnte über Kosten, Sanierungspotenziale, Baukultur oder Denkmalschutz informiert werden. Ein weiterer Ansatz ist das Angebot einer durchgängigen Sanierungsbegleitung. Aber auch politische Akteure gilt es gezielt für die Umsetzung konkreter Maßnahmen zu sensibilisieren.

## Innerkommunal lernen & Interkommunal zusammenarbeiten: zwei Impulse



### Impuls I - Innerkommunal lernen: Energetische Stadtsanierung in Hannover Gereon Visse (Stadt Hannover, NI), Fachbereich Planung und Stadtentwicklung

Die Landeshauptstadt Hannover zeigt die Spannbreite der Energetischen Stadtsanierung anhand von Modellquartieren auf. Durch die Auswahl verschiedener Gebietstypen können gewonnene Erkenntnisse auf eine Vielzahl anderer Quartiere in der Stadt übertragen werden. Schwerpunktthemen bilden dabei energieeffiziente Wärmeversorgung, Generationswechsel, gründerzeitliche Baustrukturen, Zusammenspiel von Wohnen und Gewerbe, Denkmalschutz sowie Großwohnsiedlungen.

Die parallele Arbeit in mehreren Quartieren ermöglicht eine direkte Gegenüberstellung von Erfolgen und Hemmnissen und befördert frühzeitige Anpassungen der Prozesse. In zwei von sechs Quartieren wurde die Umsetzung von Maßnahmen nicht weiterverfolgt. Gründe lagen in unterschiedlichen Investitionszyklen, der geringen Reichweite des Themas zu Aktivierung von Eigentümern sowie einem erhöhten Komplexitätsgrad. In den anderen vier Quartieren kommt ein Sanierungsmanagement zur Netzwerkbildung, Beratung und Öffentlichkeitsarbeit zum Einsatz.

Herausforderungen der innerkommunalen Zusammenarbeit liegen in der Motivation der Beteiligten zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit sowie in der Aktivierung der Akteure im Quartier. Eine wesentliche Erkenntnis ist, die Thematik nicht alleinstellt zu kommunizieren, sondern nach dem „Rucksack-Prinzip“ mit weiteren Themen zu koppeln. Auch durch die Verknüpfung des KfW-Programms mit Sanierungsgebieten können (personelle) Ressourcen besser genutzt werden.



### Impuls II - Interkommunal zusammenarbeiten: Kreis Steinfurt - "Sieben auf einen Streich"

Sarah Dietrich (Kreis Steinfurt, NRW), Amt für Klimaschutz und Nachhaltigkeit

Die Energetische Stadtsanierung im Kreis Steinfurt erfordert aufgrund der hohen Anzahl an privaten Haushalten die Aktivierung zahlreicher Akteure. Um die Kommunen dabei weit möglichst zu entlasten, wurde im Kreis Steinfurt der energieland2050 e.V. gegründet. Dieser übernimmt neben der Öffentlichkeitsarbeit und Akteursbeteiligung die Antragstellung sowie die Koordination.

Vor allem der hohe Koordinierungsaufwand des Prozesses, die Einbindung der Kommunen, die Aktivierung von Bürgern sowie die Koordination der Vielzahl an regionalen Partnern sind herausfordernd. Wichtig ist es daher, Abstimmungsprozessen ausreichend Zeit einzuräumen. Eine enge Verzahnung der Akteure untereinander fördern zudem die Zusammenarbeit.

Synergieeffekte bestehen hauptsächlich im Rahmen der Umsetzung von Maßnahmen. Die Planung und Durchführung von Veranstaltungen kann wiederholt und der Prozess lernend gestaltet werden. Die Bündelung organisatorischer Tätigkeiten führt darüber hinaus durch die Aufgabenzentrierung zu einer höheren Effizienz. Nicht zuletzt besteht durch das große Akteursnetzwerk ein leichter Zugriff auf Kontakte.

## Thematische

Für viele Projekte stellt die Übertragbarkeit von Ergebnissen inner- und außerhalb der Verwaltungsstrukturen einen zentralen Ansatz zur Verstetigung dar. Quartierskonzepte und Sanierungsmanagements sind dabei darauf ausgelegt, Akteure zugunsten integrierter energetischer Lösungen zusammenzuführen. In den Diskussionsrunden wurden Lösungsansätze der inter- und innerkommunalen Zusammenarbeit benannt, Erfahrungen unter den Akteuren ausgetauscht sowie gemeinsam Empfehlungen für die Praxis formuliert.

### Thematisch I - „Innerkommunale Zusammenarbeit - Lernen in Kommunen“

Die Diskussionsrunde bot den Teilnehmenden die Möglichkeit, sich zu Herausforderungen und möglichen Synergieeffekten auszutauschen sowie über die Anwendbarkeit der gewonnenen Kenntnisse zu diskutieren. Folgende Punkte wurden dabei thematisiert:

#### Vernetzung der Akteure

Eine gute Vernetzung der Akteure ist sehr wichtig. Das Thema der Energetischen Stadtsanierung sollte in diversen Runden und Projektgruppen etabliert und präsent gehalten werden. Besonders bieten sich niedrigschwellige und pragmatische Formate wie „Planung am Mittagstisch“ an. Dabei sollte verstärkt in die eigenen Kompetenzen auf dem Gebiet vertraut werden.

#### Synergieeffekte beim Sanierungsmanagement

Durch den Austausch zwischen Sanierungsmanagements verschiedener Quartiere können Arbeitsschritte gebündelt werden. Es ist dabei ratsam, einen Prozess der gemeinsamen Abstimmung zu etablieren, durch den u.a. Monitoring und Berichtschreiben qualifiziert und effizient gestaltet werden können.

#### Auswahl neuer Konzeptgebiete

Bei der Auswahl des Quartiersgebiets spielt das Einsparpotenzial eine zentrale Rolle. Wichtig bei der Erstellung eines neuen Quartierskonzeptes sind zudem die Erfahrungen aus früheren Gebieten, vor allem wenn sich Grundparameter wie Gebietsgröße, Wärmenetz, Baustruktur sowie die demografische Entwicklung ähneln. Durch die gezielte Auswahl von Gebieten können übertragbare Beispiele für kommunale Gebäudetypologien geschaffen werden. Bereits vorhandene Förderkulissen, insbesondere aus Sanierungsgebieten, können zudem aufgrund bereits vorhandener Akteursstrukturen förderlich sein.

#### Steuerliche Abschreibung

Steuerliche Abschreibungen stellen für Eigentümer eine große Motivation für Sanierungsmaßnahmen dar. Sie können dabei als indirekte Förderung eingesetzt werden. In der Praxis werden sie jedoch noch wenig genutzt. Hürden bilden unterschiedliche Zuständigkeiten der Finanzämter für die jeweiligen Gebäude aufgrund der bundesweiten Streuung der Eigentümer sowie die Bestimmung des Abschreibungsrahmens durch die Landesministerien. Hilfreich könnte eine verpflichtende Beratung für Eigentümer sein.



Für die Vertiefung der Thematik im Rahmen der Begleitforschung ergaben sich aus der Diskussionsrunde folgende Fragestellungen:

- Wie können Austausch und Arbeitsbündelung bei verschiedenen Sanierungsmanagements einer Kommune erfolgen?
- Welche Fragen und Probleme kommen im Kontext der Energetischen Stadtsanierung bei den Kommunen hinsichtlich der steuerlichen Abschreibung auf?
- Wie setzen Kommunen die steuerliche Abschreibung im Kontext der Energetischen Stadtsanierung als Anreiz für Eigentümer ein?
- Mit welchen Formaten und Instrumenten kann die Vernetzung der beteiligten Akteure gefördert werden?
- Was hilft, wenn bei der Umsetzung des Quartierskonzeptes politischer Rückhalt fehlt?



## Thementisch II - „Interkommunale Zusammenarbeit - am gleichen Strang zum Ziel“

Schwerpunkt des Thementisches II bildete die interkommunale Zusammenarbeit. Die Diskussionsrunde setzte sich mit Lösungsansätzen, die über Verwaltungsgrenzen hinaus verfolgt werden, auseinander. Dabei wurden folgende Punkte thematisiert:

### Rahmenbedingungen

Interkommunale Zusammenarbeit bildet sowohl in der Konzeptphase als auch im Rahmen des Sanierungsmanagements einen Ansatz Energetische Stadtanierung in die Breite zu tragen. Neben Verbundprojekten im ländlichen Raum wird interkommunale Zusammenarbeit auch durch Nachbarstädte und Stadt-Land-Kooperationen praktiziert. Der Zusammenschluss von fünf bis zehn Gemeinden stellt sich dabei als geeignete Größe heraus, aber auch größere Verbünde sind möglich.

### Zentrale Akteure

Zentrale Akteure sind Landkreise, Klimaschutzmanager, Energieagenturen sowie Vereine. Der Prozess wird dabei zu etwa gleichen Teilen durch Landkreise oder einzelne Gemeinden initiiert. Die Steuerung des Prozesses erfolgt zumeist auf Gemeindeebene. Um die Energetische Stadtanierung zu verstetigen, kann die Gründung eines gemeindeübergreifenden Vereins aus Kreisebene sinnvoll sein.

### Vernetzung

Wichtig sind Netzwerke, mit denen Bündnisse strategisch und inhaltlich aufgebaut werden können. Verschiedene Steuerungsgruppen und Arbeitskreise sollten sich dabei zwischen zwei und vier Mal im Jahr treffen. Daneben können Formate wie gemeinsame Exkursionen den Austausch fördern. Neben der Vernetzung im Verbund ist auch eine Vernetzung über die Quartiersgrenzen hinaus sinnvoll (z. B. Carsharing).

### Konzepterstellung und Sanierungsmanagement

Die Prozessgestaltung variiert in den unterschiedlichen Verbundprojekten. Mögliche Strategien bilden folgende Ansätze:

- Übertragbarkeit: gezielte Auswahl eines Quartiers innerhalb einer einzelnen Kommune zur späteren Übertragung der Ergebnisse auf weitere Quartiere
- Öffentlichkeitsarbeit: parallele Konzepterstellung und Umsetzung von Maßnahmen zur Erzeugung von Aufmerksamkeit
- Organisationsbündelung: parallele Ausführung der Konzepterstellung und des Sanierungsmanagements innerhalb einer Verwaltung

Das Sanierungsmanagement ist ein wichtiger Baustein interkommunaler Zusammenarbeit. Durch den Einsatz des Sanierungsmanagements bereits während der Konzeptphase können politische Amtszeiten durch den vorhandenen Erfahrungsschatz überbrückt werden. Unsicherheiten bezüglich des finanziellen und personellen Aufwandes führen oft in Verbundprojekten zu einem zeitlich versetzten Einsatz der Sanierungsmanagements. Gewinnbringend ist ein gemeindeübergreifendes Sanierungsmanagement als regionale Koordinierungsstelle, bestehend aus mehreren dezentralen Ansprechpartnern mit unterschiedlichen Kompetenzen.

### Synergieeffekte

Durch die Bündelung von Aufgaben durch gleiche Themen und Strukturen oder dem Prinzip „Groß hilft klein“ können kommunale Strukturen entlastet werden. Zentral ist zudem den Prozess lernend zu gestalten, in dem Ergebnisse und Erfahrungen durch die Etablierung eines Qualitätsmanagements auf andere Quartiere übertragen werden. Neben gleichen Formaten steigert eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit die Wahrnehmung. Nicht zuletzt hat sich die Verwendung einer für alle Beteiligten verständlichen Sprache als wichtiger Schlüssel herausgestellt.

### Hemmnisse

Hemmnisse im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit entstehen zumeist durch begrenzte personelle und zeitliche Ressourcen. Auch sind die Rahmenbedingungen in den Quartieren nicht immer gleich. Für das Sanierungsmanagement ist es dabei wichtig, unterschiedliche Themen anzusprechen, um alle Akteure gleichermaßen anzusprechen.

### Verstetigung

Durch die Schulung lokaler Akteure können die gewonnenen Erfahrungen und Ergebnisse des Sanierungsmanagements auf weitere Gemeinden übertragen werden. Interessierte können im Rahmen einer Bürgerbeteiligung auffindig gemacht werden. Ein Instrument zur Umsetzung von Maßnahmen ist das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städten und Gemeinden“. Dies ist jedoch überzeichnet.

Für die Vertiefung der Thematik im Rahmen der Begleitforschung ergaben sich aus der Diskussionsrunde folgende Fragestellungen:

- Rahmenbedingungen: Gibt es Rahmenbedingungen, die interkommunale Zusammenarbeit begünstigen?
- Aktivierung: Wie können regionale Steuerungsstellen (Landkreise) angeschoben werden?
- Steuerung: Welche Größe ist für ein Verbundprojekt sinnvoll? Bis zu welcher Größe ist die Koordinierung eines Verbundprojekts handhabbar?
- Koordinierung: Wie groß ist der organisatorische Aufwand durch Verbundprojekte? Wie häufig sollte ein Treffen der Arbeitskreise im Verbund stattfinden?
- Zentral – Dezentral: Bis zu welchem Punkt kann der Prozess auf kommunaler Ebene gesteuert werden? Wann ist eine dezentrale Steuerung sinnvoll? Welche Herausforderungen sind mit einer dezentralen/zentralen Steuerung verbunden?
- Stadt – Land: Welche Synergien bestehen durch die Zusammenarbeit größerer Städte und kleinerer Gemeinden?
- Suffizienz: Welche Chancen bietet die interkommunale Zusammenarbeit zur Umsetzung von Suffizienzstrategien?