

14/2017

ENERGIE- UND KLIMAPOLITIK FÜR EINE NACHHALTIGE STADTENTWICKLUNG

AUF EINEN BLICK

Politik muss bezahlbares und umweltfreundliches Wohnen für alle Menschen absichern. Damit soziale und ökologische Ziele in Einklang gebracht werden, ist ein ressortübergreifendes und sektorenverbindendes Umdenken notwendig. Dies macht die Aktivierung, Beteiligung und Beratung der Bürger_innen ebenso erforderlich wie einen entschlossenen Quartiersbezug und die Weiterentwicklung der Förderung.

Die ambitionierten nationalen und europäischen Klimaschutzziele können nur erreicht werden, wenn das umwelt- und klimafreundliche Bauen, die energetische Quartiers- und Stadtentwicklung sowie die Energieeffizienz im Gebäudebereich ineinandergreifen und sinnvoll kombiniert werden. Wichtig sind dabei dezentrale Lösungen, die quartiersbezogene Entwicklungen stärken. In den vergangenen Jahren hat der Gebäudesektor mit unterschiedlichsten Instrumenten viel erreicht, besonders hinsichtlich des energetischen Neubaus, aber auch im Bereich des energetischen Sanierens. Dennoch wird diesem Sektor auch weiterhin eine Schlüssel-funktion für die Umsetzung der Energiewende- und Klimaschutzziele zugesprochen.

Mit wachsender Urbanisierung und dem unverminderten Zuzug in Großstädte und Metropolregionen rückt zugleich die Frage bezahlbaren Wohnraums für alle Menschen immer stärker in den Fokus. Als Antwort auf die zunehmende Nachfrage nach Wohnraum steigen die Mieten. Zugleich entstehen vielfach hochwertig gestaltete und energetisch vollwertig ausgestaltete Neubauten – die sich aber nur wenige Menschen leisten können. Als Folge werden Menschen mit mittleren und niedrigen Einkommen zunehmend in unsanierte und weniger attraktive Stadtteile gedrängt. Auch wenn die Bewohner_innen dieser Wohnungen aufgrund der vergleichsweise moderaten Energiepreise aktuell noch nicht von Energiearmut betroffen sind, wird sich das zukünftig ändern.

Aber auch in schrumpfenden Regionen wird die Energiewende zur Herausforderung, denn die Investitionen in den

vorhandenen Wohnraum gehen aufgrund stagnierender Mieten und sinkender Wiederverkaufswerte zurück.

DIE AKTUELLE FÖRDER- UND PROGRAMMLANDSCHAFT

Die derzeitige Förder- und Programmlandschaft zum energetischen Sanieren und Bauen besteht aus einer Vielzahl unterschiedlicher und teilweise sehr komplexer Förderprogramme.

Dazu zählen:

- der Nationale Aktionsplan Energieeffizienz und das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020;
- das Programm zur CO₂-Gebäudesanierung mit 2 Milliarden Euro jährlich;
- das Programm der energetischen Stadtsanierung mit rund 23 Millionen Euro jährlich;
- das Programm zur energetischen Stadtsanierung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW);
- die Bezuschussung der Heizungsmodernisierung mit erneuerbaren Energien über das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle;
- die Bezuschussung von Vor-Ort-Energieberatungen für Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Mehrfamilienhäuser über das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle;
- Sonderprogramme zur energetischen Sanierung, wie z. B. das Modellprogramm „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend, Kultur“ in Höhe von 240 Millionen Euro (2016–2018) oder das neue Marktanzreizprogramm Energieeffizienz in Höhe von 165 Millionen Euro jährlich;
- die Förderung von Mieterstromprojekten;

>

- die Programme „Energieeffizientes Bauen und Sanieren gewerblich genutzter Gebäude“ und „Energieeffizientes Sanieren von Gebäuden kommunaler und sozialer Einrichtungen“ (Nichtwohngebäude).

TROTZ FÖRDERPROGRAMMEN NIEDRIGE SANIERUNGSQUOTE

Die Förderprogramme der Bundesregierung zum energetischen Sanieren und Bauen werden zwar gut angenommen. Aber trotz eines Fördervolumens mit hohen einstelligen Milliardenbeträgen wird die für die Umsetzung der Klimaschutzziele erforderliche Sanierungsquote nicht erreicht. Statt eines Anstiegs der Sanierungsquote im Gebäudebestand ist vielmehr eine Stagnation zu verzeichnen. Die derzeitige Förderpolitik verfehlt also ihre Ziele. Vielfach wird die Förderung darüberhinaus als nicht attraktiv genug, zu restriktiv und eindimensional bezeichnet.

Die zentrale Frage der sozialen Demokratie ist somit, wie bezahlbares Wohnen für alle Menschen unter Erreichung der umweltpolitischen Ziele sichergestellt werden kann und soll.

Im Mittelpunkt eines erfolgreichen Ansatzes steht die Aktivierung, Beteiligung und Beratung aller Bewohner_innen und Vermieter_innen. Aber auch die Betrachtung des Quartiers insgesamt statt dem Fokus auf das Einzelobjekt und die Berücksichtigung aller Energieverbräuche eines Gebäudes sowie das Bekanntmachen von Best-Practice-Beispielen sind dafür notwendig.

ALLE ENERGIEVERBRÄUCHE INTEGRIERT OPTIMIEREN

Die gegenwärtige Konzentration auf das einzelne Gebäude ist nicht zielführend. Um das im Energiekonzept der Bundesregierung verankerte Ziel eines im Jahr 2050 klimaneutralen Gebäudebestands zu schaffen, muss das Quartier mit all seinen Energieverbräuchen – wie beispielsweise Heizung, Strom, Mobilität und Straßenbeleuchtung – optimiert werden.

Die Energiewende und ihre Ziele Energieeinsparung, Energieeffizienz und Einsatz erneuerbarer Energien können wir aber nur erreichen, wenn die Fragen der Wirtschaftlichkeit und Sozialverträglichkeit, neben den ökologischen und versorgungssicheren Komponenten, als Pfad erkennbar und als Leitplanken für den Gesamtprozess aufgestellt werden.

Die derzeitige Energiepolitik richtet sich zudem vornehmlich am Strommarkt aus. Dem Wärmeverbrauch und damit dem Wärmemarkt, der den eigentlichen Energiebedarf im Gebäude darstellt, wird leider zu wenig Beachtung geschenkt. Begründet ist dies u. a. in der Annahme, dass zukünftige Kühl- und Heizungsanlagen strombasiert sein werden. Dies vernachlässigt aber laufende Entwicklungen bei alternativen Energiequellen und Speichermöglichkeiten. Auch wenn der Druck, zeitnah die Klimaschutzpolitik umzusetzen, verständlich ist, darf dies nicht dazu führen, dass ein Umsetzungsplan formuliert wird, der aktuelle und zukünftige Entwicklungen, technischen Fortschritt und Wandel im Energiesektor ausblendet und so mögliche Innovationen gar verhindert.

Zugleich sind alle beim Wohnen notwendigen Energieverbräuche in einem solchen Konzept integriert zu betrachten. Dabei sollte also nicht nur die für Heizung oder Kühlung benötigte Energie, sondern die gesamte Energieversorgung am und im Haus – möglicherweise auch die Mobilität – berücksichtigt werden.

GUTE BEISPIELE VERBREITEN UND WEITERENTWICKELN

In diversen Projekten überall in der Republik wird bereits heute versucht, quartiersorientierte Lösungen umzusetzen. Ein Beispiel ist das Chemnitzer Quartier Brühl. Dort wird die energetische Quartiersentwicklung gemeinsam mit dem Testprogramm energetische Quartiersentwicklung der KfW und durch Fördermittel der EU zur städtebaulichen Entwicklung aktiv mit den Bewohner_innen unter Leitung eines Quartiersmanagements gestaltet. Auf Basis der engen Zusammenarbeit sowie dem gemeinsamen Gestaltungswillen aller Akteure wird so ein zukunftsfähiges Energiekonzept entwickelt, das zugleich den Stadtteil aufwertet und sozialverträgliches Wohnen garantiert. Solche Projekte gilt es zu verbreiten, um wertvolles Erfahrungswissen zu verankern und weiterzuentwickeln.

UMDENKEN: RESSORTÜBERGREIFEND, SEKTORENVERBINDEND

Erforderlich ist also eine Strategie, die auf Quartierslösungen setzt, den gesamten Energieverbrauch des Wohnens optimiert und mit einer maßgeschneiderten innovativen und ressortübergreifenden Förderpolitik technologieoffen auch in Zukunft Wohnen für alle ermöglicht. Die Förderpolitik muss also darauf abzielen, mit hoher sozialer Akzeptanz möglichst viel CO₂ einzusparen. Gerade hier hilft die Konzentration auf Quartierslösungen und kommunale Strategien, um bestmögliche Ergebnisse zu erreichen.

Dazu müssen die im Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz und im Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 festgeschriebenen individuellen Gebäudepfade alle gebäudebezogenen CO₂-Reduktionspotenziale inklusive der technischen Infrastruktur berücksichtigen. Es ist darauf zu achten, dass das technisch Sinnvolle mit dem finanziell Machbaren in Einklang gebracht wird und gerade für Haushalte aus unteren Einkommensgruppen eine sukzessive Sanierung und Effizienzsteigerung möglich ist. Die Berücksichtigung des Umfelds des Gebäudes, des Quartiers bei der Reduzierung des Energieverbrauchs hilft, CO₂-Einsparungen in den Bereichen Mobilität, Gewerbe und Produktion zu realisieren. Bei allem sollte angestrebt werden, in der gesamten Bundesrepublik Quartierslösungen gemeinsam mit allen Akteuren zu initiieren. Sogenannte Leuchtturmprojekte sollten folglich nur für spezielle Modellversuche und gezielte Forschung genutzt werden.

Begleitend sind natürliche Baustoffe stärker zu nutzen, die Förderung der KfW weiterzuentwickeln und flächendeckend Energieberatung anzubieten.

ÖKOBILANZ DER BAUSTOFFE IM LEBENSZYKLUS BERÜCKSICHTIGEN

Aber auch ein Hinterfragen bekannter Baustoffe und Bauweisen ist notwendig. Denn das Ziel eines möglichst geringen ökologischen Fußabdrucks lässt sich nur mit einem äußerst ressourcenschonenden Mitteleinsatz erreichen. Naturbaustoffe sollten aus diesem Grund stärker eingesetzt werden. So lässt sich auch vermeiden, dass Erdöl statt zu Heizzwecken in Erdöl basierten Dämmstoffen verwendet wird und umweltbelastende Pestizide gegen Veralung der Dämmfassade und gesundheitsschädliche Flammenschutzmittel die Ökobilanz der energetischen Sanierung oder des Neubaus schmälern. Bei der Auswahl der Baustoffe sollte also stärker der gesamte Lebenszyklus von Herstellung über Verwendung und Lebensdauer bis zur Entsorgung berücksichtigt werden.

QUARTIERBEZUG STATT FOKUS AUF EINZELOBJEKTE

Starke Quartiere in den Städten und Gemeinden, gute und lebenswerte Nachbarschaften sind die Leitidee einer modernen, sozialen Stadt. Eine auf das Quartier bezogene energetische Sanierung hilft, alle Akteure und alle auch über das Gebäude hinaus bestehenden CO₂-Einsparpotenziale zu aktivieren. Somit bietet die Handlungsebene Quartier die Möglichkeit einer schnelleren und effektiveren energetischen Sanierung und damit ein größeres CO₂-Einsparvolumen.

Der Quartiersbezug stärkt aber auch das nachbarschaftliche Miteinander, erhöht die soziale Akzeptanz bei Sanierungen und optimiert den Mitteleinsatz. Um das für das Erreichen der gesteckten Klimaschutzziele erforderliche integrierte Denken, vorausschauende Planen und abgestimmte Handeln zu gewährleisten, brauchen wir Quartiersexperten_innen in den Städten und Gemeinden, die die energetische Förderung mit der klassischen Städtebauförderung verknüpfen. Dafür muss der Bund die Grundlage schaffen. Die Verknüpfung von Stadtentwicklung und energetischer Sanierung muss als Förderkriterium dringend in der jährlichen Verwaltungsvereinbarung der Städtebauförderung verankert sein. Die bisherige Förderkulisse der Städtebauförderung ist aber auch um eine energetische Komponente zu erweitern. Parallel müssen die Förderprogramme zur Energieeffizienz und die Programme der Städtebauförderung besser aufeinander abgestimmt werden.

Zur Stärkung und Vernetzung der Haushalte ist eine ressortübergreifende Strategie unabdingbar. Der Ausbau der sozialen Stadt als Leitprogramm muss daher umgehend umgesetzt werden. Bei der Vergabe jeglicher Fördermittel muss die Frage der energetischen Sanierung von Anfang an integriert werden.

Die hohen energetischen Standards in der Einzelgebäudebetrachtung, wie sie über die Energieeinsparverordnung (EnEV) mit den meisten KfW-Förderprogrammen umgesetzt werden, vernachlässigen die kleinteiligen Maßnahmen, welche zwar nur einen kleinen Beitrag zur Energieeinsparung leisten,

aber im Sinne des Gesamtkonzeptes für ein Quartier ebenfalls förderfähig sein sollten. Oftmals sind eben diese niedrigschwelligen Maßnahmen in der Überzahl und bilden daher einen wichtigen Bestandteil bei der Umsetzung des energetischen Quartierskonzeptes. Deshalb benötigen wir integrierte Stadtentwicklungskonzepte mit breitenwirksamen Maßnahmen für jeden Geldbeutel. Begleitend dazu muss der Grundsatz der Quartiersbezogenheit und der ressortübergreifenden Zusammenarbeit in allen Förderprogrammen integriert und umgesetzt werden.

KFW-FÖRDERUNG WEITERENTWICKELN

Um bezahlbares Wohnen und Klimaschutz zu ermöglichen, ist eine Erhöhung der Sanierungsquote im Bestand notwendig. Hierzu kann die Weiterentwicklung der bestehenden KfW-Förderung Impulse geben. Um eine stärkere Breitenwirkung zu erzielen, sollten die KfW-Programme nicht nur auf maximal erreichbare Einsparungen, sondern auf niedrigschwellige Standards abzielen. Eine zu ambitionierte Ausgestaltung der Standards oder Konzentration auf einzelnetzechnologische Lösungen (starke einseitige Konzentration auf Außen-dämmung) wirkt eher kontraproduktiv und wird das aktuelle Sanierungsniveau nicht anheben können. Die KfW-Förderprogramme sollten dabei auch stärker dem Grundsatz der Technologieoffenheit unterliegen und nicht aus einem Mangel an vorhandenen oder etablierten alternativen Technologien einseitig werden. Aber auch die Erhöhung der Tilgungs- und Investitionskostenzuschüsse ist sinnvoll. Dies gilt auch für die Umwandlung der Kreditprogramme in Zuschussprogramme mit der Möglichkeit von Eigenleistungen (insbesondere in der Vereinsförderung).

Jedwede Förderung muss sich daran messen lassen, inwieweit sie die Differenz zwischen den notwendigen Investitionskosten der energetischen Sanierung und den erreichten Einsparungen bei den Betriebskosten minimieren hilft.

AKTIVIERUNG, BETEILIGUNG UND BERATUNG VERBESSERN UND VERBREITERN

Das Projekt InnovationCity in Bottrop, mit dem ein industriell geprägtes Stadtquartier umfassend energetisch saniert wird, zeigt, dass die Menschen nur durch eine breite Aktivierung, Beteiligung und Beratung vor Ort für die energetische Sanierung gewonnen werden können.

Gerade das Verbraucherverhalten bestimmt aber einen großen Teil des Erfolges und ist deshalb eine Grundvoraussetzung für Energieeinsparungen. Eigentümer_innen und Mieter_innen müssen durch eine gute und tatsächlich unabhängige Beratung und begleitende Energieberatungen individuell über die für ihr Gebäude notwendigen bzw. finanziell machbaren Einzelmaßnahmen im Zusammenhang mit den örtlichen Gegebenheiten selbst entscheiden können. Nur mit maßgeschneiderten Lösungen für jedes Gebäude, die von den Bewohner_innen akzeptiert werden, können die notwendigen Einsparungen erreicht werden. Daher ist die Etablierung

von Energieberater_innen als Teil des Quartiersmanagements von entscheidender Bedeutung. Die Energieberatung hilft Verbraucher_innen dabei, Fehler im eigenen Handeln zu erkennen und somit die umgesetzten Maßnahmen nicht in ihrer Wirksamkeit zu beeinträchtigen – vor dem Hintergrund der Tatsache, dass vor allem ineffiziente Heizgeräte und falsche Bedienung für einen immensen CO₂-Ausstoß verantwortlich sind! Es versteht sich von selbst, dass qualitative Mindestanforderungen an die Qualifikation der Berater_innen angesichts der Komplexität der Materie unverzichtbar sind.

Alle anderen Akteure wie Kommunen, Wohnungswirtschaft und Versorger müssen darüber hinaus integriert und umsetzungsorientiert vor Ort gemeinsam handeln. Hierzu müssen realistische Zielvorgaben formuliert, bereits vorhandene Potenziale genutzt und überschaubare Prozesse etabliert werden. In Bottrop hat sich gezeigt, dass ein frühzeitiger intensiver Austausch zwischen Mieter_innen, Vermieter_innen bzw. Selbstnutzer_innen und (Kommunal-)Politik über die Ziele und Maßnahmen zur Zielerreichung die Umsetzung erleichtert und beschleunigt.

Die Bundesregierung muss darüber hinaus Konzepte vorgeben, wie die Energieberatung, insbesondere in den Kommunen, für den Mittelstand, landwirtschaftliche Unternehmen und generell für Gewerbegebiete entlang der Kriterien Qualität und Optimierung verbessert und gestärkt werden kann.

Nur ein Ansatz, der die „Energiewende von unten“ verfolgt, wird letztlich ihren Erfolg als gesellschaftliches Großprojekt ausmachen.

DIGITALISIERUNG FÜR ENERGIEWENDE NUTZEN

Um die Ziele der Energiewende zu erreichen, müssen wir besser als bisher die Digitalisierung nutzen. Ein schlüssiges Konzept darüber ist notwendig, wie unsere digitale Stadt der Zukunft aussehen soll, welche smarten Verknüpfungen sinnvoll sind und wo ihre Grenzen liegen. Wie kann die digitale Stadt das Alltagsleben der Menschen unterstützen? Dabei gilt: Auch die Digitalisierung der Energiewende muss von „unten“ erfolgen und die Teilhabe aller zum Ziel haben. Dafür wäre ein kleinteiliges Förderprogramm für den Einbau smarter Heizungsanlagen von Vorteil. Allein durch eine intelligente Steuerung von Heiz- und Kühlprozessen lässt sich ein nicht zu vernachlässigender Betrag an CO₂ einsparen.

Autor_innen

René Bormann, Leiter des Arbeitsbereichs Verkehrspolitik sowie Stadtentwicklung, Bau und Wohnen, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Antje Christmann, wissenschaftliche Mitarbeiterin Michael Groß (MdB).

Michael Groß, Mitglied des Deutschen Bundestages.

Petra Weis, SPD-Parteivorstand.

Impressum

© 2017

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Fax: 0228 883 9202, 030 26935 9229; www.fes.de

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:

René Bormann, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN 978-3-95861-864-0