

Der integrierte energetische Quartiersansatz

Kommunale Handlungsoptionen und -strategien für die Initiierung und Steuerung von Transformationsprozessen für Klimaschutz, Klimaanpassung und Energieversorgung in bestehenden Stadtquartieren



Working Paper AP 7 Governance

Forschungsprojekt Cleanvelope –
Energieaktive Gebäudehüllen als Baustein klimaorientierter Stadtentwicklung

Technische Universität München
Fakultät für Architektur
Arcisstr. 21
80333 München

Lehrstuhl für Gebäudetechnologie und klimagerechtes Bauen
Prof. Dipl.-Ing. Thomas Auer

Juniorforschungsgruppe Cleanvelope
Dr.-Ing. Claudia Hemmerle (Projektleitung)
+49.89.289.22964 | claudia.hemmerle@tum.de
Dipl.-Ing. Oliver Zadow Architekt und Stadtplaner (Bearbeitung)

München, Januar 2021



Dieses Projekt wird durch das Bayerische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst im Rahmen des Bayerischen Klimaforschungsnetzwerks gefördert

Inhaltsverzeichnis

1. Klimaschutz und Klimaanpassung in der Raumplanung	3
1.1 Aufbau und Ebenen der Raumplanung	3
1.2 Klimaschutz und Klimaanpassung in der räumlichen kommunalen Planung	5
1.3 Ergebnisse Analyse Instrumente der Raumplanung	9
2. Klimaschutz und Klimaanpassung in der Stadtentwicklungsplanung: Förderlandschaft	14
2.1 Klimaschutzkonzepte	15
2.2 Kommunaler Energienutzungsplan	16
2.3 Städtebauförderung	17
2.4 Energetische Quartierskonzepte	19
2.5 Ergebnisse Analyse der Instrumente der Stadtplanung im Rahmen der Förderkulisse	20
3. Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in der Verwaltung	22
3.1 Verortungen von Klimaschutz und Klimaanpassung in der Verwaltung	22
3.2 Hemmnisse für Klimaschutz und Klimaanpassung in der Verwaltung	24
3.3 Ergebnisse Analyse der Verwaltung	27
4. Klimaschutz und Klimaanpassung in den kommunalen Akteurs- und Governancestrukturen	29
4.1 Klima-Governance	29
4.2 Urban Governance	31
4.3 Quartiersbezogene Governance	33
4.3.1 Akteure auf Quartiersebene	35
4.3.2 Informelle Instrumente auf Quartiersebene	36
4.3.3 Rolle der Kommune auf Quartiersebene	37
4.4 Bürgerenergieanlagen	39
4.5 Ergebnisse: Governance im Quartier	41
5. Der integrierte energetische Quartiersansatz für klimagerechte Quartiere	42
5.1 Der Prozess der integrierten klimagerechten Quartierssanierung	43
5.2 Rahmenbedingungen für flächendeckenden Einsatz	48
Literatur	51

1. Klimaschutz und Klimaanpassung in der Raumplanung

In einem ersten Schritt werden im Folgenden die vorhandenen Instrumente in der Raumplanung, beginnend mit der Analyse des BauGB, analysiert und auf die Eignung bezüglich der Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung bewertet. Ein Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Berücksichtigung von Gebäudebegrünung und Photovoltaik im Gebäude.

1.1 Aufbau und Ebenen der Raumplanung

Die Raumplanung ist eine überfachliche und vorsorgende Planung. Sie vollzieht sich in Deutschland auf verschiedenen Planungsebenen und in verschiedenen Planungsräumen. Gekennzeichnet ist sie von der Abwägung betroffener Interessen in einer durchgängigen Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung. In einem Abwägungsprozess sind deren Interessen sowie die raumbedeutsamen Inhalte der unterschiedlichen Fachplanungen in der gesamtplanerischen Abwägung zu berücksichtigen. Die Stadtplanung ist Teil der Raumplanung.

Prinzipiell wird die Raumplanung in die formelle, die gesetzlich vorgeschriebene und die informelle, bzw. freiwillige Planung unterschieden. Letztere unterscheidet sich von der formellen Planung dadurch, dass es hier keine förmlichen Vorgaben für Ablauf, Verfahren oder Beteiligung gibt. Auch bei den Beteiligungsverfahren wird deshalb in formelle und informelle Beteiligung unterschieden. Aus informellen Planungen resultieren keine Rechtsfolgen, so dass sich Kommunen und Gemeinden freiwillig durch Beschluss im Gemeinde- oder Stadtrat an diese binden können.

Zu den formellen raumbedeutsamen Fachplanungen zählen beispielsweise Umweltfachplanungen wie Lärminderungsplanung oder Landschaftsplanung, zu den informellen Planungen die Klimaschutzkonzepte oder Verkehrsentwicklungspläne. Räumliche Planungen, bzw. Fachplanungen im Bereich Klimaschutz, Klimaanpassung und Energiewende sind gesetzlich nicht vorgeschrieben und somit der informellen Planung zuzuordnen.

Tabelle1: Übersicht über die Raumplanungsebenen in Deutschland

Ebene	Rechtliche Grundlagen	Räumliche Gesamtplanung (formell)		Raumbedeutsame Fachplanungen (formell und informell)	
Bund	Raumordnungsgesetz (ROG)	Raumordnungspläne		Verkehr, Natur und Landschaft, Energieversorgung, Wasserhaushalt, Immissionsschutz	
Land	Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetze	Landesentwicklungsprogramm			
Region		Regionalpläne			
Kommune	Baugesetzbuch (BauGB)	Bauleitplanung	Flächennutzungsplanung	Vorbereitende Untersuchungen (VU)	z.B. Klimaschutzkonzept
			Bebauungsplanung		Sanierungssatzung, Städtebauliches Entwicklungskonzept, Entwicklungssatzung

Quelle: Eigene Darstellung

Das mehrstufige Planungssystem besteht aus den vier Ebenen Bund, Land, Region und Gemeinde. Die unteren Ebenen wirken dabei bei der Raumplanung der jeweils höheren Ebene mit. Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland gibt die Bundesgesetzgebung mit Raumordnungsgesetz (ROG), Raumordnungsverordnung (RoV), Baugesetzbuch (BauGB) und Baunutzungsverordnung (BauNVO) den Rahmen vor, der auf Landes-, Regional- und Gemeindeebene entsprechend konkretisiert wird. Einen Überblick über die Raumplanungsebenen, den rechtlichen Grundlagen und der Einbindung von Belangen des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und der Energiewende gibt Tabelle 1.

Der Raumplanung stehen auf allen Ebenen hinsichtlich Energie, Klimaschutz und Klimaanpassung verschiedenen Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung. Klimaschutz und Klimaanpassung sind im Sinne der Daseinsvorsorge als Grundsatz in jeder dieser Planungsebenen verankert. Auf Bundesebene im ROG Art. 2 Abs. (2) Nr. 6., auf Landes- und Regionalebene in Bayern im Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) Art. 6 Abs. (2) Nr. 7 und auf Gemeindeebene im BauGB Art. 1 Abs. (5).

Die **Bundesebene** stützt sich auf Leitbilder und Handlungsstrategien und erlässt die einschlägigen Gesetze. So wurden beispielsweise der Grundsatz der Berücksichtigung von

Klimaschutz und Klimaanpassung in das BauGB aufgenommen. In die Zuständigkeit des Bundes fallen aber auch konkrete raumbezogenen Pläne, wie die Raumordnungspläne für das gesamte Bundesgebiet, die Bundesverkehrswegeplanung, die Bundesbedarfs- und Bundesfachplanung für den Ausbau des Höchstspannungsübertragungsnetzes, die Suche und Auswahl von Standorten für Endlager für radioaktive Abfälle sowie die unterirdische Raumplanung.

Auf **Landes- und Regionalebene** stehen in der räumlichen Planung für Energie, Klimaschutz und Klimaanpassung flächengenaue Steuermöglichkeiten zur Verfügung. Im Regionalplan können z.B. konkrete Flächen für Photovoltaikfreiflächen oder Windkraft ausgewiesen werden. Festlegungen für Solaranlagen an und auf Gebäuden hingegen können auf regionaler Ebene nur allgemein und nicht standortspezifisch formuliert werden (vgl. Rauh in Kufeld 2013 S. 221).

Auf **kommunaler Ebene** stehen für Neubau und Bestand unterschiedliche Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung. Für Neubaugebiete ermöglicht die Bauleitplanung Regelungen und Festlegungen zu Photovoltaik und Begrünung an und auf Gebäuden. Der kommunale direkte Einfluss auf den Bestand ist jedoch auf die eigenen Grundstücke und Gebäude beschränkt. Bestandsgebäude können nur mit informellen Planungen auf Quartiersebene z.B. im Rahmen der Städtebauförderung erreicht werden.

In der Raumplanung stehen somit direkte Steuerungsmöglichkeiten für Begrünung und Photovoltaik an Gebäuden nur auf der kommunalen räumlichen Planungsebene zur Verfügung. Im Bestand schränken sich diese nochmals weiter ein. Ansatzpunkte zur Beförderung von Begrünung und PV an und auf Gebäuden werden deshalb vornehmlich auf kommunaler Ebene gesehen. Im Folgenden wird die kommunale räumliche Planung analysiert.

1.2 Klimaschutz und Klimaanpassung in der räumlichen kommunalen Planung

Die gesetzliche Grundlage kommunaler Raumplanung bildet bundeseinheitlich das BauGB. Im ersten Kapitel des BauGB, dem allgemeinen Städtebaurecht, ist die formelle Planung mit Flächennutzungsplanung (vorbereitender Bauleitplan) und Bebauungsplänen (verbindlicher Bauleitplan) in § 1 Abs. 2 BauGB geregelt. Im zweiten Kapitel des BauGB, dem besonderen Städtebaurecht, werden vorbereitende Untersuchungen (VU) zur förmlichen Festlegung von Stadtanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen in § 141 BauGB und

städtebauliche Entwicklungskonzepte zum Beschluss als Stadtumbaugebiet in § 171b Abs. 2 BauGB behandelt.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind nach §136 BauGB Abs. 2 „Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird.“ Mit Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (SEM) sollen nach § 165 BauGB Abs. 2 „Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets [...] erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden.“ Stadtumbaumaßnahmen sind nach §171a BauGB Abs. 2 „Maßnahmen, durch die in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden. Erhebliche städtebauliche Funktionsverluste liegen insbesondere vor, wenn ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke, besteht oder zu erwarten ist, oder wenn die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung nicht erfüllt werden.“

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen und Stadtumbaumaßnahmen sind mächtige Instrumente des besonderen Städtebaurechts, die auch Eigentumsrechte einschränken können. Um diese Maßnahmen durchzuführen sind deshalb strenge Vorgaben durch die Kommune einzuhalten.

Wenn ein Sanierungsgebiet oder ein städtebaulicher Entwicklungsbereich durch Beschluss förmlich festgesetzt werden soll, sind deshalb vorbereitende Untersuchungen (VU) durchzuführen (vgl. § 141 Abs. 1 und § 165 Abs. 4 BauGB). Diese sollen die notwendigen Beurteilungsgrundlagen städtebaulicher Missstände für die Notwendigkeit der Sanierung oder die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (SEM) schaffen. Grundlage für den Beschluss als Stadtumbaugebiet bildet ein von der Gemeinde aufzustellendes städtebauliches Entwicklungskonzept (§ 171b Abs. 1+2).

Durch die Klimaschutznovelle 2011 „Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden“ vom 22. Juli 2011, wurde dem Klimaschutz im Baugesetzbuch eine eigenständige Bedeutung als ein allgemeines Ziel der Bauleitplanung gegeben (vgl. § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB). Mit der Novelle des Baugesetzbuches 2013 sind erstmals auch Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung bei der Beurteilung eines städtebaulichen Missstandes zu berücksichtigen (vgl. § 136 Abs. 2-4 BauGB). Hier können beispielsweise auch Begrünung und Photovoltaik an Gebäuden aufgrund ihrer hohen stadtbildprägenden Wirkung berücksichtigt werden. Als Beurteilungsgrundlage dienen auch

die Gesamtenergieeffizienz der Bebauung und der Versorgungseinrichtungen (§ 136 Abs. 3 Nr. 1 h).

Die Kommune hat auch die Möglichkeit Festsetzungen zum Klimaschutz im Bebauungsplan zu treffen. Bebauungspläne sind dabei nicht ausschließlich auf Neubauquartiere beschränkt. Als Instrument der Stadtsanierung können bestehende Bebauungspläne den Zielen der Sanierung oder der Stadtentwicklungsplanung angepasst oder auch neue Bebauungspläne im Bestand aufgestellt werden. Der Gebäudebestand bleibt davon jedoch unberührt, solange vom Eigentümer keine Änderungen am Gebäude oder ein Neubau geplant werden.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB kann z.B. die „Südausrichtung“ der Baukörper festgelegt werden um beispielsweise den Ertrag für Photovoltaik zu maximieren. Ebenfalls können Flächen für dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung und die Leitungsführung nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 und 13 BauGB festgesetzt werden. In diesem Zusammenhang wurden die Planzeichen Erneuerbare Energien (EE) und Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) neu eingeführt.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB kann auch ein Anschluss- und Benutzungszwang (ABZ) festgesetzt werden. Der § 16 des Gesetzes zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich (EEWärmeG) ermächtigt die Kommunen seit dem 01.01.2009 diesen auch für Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes zu begründen. Notwendige Voraussetzung ist aber, dass es eine landesrechtliche Ermächtigungsgrundlage für den Anschluss und die Benutzung des Netzes der öffentlichen Wärmeversorgung gibt.

Zwischenzeitlich haben sämtliche Bundesländer mittels entsprechender landesrechtliche Ermächtigungsgrundlage die Möglichkeit eines Anschluss- und Benutzungszwangs für Fernwärme geschaffen, wobei lediglich Bayern dies auf Neubauten und Sanierungsgebiete beschränkt. Zur Einführung eines Anschluss- und Benutzungszwanges hat die Kommune eine Satzung zu erlassen.

Die Landeshauptstadt München hat hiervon bspw. bislang keinen Gebrauch gemacht. In Neubaugebieten wird Anschluss und Nutzung der Fernwärme privatrechtlich über Kauf-, bzw. Pachtverträge geregelt, soweit die Grundstücke in Besitz der Landeshauptstadt sind. In Bestandsgebieten gibt es keine direkte Einflussnahme. Der Anschluss an die Fernwärme scheitert hier oft an den hohen Kosten der Fernwärme. Denn nach § 556c Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) dürfen nach Umstellung auf Fernwärme die bisherigen Betriebskosten nicht überschritten werden.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB können im Bebauungsplan auch bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung und Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien bei der Errichtung von Gebäuden festgesetzt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn diese der Umsetzung der Vorgaben aus dem EEWärmeG dienen. Somit können Gebiete bestimmt werden, in denen beispielsweise Neubauten mit Photovoltaik ausgestattet und entsprechende Speicher errichtet werden müssen (vgl. auch Nr. 12 und 13). Nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 a BauGB können Dach- und Fassadenbegrünung festgesetzt werden. Im Bestand entstehen, wie zuvor beschrieben, keine Verpflichtungen zur Nachrüstung.

Der § 248 BauGB ermöglicht aber Erleichterung für Maßnahmen an bestehenden Gebäuden zum Zwecke der sparsamen und effizienten Nutzung von Energie, soweit dies mit nachbarlichen Interessen und baukulturellen Belangen vereinbar ist. So kann beispielsweise vom festgesetzten Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche geringfügig abgewichen werden. Dies gilt auch für Abweichungen vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB und insbesondere auch für Solarthermie- und Photovoltaikanlagen „in, an und auf Dach und Außenwänden“ (§ 248 Abs. 1 Satz 2 BauGB).

Verfahrensrechtlich sind für PV-Anlagen in der Regel kein Baugenehmigungsverfahren erforderlich. Einschränkungen können sich jedoch gelegentlich aus bauplanungsrechtlichen Erhaltungssatzungen, aus örtlichen Baugestaltungsvorschriften oder aus Bestimmungen des Denkmalschutzes ergeben (vgl. UBA 2012, S. 104).

Ein weiteres Instrument für die Erreichung energetischer Zielsetzungen ist der städtebauliche Vertrag (vgl. § 11 BauGB). Hier kann eine Kommune mit Eigentümern individuelle Regelungen vereinbaren. Diese sind beispielsweise die Errichtung und Nutzung von Anlagen zur dezentralen und zentralen Energieerzeugung, wie z.B. Photovoltaik, Verteilung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung (KWK). Aber auch ganz spezifische Anforderungen an die energetische Qualität der Gebäude können vereinbart werden (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nummer 5 BauGB).

Im Gegensatz zu Festsetzungen im Bebauungsplan ist für den Abschluss von städtebaulichen Verträgen die Kommune auf die Mitwirkungsbereitschaft der Bürger und Eigentümer angewiesen. Für den (zukünftigen) Eigentümer ist deshalb meist nur ein ausgewogenes Verhältnis von Kosten und Nutzen Anreiz für einen Vertragsabschluss. Dieser Anreiz kann beispielsweise in der Möglichkeit ein kommunales Grundstück zu

erwerben, in verstärkten steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten oder in zusätzlichen Mitteln aus kommunalen Förderprogrammen bestehen. Dabei müssen die in den städtebaulichen Verträgen vereinbarten Leistungen gemäß § 11 Abs. 2 BauGB den gesamten Umständen nach angemessen sein.

Einige Gemeinden haben zur Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertzuwächse Grundsatzbeschlüsse für die Handhabung städtebaulicher Verträge (sog. ‚Baulandbeschlüsse‘) gefasst. Ausweisungen von neuem Bauland oder Baurechtsmehrung im Bestand (z.B. Umnutzung Gewerbe zu Wohnen, Nachverdichtung, ...) wird grundsätzlich davon abhängig gemacht, dass die Grundbesitzer einen großen Teil der auf die Planung zurückzuführenden Bodenwertsteigerung an die Gemeinde zurückführen und sich somit an den ausgelösten Infrastrukturkosten beteiligen. (vgl. Junker 2010)

In der Landeshauptstadt München wird dies bereits seit 1993 unter dem Namen „Die sozialgerechte Bodennutzung – der Münchner Weg“ praktiziert. Aus Gründen der o.g. Angemessenheit nach § 11 Abs. 2 BauGB sieht das Münchener Modell der Sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) vor, dass etwa 1/3 der Bodenwertsteigerung beim Grundstückseigentümer verbleiben muss. Der zwischen Politik und Planungsbegünstigten gefundene „Münchner Weg“ gilt seither als Prototyp und Vorlage für Abschöpfungsmodelle vieler anderer Kommunen.

1.3 Ergebnisse Analyse Instrumente der Raumplanung

Die Analyse des Baugesetzbuches zeigt, dass auf kommunaler Ebene für Neubau und Bestandsgebäude unterschiedliche Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Für den Neubau (Neubauquartiere, Nachverdichtung, bzw. bestimmte Änderung von Gebäuden in Bestandsgebieten) ermöglicht die Bauleitplanung Regelungen und Festlegungen zu Photovoltaik und Begrünung an und auf Gebäuden.

Tabelle2: Übersicht Instrumente der Raum-, Stadt- und Grünplanung und deren Einsatzpotenzial für Begrünung und PV an Gebäuden

Instrument	Beschreibung, Beispiele, gesetzl. Grundlage	Einsatzpotenzial
Grundlegende Instrumente		
Leitbilder, Leitlinien	Leitlinie Ökologie, Klimaschutzkonzept, Klimaanpassungskonzept	Verankerung von PV und Begrünung an Gebäuden in Leitbildern und Leitlinien
Satzungen und Verordnungen	Freiflächengestaltungssatzung, Entwässerungsabgabensatzung, Stellplatzsatzung, Fahrradabstellsatzung, Baumschutzverordnung	Gestaltungssatzung für PV und Begrünung an Gebäuden
Privatrechtliche Verträge	Konzeptbausteine, Grundstückskaufverträge, Ebbarechtsverträge	Verpflichtung zu Errichtung und Betrieb von PV und Verpflichtung zur Errichtung von Gebäudebegrünung
Flächennutzungsplanung (vorbereitende Bauleitplanung)		
Flächennutzungsplan (FNP)	Gültigkeit für gesamtes Gemeindegebiet	Energiekonzepte, Freiflächen für die Produktion von Solarenergie, Grünflächen
Beipläne zum FNP	Lärmemissionsplan, Energienutzungsplan (ENP)	Solarflächenpotenzial, Flächen für Energieproduktion und Speicherung

Bebauungsplanung (verbindliche Bauleitplanung)		
Bebauungsplan (B-Plan)	Angebotsplanung oder projektorientierte / projektspezifische Planung	Festsetzungen für die Errichtung von PV und Begrünung (ohne Nutzungspflicht)
Festsetzung Gebäudebegrünung	BauGB §9 Abs. 1 Nr. 25 a	Festsetzung Gebäudebegrünung in Dach und Fassade
Festsetzung bestimmter baulicher und sonstiger technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung und Speicherung von Strom	BauGB § 9 Abs. 1 Nr. 23 b, Nr. 12 und 13	Festsetzung PV in Dach und Fassade und Quartiers-Batteriespeicher, optional in Kombination mit einem Anschluss- und Benutzungszwang (ABZ) des Speichers
Anschluss- und Benutzungszwang (ABZ)	BauGB § 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB	Festsetzung für die Errichtung, Anschluss und Nutzung von Quartiersspeichern, Nutzung von PV im Quartiersverbund in Stadtsanierungs- und Neubaugebieten
Städtebauliche Verträge, SoBoN	BauGB § 11 Abs. 2 BauGB	PV und Gebäudebegrünung in der projektorientierten / projektspezifischen Planung

Besonderes Städtebaurecht		
Voruntersuchungen	BauGB § 141	Identifizierung (zukünftiger) städtebaulicher Missstände durch z.B. ungesteuerte Sanierungstätigkeit und PV-Installationen
Integrierte Entwicklungskonzepte	SEK, ISEK, INSEK, ILEK	Festlegung von Zielsetzungen für die solare Energienutzung an der Gebäudehülle und die Gebäudebegrünung
Sanierungsrechtliche Genehmigung	BauGB § 144f	Überprüfung der Projekte bezüglich der gesetzten Ziele zu PV und Gebäudebegrünung
Vorkaufsrecht	BauGB § 24f	Direkter Einfluss auf eigene Grundstücke und Gebäude

Quelle: Eigene Analyse und Darstellung

Der kommunale direkte Einfluss auf den unveränderten Bestand ist dagegen auf die eigenen Grundstücke und Gebäude beschränkt. Bestandsgebäude außerhalb dieses direkten Zugriffs können nur mit informellen Planungen z.B. im Rahmen der Städtebauförderung oder kommunaler Förderprogrammen oder die Ausübung eines allgemeinen oder besonderen Vorkaufsrechtes erreicht werden.

Die Umsetzung der Planungen ist deshalb in hohem Maße von der Mitwirkungsbereitschaft der Bürgerschaft, bzw. der Eigentümer abhängig. Dabei ist es förderlich für die Umsetzungsbereitschaft, wenn energetische Themen, Klimaschutz und Klimaanpassung mit anderen aktuell anstehenden Themen im Quartier integriert bearbeitet und so „verknüpft“ werden. (Vgl. Freudenberg et al. 2019, S.26, LHM Klimaanpassungsbericht 2020)

Zu einem integrierten Planungsansatz zählen verschiedenste Themen, wie Wohnen, Wohnumfeld, Lärmschutz, öffentlicher Raum, öffentliches Grün, Stadtgestalt, Stadtkultur, Zentrenstruktur, Nahversorgung, soziale Infrastruktur, Gesundheit, Zusammenleben, Stadtteilkultur, Bildung, Freizeit, Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Diese sind im besonderen

Städtebaurecht, insbesondere im Prozess der Stadtsanierung bereits schon lange verankert. Dabei werden diese Themen nur dann zu Themen der Stadtsanierung, wenn sie städtebaulich und integriert begründet und bearbeitet werden.

Mit der Novellierung des BauGB (Klimaschutznovelle) wurde dieser integrierte Ansatz um die Themen „Klimaschutz und Klimaanpassung“ erweitert. Damit sollen Klimaschutz und Klimaanpassung auch in integrierten Stadtentwicklungskonzepten Berücksichtigung finden. Während die städtebauliche Relevanz für Klimaanpassung und Klimaschutz beispielsweise im Fall von PV-Fassaden und / oder Grünfassaden offenkundig ist, sind Infrastrukturmaßnahmen zur Energieversorgung, wie beispielsweise der Anschluss an eine Fernwärmeversorgung, städtebaulich durchaus schwieriger zu begründen. (vgl. auch BBSR 2017)

Die Stadtplanung ist außerhalb von Gebieten des besonderen Städtebaurechtes mit der Bauleitplanung in Verwaltungsstrukturen vorrangig für Neubau inklusive Nachverdichtung organisiert. Für Bestandsquartiere ist die Stadtsanierung dagegen nur für ausgewählte, kleinere Teile der Kommune zuständig. Eine flächendeckende Sanierung bestehender Quartiere ist weder in Verwaltungsstrukturen vorgesehen noch als Ansatz integrierter formeller Planung im Städtebaurecht vorhanden.

Denn das besondere Städtebaurecht ist aufgrund der Eingriffsmöglichkeiten der Kommune auf das Eigentum an sehr strenge Vorgaben und Auflagen geknüpft. Es ist somit nur für kleine Teile der Kommune und ausgewählte Gebiete einsetzbar. Zudem soll die Anwendung zeitlich stark beschränkt sein.

Damit gewinnen informelle Instrumente an Bedeutung für Klimaschutz und Klimaanpassung im Quartier. In diesem Kontext ist auch die Einführung des neuen Förderprogramms „Energetische Stadtsanierung“ einzuordnen.

Als informelles Planungsinstrument soll das Programm auch außerhalb von Gebieten des besonderen Städtebaurechtes einsetzbar sein. Das Förderprogramm des Bundes zur Erstellung energetischer Quartierskonzepte wurde deshalb bewusst nicht bei der Städtebauförderung angesiedelt.

Es lässt sich jedoch feststellen, dass die Themen Strom und PV bislang nur eine untergeordnete Rolle in den bisherigen energetischen Quartierskonzepten spielen (vgl. z.B. BBSR 2017). Klimaanpassung, z.B. in Form von Fassadenbegrünung, wird in dem

Förderprogramm gar nicht adressiert. Der flächenmäßige Einsatz des Programms ist zudem nicht vorgesehen.

2. Klimaschutz und Klimaanpassung in der Stadtentwicklungsplanung: Förderlandschaft

Klimaschutz und Klimaanpassung haben nun seit bald 10 Jahren eine eigenständige Bedeutung als ein allgemeines Ziel der Bauleitplanung. Dennoch ist die Umsetzung im Verwaltungshandeln noch lange nicht vollständig umgesetzt (vgl. auch Brasche 2019, S. 88 und 111ff). Bislang spielen die zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente eher eine untergeordnete Rolle (vgl. BBSR 2017, S.84). Zurückgeführt wird dies in BBSR (2017) auf die noch relativ junge Klimaschutznovelle 2011. Eine mögliche und kontrovers diskutierte Ursache ist u.a. auch, dass Klimaschutz und Klimaanpassung nicht zu den Pflichtaufgaben der Kommunen gehört, also auf Freiwilligkeit beruhen.

Die fehlende Verpflichtung der Kommunen ist jedoch Grundvoraussetzung dafür, dass Fördergelder des Bundes oder des Landes bereitgestellt werden können. Denn subventionsrechtlich ist eine Förderung nur möglich, wenn der geförderte Gegenstand auf Freiwilligkeit basiert. Wäre Klimaschutz eine kommunale Pflichtaufgabe, könnte diese nicht gefördert werden und würde anderer Finanzierungsmodelle bedürfen (vgl. auch Brasche 2019, S.92).

Bundes- und landesweit werden eine ganze Reihe Förderprogramme zur räumlichen Energieplanung in Deutschland und Bayern angeboten. Dabei reicht das Förderangebot von Energieplanungen ganzer Landkreise über einzelne Gemeinden und Quartiere bis hin zu Gebäudegruppen und Einzelgebäuden. Die unterschiedlichen Programme lassen sich dabei teilweise sehr flexibel einsetzen und kombinieren, so dass es sehr häufig Überschneidungen gibt. Um Doppelungen zu vermeiden ist deshalb ein abgestimmter Einsatz der Fördermittel unerlässlich. Umgekehrt lässt eine gute Abstimmung eine optimale Bearbeitung energetischer Fragestellungen mit zunehmenden Detaillierungsgrad zu (vgl. Zadow 2017).

Um verstärkt auch in die Maßnahmenumsetzung zu gelangen werden seit einiger Zeit von Bund und Land nicht nur die technische Erstellung von Konzepten aus dem Themenfeld Stadtplanung und Energie gefördert, sondern auch deren Umsetzung durch Fachpersonal, wie z.B. Klimaschutz- und Sanierungsmanagement. Förderfähig ist auch die Beratung von

Kommunen in Belangen des Klimaschutzes. Die Bürgerbeteiligung hat zudem einen hohen Stellenwert in der Förderlandschaft.

Im Folgenden wird eine Auswahl über die vorhandenen Förderprogramme auf Quartiersebene gegeben. Dabei wird vom Großmaßstäblichen bis zur Detailanalyse vorgegangen. In einem weiteren Schritt soll das Potenzial zur Verankerung von PV und Fassadenbegrünung im räumlichen Planungsprozess im Rahmen der Förderprogramme beleuchtet werden.

2.1 Klimaschutzkonzepte

Im Rahmen des Klimaschutzprogramms und der Klimaschutzinitiative der Bundesregierung fördert das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit die Erstellung von Klimaschutzkonzepten mit bis zu 65% der förderfähigen Kosten, bzw. 90% bei finanzschwachen Kommunen. Dabei wird in integrierte Klimaschutzkonzepte, Klimaschutzkonzepte zur Klimafreundlichen Wärme- und Kälteversorgung und in Klimakonzepte zur klimafreundlichen Mobilität unterschieden.

Klimaschutzkonzepte soll durch einen Klimaschutzmanager, eine Klimaschutzmanagerin erstellt und anschließend umgesetzt werden. Ziel ist es, verstärkt Klimaschutzaspekte in die Verwaltungsabläufe beim Antragsteller zu integrieren und die Kommunen, bzw. die Klimaschutzmanager/innen zu vernetzen.

Durch Öffentlichkeitsarbeit werden auch der private und der gewerbliche Sektor in die Einsparungsmaßnahmen involviert. Der Fokus aller Klimaschutzmaßnahmen liegt auf der Reduktion von THG-Emissionen innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums. Feste Reduktionszielwerte werden vorab definiert und deren Erreichung durch Monitoring regelmäßig überprüft.

Integrierte Klimaschutzkonzepte sind informelle, strategische Planungshilfen, die alle Klimaschutzmaßnahmen einer Kommune umfassend darstellen. Diese Maßnahmen beziehen sich auf möglichst alle klimarelevante Bereiche, auf die die Kommune direkten oder indirekten Einfluss hat.

Hierzu zählen nach BfU (2019, S. 27f) beispielsweise der Klimaschutz in den eigenen Liegenschaften, Anlagen und Fahrzeugen, die Straßenbeleuchtung, die IT-Infrastruktur, die Beschaffung und die Abfall- und Abwasserentsorgung. Im Bereich Planung und Regulierung zählen hierzu beispielsweise die Bauleitplanung, die Verkehrsplanung und die Abfallgebühren.

Bei den Handlungsmöglichkeiten der Kommune als Versorgerin und Anbieterin werden die Strom- und Wärmeversorgung, erneuerbare Energien, die Abfall- und Abwasserentsorgung, der ÖPNV und der kommunale Wohnungsbau genannt. Als Beraterin und Förderin soll die Kommune motivieren, informieren und finanzielle Förderungen zur Verfügung stellen.

Der Schwerpunkt eines Klimaschutzkonzeptes liegt somit auf dem Klimaschutz. Klimaanpassung kann begleitend mitgedacht werden. Photovoltaik (Klimaschutz) und Gebäudebegrünung (Klimaanpassung) können in dem Klimakonzept grundlegend verankert werden und in Vorbildfunktion an den eigenen kommunalen Gebäuden umgesetzt werden.

2.2 Kommunalen Energienutzungsplan

Der Energienutzungsplan (ENP) konzentriert sich auf eine langfristig sichere und nachhaltige Energieversorgung der Kommune bei gleichzeitiger Minderung des Ausstoßes von Treibhausgasen durch Energieeinsparung und Nutzung CO₂-armer Energieträger. Er ist als räumliches Planungsinstrument für die Gesamtstadt oder der Gemeinde mit hohem räumlichen Detaillierungsgrad angelegt. Bedarf und Potenziale werden räumlich verortet bilanziell in Gebäudeclustern dargestellt.

Der ENP deckt die hierfür relevanten Ebenen der Energieerzeugung, der Energieverteilung und der Energienutzung ab. Die Basis jedes ENP ist die Erstellung eines Wärmekatasters (Wärmebedarfsanalyse) als Teil der Bestandsanalyse.

Neben der Erstellung des Wärmekatasters wird in der Bestandsanalyse auch die gesamte Energieinfrastruktur der Kommune, insbesondere Gas- und Fernwärmeleitungen sowie bestehende Kraftwerke, kartiert. Wärmebedarf und Energieinfrastruktur werden innerhalb der Kommune räumlich verortet und machen die Entwicklung konkreter räumlicher Planungsempfehlungen im Energiebereich möglich.

Im nächsten Schritt, der Potenzialanalyse, werden die Potenziale zur Nutzung regenerativer Energieträger erfasst und kartographisch aufbereitet. Dies geschieht z.B. durch Aufstellung eines Solarkatasters, das die zur Solarenergienutzung geeigneten Flächen darstellt. Bislang beziehen sich Solarkataster allerdings vornehmlich auf Dachflächen.

Darauf aufbauend wird das energetische Gesamtkonzept ausgearbeitet. Basierend auf der Wärmebedarfsanalyse lassen sich beispielsweise Gebiete für eine zentrale Wärmeversorgung, für den Ausbau vorhandener Netze oder ganze Sanierungsgebiete identifizieren. Gleichzeitig können auch für Gebiete, in denen keine zentrale

Wärmeversorgung möglich ist, alternative Lösungen vorgeschlagen werden (Photovoltaik, Solarthermie, BHKW, Wärmepumpen etc.).

Zusätzlich besteht die Möglichkeit für begleitende Beratung und gutachterliche Unterstützung bei der Umsetzung konkreter Maßnahmen weitere Fördermittel zu beantragen. Voraussetzung für die Förderung der Umsetzungsbegleitung ist, dass die entsprechenden Maßnahmen aus dem ENP entwickelt und vorgeschlagen werden.

Der Fokus lag bei ENP, ähnlich wie in der energetischen Stadtsanierung, bislang eher auf Konzepten und der Analyse der Wärmeversorgung. Besonders durch die verortete Analyse von Potenzialen ist der ENP aber hervorragend geeignet insbesondere solare Potenziale aufzuzeigen und zu heben.

2.3 Städtebauförderung

Der Bund fördert seit den 70er Jahren die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen mit Programmen zur Städtebauförderung indem er den Ländern Finanzhilfen gemäß Artikel 104 b Grundgesetz (GG) auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung (VV Städtebauförderung) zur Verfügung stellt. Diese Mittel werden durch Mittel der Länder und Kommunen ergänzt.

Die somit zur Verfügung stehenden Fördermittel setzen sich damit in Bayern zusammen aus einem Anteil von 30% Mittel des Bundes, 30% des Freistaates und 40% der Kommune. Die Programme der Städtebauförderung greifen die Herausforderungen auf, die sich an eine sozial, wirtschaftlich, demografisch und ökologisch nachhaltige Stadtentwicklung ergeben.

(Integrierte) städtebauliche oder ländliche Entwicklungskonzepte, integrierte Stadtentwicklungskonzepte oder auch integrierte Handlungskonzepte sind in der kommunalen Planungspraxis zu einem bewährten Instrument geworden. Sie bündeln und koordinieren die städtebaulichen und ländlichen Entwicklungsplanungen zu umsetzungsorientierten integrierten Entwicklungskonzepten. Sie dienen so als zentrales Steuerungs- und Abstimmungsinstrument und bilden die Grundlage für Förderentscheidungen. Insbesondere der Städtebauförderung dienen integrierte Entwicklungskonzepte, erstellt im Rahmen von vorbereitenden Untersuchungen (VU) nach § 141 Abs. 1 und § 165 Abs. 4 BauGB als Grundlage für den Einsatz von Städtebaufördermitteln.

In der Literatur sind Abkürzungen wie INSEK, ISEK, SEK, STEK, LEK, ILEK, IHK oder IEK für integrierte, gebietsbezogene räumliche Entwicklungskonzepte gebräuchlich. Die

verschiedenen Begriffe und Abkürzungen resultieren aus den unterschiedlichen Ursprüngen, haben jedoch alle dasselbe Grundprinzip gemein. Im Folgenden soll hier die Abkürzung ISEK stellvertretend verwendet werden.

Mit dem Fokus Energiewende, Klimaschutz und Klimaanpassung stellen integrierte energetische Stadtsanierungskonzepte (bspw. als Fachkonzept Energie als Teil des ISEK) die Grundlage für eine gezielte energetische Sanierung von Bestandsquartieren dar. Für die Erstellung integrierter energetischer Konzepte bilden wiederum Klimaschutzkonzept und Energienutzungsplan wertvolle Grundlagen. Die Erstellung selbst kann durch das KfW-Programm „Energetische Stadtsanierung“ (s.u.) oder die Städtebauförderung bezuschusst werden. Das energetische Quartierskonzept bildet im Rahmen des ISEK dann die Voraussetzung für den Einsatz von Städtebaufördermitteln (vgl. BBSR 2017, S.81).

Die Ausgestaltung der Programme der Städtebauförderung obliegt den einzelnen Bundesländern. So fordert das Land Brandenburg beispielsweise verpflichtend energetische Quartierskonzepte als Voraussetzung für die Bewilligung von Städtebaufördermitteln (vgl. BBSR 2017, S.82).

Kommunen könne auch eigene Förderprogramme aufstellen. Sie sind u.a. wichtige Impulsgeber zur energetischen Sanierung (BBSR 2017, S. 82). Im Rahmen der Städtebauförderung können Kommunen für diese kommunalen Förderprogramme Finanzhilfen erhalten. Dies soll der Vereinfachung der Förderung von kleineren privaten Maßnahmen in Gebieten der Städtebauförderung dienen. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine allgemeine Genehmigung und eine Bewilligung des Jahresbudgets durch die Landesregierung. In diesem Rahmen entscheidet die Kommune dann selbst im Einzelfall über die Verwendung der Mittel (StBauFR 2015, Nr. 20.1 Satz 1 und 2, S.11).

Keller und Schötz (2012) verstehen die energetische Stadtsanierung als Querschnittsaufgabe in allen Städtebauförderungsprogrammen, begründet in den Städtebauförderrichtlinien als übergreifendes Handlungsfeld. Sie fordern deshalb eine Bündelung und Verzahnung bestehender Förderangebote. Dabei gehen Sie auch auf das Instrument des kommunalen Förderprogrammes ein, das als Anreizförderung z.B. bei energetischen Fassadeninstandsetzungen eingesetzt und mit Finanzmitteln der Städtebauförderung ausgestattet werden könnte.

Die Potenziale und Möglichkeiten einer solchen Förderung sind nach StBauFR (2015, Nr. 20.1 Satz 4, S.11) dem Grunde nach mit dem Staatsministerium des Innern (jetzt Wohnen,

Bau und Verkehr) abzustimmen. So kann mit einem entsprechenden kommunalen Förderprogramm beispw. gezielt auch die Begrünung und Photovoltaik an Gebäuden gefördert werden.

2.4 Energetische Quartierskonzepte

Integrierte energetische Quartierskonzepte können im Rahmen des Förderprogramms „Energetische Stadtsanierung“ von der bundeseigenen Förderbank KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) gefördert werden. Ziel der Förderung ist die für die Erreichung der nationalen Klimaschutzziele notwendige Steigerung der Energieeffizienz auf Quartiersebene, insbesondere bei der Wärmeversorgung. Die Umsetzungsbegleitung durch ein Sanierungsmanagement ist ebenfalls förderfähig. Die Konzepte konzentrieren sich auf Bestandsquartiere und werden aus einem kommunalen Klimaschutzkonzept sowie dem ENP abgeleitet.

Der Begriff Quartier bezieht sich auf ein flächenmäßig zusammenhängendes Gebiet, unterhalb der Größe eines Stadtteils, mit privaten und (falls vorhanden) öffentlichen Gebäuden einschließlich der öffentlichen Infrastruktur. Integrierte Quartierskonzepte zeigen die technischen und wirtschaftlichen Energieeinsparpotenziale im Quartier und wie Kohlenstoffdioxid-Emissionen reduziert werden können. Dabei sollen sie vor allem städtebauliche, denkmalpflegerische, baukulturelle, wohnungswirtschaftliche, demografische und soziale Aspekte beachten. (KfW 2015)

Die Detailschärfe eines Quartierskonzeptes stellt hohe Anforderungen an die benötigte Datengrundlage. So sollten beispielsweise Sanierungsstände detaillierter erfasst werden als im ENP und bei der Ermittlung des Energiebedarfs sollte spätestens ab dieser Planungsebene nicht mehr über spezifische Kennwerte abgeschätzt werden. Während im ENP aufgrund der meist groben Datenlage Aussagen für die gesamte Kommune nur bilanziell und auf Clusterebene getroffen werden können, ist es im Quartierskonzept aufgrund der kleineren Gebietskulisse möglich, deutlich detaillierter zu werden. (Vgl. Zadow 2017)

Potenziale können dann räumlich und zeitlich auf die zugehörigen Gebäude und Nutzungen in Abhängigkeit verschiedener energetischer Gebäudestandards untersucht werden. Gerade Potenziale wie z.B. der oberflächennahen Geothermie oder das Solarpotenzial von Dach und Fassade sind extrem von den örtlichen Gegebenheiten und den Lastgängen der einzelnen Einheiten abhängig.

Thematisch fällt das KfW-Programm „Energetische Stadtsanierung“ in die Zuständigkeit der Stadtsanierung (vgl. BauGB §136). Um energetische Quartierskonzepte jedoch nicht auf Untersuchungs- und Sanierungsgebiete zu beschränken, wurde das Programm bewusst als KfW Förderung außerhalb der Städtebauförderung aufgesetzt.

Photovoltaik (Klimaschutz) und Gebäudebegrünung (Klimaanpassung) lassen sich aufgrund des noch höheren Detaillierungsgrades und der genaueren räumlichen Auflösung hervorragend integrieren.

2.5 Ergebnisse Analyse der Instrumente der Stadtplanung im Rahmen der Förderkulisse

Die Wirksamkeit von Rechtsinstrumenten im Zuge der energetischen Stadtsanierung wird in BBSR (2017) von den Gutachtern und Experten sehr unterschiedlich eingeschätzt und nicht abschließend beurteilt. Festzustellen ist, dass bislang die zur Verfügung stehenden Instrumente eher eine untergeordnete Rolle spielen. BBSR (2017) führt dies auf die immer noch „relativ junge“ Klimaschutznovelle 2011 zurück. Es wird daher in den nächsten Jahren noch eine Zunahme beim Einsatz der rechtlichen Instrumente erwartet und somit eine „vertiefende Evaluation als zielführend erachtet“ (BBSR 2017, S.84).

Wie die Analyse der oben aufgeführten Förderprogramme gezeigt hat, lassen die zur Verfügung stehenden Förderprogramme auf Quartiersebene, insbesondere das KfW-Programm Energetische Stadtsanierung und die Städtebauförderung eine Bearbeitung des Themenbereichs Begrünung und Photovoltaik an Gebäuden zu. Auch wenn die Förderprogramme auf Quartiersebene vornehmlich auf den Klimaschutz fokussieren, lassen sich auch Klimaanpassungsstrategien integrieren.

Wenig Beachtung erfährt jedoch das Themenfeld Strom in den Förderprogrammen und damit auch in der Stadtentwicklungsplanung. Wenn, dann wird es, meist in Form von Photovoltaik, aus gestalterischen Gründen eher ausgeschlossen, selten ist Photovoltaik im städtischen Kontext explizit erwünscht. Auch in der Praxishilfe des Umwelt Bundesamtes zum Klimaschutz in der räumlichen Planung spielt PV in der Fassade keine Rolle (UBA 2012, S.104).

BBSR (2017) stellt zudem die städtebauliche Relevanz von energetischen Infrastrukturen, zu der neben der genannten Fernwärme auch Photovoltaik mit Lastmanagement und Speicher zählen, in Frage (BBSR 2017, S.81). Gerade in der Stadtsanierung ist die städtebauliche Relevanz aber eine existentielle Frage, da sie über den Einsatz von Städtebaufördermitteln entscheidet.

Die Photovoltaik wird in diesem Zusammenhang auf Dachflächen beschränkt (vgl. BBSR 2017, S.44, UBA 2012, S.104). Gerade im dichten städtischen Kontext sind Fassaden aber oft die einzigen solarenergetisch zu aktivierenden Flächen und somit für diese Quartiere und deren energetische Konzepte höchst relevant.

Wird das vorhandene energetische und städtebauliche Potenzial der Photovoltaik auf die (stadtbildprägenden) Gebäudefassaden erweitert, erhält die Photovoltaik nach Ansicht des Autors durchaus auch eine räumliche Auswirkung auf das Quartier. In diesem Zusammenhang sind dann auch die dazu notwendigen infrastrukturellen Investitionen städtebaulich zu begründen. Die Ausrichtung der Städtebauförderung, zusammen mit einem entsprechenden kommunalen Förderprogramm für Begrünung und Photovoltaik in der Gebäudefassade könnte hier einen Beitrag leisten, das große energetische und städtebauliche Potenzial zu heben.

Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass keines der vorgestellten Förderprogramme einen flächendeckenden Einsatz, bzw. einen flächendeckenden Anstoß von Sanierungstätigkeit generiert. Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepte, sowie Energienutzungspläne sind zwar Instrumente, die flächendeckend zum Einsatz kommen können. Auf Ebene des Flächennutzungsplanes zeigen sie zwar Konzepte und Wege für Klimaschutz und Klimaanpassung auf, sind jedoch für die Umsetzung noch zu vage und müssten zudem als informelle Planungsinstrumente konsequent in tiefere Planungsebenen gelangen und beispielsweise über Flächennutzungsplanung, Satzungen und B-Pläne auch in formelle Instrumente überführt werden. Gefördert werden lediglich die Konzepterstellung und für die Beratung und Begleitung der Umsetzung zuständiges Personal.

Die Städtebauförderung für Untersuchungs- und Stadtsanierungsgebiete lässt aufgrund der begrenzten Städtebaufördermittel, des hohen personellen Aufwandes und wegen der Eingriffs- und Zugriffsmöglichkeiten auf das Eigentum hoher Hürden einen räumlich und zeitlich eng begrenzten Einsatz zu. Die Eingriffsmöglichkeiten auch auf den Bestand sind durchaus umfangreich: Sanierungsrechtliche Genehmigung, ABZ, B-Plan und nicht zuletzt Mittel aus der Städtebauförderung (Bund, Land, Kommune). Ein großer Vorteil ist, dass meist bereits Verwaltungsstrukturen zur Durchführung der Sanierung in den Verwaltungen existieren. Jedoch sind Themen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung oft noch nicht vollständig integriert.

Mit dem KfW-Förderprogramm Energetische Stadtsanierung ist ein weiteres Instrument geschaffen worden, das explizit auch außerhalb der Untersuchungs- und

Stadtsanierungsgebiete eingesetzt werden kann. Auch hier wird, wie beim Klimaschutzkonzept oder dem ENP, lediglich die Konzepterstellung und für die Beratung und Begleitung der Umsetzung zuständiges Personal gefördert. Ob sich dieses Instrument für einen flächendeckenden Einsatz eignet, hängt nicht alleine von den vom Bund zur Verfügung gestellten Fördermitteln ab.

Energetische Quartierskonzepte können, soweit sie sich innerhalb des Geltungsbereiches des besonderen Städtebaurechtes befinden auch über die meist vorhandenen Verwaltungsstrukturen bearbeitet werden. Auch einzelne ausgewählte Gebiete außerhalb der Städtebauförderung lassen sich so von der Kommune beantragen und bearbeiten. Eine signifikante Steigerung der Anzahl solcher Gebiete und Quartiere würde die Verwaltungen jedoch schnell an ihre Kapazitätsgrenzen bringen.

3 Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in der Verwaltung

3.1 Verortungen von Klimaschutz und Klimaanpassung in der Verwaltung

Für Klimaschutz-, Klimaanpassungs-, Quartierskonzepte oder einen ENP stehen Fördermittel für die Beratung und Begleitung der Umsetzung zuständiges Personal zur Verfügung (s. Kapitel 2). Die Einführung dieser Fördermöglichkeit resultierte aus Erfahrungen der Fördergeber. Zunächst sahen die unterschiedlichen Programme meist nur die Erstellung der Konzepte vor. Die Umsetzungsquote der geförderten Konzepte war jedoch unbefriedigend. Dem sollte mit einem erhöhten Beratungsangebot und der Förderung von sogenannten „Kümmerern“ begegnet werden. Klimaschutzmanager, Klimaschutzbeauftragte, Sanierungsmanager und kommunale Berater sollen die Umsetzung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekten befördern.

Die Verortung dieser zuständigen Stellen ist innerhalb aber auch außerhalb der kommunalen Verwaltung, z.B. bei Sanierungstreuhändern, kommunalen Gesellschaften oder als von der Kommune beauftragte externe Dienstleistung möglich. Die verschiedenen Integrationsmöglichkeiten von Klimaschutzbeauftragten innerhalb der Verwaltung werden von Markl-Hummel (2012, S.135ff) eingehend untersucht. Grundsätzlich zeigen sich dabei drei unterschiedliche Möglichkeiten der Integration. Diese sind nach Markl-Hummel (2012, S.136) und eigener Analyse in Tabelle 3 dargestellt.

Tabelle 3: Übersicht der Integrationsmodelle von Klimaschutz und Klimaanpassung in die Verwaltungsstruktur

	Beschreibung	Vorteil	Nachteil
Additives Modell	Stelle im Umwelt-, Bau- oder Planungsamt ohne Weisungsbefugnis gegenüber Verwaltungsgliedern.	Einfache, unkomplizierte Einrichtung im Verwaltungsapparat. Größte Zustimmung, da anderen Stellen keine Kompetenzen aberkannt oder Handlungsfelder beschnitten werden.	Alle anderen Einheiten sehen sich nicht in der Verantwortung Klimaschutzaspekte in ihrem Handeln zu berücksichtigen
Dezentrales Modell	In allen Abteilungen werden Klimaschutzbeauftragte ernannt.	Alle Einheiten sind in der Verantwortung Klimaschutzaspekte in ihrem Handeln zu berücksichtigen.	Mögliche Überschneidungen und Ressourcenverschwendung. Evtl. Mangelnde Koordination und Kooperation.
Integratives Modell	Zentrale Klimaschutzverantwortliche Stelle und Einbezug der einzelnen Abteilungen, z.B. mittels übergreifenden Arbeitsgruppen.	Alle Einheiten sind in der Verantwortung Klimaschutzaspekte in ihrem Handeln zu berücksichtigen.	Bei fehlender Weisungsbefugnis gegenüber Verwaltungsgliedern außerhalb dieser Struktur, wenig erfolgreich.

Quelle: Nach Markl-Hummel (2012, S.136) und eigener Analyse

Markl-Hummel (2012) unterstreicht dabei die Notwendigkeit, des Bürgermeisters als treibende Kraft in allen drei beschriebenen Modellen. Dies ist am effektivsten erreicht, wenn eine zentrale Stelle direkt dem Bürgermeister unterstellt ist.

Zusätzlich zu den von Markl-Hummel (2012) aufgeführten Modellen lassen sich noch Unterschiede in der Weisungsbefugnis von Klimaschutzbeauftragten feststellen. Diese fehlen meist. Sie sind jedoch als zentral zu bewerten, wenn es um die Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung geht.

Denn typisch erscheint die Rolle der Klimaschutzbeauftragten oder Klimaschutzmanagern, wie Markt-Hummel (2012) sie aus Diskussionsrunden mit Klimaschutzbeauftragten beschreibt:

- Oftmals engagierte Außenseiter, Initiativen werden weniger und seltener wohlwollend aufgenommen als Vorschläge aus der Verwaltungsspitze oder Externen
- Ergebnisse von externen Experten werden höher bewertet
- Klimaschutz ist oft nur ein Teil der Zuständigkeiten
- Rolle geht oft nicht über die Rolle des Mahners innerhalb der Verwaltung hinaus

Parallelen lassen sich hier mit Management Verfahren herstellen. Die oben beschriebenen Erfahrungen erinnern an die Rolle eines Managers, der keine Weisungsbefugnis hat (vgl. DIN EN ISO 50001:2018-12, S.20). In dieser Konstellation wird sich der Wandel innerhalb einer Organisation nicht umsetzen lassen. Zentral ist neben dem Willen der Verwaltungsspitze, bzw. des Bürgermeisters deshalb auch die Ausstattung der Klimaschutz- und Klimaanpassungsstellen mit Entscheidungs- und Weisungsbefugnissen. Allzu häufig fehlt es aber genau an dem notwendigen (politischen) Willen des Wandels und somit mit der entsprechenden Ausstattung der Klimaschutzstellen.

3.2 Hemmnisse für Klimaschutz und Klimaanpassung in der Verwaltung

Klimaschutz und Klimaanpassung haben nun seit bald 10 Jahren eine eigenständige Bedeutung als ein allgemeines Ziel der Bauleitplanung. Wie die vorangegangenen Analysen gezeigt haben, stehen auf kommunaler Ebene eine Reihe an formellen und informellen Instrumenten und Werkzeugen zur Verfügung. Dennoch ist die Umsetzung im Verwaltungshandeln noch lange nicht vollständig umgesetzt, die vorhandenen Instrumente werden von den Kommunen nicht konsequent eingesetzt (vgl. auch Brasche 2018, S.88, S.111ff und S.173).

Bislang spielen die zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente eher eine untergeordnete Rolle (vgl. auch BBSR 2017, S.84). Dabei ist Folgendes festzustellen: „Wengleich die Möglichkeiten, Klimaschutz im Gebäudesektor instrumentell stärker zu verankern, aufgrund des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes begrenzt sind, so werden auch die bestehenden Spielräume nicht ausreichend genutzt.“ (SRU 2020, S. 443)

Klimagerechte Stadtentwicklung und Stadtsanierung scheitert meist nicht am Fehlen technischer Lösungen. Auch ist zwischenzeitlich bekannt, dass die Folgekosten weitaus höher sein werden als die Kosten zur Anpassung und Vermeidung. Klimagerechte

Stadtentwicklung und Stadtsanierung wird dadurch verzögert, dass die Menschen, die ihn steuern und umsetzen sollten, dies nicht tun. (Vgl. InnovationCity 2016, S.7; Bauriedl, Baasch, Winkler 2008, S.70; Stefan Böschen, Bernhard Gill und Cordula Kropp 2014, S.18; Bloch, Dütz, Löffler, Moltmann 2016, S.10)

Zurückgeführt wird dies in BBSR (2017) auf die noch relativ junge Klimaschutznovelle 2011 und die damit zu geringe Erfahrung aber auch zu geringe personelle Kapazitäten. Eine weitere mögliche und kontrovers diskutierte Ursache ist u.a. auch, dass Klimaschutz und Klimaanpassung nicht zu den Pflichtaufgaben der Kommunen gehört, also auf Freiwilligkeit beruhen.

Insgesamt identifiziert Brasche (2018) aber zu wenig Druck von oben und unten auf die Kommunen. Eingefahrene Strukturen und Wissensdefizite in der Verwaltung bilden große Hemmnisse. Es besteht insgesamt zu wenig politischer Wille zu Handeln (Brasche 2018, S. 139).

Mit den jüngsten Entwicklungen bezüglich der Schülerbewegung Fridays4Future, der sich zwischenzeitlich zahlreiche andere Akteursgruppen (wie z.B. Parents4Future, Architects4Future, Science4Future, ...) angeschlossen haben, hat sich der Druck von unten nun erhöht. Rund 70 Kommunen in Deutschland haben auf diesen Druck reagiert und 2020 den Klimanotstand ausgerufen.

Verwaltungen in ganz Deutschland sind nun konkret aufgefordert, Lösungsansätze für klimagerechte Kommunen zu entwickeln. Dabei kommt Städten und Kommunen eine herausragende Rolle im Energiewende- und Klimaanpassungsprozess zu, denn sie verfügen als „staatlicher Akteur“ über „einen demokratisch legitimitierten Regierungsauftrag und Implementationsmacht“ (Bauriedl 2016, S.88).

Ob Klimaschutz und Klimaanpassung nun stärker im Handeln der Verwaltung Berücksichtigung finden, wird auch davon abhängig sein, inwieweit Klimaschutz und Klimaanpassung strukturell in der Verwaltung Verankerung finden. Hierfür müssen Verwaltungsstrukturen derart umgebaut werden, dass entsprechende Personen auf eigens eingerichteten Stellen nicht nur zuständig für die Berücksichtigung von Belangen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung sind. Sie müssen auch mit entsprechenden Entscheidungs- und Umsetzungsbefugnissen ausgestattet werden. (Vgl. Kapitel 3.1)

Aus eigenen Erfahrungen des Autors aus der Stadtverwaltung und dem Austausch mit für Klimaschutz und Klimaanpassung zuständigen Kollegen zeigt sich aber auch, dass Personal

der Stadtplanung oftmals um Ihre Rolle für Klimaanpassung und Klimaschutz und die zur Verfügung stehenden Instrumente nicht wissen. Hier muss erst noch ein Bewusstsein und Wissen dieser komplexen Materie geschaffen werden, dass Ihr Handeln innerhalb der Stadtverwaltung auch Einfluss auf das Gelingen von Klimaschutz und Klimaanpassung hat und sie auch aktiv dazu beitragen können.

Zunehmend komplexere Probleme und eine steigende Anzahl an Akteuren bringt die staatliche Problemlösungskompetenz an ihre Leistungsfähigkeit: „Die staatlichen Akteure wissen nicht genug und staatliche Steuerungsversuche sind oftmals nicht erfolgreich [...] Neben dem Wissen der Gesellschaft benötigt der Staat auch den Konsens und die Akzeptanz der bürgerlichen Gruppen. Allerdings [...] müssen die gesellschaftlichen Gruppen, die von der Verwaltung in den Entscheidungsprozess eingebunden werden und ihr Wissen und ihre Expertise einbringen, politisch kontrolliert werden.“ (Walk 2014, S.91)

Politische Steuerung soll also nicht mehr nur vom Staat, sondern in Kooperation mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren erfolgen. So soll die Beteiligung vielfältiger Akteure die politische Handlungsfähigkeit erhöhen. Damit verbunden sind jedoch zahlreiche Fragestellungen der Legitimation, Auswahl und der politischen Steuerung der beteiligten Gruppen. (Vgl. Kapitel 4)

Beteiligungen können wie die kommunale räumliche Planung prinzipiell in die zwei Kategorien formell (z.B. Bauleitplanung) und informell (Zukunftswerkstätten, Stadtteilkonferenzen, Ideenwettbewerbe, Arbeitsgruppen, Planungszellen, öffentliche Diskussionsveranstaltungen oder Online-Dialoge) eingeteilt werden (vgl. SK:KK 2015, S. 6).

In der Bauleitplanung ist die Beteiligung ein notwendiges Instrument (vgl. § 3 BauGB). Das zwingend durchzuführende Beteiligungsverfahren ist jedoch in seiner Form nicht festgeschrieben: Zunächst ist die Öffentlichkeit „möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele“ zu informieren. Der Öffentlichkeit ist dabei „Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben“ (§ 3 BauGB Abs.1). Anschließend sind die Entwürfe, auch Änderungen der Pläne für mindestens 30 Tage zur Einsicht der Öffentlichkeit auszulegen. Der Öffentlichkeit muss dabei Gelegenheit gegeben werden Stellungnahmen fristgerecht zur Berücksichtigung vor der Beschlussfassung abzugeben. Die Bekanntmachung der Beteiligung soll „ortsüblich“ erfolgen (§ 3 BauGB Abs.2).

Die Kommune hat hier somit die maximale Breite an Gestaltungsmöglichkeiten der Bürgerbeteiligungen. Von Minimalbeteiligung bis hin zu einer ambitionierten Einbindung der

Bevölkerung in die Entscheidungsprozesse der Planung. Letztere Möglichkeit bedarf jedoch auch einer maximalen personellen Aufwendung der Verwaltung und ein Höchstmaß an Ausbildung und Erfahrung des Personals.

Das Ziel der Beteiligung ist meist, ob formell oder informell, eine Akzeptanz oder sogar eine Identifikation mit den verfolgten Zielen zu schaffen. Der augenscheinliche Mehraufwand wird laut 61 Prozent der in SK:KK (2015) befragten Kommunen mit hohen Erfolgen belohnt. Wichtig dabei ist in jedem Fall eine frühzeitige Einbindung und zielgruppengerechte Ansprache, auch über das Internet.

Partizipation fördert Akzeptanz, aber eine „gute Beteiligung gelingt nicht einfach so“ (Bloch et al. 2016, S. 31). Oft erfolgt eine Partizipation auch zu spät. Mögliche Gründe hierfür können neben einer zu geringen Personaldecke auch der Wunsch einer möglichst kurzen Bearbeitungszeit der Projekte sein. Denn Bürgerbeteiligungsverfahren sind aufwendig und zeitintensiv.

Als Erfolgsfaktor der Beteiligung für zukunftsorientierte Stadtentwicklungsprojekte nennt Bloch (2016) einen mehrstufigen Prozess, in dem das Projekt von der Vision zur konkreten Projektidee reifen kann. Notwendig dafür sind authentische Projektpartner und Führungspersönlichkeiten.

Und auch hier zeigt sich wieder: Umweltschutz sollte Chefsache sein, zudem sollte eine entsprechende Verwaltungsstruktur und genügend engagiertes und motiviertes Personal vorhanden sein.

3.3 Ergebnisse Analyse der Verwaltung

Zusammenfassend hat die Analyse der kommunalen Verwaltung und ihrer Strukturen bezüglich der erfolgreichen Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung die folgenden kritischen Punkte ergeben. Bei der Bewertung greift der Autor auch auf eigene Erfahrungen als Klimaschutzmanager der Stadtsanierung und als Klimaschutzbeauftragter des Wohnungsbaus im Stadtplanungsamt zurück.

- **Klimaschutz und Klimaanpassung muss Chefsache sein**
Ohne (politische) Unterstützung kann Klimaschutz und Klimaanpassung nicht gelingen. Zunächst muss es ein klares Bekenntnis zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung der Stadtspitze geben. Entsprechend müssen Grundsatzbeschlüsse, Leitbilder und Ziele gefasst werden. Darüber hinaus darf es

aber nicht nur bei Lippenbekenntnissen bleiben. Ein engagierter Bürgermeister muss sich auch für die Umsetzung verantwortlich zeigen.

- **Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse für Klimaschutz- und Klimaanpassungsstellen**

Es reicht nicht, lediglich Ziele zu formulieren und einen Klimaschutzmanager einzustellen. Werden die für Klimaschutz und Klimaanpassung verantwortlichen Stellen nicht mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet, kann die Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung im Verwaltungshandeln nicht gelingen.

- **Genügend ausgebildetes Personal, Zeit und entsprechende Strukturen in der Verwaltung**

Die Aufgaben zur Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in der Kommune sind vielfältig und umfangreich. Ein hoher Anteil der Arbeit besteht darin, Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte innerhalb der Verwaltung aber auch in der Zivilgesellschaft anzuschließen. Dies gelingt durch hohes persönliches Engagement, eine hohe Beratungsdichte und Bewusstseinsbildung. Deshalb muss genügend Personal und Zeit zur Bewältigung der Aufgaben vorhanden sein. Sind Klimaschutz und Klimaanpassungsthemen „nebenbei“ zu bewältigen, so erhalten diese oft nur den Status „nice to have“. Zudem bedarf es an entsprechenden Strukturen und festgelegten Abläufen in der Verwaltung.

- **Jeder muss um seine Rolle bezüglich Klimaschutz und Klimaanpassung wissen**

Dabei muss jedem innerhalb und außerhalb der Verwaltung und auch in der Politik seine Rolle und Verantwortlichkeit bezüglich Klimaschutz und Klimaanpassung bewusst sein. Klimaschutz und Klimaanpassung in der Stadtplanung ist eine Gemeinschaftsaufgabe. Jeder Einzelne kann und muss etwas beitragen.

- **Partizipation als Schlüssel für erfolgreiche Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte**

Beteiligungsverfahren, die über das formell notwendige Mindestmaß hinaus geht sollte deshalb für Klimaschutz und Klimaanpassungsprojekte eine Selbstverständlichkeit sein. Gute Beteiligungsverfahren sind zeit- und personalintensiv. Sie muss weit über einen rein informativen Charakter hinaus gehen und innerhalb der Stadtverwaltung auch im informellen Bereich institutionalisiert werden.

Lamker und Levin-Keitel (2019) beschreiben die räumliche Planung in einer Tradition der aktiven Steuerung räumlicher Entwicklung im Spannungsfeld von „Wandel und Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen und positiver Gestaltung zukünftiger Veränderung“. Dabei sind in den letzten Jahren die Herausforderungen immer dynamischer und größer geworden, was sich auch in veränderten Rollenverständnissen widerspiegelt. Ein wachsendes Akteurspektrum, eine Neujustierung räumlicher Ebenen insbesondere zugunsten der Quartiersebene und auf höherer Verwaltungsebene gehen damit einher. Seit Ende der 1960er Jahre werden zudem die klassischen staatlichen Steuerungsmöglichkeiten zurückgenommen.

4 Klimaschutz und Klimaanpassung in den kommunalen Akteurs- und Governancestrukturen

4.1 Klima-Governance

Die Stadtentwicklungsplanung steht nicht erst seit F4F in ihren vielfältigen strukturellen und funktionalen räumlichen Ausprägungen Anforderungen und Zielen des Klimaschutzes und der Anpassung an die Folgen des Klimawandels gegenüber. Die zunehmend komplexeren Probleme und steigende Anzahl an Akteuren bringt die staatliche Problemlösungskompetenz an ihre Leistungsfähigkeit.

In SRU (2020) wird deshalb eine „Klima-Governance“ gefordert: Politische Steuerung soll nicht mehr nur vom Staat, sondern in Kooperation mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren erfolgen. So soll die Beteiligung vielfältiger Akteure die politische Handlungsfähigkeit erhöhen.

Damit ändert sich aber auch das Machtgefüge nachhaltig. Derzeit werden oft nur die positiven Folgen einer Klima-Governance herausgestellt. Negativen Folgen werden dabei eher nicht beachtet. Eine frühzeitige kritische Diskussion wäre laut Walk (2014, S.83f) aber dringend geboten.

Denn in der Einbeziehung von Akteuren des privaten Sektors in die Politikgestaltung bzw. in die Bewältigung von Gemeinschaftsaufgaben, liegt die Gefahr einer Privatisierung öffentlicher Interessen. Als problematisch kann sich dabei vor allem erweisen, dass aufgrund von ungleichen Machtverteilungen und/oder Artikulationsfähigkeiten benachteiligte Gruppen nicht über eine angemessene oder gar keine Vertretung in solchen Prozessen verfügen.

Deshalb muss sichergestellt sein, dass alle (Interessens-)Gruppen in einem solchen Prozess angemessen vertreten sind und politisch kontrolliert werden. (Vgl. auch Walk 2014, S.91; Schäffer-Veenstra 2013, S.17)

"Gerade im Zusammenhang mit der Energiewende werden partizipative Governance-Konzepte hervorgehoben. Von Seiten der Entscheidungsträger gibt es vielfältige Bemühungen, den Forderungen nach ‚mehr Bürgerbeteiligung‘ zu entsprechen." (Walk 2014, S. 96) Die zunehmende Beteiligung und die große Angebotspalette der Formate zeigen deutlich die politische Bedeutung und ein zunehmendes Engagement der Bürger. Seit den 90er Jahren steigt die Zahl an Bürgerbegehren, seit 2001 bewegt es sich auf konstant hohem Niveau bei etwa 350 Bürgerbegehren pro Jahr. Trotzdem lassen sich bislang keine institutionalisierten Regelungen für Bürgerbeteiligungen ausmachen. Dabei stößt die Partizipation immer wieder an die gleichen Probleme und Grenzen etablierter Institutionen oder Politiksysteme (Walk 2014, S 97).

Bauridl (2016, S.88) stellt im Kontext der dezentralen Energiewende fest, dass auch „wenn sich Governance durch horizontale Interaktionsformen und über Modi des Argumentierens und Verhandelns auszeichnet und sich im Idealfall in selbstorganisierten Netzwerken mit selbstgewählten Regelsystemen zeigt, [...] diese dennoch nur im Rahmen existierender Hierarchien möglich“ ist. Dabei dürfen aber Top-Down initiierte Verfahren nicht lediglich zur Legitimation von Entscheidungsprozessen missbraucht werden. Denn dann gehen sie nicht über konsultative Beteiligungen hinaus (vgl. auch Walk 2008, WBGU 2011, S.8f).

Umso wichtiger ist es, dass in Top-Down initiierten und institutionell strukturierten Beteiligungsformen Bürgerinnen und Bürger als zu aktivierende Individuen verstanden werden. Ziel ist es vor allem, das Bürgerengagement zu maximieren. So sollen diese Initiativen keine zivilgesellschaftlich initiierten Bottom-Up Ansätze ersetzen, diese jedoch ergänzen „und im Idealfall konsensfähige Alternativstrategien entwickeln.“ (Bauriedl 2016, S.88f)

So erfährt Bürgerbeteiligung zwar in letzter Zeit eine höhere Aufmerksamkeit, dennoch wird sie weiterhin in erster Linie als Instrument zur Akzeptanzgewinnung und Aktivierung für eine vorgefertigte Lösung angesehen. Öffnungsprozesse bestehender Machtkonstellationen oder gar eine Abgabe von Entscheidungsbefugnissen an Bürger lassen sich (noch) nicht beobachten.

Walk (2014, S.96ff) bescheinigt deshalb Politik und Verwaltung der Bürgerbeteiligung nach wie vor zu wenig Bedeutung beizumessen. Und auch der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WGBU) fordert ein Mitgestaltungsrecht der Bürgergesellschaft und einen Staat, der seine „Bürgerschaft an den zu treffenden Entscheidungen beteiligt“ (WGBU 2011, S.8).

4.2 Urban Governance

Staatlichen Akteuren obliegt in Stadtentwicklungsprozessen die Planungshoheit, aber ohne Beteiligung nicht staatlicher Akteure kann keine Umsetzung erfolgen. Urbane oder Städtische Governance umfasst dabei, dem Verständnis dieser Arbeit entsprechend, das gesamte Spektrum an Koordinations- und Steuerungsbemühungen von nachhaltigen Stadtentwicklungsprozessen. Eine nachhaltige Stadtentwicklung ist dabei eine ökologisch und sozial verträgliche Stadtentwicklung, die die betroffenen Akteure mit einbezieht.

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WGBU) beschreibt 2016 Urban Governance als andauernden Prozess, der widersprüchliche Handlungen staatlicher und nicht staatlicher Akteure und Institutionen mit dem Ziel, die gemeinsamen Angelegenheiten einer Stadt zu organisieren in Einklang bringen und kooperatives Handeln befördern kann. Er bedient sich dabei sowohl formeller Institutionen und Instrumente als auch informeller Verfahrensweisen und Maßnahmen. Neben dieser nach innen orientierten Dimension hat Urban Governance nach (WGBU) noch eine außenorientierte Dimension. Hierunter fallen alle Handlungen mit dem Ziel, für und durch eine Stadt nationale und globale Governance-Prozesse und Strukturen zu gestalten.

Im traditionellen Verständnis ist Stadtentwicklung vornehmlich hierarchisch, staatlich gesteuert. Formelle Beteiligungsverfahren sollen hier zur Akzeptanzschaffung beitragen. Die immer größer werdende Komplexität nachhaltiger Entwicklung und eine steigende Anzahl an Akteuren bringt aber auch dieses Steuerungsmodell schnell an seine Leistungsgrenze. So bescheinigt beispielsweise auch SRU (2020) kooperativen Steuerungsmodellen, die sich informeller Instrumente im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung bedienen, ergänzend zum klassisch-hierarchischen, staatlichen Steuerungsmodell mit seinen formellen Instrumenten eine große Bedeutung.

Grundlegend bestehen drei Arten von Steuerungsformen der Urban Governance (vgl. Tabelle 4). Zu den traditionellen hierarchischen Steuerungsformen kommen marktgesteuerte, bzw. wettbewerbliche Steuerungsformen und Netzwerksteuerungen, bzw.

kooperative Steuerungsformen hinzu. Dabei bestehen aber auch die beiden zuletzt genannten Formen nicht losgelöst von hierarchischen Strukturen. In einem Rechtsstaat sind auch diese immer in staatliche Regelstrukturen eingebettet.

Schäffer-Veenstra (2013, S. 56f) beschreibt Urban Governance als konzeptionellen Ansatz für neue kooperativ ausgerichtete Koordinationsmodelle zur Steuerung zielgerichteter Interaktion privater und öffentlicher Akteure im städtischen Kontext. Dieser zeichnet sich dabei durch Multiakteurskonstellationen und Intermediarität, einem Mix von Steuerungsformen, Informelle und oft persönliche Absprachen zwischen Schlüsselakteuren, Definition neuer Bezugsräume außerhalb administrativer Grenzen und einer gemeinsamen langfristigen Vision und Projektorientierung aus.

Tabelle 4: Urban Governance: Steuerungsformen, relevante Akteure und mögliche Steuerungsmechanismen

Steuerungsformen	Akteure	Steuerungsmechanismen
Hierarchie	Vor allem politisch-administrative Akteure (Staat); aber auch innerhalb von Unternehmen oder in Organisationen	Hoheitliche ordnungspolitische Regelungen (d.h. Gesetze, Ge- und Verbote), Stellungnahmen, Regeln, Kontrollen, Vereinbarungen etc.
Markt / Wettbewerb	Vor allem Akteure der Privatwirtschaft (Unternehmen, Organisationen)	Steuerliche und finanzielle Anreize, Konkurrenz, Zielvereinbarungen, Vertragslösungen, Regeln
Netzwerk / Kooperation	Vor allem Akteure der Zivilgesellschaft (Bürgerinitiativen, Gemeinschaften)	Diskursive Instrumente, Regeln, sozio-emotionale Beziehungen
Mix aus Steuerungsformen	Politisch-administrative, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure	Kombination von Steuerungsmechanismen

Quelle: Schäffer-Veenstra (2013, S.53)

Der Mix von Steuerungsformen ist dabei ein zentraler Bestandteil von Urban Governance und Notwendig für die Realisierung nachhaltiger Quartiere. Charakteristisch hierbei ist die Kombination aus formellen und einem hohen Anteil informeller Instrumente. Je nach Themen und Akteurskonstellation kann so situationsbezogen auf den jeweiligen Sachverhalt eingegangen werden. Dies ermöglicht auch die Behandlung und Koordinierung komplexer Sachverhalte, die mit formellen Instrumenten alleine nicht ausreichend bearbeitet, bzw. gesteuert werden können.

Informelle Instrumente sind dabei aber immer in staatliche Regelstrukturen eingebettet. Sie existieren nicht im rechtsfreien Raum. Hier ist nach Ansicht des Autors deshalb die Kommune gefragt, die entsprechenden Rahmenbedingungen und Leitlinien zu setzen.

4.3 Quartiersbezogene Governance

Lamker und Levin-Keitel (2019) beschreiben die räumliche Planung in einer Tradition der aktiven Steuerung räumlicher Entwicklung im Spannungsfeld von „Wandel und Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen und positiver Gestaltung zukünftiger Veränderung“. Dabei sind in den letzten Jahren die Herausforderungen immer dynamischer und größer geworden, was sich auch in veränderten Rollenverständnissen widerspiegelt. Ein wachsendes Akteurspektrum, eine Neujustierung räumlicher Ebenen insbesondere zugunsten der Quartiersebene und auf höherer Verwaltungsebene gehen damit einher.

„Seit Beginn der Moderne stellen Quartiere lebensweltliche Experimentierfelder, Investitionsareale, politische Interventionszonen und Forschungsbereiche dar, an denen sich stets neue soziale und wissenschaftliche Paradigmen ablesen lassen.“ (Schnur 2018, S.1831)

Als Bindeglied zwischen Einzelgebäude und Kommune fungiert das Quartier als optimaler Gestaltungsraum. Und dies nicht nur bezüglich technischer Lösungen, sondern auch in Hinsicht der Entscheidungsbefugnis der Eigentümer über ihre Gebäude und der kommunalen Stadtentwicklungsplanung zu Infrastruktur und anderen städtebaulichen Themen. So lassen sich auf dieser Ebene auch optimal energetisch bauliche Ansätze mit quartiersangepassten effizienten Versorgungstechnologien verknüpfen und gemeinschaftliche Lösungen umsetzen. (Freudenberg et al. 2019, S. 2)

Der Quartiersansatz eröffnet dabei Möglichkeiten im Verbund von Gebäuden und Infrastrukturen gegenüber Einzelgebäuden kostengünstigere und innovative Maßnahmen zu realisieren. Zudem lassen sich in der Nachbarschaft Potenziale für die Nutzung zivilgesellschaftlichen Engagements erschließen (SRU 2020, S. 404).

Aufgrund der zuvor beschriebenen immer größer werden Komplexität nachhaltiger Entwicklung ist dabei aber ergänzend zur urbanen Governance eine kleinräumigere Betrachtung und eine angepasste Governance für die Prozesse auf Quartiersebene erforderlich. Quartiere verfügen im Gegensatz zur Stadt oder Kommune nicht über eigenständige Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen. Darüber hinaus können Quartierszuschnitte, je nach zu bearbeitender Fragestellung, auch stark variieren. (Vgl. SRU 2020, S. 439; Grzesiok 2017)

Wie bereits bei der Klima-Governance festgestellt, sind auch die Quartiersebene und damit die quartiersbezogene Governance trotz der bestehenden Potenziale noch nicht hinreichend als politische Handlungsebene anerkannt (vgl. SRU 2020, S. 444).

Im Unterschied zur Urban Governance zeichnet sich der quartiersbezogenen Governanceprozess durch einen höheren Anteil an partizipativen, informellen Ansätzen und Instrumenten aus. Dies ist darin begründet, dass in diesem kleinmaßstäblichen Gefüge Quartiersnutzer eine sehr viel höhere Betroffenheit und Grundstückseigentümer einen entscheidenden Einfluss auf die Umgestaltung hin zu einem nachhaltigen, bzw. klimagerechten Quartier haben. Der Fokus muss damit bei einem quartiersbezogenen Governanceprozess auf einer noch stärkeren Einbindung der Zivilgesellschaft liegen.

Weiter wird der quartiersbezogene Governanceansatz in dieser Arbeit explizit auf Bestandsquartiere und deren Umgestaltung hin zu einem nachhaltigen, bzw. klimagerechten Quartier bezogen. Werden in der Urban Governance eher Stadtentwicklungen wie insbesondere Neubaugebiete und Nachverdichtungen adressiert, so liegt der Fokus bei der quartiersbezogenen Governance bei der Umgestaltung bestehender Quartiere und damit stärker auch bei der Nutzung der Quartiere.

Der Großteil der Nutzer des Quartiers ist im Bestandsquartier schon vorhanden. Veränderungen stoßen dort naturgemäß leicht auf Missbilligung. Vielleicht war auch dies und die Tatsache, dass die klimagerechte Stadtsanierung nicht zu den Pflichtaufgaben einer Kommune gehören bislang der Grund für die nur zögerliche Bearbeitung von Bestandsquartieren.

Stadtsanierung ist ein langwieriger Prozess. Realisierungs- bzw. Umgestaltungsphasen finden nicht zwingend linear statt, sondern erfolgen meist in einzelnen „Bauabschnitten“ und überschneiden sich dabei mit den Nutzungsphasen. Der Prozess ist zudem also noch einmal dynamischer und komplexer als bei der Urban Governance.

Quartiersbezogene Governance wird hier deshalb auch als Prozess verstanden, der darauf abzielt, eine nachhaltige Quartiersentwicklung operativ zu verstetigen und sie gleichzeitig demokratisch abzusichern (vgl. BBSR 2017a). Die Quartiersebene ist dabei keine komplett informelle Ebene. In Gebieten des besonderen Städtebaurechts und in Gebieten von B-Plan Verfahren gibt es auch formelle Planungsinstrumente auf Ebene des Quartiers. Informelle Planungsinstrumente haben aber gerade auch in der Stadtsanierung einen hohen Stellenwert. Außerhalb von Gebieten des besonderen Städtebaurechts (dies ist der weitaus

größere Teil) bestehen aber neben dem B-Plan Verfahren nur informelle Instrumente, die auf die Mitwirkungsbereitschaft der Bürger und die Zusammenarbeit aller Akteure abstellen.

4.3.1 Akteure auf Quartiersebene

Die bei einer quartiersbezogenen Governance einzubeziehenden Akteure können schematisch in die folgenden drei Gruppen eingeteilt werden:

- **Öffentliche Hand (kommunale Verwaltung und Kommunalpolitik)**

Weder die kommunale Verwaltung noch die Kommunalpolitik sind dabei homogene Akteursgruppen. Auch wenn innerhalb der beiden Gruppen, so wie auch zwischen ihnen auf Grund unterschiedlicher partei- und ressortspezifischen Interessen unterschiedliche Positionen vertreten werden, so verfolgen doch beide Gruppen die Förderung des Gemeinwohls (Schäffer-Veenstra 2013, S.63). Politisch-administrative Akteure auf kommunaler Ebene verfügen vorwiegend über die Ressourcen Recht, Geld und Grundbesitz. Jedoch stehen diese Ressourcen zur Steuerung nur eingeschränkt zur Verfügung. Zudem sind sie in großen Teilen auch abhängig von politisch-administrativen Akteuren auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene. So obliegt beispielsweise die Gesetzgebung im Energierecht dem Bund. Förderprogramme werden von EU, Bund und Ländern aufgesetzt.

- **Private Akteure (Grundeigentümer, Investoren, Akteure aus dem Finanzsektor, Akteure aus Umweltverbänden und -vereinen, planende, ausführende und kontrollierende Akteure, interessierte und betroffene Bürger und Nutzer)**

Die Gruppe der privaten Akteure ist sehr vielfältig. Selbst die öffentliche Hand kann als Eigentümerin von Grund, Gewerbe- und Wohnraum, Wohnungsbaugesellschaften, kommunalen Gesellschaften und EVU als privater Akteur agieren. Dabei steht aber auch hier das Ziel der Förderung des Allgemeinwohls im Mittelpunkt. Dieses Ziel kann aber auch bei Akteuren außerhalb der öffentlichen Hand verfolgt werden. Dazu zählen beispielsweise Genossenschaften, aber auch Baugruppen oder für den Eigenbedarf produzierende Investoren. Die größte und dabei heterogenste Gruppe machen dabei aber die Nutzer des Quartiers aus, die sich aus den Bewohnern (Mieter, Pächter, Eigentümer) und Personen, die im Quartier arbeiten, einkaufen oder Freizeitaktivitäten ausüben zusammen setzt.

- **Vermittelnde Akteure (Quartiers- und Sanierungsmanagement, beratende Experten)**

Vermittelnde Akteure und Gremien werden meist durch die öffentliche Hand initiiert. So werden beispielsweise in Stadtteilzentren Vertreter der öffentlichen Hand entsendet oder externe Experten mit Quartiers- oder Sanierungsmanagement beauftragt. Beratende Expertengremien können aber auch aus Bildungs- und Forschungseinrichtungen z.B. im Rahmen eines Forschungsprojektes initiiert werden.

Die Vielfalt der einzubeziehenden Akteure macht deutlich, dass zu Beginn des quartiersbezogenen Governanceprozess eine ausführliche Analyse der Akteusstruktur und den vertretenen Interessensgruppen zwingend notwendig ist. Denn dies hat wiederum Einfluss auf die Wahl der Steuerungsmethoden und Instrumente.

4.3.2 Informelle Instrumente auf Quartiersebene

Die für eine quartiersbezogene Governance mit dem Ziel eines klimagerechten Quartiers lassen sich die folgenden informellen Instrumente identifizieren.

- **Planungsinstrumente**

Hierzu zählen beispielsweise Leitlinien, Leitbilder, Gutachterverfahren, Wettbewerbe und energetische Quartierskonzepte. Ein im Rahmen der VU erstelltes ISEK wird hier zu den formellen Planungsinstrumenten gezählt.

- **Beteiligungsinstrumente**

Zu den Beteiligungsinstrumenten zählen Informationsveranstaltungen, öffentliche Debatten, runde Tische, Arbeitskreise, Workshops, Mediationen, Bürgerforen, Bürgerbüros, und stark strukturierte partizipative Planungsinstrumente, wie Perspektivwerkstätten, Planungszellen, Bürgergutachten, Zukunftswerkstätten, Konsensuskonferenzen und Zukunftskonferenzen (Schäffer-Veenstra 2013, S.84f).

- **Vertragslösungen**

Hierzu zählen insbesondere Grundstückskauf- und Erbpachtverträge. Der städtebauliche Vertrag wird hier im Rahmen des projektbezogenen B-Planverfahrens zu den formellen Instrumenten gezählt.

- **Anreiz-Instrumente**

Anreiz-Instrumente können sowohl auf eine finanzielle wie auch auf eine nicht-finanzielle Unterstützung ausgerichtet sein. Die nicht-finanzielle Unterstützung umfasst dabei Leitfäden, Beratungsstellen, Schulungen und Fortbildungen sowie die Förderung des Erfahrungsaustausches, zu den finanziellen Anreiz-Instrumenten zählen die kommunalen Förderprogramme (Zuschüsse, verbilligte oder leistungsfreie Darlehen). Besonders verbilligte oder leistungsfreie Darlehen eignen sich gut für die Sicherung, bzw. die Bindung eines Fördergegenstandes über die Laufzeit des Darlehens. Allerdings müssen hier Kommunen als Kreditinstitute auftreten eine Förderbank gründen oder ein unabhängiges Kreditinstitut beauftragen.

Eine Mischform aus finanzieller und nicht-finanzieller Unterstützung ist die Ausschreibung von Grundstücken. Interessenten können sich beispielsweise mit Konzepten zur Nachhaltigkeit auf Grundstücke bewerben und so entweder verbilligt oder überhaupt an Bauland gelangen. Auch die vom Autor in Kapitel 5.2 vorgeschlagene kommunale Ausschreibung und Bewerbung von Bestandsquartieren für eine teilweise oder komplette Finanzierung eines energetischen Quartierskonzeptes kann ein Anreiz-Instrument sein.

Zusätzlich zu den hier aufgeführten informellen Instrumenten müssen nach Bedarf auch formelle Instrumente begleitend eingesetzt werden. Eine Übersicht über formelle Instrumente und deren Einsatzmöglichkeiten finden sich in Tabelle 2.

4.3.3 Rolle der Kommune auf Quartiersebene

Im Rahmen der urbanen wie auch der quartiersbezogenen Governance fällt der lokalen Politik und der Verwaltung die Rolle des Aktivators und Moderators zu (Grzesiok 2017, S. 89). Privates Engagement ist wertvoll und wichtig, aber für den Prozess des Umbaus zu klimagerechten Quartieren oft nicht alleine ausreichend. Hier ist die Kommune ein notwendiger Partner. Auch Freudenberg et al. (2019, S.14) sehen die Zuständigkeit der energetischen [und klimagerechten] Quartierssanierung bei der kommunalen Verwaltung. Die direkte Anbindung an die Gemeinde ist oft auch schon aus operativen Gründen notwendig.

Die Aufgabe der Umgestaltung von Bestandsquartieren hin zu nachhaltigen und klimagerechten Quartieren ist also nur als Gemeinschaftsaufgabe zu bewerkstelligen. Eben dies erfordert eine quartiersbezogene Governance. Damit eine quartiersbezogene

Governance gelingen kann müssen zunächst auf kommunaler Ebene und in der kommunalen Verwaltung Rahmenbedingungen hierfür geschaffen werden.

Die Moderation des Governanceprozesses im Quartier sollte jedoch nicht die Kommune selbst übernehmen. Dies wäre zum einen für die kommunalen Verwaltungen zu personalintensiv und zum anderen würde die für die Steuerung notwendige Unabhängigkeit des quartiersbezogenen Governanceprozesses stark leiden.

Die Aufgaben der Kommune im Einzelnen:

- **Schaffung der Rahmenbedingungen für quartiersbezogene Governance**

Informelle Instrumente sind in Rechtsstaaten immer in staatliche Regelstrukturen eingebettet. Sie existieren nicht im rechtsfreien Raum. Hier ist nach Ansicht des Autors deshalb die Kommune gefragt die entsprechenden Rahmenbedingungen und Leitlinien zu setzen, existierende Instrumente an die Erfordernisse für die Schaffung nachhaltiger Quartiere anzupassen und auch neue Instrumente zu schaffen.

- **Koordinierung, Steuerung und Vernetzung der Quartiere untereinander**

Gerade die Überlagerung der Quartierszuschnitte bei unterschiedlichen Fragestellungen und häufig ähnlichen Problemlagen machen die Beziehungen zu Nachbarquartieren und die Abstimmung im Stadtgefüge in der quartiersbezogenen Governance notwendig (vgl. SRU 2020, S. 439). Quartiere sind zudem auch energetisch keine autarken Einheiten. Energieversorgung und Potenziale erneuerbarer Energie müssen auch über die Grenzen des Quartiers hinaus koordiniert und verhandelt werden. Dies ist beispielsweise über einen ENP möglich.

- **Sicherstellung der angemessenen Vertretung aller Interessensgruppen im Quartier**

Anders als bei demokratischen Wahlen, bei denen die Legitimation der Interessensvertreter nach klar definierten Regeln erfolgt, unterliegen die Auswahl von zu beteiligten Gruppen und die Auswahl der zugehörigen Vertreter bei Governanceprozessen zunächst keinem allgemein gültigen Regeln. Diese sind von der Kommune für die quartiersbezogene Governance insbesondere transparent und nachvollziehbar zu gestalten. Die Regeln hierfür sollten nicht in jedem Quartier aufs Neue erarbeitet werden sondern übergeordnet für die gesamte Kommune vereinbart werden.

- **Initiierung und Einrichtung des vermittelnden Gremiums**

Kommunale Verwaltungen sind keine homogenen Akteure. Sie können insbesondere aus ressortspezifischen Interessen unterschiedliche Positionen einnehmen. Auch können Kommunen als private Akteure agieren (vgl. Kapitel 4.3.1). Hier besteht deshalb der Bedarf einer Zwischeninstanz zwischen Verwaltung und Bürgern. In der Stadtsanierung kann hier auf langjährige Erfahrungen im Quartiersmanagement zurückgegriffen werden. Auch im KfW-Programm „Energetische Stadtsanierung“ ist eine solche Zwischenebene in Form eines Sanierungsmanagements vorgesehen.

Das breite Handlungsspektrum der Kommunen wird in der Praxis nur wenig ausgeschöpft (vgl. Kapitel 3.2). Es besteht Reformbedarf insbesondere im Hinblick auf die institutionelle Verankerung integrierten Handelns in den kommunalen Verwaltungen. Dabei ist neben der Einbindung der unterschiedlichen Interessens- und Akteursgruppen auch eine gemeinsame Fokussierung der unterschiedlichen Fachdisziplinen auf die Umsetzungsebene Quartier notwendig.

4.4 Bürgerenergieanlagen

Energiewende in Deutschland hat eine mehr als 30-jährige Geschichte. Schon in den 1980 Jahren haben Pioniere dezentrale Energie-Infrastrukturen meist im ländlichen Raum aufgebaut und die ersten Energiegenossenschaften gegründet. Die dezentrale Energiewende wurde aber bis in die 1990er Jahre stark von Einzelakteuren getragen, die sowohl über die notwendigen Flächen und das notwendige Kapital verfügten. Die Konstellation treibender und opponierender Akteure der dezentralen Energiewende hat sich im Verlauf dieser Geschichte stark verändert. So waren in der Solarenergie der Pionierzeit zunächst private Hauseigentümer meist auf dem Land oder in den Vororten die Treiber. Entgegen standen oft Interessen des Tourismus. Später kamen Kommunen, Energiekonzerne, Energiegenossenschaften und Landwirte als Akteure hinzu. Die Gruppe der Gegner erweiterte sich dabei um den Naturschutz, die Agrarwirtschaft und vor allem um die Anwohnerschaft. (Bauriedl 2016)

Die Erweiterung der Akteure ist, wenn auch verzögert im städtischen Kontext zu beobachten. Wohnungsbaugesellschaften, Baugruppen und Baugenossenschaften realisieren zunehmend Mieterstromprojekte. Kommunale EVU entwickeln darüber hinaus Produkte im städtischen Kontext für Finanzanleger. Der Nutzungsdruck auf die städtischen Dächer nimmt somit zu.

Um dem gegen flächenintensive Nutzungen für die Erzeugung von erneuerbarer Energie steigenden Widerstand und der NIMB-Mentalität zu begegnen haben ländliche Kommunen erfolgreich Partizipationsverfahren etabliert. Merkmal besonders gut gelungener und in der Bevölkerung breit akzeptierter Projekte war dabei immer Transparenz und die monetäre Beteiligung der Anwohnerschaft. Dabei hat sich die von vor allem ländlichen Kommunen forcierte „Gründung von Energiegenossenschaften als Partner oder Teilhaber der EVU mit dem strategischen Ziel der Akzeptanzbeschaffung durch ökonomische Beteiligung“ (Bauriedl 2016, S.89) bewährt.

Diese ländlichen Energiegenossenschaften dürfen bislang Energie nur gemeinschaftlich produzieren und vermarkten, nicht gemeinschaftlich verbrauchen. Dies wird als ein großes Hemmnis für Bürgerenergieanlagen angeführt und es wird die Gefahr gesehen, „dass der Gesetzgeber zunehmend an größeren, professionalisierten Marktakteuren interessiert ist und die Bürger – bislang eine tragende Säule der Finanzierung des EE-Ausbaus – dahinter zurückfallen könnten“ (Campos Silva, Klagge, 2018, S.545). Jedoch räumt die neue europäische Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II) u.a. Bürgern und Bürgerenergiegemeinschaften das Recht ein, ihren erneuerbaren Strom künftig (gemeinsam) über Flurstücksgrenzen hinweg zu nutzen und zu vermarkten. (EE-Gesetz 2018/2001 Artikel 21f)

Der Vorteil im ländlichen Raum liegt vor allem in den vielen Freiflächen zur Energieproduktion für Windkraft, Biomasse und Freiflächenphotovoltaik. Die Wertschöpfung vor Ort lässt sich dabei durch Bürgerenergiegenossenschaften optimal entfalten (vgl. Wékel et.al 2018, S. 130f). Die großen zur Verfügung stehenden Flächen haben direkten Einfluss auf die Größe der Anlagen und damit auf die Wirtschaftlichkeit.

Im städtischen Kontext bleiben jedoch nur Dächer und Gebäudefassaden als zu aktivierende Flächen. Die daraus resultierenden kleineren Anlagen sind damit auch weniger wirtschaftlich. Zusammenschlüsse in Bürgerenergiegemeinschaften und damit auch einer Maximierung der Flächen sowie die Möglichkeit der gemeinschaftlichen Speicherung und Nutzung der Energie wären hier hilfreich. Dies hat auch die Europäische Union erkannt. Bundesregierung ist angehalten bis Mitte 2021 in diesem Sinne Bürgerenergieanlagen durch die Umsetzung der EU-Richtlinie in nationales Recht zu unterstützen.

Dass eine gemeinschaftliche Erzeugung, Speicherung und Nutzung im Quartierskontext bereits heute funktionieren kann, zeigt das Projekt Esquire – Energiespeicherdienste für smarte Quartiere. Durch die Bereitstellung der Infrastruktur (Batteriequartierspeicher), der

rechtlichen Sicherung des Anschlusses der Einzeleigentümer im Quartier in den Grundstückskaufverträgen und einer kommunalen Förderung konnte bereits ein Pilotquartier in Groß-Umstadt umgesetzt werden.

Im städtischen Kontext kommen zu den Konfliktfeldern durch Eingriffe in das Landschaftsbild, dem Naturschutz und der Anwohnerschaft stadtplanerische Aspekte hinzu. Ähnlich wie bei den flächenintensiven Nutzungen für die Erzeugung von erneuerbarer Energie im ländlichen Raum bedarf auch großflächiger Einsatz von PV im städtischen Quartier einer Steuerung. Neben Belangen der Infrastruktur müssen bei Fassadenanlagen auch städtebauliche, bzw. Fragestellungen der Stadtgestalt Berücksichtigung finden. Hierfür sind neben neuen Organisationsformen wie Bürgergemeinschaften auch institutionalisierte Strukturen der Zusammenarbeit im Quartier, bzw. eine quartiersbezogene Governance notwendig.

Auch ist es den Kommunen möglich gezielt Entwicklungen durch die Bereitstellung von kommunalen Fördermitteln oder einer Beteiligung der Kommune oder ihrer EVU an Bürgerenergiegemeinschaften, ähnlich der o.g. ländlichen Energiegenossenschaften oder wie in Groß-Umstadt zu forcieren. Über einen Anschluss- und Benutzungszwang (ABZ) kann darüber hinaus auch in Bestandsquartieren (in Bayern nur in Sanierungsgebieten) ein Anschluss an einen Quartiersspeicher festgesetzt werden.

4.5 Ergebnisse: Governance im Quartier

Als zentraler Ansatz von Klima-, Urban und quartiersbezogener Governance hat sich nach der Analyse Partizipation und eine kooperative Steuerung heraus gestellt. Die Kommune spielt bei der Schaffung der Rahmenbedingungen hierfür eine entscheidende Rolle. Der quartiersbezogenen Governanceprozess zeichnet sich dabei durch einen höheren Anteil an partizipativen, informellen Ansätzen und Instrumenten aus. Stärker als bei Urban Governance ist es dabei notwendig Entscheidungskompetenzen an die Quartiersbewohner und Nutzer abzugeben.

Im Allgemeinen sind Transparenz, Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnis, monetäre Beteiligung, persönliches Engagement Einzelner, eine unabhängige Beratung und das Vertrauen in den Steuerungsprozess für einen gelungenen Governanceprozess notwendig. Die Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnis der Nutzer muss dabei auf Dauer im Quartier verankert, bzw. institutionalisiert werden. Hierfür müssen in der kommunalen Verwaltung die Strukturen und notwendigen Stellen geschaffen werden.

Als wichtiger Erfolgsfaktor wird auch die monetäre Teilhabe über Bürgerenergieanlagen gesehen. Genossenschaften und Energiegemeinschaften können hier eine wichtige Rolle spielen. Aufgrund der Planungshoheit, der Bereitstellung von kommunalen Fördergeldern und Infrastruktur stehen Kommunen dabei in der Verantwortung. Partnerschaften zwischen Kommune, (kommunalen) EVU und privaten Akteuren sind für das Gelingen notwendig (vgl. Kapitel 4.4).

5. Der integrierte energetische Quartiersansatz für klimagerechte Quartiere

Es geht nicht darum, „mit einer wie auch immer gearteten Förderung Einzelkonzepte für Einzelquartiere umzusetzen.“ (Freudenberg et al. 2019, S. 12). Um die Ziele des Klimaschutzabkommen von Paris zu erreichen sind eine flächendeckende Sanierung des Gebäudebestandes und deren Energieversorgung notwendig. Der im Rahmen einer quartiersbezogenen Governance gesteuerte Quartiersumbau hin zu einem nachhaltigen und klimagerechten Quartier muss dabei in allen Teilen der Kommune kontinuierlich umgesetzt werden.

Planung und Umsetzung von effektiven Maßnahmen auf Ebene der Quartiere unter Einbeziehung lokaler Akteure bedarf umfassender Kenntnisse zu den einzelnen Quartieren. Auf der einen Seite ist der konventionelle Prozess der Stadtentwicklungsplanung und Stadtanierung gut etabliert. Die neuen noch jungen Fachdisziplinen der Energieplanung sind meist jedoch noch nicht richtig in die Prozesse integriert. Auf der anderen Seite fehlen Kommunen hier oft die notwendigen Erfahrungen und die erforderlichen Strukturen und Abläufe in den Verwaltungen.

Das integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept (ISEK) hat sich als Grundlage im Rahmen der Städtebauförderung als strategisch ausgerichtetes Planungs- und Steuerungsinstrument bestens bewährt. Mit dieser ursprünglich für Stadtumbaumaßnahmen nach § 171a Baugesetzbuch (BauGB) entwickelten Planungs- und Prozessmethodik ist es naheliegend für die Städte und Gemeinden, zusammen mit den Bewohnerinnen und Bewohnern, auch die für die Daseinsvorsorge notwendigen Projekte und Maßnahmen zu identifizieren (Wékel et.al 2018, S. 102).

Der Erfolg zeichnet sich hierbei gerade durch die Verknüpfung der verschiedenen Handlungsfelder aus (vgl. Wékel et.al 2018, S. 130). So haben Klimaschutz und

Klimaanpassung die besten Realisierungschancen, wenn sie mit sensiblen Themen wie dem ökonomischen Strukturwandel, dem demographischen Wandel oder der Energiewende verknüpft werden. Alltagsnahe Fragen der Lebensqualität und Daseinsvorsorge wirken stärker aktivierend als die vage Furcht vor den globalen Folgen des Klimawandels (LHM Klimaanpassungsbericht 2020).

5.1 Der Prozess der integrierten klimagerechten Quartierssanierung

Für die Entwicklung des Prozesses einer klimagerechten Quartierssanierung wird im Folgenden auf die Erfahrungen aus der Stadtsanierung (BauGB) und der Energetischen Stadtsanierung (KfW) zurück gegriffen. Wie oben bereits beschrieben ist der Stadtsanierungsprozess in der Stadtplanung bestens etabliert und bewährt. Der Prozess der „Energetischen Stadtsanierung“ hingegen ist noch relativ jung. Aber auch er folgt Bewährtem aus der Stadtsanierung.

Strukturell ist der Stadtsanierungsprozess gut in die kommunalen Verwaltungen integriert. Dies birgt Vorteile, so kann hier für die klimagerechte Quartierssanierung bereits auf institutionalisierten Strukturen aufgebaut werden, aber auch Gefahren in Form von Pfadabhängigkeiten. Eingefahrene Verwaltungsabläufe lassen sich oft nur schwer ändern.

Aufgrund seines integrierten Ansatzes und der Anwendung im Bestand lässt sich der Prozesspfad der Stadtsanierung aber gut auf die integrierte klimagerechte Quartierssanierung anwenden. In Anlehnung an den Stadtsanierungsprozess gliedert sich somit auch der Prozess der klimagerechten Quartierssanierung in die folgenden sechs Phasen.

1. Städtebauliche / energetische Missstände, Festlegung des Quartierszuschnitts
2. Klärung der Sanierungsbereitschaft in Politik und im Quartier
(Befassung des Stadt-, bzw. Gemeinderates)
3. Beauftragung und Erstellung eines integrierten Quartiers- und Klimaanpassungskonzeptes / Voruntersuchung Stadtsanierung unter Bürgerbeteiligung
4. Sanierungsvereinbarung / Sanierungssatzung / Instrumente der Quartierssanierung: Quartiersmanagement, Städtebaurecht, (kommunale) Fördergelder
(Befassung des Stadt-, bzw. Gemeinderates)
5. Durchführung der Quartierssanierung / Monitoring, Sanierungsmanagement
6. Aufhebung der Sanierung / Aufhebungssatzung
(Befassung des Stadt-, bzw. Gemeinderates)

In Phase 2, 4 und 6 ist bei Bedarf der Gemeinde-, bzw. Stadtrat zu befassen. Je nach Schwierigkeitsgrad und notwendiger Begleitung durch formelle Verfahren sind hier die notwendigen Beschlüsse zu den formellen Instrumenten und Verfahren zu behandeln. Als „schärfstes Schwert“ bleibt dabei der Kommune die Satzung als Sanierungsgebiet. Aber auch der Einsatz speziell auf das Quartier zugeschnittener Förderinstrumente kann eine Befassung des Gemeinde-, bzw. Stadtrates notwendig machen. Sind andere Teile des Gemeinde-, bzw. Stadtgebietes von diesen Förderinstrumenten auszuschließen, bedarf es einer ausführlichen Begründung und einer entsprechenden Satzung.

Als solide Grundlage für den Umbau eines Quartiers in ein nachhaltiges und klimagerechtes Quartier wird die Erstellung eines integrierten Konzeptes als zielführend gesehen. Das integrierte Konzept sollte dabei im Idealfall die Themen eines ISEK (Stadtsanierung), die des energetischen Quartierskonzeptes der „Energetischen Stadtsanierung“ (KfW) und der eines Klimaanpassungskonzeptes verknüpfen. Die Herausforderung dabei ist, alle Themen im städtischen Kontext auf die Quartiersebene herunter zu brechen.

Im Folgenden werden die einzelnen Phasen der klimagerechten Quartierssanierung näher beschrieben:

Phase 1: Städtebauliche / energetische Missstände, Festlegung des Quartierszuschnitts

In Phase 1 ist zunächst festzustellen um welche Art von Missständen es sich handelt. Dabei ist der Fokus nicht ausschließlich auf Missstände bezüglich Klimaanpassung, Klimaschutz und Energieversorgung zu legen. Gerade die Verknüpfung mit weiteren Themen auch aus der Städtebauförderung verspricht eine bessere Umsetzung.

Die Auswahl der Themen hat dabei auch unmittelbaren Einfluss auf den zu wählenden Umgriff für das Quartier. Dabei können sich Quartiere auch überlappen. Für Klimaanpassung, Klimaschutz und Energieversorgung kann beispielsweise ein Klimaanpassungsplan und/oder ein Energienutzungsplan zugrunde gelegt werden. Danach richtet sich im weiteren Vorgehen die mögliche Bearbeitungstiefe und welche Programme für das Gebiet in Frage kommen.

Können die energetischen Missstände beispielsweise auch städtebaulich begründet werden und sind ansonsten auch Themen der Städtebauförderung betroffen, ist eine Bearbeitung als Sanierungsgebiet im Rahmen des besonderen Städtebaurechts möglich. Sind die Themenfelder der energetischen Sanierung, der gemeinschaftliche Energieproduktion und Energieversorgung berührt, so ist fast immer das KfW-Programm der „Energetischen

Stadtsanierung“ und die Förderung für die Erstellung eines energetischen Quartierskonzeptes möglich. Geht es bei dem Quartier vornehmlich um die Sanierung einzelner Gebäude (z.B. Einfamilienhäuser), so sind hier vornehmlich Beratungsangebote für die Gebäudesanierung, Informationsveranstaltungen, Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch und der Einsatz kommunaler Förderprogramme zur Gebäudesanierung zielführend. Hier wurden beispielsweise gute Erfolge mit sogenannten Energie-Karawanen erzielt.

In allen anderen Fällen, wenn Aufgaben des Klimaschutzes, der Klimaanpassung oder der Energieversorgung gemeinschaftlich im Quartier bearbeitet und gelöst werden sollen und können, ist die Erstellung eines Quartierskonzeptes obligatorisch. Ähnlich eines Sanierungsfahrplans in der Gebäudesanierung zeigt das Quartierskonzept den Weg und den zeitlichen Rahmen zum klimagerechten Quartier.

Erste Anhaltspunkte eines solchen Fahrplans können bereits ein Klimaanpassungskonzept und ein ENP der gesamten Kommune liefern. Diese flächigen Instrumente können jedoch nicht in die notwendige Tiefe gehen und die Erstellung eines Quartierskonzeptes ist mit weiteren Kosten verbunden. Um mit den begrenzten Mitteln einer Kommune optimal einzusetzen, ist eine solche Konzepterstellung für ein Quartier nur dann sinnvoll, wenn das Interesse und die Bereitschaft im Quartier bestehen ein solches Quartierskonzept auch umzusetzen. Dies ist umso eher der Fall, wenn das Quartierskonzept auf die Bedürfnisse und Erwartungen der Quartiersnutzer eingeht und diese bei der Erstellung bereits mitarbeiten konnten.

Um diese Mitwirkungsbereitschaft bereits im Vorfeld abzuklären hat die Kommune zwei Möglichkeiten. Möglichkeit 1, die Kommune identifiziert geeignete Quartiere, geht auf diese direkt zu und leistet Überzeugungsarbeit. Ein Zugang der Kommune zum Quartier kann hier beispielsweise über kommunale Wohnungsbaugesellschaften geben sein. Möglichkeit 2, die Kommune schreibt klimagerechte Quartiere aus. Die Nutzer eines Quartiers können sich dann mit ihrem Quartier und ihren Themen auf ein Quartierskonzept und ein Quartiers- und Sanierungsmanagement bewerben.

Hierfür sind die Gründungen von Quartiersgremien sinnvoll. In einem solchen Quartiersrat mit einem Quartiersvorsteher an der Spitze sollten alle Interessensgruppen der Quartiersnutzer vertreten sein. Hierzu zählen auch kommunale Vertreter, beispielsweise aus den Bezirksräten.

Phase 2: Klärung der Sanierungsbereitschaft in Politik und im Quartier

In einem zweiten Schritt müssen sich Sanierungs- und Energiegemeinschaften im Quartier zusammen finden. Spätestens hier ist die Gründung eines Quartiersrates sinnvoll. Die Sanierungs- und Energiegemeinschaften müssen Ihren Willen bekunden, dass das gemeinsam zu entwickelnde Quartierskonzept verbindlich umzusetzen. In dieser Phase wird auch die Leistungsbeschreibung in Zusammenarbeit mit den Quartiersnutzern und den Sanierungs-/Energiegemeinschaften für den Quartierskonzeptersteller erarbeitet.

Im einfachsten Fall wird zwischen den Nutzern und der Kommune über eine Sanierungsvereinbarung ein Vorvertrag für die klimagerechte Quartierssanierung geschlossen. Am anderen Ende steht die Satzung als Untersuchungsgebiet, in dem noch weitere Quartiere enthalten sind.

Phase 3: Beauftragung und Erstellung eines integrierten Quartiers- und Klimaanpassungskonzeptes / Voruntersuchung Stadtsanierung unter Bürgerbeteiligung

Nun kann ein Quartiersenergie- und Klimaanpassungskonzept ausgeschrieben und vergeben werden. Im Falle der Stadtsanierung ist dieses Quartierskonzept eingebettet in ein ISEK, das in dieser Phase ebenfalls ausgeschrieben und vergeben wird. Das Quartierskonzept formuliert die Ziele und Maßnahmen und bildet ähnlich wie das ISEK eine Umsetzungs- und Fördergrundlage. Das Quartierskonzept schlägt zudem weitere informelle und formelle Instrumente vor, die in der nächsten Phase bereit gestellt werden sollen.

Phase 4: Sanierungsvereinbarung / Sanierungssatzung / Instrumente der Quartierssanierung: Quartiersmanagement, Städtebaurecht, (kommunale) Fördergelder

In dieser Phase müssen die im Quartierskonzept erarbeiteten Sanierungsziele verbindlich werden indem sich alle Akteure zur Umsetzung verpflichten. Dies kann im einfachsten Fall in einer Sanierungsvereinbarung, einem Sanierungsvertrag geschehen. Im Fall der Stadtsanierung wird das zukünftige Sanierungsgebiet gesetzt. Jetzt können auch begleitende formelle Instrumente und kommunale Fördergelder bereitgestellt werden. Hierfür sind unter Umständen weitere Satzungen notwendig.

Sieht das Quartierskonzept beispielsweise eine Nachverdichtung vor, so kann über ein B-Planverfahren die Stellung der Neubauten, die Art der Aufstockung und die Dachformen und Dachneigungen so beeinflusst werden, dass bestehende Fassaden und die neuen Baukörper eine optimale Besonnung erfahren.

Die solare Aktivierung der neuen Gebäudehüllflächen kann ebenfalls festgesetzt werden. Darüber hinaus lassen sich Flächen für die Energieproduktion oder beispielsweise einen Quartiersspeicher festschreiben. Über einen Anschluss- und Benutzungszwang kann in einem Sanierungsgebiet der Anschluss an diesen Speicher oder ein Lastmanagementsystem vorgeschrieben werden.

Phase 5: Durchführung der Quartierssanierung / Monitoring, Sanierungsmanagement

Die Sanierungs- und Energiegemeinschaften setzen nun das Quartiersenergie- und Klimaanpassungskonzept um und erhalten begleitet von einem Quartiers- und Sanierungsmanagement Unterstützung durch investive kommunale Förderung und/oder kommunaler Infrastruktur.

Strom und seine lokale Erzeugung über PV, seine Speicherung und der lokale lastgemanagte Verbrauch können im Quartier zukünftig eine Schlüsselrolle für die Quartierssanierung durch Sanierungs- und Energiegemeinschaften spielen.

In dieser Phase ist auch ein Monitoring der fortschreitenden Zielerreichung notwendig um bei Fehlentwicklungen frühzeitig gegensteuern zu können.

Phase 6: Aufhebung der Sanierung / Aufhebungssatzung

Der Umbau zu einem klimagerechten Quartier soll nicht aus dem zeitlichen Rahmen fallen. Ziel ist es bis spätestens 2050 flächendeckend klimaneutral zu werden. Deshalb müssen Instrumente wie Fördergelder zeitlich begrenzt werden. Ähnlich wie bei der Städtebauförderung müssen nach erfolgreichem Abschluss der Sanierung Satzungen auch wieder aufgehoben werden.

Der Prozess der integrierten klimagerechten Quartierssanierung mit seinem kommunalen Rahmen und der vorgesehenen Mitwirkung der Quartiersnutzer und Eigentümer ist in Abb. 1 vereinfacht dargestellt.

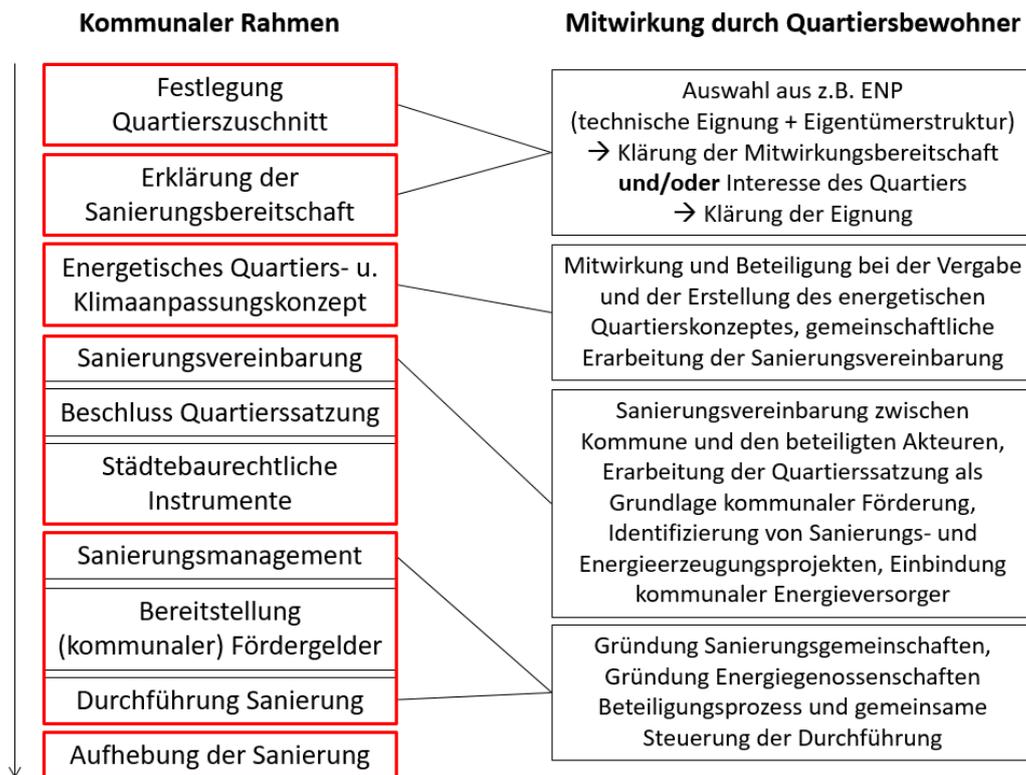


Abb. 1: Prozess der integrierten klimagerechten Quartierssanierung, kommunaler Rahmen und Mitwirkung der Quartiersnutzer und Eigentümer

5.2 Rahmenbedingungen für flächendeckenden Einsatz

Unstrittig ist, dass den Kommunen eine tragende Rolle in der Quartiers-Governance zukommt (Grzesiok 2017, S. 89; Bauriedl 2016, S.88; SRU 2020, S. 444, UBA 2012, S. 26). Sie muss die Rahmenbedingungen für den Klimaschutz und die Klimaanpassung setzen und für die Verknüpfung der einzelnen Quartiere im Sinne eines übergreifenden Konzeptes (z.B. Energienutzungsplan, Klimaanpassungskonzept) sicherstellen. Dabei ist Ihre Aufgabe zusätzlich zu Fördergeldern des Landes und des Bundes kommunale Förderungen, speziell zugeschnitten auf die einzelnen Quartiere, ähnlich wie in der Städtebauförderung, bereit zu stellen und sich ggf. an Quartiersinfrastruktur zu beteiligen.

Wie die vorangegangene Analyse gezeigt hat, ist die Setzung von Rahmenbedingungen durch die Kommune eine Grundvoraussetzung für das Instrument der flächendeckenden Quartierssanierung. Hierfür muss zunächst der politische Wille vorhanden sein. Die Kommune muss durch übergeordnete Beschlüsse / Grundsatzbeschluss und angepasste Leitlinien den Weg für die Implementierung des Quartiersansatzes ebnen. Diese

Grundsatzbeschlüsse sollen zunächst dazu führen, dass der verwaltungsrechtliche Rahmen vollumfänglich ausgeschöpft, Strukturen und Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltung angepasst und neu geschaffen werden können. Als zuständige Stelle zur Durchführung des Quartiers- und Sanierungsmanagements erscheint eine unabhängige Stelle, wie eine (kommunale) GmbH, eine Energieagentur oder ein Verein als eine sinnvolle Lösung. Zudem muss der Weg für begleitende rechtliche stadtplanerische und genehmigungsrechtliche Rahmenbedingungen eröffnet werden und kommunale Fördergelder und Infrastruktur für die Quartiersförderung bereitgestellt werden.

In einem zweiten Schritt müssen dann Steuerungsmöglichkeiten und Entscheidungsbefugnisse für die Bürgerschaft auf Quartiersebene, aber auch auf kommunaler Ebene geschaffen werden. Hierzu gehören auch die Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit und Kooperation (Beförderung der Gründung von Sanierungs-, Energiegemeinschaften und Energiegenossenschaften).

Als relevante Akteure seitens der Verwaltung und Politik wurden neben dem Stadt- und Gemeinderat die Kommunalverwaltung als Trägerin des politischen Willens (Freudenberg et al. 2019, S.15) und auf Quartiersebene der Bezirksausschuss, Ortsbeirat oder die Stadtteilvertretung identifiziert. Seitens der Bürgerschaft können Vereine, Eigentümer- und Mietervereine, Hausverwaltungen, Mieter und Eigentümer (Kommune, (kommunale) Gesellschaften, Genossenschaften, WEG, Einzeleigentümer) Träger der klimagerechten Quartierssanierung sein. Dazu kommen lokale Energieberater, Architekten und Ingenieure, lokale (kommunale) Energieversorger und das lokale Handwerk.

Dabei ist die Verwaltung nicht nur ein einseitig dienendes Organ, das den politischen Willen pflichtbewusst und gehorsam umsetzt. Sie besitzt einen „interessensgeleiteten Eigensinn“ (Walk 2014, S.91). Sie nimmt als Grundeigentümerin oder Eigentümerin kommunaler Eigenbetriebe zivilgesellschaftliche und unternehmerische Rollen ein und fördert gleichzeitig durch Förderprogramme gezielt unternehmerische und zivilgesellschaftliche Infrastrukturen und einzelne private Akteure. Ihre Rolle in der quartiersbezogenen Governance und die Frage nach der Legitimation sind somit ähnlich gelagert wie bei zivilgesellschaftlichen Akteuren. Nur durch höchste Transparenz in den Entscheidungsprozessen und bei der Auswahl der beteiligten Interessensgruppen kann hier ein Klima des Vertrauens im Quartier geschaffen werden (vgl. Walk 2014).

Darüber hinaus kommt der Kommune die Aufgabe der Gesamtkoordination der einzelnen Quartiere im Bezug zur Gesamtstadt und der einzelnen Quartiere untereinander zu.

Grundlage können hier ein ENP und ein Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepte sein. Sie spricht Quartiersgemeinschaften gezielt an, motiviert und initiiert Quartierssanierungsprozesse und stellt neben Fördergeldern Unterstützung in Form von Infrastruktur im Bereich der Energieversorgung aber auch im Bereich von Räumen für Quartiertreffs zur Verfügung.

Damit der verwaltungsrechtliche Rahmen durch die Verwaltungen vollumfänglich ausgeschöpft und erweitert werden kann muss die klimagerechte Quartierssanierung Chefsache sein. Dann kann die Verwaltungsstruktur für die zuvor beschriebenen Aufgaben angepasst und umgebaut werden. Darüber hinaus ist die Gründung einer (kommunale) GmbH / Energieagentur zur Durchführung des Quartiers- und Sanierungsmanagements als neutrale Institution notwendig.

Der hier vorgeschlagene flächendeckende Quartiersansatz bedarf großer privater und kommunaler finanzieller Mittel, einen umfänglichen Umbau der Verwaltungsstrukturen, aber vor allem beträchtlicher humaner Ressourcen in Form von Zeit und Wissen aus der Zivilgesellschaft. Dabei ist der limitierende Faktor nicht mangelndes Wissen für technische Lösungen. Klimagerechte Quartiere müssen als Gemeinschaftsaufgabe erkannt werden.

Literatur

Stefanie Baasch, Sybille Bauriedl, Simone Hafner, Sandra Weidlich (2012). Klimaanpassung auf regionaler Ebene: Herausforderungen einer regionalen Klimawandel-Governance. In Raumforschung Raumordnung (2012) 70:191–201

Sachverständigen Rat für Umwelt (SRU) 2020: Das Quartier: Raum für mehr Umwelt und Klimaschutz.

Bauridl, S. (2016): Formen lokaler Governance für eine dezentrale Energiewende. In: Geographische Zeitschrift 2016/2 (104), S.72-91.

Walk, H. (2008): Partizipative Governance: Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik. Wiesbaden: Springer.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2017): KfW-Programm 432 „Energetische Stadtsanierung – Zuschüsse für integrierte Quartierskonzepte und Sanierungsmanager“ - Ergebnisse der Begleitforschung. BBSR-Online-Publikation Nr. 25/2017.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2017a): Zehn Jahre Leipzig-Charta. Die Bedeutung integrierter Stadtentwicklung in Europa. Bonn: BBSR. ISBN 978-3-87994-200-8.

Grzesiok, S. (2017): Bündnisse für Wohnen im Quartier. Ein Format integrierter und kooperativer Quartiersentwicklung. Wiesbaden: Springer VS. Quartiersforschung. ISBN 978-3-65821-802-7.

Umwelt Bundesamt (UBA) (Hrsg.) (2012): Klimaschutz in der räumlichen Planung, Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnung und Bauleitplanung; Dessau-Roßlau.

Wékel, J., Ohnsorge, D., Zdiara, A. (Hrsg.) (2018): Planungspraxis kleiner und mittlerer Städte in Deutschland - Neue Materialien zur Planungskultur, Institut für Städtebau und Wohnungswesen, ISBN 978-3-00-060444-7

Sören Becker, Andrea Bues, Matthias Naumann (2014): Die Analyse lokaler energiepolitischer Konflikte und das Entstehen neuer Organisationsformen - Theoretische Zugänge und aktuelle Herausforderungen

Kufeld, W. (Hrsg.). (2013). Klimawandel und Nutzung von regenerativen Energien als Herausforderungen für die Raumordnung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL.

Umwelt Bundesamt (UBA) (2012): Klimaschutz in der räumlichen Planung (Praxishilfe), Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnung und Bauleitplanung. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. Download unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimaschutz-in-raeumlichen-planung>

Junker, T. (2010). Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Abschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen durch Gemeinden. (Dissertation) Universität zu Köln, Hohe Rechtswissenschaftliche Fakultät

Landeshauptstadt München (LHM), Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Kommunalreferat, Referat für Arbeit und Wirtschaft, Stadtkämmerei (2017). Sozialgerechte Bodennutzung - Der Münchner Weg, Fortschreibung der Stadtratsbeschlüsse vom 26.07.2006 (Sozialgerechte Bodennutzung) und 27.06.2012 (Anpassung der Verwaltungspraxis zum fiktiven Wohnbaurecht). Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / 09249 vom 26.07.2017

Kenkmann, T., Hesse, T., Hülsmann, F., Timpe, Ch., Hoppe, K. (2017). Klimaschutzziel und –strategie München 2050, Endbericht. Freiburg: Öko-Institut e.V. Download unter: https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:8fab7200-cc0b-4e9b-8a9a-319d459e1a57/fachgutachten_2050.pdf

Brasche, J. (2019). Kommunale Klimapolitik – Handlungsspielräume in komplexen Strukturen. (Dissertation). Technische Universität München, Fakultät für Architektur, Lehrstuhl für energieeffizientes und nachhaltiges Planen und Bauen.

Zadow, O. (2017). Integrierte kommunale Energieplanung. Wels: Fachbeitrag im Tagungsband, World Sustainable Energy Days 2017.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BfU) (2019). Hinweisblatt für strategische Förderschwerpunkte. Stand: 7. März 2019; Download unter: https://www.ptj.de/lw_resource/datapool/systemfiles/elements/files/7D85F59957E073B5E0539A695E86EB4C/current/document/Hinweisblatt_f%C3%BCr_strategische_F%C3%B6rderungschwerpunkte.pdf

Hausladen, G., Wagner, T., Bonnet, C., Schimid, T., Tzscheutschler, P., Burhenne, R. (2011). Leitfaden Energienutzungsplan. München: Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (StMUG) (Hrsg.), Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur und Technologie (StMWIVT) (Hrsg.), Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministeriumdes Inneren (OBB) (Hrsg.).

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (2015). Merkblatt Energetische Stadtsanierung – Zuschüsse für integrierte Quartierskonzepte und Sanierungsmanager. Stand 12/2015; Aufruf am 01.08.2019 unter: [https://www.kfw.de/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-\(Inlandsf%C3%B6rderung\)/PDFDokumente/6000002110-M-Energetische-Stadtsanierung-432.pdf](https://www.kfw.de/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-(Inlandsf%C3%B6rderung)/PDFDokumente/6000002110-M-Energetische-Stadtsanierung-432.pdf)

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2017): KfW-Programm 432 „Energetische Stadtsanierung – Zuschüsse für integrierte Quartierskonzepte und Sanierungsmanager“ - Ergebnisse der Begleitforschung. BBSR-Online-Publikation Nr. 25/2017

Keller, A., Schötz, I. (2012). Klimaschutz und Energieeffizienz in der Städtebauförderung. In Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren (Hrsg.). Bericht des Arbeitskreises Energieeffizient Bauen, Stand September 2010, S.15

Bundesamt für Umwelt (BAFU) (Hrsg.) (2012). Anpassung an die Klimaänderung in Schweizer Städten, Schlussbericht 08. August 2012.

Innovation City Management GmbH (Hrsg.) (2016): InnovationCity – Leitfaden Klimagerechter Stadtumbau. Bottrop: Innovation City Management GmbH.

Hansen, R., Born, D., Lindschulte, K., Rolf, W., Bartz, R., Schröder, A., Becker, C., Kowarik, I., Pauleit, S. (2018). Grüne Infrastruktur im urbanen Raum: Grundlagen, Planung und Umsetzung in der integrierten Stadtentwicklung. Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.).

Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz (SK:KK) (Hrsg.) (2015): Klimaschutz & Partizipation – Akteure in der Kommune informieren und beteiligen. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH.

Krauzberger, M. (2013). Wie steht es mit der Bürgerbeteiligung im Planungsrecht – braucht es neue Anstöße?, In FUB - Flächenmanagement und Bodenordnung Zeitschrift für Liegenschaftswesen, Planung und Vermessung, ISSN 1616-0991, Heft 2_2013, S.

Bloch, T.; Dütz, A.; Löffler, J.; Moltmann, S. (2016). Nichttechnische Erfolgsfaktoren der Quartiers-entwicklung; Begleitforschung EnEff:Stadt (Hrsg.). Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag.

Pedro Campos Silva, Britta Klagge (2018). Erneuerbare Energien. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt und Raumentwicklung. Hannover 2018. ISBN 978 3 88838 559 9

Olaf Schnur (2018). Quartier/Quartiersentwicklung. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt und Raumentwicklung. Hannover 2018. ISBN 978 3 88838 559 9

Freudenberg, Meyer, Bäumer, Huber, Popovic, Schneider Gräfin zu Lynar, Commenges, Ebenbeck (2019). Das Quartier als Schlüssel zur Steigerung der Sanierungsrate. Erkenntnisse aus dem ‚Drei Prozent Projekt – energieeffizienter Sanierungsfahrplan für kommunale Quartiere 2050‘. B.&S.u. Beratungs- und Service-Gesellschaft umwelt mbH (Hrsg.), Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und raumordnung e. V. (Hrsg.), Hochschule für Technik Stuttgart (Hrsg.). Spree Druck Berlin GmbH, Berlin 2019.

Verena Schäffer-Veenstra (2013). Urban Governance und nachhaltige Quartiere. Ein Beitrag zur Förderung einer dauerhaft nachhaltigen Stadtentwicklung. Universite de Lausanne, Dissertationsschrift, Lausanne 2013.

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung (WBGU) (2011). Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, Berlin.

Walk, H. (2014). Klima-Governance: Demokratietheoretische Herausforderungen auf unterschiedlichen Ebenen. In Böschen, S., Gill, B., Kropp, C., Vogel, K. (Hrsg.) (2014). Klima von unten – Regionale Governance und gesellschaftlicher Wandel. Campus Verlag, Frankfurt/New York 2014, S.83-100

Böschen, S., Gill, B., Kropp, C., Vogel, K. (Hrsg.) (2014). Klima von unten – Regionale Governance und gesellschaftlicher Wandel. Campus Verlag, Frankfurt/New York 2014. ISBN 978-3-593-50093-5