



Jürgen Goldschmidt

Stadtumbau und Versorgungswirtschaft

Alte Probleme und neue Aufgaben



Die Anpassung der Versorgungsinfrastruktur als eine der Aufgaben des Stadtumbaus gewinnt zunehmend in Verbindung mit der energetischen Stadterneuerung an Bedeutung. Die Nutzung regenerativer Energien und der Aufbau eines Klimaschutzmanagements bis hin zu stadtteilbezogenen Klimaschutzkonzepten, z. B. bei größeren Umstrukturierungsmaßnahmen, spielt dabei eine wichtige Rolle. Allerdings sollten hierbei die klassischen Fragestellungen, wie Versorgungssicherheit, wettbewerbsfähige Preise, betriebswirtschaftliche Problemlagen oder Kostentragungsfragen, bei den notwendigen Anpassungs- und Erneuerungsmaßnahmen nicht unterschätzt werden.

Nachdem der Stadtumbau zuerst in den neuen Ländern und danach in den alten Bundesländern auf Grund der gesellschaftlichen Veränderungen und des demografischen Wandels zur Notwendigkeit wurde, stellten sich sehr schnell Fragen der infrastrukturellen Auslastung von Anlagen und deren Anpassungsbedarf. Bei der Versorgungswirtschaft kommen die sehr spezifischen Problemlagen der leitungsgebundenen Infrastruktur hinzu. Als bedeutende Merkmale dieser Versorgungssysteme sind neben dem Vorleistungscharakter die technische Unteilbarkeit der Systemelemente, die Standortgebundenheit, die lange Lebens- bzw. Nutzungsdauer, die hohen Kapitalaufwendungen und die langen Planungs- und Realisierungszeiträume zu nennen.

Neben dem Stadtumbau als städtebauliche Anpassungsmaßnahme treten zudem als neue Aufgaben der kommunale Klimaschutz und die Energieeffizienz im Rahmen der energetischen Stadterneuerung hinzu (BBR 2009). Städte und Gemeinden müssen zudem die daraus resultierenden fachlichen Aspekte aktiv in ihre städtebauliche Entwicklungsplanung integrieren, um den Zielen des Energie- und Klimaschutzprogramms gerecht zu werden. Spezifische Klimaschutz- bzw. Energiekonzepte bilden die fachliche Grundlage, um lokale Einsparpotenziale zu ermitteln und Optionen effizienter und erneuerbarer Energieversorgung zu berechnen. Von großer Bedeutung ist hierbei, dass die Einführung erneuerbarer Energien über die Betrachtung einzelner Gebäude oder Ensembles hinaus geht und in die Entwicklungsplanung auf Quartiersebene bzw. gesamtstädtischer Ebene eingebunden ist. Im Rahmen des Stadtumbaus müssen diese Aspekte zusätzlich Beachtung finden. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, städtebauliche Rahmen- und Kooperationsverträge mit den für die Versorgung zuständigen Unternehmen abzuschließen, um eine effiziente Steuerung des Prozesses zu erreichen.

Anpassungsbedarf

Der Anpassungsbedarf für Anlagen der Elektroenergie, der Gasversorgung, der Wasserversorgung und der Fernwärmeversorgung ist höchst unterschiedlich. Während bei Elektroenergie- und Gasversorgungsanlagen dieser eher gering ist, kann dies bei der Wasserversorgung und der Fernwärmeversorgung ganz anders sein. Hier ist ein hoher Anpassungsbedarf bei stark sinkenden Einwohnerzahlen gegeben. Diese Problemlage stellt sich bereits jetzt beim Stadtumbau Ost. Die Kosten des Infrastrukturrückbaus von Versorgungsleitungen und deren Anpassungsbedarf betragen für die gesamte Bundesrepublik schätzungsweise 45 Mrd. Euro (Just 2004). Unterschieden wird dabei in Kosten durch Ersatzinvestitionen (z.B. Querschnittsreduzierung von Leitungen), direkte Rückbaukosten (Rückbau von Leitungen und Anlagen) und indirekte Rückbaukosten (das Vorhalten von nicht genutzten oder unterausgelasteten Netzen). Gerade zwischen den Folgen durch direkte und indirekte Rückbaukosten muss hierbei abgewogen werden. Die Anpassung der technischen Infrastruktur kann im Rahmen des Stadtumbaus förderfähig sein (Taubenek/Goldschmidt 2003).

Finanzielle Auswirkungen auf den Verbraucher

Gebühren, Entgelte und andere Abgaben dienen zur Refinanzierung der leitungsgebundenen Einrichtungen und werden deshalb in der Regel steigen. Dies kann die Attraktivität von schrumpfenden Städten und Gemeinden zusätzlich beeinträchtigen. Die Verbraucher müssen deshalb mit höheren Kosten rechnen, da der Fixkostenanteil in der Versorgungswirtschaft mit bis zu 80% sehr hoch ist (Deutscher Verband 2008). Weiterhin kann es sein, dass auf den liberalisierten Märkten (Gas, Strom) die Kunden zudem auch noch den lokalen Anbieter



verlässen und zu preisgünstigeren (überörtlichen) Anbietern wechseln. Dies verschärft die Probleme des örtlichen Versorgungsunternehmens zusätzlich. Die Kalkulation von Gebühren, Entgelten und anderen Abgaben ist ferner stärker risikobehaftet, da Prognosen immer schwieriger werden. Die Kosten für die Nutzung der Versorgungssysteme erhöhen sich unter anderem durch die Umlage von Fixkosten der vorhandenen Systeme auf Grund einer geringeren Zahl von Verbrauchern, den zusätzlichen Wartungskosten auf Grund der geringen Auslastung der Systeme und wegen wachsender Netz- und Anlageinvestitionen (inklusive der Kapitalkosten) zur Anpassung der Systeme an einen geringeren Bedarf (Weidner 2005). Falls Anschlussbeiträge oder Baukostenzuschüsse durch den Grundstückseigentümer gezahlt wurden und Abrissmaßnahmen erfolgten, werden diese nicht zurückerstattet. Zudem fallen Kosten der eventuell notwendigen Leitungstrennung an.

Versorgungsverträge

Schwierige Rechtsfragen können sich nicht nur bei der Kalkulation (Kurz 2003), sondern auch in Hinblick auf die Kündigung oder Anpassung von Versorgungsverträgen ergeben. Zu beachten ist, dass in den neuen Bundesländern die besondere Rechtslage bei Verträgen, die vor dem 3.10.1990 geschlossen wurden, bestehen kann. Auch sind in den neuen Ländern zusätzlich eigentumsrechtliche Fragen zu beachten (Goldschmidt/Taubenek 2010). Die Beendigung von Versorgungsverträgen über Fernwärme stellt auf Grund der langen Laufzeiten zudem eine besondere Schwierigkeit dar. Hier sollten im städtebaulichen Rahmen- und Kooperationsvertrag entsprechende Regelungen vorgesehen werden. Bei Insolvenzen von Grundstückseigentümern droht im Zusammenhang mit bestehenden Versorgungsverträgen zudem der Widerruf der Lastschrift, mit der Folge, dass das Versorgungsunternehmen, obwohl es geliefert hat, für einen bestimmten Zeitraum die eingenommenen Gebühren oder Entgelte zurückzahlen muss.

Betriebswirtschaftliche Aspekte

Durch die Verbrauchsrückgänge kommt es zu einer Unterauslastung der technischen Infrastruktur. Die daraus resultierenden betriebstechnischen Probleme können auch die Versorgungsqualität beeinträchtigen. Der deshalb oft notwendige Um- und Rückbau der Netze ist mit erheblichen finanziellen Belastungen für die betroffenen Versorgungsunternehmen verbunden. Die bestehenden, größtenteils nicht abgeschriebenen Netze müssen von immer weniger Kunden getragen werden. Betriebswirtschaftliche Problemlagen sind deshalb im Stadtumbauprozess nicht nur bezüglich der Immobilienwirtschaft bzw. der Wohnungswirtschaft zu erkennen, sondern eben auch bei Unternehmen der Versorgungswirtschaft. Dies hat einen nicht geringen Einfluss auf die Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen. So sind z.B. zeitliche Aspekte bei den Rückbaumaßnahmen, wie eventuell notwendige Interimslösungen für Leitungsverlegungen, herauszuarbeiten und darzustellen.

Die kritischen Schwellenwerte infolge Leerstand bzw. Rückbau sind gemeinsam mit den Versorgungsunternehmen für die einzelnen Sparten und Gebiete zu ermitteln. Klarstellende Regelungen in den Bereichen Teilwertabschreibungen am Netz, die Zulässigkeit der Bildung von Rückstellungen für Netzanpassungsmaßnahmen sowie die Anerkennung von Rückbaumaßnahmen als sofort abzugsfähige Betriebsausgaben sind zudem dringend erforderlich (VKU 2009). Auch die Trennung von Netz und Vertrieb in der Versorgungswirtschaft bei Gas und Strom (Unbundling) erfordern zukünftig eine spezifische Betrachtungsweise.

Stadtumbaubedingte Freiflächen

Durch Rückbau entstandene städtebauliche nicht notwendige Freiflächen spielen eine nicht unwichtige Rolle, wenn es darum geht, Standorte für die Erzeugung erneuerbarer Energien auszuweisen. Eine Neuinanspruchnahme von Siedlungsflächen gilt es in Hinblick auf einen fortgesetzten Schrumpfungsprozess nach Möglichkeit zu vermeiden. Es können flächenrelevante Optionen der erneuerbaren Energieerzeugung wie Photovoltaik-Freiflächenanlagen und Kurzumtriebsplantagen auf diesen Flächen, zumindest als Zwischennutzung, etabliert werden. Die Nutzung von Dach- und Fassadenflächen zur Erzeugung von erneuerbarer Energie (Doppelnutzung dieser Flächen) ist unter Beachtung städtebaulicher Vorgaben eine weitere Möglichkeit (BMVBS/BBSR 2009). Falls diese Inanspruchnahmemöglichkeiten dauerhaft gesichert werden können, ist auch die wirtschaftliche Partizipation des lokalen Versorgungsunternehmens nicht ausgeschlossen, falls eine örtliche Energie- bzw. Gaserzeugung vorgesehen ist. Auch kann die Entsorgung der städtischen Grünabfälle in diesem Zusammenhang günstig erfolgen.

Climate Improvement Districts

Climate Improvement Districts (CID) stellen eine weitere Möglichkeit dar, den Klimaschutz bzw. die Energieeinsparung im Rahmen des Stadtrumbaus durch private Initiativen der Stadtentwicklung zu betreiben (Ingold 2009). Die Anwendungsfälle für Aufgaben des Klimaschutzes liegen bei diesen gebietsbezogenen Maßnahmen auf der Hand. Quartiersbezogene Baumaßnahmen für regenerative Energiegewinnung, wie z.B. Blockheizkraftwerke, stellen eine Möglichkeit dar. Werden diese in privater Verantwortung geplant und verwirklicht, stellen sich Fragen nach der gemeinsamen Finanzierung ebenso wie nach der Notwendigkeit der Einbeziehung aller Eigentümer. Gerade hierauf zielt die Ermächtigung der neuen Regelung des Baugesetzbuches über private Initiativen der Stadtentwicklung (Krautzberger 2008). Quartiersbezogene Lösungen müssen allerdings Bestandteil einer Gesamtversorgungsstrategie sein und können nicht losgelöst von einer integrierten Betrachtungsweise gesehen werden.



Bauleitplanung und Gebäudeoptimierung

Der Stadtumbau sowie der Klimaschutz bzw. die Energieeinsparung können auch durch Gebäudeoptimierung im Rahmen der Bauleitplanung bei der Neuentwicklung insbesondere von Wohngebieten eng verzahnt werden. Besondere Bedeutung kann dabei die Ausrichtung der Gebäude haben. Dabei spielen auch Verschattungsfragen oder auch Fensterflächenanteile eine wichtige Rolle (Schulze-Darup/Diels 2009). Auch die Festsetzungsmöglichkeiten nach dem Baugesetzbuch bei der Errichtung von Gebäuden in Baugebieten bezüglich der erneuerbaren Energien sollte Beachtung finden. Die Belange der Versorgungswirtschaft sind hierbei im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Die Regelungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes sind zu beachten. Der Anschluss- und Benutzungszwang für Nah- und Fernwärmenetze kann nach diesen Regelungen in Verbindung mit landesrechtlichen Regelungen angeordnet werden. Ebenso kann die Versorgung mehrerer Grundstücke durch Leitungsrechte gesichert werden.

Bestandsentwicklung und Energieeinsparverordnung

Die Umnutzung von leerstehenden nicht mehr bedarfsgerechten Gebäuden ist eine der Hauptaufgaben des Stadtumbaus. Auch hier kann die Versorgungswirtschaft betroffen sein. Dabei sind die Anforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) zu beachten. Ziel der EnEV ist es, den Energiebedarf für Heizung und Warmwasser im Gebäudebereich um etwa 30% zu senken. In einem weiteren Schritt sollen ab 2012 die energetischen Anforderungen nochmals um bis zu 30% erhöht werden. Neben den gesteigerten Anforderungen an den Neubau sind auch bei der Altbau-Modernisierung entsprechende Auflagen zu beachten. Bei der Modernisierung von Altbauten mit größeren baulichen Änderungen an der Gebäudehülle werden die energetischen Bauteilanforderungen um durchschnittlich 30% verschärft (z.B. Erneuerung der Fassade, der Fenster, des Dachs). Alternativ kann der Bauherr sich dafür entscheiden, auf das 1,4-fache Neubau-Niveau zu sanieren. Dies betrifft die Anforderungen an den Jahres-Primärenergiebedarf und an die Wärmedämmung der Gebäudehülle. Die Auswirkungen energetischer Eigenschaften auf die Wertermittlung von Immobilien sind ebenfalls zu beachten (Wegelage 2009). Die Berücksichtigung des Denkmalschutzes kann zudem bei der Bestandsentwicklung in diesem Zusammenhang nicht unproblematisch sein.

Notwendigkeit der Koordinierung und Abstimmung

Die hohe Anzahl der Akteure im Stadtumbauprozess mit teilweise sehr divergierenden Interessenslagen erfordert einen hohen Abstimmungsbedarf. Dieser Koordinationsaufwand ist regelmäßig von den Städten zu leisten. Städtebauliche Ent-

wicklungskonzepte mit integrierten Infrastrukturkonzepten und Klimaschutz- und Energiekonzepten sind deshalb notwendig. Vorrangig sollen die Ziele des Stadtumbaus und des Klimaschutzes bzw. der Energieeinsparung durch städtebauliche Verträge umgesetzt werden (Krautberger 2008). Mit den Versorgungsunternehmen bzw. auch mit größeren Immobilieneigentümern sollten Rahmenverträge abgeschlossen werden, damit der Koordinationsaufwand beherrschbar bleibt (Goldschmidt/Taubenek 2010). Die Unternehmen sind auf verbindliche Konzepte für eine langfristige Investitionsplanung angewiesen. Private Initiativen auf gebietsbezogener Ebene in Form von Climate Improvement Districts sollten in die Planungen integriert werden, genauso wie die Möglichkeiten der Nutzung von Flächen für die Erzeugung von erneuerbaren Energien. Die unterschiedlichen Fördermöglichkeiten, auch die außerhalb des Stadtumbauprogramms, sollten genutzt werden. Falls die Koordinierungs- und Abstimmungsprozesse unbefriedigend verlaufen, kann der Stadtumbau zum Verschiebehahnhof der Probleme werden (Kozioł 2004).

Dipl.-Ing. Jürgen Goldschmidt

Bürgermeister der Stadt Forst (Lausitz)

Quellen:

- BBR (2009): Modellvorhaben zur energetischen Stadterneuerung in Städten der Bundesländer Brandenburg und Sachsen, ExWost-Informationen, Heft 36/1
- BMVBS/BBSR (2009): Nutzung städtischer Freiflächen für erneuerbare Energien, Sonderveröffentlichung
- Goldschmidt, Jürgen/Taubenek, Olaf (2010): Stadtumbau, C. H. Beck
- Deutscher Verband (2008): Chancen der vor uns liegenden demographischen Entwicklung für die Wohnungs- und Städtepolitik, Kommissionsbericht
- Ingold, Albert (2009): Climate Improvement District (CID), Umwelt und Planungsrecht, S. 431
- Just, Tobias (2004): Anpassung der kommunalen Netze im Stadtumbau, Immobilien und Finanzierung, S. 609
- Kozioł, Matthias (2004): Triebkräfte des Stadtumbaus in Ost- und Westdeutschland – Szenarien für die Zukunft, vhw Forum Wohneigentum, S. 194
- Krautberger, Michael (2008): Städtebauliche Verträge zur Umsetzung klimaschützens- und energieeinsparender Zielsetzungen, DVBl. S. 737
- Kurz, Karin (2003): Finanzielle Auswirkungen des Infrastrukturrückbaus beim Stadtumbau, vhw Forum Wohneigentum, S. 313
- Schulze-Darup, Burkhard/Diels, Rupert (2009): Bauleitplanung und Gebäudeoptimierung, Bundesbaublatt Nr. 9, S. 14
- Taubenek, Olaf/Goldschmidt, Jürgen (2003): Stadtumbau und Versorgungswirtschaft, Versorgungswirtschaft, S. 29
- VKU (2009): Pressemitteilung vom 27.5.2009
- Weidner, Silke (2005): Stadtentwicklung unter Schrumpfbedingungen, Dissertation
- Wegelage (2009): Die Auswirkungen der energetischen Eigenschaften von Gebäuden im Rahmen gutachterlicher Immobilienbewertungen nach der (neuen) EnEV 2009 und nach der (neuen) ImmoWertV, Der Sachverständige, S. 292