

Energetischer Modernisierungs- und Sanierungsbedarf kommunaler Gebäude – Option für kommunale Energiedienstleistungsangebote



Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft
– Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. –

Dipl.-Geogr./Dipl.-Ing. André Grüttner

Dr. Oliver Rottmann

Veröffentlicht Juni 2021

Diese Studie wurde im Auftrag des BDEW – Bundesverband der deutschen Energie- und
Wasserwirtschaft erstellt.

Inhalt

0	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	III
1	Hintergrund und Studiendesign	1
1.1	Hintergrund der Studie.....	1
1.1.1	Energie- und klimapolitische Rahmenbedingungen.....	1
1.1.2	Kommunale Implikationen	3
1.2	Zielstellung und Studiendesign	4
2	Allgemeine Angaben der Teilnehmer	6
2.1	Kommunaler Kontext	6
2.2	Energetische Sanierungsziele und energiepolitische Zielstellungen.....	8
2.3	Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Maßnahmen im Kontext energiepolitischer Zielstellungen	11
3	Kommunale Gebäude und deren Sanierungsstand	15
4	Sanierungsmaßnahmen und deren Umsetzung	19
4.1	Maßnahmen und Umsetzungsmodelle	19
4.2	Bedeutung und Einschätzung von Contracting-Modellen.....	20
5	Weitere Konzepte und Maßnahmen zur Optimierung bzw. Reduzierung des kommunalen Energieverbrauchs.....	32
5.1	Kommunales Energiemanagement	32
5.2	Maßnahmen außerhalb des Gebäudebestands im Kontext des Energiemanagements.....	33
6	Fazit.....	35
6.1	Zusammenfassung.....	35
6.2	Spezifische Schlussfolgerungen für Contracting-Modelle.....	37
7	Literatur.....	40

0 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Teilnehmende Städte/Gemeinden nach Bundesland	6
Abbildung 2:	Vergleich der Anteile der Städte/Gemeinden ab 20.000 Einwohner je Flächenland bundesweit und nach Rücklauf der Befragung.....	7
Abbildung 3:	Teilnehmer nach Gemeindegrößenklasse.....	7
Abbildung 4:	Wesentliche energetischen Sanierungsziele für den Gebäudebestand.....	9
Abbildung 5:	Weitere energiepolitische Ziele der Gemeinden	10
Abbildung 6:	Kommunalen Konzepte bzw. Planungen zur Umsetzung von Sanierungs- und energiepolitischen Zielen.....	11
Abbildung 7:	Haushaltsmittel für die Umsetzung von energiepolitischen Zielen	12
Abbildung 8:	Mittelbereitstellung in Abhängigkeit von der Gesamtverschuldung	13
Abbildung 9:	Durchschnittliche Entwicklung der Haushaltsmittel in den letzten fünf Jahren.....	14
Abbildung 10:	Entwicklung HH-Mittel für Sanierungsmaßnahmen in Abhängigkeit von der Gesamtverschuldung.....	14
Abbildung 11:	Kommunale Nichtwohngebäude nach Nutzungsart	15
Abbildung 12:	Energetischer Sanierungsstand – Energieeffizienzklasse Wohngebäude	17
Abbildung 13:	Energetischer Sanierungsstand – Energieeffizienzklasse Nichtwohngebäude.....	18
Abbildung 14:	Planung von energetischen Sanierungsmaßnahmen im Gebäudebestand	19
Abbildung 15:	Umsetzungsmodell von Sanierungsmaßnahmen.....	20
Abbildung 16:	Anwendung von Contracting-Modellen in Abhängigkeit von der Gesamtverschuldung	22
Abbildung 17:	Genutzte Varianten der Contracting-Modelle	23
Abbildung 18:	Gewählter Contractor.....	23
Abbildung 19:	Wahl des Contractors bei Contracting-Modellen.....	24
Abbildung 20:	Gründe gegen Contracting.....	25
Abbildung 21:	Beurteilung von Vorbehalten gegenüber dem Contracting.....	26
Abbildung 22:	Gründe für Nutzung von Contracting.....	27
Abbildung 23:	Gründe für Nutzung von Contracting in Abhängigkeit von der Gesamtverschuldung	28
Abbildung 24:	Gründe für Nutzung von Contracting in Abhängigkeit von der Beurteilung von Vorbehalten gegenüber Contracting	29
Abbildung 25:	Notwendige Maßnahmen zur Berücksichtigung von Contracting bei Vergabeverfahren	30
Abbildung 26:	Anforderungen an Anbieter bzw. Gründe für die Beauftragung von Energiedienstleistungen.....	31

Abbildung 27:	Umgesetzte/geplante Maßnahmen im Rahmen des Energiemanagements.....	33
Abbildung 28:	Weitere, nicht gebäudebezogene Energiekonzeptionen und Energieeffizienzmaßnahmen	34
Tabelle 1:	Gesamtverschuldung der teilnehmenden Kommunen	8
Tabelle 2:	Anzahl kommunaler Nichtwohngebäude nach Nutzungsart	16
Tabelle 3:	Bauliche Einordnung der Energieeffizienzklassen für Wohngebäude.....	17

1 Hintergrund und Studiendesign

1.1 Hintergrund der Studie

1.1.1 Energie- und klimapolitische Rahmenbedingungen

Die aus internationalen Klimaherausforderungen und -plänen abgeleiteten europäischen und nationalen energie- und klimapolitischen Ziele haben zu neuen Rahmenbedingungen, insbesondere in der Energiewirtschaft, aber auch in vielen anderen Wirtschaftsbereichen geführt. Den Grundsatz bildet der Umbau des Energiesektors von der Energieerzeugung bis zum Endenergieverbrauch auf Basis erneuerbarer Energien. Ferner beinhalten die Steigerung der Energieeffizienz und die Reduktion des Energieverbrauchs weitere Zielsetzungen.

Für die Erreichung dieser Ziele wurden politische und regulatorische Vorgaben und Maßnahmen implementiert. Im Rahmen der Energieförderrichtlinie 2009¹ des Europäischen Rates legte die EU verbindliche Ziele für die zukünftige Energiepolitik fest, die die Mitgliedsstaaten in nationales Recht zu überführen haben. In Deutschland wurde 2010 der „Nationale Aktionsplan für erneuerbare Energien“ verabschiedet, der den Rahmen für die zukünftige Energiepolitik Deutschlands setzt. Als Hauptziel wird hier definiert, dass erneuerbare Energien in der Zukunft den Großteil der Energieversorgung einnehmen sollen. Um dieses Ziel zu erreichen, werden weitere Teilziele verfolgt, etwa der fortgesetzte Ausbau erneuerbarer Energien, die Nutzung dieser im Gebäudebestand oder die Steigerung der Energieeffizienz bspw. durch die energetische Gebäudesanierung. Ferner fallen hierunter Regularien für die Reduktion von Treibhausgasemissionen in verschiedenen Sektoren, wie bspw. in der Mobilität², die im Rahmen dieser Studie allerdings ausgeklammert werden.

Für das Ziel einer nahezu CO₂-neutralen Energieversorgung hat sich Deutschland bis 2050 verpflichtet, Energieeinsparung, den Umstieg auf erneuerbare Energien, aber auch Energieeffizienzmaßnahmen zu fokussieren. Dabei sollte bis 2020 der Primärenergieverbrauch gegenüber 2008 um 20 Prozent und bis 2050 um 50 Prozent gesenkt werden. Weiterhin soll ebenfalls im Vergleich zu 2008 der Stromverbrauch bis 2020 um zehn Prozent und bis 2050 um 25 Prozent sinken. Die Sanierungsrate für Gebäude ist pro Jahr von derzeit etwa ein auf zwei Prozent des gesamten Gebäudebestandes zu erhöhen. Im Verkehrssektor wird gegenüber 2005 eine Reduktion des Endenergieverbrauchs um ca. zehn Prozent bis 2020 und um etwa 40 Prozent bis 2050 angestrebt.³

Im Rahmen der Zielsetzung wurden zahlreiche gesetzgeberischer und finanzieller Maßnahmen verabschiedet. Zu den zentralen Rechtsnormen in diesem Bereich zählen das „Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2014)“, das „Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich (EEWärmeG)“ und die „Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (EnEV)“, im November 2020 abgelöst durch das Gebäudeenergiegesetz (GEG). Während die erstgenannten Rechtsnormen vorrangig die nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung und die Weiterentwicklung von Technologien zur Erzeugung von Wärme und Kälte aus erneuerbaren Energien fördern wollen,⁴ ergeben sich besonders für Maßnahmen der Energieeinsparung im Wohn- und Nichtwohngebäudebestand aus zweitgenannter Rechtsnorm zusätzliche Anforderungen und Handlungsbedarfe, speziell auch für die kommunale Ebene. Die 2007 verabschiedete und zwischenzeitlich mehrfach modifizierte EnEV dient der Umsetzung verschiedener europäischer Richtlinien. Mit der Novellierung 2013, die am 1. Mai 2015 Jahres in

¹ Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG.

² Vgl. Grüttner/Lenk/Rottmann, Urbane Mobilität, Studie des KOWID, 2020.

³ Vgl. BMU 2014, www.bmub.bund.de/P3033/.

⁴ Vgl. § 1 Abs. 1 EEG und EEWärmeG.

Kraft trat, sollen besonders die Zielvorgaben der „Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden“ umgesetzt werden. Ziel dieser Richtlinie liegt in der Umsetzung des Netto-Nullenergiestandards (Passivhaus) für Gebäude bis 2021.⁵ Mit der ersten Novellierung 2009 erfolgte eine Verschärfung der primärenergetischen Anforderungen sowohl an Bestandsbauten als auch Neubauten, mit der zweiten Novellierung 2013 wurden diese für Neubauten nochmals verschärft.

Da nach § 1a EEWärmeG die öffentliche Hand bezogen auf die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte eine Vorbildfunktion in öffentlichen Gebäuden zu erfüllen hat, haben auch die Kommunen dieser im Rahmen von energetischen Sanierungsmaßnahmen Rechnung zu tragen. So können Kommunen durch die Umsetzung entsprechender Maßnahmen und die entsprechende Dokumentation dazu beitragen, über deren Effekte und Machbarkeit die Öffentlichkeit zu informieren und zu beraten.

Aus diesen Rechtsnormen ergeben sich Folgen auch für kommunale Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen, aber auch Neubaumaßnahmen im Gebäudebestand, da seit 2009 Gebäude⁶ nach § 16 EnEV einen Energieausweis benötigen, der energieeffiziente Gebäude voraussetzt. Bei Neubau oder Sanierung von Gebäuden sind nun Richtwerte⁷ für Primärenergiebedarf und Wärmeschutz vorgeschrieben, welche zu höheren Baukosten oder kostenintensiveren Sanierungsmaßnahmen führen können. Speziell für Neubauten⁸ ergeben sich u. a. folgende Änderungen:⁹ Der maximal zulässige Primärenergiebedarf für Neubauten von Wohngebäuden wurde ab 2016 gegenüber der EnEV 2009 um 25 Prozent verringert, für neu gebaute Nichtwohngebäude gelten zudem seit 2016 höhere Anforderungen an den zulässigen Transmissionswärmeverlust. Weiterhin besteht eine Austauschpflicht für alte, mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen betriebene Heizkessel, die nach dem 01.01.1985 eingebaut wurden. Diese müssen nach 30 Jahren außer Betrieb genommen werden, ältere dürfen schon seit 2015 nicht mehr betrieben werden. Schließlich sind die obersten Geschossdecken, welche nicht die Mindestwärmeschutzanforderungen erfüllen, seit 2016 zu dämmen.

Im Rahmen kommunaler Energiekonzepte werden zudem eigene Effizienz- und Reduktionsziele auch für andere Bereiche, bspw. den Stromverbrauch für die öffentliche Straßenbeleuchtung, gesetzt, die auch dort Modernisierungsmaßnahmen erfordern. Denn besonders vor dem Hintergrund steigender Energiepreise sowohl für Strom als auch Wärme können durch Energieeffizienzmaßnahmen deutliche Kosteneinsparungen und damit Entlastungen für den kommunalen Haushalt erzielt werden, auch kompensieren diese Einsparungen die entsprechenden Ausgaben i. d. R. deutlich. Ferner führen solche Maßnahmen auch zu einer Reduktion von lokalen CO₂-Emissionen und damit einer Reduzierung von Umweltschäden, die dadurch ebenfalls zu Kosteneinsparungen bezogen auf entsprechende Gegenmaßnahmen führen können. Klar ist, dass sich aus den gesetzlichen Vorgaben, insbesondere zur Energieeffizienz, aber auch aus den eigenen kommunalen Klimaschutz- bzw. Energieeinsparzielen zusätzlichen Kostenbelastungen für Kommunen ergeben können. Wenngleich hierfür diverse Förderprogramme bestehen, so decken diese – zunächst unabhängig deren Fördertatbestände, Zugangsvoraussetzungen oder Fördersätze – vielfach nur einen Teil der aus den gestiegenen Anforderungen entstehenden (Mehr-)Kosten.

⁵ Vgl. Rottmann/Grüttner 2014, S. 18, zitiert nach GdW 2011, S. 22.

⁶ Sowohl Wohn- als auch Nichtwohngebäude.

⁷ Diesen Richt- bzw. Referenzwerten liegen Vergleichswerte von Referenzgebäuden zugrunde.

⁸ Da Modernisierung bzw. Sanierung unter Wirtschaftlichkeitsüberlegungen durchaus auch den Ersatzneubau umfassen können, soll hier ebenfalls kurz auf die Veränderungen für den Neubau eingegangen werden.

⁹ Vgl. dena 2013, S. 2.

1.1.2 Kommunale Implikationen

Auf öffentliche und private Gebäude in Deutschland entfallen ca. 40 % des Gesamtenergieverbrauches. Damit stehen sie für fast 20 % der CO₂-Emissionen. Demzufolge wird in der energetischen Sanierung von Gebäuden ein großes Potenzial zur Energieeinsparung und Reduzierung von CO₂-Emissionen gesehen, auch, da zahlreiche Gebäude noch vor der Verabschiedung der ersten Wärmeschutzverordnung von 1979 gebaut wurden, nicht zuletzt in Kommunen.

Trotz fehlender amtlicher Statistik zum Nichtwohngebäudebestand¹⁰ errechneten HEBEL/JAHN/CLAUSNITZER 2011 im Auftrag der KfW den energetischen Sanierungs- und Neubaubedarf von Gebäuden der kommunalen und sozialen Infrastruktur.¹¹ Der Bestand entsprechender Gebäude wurde in der Studie mittels Hochrechnungen ebenfalls geschätzt. In dieser Studie aus dem Jahr 2011 ermittelten HEBEL/JAHN/CLAUSNITZER auf Basis einer Bottom-up-Berechnung einen Nichtwohngebäudebestand an kommunaler und sozialer Infrastruktur von ca. 301.000 Gebäuden.¹² Dort sind u. a. auch kirchliche Einrichtungen und Vereinshäuser erfasst. Wird o. g. Berechnung um diese bereinigt, umfasst der Bestand noch immer ca. 270.000 Gebäude.¹³ Die größte Gruppe mit einem Anteil von etwa 22 % bilden Schulen und Bildungseinrichtungen, gefolgt von Einrichtungen für Kinder- und Jugendbetreuung (17 %).

Für die Abschätzung des energetischen Sanierungsbedarfs des kommunalen Gebäudebestands ist neben der Anzahl der Gebäude auch das Baualter relevant, da mit zunehmendem Baualter im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen steigende Kosten vermutet werden können, was schließlich auch den Ersatzneubau von Gebäuden erfordern kann. Mit Blick auf das Baualter kann festgehalten werden, dass gut die Hälfte des Gebäudebestands zwischen 1946 und 1977 errichtet wurde, Neubauten (ab Baujahr 2000) nehmen mit etwas über 5 % den geringsten Anteil ein. Über ein Fünftel (22,3 %) der Gebäude sind älter als 70 Jahre (Baujahr bis 1945). Werden kulturelle Einrichtungen und Sehenswürdigkeiten nicht berücksichtigt,¹⁴ weisen Veranstaltungsgebäude und Verwaltungsgebäude den größten Bestand von Gebäuden älter als 70 Jahre (jeweils über 40 %) auf. Altentagesstätten und Pflegeeinrichtungen sowie Krankenhäuser und Gebäude für Rehabilitation haben hingegen den größten Anteil von Gebäuden, welche ab 1978 errichtet wurden. Schulgebäude und Gebäude für Weiterbildungseinrichtungen, Kindertagesstätten und Jugendzentren sowie Einrichtungen für sportliche Nutzungen verzeichnen einen hohen Bestand an Gebäuden, die zwischen 1946 und 1977 errichtet wurden.

Bezogen auf den Sanierungsbedarf bis 2020 stellen HEBEL/JAHN/CLAUSNITZER diesen für gut 74.000 kommunale Nichtwohngebäude fest.¹⁵ Dabei konstatieren sie einen Sanierungsbedarf besonders für Schulgebäude (ca. 18.000), Gebäude für Bereitschafts- und Rettungsdienste (ca. 13.200), Kindertagesstätten (ca. 9.900) und Verwaltungsgebäude (ca. 8.000).¹⁶ Der Bereich Kindertagesstätten könnte durch den inzwischen politisch induzierten Betreuungsausbau deutlich höher liegen als von den Studienautoren errechnet. Dies bestätigt teilweise die o. g. Vermutung zum Einfluss des Baualters auf den Sanierungsbedarf. Bezogen auf Sanierungen sind mit weitem Abstand Investitionen in Schulgebäude erforderlich; Sporthallen, Pflegeeinrichtungen, Verwaltungsgebäude und Kindertagesstätten liegen deutlich unter diesem Investitionsbedarf.¹⁷

Bei fachgerechten Sanierungsmaßnahmen und dem Einbau moderner Gebäudetechnik können bis zu 80 % des Energiebedarfs eingespart werden, besonders bei kommunalen Gebäuden ergeben sich hohe

¹⁰ Diese erfasst nur den Wohnraumbestand und damit nur Wohngebäude und Wohnraum in Nichtwohngebäuden.

¹¹ Hebel/Jahn/Clausnitzer 2011: Der energetische Sanierungsbedarf und der Neubaubedarf von Gebäuden der kommunalen und sozialen Infrastruktur.

¹² Vgl. Hebel/Jahn/Clausnitzer 2011, S. 32.

¹³ Dabei muss berücksichtigt werden, dass nicht alle hierunter fallenden Gebäude und Einrichtungen auch in kommunalem Eigentum bzw. Trägerschaft sind. Hierzu lagen jedoch keine differenzierten Angaben vor.

¹⁴ Besonders Sehenswürdigkeiten sind vielfach (deutlich) älter und wurden vor 1945 errichtet.

¹⁵ Vgl. Hebel/Jahn/Clausnitzer 2011, S. 37 ff.

¹⁶ Vgl. ebenda, S. 38.

¹⁷ Vgl. ebenda, S. 44.

Energieeinsparpotenziale, die mit einem verstärkten Investitionsbedarf einhergehen. Folglich werden hier zukünftig höhere Investitionen erwartet. Jedoch stellen sich gerade bei kommunalen Nichtwohngebäuden besondere Herausforderungen, da diese einerseits oftmals unter Denkmalschutz stehen, andererseits vielfach sehr große Baukörper darstellen. Für Kommunen ergeben sich daher erhöhte Anforderungen an die Sanierung ihrer Nichtwohngebäude, auch bezogen auf deren Finanzierung. Wenngleich durch eine Energieeffizienzerhöhung Kostensenkungspotenziale im Gebäudeunterhalt bestehen, so führen hohe Sanierungs- und Modernisierungskosten oftmals dazu, dass erforderliche Maßnahmen nicht in der gewünschten Geschwindigkeit umgesetzt werden können oder, insbesondere bei finanzschwachen Kommunen, die Umsetzung oftmals scheitert bzw. deutlich verschoben werden müssen. Zusätzlich verzögert fehlende Personalausstattung die Umsetzung von notwendigen Sanierungsmaßnahmen. Hier können bspw. Energiedienstleister, jene aus der kommunalen Familie (Stadtwerke) oder private EVU durch spezifische Dienstleistungsangebote die Kommunen bei der Umsetzung entsprechender Projekte unterstützen. Die Umsetzung von entsprechenden Maßnahmen sowie die Finanzierung entsprechender Investitionsbedarfe hängen dabei neben der Höhe der Kosten von verschiedenen weiteren Faktoren ab, insbesondere von vergaberechtlichen Vorgaben und personellen Ressourcen. Dadurch werden entsprechende Umsetzungsprojekte und Dienstleistungsangebote deutlich anspruchsvoller.

1.2 Zielstellung und Studiendesign

Für die Kommunen ergeben sich sowohl aus energie- und klimapolitischen Zielen der Europäischen Union als auch deren Ausdifferenzierung auf nationaler Ebene Folgen im Rahmen von Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen kommunaler Gebäude und Infrastrukturen. Die vorliegende Studie fokussiert dabei auf Herausforderungen und Handlungsbedarfe der veränderten energie- und klimapolitischen Rahmenbedingungen für den kommunalen Investitionsbedarf. Sie legt anhand von ausgewählten Fallbeispielen einerseits dar, inwieweit Energiedienstleister durch spezifische Dienstleistungsangebote für Kommunen einerseits die Umsetzung von Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen unterstützen und damit beschleunigen können. Andererseits wird analysiert, ob sich aus den Anforderungen an energetische Sanierungsmaßnahmen neue Dienstleistungsangebote entwickeln lassen, ggf. auch in Kombination mit energiebezogenen Dienstleistungen anderer Bereiche (bspw. Ladeinfrastruktur Elektrofahrzeuge) Zudem werden die besonderen vergaberechtlichen Herausforderungen für mögliche Energiedienstleistungen im kommunalen Umfeld aufgezeigt.

Der Studie sollen daher drei wesentliche Inhalte zugrunde liegen:

1. Sanierungsstand und Sanierungsmaßnahmen
2. Umsetzung dieser Maßnahmen
3. Energetische Sanierung als Option für neue Dienstleistungsangebote

Methodisch ist die Studie zweiteilig aufgebaut. In einem deskriptiven Teil wird zunächst überblicksartig dargelegt, welcher Investitionsbedarf deutschlandweit in den (kommunalen) Gebäudebestand besteht. Im zweiten, empirischen Teil werden die Ergebnisse der Kommunalbefragung dargestellt. Die Kommunen wurden dabei mittels standardisiertem Fragebogen mit überwiegend geschlossenen Fragen im ersten Halbjahr 2020 befragt. Coronabedingt wurde die Befragung mehrfach (schriftlich postalisch sowie digital) durchgeführt, da die Verantwortung für die Thematik in den Kommunen unterschiedlich geregelt bzw. angesiedelt ist und die Corona-Pandemie die Erreichbarkeit der kommunalen Experten erschwerte.

Zudem soll die Analyse neben allgemeinen auch differenzierte Ergebnisse nach strukturellen Merkmalen der Kommunen liefern. Hierfür werden die Ergebnisse auf Basis u. a. der Gemeindegröße und ggf.

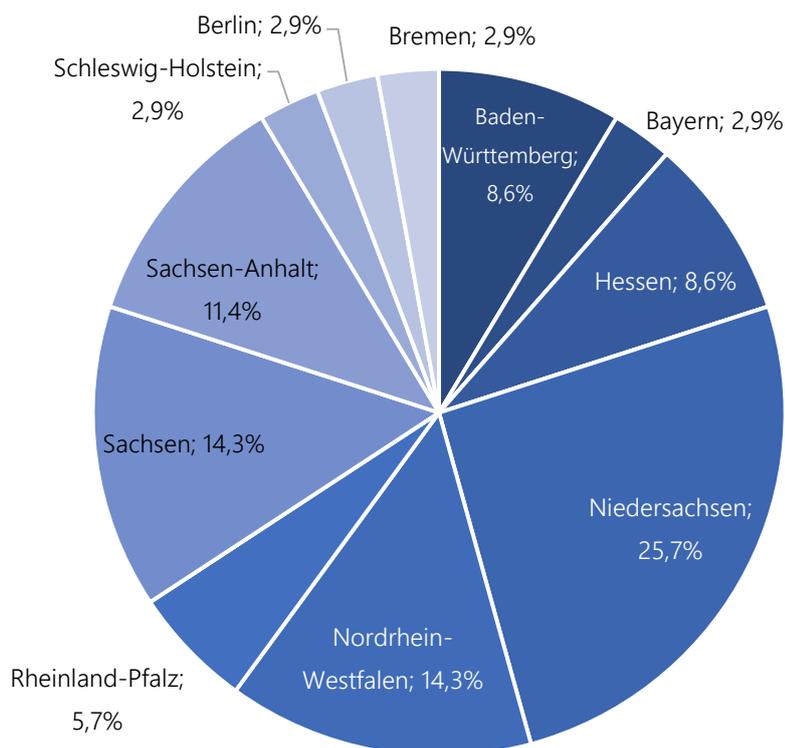
raumstruktureller Komponenten, aber auch nach Finanzkennzahlen (Schuldenstand pro Kopf etc.) differenziert analysiert. Insgesamt umfasste der Fragebogen 21 Fragen, teilweise mit der Möglichkeit zur Mehrfachnennung für die Antwortvorgaben. Für die vergleichende Analyse der Kommunen wurden zudem strukturelle Kennzahlen (Gemeindegrößenklasse, Schuldenstand je Einwohner und finanzieller Handlungsspielraum für Energieeffizienzmaßnahmen) erhoben. Mit einem Rücklauf von insgesamt 36 teilnehmenden Kommunen aller Größenklassen ab 20.000 Einwohner konnten jedoch keine repräsentativen Aussagen getroffen werden, sondern ausschließlich eine Marktabschätzung. Auch eine umfassende regionale Differenzierung war nicht möglich. Dennoch beteiligten sich Kommunen aller Größenklassen – auch große Städte mit umfangreichem Gebäudebestand.

2 Allgemeine Angaben der Teilnehmer

2.1 Kommunalen Kontext

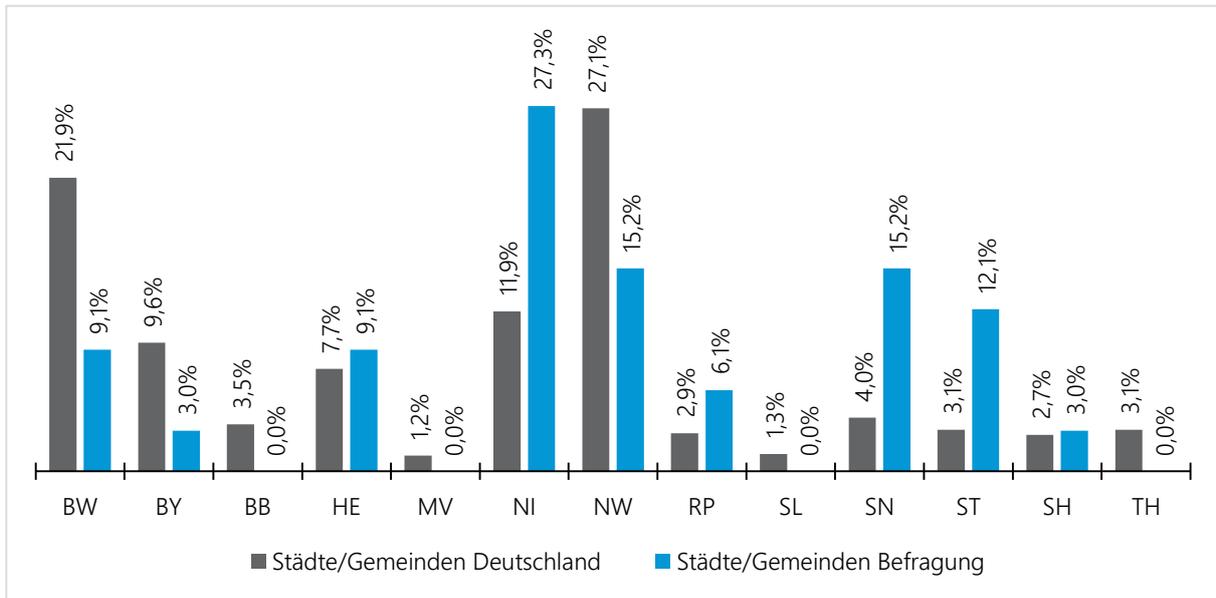
Wie in Abschnitt 1.2 beschrieben, erfolgte die Befragung aller Kommunen ab 20.000 Einwohner. Dabei haben Gemeinden aus insgesamt 11 Bundesländern teilgenommen, die Anteile sind in Abbildung 1 dargestellt. Gut ein Viertel der teilnehmenden Gemeinden kamen aus Niedersachsen, auch Gemeinden aus Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt waren verhältnismäßig gut vertreten. Hingegen nahmen aus Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein nur wenige Gemeinden an der Befragung teil. Nicht vertreten waren Gemeinden aus Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland und Thüringen, auch Hamburg nahm nicht an der Befragung teil. Neben der Nichtrepräsentativität der Befragung spiegelt der Rücklauf ebenfalls nicht die Verteilung der Städte und Gemeinden ab 20.000 Einwohner entsprechend der Bundesländer wider (vgl. Abbildung 2). So haben bspw. überdurchschnittlich viele Gemeinden aus Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt an der Befragung teilgenommen, jedoch eine unterdurchschnittliche Anzahl aus Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen. Etwa dem bundesweiten Anteil entsprechend ist der Anteil der Gemeinden aus Hessen und Schleswig-Holstein am Rücklauf.

Abbildung 1: Teilnehmende Städte/Gemeinden nach Bundesland



Eigene Erhebung und Darstellung.

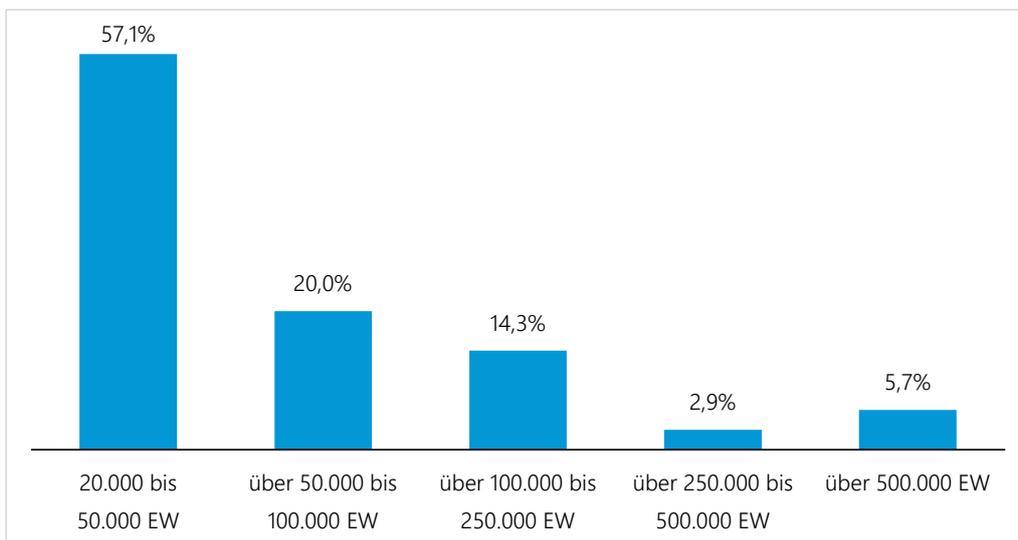
Abbildung 2: Vergleich der Anteile der Städte/Gemeinden ab 20.000 Einwohner je Flächenland bundesweit und nach Rücklauf der Befragung



Quelle: Statistisches Bundesamt 2020; eigene Erhebung. Eigene Darstellung.

Differenziert nach der Gemeindegrößenklassen (vgl. Abbildung 3) sind deutlich über die Hälfte der antwortenden Städte/Gemeinden (57,1 %) der Größenklasse 20.000 bis 50.000 Einwohner zuzuordnen, ein Fünftel der Größenklasse über 50.000 bis 100.000 Einwohner und knapp 15 % der Größenklasse über 100.000 bis 250.000 EW. Aus der Größenklasse über 250.000 bis 500.000 EW nahm eine Stadt teil und aus jener über 500.000 EW zwei Städte.

Abbildung 3: Teilnehmer nach Gemeindegrößenklasse



Eigene Erhebung und Darstellung.

Die Frage nach den Schuldenstand je Einwohner, differenziert nach den unterschiedlichen Haushalten, beantworteten gut zwei Drittel der Städte und Gemeinden (62,7 %), wobei auch von diesen einige nur die Verschuldung des Gesamthaushalts angaben, nicht jedoch jene des Kern- und der Extrahaushalte. Daher gibt Tabelle 1 nur die Verschuldung des Gesamthaushalts wieder. Dargestellt ist dabei das Minimum, das Maximum, der Median und der Mittelwert des Schuldenstands. Da das Land Bremen die

höchste Pro-Kopf-Verschuldung aufweist und auch die Stadt Bremen eine überdurchschnittlich hohe Pro-Kopf-Verschuldung aufweist¹⁸, sind zudem das Maximum, der Median und der Mittelwert der antwortenden Städte und Gemeinden ohne Bremen aufgeführt. Im Mittel weisen diese eine Verschuldung von ca. 2.600 €/EW (bzw. ohne Bremen ca. 2.000 €/EW) auf und liegen damit über dem Bundesdurchschnitt der Gemeinden und Gemeindeverbände 2019. Die Spanne reicht dabei von 164 €/EW bis 15.300 €/EW.

Tabelle 1: Gesamtverschuldung der teilnehmenden Kommunen

Minimum	164,00 €/EW
Maximum (mit Hansestadt Bremen)	15.300,00 €/EW
Median (mit Hansestadt Bremen)	1.549,55 €/EW
Mittelwert (mit Hansestadt Bremen)	2.563,38 €/EW
Maximum (ohne Hansestadt Bremen)	8.285,00 €/EW
Median (ohne Hansestadt Bremen)	1.517,35 €/EW
Mittelwert (ohne Hansestadt Bremen)	1.984,44 €/EW

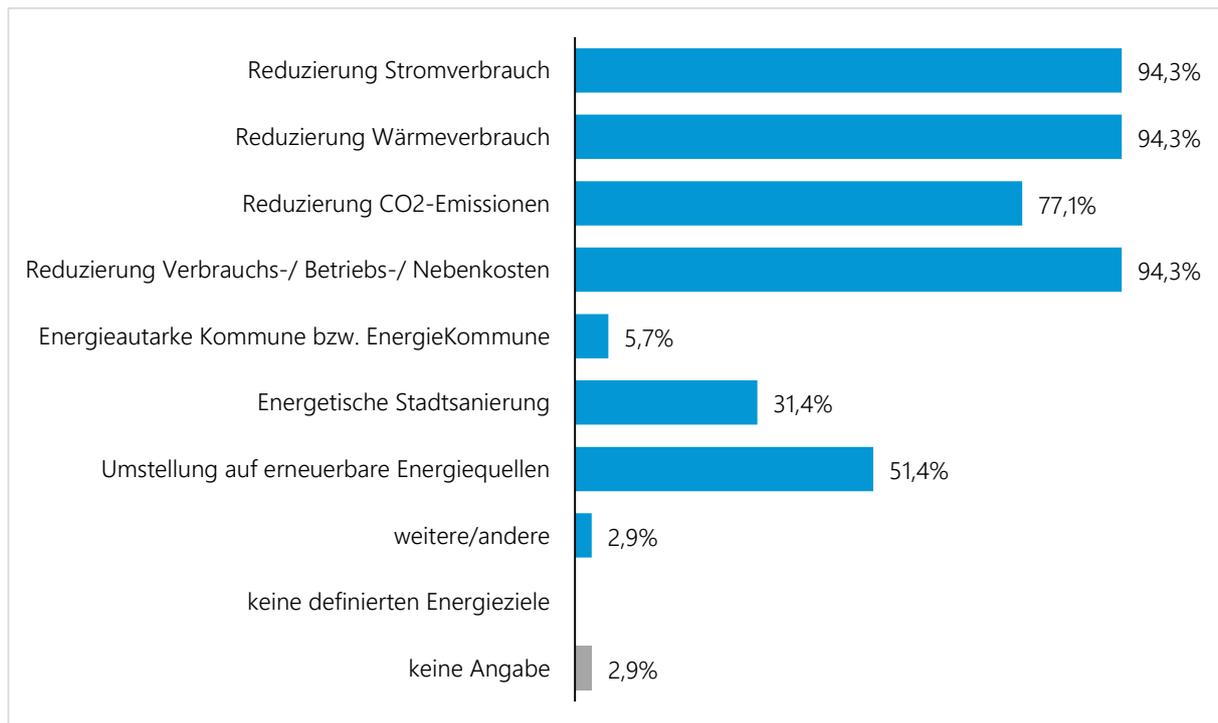
Eigene Erhebung und Darstellung.

2.2 Energetische Sanierungsziele und energiepolitische Zielstellungen

Befragt nach den wesentlichen energetischen Sanierungszielen für den kommunalen Gebäudebestand zeigt sich das in Abbildung 4 dargelegte Bild. Fast alle Gemeinden intendieren den Strom- und Wärmeverbrauch sowie damit verbunden die Verbrauchs- bzw. Betriebs-/ Nebenkosten zu reduzieren (jeweils 94,3 %), über drei Viertel zudem die CO₂-Emissionen (77,1 %). Da diese Ziele das grundsätzliche Anliegen von energetischen Sanierungsmaßnahmen von Gebäuden darstellen, war dieses Antwortverhalten zu erwarten. Etwa über die Hälfte der Städte und Gemeinden verfolgen weitere Zielstellungen und wollen die Energieversorgung bzw. den Energiebezug auf erneuerbare Energiequellen umstellen (51,4 %), gut ein Drittel zudem energetische Stadtsanierungen durchführen (31,4 %). Andere energetische Ziele werden hingegen kaum verfolgt.

¹⁸ Schuldenstand des Landes Bremen 2019: 43.921 €/EW; Bundesdurchschnitt Gemeinden und Gemeindeverbände 2019: 1.708 €/EW, dabei die Gemeinden und Gemeindeverbände des Saarlands 3.646 €/EW und jene Sachsens 646 €/EW (vgl. Statistisches Bundesamt 2020: Pressemitteilung Nr. 307 vom 13. August 2020).

Abbildung 4: Wesentliche energetischen Sanierungsziele für den Gebäudebestand

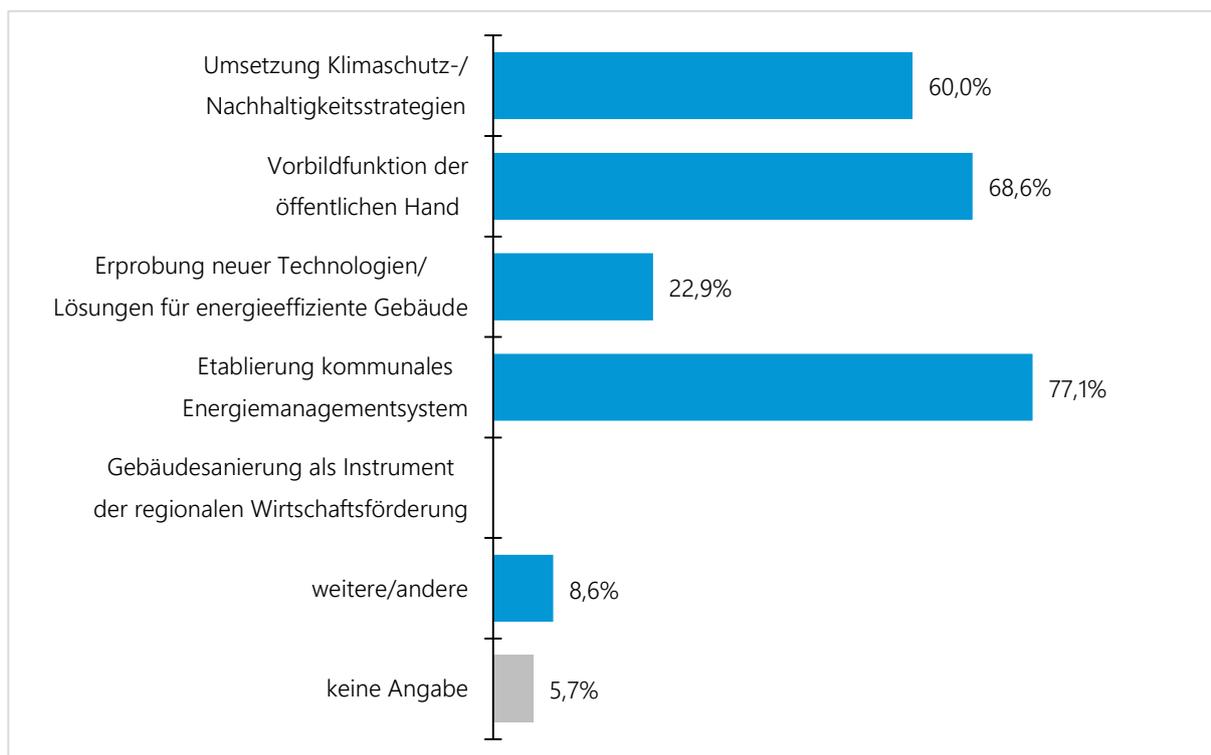


Eigene Erhebung und Darstellung.

Neben energetischen Sanierungsmaßnahmen speziell für den Gebäudebestand verfolgen Städte und Gemeinden weitere energiepolitische Ziele, welche sich entweder aus übergeordneten, verpflichtenden Klima- und Umweltschutzziele ableiten (bspw. im Rahmen der Klimaschutzpolitik von EU und Bund) oder eigenen kommunalen Zielstellungen entsprechen (bspw. höher gefasste Einsparziele als von den übergeordneten Ebenen festgesetzt, energieautarke Kommune oder klimaneutrale Kommune). Daher wurden die Städte und Gemeinden gebeten anzugeben, welche weiteren energiepolitischen Ziele sie verfolgen (vgl. Abbildung 5).

Demnach liegt ein wesentliches Ziel darin, ein kommunales Energiemanagement zu etablieren (77,1 % der antwortenden Städte und Gemeinden). Auch die Verhaltensbeeinflussung von Bürgern und anderen kommunalen Akteuren ist den Städten und Gemeinden wichtig, über zwei Drittel betonen als ein politisches Ziel die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand (68,6 %). Schließlich ist die Umsetzung eigener Klimaschutz- oder Nachhaltigkeitsstrategien ein relativ wichtiges Ziel (60 %). Weniger bedeutend sind eher solche als indirekte energiepolitische Ziele zu bezeichnenden Bestrebungen, etwa die Erprobung neuer Technologien bzw. technischer Lösungen für energieeffiziente Gebäude (22,9 %) oder eine energetische Gebäudesanierung als Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung (keine Nennung). Weitere Ziele sind u. a. die Teilnahme am European Energy Award (eea) oder eine grundsätzliche Verpflichtung zum Einbau von PV-Anlagen im Neubau.

Abbildung 5: Weitere energiepolitische Ziele der Gemeinden



Eigene Erhebung und Darstellung.

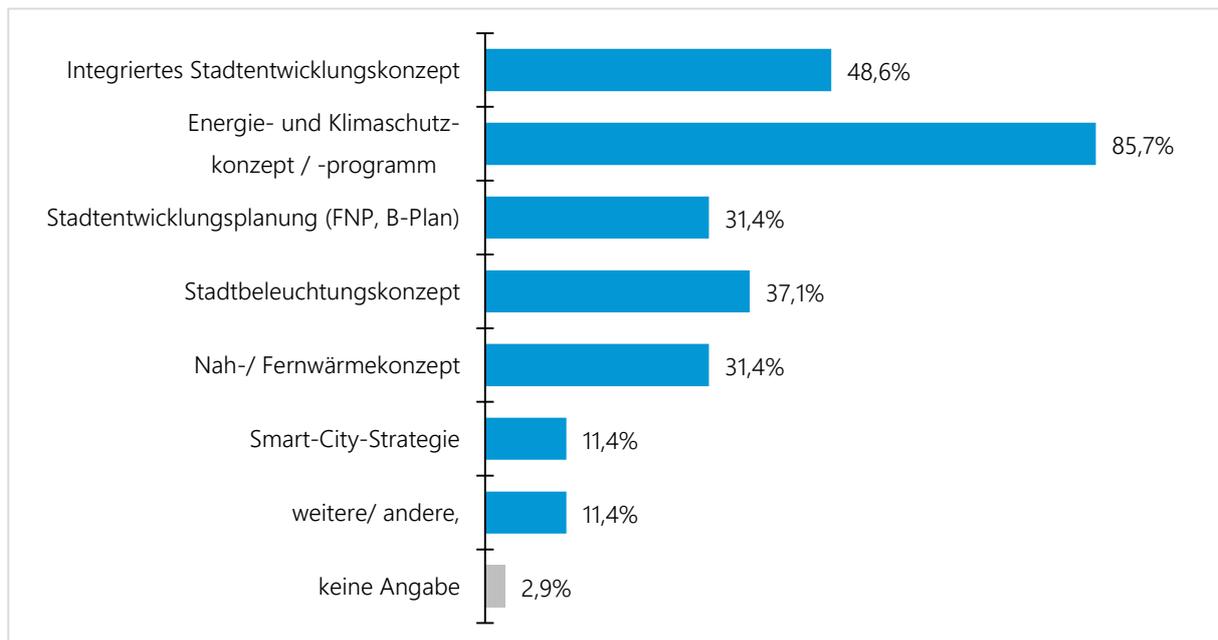
Mithin ist denkbar, dass bestimmte Zielstellungen besonders häufig im Kontext bspw. der kommunalen Finanzlage (Verschuldung) oder der Größe (Einwohner) verfolgt werden. Mit Blick auf die teilnehmenden Städte und Gemeinden zeigen sich jedoch sowohl bezogen auf die Frage nach den energetischen Sanierungszielen „Energetische Stadtsanierung“ und „Umstellung auf erneuerbare Energiequellen“ als auch nach den weiteren energiepolitischen Zielen kein Unterschiede im Antwortverhalten in Abhängigkeit von der Gesamtverschuldung oder der Einwohnerzahl.

Die Grundlage entsprechender Zielstellungen bilden diverse kommunale Planungen, Konzepte und Strategiepapiere. Dabei können sowohl formale Planungen (rechtsverbindlich), als auch informelle Planungen (unverbindlich bzw. nur Eigenbindung Kommune) genutzt werden, um auch energiepolitische Ziele umzusetzen. Abbildung 6 zeigt, welche dieser Instrumente die befragten Städte und Gemeinden einsetzen. Im Schnitt verfügen die befragten Städte und Gemeinden über zwei bis drei entsprechende Dokumente.

Das wesentliche Instrument sind dabei Energie- bzw. Klimaschutzkonzepte oder -programme (85,7 %). Im Rahmen von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten verfolgen gut die Hälfte der Städte und Gemeinden entsprechende Ziele (48,6 %), während fachspezifische Konzepte von jeweils nur etwa einem Drittel der Städte und Gemeinden auch für die Umsetzung von energiepolitischen Zielen und Maßnahmen genutzt werden (Stadtbeleuchtungskonzept 37,1 %, Nah-/Fernwärmekonzept 31,4 %). Kaum hierfür genutzt werden Smart-City-Strategien und andere Konzepte (jeweils 11,4 %). Interessant ist, dass ebenfalls gut ein Drittel der Städte und Gemeinden die Stadtentwicklungsplanung (hierunter fällt v. a. die Bauleitplanung) nutzen wollen. Denn insbesondere mit dem Instrument des Bebauungsplans kann man auch gegenüber privaten Akteuren verbindliche Vorgaben setzen. Zwar sind bspw. PV-Einzelanlagen (Dachflächen und Fassaden) generell genehmigungsfrei und bedürfen daher weder Regelungen im Rahmen des FNP noch des B-Plans. Für Sachsen bspw. – und i. d. R. auch alle andern Flächenländer – ist dies bereits in der Landesbauordnung geregelt. In § 61 SächsBO (verfahrensfreie Bauvorhaben, Beseitigung von Anlagen) sind gemäß Abs. 1 Nr. 3 a und b „(...)

Solaranlagen in, an und auf Dach- und Außenwandflächen, ausgenommen bei Hochhäusern, sowie die damit verbundene Änderung der Nutzung oder der äußeren Gestalt des Gebäudes, gebäudeunabhängige Solaranlagen mit einer Höhe bis zu 3 m und einer Gesamtlänge bis zu 9 m (...)“ verfahrens- und damit genehmigungsfrei. Aber im Rahmen von sog. vorhabenbezogenen Bebauungsplänen könnte für Neubauten entsprechende Festlegungen getroffen werden. Denn dieser schafft Baurecht für ein exakt definiertes, städtebaulich relevantes Vorhaben eines bestimmten Vorhabenträgers, in der Regel für ein bauliches Einzelprojekt. Im Rahmen des Durchführungsvertrags als Kooperationsvereinbarung zwischen dem (privaten) Investor und der Gemeinde zur vertraglichen Fixierung von beiderseitigen Aufgaben, die zur Realisierung des eigentlichen Vorhabens und seiner Erschließung erforderlich sind, kann bspw. festgelegt werden, dass zur Energieversorgung auch PV-Einzelanlagen zu installieren sind.

Abbildung 6: Kommunalen Konzepte bzw. Planungen zur Umsetzung von Sanierungs- und energiepolitischen Zielen



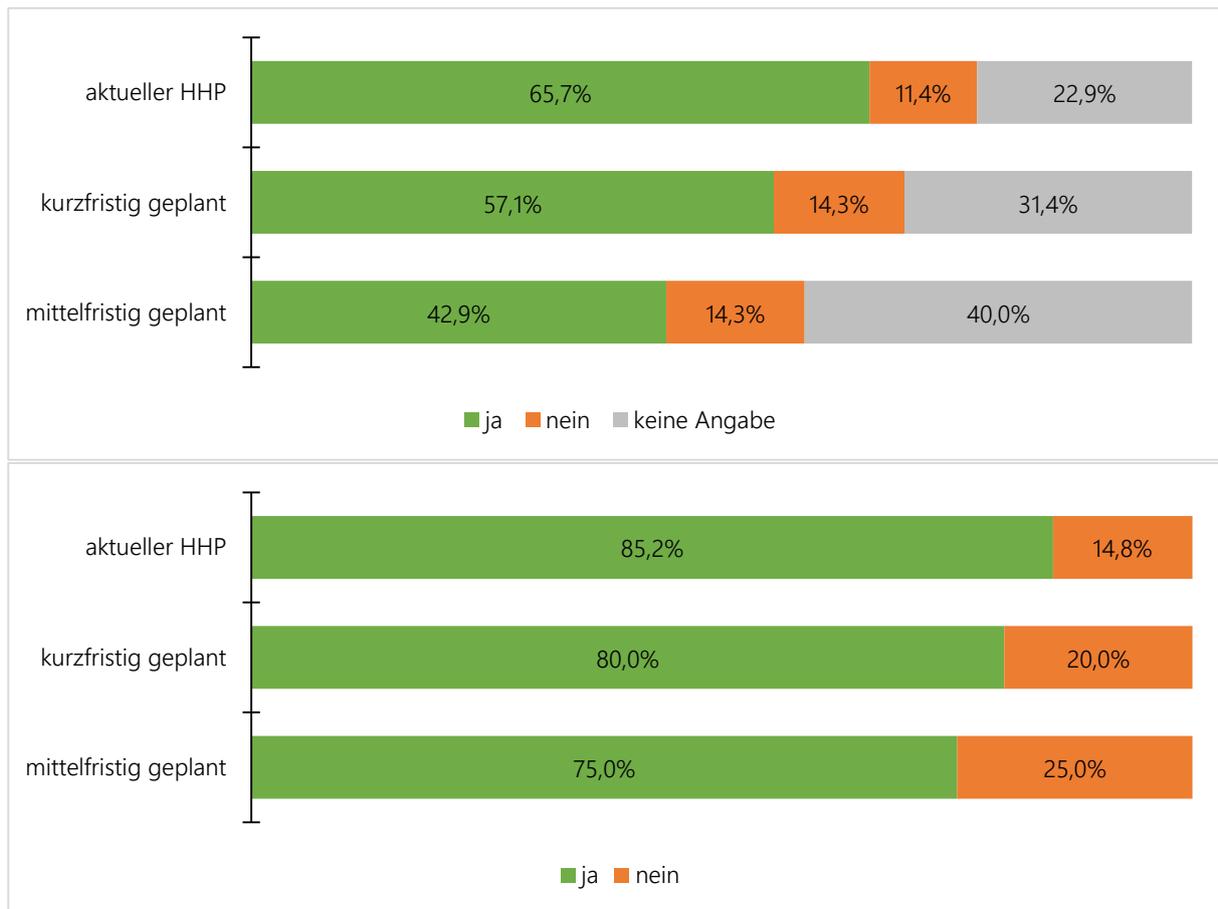
Eigene Erhebung und Darstellung.

2.3 Bereitstellung von Haushaltsmitteln für Maßnahmen im Kontext energiepolitischer Zielstellungen

Abschließend zum allgemeinen Befragungsteil wurden die Städte und Gemeinden um Angaben zu den bereitgestellten Haushaltsmitteln für die Umsetzung entsprechender Maßnahmen und Vorhaben gebeten. Dabei interessierte sowohl die bisherige Entwicklung dieser Mittel als auch deren zukünftige Höhe.

Abbildung 7 illustriert zunächst, ob aktuell entsprechende Mittel im Haushaltsplan enthalten sind und ob dies auch kurz- und mittelfristig geplant ist. Zwar wurde auch nach der jeweiligen konkreten Höhe gefragt, hier erfolgten jedoch nur sehr wenige Antworten, weshalb auf eine Darstellung verzichtet wurde.

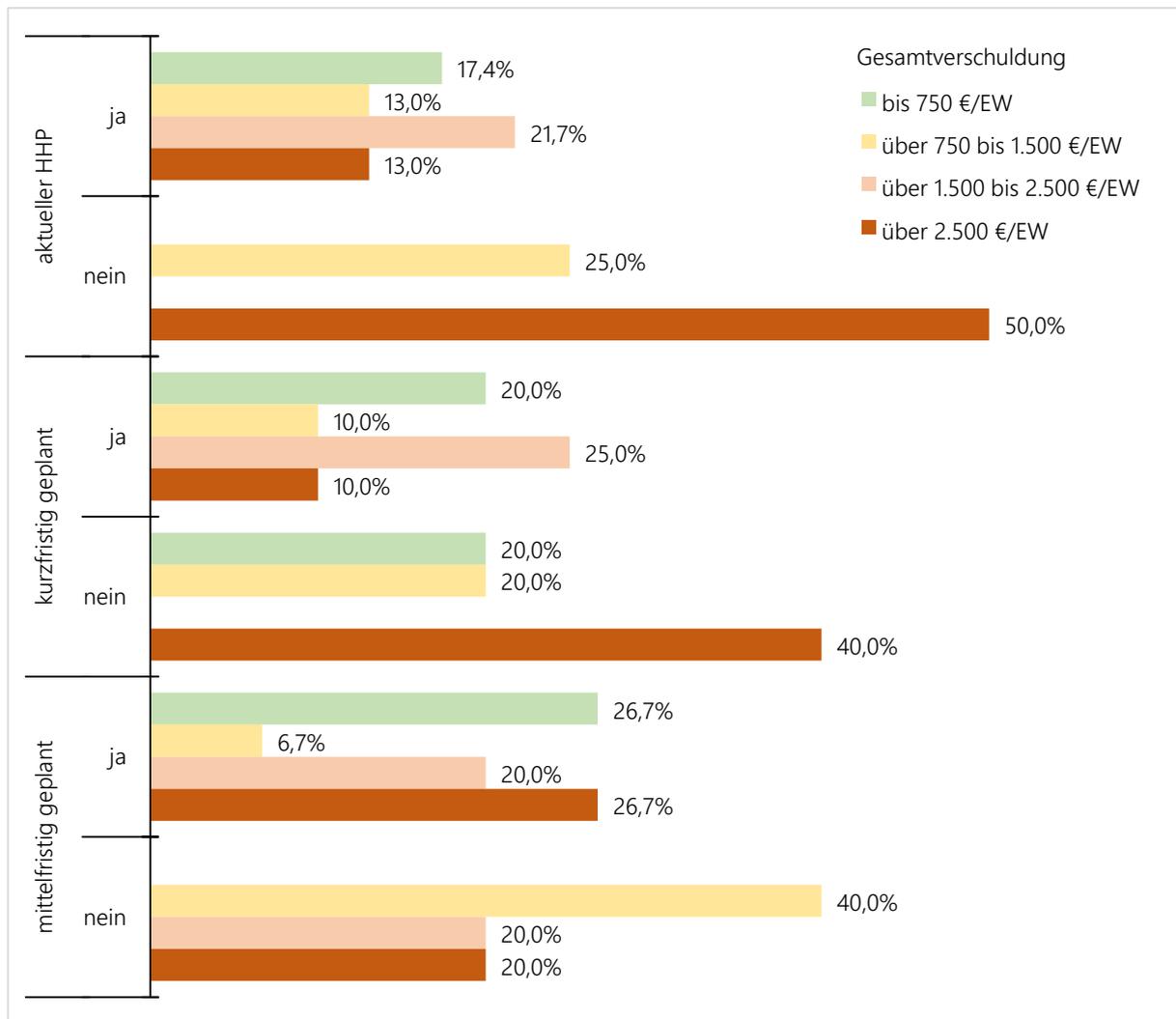
Abbildung 7: Haushaltsmittel für die Umsetzung von energiepolitischen Zielen



Eigene Erhebung und Darstellung.

Wird die Kategorie „keine Angabe“ (untere Graphik) nicht weiter berücksichtigt, so zeigt sich, dass die überwiegende Anzahl der Städte und Gemeinden Haushaltsmittel eingestellt haben (85,2 %) und dies auch kurzfristig (kommender Haushalt; 80,0 %) und mittelfristig (nächsten drei bis fünf Jahre; 75,0 %) planen. Wie Abbildung 8 zeigt, haben insbesondere hoch verschuldete Städte und Gemeinden (Gesamtverschuldung über 2.500 €/EW) vielfach keine Haushaltsmittel eingestellt und planen zumindest auch im Folgehaushalt keine entsprechenden Mittel.

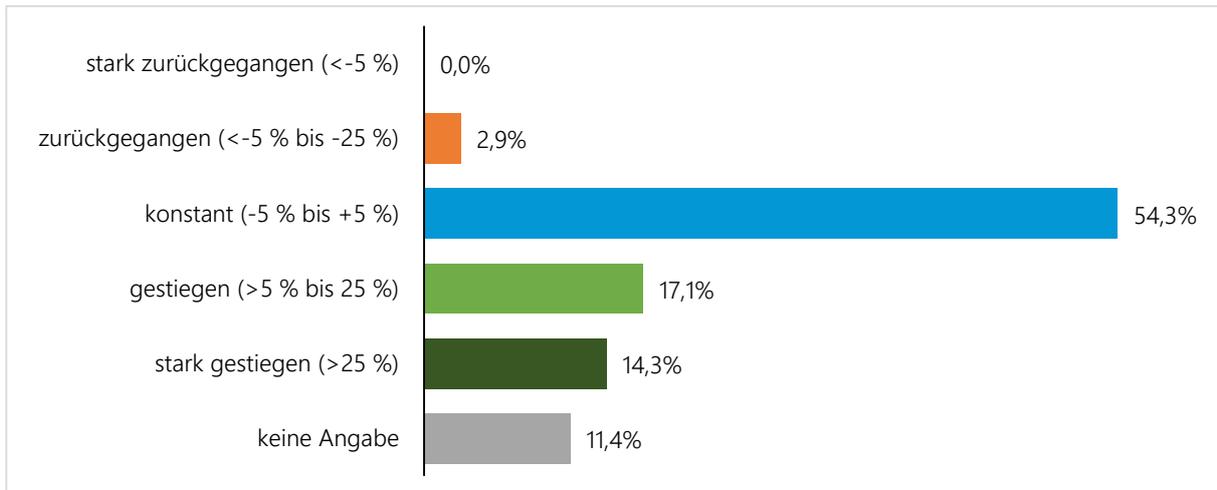
Abbildung 8: Mittelbereitstellung in Abhängigkeit von der Gesamtverschuldung



Ohne Kategorie „keine Angabe“. Eigene Erhebung und Darstellung.

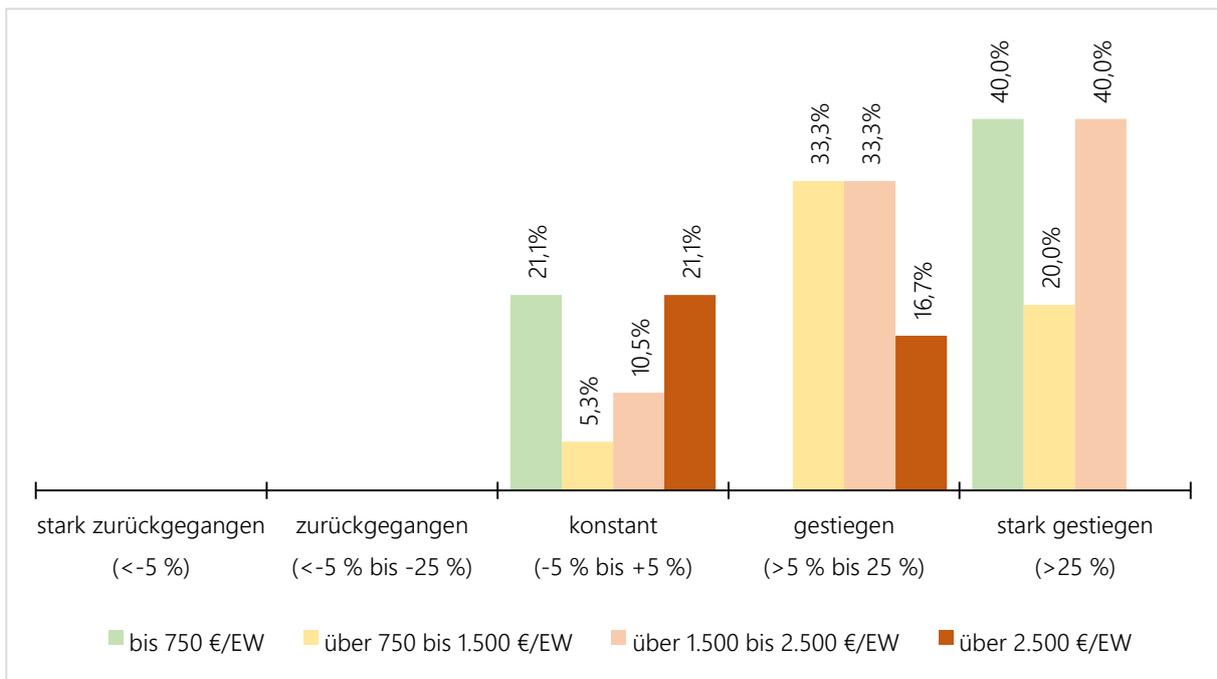
Gefragt nach der Entwicklung der Haushaltsmittel (vgl. Abbildung 9) sind diese bei über der Hälfte der Städte und Gemeinden konstant geblieben (54,3 %), nur eine Kommune gab an, dass diese leicht zurückgegangen sind. Bei gut einem Drittel der Städte und Gemeinden sind diese Mittel leicht (17,1 %) oder sogar stark gestiegen (14,3 %). Hier zeigte sich jedoch kein spezifischer Unterschied bezüglich der Verschuldung (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 9: Durchschnittliche Entwicklung der Haushaltsmittel in den letzten fünf Jahren



Vergleichsbasis: aktuell gültiger Haushaltsplan der Kommune. Eigene Erhebung und Darstellung.

Abbildung 10: Entwicklung HH-Mittel für Sanierungsmaßnahmen in Abhängigkeit von der Gesamtverschuldung



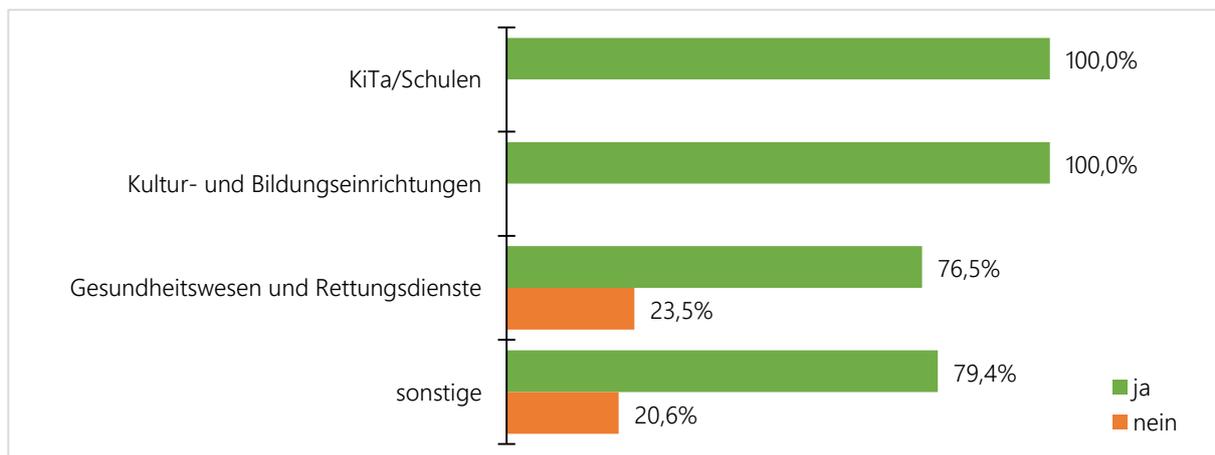
Vergleichsbasis: aktuell gültiger Haushaltsplan der Kommune. Ohne Kategorie „keine Antwort“. Eigene Erhebung und Darstellung.

3 Kommunale Gebäude und deren Sanierungsstand

Art und Umfang von energetischen Sanierungsmaßnahmen hängen auch vom kommunalen Gebäudebestand ab. Da die amtliche Statistik lediglich den Wohnraumbestand und damit nur Wohngebäude und Wohnraum in Nichtwohngebäuden erfasst, wurden die Städte und Gemeinden gebeten, den Gebäudebestand nach Hauptnutzungsart zu benennen. Dabei gab gut die Hälfte (48,6 %) an, über kommunale Wohngebäude zu verfügen, ebenfalls knapp die Hälfte (45,7 %) gab an, über keine entsprechenden Gebäude zu verfügen.

Alle Städte und Gemeinden, welche auf die Frage nach den kommunalen Nichtwohngebäudebestand geantwortet haben, verfügen auch über entsprechende Gebäude. Bezogen auf die Nutzung dieser (Abbildung 11) unterhalten alle Gemeinden Kindertageseinrichtungen und Schulen sowie Kultur- und Bildungseinrichtungen. Da die Kinderbetreuung und das (Grund-)Schulwesen kommunale Pflichtaufgaben sind, verwundert dies nicht. Zu Kultur- und Bildungseinrichtungen zählen u. a. Opern, Theater, Orchester, Museen, Sammlungen, Bibliotheken, Volkshochschulen, Musikschulen etc., auch über derartige verfügen die Kommunen ab 20.000 Einwohner, da sie i. d. R. Grund- oder Mittelzentren darstellen und entsprechende Einrichtungen vorhalten müssen.

Abbildung 11: Kommunale Nichtwohngebäude nach Nutzungsart



Ohne Kategorie „keine Angabe“. Eigene Erhebung und Darstellung.

Für die einzelnen Nutzungsarten der kommunalen Gebäude konnten die Städte und Gemeinden zudem deren Anzahl benennen. Diese Angaben wurden vom Großteil der Gemeinden getätigt, Tabelle 2 zeigt den Bestand an kommunalen Nichtwohngebäuden nach Gemeindegrößenklasse differenziert. Diese Differenzierung erfolgte jedoch nur für die Größenklassen bis 250.000 EW, da einerseits nur eine Gemeinde aus der Größenklasse über 250.000 bis 500.000 EW geantwortet hat und die Gemeinden mit über 500.000 EW nicht die Anzahl der Gebäude benannt haben, sondern die Nutzfläche.

Tabelle 2: Anzahl kommunaler Nichtwohngebäude nach Nutzungsart

Maßzahl	Verwaltungs-Gebäude	KiTa/Schulen	Kultur- und Bildungseinrichtungen	Gesundheitswesen und Rettungsdienste	sonstige
Gemeindegrößenklasse 20.000 bis 50.000 Einwohner					
Minimum	1	3	1	0	0
Maximum	15	34	16	20	80
Mittelwert	4,3	19,3	5,4	5,8	22,9
Gemeindegrößenklasse über 50.000 bis 100.000 Einwohner					
Minimum	1	20	2	0	0
Maximum	25	55	30	6	82
Mittelwert	10,3	33,8	10,0	3,0	26,7
Gemeindegrößenklasse über 100.000 bis 250.000 Einwohner					
Minimum	10	150	15	15	0
Maximum	49	170	48	34	125
Mittelwert	29,5	160	31,5	24,5	62,5

Eigene Erhebung und Darstellung.

In allen antwortenden Städten und Gemeinden reflektieren Schulen und Einrichtungen der Kinderbetreuung den größten Anteil am kommunalen Gebäudebestand, gefolgt von Kultur- und Bildungseinrichtungen und Verwaltungsgebäuden. Damit spiegelt dies auch die im einleitenden Abschnitt 1.1.2 beschriebene gesamtdeutsche Situation wider.

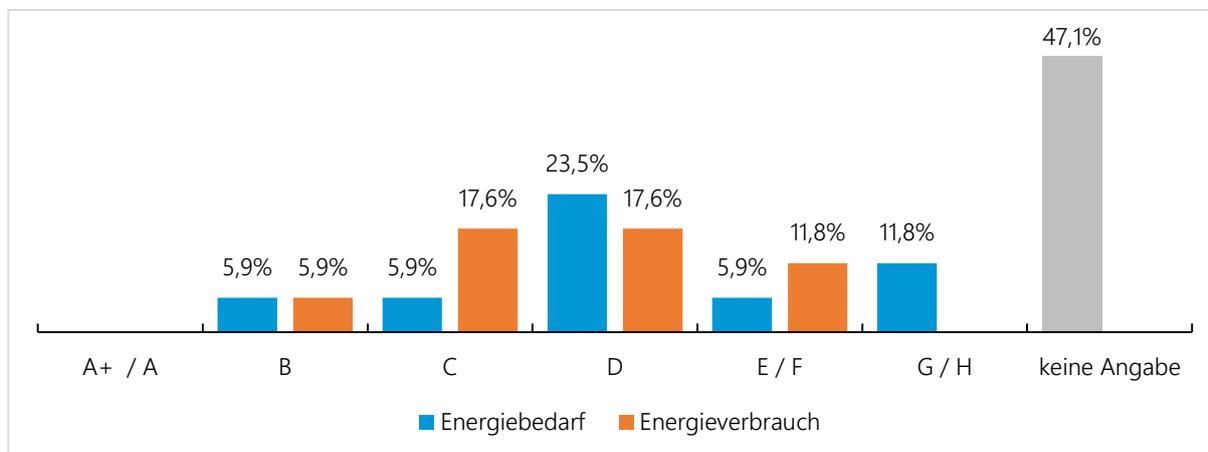
Da auf die Ermittlung des Baualters als ein Indikator für den energetischen Sanierungsbedarf aufgrund des hohen Erhebungsaufwands verzichtet wurde, wurden die Städte und Gemeinden gebeten, den Sanierungsstand ihres Gebäudebestands nach Energieeinsparverordnung (EnEV), getrennt nach Nutzungsart der Gebäude, anzugeben. Dafür sollten sie die Energieeffizienzklasse der Gebäude bzw. den Primärenergiebedarf, den Energiebedarf Wärme und den Energiebedarf Strom im Sinne eines Energieausweises nach den Mustervorlagen der aktuell gültigen EnEV (in der Fassung vom 18.11.2013) angeben. Damit sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sowohl ein *bedarfsorientierter* (d. h. Energiebedarf wird anhand der technischen Gebäudedaten ermittelt) als auch ein *verbrauchorientierter* Energieausweis (d. h. die Verbräuche der letzten drei Jahre werden zugrunde gelegt) ausgestellt werden kann. Da diese Angaben für den gesamten Bestand einer spezifischen Nutzung anzugeben waren, sollten die Städte und Gemeinden zudem jene Klasse angeben, der 75 % der entsprechenden Gebäude zuzuordnen sind.

Abbildung 12 illustriert das Ergebnis für den Wohngebäudebestand, Abbildung 13¹⁹ für den Nichtwohngebäudebestand, differenziert nach Nutzungsart. Wenngleich bezogen auf die Angaben zum Wohngebäudebestand nur etwa die Hälfte der Städte und Gemeinden, die über derartige Gebäude verfügen, geantwortet haben, so zeigt sich, dass dies sowohl nach Energiebedarf als auch nach Energieverbrauch überwiegend den Klassen C und D zuzuordnen sind und folglich energetisch gut modernisiert sind oder zumindest leicht über dem durchschnittlichen Sanierungsstand des Gesamtgebäudebestands liegen (vgl. Tabelle 3). Jedoch ist auch ein nennenswerter Anteil des Wohngebäudebestands nicht oder nicht wesentlich energetisch modernisiert (Klassen F bis H). Ferner ist hierbei darauf hinzuweisen, dass die Gebäude grundsätzlich mehr Primärenergie verbrauchen als Endenergie. Trotzdem

¹⁹ Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Lesbarkeit wurde die Kategorie „keine Antwort“ in dieser Abbildung nicht graphisch dargestellt.

sind die unteren Verbrauchsklassen in der Primärenergiedarstellung in Abb. 13 tendenziell mehr gefüllt als bei Strom und Wärme. Der Grund liegt hier in der relativ geringen Zahl an Rückläufern, die z.T. auch nur einen Wert angegeben haben, wodurch sich hier Sondereffekte zeigen.

Abbildung 12: Energetischer Sanierungsstand – Energieeffizienzklasse Wohngebäude



Eigene Erhebung und Darstellung.

Tabelle 3: Bauliche Einordnung der Energieeffizienzklassen für Wohngebäude

Energieeffizienzklasse Wohngebäude	Bauliche Einordnung
A+/A	Effizienzhaus 40/Neubau MFH
B	EFH Neubau
C	EFH energetisch gut modernisiert
D	
E	Durchschnitt Wohnungsbestand
F	MFH nicht wesentlich energetisch modernisiert
G / H	EFH nicht wesentlich energetisch modernisiert

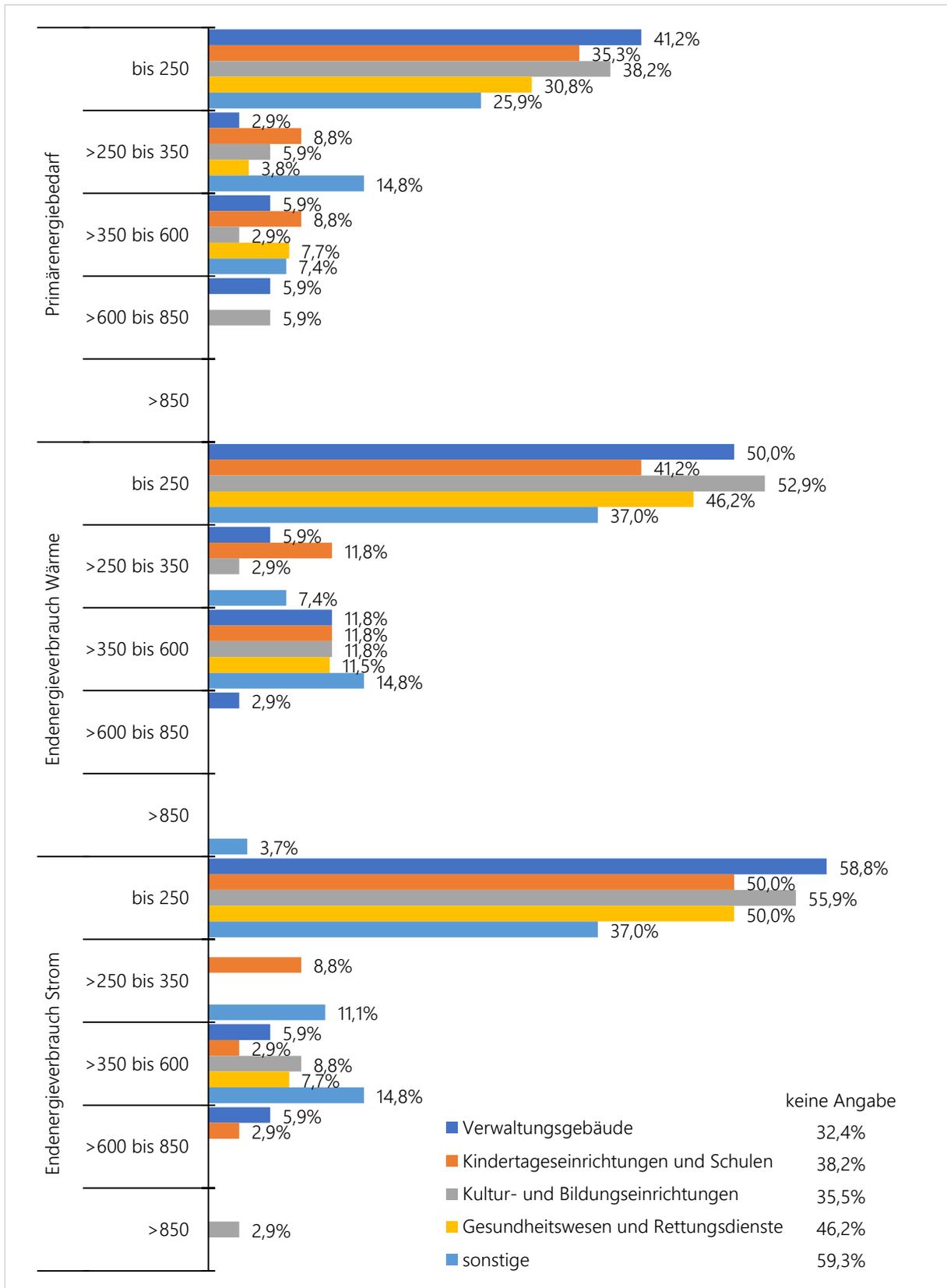
Quelle: Verbraucherzentrale Bundesverband. Eigene Darstellung.

Schwieriger gestaltet sich die Interpretation der Angaben zum Nichtwohngebäudebestand. Denn die antwortenden Städte und Gemeinden gaben für fast den gesamten Nichtwohngebäudebestand bezogen auf alle Teilaspekte eine Klasseneinordnung bis 250 kWh/(m²*a) an. Hier kann nicht geklärt werden, ob der Bestand tatsächlich eine hohe Energieeffizienz aufweist oder ob dies der zugrunde liegenden Berechnungsmethode²⁰ geschuldet ist. Eine detailliertere Auswertung kann somit nicht erfolgen.

Jedoch kann angemerkt werden, dass es keinen nach Einwohnergrößenklassen oder Verschuldungsgrad (Gesamtverschuldung) differierenden Sanierungsstand gibt.

²⁰ Die Mustervorlage für den Energieausweis gibt die EnEV vom 18.11.2013 vor. Jedoch wurde zum 07.04.2014 die Regeln für die Ermittlung der Energieverbrauchswerte und der Vergleichswerte im Nichtwohngebäudebestand geändert, was zu einer grundlegenden Änderung der Ausprägung dieser Kennwerte und die Klasseneinordnung gegenüber den Regeln vom 30.07.2009 und damit der besagten Mustervorlage geführt hat.

Abbildung 13: Energetischer Sanierungsstand – Energieeffizienzklasse Nichtwohngebäude



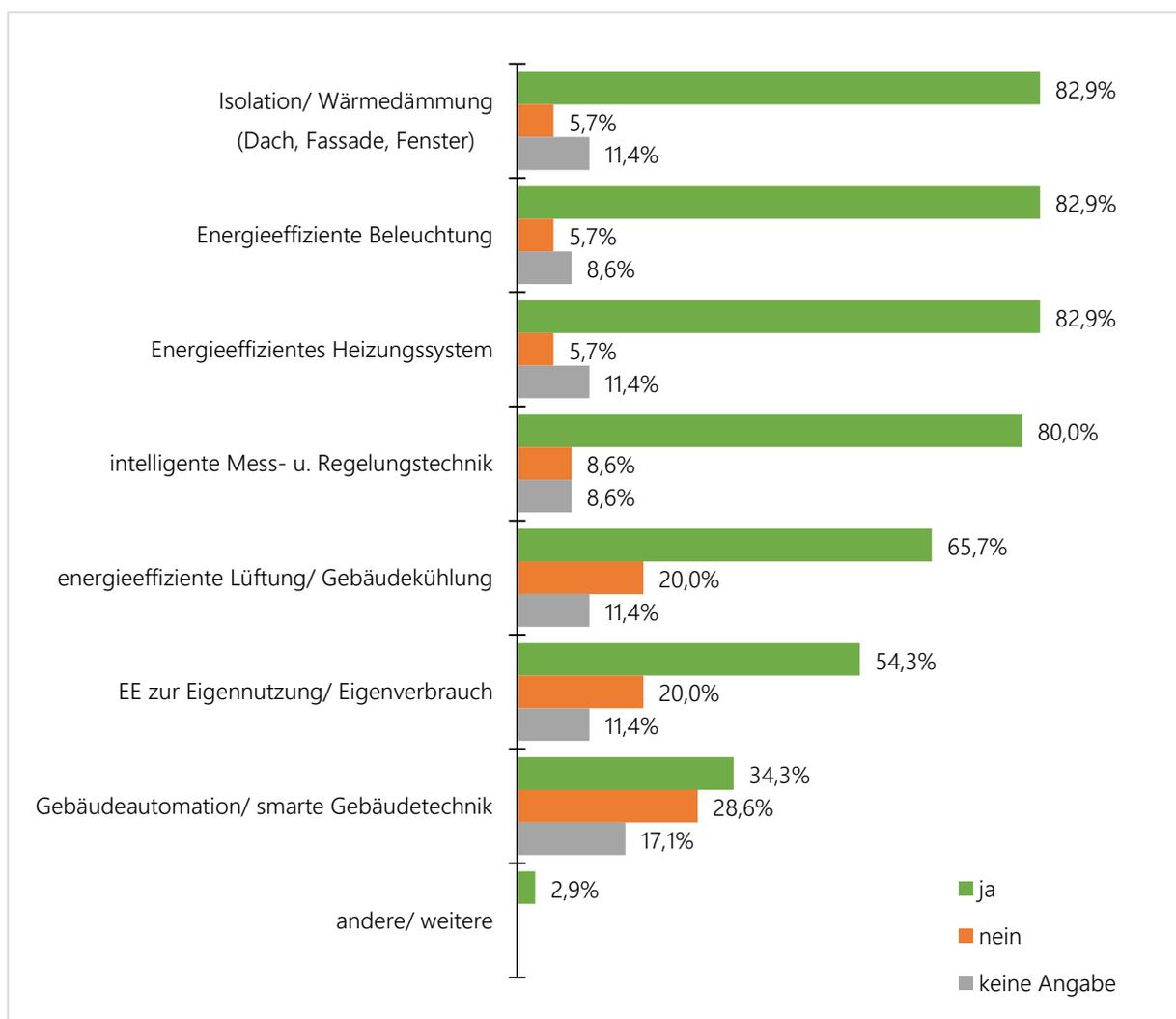
Eigene Erhebung und Darstellung.

4 Sanierungsmaßnahmen und deren Umsetzung

4.1 Maßnahmen und Umsetzungsmodelle

Jene Städte und Gemeinden, die auf die Frage nach der Planung von energetischen Sanierungsmaßnahmen geantwortet haben (vgl. Abbildung 14), planen die energetische Sanierung ihres Gebäudebestands, jedoch in unterschiedlichem Ausmaß. Mit nur jeweils einer Ausnahme soll mindestens eine Sanierung der baulichen Hülle (Antwort Isolation/Wärmedämmung) und der grundlegenden Haustechnik (Beleuchtung, Heizungssystem) erfolgen (jeweils 82,9 % Nennung „ja“). Ebenso will die überwiegende Mehrheit intelligente Mess- und Regelungssysteme einbauen. Noch gut zwei Drittel der Befragten (65,7 %) planen zudem eine energieeffiziente Lüftung bzw. Gebäudekühlung und noch über die Hälfte (54,3 %) die Erzeugung erneuerbarer Energien zur Eigennutzung. Schließlich wollen gut ein Drittel der Befragten (34,3 %) Maßnahmen der Gebäudeautomation bzw. smarten Gebäudetechnik umsetzen.

Abbildung 14: Planung von energetischen Sanierungsmaßnahmen im Gebäudebestand

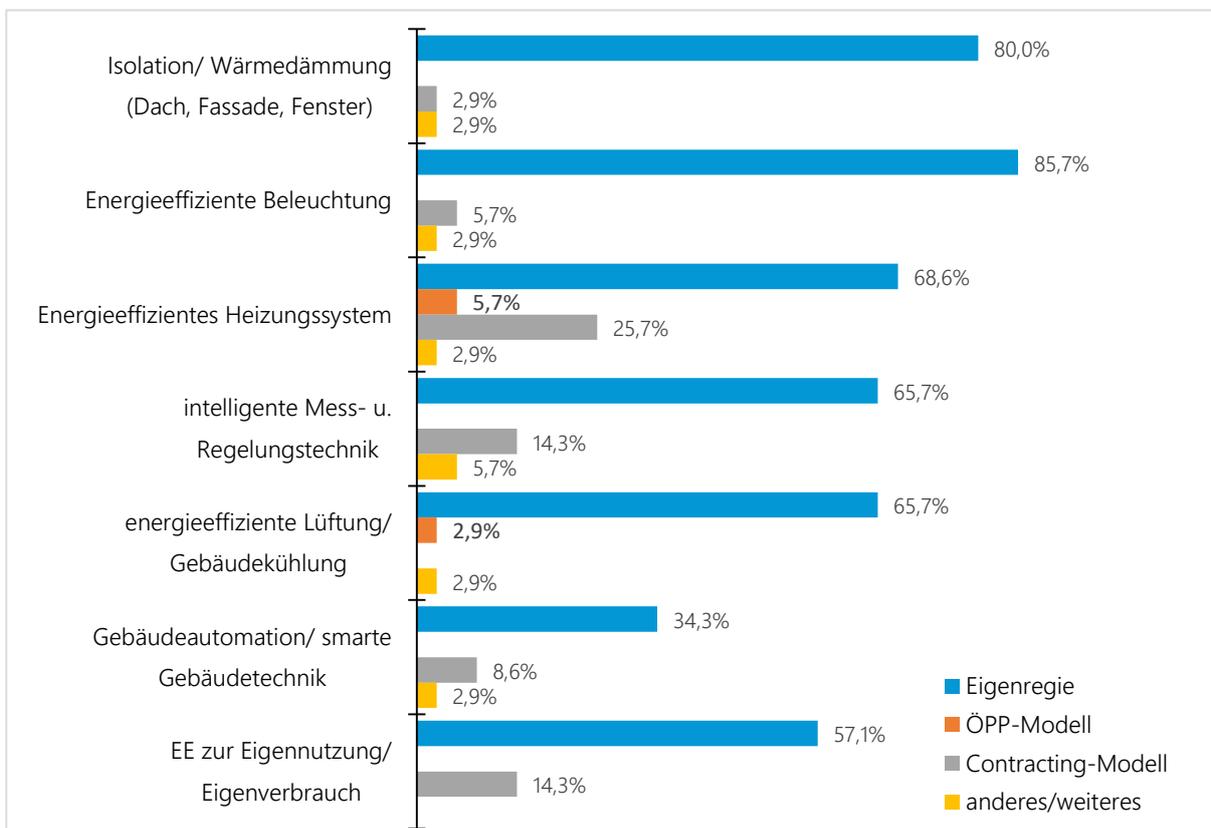


Eigene Erhebung und Darstellung.

Mit Blick auf die Verschuldung oder die Energieeffizienz des Gebäudebestandes zeigen sich hier keine Unterschiede im Antwortverhalten. Umgesetzt werden sollen die Maßnahmen größtenteils als Einzelmaßnahmen (68,6 % der Befragten), d. h. nicht in Form einer Komplett-Sanierung (Gesamtmaßnahme), welche 42,9 % der Befragten erwägen. Dabei scheint es mithin unterschiedliche Herangehensweisen zu geben, da einige Städte und Gemeinden beide Herangehensweisen verwenden, wobei für diese Entscheidung anscheinend weder die Verschuldung noch die verfügbaren Haushaltsmittel eine Rolle spielen.

Zugleich soll die Umsetzung zahlreicher Sanierungsmaßnahmen in Eigenregie erfolgen (vgl. Abbildung 15), insbesondere im Bereich Isolierung/Wärmedämmung (80,0 %) und energieeffiziente Beleuchtung (85,7 %). Zwar wollen auch jeweils gut ein Drittel der Städte und Gemeinden energieeffiziente Heizungssysteme und intelligente Mess- und Regelungstechnik in Eigenregie umsetzen, hier sollen aber auch im nennenswerten Umfang Contracting-Modelle zum Einsatz kommen (erstgenannte Maßnahmen 25,7 %, zweitgenannte 14,3 %). Andere Umsetzungsmodelle spielen hingegen kaum eine Rolle. Zudem zeigten sich auch hier keine markanten Unterschiede mit Blick auf die Einwohnergrößenklasse oder dem Schuldenstand.

Abbildung 15: Umsetzungsmodell von Sanierungsmaßnahmen



Eigene Erhebung und Darstellung.

Insbesondere die geringe Anwendung von Contracting-Modellen überrascht. Mögliche Ursachen werden im nachfolgenden Abschnitt untersucht.

4.2 Bedeutung und Einschätzung von Contracting-Modellen

Im kommunalen Bereich werden vergleichsweise wenige Neubauten errichtet, sowohl bezogen auf Wohngebäude als auch Nichtwohngebäude. Dennoch bietet der kommunale Gebäudebestand ein er-

hebliches Energieeinsparpotenzial.²¹ Zugleich sind immer mehr Kommunen bemüht, ihren Energieverbrauch zu reduzieren und ein entsprechendes Energiemanagement zu etablieren, was ebenfalls die Befragungsergebnisse zeigen. Vielfach stehen hier jedoch eigenen Bemühungen finanzielle, personelle oder zeitliche Engpässe entgegen. Hier können Contracting-Modelle eine Lösung bieten, denn insbesondere Energiespar-Contracting-Modelle bieten hohe Energie- und CO₂-Einsparpotenziale im kommunalen Gebäudebestand.²² So berechneten bspw. SEEFELD et al. in einer Studie aus dem Jahr 2006 für den Zeitraum von 2006 bis 2016 für 20.000 kommunale Liegenschaften ein jährliches finanzielles Einsparpotenzial von ca. einer Milliarde Euro.²³ Für Kommunen ist dabei besonders interessant, „(...) dass garantierte und mehrjährig nachgewiesene Energieeinsparungen durch Sanierungen erreicht werden.“²⁴ Dennoch kommt diese Variante vergleichsweise selten zur Anwendung.²⁵

Eine einheitliche Systematik ist nicht vorhanden, da eine Vielzahl an Begriffen und Modellbezeichnungen existieren. Jedoch lassen sich alle Varianten in mindestens zwei Gruppen einteilen: solche, die eine verbindliche Einspargarantie geben und solche, die einen geringeren Energieverbrauch versprechen.²⁶ Für die Befragung wurden in die vier grundlegenden Modelle von Contracting nach DIN 8930-5 unterschieden: das Energieliefer-Contracting, das Einspar-Contracting, das Finanzierungs-Contracting und das Betriebsführungs-Contracting.

Das *Energieliefer-Contracting*, auch Energie- oder Anlagen-Contracting genannt, ist die am häufigsten verwendete Contractingart, da sie wenig komplex ist. Sie führt aber nicht zwangsläufig zu Energieeinsparungen. Dabei übernimmt der Contractor die Planung und Installation der Energieerzeugungsanlage und liefert über einen langjährigen Vertragszeitraum (sieben bis 13 Jahre) die vereinbarte Energie (i. d. R. Wärme oder Strom) zu fest vereinbarten Preisen. Die Anlage bleibt dabei im Eigentum des Contractors und geht auch bei Vertragsende nicht unmittelbar in das Eigentum des Auftraggebers über. Der Contractor ist daher auch für den Betrieb, die Wartung und Instandhaltung der Energieerzeugungsanlagen verantwortlich und hat daher vorrangig Interesse daran, die Anlagen selbst möglichst energieeffizient zu betreiben, nicht aber die Wirtschaftlichkeit bzw. Energieeffizienz des Gesamtgebäudes.²⁷ Der Anteil dieses Modells lag 2019 bundesweit bei ca. 87 %.²⁸

Beim *Einspar-Contracting*, auch Energiespar- oder Performance-Contracting, werden durch den Contractor bestimmte Maßnahmen identifiziert und auf diese eine Einspargarantie abgegeben. Der Auftragnehmer erhält die Investitionskosten und seinen Gewinn ausschließlich aus den erwirtschafteten Einsparungen (sog. Contracting-Rate). Die Vertragslaufzeit liegt i. d. R. ebenfalls zwischen 7 und 13 Jahren.²⁹ Dieses Modell ist im Vergleich bezüglich Planung und Verfahrensanforderungen (kommunalrechtliche Vorgaben, Ausschreibungsverfahren) relativ komplex und hatte 2019 einen bundesweiten Anteil von ca. 7 %.³⁰

Das *Finanzierungs-Contracting* ähnelt dem Einspar-Contracting. Auch hier plant, finanziert und errichtet ein Contractor eine Energieerzeugungsanlage. Jedoch liegt die Verantwortung für den Betrieb und die Instandhaltung der Anlage beim Gebäudeeigentümer.³¹ Diese Form des Contractings umfasste im Jahr 2019 bundesweit gut 2 % aller Contracting-Verträge.³²

²¹ Vgl. bspw. DENA 2017, S. 5.

²² Vgl. KEA 2018, S. 5 oder DENA 2017, S. 8.

²³ Vgl. KEA 2018, S. 13.

²⁴ KEA 2018, S. 14.

²⁵ Vgl. Energieagentur NRW 2020.

²⁶ Vgl. DENA 2018, S. 9.

²⁷ Vgl. DENA 2018, S. 23.

²⁸ Vgl. Energieagentur NRW 2020.

²⁹ Vgl. DENA 2013, S. 20 f.

³⁰ Vgl. Energieagentur NRW 2020.

³¹ Vgl. DIN 8930-5, S. 4.

³² Vgl. Energieagentur 2020.

Beim *Technischen Anlagenmanagement* steht die Optimierung der Betriebskosten bei Funktions- und Werterhalt der Anlagen im Mittelpunkt. Dabei obliegt dem Contractor lediglich die Bedienung und die Wartung bestimmter, vereinbarter Anlagen, diese befinden sich aber nicht in dessen Eigentum.³³ Das Technische Anlagenmanagement kann folglich mit einem Wartungsvertrag verglichen werden und wird daher auch als Betriebsführungs-Contracting bezeichnet wird. Dessen Anteil lag im Jahr 2019 bundesweit bei etwa 4 %.³⁴

Grundsätzlich sind der großen Mehrheit der Städte und Gemeinden (80,0 %) im Bereich Energie Contracting-Modelle bekannt, wobei diese nur bei etwas über der Hälfte bei Sanierungsmaßnahmen zur Anwendung kommen (54,3 %). Hier zeigten sich wiederum keine signifikanten Unterschiede nach Einwohnergrößenklasse und der Anzahl der (Nichtwohn-) Gebäuden. Jedoch ist bezogen auf die Gesamtverschuldung denkbar, dass ein Zusammenhang bestehen könnte. Denn besonders Gemeinden, welche keine Angaben zur Verschuldung machten, intendieren mehrheitlich Contracting zu nutzen (vgl. Abbildung 16).

Abbildung 16: Anwendung von Contracting-Modellen in Abhängigkeit von der Gesamtverschuldung



Eigene Erhebung und Darstellung.

Wird unterstellt, dass von diesen jene mit vergleichsweise hohen Schulden vorrangig mit „ja“ und folglich jene mit vergleichsweise geringen Schulden mit „nein“ geantwortet haben, so könnte tendenziell vermutet werden, dass insbesondere infolge der Finanzierung von Contracting-Maßnahmen (v. a. Einspar-Contracting) eher höher verschuldete Kommunen derartige Modelle nutzen. Jedoch ist diese Vermutung aus den Befragungsergebnissen nach wissenschaftlichem Maßstab nicht ableitbar.

Die Entscheidung über die grundsätzliche Nutzung von Contracting trifft dabei meist der Stadtrat bzw. Bürgermeister (84,2 %), oftmals treffen die entsprechenden Fachämter bzw. Fachabteilungen (57,9 %), dann die Wahl des konkreten Modells.

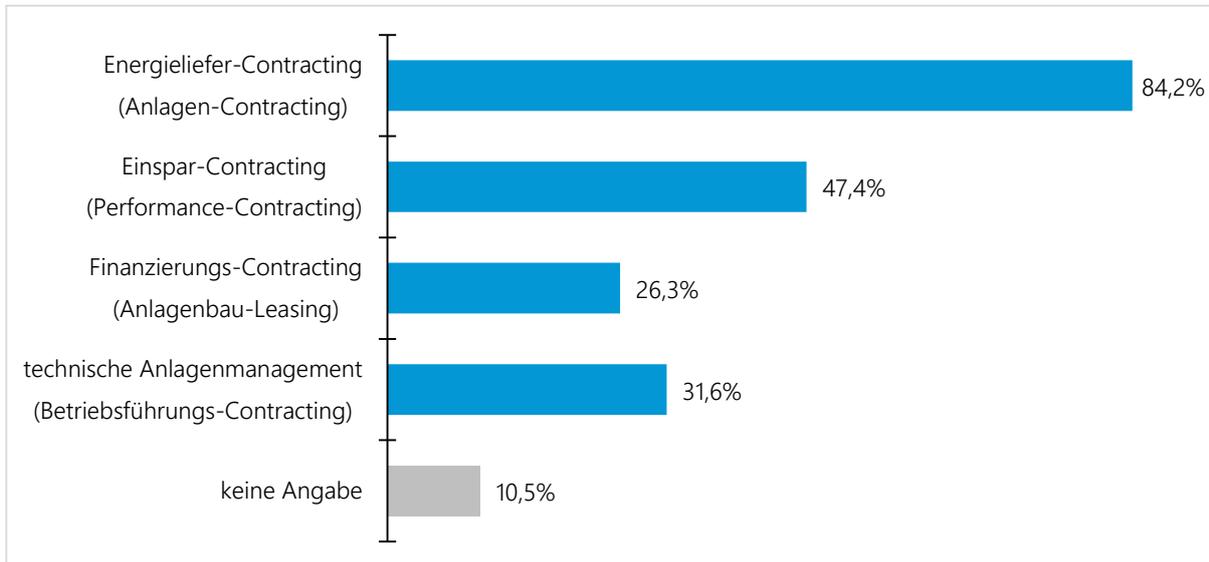
Bezogen auf die von den Städten und Gemeinden genutzten Modelle (Abbildung 17) wird ebenfalls überwiegend das Energieliefer-Contracting genutzt (84,2 %), aber auch fast die Hälfte der Städte und Gemeinden (47,4 %) nutzen das Einspar-Contracting. Die beiden anderen Varianten sind weniger bedeutend. Wenngleich die Ergebnisse nicht repräsentativ sind, so ist der im Bundesvergleich hohe Anteil des Einspar-Contracting bemerkenswert. Da sich diese Variante besonders für ganzheitliche Sanierungsmaßnahmen eignet, könnte diese hohe Nennung darin begründet sein, dass besonders jene Ge-

³³ Vgl. DIN 8930-5, S. 5.

³⁴ Vgl. Energieagentur NRW 2020.

meinden, die Sanierungsmaßnahmen als Gesamtmaßnahme durchführen wollen, diese Variante wählen. Dieser Zusammenhang besteht bei den befragten Städten und Gemeinden jedoch nicht. Auch ist die Wahl des Contracting-Modells bezogen auf die Befragten nicht vom Schuldenstand oder der Gemeindegröße abhängig.

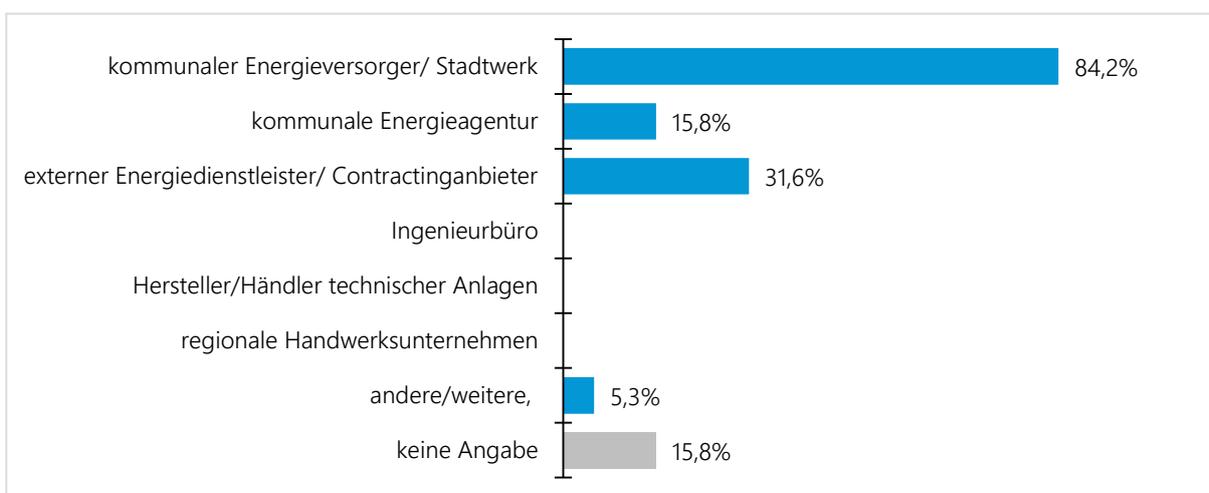
Abbildung 17: Genutzte Varianten der Contracting-Modelle



Eigene Erhebung und Darstellung.

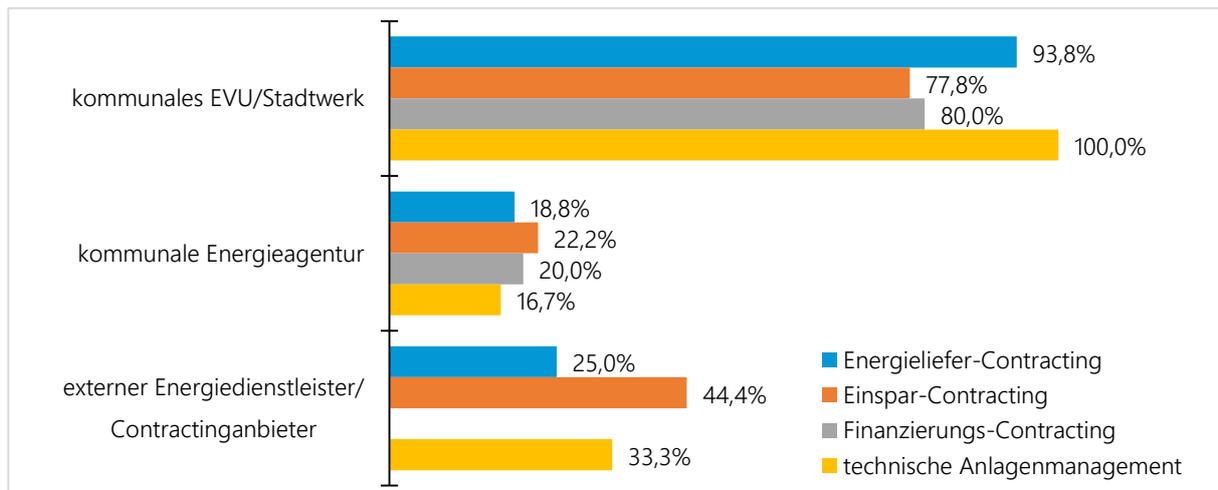
Wird nach dem gewählten Contractor gefragt (Abbildung 18), so wird überwiegend das eigene (kommunale) Stadtwerk gewählt (84,2 %), aber gut ein Drittel der Städte und Gemeinden (31,6 %) intendieren zudem, externe Dienstleister bzw. Contractinganbieter zu beauftragen. Auch hier könnte vermutet werden, dass letztgenannte insbesondere infolge der erforderlichen Expertise im Rahmen des Einspar-Contractings gewählt wird. Zwar ist eine eindeutige Beantwortung aufgrund der Mehrfachnennung bei beiden relevanten Fragen nicht möglich, doch lässt Abbildung 19 vermuten, dass diese Annahme begründet sein kann. Denn externe Energiedienstleister bzw. Contractinganbieter werden besonders häufig beim Einspar-Contracting gewählt.

Abbildung 18: Gewählter Contractor



Eigene Erhebung und Darstellung.

Abbildung 19: Wahl des Contractors bei Contracting-Modellen



Eigene Erhebung und Darstellung.

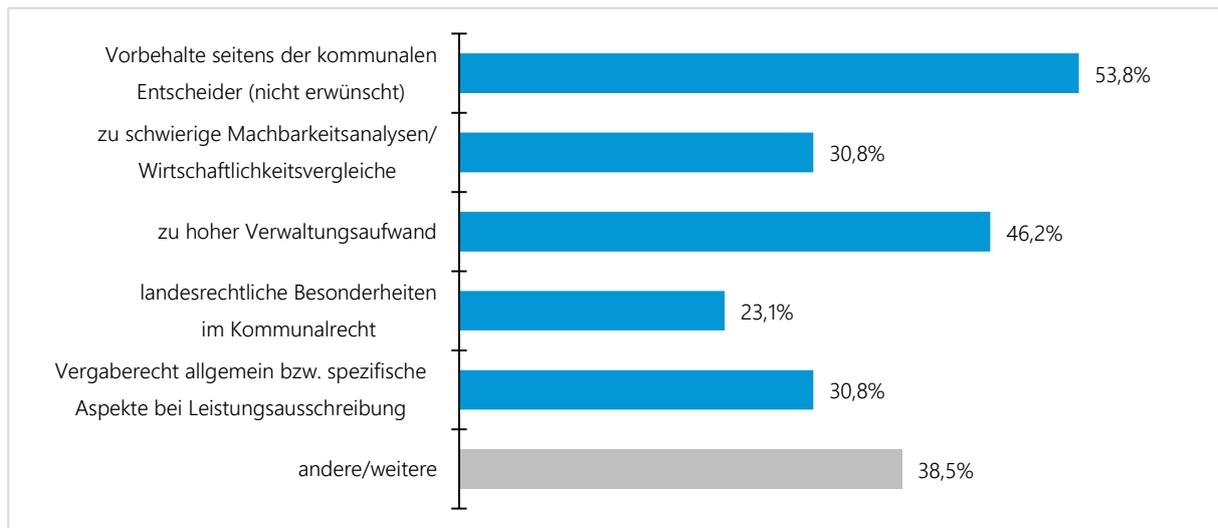
Jene Städte und Gemeinden, die bei Sanierungsmaßnahmen keine Contracting-Modelle nutzen (wollen) (37,1 %), wurden gebeten, die Gründe zu benennen, die gegen diese Entscheidung stehen. Dabei wurden zwei wesentliche Gründe benannt (vgl. Abbildung 20): Die kommunalen Entscheider haben Vorbehalte gegen Contracting und wünschen dies nicht (53,8 %), zum anderen wird darin ein zu hoher Verwaltungsaufwand gesehen (46,2 %). Letztgenannter Grund wird jedoch nicht durch die teilnehmenden Städte und Gemeinden reflektiert, denn von diesen wird jene Variante im Bundesvergleich überproportional häufig genutzt.

Die anderen benannten Aspekte gegen Contracting sind v. a. den kommunalrechtlichen Bestimmungen und den Anforderungen an die Ausschreibung bzw. Vergabe geschuldet. Hierin können tatsächlich besondere Hürden bestehen. Denn zum einen ist der gesetzliche Anknüpfungspunkt für Contracting in Kommunen der in der Haushaltsordnungen verankerte „Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ (vgl. § 7 BHO). Die Durchführung von Energiespar-Contracting ist dabei im Allgemeinen haushaltsrechtlich zulässig, die Regelungen variieren aber zwischen den Bundesländern, was auch die Marktentwicklung von Contracting erschwert.³⁵ So kann es sich nach den Gemeindeordnungen der Länder beim Contracting um ein kreditähnliches Rechtsgeschäft handeln, das von der zuständigen Kommunalaufsicht genehmigt werden muss. Dann muss das günstigste Contracting-Angebot rechnerisch mit der Variante der Eigeninvestition verglichen werden, wofür aber noch kein einheitliches Verfahren existiert.³⁶

³⁵ Vgl. DENA 2017, S. 25.

³⁶ Vgl. KEA 2018, S. 18.

Abbildung 20: Gründe gegen Contracting



Eigene Erhebung und Darstellung.

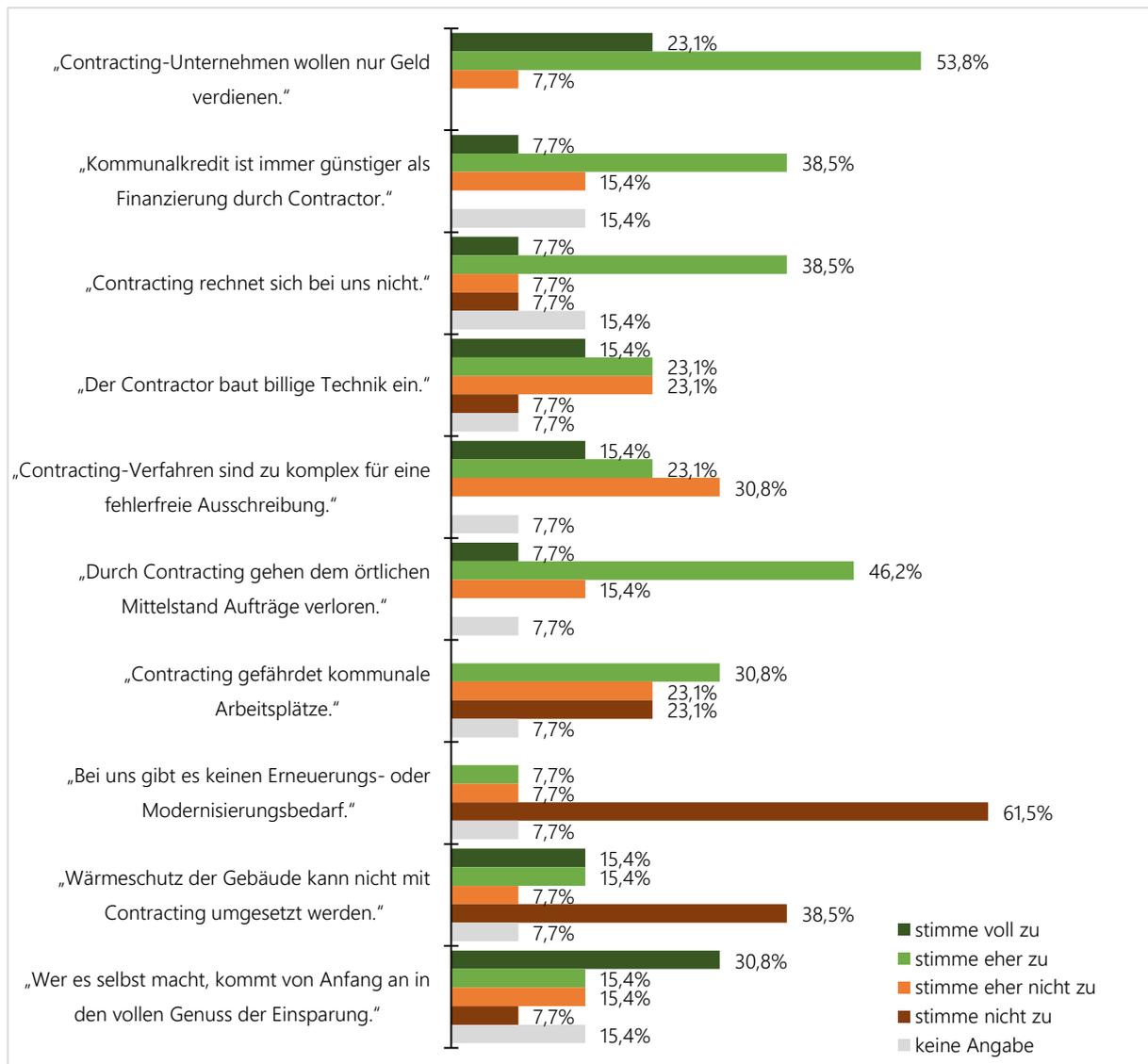
In der Literatur sind viele vermeintliche Vorbehalte der öffentlichen Hand gegen Contracting dokumentiert, welche auch im Rahmen der Befragung zur Beurteilung gestellt wurden.³⁷ Besonders hohe Zustimmung fand bei den befragten Städten und Gemeinden die Aussage, dass Contracting-Unternehmen ausschließlich Geld verdienen wollen (76,9 %), ein Kommunalkredit immer günstiger sei als die Finanzierung durch den Contractor (46,3 %), sich Contracting nicht rechnet (46,3 %), dem örtlichen Mittelstand durch Contracting Aufträge verloren gingen (53,9 %) und nur bei Umsetzung in Eigenregie Einsparungen schon direkt nach Abschluss der Sanierungsmaßnahme erzielt werden können (46,2 %) (vgl. Abbildung 21). Zwar können diese Vorbehalte im Einzelfall potenziell zutreffend sein, jedoch zeigen zahlreiche Fallbeispiele, dass diese Aussagen oftmals nicht eintreten bzw. klar widerlegt werden können.³⁸

So sind Contracting-Unternehmen als auf dem Markt tätige Unternehmen natürlich gewinnorientiert, allerdings können durch adäquat vorbereitete Contracting-Projekte davon auch Kommunen wirtschaftlich profitieren. Bezogen auf Kommunalkredite ist zu berücksichtigen, dass zumindest bestimmte Formen des Contracting mehr als nur eine Finanzierungsalternative darstellen und eher als Dienstleistungskette zu interpretieren sind, zumal auch für Contracting-Unternehmen Finanzierungsformen bestehen, welche kommunalkreditähnliche Konditionen aufweisen. Der Aussage, dass Contracting zu Lasten des örtlichen Mittelstands gehe, kann allein aufgrund der Tatsache widersprochen werden, dass oftmals das eigene Stadtwerk als Contractor gewählt wird. Sofern eine Kommune finanziell und personell in der Lage ist, eine gleichwertige Sanierung zu planen, umzusetzen und genauso effizient zu betreiben, wie ein erfahrener Contractor, kann sie bereits frühzeitig in den vollen Genuss der Einsparungen kommen. Jedoch trägt sie bspw. im Falle des Einspar-Contractings dann auch sämtliche Kosten und das volle Risiko der Maßnahme.

³⁷ Die im Fragebogen enthaltenen Aussagen wurden dabei der Veröffentlichung der KEA 2018 entnommen.

³⁸ Vgl. für nachfolgende Ausführungen bspw. KEA 2018, S. 63 – 76 oder Energieagentur NRW 2010.

Abbildung 21: Beurteilung von Vorbehalten gegenüber dem Contracting

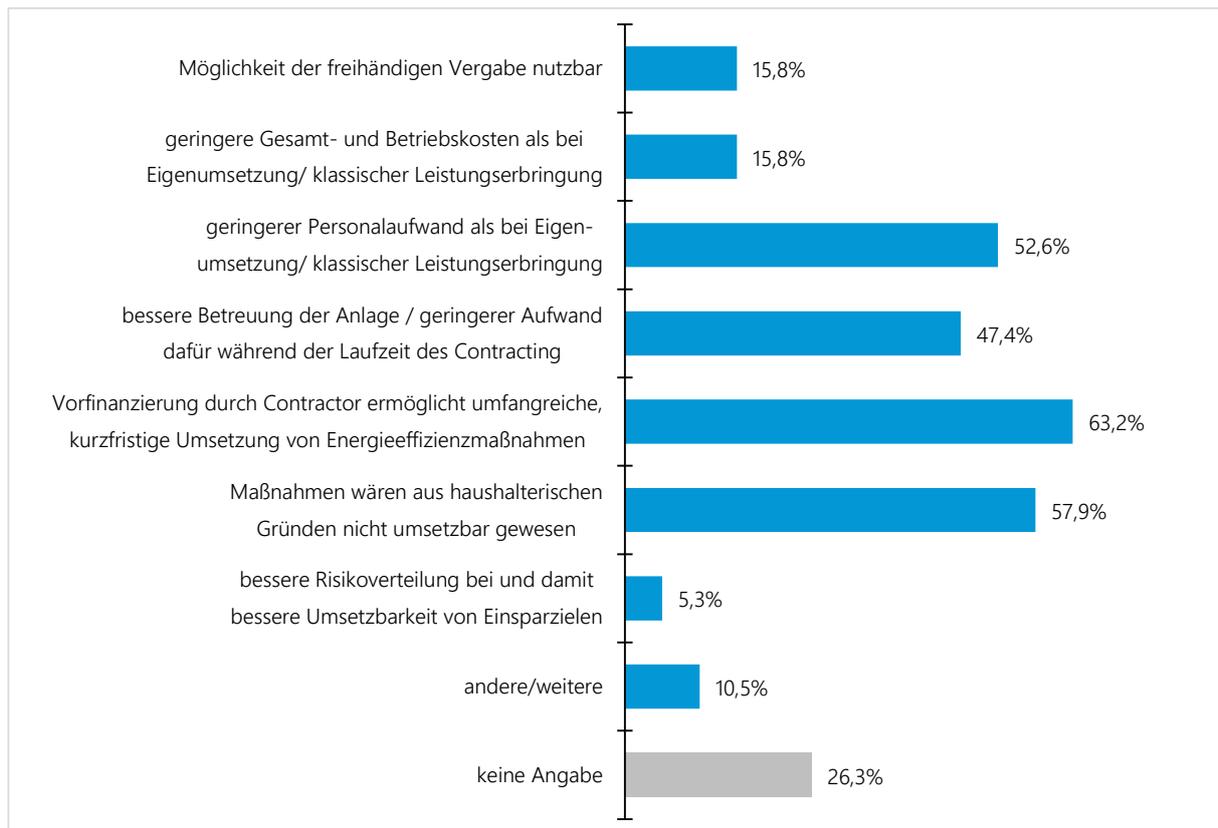


Eigene Erhebung und Darstellung.

Auch die benannten Gründe für die Nutzung von Contracting bei der Gebäudesanierung (Abbildung 22) veranschaulichen, dass einige der benannten allgemeine Vorbehalte dagegen zumindest von den antwortenden Städten und Gemeinden nicht immer so gesehen werden. Die vier wesentlichen Gründe für die Nutzung von Contracting sind demnach:

1. Vorfinanzierung durch Contractor ermöglicht umfangreiche, kurzfristige Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen (63,2 %)
2. Maßnahmen wären aus haushalterischen Gründen nicht umsetzbar gewesen (57,9 %)
3. geringerer Personalaufwand als bei Eigenumsetzung/ klassischer Leistungserbringung (52,6 %)
4. bessere Betreuung der Anlage bzw. geringerer Aufwand dafür während der Laufzeit des Contracting (47,4 %)

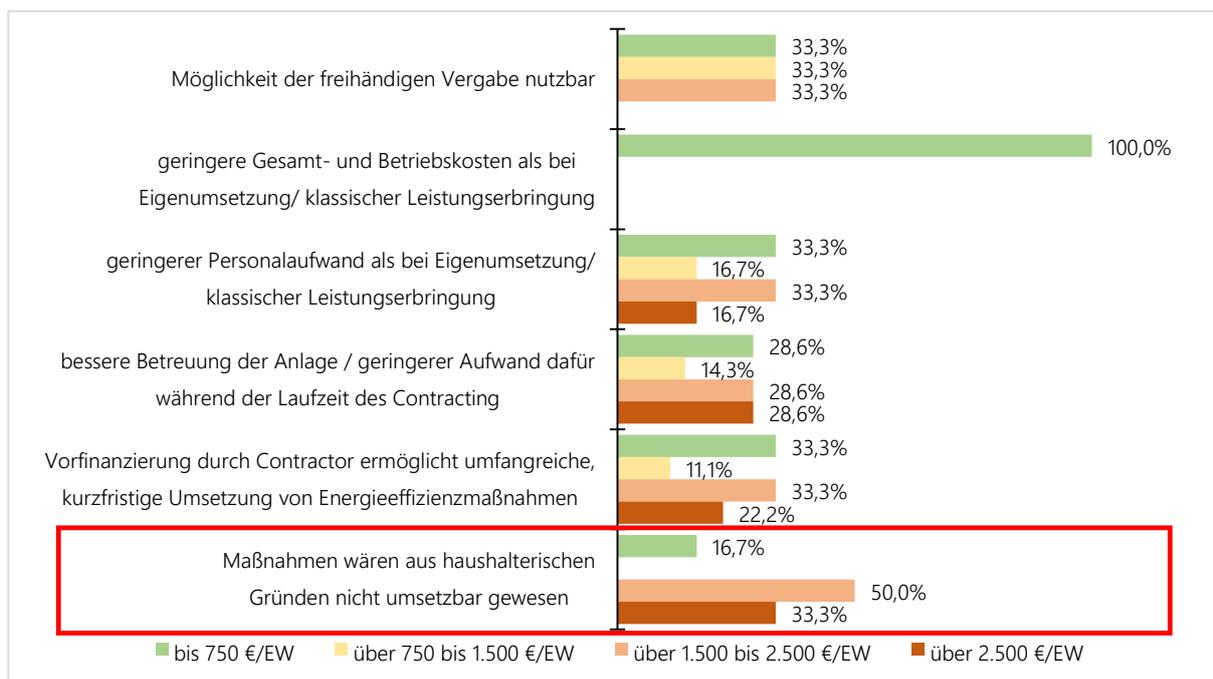
Abbildung 22: Gründe für Nutzung von Contracting



Eigene Erhebung und Darstellung.

Dabei scheint besonders bei den Städten und Gemeinden, welche eine höhere, überdurchschnittliche Verschuldung aufweisen, v. a. die Umsetzung von energetischen Sanierungsmaßnahmen allgemein der wesentliche Punkt für die Entscheidung für das Contracting gewesen zu sein: Überwiegend Städte und Gemeinden mit einer hohen, überdurchschnittlichen Verschuldung (über 1.500 €/EW Gesamtschulden; 83,3 %) gaben als Grund für Contracting an, dass entsprechende Maßnahmen ansonsten aus haushalterischen Gründen nicht möglich gewesen wären (roter Kasten in Abbildung 23). Die anderen Gründe für Contracting stehen tendenziell nicht im Zusammenhang mit dem Schuldenstand der Städte und Gemeinden, die Angabe zum zweiten Grund in dieser Abbildung ist der Tatsache geschuldet, dass nur eine Kommune, die diesen Grund genannt hat, auch die Verschuldung angegeben hat.

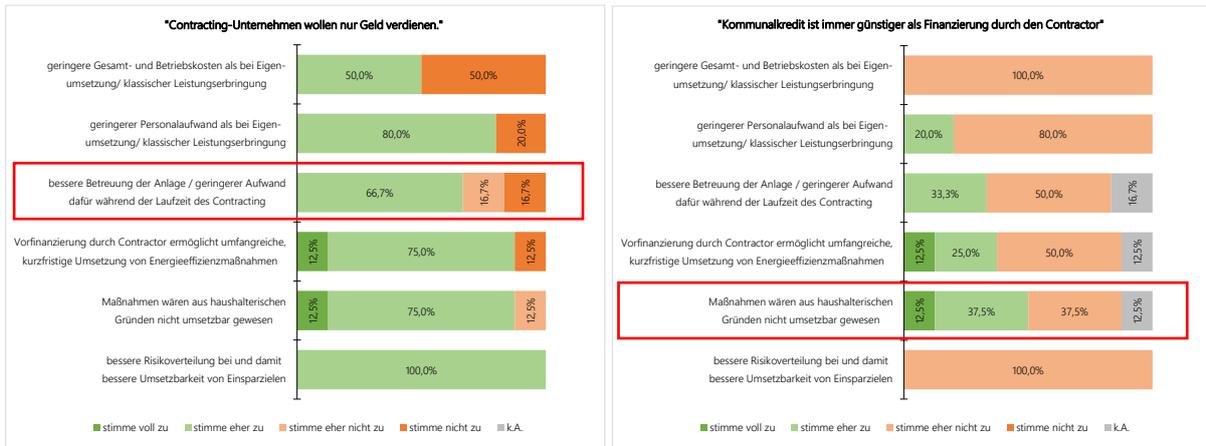
Abbildung 23: Gründe für Nutzung von Contracting in Abhängigkeit von der Gesamtverschuldung



Eigene Erhebung und Darstellung. Ohne Berücksichtigung der Teilnehmer, welche keine Angaben zum Schuldenstand gemacht haben.

Wie aber bereits angedeutet, passen die Einstellung zum Contracting und der Grund für die tatsächliche Nutzung nicht immer zusammen. So zeigt Abbildung 24, dass bspw. zwei Drittel (66,7 %) der Städte und Gemeinden tendenziell der Aussage zustimmen, dass Contracting-Unternehmen nur Geld verdienen wollen, obwohl sie als einen Grund angaben, dass sie Contracting nutzen, da dadurch eine bessere Betreuung der Anlagen bzw. ein geringerer Aufwand dafür möglich ist (Graphik links). Ein anderes Beispiel dafür ist, dass die Hälfte der antwortenden Städte und Gemeinden, die Contracting-Maßnahmen aufgrund der kommunalen Haushaltslage nicht hätten umsetzen können, tendenziell der Aussage zustimmen, dass eine Finanzierung über einen Kommunalkredit immer günstiger sei als durch einen Contractor (Graphik rechts). Da aber – wie ebenfalls einleitend dargestellt wurde – nach Haushaltsrecht stets ein Vergleich der Kosten des günstigsten Contractors mit den Kosten der Eigenerstellung verglichen werden muss und Contracting nur dann zulässig ist, wenn (bezogen auf eine Vollkostenrechnung) das Contracting günstiger ist, erscheint auch dieser Vorbehalt nicht immer plausibel.

Abbildung 24: Gründe für Nutzung von Contracting in Abhängigkeit von der Beurteilung von Vorbehalten gegenüber Contracting



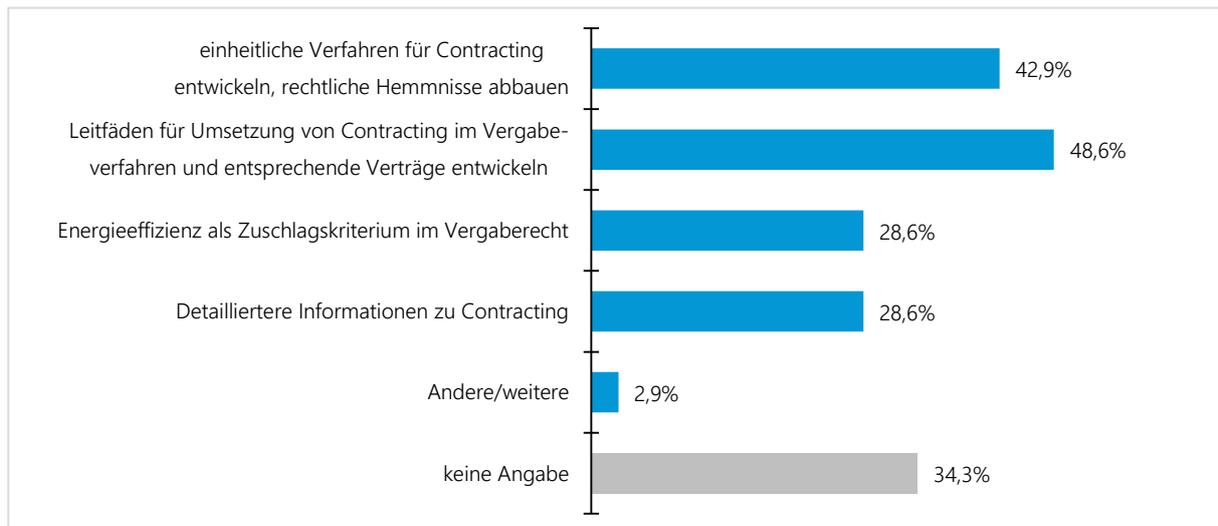
Eigene Erhebung und Darstellung. Es wurden nur jene Antworten berücksichtigt, welche bei beiden Fragen vollständig geantwortet haben.

Die Frage nach Gründen gegen Contracting (vgl. Abbildung 20) illustrierte, dass zahlreiche Aspekte bestehen, welche aus vergaberechtlicher Perspektive kritisch erscheinen. Daher wurden die Städte und Gemeinden gebeten, Optionen darzulegen, die notwendig sind, um Contracting im Rahmen von Vergabeverfahren besser nutzen zu können. Abbildung 25 veranschaulicht das Ergebnis dieser Frage. Wenngleich nur gut zwei Drittel der Städte und Gemeinden diese Frage beantwortet haben, so werden besonders Leitfäden für die Umsetzung von Contracting im Vergabeverfahren und die Bereitstellung entsprechender Musterverträge (48,6 %) als zielführend erachtet (vgl. auch Abschnitt 6.2 Handlungsempfehlungen). Hier ist darauf zu verweisen, dass bereits zahlreiche zielführende und prozessunterstützende Leitfäden bspw. seitens der Landesenergieagenturen zum Thema Contracting und dessen Planung auch im Rahmen von Ausschreibungs- und Vergabeverfahren existieren,³⁹ jedoch sind dies immer spezifische Maßnahmen, deren Ziel eben eine maßgeschneiderte Lösung für die Kommune darstellt. Daher scheint das Verfassen von Musterverträgen schwierig, jedoch lässt sich hieraus ein zusätzlicher juristischer Beratungsbedarf, bspw. in Form von Musterprüffragen zur kommunalrechtlichen Beurteilung bestimmter Umsetzungsvarianten ableiten. Dies zeigt auch der zweite, wesentliche Punkt, die Entwicklung einheitlicher (haushaltsrechtlicher) Verfahren für Contracting und den Abbau eventueller kommunal- und haushaltsrechtlicher Hemmnisse (42,9 %), bspw. bezogen auf die Frage nach der Beurteilung von Contracting als kreditähnliches Rechtsgeschäft. Hierzu gibt ebenfalls Abschnitt 6.2 weitere Aufschlüsse, welche Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen aus rechtlicher Perspektive zu ziehen sind.

Andere Aspekte, wie detailliertere Informationen zum Contracting oder Energieeffizienz als Zuschlagskriterium im Vergaberecht, sind weniger bedeutend. Allerdings kann möglicherweise letztgenannter Aspekt dann ein Ansatzpunkt dafür sein, dass das aus dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit abgeleitete Zuschlagskriterium – dass Contracting immer günstiger sein muss als die Umsetzung in Eigenregie – und der damit verbundene umfangreiche rechnerische Nachweis dann entfallen könnte, wenn die Contracting-Maßnahme eine definierte, garantierte Effizienzsteigerung bringt und noch immer günstiger ist als andere Vergleichsangebote.

³⁹ Bspw. die auch in der Studie verwendeten Leitfäden der Energieagentur NRW oder des Kompetenzzentrums Contracting der Klimaschutz- und Energieagentur Baden-Württemberg. Das Thema Einspar-Contracting wird dabei auch bezogen auf mögliche kommunalrechtskonforme Umsetzungen bereits gut 20 Jahre diskutiert. So veröffentlichte das Ministerium für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen bereits 1999 die Broschüre „Einspar-Contracting für Fortgeschrittene“.

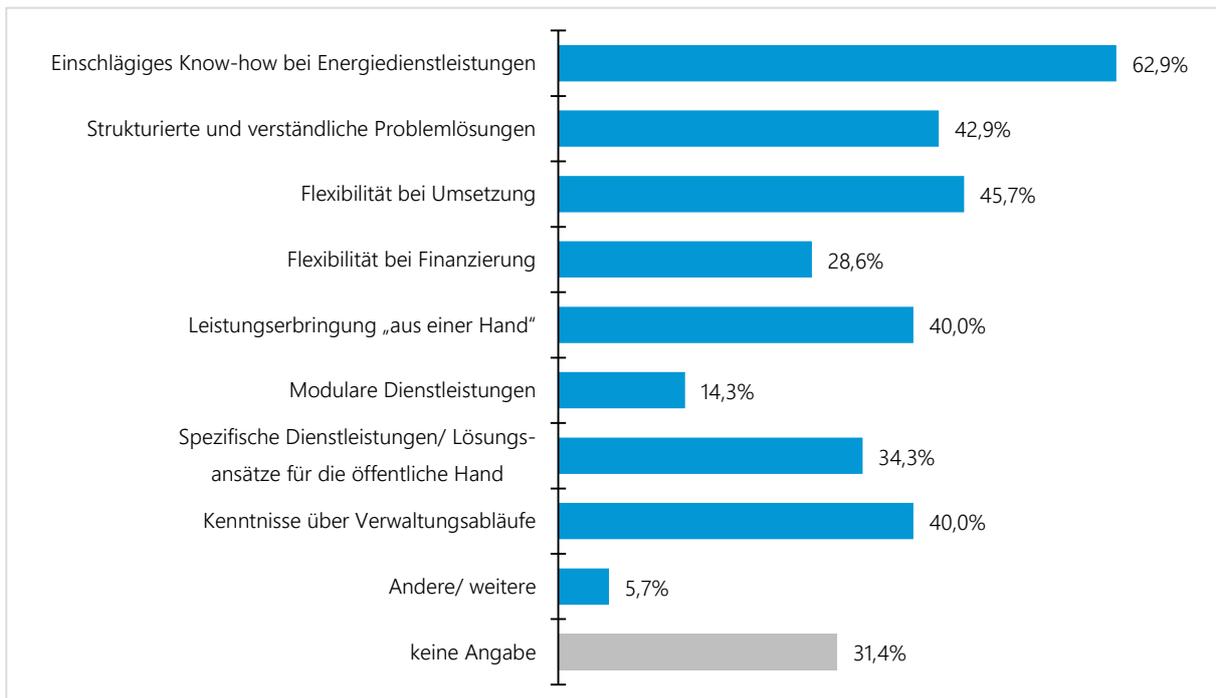
Abbildung 25: Notwendige Maßnahmen zur Berücksichtigung von Contracting bei Vergabeverfahren



Eigene Erhebung und Darstellung.

Aber es existieren nicht nur Anforderungen an das Verfahren zur Umsetzung von Contracting, sondern die Städte und Gemeinden stellen auch an die Anbieter entsprechender Lösungen bestimmte Anforderungen bzw. wünschen sich spezifische Kenntnisse (vgl. Abbildung 26). Grundlegend – und nur der Vollständigkeit halber abgefragt – erwarten die Städte und Gemeinden ein einschlägiges Know-how vom Anbieter, insbesondere bezogen auf die Energiedienstleistungen selbst (62,9 %). Ansonsten werden umfangreiche Anforderungen gestellt, von Aspekten wie der Lösungsentwicklung und Umsetzung bis hin zur Finanzierung. Insbesondere wird ein gewisses Grundverständnis über den „Kunden Öffentliche Verwaltung“ erwartet, mithin beziehen sich die Anforderungen „spezifische Dienstleistungen/Lösungsansätze für die Öffentliche Hand“ (34,3 %) und „Kenntnisse über Verwaltungsabläufe“ (40,0 %) eben auf die kommunalrechtliche Einordnung des Contractings und es werden entsprechend konforme Angebote erwartet. Weniger relevant sind hingegen flexible Finanzierungsformen (28,6 %), was jedoch auch der Eigenart der Vergütung des Dienstleisters beim Einspar-Contracting geschuldet sein kann. Denn die antwortenden Städte und Gemeinden wenden im Bundesvergleich dieses Modell überdurchschnittlich oft an (vgl. dazu auch Abbildung 17). Zugleich spielt eine flexible Finanzierung auch keine herausragende Rolle bei Städten und Gemeinden, die einen überdurchschnittlichen Schuldenstand ausweisen, es zeigen sich keine Unterschiede bei der Nennung dieser Anforderung differenziert nach der Gesamtverschuldung.

Abbildung 26: Anforderungen an Anbieter bzw. Gründe für die Beauftragung von Energiedienstleistungen



Eigene Erhebung und Darstellung.

Neben dem Contracting kann der Energieverbrauch auch durch weitere Maßnahmen reduziert werden. Dies erfolgt oft in Form eines Energiemanagements. Auch die Kommunen nutzen dieses Instrument immer häufiger, welches im nachfolgenden Kapitel thematisiert wird.

5 Weitere Konzepte und Maßnahmen zur Optimierung bzw. Reduzierung des kommunalen Energieverbrauchs

5.1 Kommunales Energiemanagement

Kommunen stellen letztendlich die „Umsetzungsebene“ der energie- und klimapolitischen Zielstellungen von EU, Bund und Ländern in den Regionen dar. Dabei können sie nicht nur über gesamtstädtische Konzepte und Planungen Einfluss nehmen, sondern auch bezogen auf ihre eigenen Liegenschaften. Denn wie bereits in Abschnitt 1.1.2 dargelegt wurde, besteht ein erhebliches Energiesparpotenzial im kommunalen Gebäudebestand.

Zugleich zeigte sich in der jüngeren Vergangenheit, dass viele der politisch gesetzten Ziele, bspw. zur Reduktion der Treibhausgasemissionen oder die Elektromobilitätsstrategie, bis zum geplanten Zeitpunkt verfehlt wurden. Daher haben zahlreiche Kommunen damit begonnen, diese und ihre eigenen Ziele systematisch bspw. durch einen Klimaschutzmanager zu verfolgen. Dies ist auch der Tatsache geschuldet, dass vereinzelte oder nicht aufeinander abgestimmte Maßnahmen ihr Ziel verfehlen können oder das Einsparpotenzial nicht ausschöpfen. Auch ein bereits bestehendes Gebäudemanagement kann nicht das gesamte Energiesparpotenzial einer Kommune heben.⁴⁰

Daher wird – auch unterstützt durch zahlreiche Fördermaßnahmen – verstärkt auch das sog. Energie- und Klimaschutzmanagement (EKM) oder kommunales Energiemanagement, vorangetrieben. Denn nur wenn die Energieeffizienz in allen relevanten Handlungsfeldern – sei es im Bereich Gebäude oder Stromnutzung, Verkehr oder Energiesysteme – nachhaltig etabliert und systematisch verfolgt wird, können einzelne Energieeffizienzmaßnahmen optimal verzahnt und das Einsparpotenzial möglichst vollständig ausgeschöpft werden.⁴¹

Das Energiemanagement verfolgt dabei drei grundsätzliche Ziele:⁴²

1. Eine kurzfristige Umsetzung des Energiemanagements, auch durch eine entsprechende Bereitstellung von personellen und finanziellen Ressourcen.
2. Eine umfassende Kenntnis der Effizienzpotenziale und die vollständige Umsetzung aller möglichen (Energieeffizienz-)Maßnahmen.
3. Langfristige Sicherung der erreichten Einsparpotenziale durch ein geeignetes (technisches) Controlling.

Daher wurden Städte und Gemeinden im Rahmen der Studie gebeten, die Frage zu beantworten, ob neben einzelnen Sanierungsmaßnahmen auch ein kommunales Energiemanagement eingeführt wurde oder eingeführt werden soll. Dabei gaben 71,4 % der Städte und Gemeinden an, bereits ein kommunales Energiemanagement eingeführt zu haben, 28,6 % haben dies noch nicht umgesetzt, planen es aber.

Befragt nach bereits umgesetzten bzw. geplanten (Teil-) Maßnahmen (Abbildung 27), wurde bei über der Hälfte der befragten Städte und Gemeinden bereits ein entsprechendes Energiemanagementsystem etabliert, weitere 28,6 % planen dies. Folglich haben auch noch nicht alle Städte und Gemeinden, die ein Energiemanagement implementiert haben, ein entsprechendes System etabliert. Eine entsprechende Software nutzen knapp 46 % der Befragten, weitere 20 % planen deren Nutzung. Einleitend wurde für die Langfristigkeit der Einsparungen auf die Bedeutung eines entsprechenden Controllings hingewiesen. Speziell im Bereich Energie haben bereits gut 37 % ein Energie-Controlling eingeführt,

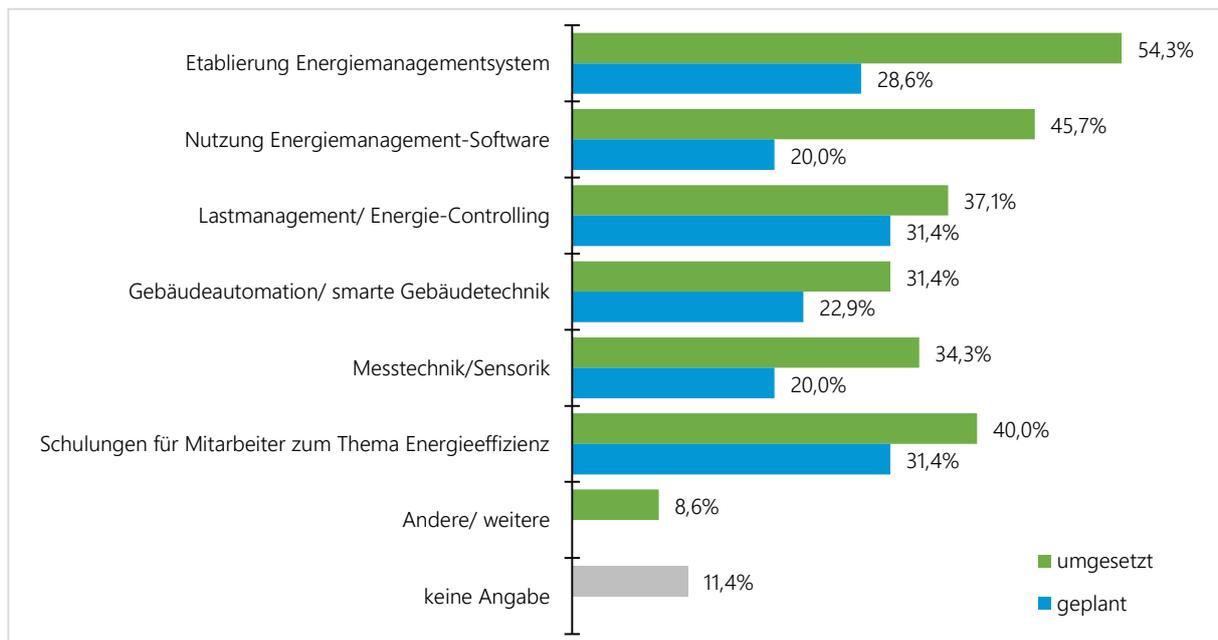
⁴⁰ Vgl. DENA 2017, S. 12.

⁴¹ Vgl. ebenda.

⁴² Vgl. ebenda, S. 14.

ein gutes weiteres Drittel (31,4 %) plant dieses. Fraglich ist in Anbetracht der unter den Zielstellungen eines Energiemanagements als Nr. 3 benannten Zieles, warum gut ein Fünftel⁴³ dieses nicht planen. Mithin ist die gewählte Rubrik „Lastmanagement/Energie-Controlling“ zu eng gefasst, als dass alle möglichen Optionen eines Verbrauchs- oder Einspar-Controllings hierunter zusammengefasst werden können. Auf die Bedeutung ausreichender personeller Ressourcen wurde ebenfalls hingewiesen. Da es auch einem festen Personalstamm wohl nicht immer ad hoc möglich sein wird, entsprechende Maßnahmen des Energiemanagements umzusetzen und dieses zugleich ein bereichsübergreifendes Thema darstellt, welches auch umfassende Kenntnisse zu Einsparpotenzialen voraussetzt, kommt der Schulung der Mitarbeiter zum Thema Energieeffizienz eine große Bedeutung zu. Danach befragt gaben 40 % der Städte und Gemeinden an, diese Maßnahme bereits durchzuführen, weitere 31,4 % planen dies.

Abbildung 27: Umgesetzte/geplante Maßnahmen im Rahmen des Energiemanagements



Eigene Erhebung und Darstellung.

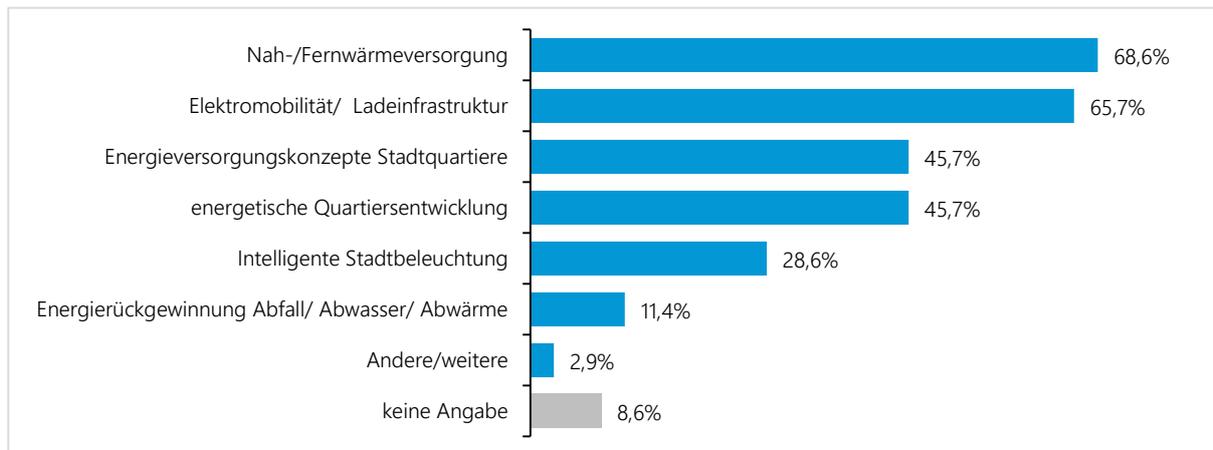
Schließlich konnten die Städte und Gemeinden noch benennen, welche weiteren Maßnahmen sie außerhalb von energetischen Gebäudesanierungen, aber im Kontext eines Energiemanagements verfolgen bzw. welche weiteren Teilplanungen existieren. Die Ergebnisse werden im nachfolgenden Abschnitt dargelegt.

5.2 Maßnahmen außerhalb des Gebäudebestands im Kontext des Energiemanagements

Besonders im Rahmen der Digitalisierung ergeben sich vielfältige Optionen für neue Konzepte und Maßnahmen auch außerhalb der energetischen Gebäudesanierung, um den kommunalen Energieverbrauch zu optimieren bzw. zu reduzieren. Wenngleich hier nicht alle erdenklichen Konzepte, Maßnahmen etc. abgefragt und vorgestellt werden können, so sind jedoch zahlreiche fachspezifische, aber auch bereichsübergreifende Konzeptionen und Maßnahmen denkbar. Einige wenige wurden den Städten und Gemeinden im Rahmen der Befragung vorgestellt. Abbildung 28 zeigt dabei das Ergebnis der Abfrage. Die Antworten wurden dabei nach der Häufigkeit der Nennung, d. h. nicht thematisch sortiert.

⁴³ Werden die 11,4 % der Antworten „keine Angabe“ noch dem Energie-Controlling hinzugerechnet, verbleiben noch gut 20 %, welche folglich diese Maßnahme nicht planen.

Abbildung 28: Weitere, nicht gebäudebezogene Energiekonzeptionen und Energieeffizienzmaßnahmen



Eigene Erhebung und Darstellung.

Jeweils rund zwei Drittel der Städte und Gemeinden verfügt dabei über Konzepte und /oder verfolgt Maßnahmen mit Bezug auf die Nah- oder Fernwärmeversorgung (68,6 %) sowie im Bereich Elektromobilität/Ladeinfrastruktur (65,7 %). Eher ganzheitliche Konzeptionen bzw. Maßnahmen verfolgen knapp die Hälfte der Befragten: jeweils 45,7 % gaben an, auch mittels Energieversorgungskonzepten für Stadtquartiere und Maßnahmen der energetischen Quartiersentwicklung Einsparpotenziale im Kontext des Energiemanagements heben zu wollen. Weniger umgesetzt werden sollen die Maßnahmen intelligente Stadtbeleuchtung (28,6 %) und Energierückgewinnung aus Abfall, Abwasser und Abwärme (11,4 %). Dabei ist auf die Interpretation jedoch einschränkend zumindest zum erstgenannten Punkt zu anzuführen, dass eine integrierte Stadtbeleuchtung nicht zwingend eine eigenständige Konzeption darstellen muss, sondern auch eine Maßnahme aus einem Energieversorgungskonzept oder der energetischen Quartiersentwicklung sein kann. Die Energierückgewinnung aus Abwasser bzw. Abwärme ist im kommunalen Kontext mithin Bestandteil energieeffizienter Gebäude und wurde möglicherweise daher hier nur selten benannt. Andererseits erfordert dies auch bestimmte technische (bspw. Abwasser: bestimmten Kanalquerschnitt) und planerische (erhöhter Planungsaufwand) Voraussetzungen.

Abschließend in der Befragung wurden die Städte und Gemeinden gebeten darzulegen, wo Anknüpfungspunkte für Energiedienstleistungen speziell für Kommunen gesehen werden und welche Zielstellungen damit erreicht bzw. bei der Umsetzung unterstützt werden sollen. Zudem sollten sie den aus ihrer Perspektive geeigneten Ansprechpartner benennen.

Wenngleich hier nur vereinzelt Kommunen geantwortet haben und folglich die anschließenden Ausführungen nur als Einzelperspektiven betrachtet werden können, so zeigt sich jedoch eine klare Vorstellung. Besonders das Energie-Controlling, und hier speziell eine einheitliche, überdies für die öffentliche Hand entwickelte Software, die einerseits transparent technische Parameter wie Energieflüsse darstellt, andererseits die Erreichung und Einhaltung von Grenz- oder Richtwerten im Rahmen von Umwelt- und Klimaschutzzielen kontrollieren kann, scheinen gewünscht. Organisatorisch könnte dies über die Landesenergieagenturen in die Wege geleitet werden, die Entwicklung oder ggf. auch den Betrieb als neue Energiedienstleistung können dabei auch Ingenieurbüros oder spezialisierte Energiedienstleister erbringen. Denn derzeit ist mithin sowohl noch keine einheitliche energetische Auswertung des Liegenschaftsbestands der öffentlichen Hand gegeben und folglich auch keine gemeinsame (Zwischen-)Zielkontrolle möglich, was auch die Abstimmung der diversen Planungen (sowohl Fachkonzepte als auch Planwerke unterschiedlicher Hierarchiestufen) erschwert.

6 Fazit

6.1 Zusammenfassung

Die vorliegende Studie, basierend auf einer Befragung von Städten und Gemeinden ab 20.000 Einwohner, spiegelt ein Meinungsbild zur Fragestellung wider, ob der energetische Modernisierungs- und Sanierungsbedarf des kommunalen Gebäudebestandes eine Option für die Ableitung von Energiedienstleistungen darstellen kann. Von besonderem Interesse waren dabei jene mit Fokus auf Energieeffizienz und Energieeinsparung.

Wenngleich selbst in der begrenzten Teilnehmerzahl nach den Merkmalen Bundesland, Gemeindegröße und Verschuldung ein breit gefächertes Teilnehmerkreis befragt wurde, so zeigten sich doch mehrheitlich ähnliche Ansichten. Bezogen auf die Ziele von Sanierungsmaßnahmen im Gebäudebestand ließen sich keine überraschenden Antworten erkennen: Fast alle Gemeinden intendieren den Strom- und Wärmeverbrauch sowie damit verbunden die Verbrauchs- bzw. Betriebs-/ Nebenkosten zu reduzieren und zugleich überwiegend auch die CO₂-Emissionen zu senken. Zudem wollen sie die Energieversorgung bzw. den Energiebezug auf erneuerbare Energiequellen umstellen und weiterführend die energetische Stadtsanierung vorantreiben.

Dafür soll u. a. ein kommunales Energiemanagement etabliert werden, auch um eigene Klimaschutz- oder Nachhaltigkeitsziele umzusetzen, aber auch um der Vorbildfunktion der Öffentlichen Hand gerecht zu werden. Dabei bedienen sich die Städte und Gemeinden auch zahlreicher Entwicklungskonzepte und Planungsmaßnahmen. Für die konkreten Maßnahmen hat der Großteil der Gemeinden entsprechende Mittel in den aktuellen Haushalt eingestellt, aber auch für die zukünftigen Haushalte ist die Bereitstellung geplant. Dabei sind diese bei über der Hälfte der Städte und Gemeinden konstant geblieben, bei gut einem Drittel sind sie leicht oder sogar stark gestiegen. Nur eine Kommune gab an, dass diese leicht zurückgegangen sind.

Der Wohngebäudebestand ist überwiegend den Energieeffizienzklassen C und D zuzuordnen und folglich energetisch gut modernisiert oder er liegt zumindest leicht über dem durchschnittlichen Sanierungsstand des Gesamtgebäudebestands. Allerdings ist ein nennenswerter Anteil des Wohngebäudebestands auch nicht oder nicht wesentlich energetisch modernisiert (Klassen F bis H). Schwieriger gestaltet sich die Interpretation der Angaben zum Nichtwohngebäudebestand. Denn die antwortenden Städte und Gemeinden gaben für fast den gesamten Nichtwohngebäudebestand bezogen auf alle Teilaspekte eine Klasseneinordnung bis 250 kWh/(m²*a) an. Hier kann nicht geklärt werden, ob der Bestand tatsächlich eine hohe Energieeffizienz aufweist oder ob dies der zugrunde liegenden Berechnungsmethode geschuldet ist.

Alle Städte und Gemeinden planen die energetische Sanierung ihres Gebäudebestands, jedoch in unterschiedlichem Ausmaß. Mit nur jeweils einer Ausnahme soll mindestens eine Sanierung der baulichen Hülle und der grundlegenden Haustechnik erfolgen. Ebenso will die überwiegende Mehrheit intelligente Mess- und Regelungssysteme implementieren und gut zwei Drittel der Befragten planen zudem eine energieeffiziente Lüftung bzw. Gebäudekühlung. Die Erzeugung erneuerbarer Energien zur Eigennutzung und Maßnahmen der Gebäudeautomation bzw. smarten Gebäudetechnik wollen hingegen deutlich weniger Städte und Gemeinden umsetzen.

Zugleich soll die Umsetzung zahlreicher Sanierungsmaßnahmen in Eigenregie erfolgen, insbesondere im Bereich Isolierung/Wärmedämmung und energieeffiziente Beleuchtung. Zwar wollen auch jeweils gut ein Drittel der Städte und Gemeinden energieeffiziente Heizungssysteme und intelligente Mess- und Regelungstechnik in Eigenregie umsetzen, hier sollen aber auch im nennenswerten Umfang

Contracting-Modelle zum Einsatz kommen. Andere Umsetzungsmodelle spielen hingegen kaum eine Rolle.

Grundsätzlich sind der großen Mehrheit der Städte und Gemeinden im Bereich Energie Contracting-Modelle bekannt, wobei diese nur bei etwas über der Hälfte bei Sanierungsmaßnahmen bisher zur Anwendung kommen. Dies soll dabei überwiegend als Energieliefer-Contracting, aber auch als Einspar-Contracting umgesetzt werden. Als Contractor soll überwiegend das eigene (kommunale) Stadtwerk fungieren, aber gut ein Drittel der Städte und Gemeinden wollen zudem externe private Dienstleister bzw. Contractinganbieter beauftragen.

Jene Städte und Gemeinden, die bei Sanierungsmaßnahmen keine Contracting-Modelle nutzen wollen, benannten zwei wesentliche Gründe: Einerseits haben die kommunalen Entscheider Vorbehalte gegen Contracting und wünschen dies nicht, andererseits wird darin ein zu hoher Verwaltungsaufwand gesehen. Die anderen benannten Aspekte gegen Contracting sind v. a. in den kommunalrechtlichen Bestimmungen und die Anforderungen an die Ausschreibung bzw. Vergabe geschuldet. Hierin können tatsächlich besondere Hürden bestehen, worauf aber im nachfolgenden Abschnitt genauer eingegangen wird.

In der Literatur sind viele vermeintliche Vorbehalte der öffentlichen Hand gegen Contracting dokumentiert, welche teilweise auch von den Befragten vertreten wurden. Besonders hohe Zustimmung fand dabei die Aussage, dass

- Contracting-Unternehmen ausschließlich Geld verdienen wollen,
- ein Kommunalkredit immer günstiger sei als die Finanzierung durch den Contractor oder
- Contracting sich nicht rechnet.

Mithin können diese im Einzelfall zutreffend sein, jedoch zeigen zahlreiche Fallbeispiele aus der kommunalen Praxis, dass diese Aussagen oftmals nicht zutreffen bzw. klar widerlegt werden können. Auch die benannten Gründe für die Nutzung von Contracting bei der Gebäudesanierung veranschaulichen, dass einige der benannten allgemeine Vorbehalte zumindest von den antwortenden Städten und Gemeinden nicht immer so gesehen werden. Die vier wesentlichen Gründe für die Nutzung von Contracting sind demnach:

1. Vorfinanzierung durch Contractor ermöglicht umfangreiche, kurzfristige Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen,
2. Maßnahmen wären aus haushalterischen Gründen nicht umsetzbar gewesen,
3. geringerer Personalaufwand als bei Eigenumsetzung/ klassischer Leistungserbringung,
4. bessere Betreuung der Anlage bzw. geringerer Aufwand dafür während der Vertragslaufzeit.

Die Frage nach Gründen gegen Contracting zeigte, dass zahlreiche Aspekte bestehen, welche aus vergaberechtlicher Perspektive kritisch erscheinen. Daher konnten die Städte und Gemeinden Optionen darlegen, welche notwendig sind, um Contracting im Rahmen von Vergabeverfahren besser nutzen zu können. Wenngleich nur gut zwei Drittel der Städte und Gemeinden diese Frage beantwortet haben, so werden besonders Leitfäden für die Umsetzung von Contracting im Vergabeverfahren und die Bereitstellung entsprechender Musterverträge als zielführend erachtet.

Aber es existieren nicht nur Anforderungen an das Verfahren zur Umsetzung von Contracting, sondern die Städte und Gemeinden stellen auch an die Anbieter entsprechender Lösungen spezifische Anforderungen bzw. wünschen sich hinreichende Kenntnisse. Neben einem einschlägigen Know-how vom Anbieter, insbesondere bezogen auf die Energiedienstleistungen selbst, werden diverse Anforderungen gestellt, von Aspekten wie der Lösungsentwicklung und Umsetzung bis hin zur Finanzierung. Insbesondere wird ein gewisses Grundverständnis über den „Kunden Öffentliche Verwaltung“ erwartet,

mithin liegt der Fokus auch auf der kommunalrechtlichen Einordnung des Contractings und es werden entsprechend konforme Angebote erwartet.

Zahlreiche Energiedienstleistungen werden auch im Rahmen eines kommunalen Energiemanagements erforderlich bzw. erbracht. Ein Großteil der Städte und Gemeinden gab an, bereits ein kommunales Energiemanagement eingeführt zu haben, über ein Viertel hat dies noch nicht umgesetzt, plant es aber. Dabei haben noch nicht alle Städte und Gemeinden ein entsprechendes Energiemanagementsystem etabliert. Speziell im Bereich Energie haben nur wenige der Befragten ein Energie-Controlling eingeführt oder planen dies. Ein Energiemanagement benötigt ausreichende personelle Ressourcen. Da es auch einem festen Personalstamm wohl nicht immer ad hoc möglich sein wird, entsprechende Maßnahmen des Energiemanagements umzusetzen und dieses zugleich ein bereichsübergreifendes Thema ist, welches auch umfassende Kenntnisse zu Einsparpotenzialen voraussetzt, kommt der Schulung der Mitarbeiter zum Thema Energieeffizienz eine große Bedeutung zu.

Demnach zeigen sich Ansatzpunkte für spezifische kommunalbezogene Energiedienstleistungsangebote. Neben den zuletzt genannten Schulungen sind diese insbesondere im Bereich Controlling gegeben. Denn auf die Frage nach Anknüpfungspunkten für Energiedienstleistungen speziell für Kommunen und den geeigneten Ansprechpartner benannten sie ausdrücklich das Energie-Controlling, und hier speziell eine einheitliche, speziell für die öffentliche Hand entwickelte Software zur Kontrolle (energie-)technischer Parameter und der Erreichung und Einhaltung von Grenz- oder Richtwerten im Rahmen von Umwelt- und Klimaschutzzielen. Organisatorisch könnte dies über die Landesenergieagenturen in die Wege geleitet werden, die Entwicklung oder ggf. auch den Betrieb als neue Energiedienstleistung können dabei auch Ingenieurbüros oder spezialisierte Energiedienstleister erbringen.

Schließlich besteht auch ein Interesse an rechtlichen und verfahrenstechnischen Beratungsleistungen sowie Leitfäden und Musterunterlagen. Darauf wird abschließend im Folgenden eingegangen.

6.2 Spezifische Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für Contracting-Modelle im Kontext der Studienergebnisse

Die Studie hat gezeigt, dass (noch) wenige Kommunen derzeit für energetische Sanierungsmaßnahmen Contracting nutzen, insbesondere das Energieeinspar-Contracting. Zugleich zeigte sich in den Antworten der teilnehmenden Kommunen, dass insbesondere durch Erfordernisse des auf das Contracting anzuwendende Haushalts- und Vergaberechts Unsicherheiten entstehen, welche nicht selten die Inanspruchnahme von Contracting erschweren oder letztlich gar verhindern. Dies ist einerseits durch unklare rechtliche Regelungen/Auslegungen begründet, andererseits wurzelt aber auch in den damit verbundenen Unsicherheiten. Der folgende Abschnitt nimmt die sich aus der Befragung ergebende allgemeine Rechtsunklarheit auf und erläutert spezifische Schlussfolgerungen und Erfordernisse daraus.

Als wesentliche rechtliche Hemmnisse und Unsicherheiten aus dem Kommunal- bzw. Haushaltsrecht gelten unter anderem:

- die oft vorgeschriebene Genehmigungspflicht für Contracting-Modelle durch übergeordnete Institutionen,
- die Unkenntnis vieler Auftraggeber und Aufsichtsbehörden bzgl. der Unterschiede von Contracting-Modellen, die unter anderem auch die Gefahr einer Fehleinschätzung zu Vertragsrisiken und notwendigen Vorgaben birgt,

- die oft fehlende Möglichkeit für Kommunen, in der Haushaltssicherung Contracting anzuwenden,
- die unterschiedlichen und umfangreichen Regelungen, die im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die unterschiedlichen Beschaffungsvarianten (Eigenbau oder Contracting) einzuhalten sind,
- auch bedingt die Vielzahl unterschiedlicher Haushaltsordnungen eine inkonsistente Entscheidungspraxis, teilweise werden aber auch gleiche oder ähnliche Vorgaben unterschiedlich gehandhabt, was dazu führt, dass Erkenntnisse und Erfahrungen oder eine sich etablierte Praxis aus einigen Kommunen nicht unmittelbar auf andere übertragbar sind.

Auch aus dem *Vergaberecht* können sich unter anderem folgende Hemmnisse ergeben:

- Fehleinschätzungen oder Unkenntnis bei der Einordnung des Contracting als Dienst- oder Bauleistung. Dabei hat die Einordnung erheblichen Einfluss auf die Wahl des anwendbaren Vergaberechts (VOB/A oder VgV), die anzuwendenden Schwellenwerte (Bundesrecht oder Landesrecht) und folglich auch auf die anzuwendenden Verfahrensarten (Verhandlungsverfahren oder freihändige Vergabe).
- Das EU-Verhandlungsverfahren, das normalerweise beim Contracting anzuwenden ist, ist für die Kommunen oft „neu“ und damit mit einem erhöhten Aufwand verbunden.
- Nicht zuletzt herrscht unter öffentlichen Auftraggebern auch Unsicherheit in Bezug auf die Einbindung von Aspekten der Energieeffizienz im Rahmen der Leistungsbeschreibung oder als Zuschlagskriterium.

Mit Blick auf die Frage, was in diesem Kontext erforderlich ist, um die Einbeziehung von Contracting-Modellen zu steigern, liegt die Antwort zunächst in der Entwicklung von einheitlichen (haushaltsrechtlichen) Verfahren und im Abbau rechtlicher Hemmnisse. Denn insbesondere aufgrund des Föderalismus existieren neben dem Bundshaushaltsrecht die verschiedenen Landeshaushaltrechte sowie daraus abgeleitet im Rahmen der Gemeindeordnungen unterschiedliches kommunales Haushaltsrecht.

Hier würden unter anderem die Entwicklung von möglichst bundesweit gleichartigen Verfahren generell sowie klare und einheitliche Regelungen zu dem Nachweis der „Wirtschaftlichkeitsanforderungen“ im konkreten besonders vorteilhaft sein. Abzubauen rechtliche Hemmnisse wären bspw. die Genehmigungspflicht von Contracting-Projekten durch die Kommunalaufsicht. Hier sollte eine grundsätzliche Zustimmung bzw. Ausnahmeregelung erteilt werden, wenn erhebliche Energieeinsparpotenziale garantiert sind. Dies sollte auch für Kommunen in der Haushaltssicherung gelten. Zudem sollte Contracting nicht als kreditähnliches Rechtsgeschäft eingestuft werden.

Die durchgeführte Studie hat zudem ergeben, dass die Bereitstellung von Leitfäden für die Umsetzung von Contracting im Vergabeverfahren und entsprechenden Mustervorlagen und -verträgen den Kommunen zu einer erhöhten Einbeziehung von Contracting verhelfen könnte. Diese sollten insbesondere folgende Kernpunkte beinhalten:

- eindeutige und nachvollziehbare Beschreibung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Verfahrensabläufe,
- Hilfestellungen für die Vergabestellen zur Abgrenzung von Contracting als Bauleistung oder Dienstleistung und zur entsprechenden Wahl der Vergabeordnung und der richtigen Vergabeart,
- Entwicklung anerkannter Muster-Ausschreibungsunterlagen für die freihändige Vergabe (Unterschwellenvergabe) sowie den wettbewerblichen Dialog (Oberschwellenvergabe),

- Entwicklung und verbindliche Nutzung anerkannter Musterverträge, Entwicklung von Vorschlägen für eine rechtssichere Bewertung des Kriteriums der Energieeffizienz.

7 Literatur

Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.) (2003): DIN 8930-5: Kälteanlagen und Wärmepumpen, Terminologie, Teil 5: Contracting.

DENA – Deutsche Energieagentur (Hrsg.) (2017): dena-Leitfaden – Ein Beitrag zu mehr Klimaschutz und Energieeffizienz in öffentlichen Liegenschaften. Energiemanagement und Energiespar-Contracting in Kommunen.

DENA – Deutsche Energie-Agentur (Hrsg.) (2013): Novelle zur Energieeinsparverordnung (EnEV 2014), Zusammenfassung. Online verfügbar unter https://www.shk-dh.de/fileadmin/user_upload/Redaktion/PDF_Dokumente/ENEV/dena-Zusammenfassung_EnEV_2014.pdf, zuletzt geprüft am 10.11.2020.

Energieagentur NRW (Hrsg.) (2020): Information Contracting-Modelle. Online verfügbar unter <https://www.energieagentur.nrw/energieeffizienz/contracting/contracting-varianten>, zuletzt geprüft am 10.11.2020.

Energieagentur NRW (Hrsg.) (2010): Contracting in Kommunen – und es funktioniert doch! Modernisieren mit externen Energiedienstleistern.

Grüttner, André/Rottmann, Oliver/Lenk, Thomas (2020): Urbane Mobilität als neues Geschäftsfeld für Energieversorger? Ergebnisse einer Befragung von Experten (Delphi-Ansatz) und Energieversorgungsunternehmen. Online verfügbar unter https://kowid.de/wp-content/uploads/2020/08/2020_KOWID_Studie-urbane-Mobilität_Web.pdf, zuletzt geprüft am 10.11.2020.

Hebel, Elisabeth von/Jahn, Karin/Clausnitzer, Klaus-Dieter (2011): Der energetische Sanierungsbedarf und der Neubaubedarf von Gebäuden der kommunalen und sozialen Infrastruktur, Abschlussbericht. Online verfügbar unter <https://www.kfw.de/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Sonderpublikationen/Energetischer-Sanierungsbedarf-und-Neubaubedarf-Gebäude-kommunale-und-soziale-Infrastruktur.pdf>, zuletzt geprüft am 10.11.2020.

KEA – Kompetenzzentrum Contracting der Klimaschutz- und Energieagentur Baden-Württemberg GmbH (Hrsg.) (2018): Leitfaden Energiespar-Contracting für kommunale Gebäude.

Ministerium für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1999): Einspar-Contracting für Fortgeschrittene.

Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG.

Rottmann, Oliver/Grüttner, André (2014): Energiepolitisch induzierte Sanierungsmaßnahmen im Gebäudebestand. Energie- und Wärmeeffizienzstrategien von Kommunen und Wohnungsunternehmen und deren Bedeutung für Energieversorgungsunternehmen. Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. im Rahmen des 5. Mitteldeutschen Energiegesprächs. Online verfügbar unter https://kowid.de/wp-content/uploads/2019/08/2014_Studie_Energiepolitisch-induzierte-Sanierungsmaßnahmen-im-Gebäudebestand.pdf, zuletzt geprüft am 10.11.2020.

Statistisches Bundesamt (2020): Öffentliche Schulden 2019 gegenüber dem Vorjahr um 0,9 % gesunken. Pressemitteilung Nr. 307 vom 13. August 2020. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/08/PD20_307_713.html, zuletzt geprüft am 10.11.2020.