

Zukunft kommunaler Klimaschutz

Positionspapier des Deutschen Städtetages



ISBN 978-3-88082-365-5

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, Januar 2022

Titelbild: lassedesignen – stock.adobe.com

Zukunft kommunaler Klimaschutz

Positionspapier des Deutschen Städtetages

**Beschlossen vom Hauptausschuss am 16. November 2021
in Erfurt**

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Zusammenfassung zentraler Forderungen	6
1. Einleitung	8
2. Klimaneutralität in Europa und Deutschland	9
3. Handlungsfelder kommunaler Klimaschutz	10
3.1 Die Städte als Vorbild – Möglichkeiten und Grenzen aktiver Maßnahmengestaltung	11
3.2 Herausforderungen zur Erreichung der Klimaneutralität	12
3.3 Monitoring über CO ₂ -Budget und Treibhausgasminderungsquote	14
3.4 Transformationsprozesse und Kommunikation	14
4. Anforderungen an den Bund für kommunalen Klimaschutz	16
4.1 CO ₂ -Bepreisung	16
4.2 Energiewirtschaft – Klimaneutrale Stadtwerke	17
4.2.1 Ausbau und Dekarbonisierung Nah- und Fernwärmenetze	17
4.2.2 Transformation der Erdgasinfrastruktur	19
4.2.3 Sektorenkopplung	19
4.2.4 Erneuerbare Energien	20
4.3 Klimaangepasste Stadtentwicklung und klimaneutrale Quartiere	22
4.3.1 Klimagerechte Stadtplanung	23
4.3.2 Energetische Quartierssanierung und Energieberatung	24
4.3.3 Gebäudeeffizienz und Kommunales Energiemanagement	25
4.3.4 Kommunale Wärmeplanung	28
4.4 Mobilität	29
4.4.1 Finanzierung der Leistungssteigerung ÖPNV	30
4.4.2 Antriebswechsel/Ladeinfrastruktur	31
4.4.3 Urbane Mobilität	32
5. Finanzierung kommunaler Klimaschutz und Klimaanpassung	34
Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier	35

Vorwort

Ein Schlagwort der neuen Ampel-Koalition ist die „große Transformation“ – zu Recht? Ja, sicher: Große Aufgaben stehen vor uns. Digitalisierung, Globalisierung, der Weg zur Klimaneutralität, um nur einige zu nennen. Und zu Unrecht: Denn Wandel gab es schon immer. Gerade in den Städten.

Große Transformationsprozesse der Gesellschaft, der Wirtschaft, des Lebens in den Städten liegen vor uns. Veränderungen, die uns herausfordern. Zwei Fragen stehen im Mittelpunkt: Wie wollen wir in unseren Städten leben? Wie können wir in unseren Städten leben?

Der Aufbruch in die Klimaneutralität ist vielleicht die größte Aufgabe für die kommenden Jahre. Die Städte haben sich längst auf den Weg zu mehr Klimaschutz gemacht: Gebäude werden energetisch saniert, Bus- und Bahn-Linien ausgebaut, Radwege erweitert. Solaranlagen, Geothermie und die Vorbereitung auf grünen Wasserstoff als neuen Energieträger sind in unseren Städten selbstverständlich geworden.

Es ist unbestritten: Erst Klimaneutralität sichert die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft. Für die Ampel-Regierung ist es der Lackmустest, ob es ihr gelingt, rasch den Einstieg in den Wandel zu schaffen. Wie stellen wir uns den Ausbau der erneuerbaren Energien vor? Wie können wir eine gesellschaftliche Mehrheit hinter diesen Wandel vereinen, die Bürgerschaft dabei einbeziehen und für aktiven Klimaschutz begeistern?

Insbesondere bei der Windenergie verlangsamt sich der Ausbau dramatisch. Die Gründe sind bekannt: fehlende Flächen, lokale Proteste und aufwendige Planungs- und Genehmigungsverfahren. Und selbst wenn die aktuellen Energiepreise unmittelbar nichts mit einem höheren CO₂-Preis zu tun haben, wird uns doch bewusst, dass wir Lebensgewohnheiten und Konsum überdenken müssen.

Die neue Bundesregierung untermauert mit dem Koalitionsvertrag die Bedeutung des Klimaschutzes als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Alle gesetzgeberischen Maßnahmen unterliegen künftig dem Primat des Klimaschutzes. Der Deutsche Städtetag wird sich dafür einsetzen, dass die neue Koalition den Städten die Instrumente tatsächlich an die Hand gibt, um erfolgreich Klimaschutz und auch Klimaanpassung vorantreiben zu können. Und die Städte brauchen Beinfreiheit – etwa die Freiheit, den urbanen Verkehr nachhaltig und klug zu lenken – um den Klimawandel zu meistern.

Mit dem vorliegenden Positionspapier untermauern wir diese Forderung. Wir präsentieren die Handlungsfelder der Kommunen auf dem Weg zur Klimaneutralität. Und wir legen offen, was die Kommunen dafür brauchen. Veränderungsdruck ist den Städten nicht fremd. Sie setzen Impulse, sie wollen gestalten, sie reagieren auf neue Anforderungen. Auch wenn die Transformation die Städte verändert – sie bleiben Städte für Menschen.



Helmut Dedy
Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetags

Zusammenfassung zentraler Forderungen



- Klimaneutralität, Klimaschutz und Klimaanpassung bedürfen einer gesamtgesellschaftlichen Anstrengung. Alle Akteure stehen in der Verantwortung, für den Erhalt des Planeten einzustehen. Die Städte stehen bereit, den Weg zur Klimaneutralität zu beschreiten.
- Die CO₂-Bepreisung sollte kurzfristig in einer Größenordnung von mindestens 50 Euro/t CO₂ erhöht werden. Zugleich muss ein Ausgleichssystem für hierdurch besonders belastete Verbraucherinnen und Verbraucher mit niedrigen Einkommen eingeführt werden, um einseitige Belastungen zu vermeiden. Außerdem braucht es einen klaren Steigerungspfad für den CO₂-Preis bis 2025.
- Die erneuerbaren Energien müssen rasch ausgebaut werden. Dafür sollte eine Kommission „Ausbau erneuerbare Energien“ eingesetzt werden, um bestehende Zielkonflikte zwischen Bauplanung, Immissions- und Artenschutz zu lösen und gemeinsame Handlungsoptionen zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu erreichen.
- Nötig ist der Abbau von aufwendigen Planungs- und Genehmigungsverfahren und Mindestabstandsregelungen, ohne die Beteiligung der Bürger auszuhebeln.
- Die kommunale Wärmeplanung ist ein Kernelement zur Umsetzung der Wärmewende in Kommunen. Zur Etablierung einer flächendeckenden kommunalen Wärmeplanung sollten Bund und Länder die Kommunen finanziell unterstützen. Dabei darf die Wärmeplanung nicht standardisiert, sondern muss technologieoffen ausgestaltet werden, um für die lokalen Strukturen maßgeschneiderte Lösungen zu finden. Eine verpflichtende Wärmeplanung ohne finanzielle Unterstützung lehnen die Städte ab.
- Das Gebäudeenergiegesetz muss zügig in der neuen Legislaturperiode auf Basis der klimapolitischen Erfordernisse weiterentwickelt werden, um den großen Herausforderungen im Gebäudesektor zur Erreichung der Klimaschutzziele zu begegnen. Zu den Kerninhalten der Weiterentwicklung müssen angemessene klimapolitische Standards für Neubau und Bestand, die Umstellung der Bemessungsgrundlage auf nachvollziehbare Parameter sowie der Bezug zur Quartiersebene, zu den Lebenszykluskosten und zu den Energieversorgungsstrukturen gehören.

- Die Wärmewende vor Ort ist zentral für die Erreichung der Klimaziele. Eine Schlüsselfunktion kommt dabei dem Ausbau und der Dekarbonisierung der Wärmenetze zu. Hierfür muss die Förderung effizienter Wärmenetze ausreichend dotiert und langfristig abgesichert werden. Auch die Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) bleibt zentraler Bestandteil einer sicheren, effizienten und nachhaltigen Wärmeversorgung. Hierfür ist das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz entsprechend weiterzuentwickeln.
- Die Bundesregierung ist aufgefordert, eine nationale regenerative Rahmenstrategie für klimaneutrale Gase mit belastbaren Verfügbarkeits- und Vorrangsszenarien gemeinsam mit den Energieversorgern und den Kommunen zu entwickeln und einen entsprechenden Regulierungsrahmen auf den Weg zu bringen.
- Klimaneutraler Wasserstoff muss breit genutzt und lokal erzeugt werden können. Lokale Wasserstoffprojekte sollten daher regulatorisch ermöglicht und finanziell unterstützt werden.
- Der Klimawandel führt zu erhöhten Risiken für die Bewohnerinnen und Bewohner der Städte und die kommunale Infrastruktur. Dies erfordert zusätzliche Anpassungen bei der Planung, beim Betrieb und beim Ausbau der Infrastruktur. Die Klimaanpassung sollte im Bundes-Klimaschutzgesetz verankert werden, damit diese elementare Aufgabe auf allen Ebenen stärker angegangen wird. Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) muss durch eine Investitions- und Angebotsoffensive von Bund und Ländern finanziell besser unterstützt werden, um die Klimaziele im Verkehrssektor zu erfüllen und das lokale Mobilitätsangebot weiter zu verbessern. Die Finanzierungslücke von 11 Milliarden Euro im Jahr 2030 muss durch Bund und Länder geschlossen werden.
- Kommunen brauchen ein langfristiges und ausreichend dotiertes Finanzierungsinstrument für den Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung in zweistelliger Milliardenhöhe jährlich. Dafür sollte die Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern geprüft werden.

1. Einleitung

Klimaschutz und Klimafolgenanpassung sind prägende Themen unserer Zeit. Sie sind kein Trend, der auftaucht und wieder verschwindet, sondern eine grundlegende und dauerhafte Verpflichtung der jetzigen Generation: Maßnahmen ergreifen, um das ökologische Gleichgewicht des Planeten zu bewahren und weiteren Schaden von Umwelt und Menschen abzuhalten. Diese Verpflichtung hat durch die Entwicklungen des letzten Jahres nochmal an Dringlichkeit gewonnen.

Das Positionspapier des Deutschen Städtetages greift neue Entwicklungen auf, insbesondere das neue Klimaschutzgesetz des Bundes, den Green Deal der EU sowie den aktuellen Bericht des Weltklimarates (IPCC). Es stellt dar, dass der Weg zur Klimaneutralität unumgänglich ist. Viele Städte haben sich mit eigenen Beschlüssen zur Klimaneutralität bereits auf den Weg gemacht, ihren Teil der Verpflichtung vor 2045 zu erfüllen.

Kommunen sind wichtige Akteure für das Gelingen von Klimaschutz. Gemeinsam mit ihren Stadtwerken und kommunalen Unternehmen sind sie Treiber der Energiewende und des Klimaschutzes vor Ort. Sie konzipieren Klimaschutzkonzepte und setzen investive Maßnahmen um. Kommunale Klimaschutzpläne, Energiemasterpläne, nachhaltige Mobilitätskonzepte und die mehr als 18.000 kommunalen Klimaschutzprojekte im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative belegen das große Engagement.

Klimaneutralität, Klimaschutz und Klimaanpassung bedürfen einer gesamtgesellschaftlichen Anstrengung. Alle Akteure stehen in der Verantwortung für den Erhalt des Planeten einzustehen. Von der Weltgemeinschaft, der EU, dem Bund über die Bundesländer bis zur einzelnen Kommune und den Bürgerinnen und Bürgern. Die Städte stehen bereit, den Weg zur Klimaneutralität und der Anpassung an die unvermeidlich eintretenden Folgen des Klimawandels zu beschreiten. Jetzt müssen für den Beitrag Deutschlands zu Klimaschutz und Klimaanpassung durch den Bund und die Länder bessere politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Zentrale Fragen sind:

- Von welchen Rahmenbedingungen sind die Städte abhängig?
- Wie kann der Weg zur Klimaneutralität in welchen Handlungsfeldern gestaltet werden?
- Welche Akteure werden dafür gebraucht?
- Welche rechtliche und finanzielle Unterstützung benötigen die Städte von Bund und Ländern?

Diese Fragen werden im Positionspapier aufgegriffen sowie Herausforderungen und Chancen, Möglichkeiten und Hemmnisse aufgezeigt.

2. Klimaneutralität in Europa und Deutschland

Im August 2021 veröffentlichte der Weltklimarat IPCC den ersten Teil des 6. Sachstandsberichts. Der Bericht macht die drastischen Auswirkungen menschlicher Aktivität auf das Klima deutlich. Städte in Deutschland und weltweit sind von diesen spürbaren Veränderungen betroffen. Das haben beispielweise Hitzewellen und Überschwemmungen durch Starkregen gezeigt. Um die Pariser Klimaziele erreichen zu können, müssen laut IPCC die weltweiten Treibhausgasemissionen ab den 2020er Jahren spürbar sinken. Im Jahr 2050 müssen die globalen CO₂-Emissionen Netto-Null erreichen. Hierfür sind wegen des eingetreten Zeitverzugs massive Emissionsminderungen sowie eine engere nationale und globale Zusammenarbeit notwendig.

Auf europäischer Ebene hat die EU-Kommission ein Paket an legislativen Vorhaben vorgelegt, mit dem das Zwischenziel beim Klimaschutz von 55 Prozent CO₂-Reduktion bis 2030 erreicht werden soll (im Vergleich zu 1990). Das Paket enthält umfassende Gesetzesvorschläge zur Umsetzung des Green Deals. Das „Fit for 55“ Maßnahmenpaket ist sehr ambitioniert und untermauert die Zielstellung der EU-Kommission zur Klimaneutralität im Jahr 2050.

Letztendlich hat der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom März 2021 deutlich gemacht, dass Klimaschutz eine Generationenaufgabe ist. Das BVerfG hat den Gesetzgeber aufgefordert, konkrete Einsparziele für die Treibhausgasemissionen ab 2031 festzulegen. Fast zeitgleich mit der Veröffentlichung des BVerfG-Beschlusses haben sich die EU-Mitgliedstaaten mit dem EU-Parlament auf eine Verschärfung des europäischen Klimaschutzziels verständigt.

Bundestag und Bundesrat haben die Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes Ende Juni 2021 beschlossen. Mit dem Gesetz werden die Ziele zur Treibhausgasreduzierung angehoben. Bereits im Jahr 2045 soll Deutschland klimaneutral sein.

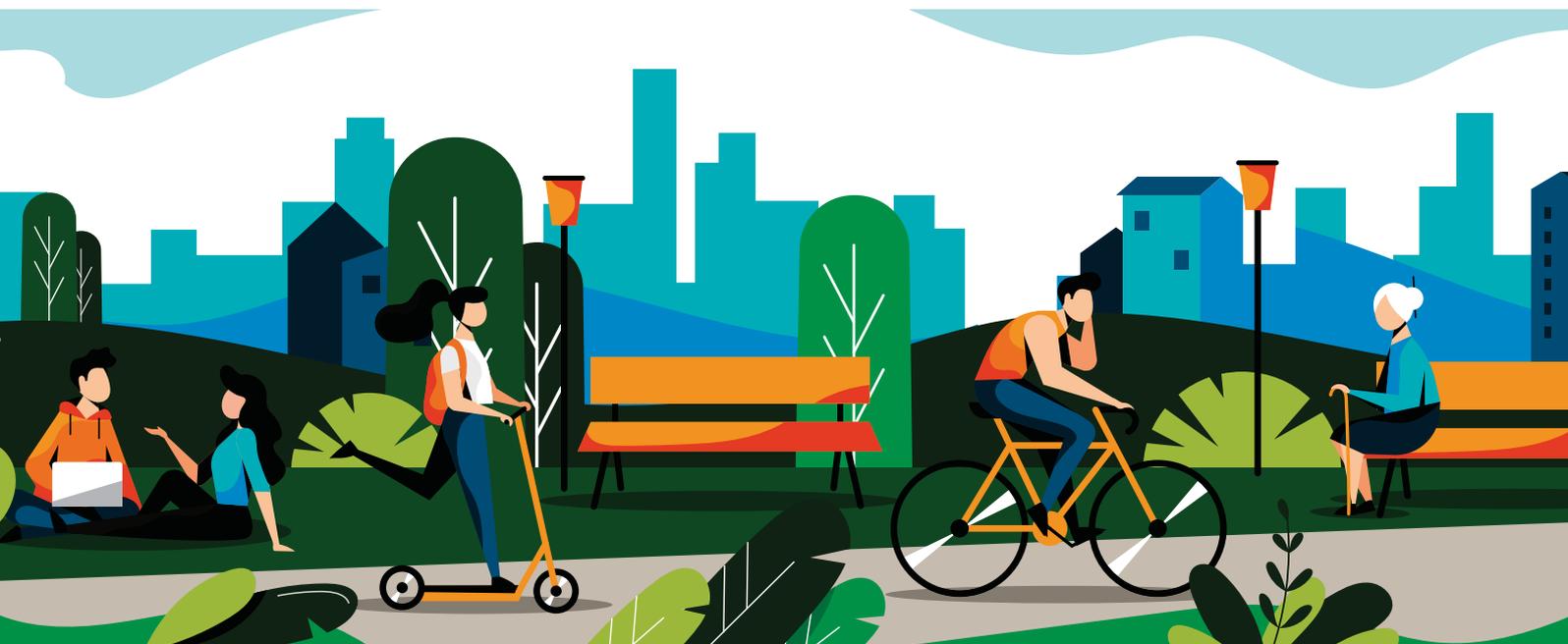


Foto: © Qualit Design – stock.adobe.com

3. Handlungsfelder kommunaler Klimaschutz

Viele Städte haben Klimaschutzkonzepte aufgelegt, die verschiedene Handlungsfelder betreffen. In fast allen Verwaltungseinheiten spielt Klimaschutz eine wichtige Rolle und neue Organisations- und Umsetzungsstrukturen in Städten zeigen, dass nur integriertes Handeln in der Stadt zum Erfolg führen kann. Es bedarf agiler Stadtverwaltungen gemeinsam mit ihren kommunalen Unternehmen und den Bürgerinnen und Bürgern, um den Herausforderungen des Klimaschutzes zu begegnen. In einigen Städten haben sich Steuerungsgruppen aus Stadtverwaltung und kommunalen Unternehmen bewährt, um die gemeinsamen Herausforderungen anzugehen. Zur integralen Zusammenarbeit gehört auch der Abgleich der Haushaltspläne der Kommunen mit den Klimaschutz- und Nachhaltigkeitszielen und die Erstellung von sogenannten Klimahaushalten. Zudem können kommunale Maßnahmen unter einem Klimavorbehalt gestellt werden, indem die Wirkungen für den Klimaschutz dargestellt werden.

Die Städte treiben unter anderem mit ihren Klimaschutzmanagerinnen und -managern und neuen Verwaltungseinheiten den Umbau der Stadt zur Klimaneutralität voran. Städte sanieren die eigenen Gebäude und Liegenschaften energetisch, planen und bauen neue klimaneutrale eigene Gebäude, decken die städtische dienstliche Mobilität über den Umweltverbund ab und organisieren ihre Beschaffungen und Veranstaltungen anhand klimaneutraler Kriterien. Sie haben sich ehrgeizige Ziele in Richtung Klimaneutralität gesteckt und werden diese mit Nachdruck erreichen.

Die Stadtwerke investieren im großen Umfang in erneuerbare Energien, bauen die Energieversorgungssysteme klimaneutral um und forcieren die Sektorenkopplung zur effizienten Energienutzung. Im urbanen Umfeld bildet dabei die Wärmewende die zentrale Herausforderung. Maßnahmen für eine klimaneutrale Wärmeversorgung müssen zügig angegangen und technologieoffen umgesetzt werden können. Leitendes Ziel aller Maßnahmen ist dabei, den Rückgriff auf fossile Energieträger schnellstmöglich zu reduzieren und schließlich zu vermeiden. Auf diesem Weg der Transformation bestehen erhebliche technische, finanzielle und organisatorische Herausforderungen. Zugleich müssen hierfür zusätzliche Ressourcen an Personal und finanziellen Mitteln bereitgestellt sowie stärker querschnittsorientierte Prozesse innerhalb der Verwaltung eingeführt werden.



Mit Blick auf die Ausgangslage und das Engagement der Kommunen und ihrer Unternehmen muss allerdings festgestellt werden: Kommunen können die Klimaschutzziele des Bundes und auch die selbst gesteckten Ziele zur Klimaneutralität nicht allein erreichen.¹ Ihr Einflussbereich ist unbestritten, aber er hat Grenzen. Die EU, der Bund und die Länder müssen die passenden Rahmenbedingungen setzen. Und sie müssen selbst mit gutem Beispiel vorangehen.

¹ Dazu auch: Dena Studie „Aufbruch Klimaneutralität“

3.1 Die Städte als Vorbild – Möglichkeiten und Grenzen aktiver Maßnahmengestaltung



Ein Betriebsparkplatz in Pomerode, Brasilien. Die Förderung des Radverkehrs ist Schwerpunktthema der Klimapartnerschaft zwischen Pomerode und Greifswald. Foto: © Stadt Greifswald

Viele Städte haben sich unabhängig von der EU und dem Bund eigene ambitionierte Klimaschutzziele für die Kommunalverwaltung gesetzt. Obwohl der Anteil der Verwaltungen an den Treibhausemissionen meist gering ist, sind entsprechende Zielsetzungen und Maßnahmen ein sehr guter Weg, um der Vorbildfunktion für die Bürgerinnen und Bürger gerecht zu werden und dem Klimaschutz vor Ort zusätzlichen Schwung zu verleihen. Für den Weg zur klimaneutralen Verwaltung müssen die Inhalte der Treibhausgasbilanz festgelegt werden. Außerdem muss frühzeitig geklärt werden, welche Rolle Kompensationen von CO₂-Emissionen für die Zielerreichung spielen können und sollen.²

Die Erwartungen an die Kommunen hinsichtlich der Realisierung einer Klimaneutralität sind sehr hoch. Sie entstehen in den Stadtgesellschaften aber auch in der kommunalen Politik und haben in den letzten zwei Jahren eine große Dynamik erfahren. Diese Dynamik hat ihren Ausdruck in zahlreichen Beschlüssen zum sogenannten Klimanotstand oder zu einer zeitlich vorgezogenen Zielsetzung mit einer Klimaneutralität bis zum Jahr 2030 oder 2035 gefunden. Dadurch sollen auch die bereits seit längerem praktizierten kommunalen Klimaschutzaktivitäten verstärkt werden.

² Vgl. hierzu das Eckpunktepapier der KEA-BW: <https://www.kea-bw.de/news/klimaneutrale-kommunalverwaltung-eine-praktisch-anwendbare-definition>

Die Städte, die sich besonders im Klimaschutz engagieren, werden somit zu Vorreitern. Dafür muss es ihnen jedoch gelingen, die Programmatik durch konkrete Maßnahmen zu hinterlegen, die aufzeigen, was möglich und machbar ist. Sie senden damit ein Signal an die Entscheidungsträger und die Entscheidungen auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene. Zugleich sollten Bund und Länder die Kompetenz und Handlungsfähigkeit der Kommunen nutzen und sie bei der Weiterentwicklung der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen einbeziehen.

Klimawandel und Klimaschutz sind globale Herausforderungen, denen die Kommunen lokal begegnen können und müssen. Die Kommunen spielen inzwischen auch in der Entwicklungszusammenarbeit eine zunehmend bedeutende Rolle. Über bestehende und neu gegründete Partnerschaften mit Kommunen des globalen Südens sind eine ganze Reihe von Modellprojekten entstanden, die als Vorbild eines neuen Verständnisses der globalen Zusammenarbeit gelten können. Dies zeigen die seit 2011 gegründeten sogenannten Klimapartnerschaften. Gemeinsam wird hier seit zehn Jahren daran gearbeitet, lokale Antworten auf die globale Herausforderung Klimawandel zu finden. Aktuell gibt es bereits 78 Klimapartnerschaften aus fast 150 Kommunen, die über 100 Klimaprojekte weltweit umgesetzt haben.

Dieses Modell der Klimapartnerschaften sollte auch weiterhin vom Bund gefördert und weiter ausgebaut werden. Die globale Sichtweise ist gerade beim Klimaschutz enorm wichtig, macht diese doch deutlich, dass die Verantwortung für die „Eine Welt“ unteilbar ist und keine Grenzen kennt. Immer mehr setzt sich die Erkenntnis und auch das Bewusstsein durch, dass übermäßiger Konsum und Verbrauch nicht nur lokale Probleme nach sich ziehen, sondern vor allem extrem negative Auswirkungen in Ländern des globalen Südens hat. Extremwetterereignisse kommen immer häufiger auch in Deutschland vor. Länder des globalen Südens sind in der Regel deutlich stärker betroffen.

Darüber hinaus engagieren sich immer mehr Städte in europaweit und international ausgerichteten Netzwerken zum Klimaschutz und zur Nachhaltigkeit, wie beispielsweise im Konvent der Bürgermeister für Klima und Energie bei ICLEI (Local Governments for Sustainability). Diese Netzwerke befördern den Erfahrungsaustausch und initiieren weltweit neue, erfolgreiche Projekte für den Klimaschutz und die Klimaanpassung sowie zur nachhaltigen Entwicklung der Städte.

3.2 Herausforderungen zur Erreichung der Klimaneutralität

Die Herausforderungen, die mit der Zielsetzung zur Klimaneutralität einhergehen, ziehen sich durch viele Handlungsfelder und Zuständigkeiten der kommunalen Aufgabenbereiche – insbesondere die Energieversorgung und -verteilung, die Stadt- und Mobilitätsplanung, das Gebäude- und Immobilienmanagement, das Bau- und Planungsrecht aber auch viele weitere Bereiche mit unmittelbaren oder mittelbaren Bezügen.

In allen Bereichen sollen die direkten und letztlich auch die indirekten, induzierten Energieverbräuche stark zu reduziert und gleichzeitig die Energieverbräuche zu 100 Prozent mit erneuerbaren Energien gedeckt werden. Es geht um nicht weniger als um eine vollständige Dekarbonisierung des Energieversorgungssystems und eine konsequente Neuausrichtung auf ein klimaneutrales und nachhaltiges Wirtschaften.

Hierzu gehören unter anderem:

- der vollständige Ersatz fossiler Energieträger durch den Ausbau erneuerbarer Energien, und insbesondere der Ausstieg aus der Strom-, Wärme und Krafterzeugung mittels Erdgas, Erdöl und deren Produkten;
- die Einbindung von Power to X Systemen (Technologien zur Speicherung von Stromüberschüssen);
- die Umgestaltung und der massive Ausbau der Energieverteilungssysteme;
- die konsequente Nutzung von Abwärme;
- die umfassende energetische Sanierung der Gebäudebestände;
- die Neugestaltung und Umverteilung der Verkehrsflächen hin zu Fuß- und Radverkehr sowie des ÖPNV zu Lasten des motorisierten Individualverkehrs.

Diese Umbrüche sind auf technischer Ebene perspektivisch zwar lösbar, aber sie sind auch mit planerischen und organisatorischen Vorlaufzeiten verbunden. Dem kommunalen Handeln sind dabei Grenzen gesetzt. Diese können mit Hilfe von organisatorischen und Verfahrensänderungen zwar umsetzungsorientierter gestaltet werden; ihr sind aber personelle, fiskalische und rechtliche Grenzen gesetzt, die im Verlauf des Positionspapiers beleuchtet werden.

Besonders wichtig und herausfordernd ist der derzeit vorherrschende Mangel an Kapazitäten im Handwerk und im Baugewerbe. Städte erhalten auf Ausschreibungen (vor allem im Gebäudebereich) kaum noch sachgerechte Angebote zu fairen Preisen. Die Kosten für die Beauftragung steigen erheblich. Hinzu kommen aktuelle Rohstoff- und Produktengpässe aufgrund schwieriger globaler Lieferketten sowie personelle Engpässe.

Daher sollten bundesweite Aus- und Fortbildungsinitiativen gemeinsam mit dem Handwerk und dem Baugewerbe gestartet werden, um die lokalen Initiativen wirkungsvoll zu unterstützen. Einschlägige Ausbildungsberufe bzw. Studiengänge müssen kurzfristig gestärkt oder auch neu geschaffen werden. Zudem sollten Inhalte zu Klimaschutz und Klimaanpassung viel stärker in bestehenden Ausbildungen und Studiengängen verankert werden. Dabei sind die Städte ebenfalls gefordert, für diese Handlungsfelder zusätzliche Ausbildungs- und Personalkapazitäten aufzubauen.

3.3 Monitoring über CO₂-Budget und Treibhausgasminderungsquote

Es existieren verschiedene Instrumente, mit denen die Städte einen eigenen Pfad zur Klimaneutralität beschreiten und monitoren können. In der Praxis werden vermehrt das CO₂-Budget und die Treibhausgasminderungsquote (THG-Quote) eingesetzt.

Die Verwendung eines lokalen CO₂-Budgets als Zielwert kann helfen, den Emissionsreduktionspfad festzulegen und dann mit konkreten Maßnahmen zu hinterlegen. Das CO₂-Budget beschreibt die klimaphysikalisch abgeleitete totale Menge an Treibhausgasen, die maximal noch emittiert werden darf, um eine festgelegte Temperaturschwelle der Erderwärmung nicht zu überschreiten.

Die THG-Quote wurde mit dem THG-Quote-Gesetz für den Verkehrsbereich eingeführt. Mit ihr soll der Einsatz von erneuerbaren Energien im Verkehrssektor verstärkt werden. Dadurch verringert sich der Ausstoß klimaschädlicher Emissionen. Im Klimaschutzgesetz sind für die verschiedenen Sektoren jährliche Minderungsquoten verankert, die regelmäßig überprüft werden. Insoweit ist die THG-Quote auch ein geeignetes Instrument für das kommunale Monitoring.

Wichtig für die Bilanzierung von CO₂-Emissionen und deren Reduktion ist die Festlegung eines transparenten und nachvollziehbaren Instruments für die kommunalen Reduktionsziele. Bei der Festlegung eines geeigneten Instruments zum Monitoring sind alle CO₂-Minderungsmaßnahmen, auch die der kommunalen Unternehmen und außerhalb des Stadtgebietes, zu berücksichtigen. Vielfach werden bei CO₂-Bilanzen, die Voraussetzung für die Erlangung von Fördermitteln sind, Investitionen in erneuerbare Energien durch kommunale Unternehmen außerhalb des Stadtgebietes nicht anerkannt.

3.4 Transformationsprozesse und Kommunikation

Die notwendigen Transformationsprozesse der Energie-, Mobilitäts- und Konsumwende beginnen im unmittelbaren Lebensumfeld der Bürgerinnen und Bürger, müssen dort erdacht und umgesetzt werden. Die Stadtgesellschaft sollte aktiv einbezogen werden, um die Ziele für die Stadt zu definieren und Klimaschutzmaßnahmen zu entwickeln. Die Akteure müssen für die Umgestaltung von Systemen und Entscheidungsprozessen zuvor von der Notwendigkeit klimaneutraler Prozesse überzeugt und für Veränderungen begeistert werden. Auch hier sind die Städte mit ihrer Nähe zur Bürgerschaft unverzichtbar als Vermittler zwischen übergeordneten Zielen und konkreten Umsetzungsstrategien. Diese Transformation kann nur gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern, den zivilgesellschaftlichen Gruppen und Institutionen gelingen, ohne die eine gesellschaftliche Wandlung dieses Umfangs nicht gelingen kann.

Städte sind Nachfragende von Leistungen und können damit am Markt Einfluss nehmen. Die öffentliche Hand kann mit klimagerechten Beschaffungspraktiken die Umstrukturierung bzw. den Aufbau von zukunftsfähigen Wertschöpfungsketten maßgeblich beeinflussen: Lebensmittelversorgung von Kitas, Schulen und Kantinen, Büroausstattung und -bedarf, IT, Fahrzeugflotten usw. In ihrer Vorbildfunktion tragen Städte zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung bei, um eine lokale klimagerechte Alltagskultur mitzuprägen. Zudem können sie durch gezielte Kampagnen klimafreundliche Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger in den Bereichen Mobilität, Konsum oder Ernährung befördern. Das erschließt zusätzliche mittelbare Einsparpotentiale.



Hybrid-Bus in Köln
Foto: © Christoph Seelbach / Kölner Verkehrs-Betriebe AG

Diese Veränderungen bergen ein hohes Maß an Konfliktpotenzial in der Gesellschaft, die diesen Wandel in Teilen als Bedrohung, Einschränkung oder Bevormundung wahrnimmt. Deshalb ist es unabdingbar, dass die Notwendigkeit eines solchen Wandels transparent, verständlich und offen kommuniziert wird. Nur mit viel Überzeugungsarbeit gelingt es, eine gesellschaftliche Mehrheit hinter diesen Wandel, der Zielrichtung und vor allem dem Weg dorthin, zu vereinen. Dazu bedarf es eines positiven Leitbildes der Stadt, das gemeinsam mit der Stadtgesellschaft entwickelt wird. Es sollte einen Beitrag leisten, die natürlichen Grenzen des Planeten zu bewahren und den Zugewinn an mehr Lebensqualität oder die Öffnung von neuen Gestaltungsspielräumen in den Vordergrund stellen. Es muss breit kommunizieren, warum es trotz der beschränkten Handlungs- und Wirkmöglichkeiten der jeweiligen Stadt erforderlich ist, einen kommunalen Beitrag hierzu zu leisten. Einen solchen Prozess sollten alle Stadtverwaltungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten anstoßen, begleiten und unterstützen. Hierfür empfiehlt es sich auch, externe Unterstützung zu nutzen.

4. Anforderungen an den Bund für kommunalen Klimaschutz

Die gezeigten Handlungsfelder sind in erheblichem Umfang durch rechtliche Vorgaben der EU, des Bundes und der Länder bestimmt. Zugleich determinieren die finanzielle Ausstattung der Kommunen und die Art und Höhe der fachspezifischen Förderkulisse den Handlungsspielraum der Kommunen und ihrer Unternehmen. Hier müssen die Weichen neu gestellt werden, um dem Klimaschutz einen Schub zu geben. Die Städte brauchen gesicherte, einfach handhabbare und flexible Rahmenbedingungen für schnelleren und besseren Klimaschutz.

4.1 CO₂-Bepreisung

Bereits vor Verabschiedung des Bundes-Klimaschutzgesetzes im Jahre 2019 hat der Deutsche Städtetag den zu langsamen Aufbau eines Zertifikatehandels für die Sektoren Verkehr und Wärme kritisiert. Mit der Verabschiedung des novellierten Klimaschutzgesetzes fordert der Deutsche Städtetag eine zeitnahe Erhöhung der CO₂-Bepreisung in einer Größenordnung von mindestens 50 Euro/t CO₂. Außerdem muss sie in den Folgejahren bis 2025 deutlich stärker anwachsen. Höhere CO₂-Preise bedeuten einen Impuls für den Umstieg in eine nachhaltige Mobilität sowie mehr Investitionen zur Energieeffizienz und Nutzung erneuerbarer Energien im Gebäudebereich. Insofern ist auch die Initiative der EU zu begrüßen, mittelfristig den Gebäude- und Verkehrsbereich in den europäischen Emissionshandel zu integrieren.



Forderung

- Der CO₂-Preis muss auf eine Größenordnung von mindestens 50 Euro/t CO₂ erhöht werden. Das ist mit einem sachgerechten und praktikablen Ausgleichssystem für hiervon besonders betroffene Verbraucherinnen und Verbraucher zu verbinden. Außerdem braucht es einen klaren Steigerungspfad für den CO₂-Preis bis 2025.

Die CO₂-Bepreisung ist klimapolitisch notwendig. Gleichzeitig verteuert sie die Preise für Treibstoff und Wärme. Die Verteuerung kann zu sozialen Härten führen, die für die betroffenen Menschen unbedingt abgemildert werden sollten. Da die Erhöhung die Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Wirtschaft und Gewerbe in unterschiedlicher Weise belastet, sind Ausgleichsmaßnahmen vorzusehen. Als Instrumente hierfür werden beispielsweise eine einkommensbezogene Klima-Pauschale oder ein Klima-Bonus für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Aufteilung der Kosten des CO₂-Preises auf Wärme zwischen Mieter und Vermieter vorgeschlagen.

Dringend erforderlich ist die Abschaffung der EEG-Umlage, um auch die immens gestiegenen Kosten für den Strom- und Gasbezug zu dämpfen. Deshalb sollte die vollständige Refinanzierung der EEG-Umlage aus dem Energie- und Klimafonds zügig angegangen werden. Zudem muss die Umstellung auf fossilsfreien Strom befördert werden, weshalb das gesamte Abgaben- und Umlagensystem auf den Strompreis grundsätzlich neu strukturiert werden muss.

4.2 Energiewirtschaft – Klimaneutrale Stadtwerke

Der Ausstieg aus der Kohleverstromung ist gestartet und muss beschleunigt werden. Zusammen mit dem Ausstieg aus der Atomenergie bewirkt er grundlegende Veränderungen auf den Erzeugungs- und Versorgungsmarkt. Bestehende Gaskraftwerke fangen die Stromproduktion aus der wegfallenden Kohle- und Atomkraft auf. Die Bedeutung der erneuerbaren Energien, insbesondere auch im Wärmemarkt, nimmt zu. Der Abschied von der Kohleverstromung führt in vielen Städten zu neuen Konzepten für eine Wärmeversorgung durch erneuerbare Energien. Industrielle Abwärme, Biomasse und mit erneuerbar betriebenen Wärmepumpen werden für die nachhaltige Wärmeerzeugung eingesetzt.

Im Gegensatz zu den anderen Sektoren unterliegen weite Teile der Energiewirtschaft dem funktionierenden europäischen Emissionshandel. Zudem konnten durch den massiven Ausbau der erneuerbaren Energien und die Stärkung der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) bereits erhebliche CO₂-Reduzierungen erreicht werden (155 Millionen Tonnen CO₂ seit 1990).

Diese Entwicklungen führen zur Stärkung der erneuerbaren Energien sowie der KWK-Technologie. Bei den Handlungsoptionen für eine nachhaltige Dekarbonisierung der Energiesysteme gewinnt perspektivisch synthetisches Gas, vorrangig Wasserstoff, an Bedeutung und muss daher in ein neues Marktkonzept integriert werden. Dieses muss flexible Kraftwerke belohnen und Speicherlösungen finanziell besserstellen, um deren Marktzugang zu erleichtern. Um Power-to-X und Speichertechnologien schneller zu etablieren, sollten diese sowohl über die Forschungsförderung als auch bei der Erlangung von Marktreife unterstützt werden. Dafür sind energiewirtschaftliche Reallabore geeignet.

4.2.1 Ausbau und Dekarbonisierung Nah- und Fernwärmenetze

Mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien für die verschiedenen Verbrauchssektoren (Strom, Wärme, Mobilität) geht die Umgestaltung der Versorgungs- und Verteilungsinfrastrukturen einher. Fernwärmesysteme stehen beispielsweise vor der Herausforderung, künftig mit erneuerbaren Energien gespeist zu werden, Temperaturniveaus anzupassen und ggf. lokal verdichtet zu werden. Bestehende Netze sollen entsprechend ertüchtigt und möglichst auch erweitert werden. Gleichzeitig entstehen in neuen Stadtgebieten oder Quartieren kleinere Wärmenetzsysteme, die lokal durch zum Beispiel Wärmepumpen unterfüttert werden.

Für die Dekarbonisierung der Fernwärme sind unterschiedliche Lösungen erforderlich. So sollte Abwärme systematisch genutzt werden, etwa aus industriellen Prozessen und thermischer Abfallbehandlung sowie Abwasserbehandlung. Hinzu kommen Großwärmepumpen, Geothermie und KWK-Anlagen, die auf die Nutzung klimaneutraler Gase umgerüstet werden. Dabei spielt die Erschließung von Geothermie-Potentialen in vielen Städten eine zunehmende Rolle. Verschiedene städtische Projekte zeigen, dass die Erkundung und die Erschließung durch intensive Beteiligungs- und Kommunikationskonzepte begleitet werden sollten, um den Bedenken der Bürgerinnen und Bürger zu begegnen.

Der Aus- und Umbau der Netzsysteme ist ein langwieriger und kostenintensiver Prozess. Gerade im Quartier lässt sich der Aufbau bzw. die Anpassung einer netzgebundenen Wärmeversorgung – also über verschieden genutzte Gebäude hinweg – besser planen und damit Effizienzen heben. Dabei müssen die Bebauungsdichte sowie die Heterogenität des Energiezustands in die Prüfung einbezogen werden, ob eine netzgebundene Wärmeversorgung durch eine Anbindung an Großnetze oder die Errichtung kleinräumiger Netze oder der teilweise oder komplette Verzicht auf Wärmenetze die geeignetsten Optionen sind. Dies verdeutlicht die strukturellen und finanziellen Herausforderungen sowohl für Gebäudeeigentümer als auch für Netzbetreiber.



Nahwärmenetze
Foto: © Dependability

Die Städte drängen auf eine zügige Veröffentlichung des Förderprogramms „Effiziente Wärmenetze“. Dieses Programm ist ein wichtiger Baustein für den Umbau der Wärmeversorgungssysteme weg von konventioneller hin zu erneuerbarer Wärme. Hierfür bedarf es einer ausreichenden und längerfristig abgesicherten Ausstattung im Umfang von mindestens eine Milliarde Euro jährlich. Bei den Förderhöhen ist darauf zu achten, dass die teils großen Projektvolumina bei der Förderung erfasst werden. Die Städte fordern zudem auch eine höhere Förderung für einzelne Projekte ein.

Die Nutzung von konventionellem und synthetischem Gas wird noch über einen längeren Zeitraum notwendig sein, um die Strom- und Wärmeversorgung, insbesondere über KWK-Technologie, zu sichern.

Auch langfristig stellt die Nutzung von klimaneutralen Gasen eine wichtige Versorgungsoption dar. Daher sind die Gasnetze an die Erfordernisse der künftigen Gasnutzung anzupassen und für die Umstellung auf Wasserstoff auszubauen und umzurüsten (H2-Ready). Zentrale Voraussetzung hier ist,

- den europäischen und nationalen Rechtsrahmen zeitnah zu schaffen,
- die nationale Netzregulierung weiterzuentwickeln und
- den kommunalen Verteilnetzbetreibern eine gesicherte Investitionsperspektive zu geben.

Die Transformation der Gasnetze wird dabei nicht nur eine bezahlbare Wärmewende absichern, sondern kann auch einen langfristigen Beitrag zur Resilienz des Energiesystems leisten, indem die dekarbonisierten Netze Sektorenkopplung erleichtern, Speicherpotenzial bieten und Spitzenbedarfe abfangen.

Die bisher praktizierte Bevorzugung der Schwerindustrie sowie des Mobilitätssektors bei der Nutzung von klimaneutralem Wasserstoff ist in der aktuellen Lage nachzuvollziehen. Noch ist klimaneutraler Wasserstoff ein knappes Gut und sollte zunächst in den relevanten Bereichen eingesetzt werden. Perspektivisch sollte klimaneutraler Wasserstoff auch im Wärmesektor zum Einsatz kommen können. Zudem gibt es immer mehr lokale und regionale Projekte zur dezentralen Erzeugung, Speicherung und Nutzung von Wasserstoff, gerade auch von kommunalen Unternehmen.

Insbesondere für den Gebäudesektor legt der Bund den Fokus auf ein hohes Maß an Energieeinsparung und eine vorrangig strombasierte Energieversorgung. Bestehende bauliche Strukturen und individuelle Hemmnisse bei der energetischen Sanierung erschweren das Erreichen der Klimaziele im Gebäudebestand. Um die Klimaziele im Gebäudebestand in vollem Umfang zu erreichen, sind in einem begrenzten Umfang klimaneutraler Wasserstoff und seine synthetischen Folgeprodukte erforderlich, vor allem synthetisches Methan.

Bei all dem wird die effiziente KWK auf absehbare Zeit eine zentrale Rolle spielen. KWK-Anlagen liefern derzeit als hauptsächliche Wärmequelle in kommunalen Wärmenetzen einen zentralen Beitrag zur kosteneffizienten und klimafreundlichen Wärmeversorgung gerade in urbanen Gebieten. Angesichts des Ausstiegs aus Kernenergie und Kohleverstromung werden sie längerfristig der Garant für die Versorgungssicherheit in Wärme und Strom bleiben müssen. Dabei lassen sich KWK-Anlagen künftig mit erneuerbarem Gas, Wasserstoff oder synthetischem Erdgas befeuern. Auch sie können planmäßig und schrittweise H2-ready umgerüstet bzw. beim Neubau entsprechend ausgelegt werden.

4.2.2 Transformation der Erdgasinfrastruktur

Erdgas ist eine wichtige Brückentechnologie. Die Versorgung mit Gas spielt im derzeitigen Wärmemarkt eine zentrale Rolle, fast 13 Millionen Haushalte werden mit Gas versorgt. Es ist aber unabweisbar, dass Klimaneutralität auch die Substitution von Erdgas bedeutet. Es braucht also einen klaren Fahrplan und eine Exit-Strategie, die Infrastrukturen und Investitionen schützt und einen Pfad in die dekarbonisierte Gasinfrastruktur festlegt. Die Städte bilden diesen Prozess in den kommunalen Wärmeplanungen ab.

Eine solche Strategie muss die Erweiterung von Wärmenetzen und die künftige Nutzung regenerativer Erzeugungsquellen umfassen. Neubauprojekte für Erdgasleitungen sollten dabei einer kritischen Analyse von Bedarfen und Regulierungsbedingungen unterzogen werden. Investitionen in Gasnetze sollten künftig zwei Fakten im Blick haben: Ihre Funktion, unter anderem auch als Speicher zur Integration erneuerbarer Energien und die langfristige Verfügbarkeit von regenerativ erzeugtem klimaneutralem Gas. Das kann zum Beispiel auch den Transport von Wasserstoff (und übergangsweise von Wasserstoff-Beimischungen) bedeuten. Die Bundesregierung ist aufgefordert, hierfür eine nationale regenerative Rahmenstrategie für klimaneutrale Gase mit belastbaren Verfügbarkeits- und Vorrangsszenarien zu entwickeln. Hierfür ist ein entsprechender Regulierungsrahmen auf den Weg zu bringen. Dies kann nur gemeinsam mit den Energieversorgern und den Kommunen erfolgen.

4.2.3 Sektorenkopplung

Die Vernetzung der Infrastrukturen in einer Stadt fördert Lösungen für eine effiziente Energieerzeugung und -versorgung. Dezentrale Speicherlösungen sowie Techniken für die Sektorenkopplung (Power-to-Heat, Power-to-Gas) von Strom, Wärme und Mobilität sind unabdingbar und sollten durch die entsprechenden Regelwerke intensiver gefördert werden. Das ermöglicht eine raschere Marktdurchdringung. Zudem sollte das bidirektionale Laden von E-Mobilen und Rückspeisung in ein Gebäude bei der Nutzung erneuerbarer Energien vorangetrieben werden.

Diese Technologien zur Elektrifizierung der Wärmeversorgung und der Mobilität auf Basis erneuerbaren Stroms werden die Bedeutung leitungsgebundener Wärmeversorgung in Städten stärken. Sektorenkopplung braucht lokale Versorgungsinfrastruktur. Entscheidender Maßstab für die Umsetzung von Dekarbonisierungsstrategien im Wärme- und Mobilitätssektor ist die Verfügbarkeit von erneuerbarem Strom. Ohne den weithin beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien werden die Wärme- und Verkehrswende nicht gelingen.

4.2.4 Erneuerbare Energien

Der Ausbau der Windenergie sowie der Photovoltaik ist die zentrale Säule der Energiewende. Insbesondere bei der Windenergie verlangsamt sich der Ausbau aufgrund fehlender Flächen, lokaler Proteste gegen die Anlagen sowie aufwendiger Planungs- und Genehmigungsverfahren. Daher muss die neue Bundesregierung in enger Abstimmung mit den Kommunen die bestehenden Vorgaben im Bau- und Planungsrecht sowie zum Artenschutz an das Erfordernis eines schnelleren Ausbaus Erneuerbarer-Energien-Anlagen anpassen und die Genehmigungsverfahren rechtssicherer und handhabbarer ausgestalten. Die bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage zur Schaffung pauschaler landesrechtlicher Mindestabstände von Windenergieanlagen zu Wohnbebauung führt zu weiterer Verknappung geeigneter Flächen. Sie muss daher zeitnah aufgehoben werden.



Ausbau erneuerbarer Energien
Foto: © Expo.NRW / NRW.Energy4Climate GmbH

Im urbanen Raum bestehen rechtliche, planerische oder technische Hemmnisse für die Erzeugung von erneuerbaren Energien unter anderem durch Gestaltungs- und Erhaltungssatzungen oder durch Vorgaben des Denkmalschutzes. Auch ungelöste Fragen der Netzertüchtigung und der Einspeisemöglichkeiten spielen eine Rolle. Kommunen sollten die Möglichkeit erhalten, neue Formen der Energieerzeugung (auch im Denkmalschutz) zu erproben. Dabei steht die Bedeutung von denkmalgeschützten Gebäuden aus stadt-

kulturellen und Nachhaltigkeitsaspekten außer Frage. Für denkmalgeschützte Gebäude dürfen keine Sanierungsverpflichtungen vorgegeben werden.

Anreize für Solardachanlagen, insbesondere auch auf Nichtwohngebäuden sowie als Bestandteil einer Quartiersversorgung, müssen erheblich verbessert werden. Die zeitnahe Abschaffung der EEG-Umlage für die ortsnahe (im Stadtquartier) Erzeugung und Vermarktung von Solarstrom ist notwendig, um die hohen spezifischen Anlagenkosten kompensieren und erzeugten Solarstrom auch im Quartier von Mietern nutzen zu können.



Forderungen

- Das Förderprogramm „Effiziente Wärmenetze“ muss zügig eingeführt und großzügig ausgestattet werden, um den Umbau der Wärmesysteme zu befördern.
- Lokale Wasserstoffprojekte müssen regulatorisch ermöglicht und finanziell unterstützt werden.
- Der Bund muss eine Gasstrategie mit Kommunen und kommunalen Unternehmen entwickeln, um deren klimaneutrale Zukunft zu sichern. Gasnetze müssen für Wasserstoffnutzung (H2-Ready) fit gemacht werden. Das ist entsprechend zu regulieren.
- Kommunale Klimabilanzen sollten auch die von Stadtwerken betriebenen Anlagen zur CO₂-Reduktion außerhalb des eigenen Stadtgebiets berücksichtigen.
- Das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz ist weiterentwickeln, um die langfristige Rolle der KWK-Technologie für die Versorgungssicherheit in Strom und Wärme zu gewährleisten
- Der Bund sollte eine Kommission „Ausbau erneuerbare Energien“, um bestehende Zielkonflikte zu lösen und gemeinsame Handlungsoptionen zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu erreichen.
- Zeitnahe Aufhebung der gesetzlichen Grundlage zur Schaffung von pauschalen landesrechtlichen Mindestabständen bei der Windenergie-an-Land.
- Verbesserung von Rahmenbedingungen für Mieterstromprojekte durch Quartiersbezug, abgabenfreie Direktversorgung mit grünem Strom und höheren Fördersätzen.

Die Definition des Mieterstroms ist um die Einbeziehung von quartiersnaher Erzeugung zu erweitern. Dazu zählen auch die Potentialnutzung von Gewerbe- oder Garagenflächen. Auch Großwohnsiedlungen mit ihren meist großen Flachdachkonstruktionen bieten gute Voraussetzungen für die Umsetzung von Mieterstromprojekten. Zum anderen bedarf es rechtssicherer und unbürokratischer Möglichkeiten für Kommunen, um bei Bestandssanierungen und im Neubau auch bodenrechtliche Vorgaben (zum Beispiel Solarpflicht und Dachbegrünung in B-Plänen ohne Abwägungspflicht) zu setzen.

Angesichts der vielfältigen Herausforderungen sollte zeitnah eine Kommission „Ausbau Erneuerbarer Energien“ mit allen relevanten gesellschaftlichen Gruppen eingerichtet werden. Ziel sollte eine Verständigung auf Maßnahmen zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung von Erneuerbarer Energie-Anlagen, die Überwindung von Konflikten mit dem Arten- und Immissionsschutz und die Entbürokratisierung des Ausbaus von Photovoltaikanlagen auf Dächern und an Fassaden sein.

4.3 Klimaangepasste Stadtentwicklung und klimaneutrale Quartiere

Der Klimawandel führt zu erhöhten Risiken für die Bewohnerinnen und Bewohner der Städte und die kommunale Infrastruktur. Hochsommerliche Extremtemperaturen, starke Niederschläge, Dürreperioden und Stürme werden weiter zunehmen. Eine Umfrage des Umweltbundesamts unter den größeren Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages hat 2018 ergeben, dass fast alle Städte mittlerweile über Konzepte und Programme zur Klimaanpassung verfügen und geplante Maßnahmen im Rahmen ihrer Möglichkeiten umsetzen. Die Konzepte beziehen sich entweder auf das gesamte Stadtgebiet, einzelne Stadtquartiere oder definieren besonders belastete Bereiche.

Mit der Verabschiedung der Deutschen Anpassungsstrategie³ an den Klimawandel im Jahr 2008 hat der Bund konkrete Maßnahmen an den Klimawandel vorgelegt. Im Jahr 2021 hat das Bundesumweltministerium das Beratungszentrum für die Klimaanpassung etabliert. Der Deutsche Städtetag hatte bereits im Jahr 2012 eine erste Handreichung „Anpassung an den Klimawandel in den Städten“⁴ vorgelegt und im Jahr 2019 überarbeitet. Viele Städte erstellen bereits Klimafolgenanpassungs- und Hochwasserkonzepte und setzen diese mit innovativen Lösungen um.

In den gesamtstädtischen Konzepten werden großräumige Maßnahmen umgesetzt, wie beispielsweise Sicherung von Luftleitbahnen, mehr Stadtgrün⁵ oder die Festsetzung von Überschwemmungsgebieten. Kleinräumige Konzepte bieten hingegen die Möglichkeit, konkrete Maßnahmen am Gebäude zu planen, Eigentümer anzusprechen und zu beraten und gegebenenfalls quartiersweite Wärmekonzepte zu initiieren. Die Umsetzung der Konzepte ist allerdings immer eng mit der Verfügbarkeit von Fördermitteln und Personalressourcen verbunden.

3 <https://www.staedtetag.de/positionen/positionspapiere/2022/diskussionspapier-bevoelkerungsschutz>

4 <https://www.staedtetag.de/publikationen/weitere-publikationen/klimafolgenanpassung-staedte-2019>

5 Der Deutsche Städtetag hat 2019 eine umfangreiche Publikation zur Bedeutung von Grün in der Stadt veröffentlicht. Zu finden: <https://www.staedtetag.de/positionen/positionspapiere/gruen-in-der-stadt-2019>



Der Quartiersbezug ist in der städtebaulichen Praxis auf kommunaler Ebene etabliert. In unterschiedlichen Kontexten arbeiten die Kommunen mit dem Quartiersbegriff (barrierefreie Quartiere, altersgerechte Quartiere, „Quartiersmanagement“ etc.). Folgerichtig sollte der Bund auch energetische Sanierungen und Versorgungskonzepte im Quartier stärker fördern.

Dachbegrünung und Solarenergie
Foto: © KlimaGrün

4.3.1 Klimagerechte Stadtplanung

Vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung haben auf Erkenntnisse zur Klimaanpassung reagiert. Sie helfen durch Darstellungen zu Frei- und Bauflächen und detailliertere Festsetzungen, Vermeidungs- und Anpassungsziele bodenrechtlich zu übersetzen. Neben sektoralen Konzepten zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung erweisen sich integrierte Stadt- und Quartiersentwicklungskonzepte als praxisgerechte Lösungen. Sie verzahnen die sektoralen Themen untereinander, beziehen sie auf eine räumliche Ebene und koordinieren die verschiedenen sektoralen Programme und Projekte zu Maßnahmenbündeln. Dies erleichtert es, Synergien zu heben, Kosten zu sparen und komparative Vorteile zu nutzen.

Ziel der Maßnahmen muss es sein, die Folgen der Klimaänderungen in der Stadt und für die Stadt zu minimieren und die Städte in ihren physischen Charakteristika an den Klimawandel anzupassen. Hierfür muss ein integriertes Handlungskonzept zur Anpassung an den Klimawandel in den Städten aufgestellt werden. Hierbei sind die strukturellen Rahmenbedingungen, wie Schrumpfung oder Wachstum ebenso zu beachten, wie die stadtklimatologischen Besonderheiten oder die in den Gebäuden gespeicherte graue Energie. Ein Maßnahmenkatalog muss die Handlungsfelder identifizieren aufzeigen, die eine Anpassung an den Klimawandel ermöglichen. Bestehende Gebäudestrukturen sollten im Regelfall saniert, umgenutzt oder erweitert werden. In Einzelfällen kann auch Abriss oder Neubau einen Beitrag zur Klimaanpassung im Quartier leisten.

Kompakte Bauweise und passive Nutzung der Solarenergie haben einen wesentlichen Einfluss auf den Energiebedarf von Gebäuden. Diese Maßgaben müssen bereits im Vorfeld des eigentlichen Aufstellungsverfahrens des Bebauungsplanes im städtebaulichen Entwurf beachtet werden. Die Anforderungen an einen klimaangepassten städtebaulichen Entwurf stehen dabei häufig im Widerspruch zu weiteren Belangen wie der städtebaulichen Gestaltung, dem flächensparenden Bauen oder dem Lärmschutz. Auch zu anderen Schutzgütern können Konfliktlagen entstehen. Mitunter kann es Konflikte zwischen der Begrünung von Gebäuden und der aktiven Nutzung von Solarenergie auf dem Gebäude geben. Hier ist es Aufgabe der Abwägung, zu situationsgerechten Lösungen zu kommen und zu dokumentieren, ob die Belange berücksichtigt und wie sie gewichtet werden.

Dazu kommt die stärkere Einbindung der Wasserversorgungssysteme und -entsorgungssysteme in die klimagerechte Stadtplanung. In immer mehr Städten wird das Konzept der Schwammstadt umgesetzt. Durch die großzügige Ausweisung von Retentionsflächen, beispielsweise auf Parks, Spielplätzen, landwirtschaftlichen Flächen und in Wäldern, den Ausbau von Regenrückhaltebecken und die aktive Nutzung von Niederschlagswasser können Starkregenereignisse und Dürreperioden besser bewältigt werden. Auch der Ausbau von Stadtgrün ist ein wichtiges Element, Städte abzukühlen und erhöht gleichzeitig die Attraktivität der Innenstädte.

Das Umsetzen der Abwägungsergebnisse im Sinne der integrierten Stadtentwicklungskonzepte erfordert eine organisatorische Struktur in den Städten, die ressortübergreifendes Zusammenwirken erleichtert. Fortlaufendes Monitoring und die regelmäßige Evaluierung der Ergebnisse sind dabei dringend geboten. Das hilft, in einem laufenden Prozess die Klimaanpassung zu optimieren und an sich ändernden Verhältnissen und Erkenntnissen auszurichten. Monitoring und Evaluierung helfen zudem, positive Erfahrungen für andere Städte nutzen zu können.

Große Infrastrukturmaßnahmen und Flächensicherungen sind planungs- und kostenintensiv und treffen stetes auf erhebliche Planungs- und Finanzierungsengpässe in den Städten. Sie stoßen zudem nur auf Akzeptanz, wenn von ihnen ein Mehrwert für die Menschen in der Stadt ausgeht, der über die reine und im Lebensalltag nicht wahrnehmbare Resilienzfunktion im lokalklimatischen Krisenfall hinausgeht. Multifunktionalität bleibt damit kein Schlagwort, sondern ist Voraussetzung, um Infrastrukturen für die Klimaanpassung überhaupt umsetzen zu können.

4.3.2 Energetische Quartierssanierung und Energieberatung

Quartiersbezogene Konzepte dienen auch dazu, den Gebäudebestand auf Effizienzpotenziale zu analysieren, zu kartieren und weitergehende Maßnahmen im Bereich der Energieberatung und Sanierungsmaßnahmen am Einzelgebäude zu entwickeln. Dies ist wiederum die Basis für eine gelingende Wärmeplanung in Kommunen. Weiterhin ermöglicht die Quartiersbetrachtung eine angemessene Berücksichtigung der Energieversorgungsinfrastruktur bei der energetischen Sanierung von Gebäuden.

Daher ist die Ausweitung des Förderprogramms „Energetische Stadtsanierung“ der KfW (432) richtig und wichtig, um Quartiersentwicklung zu stärken. Dort werden die Konzepterstellung sowie das begleitende Sanierungsmanagement in einem vorher festgelegten Quartier gefördert. Das Quartier ist somit der Betrachtungsrahmen für Effizienzmaßnahmen, Klimaanpassungsmaßnahmen und Mobilitätskonzepte. Das erarbeitete Konzept bildet die Basis für eine spätere Förderung baulicher Maßnahmen über die Städtebauförderung. Der erfolgreiche Ansatz aus dem Förderprogramm „Energetische Stadtsanierung“ der KfW sollte noch enger mit der Städtebauförderung vernetzt werden.

Der Bund muss die Rolle der Städte als Organisator, Moderator und Multiplikator im Bereich der Energieberatung von lokalen Unternehmen, unterschiedlichen Verbraucherguppen und Wohnungseigentümern stärken. Aufgrund der besonderen Nähe der Kommune zu ihren Bürgerinnen und Bürgern und Gewerbetreibenden sind sie Dreh- und Angelpunkt der Energiewende vor Ort. Viele Städte organisieren eine Energieberatung in enger Kooperation insbesondere mit den kommunalen Energieversorgern (Stadtwerken), lokalen

Energieberatungszentren, der kommunalen Kreditwirtschaft und kommunalen Wohnungsunternehmen. Hinzu treten Organisationen und Initiativen, wie zum Beispiel karitative Verbände, Verbraucherzentralen und Energieagenturen. Die Praxisbeispiele aus besonders engagierten Kommunen verdeutlichen, dass eine effektive Energieberatung sehr kosten- und personalintensiv ist. Energieberatung ist eine freiwillige Leistung der Kommunen, die von finanzschwachen Kommunen nur schwer oder gar nicht mehr zu leisten ist.

Je nach Eigentümerstruktur wirken verschiedene Ansätze der Energieberatung. Wohnungsunternehmen können die Bausubstanz verbessern, Nebenkosten für die Mieter senken und das Nutzungsverhalten der Mieter adressieren. Bei privaten Ein und Zweifamilienhauseigentümern gibt es durch die aktivierende Ansprache und Beratung einen direkten Einfluss auf die Wohnqualität und die Energiekosten.

4.3.3 Gebäudeeffizienz und Kommunales Energiemanagement

Aufgrund der vielfältigen Eigentümerstrukturen und sehr unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen stellt die energetische Sanierung des Gebäudebestands die wohl herausforderndste Aufgabe auf dem Weg zur Klimaneutralität dar – sie ist gleichermaßen kosten-, zeit- und arbeitsintensiv. Schließlich trägt das Bauwesen insgesamt einen erheblichen Anteil zum weltweiten CO₂-Ausstoß bei. Die Klimaziele lassen sich somit nur mit einem nachhaltig und suffizient ausgerichteten Bauwesen erreichen.

Der Deutsche Städtetag hat sich in seiner Handreichung „Nachhaltiges und suffizientes Bauen in den Städten“ intensiv mit dem Thema befasst und ein Stufenmodell zur Abwägung entwickelt.⁶ Dieses sieht in der Stufe 1 Bestandserhalt und -erneuerung vor. Nur wenn die objektiv nachgewiesenen funktionalen, energetischen und gestalterischen Anforderungen nicht mehr im erneuerten Bestand erfüllt werden können, wird es in Stufe 2 um eine Bestandserweiterung gehen können. Und erst, wenn auch eine Bestandserweiterung den genannten Anforderungen nicht genügen sollte, kann in einer Stufe 3 in Zukunft ein Neubau als „ultima ratio“ stehen. Die Entscheidungen zwischen Bestandserhalt und -erneuerung, Bestandserweiterung und Neubau werden sich auch an messbaren Parametern und verbindlichen Zertifizierungsmethoden orientieren müssen. Hierzu sind stets Mehrfachnutzungen öffentlicher Liegenschaften anzustreben.

Zugleich bietet das Wiedergewinnen von Rohstoffen auch im lokalen/regionalen Zusammenhang (Urban Mining) im Rahmen der nachhaltigen Kreislaufwirtschaft Potenziale zur Energieeinsparung. Die neuen rechtlichen Regelungen zu Ersatzbaustoffen bieten für die kommunale Beschaffung neue Möglichkeiten, auf energieintensiv hergestellte Baustoffe vermehrt und perspektivisch vollständig zu verzichten.

Die Städte praktizieren seit Jahrzehnten Klimaschutz durch ihr eigenes Liegenschafts- und Energiemanagement. Die Energieverbräuche der Gebäude sinken und der Gebäudebestand wird hochwertig saniert. Auch im Neubau haben viele Städte ambitionierte Baustandards festgelegt, die über die gesetzlichen Vorgaben (zum Beispiel aus dem Gebäudeenergiegesetz) hinausgehen. Die energetische Sanierung der kommunalen Gebäude ist eine Mammutaufgabe für die nächsten Jahrzehnte. Sie bindet erhebliche Personal- und Finanzressourcen in den Städten und im lokalen Baugewerbe und Handwerk.

⁶ Handreichung Nachhaltiges und suffizientes Bauen in den Städten; unter: <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/2021/handreichung-nachhaltiges-suffizientes-bauen.pdf>

Für einen klimaneutralen Gebäudebestand bis 2045 gilt es die Energieverluste so weit wie möglich zu reduzieren und CO₂-freie Energien für den verbleibenden Energiebedarf einzusetzen. Für den Gebäudebestand muss eine jeweils passende Kombination aus optimalen energetischen Modernisierungen des Gebäudes, einer effizienten Versorgung durch erneuerbare Energien und effizientem Betrieb gefunden werden.

Hinzukommen neue Bedürfnisse einzelner Akteursgruppen, die sich in entsprechenden Wohnkonzepten niederschlagen. Gemeinschaftliche Wohnkonzepte, altengerechtes Wohnen oder „Smart Living“ sind hierzu nur einige Schlagworte. Flächeneffizientes Wohnen im Sinne einer Reduzierung der Wohnfläche durch multifunktionale Flächen steht hierbei bislang nur selten im Zentrum der Planungen. Aktuell liefern nur Einzelfälle Beiträge zur Lösung des bestehenden Zielkonfliktes, differenzierte Wohnbedürfnisse mit weniger Wohnflächenverbrauch in Einklang zu bringen. Die Frage der Flächeneffizienz sollte deutlich mehr Beachtung im Bereich innovativer Wohnkonzepte und -formen finden.

Zugleich herrscht gesellschaftspolitischer Konsens darüber, dass gerade preiswerter Wohnraum nicht nur erhalten, sondern in vielen Städten in erheblichem Umfang neu errichtet werden muss. Aktuelle Rahmenbedingungen wie steigende Baukosten, fehlende Handwerkerkapazitäten, Personalengpässe in den Genehmigungsbehörden etc. machen es ungleich schwerer, beide Ziele gleichzeitig zu erreichen: deutlich mehr energieeffiziente Gebäude und mehr bezahlbares Wohnen. Auch Kosten und Nutzen von Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudebestand einerseits sowie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Bewohner andererseits müssen unter Gemeinwohlaspekten zusammengeführt werden.

Der Zielkonflikt „Klimaschutz versus Bezahlbarkeit“ muss gelöst werden. Es braucht möglichst viele energetische Sanierungen. Gleichzeitig müssen sich Mieterinnen und Mieter diesen Wohnraum auch leisten können. Hierfür müssen finanzielle Lösungen geprüft werden.

Als deutliches Hemmnis erweist sich die Modernisierungsumlage. Selbst bei überwiegender Kompensation durch geringere Energiekosten ergeben sich durch die Umlage stets Akzeptanzprobleme bei den betroffenen Haushalten. Der Bundesgesetzgeber ist gefordert, diesen immanenten und sanierungshemmenden Konflikt grundlegend abzuheben.

Wichtig ist der Förderrahmen für energetische Maßnahmen am Gebäudebestand. Die kürzlich eingeführte „Bundesförderung effiziente Gebäude“ (BEG) der KfW adressiert Wohngebäude, Nichtwohngebäude und Einzelmaßnahmen. Sie bündelt die vielen Einförderprogramme und vereinfacht damit den Zugang zur Förderung. Damit wird eine lange vorgetragene Forderung des Deutschen Städtetages erfüllt und die Weichen für eine effektivere Förderpolitik gestellt. Allerdings reichen die bisherigen Fördermittel nicht aus, um der energetischen Sanierung von Einzelgebäuden und im Quartier einen Schub zu verleihen.



Der Düsseldorfer Stadtentwässerungsbetrieb hat im Jahr 2018 die erste städtische Photovoltaikanlage mit direkter Nutzung des erzeugten Stroms in Betrieb genommen. Foto: © Landeshauptstadt Düsseldorf, SEBD



Modulare Gebäudesanierung
Foto: © Fabrice Singevin

Die Städte brauchen eine energetische Sanierungsrate in der Größenordnung von jährlich cirka 3 Prozent. Dies gelingt nur über eine deutliche Verbesserung des Fördermixes aus direkten Zuschüssen, vergünstigten Krediten mit Tilgungszuschüssen und steuerlicher Förderung.

Nicht zuletzt muss das Gebäudeenergiegesetz zügig durch die neue Bundesregierung weiterentwickelt werden. Aufgrund der neuen Rahmenbedingungen des Klimaschutzgesetzes sowie der anstehenden europäischen Vorgaben aus dem „Fit for 55“-Paket ist es nicht mehr zeitgemäß. Zu den Kerninhalten der Weiterentwicklung müssen angemessene klimapolitische Standards für Neubau und Bestand, die Umstellung der Bemessungsgrundlage auf nachvollziehbare Parameter sowie der Bezug zur Quartiersebene, zu den Lebenszykluskosten und zu den Energieversorgungsstrukturen gehören.

Darüber hinaus sollten die Energieausweise zu Bedarfs- oder Verbrauchsausweisen vereinheitlicht werden. Im nächsten Schritt können die Energieausweise aller Gebäude in einer zentralen Datenbank gesammelt und ausgewertet werden. Derartige Daten sind eine gute Grundlage für energetische Quartierskonzepte sowie Sanierungsfahrpläne.

4.3.4 Kommunale Wärmeplanung

Ein wichtiger Zwischenschritt auf dem Weg zur Klimaneutralität ist die kommunale Wärmeplanung. Zum Erreichen der Klimaneutralitätsziele müssen Kommunen eine Wärmeplanung etablieren, die sich an den lokal verfügbaren, erneuerbaren Energiequellen und Abwärmepotenzialen orientiert. Ausgehend von der Untersuchung bestehender Strukturen in der Wärmeversorgung setzen Kommunen konkrete Maßnahmen zum Umbau bzw. Neubau von Wärmenetzen oder Erzeugungsanlagen um. Die Wärmeplanung muss technologieoffen sein, um für die konkreten Strukturen maßgeschneiderte Lösungen zu finden.

Auch der Neubau von Wärmenetzen gehört zum Instrumentenkasten der Wärmeplanung. Diese Netze brauchen zum einen bundes- und landesrechtliche Rahmenbedingungen, die den Aufbau von Wärmenetzen fördern, Versorgungsstrukturen auf der Basis erneuerbarer Energien ermöglichen sowie eine langfristige Planungs- und Investitionssicherheit für den notwendigen Aus- und Umbau der Wärmenetze gewährleisten. Wichtig ist außerdem, dass die Bundesförderung gezielt keine fossil betriebenen Heizungssysteme mehr fördert. Eine bundesweit diskutierte Verpflichtung der Städte zur Wärmeplanung darf allerdings nur mit einer vollständigen Finanzierung durch Bund und Länder eingeführt werden. So sind beispielsweise in Baden-Württemberg größere Städte zu einer Wärmeplanung verpflichtet, werden aber finanziell unterstützt.



Forderungen

- Der Klimawandel führt zu erhöhten Risiken für die Bewohner der Städte und die kommunale Infrastruktur. Dies erfordert zusätzliche Anpassungen bei der Planung, beim Betrieb und beim Ausbau der Infrastruktur. Die Klimaanpassung sollte im Bundes-Klimaschutzgesetz verankert werden, damit diese elementare Aufgabe auf allen Ebenen stärker angegangen wird.
- Kommunen sollten müssen in die Lage versetzt werden, aufsuchende und bedarfsgerechte Energieberatung gemeinsam mit lokalen Stadtwerken oder anderen Akteuren anzubieten.
- Die Förderung der energetischen Gebäudesanierung und Quartiersentwicklung muss besser dotiert werden. Dabei sollte die Einführung eines Sonderprogramms geprüft werden, welches die Umlage von energetischen Modernisierungskosten auf die Miete begrenzt und zugleich Preis- und Belegungsbindungen für Haushalte mit niedrigem Einkommen vorsieht.

- Das Gebäudeenergiegesetz muss auf Basis der steigenden klimapolitischen Anforderungen weiterentwickelt werden. Die Sanierung, Erweiterung und Umnutzung von Gebäuden müssen zukünftig Vorrang haben. Wenn neu gebaut werden soll, sind dafür ambitionierte Baustandards und bauteilbezogene Standards festzulegen.
- Flächendeckende kommunale Wärmeplanung muss durch Bund und Länder finanziell unterstützt werden. Dabei darf die Wärmeplanung nicht standardisiert, sondern muss technologieoffen ausgestaltet werden, um für die lokalen Strukturen maßgeschneiderte Lösungen zu finden. Eine verpflichtende Wärmeplanung ohne finanzielle Unterstützung lehnen die Städte ab.

4.4 Mobilität

Der Verkehrssektor hat in der Vergangenheit zu wenig zur Erfüllung der Klimaziele beigetragen. Gerade hier gibt es noch sehr viel Potenzial für CO₂-Einsparungen. Die Vorgabe von Jahresemissionsmengen für den Verkehrssektor im Klimaschutzgesetz und entsprechende Sicherungsmechanismen zeichnen einen Pfad dafür vor. Durch das Klimaschutzgesetz II sollen bis 2030 noch einmal 10 Millionen Tonnen CO₂ jährlich eingespart werden. 2045 soll darüber hinaus Klimaneutralität erreicht werden.

Die Erfüllung der ambitionierten Klimaziele im Verkehrsbereich kann nur mit einem starken ÖPNV und unter Ausschöpfung aller erforderlichen Maßnahmen gelingen. Dazu hat unter Beteiligung der wichtigen Akteure vor allem die AG 1 Klimaschutz der Nationale Plattform Zukunft der Mobilität (NPM) mit Anregungen beigetragen.

Im Rahmen des Klimaschutzpakets wurden bereits erste gute Voraussetzungen geschaffen, etwa durch

- die stufenweise Anhebung der Mittel für die kommunale Verkehrsinfrastruktur im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) auf 2 Milliarden Euro bis 2025,
- die Anhebung der sog. Regionalisierungsmittel zur Sicherung der Betriebskosten insbesondere des Schienenpersonenverkehrs bis 2031,
- das Sonderprogramm „Stadt“ und „Land“ mit Investitionshilfen im Radverkehr bis 2023 und
- zwölf zusätzliche Modellprojekte zur Stärkung des ÖPNV, etwa zur Frage eines angebotsorientierten nachhaltigen Ticketings.

Ferner fördert der Bund den Aufbau von Ladeinfrastruktur im privaten und öffentlichen Bereich und baut ein bundesweites Schnellladernetz mit 1000 Standorten aus. Die die Erhöhung der Attraktivität von Bus und Bahn, die Förderung alternativer Antriebe, und die Umstellung der Kfz-Steuer reichen jedoch den Berechnungen der NPM zufolge bisher nicht aus, um die CO₂-Einsparungsziele für den Verkehrsbereich zu erfüllen. Auch die Umsetzung bis 2030 ist bisher keinesfalls gesichert.

4.4.1 Finanzierung der Leistungssteigerung ÖPNV

Damit die Mobilitätswende gelingt, ist vor allem eine Investitions- und Angebotsoffensive für den ÖPNV auf Schiene und Straße notwendig. Das erfordert einen nachhaltigen Finanzierungspfad für mehr Verkehrsleistung, eine bessere Anbindung und bessere Qualität des ÖPNV. Die digitale Vernetzung und das gebiets- und angebotsübergreifende Ticketing müssen genauso gefördert werden wie multimodale Angebote von Rad- und Fußverkehr, Bike-, Scooter- und Carsharing sowie ÖPNV-integriertes Pooling. Dabei ist aus Sicht der Städte ein Schwerpunkt auf die Stärkung des Umweltverbunds (ÖPNV, Rad- und Fußverkehr) zu legen. Laufende technologische Entwicklungen, z.B. Elektrofahrzeuge, On-Demand-Verkehr und autonomes Fahren, sind als Optionen für nachhaltige Mobilität zu nutzen.



Foto: © Deutscher Städtetag / Tobias Fricke; Foto: © Kölner Verkehrs-Betriebe AG / Christoph Seelbach

Die angestrebte Verringerung der CO₂-Emissionen durch eine Leistungssteigerung des ÖPNV wird für die Nutzerinnen und Nutzer nur kostenneutral gelingen, wenn Bund und Länder für das Ziel der Verdopplung der Fahrgastzahlen bis 2030 aus Gründen des Klimaschutzes Mitverantwortung übernehmen. Das Angebot des ÖPNV muss demnach für Daseinsvorsorge und Klimaschutz anwachsen: Die Betriebsleistung (also die Fahrzeugkilometer) und die Kosten steigen dadurch bis 2030 signifikant an. Daraus entsteht eine Deckungslücke, die jährlich anwächst und im Jahr 2030 zirka 11 Milliarden Euro betragen wird.⁷ Zudem muss in die Modernisierung und klimaschonende Fuhrparkentwicklung von Bussen und kommunalen Nutzfahrzeugen auf Elektromobilität, Wasserstoff und Gas zur Umsetzung der europäischen Vorschriften über saubere Fahrzeuge investiert werden. Durch ein erstes Förderpaket des Bundes in Höhe von 1,45 Milliarden Euro werden Mehrkosten für die Beschaffung in einer ersten Periode bis 2024 teilweise kompensiert.

⁷ Vgl. VDV (2021) – Verkehrswende gestalten – Leistungsstark & nachhaltig, s. <https://www.vdv.de/rb-pub-vgv-leistungskostengutachten-adj.210924-ds.pdf>, S. 31

4.4.2 Antriebswechsel/Ladeinfrastruktur

Neben einer Steigerung des ÖPNV/Umweltverbundes ist eine drängende Aufgabe der bundes- und europa- weiten Aktivitäten den Antriebswechsel bei den KFZ herbeizuführen. Erforderlich sind die Flottenumstellung bei den Pkw, ein Antriebswechsel bei den Nutzfahrzeugen, die Forcierung alternativer Kraftstoffe, einschließlich der Versorgung mit Lade- und Tankmöglichkeiten.

Parallel dazu geht es um Neubau, Reaktivierung und Elektrifizierung von Schienenverbindungen und dadurch insbesondere die Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene. Auf dieser Basis kann zukünftig auch über durchgängige elektrische Lieferketten und die Wiederaufnahme einer schienenbasierten Nachbelieferung nachgedacht werden. Die Einführung des Deutschlandtakts und die Stärkung des Schienengüterverkehrs können dabei einen Beitrag leisten, den Modal Split von Personen und Gütern zugunsten der Bahn zu steigern. Die Anbindung der Städte und die Forderungen der Gleisanschlusscharta⁸ verdienen weiterhin mehr Beachtung.

Für das Erreichen der nationalen Klimaziele hat die Bestandsflotte in Deutschland erheblichen Einfluss. Für Pkw und Lkw muss der Bund den Wechsel auf Elektromobilität und Wasserstoff weiter fördern. Dabei muss auch in Zukunft die Ausgestaltung der CO₂-Reduktion technologieoffen erfolgen. Es bestehen insoweit auch Zweifel an der Klimawirksamkeit von strombasierten Kraftstoffen und der einseitigen Fokussierung auf Elektromobilität als Allheilmittel. Die mittel- bis langfristig vorgesehene Breitenanwendung der Brennstofftechnologie auf Wasserstoffbasis im Mobilitätssektor ist zu begrüßen. Die von der EU-Kommission angekündigte weitere Verschärfung der Flottengrenzwerte und das Mobilitätspaket können den Wandel aktiv unterstützen.

Eine Orientierung auf Tankstellen und Kundenparkplätze sowie eine Förderung privater und gewerblicher Ladeinfrastruktur ist wichtig, um den öffentlichen Verkehrsraum nicht über Gebühr in Anspruch zu nehmen. Die erforderliche Hochrüstung der Verteilnetze ist entsprechend zu unterstützen. Vereinfachungen im Wohnungseigentumsgesetz (WEG) und im Mietrecht sind bereits erfolgt. Hinsichtlich des Ausbaus von öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur für Elektromobilität ist die Förderung bis 2025 ein erster wichtiger Schritt, das Schnellladegesetz nebst Säulenprogramm und ein Masterplan Ladesäuleninfrastruktur zu begrüßen.



CarSharing im Stadtquartier
Foto: © Christoph Seelbach / Kölner Verkehrs-Betriebe AG

⁸ Zur Gleisanschlusscharta s. <https://www.vdv.de/gleisanschluss-charta-startseite-.aspx>



Elterntaxi
Foto: © Presseamt Münster /
Michael Möller

4.4.3 Urbane Mobilität

Das höchste Minderungspotenzial im Bereich der urbanen Mobilität besteht in der Förderung, im Ausbau und der Beschleunigung des ÖPNV, des Radverkehrs und der Multimodalität, der Elektrifizierung und Dekarbonisierung sowie der Gestaltung der weiteren Rahmenbedingungen für einen Modal Shift (unter anderem mittels Push- und Pull-Faktoren). Die Stärkung des Schienenpersonenverkehrs (S-Bahn, U-Bahn, Straßenbahn), Bus-, Rad- und Fußverkehrs ist für die Städte von zentraler Bedeutung. Für die Städte stehen Maßnahmen der urbanen Mobilität, die Förderung des Umweltverbunds und die Unterstützung beim Ausbau der Ladeinfrastruktur im Vordergrund. Anzustreben ist neben einer Beschleunigung des ÖPNV und eine Chancengleichheit für den Rad- und Fußverkehr, zum Beispiel durch Neuaufteilung des Verkehrsraums, sichere und moderne Fahrradabstellanlagen und Ausbaubreiten, die auch Lastenräder und Elektrokleinstfahrzeuge aufnehmen können. Dabei sind Verkehrssicherheit und Effektivität gleichermaßen zu beachten.

Beitrag der Raumordnung und Landesplanung

Der weiter zunehmenden Verkehrsleistung im Pendler-, Freizeit- und Einkaufsverkehr muss auf Bundes- und Länderebene durch eine wirksame Raumordnung, Landes- und Regionalplanung entgegengewirkt werden. Hinzu tritt der Einsatz der gebotenen boden-, wohnungs- und gewerbepolitischen Instrumente und der unabweisbaren Preisinstrumente. Dabei wird es entscheidend sein, nicht nur incentivierend oder kompensatorisch, sondern auch regulativ zu steuern.

Synergien

Alle Umsetzungspfade sind dabei gleichermaßen umfassend und wirksam auszugestalten. Alle Verkehrsträger und Technologien werden gebraucht. Die integrierte Umsetzung aller Instrumente löst außerdem Synergieeffekte aus. Ohne diese wird im Ergebnis des vorgesehenen jahresweisen Monitorings nachgesteuert werden müssen. Hier wird es weiterhin auf ein für die Einsparung von CO₂-Emissionen wirksames Verhältnis von fördernden und regulierenden Instrumenten ankommen, um die Einsparungsziele in den gesetzten Zeiträumen erreichen zu können.

Weitere Anforderungen

Zu einer nachhaltigen und klimaverträglichen Transformation des Verkehrs gehören außerdem eine konsistente Verkehrspolitik auf Bundes- und Länderebene. Auf kommunaler

Ebene tritt die Steigerung der Aufenthalts- und Nutzungsqualität des öffentlichen Raums hinzu. Das erfordert, die kommunalen Kompetenzen zu Gemeingebrauch und Sondernutzung neu zu ordnen und eine stringente Parkraumpolitik. Des Weiteren sollten die verkehrlichen Stadt-Umland-Beziehungen besser berücksichtigt (Klimamobilitätsplan), die kommunalen Entscheidungsspielräume im Straßenverkehrsrecht gestärkt, der Einsatz effizienter Steuerungsinstrumente unterstützt und eine nachhaltige Finanzierung der zukunftsgerichteten Mobilität für alle eingeführt werden. Die kommunalen Entscheidungsmöglichkeiten für die Parkraumbewirtschaftung müssen deutlich erweitert werden. Insbesondere die Entscheidungen über Satzungen für die Bewirtschaftung von Gebieten muss unabhängig von Gutachten zum Parkraumdruck und die Höhe von zum Beispiel Anwohnerparkgebühren muss unabhängig von Landes- und Bundesvorgaben durch den Gemeinderat rechtssicher festsetzbar sein.



Forderungen

- Initiieren einer Investitions- und Angebotsoffensive für den ÖPNV zur Deckung einer anwachsenden Finanzierungslücke von zirka 11 Milliarden Euro bis 2030 (vgl. Leistungskostengutachten des VDV) sowie die Generierung neuer Einnahmequellen für den ÖPNV.
- Elektrifizierungsprogramm der Bahn mit einer realistischen Zielvorgabe und einem eigenen Finanzierungspaket und konsequenter Umsetzung des Deutschlandtakts.
- Ausbau alternativer Antriebsformen (Elektromobilität, Wasserstoff etc.) mit einer Fokussierung auf Tankstellen und Kundenparkplätze sowie eine Förderung öffentlich zugänglicher, privater und gewerblicher Ladeinfrastruktur erforderlich. Der öffentliche Verkehrsraum darf nicht über Gebühr in Anspruch genommen werden.
- Umfassende Förderung der Digitalisierung und Vernetzung durch ein eigenes Förderprogramm jenseits des Sofortprogramms Saubere Luft (heute bis 2024 und begrenzt auf Städte mit Grenzwertüberschreitung NO_x).
- Konsequente Reform der KfZ-Steuer, die sich an CO₂-Parametern ausrichtet. Auch die Lkw-Maut sollte über die CO₂-Emissionen differenziert werden.
- Verstärkung der Investitionshilfen im Radverkehr bis 2030, StVO-Reform für den Fußverkehr sowie Klimaschutz als Zielbestimmung im StVG.

5. Finanzierung kommunaler Klimaschutz und Klimaanpassung

Der Klimawandel stellt die Kommunen vor so erhebliche personelle und investive Maßnahmen zur Klimafolgenanpassung und zum Klimaschutz, dass sie sie allein nicht bewältigen können. Die vorhandenen Förderprogramme, beispielsweise über die Nationale Klimaschutzinitiative oder die Deutsche Anpassungsstrategie sowie vielfältige Länderprogramme, reichen hierfür nicht aus. Die Städte brauchen einen verlässlichen und robusten Ausbaupfad zur Klimaneutralität sowie zur Klimaanpassung und entsprechende finanzielle und rechtliche Rahmenbedingungen. Die Städte benötigen beim Ausbau erneuerbarer Energien, dem Energiemanagement und der energetischen Sanierung, der aufsuchenden Energieberatung und der kommunalen Wärmeplanung Unterstützung.



Forderungen

- Kommunen brauchen ein langfristiges und ausreichend dotiertes Finanzierungsinstrument für den Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung in zweistelliger Milliardenhöhe jährlich. Dafür sollte die Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern geprüft werden.
- Bund und Ländern sind aufgefordert, gemeinsam mit den Kommunen, dem Handwerk und dem Baugewerbe eine Ausbildungsoffensive für die Bereiche Klimaschutz und Klimaanpassung durchzuführen.

Daher muss der Bund ein tragfähiges und rechtlich abgesichertes Finanzierungsprogramm für den Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung auflegen. Eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern sowohl zum Klimaschutz als auch zur Klimafolgenanpassung kann ein sinnvolles Instrument darstellen. Dabei muss ausgeschlossen werden, dass bestehende Förderprogramme des Bundes und der Länder in Frage gestellt werden. Eine derartige Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz und -anpassung“ muss jährlich im zweistelligen Milliardenbereich dotiert sein, um tatsächlich Wirkungen zu entfalten. Ein derartiges Finanzierungsprogramm für Kommunen muss einfach handhabbar und durch die Ausgestaltung mit Pauschalen flexibel auf die jeweilige örtliche Struktur anwendbar sein.

Ein entscheidender Faktor ist, dass es vielen Kommunen mindestens genauso viel an Personal wie an investiven und konsumtiven Sachmitteln fehlt. Schon die Stellung von Förderanträgen scheitert häufig am fehlenden Personal, erst recht natürlich die Umsetzung von Maßnahmen. Das geforderte Finanzierungsprogramm muss daher unbedingt die Finanzierung von Personal einschließen. Dazu gehört auch eine von Bund und Ländern getragene und gemeinsam mit den Kommunen, dem Handwerk und dem Baugewerbe durchgeführte Ausbildungsoffensive für die Bereiche Klimaschutz und Klimaanpassung. Einschlägige Ausbildungsberufe bzw. Studiengänge müssen kurzfristig gestärkt oder auch neu geschaffen werden und Inhalte zu Klimaschutz und Klimaanpassung müssen viel stärker in bestehenden Ausbildungen und Studiengängen verankert werden.

Beschluss des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier

1. Der Hauptausschuss betont, dass Klimaschutz, Klimaneutralität und Klimaanpassung die zentralen Herausforderungen unserer Zeit sind. Alle Akteure stehen in der Verantwortung, für den Erhalt des Planeten einzustehen. Die Städte stehen bereit, den Weg zur Klimaneutralität zu beschreiten und umfangreiche Maßnahmen umzusetzen. Der Hauptausschuss billigt das Positionspapier „Zukunft kommunaler Klimaschutz“.
2. Der Klimawandel führt zu erhöhten Risiken für die Menschen in den Städten und die kommunale Infrastruktur. Dies erfordert zusätzliche Anpassungen bei der Planung, beim Betrieb und beim Ausbau der Infrastruktur. Die Klimaanpassung sollte im Bundes-Klimaschutzgesetz verankert werden, damit diese elementare Aufgabe auf allen Ebenen stärker angegangen wird.
3. Der Hauptausschuss bekräftigt die Forderung, dass die CO₂-Bepreisung in einer Größenordnung von mindestens 50 Euro/t CO₂ kurzfristig erhöht und in den kommenden Jahren dynamisch ausgestaltet werden muss. Zugleich muss ein Ausgleichssystem für hierdurch besonders belastete Verbraucherinnen und Verbraucher mit niedrigen Einkommen eingeführt werden, um einseitige Belastungen zu vermeiden. Dafür kommen beispielsweise eine einkommensbezogene Klima-Pauschale oder ein Klima-Bonus und die Aufteilung der Kosten für die Wärme zwischen Mieter und Vermieter in Frage. Dringend erforderlich ist die Abschaffung der EEG-Umlage. Dies hilft, um die immens gestiegenen Kosten für Energie zu dämpfen.
4. Die erneuerbaren Energien müssen rasch ausgebaut werden. Bestehende Zielkonflikte zwischen Bauplanung, Immissions- und Artenschutz sind zu lösen, gemeinsame Handlungsoptionen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sind zu entwickeln. Nötig ist der Abbau von aufwendigen Planungs- und Genehmigungsverfahren und Mindestabstandsregelungen, ohne Bürgerbeteiligung auszuhebeln.
5. Die kommunale Wärmeplanung ist ein Kernelement zur Umsetzung der Wärmewende in Kommunen. Zur Etablierung einer flächendeckenden kommunalen Wärmeplanung müssen Bund und Länder die Kommunen finanziell unterstützen. Dabei darf die Wärmeplanung nicht standardisiert, sondern muss technologieoffen ausgestaltet werden, um für die lokalen Strukturen maßgeschneiderte Lösungen zu finden. Eine verpflichtende Wärmeplanung ohne finanzielle Unterstützung lehnen die Städte ab.
6. Das Gebäudeenergiegesetz muss zügig in der neuen Legislaturperiode auf Basis der klimapolitischen Erfordernisse weiterentwickelt werden, um den großen Herausforderungen im Gebäudesektor zur Erreichung der Klimaschutzziele zu begegnen. Zu den Kerninhalten der Weiterentwicklung müssen angemessene klimapolitische Standards für Neubau und Bestand, die Umstellung der Bemessungsgrundlage auf nachvollziehbare Parameter sowie der Bezug zur Quartiersebene, zu den Lebenszykluskosten und zu den Energieversorgungsstrukturen gehören.

7. Der Hauptausschuss unterstreicht die Bedeutung von klimaneutralem Wasserstoff für Teile der Mobilität, beispielsweise die Schifffahrt, den Schwerlastverkehr, den Flugverkehr, sowie die Industrie und perspektivisch den Gebäudesektor. Wasserstoff muss breit genutzt und lokal erzeugt werden können. Lokale Wasserstoffprojekte sollten daher regulatorisch ermöglicht und finanziell unterstützt werden und bestehende Gasnetze konsequent zu Wasserstoffnetzen weiterentwickelt werden können. Der Bund ist außerdem aufgefordert, eine Gasstrategie mit den beteiligten Akteuren zu entwickeln, um die nachhaltige Nutzung der Infrastruktur zu sichern.
8. Der Öffentliche Personennahverkehr muss durch eine Investitions- und Angebotsoffensive von Bund und Ländern finanziell besser unterstützt werden, um die Klimaziele im Verkehrssektor zu erfüllen und das lokale Mobilitätsangebot weiter zu verbessern. Die Regionalisierungsmitteln sollen jährlich um 1,5 Milliarden Euro angehoben werden.
9. Kommunen brauchen ein langfristiges und ausreichend dotiertes Finanzierungsinstrument zur Umsetzung des Klimaschutzes und der Klimafolgenanpassung in zweistelliger Milliardenhöhe jährlich. Zudem benötigen die Kommunen für den Transformationsprozess neue Regelungen für nachhaltige öffentliche und private Finanzierung.

Herausgeber

Deutscher Städtetag

Autoren

- Tim Bagner
- Thomas Kiel
- Sebastian Klöppel
- Dr. Timo Munzinger
- Axel Welge

Kontakt in der Hauptgeschäftsstelle

Beigeordneter Detlef Raphael

Referent Tim Bagner, E-Mail: tim.bagner@staedtetag.de

Hauptgeschäftsstelle Berlin

Hausvogteiplatz 1

10117 Berlin

Telefon: 030 37711-0

Hauptgeschäftsstelle Köln

Gereonstraße 18 - 32

50670 Köln

Telefon 0221 3771-0

E-Mail: post@staedtetag.de

Internet: www.staedtetag.de

Twitter: www.twitter.com/staedtetag