

Klimaschutz und Klimaanpassung als kommunale Pflichtaufgabe(n) verankern

**Positionspapier
des Klima-Bündnis
für die deutsche
Bundes- und Landespolitik**



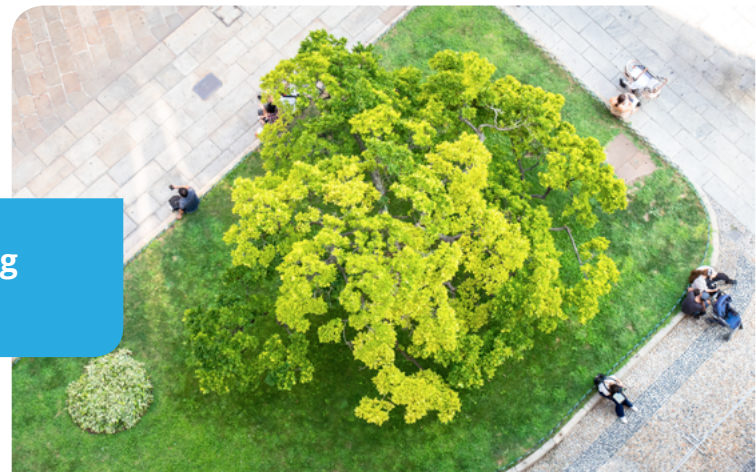
Klima-Bündnis

September 2022

Kommunen sind zentrale Akteure im Klimaschutz und in der Klimaanpassung

Kommunen bilden die zentrale Schnittstelle zwischen Bundes- und Landespolitik, den Bürger*innen und Unternehmen. Sie planen und setzen Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen auf lokaler Ebene um. Zum Beispiel betreiben oder fördern Kommunen, meist in Zusammenarbeit mit Energieversorgungsunternehmen (EVU), Strom und Wärme aus erneuerbaren Energien, bauen den öffentlichen Personennahverkehr aus, renaturieren Flussläufe als Maßnahme des präventiven Hochwasserschutzes, erstellen Vorgaben für energetische Standards in der Siedlungsplanung oder führen eine klimafreundliche Beschaffung für die Stadtverwaltung ein. Kommunen leisten somit einen entscheidenden Beitrag zur Erreichung der nationalen Klima- und Anpassungsziele.

Wie ist Klimaschutz und Klimaanpassung bislang in Kommunen verankert?



Kommunen haben ein Selbstverwaltungsrecht, das bedeutet, dass sie grundsätzlich eine Allzuständigkeit und ein Aufgabenfindungsrecht für ihr Gebiet besitzen. Manche Aufgaben werden als pflichtige Aufgaben durch die Kommunalverfassungen der Länder vorgegeben, andere Aufgaben werden freiwillig von der Kommune durchgeführt. Viele Fachgesetze auf Bundes- und Landesebene haben Auswirkungen auf die Handlungsmöglichkeiten der Kommune, allerdings können nur die Länder Pflichtaufgaben direkt an die Kommunen übertragen.

Kommunaler Klimaschutz und Klimaanpassung sind bislang freiwillige Aufgaben der Städte und Gemeinden. Manche Bundesländer haben entsprechende Klimaschutzgesetze verabschiedet, jedoch ohne Klimaschutz und Klimaanpassung umfassend als Pflichtaufgabe auf kommunaler Ebene zu institutionalisieren. Die von der Bundesregierung geplante Einführung der flächendeckenden kommunalen Wärmeplanung und das geplante Klimaanpassungsgesetz könnten, mit der entsprechenden Ausgestaltung und Finanzierung, das Potenzial haben, erste Bausteine für eine solche Institutionalisierung zu werden.

Was bedeutet dies für die Kommunen?

Es fehlt eine systematische, personelle und finanzielle Verankerung von Klimaschutz und Klimaanpassung auf kommunaler Ebene, um die umfassende Transformation zu einer treibhausgasneutralen und klimaangepassten Gesellschaft voranzutreiben. Das knappe Budget muss schwerpunktmäßig für die kommunalen Pflichtaufgaben verwendet werden.¹

¹ Siehe auch: Dezernat Zukunft. Kommunale Klimaschutzinvestitionen und deren Finanzierung – Eine Fallstudienanalyse, 2022. <https://www.dezernatzukunft.org/kommunale-klimaschutzinvestitionen-und-deren-finanzierung>.

Fördermittel des Bundes und der Länder haben wichtige Impulse für punktuelle Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen und befristete Personalkapazitäten gegeben, sind aber nicht geeignet für deren erforderliche systematische, langfristige Planung und Umsetzung. Klimaschutz und Klimaanpassung stehen bei der Abwägung von Zielkonflikten häufig hinter Pflichtaufgaben zurück. Durch diese fehlende Institutionalisierung können Städte und Gemeinden ihr Potenzial nicht ausschöpfen, vor Ort Klimaschutz und Klimaanpassung umzusetzen.

Klimaschutz und Klimaanpassung als kommunale Pflichtaufgabe(n) verankern

Das Klima-Bündnis setzt sich mit diesem Positionspapier dafür ein, die Rahmenbedingungen für kommunalen Klimaschutz und Klimaanpassung umfassend zu verbessern, damit die uns bevorstehende Transformation gelingen kann.

Im Namen seiner über 560 Mitgliedskommunen in Deutschland (rund 54 % der deutschen Bevölkerung) fordert das Klima-Bündnis den Bund in Zusammenarbeit mit den Bundesländern dazu auf, Klimaschutz und Klimaanpassung, in Verbindung mit einer Finanzierung gemäß dem Konnexitätsprinzip, als Pflichtaufgabe(n)² für Kommunen zu verankern.

Hierdurch werden eine langfristige Finanzierung, eine ausreichende Personalausstattung und eine Besserstellung von Klimaschutz und Klimafolgenanpassung im Interessensausgleich konkurrierender gesellschaftlicher Ziele erreicht.

² Mit der Schreibweise Pflichtaufgabe(n) drücken wir aus, dass Klimaschutz und Klimaanpassung entweder in eine kommunale Pflichtaufgabe oder in mehrere kommunale Pflichtaufgaben überführt werden kann.



Zentrale Bereiche der Pflichtaufgabe(n)

Gemeinsam mit den Praktiker*innen aus den Verwaltungen seiner Mitgliedskommunen hat das Klima-Bündnis vier zentrale Bereiche der kommunalen Pflichtaufgabe(n) identifiziert, die für den Erfolg von Klimaschutz und Klimaanpassung entscheidend sind:

1. Die Einbeziehung von Klimaschutz und Klimaanpassung als Ziele von überragendem öffentlichem Interesse in alle kommunalen Aufgabenfelder

Klimaschutz und Klimaanpassung sind als Querschnittsaufgaben in das Verwaltungshandeln zu integrieren. Alle Dienststellen der Kommunen werden in die Erstellung von Klimaschutz- und Anpassungskonzepten einbezogen und sind für die Umsetzung in ihrem Handlungsfeld verantwortlich. Nur so können Klimaschutz und Klimaanpassung integrale Bestandteile des Verwaltungshandelns in allen Fachbereichen werden. Dies betrifft insbesondere die Planungszuständigkeiten für Flächennutzung, Stadtentwicklung und Bauen, Mobilität, Energieversorgung mit Strom und Wärme aus erneuerbarer Energie und Freiraum- und Grünflächengestaltung, aber auch alle anderen Handlungsfelder der Kommunen.



2. Die Erstellung und Umsetzung von Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepten als Handlungsgrundlage für alle Städte und Gemeinden

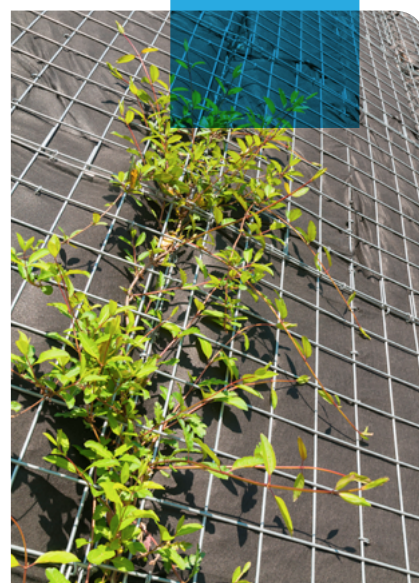
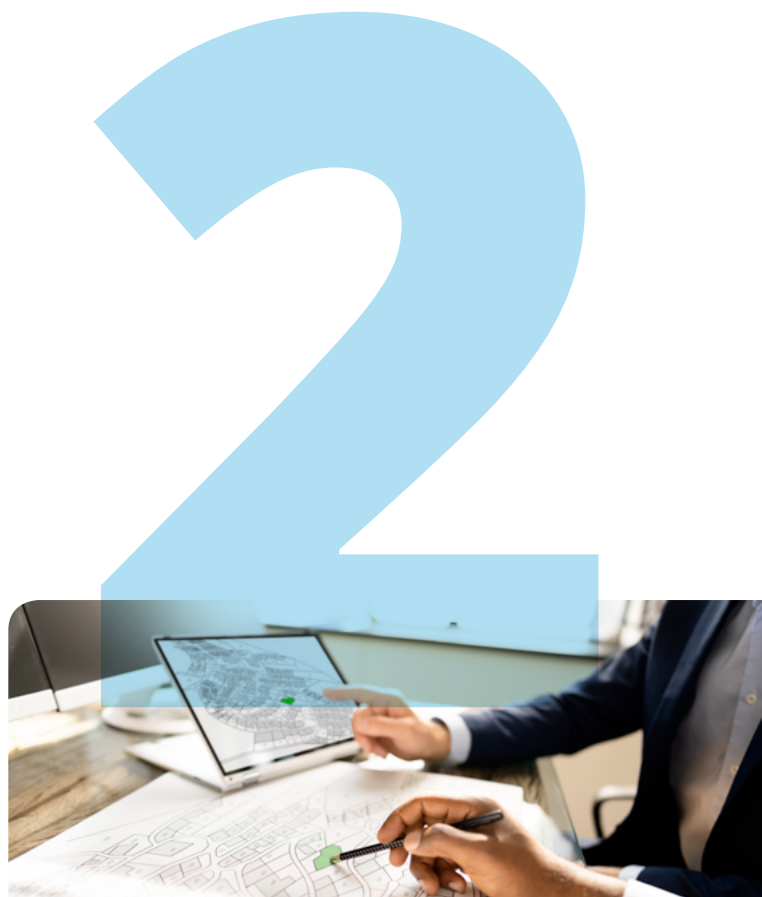
In Anlehnung an den Plan Climat Air-Énergie Territorial (PCAET) in Frankreich ist jede deutsche Kommune dazu verpflichtet, Klimaschutz- und Anpassungskonzepte aufzustellen, umzusetzen, zu monitoren und fortzuschreiben. Die Konzepte folgen einer einheitlichen Methodik und können territorialübergreifend ausgerichtet sein. So können zum Beispiel kleinere Kommunen ihre begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen bündeln.

Die Konzepte bringen die Kommunen ins Handeln. Sie haben zum Ziel, die Widerstandsfähigkeit der Kommune gegenüber den Folgen des Klimawandels zu erhöhen und die bundesdeutschen Treibhausgasemissionsziele auf kommunaler Ebene zu erreichen³. Hierbei werden lokale Akteur*innen wie Zivilgesellschaft, die Wirtschaft und Energieversorgungsunternehmen (EVU) einbezogen.

Die Umsetzungsfortschritte und Wirksamkeit der Maßnahmen sowie die Treibhausgasemissionen sind regelmäßig durch ein Monitoring von den Kommunen zu überprüfen⁴. Die aggregierten Ergebnisse der Kommunen werden durch den Bund in seinen Berichten ausgewiesen und veröffentlicht, um den Beitrag der Kommunen im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung zu erfassen.

3 Diese sind: bezogen auf 1990 eine Reduktion bis 2030 um mindestens 65 %, bis 2040 um mindestens 88 % und bis 2045 die Erreichung von Treibhausgas-Neutralität.

4 Beispielsweise durch die Bilanzierungs-Systematik Kommunal (BISKO) zur Erfassung der Treibhausgasemissionen.





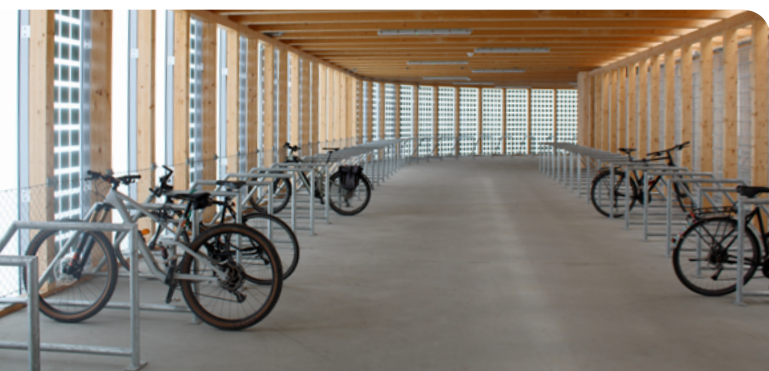
3. Die Planung und Umsetzung konkreter Maßnahmen für treibhausgasneutrale und klimaangepasste kommunale Gebäude und Verwaltungen in allen Städten und Gemeinden

Alle Kommunalverwaltungen sind verpflichtet, konkrete Schritte für eine treibhausgasneutrale⁵ und klimaangepasste Kommunalverwaltung zu planen und umzusetzen. Kommunen können so in ihrem unmittelbaren Einflussbereich Emissionen einsparen und Klimaanpassungsmaßnahmen umsetzen. Es sind Maßnahmen in allen Handlungsfeldern umzusetzen.

5 Der Begriff „treibhausgasneutral“ kann, je nach Auslegung, Maßnahmen beinhalten, die den Prinzipien der Klimagerechtigkeit widersprechen. Das Klima-Bündnis hat in der Erklärung von Wels Empfehlungen entwickelt, die einen effektiven lokalen Klimaschutz beschreiben, siehe Seiten 10 bis 12. https://www.klimabuendnis.org/fileadmin/Inhalte/1_About_us/Association_docs/CA_Charter_2021/Charter/Klima-B%C3%BCndnis-Mitglieder_DE_2021.pdf

Die Umsetzung treibhausgasneutraler und klimaangepasster kommunaler Gebäude und Verwaltungen trägt zur Einbettung von Klimaschutz und Klimaanpassung als Querschnittsaufgabe in der Kommune bei und ermöglicht es den Kommunen, ihre Vorbildfunktion gegenüber der Bevölkerung wahrzunehmen. Hiermit schließen wir uns der Empfehlung der UBA-Studie „Klimaschutzpotenziale in Kommunen“⁶ an, die treibhausgasneutrale Kommunalverwaltung als Pflichtaufgabe einzuführen.

6 Umweltbundesamt. Klimaschutzpotenziale in Kommunen: Quantitative und qualitative Erfassung von Treibhausgasminderungspotenzialen in Kommunen, 2022, S. 64. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimaschutzpotenziale-in-kommunen>



4. Die Gewährleistung einer langfristigen, flächendeckenden und geschäftsbereichsübergreifenden Personalausstattung für Klimaschutz und Klimaanpassung in allen Kommunen

Für die Umsetzung der beschriebenen Pflichtaufgabe(n) braucht es ein ämterübergreifendes Klimaschutz- und Anpassungsmanagement, das die Erstellung der Konzepte, ihre Umsetzung, das Monitoring und die Fortschreibung koordiniert. Des Weiteren ist zusätzliches Personal in allen Ämtern notwendig, die mit der Planung und Durchführung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen betraut sind und Investitionen umsetzen. Eine von Energy Cities in Auftrag gegebene Studie kommt zu dem Schluss, dass, allein für die Umsetzung eines dekarbonisierten Gebäudebestands in Deutschland bis 2030 über 50.000 neue Vollzeitstellen in den lokalen Verwaltungen geschaffen werden müssen⁷.

Das Personal muss langfristig und fest in den Kommunalverwaltungen angestellt sein, um eine ausreichende Kontinuität zu gewährleisten. Für die Umsetzung der Pflichtaufgaben sind daher eine fördermittelunabhängige Grundfinanzierung von Personalkosten sowie Investitionen zentral, unabhängig von der finanziellen Lage der individuellen Kommune. Förderprogramme hingegen sind räumlich und zeitlich begrenzt, mit Planungsunsicherheiten verbunden und binden zu viele personelle Ressourcen für die Beantragung.

Ein festes Budget pro Kommune, finanziert von Bund und Ländern, für investive Maßnahmen und Personalkosten ist notwendig. Dies könnte sich an der Bevölkerungszahl der Kommunen orientieren. Die Förderung von Leuchtturmprojekten und Innovationen mittels Förderprogrammen der EU, des Bundes und der Länder sollte bestehen bleiben. Inspiration zur Ausgestaltung des festen Budgets pro Kommunen bietet zum Beispiel der Vorschlag des Deutschen Städtetags „Kommunalen Klimaschutz klug fördern“⁸.



⁷ Energy Cities. Human capacity in local governments: The bottleneck of building stock transition, 2022. https://energy-cities.eu/wp-content/uploads/2022/05/EnergyCities21_PolicyPaper_CapacityNeeds_EN_FINAL-2.pdf

⁸ Deutscher Städtetag. Kommunalen Klimaschutz klug fördern – Ein Finanzierungsvorschlag des Deutschen Städtetages, 2022. <https://www.staedtetag.de/publikationen/weitere-publikationen/kommunalen-klimaschutz-klug-foerdern>

Flankierende Maßnahme: Klimaschutz und Klimaanpassung in Fachgesetzen und im Planungsrecht stärken

Bundes- und Landesvorgaben geben den Rahmen für kommunales Handeln vor. Klimaschutz und Klimaanpassung müssen in allen Fachgesetzen und Planungsdirektiven ein starkes Gewicht erhalten, mit klar definierten Zielen und Instrumenten, um die kommunalen Anstrengungen zu unterstützen und eine rechtsichere Umsetzung zu ermöglichen. Ein intensiver Dialog zwischen Bund, Ländern und Kommunen über die rechtlichen Rahmenbedingungen und gesetzlichen Änderungen in Fachgesetzen und Verordnungen ist für den Abbau von Hemmnissen und einen wirksamen Klimaschutz erforderlich.

Klimaschutz und Klimaanpassung als Pflichtaufgabe(n) für Kommunen zu verankern ist eine notwendige und folgerichtige Forderung in der heutigen Zeit. Wir empfehlen die rechtliche Umsetzung der beschriebenen kommunalen Pflichtaufgaben in einem weiterführenden Rechtsgutachten zu prüfen.



KONTAKTE

Svenja Schuchmann

Nationalkoordination Deutschland, Klima-Bündnis e.V.

+49 69 7171 39 -21 | s.schuchmann@klimabuendnis.org

Julian Thoss

Nationalkoordination Deutschland, Klima-Bündnis e.V.

+49 69 7171 39 -18 | j.thoss@klimabuendnis.org



Klima-Bündnis

DAS KLIMA-BÜNDNIS

Seit mehr als 30 Jahren arbeiten Mitgliedskommunen des Klima-Bündnis partnerschaftlich mit indigenen Völkern der Regenwälder gemeinsam für das Weltklima. Mit fast 2.000 Mitgliedern aus mehr als 25 europäischen Ländern ist das Klima-Bündnis das größte Städtenetzwerk Europas, das sich für einen umfassenden und gerechten Klimaschutz einsetzt. Jede Klima-Bündnis-Kommune hat sich selbst verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen kontinuierlich zu vermindern mit dem Ziel, eine Reduktion im Sinne der Forderungen des Weltklimarats von mindestens 95 % bis 2050 (gegenüber 1990) zu erreichen. Da sich unser Lebensstil direkt auf besonders bedrohte Völker und Orte dieser Erde auswirkt, verbindet das Klima-Bündnis lokales Handeln mit globaler Verantwortung.

www.klimabuendnis.org

Gestaltung: büro.thiergarten

Fotonaachweis:

S. 1 © matho-stock.adobe.com

S. 2 © magann-stock.adobe.com

S. 3 © Annette Thiergarten, © alho007-stock.adobe.com

S. 4 © Annette Thiergarten, © Petra Ricchi-stock.adobe.com

© azureus70-stock.adobe.com, © 4Max-stock.adobe.com

S. 5 © Andrey Popov-stock.adobe.com

© mahey-stock.adobe.com, © peir84-stock.adobe.com

S. 6 © Annette Thiergarten, © Nik-stock.adobe.com, © Srdjan-stock.adobe.com

S. 7 © Zerbor-stock.adobe.com, © contrastwerkstatt-stock.adobe.com

S. 8 © nmann77-stock.adobe.com

Das vorliegende Positionspapier wird unterstützt von:

