

Positionspapier der Bundes-SGK

Transformation zu klimaneutralen Städten, Gemeinden und Kreisen

Beschluss der außerordentlichen Delegiertenversammlung am 10. Juni 2023

Transformation zu klimaneutralen Städten, Gemeinden und Kreisen

Wie sieht die Transformation unserer Städte, Gemeinden und Kreise zu klimaneutralen Standorten aus? CO₂-Emissionsreduktion in allen Bereichen unserer Gesellschaft, in der Güterproduktion, in der Energieversorgung und der Mobilität. Es geht um den effizienteren Einsatz von Energie in Gebäuden, beim Heizen und in der Produktion. Und es geht um eine Energiewende, die den gesellschaftlichen Bedarf an Strom und Wärme durch erneuerbare Energiequellen decken kann, eine Mobilität die auf Verbrennungsmotoren verzichtet und eine industrielle Produktion, in der Wasserstoff fossile Energieträger ersetzen kann.

Daraus resultieren mannigfaltige Anforderungen an den Umbau unserer Städte, Gemeinden und Kreise, im Gebäudebestand, wesentlichen Bereichen der Infrastruktur und den Betrieben und privaten Haushalten. Doch nicht allein in der CO₂-Reduktion liegt die Lösung, zugleich müssen wir unsere Kommunen an die längst schon spürbaren Folgen des Klimawandels anpassen und widerstandsfähiger machen. Und schließlich gilt es, den Umbau so zu gestalten, dass Energie- und Wärmeversorgung für Bürgerinnen und Bürger und Betriebe bezahlbar bleiben, die Versorgungssicherheit gewährt ist und Arbeitsplätze gesichert werden.

1. Energie- und Wärmewende

Entscheidender Ansatz zur Erreichung der CO₂-Minderungsziele ist ein erfolgreicher beschleunigter Ausbau der Kapazitäten zur Erzeugung von Strom und Wärme aus Erneuerbaren Energie. Der Strombedarf wird selbst bei deutlichen Effizienzsteigerungen und Energieeinsparleistungen weiter steigen, das folgt allein aus dem Bedarf von batterieelektrisch getriebenen Fahrzeugen, dem umfänglichen Einsatz elektrischer Wärmepumpen und dem Einstieg in eine Wasserstoffwirtschaft. Durch die Reform des Erneuerbaren Energien Gesetzes (EEG) wurde gesetzlich festgelegt, dass die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien von „überragenden öffentlichen Interesse“ ist. Um mehr Akzeptanz für den Ausbau von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien sowohl bei der Windkraft als auch bei Photovoltaik-freiflächenanlagen zu erreichen, sollte die Möglichkeit der finanziellen **Beteiligung der Kommunen** an den Erträgen genutzt und gesichert werden.

Um den Ausbau der Photovoltaik nicht nur bei öffentlichen Gebäuden weiter zu beschleunigen, ist eine **Solarpflicht** zunächst für Gewerbebauten einzuführen. Denkbar wäre auch eine Stärkung der kommunalen Planungshoheit durch die Option für eine Solar- oder Gründachpflicht. Zudem gilt es, die Möglichkeiten für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen im Bereich des **Mieterstroms** auszuweiten.

Die Versorgung aus erneuerbaren Energien kann in Zukunft weder ausschließlich als Eigenversorgung noch zentral durch die großen Energieversorger allein gewährleistet werden. Industrie, Quartiere und Verkehr werden auf große Strom- und Energiemengen angewiesen sein, die in vielen Anlagen dezentral erzeugt werden. Die Digitalisierung wird hier einen wichtigen Beitrag auch zur Versorgungssicherheit leisten müssen: Durch eine intelligente Steuerung und bessere Abstimmung von Erzeugung und Verbrauch. Deshalb sind z.B. der Einbau intelligenter Zähler und Investitionen in die Nachrüstung der regionalen Verteilnetze so wichtig.

Eine **kommunale Wärmeplanung** sollte die „Wärmewende“ vorantreiben. Eine Verpflichtung der Kommunen zu einer entsprechenden Planung ohne enge inhaltlich standardisierte Vorgaben ist zu befürworten, muss aber auch zwingend von Bund und Ländern finanziell abgesichert werden. Die kommunale Wärmeplanung beschreibt den planerischen Prozess und das verbindliche Ergebnis für eine klimaneutrale Energieversorgung vor Ort bis spätestens 2045. Sie soll als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe nach innen und außen Verbindlichkeit erlangen und flächendeckend etabliert werden. Sie ist das Instrument um die Wärmeversorgung der Zukunft und deren Umbau in Städten, Gemeinden und ihren Teilgebieten zu beschreiben.

Die Anforderungen an die Netzinfrastrukturen der allgemeinen Versorgung beim Umbau zur Klimaneutralität sind folgende:

- Die Stromverteilnetze müssen für Wärmepumpen, E-Mobilität und Einspeisung aus Photovoltaikanlagen ertüchtigt werden.
- Die Wärmenetze sollten ausgebaut werden. Gleichzeitig findet eine Umstellung des Erzeugungs- und Brennstoffmixes hin zu erneuerbaren Energien, Abwärme und klimaneutralen Brennstoffen statt.
- Gasnetze können bei Bedarf in Richtung Wasserstoffnetze weiterentwickelt werden.
-

Die kommunale Wärmeplanung soll Planungs- und Investitionssicherheit sowohl für private Investoren als auch die Unternehmen der allgemeinen Versorgung hinsichtlich der Weiterentwicklung der Infrastrukturen schaffen. Eine Wärmeplanung hat mit bestehenden Netzentwicklungsplänen im Bereich Wärme (Transformationspläne der Wärmenetzbetreiber), Strom (z.B. BEW-Trafopläne) und Gas (z.B. Gasnetzgebietstransformationspläne) konsistent zu sein.

Genauso gilt es, die kommunale Wärmeplanung mit den vorhandenen integrierten Klimaschutzkonzepten und Stadtentwicklungsplänen und den Konzepten wichtiger anderer Stakeholder (Wohnungswirtschaft, Industrie und Gewerbe, Stadtwerke) abzugleichen.

Die Wärmeplanung kann ein erster Schritt in die Richtung einer umfassenderen **gebietsbezogenen Energieleitplanung** sein. Zur Wärmewende gehören der Ausbau und die Verdichtung der Fern- und Nahwärme, die Nutzung von Abwärmepotenzialen, die Einbindung von Speichern, der Aufbau neuer dezentraler Wärmenetze mit z.B. der Nutzung von Geothermie und Biogas und Entscheidungen über die Zukunft der Gasnetze.

Die kommunale Wärmeplanung, ihre gesetzliche Grundlage und rechtliche Ausgestaltung auf Bundesebene sollten möglichst zeitgleich mit der Reform des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) angeschoben werden. Denn mit der geplanten gesetzlichen Pflicht zur Ausarbeitung kommunaler Wärmeplanungen wird erst die Grundlage geschaffen, um Versorgungsgebiete ihren Voraussetzungen entsprechend effektiv und kostengünstig zu dekarbonisieren. Das bereits im parlamentarischen Verfahren befindliche GEG sollte keine Tatsachen schaffen, die eine technologische Option der Transformation von Gasnetzen zu Wasserstoffnetzen und damit auch im Bereich des Heizens den Einsatz der Brennstoffzellentechnologie erheblich einschränken würden.

2. Mobilitäts- und Verkehrswende

Die Mobilitätswende ist mit der Energiewende und dem Ziel das Klima zu schützen eng verbunden. Im Jahr 2022 stiegen laut den Emissionsdaten des Umweltbundesamtes die Emissionen des Verkehrssektors auf 148 Mio. t. Damit wurde das Sektorziel des Klimaschutzgesetzes des Bundes im Jahr 2022 deutlich um gut 9 Mio. t CO₂-Äq. überschritten. Hier wird insbesondere durch den Hochlauf der Elektromobilität eine Entlastung erwartet.

Mit der Mobilitätswende werden allerdings auch andere Ziele verfolgt: die Menschen vor Emissionen, Dieselruß und Feinstäuben als Umweltbelastungen zu bewahren, den Verkehr sicherer zu machen und die Aufenthaltsqualität in den Kommunen zu verbessern.

Die örtlichen Beziehungen von Wohnen, Arbeit und Freizeit wie auch das Konsumverhalten unterliegen Entwicklungstrends, die sich in weiterwachsenden Mobilitätsbedarfen von Personen und Gütern äußern. All dies macht den dringenden Bedarf für Veränderungen deutlich. Alternativen zum motorisierten Individualverkehr und in der Stadtlogistik werden sich ohne Eingriffe durch die Politik kaum entfalten können. In den Städten, Gemeinden und Kreisen muss der ÖPNV wie auch der Fuß- und Radverkehr einen deutlich höheren Stellenwert bekommen, damit sich das Mobilitätsverhalten verändert.

Das Rückgrat der kommunalen Wende im Verkehr ist der ÖPNV ergänzt durch Mobilitätsketten, die die erste und letzte Meile überbrücken und Anschlussmöglichkeiten an den schienengebundenen Regional- und Fernverkehr ermöglichen. Das planerische Leitbild dazu ist die „Stadt der kurzen Wege“ mit guten Möglichkeiten auch zu Fuß- oder mit dem Rad sicher ans Ziel zu kommen. Andererseits brauchen wir flexible On-Demand-Lösungen in den unterversorgten Stadtrandgebieten und im ländlichen Raum.

Kommunen brauchen mehr Entscheidungsfreiheit im Verkehrsrecht, um den Verkehr effizienter, klimaschonender und sicherer für alle Teilnehmenden zu machen. Die Festlegung verbindlicher **Mindeststandards** für Verkehrsleistungen in Zukunft bedarf einer grundsätzlichen Lösung für eine dauerhaft bedarfsgerechte **Finanzierung** des ÖPNV mit **einer Investitionsoffensive**. Der verabredete Ausbau- und Modernisierungspakt zwischen Bund, Ländern und Kommunen muss nun schnell geschlossen werden, damit die Transformation zu einer nachhaltigen Mobilität in Städten und den Regionen gelingt. Bund und Länder müssen in diesem Zusammenhang die Finanzierung des SPNV und des ÖPNV genauso wie die Kosten des Deutschlandtickets sicherstellen.

Die Schieneninfrastruktur muss weiter ausgebaut und stillgelegte Trassen reaktiviert werden. Mit dem Deutschlandtakt sollen auch **alle** Großstädte wieder ans Fernverkehrsnetz angeschlossen und neue schnelle Zug- und Nachtzugverbindungen in unsere Nachbarländer etabliert werden. Im **Güter- und Lieferverkehr auf der letzten Meile** bedarf es in den Städten und Gemeinden des Einsatzes alternativer Transportmittel (Lastenfahräder genauso wie elektromobile Lieferfahrzeuge).

Es muss ein **flächendeckendes Schnellladernetz** für Elektromobile in der Stadt und auf dem Land geschaffen werden. Der Masterplan Ladeinfrastruktur II der Bundesregierung ist seit Beginn des Jahres 2023 in der Umsetzung. Die Kommunen befürworten einen schnellen Ausbau, sehen aber noch Unterstützungsbedarf durch den Bund, die Länder und auch die Privatwirtschaft in der Pflicht.

Bund und Länder müssen eine **ebenen- und ressortübergreifende Förderpolitik der nachhaltigen Mobilität** entwickeln, die alle relevanten Handlungsfelder ineinandergreifen lässt. Dazu zählen: Infrastrukturerhalt, -erneuerung und -ausbau, Förderung des Umweltverbundes, Einführung integrierter und übergreifender elektronischer Ticketing-Systeme, Umstellung auf lärm- und schadstoffarme/-freie Antriebstechnologien, Beschleunigte Planungs- und Genehmigungsverfahren.

3. **Klimaanpassungsmaßnahmen dauerhaft fördern**

Der Klimawandel führt zu erhöhten Risiken für Menschen und die kommunale Infrastruktur. Starkregenereignisse, Hochwasser und -fluten häufen sich und nehmen dramatische Ausmaße an. Gleiches gilt für Dürreperioden und die Hitze in den Städten.

Entsprechend muss insbesondere die **Wasserwirtschaft mit ihrer Infrastruktur der** Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zukunftsfest und krisensicher (resilient) ausgestaltet werden und bezahlbar bleiben. Zu begrüßen ist dabei der Drei-Punkte-Plan als Übereinkunft des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und den kommunalen Spitzenverbänden zur besseren Förderung von Klimaanpassungsmaßnahmen und die Gründung des Zentrums Klimaanpassung zur Beratung für Kommunen.

Konkrete Maßnahmen zur Klimaanpassung erfordern zusätzliche Investitionen, die die Kommunen nicht allein tragen können. Deshalb braucht es eine **verlässliche und dauerhaft angelegte Finanzierungshilfe für Klimaanpassungsmaßnahmen**, die auch die Bereiche Gesundheit, Wasserwirtschaft, Stadtplanung, Städtebau, Stadtgrün, Mobilität, Boden-, Biotop- und Artenschutz umfassen.

Das Bundesumweltministerium fördert mit dem Programm "Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels" Vorhaben, die Antworten auf die Folgen der Erderwärmung wie Hitzeperioden, Hochwasser oder Starkregenereignisse liefern und die Anpassung an den Klimawandel unterstützen. Ziel ist es, Akteurinnen und Akteure, insbesondere Kommunen und kommunale Einrichtungen, darin zu unterstützen, die notwendigen Klimaanpassungsprozesse in Deutschland möglichst frühzeitig, systematisch und integriert in Übereinstimmung mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung anzugehen. Es sollen gezielt Anreize für eine strategische Steuerung der Anpassung an den Klimawandel in Kommunen durch kommunale Anpassungskonzepte, welche von Klimaanpassungsmanagerinnen und -managern erarbeitet werden, geschaffen werden.

Im Förderprogramm "Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels" sollen im Rahmen der nächsten Förderfenster besondere Schwerpunkte auf natürlichen Klimaschutz und naturbasierte Lösungen gelegt werden, um die Synergien zwischen natürlichem Klimaschutz und der Klimaanpassung nutzbar zu machen.

2023 werden die Rahmenbedingungen für eine Antragstellung in den Förderschwerpunkten A "Einstieg in das kommunale Anpassungsmanagement" und B "Innovative Modellprojekte für die Klimaanpassung" sowie der Zeitpunkt der Öffnung eines Förderfensters bekannt gegeben.

Parallel werden nach dem Entwurf eines Klimaanpassungsgesetzes auf Bundesebene die Kommunen künftig verpflichtet, Klimaanpassungskonzepte aufzustellen: „Für das Gebiet jeder Gemeinde und jedes Landkreises oder Kreises sind nach Maßgabe der Zuständigkeitsbestimmung des Landesrechts ein integriertes Klimaanpassungskonzept auf Grundlage einer Klimarisikoanalyse aufzustellen und die darin vorgesehenen Maßnahmen umzusetzen.“

Auch hier muss bei einer Pflichtaufgabe für die entsprechende Ausstattung mit Geld und Personal gesorgt werden.

4. **Handlungsfähige Kommunen**

Zentral für die Handlungsfähigkeit der Kommunen steht eine angemessene Finanzausstattung. Wie sich die Situation in 2023 und 2024 weiter entwickeln wird, ist von mehreren Unsicherheiten geprägt. Die Prognosen zum Wirtschaftswachstum fallen vorsichtig aus, auch wenn sie auf einen Rückgang der Inflation setzen und einen Wachstumspfad aufzeigen. Die Folgen des Krieges in der Ukraine und die damit verbundenen Erschütterungen der Weltwirtschaft mit erhöhten Energie- und Rohstoffpreisen bleiben erhebliche Risikofaktoren. Die Auswirkungen auf die kommunale

Finanzsituation sind schwer prognostizierbar. Insgesamt müssen wir allerdings von einer erheblichen Verschuldung der öffentlichen Hand und einem erhöhten Zinsänderungsrisiko ausgehen. In dieser Situation muss die Investitionsfähigkeit der Kommunen nach wie vor gesichert und gestärkt werden.

Die Notwendigkeit kommunaler Investitionen ergibt sich nicht nur aus dem Erfordernis, die kommunale Infrastruktur zu erneuern und aufrechtzuerhalten. Sie sind auch erforderlich, um die vielfältigen Transformationserfordernisse in Wirtschaft und Gesellschaft zu erfüllen: Dazu zählen nicht nur eine beschleunigte Energie- und Wärmewende, die Mobilitätswende, Maßnahmen zur Klimaanpassung, eine Modernisierung der kommunalen Infrastrukturen, eine erfolgreiche Digitalisierung öffentlicher Dienste und Verwaltungen, sondern auch die Erneuerung von Orts- und Stadtzentren, der soziale Wohnungsbau bis hin zur Neuaufstellung im Gesundheitswesen.

Bundesbeteiligung an einer Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik

Um den besonders finanzschwachen Kommunen, die nicht alleine aus ihrer Altschuldenproblematik herauskommen, zu helfen, hat der Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung eine Beteiligung des Bundes an einer Lösung angekündigt. Hierzu sollten sobald als möglich entsprechende Vorschläge unterbreitet werden, die noch in dieser Legislaturperiode umgesetzt werden können. Bei der Lösung des Problems der kommunalen Altschulden bedarf es der Zustimmung aller Länder. Bereits erfolgte Anstrengungen einzelner Länder sollten dementsprechend in einem Konzept angemessen berücksichtigt werden. Es ist hier an die Solidarität unter den Ländern zu appellieren.

Pauschalen statt Einzelmaßnahmen

Eine wichtige Maßnahme einer langfristigen und planbaren Förderung von Investitionen sind dauerhafte Investitionspauschalen. Diese eröffnen den Kommunen vor Ort im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung wichtige Entscheidungs- und Handlungsspielräume und reduzieren den administrativen Aufwand. Förderprogramme mit spezifischen Einzelaspekten und komplexen Einzelnachweisen erschweren insbesondere für kleinere und finanzschwache Kommunen das Fördermittelmanagement.

Bekämpfung nichtinvestiver Hemmnisse (Arbeitskräftemangel)

Knappe Personalkapazitäten erschweren die Ausweitung kommunaler Investitionen. Neben den Finanzbedarfen sind die fehlenden Personalkapazitäten (quantitativ und qualitativ) ein weiteres besonderes Hemmnis. Der Fachkräfte- und inzwischen spürbare allgemeine Arbeitskräftemangel stellt ein ernstzunehmendes Problem für die Handlungsfähigkeit der Kommunen dar. Es gilt, was die KfW bereits in 2022 feststellte: „Die Handlungsfähigkeit der deutschen Kommunen und deren Beitrag zur Bewältigung der transformativen Herausforderungen entscheidet sich nicht zuletzt an den personellen Kapazitäten der Verwaltung dies gilt sowohl in quantitativer Hinsicht für die Zahl der verfügbaren Stellen, als auch qualitativ mit Blick auf die erforderlichen Qualifikationen. Neben einer auskömmlichen Finanzausstattung ist die Personalausstattung damit der zweite potenzielle Engpassfaktor für die Ausweitung öffentlicher Investitionen auf kommunaler Ebene.“ (KfW Research, Nr. 375, 7.4.2022, S.1)

In der aktuellen Situation nach den Auswirkungen der Corona-Pandemie, den Folgen des Krieges in der Ukraine, der Energiekrise mit ihren inflationären Auswirkungen und einer zunehmenden Verpflichtung gegenüber Schutzsuchenden ist die allgemeine Verunsicherung hoch. In den Städten, Gemeinden und Kreisen müssen wir die Entwicklung zu klimaneutralen Kommunen flächendeckend beginnen. Den Tendenzen einer zunehmenden sozialen Spaltung der Gesellschaft muss entgegengewirkt werden. Vielerorts wird gefragt, ob die Grenzen der Belastbarkeit erreicht sind. Die Kommunen haben sich mit ihren kommunalen Unternehmen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge bisher als resilient erwiesen. Damit dieses auch so bleibt, appelliert die Bundes-SGK an Bund und Länder, der kommunalen Ebene den Rücken zu stärken und ihr eine bessere Ausstattung zu ermöglichen.