



Gemeindetag
Baden-Württemberg

19. Februar 2020 Positionspapier Nr. 1/2020 des Gemeindetags Baden-Württemberg

Wir nehmen Stellung. **Klimaschutz aus Überzeugung.**

Der Gemeindetag Baden-Württemberg

Die Geschäftsstelle
Panoramastr. 31
70174 Stuttgart

Präsident und Hauptgeschäftsführer:

Roger Kehle

VORSTELLUNG

Der Gemeindetag Baden-Württemberg ist der Kommunale Landesverband für kreisangehörige Städte und Gemeinden unseres Landes.

AUFGABEN

Der Gemeindetag Baden-Württemberg ist Anwalt und Repräsentant von Städten und Gemeinden des Bundeslands Baden-Württemberg.

MITGLIEDER

Von 1.101 Städten und Gemeinden unseres Landes gehören dem Gemeindetag Baden-Württemberg gegenwärtig 1.064 mit rund 7,0 Mio. Einwohnern an.

**IHRE ANSPRECHPARTNER ZU
DIESEM
POSITIONSPAPIER:**

Steffen Jäger, Erster Beigeordneter,
Tel. 0711/225 72-32
E-Mail: steffen.jaeger@gemeindetag-bw.de

Stefan Braun, Fachreferent
Tel. 0711/225 72-37
E-Mail: stefan.braun@gemeindetag-bw.de

„Klimaschutz richtig machen“ heißt, Kommunen als Gestaltung- und Lösungsebene erkennen, einbinden und unterstützen!

Klimaschutz ist eine der größten gesamtgesellschaftlichen Aufgaben der heutigen Zeit. Sollen die Ziele des Übereinkommens von Paris erreicht werden, dann müssen alle gesellschaftlichen Kräfte ihre Anstrengungen verstärken.

Die Städte und Gemeinden Baden-Württembergs nehmen Klimaschutz als kommunale Aufgabe ernst und sind sich ihrer diesbezüglichen Vorbildfunktion bewusst.

Ausgangsposition

Der Klimawandel ist ein Fakt

Der sich vollziehende Klimawandel ist in der Fachwelt unumstritten und zwischenzeitlich auch für die breite Bevölkerung in Baden-Württemberg spürbar. Die Sommer werden immer heißer und trockener und auch die Niederschlagsmengen sind über die letzten Jahre erheblich zurückgegangen.

Klimaschutz wird vor Ort konkret

Diese Entwicklung macht ein politisch gesteuertes und gesamtgesellschaftlich verantwortetes, strategisches Gegensteuern erforderlich. Dabei muss berücksichtigt werden, dass es letztlich nur ein Weltklima gibt. Das strategische Entgegenwirken kann daher nur durch ein internationales und möglichst weltweit abgestimmtes Handeln gelingen. Gleichwohl ist auch ein solches Handeln nur die

Summe der Maßnahmen, die konkret vor Ort stattfinden.

Allgemeinwohl vor Einzelinteresse

Um lokales Handeln in der gebotenen Breite und notwendigen Geschwindigkeit zu erreichen, ist es erforderlich, einen gesamtgesellschaftlichen Konsens für Klimaschutz zu erreichen und damit zugleich die Akzeptanz für die erforderlichen Einschnitte, Belastungen und Veränderungen zu begründen. Denn ohne Zweifel werden die Maßnahmen zum Klimaschutz Einschnitte notwendig machen. Es ist daher Aufgabe von Bundes- und Landespolitik, einen solchen Konsens herbeizuführen.

Klimaschutz ist ein bedeutender Belang des Allgemeinwohls, der im Konfliktfall gegenüber – mitunter auch berechtigten – Einzelinteressen Vorrang haben muss. Genau an dieser Stelle ist jedoch festzustellen, dass es einen so umfassenden gesellschaftlichen Konsens noch nicht gibt. Während eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung im Land den Klimaschutz abstrakt als wichtige und vorrangige Aufgabe befürwortet, so ist die Bereitschaft Windräder, Freiflächen-Photovoltaik oder auch Biogas-Anlagen in der eigenen Nachbarschaft zu akzeptieren, das eigene Mobilitätsverhalten grundlegend zu ändern, Ernährungs- und Konsumgewohnheiten zu hinterfragen und



ähnliches mehr noch nicht so stark ausgeprägt. Dies belegen zahlreiche Bürgerbegehren, die gegen die Planung von Windrädern, Solarparks und ähnliche dem Klimaschutz dienenden Maßnahmen betrieben wurden und werden.

Kommunen als Teil der Lösung

A Vorbildfunktion

Kommunen erfüllen als Teil der öffentlichen Hand eine Vorbildfunktion – auch beim Klimaschutz. Aus diesem Grund haben die Städte und Gemeinden in den letzten Jahren bereits unzählige Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauchs, zur Minderung der CO₂-Emissionen, zur Erzeugung erneuerbarer Energien und zur Optimierung des örtlichen Kleinklimas umgesetzt. Eine große Zahl an Kommunen hat zudem eine konzeptionelle Grundlage erarbeitet, um Klimaschutz in der eigenen Hoheit strategisch umzusetzen. So haben sich bereits viele hundert Kommunen am European Energy Award (EEA) beteiligt, ein Klimaschutz- bzw. ein Energiekonzept beschlossen oder sich dem Klimaschutzpakt zwischen dem Land Baden-Württemberg und den kommunalen Landesverbänden angeschlossen. Ganz aktuell beteiligen sich zahlreiche Städte und Gemeinden an der Klimaschutzaktion des Gemeindetags Baden-Württemberg „1.000 Bäume in 1.000 Kommunen“. Im Rahmen dieser Aktion gibt es bereits nach kurzer Zeit die Zusage für die Pflanzung von knapp 168.000 Bäumen in den Städten

und Gemeinden im Land (Stand Ende Januar 2020). Vielfach erfolgen diese Pflanzungen öffentlichkeitswirksam unter Einbeziehung der Bürgerschaft. Klimaschutz wird damit konkret und erlebbar und so in das Handlungsbewusstsein der Menschen gebracht.

Empfehlungen zur Stärkung der Vorbildfunktion:

A1) Anerkennung von Klimaschutzmaßnahmen als Ausgleichsmaßnahmen

Klimaschutzmaßnahmen, insbesondere Maßnahmen zur Erzeugung dezentraler, erneuerbarer Energien, sollten als eigenständige Maßnahme für den naturschutzfachlichen Ausgleich anerkannt werden. Das heißt, der Nutzen, der der Umwelt durch die klimaschützende Maßnahme entsteht, wird als Ausgleich für den Eingriff, den die jeweilige Anlage darstellt, gewertet oder zumindest auf diesen angerechnet. Dadurch wird die in Anspruch genommene Fläche mehrfach genutzt; für Ausgleichsmaßnahmen müssen nicht noch zusätzliche Flächen in Anspruch genommen werden. Diese Systematik lässt sich auch auf die Erschließung von Baugebieten oder auf die Realisierung von Einzelvorhaben übertragen: Durch entsprechende Festlegungen in einem Bebauungsplan wie z.B. BHKW mit Anschluss- und Benutzungszwang, Fassadenbegrünung, Pflanzgebote etc. wird der naturschutzrechtlich erforderliche Ausgleich ganz oder zumindest teilweise „auf der Fläche“ erbracht.

A2) Ökopunkte für Klimaschutzmaßnahmen

Zum ändern wird Klimaschutz aufgewertet, wenn er aus der Ecke der „Umweltrechtlichen Last“ herausgeholt und zur „Umweltrechtlichen Lust“ wird: Es muss ermöglicht werden, dass Maßnahmen, die dem Klimaschutz dienen (z.B. Windräder, Freiflächen – PV etc.), ökopunktefähig sind. Damit würde zum einen die Schaffung dezentraler Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien mit Ökopunkten belohnt. Damit wiederum würde es gelingen, die Attraktivität von Klimaschutzmaßnahmen in Wohnbaugebieten zu erhöhen. Zugleich müssen deutlich weniger Ausgleichsflächen beansprucht werden, was wiederum dem ohnehin bereits angespannten Interessenskonflikt bei der Flächennutzung zwischen Landwirtschaft und öffentlicher Hand zu Gute käme.

A3) CO₂-Bepreisung nutzen und konkreten Klimaschutz in Kommunen belohnen

Die konsequente Umsetzung einer Klimaschutzstrategie wird Belastungen mit sich bringen. Insbesondere die Schaffung der notwendigen Menge an dezentralen Energieerzeugungsanlagen wird nicht gleichmäßig über das Land verteilt erfolgen können. Es muss deshalb darum gehen, den Kommunen, die eine solche Belastung zu tragen haben, einen adäquaten Ausgleich zu gewähren. Dies kann über die zusätzlichen Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung gelingen. Denkbar wäre, dass Kommunen für jede



auf ihrer Gemarkung erzeugte Stromeinheit aus erneuerbaren Energien eine Zuweisung aus den über die CO₂-Bepreisung generierten Finanzmitteln erhalten. Ein solches System kann – gerade auf Grundlage eines gesamtgesellschaftlichen Konsenses für Klimaschutz - eine positive Wettbewerbssituation auslösen („Wir machen Klimaschutz und werden dafür belohnt!“).

Hinzu kommt, dass eine CO₂-Bepreisung aus Sicht der Energieverbraucher, hierzu zählen in erheblichem Maße auch Kommunen und kommunale Einrichtungen, insgesamt neu und aufkommensneutral gestaltet werden sollte. Dies bedingt in einem insgesamt hochpreisigen Umfeld für Strom- und Gasverbraucher eine Reform der bestehenden hochkomplexen Umlage-Systeme (EEG-Umlage, Ökosteuern, Stromsteuer, KWKG-Umlage, Offshore-Haftungsumlage, CO₂-Zertifikate). Damit soll insbesondere die Nutzung von Sektorenkopplungstechnologien im Wärme- und Verkehrssektor attraktiver gemacht werden, und ein besserer Wettbewerb zwischen den Energieträgern ermöglicht werden.

A4) Klimaschutzpakt fortführen und ausweiten

Der Klimaschutzpakt zwischen Land und Kommunen ist ein gutes Instrument, um Klimaschutz konkret zu machen. Er soll im Jahr 2020 zum zweiten Mal fortgeschrieben werden. Schon bisher haben sich rund 250 Kommunen daran beteiligt. Um die Zahl der teilnehmenden Kommunen weiter

zu erhöhen, sollte die Fortführung des Klimaschutzpaktes zwischen Land und Kommunen mit erhöhter Finanzausstattung und verbesserten Förderbedingungen erfolgen.

B Steuerungsfunktion

Den Kommunen ist nach Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes sowie nach Art. 71 der Landesverfassung die Selbstverwaltungs- und Planungshoheit in eigenen Angelegenheiten übertragen. Die Regelung der örtlichen Belange soll durch die gewählten örtlichen Volksvertretungen (Gemeinderäte) erfolgen.

Diese starke Stellung der Kommunen ist nicht zuletzt Grundlage für die gute Vertrauensbasis der Kommunalverwaltungen beim Bürger (s.u.). Denn letztlich gewährleistet hauptsächlich diese Politikebene, dass anstehende Entscheidungen mit dem Bürger direkt erörtert und getroffene Entscheidungen diesem dann auch erklärt werden müssen – und dies im eigenen Lebensumfeld der Entscheidungsträger.

Allerdings wird es für die Kommunalpolitik zunehmend schwieriger, die örtlichen Angelegenheiten auch im Sinne des Allgemeinwohls zu lösen. Dies liegt einerseits darin begründet, dass bundes- und landespolitische Vorgaben die kommunale Planungshoheit immer weiter einengen. Übergeordnete Raum- und Fachplanungsvorgaben lassen immer weniger Ausgestaltungsspielraum auf der kommunalen Ebene zu. Zugleich werden dadurch die Planungs- und Umsetzungsprozesse

erheblich verlängert und verteuert. Und auch wenn jede Planungsvorgabe für sich betrachtet noch einen Sinn ergeben mag, dann ist es deren zu berücksichtigende Summe, die dazu führt, dass letztendlich das Ergebnis in vielen Fällen durch die Kommunalpolitik nicht mehr erklärt und oftmals auch nicht vermittelt werden kann. So kommt es nicht selten vor, dass Rückmeldungen der Träger öffentlicher Belange sich in ihren Empfehlungen widersprechen. Die Folge ist das stetige Anwachsen einer kritischen Grundhaltung gegenüber Infrastrukturmaßnahmen – auch wenn sie dem Klimaschutz dienen. Diese Entwicklung trifft auf eine vor wenigen Jahren geänderte Gemeindeordnung mit deutlich ausgeweiteten Möglichkeiten für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide.

Empfehlung zur Stärkung der Steuerungsfunktion

B1) Kommunen zur Umsetzung des Klimaschutzes in ihrer Planungshoheit stärken

Die kommunale Planungshoheit ist ein zentrales Steuerungselement, wenn es um das Gelingen von Klimaschutz geht. Allerdings wird die Realisierung von Anlagen zur dezentralen Energieerzeugung durch raum- und vor allem fachplanerische Vorgaben in vielen Fällen erschwert. Um den Klimaschutz hier voranbringen zu können, braucht es im Rahmen der Abwägungsentscheidung des Planungsträgers eine rechtliche Möglichkeit, um dem Belang Klimaschutz einen Vorrang einzuräumen. Ansonsten werden auch

künftig andere Belange des Umweltschutzes wie beispielsweise Artenschutz, Bodenschutz, Lärmschutz, Wasserschutz und ähnliches den Ausbau erneuerbarer Energien erschweren. Die Vorgabe von Landesflächenzielen ist hingegen nicht erforderlich, sondern sogar kontraproduktiv. Schon heute gewährleisten die bestehenden planungsrechtlichen Rahmenbedingungen eine für das Erreichen der Klimaschutzziele vollkommen ausreichende Flächenbereitstellung für Erneuerbare Energien. Insbesondere die bauplanungsrechtliche Privilegierung von Windenergieanlagen sorgt dafür, dass Windkraft im Außenbereich grundsätzlich genehmigungsfähig ist. Nur bei einer Fortschreibung der Flächennutzungspläne kann eine steuernde Flächenplanung für Windenergieanlagen erreicht werden. Doch auch eine solche Fortschreibung ist nur dann genehmigungsfähig, wenn ein adäquater Flächenanteil zur Nutzung für Windenergieanlagen ausgewiesen wird. Für die Schaffung von Freiflächenphotovoltaik-Anlagen wurde durch die Freiflächenöffnungsverordnung (FFO-VO) eine ähnliche Systematik etabliert, indem die sog. benachteiligten Gebiete als privilegierte Gebiete für die PV-Nutzung ausgewiesen werden.

B2) Vorrang für Allgemeinwohl - Repräsentative Demokratie stärken

Die repräsentative Demokratie soll gewährleisten, dass politische Entscheidungen im Kontext einer ganzheitlichen Betrachtung getroffen werden. Denn letztlich

kann nicht jede Einzelentscheidung nur für sich betrachtet werden, sie muss vielmehr auch in einen Gesamtentscheidungszusammenhang eingeordnet werden. Dies gilt in der großen Politik und noch viel mehr auf der kommunalen Ebene. Die Ausweitung von Bürgerbeteiligungsrechten hin zu einer auf die Bauleitplanung erweiterten Bürgerentscheidungsfähigkeit wird in erster Linie als Verhinderungsinstrument gegen geplante Infrastrukturmaßnahmen genutzt. So gibt es bereits zahlreiche Bürgerinitiativen, die sich gegen die Schaffung neuer Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien richten. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass mit der geänderten Gemeindeordnung die Botschaft verbunden ist, dass ein vielfach hochkomplexes Verwaltungshandeln in eine einfache Ja-/Nein-Frage gekleidet werden kann und dabei jeder Wahlberechtigte auch mündig mitreden kann. Es darf die Frage gestellt werden, ob sich die Mehrheit der Abstimmenden bei der Ja-/Nein-Frage dann tatsächlich am Allgemeinwohl orientieren? Die Mitglieder des Gemeinderates werden zu Beginn einer Amtsperiode genau auf dieses verpflichtet.

C Vertrauensfunktion

Ganz entscheidend, in der politischen Diskussion bisher jedoch kaum beachtet, ist die Vertrauensfunktion der Städte und Gemeinden. In Zeiten zunehmender Politikverdrossenheit ist es nach wie vor die kommunale Ebene, die bei den Bürgerinnen und Bürgern ein hohes Vertrauen genießt.

Dass dies auch und gerade für Baden-Württemberg gilt, hat die Mitte Januar 2020 veröffentlichte und von der Landesregierung beauftragte Studie „Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Baden-Württemberg“ der Bertelsmann-Stiftung verdeutlicht. So bringen im Südwesten die Bürgerinnen und Bürgern ihrer Kommunalverwaltung zu 50 Prozent großes bzw. sehr großes Vertrauen entgegen und nur zu 11 Prozent geringes Vertrauen. Großes bzw. sehr großes Vertrauen in den Landtag haben hingegen „nur“ 32,8 Prozent, in den Bundestag gar „nur“ 22,8 Prozent. Es liegt damit auf der Hand: ein gesamtgesellschaftlicher Konsens kann nur dann erreicht werden, wenn die Kommunen mit ihrer Vertrauensbasis gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern ernst genommen und gestärkt werden.

Empfehlung zur Stärkung der Vertrauensfunktion

C1) Kommunen als Partner auf Augenhöhe einbinden

Die baden-württembergischen Städte und Gemeinden haben in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten stets aufs Neue bewiesen, dass sie in ihrer eigenen Hoheit im Stande sind, gesellschaftspolitische Herausforderungen erfolgreich und nachhaltig zu bewältigen. Sowohl Dauerpflichtaufgaben wie die Gewährleistung der kommunalen Daseinsvorsorge wie auch die Bewältigung von nicht planbaren Herausforderungen, wie bspw. die hohen Flüchtlingszugangszahlen in den Jahren 2015/2016, erledigen die

Kommunen immer wieder als Einheit mit den dort agierenden bürgerschaftlichen Kräften erfolgreich. Diese auf dauerhaftes Gelingen fokussierte Lösungskompetenz muss zum entscheidenden Gelingensfaktor bei der Umsetzung einer Klimaschutzstrategie werden.

C2) Vorhandene Ressourcen auf Umsetzung ausrichten, nicht auf Kontrolle

Klimaschutz kann nur gelingen, wenn ohne Denkverbote mit viel Kreativität auch innovative Lösungen gesucht und ausprobiert werden können. Geeignete Ebene hierfür sind die Städte und Gemeinden. Zur erfolgreichen Umsetzung des Klimaschutzes müssen Kommunen daher in dieser konkreten, auf Umsetzung von Maßnahmen orientierten Ausrichtung gestärkt werden. Eine falsch verstandene Motivation, Kommunen „steuern“ und überwachen zu müssen, würde diese in ihrer Fähigkeit, gemeinsam mit den Bürgern konstruktive Lösungen zu entwickeln, erheblich einschränken.

C3) Bürger vorrangig über Anreize überzeugen, nicht über Zwang verpflichten

Wenn es für Klimaschutz einen gesamtgesellschaftlichen Konsens geben soll, dann ist es dafür dringend erforderlich, die Menschen zu überzeugen. Klimaschutz als dringender Belang des Allgemeinwohls wird unausweichlich auch Einzelinteressen beeinträchtigen. Die betroffenen Bürger werden diese Einschränkungen

nur akzeptieren, wenn sie das Gefühl haben, dass es bei der „Lastenverteilung“ gerecht zugeht. Durch die Durchsetzung des Klimaschutzes vorrangig mit Verboten und Pflichten dürfte es allerdings nur schwerlich gelingen, einen solchen gesamtgesellschaftlichen Konsens zu erreichen.

Viele Bürgerinnen und Bürger sehen sich durchaus schon heute in der Verantwortung für Klimaschutz. Sie sind bereit, in Klimaschutz zu investieren. Dabei geht es häufig um fünf- oder gar sechsstellige Summen. Selbst wenn diese sich im Laufe einiger Jahre amortisieren, so müssen sie doch zunächst aufgebracht und in aller Regel finanziert werden.

Das Land hat durchaus die Möglichkeit, dafür zu sorgen, Klimaschutz für Kommunen, vor allem aber auch für die Bürgerinnen und Bürger, wirtschaftlich noch interessanter und hinsichtlich der „Erstinvestition“ finanzierbar zu machen: So können Förderprogramme, zinslose oder zumindest zinsverbilligte Anschubdarlehen oder auch Steuervergünstigungen eine wertvolle Unterstützung darstellen.

C4) Solarfonds einführen

Speziell für den Bereich der Photovoltaik wäre auch die Ausgründung eines Solarfonds denkbar: Aus diesem Solarfonds erhalten Kommunen und ggf. Bürgerinnen und Bürger Mittel für Erwerb, Anschluss und Betrieb einer PV-Anlage. Als Sicherheit dient der Wert der PV-Anlage. Die Mittel werden im Laufe der Anlagennutzung über die erzielten Einsparungen bei

den Stromkosten wieder an den Solarfonds zurückgezahlt. Dadurch ergäben sich bei privaten Interessenten und bei Kommunen finanzielle Spielräume, die die Entscheidung für eine solche Anlage wesentlich erleichtern könnten. Der Private muss seinen Kreditrahmen nicht erhöhen und die Kommune erhält eine Gegenfinanzierung und kommt somit nicht in Gefahr, mit einem solchen Projekt die Kreditobergrenze zu überschreiten.

Stuttgart, 19. Februar 2020