

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Klimakrise: Mehr Unterstützung für die Kommunen bei Klimaschutz und Klimafolgenanpassung! (Drucksache 17/7751)

Stellungnahme der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen

Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (AKNW) vertritt ca. 32.000 freischaffend, angestellt und beamtet tätige Architektinnen und Architekten, Innenarchitekten, Landschaftsarchitekten und Stadtplaner, die in ihren Planungen sowohl ökologische als auch energetische Aspekte zu berücksichtigen haben. Der Berufsgruppe kommt somit sowohl als freischaffende Planer als auch als kommunale Angestellte eine Schlüsselrolle im Rahmen der Neuausrichtung der Energie- und Klimapolitik zu. Aus dieser Perspektive bezieht die AKNW Stellung zu den Analysen und Forderungen des Antrags.

Zu Teil I des Antrags

Befund

Alleine der Gebäudesektor verursacht etwa 35 Prozent des Endenergieverbrauchs und etwa 30 Prozent der CO₂-Emissionen. Ein wesentlicher Beitrag zum Erreichen von energie- und klimapolitischen Zielen muss mit der substanziellen energetischen Optimierung unserer Wohn-, Büro- und Gewerbebauten und unserer Quartiere erbracht werden.

Hitze und Starkregen sowie Luftschadstoffe und Feinstaub belasten zunehmend Umwelt- und Lebensqualität v.a. im urbanen Raum. Mit ihren vielfältigen Funktionen können urbane grün-blaue Infrastruktur und neue Mobilitätskonzepte wesentliche Beiträge für eine nachhaltige Stadtentwicklung leisten und sowohl die Folgen des Klimawandels abmildern als auch für ein attraktives und gesundes Leben in unseren Städten sorgen.

Die AKNW setzt sich für eine klimawandelgerechte Stadtentwicklung ein. Diese muss durch integrierte Ansätze zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel über planerische Vorsorge auf allen Maßstabsebenen von Landschaft, Stadtregion über Stadt, Quartier bis hin zum Hochbau geprägt sein.

Schlüsselrolle der Kommunen im Klimaschutz

Während Klimaschutzziele international und auf EU-, Bundes- und Landesebene formuliert werden, ist bei deren Umsetzung die lokale Ebene besonders gefragt, denn ein Großteil der klimarelevanten Emissionen wird eben durch die Sektoren wie Gewerbe, Wohnen oder Verkehr vor Ort in den Städten und Gemeinden erzeugt. Allerdings haben Kommunen insbesondere als Planungsträger, Versorger, Eigentümer oder öffentlicher Auftraggeber auch zahlreiche Handlungsmöglichkeiten. Daher sind neben Planungs- und Ordnungsaufgaben langfristige Strategien im Sinne des Klimaschutzes und einer nachhaltigen Daseinsvorsorge erforderlich. Kommunen müssen die stadtplanerischen Handlungsmöglichkeiten nutzen und sollten neben der konsequenten Umsetzung der Grundsätze und Ziele im Rahmen ihrer Bauleitplanung auch Klimaschutzkonzepte als Grundlage für die strategische und nachhaltige Verankerung des Klimaschutzes und der Anpassung an Klimafolgen erstellen. Im besten Fall profitieren die Kommunen unmittelbar von diesen Maßnahmen, weil sie eigene Energiekosten dauerhaft senken, den Finanzhaushalt entlasten und die Lebensqualität ihrer Bürger erhöhen können.

26 Kommunen und Kreise in NRW haben den Klimanotstand mit verschiedenen freiwilligen Selbstverpflichtungen bereits ausgerufen. Daher ist eine gezielte Förderung dieses wichtigen, unausweichlich zu bearbeitenden Themenbereichs unabdingbar.

Kommunalen Fachkräftemangel beheben

Zur Erledigung ihrer Aufgaben benötigen die Kommunen qualifizierte Fachleute. Allerdings ist auch im öffentlichen Dienst der Fachkräftemangel angekommen und wird sich in den nächsten Jahren noch verschärfen. Gründe sind eine Überalterung des Personals und die Konkurrenz aus der Privatwirtschaft, sogar die Kommunen selber stehen mittlerweile in Konkurrenz. Dies führt dazu, dass in vielen Verwaltungen Stellen unbesetzt bleiben. Hinzu kommen gerade bei kleinen und mittleren Gemeinden breit angelegte Zuständigkeitsbereiche, die mit wenigen Stelleninhabern erledigt werden müssen.

Um die komplexen Aufgaben im Bereich des Klimaschutzes und Strategien zur Reduktion von Emissionen umzusetzen, werden besondere Fachkenntnisse benötigt. Die notwendige Kompetenz liegt bei Architekten, Landschaftsarchitekten und Stadtplanern.

Damit die Umsetzung der Klimaschutzmaßnahmen auch langfristig zu garantieren ist, muss eine gesicherte personelle Ausstattung über längere Zeiträume gewährleistet sein. Die Umwelt-, Planungs- und Grünflächenämter der Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, das Thema Klimaanpassung bei der Umsetzung der anstehenden Projekte begleiten und umsetzen zu können. Die erzielten Auswirkungen und Erfolge sollten möglichst landesweit einheitlich erfasst, dokumentiert und veröffentlicht werden.

Unwetterfonds

Von den Starkregenereignissen und Orkanen der letzten Jahre sind nicht nur Kommunen sondern auch Privatleute und Gewerbe betroffen. Die Versicherungen bieten zwar Versicherungsschutz an, vielfach wird jedoch schlicht „übersehen“, sich gegen solche Schäden zu versichern. Eine Vorsorge für künftige Unwetter ist daher sicher geboten, um über ein Solidarsystem die Schäden an der Umwelt oder privaten und öffentlichen Gebäuden zu beheben. Wie ein solches System finanziert werden kann und wie vermieden wird, dass Kosten als Folge von Versäumnissen Einzelner vergesellschaftet werden, ist anderweitig zu prüfen.

Zunächst ist es aber Aufgabe der kommunalen Stadt- und Freiraumplanung, den urbanen Raum und Siedlungsgebiete zu planen und in dieser Funktion auch die Bebauung und befestigte Flächen zu regulieren. Das Problem klimabedingter Starkregen wird durch die weitere Zunahme versiegelter Flächen, insbesondere in den Siedlungsbereichen, verschärft: Regenwasser kann nicht versickern oder auf einer natürlichen Oberfläche zurückgehalten werden und verzögert abfließen. Die Kanalsysteme sind in diesen Fällen ohnehin überlastet und können das schnell abfließende Wasser erst gar nicht aufnehmen. Folglich fließt das Wasser unkontrolliert an der Oberfläche ab.

Der Gesetzgeber hat dazu im BauGB entsprechende Regelungen erlassen, die einen weitergehenden Schutz vor Starkregen und Hochwasser im Rahmen der Bauleitplanung ermöglichen: Nach § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB ist die Berücksichtigung des Klimaschutzes und der Klimaanpassung ein Belang der Bauleitplanung. Auch der Hochwasserschutz, insbesondere die Vermeidung und die Verringerung von Hochwasserschäden, ist ein Belang, der in der bauleitplanerischen Abwägung bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen ist (§ 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB). Mit dem Schutz vor Starkregen, Hitze und anderen Extremwetterereignissen, die zukünftig häufiger auftreten werden, sind aber auch Chancen verbunden, Baugebiete grün und lebenswert zu gestalten und das Element Wasser in seiner Funktion als Kühlfaktor durch die Verdunstung gegen die zunehmende Hitzebelastung in den Städten einzusetzen.

Architekten und Stadtplaner können im Interesse ihrer Bauherren dazu beitragen, dass die Gefahren in der Planung berücksichtigt und Schäden künftig vermieden und reduziert werden. Sich bewusst mit Gefahren und Risiken zu beschäftigen, ist der erste Schritt, aus dem eine Vorsorge abgeleitet werden kann. Dazu gilt es, die relevanten Informationen zusammenzutragen, die wiederum bei den Kommunen oder in zentralen Portalen bereitgehalten werden müssen (vgl. unten: Daten bereithalten).

Die Kommunalagentur NRW hat in Kooperation mit der AKNW und der Ingenieurkammer-Bau NRW ein Informationskonzept zur Bauvorsorge bei Starkregen und Hochwasser entwickelt, das sich an Architekten, Landschaftsarchitekten, Stadtplaner und Fachingenieure richtet (noch unveröffentlicht). In der Folge werden Anfang 2020 Praxishinweise für die Berufsgruppen herausgegeben werden.

Förderung von Ausbau und Nutzung regenerativer Energie

Den Ausbau und die Nutzung regenerativer Energieproduktion zu fördern und dies durch eindeutige Vorgaben und erläuternde Hinweise für alle NRW-Kommunen zu unterstützen, würde die noch nicht ausreichend entwickelten Kapazitäten und Potenziale v. a. im Bereich der Wind- und Solarenergie voranbringen.

Das Land als Vorreiter

Die Vorreiterrolle der landeseigenen Liegenschaften sollte als positives Beispiel vorangestellt werden können. Dies betrifft sowohl die Nutzung erneuerbarer Energien im Kontext von Bestandsgebäuden und Quartieren öffentlicher Nutzungen als auch ambitionierte Standards für Neubauvorhaben bei gleichzeitig Sektor übergreifender Betrachtung. In ihrer Stellungnahme zum aktuellen Entwurf des Gebäudeenergiegesetzes hatte die AKNW bereits gefordert, dass sich das Land verpflichtet, die gesetzlichen Vorgaben ambitioniert zu unterschreiten, seine Gebäude nachhaltig, energieeffizient und unter Berücksichtigung der Folgen des Klimawandels zu bauen und zu betreiben, auf erneuerbare Energien zu setzen, für seine Neubauten die Bindung grauer Energien zu minimieren und bevorzugt gesunde und nachwachsende Baustoffe zu verwenden. Nur so kann das Ziel des § 7 Klimaschutzgesetz NRW umgesetzt werden, bis zum Jahr 2030 eine insgesamt klimaneutrale Landesverwaltung zu erreichen.

Kommunale Fahrzeugflotten und Mobilitätsmanagement

Um deutliche Verbesserungen der Klimaauswirkungen in den Städten erreichen zu können, ist ein Wandel des Mobilitätsverhaltens erforderlich. Besonders in den Innenstädten muss die Förderung alternativer Verkehrskonzepte zugunsten des für alle nutzbaren Stadtraums betrieben werden. Die Umstellung der kommunalen Fahrzeugflotten auf klimaschonende Alternativen ist unbedingt zu begrüßen.

Grüne Infrastruktur als Teil der Daseinsvorsorge

Im Zusammenhang mit den immer spürbarer werdenden Auswirkungen des Klimawandels ist es unabdingbar, den städtischen Freiraum als „Grüne Infrastruktur“ viel selbstverständlicher in die zu garantierende Daseinsvorsorge zu integrieren. Gesamtkonzepte zu klimawirksamen Freiflächensystemen sind möglichst in interdisziplinär arbeitenden Teams zu entwickeln.

Zu Teil II des Antrags

Neuordnung der Kommunal Finanzen

In welchem Maße sich Kommunen bei Klimaschutz- und Energieeffizienzmaßnahmen und in der Klimafolgenanpassung engagieren können, hängt unter anderem von ihrer finanziellen Situation ab. Zwar haben positive Rahmenbedingungen mit dazu beigetragen, dass die nordrhein-westfälischen Kommunen in den vergangenen Jahren Erfolge bei der Konsolidierung ihrer Haushalte erzielen konnten. Dennoch stehen viele Kommunen weiterhin vor großen Herausforderungen. Zu nennen sind die weiterhin steigenden Sozialausgaben und das mit den hohen „Altschulden“ verbundene fiskalische Risiko (vgl. MHKBG Kommunalfinanzbericht 2017, Januar 2019).

Die AKNW anerkennt daher die Notwendigkeit einer Lösung der Altschuldenproblematik, um Kommunen von einem Teil ihrer Schulden zu befreien und von künftigen Zinsrisiken zu entlasten. Die AKNW unterstützt die Landesregierung in der Absicht, den bestehenden Stärkungspakt weiterzuentwickeln. Da sich derzeit der Bund mit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ ebenfalls der Problematik annimmt, zeigt die AKNW Verständnis, wenn das Land zunächst die Maßnahmen des Bundes abwartet und verweist auf die aktuelle politische Debatte.

Investitionspaket GutesKlima2030

Viele insbesondere kleinere Kommunen sind mit der Aufgabe finanziell und inhaltlich überfordert. Eine dauerhafte finanzielle Förderung ist daher sinnvoll, sei es in Form eines Investitionspaktes oder eines Förderprogramms. Der Vorschlag, ein landeseigenes Förderprogramm „GutesKlima2030“ für NRW aufzulegen, ist daher ein aus Sicht der AKNW unterstützenswerter Vorschlag, um die Vorreiterrolle des Landes NRW auch bei diesem wichtigen Thema zu verdeutlichen. Das Programm sollte auf die aktuell entwickelten, themenübergreifenden Bundesprogramme zu den Maßnahmen der Klimaanpassung aufgesetzt werden. Ob sich ein solches Programm an dem Landesprogramm „Gute Schule2020“ orientieren sollte, muss anderweitig beurteilt werden. Für Kommunen in der Haushaltssicherung sollte – befristet – eine Teilnahme ohne Eigenmittelbereitstellung ermöglicht werden. Zudem sollten sowohl konsumtive wie investive Ausgaben gefördert werden.

Klimaschutzkonzepte: Bestehende Instrumente nutzen, keine neuen Verpflichtungen aufbauen!

Fragen des Klimaschutzes sind vielfältig gesetzlich geregelt. So trat zuletzt am 18.12.2019 das Klimaschutzgesetz des Bundes in Kraft. Das Klimaschutzprogramm 2030 des Bundes adressiert in der Folge in vielen Punkten die Kommunen.

Die Implementierung des lokalen Klimaschutzes folgt vielfältigen übergeordneten Regelungen, denen die Gebietskörperschaften unterliegen. So nimmt das Baugesetzbuch schon seit langem die Gemeinden in die Pflicht, die Belange des Klimaschutzes und der Klimafolgen sowohl in der Bauleitplanung als bei den Maßnahmen nach dem besonderen Städtebaurecht zu beachten. Analog verhält es sich beim Naturschutzgesetz. Diese Bestimmungen sind pflichtig anzuwenden.

Trotz der Vielzahl der Regelungen gibt es noch genügend Bereiche, die nicht durch übergeordnete Vorgaben abschließend bestimmt sind und in denen die Kommune noch Wahlfreiheit über die Ausübung dieser Aufgaben besitzt. Beispiele mögen die freiwillige Energie- und Umweltberatung, kommunale Förderprogramme oder Energiesparmodelle für die eigenen Liegenschaften sein.

Es ist sicher sinnvoll, den Themen CO₂-Reduktion und Energieeinsparung eine hohe Priorität einzuräumen. Im Bereich des Bauens, Umbauens und der Stadtentwicklung sind aber auch Kriterien wie Temperaturreduktion, Erhöhung der Luftfeuchte und andere stadtklimatisch relevante Faktoren zu berücksichtigen. Dies führt zu Maßnahmen wie der Dach-, Fassadenbegrünung, Regenwasserversickerung, Regenwasserverdunstung, dem Erhalt und der Pflanzung von Bäumen.

Die Kommunen sind also grundsätzlich gehalten, in ihren formellen, aber auch in den informellen Planungen Maßnahmen zum Klimaschutz und der Klimafolgenanpassung zu bedenken und umzusetzen. Neben den vielfältigen Vorgaben aus der Bundes- und Landesebene stellen kommunale Klimaschutzkonzepte ein besonderes Instrument der informellen Planung dar. Es beinhaltet eine umfassende Bestandsanalyse, beschreibt die vorgesehenen Maßnahmen und vernetzt die kommunalen Akteure. Im Ergebnis bildet ein kommunales Klimaschutzkonzept eine politisch beschlossene Grundlage für einen langfristig angelegten lokalen Klimaschutz.

Von den vielfältigen städtebaulichen und naturschutzrechtlichen Instrumenten müssen die Kommunen diejenigen auswählen können, die zielgerichtet ihren jeweiligen Bedürfnisse, aber ihren jeweiligen finanziellen und personellen Möglichkeiten entsprechen. Dabei werden gerade kleinere und kreisangehörige Städte auf finanzielle Unterstützung angewiesen sein (siehe nachfolgend). Auf die Ausführungen zu Kommunen in der Haushaltssicherung sei verwiesen.

Förderung kommunaler Klimaschutzkonzepte: Externe wieder zulassen

Der Bund fördert seit 2008 über die „Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld“ (Kommunalrichtlinie) u.a. die Erstellung kommunaler Klimaschutzkonzepte. Seit die aktuelle Kommunalrichtlinie am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist, müssen solche Konzepte zukünftig kommunalintern erstellt werden. Gefördert werden nur noch Sach- und Personalausgaben für Fachpersonal, das im Rahmen des Vorhabens zusätzlich beschäftigt wird (Stelle für Klimaschutzmanagement). Umfangreiche Aufträge an externe Büros zur Konzepterstellung sind nicht mehr zuwendungsfähig, lediglich unterstützende Dienstleistungen werden noch gefördert. Angesichts des Fachkräftemangels bei den Kommunen und den Schwierigkeiten Klimaschutzmanager zu finden, bedauert die AKNW diese Entwicklung und fordert die Rückkehr zur vorherigen Förderrichtlinie in diesem Punkt.

Ergänzung der Kommunalrichtlinie

Die Möglichkeiten, als Kommune oder kommunaler Akteur vor Ort Klimaschutzmaßnahmen mithilfe einer Förderung über die „Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld“ (Kommunalrichtlinie) umzusetzen, sind äußerst vielfältig. Strategische Förderschwerpunkte betreffen die Fokusberatung, Energie- und Umweltmanagementsysteme, Energiesparmodelle, Kommunale Netzwerke, Potenzialstudien sowie Klimaschutzkonzepte und Klimaschutzmanagement. Investive Förderschwerpunkte betreffen die Beleuchtung und Belüftung, Nachhaltige Mobilität, Abfallentsorgung, Kläranlagen und Trinkwasserversorgung sowie zusätzliche investive Maßnahmen für den Klimaschutz. In welchem Umfang diese Förderung durch ein Angebot des Landes NRW ergänzt werden kann, müsste anderweitig geprüft werden. Ein Abgleich der bisherigen Förderprojekte in Bezug auf den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel ist daher sinnvoll und erforderlich, ebenso wie eine Straffung der vielfältigen Förderkulissen von Land und Bund, um den Kommunen eine vereinfachte Antragstellung zu ermöglichen.

Daten bereitstellen

Um die Schäden, die durch den voranschreitenden Klimawandel (z.B. zunehmende Zahl von Starkwindereignissen, Starkniederschläge, Trockenphasen) entstehen werden, möglichst gering zu halten, ist eine für alle zugängliche Informationsmöglichkeit zu den möglichen Maßnahmen eine gute Initiative. Eine für Viele verwendbare Basis der Information zu schaffen ist ein guter Ansatz.

Architekten und Stadtplaner benötigen für ihre Planungen verlässliche Daten. Verschiedene Unterlagen sind über das Portal NRW Umweltdaten vor Ort online verfügbar, z.B. Hochwassergefahrenkarten. Dagegen sind z. B. Karten, die potentielle Gefährdungen aus Starkregenereignissen darstellen, nicht zentral einsehbar (vgl. Kommunalagentur in Kooperation mit AKNW: Informationskonzept zur Bauvorsorge bei Starkregen und Hochwasser, unveröffentlicht). Die AKNW bestätigt, dass zur Analyse von Klimaauswirkungen und Planungen der Klimaanpassung weitere Datenmodelle und Methoden zur Verfügung zu stellen sind. Nutznießer sind dann nicht nur Kommunen, sondern auch Architekten und Ingenieure und damit auch deren Bauherren und die Bürger des Landes. Es wird angeregt, angelehnt an das Beispiel des „Geoportals NRW“ auch ein zentrales „KlimaPortal NRW“ zu entwickeln, ggf. mit einer zweistufigen Zugänglichkeit für a) jedermann und b) registrierte bzw. institutionelle Nutzer.

Grüne Infrastruktur in der Städtebauförderung sicherstellen!

Die Investition in die „Grüne Infrastruktur“ sollte besser sichergestellt werden. In den Städtebauförderprogrammen werden neben den Handlungsansätzen Wohnen, Infrastruktur, Soziales, lokale Ökonomie, Verkehr zunehmend Umweltaspekte wie Klimaschutz und Klimafolgenanpassung berücksichtigt. Der Haushalt 2020 des Bundes setzt auf eine neue vereinfachte Struktur mit drei Programmen. Die Finanzierung soll auf dem bisherigen Niveau von 790 Mio. Euro fortgeführt werden. Dem Vernehmen nach soll das Thema „Stadtgrün“ in allen drei Programmen eine wichtige Rolle spielen. Durch das bisherige Förderprogramm „Zukunft Stadtgrün“ ist es in den vergangenen Jahren erfolgreich gelungen, in vielen Kommunen auch komplexe Projekte der Freiraumentwicklung umzusetzen. Mit der Beendigung des Programmes im Zuge der Neuordnung der Städtebauförderung würde nach Auffassung der AKNW ein erfolgreiches Instrument der kommunalen Freiraumentwicklung verloren gehen. Es bleibt daher abzuwarten, wie sich diese Frage in der Verwaltungsvereinbarung widerspiegelt, die derzeit mit den Ländern abgestimmt wird. Gleichwohl kann die verstärkte Integration des Themas „Stadtgrün“ in die bewährte Systematik der Städtebauförderung und ihrer integrierten Handlungskonzepte zielführend und ein Baustein für eine integrierte Stadt- und Freiraumplanung sein.

Fazit

Um die Kommunen in die Lage zu versetzen, das Thema Klimawandel und die erforderlichen Anpassungsmaßnahmen angehen zu können, ist eine bessere Finanzausstattung dieses Aufgabenbereiches unbedingt sinnvoll. Viele, insbesondere kleinere Kommunen, sind mit der Aufgabe personell, finanziell und inhaltlich überfordert. Eine dauerhafte finanzielle Förderung ist daher sinnvoll, sei es in Form eines Investitionspaktes, eines Förderprogramms oder einer befristeten Übernahme kommunaler Personalausgaben durch einen Sonderfonds.

Die auf Bundesebene dazu entwickelten Förderprogramme sind dazu eine gute Basis, die auch auf Länder- und kommunaler Ebene konsequent weiterentwickelt werden sollten. Allerdings müssten auch Angebote für die personelle Unterstützung z.B. bei der Erarbeitung der Klimakonzepte erfolgen. Ein Abgleich der bisherigen Förderprojekte in Bezug auf den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel ist ebenfalls sinnvoll und erforderlich.

Düsseldorf, 8. Januar 2020