



Positionspapier

Kommunen als zentrale Akteure nachhaltiger Entwicklung

Kommunen waren schon immer und sind auch heute zentrale Akteure nachhaltiger Entwicklung. Das verdeutlicht die prominente Hervorhebung der Kommunen in den Nachhaltigkeitszielen der Agenda 2030 als Treiber und Vorbild beim Erreichen der konkreten Umsetzung der *Sustainable Development Goals (SDGs)* – der 17 Ziele einer nachhaltigen Entwicklung der Vereinten Nationen. Mit SDG 11 – Nachhaltige Städte und Gemeinden – verfügen Kommunen gar über ein eigenes, sie explizit betreffendes nachhaltiges Entwicklungsziel.

Als kleinste staatliche Einheit sind Kommunen der Ort, an dem Bürgerinnen und Bürger unmittelbar zusammen agieren und sich für sich und ihre Umgebung und Umwelt engagieren. Gleichzeitig sind Kommunen durch nahezu alle SDGs betroffen: von sozialer Absicherung (u.a. SDGs 1, 2 und 10) über Daseinsvorsorge (u.a. SDGs 3, 4 und 6) hin zu Umweltschutz (u.a. SDGs 7, 13, 14 und 15). Ob die internationale Gemeinschaft – und jeder individuelle Teil – die selbstgesetzten Ziele einer umfassenden und nachhaltigen Entwicklung erreicht, hängt somit maßgeblich vom Einsatz der Kommunen ab. Die kommunale Selbstverwaltung ist in Artikel 28 des Grundgesetzes geschützt und Grundlage des Erfolges bei unmittelbarer Umsetzung der eigenen Ziele, eine Umsetzung auf Kosten anderer ist auf dieser Ebene nicht möglich.

Zusammenarbeit mit Bund und Ländern

Kommunen arbeiten vielfach mit großem Einsatz in ihrem Aufgabenbereich an der Umsetzung der Pariser Klimaschutzziele und der Agenda 2030. Die Verwaltungen und die lokalen Unternehmen verfügen über Know-how und über detaillierte Kenntnisse der Strukturen vor Ort. Das macht sie zu wichtigen Akteuren in der wirkungsvollen Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele. Kommunen sollten deshalb noch stärker als bisher dazu befähigt werden, Maßnahmen für Klimaschutz und Nachhaltigkeit einzuführen und umzusetzen. Durch die Einbindung lokaler Unternehmen kann so auch die durch die Corona-Pandemie geschwächte Wirtschaft gestärkt werden. Um weiterhin einen lokalen Beitrag zu Klimaschutz und Nachhaltigkeit leisten zu können, muss die Planungsebene in den örtlichen Behörden effizienter gestaltet und gestärkt werden, um Umsetzungskapazitäten zu schaffen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBnE) ist überzeugt, dass den Kommunen stärker als bisher Kompetenzen und Kapazitäten zur Implementierung der SDGs zur Verfügung gestellt werden sollten. Aus Sicht des PBnE ist die mehrfach von ihm formulierte Erwartung, der nachhaltigen Entwicklung in Deutschland mehr Verbindlichkeit und Nachdruck zu verleihen, auch durch einen *bottom-up*-Ansatz erfüllbar.

Mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie hat die Bundesregierung einen nationalen Rahmen entwickelt, in dem sie die 17 SDGs umsetzen möchte. Der PBnE vertritt die Auffassung, dass durch lückenlosen und schnellen Transfer von Forschungsergebnissen und Wissen ein Mehrwert für Kommunen generiert werden kann. Der PBnE fordert, der Nachhaltigkeitspolitik im



Austausch zwischen Bund, Ländern und Kommunen einen angemessenen Stellenwert einzuräumen und die gemeinsame Nachhaltigkeitspolitik zu intensivieren, indem analog etwa zu den Umweltministerkonferenzen künftig halbjährlich eine „Nachhaltigkeitsministerkonferenz“ stattfindet, zu der auch Vertreter der kommunalen Spitzenverbände eingeladen werden. Auf dieser regelmäßig stattfindenden Konferenz sollte bisher Erreichtes dokumentiert und ebenenübergreifend konkrete Wege und Beispiele aufgezeigt werden, die dem rechtzeitigen Erreichen der Nachhaltigkeitsziele dienen. Ferner gilt es zu prüfen, inwiefern zentrale Anlaufstellen, wie ein kommunaler Beirat für nachhaltige Entwicklung oder ein Fachbereich Nachhaltigkeit, alle Maßnahmen einer Kommune bündeln und koordinieren könnte. Wo möglich, können Nachhaltigkeitsmanager bestehende Klimamanager unterstützen. Weiteres Potenzial erkennt der PBnE u.a. in der Sammlung von *best practice*-Beispielen, koordinierten Smart City-Strategien oder einer Datenbank kommunaler Apps. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf der Definition quantifizierbarer Ziele liegen. Sie bieten die Möglichkeit, regelmäßig qualitative Bestandsaufnahmen zu erheben und Umsetzungsstrategien anzupassen. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung kann durch beratende Tätigkeit dazu beitragen, erfolgreich Maßnahmen umzusetzen.

Finanzielle Solidität und Autonomie

Grundlage kommunalen Handelns ist finanzielle Nachhaltigkeit, also Solidität. Kommunen können nur ausgeben, was sie einnehmen. Daher sind Kommunen oftmals in einer finanziell schwierigen Lage, die sich durch die Corona-Pandemie zusätzlich verschärft hat. Viele Kommunen haben nicht die entsprechenden Mittel, um notwendige Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung, Klimaschutz und Klimaanpassung umzusetzen. Finanzmittel, die u.a. zur Bewältigung der Corona-Pandemie durch die Europäische Union bereitgestellt werden, sollten aus Sicht des PBnE auch dazu genutzt werden, Nachhaltigkeitsaspekte in der (kommunalen) Entwicklung voranzutreiben. Für viele der konkreten Handlungsfelder, wie Beschaffungen oder Stadtentwicklung, benötigen Kommunen mehr an die Nachhaltigkeitsziele gebundene Finanzmittel, um effektiv tätig zu werden. Der PBnE empfiehlt daher, dass Kommunen langfristig finanziell so ausgestattet sein müssen, dass sie diese Aufgaben auch bewältigen können. Unter bestimmten Voraussetzungen kann ein Erbpacht-System geeignet sein, dauerhaft erhöhte Einkommen zu generieren und so eine geeignete Alternative zum Landverkauf eigener begrenzter kommunaler Flächen darstellen. Voraussetzung dabei ist, dass sich hierfür eine relevante Größe an Flächen im Eigentum der Kommunen befindet.

Vorhandene Förderprogramme des Bundes sind teilweise nicht transparent, zu bürokratisch und im zeitlichen Ablauf nicht auf die Haushaltspläne abgestimmt. Damit sind sie für die Kommunen nur schwer abrufbar, zumal entsprechende Stellen zur Antragstellung fehlen. Viele Förderprogramme setzen eine Eigenbeteiligung voraus, die für finanzschwache Kommunen nicht zu leisten ist. Ein zusätzliches Problem sind die Engpässe in der Verwaltung durch die sich Planungs- und Genehmigungsverfahren verzögern können und Förderanträge gar nicht erst gestellt werden können. Um die finanzielle Nachhaltigkeit der Kommunen zu erhalten, spricht sich der PBnE daher im Gegenzug zur umfassenden Evaluierung und die kommunalfreundliche und auch finanztechnisch nachhaltige Neuausrichtung der Förderprogramme aus. Die Folgekosten und hier auch die der nachmaligen Erneuerung von Infrastruktur sollten stets bedacht und in der Fördersystematik enthalten sein. Heute übernimmt der Bund in zahlreichen Fällen hohe Anteile von Initial- oder Baukosten und überlässt die wiederkehrenden Kosten allein den Kommunen. Der PBnE ist überzeugt, dass diese Art der Förderung kommunale Finanzmittel zu oft in nicht nachhaltige Projekte lenkt, Verwaltungs- und Bürokratiekosten hoch hält und letztlich nachhaltigen Investitionen abträglich ist.



Nachfragemacht zur nachhaltigen Beschaffung nutzen

Die öffentliche Hand ist ein bedeutender Marktakteur. Laut Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) beschaffen öffentliche Stellen in Deutschland jährlich Waren und Dienstleistungen für rund 500 Mrd. Euro¹ - davon entfällt rund die Hälfte auf kommunale Auftraggeber. Vor diesem Hintergrund betont der PBnE, dass Subsidiarität eine zentrale Rolle in der nachhaltigen Beschaffung spielt. Vor allem die Beschaffung über Einkaufsgenossenschaften und Einkaufsgemeinschaften bieten dabei diverse Vorteile, u.a. Skaleneffekte und Nachfragemacht. Dieses Potenzial gilt es von jenem Drittel an Kommunen auszuschöpfen, die bislang einzeln beschaffen.² Der PBnE begrüßt deshalb die Aktivitäten der Bundesregierung in diesem Bereich, insbesondere die Allianz für nachhaltige Beschaffung (AfNB) und die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB). Die KNB und auch die „Service-stelle Kommunen in der Einen Welt“ sollten aus Sicht des PBnE weiter gestärkt werden.

Strenge Regularien können hingegen auch in der umsatzstarken öffentlichen Beschaffung negative Auswirkungen haben. Der PBnE begrüßt die Tatsache, dass über drei Viertel der Kommunalverwaltungen ökologische und soziale Aspekte bereits heute in die Ausschreibung einbeziehen³ und bestärkt alle Kommunen darin, eigenverantwortlich zu beschaffen, etablierte Zertifizierungen, umwelt-, sozial- und arbeitsrechtliche Standards zu berücksichtigen sowie die Verantwortlichkeit für Beschaffungen zu zentralisieren. Der PBnE fordert Bund und Länder zur Prüfung auf, inwiefern Wertgrenzen für vereinfachte Vergabeverfahren angehoben werden können, um die nachhaltige Beschaffung deutlich zu vereinfachen. Die Einführung eines Indikators für nachhaltige Beschaffung in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist zudem ein wichtiger Schritt, um die Zielerreichung in diesem zentralen Bereich besser nachvollziehen zu können. Der PBnE betont, dass es an dieser Stelle wichtig ist, den Indikator so auszugestalten, dass er nicht nur die Beschaffung einzelner Produktgruppen, sondern den gesamten Prozess der öffentlichen Beschaffung abdeckt.

Nachhaltige Städte entwickeln und Klimaschutz gezielt vorantreiben

In der städtebaulichen Entwicklung liegt großes Potenzial für Kommunen, die Erreichung der 17 Ziele einer nachhaltigen Entwicklung voranzutreiben. Als wegweisendes Vorbild soll hier die Neuauflage der Leipzig-Charta dienen. Die Nachverdichtung bestehender Wohn- und Gewerbeflächen kann die zunehmenden Nutzungskonflikte in urbanen Zentren und an deren Peripherie entschärfen. Der PBnE spricht sich dafür aus, bei der Stadtentwicklung, sofern möglich, der Nachverdichtung vor der Versiegelung und der Erschließung neuer Flächen Priorität einzuräumen. Die jetzige Rechtslage muss daraufhin überprüft werden, ob sie die Priorisierung der Innenentwicklung verwirklichen kann. Die tägliche Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen ist nach wie vor viel zu hoch. Der PBnE empfiehlt, auf Basis der Auswertungen der Auswirkungen des § 13b Baugesetzbuch Maßnahmen zu entwickeln, die wirkungsvoll der Innenentwicklung Vorrang einräumen.

¹ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/48df1474-de/index.html?itemId=/content/publication/48df1474-de&mimeType=text/html>

² https://publicgovernance.de/media/Studie_Kommunale_Beschaffung_im_Umbruch.pdf S. 6

³ https://publicgovernance.de/media/Studie_Kommunale_Beschaffung_im_Umbruch.pdf, S. 6, vgl. auch S. 19



Wie vom Baurecht und verwandten Vorschriften vorgesehenen, sollten insbesondere die Aufstockungsoptionen bestehender Gebäude ausgeschöpft und – wo erforderlich und baulich vertretbar – ausgeweitet werden. Zur Regulierung des Stadtklimas und zum Erhalt der Artenvielfalt kann Bauwerksbegrünung einen entscheidenden Beitrag leisten.

Der PBnE empfiehlt Kommunen überdies, bestehende Dächer und Großparkplätze mit Hilfe von Photovoltaik-Anlagen vermehrt zur Energiegewinnung zu nutzen. Bestehende Förderprogramme, u.a. der staatlichen Kreditanstalt für Wiederaufbau, sollten auf kommunaler Ebene entsprechend bekannt gemacht und im Rahmen der bestehenden Haushaltsmöglichkeiten auf Bundesebene fortgeführt werden.

Bei der (Fort-) Entwicklung von Wohnquartieren muss darauf geachtet werden, dass private Dienstleistungen sowie die der öffentlichen Daseinsvorsorge in enger räumlicher Umgebung angeboten werden können. Somit können Wege verkürzt, die Nutzung von Fahrzeugen vermieden und der Klimaschutz unterstützt werden. Ein diversifizierter Verkehrsträgermix von einem leistungsfähigen öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) über attraktive und sichere Radverkehrsanlagen bis hin zum motorisierten Individualverkehr trägt zur Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner bei.

Um diese Ziele zu erreichen, benötigen Kommunen mehr Mittel zur Gestaltung einer nachhaltigen und zukunftsgerechten Bewirtschaftung und Verteilung öffentlicher Flächen sowie der Ausgestaltung der lokalen Mobilität und zur Entsiegelung des städtischen Raums. Kommunen müssen in die Umsetzung der Verkehrswende hin zur Nachhaltigkeit eingebunden werden und dabei alle Bedarfe gezielt koordinieren. Der PBnE begrüßt in diesem Zusammenhang explizit die Planungen der Bundesregierung, durch Novelle des Personenbeförderungsgesetzes, Poolingdienste zu stärken und in den ÖPNV zu (teil-) integrieren. Mit Blick auf Carsharing, Mitfahrdienste und Fahrdienstleister fordert der PBnE zusätzliche Kompetenzen für Kommunen u.a. zur Preisgestaltung und um zu ermöglichen, dass Mitfahrdienste mehrere Betriebsstätten an einem Ort anmelden und so leere Rückfahrten verkürzen.

Der PBnE begrüßt die zunehmende Nutzung und perspektivisch steigende Verbreitung alternativer Kraftstoffe und Antriebsarten. Diese Entwicklung braucht einen Schub und muss u.a. durch eine hinreichend ausgebaute Infrastruktur, die sowohl privat als auch öffentlich zugänglich ist, gefördert werden.

Interkommunale Kreisläufe nutzen und Ressourcen schonen

Der PBnE ist überzeugt, dass eine stärkere interkommunale Kreislaufwirtschaft einen entscheidenden Beitrag zur Erreichung der Ziele einer nachhaltigen Entwicklung (v.a. SDGs 6, 9, 11, 12 und 13) leisten kann.

Entwicklungen wie der wachsende Online-Handel und der Trend zu Außer-Haus-Verpackungen für Getränke und Essen setzen das kommunale Recyclingsystem unter Druck. Die Sammlung von Elektroaltgeräten vor Ort funktioniert unzureichend, Deutschland droht die Quotenvorgaben der EU in den nächsten Jahren zu verfehlen. Dennoch erkennt der PBnE großes Potenzial in der Kreislaufwirtschaft. So ermöglichen insbesondere die Sammlung und der Verkauf von Wertstoffen wie Verpackungen, von Edelmetallen aus Elektrogeräten oder die Extrahierung von Phosphor aus kommunalen Kläranlagen sowohl Ressourcenschutz als auch die Generierung zusätzlicher Einnahmen. Neben der Verbrennung von Kunststoffen muss auch die bisher oft geübte Praxis, biologische Abfälle thermisch zu verwerten, beendet werden. Um flächendeckend verbrauchernahe Lösungen zu etablieren, spricht sich der PBnE dafür aus, dass



es in jeder Kommune das Angebot geben muss, Bioabfälle bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern abzuholen, wie es auch bei Restmüll und dem Gelben Sack bzw. der Gelben Tonne üblich ist.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung begrüßt abschließend, dass bereits 160 Kommunen dem Aufruf des Rates der Gemeinden und Regionen Europas gefolgt sind und sich zur Umsetzung der 17 Ziele einer nachhaltigen Entwicklung bereiterklärt haben.⁴ Denn, wie es der Bericht „SDG-Indikatoren für Kommunen“ des Deutschen Städtetags u.a. treffend formuliert, „letztendlich werden es die Städte und Gemeinden sein, in denen der Kampf um eine nachhaltige Entwicklung gewonnen oder verloren wird.“⁵

⁴ <https://skew.engagement-global.de/zeichnungskommunen-agenda-2030.html>

⁵ <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Dezernat-5/Archiv/sustainable-development-goals-kommunen-2018.pdf>