

Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe verankern

Antrag Nr. 20-26 / A 02656 von der Fraktion Die Grünen - Rosa Liste, SPD / Volt - Fraktion vom 20.04.2022, eingegangen am 20.04.2022

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 14123

Beschluss des Ausschusses für Klima- und Umweltschutz vom 24.07.2025 (VB)
Öffentliche Sitzung

Kurzübersicht

zum beiliegenden Beschluss

Anlass	Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe verankern, Antrag Nr. 20-26 / A 02656 von der Fraktion Die Grünen - Rosa Liste, SPD / Volt - Fraktion vom 20.04.2022
Inhalt	Angesichts der fortschreitenden Klimakrise, die zunehmend die Lebensqualität und Sicherheit in den Kommunen gefährdet, ist es erforderlich, verbindliche Maßnahmen auf kommunaler Ebene zu etablieren. Die gesetzliche Verankerung des Klimaschutzes als Pflichtaufgabe ist unerlässlich, um die Umsetzung und Finanzierung von Maßnahmen zu sichern und freiwillige Ansätze zu stärken. Die Verankerung und notwendige Präzisierung könnte im Rahmen der Verordnung zur Ausführung energiewirtschaftlicher Vorschriften (AVEn) in Verbindung mit dem Wärmeplanungsgesetz des Bundes (WPG) erfolgen, um die kommunalen Anstrengungen zur Transformation der Wärmeversorgung und zur Senkung des Wärmebedarfs voranzutreiben und die finanzielle Planungssicherheit zu erhöhen. Über die Wärmewende hinaus sollte die Gemeindeordnung (GO) im Hinblick auf die Pflichtaufgabe Klimaschutz angepasst werden. Zudem wird ein neues Klimaschutz- und Klimaanpassungsfinanzierungsgesetz des Bundes als notwendig erachtet, um den Kommunen langfristig verlässliche finanzielle Unterstützung bereitzustellen. Die bisherigen Empfehlungen des Freistaats Bayern reichen nicht aus, um den Herausforderungen des Klimawandels wirksam zu begegnen, insbesondere, da die Kosten der Klimafolgen die Ausgaben für präventive Maßnahmen deutlich übersteigen.
Gesamtkosten / Gesamterlöse	-/-
Klimaprüfung	Klimaschutzrelevanz ist gegeben: Ja, positiv. Zwar weist der Beschluss keine direkte messbare Klimarelevanz auf, doch ist von indirekten positiven Auswirkungen auf den Klimaschutz auszugehen.

Entscheidungsvorschlag	Das Referat für Klima- und Umweltschutz empfiehlt, dass der Oberbürgermeister sich bei der Bayerischen Staatsregierung für die gesetzliche Festlegung von Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe einsetzt. Zudem sollte er Änderungen der Verordnung zur Ausführung energiewirtschaftlicher Vorschriften (AVEn) im Hinblick auf das Wärmeplanungsgesetz (WPG) anregen, um die kommunale Wärmewende zu unterstützen. Eine angemessene finanzielle Ausstattung der Kommunen ist unerlässlich, um diesen Pflichten nachzukommen. Auch die Unterstützung der Änderungen der Gemeindeordnung (GO) sollte angestrebt werden, um Klimaschutz in seiner Breite als zentrale Zukunftsaufgabe zu verankern.
Gesucht werden kann im RIS auch unter	Klimaschutz, Klimaanpassung, Pflichtaufgabe, Selbstverwaltungsaufgabe, Wärmeplanungsgesetz, Gemeindeordnung
Ortsangabe	-/-

Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe verankern

Antrag Nr. 20-26 / A 02656 von der Fraktion Die Grünen - Rosa Liste, SPD / Volt - Fraktion vom 20.04.2022, eingegangen am 20.04.2022

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 14123

1 Anlage

Beschluss des Ausschusses für Klima- und Umweltschutz vom 24.07.2025 (VB)
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

1. Ausgangslage

Am 20. April 2022 haben die Stadtratsfraktionen Die Grünen - Rosa Liste und SPD / Volt einen gemeinsamen Antrag (Nr. 20-26 / A 02656) eingebracht (vgl. Anlage). Darin wird der Oberbürgermeister gebeten, sich bei der Bayerischen Staatsregierung und der Bundesregierung für die Verankerung des Klimaschutzes als kommunale Pflichtaufgabe in der Gemeindeordnung (GO) einzusetzen. Zudem wird eine Erhöhung der finanziellen Ausstattung der Kommunen gefordert. Angesichts der globalen Klimakrise und der völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen ist es entscheidend, verbindliche Klimaschutzmaßnahmen auf kommunaler Ebene zu etablieren.

2. Hintergrund und Notwendigkeit der kommunalen Pflichtaufgabe

Die Klimakrise - geprägt durch Hitzewellen, insbesondere in Städten, sowie zunehmende Wetterextreme, Trockenperioden und veränderte Wasserverfügbarkeit - bedroht die Sicherheit und Lebensqualität in den Kommunen, insbesondere für vulnerable Bevölkerungsgruppen. Kommunen tragen eine zentrale Verantwortung, da sie sowohl von den Auswirkungen betroffen sind als auch einen erheblichen Anteil an den globalen Treibhausgasemissionen verursachen.

Trotz ihrer Schlüsselrolle bei der Umsetzung lokaler Maßnahmen, etwa dem Ausbau erneuerbarer Energien und der Entwicklung von Klimaschutzkonzepten zur Klimaneutralität, verfügen die Kommunen nur über einen begrenzten Handlungsspielraum. Eine der größten Herausforderungen liegt in der Sicherstellung der Finanzierung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen.

Die Verankerung des Klimaschutzes als Pflichtaufgabe ist entscheidend für die Zukunftsfähigkeit der Kommunen. Zahlreiche Städte, darunter München, engagieren sich aktiv für die Reduzierung ihrer Treibhausgasemissionen. München hat sich das ambitionierte Ziel gesetzt, die Stadtverwaltung bis 2030 klimaneutral und das gesamte Stadtgebiet bis 2035 klimaneutral zu gestalten. Hierfür wurden bereits umfassende Maßnahmen in den Berei-

chen Wärmewende, Energieversorgung, klimaneutrale Quartiere, Mobilität und Kreislaufwirtschaft ergriffen.

Da Klimaschutz derzeit keine Pflichtaufgabe ist, konkurriert er in der finanziellen Umsetzung mit anderen freiwilligen Aufgaben, wie beispielsweise der Förderung von Sport- und Freizeitangeboten, kulturellen Projekten, der Unterstützung sozialer Einrichtungen oder dem Stadtmarketing. Ein einheitlicher rechtlicher Rahmen ist notwendig, um Klimaschutzmaßnahmen angemessen zu priorisieren. Die Einführung des Klimaschutzes als Pflichtaufgabe würde nicht nur die Verbindlichkeit und Bedeutung dieser Maßnahmen stärken, sondern auch den politischen Handlungsdruck auf Bund und Länder erhöhen.

3. Politische und rechtliche Rahmenbedingungen für Klimaschutz und Finanzierungsbedarf

Viele Städte und Gemeinden haben bereits freiwillige Klimaschutzmaßnahmen ergriffen, stehen jedoch vor erheblichen Herausforderungen bei deren Umsetzung. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Grundsatzbeschluss zum Klimaschutz vom März 2023 die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates betont, gemäß Artikel 20a des Grundgesetzes Maßnahmen zu ergreifen, um die natürlichen Lebensgrundlagen für zukünftige Generationen zu sichern.

Dabei ist es essenziell, dass staatliche Stellen auf allen Ebenen befähigt werden, sozial verträgliche Klimaschutzmaßnahmen konsequent umzusetzen. Der Beschluss hebt die Dringlichkeit hervor, gesetzgeberische und administrative Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sie eine effektive Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen ermöglichen und die Verantwortung der Kommunen stärken.

Trotzdem sind die Kommunen oft nicht in der Lage, diesen Aufgaben im nötigen Umfang nachkommen, insbesondere aufgrund fehlender finanzieller Mittel, Personalknappheit und unzureichender rechtlicher Grundlagen. Haushaltskonsolidierungen führen dazu, dass vakante Stellen nicht besetzt und frei werdende Positionen nicht nachbesetzt werden.

Ein wachsender Bedarf an einer rechtlichen Verankerung des Klimaschutzes als Pflichtaufgabe ist offenkundig. Die Diskussion über die Einordnung von Klimaschutz und Klimaanpassung als neue Gemeinschaftsaufgabe im Grundgesetz gewinnt an Dynamik. Dies würde nicht nur die Finanzierung sichern, sondern auch die kommunale Verantwortung stärken.

Der Finanzierungsbedarf ist enorm. Ein Investitionsstau und unzureichende Mittel gefährden die Erreichung der Klimaziele. Die Kosten der Klimafolgen übersteigen die Ausgaben für präventive Klimaschutzmaßnahmen erheblich. Deshalb ist eine dauerhafte und planbare finanzielle Ausstattung der Kommunen durch Bund und Länder erforderlich. Kommunen benötigen langfristige und mehrjährige Finanzierungszusagen und ein verlässliches Budget für Klimaschutz.

4. Klimaschutz und Klimaanpassung als kommunale Pflichtaufgabe

Klimaschutz und Klimaanpassung gehören zu den unverzichtbaren Zukunftsaufgaben der Kommunen, insbesondere ab einer bestimmten Einwohnerzahl. Damit sie verbindlich und prioritär umgesetzt werden können, ist ihre gesetzliche Verankerung als Pflichtaufgabe erforderlich.

Zwar engagieren sich bereits viele Kommunen freiwillig, doch fehlt es häufig an den nötigen Ressourcen, rechtlichen Grundlagen und finanziellen Mitteln, um Klimaschutzmaßnahmen wirksam umzusetzen. In vielen Fällen können die Akteure ihre Aufgaben daher nicht vollständig erfüllen. Deutschlandweit fehlt es an verbindlichen Rahmenbedingungen, die eine strategische Klimaschutzpolitik auf kommunaler Ebene ermöglichen.

Die Landeshauptstadt München (LHM) und andere bayerische Städte haben sich bereits

2021 über den Bayerischen Städtetag für einen einheitlichen rechtlichen und finanziellen Rahmen stark gemacht. In der Folge wurde 2022 das Bayerische Klimaschutzgesetz (BayKlimaG) novelliert. Die Kommunen forderten dabei eine gesetzliche Verankerung von Klimaschutz und Klimaanpassung als kommunale Pflichtaufgabe sowie deren verlässliche Finanzierung.

Eine teilweise Verankerung der kommunalen Pflichtaufgabe Klimaschutz gibt es inzwischen zumindest für den Wärmesektor (Wärmeversorgung in Verbindung mit Endenergieeinsparungen für Raumwärme, Warmwasser und Prozesswärme) durch das seit 01.01.2024 in Kraft getretene Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze (WPG) i.V. mit der Verordnung zur Ausführung energiewirtschaftlicher Vorschriften (AVEn) des Freistaats Bayern. Demnach ist nicht nur die Erstellung und Fortschreibung des Wärmeplans eine neue kommunale Pflichtaufgabe; vielmehr ist nach § 20 Abs. 1 WPG auch die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen einer Umsetzungsstrategie miteingeschlossen und damit verpflichtend, seien es "unmittelbar selbst zu realisierende Umsetzungsmaßnahmen" der Kommune oder Vereinbarungen mit Dritten zur Umsetzung von Maßnahmen. Folglich gibt es weder gemäß WPG noch gemäß EU-Energieeffizienz-Richtlinie (vgl. dort Art. 25 Abs. 6 UAbs. 5) ein Entschließungsermessen für die Kommune. Offengelassen ist bislang nur der Umfang und die genaue Ausgestaltung der zu treffenden Maßnahmen.

Aufgrund des Konnexitätsprinzips müssen die Länder damit für die Finanzierung der kommunalen Wärmewende Mittel bereitstellen. Dies gilt nicht nur für die Erstellung und Fortschreibung des Wärmeplans im engeren Sinne, sondern zumindest in gewissem Umfang auch für die Umsetzung von Maßnahmen.

Generell könnte die GO festlegen, dass Klimaschutz als Pflichtaufgabe gilt. Dies würde die langfristige Planbarkeit fördern und eine rechtssichere Umsetzung aller klimaschutzrelevanten Maßnahmen ermöglichen – einschließlich, aber nicht beschränkt auf die Wärmewende.

Wie in der Resolution der Vollversammlung des Bayerischen Städtetages am 13. Juli 2022 beschlossen, ist darüber hinaus ein neues Klimaschutz- und Klimaanpassungsfinanzierungsgesetz des Bundes erforderlich. Nur so lässt sich eine nachhaltige und bedarfsgerechte Finanzierung garantieren. Da Aufgabenübertragungen ausschließlich durch die Länder erfolgen können, muss der Bund gemeinsam mit den Ländern die gesetzliche Verankerung als Pflichtaufgabe vornehmen und die Finanzierung gemäß dem Konnexitätsprinzip sicherstellen.

Bedauerlicherweise hat der Freistaat Bayern dieses Anliegen bisher nicht aufgegriffen. Stattdessen empfiehlt er lediglich, sich an den Zielen der Staatsregierung zu orientieren und deren Förderprogramme zu nutzen. Diese Empfehlungen sind jedoch nicht ausreichend, um den Herausforderungen des Klimawandels wirksam zu begegnen und die Verantwortung gegenüber kommenden Generationen wahrzunehmen.

5. Entscheidungsvorschlag

Das Referat für Klima- und Umweltschutz empfiehlt daher, dass der Oberbürgermeister sich im Namen der LHM vorrangig bei der Bayerischen Staatsregierung, insbesondere beim Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI), für die gesetzliche Festlegung von Klimaschutz und Klimaanpassung als kommunale Pflichtaufgabe einsetzt. Zunächst bietet sich eine Anpassung des AVEn im Hinblick auf die Regelungen des § 20 WPG an, um kommunale Anstrengungen zur Transformation der Wärmeversorgung und zur Reduzierung des Wärmebedarfs zu unterstützen und die finanzielle Planungssicherheit zu erhöhen. Eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Kommunen durch den Freistaat ist notwendig, um diesen Aufgaben nachkommen und einen wirksamen Beitrag zum Klimaschutz leisten zu können. Hierbei sollte in der AVEn klargestellt werden, in welchem Ausmaß Umsetzungsmaßnahmen der Wärmewende konnexitätsrele-

vant sind und Finanzierungsbeiträge über den Freistaat rechtfertigen. Denkbar ist hier eine Abgrenzung zwischen der Umsetzung selbst (z.B. Verlegung von Leitungen, Erschließung von Wärmequellen) und investitionsvorbereitenden oder begleitenden Maßnahmen (z.B. Machbarkeitsstudien, Umsetzungsplanung, Baubegleitung), wobei insbesondere letztere als kommunale Pflichtaufgaben anzusehen sind. Ebenso müsste ein Abgleich mit vorhandenen Förderprogrammen des Bundes und der Länder erfolgen.

Die Anerkennung von Klimaschutz und Klimaanpassung als zentrale Zukunftsaufgaben ist entscheidend für die nachhaltige Entwicklung unserer Städte und Gemeinden. Um diesen Herausforderungen – auch jenseits der Wärmewende – gerecht zu werden, ist es notwendig, die Änderungen der GO zu unterstützen und Klimaschutz als Pflichtaufgabe zu verankern. Dies würde nicht nur die Verantwortung der Kommunen stärken, sondern auch eine klare Richtungsvorgabe für zukünftige Maßnahmen bieten.

Darüber hinaus sollte der Oberbürgermeister sich an die Bundesregierung wenden, um die Notwendigkeit einer ausreichenden finanziellen Ausstattung der Kommunen zu betonen. Denn auch wenn die Länder für die konkrete Aufgabenübertragung an die Kommunen zuständig sind, sind Fragen der Finanzierung in Absprache zwischen Bund und Ländern zu regeln (Finanzföderalismus).

6. Behandlung des Stadtratsantrages

Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe verankern
Antrag Nr. 20-26 / A 02656 von der Fraktion Die Grünen - Rosa Liste, SPD / Volt - Fraktion vom 20.04.2022, eingegangen am 20.04.2022

Dem Stadtratsantrag wird entsprochen:		
<input checked="" type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	<input type="checkbox"/> teilweise

7. Klimaprüfung

Ist Klimaschutzrelevanz gegeben: Ja, positiv.

Zwar hat der Beschluss keine unmittelbare messbare Klimarelevanz, jedoch ist eine indirekte positive Auswirkung auf den Klimaschutz wahrscheinlich. Die Verankerung des Klimaschutzes als kommunale Pflichtaufgabe in der GO sowie im WPG könnte potenziell eine erhebliche positive Klimaschutzrelevanz entfalten.

Soziale Auswirkungen

Die negativen Folgen des Klimawandels treffen nicht alle Bevölkerungsschichten gleichermaßen. Vulnerable Gruppen, wie chronisch Kranke, ältere Menschen und Personen mit geringem Einkommen, sind häufig stärker von Wetterextremen betroffen. Wenn Kommunen mit ausreichenden Kompetenzen und finanziellen Ressourcen ausgestattet werden, können sie gezielte Maßnahmen für mehr Klimaschutz umsetzen und gleichzeitig die Klimagerechtigkeit fördern.

Die Verankerung des Klimaschutzes in der Gemeindeordnung hätte daher überwiegend positive Auswirkungen auf die soziale Gerechtigkeit.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Der Korreferent des Referates für Klima- und Umweltschutz, Herr Stadtrat Sebastian Schall, und die zuständige Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Mona Fuchs, haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

II. Antrag der Referentin

1. Die Ausführungen der Referentin werden zur Kenntnis genommen.
2. Der Oberbürgermeister wird gebeten, sich bei der Bayerischen Staatsregierung, insbesondere beim Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI), dafür einzusetzen, dass die Verordnung zur Ausführung energiewirtschaftlicher Vorschriften (AVEn) im Hinblick auf das Wärmeplanungsgesetz (WPG) sowie die Gemeindeordnung (GO) für den Freistaat Bayern dahingehend angepasst werden, dass Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe gesetzlich verankert wird, und dass zur Erfüllung dieser Aufgabe eine bedarfsgerechte finanzielle Ausstattung der Kommunen sichergestellt wird, insbesondere im Sinne des Konnexitätsprinzips.
3. Das Referat für Klima- und Umweltschutz wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden (z. B. Bayerischer Städtetag, Bayerischer Gemeindetag) und dem Deutschen Städtetag die Forderung zur Verankerung des Klimaschutzes als kommunale Pflichtaufgabe bei den zuständigen Stellen voranzutreiben.
4. Der Antrag Nr. 20-26 / A 02656 „Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe verankern“ vom 20. April 2022 ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
5. Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Dominik Krause
Bürgermeister

Christine Kugler
Berufsmäßige Stadträtin

IV. Abdruck von I. mit III.

über Stadtratsprotokolle (D-II/V-SP)

an das Direktorium – Dokumentationsstelle

an das Revisionsamt

an das Referat für Klima- und Umweltschutz, Beschlusswesen (RKU-GL4)

z. K.

V. Wv. Referat für Klima- und Umweltschutz RKU-RL-BdR

1. Die Übereinstimmung des vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. Zur weiteren Veranlassung (Archivierung, Hinweis-Mail)
z. K.

Am.....