



27.06.2023 Stellungnahme des Rates für Nachhaltige
Entwicklung an den Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung

Zirkulär, klimagerecht, begrünt, bezahlbar und qualitativvoll:

Nachhaltige Wege in der Stadtentwicklungs-, Bau- und Verkehrspolitik



Zusammenfassung

Aus Sicht des Rates für Nachhaltige Entwicklung (RNE) sind strategische Veränderungen in den Bereichen Bauen, Wohnen, Mobilität und Stadtentwicklung nötig, wenn Deutschland seinen Beitrag zur Erreichung der globalen Nachhaltigkeitsziele leisten will. Als **Sorgenkinder im Klimaschutz** reißen die Sektoren Gebäude und Verkehr bisher regelmäßig die CO₂-Minderungsziele des Klimaschutzgesetzes. Die beiden Bereiche sind zugleich Treiber der weiterhin viel zu hohen **Flächenneuinanspruchnahme** und tragen zudem in erheblichem Maße zum hohen **Primärrohstoffverbrauch** bei.

Nach Überzeugung des RNE werden viele dieser Herausforderungen nur dann zu lösen sein, wenn die **politischen und finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen** gestärkt werden. Dazu bedarf es aber auch auf Bundes- sowie auf Landesebene strategischer Weichenstellungen für eine nachhaltige Bau- und Verkehrswende. Kooperative Beteiligungsprozesse sind für beide Themen von großer Bedeutung.

Durch nachhaltiges Bauen und nachhaltige Stadtentwicklungsmaßnahmen können Flächen und Ressourcen geschont sowie gleichzeitig der Nutzen der Gebäude für die Menschen und die Wirtschaft erhöht werden. Es gilt, den **Fokus auf den Gebäudebestand** zu richten. Hier müssen Umbau, Umnutzung und Sanierung dem Abriss und Neubau vorgezogen werden. Wo Neubau nötig ist, muss **ressourcenleicht, klimaschonend und zirkulär** gebaut werden. Der Paradigmenwechsel von einer linearen zu einer zirkulären Bauwirtschaft wird vor allem dann gelingen, wenn regionale Wertschöpfungsketten ihr Potenzial entfalten können. Auch für die Sicherung bezahlbaren Wohnraums kann die Antwort nicht allein im Neubau gesucht werden. Es müssen ebenso **„stille“ Wohnraumreserven im Bestand** mobilisiert werden. Beim klimagerechten Stadtumbau müssen Grünflächen gesichert und **blau-grüne Infrastrukturen** zur Klimaanpassung ausgebaut werden.

Im Verkehrsbereich muss es das Ziel sein, die Mobilität für alle Bürger*innen und Wirtschaftsbeteiligten zu gewährleisten, jedoch mit weniger klima- und umweltschädlichen Emissionen sowie weniger Flächen- und Ressourcenverbrauch. Nachhaltige Mobilität muss durch die **Stadt der kurzen Wege**, ein gutes und bezahlbares **Angebot im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)** auch in ländlichen Räumen und mit einem **Fokus auf den Umweltverbund** vorangebracht werden.

Der RNE empfiehlt daher der Bundesregierung im Einzelnen:

- Förderprogramme auf Nachhaltigkeit auszurichten,
- zirkulärem Bauen zum Durchbruch zu verhelfen,



- einfaches Bauen voranzubringen und Planungsverfahren zu entbürokratisieren,
- Grün in der Stadt für alle zu sichern und auszubauen
- die Novellen von Baugesetzbuch und Bauordnungen für mehr Nachhaltigkeit zu nutzen,
- eine Qualifizierungsoffensive zum nachhaltigen Bauen zu starten,
- Instrumente der Bodenpolitik weiterzuentwickeln,
- existierenden Wohnraum besser zu nutzen und Leerstand zu überwinden,
- die Verkehrsinfrastrukturplanung an Klima- und Nachhaltigkeitszielen zu orientieren,
- ambitionierte Modal-Split-Ziele zu setzen,
- klima- und umweltschädliche Subventionen im Verkehrsbereich abzubauen,
- ein Tempolimit auf Autobahnen von 120km/h einzuführen,
- kommunale Regelungskompetenzen etwa bei Tempo 30 auszubauen,
- Kommunen ausreichend zu finanzieren und Unterstützungsangebote zu harmonisieren



Inhalt

Zusammenfassung.....	1
I. Herausforderungen und Zielkonflikte.....	4
II. Zielbild.....	8
III. Handlungsempfehlungen	10
1. Förderprogramme auf Nachhaltigkeit ausrichten.....	10
2. Zirkulärem Bauen zum Durchbruch verhelfen	10
3. Einfach Bauen – Planungsverfahren entbürokratisieren.....	12
4. Grün in der Stadt für alle sichern und ausbauen	12
5. Novelle des Baugesetzbuchs und Reform der Bauordnungen für eine effektive nachhaltige Bau-, Boden- und Flächenpolitik nutzen.....	13
6. Qualifizierungsoffensive in Lehre, Wissenschaft, Ausbildung und Planung starten	14
7. Instrumente der Bodenpolitik weiterentwickeln	15
8. Existierenden Wohnraum besser nutzen, Leerstand überwinden	15
9. Verkehrsinfrastrukturplanung an Klima- und Nachhaltigkeitszielen orientieren	17
10. Ambitionierte Modal-Split-Ziele setzen.....	18
11. Klima- und umweltschädliche Subventionen im Verkehrsbereich abbauen	18
12. Tempolimit einführen	19
13. Kommunale Regelungskompetenzen ausbauen.....	19
14. Kommunen ausreichend finanzieren und Unterstützungsangebote harmonisieren	20
Über den Rat für Nachhaltige Entwicklung.....	23
Impressum	23

I. Herausforderungen und Zielkonflikte

Wesentliche Herausforderungen und Zielkonflikte bei den verbundenen Politikfeldern nachhaltige Stadtentwicklung, Bau- und Verkehrswende sieht der RNE vor allem in folgenden Bereichen:

Flächeninanspruchnahme

- Der **Flächenverbrauch in Deutschland ist weiterhin viel zu hoch**. Das Ziel der Bundesregierung, pro Tag unter 30 Hektar an Fläche neu in Anspruch zu nehmen, liegt in weiter Ferne (2019: 52 Hektar/Tag; 2020: 54 Hektar/Tag; 2021: 55 Hektar/Tag im gleitenden Vierjahresdurchschnitt). Vom Jahr 2000 bis 2020 wurde eine Fläche etwa doppelt so groß wie das Saarland neu versiegelt,¹ weil vor allem Flächen für den Wohnungsbau und für den Verkehr neu ausgewiesen wurden. Dabei steigt in Deutschland seit den 1950er-Jahren die **Wohnfläche pro Person** kontinuierlich auf inzwischen 55,4 Quadratmeter pro Kopf an.² Gemäß dem Klimaschutzplan und der weiterentwickelten Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) soll bis spätestens 2050 eine **Flächenkreislaufwirtschaft**³ realisiert werden (Netto-Null-Flächenneuanspruchnahme). Insbesondere das Flächenrecycling der geschätzt 150.000 Hektar Brachflächen in Deutschland⁴ bietet ein noch nicht ausreichend erschlossenes Potenzial, um bodenschonend Flächen für **Transformationsinfrastrukturen, Biodiversitätsschutz, Klimafolgenanpassung** und **Wohnungsbau** zu mobilisieren.
- Der hohe Flächenverbrauch für Siedlungen und den Verkehr wirkt sich stark auf die Umwelt aus. Versiegelte Flächen schädigen Böden, begünstigen Hochwasser sowie Überhitzungen in Stadtquartieren, und verstärken somit die negativen Folgen des Klimawandels. Die voranschreitende Zersiedelung erhöht zudem das Verkehrsaufkommen und konterkariert Maßnahmen zur Verkehrsvermeidung und -verlagerung.

¹ Statistisches Bundesamt (2023a): [Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2022](#), abgerufen am 30.05.2023.

² Vgl. Statistisches Bundesamt (2023b): [Wohnfläche](#). Im Wesentlichen verursachen zwei Entwicklungen den zunehmenden Wohnflächenbedarf: erstens der Trend zu Haushalten mit weniger Personen; zweitens insbesondere der wachsende Wohnflächenkonsum älterer Ein- und Zwei-Personen-Haushalte, weil Eltern nach dem Auszug ihrer Kinder in der großen Familienwohnung oder im Eigenheim alleine wohnen bleiben.

³ Den Begriff der Flächenkreislaufwirtschaft erklärt das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) folgendermaßen: „Die Flächenkreislaufwirtschaft stellt ein System von Planung, Nutzung, Nutzungsaufgabe, Brachliegen und Wiedereinbringung durch eine dauerhafte Nutzung oder eine befristete Zwischennutzung von Flächen dar. Damit wird das aus anderen Wirtschaftsbereichen wie der Abfall- oder Wasserwirtschaft bekannte Kreislaufprinzip auf die Ressource Fläche übertragen. Flächenkreislaufwirtschaft ist zugleich ein integrativer Politik- und Steuerungsansatz, der eine veränderte Nutzungsphilosophie im Rahmen der Flächeninanspruchnahme nach der Formel ‚Vermeiden – Verwerten – Ausgleichen‘ zu Grunde legt“, vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2009): [Was ist eigentlich ... Flächenkreislaufwirtschaft?](#), abgerufen am 30.05.2023.

⁴ Vgl. Umweltbundesamt (2020): [Flächenrecycling und Innenentwicklung](#), abgerufen am 07.06.2023.



- Boden ist ein endliches Gut. Ein möglichst großer Anteil der Flächen sollte dem **Gemeinwohl** dienen und idealerweise **multifunktional** genutzt werden. So sollten zum Beispiel viele Flächen ökologischen Zielen gewidmet werden, um etwa Ökosysteme zu erhalten und zu regenerieren. Im Rahmen der Klimafolgenanpassung braucht es beispielsweise Schwammstadtkonzepte sowie einen Ausbau von blau-grünen Infrastrukturen. Auch für Wirtschaftsaktivitäten – wie zum Beispiel die Gewerbeentwicklung, den Ausbau Erneuerbarer Energien und die dafür notwendigen Netze und Speicher – sollten Flächen reichlich zur Verfügung stehen. Außerdem sollten sie in größerem Umfang für die soziale Teilhabe gesichert werden, also unter anderem für den gesellschaftlichen Austausch, die Erholung und für bezahlbaren Wohnraum.

Klima / CO₂-Emissionen

- Die Sektoren Gebäude und Verkehr sind die **Sorgenkinder der Klimaschutzpolitik**. Beide reißen aktuell die Sektorenziele des Bundesklimaschutzgesetzes. Beim Verkehr verringerten sich zwar die Emissionen, weil die Mobilität während der **Corona**-Pandemie stark zurückging. Nach der Pandemie ziehen die Emissionen aber wieder deutlich an.⁵
- Der Bereich **Gebäude** ist verantwortlich für **circa 40 Prozent der gesamten Treibhausgasemissionen** (THG-Emissionen) in Deutschland – gemäß dem Verursacherprinzip – sowie für einen Großteil des Ressourcenverbrauchs. Eine besondere Herausforderung für den Klimaschutz im Gebäudesektor ist die sogenannte **graue Energie**⁶: Im Durchschnitt entstehen 50 Prozent der Emissionen eines Gebäudes bereits beim Bau.⁷ Besonders ressourcen- und emissionsintensiv sind dabei die Baustoffe **Beton und Zement**. Wenn wir so weiterbauen wie bisher, rückt das Erreichen der Klimaziele im Gebäudesektor in weite Ferne. Daher muss stattdessen die Weiterentwicklung des Bestandes im Fokus stehen, also Umbau, Um- und Nachnutzung sowie Sanierung. Sofern wirklich erforderlich, muss in Neubau stärker nachhaltige Baustoffe verwendet werden. Hierzu zählen etwa Holz, Lehm, R-Beton für die Fassade und als Dämmstoffe zum Beispiel Hanf und Stroh. Außerdem muss es gelingen, den benötigten bezahlbaren Wohnraum innerhalb der planetaren Grenzen zu realisieren.

Ressourcenverbrauch

- Die Elektrifizierung und **Antriebswende** stehen bei der **Dekarbonisierung** und Transformation des Verkehrs momentan im Vordergrund. Aber

⁵ Vgl. International Transport Forum (ITF) (2023): „[ITF Verkehrsausblick 2023: Zusammenfassung](#)“, OECD Publishing, Paris, abgerufen am 30.05.2023.

⁶ Unter „graue Energie“ werden die energiebedingten Aufwendungen für die Herstellung, Instandsetzung und End of Life (EoL) der Baumaterialien verstanden, vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2019): [Graue Energie im Ordnungsrecht/Förderung](#), abgerufen am 30.05.2023.

⁷ Vgl. Bayerisches Landesamt für Umwelt (Hrsg.) (2017): [Lebenszyklusanalyse von Wohngebäuden: Lebenszyklusanalyse mit Berechnung der Ökobilanz und Lebenszykluskosten](#), abgerufen am 30.05.2023.



diese Umstellungen sind gleichzeitig sehr ressourcenintensiv, insbesondere aufgrund der notwendigen Batterien.

- Technologische **Effizienzsteigerungen** werden bisher durch die weiter zunehmende PKW-Dichte und den Zunahmen im Straßen-Gütertransport überkompensiert (**Rebound-Effekt**). Wichtig ist also, durch den Ausbau entsprechender Infrastrukturen die **Verkehrsflüsse proaktiv zu steuern**. Das Ziel muss dabei sein, den **Umweltverbund zu stärken**, unter anderem mit einer starken Radverkehrsinfrastruktur sowie dem Ausbau, der Reaktivierung und Sanierung des Schienennetzes. Umbaukonzepte braucht es auch für die **Stadt der kurzen Wege** mit multifunktionalen Quartieren. Außerdem müssen Verkehrsmittel unter anderem durch ausgebauten Bike- und Carsharing sowie perspektivisch mit selbstfahrenden Fahrzeugen intelligent miteinander verknüpft und dadurch die absolute Anzahl der Fahrzeuge und die absolvierten Fahrten deutlich verringert werden.

Explosion bei Mietpreisen, Überlastung einkommensschwacher Haushalte und stadträumliche Segregation

- Wohnen ist insbesondere in den Ballungszentren *die* soziale Frage unserer Zeit. Zahlen des Statistischen Bundesamts zeigen, dass besonders armutsgefährdete Personen⁸ durch **Wohnkosten überlastet** sind.⁹ Der Anteil der durch Wohnkosten Überlasteten lag unter den Armutsgefährdeten zwischen 2010 (42,2 Prozent) und 2019 (48,3 Prozent) insgesamt auf einem sehr hohen Niveau. Die Anteile bei den nicht Armutsgefährdeten waren dagegen deutlich geringer (2010: 9,4 Prozent und 2019: 8,0 Prozent).
- Der **Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum** ist ungebrochen hoch. Studien beziffern den Bedarf auf bis zu 1.900.000 bezahlbare Wohnungen, vor allem in einwohnerstarken Städten mit vielen Geringverdienenden wie Berlin oder Dresden sowie in Großstädten mit hohem Mietniveau wie etwa München oder Stuttgart.¹⁰ **Es fehlen insbesondere Wohnungen im unteren Preissegment** für Ein-Personen-Haushalte und für Familien mit mehr als fünf Haushaltsmitgliedern sowie barrierefreie Wohnungen für ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen.
- Durch **Gentrifizierungsprozesse**, das heißt die Verdrängung wirtschaftlich schwächerer Gruppen aus aufgewerteten Wohnvierteln, wird das Wohnen in vielen **Städten zur sozialen „Sortiermaschine“**. Für den

⁸ Das sind Personen, die über weniger als 60 Prozent des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung verfügen.

⁹ Als von Wohnkosten überlastet gilt eine Person, wenn sie über 40 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens für die Wohnkosten ausgibt, vgl. Statistisches Bundesamt (2023a), S. 102 f.

¹⁰ Vgl. dazu etwa Hans-Böckler-Stiftung (2018): [Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten?](#), abgerufen am 07.06.2023 bzw. Pestel-Institut & ARGE (2023): [Bauen und Wohnen in der Krise. Aktuelle Entwicklungen und Rückwirkungen auf Wohnungsbau und Wohnungsmärkte](#), abgerufen am 07.06.2023.



gesellschaftlichen Zusammenhalt und die soziale Struktur unserer Städte ist das eine ernste Herausforderung.

- Als Folge der Segregation in den Städten sind Menschen in einfachen Wohnlagen auch Umweltbelastungen wie Lärm oder Luftverunreinigungen übermäßig ausgesetzt und haben zugleich weniger Zugang zu Umweltressourcen wie etwa Freiflächen.¹¹
- Nicht erst seit der Corona-Pandemie zeichnet sich ein **Wandel in den Innenstädten** ab. Durch Onlinehandel und mobiles Arbeiten gibt es weniger Anlässe, die Stadtzentren aufzusuchen. Vieles verlagert sich in die digitale Welt oder in die Nähe des Wohnorts. Das führt dazu, dass Innenstädte weniger zum Arbeiten und weniger zum Konsumieren aufgesucht werden. Viele Stadtzentren veröden infolgedessen und kämpfen mit **Leerstand**. Nach Einschätzung zahlreicher Kommunen aus dem Jahr 2021 wird der Leerstand bei Innenstadt-Immobilien auf dauerhaft etwa 15 Prozent steigen.¹² Sinnbildlich dafür sind leer stehende, ehemalige Galeria-Karstadt-Kaufhof-Filialen in vielen Groß- und Mittelstädten.

¹¹ Umweltbundesamt (2015): [Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum – Entwicklung von praxistauglichen Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen](#), abgerufen am 07.06.2023.

¹² Vgl. imakomm Akademie (2021): [Nationale Studie. Zukunftsfeste Innenstädte](#) (in Zusammenarbeit mit der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK), dem Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB), dem Deutschen Städtetag (DST) u. a.), abgerufen am 07.06.2023.



II. Zielbild

Wenn die Transformation im Bau- und Verkehrsbereich entschlossen angegangen wird, gewinnen wir durch weniger Verkehr mehr Mobilität, weniger Lärm, eine bessere Luft- sowie eine höhere Lebens- und Aufenthaltsqualität. Durch nachhaltiges Bauen werden die Ressourcen geschont, aber gleichzeitig der Nutzen der Gebäude für die Menschen und die Wirtschaftsbeteiligten erhöht. Dabei sollte sich die Bundesregierung auf Maßnahmen konzentrieren, die im Hier und Jetzt funktionieren und die sich an folgenden Leitzielen orientieren:

Fokus auf den Gebäudebestand: Wir müssen den vorhandenen Gebäudebestand modernisieren, dadurch effizienter und länger nutzen und so hohe Energie- und Stoffbedarfe sowie eine Flächeninanspruchnahme für Neubauten vermeiden.

Wo Neubau nötig ist, muss ressourcenleicht, klimaschonend und zirkulär gebaut werden: Ein Paradigmenwechsel von einer linearen zu einer zirkulären Bauwirtschaft ist nötig. Wir müssen das Potenzial von Bauen als natürliche Senke – zum Beispiel mit Holz – besser nutzen¹³ sowie regionale Wertschöpfungsketten nachhaltiger Baustoffe aufbauen.

Bezahlbares Wohnen sichern: Dies kann nicht allein dadurch erfolgen, dass nach dem Ansatz „Bauen, Bauen, Bauen“ verstärkt neu gebaut wird. Vielmehr muss dieses Ziel mit Mieterschutzregelungen – wie der Eindämmung der Finanzialisierung¹⁴ beziehungsweise Eindämmung der Spekulation mit Wohnraum –, mit der (Wieder-)Einführung der Wohngemeinnützigkeit sowie mit der Mobilisierung „stillen“ Wohnraumreserven einhergehen.

Kosteneffizienz und Machbarkeit sichern: Es muss darauf geachtet werden, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht zu Kostensteigerungen führen, die Sanierung und Neubau verteuern und damit das Ziel von ausreichendem, bezahlbarem Wohnraum untergraben. Dabei sind jedoch nicht nur die Materialkosten, sondern auch anschließende Betriebs- und Entsorgungskosten zu berücksichtigen. Wo möglich, soll auf marktwirtschaftliche Instrumente gesetzt werden. Für noch nicht vorhandene Märkte, etwa bei nachhaltigen Baustoffen, braucht es Anreize in Form von Förderungen und Investitionen unter anderem in Forschung und Entwicklung.

Flächen schonen: Wir müssen den notwendigen Neubau vorrangig durch Innenentwicklung realisieren und Siedlungsdichten nicht weiter verringern, sondern erhöhen. Potenziale der Innenentwicklung sind zu erschließen, indem zum Beispiel Baulücken, Brachflächen, leerstehende Gebäude und andere

¹³ Vgl. Deutsche Energie-Agentur (dena) (Hrsg.) (2021): [Natürliche Senken – Kurzugachten im Rahmen der dena-Leitstudie Aufbruch Klimaneutralität](#), erstellt vom Ökoinstitut e. V., abgerufen am 30.05.2023.

¹⁴ Unter dem Begriff „Finanzialisierung“ wird eine Entwicklung verstanden, durch die Wohnraum immer mehr als Investitions- und Spekulationsobjekt angesehen wird. Die Renditeerwartungen der Kapitalanleger können nur mit erhöhten Mieten bedient werden. Dies führt in vielen Orten zu Verdrängung und sozialer Spaltung. Insbesondere Investitionen in den Wohnungsbestand rentieren sich nur dann, wenn die Bestandsmieten deutlich erhöht werden können.



Nachverdichtungsmöglichkeiten genutzt werden. Es gilt, ein Bewusstsein für die ökologische Relevanz des sich ständig erhöhenden Wohnflächenkonsums pro Person zu schaffen und absolute Ziele zu setzen. Auch bei der Infrastrukturplanung, insbesondere im Mobilitätsbereich, sind Flächenziele wichtig.

Grünflächen sichern und blau-grüne Infrastrukturen ausbauen: Als Bestandteil der Innenentwicklung müssen funktionsfähige Grünflächen und -züge nicht nur erhalten und vor Bebauung geschützt, sondern auch ausgedehnt werden, etwa durch Entsiegelung sowie die Begrünung von Innenhöfen, Dächern und Fassaden. Die Biodiversität der Grünflächen muss verbessert und ihre diversen Beiträge, wie beispielsweise das Naturerleben, Kühlung, Sauerstoffproduktion, Lärm- und Staubfilter, langfristig gesichert werden. Das kommunale Grün trägt nachweislich zum Wohlbefinden und zur mentalen Gesundheit der Menschen bei und motiviert mehr dazu, zu Fuß zu gehen. Als Begegnungs- und Aufenthaltsorte sind blau-grüne Infrastrukturen außerdem für den sozialen Zusammenhalt und die Quartiersidentität sehr wichtig.

Nachhaltig mobil: Mit der Stadt der kurzen Wege, einem guten und bezahlbaren ÖPNV-Angebot auch in ländlichen Räumen sowie konzentriert auf den Umweltverbund kann die Transformation im Mobilitätsbereich gelingen.

Lebenswert vor Ort: Durch grüne, resiliente und an die Folgen des Klimawandels angepasste Stadtquartiere sowie durch die Sicherung der Daseinsvorsorge auch im ländlichen Raum können wir Lebensqualität auch in der Zukunft schaffen.

Gute Beteiligung: Anwohner*innen sollten nicht nur als Flächennutzer*innen informiert werden, sondern an der Entwicklung aktiv beteiligt werden, um die Akzeptanz für die Projekte und die gesamte Stadtentwicklung zu sichern. Bei der kooperativen Gestaltung des Stadtraums müssen Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und lokale Wirtschaft eng zusammenarbeiten.

Starke Kommunen: Die Kommunen müssen als zentrale Akteure für nachhaltige Entwicklung in die (finanzielle) Lage versetzt werden, die Transformation vor Ort stemmen zu können. Dies betrifft vor allem Städte und Gemeinden, die mit Altschulden zu kämpfen haben.

III. Handlungsempfehlungen

Um dieses Zielbild umzusetzen, schlägt der RNE folgende Maßnahmen vor:

Bauwende

1. Förderprogramme auf Nachhaltigkeit ausrichten

Graue Energie berücksichtigen, Nicht-Nachhaltiges nicht fördern

- Es sind zwischen Bund und Ländern abgestimmte Förderprogramme nötig, die schnell und unbürokratisch Anreize für den nachhaltigen Stadtbau schaffen und sich auf die Förderung von sozial und ökologisch nachhaltigen Projekten fokussieren. Nur **Projekte mit hohen Nachhaltigkeitsstandards** sowie mit Fokus auf **Bestandsumbau/-nutzung, Innenentwicklung und Nachverdichtung** sollten förderfähig sein. Lebenszykluskosten und der Bedarf an grauer Energie sollten bei Finanzierungen substantziell berücksichtigt werden.
- Wenn man diese Bedingungen konsequent weiterdenkt, müssen Förderprogramme für flächenextensive Kleinhausbauten wie zum Beispiel **freistehende Einfamilienhäuser** zurückgefahren werden. Programme wie „Wohneigentum für Familien“ (WEF) sollten sich auf die **Sanierung von Bestandsgebäuden** und nicht mehr auf den Neubau konzentrieren.

2. Zirkulärem Bauen zum Durchbruch verhelfen

mit einer absoluten Senkung des Primärrohstoffverbrauchs, regionalen Rückbaunetzwerken, Regelungen zu Sicherheit und Gewährleistung von Bauteilen, Nachfrageimpulsen für nachhaltige Baustoffe, Materialbörsen, Gebäuderessourcenpässen und regionalen Lieferketten

- Das zirkuläre Bauen muss ein zentraler Bestandteil bei allen Entscheidungen und Prozessen im Baubereich sein. Denn damit kann aus Sicht des RNE jenseits von Effizienzgewinnen der **Verbrauch von Primärrohstoffen absolut gesenkt** werden. Die Bundesregierung sollte daher für die Jahre 2030 und 2045 beziehungsweise 2050 konkrete Minderungsziele festlegen, wie der RNE bereits in seiner kürzlich aktualisierten Stellungnahme zum zirkulären Wirtschaften empfohlen hat. Sektorziele, auch für den Baubereich, sollten nach einem Dialog im Rahmen der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) mit entwickelt und mit einem zeitlich ansteigenden Ambitionsniveau berechenbar und verlässlich festgelegt werden. Auch die verstärkte Nutzung nachwachsender



Rohstoffe sollte durch die Definition konkreter Ziele Steuerungsrelevanz erlangen.¹⁵

- Für eine tatsächliche Kreislaufwirtschaft im Bausektor bedarf es des Aufbaus von regionalen **Rückbau- und Recycling-Netzwerken** (zum Beispiel für Betonbauteile) und des konsequenten Einsatzes von alternativen Baustoffen und neue Konstruktionsmöglichkeiten. Dazu zählt etwa das Bauen mit Holz in Steck- und Schraubbefestigungen. Dies gilt insbesondere im öffentlichen Bau und in öffentlichen Ausschreibungen.
- Dafür sind **anerkannte Standards** erforderlich und punktuell auch **neue gesetzliche Regelungen für die Zertifizierung von Bauteilen beziehungsweise Baumaterialien**, wie zum Beispiel nachwachsenden Rohstoffen. Ebenso notwendig sind definierte Sicherheitsanforderungen und Gewährleistungsregelungen, wenn Sekundärmaterialien wiedereingebaut werden.
- Aus logistischer Sicht werden dabei zusätzliche **regionale Flächen** für die Lagerung, Sortierung und Weiterbearbeitung von Baumaterialien und für Materialbörsen benötigt. Nur so kann eine einfache, kosteneffiziente Rohstoffrückgewinnung und -mehrfachnutzung ermöglicht werden.
- Außerdem braucht es **stabile Lieferketten. Regionale Wertschöpfungsketten**, etwa für Holz und R-Beton, müssen aufgebaut werden. Eine Win-win-Situation für den Biodiversitätsschutz und die Nachhaltigkeit im Bausektor kann sich mit der Produktion alternativer Baustoffe durch die **Bewirtschaftung wiedervernässter Moorstandorte** und den Aufbau entsprechender Wertschöpfungsketten ergeben.¹⁶
- In öffentlichen Förderprogrammen, wie zum Beispiel für die energetische Sanierung, sollten nachwachsende Rohstoffe besonders berücksichtigt werden. Dies betrifft etwa die genannten Baustoffe aus der Landwirtschaft auf wiedervernässten Mooren (Paludikultur) oder Hanfdämmstoffe. Insbesondere im öffentlichen Bau sollte geprüft werden, wie nachwachsende Rohstoffe verstärkt eingesetzt werden können, um so durch **Nachfrageimpulse** neue Märkte anzureizen.
- Um zirkulärem Bauen zum Durchbruch zu verhelfen, sollten Bund, Länder und Kommunen ihre Einkaufsmacht nutzen und die **öffentliche Beschaffung** viel stärker als bisher an Nachhaltigkeitskriterien binden.¹⁷

¹⁵ Vgl. Rat für Nachhaltige Entwicklung (2023): [Zirkuläres Wirtschaften. Maßgebliche Voraussetzung für eine nachhaltige Transformation](#), abgerufen am 07.06.2023.

¹⁶ Vgl. Deutscher Naturschutzring & Rat für Nachhaltige Entwicklung (2022): [Verbesserungsgebot für die Artenvielfalt. Die Biodiversität in der Nachhaltigkeitstransformation stärken](#), S. 5, abgerufen am 07.06.2023.

¹⁷ Der RNE hat zum Thema Nachhaltige Öffentliche Beschaffung (NÖB) zuletzt im Jahr 2021 ein Empfehlungspapier erarbeitet, vgl. Rat für Nachhaltige Entwicklung (2021): [Die großen Potenziale der öffentlichen Beschaffung für die nachhaltige Transformation und Innovationen nutzen](#), abgerufen am 21.06.2023.



Auch so können durch staatliches Handeln wichtige Nachfrageimpulse gesetzt werden.

- **Digitale Materialkataster und Ressourceninventare** sind für das Recycling beziehungsweise die Wiedernutzung von Bauteilen unabdingbar. Sie können den erforderlichen Schritt von der Inventarisierung zu ganzheitlichen Geschäftsmodellen eines zirkulären Ressourcenmanagements einleiten. Gute Beispiele finden sich dafür bereits in den Niederlanden. Für eine zukünftige breite Nutzung von Materialkatastern und Ressourcenpässen schlägt der RNE zum einen harmonisierte Vorgaben für diese Instrumente in der digitalen Gebäudeplanung (**Building Information Modeling (BIM)**) vor. Zum anderen sollten sie auch in die Anforderungen von Nachhaltigkeitsbewertungssystemen, in Förderprogramme sowie in die besonderen Leistungen gemäß der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (**HOAI**) aufgenommen werden. Die im Koalitionsvertrag angekündigte Einführung eines digitalen Gebäuderessourcenpasses muss aus Sicht des Nachhaltigkeitsrates rasch umgesetzt werden.

3. Einfach Bauen – Planungsverfahren entbürokratisieren

mit neuen Ansätzen im Brand-, Lärm- und Schallschutz bei Beibehaltung hoher Standards, Genehmigungsfiktionen und kommunalen Abweichungskompetenzen

- Wichtige Voraussetzungen für eine nachhaltige Bauweise sind: vereinfachte **Antragsverfahren**, kürzere Genehmigungszeiten und digitales Antragswesen (Nutzung von offenen Standards und Interoperabilität von Softwarelösungen. Ferner muss die Möglichkeit bestehen, bei zu langen Wartezeiten mit den baulichen Maßnahmen beginnen zu können, ohne dass dies förderschädlich ist (**Genehmigungsfiktion**).
- Statt sehr spezifischer bautechnischer Detailanforderungen etwa im **Brand-, Lärm-, oder Schallschutz** müssen die Schutzziele selbst bei einer Gesamtbetrachtung wieder in den Vordergrund gestellt werden. So können Kostensteigerungen und Verzögerungen vermieden werden.
- Zusätzlich sind **Experimentierklauseln und kommunale Abweichungskompetenzen** in bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Regelwerken notwendig, um innovative Ansätze ausprobieren zu können.
- Für diesen Paradigmenwechsel braucht es gut qualifiziertes Personal in den Behörden und bei allen am Bau Beteiligten.

4. Grün in der Stadt für alle sichern und ausbauen

- Für die Sicherung und den **Ausbau von Grünräumen** und -achsen sowie Kaltluftschneisen sollten Kommunen entsprechende **Fachplanungen**



entwickeln. Dafür sollte auch die **Entsiegelung** oder Bepflanzung bislang versiegelter Flächen planmäßig vorangetrieben und umgesetzt werden. Entscheidend dabei ist, **biodiverse Grünflächen zu schaffen**, etwa mit blühenden Wiesen statt Rasen sowie diversen Baum- und Gehölzpflanzungen statt Monokulturen. In den Kommunen sollten solche städtischen Grünflächen als **Modellprojekte** genutzt werden, um das Bewusstsein für Biodiversität zu fördern.

- **Halböffentliche Grünflächen**¹⁸ eignen sich besonders dafür, Räume für Anwohner*innen wieder zu erschließen, sie nutzbar und erlebbar zu machen. In Kooperation mit Wohnungsbaugesellschaften, sozialen Trägern und Gemeinwohleinrichtungen sollten halböffentliche Grünflächen in kommunale Grünraumplanungen eingebunden werden.
- Die Ausdehnung und Qualität des städtischen Grüns sollte aus Sicht des RNE durch **Förderprogramme für und von Kommunen** verbessert werden, die systematisch Flächen entsiegeln sowie die Begrünung von Hinterhöfen, Fassaden und Dächern fördern.

5. **Novelle des Baugesetzbuchs und Reform der Bauordnungen für eine effektive nachhaltige Bau-, Boden- und Flächenpolitik nutzen**

mit Musterumbauordnung sowie der Abschaffung von §13b BauGB, der Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme im BauGB und vereinfachter Nutzungsänderung

- Mit einer **Musterumbauordnung** und einem **Leitfaden für Kommunen**, wie diese die (Um-)Bauwende voranbringen können, kann eine neue Umbaukultur geschaffen werden. Dazu wird eine Muster(um-)bauordnung¹⁹ vorgeschlagen, die
 - das Weiterbauen am Bestand als „Standard“-Baufgabe anerkennt und die Zwänge beim Bauen im Bestand berücksichtigt,
 - einen wertschätzenden Umgang mit der Ressource „Fläche“ vorgibt und
 - kreislauffähiges Bauen zum Standard erhebt.
- Die geplante **Novelle des Baugesetzbuchs (BauGB)** muss das Leitbild der **Neuen Leipzig-Charta** zur transformativen Kraft der Städte für das

¹⁸ Halböffentliche Grünflächen sind etwa Flächen im Besitz von Wohnungsbaugesellschaften oder vor Gemeinwohleinrichtungen wie Schulen und Pflegeheimen, die in der Regel öffentlich zugänglich sind und der Erholung dienen können.

¹⁹ Vgl. den [Vorschlag zu einer Musterumbauordnung](#), der von Architects 4 Future unter anderem gemeinsam mit dem Bund Deutscher Architektinnen und Architekten (BDA), dem Bund Deutscher Landschaftsarchitekt*innen (bdla) und der Deutschen Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen (DGNB) entwickelt wurde, abgerufen am 30.05.2023.



Gemeinwohl in das Bauplanungsrecht integrieren.²⁰ Gleichzeitig brauchen wir eine Überarbeitung der **Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm)**, um unterschiedliche Nutzungsinteressen in einer „produktiven Stadt“ besser vereinbaren zu können. Der RNE wird in der zweiten Hälfte des Jahres 2023 konkrete Vorschläge zu einer BauGB-Novelle vorlegen. In jedem Fall sollte die Ausnahmeregelung des **§ 13b BauGB** zur beschleunigten Planung im Außenbereich zügig auslaufen. Des Weiteren befürwortet der Nachhaltigkeitsrat die Einführung einer „**Innenentwicklungsmaßnahme**“ (**IEM**) in das BauGB. Diese gibt Kommunen ein starkes Instrumentarium bei der Mobilisierung von Flächen mit nicht kooperationsbereiten Eigentümer*innen an die Hand.²¹

- Gerade im Hinblick auf sich verändernde Nutzungsstrukturen in den Innenstädten ist das Bauplanungsrecht agiler auszugestalten, sodass Kommunen einfache Handlungsmöglichkeiten zur **Nutzungsänderung** erhalten. Das betrifft beispielsweise die Umwandlung von gewerblichen zu multifunktionalen Nutzungen oder Wohnräumen, aber auch das Recycling industrieller Brachflächen.

6. Qualifizierungsoffensive in Lehre, Wissenschaft, Ausbildung und Planung starten

mit einer konzertierten Aktion von Kammern, Betrieben, Hochschulen, Arbeitgebern, Gewerkschaften und Politik

- Für den Fokus auf den Gebäudebestand sowie den nachhaltigen Neubau bedarf es einer **Qualifizierungsoffensive**. Denn im Bereich des nachhaltigen Modernisierens und Bauens sind der Fachkräftemangel sowie fehlende Weiterbildungsmöglichkeiten für bereits aktives Personal eine immense Herausforderung. Hier sind alle relevanten Akteure gefragt – von den Industrie- und Handelskammern, den Handwerkskammern und Ausbildungsbetrieben über Berufsschulen und Hochschulen, Gewerkschaften, Arbeitgebern der Bauwirtschaft bis hin zu den Bauverwaltungen bei Bund, Ländern und Kommunen. Nachhaltiges Modernisieren

²⁰ Die Neue Leipzig-Charta als Leitdokument transformativer Stadtentwicklungspolitik in Deutschland und Europa setzt „Gemeinwohlorientierung“ als Schlüsselprinzip guter urbaner Governance (neben integrierten Ansätzen, Beteiligung und Koproduktion, der Mehrebenenkooperation sowie ortsbezogenen Ansätzen). Ziel ist die Schaffung gerechter, grüner und produktiver Städte. Die Neue Leipzig-Charta wurde am 30. November 2020 auf einem informellen EU-Stadtentwicklungsminister-Treffen verabschiedet, vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2020): [Die Neue Leipzig Charta](#), abgerufen am 07.06.2023.

²¹ Zu den wesentlichen Hemmnissen der Flächenmobilisierung im Innenbereich zählen unter anderem: private Bodenbevorratung, spekulativer Grundstückshandel, fehlendes Interesse der Eigentümer*innen an einer Bebauung des Grundstücks, fehlende Akzeptanz der Grundstücksnachbar*innen und Anwohner*innen im Umfeld, die eine Verschlechterung ihrer Wohnbedingungen befürchten, sowie ein fehlendes durchsetzungsstarkes Instrumentarium des Bodenrechts, vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2018): [Planspiel zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ \(„Innenentwicklungsmaßnahmengbiet“\) in das Baugesetzbuch](#). Abschlussbericht, abgerufen am 07.06.2023.



und Bauen ist ein wichtiger Zukunftsbereich unserer heimischen Wirtschaft.

7. Instrumente der Bodenpolitik weiterentwickeln

mit kommunalem Vorkaufsrecht, kommunaler Abschöpfung von Wertsteigerungen und der Einführung der neuen Wohngemeinnützigkeit

- Die öffentliche Hand sollte an den **Wertsteigerungen** von Grundstücken durch die Schaffung von Baurecht beteiligt werden können, um Einnahmen für gemeinwohlorientierte Maßnahmen zu generieren und Grundstücksspekulationen entgegenzuwirken. Hierzu bedarf es klarer rechtlicher Regelungen.
- Außerdem besteht dringender **Handlungsbedarf beim kommunalen Vorkaufsrecht**. Dies würde den Kommunen einen entscheidenden Handlungsspielraum für eine nachhaltige Flächennutzung und Liegenschaftspolitik verschaffen.
- Die im Koalitionsvertrag angekündigte **Einführung einer neuen Wohngemeinnützigkeit** sollte rasch umgesetzt werden. Dabei werden Wohnungsmarktakeure steuerlich oder durch Investitionszulagen gefördert, wenn sie sich im Gegenzug zu dauerhaft günstigen Mieten verpflichten. Die Ausgestaltung einer vergleichbaren Regelung in Österreich zeigt, dass die Wohngemeinnützigkeit gut funktioniert, der Wohnungsversorgung breiter Bevölkerungsgruppen dient und gemeinsam mit dem kommunalen Wohnungsbau zur Dämpfung der Kostenexplosion auf dem Wohnungsmarkt beiträgt.²²

8. Existierenden Wohnraum besser nutzen, Leerstand überwinden

durch die Förderung von Umzugsmanagement, Tauschbörsen, mietrechtliche Regelungen sowie durch Leerstandskataster und Leerstandsabgaben

- Statt primär auf Neubau zu setzen, müssen die **schlummernden Potenziale im Bestand** besser gehoben werden. Das heißt: Vorhandener Wohnraum muss effektiver genutzt werden.
- Hier bedarf es wirksamer Strategien, auch vonseiten des Bundes und der Länder zum Beispiel bei der Unterstützung von **Wohnungstauschbörsen, Umzugshilfen** – in Form von geförderten Umzugsmanager*innen in Kommunen oder bei kommunalen Wohnungsbaugesellschaften – sowie

²² Vgl. Deutscher Bundestag (2020): [Wohnen: Pro und Contra „neue Wohngemeinnützigkeit“](#), abgerufen am 07.06.2023.



von „Wohnen für Hilfe“-Projekten²³ oder **Mobilisierungskampagnen zum Thema Wohnsuffizienz**.

- Bislang verhindert vor allem das in vielen Städten stark gestiegene Mietpreisniveau, dass Personen mit Altverträgen für überdimensionierte Wohnungen in kleinere Wohnungen umziehen. Denn diese sind bei einer Neuvermietung häufig teurer als die bisherigen, größeren Wohnungen. Hier könnte die Bundesregierung beispielsweise mit **mietrechtlichen Regelungen** einen **Anreiz für einen Wohnungstausch** geben. Mietpreissteigerungen im Vergleich zu Altverträgen werden damit ermöglicht, müssen aber sozialverträglich bleiben.
- Auch müssen **gute Beispiele für Wohnsuffizienz** stärker verbreitet werden, wie etwa die Nutzung flexibler Grundrisslösungen oder das Konzept der Clusterwohnungen²⁴.
- Auch der **Leerstand** sollte systematisch erhoben und die Daten in einem bundesweiten **Leerstandskataster** zur Verfügung gestellt werden. Leerstandskataster können das innerörtliche Umnutzungspotenzial vorhandener Gebäude wie auch das **innerörtliche Bauflächenpotenzial**, also zum Beispiel Baulücken, Brachen und innerörtliche Freiflächen, sichtbar machen.
- Um den Leerstand zu verringern und Wohnraum zu mobilisieren, empfiehlt der RNE darüber hinaus, **Leerstandsabgaben** und **Zweckentfremdungssatzungen** in angespannten Wohnungsmärkten zu prüfen. Dies wird etwa in mehreren belgischen Städten so praktiziert. Ziel ist dabei auch, Besitzer*innen leer stehender Immobilien darin zu unterstützen, passende Zuschüsse und Förderprogramme für energetische Sanierungen zu finden.²⁵ Eine ähnliche Maßnahme zur tatsächlichen Nutzung von Wohneigentum ist eine sogenannte **Wohnpflicht**, wie sie in Dänemark besteht: Erworbene Immobilien in angespannten Wohnungsmärkten müssen bewohnt werden und dürfen nicht leerstehend gelassen werden.
- Jährlich fallen Zehntausende Wohnungen bundesweit aus der **Sozialbindung**, auch in angespannten Wohnungsmärkten. Der Bestand an sozialem Wohnraum nimmt infolgedessen rasant ab. Zielführend wird jedoch nicht sein, den aus der Sozialbindung fallenden Wohnungen lediglich „hinterherzubauen“. Stattdessen empfiehlt der RNE Bund und Ländern,

²³ Als „Wohnen für Hilfe“ bezeichnet man Projekte, bei denen junge Menschen wie Studierende ein Zimmer im Haus von Senior*innen, Pflegebedürftigen oder Familien bewohnen und dafür im Haushalt, Garten oder bei der Pflege helfen.

²⁴ Die sogenannte Clusterwohnung ist eine Mischung aus WG und Kleinwohnung: Jeder Bewohner und jede Bewohnerin hat ein eigenes Zimmer, die Küche gehört allen. Anders als bei einer WG verfügt jedes Zimmer über Bad und Kochnische. Diese Gestaltung lässt ein Maximum an gemeinschaftlichem Leben zu, ermöglicht zugleich den Rückzug in die eigene Wohnung und spart somit Flächen.

²⁵ Vgl. Deutsche Energie-Agentur (dena) (Hrsg.) (2021): [Abschlussbericht der dena-Leitstudie: Aufbruch Klimaneutralität](#), S. 116, abgerufen am 07.06.2023.

bestehende Bindungsfristen zu verlängern und zu prüfen, ob Bindungen im Bestand entfristet werden können.

Verkehrswende

9. Verkehrsinfrastrukturplanung an Klima- und Nachhaltigkeitszielen orientieren

Bundesverkehrswegeplan durch ein Bundesmobilitätsgesetz ersetzen

- Die Verkehrsinfrastrukturplanung des Bundes orientiert sich an einem Rechtsrahmen, der in seinen Grundzügen aus den 1930er-Jahren stammt. Er besteht aus vielen Einzelgesetzen, denen ein klares politisches Gesamtziel und eine verkehrsträgerübergreifende Betrachtung fehlen. Noch heute setzen sowohl der **Bundesverkehrswegeplan** (BVWP) als auch die **Straßenverkehrsordnung** (StVO) zu einseitig auf den automobilen Verkehrsfluss.²⁶
- Wir brauchen eine Mobilitäts- und Infrastrukturpolitik aus einem Guss, die sich an den globalen Nachhaltigkeitszielen und den Zielen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) orientiert. Neben Klima- und Umweltzielen sollten Verkehrssicherheit, Barrierefreiheit, Gesundheitsschutz und Bezahlbarkeit bestimmend bei einer integrierten Planung, Finanzierung und Ausgestaltung von **Verkehrsinfrastrukturprojekten** sein. Auch langfristige Folgewirkungen sollten bei öffentlichen Infrastrukturinvestitionen berücksichtigt werden. Vorbild kann hier Österreich sein.
- Zwar nimmt der Schienenverkehr sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr absolut zu, doch das Eisenbahnnetz ist in den letzten Jahren kontinuierlich geschrumpft.²⁷ Der **Ausbau der Schienenwege** muss daher Priorität bekommen, Planungsverfahren schneller und unbürokratischer werden. Vorschläge für ein **Bundesmobilitätsgesetz** liegen auf dem Tisch.²⁸
- Für die Praxis ist es wichtig, zu integrierten Planungsverfahren verschiedener Vorhabenträger zu kommen sowie Bürger*innen frühzeitig und umfassend in diese Planungen einzubeziehen. Dazu müssen die **Planungs- und Beteiligungskapazitäten auf allen Ebenen**, auch in den Kommunen, ausgebaut werden. Wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, kann zudem über eine Veränderung der nachfolgenden Klagemöglichkeiten nachgedacht werden.

²⁶ Deutscher Städtetag (2021): [Bericht zur Zielerreichung: Positionspapier „Nachhaltige Mobilität für alle – Bausteine für eine Verkehrswende aus kommunaler Sicht“ von 2018](#), abgerufen am 13.08.2021.

²⁷ Vgl. Allianz pro Schiene (2020): [Das Schienennetz in Deutschland](#), abgerufen am 13.08.2021.

²⁸ Einen Regelungsvorschlag hat beispielsweise der VCD entwickelt, vgl. Verkehrsclub Deutschland e. V. Bundesverband (VCD) (2021): [Entwurf für die Regelungsinhalte eines Bundesmobilitätsgesetzes](#), abgerufen am 13.08.2021.



10. Ambitionierte Modal-Split-Ziele setzen

in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und den Mobilitätsstrategien des Bundes

- Bisher hat sich die Bundesregierung in der Nachhaltigkeitsstrategie und ihren Mobilitätsstrategien nur reine Outcome-Ziele, aber keine **Wirkungsziele im Mobilitätsbereich** gesetzt. So sollen zwar eine Million Ladesäulen für Elektrofahrzeuge bis 2030 errichtet und die Verkehrsleistung im schienengebundenen Personenverkehr verdoppelt werden, doch es fehlt an qualitativen Indikatoren, etwa zum Modal Split. Aus Sicht des RNE sollte der **Anteil des Umweltverbundes – also Fußverkehr, Rad, ÖPNV, Bahn, Sharing-Angebote – am Gesamtverkehr – in zurückgelegten Kilometern – in den Städten bis 2030 massiv und in Städten über 100.00 Einwohner*innen auf mindestens 75 Prozent gesteigert werden**. Dafür müssen die rechtlichen, steuerlichen und förderrechtlichen Rahmenbedingungen in der Verkehrspolitik ganz auf die nachhaltige Mobilität ausgerichtet werden.

11. Klima- und umweltschädliche Subventionen im Verkehrsbereich abbauen

Pendlerpauschale sozial-ökologisch umbauen, Steuervergünstigungen für Dienstwagen, Kerosin, Diesel und Flugtickets abschaffen

- Die Bundesregierung fördert den Umbau zur klimafreundlichen Mobilität mit unterschiedlichen Förderprogrammen. Gleichzeitig werden diese Bemühungen aber durch eigene und sehr teure Fehlanreize konterkariert: Die fehlende oder niedrigere **Besteuerung von Flugtickets, Kerosin und Diesel** sowie das **Dienstwagenprivileg** kosten den Staat 19 Milliarden Euro pro Jahr.²⁹ Durch deren Abschaffung oder grundsätzliche Umgestaltung können jährlich zudem signifikante Mengen an Treibhausgasen eingespart werden.³⁰
- Auch die in ihren ökologischen Wirkungen fragwürdige **Pendlerpauschale** muss kritisch geprüft werden. Mit dieser Möglichkeit zur unbegrenzten und pauschalen Absetzbarkeit nimmt Deutschland eine Sonderstellung in der steuerlichen Behandlung von Fahrt- beziehungsweise Wegekosten ein – nur wenige Länder haben ein vergleichbares System.

²⁹ Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) hat 2021 die Gesamtsumme von 29 umweltschädlichen Subventionen in Deutschland auf insgesamt 67 Milliarden Euro im Jahr taxiert, vgl. dazu FÖS (2021): [Umweltschädliche Subventionen in Deutschland: Fokus Biodiversität](#), abgerufen am 13.08.2021).

³⁰ Bei der Abschaffung des Dienstwagenprivilegs prognostiziert Agora Verkehrswende 2018 eine Treibhausgas-Minderung von 1,9 bis 5,8 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten pro Jahr, das FÖS bei der Abschaffung der Energiesteuerbefreiung von Kerosin gar etwa 25,94 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten pro Jahr, vgl. FÖS (2020): [Zehn klimaschädliche Subventionen im Fokus. Wie ein Subventionsabbau den Klimaschutz voranbringt und den Bundeshaushalt entlastet](#), abgerufen am 13.08.2021.

Die Pendlerpauschale ist so umzugestalten, dass sie Anreize für die Nutzung des Umweltverbundes bietet. Zum Beispiel könnten die Kosten von Bahnfahrten stärker steuerlich berücksichtigt werden als die Kraftfahrzeugkosten. Eine weitere Reformoption bietet ein steuersatzunabhängiges „**Mobilitätsgeld**“.³¹ Gerade in ländlichen Räumen müssen bei Wegfall oder grundlegender Reform der Pendlerpauschale aber auch klare Angebotsverbesserungen für den ÖPNV geschaffen werden.

- Mit einem aus den frei werdenden Haushaltsgeldern finanzierten Infrastrukturfonds für den Ausbau nachhaltiger Mobilitätsangebote sollten insbesondere systemoffen ortsspezifische **Umbaukonzepte** gefördert werden, vor allem auch im ländlichen Raum.

12. Tempolimit einführen

als kostengünstige und effektive Maßnahme für mehr Klimaschutz und Verkehrssicherheit

- Der Nachhaltigkeitsrat empfiehlt, ein flächendeckendes **Tempolimit von 120 km/h auf Bundesautobahnen und autobahnähnlich ausgebauten Straßen** einzuführen. Das Tempolimit bietet eine kostengünstige, einfach zu realisierende, effektive und europaweit zum Einsatz kommende Maßnahme, um die Treibhausgasemissionen im Verkehr zu reduzieren.³² Es leistet überdies einen Beitrag zur Verkehrssicherheit und mindert Lärm sowie Schadstoffemissionen. Zuletzt hatte der RNE 2022 den Vorschlag der Internationalen Energieagentur (IEA) unterstützt, ein Tempolimit als Teil eines Maßnahmenbündels umzusetzen, das die Folgen des russischen Angriffskrieges in der Ukraine bekämpfen soll.

13. Kommunale Regelungskompetenzen ausbauen

bei Tempo 30, autoarmen Innenstädten & Co.

- Die Kommunen brauchen für adäquate lokale Lösungen dringend mehr Freiheit in verkehrspolitischen Entscheidungen sowie neue gesetzliche Rahmenbedingungen. Die gegenwärtigen Bestimmungen des deutschen Straßenverkehrsrechts, unter anderem aus der **Straßenverkehrsordnung (StVO)**, und die Bestimmungen des Straßenrechts fördern einseitig den

³¹ Laut Umweltbundesamt (UBA) wäre ein Mobilitätsgeld von 10 Cent pro Kilometer Arbeitsweg aufkommensneutral im Vergleich zur aktuellen Regelung über die Entfernungspauschale. So würden Haushalte mit geringem Einkommen stärker profitieren und die Ausgestaltung wäre sozial ausgewogener, vgl. Umweltbundesamt (2021): [Klimaschutzinstrumente im Verkehr. Umgestaltung der Entfernungspauschale](#), abgerufen am 07.06.2023.

³² Das Umweltbundesamt errechnet ein jährliches Emissionsminderungspotenzial von bis zu 6,7 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente, sofern Routenwahl- und Nachfrageeffekte berücksichtigt werden. Dies entspricht im Vergleich zu den Emissionen aus dem Jahr 2018 einem Minus von 4,2 Prozent, vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2023): [Flüssiger Verkehr für Klimaschutz und Luftreinhaltung](#). Abschlussbericht der Universität Stuttgart, der Universität Graz sowie PTV Transport Consult GmbH, abgerufen am 15.06.2023.



Autoverkehr. Sie sind daher keine geeignete Grundlage für eine an Nachhaltigkeits- und Klimazielen orientierte Mobilitätspolitik. Die Schaffung fuß- und radverkehrsfreundlicher Infrastruktur, die Einrichtung verkehrsberuhigter Bereiche sowie die Handhabung über Geschwindigkeitsbegrenzungen werden durch hohe Hürden und Einschränkungen erschwert. So begegnet beispielsweise die Schaffung temporärer Pop-Up-Infrastruktur zur Beschleunigung der Verkehrswende in der Umsetzung hohen bürokratischen Hürden. Es bedarf daher zeitnah eines grundlegenden Paradigmenwechsels und einer umfassenden Überarbeitung der rechtlichen Bestimmungen.

- Der RNE tritt für erweiterte **Experimentierklauseln** ein, um neue Herangehensweisen zu erproben und innovative Lösungen zu entwickeln. Dies betrifft zum Beispiel die Einführung von Fahrradstraßen oder die Einrichtung autofreier Innenstädte. Auch sollte es Kommunen ermöglicht werden, im Bereich der Verkehrsfinanzierung und Parkraumbewirtschaftung selbst die Höhe von Gebühren und Bußgeldern festlegen zu können.
- Explizit schließen wir uns der von Agora Verkehrswende und dem Deutschen Städtetag entwickelten **Tempo-30-Städteinitiative** an. Sie fordert, Tempo 30 als verkehrlich, sozial, ökologisch und baukulturell angemessene Höchstgeschwindigkeit dort anordnen zu können, wo die Kommunen es für sinnvoll erachten – auch für ganze Straßenzüge im Hauptverkehrsstraßennetz und gegebenenfalls auch stadtweit als Regelhöchstgeschwindigkeit.³³

Nachhaltige Stadtentwicklung

14. Kommunen ausreichend finanzieren und Unterstützungsangebote harmonisieren

durch ressortübergreifende Programme, Kommunalbudgets und ein Netzwerk Kommunale Nachhaltigkeit

- Mit Fördermitteln des Bundes und der Länder konnten bereits wichtige Weichen in Richtung einer Bau- und Verkehrswende gestellt werden, vor allem auf kommunaler Ebene. Aber die **Antragsverfahren für Fördermittel sind oft zu bürokratisch**, der Aufwand in Antragstellung oder Nachbereitung hoch und die Fristen zwischen Bekanntmachung und Einreichung zu kurz. So dauern beispielsweise Antragsverfahren für den Ausbau der Radwegeinfrastruktur zum Teil Jahre, Finanzierungen sind nicht langfristig gesichert. Bisher ist es vor Ort in der Regel nicht möglich und in kommunalen Haushalten nicht abbildbar, von pilothaften Vorhaben flächenhaft in den **Roll-out auf die gesamte Kommune** zu kommen.

³³ Agora Verkehrswende (2021): [Lebenswerte Städte durch angemessene Geschwindigkeiten – eine neue kommunale Initiative für stadtverträglicheren Verkehr](#), abgerufen am 30.05.23.



Auch die von Förderkonzepten häufig vorgegebenen Eigenbeiträge übersteigen oftmals die finanziellen Möglichkeiten schuldenbelasteter, finanzschwacher Kommunen, sodass diese von Anträgen absehen. Vielerorts fehlt darüber hinaus das **(Fach-)Personal**, um Fördermittel beantragen oder umsetzen zu können. Die kommunalen Haushaltspläne können zudem nach kurzfristigen Förderzusagen häufig nicht ausreichend schnell angepasst werden.

- Die Mobilitätswende und die Klimaneutralität im Verkehrsbereich sind nur mit einer angemessenen finanziellen Ausstattung der Kommunen zu erreichen. Ein paar zusätzliche Fördermittel hier und da werden dafür nicht genügen. Denn sowohl der Ausbau von Bus, Bahn und Radinfrastruktur als auch der klimagerechte Stadtumbau kosten viel Geld.³⁴
- Die Mittel aus dem **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)** sollten deshalb verdoppelt werden.
- Mechanismen wie der **kommunalwirtschaftliche steuerliche Querverbund** haben seit Jahrzehnten eine herausragende Bedeutung für die Finanzierung des Nahverkehrs und sollten daher unbedingt erhalten bleiben.
- Bund und Länder sollten außerdem neue, dauerhafte Finanzierungsinstrumente für die Kommunen vorsehen. Dies kann zum Beispiel über die Nutzung von Mitteln aus der CO₂-Bepreisung oder aus dem Subventionsabbau für den motorisierten Individualverkehr (MIV) erfolgen, wie bereits oben ausgeführt wurde. Zur Finanzierung der Mobilitätswende sollten die Kommunen außerdem eine rechtliche Grundlage erhalten, um Instrumente wie eine Nahverkehrsabgabe oder City-Maut eigenständig einführen zu können.
- Oftmals fördern unterschiedliche Bundesministerien (u.a. BMWK, BMUV, BMWSB, BMBF, BMDV) ähnliche Vorhaben mit jeweils eigenen Förderprogrammen. Es ist aus Sicht des RNE an der Zeit, diese verschiedenen Initiativen – in Abstimmung mit den Ländern – in einem **gemeinsamen Handlungskonzept für die Unterstützung der kommunalen Nachhaltigkeit** zu bündeln. Dadurch werden Parallelstrukturen verringert, die Kommunen vom „Antragshopping“ entlastet und insgesamt wirksamere Unterstützungsangebote erreicht. Es bedarf dringend einer **Harmonisierung** und besseren Koordination innerhalb der Bundesregierung – zum Beispiel durch ein **Netzwerk** oder ein **Kompetenzzentrum für nachhaltige Kommunen, wie im Juni 2021 im Staatssekretärsausschuss**

³⁴ Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) hat 2021 untersuchen lassen, wie mit einer bundesweiten Angebotsoffensive im ÖPNV die Emissionsminderungsziele im Verkehrsbereich bis 2030 zu erreichen sind, und die Kosten dafür beziffert, vgl. VDV (2021): [Gutachten über die Finanzierung von Leistungskosten der öffentlichen Mobilität](#), abgerufen am 30.05.2023.



für nachhaltige Entwicklung unterstützt,³⁵ aber seitdem nicht umgesetzt. Hier könnte ein Netzwerk an Unterstützungsangeboten – zum Beispiel durch die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW), die Regionalen Netzstellen Nachhaltigkeitsstrategien (RENN) oder die Agentur für kommunalen Klimaschutz – aufgebaut werden. Dieses Netzwerk würde die Kommunen im gesamten Politikzyklus, also von der Entwicklung einer kommunalen Nachhaltigkeitsstrategie über deren Umsetzung, das Monitoring und die Weiterentwicklung der Strategien, unterstützen.

³⁵ Die Bundesregierung (2021): *Kommunen als zentrale Akteure für eine nachhaltige Entwicklung. Beschluss des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung vom 14. Juni 2021*, zuletzt abgerufen am 30.05.2023.

Über den Rat für Nachhaltige Entwicklung

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) berät die Bundesregierung zur Nachhaltigkeitspolitik. Er ist in seiner Tätigkeit unabhängig und wird seit 2001 alle drei Jahre von der Bundesregierung berufen. Ihm gehören 15 Personen des öffentlichen Lebens aus der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Politik an. Den Vorsitz führt seit 2023 Reiner Hoffmann, stellvertretende Vorsitzende ist Gunda Röstel. Der Rat führt auch eigene Projekte durch, mit denen die Nachhaltigkeit praktisch vorangebracht wird. Zudem setzt er Impulse für den politischen und gesellschaftlichen Dialog. Der Rat wird von einer Geschäftsstelle mit Sitz in Berlin unterstützt.

Impressum

Rat für Nachhaltige Entwicklung, Geschäftsstelle
c/o Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
(GIZ) GmbH
Potsdamer Platz 10
10785 Berlin
↳ nachhaltigkeitsrat.de

Zitiervorschlag:

Rat für Nachhaltige Entwicklung (2023): Zirkulär, klimagerecht, begrünt, bezahlbar und qualitativ: Nachhaltige Wege in der Stadtentwicklungs-, Bau- und Verkehrspolitik. Stellungnahme des Rates für Nachhaltige Entwicklung (RNE), Juni 2023.
