

Stadtforum Berlin am 7. Januar 2010

2 Grad PLUS?

Wie reagiert Stadtentwicklung auf die Klimaveränderung?

Ergebnisse aus Sicht des Beirats

Ausgangslage

Seit Beginn der Industrialisierung hat sich das globale Klima stark verändert. Diese Veränderungen sind, darüber besteht unter Klimawissenschaftlern ein weitgehender Konsens, größtenteils anthropogenen Ursprungs. Die Industrieländer und insbesondere deren Agglomerationsräume waren und sind Hauptverursacher von Treibhausgasemissionen. Der globale Handlungsdruck steigt, und es herrscht Einigkeit, dass die Folgen des Klimawandels nicht mehr kontrollierbar sein werden, wenn nicht sofort mit vereinter Kraft gegengesteuert wird. Die Relevanz des Themas zeigt das gemeinsame und auch in Kopenhagen nicht in Frage gestellte Ziel, den globalen Temperaturanstieg auf 2°C zu begrenzen.

Bereits unterhalb der 2°C-Grenze, d. h. schon jetzt sind die Folgen des Klimawandels messbar und spürbar. Das betrifft den Anstieg des Meeresspiegels, die Häufigkeit von Hochwasser und die Zunahme von Extremwetterereignissen, die Veränderung von Flora und Fauna und damit auch die Auswirkungen auf Landwirtschaft, auf Trockenheit und Waldbrände, Hitzestress, letztlich auf die Lebensgrundlagen, die Gesundheit und Lebensqualität der Menschen. Dabei sind die Folgen des Klimawandels ungleich verteilt. Doch ist auch klar, dass die durch den Klimawandel induzierten sozialen Umbrüche, etwa Massenwanderungen, auch weniger betroffene Regionen radikal verändern werden. Spätestens bei Übertretung der 2°C-Grenze muss davon ausgegangen werden, dass komplexe klimatisch wirksame Systeme (z.B. Monsun, Golfstrom ...) irreversibel verändert werden und damit auch weltweit die Rahmenbedingungen für das Leben von Pflanzen, Tieren und Menschen.

Ein Gegen- bzw. Umsteuern kostet allerdings nicht nur Kraft, sondern auch Geld, Ressourcen, die allerdings in keinem Verhältnis zu dem stehen, was nachfolgende Generationen zu bezahlen haben, wenn unsere Generation nicht umsteuert. Die politische Umsetzung des 2°C-Ziels ist in den Verhandlungen in Kopenhagen zunächst gescheitert, nicht zuletzt weil keine Einigung über die Lastenverteilung und die angemessenen Beiträge der einzelnen Staaten gefunden werden konnte. Insbesondere von wohlhabenden und stark emittierenden Industrieländern ist ein hoher Beitrag einzufordern. Zudem stehen diese in der Pflicht, Schwellenländer dabei zu unterstützen, die nachholende Industrialisierung klimaverträglicher zu gestalten.

In Kopenhagen ist aber auch eine weit verbreitete Haltung erschüttert worden, die auf eine Lösung der Probleme allein von „oben“ hoffte, ohne dass sich „unten“ viel ändern muss. Vor diesem Hintergrund – das hat Prof. Dr. Hans Schellnhuber, Direktor des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung, nochmals überzeugend betont – sind auch andere Akteure aufgerufen, sich stärker oder noch stärker zu bewegen, insbesondere Städte bzw. Stadtregionen, die beides zugleich sind: ein Hauptteil des Problems und – falls Chancen genutzt werden – auch ein Hauptteil der Lösung. Mit Blick auf das Scheitern der Klimakonferenz in Kopenhagen wird daher die Rolle von Städten bzw. Stadtregionen sowie der Zivilgesellschaft beim Klimaschutz insgesamt wichtiger. Berlin, oder besser die Metropolregion Berlin-Brandenburg bietet zahllose Potenziale, in diesem Feld eine Vorreiterfunktion zu übernehmen.

Noch gibt es eine Kluft zwischen der allgemeinen naturwissenschaftlichen, politischen und ökonomischen Debatte über den Klimawandel und den daraus folgenden Strategien und Debatten über Stadtentwicklung, über die Konsequenzen für eine Neuorientierung der Stadtentwicklungspolitik. Wir sind in diesem Feld mit einer Vielzahl von sektoralen Analysen und Lösungsvorschlägen konfrontiert, die erst noch in eine integrierte Sichtweise zusammengeführt werden müssen. Treibhausgasemissionen – das ist unbestritten – können wesentlich reduziert werden, wenn beim Wohnen, beim Verkehr und beim Wirtschaften weniger fossile Energie verbraucht wird. Das bedeutet zugleich, dass Klimapolitik untrennbar mit Energiepolitik verknüpft ist. Und es zeigt, dass eine stadtentwicklungspolitische Sichtweise über die – wichtige – Frage der Wärmedämmung von Gebäuden deutlich hinausgehen muss.

Insbesondere drei große Ebenen der Klimastrategie in der Stadtentwicklung gilt es zu unterscheiden: Strategien des Klimaschutzes (mitigation), der Klimaanpassung (adaption) und der Energiewende (peak of oil). Eine kürzlich veröffentlichte Publikation des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (Informationen zur Raumentwicklung 12.2009) hat die strategischen Widersprüche dieser drei Ebenen klar herausgearbeitet (S. 794f.): Während mit Blick auf Klimaschutz und Energiewende z.B. eine hoch verdichtete Stadt wünschenswert erscheint, birgt gerade eine solche Stadt mit Blick auf die Anpassung auch Probleme. Dazu kommen zwei weitere entscheidende Dimensionen: die sozialen Folgen und die Auswirkungen auf die kulturelle Identität der Städte. Damit ist das klassische Themenspektrum der Nachhaltigkeit angesprochen: die ökologischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Dimensionen, die sicher im Einzelfall analytisch isoliert werden können, aber auf keinen Fall in der strategischen Praxis, die – wie prinzipiell in Fragen der Stadtentwicklung – einen auf den Einzelfall orientierten Ausgleich unterschiedlicher und sich zum Teil widersprechender Ansprüche aus sektoraler Sichtweise zu leisten hat. Klima-Untersuchungen können sektoral erfolgen, falls diese die damit verbundenen Einschränkungen verdeutlichen. Klimapolitik kann aber nur integriert wirksam werden. Auf die Notwendigkeit einer solchen Sichtweise hat insbesondere Holger Robrecht, Director of Sustainability Management, ICLEI – Local Governments for Sustainability, eindringlich hingewiesen. Im Wettbewerb der Stadtregionen wird die Frage einer überzeugenden integrierten Klimapolitik in der Stadtentwicklung zu einem Schlüsselthema werden.

Wichtige Bausteine einer solchen integrierten Klimastrategie in der Stadtentwicklung sind längst bekannt: Reduzierung der Zersiedelung und Stärkung von Zentren im stadtregionalen Raum; Siedlungsentwicklung entlang der Strecken des ÖV; Nutzung von Brachflächen statt Grünflächen; Reduktion oder Vermeidung neuer monofunktional genutzter Flächen; Vermeidung weiterer

autoabhängiger Shopping Center auf nicht integrierten Standorten; Stärkung der Einzelhandelsversorgung im Nahbereich; Ausbau und Ermunterung der grünen Ökonomie; Förderung des ÖV, des Fahrradverkehrs und des Fußgängerverkehrs; Abbau der Subventionen einer suburbanen Lebensweise; hohe Gestaltqualität von Gebäuden und öffentlichen Räumen; Attraktivitätssteigerung innerstädtischer Wohnlagen; Gewährleistung sozialer Vielfalt; Sicherung, Pflege und Ausbau von Grünflächen; Stärkung der regionalen Nahrungsproduktion und vieles mehr. Insbesondere bedarf es einer stadtverträglichen, das heißt auch sozial- und kulturverträglichen Erneuerung der stadt- und haustechnischen Infrastruktur. Viele dieser Ziele sind längst bekannt, manche weniger. Das Problem liegt aber auf einer anderen Ebene: Notwendig ist eine Abwägung möglicher Widersprüche im Einzelfall und vor allem eine wirksame politische Umsetzung dieser Ziele über Absichtserklärungen hinaus. Dafür bedarf es nicht zuletzt einer ressortübergreifenden Kooperation von Verwaltungen und einer starken stadtregionalen Planung.

Wie wichtige eine integrierte Sichtweise sektoraler Probleme ist, hat Ingeborg Junge-Reyer, Senatorin für Stadtentwicklung, in ihrem Schlussplädoyer auf dem Stadtforum durch den Hinweis auf die Probleme mit der Berliner S-Bahn verdeutlicht. Die Überwindung der durch die Probleme der S-Bahn ausgelösten Krise des ÖV, die eines der besten öffentlichen Nahverkehrssysteme der Welt berührt und das Image Berlins beeinträchtigt, ist auch unter dem Gesichtspunkt Klimaschutz eine Schlüsselaufgabe.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- Eine wirksame Klimastrategie für Berlin muss integriert angelegt werden und Maßnahmen des Klimaschutzes, Maßnahmen der Anpassung an den Klimawandel und Maßnahmen der Energiewende unter Einbezug ökonomischer, sozialer wie kultureller Dimensionen, also Maßnahmen einer insgesamt nachhaltigen Entwicklung umfassen.
- Die Haltung, dass die Auseinandersetzung mit Anpassungsstrategien noch Zeit habe, bis die Auswirkungen des Klimawandels in vollem Umfang wirksam würden, ist eindeutig zu kurzichtig. Eine integrierte Klimastrategie duldet keinen Aufschub. Der Stadtentwicklungsplan Klima Berlin ist ein wichtiger erster Schritt in dieser Richtung. Er konzentriert sich auf eine Analyse der Folgen der Klimaerwärmung. Dieser erste Schritt sollte mittelfristig zu einem STADTENTWICKLUNGSPROGRAMM KLIMA BERLIN weiter entwickelt werden, das strategisch angelegt ist und international beispielhaft einen integrierten Handlungsansatz zugrunde legt.
- Im Rahmen einer integrierten Sichtweise, die auf ein vorzeigbares STADTENTWICKLUNGSPROGRAMM KLIMA BERLIN orientiert, sollte eine Vielfalt an Handlungsoptionen entfaltet werden:
 - ▲ Vorbereitung einer Kampagne zur Sensibilisierung für eine integrierte Sichtweise, die verdeutlicht, dass eine weit reichende Veränderung auch des Verhaltens der einzelnen Stadtbürger gefordert ist – etwa hinsichtlich des Wohnens, der Mobilität, der Freizeit, der Ernährung usw.;
 - ▲ Vertiefung der Kooperation mit Universitäten und Forschungseinrichtungen, Verbreiterung des Themenfeldes in den Schulen;

- ▲ Vertiefung der Kooperation mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft,
- ▲ Aufbau von Diskursplattformen für vorausschauende Konzepte, eine eigene Sparte auf der Website zu best practice in Berlin;
- ▲ Durchführung einzelner Schlüsselprojekte usw.

Hierfür bedarf es innerhalb der Senatsverwaltungen einer geeigneten Organisationsstruktur. Insgesamt muss deutlich werden, dass ein „weiter so“ nicht nur mit Blick auf künftige Generationen unverantwortlich ist, sondern auch in mittelfristiger ökonomischer und sozialer Perspektive. Eine integrierte Klimastrategie sollte Prioritäten setzen auf Maßnahmen, mit denen besonders große Erfolge erzielbar sind (relevante Handlungsfelder) und die im Idealfall sowohl Klimaschutz- als auch Anpassungsziele (Mehrfacheffekte) verfolgen. Um solche Maßnahmen zu identifizieren, bedarf es einer integrierten Sichtweise.

- Dass ein integriertes STADTENTWICKLUNGSPROGRAMM KLIMA BERLIN nicht an den Grenzen der Zuständigkeiten der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung haltmachen darf, ist angesichts der Schärfe und Komplexität der Problemlage offensichtlich. Erforderlich ist eine Kooperation vor allem mit den Senatsverwaltungen für Gesundheit, Umwelt, Verbraucher- und Gesundheitsschutz sowie für Wirtschaft, Technologie und Frauen, aber auch mit anderen Verwaltungen, nicht zuletzt mit der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung – mit Blick auf die Schulen als Schlüsselort für Klimaerziehung (Lehrprogramme) und mit Blick auf die Universitäten und Forschungseinrichtungen als Think Tank für Klima und Stadtentwicklung. Die Notwendigkeit einer Kooperation wurde auf dem Stadtforum symbolisch durch die Anwesenheit der Senatorin für Gesundheit, Umwelt, Verbraucher- und Gesundheitsschutz, Katrin Lompscher, unterstrichen. Darüber hinaus stellt sich eine weitere schwierige Kooperationsaufgabe: Eine wirksame Klimapolitik der Stadtentwicklung bedarf einer stadtreionalen Perspektive, also der Zusammenarbeit von Berlin und Brandenburg. Vielleicht können auf dieser räumlichen Ebene zunächst – wie zahlreiche Beispiele gerade aus den USA zeigen – Initiativen der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft eine wichtige Funktion übernehmen.
- Auch bei der Erarbeitung eines STADTENTWICKLUNGSPROGRAMMS KLIMA BERLIN ist es wichtig, alle drei Ebenen – Klimaschutz, Anpassung und Energiewende unter Berücksichtigung der ökonomischen, sozialen und kulturellen Dimensionen – intelligent miteinander zu verknüpfen und nicht nur modelltheoretisch Gebäudetypen bzw. Siedlungstypen und Grünstrukturen, sondern alle Faktoren auf Quartiersebene zu berücksichtigen (z.B. Verkehr, Einkaufsverhalten, Verbrauchsverhalten ...). Die einseitige Fokussierung auf Anpassungsstrategien birgt unter anderem die Gefahr, dass im StEP Klima Siedlungstypen wie dicht bebaute Innenstadtviertel als Problembereiche behandelt und wahrgenommen werden, obwohl sie unter Klimaschutz- und Energiewendeaspekten deutlich besser abschneiden als zum Beispiel Einfamilienhaus-Gebiete oder Großwohnsiedlungen aus der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Zielkonflikte (z.B. hohe bauliche Dichte zugunsten des Klimaschutzes versus hoher Grünanteil für Anpassungsstrategien; Luftschneisen versus Wald zugunsten der Klimaanpassung etc.) scheinen derzeit bei der Diskussion um Klimastrategien insgesamt überbewertet; Zielkonflikte gibt es in der räumlichen Planung in allen Bereichen und werden durch einzelfallbezogene Abwägungsprozesse gelöst. Eine bauliche Verdichtung,

die kompakte, nutzungsgemischte europäischen Stadt ist gerade aus dem Blickwinkel der klimagerechten Stadt nach wie vor das Leitbild der zukünftigen Entwicklung. Im Rahmen von Stadtentwicklung, Stadterneuerung und Stadtumbau bestehen aber auch erhebliche Potenziale zur Anpassung an potenzielle Klimafolgen (Grünflächen zum Temperatenausgleich, zur Durchlüftung, zur Retention von Niederschlagswasser usw.).

- Kleine Schritte, die von aktuellen Rahmenbedingungen und „Machbarkeiten“ ausgehen, werden nicht ausreichen, um die ehrgeizigen Ziele zu erreichen. Erforderlich sind sehr weitreichende Visionen, auf deren Grundlage dann Strategien und Maßnahmen zu definieren sind. Auch in Deutschland und Berlin wird jedoch die Diskussion um den Klimaschutz mit der Frage der Lastenverteilung vermischt. Natürlich können nicht alle Haushalte und Wirtschaftseinheiten in gleicher Weise kurz- und mittelfristig an den Kosten beteiligt werden. Klimaschutz darf jedoch nicht gegen die „soziale Frage“ ausgespielt werden. Denn es ist absehbar, dass insbesondere ärmere Gesellschaftsschichten langfristig am meisten durch den Klimawandel betroffen sein werden und dann einen hohen Preis zahlen müssen.
- Es gibt unterdessen in vielen Bereichen (vor allem beim Neubau von Gebäuden) sektorale technische (Einzel-)Lösungen, die dazu beitragen können, Treibhausgase zu reduzieren, jedoch sind oft Lösungen mit neuen Problemen bzw. zumindest Fragen verbunden (z.B. Gebäudedämmung – Schimmel und Feuchtigkeit, Zerstörung des kulturellen Erbes). Hier bedarf es vertiefter Forschung, eines breiten Erfahrungsaustauschs und experimenteller Praxis. Einzeldisziplinen werden keine integrierten Lösungen für die sehr komplexen Aufgaben bereitstellen können. Notwendig ist eine interdisziplinäre Zusammenarbeit in der Forschung und Entwicklung, um gerade mit Blick auf Stadtentwicklung wissenschaftliche Erkenntnislücken zu schließen. Dabei ist es notwendig, den Blick vom Gebäude auf die Quartiersebene zu heben (Berücksichtigung von Verkehr, Verhalten, Nutzungsmischung etc.) und viel stärker als bisher den Umgang mit Bestandsquartieren in den Fokus zu nehmen, die in Deutschland und Berlin im Vergleich zum Neubau von weitaus größerer Bedeutung sind. Stadtplanung, Städtebau und Architektur müssen wieder viel enger mit der Verkehrsplanung und der Ver- und Entsorgungstechnik kooperieren, ohne die ökonomische und soziale Dimension zu vernachlässigen. Für diesen integrierten Forschungsanspruch sind die notwendigen Bedingungen an den Hochschulen zu schaffen. Dabei ist es unabdingbar, den Blick immer auch „über den Tellerrand“ zu werfen, das heißt von Debatten und Praktiken anderer Städte bzw. Stadtregionen und internationalen Institutionen zu lernen.
- In Bezug auf Anpassungsstrategien hat Berlin im weltweiten Vergleich auf den ersten Blick weniger Druck als viele andere Städten und Regionen, z.B. weil die Stadt etwa vom Meeresspiegelanstieg und Hochwasser weniger bedroht ist. Dennoch treffen viele Klimafolgen auf anfällige Strukturelemente in der Stadt, z.B. dicht bebaute Siedlungsbereiche, Grün- und Wasserflächen, aber auch auf elementare Infrastrukturen. Damit diese vorsorgend ertüchtigt werden können, sind heute bereits die Weichen zu stellen. Darüber hinaus ist immer wieder zu verdeutlichen, dass es keine glücklichen Inseln in einer radikal durch den Klimawandel veränderten Welt geben wird – schon allein wegen der sozialen und ökonomischen Turbulenzen, die dieser Wandel anstoßen wird.

- Berlin gehörte in der Vergangenheit in vielen Bereichen zu den Vorreitern der Stadtentwicklung und sollte dies auch im Bereich der Klimapolitik anstreben. Dazu sind zum Beispiel Instrumente der Liegenschaftspolitik zu nutzen, Anreize und Vorschriften (z.B. Passivhausstandard) bei Neubauten zu schaffen, weitere Verbesserungen im Bereich der Förderung des ÖV, Rad- und Fußverkehrs umzusetzen, aber auch innovative klimapolitische Partnerschaften mit Partnerstädten in Entwicklungsländern zu forcieren. Bereits in Umsetzung befindliche Maßnahmen und erzielte Erfolge (Modal-Split, Gebäudesanierung, Umweltzone etc.) sind in einer integrierten Klimastrategie offensiv und ressortübergreifend darzustellen. Eine Internationale Städtebau-Ausstellung zum Thema Klimawandel sollte sich nicht allein auf den Neubau fokussieren, sondern könnte – anknüpfend an den Appell von Prof. Schellnhuber und der Veranstaltung IBA-Klima von Verbänden, Akademien und Forschungseinrichtungen – insbesondere für Bestandsquartiere integrierte Lösungsansätze aufzeigen. Dabei ist auch das Thema „Lastenverteilung Klimastrategie und Soziale Stadt“ aufzugreifen, d.h. die Frage zu thematisieren, wie die Lasten kurz- und mittelfristig sozial gerecht zu verteilen sind. Weiterhin könnten Beispiele einer klimawirksamen Durchgrünung der gesamten Stadt und insbesondere dicht bebauter Stadtteile sowie Projekte einer urbanen Landwirtschaft, aber auch klimagerechte Projekte von Baugruppen und Baugemeinschaften vorgestellt werden.
- Ein STADTENTWICKLUNGSPROGRAMM KLIMA BERLIN kann nicht allein von Politik und Verwaltung erarbeitet werden, es bedarf hier noch dringlicher als in anderen Handlungsfeldern einer breiten Allianz, die wirtschaftliche, wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure einbezieht. In einigen Bereichen, etwa der Notwendigkeit des Vordenkens von Maßnahmen auf der Ebene der Metropolregion, erscheinen engagierte zivilgesellschaftliche Akteure zumindest in der ersten Phase unverzichtbar. Eine bedeutende Rolle müssen hier auch die Schulen, Universitäten und Forschungseinrichtungen spielen.
- Der Klimawandel, das wäre auch immer wieder deutlich zu machen, bedarf einer Veränderung des Handelns auf allen Ebenen. Städte bzw. Stadtregionen allein sind in diesem Feld Grenzen gesetzt. Sie müssen sich aber dafür einsetzen, dass auf nationaler wie globaler Ebene die Rahmenbedingungen spürbar verändert werden. Metropolen wie Berlin haben auf lokaler Ebene große Handlungsspielräume, wie die bereits erzielten Erfolge bei der Reduzierung von Treibhausgasemissionen zeigen. Dennoch können einige lokale Strategien nur dann wirksam und hinreichend greifen, wenn auf nationaler und globaler Ebene die entsprechenden Weichen gestellt werden. In dieser Frage kann Berlin dazu beitragen, eine Klimaallianz von großen Städten weltweit auszubauen.
- Ein Schlüssel zur Veränderung der Rahmenbedingungen ist die Kostenwende bei den Treibhausgasemissionen. Bislang werden die Kosten vor allem von künftigen Generationen getragen, notwendig ist aber eine zeitnahe Bezahlung durch deren Erzeuger. Eine solche Kostenwende macht viele wirksame Maßnahmen des Klimaschutzes ökonomisch interessant und damit auf breiterer Ebene umsetzbar. Dazu gehören aber auch nationale Förderpolitiken, zum Beispiel hinsichtlich der Förderung erneuerbarer Energien, aber auch der Erforschung und Einführung neuer Technologien zur Emissionsreduktion. Gleichzeitig können damit Impulse für die wirtschaftliche Profilierung im Bereich der grünen Industrien gesetzt werden. Von steigender Bedeutung ist das Feld einer klimagerechten Nahrungsmittelproduktion und

Ernährungsweise. Urbane Landwirtschaft ist hier eine Perspektive. Wichtig ist aber in diesem Kontext immer wieder darauf hinzuweisen, dass eine ausschließlich technologische Lösung im Kontext eines sonstigen „weiter so“ zu kurz greift.

- **Wir empfehlen abschließend, den sektoralen Stadtentwicklungsplan Klima Berlin in Kooperation mit anderen Akteuren aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft zu einem integrierten STADTENTWICKLUNGSPROGRAMM KLIMA BERLIN mit stadtreionaler Perspektive weiterzuentwickeln. Ein solches Programm sollte die möglichen räumlichen und kleinräumlichen Folgen des Klimawandels ebenso darstellen wie die angestrebten stadtentwicklungspolitischen integrierten Maßnahmen zum Klimaschutz, zur Klimaanpassung und zur Energiewende – unter Einbindung sozialer, ökonomischer und kultureller Aspekte. Sichtbar muss werden, was mögliche Entwicklungen und Maßnahmen für die Stadtbürger und ihr städtisches Umfeld bedeuten. Mit Blick auf die Information und Beteiligung der Stadtbürger müssen auch innovative Wege beschritten werden: So sollte das Themenfeld Klima und Stadt auch in Schulen, Unternehmen und Verwaltungen, in Büchereien, gesellschaftliche Gruppen, Verbände und Vereine hineingetragen werden. Als zentrale Kampagne wäre eine Städtebau-Ausstellung zu diesem Themenfeld über Tempelhof hinaus mit besonderem Bezug zur bestehenden Stadt wünschenswert.**