

**Anja Bierwirth, Ralf Schüle**

## **Kommunaler Klimaschutz : ein Konzept ist nicht genug!**

**Ursprünglich veröffentlicht als:**

Anja Bierwirth, Ralf Schüle (2012):

**Kommunaler Klimaschutz : ein Konzept ist nicht genug!**

In: Raumplanung, 162, S. 15-18

# Kommunaler Klimaschutz – ein Konzept ist nicht genug!

Autor/innen: Anja Bierwirth und Ralf Schüle, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie

*Städte haben in dreierlei Hinsicht eine Verbindung zum Klimawandel. Als Verursacher sind sie für einen wesentlichen Anteil der anthropogen verursachten Treibhausgasemissionen verantwortlich. Gleichzeitig sind sie von den Folgen des Klimawandels, z.B. durch zunehmende Hitzebelastung, Starkregenereignisse und Überschwemmungen, besonders betroffen. Schließlich können Städte als Experimentierfeld für die Entwicklung und Umsetzung von Klimaschutzkonzepten, Technologien und Maßnahmen dienen. Sie sind damit Initiator für einen Transformationsprozess hin zu einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Entwicklung.*

Spätestens seit der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro wird auf breiter Ebene deutlich, dass Kommunen für einen Wandel hin zu einer nachhaltigen Entwicklung eine wesentliche Rolle spielen<sup>1</sup>. Wie der vierte Sachstandsbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) aus dem Jahre 2007 zeigt, spielt der Klimawandel eine wichtige Rolle bei der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) hat im Jahr 2008 das Förderprogramm „Klimaschutzprojekte in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen im Rahmen der Klimaschutzinitiative“ aufgelegt, das unter anderem die Erstellung von lokalen und regionalen Klimaschutz- und Teilkonzepten finanziell unterstützt. Ob diese Konzepte konsequent umgesetzt werden und ob sie dem Anspruch gerecht werden, den Klimaschutz auf lokaler Ebene merklich voranzubringen ist bisher nicht intensiver untersucht worden. Der Artikel möchte aber dennoch bei dieser Frage ansetzen und zur Diskussion stellen, an welchen inhaltlichen, strukturellen oder organisatorischen Punkten eine Optimierung der Konzepte und ihrer Umsetzung möglich ist.

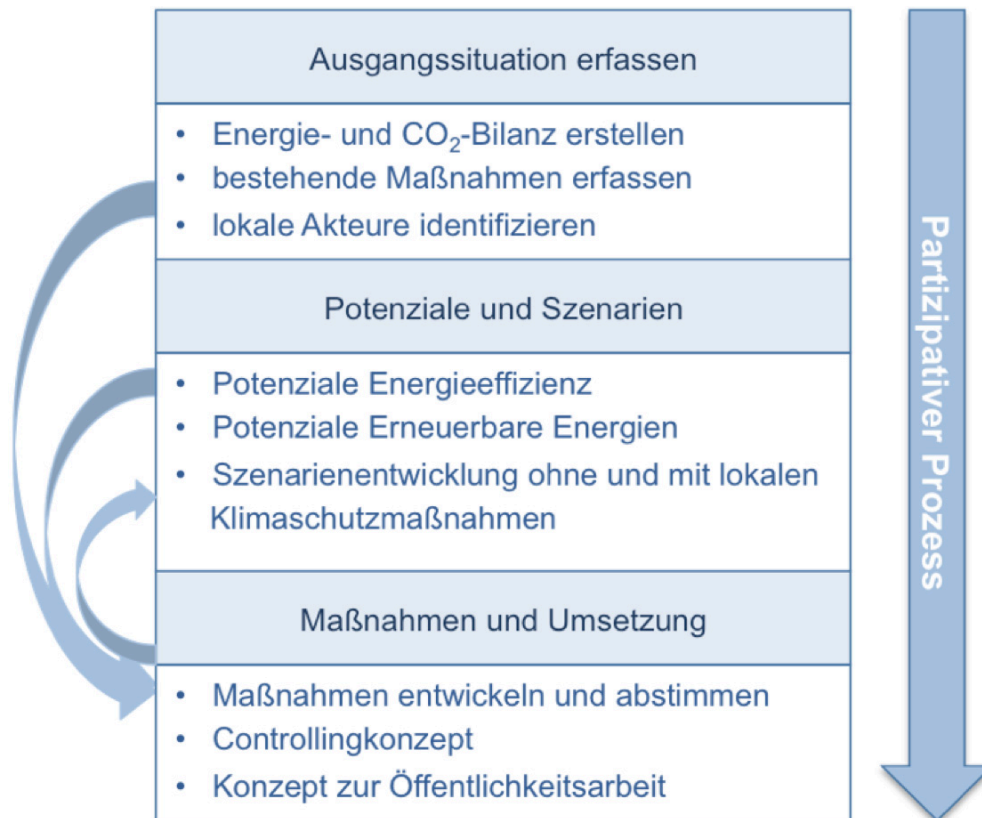
## ***Inhalte eines kommunalen Klimaschutzkonzeptes***

Die Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzkonzepten gibt eine klare Struktur zur Methodik der Erarbeitung und der Struktur der Inhalte vor. In einer Energie- und CO<sub>2</sub>-Bilanz werden Energieverbräuche und Emissionen der Sektoren Privathaushalte, Wirtschaft, Verkehr und kommunale Einrichtungen erfasst. In einem zweiten Schritt werden die vorhandenen Potenziale in den Bereichen Energieeffizienz und dem Ausbau erneuerbarer Energien ermittelt und in Szenarien mögliche Entwicklungspfade ohne bzw. mit kommunalen Klimaschutzbemühungen einander gegenübergestellt. Bereits während des Erarbeitungsprozesses werden relevante lokale Akteure identifiziert und in die anschließende Maßnahmenentwicklung eingebunden. Ziel des Konzeptes ist die Erstellung eines umsetzungsfähigen Maßnahmenkataloges, der die energierelevanten Sektoren abdeckt aber auch übergreifende Maßnahmen enthält, etwa solche zur Öffentlichkeitsarbeit und Klimaschutzmarketing. Ein Controlling-Konzept soll den Kommunen ermöglichen, Verbräuche und Emissionen künftig selbst zu erfassen und die Wirksamkeit der Maßnahmen zu überprüfen. Schließlich wird ein Konzept für Öffentlichkeitsarbeit erstellt, das der Kommunikation und der Beteiligung der Bevölkerung an der Umsetzung des Klimaschutzkonzeptes dienen soll.

---

<sup>1</sup> Zu der besonderen Rolle der Kommunen für eine nachhaltige Entwicklung vgl. Agenda 21, Teil III, Kapitel 28; <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/agenda21.pdf> [Zugriff.vom 03.04.2012]

Abbildung: Erstellung eines Klimaschutzkonzeptes



Quelle: Eigene Darstellung nach BMU 2011

### **Handlungsfelder im kommunalen Klimaschutz**

Handlungsfelder, die sich für Städte und Gemeinden im kommunalen Klimaschutz ergeben lassen sich grob in die Bereiche Energie, Verkehr und Stadtverwaltung unterteilen. Im Handlungsfeld Energie können Energieeffizienzmaßnahmen im Gebäudebereich, in Industrie und Gewerbe sowie der Ausbau erneuerbarer Energien unterschieden werden, im Verkehrssektor die Bereiche Verkehrsvermeidung, Förderung umweltfreundlicher Mobilität sowie der Einsatz alternativer Antriebsarten und Kraftstoffe und in der Stadtverwaltung politische und organisatorische Maßnahmen sowie interne Vorgaben zu Nutzerverhalten und Beschaffung.<sup>2</sup>

Bei verschiedenen Maßnahmen ergeben sich dabei Überschneidung zwischen den Handlungsfeldern, den Zielgruppen aber auch den Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung. Dies ist beispielsweise im Bereich der Stadtplanung der Fall. Sie ist sowohl für energetische Handlungsfelder relevant (Planung erneuerbarer Energieanlagen, solare Bauleitplanung, etc.) wie auch im Verkehrsbereich (Stadt der kurzen Wege, Ausbau des Radwegenetzes etc.). Zudem spielen bei einer nachhaltigen Stadtentwicklung neben dem Thema Klimaschutz auch soziale, wirtschaftliche und rechtliche Aspekte eine Rolle sowie die Frage nach der Anpassung an Klimawandelfolgen.

Klimaschutz ist also nicht nur sektoral zu sehen, sondern entwickelt sich mehr und mehr zu einem Querschnittsthema in der Stadtentwicklung mit den entsprechenden Anforderungen an eine fachliche Integration innerhalb der Stadtverwaltung.

### **Lokale und regionale Besonderheiten kommunaler Klimaschutzkonzepte**

Das „Herzstück“ des Konzepts sind die Maßnahmen, die in den verschiedenen Handlungsfeldern entwickelt werden. Dabei sind lokale und regionale Besonderheiten zu

<sup>2</sup> Vgl. Difu 2011

beachten, die eine Umsetzbarkeit von Maßnahmen wesentlich beeinflussen. Dies wird deutlich, wenn man sich etwa die Siedlungsstruktur von Dortmund im Vergleich zu der des Kreises Nordfriesland vor Augen führt.

Doch nicht nur die äußeren Gegebenheiten unterscheiden sich in Städten und Regionen. Die Umsetzbarkeit von Maßnahmen hängt ganz wesentlich von der Akteurskonstellation, den zuständigen Institutionen und der Relevanz spezifischer Themen in Politik und deren Wahrnehmung in der Bevölkerung ab. Ebenso spielen die bereitgestellten personellen und finanziellen Ressourcen eine Rolle. Klimaschutz ist keine kommunale Pflichtaufgabe, weshalb in finanzschwachen Städten und Haushaltssicherungskommunen die Finanzierung eine besondere Herausforderung darstellt. Andere Maßnahmen sind möglicherweise aus historischen, politischen oder strukturellen Gründen nicht umsetzbar, wenn beispielsweise Maßnahmen im Gebäudebereich in einer historischen Altstadt aufgrund rechtlicher Bestimmungen nur bedingt umgesetzt werden können. Diese unterschiedlichen Ausgangssituationen gilt es im Rahmen einer Konzeptentwicklung herauszuarbeiten und in die Maßnahmenfindung einfließen zu lassen.

### ***Schwierigkeiten bei der Umsetzung***

In einem ersten Schritt wird das Konzept üblicherweise im Stadtrat oder entsprechenden Gremien verabschiedet. Vielfach wird als eine der ersten Maßnahmen, die ebenfalls durch das Förderprogramm des BMU finanziell unterstützt wird, ein/e Klimaschutzmanager/in eingestellt, die/der die Aufgabe hat, die erarbeiteten Maßnahmen sukzessive einzuleiten und umzusetzen.

In vielen Städten ist der/die Klimaschutzmanager/in dem Umweltamt zugeordnet. Die umzusetzenden Maßnahmen betreffen aber auch eine Reihe anderer Bereiche wie Stadtplanung, Verkehr, Soziales, Bildung, Forschung und Wirtschaft. Auch das Schulamt, die Gebäudeverwaltung oder die örtlichen Energieversorger können betroffen sein. Klimaschutz ist damit ein klassisches Querschnittsthema. Derart breite Kooperationen, etwa in Form von bereichsübergreifenden Arbeitsgruppen, sind allerdings in den Stadtverwaltungen kaum zu finden. Sie können auch während des Prozesses zur Erstellung des Klimaschutzkonzeptes nur bedingt angeregt und befördert werden. Eine konkrete Empfehlung, wie eine verwaltungsinterne (institutionalisierte) Koordination aussehen könnte, ist in der Regel nicht Bestandteil des Konzeptes.

Die Umsetzung eines Klimaschutzkonzeptes setzt zudem die Einbindung lokaler Akteure und die Unterstützung der Bevölkerung voraus. Zwar wird schon während der Maßnahmenfindung ein partizipativer Prozess initiiert und anschließend ein Konzept zur Beteiligung und Information lokaler Akteure entwickelt, doch fehlen meist bindende Strukturen, durch welche die Fortsetzung des partizipativen Prozesses sichergestellt wird. Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich in Bezug auf das Monitoring und Controlling. Ein Teil des Controlling-Konzeptes besteht üblicherweise in der Fortschreibung der CO<sub>2</sub>-Bilanz. Allerdings gibt es bei der Verbrauchserfassung immer wieder große Datenlücken und Ungenauigkeiten, die mit Annahmen oder Durchschnittswerten ersetzt werden müssen. Zudem werden die Wirkungen der Klimaschutzmaßnahmen vor Ort von anderen Einflussgrößen überlagert, etwa durch wirtschaftliche oder demographische Entwicklungen. Damit ist die Aussagekraft einer Bilanz für die Wirksamkeit des Klimaschutzkonzeptes und dessen Maßnahmen sehr begrenzt. In vielen Kommunen aber besteht der Wunsch, für die politische Beschlussfähigkeit, die Kommunikation und „Rechtfertigung“ einzelner Maßnahmen, den Erfolg der jeweiligen Maßnahme im Hinblick auf die Emissionsminderung und Wertschöpfungseffekte anhand konkreter Zahlen darstellen zu können. Hierfür ist die CO<sub>2</sub>-Bilanz allein nicht geeignet, es bedarf ergänzender maßnahmenspezifischer Evaluationen, was aus wissenschaftlicher Sicht nicht bei allen Maßnahmen möglich ist. Anders als etwa bei der Errichtung einer Windkraftanlage, sind beispielsweise Kosten und

Minderungswirkung einer Informations- oder Beratungskampagne vorab nur unter einer Vielzahl von Annahmen grob abschätzbar und von daher wenig aussagekräftig<sup>3</sup>.

Auf der anderen Seite können Klimaschutzmaßnahmen neben dem primären Ziel der Emissionsminderung auch zusätzliche positive Auswirkungen haben. Durch die energetische Gebäudesanierung können beispielsweise nicht nur die Energiekosten gesenkt, sondern auch das Raumklima deutlich verbessert werden. In Verbindung mit einer kontrollierten Lüftung, wie sie etwa in Passivhäusern zum Einsatz kommt, kann sich die verbesserte Raumluft positiv auf die Gesundheit von Bewohner/innen und die Konzentrationsfähigkeit der Gebäudenutzer auswirken. Zu den sozialen Aspekten der energetischen Gebäudesanierung gehört zudem die Bekämpfung von Energiearmut<sup>4</sup>. Einkommensschwache Haushalte werden durch steigende Energiekosten besonders belastet. Die Belastung verstärkt sich mit abnehmendem energetischen Zustand der Wohngebäude. Neben Programmen zur Energieeinsparberatung und Verhaltensänderung ist es vor allem die Verbesserung der Gebäudeeffizienz, die die Energiearmut mindern kann. Effekte dieser Art sind wissenschaftlich bisher kaum untersucht und lassen sich nur schwer in ökonomische Werte übersetzen. Sie werden dementsprechend bei der Bewertung von Klimaschutzmaßnahmen üblicherweise nicht berücksichtigt.

Auch im Mehrebenensystem finden sich Schwierigkeiten für die Umsetzung von Maßnahmen. So kann etwa ein übergeordneter ordnungsrechtlicher Rahmen besonders ambitionierte Kommunen bei der Umsetzung von Maßnahmen hemmen. So geschehen, als im Jahr 2008 die Stadt Marburg eine „Solarsatzung“ beschloss, die besagte, dass Solaranlagen nicht nur bei Neubauten, sondern auch bei Sanierungsvorhaben (Dach oder Heizung) verpflichtend zu installieren seien. Diesen Beschluss erklärte das Land Hessen aufgrund rechtlicher Mängel für ungültig<sup>5</sup>.

### **Weiterentwicklung kommunaler Klimaschutzkonzepte**

Vor diesem Hintergrund zeigen sich verschiedene Möglichkeiten, wie die bestehende Struktur und Erarbeitung kommunaler Klimaschutzkonzepte strategisch weiterentwickelt werden könnte. Einen Ansatzpunkt bieten die dargestellten Schwierigkeiten in der Umsetzung des Konzeptes.

Der Ausgangspunkt zur Umsetzung ist in gewisser Weise vergleichbar mit einer Beratung zur energetischen Gebäudesanierung: Ein/e Expert/in erstellt für ein Gebäude nach gründlichen Untersuchungen vor Ort ein Sanierungskonzept mit einer Reihe von Einzelmaßnahmen, schätzt Kosten und Einsparpotenziale ab. Doch die anschließende Suche geeigneter Handwerksbetriebe, Angebotsprüfungen und Koordination verschiedener Gewerke sowie die Beantragung von Fördergeldern oder speziellen Zuschüssen kann Eigentümer/innen schnell überfordern. Manche Kommunen bieten darum neben der Energieberatung auch eine Umsetzungsbegleitung und Qualitätssicherung an<sup>6</sup>.

Überträgt man diesen Ansatz zurück auf die Umsetzung eines Klimaschutzkonzeptes, wäre vorstellbar, dass es Hilfestellungen für Kommunen in der Art geben könnte, wie verwaltungsinterne Strukturen und Abläufe organisiert und koordiniert, externe Akteure systematisch eingebunden und der Gesamtprozess effektiv gesteuert werden können<sup>7</sup>. Klimaschutz würde so zu einer Schlüsselfrage verwaltungsinterner Organisation und Institutionalisierung.

Dies bedeutet letztendlich, dass das Thema Klimaschutz in allen relevanten Bereichen mitgedacht werden müsste. Während es eine Reihe von Aspekten gibt, in denen Klimaschutz- und andere Ziele sich positiv ergänzen oder sogar verstärken (wie in dem oben

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu auch Schüle et al. 2011a, S. 41.

<sup>4</sup> Zum Thema „Energiearmut“ vgl. Kopatz et al. 2010.

<sup>5</sup> Informationen zum Verlauf des Verfahrens unter <http://www.marburg.de/de/70999?vt=solarsatzung> [Zugriff vom 03.04.2012]

<sup>6</sup> Beispielsweise der „Energietotse“ in der Region Hannover und in Düsseldorf

<sup>7</sup> Erste Ansätze in dieser Art bietet etwa die Arbeitshilfe des schleswig-holsteinischen Innenministeriums „Klimaschutz und Anpassung in der integrierten Stadtentwicklung“. (Schüle et al. 2011b)

genannten Beispiel der Energiearmut), können an anderer Stelle auch Zielkonflikte auftreten, etwa wenn in der Stadtentwicklung die unter Klimaschutzaspekten erwünschte verdichtete Bauweise unter dem Aspekt der Anpassung an den Klimawandel die Gefahr der Bildung von Hitzeinseln in der Stadt mit sich bringt. Diese Synergien und Zielkonflikte gilt es zu erkennen und abwägend in politische und planerische Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen. In kommunalen Klimaschutzkonzepten ist dieser integrative Ansatz bisher nur bedingt zu finden, trotz einer zunehmenden Zahl von Konzepten, die Aspekte zur Anpassung an den Klimawandel berücksichtigen.

### ***Vom kommunalen Klimaschutzkonzept zum Leitbild nachhaltiger Stadtentwicklung***

Kommunale Klimaschutzkonzepte sollen Städten und Kommunen primär helfen, ihre Klimaschutzziele zu erreichen. Manche Städte haben sich den bundesdeutschen Klimaschutzzielen angeschlossen<sup>8</sup>, andere haben sich durch die Mitgliedschaft in internationalen Netzwerken, wie dem Klimabündnis, zu vorgegebenen Reduktionszielen verpflichtet<sup>9</sup> oder setzen sich eigene ambitionierte Ziele<sup>10</sup>. Die quantitative Zielsetzung ist dabei für die Kommunikation in der Stadt und die langfristige Perspektive von Klimaschutzmaßnahmen wichtig und hilft bei der Herstellung politischer Beschlüsse und Verbindlichkeiten.

Doch was bedeutet die Erreichung dieser Ziele konkret? Bisher wurde weder in der Praxis noch in der Forschung intensiver untersucht, was die drastische Reduktion von Emissionen für das Leben in einer nahezu emissionsfreien Stadt bedeutet. Wie lebt es sich in einer solchen Stadt? Wie wird hier gearbeitet und sich fortbewegt? Bestehende Leitbilder zur Stadtentwicklung, die in partizipativen Prozessen entwickelt wurden, zeigen vielfach den Wunsch nach einer möglichst verkehrsarmen Infrastruktur, nach durchgrünten Städten und einem energiereduziertem Lebensstil.

Die aktuellen städtischen Entwicklungen, politische Beschlüsse sowie das Verhalten im Privaten lassen sich allerdings vielfach nicht in Einklang damit bringen. Hier zeigt sich in verschiedenen Bereichen ein Widerspruch zwischen aktueller Entwicklung und Zielformulierung. Deutlich wird dies am Beispiel der Stadtentwicklung in schrumpfenden Städten. Dass die Bevölkerungszahl in Deutschland abnimmt, ist in vielen Städten und Regionen bereits deutlich sichtbar. Eine Umkehrung des Trends ist derzeit nicht absehbar. In schrumpfenden Städten führt dies vor allem in den Zentren zu erhöhtem Leerstand und Verfall. Vor dem Hintergrund des Klimaschutzes aber auch zum Erhalt der Funktionsfähigkeit von Städten und Stadtvierteln ist es besonders in schrumpfenden Städten geboten, die gängige Planungspraxis zu ändern, die nach wie vor zu einer beständigen Ausdehnung der bebauten Fläche und damit zu einer weitergehenden Zersiedelung der Städte führt.

Die Verbindung der abstrakten quantitativen Klimaschutzziele und einer qualitativen positiven Vision des städtischen Lebens unter Erreichung dieser Ziele sowie die Integration weiterer planungs- und zukunftsrelevanter Themenfelder können Städten eine konkrete Richtschnur sein. Mit der Übersetzung in einen möglichen städtebaulichen Entwicklungspfad, der Zwischenziele und Milestones definiert (Roadmap), kann aus einem kommunalen Klimaschutzkonzept ein Leitbild für eine nachhaltige Stadtentwicklung werden.

### **Literatur**

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) 2011: Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen im Rahmen der Klimaschutzinitiative. Merkblatt Erstellung von Klimaschutzkonzepten. Hinweise zur Antragstellung. Fassung vom 23.11.2011. [http://kommunaler-klimaschutz.de/files/pdf/111123\\_Merkblatt\\_Klimaschutzkonzepte.pdf](http://kommunaler-klimaschutz.de/files/pdf/111123_Merkblatt_Klimaschutzkonzepte.pdf)

<sup>8</sup> 40 Prozent weniger Emissionen bis 2020 und mindestens 80 Prozent Reduktion bis 2050 gegenüber 1990 (vgl. BMWi, BMU 2011).

<sup>9</sup> Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 10 Prozent alle fünf Jahre, Halbierung der Pro-Kopf-Emissionen bis spätestens 2030 gegenüber 1990 (vgl. <http://www.klimabuendnis.org/home.html?L=1>).

<sup>10</sup> Beispielsweise „100% Erneuerbare Energien Regionen“, vgl. <http://www.100-ee.de> [Zugriff vom 03.04.2012]

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) 2011: Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung. Berlin.

[http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/energiekonzept\\_bundesregierung.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/energiekonzept_bundesregierung.pdf)

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) 2011: Klimaschutz in Kommunen. Praxisleitfaden. Berlin.

Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1992: Agenda 21. Dokument der Konferenz im Juni 1992 in Rio de Janeiro.

<http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/agenda21.pdf>

Kopatz, Michael et al. 2010: Energiearmut. Stand der Forschung, nationale Programme und regionale Modellprojekte in Deutschland, Österreich und Großbritannien. Wuppertal Papers Nr. 184. [http://www.wupperinst.org/uploads/tx\\_wibeitrag/WP184.pdf](http://www.wupperinst.org/uploads/tx_wibeitrag/WP184.pdf)

Schüle, Ralf; et al. 2011a: Weiterentwicklung und Umsetzung des Monitoring- und Evaluationskonzepts für das „Hamburger Klimaschutzkonzept 2007-2012“. Monitoring erzielter Emissionsminderungen im Hamburger Klimaschutzkonzept. Wuppertal.

Schüle, Ralf; et al. 2011b: Klimaschutz und Anpassung in der integrierten Stadtentwicklung. Arbeitshilfe für schleswig-holsteinische Städte und Gemeinden. Wuppertal, Aachen.

Stadt Dortmund 2011: Handlungsprogramm Klimaschutz 2020 in Dortmund.

<http://umweltamt.dortmund.de/project/assets/template3.jsp?content=wu&smi=24.0&tid=99969>

Wagner, Oliver et al. 2011: Klimaschutzkonzept für den Kreis Nordfriesland: Endbericht. Wuppertal.