

DISCUSSION PAPER



WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN
FÜR SOZIALFORSCHUNG

SOCIAL SCIENCE RESEARCH
CENTER BERLIN

SP IV 2005-101

Kommunaler Klimaschutz in Deutschland — Handlungsoptionen, Entwicklung und Perspektiven

Kristine Kern¹, Stefan Niederhafner²,
Sandra Rechlin³ und Jost Wagner⁴

1 Kristine Kern, WZB, <kern@wz-berlin.de>

2 Stefan Niederhafner, WZB <niederhafner@wz-berlin.de>

3 Sandra Rechlin, Universität Potsdam, <sandra.rechlin@potsdam.de>

4 Jost Wagner, Münchner Projektgruppe für Sozialforschung (MPS) e.V.,
<jost.wagner@sozialforschung.org>

ZITIERWEISE ● CITATION

Kristine Kern, Stefan Niederhafner, Sandra Rechlin, Jost Wagner

Kommunaler Klimaschutz in Deutschland — Handlungsoptionen, Entwicklung
und Perspektiven

Discussion Paper SPS IV 2005-101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 2005

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50, 10785 Berlin, Federal Republic of Germany

Tel.: +49/30/25491-0 ● Fax: +49/30/25491-684

E-mail: <wzb@wz-berlin.de> ● Internet: <<http://www.wz-berlin.de>>

Zusammenfassung

In der vorliegenden Studie werden die Handlungsoptionen deutscher Kommunen als Akteure im Klimaschutz untersucht. Gerade auf lokaler Ebene ist die Durchführung entsprechender Maßnahmen unverzichtbar, sollen die global, europaweit und national angestrebten CO₂-Reduktionsziele erreicht werden. Hierbei werden die Handlungsoptionen der Kommunen vor allem durch die ihnen im deutschen Staatsaufbau zukommenden Aufgaben, durch ihre finanzielle Situation und zunehmend durch die Richtlinien der EU bestimmt. Vor diesem Hintergrund werden im zweiten Abschnitt die rechtlichen Grundlagen für kommunale Klimaschutzaktivitäten herausgearbeitet, die verschiedenen Rollen aufgezeigt, die Kommunen in ihrem klimapolitischen Handeln einnehmen können, und die einzelnen Handlungsfelder näher beleuchtet. Darüber hinaus werden vor dem Hintergrund der fortschreitenden Europäisierung die drei transnationalen Städtenetzwerke im Bereich des Klimaschutzes vorgestellt, in denen sich europäische Kommunen zum Austausch ihrer Erfahrungen und zum direkten Lobbying der politischen Institutionen der EU organisieren. Im dritten Abschnitt wird auf Basis einer umfassenden Umfrage mittels leitfadengestützter Telefoninterviews der aktuelle Stand lokaler Klimaschutzmaßnahmen in deutschen Großstädten untersucht. Hier geht es um die Frage, wie die Kommunen ihre Handlungsoptionen nutzen, und welche Rolle die transnationale Vernetzung dabei spielt. Im vierten Abschnitt folgt eine qualitativ-vergleichende Analyse dreier deutscher Erfolgsfälle im Bereich des lokalen Klimaschutzes: Heidelberg, Frankfurt am Main und München. Basis des Vergleichs sind Fallstudien, die vor allem die institutionelle Verankerung, die Kapazitäten, die Schwerpunkte und die Rolle der transnationalen Städtenetzwerke in der lokalen Klimaschutzpolitik eingehend untersuchen. Durch die anschließende vergleichende Analyse werden zum einen generelle Erfolgsbedingungen für lokalen Klimaschutz, zum anderen spezifische Strategien herausgearbeitet, mit denen die Kommunen auf lokale Problemlagen reagieren. Im fünften und letzten Abschnitt werden diese Ergebnisse zusammengefasst, übergreifende Schlussfolgerungen gezogen und die Perspektiven lokaler Klimaschutzpolitik in Deutschland eingeschätzt.

Abstract

This study investigates the available options for German municipalities as active agents in climate change policy. If global goals, Europe-wide goals, and national goals for the reduction of CO₂ are to be reached, it is imperative that appropriate measures be taken at local level. The choices for municipalities in this regard are determined primarily by the responsibilities they have within the structure of the German government, by their respective financial situations, and increasingly, by European Union directives. Against this backdrop, section two of the study will elaborate the legal principles underlying municipal climate protection activities, will identify various roles that municipalities can have in climate policy action, and will more closely illuminate individual areas of activity. Moreover, in light of the progressive “Europeanization” of local governments, section two will present all three transnational city networks devoted to climate change policy, in which European municipalities have organized, in order to have a forum for the exchange of ideas and information, and in order to have a vehicle by which to lobby the political institutions of the EU directly. Section three of the study will investigate the present status of local climate protection measures in German cities. This investigation is based upon a comprehensive survey conducted via guideline-supported telephone interviews. The point was to determine how municipalities use their available options and what role transnational networking plays in this. Section four presents a qualitative-comparative analysis of three successful cases in the area of local climate protection, namely, the cities of Heidelberg, Frankfurt am Main, and Munich. Case studies provide the comparative data which, first and foremost, cover in-depth the institutional basis, capacities, main areas of activity, and roles of transnational city networks in local climate change policy. The final comparative analysis permits the elaboration of general conditions for successful local-level policy and presents specific strategies which municipalities have used in reaction to the overall problem situation. The fifth and final section of this study summarizes these results, draws some comprehensive conclusions, and presents some perspectives for local climate change policy in Germany.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
Abstract.....	iv
Abkürzungsverzeichnis.....	viii
1. Einleitung.....	1
2. Handlungsoptionen der Kommunen im Klimaschutz.....	5
2.1 Handlungskapazitäten des kommunalen Klimaschutzes	5
2.1.1 Klimaschutz als freiwillige Aufgabe der Kommunen.....	5
2.1.2 Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes	6
2.1.3 Institutionalisierung des kommunalen Klimaschutzes.....	8
2.2 Die Rolle der Kommune im lokalen Klimaschutz.....	11
2.3 Handlungsfelder des kommunalen Klimaschutzes	13
2.3.1 Energie	13
2.3.2 Verkehr.....	18
2.3.3 Stadtplanung und Stadtentwicklung.....	22
2.3.4 Abfall- und Abwasserwirtschaft	25
2.3.5 Beschaffung	27
2.4 Europäisierung des kommunalen Klimaschutzes und transnationale Städtenetzwerke	30
2.5 Thesen zur Umsetzung des kommunalen Klimaschutzes	34
3. Stand des kommunalen Klimaschutzes in Deutschland — empirische Befunde	36
3.1 Handlungskapazitäten des kommunalen Klimaschutzes	37
3.1.1 Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes	37
3.1.2 Institutionalisierung des kommunalen Klimaschutzes.....	38
3.2 Handlungsfelder des kommunalen Klimaschutzes	41
3.3 Schwerpunkte der kommunalen Klimaschutzpolitik.....	43

3.4	Kommunaler Klimaschutz und transnationale Städtenetzwerke.....	44
3.5	Zusammenfassung.....	47
4.	Städtefallstudien zum kommunalen Klimaschutz in Deutschland.....	49
4.1	Klimaschutz in Heidelberg.....	50
4.1.1	Handlungskapazitäten des kommunalen Klimaschutzes in Heidelberg.....	51
4.1.2	Handlungsfelder des kommunalen Klimaschutzes.....	54
4.1.3	Schwerpunkte der kommunalen Klimaschutzpolitik.....	57
4.1.4	Kommunaler Klimaschutz und transnationale Städtenetzwerke.....	58
4.2	Klimaschutz in Frankfurt am Main.....	59
4.2.1	Handlungskapazitäten des kommunalen Klimaschutzes in Frankfurt am Main.....	60
4.2.2	Handlungsfelder des kommunalen Klimaschutzes.....	63
4.2.3	Schwerpunkte der kommunalen Klimaschutzpolitik.....	66
4.2.4	Kommunaler Klimaschutz und transnationale Städtenetzwerke.....	67
4.3	Klimaschutz in München.....	68
4.3.1	Handlungskapazitäten des kommunalen Klimaschutzes in München.....	69
4.3.2	Handlungsfelder des kommunalen Klimaschutzes.....	72
4.3.3	Schwerpunkte der kommunalen Klimaschutzpolitik.....	75
4.3.4	Kommunaler Klimaschutz und transnationale Städtenetzwerke.....	76
4.4	Vergleich der drei Fallstudien.....	78
4.4.1	Handlungskapazitäten des kommunalen Klimaschutzes.....	78
4.4.2	Handlungsfelder des kommunalen Klimaschutzes.....	81
4.4.3	Schwerpunkte kommunaler Klimaschutzpolitik.....	82
4.4.4	Kommunaler Klimaschutz und transnationale Städtenetzwerke.....	84
5.	Schlussfolgerungen und Perspektiven.....	87
5.1	Finanzielle Restriktionen.....	88
5.2	Politische Akzeptanz und Legitimation des kommunalen Klimaschutzes.....	89

5.3	Politikintegration oder Konzentration auf bestimmte Handlungsfelder?	91
5.4	Wandel der Rolle der Kommunen im Klimaschutz durch neue Formen von Governance?	92
5.5	Transnationalisierung versus Europäisierung?	93
6.	Literatur	96
7.	Internetquellen	103
8.	Verzeichnis der Interviews	106

Abkürzungsverzeichnis

AbfG	Abfallgesetz (Brandenburg)
AdR	Ausschuss der Regionen
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AG	Aktiengesellschaft
AWM	Abfallwirtschaftsbetrieb München
BauGB	Baugesetzbuch
BHKW	Blockheizkraftwerk
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
CCP	Cities for Climate Protection
CDU	Christlich-Demokratische Union
CH ₄	Methan
CO ₂	Kohlendioxid
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
ECCP	European Climate Change Programme
EEG	Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz)
EnEV	Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung)
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoff
FDP	Freie Demokratische Partei
FES	Frankfurter Entsorgungs- und Service GmbH
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO-H	Gemeindeordnung Hessen
GO-NRW	Gemeindeordnung NRW
GO-SH	Gemeindeordnung Schleswig-Holstein
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

HAKA	Hessisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
HaSiKo	Haushaltssicherungskonzept
H FCKW	Halogenhaltige Fluorkohlenwasserstoffe
HGRG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HVV	Heidelberger Versorgungs- und Verkehrsbetriebe GmbH
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
KB	Klima-Bündnis
KrW-/AbfG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz).
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung
KWKG	Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungs Gesetz)
kWh	Kilowattstunde
LA 21	Lokale Agenda 21
LabfG	Landesabfallgesetz (Baden-Württemberg)
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MW	Megawatt
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
PbefG	Personenbeförderungsgesetz
PKW	Personenkraftwagen
PV	Photovoltaik
PVA	Photovoltaikanlagen
RegG	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz)
RGU	Referat für Gesundheit und Umwelt der Landeshauptstadt München
ROG	Raumordnungsgesetz
SEW	Stadtentwässerungswerke München
SWH	Stadtwerke Heidelberg AG
SWM	Stadtwerke München
UN	United Nations

USA	United States of America
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VDEW	Verband der Elektrizitätswerke
VEP	Verkehrsentwicklungsplan
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeordnung)
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen, ausgenommen Bauleistungen

1. Einleitung

Beim Klimawandel handelt es sich um ein äußerst komplexes Problem, dessen Lösung das Zusammenwirken einer Vielzahl von Akteuren voraussetzt. In kaum einem anderen Problembereich ist die direkte Verbindung eines globalen Umweltproblems mit internationalen, nationalen sowie subnationalen Entscheidungen, Lösungsansätzen und deren Umsetzung so offensichtlich wie hier. Klimapolitik ist daher notwendigerweise Mehrebenenpolitik. Die Kommunen müssen die auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene beschlossenen Reduktionsziele letztlich auf der lokalen Ebene umsetzen. Daher besteht umgekehrt die Notwendigkeit, solche Entscheidungen direkt zu beeinflussen.

Die ersten wissenschaftlichen Studien zum Klimawandel führten dazu, dass 1992 mehr als 150 Staaten auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro die Klimarahmenkonvention der UN unterzeichneten. 1997 wurden dann in Kyoto bindende Reduktionsziele für die Industriestaaten beschlossen.¹ Das Kyoto-Protokoll ist Anfang 2005 endlich in Kraft getreten, da es von mindestens 55 Vertragsstaaten, die zugleich für mehr als 55 Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich sind, ratifiziert werden musste. Zwar haben die USA das Kyoto-Protokoll 1997/1998 unterzeichnet, seine Ratifizierung stieß aber von Anfang an, das heißt schon während der Clinton-Administration auf scharfe Kritik und war innenpolitisch nicht durchsetzbar (Kern 2005). Der endgültige Ausstieg der USA 2001 hatte zur Folge, dass das Protokoll erst in Kraft treten konnte, nachdem es 2004 von Russland ratifiziert wurde.

Im Gegensatz zu den USA ist die Europäische Union bereits anfangs der neunziger Jahre aktiv geworden und hat sich in den letzten Jahren zu einem Vorreiter in der Klimapolitik entwickelt. Die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten haben sich nicht nur für das Zustandekommen des Kyoto-Protokolls stark engagiert, sie haben es auch 2002 — rechtzeitig vor dem Gipfel der Vereinten Nationen in Johannesburg — ratifiziert. Bereits ein Jahr zuvor beschloss die Europäische Union ein eigenes Klimaschutzprogramm, das European Climate Change Programme (ECCP).² Insgesamt hat sich die EU im Rahmen des Kyoto-Protokolls zu einer Reduktion der Treibhausgase um 8 Prozent (auf der Basis von 1990) verpflichtet, wobei eine Vereinbarung zwischen den Mitgliedsstaaten getroffen wurde, die gravierende Differenzen zwischen den einzelnen Ländern zulässt und

1 Insgesamt geht es dabei um eine Reduktion um 5 Prozent in der Periode 2008 bis 2012 auf der Basis der Treibhausgasemissionen von 1990. Die Industrieländer haben sich dabei zu unterschiedlichen Reduktionszielen verpflichtet, zum Beispiel EU -8 Prozent; USA -7 Prozent; Japan -6 Prozent; Russland +/-0 Prozent.

2 Dieses Programm basiert auf sechs Säulen: „(1) the establishment of energy conservation and energy technology programs; (2) the adoption of fiscal measures; (3) the establishment of a monitoring mechanism; (4) the achievement of complementarity with national programs; (5) the integration with sectoral policies; (6) the use of voluntary schemes“ (Baker 2002: 325).

somit deren unterschiedliche ökonomische Entwicklung berücksichtigt.³ Im Februar 2005 hat die EU-Kommission ihre neue Klimastrategie vorgestellt, die sich auf die Periode nach 2012 bezieht (EU-Pressemeldungen vom 9. Februar 2005).

Für die Bundesrepublik Deutschland, die sich innerhalb der Europäischen Union, aber auch auf der internationalen Ebene zu einer treibenden Kraft der Klimapolitik entwickelt hat, ist dabei eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 21 Prozent für die Periode 2008 bis 2012 vorgesehen (im Vergleich zu 1990). Davon zu unterscheiden ist allerdings das nationale Klimaschutzziel, das vorsieht, dass die CO₂-Emissionen bis 2005 um 25 Prozent reduziert werden sollen.⁴ Zwischenzeitlich steht allerdings nicht nur fest, dass die Europäische Union die von ihr angestrebten Ziele nicht einhalten können, sondern es ist auch klar geworden, dass Deutschland seine Kyoto-Ziele (Reduktion um 21 Prozent für die Periode 2008 bis 2012) möglicherweise knapp erreichen kann, das nationale Klimaschutzziel (Reduktion um 25 Prozent bis 2005) aber mit Sicherheit verfehlen wird.⁵

Bis zum Jahr 2000 konnte Deutschland eine außerordentlich positive Bilanz vorweisen, die allerdings etwa zur Hälfte dem Zusammenbruch der Industrie in Ostdeutschland geschuldet war, also keineswegs allein auf gezielte Reduktionsmaßnahmen zurückgeführt werden kann.⁶ Seit 2000 steigen die CO₂-Emissionen wieder an,⁷ und zudem gerät die Klimapolitik immer stärker unter Beschuss. Zwar konnte die rot-grüne Koalition vor allem in ihrer ersten Legislaturperiode (1998 – 2002) einige umweltpolitische Erfolge, wie etwa den Ausstieg aus der Atomenergie oder die Einführung von Ökosteuern, verbuchen und sich zudem auf der UN-Konferenz in Johannesburg mit der Förderung erneuerbarer Energien profilieren.⁸ Vor dem Hintergrund der tendenziell wieder ansteigenden Treibhausgasemissionen in Deutschland und der mit der Umsetzung der EU-Richtlinie zum Emis-

3 Dieses „Burden-Sharing Agreement“ sieht starke Emissionsminderungen für Luxemburg (-28 Prozent), Dänemark (-21 Prozent), Deutschland (-21 Prozent), Österreich (-13 Prozent) und Großbritannien (-12,5 Prozent) vor, von denen andere Länder profitieren, insbesondere Portugal (+27 Prozent), Griechenland (+25 Prozent), Spanien (+15 Prozent) und Irland (+13 Prozent).

4 Die Grundlagen für dieses ehrgeizige Ziel wurden bereits von der Kohl-Regierung geschaffen (vgl. Verheyen 2003: 247 f.); siehe hierzu auch die aktuelle Kritik der Umweltverbände an der Bundesregierung (BMU Pressedienst Nr. 27/05 vom 9. Februar 2005).

5 Zu diesem Schluss kam das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) bereits in seiner Analyse vom September 2003; vgl. <<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/03-39-1.html>>, 27. November 2003.

6 Zu den so genannten „wall fall profits“ siehe Scheich et al. (2001: 364, 378); Monstadt (2004).

7 Vgl. zum Beispiel EU-Nachrichten 7 vom 19. Februar 2004, S. 7.

8 Zur „Internationalen Konferenz für Erneuerbare Energien 2004“ siehe zum Beispiel Umwelt (2/2004: 89 f.); zur Bilanz der rot-grünen Umweltpolitik siehe Kern/Koenen/Löffelsend (2004).

onshandel verbundenen Probleme stellt sich allerdings die Frage nach den Perspektiven der deutschen Klimaschutzpolitik.

Gerade die Städte und Gemeinden sind besonders gefordert, wenn das Klimaproblem tatsächlich gelöst werden soll. Wie in vielen anderen europäischen Ländern wurden vor allem zu Beginn der neunziger Jahre nicht nur auf nationaler, sondern auch auf regionaler und lokaler Ebene viele Initiativen in diesem neuen Politikbereich entwickelt. Energieagenturen wurden gegründet, Klimaschutzbeauftragte bestellt und Energieleitstellen eingerichtet. Unterschiede zwischen Deutschland und anderen Ländern bestehen vor allem im Hinblick auf die mangelnde finanzielle Unterstützung der deutschen Kommunen durch den Bund und die Länder. Nationale Subventionsprogramme und andere Formen der finanziellen Unterstützung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen existieren zum Beispiel in den Niederlanden, Schweden oder Österreich. Anders als in Deutschland wird der Aufbau der kommunalen Kapazitäten im Bereich des Klimaschutzes in diesen Ländern gezielt gefördert. Für die Umsetzung der nationalen Klimaschutzziele ist dies von großer Bedeutung, da Klimaschutz in Deutschland bislang keine Pflichtaufgabe der Kommunen ist, sondern lediglich eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe, deren Erfüllung unmittelbar von der desolaten finanziellen Situation der deutschen Kommunen beeinflusst wird.

Die praktische Umsetzung der kommunalen Klimaschutzmaßnahmen scheitert häufig an der fehlenden Akzeptanz innerhalb der Kommunalverwaltung, der unzureichenden Ausstattung der Kommunen mit qualifiziertem Personal, den nur schwer zu verändernden Verhaltensweisen der Bürger oder dem fehlenden politischen Rückhalt. Auch haben in den vergangenen Jahren die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen abgenommen, so dass Aufgaben wie der Klimaschutz kaum mehr finanziert werden können, selbst wenn dadurch langfristig Kosten eingespart werden könnten (siehe Abschnitt 3.1.1). Ein Großteil der Kommunen wirtschaftet derzeit unter den restriktiven Bedingungen eines Haushaltssicherungskonzeptes und kann daher nur noch bedingt über die kommunalen Ausgaben entscheiden.

Darüber hinaus werden die Handlungsspielräume der Kommunen durch die von der EU angestoßene Liberalisierung in den Bereichen Energie und Verkehr unmittelbar tangiert, da eine direkte Einflussnahme auf die Bereitstellung der Leistungen unter diesen Bedingungen nicht mehr möglich ist. Einige Kommunen haben diese neuen Herausforderungen allerdings auch genutzt, um neue Lösungsansätze zu entwickeln und zu erproben. Eine Möglichkeit besteht zum Beispiel darin, die Einnahmen, die sich aus den Veräußerungsgewinnen der kommunalen Stadtwerke ergeben, für die Einrichtung von Klimaschutz-Fonds zu nutzen.

In den frühen neunziger Jahren wurde nicht nur der Klimaschutz in vielen Stadtverwaltungen institutionalisiert, es entstanden auch mehrere transnationale Städte-

netzwerke, die sich auf den Bereich der lokalen Energie- und Klimapolitik spezialisiert haben. Diese Netzwerke, die von klimapolitisch aktiven Städten gegründet wurden, wuchsen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre sehr stark. Das zunehmende Interesse der Städte äußerte sich im Beitritt einer Vielzahl von Kommunen zu den neu entstandenen Klimaschutz-Netzwerken. Zu nennen sind hier vor allem das Klima-Bündnis, Energie-Cités und Cities for Climate Protection (siehe Abschnitt 2.4). Mit ihrem Beitritt verpflichteten sich die Städte zu einer aktiven Klimaschutzpolitik und zur Reduktion der kommunalen Treibhausgase. Ziel ist es, alle Bereiche des Verwaltungshandelns auf ihre Klimaverträglichkeit hin zu überprüfen, von klassischen Aufgaben wie dem Energiemanagement kommunaler Liegenschaften über die Abwasserbehandlung und die Abfallbeseitigung bis hin zur Beschaffung.

Im Folgenden soll gefragt werden, welche Handlungsspielräume die Kommunen im Bereich des lokalen Klimaschutzes noch haben, welche Initiativen tatsächlich ergriffen wurden, ob diese zu Erfolg oder Misserfolg führten und welche Gründe dafür ausschlaggebend waren. Bei den folgenden Ausführungen stehen vier Untersuchungsfragen im Mittelpunkt:

- ▶ die Formen der Verankerung des Klimaschutzes als kommunale Aufgabe, insbesondere dessen rechtliche Qualifizierung, seine Institutionalisierung auf der lokalen Ebene und die Finanzierung von Maßnahmen;
- ▶ die Rolle der Kommune im lokalen Klimaschutz; dabei werden vier Rollen voneinander abgegrenzt: die Kommune als (1) „Verbraucher und Vorbild“, (2) als „Planer und Regulierer“, (3) als „Versorger und Anbieter“ und (4) als „Berater und Promotor“;⁹
- ▶ die Handlungsfelder des kommunalen Klimaschutzes; von besonderer Bedeutung sind hier fünf Bereiche: (1) Energie, (2) Verkehr, (3) Stadtplanung und Stadtentwicklung, (4) Abfall- und Abwasserwirtschaft sowie (5) Beschaffung;
- ▶ die Bedeutung der transnationalen Städtenetzwerke für den kommunalen Klimaschutz; dabei geht es weniger um die interne Organisation dieser Netzwerke, sondern vielmehr um die Frage, wie die Arbeit der Netzwerke von den Mitgliedsstädten eingeschätzt wird.

Der vorliegende Forschungsbericht gliedert sich in mehrere Teile. Zunächst wird gefragt, welche Handlungsmöglichkeiten die deutschen Städte überhaupt haben, das heißt in welchen Bereichen sie tätig werden können (Kapitel 2). Auf dieser konzeptionellen Grundlage wird dann ein doppelter Zugang zur aktuellen Entwicklung des kommunalen Klimaschutzes gewählt. Erstens wurde auf der Basis

9 Zu dieser Unterscheidung siehe zum Beispiel Klima-Bündnis (2000: 5; 2003: 32).

von Telefoninterviews versucht, einen möglichst umfassenden Überblick über die Entwicklung in den deutschen Großstädten zu gewinnen (Kapitel 3). Zweitens werden drei Erfolgsfälle, die Städte Heidelberg, Frankfurt am Main und München, genauer betrachtet (Kapitel 4). In beiden Kapiteln wird gefragt, ob und wie die deutschen Kommunen ihre Handlungsspielräume nutzen beziehungsweise welche Faktoren sie daran hindern. Schließlich werden einige übergreifende Schlussfolgerungen gezogen und mögliche Perspektiven aufgezeigt (Kapitel 5).

2. Handlungsoptionen der Kommunen im Klimaschutz

2.1 Handlungskapazitäten des kommunalen Klimaschutzes

2.1.1 Klimaschutz als freiwillige Aufgabe der Kommunen

Zurückgehend auf die im 19. Jahrhundert herrschende Anschauung eines Gegensatzes von Staat und Gesellschaft sowie von Kommune und Staat und dem auch heute noch herkömmlichen dualistischen Aufgabenbegriff umfasst der Aufgabenbereich der Gemeinden kommunale Selbstverwaltungs- und staatliche Auftragsangelegenheiten (vgl. Birkenfeld-Pfeiffer/Gern 2001: 96 ff.). Während erstere dem eigenen Wirkungskreis der Kommune zugeordnet werden, sind staatliche Auftragsangelegenheiten Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Innerhalb des eigenen Wirkungskreises der Kommune ist noch einmal zu unterscheiden zwischen den freiwilligen und den pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten (vgl. Nierhaus 1999: 9 ff.). Die lokalen Gebietskörperschaften sind im Bereich der Findung und Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben lediglich den allgemeinen Gesetzen unterworfen (vgl. Birkenfeld-Pfeiffer/Gern 2001: 97 f.).

Die Frage nach der Implementation des lokalen Klimaschutzes ist zugleich die Frage nach dessen rechtlicher Qualifikation. Vielfältige übergeordnete Regelungen im europäischen Recht (z. B. Abwasserrichtlinien, Regelungen zur Liberalisierung des Strommarktes), im Grundgesetz (z. B. die Zuständigkeit in der Energiepolitik), in einfachen Bundesgesetzen und Rechtsverordnungen (z. B. Erneuerbare-Energien-Gesetz, Energieeinsparverordnung, Bundesnaturschutzgesetz, Baugesetzbuch) und landesrechtlichen Bestimmungen (z. B. Landesbauordnungen, Gemeindeordnungen) setzen den kommunalen Gebietskörperschaften im Bereich des Klimaschutzes Grenzen, innerhalb derer sie tätig werden können. So ist beispielsweise im Bauordnungsrecht der Länder geregelt, welche Anforderungen Neubauten erfüllen müssen. Bei deren Errichtung ist darüber hinaus die Energieeinsparverordnung (EnEV)¹⁰ der Bundesregierung zu beachten, über die sich die Kommune wie jeder Bauträger nicht hinwegsetzen darf. Auf einige der Bestimmungen wird im Folgenden noch näher eingegangen. Kurz gesagt, die Kommune hat bei

10 Die Wärmeschutzverordnung ist in der Energieeinsparverordnung (EnEV) aufgegangen.

der Aufgabenerfüllung keine Wahlfreiheit mehr, sofern bereits übergeordnete Vorgaben existieren. Diese Bestimmungen sind pflichtig anzuwenden und fallen daher nicht in den Rahmen der freiwilligen Aufgaben.

Trotz der Vielzahl der Regelungen gibt es noch genügend Bereiche, die nicht durch übergeordnete Vorgaben abschließend bestimmt sind und in denen die Kommune noch Wahlfreiheit über die Ausübung dieser Aufgaben besitzt. Hier kann sie freiwillig im Rahmen ihrer durch Art. 28 Abs. 2 GG zugesicherten Hoheitsrechte entscheiden, ob sie tätig werden möchte oder nicht. Zu den Hoheitsrechten zählen unter anderem die Gebietshoheit, die Finanzhoheit, die Planungshoheit, die Organisationshoheit und die Personalhoheit.¹¹ Auf den Klimaschutz bezogen bedeutet dies, dass die Kommune im Rahmen der (übergeordneten) Gesetze auf ihrem Gemeindegebiet selbst bestimmen kann, welche Maßnahmen sie durch wen wann durchführen lässt. Ein Beispiel mag die freiwillige Aufgabe der Energie- und Umweltberatung sein. Hierbei sind die kommunalen Gebietskörperschaften frei in ihrer Entscheidung, ob sie eine solche Beratung anbieten oder lieber darauf verzichten möchten. Sie können nicht nur über das Ob der Maßnahme entscheiden, sie können auch Zeiträume und Anforderungen, kurz, das Wie der Umsetzung regeln. Beschlüsse des Stadtrates zur Senkung des CO₂-Ausstoßes, Energiesparmodelle für Schulen sowie die Regelungen zum Anschluss- und Benutzungszwang an Nah- und Fernwärmenetze sind weitere Beispiele für freiwillige Maßnahmen. Die Kommune ist bei der Erfüllung dieser Aufgaben lediglich den allgemeinen Gesetzen unterworfen. Sie ist als Grundrechtsverpflichtete jedoch nicht befugt, unzulässig in die Grundrechte natürlicher oder juristischer Personen einzugreifen.¹²

2.1.2 Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes

Die Wahrnehmung des Klimaschutzes als freiwillige Aufgabe setzt immer auch einen entsprechenden finanziellen Rahmen voraus. Und gerade aus diesem Grund sehen sich derzeit viele Kommunen gezwungen, ihre freiwilligen Aufgaben zu beschränken.¹³ Eine Befragung des nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebundes zieht dahingehend eine erschreckende Bilanz. „Mehr als 90 Prozent der

11 Zur ausführlichen Erörterung des Kernbestandes der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG und damit aller Hoheitsrechte vgl. Gern (1997).

12 Ein solches Grundrecht wäre zum Beispiel der Schutz des Eigentums (Art. 14 GG). Die Gemeindevertretung darf also den Einzelnen nicht enteignen, beispielsweise um auf dessen Grundstück ein neues Blockheizkraftwerk zu errichten.

13 Die Einnahmen der Kommunen bestehen vor allem aus Steuern, Gebühren sowie Zuweisungen von Land und Bund. Stark rückläufig sind vor allem die Gewerbesteuererinnahmen, die 2003 nur noch wenig mehr als 10 Prozent der Gesamteinnahmen ausmachten (Karrenberg/Münstermann (2003: 5, 12); vgl. ferner Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (2003).

NRW-Kommunen können ihren Etat nicht ohne Eingriff in die Substanz ausgleichen.“¹⁴

Viele deutsche Großstädte arbeiten unter den Bedingungen eines so genannten Haushaltssicherungskonzeptes.¹⁵ Da der kommunale Haushalt der Genehmigung durch die jeweilige Aufsichtsbehörde unterliegt,¹⁶ kann diese bei einem nicht ausgeglichenen kommunalen Haushalt ein Haushaltssicherungskonzept oder ein Haushaltskonsolidierungsprogramm verlangen.¹⁷ Das Sicherungskonzept oder Konsolidierungsprogramm umfasst Maßnahmen zur Einsparung. Werden die Einsparziele nicht erfüllt und der Haushalt nicht genehmigt, können nur noch Ausgaben getätigt werden, die den Kommunen durch übergeordnetes Recht zwingend zur Erfüllung nach Weisung auferlegt wurden (vorläufige Haushaltsführung). Doch bereits die Erfüllung solcher Aufgaben bereitet einigen Kommunen Probleme, da nicht alle anfallenden Kosten durch die übertragende Ebene übernommen werden (relatives Konnexitätsprinzip).¹⁸ Die Gemeinden und Städte benötigen immer auch eigene Deckungsmittel, um die Erfüllung zu gewährleisten.¹⁹

14 Siehe Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (2003: 1); ein „Eingriff in die Substanz“ bedeutet dabei, dass die Aufgabenerfüllung nur noch durch die Veräußerung kommunalen Vermögens, des so genannten „Tafelsilbers“, sichergestellt werden kann.

15 In einigen Städten wird das bereits seit Jahren existierende Konzept fast schon liebevoll „HaSiKo“ genannt.

16 In Abhängigkeit von der Größe der Stadt und der Verwaltungsstruktur des jeweiligen Bundeslandes handelt es sich hierbei um die Kreise, die Regierungspräsidien oder das Innenministerium.

17 In einigen Bundesländern, unter anderem Schleswig-Holstein, kann die Aufsichtsbehörde den Kommunen nicht zwingend das Aufstellen eines Haushaltssicherungskonzeptes vorschreiben. Sie kann aber dem vorgelegten Haushalt die Genehmigung versagen, was dann wiederum bedeutet, dass die betreffende Kommune unter den Bedingungen der „vorläufigen Haushaltsführung“ wirtschaften muss.

18 Das Konnexitätsprinzip besagt, dass die Aufgaben übertragende Ebene einen finanziellen Ausgleich zu gewährleisten hat. In einigen Landesverfassungen ist diese Bestimmung strikt geregelt, das heißt alle übertragenen Aufgaben müssen entsprechend finanziert werden. Einige andere Landesverfassungen kennen aber nur das relative Konnexitätsprinzip, bei dem nur ein Teil der durch die Übertragung entstandenen Kosten übernommen wird (vgl. Nierhaus 1999: 27).

19 Weisungs- und Auftragsangelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises werden durch Verwaltungsgebühren, die bei der Erfüllung dieser Aufgaben erhoben werden, aber auch durch pauschale staatliche Finanzaufweisungen, Zweckzuweisungen und eigene Deckungsmittel der Kommune finanziert. Die staatlichen Zuweisungen orientieren sich überwiegend an der Einwohnerzahl und nicht an den tatsächlichen Kosten. „Da sie meist nur einen Bruchteil der verursachten Kosten abdecken, tragen sie zur Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung bei.“ (Dieckmann, zitiert in Birkenfeld-Pfeiffer/Gern 2001: 97).

Für den kommunalen Klimaschutz indes bedeutet das, dass durch die Gewerbesteuerausfälle der Kommunen,²⁰ die allgemeine strukturelle Haushaltskrise der öffentlichen Verwaltung und die in den vergangenen Jahren angesammelten Schulden der Kommunen die Handlungsoptionen im Bereich des Klimaschutzes geringer werden und die Umsetzung der Maßnahmen verzögert wird. Dies führt zu einer fatalen Situation: Werden zum Beispiel kommunale Gebäude jetzt nicht saniert und entsprechend gedämmt, so spart die Kommune zwar kurzfristig Geld, hat jedoch jährlich mit höheren Ausgaben für Heizenergie zu rechnen. Zu überlegen wäre also, ob sich nicht doch die teure Sanierung jetzt lohnt, da deren Kosten in einigen Jahren wieder amortisiert sind. Doch gerade unter den Bedingungen eines Haushaltssicherungskonzeptes beziehungsweise einer vorläufigen Haushaltsführung können die Kommunen gar nicht mehr wählen, ob bestimmte freiwillige Aufgaben weiterhin durchgeführt werden sollen. Sie sind gezwungen, zunächst einmal die Pflichtaufgaben zu erfüllen. Sollten dann noch Mittel zur Verfügung stehen, kann die Kommune darüber entscheiden, welche freiwilligen Aufgaben sie wahrnehmen will. Der Klimaschutz tritt also nicht nur hinter die Pflichtaufgaben zurück, sondern kommt häufig auch dann nicht zum Zuge, wenn über die verbliebenen freiwilligen Aufgaben entschieden wird. In dieser Situation konkurriert er zum Beispiel mit der Instandhaltung und dem Betrieb des Schwimmbades oder mit der Gewährleistung des kulturellen Angebots, das heißt mit freiwilligen Aufgaben, denen viele Kommunen Priorität vor der Implementation von Klimaschutzmaßnahmen einräumen.

2.1.3 Institutionalisation des kommunalen Klimaschutzes

Zu den Rahmenbedingungen des kommunalen Klimaschutzes gehört neben der rechtlichen Stellung als freiwillige Aufgabe und der finanziellen Situation der Kommunen schließlich noch die Frage nach dessen Institutionalisierung auf der kommunalen Ebene. Dabei wird hier ein relativ weiter Institutionenbegriff gewählt, der neben der Schaffung neuer Organisationseinheiten auch die Einführung innovativer Verfahren umfasst.

Da es sich beim Klimawandel um ein außerordentlich komplexes Problem handelt, ist bei dessen Institutionalisierung das Konzept der Politikintegration von großer Bedeutung. Hier geht es um die Frage, ob umweltrelevante Gesichtspunkte nicht nur bei Entscheidungen im Umweltsektor eine Rolle spielen, sondern auch in anderen Politiksektoren ihren Niederschlag finden. Als „umweltpolitisch integriert“ gelten Entscheidungsprozesse dann, „when policy makers in ‚non‘-environmental sectors recognize the environmental repercussions of their decisions and

20 Nach Einschätzung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) ist der allgemeine Trend sinkender Steuereinnahmen seitens der Kommunen auch durch die mit der Steuerreform 2003 verbundenen Neuregelungen nicht gestoppt worden (DStGB 2004).

adjust them by appropriate amounts when they undermine sustainable development“ (Jordan/Lenschow 2000: 111).

Das bedeutet, dass Klimaschutz in allen relevanten Verwaltungsbereichen der Kommune berücksichtigt werden muss. Die Frage nach der institutionellen Verankerung des kommunalen Klimaschutzes ist damit zunächst eine Frage nach den Zuständigkeiten. Wo ist die Verantwortung für Klimaschutzbelange angesiedelt, und welche Handlungsmöglichkeiten hat der oder die Verantwortliche? Hier sind unterschiedliche Modelle mit verschiedenen Graden der Politikintegration denkbar: Wird zur Umsetzung der kommunalen Klimaschutzziele lediglich eine halbe Stelle im Umweltamt eingerichtet, die keinerlei Weisungsbefugnis gegenüber anderen Verwaltungsbereichen besitzt, bestehen im Bereich der Politikintegration deutliche Mängel. Dieses *additive Modell* birgt die Gefahr in sich, dass andere Verwaltungseinheiten Klimaschutz nicht als ihre eigene Aufgabe betrachten, sondern ausschließlich als die des in einem anderen Verwaltungsbereich angesiedelten Klimaschutzbeauftragten ansehen.

Problematisch ist allerdings auch die vollständige Dezentralisierung von Klimaschutzzuständigkeiten. Durch die Schaffung von klaren Zuständigkeiten in den einzelnen Verwaltungsbereichen werden die klimarelevanten Sektoren zwar in die Pflicht genommen und die Klimaschutzaktivitäten an die Logiken der speziellen Themenbereiche angepasst. Bei diesem *dezentralen Modell* mangelt es jedoch an der Koordination zwischen den einzelnen Verwaltungssektoren, was sich negativ auf den Klimaschutz auswirken kann.

Am erfolgversprechendsten erscheint daher ein *integratives Modell*, bei dem dezentrale Zuständigkeiten festgelegt werden, eine zentrale Klimaschutzstelle eingerichtet wird und zudem verwaltungsinterne Arbeitsgruppen oder zumindest formalisierte Verfahren zur Koordination des Klimaschutzes zwischen allen beteiligten Stellen existieren. Die Frage nach der Institutionalisierung von Klimaschutz ist daher auch eine Frage nach der Existenz und der Intensität der abteilungsübergreifenden Zusammenarbeit. Werden Maßnahmen abgestimmt, Informationen ausgetauscht und Klimaschutzfragen in allen relevanten Sektoren berücksichtigt, steigt die Effektivität des kommunalen Klimaschutzes. Auch bei diesem Modell sind umstrittene Maßnahmen aber häufig nur dann umsetzbar, wenn der Klimaschutz zur „Chefsache“ erklärt wird. Sektorübergreifende Politikintegration ist kein Selbstläufer, sondern funktioniert bisweilen nur im „Schatten der Hierarchie“. Ideal ist daher die Einrichtung einer Stabsstelle beim (Ober-)Bürgermeister.

Neben der verwaltungsinternen Institutionalisierung des kommunalen Klimaschutzes muss die Kooperation mit externen Akteuren berücksichtigt werden. Dies betrifft erstens die Ver- und Entsorgungsbetriebe (Energie, Verkehr etc.), zweitens die relevanten Stakeholder sowie drittens die Bürger. Effektiver Klimaschutz, dies wird im Zusammenhang mit der Darstellung der verschiedenen Handlungsfelder

noch deutlich werden, macht die Veränderung des Verhaltens einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure notwendig und ist daher nur als gemeinsame Aufgabe zu bewältigen. Umso wichtiger ist es, kommunale Klimaschutzstrategien mit kooperativen und partizipativen Elementen zu verbinden.²¹ Je umfassender die Kooperation mit den Ver- und Entsorgungsbetrieben und den relevanten kommunalen Stakeholdern (vor allem Schornsteinfeger, Heizungsbauer und das Baugewerbe) sowie die direkte Beteiligung der Bürger (z. B. im Rahmen der Arbeitskreise zur Lokalen Agenda 21)²² ist, desto eher dürfte es gelingen, Klimaschutz als langfristige Zielsetzung der Kommune zu etablieren.

Die Institutionalisierung von Klimaschutz umfasst nicht nur strukturelle Veränderungen, sondern auch die Einführung neuer Verfahren und die Etablierung von Routinen. Dies betrifft zunächst den Bereich der Planung. Hier lassen sich zwei unterschiedliche Formen voneinander abgrenzen: Zum einen können Städte und Gemeinden ein systematisches Klimaschutzkonzept aufstellen. Hierbei wird auf der Grundlage einer Ist-Analyse der Treibhausgas-Emissionen in den einzelnen Verursacherbereichen und der Ermittlung der entsprechenden Reduktionspotentiale eine handlungsleitende Strategie erarbeitet (Klima-Bündnis 2003: 31). Klimaschutzstrategien sind Sektoren übergreifend angelegt und beinhalten in der Regel eher Willenserklärungen denn konkrete Umsetzungsbeschlüsse. Sie verfolgen einen systematischen Ansatz, bedürfen aber der Konkretisierung hinsichtlich spezieller Maßnahmen. Zu diesem Zweck werden Aktionsprogramme entwickelt, die konkrete Handlungsempfehlungen in bestimmten Bereichen festlegen. Sie sind weniger systematisch angelegt und zielen unmittelbar auf die Umsetzung ab. Im Idealfall lassen sich beide Formen miteinander verbinden, da Aktionsprogramme häufig auf der Grundlage von Klimaschutzstrategien erarbeitet werden (vgl. ebd.). Neben der Planung und der Ausarbeitung entsprechender Strategien und Programme müssen aber auch Evaluationsverfahren institutionalisiert werden. Hier geht es um regelmäßige Berichte zur Umsetzung der Maßnahmen beziehungsweise um die regelmäßige Erstellung von CO₂-Bilanzen.

21 Vgl. hierzu etwa das Modell der Energie-Tische, bei dem die Zusammenarbeit zwischen Entscheidern, Betroffenen und Multiplikatoren im Mittelpunkt steht; vgl. zum Beispiel Fischer et al. (1999).

22 Anders als bei klassischen kommunalen Partizipationsverfahren geht es dabei nicht nur um die Entscheidung von kommunalen Fragen, die später von der Verwaltung ausgeführt werden, sondern in hohem Maße auch um die Handlungsoptionen der beteiligten Akteure (vgl. Kallen 1998: 19). Die Einrichtung von Runden Tischen, Foren, Expertenrunden etc. soll nicht nur dazu beitragen, Klimaschutzmaßnahmen der Verwaltung zu legitimieren und durch die Hinzuziehung von externem Sachverstand zu optimieren, sondern soll auch Aktivitäten und Verhaltensänderungen außerhalb der Verwaltung auslösen.

2.2 Die Rolle der Kommune im lokalen Klimaschutz

Kommunaler Klimaschutz beinhaltet ein breites Spektrum von Bereichen, in denen die Kommunen in verschiedenster Weise aktiv werden können. Die entscheidenden Faktoren sind dabei das Ausmaß sowie die Art und Weise in der die Kommune nicht nur auf ihr eigenes, sondern auch auf das Verhalten anderer Akteure Einfluss nimmt. In den verschiedenen Handlungsfeldern des lokalen Klimaschutzes kann die Kommune unterschiedliche Rollen einnehmen. Dabei lassen sich vier Rollen voneinander abgrenzen. Die Kommune kann sich erstens als „Verbraucher und Vorbild“ betätigen, zum Beispiel bei der Bewirtschaftung der kommunalen Liegenschaften oder bei der Beschaffung von Dienstfahrzeugen. Sie kann zweitens als „Planer und Regulierer“ auftreten, zum Beispiel bei der Festsetzung von klimarelevanten Standards in Bebauungsplänen. Eine weitere wichtige Rolle der Kommunen ist drittens die des „Versorgers und Anbieters“, zum Beispiel als Energieversorger oder als Anbieter von Leistungen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Schließlich kann die Kommune viertens die Rolle eines „Beraters und Promotors“ übernehmen, zum Beispiel durch die Einrichtung einer eigenen Energieberatungsstelle (siehe Tabelle 1).²³

Tabelle 1: Die Rolle der Kommune im lokalen Klimaschutz

Kommune als ...			
Verbraucher und Vorbild	Planer und Regulierer	Versorger und Anbieter	Berater und Promotor
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Energiemanagement in kommunalen Liegenschaften ▶ Blockheizkraftwerke in kommunalen Gebäuden ▶ Müllvermeidung in der kommunalen Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Integration energetischer Standards in der Siedlungsplanung ▶ Anschluss- und Benutzungszwang bei Wärmenetzen ▶ Verbot von CO₂-reichen Brennstoffen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Energiesparendes Bauen bei kommunalen Wohnungsgesellschaften ▶ Ausbau des ÖPNV ▶ Mengenabhängige Müllgebühren 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Förderprogramme für energieeffiziente Altbau-Sanierung ▶ Förderprogramme zur Umstellung auf CO₂-arme Brennstoffe ▶ Energieberatung

Anders als die „klassischen“ Bereiche des Umweltschutzes wie zum Beispiel die Luftreinhaltung oder der Gewässerschutz ist das Thema Klimaschutz und CO₂-

²³ Diese Kategorisierung verwendet auch das Klima-Bündnis bei der Strukturierung des Maßnahmenkataloges zum kommunalen Klimaschutz (vgl. z. B. Klima-Bündnis 2000: 5; 2003: 32, 34 ff.); darüber hinaus spielt hier die allgemeine Diskussion über den Einsatz verschiedener Steuerungsinstrumente eine wichtige Rolle. So unterscheidet Windhoff-Héritier (1987: 27 ff.) zwischen: (1) Vorbild, (2) Gebot oder Verbot, (3) Angebot, (4) Anreiz und (5) Überzeugung/Aufklärung. Da sowohl die Schaffung von (finanziellen) Anreizen als auch die Bereitstellung von Informationen dem Zweck dienen, andere Akteure davon zu überzeugen, ihr Verhalten freiwillig im Sinne des Klimaschutzes zu ändern, lassen sich die beiden zuletzt genannten Kategorien zusammenfassen.

Reduktion für Kommunen relativ neu. Auch entspringt es nicht direkt der Sorge um das eigene kommunale Gebiet und dessen Bewohner, sondern bezieht sich auf vermittelte, globale Phänomene. Dies bedeutet, dass sich hier ein massives Eingreifen etwa durch Gebote und Verbote nur sehr schwer legitimieren lässt und auf starken Widerstand stößt. Hinzu kommt, dass sich Klimaschutz — anders als etwa die Luftreinhaltung — weniger durch zentral festgelegte Standards wie zum Beispiel Schadstoffgrenzwerte betreiben lässt. Strom verbrauchende Geräte und Prozesse sind hoch anwendungsspezifisch, ihr Ressourcenverbrauch lässt sich daher nur schwer rechtlich normieren und standardisieren (vgl. Monstadt 2004).

Während sich in den klassischen Feldern der Umweltpolitik historisch ein Übergang von regulativen Ansätzen hin zu persuasiven und auf Anreize ausgerichtete Strategien beobachten lässt (vgl. Kissling-Näf/Kern 2002), hat es der kommunale Klimaschutz aufgrund seines globalen Begründungszusammenhangs und der Notwendigkeit zur situationsspezifischen Anpassung kaum in den „harten regulativen Kern“ kommunaler Politik geschafft. Er verbleibt vielmehr eher in den weichen Bereichen der Rolle der Kommune als „Verbraucher und Vorbild“ sowie als „Berater und Promotor“.

Kommune als „Verbraucher und Vorbild“

Die Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden sind am größten, wenn nicht auf das Verhalten anderer Akteure Einfluss genommen werden muss, sondern eigenes Handeln und verwaltungsinterne Veränderungen im Mittelpunkt stehen. So kann die Kommune etwa im Beschaffungswesen oder bei den kommunalen Liegenschaften innerhalb des gegebenen rechtlichen Rahmens und ihrer finanziellen Möglichkeiten relativ unabhängig und eigenständig handeln, ohne andere Akteure überzeugen oder beeinflussen zu müssen.²⁴ Gleichzeitig erfüllt das „Kehren vor der eigenen Haustür“ eine wichtige und die Legitimation fördernde Vorbildfunktion für andere lokale Klimaschutz-Aktivitäten.

Kommune als „Planer und Regulierer“

Kommunaler Klimaschutz sollte sich aber nicht nur auf das eigene Handeln der Kommune beschränken, sondern auch andere Akteure mit einbeziehen. In bestimmten Feldern, etwa in der Bauleitplanung, verfügen die Städte und Gemeinden über ein relativ hohes Maß an Eingriffsmöglichkeiten und können durch Planung und Regulierung das Ziel Klimaschutz fördern. Im Unterschied zur vorigen Kategorie bezieht sich die Steuerung hier aber eben nicht auf das eigene, sondern auf das Verhalten anderer Akteure, die durch Gebote und Verbote im Sinne des Klimaschutzes beeinflusst werden.

24 Natürlich beinhaltet das auch die Überzeugung der eigenen Beschäftigten.

Kommune als „Versorger und Anbieter“

Ähnlich stellt sich die Situation in Bereichen dar, in denen die Kommune als „Versorger und Anbieter“ auftritt, etwa bei der Stromerzeugung, beim ÖPNV, bei der Abfallentsorgung oder im kommunalen Wohnungsbau. Auch hier verfügt sie über ein hohes Maß an Steuerungsmöglichkeiten, gleichzeitig bezieht sich diese Steuerung aber nicht auf die Stadtverwaltung selbst, sondern vermittelt zum Beispiel über kommunale Unternehmen auf andere Akteursgruppen. Im Unterschied zur Rolle als „Planer und Regulierer“ geschieht dies allerdings nicht durch Gebote und Verbote, sondern durch eine entsprechende Gestaltung des Angebots, das die Verbraucher annehmen oder ablehnen können.

Kommune als „Berater und Promotor“

In vielen Bereichen sind die direkten Eingriffsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden relativ beschränkt. Dies gilt insbesondere überall dort, wo Klimaschutz vom Verhalten der Wirtschaft oder der Verbraucher abhängt und es keine rechtlichen Grundlagen gibt, diese Akteure zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen. Hier beschränkt sich der Handlungsspielraum der Gemeinden auf indirekte, motivierende Maßnahmen, mit denen das gewünschte Verhalten zwar nicht erzwungen, jedoch gefördert wird. Dies kann einerseits durch die Verbreitung von Informationen und andererseits durch die Bereitstellung von (finanziellen) Anreizen geschehen.

2.3 Handlungsfelder des kommunalen Klimaschutzes

Die Handlungsfelder des kommunalen Klimaschutzes sind weit gestreut und beziehen sich auf unterschiedlichste Bereiche kommunaler Praxis. Am wichtigsten sind die folgenden fünf Bereiche: (1) Energie, (2) Verkehr, (3) Stadtplanung und Stadtentwicklung, (4) Abfall- und Abwasserwirtschaft und schließlich (5) das Beschaffungswesen.²⁵ Sie überschneiden sich gegenseitig und stehen zueinander in enger Beziehung. Vor allem die Stadtplanung/Stadtentwicklung und das Beschaffungswesen lassen sich kaum von den Politikfeldern Energie, Verkehr sowie Abfall- und Abwasserwirtschaft abgrenzen.

2.3.1 Energie

Im Bereich der Energieversorgung geht es zum einen um die Reduktion des Energieverbrauchs, zum anderen um die Möglichkeiten, Strom und Wärme klimafreundlicher zu erzeugen. Die Verringerung des Energieverbrauches ist zunächst

25 Das Klima-Bündnis nennt noch zwei weitere Handlungsfelder (vgl. Alber/Janssen 2000: 38 ff.): die Land- und Forstwirtschaft sowie die Nord-Süd-Zusammenarbeit. Da diese beiden Bereiche für die hier verfolgte Fragestellung unbedeutend sind, wird auf sie nicht näher eingegangen.

überall dort möglich, wo die Kommune als Verbraucher über direkte Eingriffsmöglichkeiten verfügt. Dies ist insbesondere bei eigenen Gebäuden und Liegenschaften wie Schulen, Schwimmbädern, Verwaltungsgebäuden, aber zum Beispiel auch bei der Straßenbeleuchtung der Fall. Neben dem Vorbildcharakter solcher Maßnahmen und der damit verbundenen Erhöhung der Glaubwürdigkeit kommunaler Klimaschutzaktivitäten eröffnen sich dabei auch Möglichkeiten zur Einsparung von Haushaltsmitteln und machen sie somit für Kommunen besonders attraktiv. Die Benennung eines Energiebeauftragten, dessen Aufgabe unter anderem in der systematischen Ermittlung des vorhandenen Energiesparpotenzials sowie der Erstellung einer Energiebuchhaltung und eines regelmäßigen Energieberichtes besteht, hat sich als sinnvolle und bereits relativ kurzfristig amortisierende Maßnahme herausgestellt.²⁶ Bei der konkreten Planung und Umsetzung des kommunalen Energiemanagements bietet sich auch die Beteiligung der wichtigsten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen unterschiedlicher Verwaltungsbereiche — wie etwa Vertreter des Hochbauamtes, des Umweltamtes, des Hauptamtes sowie der Kämmerei — an, um entsprechende Maßnahmen möglichst passgenau und mit der notwendigen Unterstützung durchführen zu können.

Außerdem greifen Kommunen auf die Strategie des „Contracting“ beziehungsweise „Intracting“ zurück. Beim „Contracting“ wird ein Vertrag mit einem Fremdunternehmen abgeschlossen, das Investitionen und Maßnahmen zur Energieeinsparung in den kommunalen Liegenschaften durchführt. Vergütet werden dessen Aufwendungen mit dem Erfolg der Maßnahmen, also mit der Differenz zwischen den bisherigen und den reduzierten Energiekosten. Nach Ablauf des Vertrages gehen alle vorgenommenen technischen Neuerungen in den Besitz der Kommune über. Diese profitiert somit zeitversetzt von den privaten Investitionen des Contractors und geht gleichzeitig nur ein sehr geringes Risiko ein (vgl. Öko-Institut e.V. 2000). „Intracting“²⁷ basiert auf demselben Verfahren, mit dem Unterschied, dass der entsprechende Vertrag nicht mit einem Fremdunternehmen, sondern mit einer anderen kommunalen Einrichtung abgeschlossen wird. Dadurch erhöht sich zwar das unternehmerische Risiko und auch die nötigen Investitionsmittel müssen von der Kommune selbst aufgebracht werden, gleichzeitig kommen aber alle erreichten Einsparungen wiederum dem eigenen Haushalt zugute (vgl. Kristof et al. 1998).

26 Durch systematisches Energiemanagement können in einer Stadt mit 30.000 Einwohnern 30 Prozent der verbrauchten Energie, das heißt 300.000 EUR, eingespart werden. Dies rechtfertigt bei Kommunen ab ca. 10.000 Einwohnern eine eigene Personalstelle für einen Energiebeauftragten (vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 1998: 4, 19).

27 Gemeint ist damit eigentlich „Internal Contracting“. Im angelsächsischen Sprachraum ist der Begriff „Intracting“ nicht gebräuchlich. Dort wird stattdessen von „revolving funds“ gesprochen.

Neben der Reduzierung der Nachfrage nach Strom und Wärme besteht eine weitere Strategie in deren klimafreundlicher Erzeugung. Auch hier haben Städte und Gemeinden Handlungsspielräume im eigenen Bereich, etwa durch den Einsatz von regenerativen Energien wie Photovoltaik bei kommunalen Gebäuden. Der Anteil der kommunalen Liegenschaften am Gesamtenergieverbrauch einer Kommune ist mit zwei bis fünf Prozent allerdings eher gering (vgl. Blümling 2000: 49). Daher kommt den Maßnahmen, bei denen die Kommune als „Planer und Regulierer“, als „Versorger und Anbieter“ oder als „Berater und Promotor“ auftritt, eine wichtige Bedeutung zu.²⁸ Als Dienstleister kann sie etwa überall dort zur Verringerung von Energieverbrauch beitragen, wo sie als Anbieter von Wohnraum auftritt. Beim Bau und der Sanierung von Wohnungen im Besitz der städtischen Wohnungsbaugesellschaften können sich Städte und Gemeinden durch ihre Position im Aufsichtsrat für die Beachtung von Energieeffizienzkriterien einsetzen.

Die größten Handlungsmöglichkeiten bestehen für die Kommunen also im Rahmen ihrer Rolle als „Versorger und Anbieter“. Die Energieversorgung gehört zu den Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen im Rahmen der Daseinsvorsorge. Durch das Inkrafttreten des neuen Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG)²⁹ im April 1998 und der damit verbundenen Liberalisierung des Strommarktes haben sich die Rahmenbedingungen der kommunalen Energieversorgung jedoch erheblich verändert. Das bisher bestehende System geschlossener Versorgungsgebiete (Gebietsmonopole) der kommunalen Energieversorgungsunternehmen — beziehungsweise der von den Kommunen beauftragten regionalen Fremdversorgungsunternehmen — ist aufgehoben worden. Die Möglichkeit der Kommunen, auf die Art und Weise der Stromerzeugung Einfluss zu nehmen, hat damit massiv abgenommen. Sie können die Wahl des Energieversorgers durch die Verbraucher nicht mehr beeinflussen.

Auch die Möglichkeit, in die Konzessionsverträge zwischen der Gemeinde und dem Energieversorgungsunternehmen klimapolitische Auflagen aufzunehmen, besteht so gut wie gar nicht mehr. Konzessionsverträge werden mit dem Netzbetreiber — in der Regel dem kommunalen Energieversorger — abgeschlossen. Da § 6 des EnWG den diskriminierungsfreien Zugang zu den Leitungsnetzen in Form von Durchleitungsrechten festlegt, haben letztere jedoch keinen Einfluss auf die Stromerzeugung der anderen Stromanbieter. Und selbst wenn das kommunale Unternehmen selbst Strom erzeugt, besteht für die Kommune keine Möglichkeit

28 Die im Bereich Planung und Regulierung zur Verfügung stehenden Handlungsspielräume werden im Zusammenhang mit dem Handlungsfeld Stadtplanung beschrieben; siehe Abschnitt 2.3.3.

29 Dabei handelte es sich um die Umsetzung einer Richtlinie der EU; vgl. Richtlinie 96/92/EG betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, ABl. L 27 vom 30. Januar 1997.

mehr, die Konzessionsvergabe für das Netz an Bedingungen zu knüpfen, welche die Stromversorgung betreffen. Nach § 4 Abs. 4 EnWG sind die Stromunternehmen verpflichtet, die Netzbetriebung als eigene Unternehmensabteilung, getrennt von Erzeugung und Verteilung, zu führen. Auflagen in Konzessionsverträgen dürfen also nur den Unternehmensteil betreffen, der das Netz betreibt (vgl. Monstadt 2004: 225 f.).

Größere Handlungschancen bestehen noch dort, wo Kommunen durch Beteiligungen über einen direkteren Einfluss auf die Energieversorgungsunternehmen verfügen. Dabei können Städte und Gemeinden diesen geltend machen, um etwa die Wahl des Energieträgers (CO₂-arm) und die Art des Verteilernetzes (Fern- und Nahwärmenetze) zu beeinflussen oder den Bau von dezentralen Kraft- und Heizwerken zur effizienteren Umwandlung von Primärenergie (Kraft-Wärme-Kopplung, Blockheizkraftwerke) sowie den verstärkten Einsatz von regenerativen Energien zu fördern. Allerdings hat sich auch hier durch die Novellierung des EnWG eine deutliche Veränderung der Handlungsmöglichkeiten ergeben. Trifft der damit einhergehende Rückgang der Strompreise doch jene Stadtwerke besonders, die den Strom nicht nur verteilen, sondern auch selbst erzeugen (vgl. Haupt/Pfaffenberger 2000: 3 ff.).

Generell stehen die kommunalen Energieversorger unter hohem Wettbewerbsdruck und müssen so ihre Unternehmenspolitik stärker an kurzfristigen ökonomischen Interessen denn an Umwelt- und Klimaschutz-Kriterien ausrichten. Kommunen können ihren Unternehmen nur noch Maßnahmen zumuten, die auch wettbewerbsverträglich sind. Neue Techniken wie die Kraft-Wärme-Kopplung können in einem Wettbewerb, der ausschließlich nach dem Prinzip des Preises geregelt wird, nur schwer mit Großanlagen mithalten. Allerdings hat sich die Lage durch die Verabschiedung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) im Jahr 2000³⁰ und des Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetzes (KWKG) im Jahr 2002 verändert, da beide Gesetze einerseits eine Verteilung der Mehrvergütungen für Strom aus klimafreundlichen Quellen auf alle Netzbetreiber vorsehen, andererseits den Einsatz dieser Technologien auch für Privat-Investoren lohnend machen. Grundsätzlich lässt sich aber in den letzten Jahren beobachten, dass sich immer mehr kommunale Energieunternehmen aus der Stromerzeugung verabschieden und sich zunehmend nur noch auf den Vertrieb und den Netzbetrieb beschränken.³¹ Damit nimmt der Einfluss der Kommunen auf eine klimafreundliche Stromgewinnung weiter ab. Gleichzeitig bleibt die Stromerzeugung mehr und mehr überregionalen

30 Das Erneuerbare-Energien-Gesetz wurde 2003/2004 novelliert.

31 Anfang 2003 gaben bei einer Umfrage des Verbandes der Elektrizitätswirtschaft (VDEW) nur noch ca. ein Viertel aller Stadtwerke an, über eine nennenswerte Strom-Eigenerzeugung zu verfügen. Die Tendenz ist insgesamt fallend (VDEW 2003).

Unternehmen überlassen, die stärker auf die Versorgung durch Großkraftwerke als auf die dezentrale Versorgung, insbesondere durch Blockheizkraftwerke setzen.

Mit den Anpassungen an die neuen Marktbedingungen haben viele Kommunen die Gewinnabführung aus den Energieversorgungsunternehmen verringert. Damit sind auch die Möglichkeiten des früher üblichen „Querverbundes“ reduziert, der es den Städten und Gemeinden ermöglicht hat, Gewinne aus dem Energiesektor in andere, defizitäre Dienstleistungsbereiche wie etwa den ÖPNV zu übertragen und somit Angebote im Sinne des Klimaschutzes quer zu subventionieren. Insgesamt wurde der finanzielle Handlungsspielraum von Kommunen eingeschränkt, was sich teilweise auch auf die Bereiche auswirkt, in denen die Gemeinden nicht als „Versorger und Anbieter“, sondern als „Berater und Promotor“ fungieren.³²

Gerade im privaten und gewerblichen Bereich bestehen die größten Energieeinsparpotenziale. Aus diesem Grund ist es entscheidend, andere Akteure wie private Verbraucher, Gewerbe und Industrie durch Aufklärung, Information und Anreizsysteme für energie sparendes Verhalten und klimafreundliche Stromerzeugung zu gewinnen. Dabei geht es um mehrere Zielgruppen: die Verbraucher sowie wichtige Multiplikatoren, wie etwa das lokale Handwerk, Schornsteinfeger, Heizungsbauer und das Baugewerbe. Die Multiplikatoren sind die Anlaufstellen, an die sich Verbraucher mit Bau- und Sanierungswünschen wenden. Sie nehmen daher eine Schlüsselrolle bei der Vermittlung von klimarelevantem Wissen ein. Kommunen können hier vor allem als Berater auftreten, etwa durch die Einrichtung von Beratungsstellen, an die sich sowohl die Verbraucher wie auch die Multiplikatoren wenden können. Wichtig ist dabei, das Beratungsprogramm auf die unterschiedlichen Zielgruppen wie Gewerbe, Haushalte, Handel, Industrie etc. zuzuschneiden.³³ Neben der Bereitstellung von Informationen, die im Rahmen von Kampagnen wie „Energiesparwochen“ vermittelt werden, kann die Kommune aber auch durch finanzielle Anreize energie sparendes (Investitions-) Verhalten fördern. Förderprogramme können sich dabei auf die ganze Bandbreite der privaten Energieverwendung beziehen, wie etwa Raumwärme, Warmwasserzubereitung, Haushaltsgeräte und Beleuchtung. Der besondere Vorteil solcher Maßnahmen liegt nicht zuletzt auch in der großen Breitenwirkung aufgrund der leichten Übertragbarkeit auf andere Privathaushalte.

Gewerbe und Handel sowie in der Kommune ansässige Industriebetriebe sind wichtige Zielgruppen von Beratungs- und Förderangeboten. Besonders bei der

32 So haben viele Stadtwerke ihre Angebote für Kunden (z. B. Beratung) in den letzten Jahren reduziert; vgl. Lottermoser (2002: 92).

33 So werden Verbraucher in der Regel eher allgemeine Aufklärung, Gewerbe und Industrie je nach Tätigkeitsbereich relativ spezifische Informationen abfragen. Auf beide Anforderungen müssen Beratungsstellen entsprechend vorbereitet sein, das heißt die Mitarbeiter müssen über umfassende Kompetenzen verfügen.

Industrie sind die Einflussmöglichkeiten der Kommunen in der Regel aber begrenzt. Hier haben Energieeinsparstrategien mit einer ganzen Reihe von Hemmnissen zu kämpfen, wie etwa hohen Rentabilitätsanforderungen, wenig Kooperationsbereitschaft aufgrund von Betriebsgeheimnissen oder der Abneigung gegenüber langfristigen Verträgen vor dem Hintergrund von Konjunkturschwankungen. Umso wichtiger sind daher Beratungsangebote, die den Erfahrungsaustausch zwischen den Betrieben fördern oder Energiesparpotenziale aufdecken. Auch kann durch finanzielle Anreize die Nutzung von regenerativen Energiequellen und Kraft-Wärme-Kopplung oder die Verwendung von Abwärme zur Eigen- oder auch zur Fremdversorgung (Einspeisung in Fernwärmenetze) gezielt gefördert werden.

Der Bereich Energie gehört zu den wichtigsten Handlungsfeldern des kommunalen Klimaschutzes. Die Vermeidung von klimaschädlichen Emissionen lässt sich einerseits durch die Reduzierung der Stromnachfrage, etwa durch interne Maßnahmen der Kommune als „Verbraucher und Vorbild“ oder durch persuasive Ansätze der Kommune als „Berater und Promotor“, andererseits durch die Veränderung des Energie-Angebotes erreichen. Dabei ist die Kommune vor allem als „Versorger und Anbieter“ gefragt. Allerdings hat die Liberalisierung des Strommarktes die Handlungsspielräume der Städte und Gemeinden stark verändert. Inwieweit der Druck, der durch fallende Strompreise entstanden ist, durch Fördergesetze wie das EEG und das KWKG langfristig aufgefangen werden kann, bleibt abzuwarten.

2.3.2 Verkehr

Klimaschutz bezieht sich im Verkehrsbereich vor allem auf eine Veränderung des so genannten „modal split“, dem Anteil der verschiedenen Verkehrsträger am Gesamtverkehrsaufkommen. Am klimaschädlichsten erweist sich der motorisierte Individualverkehr (MIV), der hinsichtlich des Flächenverbrauchs, des Ausstoßes von CO₂-Emissionen wie auch des Energieverbrauchs in der Regel weitaus höhere Werte aufweist als der ÖPNV (vgl. Bracher/Trapp 2003: 19 ff.). Aber auch letzterer ist nicht per se „klimafreundlich“. Mangelnde Auslastung und vernachlässigte Modernisierung des Fahrzeugbestandes können die Klima-Bilanz des ÖPNV negativ beeinträchtigen. Unschlagbar im Hinblick auf Klimaschutz sind hingegen nicht motorisierte Mobilitätsweisen wie Fahrradfahren und zu Fuß gehen. Klimafreundliche Verkehrspolitik bedeutet also einerseits die Vermeidung von Verkehr durch strukturelle Maßnahmen, insbesondere durch Mittel der Stadtplanung, auf die noch weiter unten eingegangen wird, und andererseits eine Veränderung des „modal split“ — weg vom MIV hin zum ÖPNV und besonders zu nicht motorisierten Fortbewegungsmitteln.

Die Veränderung des modal split ist eine Aufgabe, bei der die Kommune zunächst bei ihren eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beginnen kann. Die Bereitstel-

lung von verbilligten Job-Tickets oder Dienstfahrrädern zusammen mit entsprechender Informationsarbeit, etwa in Form von Mobilitätskonzepten für Mitarbeiter, kann die Nutzung von PKWs für Dienstfahrten reduzieren. Darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit, den Fuhrpark auf klimafreundlichere Modelle wie etwa mit Gas betriebene Fahrzeuge umzustellen.

Wichtig ist hier jedoch nicht nur der interne Bereich, sondern vor allem der Einfluss auf andere Akteure. Daher sind die Kommunen wiederum als „Versorger und Anbieter“ gerade im Bereich des ÖPNV³⁴ gefragt. Ähnlich wie im Bereich Energie hat sich hier in den letzten Jahren die Situation der Kommunen deutlich verändert. Durch die Umsetzung der EU-Verordnung 1893/91 in nationales Recht im Rahmen des so genannten Regionalisierungsgesetzes (RegG) im Jahre 1996 ist im ÖPNV-Bereich eine stärkere Öffnung des Marktes für nicht öffentliche Unternehmen erreicht worden.³⁵ Gleichzeitig wurde die Verantwortung — die so genannte Aufgabenträgerschaft — in der Regel den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragen.³⁶ Das ebenfalls novellierte Personenbeförderungsgesetz (PbefG) unterscheidet grundsätzlich zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen. Bei eigenwirtschaftlichen Linien tragen die Unternehmen eigenständig die Initiative und die wirtschaftlichen Risiken. Laut PbefG soll der ÖPNV eigenwirtschaftlich betrieben werden. Erst wenn durch eigenwirtschaftliche Verkehre kein ausreichendes Angebot sichergestellt werden kann, sollen zusätzlich gemeinwirtschaftliche Verkehre eingerichtet werden. Dabei geht es um die Bedienung von Linien, die von der öffentlichen Hand für notwendig erachtet werden, jedoch von Unternehmen nicht wirtschaftlich betrieben werden können und daher auf Zuschüsse der öffentlichen Hand angewiesen sind.

Im eigenwirtschaftlichen Bereich besteht nach § 13 PbefG ein so genannter Genehmigungswettbewerb. Dies bedeutet, dass sich private Anbieter bei der entsprechenden Genehmigungsbehörde — in der Regel eine regionale Landesbehörde oder das Regierungspräsidium³⁷ — um eine Genehmigung bewerben müssen. Es besteht jedoch Bestandsschutz für Unternehmen, welche die entsprechenden

34 Unter ÖPNV sollen hier Verkehrsmittel wie U-Bahn, Straßenbahnen, Busse etc. verstanden werden. Regionalzüge und S-Bahn, die ebenfalls hinzugezählt werden können, werden hier nicht genauer betrachtet, da sie dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) unterliegen und in der Regel eher regional eingebunden sind; zu den unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen vgl. Karl (2002).

35 Zwar waren bereits vorher vor allem in ländlichen Regionen private Unternehmen im ÖPNV tätig, in der Regel jedoch als Sub-Unternehmer der kommunalen Verkehrsunternehmen.

36 Die genaue Ausgestaltung der Aufgabenträgerschaft liegt bei den Ländern.

37 Die Genehmigungsbehörden werden durch die jeweiligen Landesregierungen bestimmt und sind nicht identisch mit den Aufgabenträgern, den Landkreisen und kreisfreien Städten.

Linien bereits bewirtschaften,³⁸ mit der Folge, dass es zur Zeit im eigenwirtschaftlichen Bereich keinen Wettbewerb gibt.³⁹ Gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen müssen hingegen vom Aufgabenträger immer ausgeschlossen werden und unterliegen im Gegensatz zu den eigenwirtschaftlichen Verkehrsleistungen den europäischen Beihilfebestimmungen. Den Zuschlag erhält nach § 13a PbefG das Angebot, das bei gleichem Qualitätsstandard die geringsten Kosten für die Allgemeinheit verursacht. Die durch gemeinwirtschaftliche Auflagen zusätzlich entstehenden Kosten sind den Unternehmen durch die Aufgabenträger zu erstatten.

In der Praxis wird heute ein Großteil des ÖPNV unter dem Label „eigenwirtschaftlich“ betrieben, oft durch kommunale Verkehrsbetriebe, die von der Kommune sowie von Bund und Ländern finanziell unterstützt werden. Inwieweit diese Praxis rechtmäßig ist und Verkehrsleistungen, die etwa durch Querverbund von der öffentlichen Hand mitfinanziert werden, mit den EU-Beihilferegelungen vereinbar sind, ist allerdings umstritten.⁴⁰

Nach der derzeitigen Rechtslage ist die Stellung der Genehmigungsbehörden relativ stark. Diese sind bei der Entscheidung über das „beste Angebot“ frei, allerdings müssen sie bei ihrer Genehmigungspraxis auf die Einhaltung des Nahverkehrsplans achten. Die größten Einflussmöglichkeiten der Kommunen liegen also — unter Umständen über den Landkreis — in der Gestaltung des Nahverkehrsplans, dessen Planungsgrundsätze durch entsprechende Landesgesetze geregelt sind. Der Nahverkehrsplan dient der Konkretisierung der nach § 1 RegG den Aufgabenträgern vorgeschriebenen „ausreichenden Bedienung“ im ÖPNV. Er regelt die Qualität und Quantität des ÖPNV, der im öffentlichen Interesse einzurichten ist. Im Hinblick auf die Regelungstiefe bestehen allerdings unterschiedliche Auffassungen, das heißt es ist umstritten, ob die Kommunen auf Fahrpläne, Taktdichte usw. Einfluss nehmen können,⁴¹ da es sich hierbei um einen Einschnitt in die unternehmerische Freiheit der Verkehrsbetriebe handelt. Gleichzeitig herrscht Uneinigkeit darüber, inwieweit die Auflagen mit Angaben über Finanzierungszusagen verknüpft sein müssen. Klar ist jedoch, dass die Festschreibung einer sinnvollen

38 Bewerber neben den „Alteigentümern“ noch weitere Unternehmen um eine Genehmigung, haben erstere das Recht, ihr Angebot nachzubessern. Erst wenn sie dazu nicht bereit sind, bekommt das bessere Angebot den Zuschlag.

39 Vgl. Bracher/Trapp (2003: 12); Gründe hierfür sind sicherlich Subventionen, die an die Bestandsunternehmen fließen, zu denen konkurrierende Unternehmen aber keinen Zugang haben. Mangelhafte oder fehlende Transparenz bei auslaufenden Genehmigungen ist ein weiteres Hemmnis für den effektiven Wettbewerb.

40 Vgl. Karl (2002: 8), die in diesem Zusammenhang von der „Eigenwirtschaftlichkeitsfiktion“ im ÖPNV spricht und von einem Verstoß gegen die europäischen Beihilferegelungen ausgeht.

41 Zur Darstellung der Diskussion vgl. Karl (2002: 27 ff.).

Linienführung, gute Anschlussmöglichkeiten und Ähnliches im Nahverkehrsplan deutlich zur Attraktivität des ÖPNV beiträgt.⁴²

Gleichzeitig gilt es, die ökologischen Vorteile des ÖPNV gegenüber dem MIV durch Innovation zu sichern. Der ÖPNV ist wie bereits erwähnt nicht per se klimafreundlicher. So haben etwa umwelttechnische Innovationen im MIV wie Katalysatoren oder Fahrzeuge mit niedrigem Verbrauch die ökologischen Vorteile des ÖPNV erheblich schmelzen lassen, vor allem wenn alte Dieselbusse eingesetzt werden (vgl. Blümel 2002: 533 ff.). Die höhere Umweltfreundlichkeit des ÖPNV stellt jedoch ein entscheidendes Argument für dessen öffentliche Förderung dar, das nicht leichtfertig verspielt werden darf. Daher besteht bei den Versorgungsunternehmen im Grunde ein hohes Eigeninteresse an der Ausschöpfung der technischen Möglichkeiten, etwa durch den Einsatz von Erdgas betriebenen Bussen. Gefördert werden kann dieses Eigeninteresse von Seiten der Kommunen durch umweltpolitische Auflagen bei der Vergabe von ÖPNV-Leistungen, eine Praxis, die durch den Europäischen Gerichtshof in einem Urteil vom September 2002 als rechtmäßig anerkannt wurde.⁴³

Im ÖPNV-Bereich herrscht momentan große Unsicherheit. So liegt seit Februar 2002 ein überarbeiteter Entwurf der EU-Verordnung 1191/69 vor, der im Sinne eines so genannten „kontrollierten Wettbewerbes“ grundsätzlich eine Ausschreibungspflicht von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen vorsieht, was vor allem für den eigenwirtschaftlichen Bereich und den dort zur Zeit üblichen Genehmigungswettbewerb Folgen hätte. Ob dieser Entwurf in dieser Art rechtskräftig werden wird, ist noch nicht abzusehen. Gleichzeitig liegt seit Juli 2003 ein weiteres Urteil des Europäischen Gerichtshofes vor, das die gängige Praxis der Bezuschussung von eigenwirtschaftlichen kommunalen Verkehrsbetrieben (z. B. im Querverbund) in Frage stellt. Laut diesem Urteil dürfen öffentliche Mittel eben nur als Ausgleich für die Übernahme von gemeinwirtschaftlichen Aufgaben eingesetzt werden.⁴⁴ Es ist absehbar, dass sich der Wettbewerb im ÖPNV-Bereich in den nächsten Jahren verschärfen wird. Dies wird mit erheblichen Auswirkungen auf die kommunalen Verkehrsgesellschaften verbunden sein. Für die Kommunen selbst bedeutet dies, dass die Möglichkeit zur Steuerung des ÖPNV-Angebotes über die Eigentümerrolle an Verkehrsbetrieben deutlich eingeschränkt werden wird (vgl. Bracher/Trapp 2003: 38).

Die angespannte finanzielle Situation im ÖPNV erlaubt es oft nicht, das Angebot durch deutliche Tarifiereduzierungen attraktiver zu gestalten. Um das Verhältnis

42 Ein klimafreundlicher Nahverkehrsplan nimmt die Kommune aber auch selbst in die Pflicht, das eigenwirtschaftliche Angebot durch eigenfinanzierte gemeinwirtschaftliche Angebote zu ergänzen. Dies ist angesichts der oft schwierigen Haushaltslage nicht immer möglich.

43 Vgl. EuGH-Urteil in der Rechtssache C-513/99 vom 17. September 2002.

44 Vgl. EuGH-Urteil in der Rechtssache C-280/00 vom 14. Juli 2003.

zwischen MIV und ÖPNV zu Gunsten öffentlicher Verkehrsmittel zu beeinflussen, ist es daher wichtig, die Kosten für den MIV auf ein entsprechendes Niveau anzuheben. Hier sind die Städte und Gemeinden wiederum in ihrer Rolle als „Planer und Regulierer“ gefragt. Die Limitierung und Bewirtschaftung von Parkraum gerade in den Innenstädten oder in der Nähe von Veranstaltungsorten kann diesem Ziel dienen, muss aber in jedem Fall mit der Bereitstellung entsprechend attraktiver Alternativen verknüpft werden. Darüber hinaus kann der MIV durch verkehrsleitende Maßnahmen gesteuert werden: Tempo-Limit, Schaltung von Ampeln („grüne Welle“) und Eingriffe in den Straßenbau ermöglichen es, den MIV insgesamt zu verstetigen und zu verlangsamen. Gleichmäßiges Fahren und eine Reduzierung der Abbrems- und Beschleunigungsvorgänge verringern den CO₂-Ausstoß erheblich (vgl. Fischer/Kallen 1997: 566). Gleichzeitig macht langsamer Verkehr auch die Verwendung nicht motorisierter Verkehrsmittel (Fahrrad, ÖPNV) bei entsprechender Bevorzugung, etwa durch Busspuren und Vorfahrtsregeln, attraktiver.

Gerade vor dem Hintergrund des reduzierten Einflusses durch die Liberalisierung des ÖPNV haben Maßnahmen, die von den Kommunen in ihrer Rolle als „Berater und Promotor“ wahrgenommen werden, an Bedeutung für den Klimaschutz gewonnen. Die Einrichtung von so genannten Mobilitätszentralen etwa ermöglicht es, generell über Alternativen zum MIV aufzuklären, gleichzeitig aber mit individualisierten Angeboten an die Bevölkerung heranzutreten. Diese können zum Beispiel in der Erstellung von persönlichen Mobilitätskonzepten und der Bereitstellung von individuellen Fahrplänen bestehen (vgl. ebd.: 263 ff.). Darüber hinaus können verkehrsvermindernde Initiativen wie car-sharing oder Mitfahrgemeinschaften initiiert und gefördert werden.

Im Verkehrsbereich sollte den Kommunen also im Sinne des Klimaschutzes daran gelegen sein, den „modal split“ in Richtung auf nicht motorisierte Fortbewegungsmittel und den ÖPNV zu verändern. Dabei geht es neben stadtplanerischen Mitteln vor allem um die Steuerung von Verkehrsleistungen. Eine ökologisch sinnvolle Gestaltung des Nahverkehrsplanes, die Modernisierung des Fahrzeugparks des ÖPNV und die Reduzierung des MIV durch regulative Eingriffe dienen diesem Zweck. Maßnahmen gegen den MIV sind aber in der Regel höchst umstritten und rufen vielfach den Widerstand der Bevölkerung hervor. Um die Akzeptanz der ergriffenen Maßnahmen zu steigern, ist es gerade in diesem Bereich des Klimaschutzes besonders wichtig, diesem Widerstand mit offensiver Öffentlichkeitsarbeit entgegenzuwirken.

2.3.3 Stadtplanung und Stadtentwicklung

Das Feld der Stadtplanung fordert die Kommune vor allem in ihrer Rolle als „Planer und Regulierer“. Dabei geht es darum, den Handlungsspielraum, den sie durch die ihr nach dem Baugesetzbuch (BauGB) und Raumordnungsgesetz (ROG) zuge-

sprochenen Instrumente der Bauleitplanung (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan) und der Raumordnung besitzt, im Sinne des Klimaschutzes zu nutzen. Die Verminderung der Flächenversiegelung, die Vermeidung von MIV sowie die energetische Optimierung von Siedlungen sind dabei mögliche Ziele.

Die dabei einsetzbaren Mittel sind vielfältig. Der Aufbau kompakter Siedlungsstrukturen (z. B. dezentrale Konzentration), die ökologisch sinnvolle Auswahl von Siedlungsstandorten, Auflagen zur verschattungsarmen Baukörperstellung oder zu energetisch günstigen Bauweisen sowie verkehrsvermeidende Konzepte dienen der Verringerung der Treibhausgasemissionen.

Kompakte Siedlungsstrukturen vermindern nicht nur den Ressourcenverbrauch im Sinne der Bodenversiegelung, sondern haben auch energetische und verkehrsvermeidende Vorteile. Einzelne stehende Häuser verbrauchen deutlich mehr Heizwärme als Mehrfamilien- oder Reihenhäuser. Daher bieten sich vor allem in der Innenstadt Nachverdichtungen und Baulückenschließungen als Mittel zur Verringerung des Wärmebedarfs an. Gleichzeitig erleichtern kompakte Siedlungsstrukturen die Anbindung an den ÖPNV und somit auch die Vermeidung von Individualverkehr. Diesem Ziel ist zum Beispiel das Konzept der dezentralen Konzentration verpflichtet, das eine gesteuerte Urbanisierung des Umlandes durch Ausweisung von Siedlungsflächen und den Ausbau mittelgroßer Städte und Orte mit guter Verkehrsanbindung anstrebt. Allerdings bleibt fraglich, inwieweit diese polyzentrischen Siedlungsstrukturen tatsächlich zur Vermeidung des Verkehrsaufkommens beitragen. Bessere Ergebnisse werden durch Verkehrsvermeidung durch Nutzungsmischung erreicht, die die Verwendung nicht motorisierter Verkehrsmittel attraktiver macht.⁴⁵

Die ökologisch sinnvolle Auswahl von Siedlungsstandorten bezieht sich hauptsächlich auf die Nutzung von passiver Sonnenenergie sowie die Vermeidung von Wärmeverlusten bei Häusern an Orten mit hohem Windaufkommen. Täler, Kuppen und Nordhänge sind aus Klimaschutzsicht eher ungeeignete Siedlungsstandorte. Süd-, Ost- und Westhänge hingegen sollten für neue Baugebiete bevorzugt werden. Nutzung von passiver Sonnenenergie und Wärmeverlustminderung sind auch bei den Auflagen zur Bauform zu beachten: Eher kompakte großvolumige statt kleinvolumiger freistehender Gebäude sind hierbei sinnvoll. Dies steht allerdings in einem gewissen Widerspruch zur optimalen Nutzung von passiver Sonnenenergie, für die eine nach Süden ausgerichtete, flächenintensive Bauweise eher nützlich ist. Fensterfronten nach Süden, eher weniger Fenster zur Nordseite vergrößern den energetischen Effekt. Laut Baugesetzbuch (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) darf der Bebauungsplan sowohl die Ausrichtung und — über First- und

45 Hier geht es insbesondere um neue Leitbilder wie die „Stadt der kurzen Wege“, das heißt die kleinräumige Vermischung der Nutzungsformen Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Freizeit.

Wandhöhe — die Dachneigung der Gebäude festlegen wie auch die Bauweise (offene Bauweise: freistehende Häuser; geschlossene Bauweise: Reihenhäuser) bestimmen. Die Ausrichtung der Fenster und die Anordnung der Räume hingegen lässt sich planungsrechtlich nicht festlegen (vgl. Peine 2000: 34 f.).

Eine weitere Möglichkeit, den Energieverbrauch zu senken, besteht für Kommunen zum Beispiel auch in der Festschreibung des zulässigen Jahresheizwärmebedarfs über die gesetzlich vorgeschriebenen Standards der EnEV hinaus in Grundstückskaufverträgen. Zwar ist durch die von der Bundesregierung 2001 beschlossene Energieeinsparverordnung (EnEV) bei Neubauten generell eine Niedrigenergiebauweise vorgeschrieben. Allerdings werden die in der Verordnung festgelegten Standards bereits durch ältere Niedrigenergiehäuser um 20 bis 30 Prozent unterschritten, so dass hier noch immer Spielraum für eigene Standards der Städte und Gemeinden besteht, der aber nur unzureichend genutzt wird (vgl. Klima-Bündnis/BUND 2001, Neumann 2001).⁴⁶

Planung kann aber nicht nur zur Vermeidung von Energieverbrauch beitragen, sondern kann auch Grundlagen für klimagerechte Strom- und Wärmeerzeugung liefern, also Einfluss auf die Angebotsseite ausüben. Auflagen zur Dachneigung können etwa den möglichen Einsatz von Sonnenkollektoren und Photovoltaikanlagen fördern, für die das EEG wichtige Anreize geschaffen hat. Unterstützt wird deren Einsatz zudem durch die Ausweisung von Standorten für Windkraftanlagen. Von größerer Reichweite ist jedoch die Erstellung von siedlungsbezogenen Energiekonzepten, deren Umsetzung ebenfalls durch kompakte Siedlungsstrukturen begünstigt wird. So bietet sich nicht nur bei Neubausiedlungen die Option einer Nah- oder Fernwärmeversorgung an. In einigen Bundesländern wie Hessen (§ 19 GO-H), Schleswig Holstein (§ 17 GO-SH) und Nordrhein-Westfalen (§ 9 GO-NRW) lässt sich auf der Basis der jeweils geltenden Gemeindeordnung auch ein Anschluss- und Benutzungszwang (z. B. für KWK-Anlagen) durchsetzen, wodurch die hohen Kapitalkosten solcher Anlagen auf viele Schultern verteilt werden können. Laut eines Urteils des OVG-Schleswig (Wahlstedt-Urteil) vom August 2002 ist ein solcher Zwang rechtlich auch dann zulässig, wenn er nicht mit besonderer örtlicher Luftbelastung begründet wird. Des Weiteren ist die Festsetzung eines Anschluss- und Benutzungszwangs in Grundstückskaufverträgen vom Bundesgerichtshof in einem Urteil (Börnsen-Urteil) im Juli 2002, trotz anders lautender Urteile der Vorinstanzen, für rechtmäßig erklärt worden.⁴⁷ Neben einem festgeschriebenen Anschlusszwang de jure lässt sich auch die in § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB festgelegte Möglichkeit eines Verwendungsverbots für bestimmte Brennstoffe so nutzen, dass de facto ein Anschlusszwang entsteht. Verbietet man die

46 Siehe hierzu auch <<http://www.klimabuendnis.org/aktuell/baugesetzbuch.htm>>, 15. April 2004.

47 Vgl. zu beiden Urteilen Radloff (2003).

Verwendung von Heizöl und ist eine Erdgasversorgung nicht vorhanden, so ist ein Anschluss an die entsprechende kommunale Wärmeversorgung unvermeidlich. Allerdings ist umstritten, inwieweit ein solches Verbot mit einer konkreten örtlichen Gefahrenabwehr begründet werden muss.

Im Moment gibt es Initiativen, die entsprechenden gesetzlichen Regelungen des BauGB zum Verbot bestimmter Brennstoffe klarer zu fassen sowie den Kommunen die Möglichkeit einzuräumen, selbstständig schärfere Standards bezüglich des Jahresheizwärmebedarfs als in der EnEV vorgeschrieben, festzulegen. Im Bereich Stadtplanung können Kommunen also als „Planer und Regulierer“ auf die Entstehung von Strukturen hinwirken, die es erlauben, die in den Handlungsfeldern Energie und Verkehr beschriebenen Ziele, wie Reduktion von Stromverbrauch, klimafreundliche Energieumwandlung, Vermeidung von motorisiertem Individualverkehr und Förderung alternativer Verkehrsmittel, wie ÖPNV oder Rad- und Fußverkehr, effektiver zu verfolgen.

2.3.4 Abfall- und Abwasserwirtschaft

Dem Bereich der Abfallwirtschaft kommt vor allem aufgrund von zwei Faktoren Bedeutung für den Klimaschutz zu: Zum einen wegen der freigesetzten Deponiegase mit hohem Anteil an Methan (CH₄), FCKW und CO₂, zum anderen aufgrund des hohen Energieaufwandes, der mit der Entsorgung gerade von nur kurzfristig verwendeten Produkten („Wegwerfartikeln“) verbunden ist. Grundsätzlich gilt auch in diesem Bereich, dass die Vermeidung von Müll Vorrang vor dessen Entsorgung haben sollte. Dies nimmt erneut die Kommune als „Verbraucher und Vorbild“ in die Pflicht, worauf im Zusammenhang mit dem Beschaffungswesen noch genauer einzugehen sein wird. Aber auch als „Versorger und Anbieter“ ist die Kommune gefragt. So kann zum Beispiel durch mengenabhängige Gebühren, etwa in Form von unterschiedlich großen Müllbehältern gekoppelt mit gestaffelten Abfallgebühren, oder die Bereitstellung von Behältern zur Mülltrennung die Vermeidung von Abfall beziehungsweise die Erhöhung des wieder verwertbaren Anteils von Müll gefördert werden. Gleichzeitig ist die Bereitstellung von Informationen und Aufklärung nötig, die sich nicht nur an Haushalte, sondern auch an Gewerbe und örtliche Unternehmen richten sollte.

Neben der Vermeidung kommt aber auch der klimagerechten Entsorgung von Müll eine bedeutende Rolle zu, zumal hier die Kommunen in ihrer Rolle als „Versorger und Anbieter“ über einen noch relativ direkten Einfluss verfügen. Zwar hat der Gesetzgeber durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) die privaten Abfallerzeuger und die Privatwirtschaft stärker in die Pflicht genommen, denn nach § 5 Abs. 2/§ 11 Abs. 1 KrW-/AbfG ist die Verwertung und Beseitigung von Abfall grundsätzlich Aufgabe der Erzeuger und Besitzer (Stichwort „Duales System“). Ausgenommen davon sind aber in der Regel Abfälle aus privaten Haushalten (§ 13 Abs. 1 KrW-/AbfG), welche nach wie vor den öffentlichen

Entsorgungsunternehmen zu überlassen sind. Der Bereich Abfallwirtschaft ist also teilprivatisiert (vgl. Libbe/Tomerius/Trapp 2002: 13 f.), gleichzeitig gibt es auch hier Überlegungen zu einer stärkeren Liberalisierung.

Hausmüll gilt aufgrund seines hohen Anteils an Kohlenstoffen und verrottbaren Materialien als besonders klimarelevante Abfallgruppe (vgl. Fischer/Kallen 1997: 592). Umso wichtiger ist es hier, neben der Verwertung auch die Beseitigung klimafreundlich zu gestalten. Die unterschiedlichen Entsorgungswege wie Ablagerung auf Deponien, Verbrennung und Kompostierung haben je nach Abfallgruppe verschiedene Klimabilanzen, so dass die genaue Betrachtung der Stoffanteile des Mülls sowie eine möglichst „sortenreine“ Erfassung und Sortierung sinnvoll sind. Wird Abfall auf Deponien gelagert, kann der Austritt des hoch klimaschädlichen CH₄ mit Hilfe von Fackeln verhindert oder sogar zur Stromerzeugung in Blockheizkraftwerken verwendet werden. Letztere bieten sich auch an, um aus Vergärungsanlagen gewonnenes Faulgas zur Energiegewinnung zu nutzen. Darüber hinaus trägt die — private oder kommunale — Kompostierung von Gartenabfällen und eine Optimierung der Müllverbrennung zu einer Verminderung von Klimagasemissionen bei.

Ein Bereich, der bisher wenig in die Überlegungen zum Klimaschutz einbezogen wurde, in dem die Kommunen aber ebenfalls über einen relativ direkten Zugriff verfügen, ist die Abwasserbehandlung. Diese obliegt in den meisten Bundesländern als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe den Gemeinden, auch wenn nach der Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes von 1996 die Übertragung der Entsorgungspflicht auf private Unternehmen möglich ist. Dazu fehlen allerdings in der Regel die notwendigen landesrechtlichen Bestimmungen. Klimarelevant ist die Abwasserentsorgung vor allem im Hinblick auf den Energieeinsatz, der mit der Aufbereitung des Wassers verbunden ist.⁴⁸ CO₂-Emissionen, die im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Energie für Pumpen, Belüftung etc. entstehen, lassen sich durch technische Aufrüstung und den Einsatz von regenerativen Energiequellen verringern. Dies bietet sich nicht zuletzt auch deshalb an, da solche Maßnahmen durch die damit verwirklichten Einsparungen in der Regel kostenneutral durchgeführt werden können (vgl. Fischer/Kallen 1997: 615).

Auch im Bereich der Wasserwirtschaft wird vielfach über eine Liberalisierung nachgedacht, vor allem im Hinblick auf die *Wasserversorgung*. Aufgrund der Besonderheit von Wasser als nicht substituierbarer und höchst sensibler Ressource und

48 Grundsätzlich wäre nicht nur aus klima- sondern aus generell umweltschutztechnischen Gründen eine Umstellung von zentraler Abwasseraufbereitung hin zu mehr dezentralen Sanitärkonzepten wünschenswert, da sich dabei auch die Vermischung des Wasserkreislaufes mit Nährstoff- und Schadstoffkreisläufen besser vermeiden ließe. Da dies jedoch mit erheblichem Aufwand und der Umsetzung völlig neuer Konzepte verbunden wäre, kann es sich dabei allenfalls um ein langfristiges Ziel handeln (vgl. Umweltbundesamt 2001: 169).

der Einbettung der Wasserwirtschaft in regionale Strukturen erscheint dies jedoch vielen Akteuren als ungeeignetes Mittel. Deshalb ist momentan die öffentliche Versorgung mit Wasser, die mit der Aufbereitung von Abwasser in enger Verbindung steht, vom Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ausdrücklich ausgeschlossen. Die Monopolstellung der Kommunen bleibt also in diesem Bereich rechtlich geschützt. Auch die Bundesregierung setzt sich international für den Verzicht auf eine Liberalisierung im Bereich Wasserwirtschaft ein (vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2003: 8 f.). Obgleich es in diesem Bereich bislang zu keiner weit reichenden Liberalisierung gekommen ist, lassen sich auch hier Tendenzen hin zur Privatisierung und Konzentration beobachten (vgl. Brackemann 2002: 117).

Im Bereich Abfall- und Abwasserentsorgung sind die Kommunen als „Verbraucher“, als „Versorger und Anbieter“ sowie als „Berater und Promotor“ gefordert. Dabei geht es zum einen um die Vermeidung von Müll beziehungsweise Abwasser, zum anderen um dessen klimafreundliche Entsorgung. Da dieser Bereich bisher von einer durchgreifenden Liberalisierung ausgenommen wurde, besteht hier nach wie vor ein relativ starker Einfluss der Städte und Gemeinden.

2.3.5 Beschaffung

Das Beschaffungswesen nimmt bei den Handlungsfeldern insofern eine besondere Stellung ein, da es sich generell auf Handlungen der Kommune als „Verbraucher und Vorbild“ bezieht. Die Handlungsmöglichkeiten im Sinne des Klimaschutzes sind hier vielfältig und reichen vom Einkauf von Produkten über die Bewirtschaftung kommunaler Einrichtungen bis hin zum Abschluss von Pachtverträgen mit Kantinenwirten.

Grundsätzlich ist die Vergabe in Deutschland nach § 2 der Vergabeverordnung (VgV) durch Schwellenwerte in zwei Bereiche geteilt.⁴⁹ Unterhalb der Schwellenwerte gilt das Haushaltsrecht, oberhalb das Wettbewerbsrecht. Im letzteren Fall besteht eine dreifache Abstufung des Rechtsrahmens: das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB), die bereits erwähnte VgV und schließlich auf unterster Ebene die Verdingungsordnungen.⁵⁰ Unterhalb der Schwellenwerte gelten hingegen nur die Bestimmungen der Verdingungsordnungen sowie das Haushaltsrecht.⁵¹

49 Wobei die Schwellenwerte je nach Auftragsstyp zwischen 80.000 EUR für Lose von Dienstleistungsaufträgen und fünf Millionen EUR für Bauaufträge variieren.

50 Natürlich sind bei der Beschaffung die entsprechenden europäischen Rahmenvorgaben wie beispielsweise die EU-Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG zu beachten.

51 Der Unterschied findet zum Beispiel darin seinen Ausdruck, dass nach § 97 GWB ein Bieter das Recht auf Einhaltung der Bestimmungen über das Vergabeverfahren nach GWB hat. Unterhalb der Schwellenwerte kommt das Haushaltsrecht zur Geltung, das allerdings als

Grundsätzlich gibt es in Deutschland keine allgemeine oder absolute Rechtspflicht zur Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten im öffentlichen Beschaffungswesen. Allerdings besteht eine ganze Reihe von gesetzlichen Regelungen, die eine umweltfreundliche Beschaffung fördern. Zu nennen sind hier insbesondere die Abfallgesetze von Bund und Ländern. Für die Kommunen sind die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen von Bedeutung, wie etwa § 5 LAbfG Baden-Württemberg, § 27 AbfG Brandenburg oder § 2 HAKA Hessen, um nur einige wenige Beispiele zu nennen. In der Regel ähneln sich die Bestimmungen der Bundesländer, wenn auch mit leichten Variationen, insbesondere was die zulässigen Mehrkosten angeht.⁵² Vor allem geht es darum, bei der Beschaffung zu prüfen, ob es abfallwirtschaftlich sinnvollere Alternativen gibt, die sich etwa durch ihre Langlebigkeit, Reparaturfreundlichkeit oder geringere Abfallbelastung auszeichnen. Nach den meisten Ländergesetzen sind solche Produkte vorzuziehen, wenn der abfallwirtschaftliche Nutzen in einem sinnvollen Verhältnis zu den Mehrkosten steht. Inwiefern es aber eine Pflicht zur Umsetzung der Prüfergebnisse gibt, ist umstritten (vgl. Griem 2002: 11).

In manchen Bundesländern gibt es darüber hinaus weit reichende Bestimmungen zur umweltfreundlichen Beschaffung. So verpflichtet § 4 des Bremer Energiegesetzes die Beschaffungsstelle, bei der Beschaffung von Geräten und Anlagen auf sparsamen Energieverbrauch zu achten. Darüber hinaus legen die Verdingungsordnungen für Leistungen (VOL) und für Bauleistungen (VOB) fest, dass zu den an die Beschaffenheit der eingeforderten Leistungen angelegten Kriterien auch Umweltschutzgesichtspunkte gehören können. Daneben kommt die Selbstverpflichtung der Kommune durch einen entsprechenden Gemeinderatsbeschluss in Betracht.

Grundsätzlich steht das Ziel einer umwelt- und klimafreundlichen Beschaffungsstrategie im Spannungsfeld zu den in § 6 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGRG) festgeschriebenen Zielen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, vor allem wenn — wie häufig üblich — der Produktpreis als einziges Wirtschaftlichkeitskriterium herangezogen wird. Wirtschaftlichkeit beschreibt aber im Grunde nur eine günstige Relation zwischen verfolgtem Zweck und eingesetzten Mitteln. Allerdings wird der Zweck durch Zielvorgaben des Auftraggebers bestimmt, in die nicht nur das Prinzip der Kostenminimierung, sondern auch die Qualität eines Produktes und als Teil davon seine Umweltfreundlichkeit mit einfließen können.

Kommunen haben hier also durchaus Handlungsspielräume. Gerade aufgrund der oft dezentralen Struktur des Beschaffungswesens besteht jedoch ein hoher Ab-

Binnenrecht der Verwaltung ohne Außenwirkung konzipiert ist, so dass die Rechte des Bieters auf Einhaltung der Bestimmungen umstritten sind (vgl. Griem 2002: 9).

52 In Baden-Württemberg dürfen die Mehrkosten „nicht unzumutbar“ sein und im bayrischen Abfallgesetz wird von erlaubten Mehrkosten „im angemessenen Umfange“ gesprochen.

stimmungsbedarf, welcher zum Beispiel mit einer freiwilligen Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) oder einem Öko-Audit umgesetzt werden kann. Solche Verfahren sind allerdings in der Regel mit hohen finanziellen Aufwendungen verbunden.

Besondere Berücksichtigung sollte bei der Beschaffung die so genannte „graue Energie“ finden, das heißt der Energieaufwand, der bei der Herstellung und bei der Entsorgung der verwendeten Produkte anfällt. Etwa bei den im Hochbauwesen eingesetzten Baustoffen gibt es massive Unterschiede. Weitere klimarelevante Entscheidungen im Beschaffungswesen betreffen die Verwendung von zertifiziertem Holz oder den Verzicht auf (H) FCKW-haltige Produkte.

Wie im Zusammenhang mit dem Handlungsfeld Energie dargestellt, hat in den letzten Jahren die Einflussmöglichkeit der Kommunen auf eine klimafreundliche Strom- und Wärmeerzeugung eher abgenommen. Umso wichtiger ist es, dass sie sich in diesem Feld auf ihre Rolle als Verbraucher besinnt. Kommunen verfügen als Großkunden nach wie vor über einen großen Einfluss und können so an die Wahl ihres Energieversorgers Bedingungen knüpfen, die klimarelevanten Aspekten zu ihrem Recht verhelfen. Hamburg hat beispielsweise 2002 einen neuen Stromliefervertrag für sämtliche öffentliche Einrichtungen abgeschlossen, der einen Anteil von 10 Prozent Ökostrom aus regenerativen Energien vorsieht (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg 2002), während sich die Stadt Heidelberg 2001 dafür entschieden hat, den Anteil von Strom aus erneuerbaren Ressourcen am Eigenverbrauch sogar auf 25 Prozent zu steigern (vgl. Abschnitt 4.1.3).

Das Beschaffungswesen zeichnet sich als Handlungsfeld nicht nur durch die direkten Eingriffsmöglichkeiten der Kommune aus, sondern erfüllt daneben — und dies ist gerade angesichts der teilweise „unpopulärer“ Maßnahmen in anderen Handlungsfeldern von großer Bedeutung — eine wichtige Legitimation fördernde Funktion. Ein klimafreundliches Beschaffungswesen dient nicht zuletzt der Glaubwürdigkeit einer Kommune, die versucht, auch das Handeln anderer Akteure im Sinne des Klimaschutzes positiv zu beeinflussen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in den betrachteten Handlungsfeldern verschiedene Akteure innerhalb wie außerhalb der Verwaltung gefordert sind. Innerhalb der Verwaltung sind die Zuständigkeiten vor allem zwischen den Bereichen Umwelt, Stadtplanung (Bauleitpläne), Bauen/Wohnen (Gebäudemanagement) und den allgemeinen Verwaltungsaufgaben (Beschaffung) verteilt. Verwaltungsextern geht es vor allem um die Klimapolitik der Ver- und Entsorgungsbetriebe. Hier zeichnet sich gerade in den beiden wichtigsten Bereichen, Energie und Verkehr, ein einschneidender Wandel ab.

2.4 Europäisierung des kommunalen Klimaschutzes und transnationale Städtenetzwerke

Wie in den vorangegangenen Abschnitten bereits deutlich geworden ist, sind die Kommunen in einer Vielzahl von Bereichen direkt durch Normsetzungen von EU-Institutionen betroffen. Exemplarisch seien hier noch einmal die Bereiche Energie (vgl. Abschnitt 2.3.1) und Beschaffung (vgl. Abschnitt 2.3.5) erwähnt, in denen durch die Regelungen zur Umsetzung des Europäischen Binnenmarktes direkt in die kommunalen Entscheidungskompetenzen eingegriffen wird. Das betrifft auch die kommunalen Handlungsoptionen bei der Verfolgung klimapolitischer Ziele⁵³ — vor allem dort, wo durch die EU-Regelungen nicht nur die Reichweite dieser Optionen neu bestimmt, sondern deren grundsätzlicher Zuschnitt verändert wird. Insbesondere die Handlungsoptionen der Kommune als „Versorger und Anbieter“ sind, wie im vorherigen Abschnitt ausgeführt, von der EU-Liberalisierung betroffen, so dass beispielsweise im Energiebereich zunehmend Maßnahmen in der Rolle als „Berater und Promotor“ ausgeführt werden. In welchem Maße die in diesem Feld vergleichsweise weit fortgeschrittene Liberalisierung auch in anderen Bereichen kommunaler Tätigkeit, wie etwa der Abfall- und Abwasserentsorgung, umgesetzt wird, ist noch nicht abzusehen. Die Diskussion darüber ist jedoch, nicht zuletzt aufgrund des „Grünbuches zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ der Europäischen Kommission (Europäische Kommission 2003), voll entbrannt.

Obwohl direkt von der EU-Rechtsetzung betroffen, sehen sich die Kommunen bei der Entscheidungsfindung auf dieser Ebene nicht ausreichend vertreten. Ihre formellen Mitspracherechte sind relativ begrenzt. Von den 24 Sitzen der deutschen Delegation im Ausschuss der Regionen (AdR) werden nur drei Mandate von Vertretern der Kommunen wahrgenommen, und darüber hinaus hat der AdR im EU-Normsetzungsverfahren nur eine „beratende Funktion“. Eine andere Einflussmöglichkeit, wie sie beispielsweise die Länder über den Bundesrat gemäß Art. 23 Abs. 5 GG haben, ist für die kommunale Ebene nicht vorhanden. Dementsprechend versuchen sich die Kommunen auf dem Feld des Lobbying gegenüber den EU-Institutionen, um ihre Interessen angemessen einzubringen (Dieckmann 2000). Einige Kommunen, insbesondere größere Städte, eröffneten eigene Büros in Brüssel, andere warben professionelle Lobbyisten an, und viele schlossen sich zu Netzwerken zusammen, um Ressourcen zu bündeln und die Durchsetzungskraft zu erhöhen (Rechlin 2004). Letztere sind hierbei im Bereich des Klimaschutzes auf kommunaler Ebene von herausragendem Interesse, da sich mehrere Netzwerke herausgebildet haben, die auf europäischer Ebene an der Umsetzung kom-

53 Als konkrete Beispiele seien hier die EU-Richtlinie 2003/54/EG zur Schaffung des Binnenmarktes im Energiebereich sowie die EU-Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG zur Regelung des Vergaberechts erwähnt.

municipaler Klimaschutzpolitik und dem Aufbau entsprechender kommunaler Kompetenzen arbeiten.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Kommunen in derartigen transnationalen Netzwerken ist ein relativ neues Phänomen, das sich im Bereich des kommunalen Klimaschutzes — wie in vielen anderen Politikfeldern — vor allem seit Beginn der neunziger Jahre beobachten lässt (siehe Kern 2001; Dorsch 2003). Sie treten als eigenständige, unabhängige Organisationen auf und erheben Mitgliedsbeiträge.⁵⁴ Der Beitritt zu einem der Netzwerke muss vom Stadt- oder Gemeinderat formell beschlossen werden.

Die Netzwerke verfolgen vor allem zwei Ziele: erstens die Verbreitung von Informationen, das Lernen zwischen den Mitgliedsstädten, den Austausch von Know-how und den Transfer von best practice, sowie zweitens die Vertretung ihrer Mitglieder auf der nationalen, der europäischen und der internationalen Ebene.

Im Bereich des Klimaschutzes sind in Deutschland drei Netzwerke aktiv: (1) Cities for Climate Protection (CCP/ICLEI), (2) Energie-Cités und (3) das Klimabündnis.

Cities for Climate Protection (CCP/ICLEI)

Das Netzwerk „Cities for Climate Protection“⁵⁵ (CCP) wurde 1993 bei einem internationalen Treffen kommunaler Vertreter aus Nordamerika und Europa im UN-Hauptquartier in New York gegründet. Vorausgegangen war ein vom transnationalen Städtenetzwerk „International Council for Local Environmental Initiatives“ (ICLEI)⁵⁶ geleitetes Projekt. Obwohl die CCP eigenständig Mitglieder aufnimmt, ist sie inhaltlich und organisatorisch sehr eng mit ICLEI verknüpft und wird als eine von drei ICLEI-Kampagnen verstanden.⁵⁷ Wie ICLEI ist auch die CCP in regionale Unterorganisationen aufgeteilt.⁵⁸ Die Koordinationsstelle der „CCP Europe“ ist das Europäische ICLEI-Sekretariat in Freiburg im Breisgau. Hauptziel der CCP ist es, die klimapolitischen Aktivitäten der Kommunen zu erhöhen, Energieverbrauch und Treibhausgasemissionen zu reduzieren sowie in den einzelnen Kommunen eine standardisierte und weltweit vergleichbare Methodik des CO₂-Monitoring zu etablieren. Hierzu sollen die Kommunen mit Unterstützung des Netzwerks anhand von festgelegten Umsetzungsschritten, den so

54 In der Regel handelt es sich um Vereine.

55 Siehe <<http://www.iclei.org/co2/index.htm>>, 18. März 2004.

56 Siehe <<http://www.iclei.org/>>, 04. April 2004.

57 Die anderen beiden sind die „Lokale Agenda 21-Kampagne“ und die „Wasser-Kampagne“; siehe <<http://www.iclei.org/proserv.htm>>, 18. März 2004.

58 Es gibt unter anderem die nationalen und regionalen Subnetzwerke CCP UK, CCP Italy, CCP Australia, CCP US, CCP Europe und CCP Africa; <<http://www.iclei.org/co2/index.htm>>, 18. März 2004.

genannten „Milestones“,⁵⁹ „performanz-orientierte“ Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Außerdem verfolgt die CCP das Ziel, die Interessen ihrer Mitglieder auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zu vertreten (ICLEI 2000).

Energie-Cités

Energie-Cités⁶⁰ gibt es seit 1994 als eingetragenen Verein. Als Hauptsitz wurde Besançon gewählt, eine Zweigstelle befindet sich in Brüssel. Vorläufer von Energie-Cités war ein EU-finanziertes Projekt, an dem sich mehrere europäische Kommunen beteiligten. Neben Kommunen sind unter anderem lokale Energieagenturen, kommunale Unternehmen und kommunale Verbände in Energie-Cités organisiert.⁶¹ Energie-Cités versteht sich in erster Linie als Informationsnetzwerk, das den Mitgliedern, aber auch externen Akteuren, wie zum Beispiel der Europäischen Union, Fachwissen zum Thema Energieverbrauch und den damit verbundenen Fragen wie CO₂-Reduktion oder nachhaltige Energieerzeugung zur Verfügung stellt.⁶² Neben der Verbreitung von Informationen werden weitere „Services“ angeboten. Zum Beispiel soll der Austausch von best practice unter den Mitgliedern und die Entwicklung von konkreten Energie-Strategien gefördert werden. Außerdem gehören die Durchführung und die Koordination nationaler und vor allem europäischer Projekte sowie Lobbying für die Mitglieder zu den Tätigkeiten des Netzwerkes.⁶³

Klima-Bündnis/ Alianza del Clima e.V.

Auslöser für die Entstehung des Klima-Bündnis waren die 1989 in Berlin veranstalteten „Amazonien-Tage“, eine Konferenz, welche die Situation indigener Völker in Regenwaldgebieten und die Zerstörung ihrer Umwelt zum Thema hatte (siehe Mayer-Ries 1999: 4 f.). Hierbei entwickelte sich die Idee, ein kommunales Netzwerk zum Schutz des Regenwaldes aufzubauen. Auf einer Folgekonferenz in Frankfurt am Main, wo sich auch heute noch der Hauptsitz des Netzwerkes befindet, wurde 1990 das „Klima-Bündnis“⁶⁴ offiziell gegründet und als Verein eingetragen. Hauptziel des Klima-Bündnis ist der Erhalt des globalen Klimas, wobei zwei Strategien verfolgt werden: In den entwickelten Industrieländern sollen die Klima verändernden Emissionen verringert werden, während gleichzeitig am Erhalt der weltweit noch verbliebenen Tropenwälder gearbeitet wird.⁶⁵ Entsprechend dieser Grundidee sind die Mitglieder des Klima-Bündnis zum einen europäische

59 Siehe <http://www.iclei.org/co2/five_milestones.htm>, 18. März 2004.

60 Siehe <<http://www.energie-cites.org/index.htm>>, 18. März 2004.

61 Siehe <http://www.energie-cites.org/en/ec_role.htm>, 18. März 2004.

62 Siehe <http://www.energie-cites.org/en/ec_enje.htm>, 18. März 2004.

63 Siehe <http://www.energie-cites.org/en/ec_services.htm>, 18. März 2004.

64 Siehe <<http://www.klimabuendnis.org/kbhome/start.htm>>, 18. März 2004.

65 Siehe <<http://www.klimabuendnis.org/kbhome/buendnis/511.htm>>, 18. März 2004.

Kommunen und zum anderen Organisationen indigener Tropenwaldbewohner, hauptsächlich aus dem Amazonasgebiet.⁶⁶ Neben der Geschäftsstelle in Frankfurt am Main gibt es nationale Koordinationsstellen, zum Beispiel in Österreich, den Niederlanden oder Italien.⁶⁷ Für die europäischen Kommunen ist der Beitritt mit einem konkreten Ziel verbunden: Bis 2010 sollen die kommunalen CO₂-Emissionen gegenüber dem Wert von 1990 halbiert werden.⁶⁸ Hierbei unterstützt das Netzwerk die Kommunen durch Informationsangebote, es organisiert den Transfer von best practice, koordiniert Projekte sowie Kampagnen und initiiert Wettbewerbe wie den „European Climate Star“.⁶⁹ Des Weiteren wird an CO₂-Monitoring-Systemen gearbeitet, es werden Projekte mit den indigenen Partnern durchgeführt, und nicht zuletzt werden die Positionen der Mitglieder gegenüber nationalen, europäischen und internationalen Akteuren vertreten.⁷⁰

Im Jahr 2004 hatte die CCP weltweit 579 Mitglieder, darunter 78 in Europa und 8 in Deutschland.⁷¹ Die Anzahl der Mitglieder in Deutschland ist rückläufig. Berücksichtigt man nur die Einzelmitgliedschaften der Kommunen, so hatte Energie-Cités zum gleichen Zeitpunkt 89 Mitglieder aus 17 europäischen Ländern, darunter 10 deutsche Städte.⁷² Das Klima-Bündnis ist in Deutschland das mit Abstand bedeutendste transnationale Städtenetzwerk im Bereich des kommunalen Klimaschutzes.⁷³ Anfang 2004 waren 1.033 europäische Kommunen Mitglied in diesem Netzwerk, darunter 399 in Deutschland.⁷⁴ Auch hier zeigt sich allerdings eine

66 Nur Kommunen können „full members“ werden. Daneben gibt es assoziierte Mitglieder, zum Beispiel die österreichischen Bundesländer oder NGOs; siehe Klima-Bündnis (2002) und <<http://www.klimabuendnis.org/kbhome/buendnis/533.htm>>, 18. März 2004.

67 Daneben gibt es auch noch einige subnationale Koordinationsbüros, zum Beispiel in Südtirol oder in den österreichischen Bundesländern, siehe <<http://www.klimabuendnis.org/kbhome/buendnis/54kont.htm>>, 18. März 2004.

68 In aktuellen Publikationen wird die Zielsetzung einer Halbierung der CO₂-Emissionen zwar immer noch erwähnt, es wird allerdings davon ausgegangen, dass es sich bei dem Verpflichtungszeitraum bis 2010 nur um einen ersten Zeitabschnitt handelt (Klima-Bündnis 2003: 2). Bereits heute steht fest, dass selbst die Vorreiterstädte die ursprüngliche Zielsetzung nicht werden einhalten können.

69 Siehe <<http://www.klimabuendnis.org/kbhome/kommune/klima.htm>>, 18. März 2004, und <<http://www.climate-star.net/>>, 18. März 2004.

70 Siehe <<http://www.klimabuendnis.org/kbhome/politik/klima.htm>>, 18. März 2004.

71 Siehe <<http://www3.iclei.org/co2/ccpmems.htm>>, 18. März 2004.

72 Siehe <<http://www.energie-cites.org/en/members.php>>, 18. März 2004.

73 Die Netzwerke weisen innerhalb ihrer Mitgliedschaft „nationale Schwerpunkte“ auf. Das Klima-Bündnis ist nicht nur in Deutschland, sondern auch in Österreich, den Niederlanden, Luxemburg und Italien sehr stark vertreten. Energie-Cités hat in Frankreich die meisten Mitglieder, und die Mitgliedsstädte der CCP liegen vor allem in Großbritannien und Finnland.

74 Siehe <http://www.klimabuendnis.org/kbhome/download/mitgliederliste_januar_2004.pdf>, 18. März 2004.

rückläufige Tendenz. Beitritte zu den Netzwerken sind in Deutschland eher zur Ausnahme geworden, während die Anzahl der Austritte zunimmt.

Gegründet wurden die Netzwerke von den im Klimaschutz besonders aktiven Städten. Gerade diese Städte sind auch in den Vorständen vertreten, und bei Mitgliederversammlungen und gemeinsamen Veranstaltungen, in gemeinsamen Projekten oder im Rahmen von Kampagnen sind sie besonders aktiv. 11 Städte (alle über 100.000 Einwohner) waren im Herbst 2004 Mitglied in mehreren Netzwerken, in der Regel im Klima-Bündnis sowie einem weiteren Netzwerk. Einzig die Stadt Heidelberg gehört allen drei Netzwerken an.

Gemeinsam ist den drei Netzwerken, dass sie sich, mit unterschiedlicher thematischer Ausrichtung, für die Reduktion von CO₂-Emissionen auf kommunaler Ebene einsetzen. Hierbei führen sie verschiedene Maßnahmen für beziehungsweise mit ihren Mitgliedern durch. Während sich das Klima-Bündnis und Energie-Cités auf europäische Städte beschränken, handelt es sich bei Cities for Climate Protection um ein internationales Netzwerk, das allerdings über ein europäisches Subnetzwerk verfügt. Die Einflussnahme auf EU-Richtlinien, die den kommunalen Klimaschutz betreffen, ist daher für alle drei Netzwerke ein zentrales Anliegen. Dies kommt nicht zuletzt durch die gemeinsame „Task-Force“ zum Ausdruck, die von den drei Netzwerken zusammen mit mehreren europäischen Städten mit dem Ziel gegründet wurde, gemeinsam und gezielt Lobbying in Brüssel und Straßburg zu betreiben.⁷⁵

2.5 Thesen zur Umsetzung des kommunalen Klimaschutzes

Ingesamt lässt sich aus den vorausgegangenen Überlegungen schlussfolgern, dass den Städten und Gemeinden zwar grundsätzlich die ganze Bandbreite der verschiedenen Formen der klimapolitischen Governance offen steht und sie auf den unterschiedlichen Handlungsfeldern des Klimaschutzes tätig werden können, dass sie jedoch gleichzeitig erheblichen Handlungsrestriktionen unterliegen. Die schwierige Haushaltslage vieler Städte und Gemeinden hat zweifellos Einfluss auf die kommunale Klimapolitik. Da Klimaschutz als freiwillige Aufgabe angesichts leerer Kassen schwerer zu legitimieren ist, sind Maßnahmen vor allem dort zu erwarten, wo keine langfristigen Investitionen notwendig, sondern die damit verbundenen Kosten gering beziehungsweise durch Einsparungen schnell zu amortisieren sind. Dies ist beim eigenen Verbrauch der Kommunen, insbesondere im Handlungsfeld Energie der Fall. In diesem Handlungsfeld ist einerseits weniger mit öffentlichem

75 Konkret geht es beispielsweise um die seitens der Europäischen Kommission für 2004 geplante Änderung der EU-Binnenmarkttrichtlinien 96/92/EG und 98/30/EG zur Restrukturierung und Liberalisierung der Angebotsseite des Strom- und Gasmarktes; siehe <http://www.muenchen.de/Rathaus/referate/rgu/int_projekte/86109/#task>, 02. August 2004.

Widerstand zu rechnen und andererseits können Maßnahmen, vor allem durch die eingesparten finanziellen Mittel, kostenneutral durchgeführt werden. Gleichzeitig versuchen die Kommunen, private Investoren für Klimaschutzmaßnahmen zu gewinnen, was wiederum verstärkte Aktivitäten in der Rolle als „Berater und Promotor“ zur Folge hat. Zudem bezieht sich Klimaschutz in der Praxis vermutlich eher auf Handlungsfelder, in denen mit weniger Widerstand zu rechnen ist. Weitreichende regulative Eingriffe, etwa die Beschränkung des MIV, sind hingegen kaum zu erwarten, da sie nur sehr schwer durchsetzbar sein dürften.

Schließlich hat die zunehmende Europäisierung der Klimapolitik nicht nur direkte Auswirkungen auf die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen in der Klimapolitik, zum Beispiel wenn die kommunalen Stadtwerke privatisiert werden, sondern fördert im Gegenzug das Engagement der Städte in transnationalen Städtenetzwerken, die ihre Interessen auf der europäischen Ebene vertreten.

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Überlegungen und als Ausgangspunkt für die empirische Untersuchung können nunmehr vier Thesen formuliert werden:

- (1) Die Umsetzung von Klimaschutz als kommunaler Aufgabe wird vor allem durch die komplexe Problemstruktur und die finanzielle Situation der deutschen Kommunen erschwert, die Auswirkungen auf die Akzeptanz und Legitimation von Klimaschutzmaßnahmen haben.
- (2) Es sind vor allem Maßnahmen im Energiesektor zu erwarten, weil die angespannte finanzielle Lage der Städte und Gemeinden zu einer Konzentration auf die Pflichtaufgaben führt. Die Übernahme freiwilliger Aufgaben, zu denen auch der Klimaschutz gehört, konzentriert sich daher eher auf Maßnahmen, die nicht mit größeren Investitionen verbunden sind, sondern zu Einsparungen führen können. Die eigentlich notwendige Politikintegration ist unmittelbare Voraussetzung für den Erfolg der kommunalen Klimapolitik, gelingt allerdings nur in Ausnahmefällen.
- (3) Trotz der möglichen Bandbreite der Maßnahmen ist anzunehmen, dass sich die konkreten Maßnahmen vor allem auf die Rolle der Kommune als „Verbraucher und Vorbild“ sowie als „Berater und Promotor“ beziehen. Klimaschutz lässt sich aufgrund des mangelnden Bezugs zu konkreten örtlichen Gefährdungen und der Schwierigkeit einer rechtlichen Normierung nur schwer durch harte Regulierung durchsetzen. Darüber hinaus führt die zunehmende Liberalisierung der Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge dazu, dass die Kommunen weniger als „Versorger und Anbieter“ agieren, sondern stärker in die Rolle des „Verbrauchers und Nachfragers“ von Leistungen gedrängt werden.
- (4) Schließlich ist davon auszugehen, dass sich nur relativ aktive Kommunen einem oder gar mehreren transnationalen Netzwerken anschließen. Die

recht hohen Hürden, wie der formale Stadtratsbeschluss sowie die Bereitstellung der Mittel für die Mitgliedsbeiträge, lassen die Annahme zu, dass bei den Netzwerkmitgliedern die Bereitschaft für die Beteiligung im Netzwerk und die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen grundsätzlich vorhanden ist. Weiterhin wird angenommen, dass sich das Aktivitätsniveau der Klimapolitik bei Kommunen, die Mitglied in einem oder mehreren Netzwerken sind, nach dem Eintritt in das Netzwerk erhöht. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass die transnationalen Netzwerke von den Kommunen als direkte Verbindungen zur EU-Ebene benutzt werden. Dies gilt sowohl bei der Einwerbung von Drittmitteln als auch bei der Beeinflussung von politischen Entscheidungen.

3. Stand des kommunalen Klimaschutzes in Deutschland — empirische Befunde

Kapitel 2 hat gezeigt, welche Handlungsmöglichkeiten den kommunalen Gebietskörperschaften bezogen auf klimaschutzrelevante Maßnahmen zur Verfügung stehen. Gleichzeitig wurde die These aufgestellt, dass nicht alle möglichen Maßnahmen tatsächlich auch in den Kommunen umgesetzt werden. Dieses mag zum einen an der angespannten Haushaltslage und der Klassifikation des Klimaschutzes als freiwilliger Aufgabe liegen. Welche Konsequenzen sich daraus ergeben, ist bereits im zweiten Kapitel (Abschnitt 2.1.2) dargestellt worden. Zum anderen ist anzunehmen, dass sich die deutschen Städte und Gemeinden aufgrund der zunehmenden Liberalisierung der Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge stärker auf moderierende, kostenneutrale Elemente des Klimaschutzes konzentrieren. Knapp formuliert ergibt sich demnach die These, dass die Kommunen im Wesentlichen in ihrer Rolle als „Berater und Promotor“ sowie als „Verbraucher und Vorbild“ aktiv werden.

Zur Überprüfung der aufgestellten Thesen diente eine in den Monaten Dezember 2003 und Januar 2004 durchgeführte Befragung von 56 deutschen Großstädten. Dabei sind nach dem Prinzip der „bewussten Auswahl“ (Schnell/Hill/Esser 1995: 279 ff.) alle Städte ab 200.000 Einwohner und nach dem Prinzip der „einfachen Zufallsauswahl“ (ebd.: 259 ff.) 21 Städte⁷⁶ ab einer Einwohnerzahl von 100.000 befragt worden. Mit einer Gesamteinwohnerzahl von 20,6 Millionen (vgl. Deutscher Städtetag 2001) repräsentieren die befragten Großstädte einen Bevölkerungsanteil von etwa 25 Prozent der deutschen Gesamtbevölkerung. Da schriftliche Befragungen nicht nur einen erheblichen Zeitaufwand und im Regelfall geringe Rücklaufquoten aufweisen, sondern auch die Befragungssituation wenig kontrolliert werden kann, wurde als Befragungsmethode die Telefonumfrage mit etwa

76 Insgesamt gibt es in der Größenklasse zwischen 100.000 und 200.000 Einwohner 45 Städte.

halbstündigen Experteninterviews nach dem Prinzip einer teilstrukturierten offenen Befragung (vgl. Wagschal 1999: 55 ff.) gewählt. Dabei sind den jeweiligen Interviewpartnern⁷⁷ in allen befragten Kommunen vorformulierte Fragen zur Situation des lokalen Klimaschutzes in ihrer Kommune gestellt worden. Ihnen wurde zugesichert, dass ihre Aussagen vollständig anonymisiert werden.⁷⁸

Da es darum ging, ein Stimmungsbild von der Situation des kommunalen Klimaschutzes zu erhalten und daher vor allem interessierte, wie denn die in der Stadtverwaltung mit dem Thema Klimaschutz betrauten Personen die derzeitige Situation subjektiv einschätzen und welche Erwartungen sie an die politische Führung ihrer eigenen Kommune aber auch an die Bundes- und Landespolitik haben, sind ausnahmslos nur Mitarbeiter der Verwaltung befragt worden. Gerade in den Fachbereichen liegen die konkreten Kenntnisse über die Implementation klimaschutzrelevanter Maßnahmen. Bei einer Befragung der politischen Spitze der Kommune wäre demgegenüber zu erwarten gewesen, statt Auskünften über die tatsächliche Umsetzung der Maßnahmen politische Willenserklärungen zu erhalten. Aus diesem Grunde ist auf die Befragung der politischen Führung verzichtet worden. Wenn demnach also im Folgenden vereinfachend Formulierungen wie die „Stadt“ oder die „Mehrzahl der Kommunen“ verwendet werden, so ist damit immer die Aussage der interviewten Personen in den Stadtverwaltungen gemeint.

3.1 Handlungskapazitäten des kommunalen Klimaschutzes

3.1.1 Finanzierung des kommunalen Klimaschutzes

Zu beachten ist weiterhin, dass die in den nachfolgenden Abschnitten detailliert dargestellten Ergebnisse der Befragungen immer auch vor dem Hintergrund der sich verschlechternden finanziellen Situation der Kommunen gesehen werden müssen. So haben nur noch die wenigsten befragten Städte einen ausgeglichenen Haushalt (sieben von insgesamt 56 befragten Städten). Bis zum jetzigen Zeitpunkt unterliegen bereits 24 Städte einem durch die Kommunalaufsicht auferlegten Haushaltskonsolidierungskonzept,⁷⁹ weitere acht Kommunen arbeiten unter den Bedingungen der vorläufigen Haushaltsführung. Hierbei schreibt die Gemeinde-

77 Bei der Auswahl der Interviewpartner wurde entweder auf Benennungen des Klima-Bündnis zurückgegriffen oder aber nach der Zuständigkeit für dieses Thema beim Umweltamt der jeweiligen Stadt gefragt.

78 Die Rohdaten beziehungsweise Mitschriften über die Befragungen liegen dem WZB vor, können aber aufgrund der Zusicherung der Anonymität nicht veröffentlicht werden. Zur Nachvollziehbarkeit der Quelle werden diese Aussagen mit I 1 bis I 56 gekennzeichnet.

79 In einigen Bundesländern kennt die Gemeindeordnung den Begriff „Haushaltskonsolidierung“ als von der Genehmigungsbehörde (Kommunalaufsicht haben entweder die Regierungspräsidien oder das Innenministerium des jeweiligen Landes) auferlegten Zwang nicht. Hier wird von selbstständigen Konsolidierungsmaßnahmen der Kommunen gesprochen, die diese durchführen müssen.

ordnung vor, dass die jeweilig betroffene Stadt nur noch Ausgaben leisten darf, „zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind (...)“.⁸⁰ Für die Umsetzung freiwilliger Aufgaben wie dem Klimaschutz verbleibt unter diesen Bedingungen kaum noch Handlungsspielraum. So werden zwar Verpflichtungsermächtigungen⁸¹ des Vorjahres noch weitergeführt, weitere vielleicht notwendige Investitionen, zum Beispiel die Sanierung und Wärmedämmung kommunaler Gebäude, können aber nicht beschlossen werden. Und auch bei den 15 Städten⁸² die bei der Befragung angaben, keinen durch die Kommunalaufsicht auferlegten Konsolidierungsmaßnahmen zu unterliegen, wird seitens der Kommune selbst eine rigorose Sparpolitik verfolgt. So komme häufig die Ausgeglichenheit des Haushalts nur deshalb zu Stande, weil man kommunales Vermögen veräußere, Gebühren erhöhe und sonst nur noch Pflichtaufgaben erfülle.⁸³ Den Luxus freiwilliger Aufgaben können sich viele Kommunen nicht mehr leisten.⁸⁴ Insofern rücken Bereiche wie der Klima- und Umweltschutz, innerhalb derer die Kommune noch über das Ob und Wie von Maßnahmen entscheiden kann, zunehmend in den Hintergrund. In etwa 82 Prozent der befragten Städte stehen für freiwillige Aufgaben keine finanziellen Mittel mehr zur Verfügung.

3.1.2 Institutionalisation des kommunalen Klimaschutzes

In 67 Prozent der befragten Kommunen liegt die Federführung für den Themenbereich Klimaschutz beim Umweltamt beziehungsweise in den Stadtstaaten in den zuständigen Ministerien oder Senatsverwaltungen. Neben der Durchführung eigener Maßnahmen wie Klima- und Umweltberatungen koordiniert das Umweltamt mehrheitlich auch die Zusammenarbeit mit den anderen Fachbereichen. Die Zusammenarbeit ist jedoch in nur wenigen Städten fest institutionalisiert, im Regelfall beschränkt sie sich auf projektabhängige und sporadische Zusammentreffen. Findet eine Zusammenarbeit mit den anderen Bereichen der Stadtverwaltung statt, so wird sie von der Mehrheit der Befragten durchaus positiv beurteilt (ca. 80 Prozent). In den Fällen, in denen nicht einmal sporadische Kooperation und Ämter übergreifende Koordination der Projekte bekundet wird, ist von den jeweiligen Gesprächspartnern die fehlende Weisungsbefugnis des Umweltamtes gegenüber den anderen Ämtern oder Ministerien beklagt worden.⁸⁵ Auch wurde bemängelt,

80 Gemeindeordnung Brandenburg, § 80 Abs. 1 S. 1.

81 Verpflichtungsermächtigungen sind nach Erdmann (2002: 113 f.) Ermächtigungen der Gemeindevertretung an die Verwaltung, Aufträge zu vergeben, aus denen in künftigen Jahren Ausgaben entstehen.

82 Zwei der befragten Städte konnten oder wollten keine Angaben zu ihrem Haushalt machen.

83 Vgl. I 28 sowie I 55.

84 Vgl. I 5.

85 Vgl. I 34 unter anderem.

dass es viele parallele Projekte zu ähnlichen Themen in anderen Ämtern gäbe und so Synergieeffekte ungenutzt blieben.⁸⁶ Hier wäre es zu begrüßen, wenn die Aufgabe des Klimaschutzes auf höchster politischer Ebene als Stabsstelle errichtet werden würde.

Sofern der Klimaschutz in den neunziger Jahren auf eigens dafür geschaffene Einrichtungen wie von der Stadtverwaltung organisatorisch unabhängige Agenda-Büros oder Energieagenturen übertragen worden ist, was nur auf vier Kommunen zutrifft, zeigt sich in den letzten zwei Jahren, dass in den betreffenden Städten verstärkt wieder reorganisiert wird. So ist in einer Stadt das als Verein gegründete Agenda-Büro faktisch aufgelöst und wieder in das Umweltamt integriert worden.⁸⁷ In einer weiteren Stadt gründete man als Teil eines dreijährigen Pilotprojektes eine Klimaschutzleitstelle und eine Agenda-Stelle. Diese Organisationseinheiten hatten die Aufgabe, jährliche Maßnahmepläne für die Stadt zum Thema Klimaschutz und zum Agenda-Prozess zu erstellen. Mit dem Auslaufen der Pilotprojekte im Jahr 2002 sind sie jedoch wieder in die Verwaltung integriert und die Mitarbeiter — sofern sie nur befristete Arbeitsverhältnisse hatten — nicht weiter beschäftigt worden. Als Gründe für die Wiedereingliederung in die Verwaltung sind die finanziellen Engpässe benannt worden, die es der Kommune nicht erlauben würden, eigene Klimaschutzeinrichtungen zu bezuschussen.⁸⁸ Doch vor dem Hintergrund der Frage nach dem Stand der Umsetzung der durch die vormals ausgelagerten Organisationseinheiten entwickelten Maßnahmen lassen sich noch andere Gründe — wie beispielsweise politische Animositäten — für die Wiedereingliederung erkennen. So seien die Maßnahmen größtenteils erstens nicht implementiert worden und zweitens würde das Thema Klimaschutz in der Stadtverwaltung und bei der politischen Führung heutzutage kaum noch eine Rolle spielen.⁸⁹

Unabhängig von der Größe der Städte ist von allen Befragten beklagt worden, dass die zu geringe personelle Ausstattung es schwierig machen würde, das Themenfeld Klimaschutz umfassend zu bearbeiten. Selbst im Umweltamt, das in der Regel die Federführung für klimapolitische Maßnahmen übernimmt, ist kaum einer der Mitarbeiter ausschließlich nur für dieses Thema zuständig. Vielmehr wird die Aufgabe des Klimaschutzes im Regelfall nicht als Vollbeschäftigung im Umweltamt wahrgenommen, sondern als Zusatzaufgabe neben anderen Verpflichtungen der jeweiligen Mitarbeiter. In nur sieben der befragten Kommunen gibt es Klimaschutzbeauftragte, welche die Aktivitäten der Verwaltung übergreifend koordinie-

86 Vgl. I 5.

87 Vgl. I 35.

88 Demgegenüber gab eine Stadt an, den für den Klimaschutz zuständigen Fachbereich „Gebäude- und Liegenschaftsmanagement“ als Eigenbetrieb oder kommunale GmbH auszulagern (vgl. I 47).

89 Vgl. I 37.

ren und ausschließlich den Klimaschutz bearbeiten. In einem Fall jedoch gibt es zwar in allen Bereichen Klimaschutzbeauftragte, die aber, erstens dieses Themenfeld auch nur neben ihrer sonstigen Beschäftigung wahrnehmen, und zweitens kaum zusammenarbeiten.⁹⁰

Ein weiterer Indikator für die mangelnde fest institutionalisierte Kooperation und Zusammenarbeit in den Kommunen ist die Zahl der regelmäßig zusammenkommenden Arbeitskreise in den jeweiligen Kommunen. In der Regel haben die befragten Städte einen fest tagenden Arbeitskreis. Nur in den Städten über 400.000 Einwohner geben ca. 47 Prozent der Befragten an, drei und mehr Arbeitskreise institutionalisiert zu haben. Thematisch jedoch befassen sich fast alle benannten Arbeitskreise mit Energiefragen. Nur die Agenda-Arbeitskreise beschäftigen sich daneben mit allgemeinen Fragen zum Agenda-Prozess, zur Öffentlichkeitsarbeit und zum Klimaschutz. Arbeitskreise zum Klimaschutz im Verkehrsbereich existieren dagegen in keiner der befragten Städte. Positiv zu beurteilen ist jedoch, dass in die Energie-Arbeitskreise neben den Mitarbeitern der Stadtverwaltung häufig auch externe Gutachter, Unternehmen oder Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen involviert sind,⁹¹ die mit ihrem Sachverstand zu einer kommunalen Lösung beitragen können. So spielt dieser Informationsaustausch eine große Rolle bei der Sanierung eigener städtischer Liegenschaften oder aber auch im Bereich des kommunalen Wohnungsbaus.

In 54 Prozent der Städte sind Mitte bis Ende der neunziger Jahre umfassende Klimaschutzkonzepte und darauf aufbauend Aktionsprogramme mit Maßnahmenplänen beschlossen worden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Kommunen ohne Beschluss eines Klimaschutzkonzeptes keine Maßnahmen umgesetzt oder initiiert hätten. Vielmehr haben sich die verbleibenden 46 Prozent der befragten Städte darauf konzentriert, konkrete Maßnahmen für einzelne Bereiche zu entwerfen, ohne diese aber in einem umfassenden Konzept zusammenzuführen. Als Argument für diese Vorgehensweise ist angebracht worden, dass bei Konzepten häufig die Gefahr bestehe, dass diese nach dem Erstellen unberücksichtigt blieben, demgegenüber aber konkrete und detaillierte Maßnahmen mehr Umsetzungserfolg versprechen. Die empirische Untersuchung hat jedoch gezeigt, dass unabhängig davon, ob übergreifende Konzepte oder „nur“ Maßnahmenpläne vorliegen, für den Umsetzungserfolg der finanzielle Handlungsspielraum der jeweiligen Kommune die größte Rolle spielt. Sind keine Mittel vorhanden, nützen weder Konzepte noch Aktionsprogramme etwas. Gezeigt hat sich darüber hinaus, dass auch die Mitgliedschaft in mehreren Netzwerken offensichtlich ein Indikator für den Erfolg der beschlossenen Maßnahmen darstellt.⁹² So bedenklich sich auch die finanzielle

90 Vgl. I 5.

91 Vgl. I 16.

92 Im Abschnitt 3.4 wird dazu näher Stellung genommen.

Situation der Kommunen derzeit darstellt, so gibt es wiederum keine Stadt, die im Klimaschutzbereich gar nichts umgesetzt hätte. Die Mehrzahl der befragten Städte hat sich dabei aber fast ausschließlich auf den Energiebereich konzentriert. Sowohl der Verkehrsbereich als auch die übrigen klimaschutzrelevanten Tätigkeitsbereiche der Kommunen wie Stadtentwicklungsplanung, Abfallwirtschaft etc. sind eher stiefmütterlich behandelt worden.⁹³

3.2 Handlungsfelder des kommunalen Klimaschutzes

Bei der Auswertung der vorrangigen Handlungsfelder kommunalen Klimaschutzes lässt sich auf den Statusbericht des Klima-Bündnis (Klima-Bündnis 2003a) zurückgreifen. Befragt wurden über 80 deutsche Kommunen. 68 Prozent der ergriffenen Maßnahmen fallen demnach in den Energiebereich (vgl. Abbildung 1). Dieses Ergebnis deckt sich mit den Erkenntnissen der telefonischen Befragung der 56 Großstädte. Wie bereits bei den Ausführungen zu den Arbeitskreisen angemerkt, ist offensichtlich, dass sich diese thematisch überwiegend mit dem Thema Energie auseinandersetzen. Angefangen von „Energie-Tischen“ und „Energiebeiräten“ über „Agenda-Arbeitskreise Energie“ gibt es darüber hinaus kaum Arbeitskreise oder sonstige Gremien, die sich unter anderem mit der Thematik von Klimaschutz und Verkehr befassen.

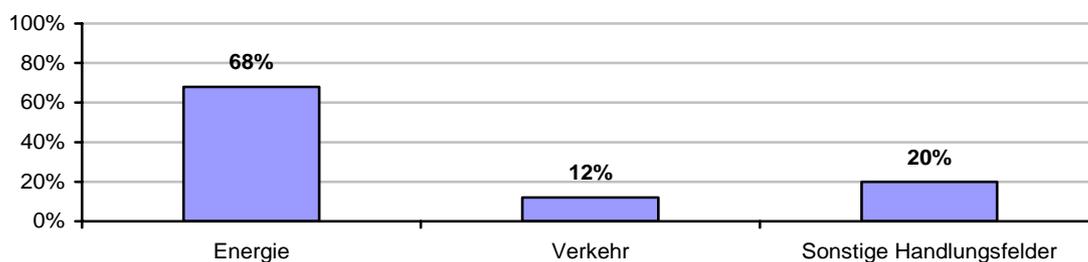


Abbildung 1: Maßnahmenverteilung nach Schwerpunkten⁹⁴

Ähnlich verhält es sich mit den vorliegenden Klimaschutzkonzepten oder Maßnahmeplänen, die auf den Energiebereich fokussiert sind und kaum andere Handlungsfelder abdecken. Gerade Maßnahmen im Verkehrsbereich sind auf der lokalen Ebene politisch heftig umstritten. Ausbaumaßnahmen im Öffentlichen Personennahverkehr werden zwar gebilligt, aber Beschränkungen des motorisierten

93 Dies wird im Abschnitt 3.3 detaillierter ausgeführt.

94 Selbsteinschätzung der Kommunen; Berechnung auf der Basis der Daten zum Statusbericht des Klima-Bündnis (2003a); bei den „Sonstigen Handlungsfeldern“ wie Abfall, Forstwirtschaft, Stadtentwicklung etc. liegt der Anteil der einzelnen Handlungsfelder zwischen 2 und 3 Prozent.

Individualverkehrs dabei kaum zugelassen. „Der motorisierte Individualverkehr ist heilig.“⁹⁵ Ein Gesprächspartner drückte seinen Ärger darüber aus, dass zum Teil bereits gefasste Beschlüsse der Gemeindevertretung zur Anschaffung von Erdgasautos beispielsweise konsequent durch die Beschaffungsstelle ignoriert werden. Da nun aber das Umweltamt gegenüber der Beschaffungsstelle keine Weisungsbefugnis hat, wäre es Sache der jeweiligen politischen Führung, auf die Umsetzung zu achten und Missverhalten zu sanktionieren. Dies würde allerdings nicht passieren.⁹⁶ An dieser Stelle nach den politischen Mehrheiten in der Stadtverordnetenversammlung der interviewten Kommunen gefragt, ergab die Antwort, dass es hauptsächlich CDU- und/oder FDP-geführte Städte sind, in denen generell die Implementation von Klimaschutzmaßnahmen schwierig ist. Doch auch rot-grün regierte Städte haben kaum mehr finanzielle Handlungsspielräume zur Umsetzung von Klimaziele. So verfügt dort das Umweltamt vielleicht über einen großen politischen Rückhalt, ohne finanzielle Mittel nützt jedoch auch dieser nichts.

Die Zusammenarbeit mit dem sich weitgehend noch in kommunaler Mehrheitsbeteiligung befindenden Energieversorger funktioniert in der Mehrzahl der befragten Städte gut. Die Kooperation beruht dabei in allen Fällen auf einer freiwilligen Selbstverpflichtung des Energieversorgers, die in der Regel nach Aussage der Gesprächspartner auch eingehalten wird. In einigen Fällen sind bereits in den Errichtungsverträgen Bestimmungen zum Klimaschutz getroffen worden. Die Einhaltung der so gesetzten Regeln wird jedoch nicht kontrolliert. Eine Steuerung der kommunalen Unternehmen über den Aufsichtsrat findet nach dem Wissen der befragten Personen kaum statt. Die gute bis sehr gute Zusammenarbeit begründet sich hauptsächlich auf guten persönlichen Kontakten mit dem Geschäftsführer des jeweiligen Unternehmens und der guten Zusammenarbeit innerhalb der Energie-Arbeitskreise, in denen der Geschäftsführer des kommunalen Energieversorgers häufig auch Mitglied ist. Die Projekte, im Rahmen derer kooperiert wird, reichen von Energieberatung bis hin zu Energieeinsparprojekten an Schulen. Werden so Energieeinsparungen realisiert, dann erhalten nicht nur die Schulen einen Anteil am Einsparungsgewinn, sondern auch der Energieversorger. Im Falle der gänzlichen Privatisierung des Energieversorgers finden kaum Kooperationen zwischen dem privaten Energieversorger und der Stadtverwaltung statt. Ökonomische Kriterien scheinen die ökologischen Gesichtspunkte zu verdrängen.

Während die Zusammenarbeit mit dem Energieversorger — sofern dieser noch nicht gänzlich privatisiert worden ist — recht gut funktioniert, gestaltet sich die Zusammenarbeit mit dem Verkehrsunternehmen schwieriger. Kaum einer der Interviewpartner konnte Auskunft über laufende Projekte mit dem Verkehrsun-

95 Vgl. I 28.

96 Vgl. I 14.

ternehmen geben. Da jedoch generell der Verkehrsbereich ein „Stiefkind“ im Rahmen der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen ist und hierbei auch in fast allen Kommunen der politische Rückhalt für Klimaschutz im Verkehrsbereich fehlt, ist es auch nicht verwunderlich, wenn kaum Kooperationen zwischen der Stadtverwaltung und dem Verkehrsunternehmen stattfinden.

3.3 Schwerpunkte der kommunalen Klimaschutzpolitik

In Kapitel 2 ist die These aufgestellt worden, dass die Kommunen im Wesentlichen als „Berater und Promotor“ sowie als „Verbraucher und Vorbild“ agieren. Bestätigt wird diese Behauptung durch den Statusbericht des Klima-Bündnis von 2003 (Klima-Bündnis 2003a). Hierbei sollten die Mitgliedskommunen selbst einschätzen, in welcher der auch in Abschnitt 2.2 dargestellten Rollen⁹⁷ sie tätig werden. Auf die Vielzahl möglicher Varianten, die Art der Maßnahmen und welcher Kategorie sie zuzuordnen sind, wurde bereits im zweiten Kapitel hinreichend eingegangen. An dieser Stelle ist von Interesse, welche Selbsteinschätzung die vom Klima-Bündnis befragten Städte und Gemeinden geben, ob die Einschätzung der Mitgliedskommunen im Klima-Bündnis von denen der Nichtmitglieder abweicht und ob generell die Ergebnisse des Klima-Bündnis mit den Erkenntnissen der Telefonumfragen übereinstimmen. Auch wenn in den telefonischen Befragungen nicht explizit nach der Rolle der Kommune gefragt worden ist, so lassen sich doch aus den Antworten Tendenzen herauslesen.

Aus der Analyse des Statusberichtes des Klima-Bündnis (Klima-Bündnis 2003a), der auf der Selbstauskunft von über 80 deutschen Städten basiert,⁹⁸ lässt sich erkennen, dass knapp die Hälfte der von den Kommunen ergriffenen Maßnahmen ihrer Rolle als „Berater und Promotor“ zugeschrieben werden können.

Werden die Selbsteinschätzungen der Mitgliedskommunen mit den Aussagen der telefonischen Befragung von Nichtmitgliedern ($N = 13$) verglichen, lässt sich ein ähnliches Bild ermitteln. Im Ergebnis der teilstrukturierten Interviews mit 13 Städten, die nicht Mitglied im Klima-Bündnis sind, ergab sich, dass 50 Prozent der Städte sich eher in die Rolle des Beratenden einordnen lassen. Wird die Art der Maßnahmen betrachtet, ergeben sich ebenfalls keinerlei Unterschiede. Vorrangige Maßnahmen, die von allen Kommunen durchgeführt werden, sind Energie- und Umweltberatungen. Zum Teil sind diese direkt beim Umweltamt angesiedelt, in etwa 20 Prozent der Fälle führen die Stadtwerke selbstständig die Energieberatung durch. Fast alle Gesprächspartner betonten aber, dass sie gerne noch mehr Maßnahmen im Bereich des Klimaschutzes umsetzen würden, dieses jedoch aufgrund der angespannten Haushaltslage kaum mehr möglich ist. Auch seien zum Teil

97 „Verbraucher und Vorbild“, „Planer und Regulierer“, „Versorger und Anbieter“, „Berater und Promotor“.

98 Bei diesen Städten handelt es sich ausschließlich um Mitglieder des Klima-Bündnis.

Landesförderprogramme eingestellt worden,⁹⁹ die es den Kommunen aber erst ermöglichen, Klimaschutzmaßnahmen durchzuführen und die Bevölkerung für den Klimaschutz zu interessieren. „Klimaschutz muss finanzielle Anreize haben, bloße Appelle bringen nichts.“¹⁰⁰

3.4 Kommunalen Klimaschutz und transnationale Städtenetzwerke

Im Rahmen der fernmündlichen Befragungen interessierte des Weiteren das Verhältnis der interviewten Städte zu den thematisch verwandten Städtenetzwerken Klima-Bündnis, ICLEI/CCP und Energie-Cités. Macht es für das lokale Klimaschutzengagement einen Unterschied, ob die Städte einem oder mehreren Netzwerken angehören oder nicht? Zeichnen sich beispielsweise die Mitgliedstädte durch verstärkte Klimaschutzaktivitäten aus? Ist ein beschlossenes ganzheitliches Klimaschutzkonzept Garant für eine erfolgreiche Klimapolitik der Städte und Gemeinden? Hinter all diesen Fragen steht die Vermutung, dass es den in Netzwerken aktiven Städten besser gelingt, dem Klimaschutz auf der lokalen Ebene die nötige Beachtung zu schenken, da sie sich mit ihrem Beitritt selbst an die Umsetzung der klimapolitischen Leitlinien der Netzwerke gebunden haben. Demgegenüber wäre zu vermuten, dass die Städte, die keinem der Netzwerke angehören, es entsprechend um vieles schwerer haben, dem Klimaschutz auf der kommunalen Ebene Gehör zu verschaffen.

Das Ergebnis der Befragungen hat überrascht. So macht es nach der vorliegenden quantitativen Datenerhebung keinen Unterschied, ob die Städte nur einem Netzwerk angehören oder keinem der genannten Klimaschutz-Netzwerke. Die Aktivität der interviewten Städte ist in Sachen Klimaschutz ähnlich gering. Demgegenüber sind die Städte, die mehreren internationalen oder europäischen Klimaschutz-Netzwerken angehören, vergleichsweise aktiver (vgl. Tabelle 2). Zur Bewertung der Aktivität der jeweiligen Städte sind bei der Auswertung sowohl die aktuellen Rahmenbedingungen, wie der politische, organisatorische und finanzielle Rückhalt für den lokalen Klimaschutz, als auch die Zusammenarbeit mit dem Energieversorger und dem Verkehrsunternehmen herangezogen worden. Unter dem Begriff der Zusammenarbeit wird dabei eine stetige Kooperation zwischen der Stadtverwaltung und den Betrieben verstanden.

99 Vgl. I 15.

100 Vgl. I 27.

Tabelle 2: Mitgliedschaft in Klimaschutz-Netzwerken und Aktivitätsniveau

Anzahl und Prozent der Kommunen	Klimaschutzkonzept		Aktionsprogramme		Aktivität		Austritt ¹⁰¹		
	ja	nein	ja	nein	hoch	niedrig	fest geplant	nicht geplant, aber möglich	nicht geplant
keine Mitgliedschaft									
13	5	8	12	1	2	11	-	-	-
23%	38%	62%	92%	8%	15%	85%	-	-	-
Mitgliedschaft in nur einem Netzwerk¹⁰²									
25	13	12	20	5	5	20	1	13	11
45%	52%	48%	80%	20%	20%	80%	4%	52%	44%
Mitgliedschaft in mehreren Netzwerken									
18	12	6	16	2	11	7	-	5	13
32%	67%	33%	89%	11%	61%	39%		28%	72%
Insgesamt									
56	30	26	48	8	18	38	1	18	24
100%	54%	46%	86%	14%	32%	68%	2%	42%	56% ¹⁰³

¹⁰¹ Beitritte sind nicht ausgewiesen, da keine der befragten Städte einen Beitritt zu einem (weiteren) Netzwerk in Betracht zieht.

¹⁰² In der Regel handelt es sich dabei um die Mitgliedschaft im Klima-Bündnis.

¹⁰³ Die Nichtmitglieder sind aus der Rechnung genommen worden. Damit ergibt sich für diese Spalte eine Grundgesamtheit von 43 Städten.

Von den 25 Städten (siehe Tabelle 2, Gruppe 2), die Mitglied im Klima-Bündnis sind, haben zwar 52 Prozent ein Klimaschutzkonzept und 80 Prozent darauf aufbauend oder davon losgelöst Maßnahmenprogramme beschlossen, doch nur 20 Prozent der interviewten Städte sind tatsächlich aktiv im Rahmen ihrer lokalen Beschlüsse. So würden die beschlossenen Konzepte oder Maßnahmen viel zu oft als bloße Willenserklärungen ohne konkrete Zielsetzungen „in der Schublade verschwinden“. Das liegt zum einen an den finanziellen Engpässen der deutschen Städte und Gemeinden, die einer wirksamen lokalen Klimaschutzpolitik im Wege stehen, und zum anderen oft am Unwillen der Lokalpolitiker. Um dennoch einer Kürzung der Programme entgegenzuwirken, wird die Mitgliedschaft im Klima-Bündnis immer häufiger als Argumentationshilfe gegenüber der eigenen politischen Führung eingesetzt:¹⁰⁴ „Wir müssen Klimaschutzmaßnahmen umsetzen. Wir haben uns mit dem Beitritt zum Klima-Bündnis zur CO₂-Reduktion verpflichtet.“ Dass dieses Argument vor dem Hintergrund leerer kommunaler Kassen allzu häufig kraftlos bleibt, zeigt sich daran, dass auf die Frage nach eventuellen Austrittsplanungen 13 der 25 interviewten Kommunen (siehe Tabelle 2, Gruppe 2) bekannten, derzeit zwar den Austritt aus dem Klimabündnis nicht konkret zu planen, aber durchaus zukünftig mit diesem Schritt gerechnet werden müsse. Die Verwaltung ist nach Aussage der Städte jedes Jahr aufs Neue gezwungen, gegenüber der politischen Führung die Mitgliedschaft im Netzwerk und die damit verbundene Zahlung von Mitgliedsbeiträgen zu rechtfertigen. Und diese Rechtfertigung fällt immer schwerer. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass ein Beitritt zu weiteren Netzwerken oder überhaupt zu einem Klimaschutz-Netzwerk in allen befragten Kommunen außer Frage steht.

Während sich also das Aktionsniveau der Städte, die (nur) Mitglied im Klima-Bündnis sind und von denen, die keinem Netzwerk angehören, kaum unterscheidet, ergibt sich ein etwas anderes Bild bei den Städten, die neben ihrer Mitgliedschaft im Klima-Bündnis weiteren Klimaschutz-Netzwerken beigetreten sind (siehe Tabelle 2, Gruppe 3). So haben nicht nur 67 Prozent dieser Städte ein Klimaschutzkonzept beschlossen und 89 Prozent darauf aufbauend oder losgelöst vom umfassenden Konzept Aktionsprogramme umgesetzt, sondern die Kommunen führen auch unter den derzeitigen finanziellen Restriktionen aktiv Klimaschutzmaßnahmen durch. Häufig sind diese Städte auch Mitglied in den Netzwerken bereits seit deren Gründung und die politische Führung trägt den Netzwerkgedanken mit (vgl. Kapitel 4). Nur fünf der 18 in dieser Kategorie interviewten Kommunen gaben an, einen Austritt aus den Netzwerken zwar nicht konkret zu planen, aber ihn angesichts der finanziellen Engpässe wahrscheinlich vollziehen zu müssen. Dabei handelt es sich um Fälle, die zwar mehreren Netzwerken angehören, aber dennoch im Bereich des Klimaschutzes nur wenig aktiv sind. Wenn es

104 Vgl. I 28, I 34, I 36, I 44, I 47 unter anderem.

dazu kommen sollte, so betrifft der Austritt jedoch wiederum nicht alle Netzwerke, sondern nur ICLEI/CCP oder Energie-Cités. Im Vergleich mit den übrigen Kommunen zeigt sich aber, dass bei Mehrfachmitgliedschaften in Klimaschutz-Netzwerken die Tendenz zum Austritt aus diesen Kommunen offensichtlich geringer ist. Ernüchternder ist demgegenüber allerdings die Gesamtbetrachtung, da 18 der 43 befragten Mitgliedskommunen — das entspricht einem Anteil von 42 Prozent — einen Austritt zwar nicht konkret planen, ihn aber dennoch aufgrund finanzieller Engpässe in naher Zukunft kommen sehen.

Befragt nach den Vorteilen, die eine Mitgliedschaft in den Netzwerken für die Städte bringe, antwortete die Mehrheit der Kommunen (59 Prozent), dass die Klimaschutznetzwerke als „Informationsbörse“ fungieren. Daneben sei der Netzwerkverbund positiv im Sinne der Durchsetzbarkeit lokaler Interessen zu sehen. Die Interessenvertretung auf der internationalen und der europäischen Ebene ist effektiver, wenn die Kommunen über ein Sprachrohr — das Netzwerk — an die entsprechenden supranationalen Institutionen herantreten, so die Aussage der befragten Personen.¹⁰⁵

3.5 Zusammenfassung

Wie bereits aus den vorangegangenen Ausführungen ersichtlich, ist es um die Implementation von Klimaschutzmaßnahmen auf der kommunalen Ebene eher schlecht bestellt. Insbesondere die tatsächlich desaströse Haushaltslage der deutschen Städte und Gemeinden steht dem Klimaschutzgedanken beziehungsweise dessen Umsetzung im Wege. Denn selbst wenn die Kommunen angeben, über einen entsprechenden politischen Rückhalt für Klimaschutzmaßnahmen in ihrer Stadt zu verfügen, betonen sie doch gleichzeitig die Schwierigkeit der Finanzierung. Da aber fast alle möglichen Maßnahmen, die im zweiten Kapitel ausführlich dargestellt worden sind, auch Kosten verursachen, stellt deren Finanzierung die Kommunen vor kaum zu bewältigende Probleme. Die Erfüllung freiwilliger Aufgaben rückt in den Hintergrund. Verständlich, wenn bedacht wird, dass häufig genug selbst für die Erfüllung von Pflichtaufgaben kaum Mittel zur Verfügung stehen (vgl. PNN 2004: 1). Dabei drücken einige Gesprächspartner durchaus ihre Sorge über die zukünftige Entwicklung aus. Sie sind der Meinung, dass gerade beim Klimaschutz unter keinen Umständen gespart werden dürfe, denn es bestehe die Gefahr, dass nicht erfolgte energetische Sanierungen beispielsweise den Kostendruck der Kommunen weiter erhöhen werden. So verringern sich die Heizkos-

105 Demgegenüber bekannten drei Städte, aus ihrer Mitgliedschaft keine Vorteile zu ziehen. Und auch die Erwartung, dass die interviewten Verwaltungsmitarbeiter die Projektvorschläge der Netzwerke als positiv erachten würden, ist enttäuscht worden. Ganz im Gegenteil, die befragten Personen erwähnten die lokalen Spezifika dieser drei Städte, die der Anwendbarkeit beziehungsweise Übernahme von Projektvorschlägen der Netzwerke oder anderer Kommunen Grenzen setzen würden; vgl. I 16, I 30, I 48.

ten für die kommunalen Liegenschaften dann, wenn diese Gebäude wärmege-
dämmt werden. Genau diese Maßnahme kostet jedoch Geld, welches allzu häufig
nicht aufgebracht werden kann. Knapp zusammengefasst, lautet also ein *erstes*
Ergebnis der Befragungen: *Ohne einen entsprechenden finanziellen Rahmen ist kommunaler*
*Klimaschutz mehr Illusion denn Implementation!*¹⁰⁶

Befragt nach den Erwartungen der Verwaltungsmitarbeiter an die politische Füh-
rung ihrer Kommune, aber auch an das jeweilige Bundesland und die Bundesregie-
rung geben übereinstimmend alle Gesprächspartner zu Protokoll, dass dem Klima-
schutz auf allen politischen Ebenen wieder mehr Gewicht eingeräumt werden
müsse. Dazu wäre es notwendig, die existierenden Fördermöglichkeiten auszuwei-
ten beziehungsweise neue Förderprogramme des Bundes oder des Landes aufzule-
gen. Eine Kommune merkte an, dass es ja eigentlich paradox sei, jetzt eine rot-
grüne Bundesregierung zu haben und kaum mehr Klimaschutzmaßnahmen umset-
zen zu können, während zu Zeiten der christlich-liberalen Koalition weitaus mehr
Maßnahmen im Bereich des Klima- und Umweltschutzes möglich gewesen seien.
Weiterhin wäre die Mehrheit der Kommunen froh über eine Konkretisierung der
bestehenden Bundes- und Landesgesetze. So sollten „schwammige“ Formulie-
rungen wie „Nachhaltigkeit“ und „schonender Umgang mit Ressourcen“ aus den
Gesetzestexten gestrichen werden. Die Kommunen plädieren mehrheitlich für eine
Konkretisierung im Sinne einer Setzung von Zeiträumen in den Gesetzen, bis
wann die Maßnahmen umzusetzen sind. Das würde dann auch den Klimaschutz
als „Quasi-Pflichtaufgabe“ vor einer Streichung schützen. Kurzum, ein *zweites*
Ergebnis der quantitativen Datenerhebung lautet also: *Mehr Förderung des Klimaschut-*
zes durch Bund und Land — finanziell und durch Verankerung konkreter Regelungen in den
Bundes- und Landesgesetzen!

Im Hinblick auf die Rolle der Kommune ist bereits im zweiten Kapitel die These
aufgestellt worden, dass die lokalen Gebietskörperschaften hauptsächlich als
Verbraucher/Vorbild oder aber als Berater/Promotor agieren. Durch die Inter-
views kann diese These zum Teil bestätigt werden. Gerade die immer knapper
werdenden finanziellen Möglichkeiten zwingen die Kommunen dazu, eher mode-
rierend und beratend das Verhalten lokaler Akteure für den Klimaschutz zu sensi-
bilisieren. Geld für eigene Maßnahmen wie die Sanierung kommunaler Liegen-
schaften ist oft genug sehr knapp. So beschränkt sich in einigen Kommunen be-
reits jetzt der Klimaschutz nur auf Energie- und Umweltberatung. Darüber hinaus

106 Im Rahmen der Interviews ist jedoch nicht nachvollziehbar gewesen, ob tatsächlich der
finanzielle Rahmen Ursache der fehlenden Umsetzung von Maßnahmen und Konzepten im
Klimaschutzbereich war. So könnte auch argumentiert werden, dass die schlechten Rahmen-
bedingungen nur allzu gern als willkommene Ausrede genutzt werden, um eigenes Nichtstun
zu legitimieren. Für die vorliegende Auswertung sind allerdings die Auskünfte der Kommu-
nen relevant und insofern lässt sich kein anderer als der oben formulierte Schluss ziehen.

zeichnet sich die Tendenz ab, diese Aufgabe den Stadtwerken zu übergeben. So werden den Städten nicht nur Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten entzogen. Daneben steigt die Abhängigkeit von externer Beratung. Dass letztlich die Aufgabe Akteuren außerhalb der Verwaltung überlassen wird, stimmt außerordentlich bedenklich. Ein *drittes Ergebnis* der Befragungen lautet also: *Die Kommune wird auf ihre Rolle als „Berater und Promotor“ zurückgedrängt und verlässt sich bei der Implementation der Maßnahmen zunehmend auf externen Sachverstand.*

Ein weiteres Ergebnis betrifft die Mitgliedschaft in den transnationalen Städtetzwerken. Wie oben ausgeführt werden diese hauptsächlich als Informationsbörse gesehen, gefolgt von der Nutzung als Argumentationshilfe gegenüber der eigenen Lokalpolitik und als Interessenvertretung auf der europäischen und internationalen Bühne. Sie dienen aber weitestgehend nicht als Initiator von Klimaschutzprojekten. Das mag zum einen an den lokalen Spezifika liegen, die eine Anwendbarkeit von Projektvorschlägen in der Regel verhindern. Zum anderen sind es gerade auch die aktiven Städte, die den Netzwerken beitreten und damit eigene Projektvorschläge einbringen. Ein *viertes Ergebnis* der fernmündlichen Befragungen lautet demnach: *Die Netzwerke werden von der überwiegenden Zahl der interviewten Städte als Moderator und Koordinator verstanden, weniger als Initiator.*

4. Städtedefallstudien zum kommunalen Klimaschutz in Deutschland

In den folgenden Abschnitten wird es um konkrete Klimaschutzmaßnahmen auf der lokalen Ebene gehen. Anhand von drei Fallstudien soll untersucht werden, wie der kommunale Klimaschutz institutionell verankert ist, welche Ressourcen zur Verfügung stehen und in welchen Tätigkeitsbereichen die Kommunen hauptsächlich aktiv sind. Es handelt sich hierbei um eine Untersuchung dreier deutscher Vorreiterstädte, die wegen ihres hohen Aktivitätsniveaus im Klimaschutz ausgewählt wurden. Neben Klimaschutzmaßnahmen in verschiedenen Handlungsfeldern waren gewonnene Wettbewerbe sowie die aktive Mitgliedschaft in transnationalen Klimaschutz-Netzwerken relevante Kriterien. Um Unterschiede zwischen den verschiedenen Klimaschutz-Netzwerken beurteilen zu können sollten die Kommunen in mindestens zwei der drei Netzwerke Mitglied sein. Auf der Grundlage dieser Kriterien wurden für die Fallstudien die Städte Heidelberg, Frankfurt am Main und die Landeshauptstadt München ausgewählt.

Vor dem Hintergrund der in Abschnitt 3.3 erarbeiteten, eher kritischen Ergebnisse bezüglich der kommunalen Aktivitäten im Bereich Klimaschutz muss der „Vorreiterstatus“ der hier untersuchten Kommunen betont werden. Alle drei Kommunen haben, verglichen mit dem deutschen Durchschnitt, eine lange „Tradition“ in der Klimaschutzpolitik, und es ist für sie aufgrund ihrer überdurchschnittlich guten Finanzsituation günstiger, vergleichsweise hohe Investitionen im Bereich Klimaschutz zu tätigen. Dennoch mussten auch in diesen Kommunen erst die institutio-

nellen Voraussetzungen geschaffen und die nötigen Ressourcen bereitgestellt werden. Um die entsprechenden politischen Entscheidungen möglich zu machen, waren in allen drei Städten rot-grüne Mehrheiten in den Stadträten erforderlich.

Als Quellen für die Untersuchung wurden bis März 2004 Veröffentlichungen der Kommunen selbst, ihre Internetseiten und -dokumente sowie Sekundärliteratur verwendet. Außerdem wurde im Herbst 2003 ein leitfadengestütztes Experteninterview mit der jeweils für Klimaschutzbelange hauptverantwortlichen Stelle in der Stadtverwaltung durchgeführt.¹⁰⁷ Die Quellen wurden für jede Stadt qualitativ ausgewertet.¹⁰⁸ Die Ergebnisse dieser Auswertung finden sich in den folgenden Abschnitten 4.1. Klimaschutz in Heidelberg, 4.2. Klimaschutz in Frankfurt am Main und 4.3 Klimaschutz in München. Zunächst wird die institutionelle Verankerung des Klimaschutzes in der jeweiligen Kommune erläutert und ihre Entwicklung nachgezeichnet. Daran anschließend werden vor dem Hintergrund der in Abschnitt 2.2 definierten Rollen, die eine Kommune im Bereich des Klimaschutzes einnehmen kann, die Bereiche näher erläutert, in welchen die Kommunen besonders aktiv sind. Im nächsten Schritt werden die Aktivitäten der Kommune in den in Abschnitt 2.3 identifizierten Handlungsfeldern anhand bestimmter herausragender Maßnahmen untersucht, wobei der Fokus auf den Bereichen Energie und Verkehr als Hauptverursachern der kommunalen CO₂-Emissionen liegt.

An die drei Fallstudien schließt in Abschnitt 4.4 eine vergleichende Analyse an. In dieser qualitativen Untersuchung soll zunächst auf der Basis der Falldarstellungen herausgearbeitet werden, ob Parallelen in den durchgeführten Maßnahmen festzustellen sind, und ob entsprechend gleiche Handlungsbedingungen in den Kommunen als Grundlage für die Ähnlichkeiten existieren. Des Weiteren werden signifikante Unterschiede zwischen den Fällen mit Blick auf unterschiedliche Rahmenbedingungen analysiert. Nicht zuletzt spielt in diesem Vergleich die Frage, ob sich hier Potenziale für eventuelle Transfers herausarbeiten lassen, eine wichtige Rolle.

4.1 Klimaschutz in Heidelberg

Die Stadt Heidelberg hat ca. 140.000 Einwohner und ist damit die kleinste Fallstudienstadt. Hauptwirtschaftszweige sind der Tourismus und wissenschaftsorientierte Dienstleistungen. Größter Arbeitgeber in der Stadt ist die Universität. Heidelberg ist im Bereich von Umwelt- und Klimaschutz sehr aktiv und braucht hier den

107 Es war im Rahmen der Studie ursprünglich vorgesehen, neben der „hauptverantwortlichen Stelle“ noch weitere klimaschutzrelevante kommunale Akteure, wie etwa andere Ämter und die Energieversorgungsunternehmen zu befragen. Aufgrund mangelnder Kooperationsbereitschaft konnte dies jedoch nicht realisiert werden. Nur in der Landeshauptstadt München waren neben der „offiziellen Klimaschutzstelle“ noch zwei weitere Ämter gesprächsbereit.

108 Die Quellenangaben, die sich auf die im Rahmen des Projektes durchgeführten Interviews beziehen, werden im Folgenden mit IF 1 bis IF 5 bezeichnet. Eine Auflistung der Interviews ist im Anhang zu finden.

Vergleich mit wesentlich größeren Kommunen nicht zu scheuen (OECD 1995). Die Stadt betätigt sich hierbei nicht nur auf eigenem Stadtgebiet, sondern auch national und international, und konnte neben vielen nationalen auch zahlreiche internationale Auszeichnungen gewinnen, beispielsweise den „European Sustainable City Award 2003“.¹⁰⁹

4.1.1 Handlungskapazitäten des kommunalen Klimaschutzes in Heidelberg

In der Heidelberger Verwaltung kam es 1991 zu ersten konkreten Schritten in Richtung Klimaschutz. Damals entschied sich der Stadtrat dem Beschluss der Bundesregierung vom November 1990 zu folgen und die CO₂-Emissionen bis 2005 um 25 Prozent zu reduzieren.¹¹⁰ Darüber hinaus wurde, ebenfalls 1991, mit finanzieller Unterstützung der EU, eine Studie zur Erarbeitung von konkreten Handlungsoptionen im Klimaschutzbereich an das ifeu-Institut vergeben (vgl. Stadt Heidelberg 1998: 1, Weber 1996: 272). Auf Basis dieser Studie wurde vom Umweltamt ein Prioritätenkatalog für mögliche Klimaschutzaktionen erstellt. 1992 wurde dann das Heidelberger Klimaschutzkonzept verabschiedet. Dabei wurde das ursprüngliche Reduktionsziel von 25 auf 20 Prozent gesenkt und die Maßnahmen des Prioritätenkatalogs entsprechend angepasst. Der Katalog bezog sich vor allem auf die Sektoren Energie und Verkehr, den beiden entscheidenden Bereichen für die Emission von CO₂ auf der kommunalen Ebene (IF 1, Würzner 1997).

Eine der grundlegenden Erkenntnisse aus der ifeu-Studie von 1991 war, dass die Stadt nur einen sehr kleinen Teil des gesamten in der Kommune verursachten CO₂-Ausstoßes durch direkte Zuständigkeit und Zugriffsmöglichkeiten selbst regulieren beziehungsweise reduzieren kann. Als Handlungsprinzip wurde infolgedessen beschlossen, gerade in diesem Bereich „vorbildlich“ zu sein, um die anderen Sektoren nach und nach zu erschließen (IF 1). Als besonders geeignet erwies sich das kommunale Gebäudemanagement: Hier ist die Kommune selbst zuständig und kann direkt eingreifen. Die Bürger bezog man durch eine breite Öffentlichkeitskampagne ein, die die entsprechenden Maßnahmen kommunizieren sollte (Weber 1997: 72; Schneider 1997; Weber/Schaller/Zirkwitz 1998: 148).

Um die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen im kommunalen Gebäudemanagement zu garantieren, wurde der Ressortzuschnitt in der Heidelberger Stadtverwaltung deutlich umstrukturiert. Die Kompetenzen für das Energiemanagement in den kommunalen Liegenschaften wurden 1992 im Rahmen des Heidelberger Klimaschutzkonzeptes aus dem bisher und üblicherweise zuständigen Hochbauamt, das zum Dezernat II „Bauen und Sport“ gehört, ausgelagert und dem Energiebereich des Umweltamtes zugewiesen. Die entsprechenden Abteilungen im Hoch-

109 Siehe <<http://www.heidelberg.de/umwelt/Preise.htm>>, 05. Februar 2004.

110 Siehe <<http://www.heidelberg.de/umwelt/klmascht.htm>>, 12. Dezember 2003.

bauamt wurden aufgelöst, und eine wesentlich kleinere Einheit „Gebäudemanagement“¹¹¹ gegründet, die für die dort verbliebenen Aufgaben zuständig ist.

Diese Umstrukturierungen verursachten zu Beginn einige Schwierigkeiten: Einerseits bestanden Beharrungstendenzen innerhalb der Stadtverwaltung zu Gunsten der alten Kompetenzverteilung, und andererseits mussten sich die neuen Verantwortlichen das nötige Know-how erst erarbeiten. Um hier die nötige institutionelle Rückendeckung zu schaffen, wurden auch auf der übergeordneten Verwaltungsebene Reformen durchgeführt und das Dezernat IV „Umwelt und Energie“ gegründet.¹¹² 1993 wurde die Verwaltungsreform im Energiebereich mit der Gründung einer dem Umweltamt zugeordneten Energieleitstelle abgeschlossen (vgl. Stadt Heidelberg 2000: 9). Die anfänglichen verwaltungsinternen Kooperationschwierigkeiten zwischen den Ämtern verbesserten sich im Laufe der Zeit, und insbesondere zwischen Umweltamt und Bauamt hat sich eine sehr gute Kooperationspraxis etabliert (IF 1).

Vor allem die Festlegung der Zuständigkeiten für das Energiemanagement der kommunalen Liegenschaften im Umweltamt wird von den Beteiligten als entscheidender Faktor für eine erfolgreiche kommunale Klimaschutzpolitik gesehen (IF 1), da so eine Stelle geschaffen wurde, die sich für den Klimaschutz verantwortlich fühlt und ihm permanent Priorität einräumt. Außerdem konnten die ersten klimaschutzwirksamen Maßnahmen in diesem Bereich wesentlich einfacher implementiert werden. Hierbei wurden vor allem Strategien zur Effizienzsteigerung und zur Energie-Einsparung eingesetzt, was sich neben reduzierten CO₂-Emissionen auch auf der Ausgabenseite positiv auswirkte. Durch die durchgeführten Maßnahmen konnte eine Reduzierung der Energiekosten um mehr als 35 Prozent erreicht werden. Der Nachweis, dass Klimaschutzmaßnahmen nicht nur „Luxusausgaben“ sind, sondern im Gegenteil sogar zur Haushaltskonsolidierung beitragen können, förderte die Akzeptanz von Klimaschutz als „Verwaltungsaufgabe“ bei den anderen administrativen und politischen Akteuren Heidelbergs (IF 1).

Neben diesem „allgemeinen Akzeptanzgewinn“ konnte noch ein konkreter finanzieller Erfolg erzielt werden, denn man konnte durchsetzen, dass zumindest ein Teil dieser eingesparten Gelder im Amt für Umweltschutz verbleibt. Diese Mittel stehen dann zur Finanzierung weiterer Energiesparmaßnahmen, neuer Energie-Contracting-Projekte oder von Erfolgsprämien für Schulen im Rahmen der „E-Team-Projekte“¹¹³ zur Verfügung, deren Finanzierung über die herkömmlichen

111 Siehe <<http://www.heidelberg.de/rathaus/gebaeudeman.htm>>, 18. März 2004.

112 Siehe <<http://www.heidelberg.de/rathaus/dez4.htm>>, 12. Dezember 2003.

113 Bei diesen Projekten soll durch die frühzeitige Heranführung der jungen Generation an das Thema Energie und Umwelt das Verhalten der Gebäudenutzer/innen geändert, Energie gespart und der städtische Haushalt entlastet werden; siehe <<http://www.heidelberg.de/umwelt/ETeam/index2.htm>>, 18. März 2004.). Neben einem Anteil an den eingesparten

Bewilligungsverfahren sonst nur sehr schwer und wesentlich langsamer zu erreichen wäre (IF 1). Nicht zuletzt wegen der Erarbeitung dieser relativen finanziellen Freiräume und der fachlichen Kompetenzen sind das Dezernat IV und die nachgeordneten Stellen gegenwärtig nicht mehr nur auf das kommunale Gebäudemanagement beschränkt. Vielmehr werden von hier, in Kooperation mit den anderen Ämtern, alle Programme und Aktivitäten geleitet, die kommunale Maßnahmen im Klimaschutzbereich betreffen. So werden unter anderem Förderprogramme für Hausbesitzer vom Umweltdezernat koordiniert und finanziert. Ein Beispiel für eines dieser Förderprogramme ist die seit 1992 laufende Kampagne „Klimaschutz Heidelberg — gemeinsam gegen dicke Luft“, die das Umweltamt koordiniert, und die zahlreiche Maßnahmen und Projekte für die eigene Verwaltung, die umliegenden Kommunen sowie Wirtschaftsunternehmen und Private umfasst.¹¹⁴

Anfang 2004 sind im Dezernat IV Umwelt und Energie unter Leitung des dritten Bürgermeisters der Stadt 780 Angestellte und Beamte beschäftigt, im „Amt für Umweltschutz, Energie und Gesundheitsförderung“ 38, und dort in der Energieleitstelle fünf; in der Abteilung „Gebäudemanagement“ im Dezernat II beschäftigt sich ein weiterer Mitarbeiter in Teilzeit mit Energiefragen.

Ämter übergreifende und fest institutionalisierte Gremien zum Thema Klimaschutz gibt es innerhalb der Heidelberger Stadtverwaltung nicht. Die Umsetzung der beschlossenen Klimaschutzziele und der festgelegten Standards ist den jeweiligen Fachämtern überlassen, und bei kleineren Projekten ist das Umweltamt, vor allem da die Personaldecke für eine derartige Aufgabenzuweisung nicht ausreicht, nicht immer beteiligt. Bei größeren energierelevanten Vorhaben und Baumaßnahmen werden projekt gebundene Arbeitskreise gebildet, denen die zuständigen Ämter und das Umweltamt angehören. In diesen Arbeitskreisen werden dann die einzuhaltenden Standards und die entsprechenden Maßnahmen besprochen. Größe und Sitzungshäufigkeit der Gremien sind hierbei vom Projektzuschnitt abhängig (IF 1).

Außerhalb der Verwaltung und unter Beteiligung externer Akteure gibt es seit Mitte 2002 das Gremium „Heidelberg-Kreis Klimaschutz und Energie“, welches vom dritten Bürgermeister geleitet wird. Dieser Kreis trifft sich in der Regel zu halbjährlich stattfindenden Sitzungen, und neben den einschlägigen Ämtern nehmen Vertreter der Wirtschaft, (z. B. Stadtwerke, Wohnungsunternehmen) und anderer Institutionen (z. B. Universität, Handwerkskammer oder US-Streitkräfte) teil. Aufgabe des Kreises ist die Fortentwicklung der klimapolitischen Leitziele

Energiekosten erhalten die Schulen Prämien zur Unterstützung von pädagogischen Maßnahmen und Aktionen.

114 Einen umfassenden Überblick über diese Kampagne enthält der vierte CO₂-Umsetzungsbericht von 2000 (vgl. Stadt Heidelberg 2000); ein aktualisierter Bericht ist im Erscheinen (IF 1).

Heidelbergs sowie deren Umsetzung, wobei gerade die privaten beziehungsweise wirtschaftlichen Akteure stärker in die jeweiligen Klimaschutzmaßnahmen eingebunden werden.¹¹⁵

Das Umweltamt gibt einen allgemeinen kommunalen Klimaschutzbericht (siehe Stadt Heidelberg 2000) heraus, im Wechsel mit einem Energiebericht. Letzterer konzentriert sich auf die kommunalen Liegenschaften. Auch hier, ähnlich wie bei der Planung, reichen die Ressourcen des Umweltamtes bei weitem nicht aus, um die energetische Kontrolle jedes einzelnen Projektes selbst durchzuführen. Deshalb werden nicht alle von den Fachämtern durchgeführten Maßnahmen vom Umweltamt selbst und vollständig evaluiert, vielmehr liefern die Fachämter Daten, die das Umweltamt zusammenfasst und veröffentlicht. Neben der Information der Bürger über die Aktivitäten Heidelbergs im Klimaschutzbereich sieht man vor allem die Information des Stadtrates als wichtige Aufgabe an. Er wird durch regelmäßige Berichte über die durchgeführten Projekte informiert. Das Thema Klimaschutz wird so im Stadtrat „am Leben gehalten“ (IF 1).

4.1.2 Handlungsfelder des kommunalen Klimaschutzes

Energie

Aufgrund des Umstandes, dass in Heidelberg das Umweltamt direkten Zugriff auf das Energiemanagement kommunaler Gebäude hat, ist ein Großteil der kommunalen Klimaschutz-Aktivitäten auch auf diesen Bereich zugeschnitten. Insbesondere mit dem Instrument der Standardsetzung wird hier erfolgreich gearbeitet. Um ein konkretes Beispiel zu nennen: Momentan wird von einem privaten Institut im Auftrag der Stadt Heidelberg eine Studie durchgeführt, bei der es um die Frage geht, mit welchen Maßnahmen sich zu welchen Mehrkosten die Standards der Energieeinsparverordnung des Bundes (EnEV) um 25 Prozent übertreffen lassen beziehungsweise was eine Steigerung um 30 Prozent kosten würde (IF 1).

Ebenfalls sehr erfolgreich ist Heidelberg im Bereich des Energie-Contractings. Insgesamt sind bis November 2003 ca. 5,6 Millionen EUR privates Kapital über diese Form der Beteiligung Privater an öffentlichen Verwaltungsaufgaben aufgebracht und investiert worden (IF 1). Dennoch ist im Energie-Bereich das 1992 selbst gesteckte Ziel einer CO₂-Reduktion um 20 Prozent gegenüber 1987 bis 2005 (vgl. Stadt Heidelberg 2003: 2) noch nicht erreicht. Des Weiteren sei hier noch ein Beschluss des Stadtrates von 2001 erwähnt, in dem sich die Stadt Heidelberg verpflichtet, jährlich 330.000 EUR bereitzustellen, um den Anteil des Strom-

115 Siehe <<http://www.heidelberg.de/stadtblatt/stbl2302/umwelt.htm>>, 18. März 2004.

verbrauchs der Stadt aus erneuerbaren Ressourcen auf 25 Prozent zu steigern (IF 1).¹¹⁶

Im Energiebereich führt die Stadt Heidelberg aber nicht nur Maßnahmen für die eigenen Gebäude durch. So werden durch gezielte Fördermaßnahmen Unternehmen und private Endverbraucher zu Energie sparendem Verhalten oder zur Suche nach effizienteren Lösungen angeregt. Ein Beispiel ist das vom Stadtrat 1993 beschlossene „Förderprogramm der Stadt Heidelberg zur Rationellen Energieverwendung“¹¹⁷ (vgl. Stadt Heidelberg 2003: 2), mit dessen Hilfe bis 1999 neben anderen Maßnahmen 267 thermische Solaranlagen gefördert wurden. Dies entspricht einer Einsparung von 320.000 kWh Wärmeenergie oder 71 Tonnen CO₂ (vgl. Stadt Heidelberg 2000: 29).

Als letzter Punkt soll hier ein Fonds für den Aufbau von Kapazitäten zur Produktion von erneuerbaren Energien erwähnt werden, der von den Stadtwerken Heidelberg (SWH) verwaltet wird.¹¹⁸ In diesen Fonds fließen die Einnahmen aus dem Aufpreis (4,6 Cent/kWh) auf den aus regenerativen Quellen gewonnenen Strom ein, die von den SWH zweckgebunden für den Ausbau und die Verbreitung von regenerativen Energieressourcen investiert werden müssen.¹¹⁹

Verkehr

Im Verkehrsbereich ist die Bilanz der Klimaschutzmaßnahmen, verglichen mit dem Energiebereich, weitaus schlechter. Obwohl 1991 auch im Bereich Verkehr ein Maßnahmenkatalog mit konkreten Vorschlägen erarbeitet wurde, ist hier die Implementierung von Klimaschutzzielen und den entsprechenden Maßnahmen nicht so erfolgreich (IF 1).

Zwar konnten auf der Planungsebene, wie zum Beispiel durch den erwähnten Maßnahmenkatalog von 1991 und den Verkehrsentwicklungsplan von 1994¹²⁰ mit einer Fortschreibung im Jahre 2001,¹²¹ einige Erfolge erreicht werden, was die

116 Für diesen Beschluss wurde Heidelberg mit dem „Grünen Strom Label in Gold“ und dem „Climate Star 2002“ ausgezeichnet, siehe <<http://www.heidelberg.de/umwelt/Preise.htm>>, 05. Februar 2004.

117 Siehe auch <<http://www.heidelberg.de/umwelt/foerderp.htm>>, 05. Februar 2004; Förderprogramme zur „Rationellen Energieverwendung“ gibt es auch auf Bundesebene (siehe zum Beispiel <http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/comp-1999/n379-99.pdf>, 18. Januar 2004) sowie auf Landesebene (siehe z. B. <http://www3.landtag-bw.de/WP12/Drucksachen/0000/12_0279_D.PDF>, 18. Januar 2004.

118 Die Stadt Heidelberg besitzt rund 33 Prozent der Anteile der SWH AG (HVV 2003: 4).

119 Siehe <<http://www.foxstrom.de/energgreen/energgreen.html>>, 12. Dezember 2003.

120 Zum Stand der Umsetzung im Jahr 2000 siehe <<http://www.heidelberg.de/rathaus/publik/vep2000.pdf>>, 27. Januar 2004.

121 Zu Einzelheiten siehe <<http://www.heidelberg.de/stadtblatt/stbl4001/themadwo.htm#Drei>>, 04. Januar 2004.

Integration von Klimaschutzmaßnahmen angeht. Und vor allem Projekte mit kleinerem Zuschnitt konnten auch umgesetzt werden. Beispielsweise wurden zwischen 1991 und 2000 insgesamt über 5 Millionen EUR in den Ausbau des städtischen Radverkehrsnetzes investiert.¹²² Darüber hinaus wird insbesondere versucht, den ÖPNV gegenüber dem MIV durch ständigen Ausbau des Streckennetzes oder innovative Tarifangebote wie das speziell auf Senioren zugeschnittene Angebot „Karte ab 60“ (vgl. Stadt Heidelberg 2000: 34, 37) zu stärken. Doch bei größeren Projekten ist schon die Durchsetzung in der Planungsphase sehr problematisch, und in der Umsetzung scheitern diese Konzepte dann letztendlich. Als Gründe werden hier vor allem angeführt, dass zum einen die Zuständigkeit für die Verkehrsplanung im Stadtplanungsamt verblieb, und dort der Klimaschutz nicht die Priorität besitzt, die nötig ist, um in einem derartig „umkämpften Bereich“ erfolgreich zu sein. Zum anderen sind hier die Kompetenzen zersplittert. Vor allem die Trennung zwischen Planung und Betrieb in einzelne Ämter oder Unternehmen wirkt sich sehr nachteilig für die Durchsetzung von Klimaschutzmaßnahmen aus. Grundsätzlich hält sich das Umweltamt im Verkehrsbereich mit Vorschlägen eher zurück, denn es fehlt nicht nur die formale Zuständigkeit, sondern auch die politische Unterstützung von Klimaschutzzielen, nicht zuletzt auf der Ebene der Bürger, wo der motorisierte Individualverkehr nach wie vor eine sehr hohe Priorität genießt (IF 1).

Sonstige Handlungsfelder

Im Bereich der Stadtentwicklungsplanung, die in Heidelberg im Amt der Oberbürgermeisterin angesiedelt ist, gibt es keine für Klimaschutzbelange zuständige Stelle.¹²³ Vielmehr wird hier im Bedarfsfall auf die Kompetenzen im Umweltamt zurückgegriffen, dessen Vertreter sich dadurch in die Stadtplanung ausreichend eingebunden fühlen (IF 1). So werde bereits bei der Planung neuer Siedlungs- oder Gewerbegebiete auf klimaschutzrelevante Aspekte wie die Art der Bebauung oder Anbindungsmöglichkeiten an das Heidelberger ÖPNV-Netz geachtet. Lediglich der Bereich Verkehrsplanung, der im selben Ressort liegt, wird als problematisch angesehen; Gründe hierfür wurden im vorigen Abschnitt erläutert.

Im Bereich der Abfallwirtschaft wurde 1991 das erste Abfallkonzept vom Heidelberger Stadtrat mit der „Satzung über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen in der Stadt Heidelberg“ verabschiedet, welches 1996 (vgl. Stadt Heidelberg 1996) fortgeschrieben wurde.¹²⁴ Bereits zu dieser Zeit enthielt das Konzept umfassende Maßnahmen zur Vermeidung von CO₂-Emissionen bei der Müllverwertung.

122 Siehe < <http://www.heidelberg.de/rathaus/publik/vep2000.pdf>>, 27. Januar 2004.

123 Telefonat mit dem Amt für Stadtplanung im September 2003.

124 Im Abfallkonzept ist auch die Entsorgung von Klärschlamm enthalten (Stadt Heidelberg 1996: 55).

Die Kommune tritt in diesem Bereich in allen in Abschnitt 2.2 erläuterten Rollen auf: Als „Verbraucher“ mit Maßnahmen bezüglich des von der Kommune selbst produzierten Mülls (vgl. Stadt Heidelberg 1996: 43), als „Regulierer“, zum Beispiel durch die Festlegung bestimmter Richtlinien für Dritte (vgl. ebd. 25), als „Berater“ durch Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und -beratung (vgl. ebd.: 33) sowie als „Anbieter“ bestimmter Entsorgungsdienste (vgl. ebd.: 41).

Was das kommunale Handlungsfeld „Beschaffung“ betrifft, so hat sich Heidelberg in seiner Beschaffungspolitik einer umwelt- beziehungsweise klimafreundlichen Vorgehensweise verpflichtet. So wird zum Beispiel im Abfallwirtschaftskonzept die „Verpflichtung zu einem umweltfreundlichen Beschaffungswesen“ festgelegt (vgl. ebd.: 43). Des Weiteren verzichtet die Stadt Heidelberg als Mitglied des Klima-Bündnis auf nicht zertifiziertes Tropenholz.

4.1.3 Schwerpunkte der kommunalen Klimaschutzpolitik

In Heidelberg konzentriert sich das kommunale Handeln im Klimaschutzbereich vor allem auf die Rolle der Kommune als „Verbraucher und Vorbild“ (siehe hierzu Abschnitt 2.2). Als wichtigstes Instrument zur Implementation von Klimaschutzmaßnahmen im Bereich der eigenen Liegenschaften wird in der Stadt Heidelberg die Vorbereitung und politische Durchsetzung von entsprechenden Klimaschutzstandards angesehen.

Die durch die Politik gesetzten Standards hinken dem „technisch Machbaren“ stets hinterher, und so wird vor allem mit Modellprojekten an der Anhebung und Weiterentwicklung dieser Standards gearbeitet (IF 1). Die Modellprojekte, oft finanziert durch die Mittel aus den eingesparten Energiekosten, spielen eine entscheidende Rolle bei der Durchsetzung weiterer Klimaschutzziele: Durch sie wird nachgewiesen, zu welchen Kosten welche Maßnahmen durchführbar sind, und sie stellen damit die entscheidende Argumentationshilfe dar, um weitere Klimaschutzziele und entsprechende Standards im Stadtrat durchsetzen zu können.

Grundsätzlich wird in Heidelberg, zumindest von Seiten des Umweltamtes, versucht, über die gesetzlichen Standards hinausgehende Standards auf kommunaler Ebene durchzusetzen (IF 1). Gerade die Phase der Beschlussfassung durch den Stadtrat ist die der intensivsten Diskussion. Hier führen die Gegner weiterer oder intensiverer Klimaschutzaktivitäten vor allem ökonomische Argumente auf, da die technische Machbarkeit der meisten Maßnahmen nicht in Frage steht.

Die grundsätzliche Vorgehensweise, die natürlich je nach Einzelfall modifiziert wird, kann man wie folgt beschreiben:

- ▶ Es wird eine Studie erstellt, um die Kosten zur Durchsetzung bestimmter Standards zu berechnen. Diese Studien werden in der Regel von externen Experten durchgeführt. Mittlerweile hat die Verwaltung aber Kompetenzen aufgebaut, die eigene Studien erlauben.

- ▶ Dann wird anhand von Modellprojekten die Realisierbarkeit der Maßnahmen nachgewiesen.
- ▶ Auf der Basis der Studie und der Modellprojekte wird eine Beschlussvorlage für den Gemeinderat vorbereitet.
- ▶ Der Stadtrat verabschiedet die höheren Standards, die dann von den einzelnen Fachämtern umgesetzt werden.

Neben der Standardsetzung wird das „Contracting“¹²⁵ als zweite sehr wichtige Strategie genannt, um die Durchsetzung von Klimaschutzaktivitäten in der Heidelberger Stadtverwaltung zu fördern. Die Stadt Heidelberg hat hier nach eigenen Angaben als erste deutsche Kommune Verträge entwickelt, welche die Vergütung des Auftragnehmers an die tatsächlich realisierte CO₂-Reduktion koppeln (IF 1). Neben der CO₂-Reduktion, die mit gelungenem Energie-Contracting einhergeht, werden als Vorteile vor allem zeitliche und finanzielle Aspekte genannt: Für die Bürger und den Stadtrat ist, da der Contractor abhängig von seiner Einsparungsleistung bezahlt wird, der Klimaschutz langfristig nicht nur ökologisch, sondern auch ökonomisch sinnvoll. Außerdem verringert sich beim Contracting durch die Beteiligung des privaten Partners das Risiko, sinnlose, zu teure oder langfristig nicht wirksame Maßnahmen durchzuführen. Darüber hinaus können mithilfe der durch das Contracting zur Verfügung stehenden Investitionsmittel geeignete Projekte wesentlich schneller durchgeführt werden, da in kurzer Zeit weitaus mehr Kapital mobilisiert werden kann, als dies mit kommunalen Eigenmitteln möglich wäre.

4.1.4 Kommunaler Klimaschutz und transnationale Städtenetzwerke

Heidelbergs Klimapolitik war von Anfang an auf die Kooperation mit anderen Städten und sehr international ausgerichtet. So war die Stadt Heidelberg schon an der ersten kommunalen Energie-Studie der OECD beteiligt. Dementsprechend ist Heidelberg Mitglied in allen drei transnationalen Klimaschutz-Netzwerken, dem Klima-Bündnis, Energie-Cités und der Cities for Climate Protection (CCP) (zu den Netzwerken siehe Abschnitt 2.4). Bei allen war Heidelberg entweder Gründungsmitglied oder eines der ersten Mitglieder, und im Netzwerk Energie-Cités ist die Stadt Anfang 2004 im Vorstand vertreten.¹²⁶ Ausschlaggebend für den Beitritt waren neben dem bereits vorhandenen Interesse Heidelbergs am Thema Klimaschutz schon bestehende persönliche Kontakte zu Mitarbeitern der Netzwerke, die nicht zuletzt mit der Person der Oberbürgermeisterin zusammenhängen, da sie vor ihrem Amtsantritt Vorsitzende des Umweltausschusses im Europa-Parlament war (IF 1).

125 Zur Definition von „Contracting“ siehe Abschnitt 2.2.1.

126 Siehe <<http://www.energie-cites.org/en/members.php>>, 18. März 2004.

Von der Mitgliedschaft und vor allem der aktiven Mitarbeit verspricht man sich in mehreren Bereichen Gewinn. So bieten die Netzwerke ausgezeichnete Plattformen zum Informationsaustausch zwischen den Mitgliedskommunen.¹²⁷ Neben dem Austausch zwischen den Mitgliedern fungieren die Netzwerke noch als Informationskanäle zu anderen Institutionen wie dem EU-Parlament oder der Europäischen Kommission. Im Hinblick auf die EU-Institutionen geht es bei der Arbeit in den Netzwerken aber nicht nur um Informationen. Zunehmend wird die Lobbyarbeit der Klimaschutz-Netzwerke wichtiger, denn aufgrund ihrer thematischen Fokussierung gewährleisten sie im Vergleich zu den traditionellen Kommunalverbänden einen direkteren und schnelleren Zugang zu den relevanten Stellen in der EU. Neben dem Aufbau eines Informationsangebotes und der Lobbyarbeit helfen die Netzwerke ihren Mitgliedern auch bei der Suche nach geeigneten Partnern und Projekten. Dies ist insbesondere für Vorhaben wichtig, bei denen Partner aus anderen Sprachräumen und von anderen Kontinenten einbezogen werden sollen, mit denen man im „normalen Verwaltungsaustausch“ wenig Kontakt hat (IF 1).

Schließlich bieten die Städtenetzwerke Kontakte und Hilfe bei der Beantragung von Fördermitteln, insbesondere bei der Beantragung von EU-Projekten. Beispielsweise kann Heidelberg über die Netzwerke schon in die Vorbereitungsphase einer Ausschreibung mit einbezogen werden, mit entsprechenden Vorteilen bei der Antragsstellung. Die erfolgreiche Einwerbung von Drittmitteln wird als ein wichtiger Punkt angesehen, denn die Mitgliedschaft in mehreren Netzwerken mit demselben thematischen Fokus wurde im Heidelberger Stadtrat durchaus kontrovers diskutiert. Die Höhe der Mitgliedsbeiträge sei hier jedoch kein Argument, denn das Volumen der von Heidelberg über die Netzwerke eingeworbenen Drittmittel übertrifft das Volumen der Beiträge bei weitem (IF 1).

4.2 Klimaschutz in Frankfurt am Main

Die Stadt Frankfurt am Main hat ca. 640.000 Einwohner und wird vor allem von zwei Wirtschaftszweigen geprägt: dem Bankensektor und dem Transportwesen, insbesondere im Luftfahrtbereich. Der Flughafen ist der mit Abstand größte Arbeitgeber Frankfurts. Das Stadtbild wird, wie das keiner anderen deutschen Stadt, von Hochhäusern dominiert, und auf die Verringerung der CO₂-Emissionen dieser energetisch eher ungünstigen Bauten zielen in Frankfurt am Main viele Maßnahmen. Zuständig für den Klimaschutz in der Stadtverwaltung ist das Energiereferat.¹²⁸

127 Hieraus entwickeln sich mittlerweile auch völlig unerwartete Probleme: Heidelberg, mit zahlreichen prämierten best practice-Beispielen vor Ort, kann den Nachfragen nach Besichtigungs- und Präsentationsterminen kaum mehr entsprechen, da sich zu viele Interessenten melden.

128 Siehe <http://www.frankfurt.de/sis/fr_energiereferat.html>, 20. Januar 2004.

4.2.1 Handlungskapazitäten des kommunalen Klimaschutzes in Frankfurt am Main

In den Jahren 1989/90 wurde Klimaschutz erstmals zu einem Thema für die Stadtverwaltung von Frankfurt am Main, nicht zuletzt durch Aktivitäten des damaligen Umweltdezernenten, einem Mitglied der Grünen. Ein entscheidendes Moment waren die ursprünglich in Berlin veranstalteten „Amazonien-Tage“ 1989, eine Konferenz, in deren Rahmen die Idee eines Netzwerks europäischer Kommunen zum Erhalt des tropischen Regenwaldes und zum Schutz des Klimas entstanden war. Auf einer Folgekonferenz dieser Amazonien-Tage, die auf Betreiben des damaligen Umweltdezernenten in Frankfurt am Main stattfand, wurde 1990 das Klima-Bündnis gegründet (siehe hierzu auch Abschnitt 2.4), und Frankfurt am Main war noch im selben Jahr die erste Stadt, die den Beitritt zum Klima-Bündnis durch einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung offiziell ratifizierte. Durch diese enge Verbindung mit einem transnationalen Netzwerk war die Klimapolitik in der Stadt von Anfang an international ausgerichtet.

Ebenfalls 1990 wurde in der Stadtverwaltung eine Stelle für die kommunale Energiepolitik geschaffen, und damit war Frankfurt am Main nach Berlin die zweite Stadt in Deutschland, die eine verwaltungseigene Stelle für den Energiebereich schuf (IF 2). Hauptaufgabe der neuen Stelle war die Entwicklung eines Energie- und Klimaschutzkonzeptes, wobei andere verwaltungsinterne Akteure wie auch Dritte mit einbezogen werden sollten. Der damalige Leiter des neu errichteten „Energierreferats“ konnte sich mit der Forderung nach einem eigenständigen Referat außerhalb der anderen Ämter durchsetzen und die hierarchische Gleichstellung mit dem Umweltamt erreichen, allerdings übernimmt letzteres bis heute im Bereich der Verwaltungsarbeit einige Aufgaben für das Energierferat. Anfang 2004 ist das Energierferat dem Dezernat VI: „Schule, Bildung, Umwelt und Frauen“ zugeordnet und beschäftigt neun Mitarbeiter (IF 2).

Als weiterer kommunaler Akteur im Bereich des Klimaschutzes ist vor allem das Hochbauamt zu nennen. Hier wurde schon 1985, also noch vor Gründung des Energierreferats, eine Stelle für das Energiemanagement der kommunalen Liegenschaften gegründet, die selbstständig Energiespar- und Klimaschutzkonzepte für die kommunalen Gebäude entwirft und umsetzt (IF 2). Zwar steht die Reduktion der kommunalen Ausgaben und eine „deutliche Entlastung des Verwaltungshaushaltes“ im Mittelpunkt, aber dennoch werden gleichzeitig klimaschutzrelevante Maßnahmen umgesetzt (vgl. Stadt Frankfurt am Main 2000a). Hierbei ist die Energiestelle des Hochbauamtes sehr erfolgreich und rechnet mit der Umsetzung der Bundes-Vorgabe, das heißt einer Reduktion von 25 Prozent der CO₂-Emissionen im Jahr 2005 gegenüber 1990 in diesem Bereich (vgl. Stadt Frankfurt am Main 2000a: 13). Bei der Durchführung entsprechender Maßnahmen kann auf einen

vom Hochbauamt verwalteten zweckgebundenen Fonds zurückgegriffen werden, der mit ca. 1 Million EUR ausgestattet wurde.¹²⁹ Die erwirtschafteten finanziellen Mittel aus den in den Liegenschaften mit Hilfe dieses Fonds durchgeführten Energiesparmaßnahmen fließen zur einen Hälfte zum jeweiligen Betreiber. Die andere Hälfte geht an das Hochbauamt und fließt wieder in den Fonds zurück, um für weitere Maßnahmen im Energiebereich zur Verfügung zu stehen.

1995 wurden die Stadtwerke Frankfurt am Main in eine GmbH umgewandelt,¹³⁰ die 1998 mit der Maingas AG zur Mainova AG fusionierte.¹³¹ In dieser Zeit unterlag nicht nur der Bereich der Energieproduktion Reorganisationsprozessen: Mitte der neunziger Jahre wurde, unterstützt vor allem von nachgeordneter politischer Ebene, ein Versuch unternommen, die Zuständigkeiten des Energierferates und des Hochbauamtes zu bündeln. Ein entsprechender Antrag an die Stadtverordnetenversammlung auf Prüfung der Zusammenlegung scheiterte jedoch am Widerstand der höchsten stadtpolitischen Ebene. Gegen die Reorganisation der Verwaltung sprach vor allem der hohe Aufwand, der mit der Verlagerung des Energiemanagements der kommunalen Liegenschaften verbunden gewesen wäre. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die parallele Weiterführung von Klimaschutz nach innen und außen mit verbesserter interner Abstimmung und Kommunikation die beste Lösung sei, und das Energiemanagement verblieb daher im Hochbauamt.

Mittlerweile haben sich zwischen Energierferat und Hochbauamt ein sehr kooperativer Arbeitsstil und eine gute Arbeitsteilung entwickelt. Die Energieabteilung des Hochbauamtes macht das „Energiemanagement nach innen“, welches die kommunalen Liegenschaften direkt betrifft. Das Energierferat macht das „Energiemanagement nach außen“, vor allem bei Projekten mit Beteiligung privater Akteure und vertritt Frankfurt am Main in den energie- und klimaschutzorientierten Städtenetzwerken (IF 2). Das Energierferat verfolgt dabei drei Schwerpunkte:¹³²

- ▶ Entwicklung von Strom- beziehungsweise Energiekonzepten für Dienstleistungs- beziehungsweise Bürogebäude,
- ▶ Entwicklung von Energie-Konzepten mit Blockheizkraftwerken (BHKW) und Nahwärmekonzepten bei Bebauungsplänen,
- ▶ Wohngebäudemodernisierung und Standardsetzung im Neubaubereich.

129 Siehe <<http://www.stadt-frankfurt.de/energiemanagement/inv.htm>>, 12. Dezember 2003.

130 Siehe <<http://www.mainova.de/uebermainova/366.jsp>>, 17. Februar 2004.

131 Siehe <http://www.mainova.de/uebermainova/368_733.jsp>, 17. Februar 2004.

132 Siehe <http://www.frankfurt.de/sis/sis/detail.php?id=2966&template=02_1054>, 12. Dezember 2003.

Der Zugang zum Thema Klimaschutz ist in der Stadt im Allgemeinen sehr pragmatisch. Konkrete und durchkalkulierte Projekte werden vom Stadtrat ohne große Kontroversen beschlossen. Allerdings gab es auf der höheren Ebene keinen Politiker, der das Thema Klimaschutz als Tätigkeitsschwerpunkt aufgegriffen hat, und dementsprechend genießt der Themenbereich Klimaschutz in Frankfurt am Main — trotz der unbestreitbaren Erfolge — keine besonders hohe Priorität.¹³³ Dies führt einerseits dazu, dass in bestimmten Bereichen, vor allem in denen, für die das Energiereferat zuständig ist, vergleichsweise viele und erfolgreiche Projekte ohne große Widerstände durchgeführt werden. Andererseits ist der Klimaschutz in andere Bereiche kommunaler Tätigkeiten noch wenig integriert. Dementsprechend existieren keine Ämter übergreifenden Arbeitskreise oder ähnliche Gremien.

Bereits 1987 wurde in Frankfurt am Main vom Energiereferat eine umfassende CO₂-Bilanz erstellt (vgl. Stadt Frankfurt am Main 1992). Diese nahm viel Zeit und Geld in Anspruch, denn es waren weder entsprechende Daten noch Methoden verfügbar, und die Studie war sehr detailliert (IF 2). 1995 wurde der Bericht fortgeschrieben (vgl. Stadt Frankfurt am Main 1995), aber seither folgte keine weitere Veröffentlichung. Neben den CO₂-Bilanzen des Energiereferats gibt es noch die vom Hochbauamt herausgegebenen „Energieberichte“ zum Energiemanagement der kommunalen Liegenschaften. Die aktuelle Version ist von 2000.¹³⁴ Darüber hinaus wurden für einzelne Gebäude oder Projekte Bilanzen erstellt, zum Beispiel für das Gebäude, in dem das Energiereferat angesiedelt ist.¹³⁵

Allerdings gibt es keine „umfassende und regelmäßige“ Berichterstattung. Dies ist jedoch ein Ziel des Energiereferats, zu dessen Umsetzung eine „allgemeine Bilanzierungsmethode“ einen großen Beitrag leisten könnte. Für die einzelne Kommune wäre die Anwendung dieser Methode dann ökonomisch günstig, da die enormen Kosten der selbstständigen Entwicklung einer Bilanzierungsmethode wegfielen. Darüber hinaus könnte sie von allen Kommunen als Standard angewandt werden und so die allgemeine Transparenz und Vergleichbarkeit erhöhen. Eine Vielzahl von Organisationen und Institutionen ist mit der Entwicklung derartiger Verfahren beschäftigt. Frankfurt am Main selbst hat sich in den letzten Jahren vor allem im Rahmen der Diskussionen im Klima-Bündnis an der Entwicklung einer allgemein anwendbaren Bilanzierungsmethode aktiv beteiligt. Leider hat sich, zumindest aus der Sicht der Stadtverwaltung, noch kein System ohne große Modifizie-

133 Das scheint sich allerdings zu ändern, da die gegenwärtige Leiterin des Dezernats Bildung, Arbeit und Frauen sich auf der StadtratsEbene nachdrücklich für die Berücksichtigung von Klimaschutzziele im Verwaltungshandeln einsetzt (IF 2).

134 Siehe <<http://www.frankfurt.de/sis/sis/detail.php?id=11416>>, 11. Januar 2004.

135 Siehe zum Beispiel <<http://www.frankfurt.de/sis/sis/detail.php?id=61179>>, 11. Januar 2004.

rungen als geeignet erwiesen. Aus diesem Grund wird 2004 wieder an einem eigenen Bericht gearbeitet (IF 2).

4.2.2 Handlungsfelder des kommunalen Klimaschutzes

Energie

Wie bereits in den vorangegangenen Abschnitten erläutert, ist für das Energiemanagement der kommunalen Liegenschaften das Hochbauamt zuständig, durch das eine Vielzahl klimaschutzrelevanter Maßnahmen — vor allem aus finanziellen Erwägungen — initiiert und umgesetzt wurde. Zum Beispiel werden Energiesparmaßnahmen durch Contracting-Maßnahmen finanziert, wobei sich neben privaten Firmen zunehmend die ehemaligen Stadtwerke mit BHKW-Konzepten beteiligen (Neumann 1996: 302). Besondere Beachtung verdienen die so genannten „50/50-Projekte“, bei denen ein Teil der durch Energiesparmaßnahmen eingesparten Mittel beim Gebäudebetreiber selbst verbleibt. Diese Projekte werden in der Regel an Schulen durchgeführt.¹³⁶ In Frankfurt am Main sind „50/50-Projekte“ aber nicht nur in Schulen, sondern in sämtlichen Verwaltungsgebäuden möglich. Es wird jeweils ein Mitarbeiter der Gebäudeverwaltung als „Energiebeauftragter“ ausgewählt und in speziellen Kursen weitergebildet, um dann die von der Energieabteilung des Hochbauamtes entwickelten Konzepte in den einzelnen Liegenschaften umzusetzen. Hierbei weist die Stadt Frankfurt am Main noch eine weitere Besonderheit auf: Vom Anteil der vom Gebäudebetreiber einbehaltenen Gelder gehen 50 Prozent als persönliche Zuwendung an den „Energiebeauftragten“ (IF 2).¹³⁷

Das Energiereferat selbst setzt in seiner Arbeit im Energiebereich einen deutlichen Schwerpunkt auf die Beratung Dritter, vor allem mit auf den jeweiligen potenziellen Investor zugeschnittenen und durchkalkulierten Konzepten, zum Beispiel zur Errichtung eines BHKW. Darüber hinaus ist im Bereich „Beratung“ vor allem noch der „Benchmarking-Pool“ erwähnenswert, der sich mit dem Energiemanagement in privaten Dienstleistungsgebäuden befasst.¹³⁸ Finanzielle Anreize führen dabei zu Verhaltensänderungen der Betreiber und damit zur Reduktion der Treibhausgase. In jährlichem Turnus wird in fünf Workshops mit ca. fünf bis sieben privaten Teilnehmern mit einem standardisierten Verfahren der Verbrauch des

136 Schüler-„Energieteam“ kümmern sich um Energiesparmaßnahmen an ihrer Schule, und der Anteil des Energieteam an den eingesparten Kosten fließt in die Klassenkasse.

137 Diese Regelung findet sich nur in Frankfurt am Main. Da es sich hier im Wesentlichen nicht um investive Maßnahmen, sondern um Verhaltensänderungen handelt, ist die Höhe der Prämie allerdings relativ niedrig. Zudem wird sie nur ausbezahlt, wenn der Betroffene nicht Beamter ist. In diesem Fall ist eine derartige Prämie, unabhängig von der Höhe, unzulässig.

138 Siehe <http://www.frankfurt.de/sis/sis/detail.php?id=45745&template=03_4568>, 12. Dezember 2003.

jeweiligen Dienstleistungsgebäudes¹³⁹ analysiert. Es werden Zielvorstellungen im Vergleich mit den anderen Gebäuden definiert und konkrete Handlungsoptionen entwickelt. Dieses Verfahren der „energetischen Qualitätssicherung“ wird mittlerweile seit einigen Jahren betrieben.

Auch die ehemaligen Stadtwerke Frankfurt am Main, jetzt Mainova AG,¹⁴⁰ sind im Handlungsfeld „Energie“ mit Bezug auf den Klimaschutz tätig. Sie bieten einige kleinere Projekte und Förderungen im Bereich Umwelt- und Klimaschutz an, zum Beispiel für Passivhäuser oder moderne Heizungsanlagen.¹⁴¹ Einen speziellen Fonds zur Förderung regenerativer Energiequellen gibt es nicht (hierzu auch Mainova 2001: 18 ff.).

Verkehr

Das Frankfurter Energiereferat hält sich im Verkehrsbereich aufgrund mangelnder Kompetenzen zurück (IF 2). Zwar wird im Rahmen einschlägiger Veröffentlichungen auf die Möglichkeiten zur CO₂-Einsparung im Verkehrsbereich hingewiesen (z. B. in Stadt Frankfurt am Main 1995: 87), konkrete Projektvorschläge gibt es jedoch nicht. Als größtes Problem in diesem Bereich gilt die Zersplitterung der Zuständigkeiten: Neben den verschiedenen planenden und ausführenden Ämtern wie Stadtplanungsamt und Straßenbauamt kommen hier noch die verschiedenen Betreiber-Unternehmen des ÖPNVs hinzu (IF 2).

Darüber hinaus ist hier wieder die vergleichsweise geringe Priorität spürbar, die dem Klimaschutz als Leitziel in der Stadtverwaltung eingeräumt wird. In Frankfurt am Main werden in verkehrspolitischen Konzepten alle Transportmittel gleichwertig behandelt, und eine spezielle Förderung von CO₂-emissionsarmen oder -neutralen Verkehrsmitteln findet nicht statt (IF 2).

Allerdings versucht das Energiereferat auch hier, über den direkten Kontakt zu Dritten klimarelevante Maßnahmen zu initiieren. So werden beispielsweise die etablierten und guten Kontakte vor allem zu Büro-Betreibern und Unternehmern aus dem Benchmarking-Pool für die Initiierung von Verkehrsprojekten genutzt,

139 Das Benchmarking-Verfahren kann auf Gebäude aller Art angewandt werden. Bisher sind für 2004 Pools zu Museen und Schauspielhäusern, zu Hochhausneuplanungen, zum Gebäudebestand und zum Neubau vorgesehen, <http://www.frankfurt.de/sis/fr_energiereferat.html>, 20. Januar 2004.

140 Die Mainova AG ist zu rund 75 Prozent im Besitz der „Stadtwerke Frankfurt am Main Holding“, die wiederum gehört zu 100 Prozent der Stadt Frankfurt am Main (Mainova 2002: 4).

141 Siehe <<http://www.mainova.de/uebermainova/2458.jsp>>, 05. April 2004, und <<http://www.mainova.de/uebermainova/497.jsp>>, 05. April 2004.

beispielsweise um Firmenticket-Aktionen für den ÖPNV oder „Grüne-Flotten“¹⁴²-Maßnahmen zu fördern (IF 2).

Sonstige Handlungsfelder

Im Stadtplanungsamt Frankfurts gibt es keine speziell für Klimaschutz zuständige Stelle.¹⁴³ Vielmehr tritt das Stadtplanungsamt bei konkreten Vorhaben, zum Beispiel bei der Entwicklung von Bebauungsplänen, mit der Bitte um eine Stellungnahme an das Energiereferat heran, und bisweilen wird das Energiereferat auch selbstständig tätig (IF 2).

Für die Abfallverwertung und -entsorgung ist in der Stadt seit 1995 die Frankfurter Entsorgungs- und Service GmbH (FES) zuständig, die aufgrund der immer höheren Anforderungen im Bereich der Abfallverwertung gegründet wurde (vgl. Stadt Frankfurt am Main 1999: 7). Die FES ist sowohl für die wieder verwertbaren Stoffe als auch für die Restmüllentsorgung durch Verbrennung oder Endlagerung zuständig. Klimaschutzrelevante Aspekte werden hier vor allem bei der Altpapieraufbereitung sowie der Erzeugung von Strom und Fernwärme durch die Verbrennung bestimmter Abfälle berührt.¹⁴⁴ Eine weitere Maßnahme im Bereich „Entsorgung und Klimaschutz“ ist die Kompostierung von Biomüll, wobei das anfallende Gas ebenfalls verstromt wird. Die Anlage erzeugt jährlich eine Energieleistung von ca. 4,5 Millionen kWh.¹⁴⁵ Bei der Abwasserentsorgung kommen ähnliche Techniken wie bei der Feststoffentsorgung zum Einsatz: Seit 1990 wird in der Abwasseraufbereitung mit einer Kraft-Wärme-Kopplungsanlage gearbeitet, die in der Entsorgungsanlage selbst 60 Prozent der zur Abwasserreinigung nötigen Energie erzeugt (vgl. Stadt Frankfurt am Main 2000: 11). Im Jahr 2001 stammten 11 Prozent der gesamten Energieproduktion des Strom- und Wärmeerzeugers Mainova AG aus der Abfallverbrennung, 0,6 Prozent aus Deponiegas (vgl. Mainova 2001: 19).

Auch im Bereich des Beschaffungswesens werden klimaschutzrelevante Maßnahmen ergriffen. So hat sich die Stadt als Mitglied des Klima-Bündnis in ihrer Beschaffungspolitik klimaschutzrelevanten Standards verpflichtet, zum Beispiel zum Verzicht auf die Verwendung nicht zertifizierten Tropenholzes. Darüber hinaus gibt es unter anderem Beschaffungsrichtlinien für sparsame Haushaltsgeräte und

142 Unter „Grüne Flotten“-Maßnahmen versteht man Initiativen, betriebsbedingte Transporte ökologisch nachhaltig zu gestalten, insbesondere durch Fahrzeuge mit niedrigen Emissionswerten im eigenen Fuhrpark.

143 Telefonat mit dem Stadtplanungsamt im September 2003.

144 Siehe <http://www.fes-frankfurt.de/index.asp?url=Anlagentechnik_-_Verbrennung&mode=B>, 05. Januar 2004, Stadt Frankfurt am Main (1999: 40).

145 Siehe <[http://www.fes-frankfurt.de/index.asp?url=anlagentechnik_-_bioabfall_\(technische_details\)&mode=B](http://www.fes-frankfurt.de/index.asp?url=anlagentechnik_-_bioabfall_(technische_details)&mode=B)>, 05. Januar 2004.

PCs mit geringem stand-by-Verbrauch (IF 2). Als Beispiel sei hier eine Ausschreibung über neue PC-Systeme in Schulen angeführt, in der von Anbietern die Einhaltung des Umweltzeichens „Europäische Blume“ beziehungsweise „Blauer Engel“ gefordert wird.¹⁴⁶

4.2.3 Schwerpunkte der kommunalen Klimaschutzpolitik

Die Aufgabenverteilung in der Stadtverwaltung von Frankfurt am Main weist dem Energiereferat vornehmlich die Erstellung von umfassenden Energiekonzepten und die Einbindung privater Akteure zu, so dass die Rolle der Kommune als „Verbraucher und Vorbild“ nicht im Vordergrund steht (Neumann 1996). Das Energiereferat konzentriert sich vor allem auf die Arbeit mit nicht kommunalen Akteuren (vgl. Stadt Frankfurt am Main 2003) und rückt die Rolle der Kommune als „Berater und Promotor“ in den Mittelpunkt (Neumann 1996: 303). Zwar wird auch in Frankfurt am Main bezüglich der eigenen Liegenschaften mit klimaschutzrelevanten Richtlinien gearbeitet, diese werden aber aufgrund der bereits geschilderten Kompetenzverteilung von der Energieabteilung des Hochbauamtes entwickelt. Wie bereits erwähnt, wurden auch in diesem Bereich beachtliche Erfolge hinsichtlich der CO₂-Reduktion erzielt, auch wenn die Energiemanagement-Abteilung des Hochbauamtes vorrangig finanziellen Aspekten verpflichtet ist.¹⁴⁷

An die nicht kommunalen Akteure wendet sich das Energiereferat hauptsächlich mit dem Entwurf von Energie-Konzepten für neue Projekte oder Sanierungen. So wird beispielsweise vom Energiereferat für ein geplantes Bauvorhaben ein realisierbares Energie-Konzept mit integrierten Klimaschutzmaßnahmen entworfen und dem Investor vorgelegt.¹⁴⁸ Besonders erfolgreich ist das Energiereferat im Bereich der Einführung von BHKW: Über 80 solcher Anlagen sind bereits in der Stadt in Betrieb.¹⁴⁹

Durch jahrelange konsequente Arbeit hat sich das Energiereferat der Stadt Frankfurt am Main so weit etabliert, dass Investoren mittlerweile selbst an das Energiereferat mit der Bitte um die Erarbeitung eines Energiekonzeptes herantreten und die erbrachten Leistungen dann auch bezahlen. Hier wurden die Handlungsmöglichkeiten der Kommune in zwei Bereichen gestärkt. Zum einen konnte sich vor dem Hintergrund der Liberalisierung des Energiemarktes (siehe hierzu Abschnitt

146 Siehe <http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/1931/Stadtgebiet_40_Prozent20EDV-Fachr%E4ume.pdf>, 05. Januar 2004.

147 Siehe <http://www.hochbauamt.stadt-frankfurt.de/hba_fin_1/profil.html>, 12. Dezember 2003, und <http://www.frankfurt.de/sis/sis/detail.php?id=11410&template=02_0169>, 12. Dezember 2003.

148 Einige Beispiele findet man unter <<http://www.frankfurt.de/sis/sis/detail.php?id=5228>>, 11. Februar 2004. und <<http://www.frankfurt.de/sis/sis/detail.php?id=80032>>, 11. Februar 2004.

149 Siehe <<http://www.frankfurt.de/sis/sis/detail.php?id=76128>>, 12. Dezember 2003.

2.3.1) die Energieleitstelle die Position eines anerkannten „freien und unabhängigen Beraters“ erarbeiten (IF 2) und auf diese Weise einen gewissen Ausgleich für die verlorenen Steuerungskompetenzen schaffen. Zum anderen gewinnt die Stadt Handlungsspielräume im Budgetbereich, der entlastet wird, wenn die privaten Investoren für ihre Beratung Gegenleistungen erbringen.

Darüber hinaus ist Frankfurt am Main noch in der Rolle als „Planer und Regulierer“ aktiv. In einer breiten Kooperation von Erschließungs-, Liegenschafts-, Planungs- und Straßenbauamt sowie Energiereferat werden die Bauleitpläne erstellt, allerdings setzt hier das restriktive Planungsrecht enge Grenzen für die Integration von Klimaschutzmaßnahmen. Weitgehende Maßnahmen werden auf der Basis freiwilliger Kooperationen zwischen den Investoren und dem Energiereferat vereinbart, wobei parallel zu den Bauleitplänen entsprechende Energiekonzepte erstellt werden. Auf diese Weise konnte bereits in zwei Projekten erfolgreich mit „Anschluss- und Benutzungszwang“ (siehe Abschnitt 2.3.3) gearbeitet werden, um CO₂-emissionsarme Nahwärmekonzepte in Neubaugebieten zu implementieren.¹⁵⁰ Da die Inanspruchnahme der vorgeschriebenen Energieversorgung und das dahinter stehende Energiekonzept von den jeweiligen Bauherren akzeptiert wurde, sollen die Kompetenzen der Kommune in diesem Bereich in Zukunft stärker ausgeschöpft werden (IF 2).¹⁵¹

4.2.4 Kommunalen Klimaschutz und transnationale Städtenetzwerke

Frankfurt am Main ist Mitglied von Energie-Cités und des Klima-Bündnis (zu den Netzwerken siehe Abschnitt 2.4). Bei letzterem hat die Stadt durch die Organisation der Gründungskonferenz entscheidend zur Entstehung beigetragen. Darüber hinaus hat Frankfurt am Main das Klima-Bündnis jahrelang durch zur Verfügung gestellte Räume, Büromaterial und andere Ressourcen unterstützt. Inzwischen ist das Klima-Bündnis finanziell unabhängig von der Stadt, aber man ist sich räumlich noch sehr nahe: Energiereferat, Umweltamt und das Klima-Bündnis-Sekretariat sitzen in demselben Gebäude. Die Mitgliedschaft im Netzwerk Energie-Cités wurde, wie die im Klima-Bündnis, über einen bereits bestehenden persönlichen Kontakt angebahnt, hier spielte aber auch die Beteiligung an einem EU-Förderprojekt Mitte der neunziger Jahre zum Aufbau kommunaler Energie-Agenturen eine Rolle. Da Frankfurt am Main zu diesem Zeitpunkt bereits seit

150 Die hessische Gemeindeordnung räumt dem kommunalen Satzungsrecht, zum Beispiel was die Anordnung eines Anschluss- und Benutzungszwanges angeht, vergleichsweise große Freiheiten ein.

151 Neben der Ausschöpfung der vorhandenen Potenziale arbeitet das Energiereferat Frankfurts auch an der Erweiterung der im Baurecht vorgesehenen regulativen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen. Hierbei wird mit dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) und dem Klima-Bündnis kooperiert und eine Eingabe zur Novellierung des BauGB beim zuständigen Bundesministerium getätigt (IF 2) (siehe Abschnitt 2.3.3).

längerem Erfahrung mit einer derartigen Agentur hatte, beteiligte sich die Stadt als „Senior-Partner“ (IF 2). Koordinator dieses Projektes war Energie-Cités, und aus der Beteiligung am Projekt resultierte für Frankfurt am Main letztlich auch der Beitritt zum Netzwerk.

Durch die Beteiligung an den Netzwerken entstehen für die Stadt Frankfurt am Main Vorteile im Bereich der Lobbyarbeit, vor allem gegenüber den europäischen Institutionen, denn hier sieht man sich als Stadt zwar von den Entscheidungen auf dieser Ebene betroffen, aber nicht an ihnen beteiligt. Allerdings wird auch auf nationaler Ebene gemeinsam Lobbyarbeit betrieben, etwa zur Novellierung der 2002 in Kraft getretenen EnEV, wobei neben Frankfurt und dem Klima-Bündnis auch der BUND beteiligt war (Neumann 2001).

Darüber hinaus sind Netzwerke für die Projektarbeit wichtig, insbesondere in der Startphase. Die Kommune kennt ihren Bedarf an Know-how und best practice, und sieht sich dann im Netzwerk nach geeigneten Partnern um. Hierbei lassen sich in den einzelnen Netzwerken unterschiedliche Vorteile feststellen. Während Energie-Cités über sehr gute Kontakte zur EU verfügt und gemeinsame Projekte der Mitglieder unterstützt, ist der Austausch von best practice und die Darstellung der Stadt Frankfurt am Main über das Netzwerk im Klima-Bündnis besser. Darüber hinaus ergänzen sich die „Angebote“ der Mitgliedschaft für Frankfurt am Main: Während Energie-Cités einen guten Zugang vor allem zu französischen und englischen Kommunen ermöglicht, sind es im Klima-Bündnis vor allem die deutschsprachigen, niederländischen und italienischen Kommunen, zu denen Kontakt hergestellt wird. Aufgrund dieser Komplementarität ging von Frankfurt am Main eine Initiative aus, die Doppelmitgliedschaft in beiden Netzwerken mit einem 50-Prozent-Bonus bei den Beiträgen zu verbinden. Dies scheiterte jedoch am Widerstand der Netzwerke.

4.3 Klimaschutz in München

Die Landeshauptstadt München ist mit 1,3 Millionen Einwohnern die größte Fallstudienstadt. Hauptwirtschaftszweige Münchens sind die Versicherungs- und die Automobilindustrie sowie die Kommunikations- und die High-Tech-Branche. München ist im Umweltschutzbereich sehr aktiv, so hat die Stadt zum Beispiel 1999 als erste deutsche Stadt das Ökoprotit-Zertifizierungssystem eingeführt (vgl. Landeshauptstadt München 1999: 2, vgl. Landeshauptstadt München 2002). Und mit der „Messestadt München-Riem“ verfügt die Stadt über ein bemerkenswertes Stadtplanungskonzept für ein Neubaugebiet (vgl. Landeshauptstadt München 1992; vgl. Landeshauptstadt München 1998) mit der weltgrößten „Auf-Dach-PV-Anlage“ auf der neuen Messe München mit einer Größe von 2,1 MW Spitzenleis-

tung.¹⁵² Ansprechpartner für Klimaschutzfragen ist das Referat für Gesundheit und Umwelt.¹⁵³

4.3.1 Handlungskapazitäten des kommunalen Klimaschutzes in München

In München ist die Klimaschutzpolitik von Anfang an eng an den Bereich Energie und Emissionsschutz gekoppelt. In diesem Bereich sind auch die ersten Konzepte mit expliziter Klimaschutzorientierung erarbeitet worden (IF 3). Die Münchener Energiekommission, die seit Mitte der achtziger Jahre besteht, war vor allem in der frühen Phase der Klimapolitik der Stadt wichtig. Das Gremium, an dem Stadtratsmitglieder, die betroffenen Fachämter und externe Fachleute aus Wirtschaft und Wissenschaft beteiligt¹⁵⁴ sind, wurde zunächst von den Stadtwerken geleitet (IF 4).¹⁵⁵ Aufgabe des Gremiums war und ist die Erörterung langfristiger energiepolitischer Konzepte und die zuvor beratende Behandlung von Beschlussvorlagen für den Stadtrat. Durch die enge Verbindung zwischen Energieproduktion und CO₂-Emission wurde auch der Klimaschutz in dieser ersten Phase hauptsächlich in der Energiekommission verortet.

1989 verabschiedete der Stadtrat das „Förderprogramm Energieeinsparung“, das erste konkrete Münchener Energieeinspar- beziehungsweise Klimaschutzprogramm, das die Bürger bei der Durchführung von entsprechenden Maßnahmen in den Bereichen Energieeffizienz, Wärmedämmung und erneuerbare Energien unterstützen sollte. Dieses wurde seither konsequent weiterentwickelt, und der letzte einschlägige Stadtratsbeschluss erfolgte im Rahmen der Fortschreibung des Mehrjahres-Investitionsprogramms im Januar 2004. Dieses Förderprogramm erfüllt nicht nur Ziele des Klimaschutzes, sondern dient auch der Förderung des gewerblichen Mittelstandes, da für jeweils zehn von privater Seite investierte Euro von der Kommune ein Euro beigesteuert wird (IF 4).¹⁵⁶

1990 wurde die politische Führung der Stadt erstmals von einer rot-grünen Koalition gestellt, die bis heute stabile Mehrheiten besitzt. Mit einem Stadtratsbeschluss vom 15. Juli 1992 trat die Landeshauptstadt München dem Städtenetzwerk Klima-Bündnis bei, und in der ersten Hälfte der neunziger Jahre gewann das Thema Klimaschutz immer mehr an Bedeutung (vgl. Landeshauptstadt München 2001: 1).

152 Siehe <http://www.muenchen.de/referat/rgu/umweltdaten/energie/muenchner_solarbarometer/photovoltaik/index_html.php>, 12. Dezember 2003.

153 Siehe <<http://www.muenchen.de/Rathaus/referate/rgu/37588/index.html>>, 27. Januar 2004.

154 Im Einzelnen: die Fraktionen des Stadtrats, das Referat für Gesundheit und Umwelt, das Referat für Stadtplanung und Bauordnung, das Baureferat, die Stadtkämmerei, die Technische Universität München und das Öko-Institut Freiburg (IF 4).

155 Ab 1998 liegt die Federführung beim Referat für Gesundheit und Umwelt.

156 Weitere Einzelheiten unter <http://www.muenchen.de/Rathaus/referate/rgu/umweltdaten/energie/muenchner_ensparfoerderprog/53440/index_html.html>, 18. März 2004.

Ab 1994 gab es in München intensive Konsultationsprozesse im Rahmen der Lokalen Agenda 21 (LA 21), bei denen der Klimaschutz zwar kein eigener Themenschwerpunkt war, in verschiedenen Fach-Foren und den darin ab 1996 entstehenden Konzepten aber mitberücksichtigt wurde (Lorenz 1998; Kreuzer 1998; Landeshauptstadt München 1998a). Hier waren Klimaschutzziele über den Energiebereich hinaus, zum Beispiel für den Verkehr, vorgesehen.

Ab 1998 kam es zu mehreren tief greifenden Veränderungen: Im Zuge der Liberalisierung des europäischen Strommarktes wurden die Münchener Stadtwerke in eine GmbH¹⁵⁷ umgewandelt, die im Besitz der Kommune ist. Ungefähr gleichzeitig trat der Münchener Agenda-Prozess in das Stadium der Beschlussfassung durch die kommunalpolitischen Gremien und damit in die Implementationsphase der erarbeiteten LA 21-Konzepte ein, und geriet, wie so vielerorts, ins Stocken, und mit ihm auch die in den verschiedenen Bereichen vorgesehenen Klimaschutzaktivitäten (IF3). Darüber hinaus wurde im Zuge einer Reorganisation der Verwaltung das Referat für Umwelt mit dem Referat für Gesundheit zusammengelegt. Dadurch entstand das heutige, wesentlich größere Referat für Gesundheit und Umwelt (RGU).

Leiter des RGU ist ein berufsmäßiger Stadtrat, der vom Stadtparlament alle sechs Jahre gewählt beziehungsweise bestätigt wird. Der gegenwärtige Amtsinhaber ist seit 1993 im Amt und nutzte seitdem die sich bietenden Gelegenheiten, um Kompetenzen und Ressourcen für den Klimaschutz in seinem Referat zu konzentrieren. Er übernahm die Federführung der Energiekommission¹⁵⁸ von den Stadtwerken, die diese aufgrund der Umwandlung abgeben mussten, und baute das Sachgebiet Energie in der RGU-Hauptabteilung „Umweltplanung und Umweltvorsorge“ aus, welches Anfang 2004 mit acht Personen besetzt ist (IF 4). Die bereits im Referat für Umwelt bestehenden Kapazitäten zu strategischen beziehungsweise konzeptionellen Fragen des Klimaschutzes wurden erweitert und die Entwicklung neuer Standards und neuer Maßnahmen teilweise aus den stockenden LA 21-Prozessen übernommen (IF 3).

Die Zuständigkeit für das Energiemanagement der kommunalen Liegenschaften wurde jedoch nicht verlagert, sondern verblieb im Hochbauamt, das im Baureferat angesiedelt ist. Zwar gab es Mitte der neunziger Jahre nach einigen Zuständigkeitsproblemen den Versuch, die Kompetenzen für das Energiemanagement der kommunalen Liegenschaften an das RGU zu übertragen, aber dieses Vorhaben scheiterte im Stadtrat, nicht zuletzt wegen der hohen Kosten und Reibungsverlust-

157 Siehe <<http://www.swm.de/privatkunden/pdf/gb.pdf>>, 12. Dezember 2003, S. 6.

158 Die Leitung der Sitzungen übernimmt der dritte Bürgermeister Münchens, Vorsitzender des Umweltausschusses im Stadtparlament und unter anderem für Finanzen, Bau und Umweltschutz zuständig.

te, die sich aus Sicht des Stadtrats aus der Verlagerung ergeben hätten.¹⁵⁹ In der Zwischenzeit pflegt das RGU mit dem Baureferat gute Kooperationsbeziehungen, denn auch im Hochbauamt kam es im Laufe der neunziger Jahre zu weiterem Kapazitätsaufbau im Bereich Klimaschutz. Im Gebäudemanagement gab es zwar schon qualifiziertes Personal, aber zu wenig Stellen. Mittlerweile wurde das Personal aufgestockt, unter anderem finanziert durch die Rückflüsse aus getätigten Einsparungsmaßnahmen, so dass auch in diesem Amt klimaschutzrelevante Maßnahmen entwickelt werden können.

Parallel zu den Kompetenzerweiterungen stiegen durch einschlägige Stadtratsbeschlüsse die finanziellen Zuweisungen für Klimaschutzausgaben aus der Stadtkämmerei an das RGU, und neben den Aufgaben strategischer beziehungsweise konzeptioneller Natur konnten zunehmend auch operative Aufgaben übernommen werden. So wurde die Konzeption und Planung des 2000 beschlossenen und zu diesem Zeitpunkt bis Ende 2003 befristeten „Erweiterten Klimaschutzprogramms“ mit einem Volumen von 1,25 Millionen EUR für konkrete Maßnahmen unter dem Dach des RGU durchgeführt, welches darüber hinaus noch an der Umsetzung einzelner Maßnahmen in Kooperation mit verschiedenen ausführenden Ämtern beteiligt war.¹⁶⁰ Mit dem Haushaltsbeschluss für das Jahr 2004 wurde das „Erweiterte Klimaschutzprogramm“ verlängert, allerdings wurde vor dem Hintergrund knapper Finanzen die Fördersumme auf 0,3 Millionen EUR reduziert (IF 4).

Als weitere für den Klimaschutz wesentliche Einrichtung ist das Bauzentrum zu erwähnen. Diese Institution wurde vom RGU Mitte der neunziger Jahre von der Münchener Messegesellschaft übernommen und dient der Beratung von Bürgern in Fragen des ökologischen und energieeffizienten Bauens. Nach dem Umzug Anfang 2004 vom alten Messegelände in ein neues Gebäude mit größeren Ausstellungs- und Veranstaltungsflächen in die Messestadt München-Riem bietet das RGU über das Bauzentrum in Zusammenarbeit mit Architekten, Ingenieuren und den einschlägigen Innungen des Handwerks ein umfassendes Beratungsangebot an. Im Haushalt des RGU sind zur Abdeckung der nicht durch Einnahmen über die Vermietung von Ausstellungsflächen abgedeckten Kosten derzeit 640.000 EUR pro Jahr eingestellt (IF 4).¹⁶¹

Die Evaluation der Situation der kommunalen CO₂-Emissionen und die Überprüfung der Maßnahmen werden in München als sehr wichtig angesehen. Aufgrund

159 Die Stadt München besitzt ca. 2.000 Gebäude.

160 Siehe auch <http://www.gruene-muenchen-stadtrat.de/seiten/texte/presse_hm/P01/presse_0109/presse_010704.html>, 12. Dezember 2003.

161 Dieser Zuschuss soll nach einer Anlaufphase von drei Jahren auf rund 500.000 EUR reduziert werden; nähere Informationen zum Bauzentrum unter <<http://www.muenchen.de/Rathaus/referate/rgu/beratung/bauzentr/39008/index.html>>, 18. März 2004.

einer fehlenden allgemeinen Bilanzierungsmethode hat München eigene Anstrengungen zur Erarbeitung geeigneter Verfahren unternommen. Hierbei wurden unter der Federführung des RGU auch externe Partner herangezogen, zum Beispiel Ingenieurbüros oder Universitätsinstitute (vgl. Landeshauptstadt München 2001). Allerdings sind damit sehr hohe Kosten verbunden, was die regelmäßige Durchführung solcher Studien erschwert. Darüber hinaus wird bemängelt, dass wegen des Fehlens einer allgemein anerkannten Methode kein deutschland- oder europa-weites Benchmarking möglich ist.

Neben der allgemeinen Bilanz des RGU erstellen bestimmte Fachämter ebenfalls Berichte, so wird zum Beispiel vom Baureferat ein Bericht zum Energiemanagement herausgegeben, der über Einsparungen im finanziellen wie auch CO₂-Emissionsbereich Auskunft gibt. Der aktuelle Bericht ist von 2001 (vgl. Landeshauptstadt München 2001a). Gerade in diesem Bericht ist die CO₂-Bilanz sehr aufschlussreich, da hier die erreichten Reduktionen direkt in Bezug zu den Vorgaben des Stadtrats gesetzt werden. Demnach ist von 1987 bis 2001 im Wärmebereich eine Reduktion von 20 Prozent erreicht worden, was nahezu exakt den Vorgaben des Stadtrates entspricht (vgl. Landeshauptstadt München 2001a: 9).

4.3.2 Handlungsfelder des kommunalen Klimaschutzes

Energie

Neben der bereits angesprochenen Einrichtung einer Energiekommission gibt es im Handlungsfeld Energie in München noch zahlreiche weitere Initiativen. Als erstes seien hier die jährlich stattfindenden „Münchener Solartage“ angeführt, die auf eine Initiative des dritten Bürgermeisters zurückgehen und in Kooperation mit den Münchener Innungen durchgeführt werden (IF 3).

Des Weiteren sind die zwei Fachforen „Solarstadt München“ und „Energieeinsparung in Wohngebäuden“¹⁶² besonders erwähnenswert. Sie sind Teil des „Erweiterten Klimaschutzprogramms“ und bilden einen Rahmen, in dem sich kommunale Stellen, Unternehmen, Initiativen und Privatpersonen regelmäßig zum jeweiligen Thema austauschen. Im Rahmen dieser Foren treffen private Investoren, die bereit sind, bei einem Neubau oder einer Sanierung fortschrittliche Energiekonzepte umzusetzen, auf Firmen, die über entsprechendes Know-how verfügen.

Unter anderem werden im Rahmen des Forums „Solarstadt München“ viele der „Fonds“ für den Aufbau von „Bürgerbeteiligungs“-PV-Anlagen initiiert.¹⁶³ Diese

162 Siehe <<http://www.muenchner-fachforen.de/>>, 12. Dezember 2003

163 Zum Beispiel das Projekt „Solarpark 2003“, siehe <http://www.neap-gmbh.de/solarpark2003/pdf/Solarpark_2003-Infobr-Inhal.pdf>, 05. Februar 2004.

Fonds werden mit Unterstützung der Stadt¹⁶⁴ durch private Unternehmen aufgebaut und über kleinteilige Kapitaleinlagen privater Investoren — in der Regel bis zu 2.500 EUR — werden so vergleichsweise große Solarenergieanlagen finanziert. Auch bei Teilen der schon erwähnten weltgrößten „Auf-Dach-PV-Anlage“ auf dem Messegelände München-Riem wurde dieser Finanzierungsmodus gewählt.¹⁶⁵ Es gibt in beziehungsweise um München herum vier Anbieter derartiger Fonds, und bis März 2004 wurden in München PV-Anlagen mit einer Gesamtleistung von inzwischen über 5 MW Spitzenlast aufgebaut. Nicht zuletzt aufgrund dieser Fonds verfügt München in Deutschland über die größte Gesamtfläche an PV-Anlagen (IF 4).¹⁶⁶

Erwähnenswert ist darüber hinaus ein Fonds der Münchner Stadtwerke (SWM),¹⁶⁷ der sich aus einem Aufschlag auf Strom aus erneuerbaren Energien finanziert. Dies sind in München vergleichsweise niedrige 1,78 Cent/kWh, der von ca. 7.500 Tarifkunden und mehreren Sondervertragskunden wie zum Beispiel der HypoVereinsbank bezahlt wird. Die Gelder werden nur in den weiteren Ausbau alternativer Stromerzeugung investiert, hauptsächlich für PV-Anlagen. Aufgrund einer sehr restriktiven Ausgabenpolitik ist dieser Fonds bis Ende 2003 auf ca. 2 Millionen EUR angewachsen, die in naher Zukunft in entsprechende Großprojekte investiert werden sollen (IF 4).

Verkehr

Im Bereich der Verkehrsplanung gibt es in München insbesondere in Verbindung mit dem Verkehrsentwicklungsplan (VEP) einige Versuche, klimaschutzrelevante Ziele zu integrieren. Der VEP wurde 1999 in einem ersten Entwurf beschlossen, und seit 2000 können sich die Münchener Bürger in einem festgelegten Verfahren direkt an der Planung beteiligen.¹⁶⁸ In der Verhandlungsvorlage werden konkrete Klimaschutzziele genannt, wie zum Beispiel die Rückführung des MIV von 40 Prozent auf 35 Prozent (vgl. Landeshauptstadt München 2000: 7) und eine Stärkung des ÖPNV (vgl. ebd.:14). Obwohl laut Planung die Abstimmung im Stadtrat 2003 abgeschlossen werden sollte, ist die endgültige Fassung der Beschlussvorlage

164 Der Münchener Stadtrat hat beschlossen, die Dachflächen der kommunalen Liegenschaften solchen Projekten umsonst zur Verfügung zu stellen, siehe <http://www.muenchnerfachforen.de/solar/hadern_d.htm>, 11. Februar 2004.

165 Der erste Teil der Anlage mit 1 MW Spitzenlast wurde in einer Kooperation der Bayernwerke mit Siemens unter anderem erstellt, der zweite Teil durch einen Bürgerbeteiligungsfonds mit Unterstützung durch das RGU (IF 3).

166 Nimmt man die Solaranlagenfläche pro Einwohner, liegt Freiburg im Breisgau bundesweit an erster Stelle.

167 Die SWM GmbH gehören zu 100 Prozent der Stadt München (SWM 2002: 5).

168 Siehe <<http://www.muenchen.de/Rathaus/referate/plan/aktuell/projekte/vep583/41223/index.html>>, 27. Januar 2004. Zu den verschiedenen Bürgerbeteiligungsmodellen in der Münchner Verkehrspolitik siehe Hajer/Kesselring (1999).

Anfang 2004 noch in Verhandlung. Vom RGU wird allerdings die Möglichkeit, dass im Verkehrsbereich ausreichend konkrete und anspruchsvolle Klimaschutzbestimmungen festgeschrieben werden, als sehr negativ eingeschätzt. Entsprechende Vorstöße gab es schon vor der Überarbeitung des VEP. So wurde versucht, im Verkehrsbereich die Rahmenbedingungen für konkrete Maßnahmen zu verändern, indem eine CO₂-Reduktion um fünf Prozent innerhalb von zehn Jahren festgeschrieben werden sollte. Aber zuerst weigerte sich das eigentlich für eine derartige Vorlage zuständige Planungsamt, die Vorlage überhaupt in den Stadtrat einzubringen, und als die Grünen-Fraktion sie schließlich einreichte, wurde sie so deutlich abgelehnt, dass von derartigen Versuchen mittelfristig Abstand genommen wurde. Als eines der Hauptprobleme wird hier letztendlich die mangelnde Steuerungsfähigkeit der Kommune angeführt. Solange die Bürger zum Beispiel statt kleineren Wagen mit geringerem Verbrauch größere Motoren bevorzugen, kann die Kommune hier nicht wirklich klimawirksam steuern (IF 4).

Konkrete Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrsbereich sind deshalb in München vor allem im Rahmen kleinerer Projekte zu finden. Erwähnenswert ist hier vor allem der Arbeitskreis „Radverkehr“, unter Federführung des dritten Bürgermeisters, in dem das Kreisverwaltungsreferat und das Referat für Stadtplanung und Bauordnung an entsprechenden Konzepten für ein „fahrradfreundliches München“ arbeiten (IF 5). Die Beteiligung aller zuständigen Abteilungen schon in der Planungsphase erleichtert die Umsetzung, und 2004 verfügte München über ein Radwegenetz von über 700 km mit 22.000 „Radlständen“.¹⁶⁹

Sonstige Handlungsfelder

Das RGU in München hat keine direkten Kompetenzen im Bereich der Stadtplanung. Allerdings gelang es im Zuge der Ausweitung der Kompetenzen des RGUs Mitspracherechte in bestimmten Bereichen der Stadtplanung zu etablieren. Will zum Beispiel das Planungsamt in einem Neubaugebiet Maßnahmen durchführen, die unter die Förderung des „Erweiterten Klimaschutzprogramms“ fallen, so müssen diese mit dem RGU abgestimmt werden (IF 3). Außerdem ist das RGU bei allen klimarelevanten Anträgen im Stadtrat gegenzeichnungspflichtig, zum Beispiel bei der Implementation von Niedrigenergiestandards bei Neubauten (IF 4).

Des Weiteren entwickeln verschiedene Abteilungen des Referats für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München in eigener Initiative Klimaschutz relevante Maßnahmen. Herauszuheben ist hier das Amt für Stadtentwicklungsplanung, das sich insbesondere mit Pilotprojekten in der Bauplanung beschäftigt (vgl. Landeshauptstadt München 1999b und Abschnitt 4.3.3.).

169 Weitere Details unter <http://www.muenchen.de/Rathaus/lhm_alt/mde/referat/rgu/umweltdaten/verkehr/radlplan_lhm/53408/index_html.html>, 11. Februar 2004, und <<http://www.muenchen.de/verticals/Verkehr/Fahrrad/81345/index.html>>, 11. Februar 2004.

Im Tätigkeitsbereich der Abfall- und Abwasserentsorgung etablierte München ebenfalls vergleichsweise früh umwelt- beziehungsweise Klimaschutzrelevante Vorgaben: Seit 1988 existiert in München ein Abfallkonzept, welches auch ökologische Gesichtspunkte berücksichtigt und vom kommunalen „Abfallwirtschaftsbetrieb München“ umgesetzt werden muss.¹⁷⁰ Insbesondere bei der weiterentwickelten Fassung dieses Konzepts von 1999 wird explizit auf die Klimarelevanz von Entscheidungen über Abfallproduktion und Verwertung hingewiesen (vgl. Landeshauptstadt München 1999a: 16). Dementsprechend wird im Abfallkonzept der Einbezug von Produktlaufzyklen und Lebensweganalysen schon bei der Herstellung von Gütern gefordert.

Die Verbrennung nicht wieder verwertbarer Stoffe findet im „Heizkraftwerk Nord“ statt, wo die anfallende Energie auch zur Strom- und Wärmeerzeugung genutzt wird (vgl. Landeshauptstadt München 1999: 67). Für die Abwasserentsorgung sind die „Stadtentwässerungswerke München“ (SEW) zuständig, ebenfalls ein kommunales Unternehmen. Wie die Feststoffentsorger ist auch die SEW den Stadtratsbeschlüssen verpflichtet, und dementsprechend wird „Umweltschutz auf hohem Niveau“ als erstes von drei übergeordneten Unternehmenszielen angeführt.¹⁷¹

Im Handlungsfeld „Beschaffung“ finden Umwelt- beziehungsweise Klimaschutzaspekte ebenfalls Berücksichtigung. So wurde das Beschaffungswesen der Stadt, zentralisiert in „Vergabestelle 1“, neu ausgerichtet. Diese zentrale Vergabestelle soll „ein moderner Partner“ für die anderen Ämter sein, welche sich im Rahmen ihrer Tätigkeit auch nach ökologischen Gesichtspunkten richtet.¹⁷² Außerdem hat sich München als Mitglied des Klima-Bündnis auf einen Verzicht auf Tropenholz festgelegt.

4.3.3 Schwerpunkte der kommunalen Klimaschutzpolitik

Die wichtigste Ebene klimaschutzpolitischen Handelns in München ist die als „Verbraucher und Vorbild“. Ausgehend vom RGU, welchem die Planung und Entwicklung der Klimaschutzstrategie Münchens obliegt, wird versucht über Standards die Durchsetzung entsprechender Maßnahmen in der gesamten Verwaltung zu erreichen. Auf Basis seiner Vorüberlegungen erstellt das RGU eine Vorlage für die Energiekommission. Dort werden diese neuen Standards dann beraten. Die hieraus entstehende Vorlage wird dem Stadtrat zum Beschluss vorgelegt und danach an die für die Umsetzung zuständigen Fachämter überwiesen. Ist eine Vorlage des RGU zu weitgehend, dann wird sie in der Regel schon in der Energiekom-

170 Siehe <http://www.awm.muenchen.de/awm/i_awm.html>, 27. Januar 2004.

171 Siehe <<http://www.muenchen.de/Rathaus/referate/bau/wir/sew/38936/index.html>>, 27. Januar 2004.

172 Siehe <<http://www.muenchen.de/ausschreib/vgst1/vorstellung.htm>>, 05. Januar 2004.

mission gekippt (IF 4). Neben der Standardsetzung wird in München innerhalb der Verwaltung seit längerem mit dem Mittel des „Energie-Intracting“ gearbeitet. „Intracting“ arbeitet nach demselben Prinzip wie das Contracting,¹⁷³ aber es gibt einen wichtigen Unterschied: Die Maßnahmen sollen nicht durch Externe finanziert werden, sondern von der eigenen Stadtkämmerei. Diese leiht dem verantwortlichen Gebäudebetreiber die Mittel für die jeweilige Maßnahme. Der Betreiber beziehungsweise das so genannte „Nutzerreferat“ verwendet die durch die Energieeinsparung gewonnenen Mittel zur Rückzahlung des Kredits in Raten. Der Kredit muss aber nur zu 80 Prozent getilgt werden, der Rest verbleibt beim Gebäudebetreiber. Letztlich können die eingesparten Mittel so zu 100 Prozent im kommunalen Haushalt gehalten werden. Die strategischen Überlegungen zum Intracting fanden im RGU statt. Die Durchführung liegt beim Hochbauamt, das vor allem im Bereich des Energiemanagements der kommunalen Gebäude mit Intracting-Verträgen gearbeitet wird. Seit 2000 wird das Intracting-Konzept weiterentwickelt: Es wurde eine Untersuchung von 1.000 Gebäuden aus dem kommunalen Eigenbestand mit dem Ziel durchgeführt, konkrete Einsparpotenziale zu identifizieren, die sich bis 2006 amortisieren müssen. Die Untersuchung wurde vom Hochbauamt durchgeführt und verursachte Kosten von rund 1 Million EUR. Für den Zeitraum bis 2006 wurden rund 3.000 Einzelmaßnahmen mit einem jährlichen Energiesparvolumen von ca. 2 Millionen EUR identifiziert (IF 4).

Daneben ist München auch in der Rolle als „Planer und Regulierer“ aktiv, hier ist vor allem das Projekt „München-Riem“ unter der Leitung des Münchener Planungsreferats zu erwähnen. Bei diesem Projekt wurde 1994 für ein Neubaugebiet auf dem Gelände des ehemaligen Flughafens München-Riem ein umfassendes ökologisches Rahmenkonzept erarbeitet, das Klimaschutz relevante Belange berücksichtigt und die langfristige Nutzung des Geländes, zum Beispiel über Entsorgungskonzepte, mit einbezieht (IF 3). So werden in diesem Projekt unter anderem die Lage der Gebäude, ihre Architektur und die verwendeten Baumaterialien unter energetischen Gesichtspunkten ausgesucht.¹⁷⁴ Bei der Energiegewinnung wird im Wärmebereich mit geo- und solarthermischer Energienutzung gearbeitet, und zur Stromgewinnung werden unter anderem Photovoltaikanlagen genutzt (vgl. Landeshauptstadt München 1992, 1998).

4.3.4 Kommunalen Klimaschutz und transnationale Städtenetzwerke

Die Mitgliedschaft in den transnationalen Netzwerken ist für München von hoher Bedeutung, und daher ist die Stadt in zahlreichen allgemeinen wie thematisch spezialisierten Städtenetzwerken vertreten. Im Bereich des Klimaschutzes ist Mün-

173 Zur Definition von „Contracting“ und „Intracting“ siehe Abschnitt 2.3.1.

174 Gerade zu diesem Bereich gibt es zahlreiche Veröffentlichungen der Münchener Verwaltung, zum Beispiel Landeshauptstadt München (1999b).

chen Mitglied bei Energie-Cités und im Klima-Bündnis. In letzterem stellt die Stadt den stellvertretenden Vorsitzenden (zu den Netzwerken siehe Abschnitt 2.4).¹⁷⁵

Bezüglich der Frage, ob es sinnvoll ist, in mehreren Netzwerken mit gleichem Schwerpunkt vertreten zu sein, gab es im Münchener Stadtrat vor allem mit Blick auf die Mitgliedsbeiträge einige Diskussionen. Doch die Vorteile durch die Klimaschutz-Netzwerke werden vom RGU als weitaus größer als die Kosten eingeschätzt (IF 4). So sind die Netzwerke für Münchens Informationsaustausch mit anderen Kommunen sehr hilfreich. Sie bieten nicht nur Informationen und best practice aus ganz Europa an, sondern sind gleichzeitig eine Plattform, auf der sich München selbst darstellen kann. Der Status des stellvertretenden Vorsitzenden im Klima-Bündnis bringt nach Aussage vom RGU zusätzliche Vorteile mit sich. Im Bereich der „Selbstdarstellung“ beziehungsweise des Standortmarketings werden insbesondere die verschiedenen Preise herausgehoben, die München in den letzten Jahren von oder über die Klimaschutz-Netzwerke erhalten hat. Diese sind nicht nur gegenüber Dritten sehr werbewirksam, sondern werden auch im Stadtrat bekannt gemacht, was dort die Unterstützung der Netzwerkaktivitäten fördert. Im Bereich der Projektbeantragung und -koordinierung sind die Netzwerke ebenfalls sehr hilfreich, wenn nicht sogar aufgrund der zunehmenden Ansprüche an die Anträge notwendig, wobei sich die Schwerpunkte der Netzwerke unterscheiden (IF 4). Zum Beispiel bietet sich beim Klima-Bündnis die Möglichkeit, sich direkt an der Antragstellung und Durchführung von Projekten zu beteiligen, wodurch die Kommune eigene Ideen gut einbringen kann. Das Netzwerk Energie-Cités ist stärker auf EU-Projekte für Kommunen ausgerichtet. Hilfreich ist dabei vor allem, dass das Netzwerk gezielt nach passenden Partnern sucht, was für München vor allem bei Kooperationen mit Kommunen aus dem nicht deutschsprachigen Ausland wichtig ist. Hierbei wird betont, dass auch in den Netzwerken nur auf der Grundlage vorhandener lokaler Ressourcen oder Nachfrage nach Projekten mitgearbeitet wird. Da die Städte die Komplementärfinanzierung zu Drittmittel-Projekten als Eigenanteil selbst aufbringen müssen, können nur Aktivitäten verfolgt werden, die vor Ort eine genügend hohe Priorität haben.

Im Zusammenhang mit EU-Projekten wird auch die allgemeine Interessenvertretung der kommunalen Ebene gegenüber den Institutionen der EU angesprochen, die im Bereich „Klima“ mittlerweile zu einem Großteil von den Netzwerken durchgeführt wird (IF 4): In Verbindung mit den Städtenetzwerken werden effi-

175 Derzeit ist der berufsmäßige Stadtrat für Gesundheit und Umwelt als Vertreter Münchens das einzige deutsche Vorstandsmitglied im Verein Klima-Bündnis und fungiert als geschäftsführender Vorstand, weil der erste Vorsitzende satzungsgemäß ein Mitglied der Kooperationspartner des Dachverbandes der indigenen Völker in Amazonien ist (IF 4); siehe auch Abschnitt 2.4.

zierte Strategien erarbeitet und die geeigneten Stellen in den EU-Institutionen für die Lobbyarbeit ausgewählt. Außerdem werden die Kräfte der Kommunen gebündelt und gezielter eingesetzt.

4.4 Vergleich der drei Fallstudien

4.4.1 Handlungskapazitäten des kommunalen Klimaschutzes

Auf der Basis der drei Städtefallstudien und der in Abschnitt 2.5 dargelegten Thesen sollen nun einige vergleichende Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Unterschiede und die Gemeinsamkeiten der drei Fälle gezogen werden. Vor dem Hintergrund der Auswahl von Vorreiterstädten im Bereich des kommunalen Klimaschutzes überrascht es sicher nicht, dass es in allen drei Kommunen — auch ohne die konkrete gesetzliche Aufgabenzuweisung (vgl. hierzu Abschnitt 2.1.1) — gelang, den Klimaschutz dauerhaft zu institutionalisieren, wenn auch auf sehr unterschiedliche Weise. Von genereller Bedeutung sind dabei vor allem vier Aspekte: (1) ein gewisses Maß an finanzieller Handlungsfreiheit; (2) die Unterstützung durch die höchste politische Ebene der Stadt; (3) die Konzentration der Kompetenzen innerhalb der Verwaltung und (4) die Bereitschaft zur Evaluation der Maßnahmen.

Finanzielle Handlungsfähigkeit

Dass die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommune gesichert, und ausreichend Mittel für Klimaschutzmaßnahmen bereitgestellt werden müssen, liegt auf der Hand. Allerdings ist für einen nachhaltig dynamischen Prozess ein weiteres Moment sehr wichtig: Die Mittel müssen von der für den Klimaschutz zuständigen Stelle ohne langwierige Entscheidungsprozesse eingesetzt werden können, insbesondere um durch Pilotprojekte die Realisierbarkeit bestimmter Maßnahmen direkt vor Ort nachweisen zu können. Zwar handelt es sich bei den hier untersuchten Kommunen um vergleichsweise „reiche Städte“, deren finanzielle Situation sich deutlich von den Kommunen unterscheidet, die unter den Bedingungen eines Haushaltssicherungskonzeptes wirtschaften müssen. Dennoch war und ist auch in diesen Kommunen der Druck zur Haushaltskonsolidierung aufgrund sinkender Steuereinnahmen spürbar, und die Widerstände gegen hohe Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen mussten, vor allem zu Beginn, auch hier überwunden werden.

Zwei Strategien werden vor diesem Hintergrund von den für Klimaschutz zuständigen Stellen in allen drei Städten verfolgt:

- ▶ Zum einen wird versucht, die CO₂-Reduktionsmaßnahmen mit Ausgabenreduktionen zu verknüpfen, was vor dem Hintergrund steigender Energiepreise und -steuern langfristig sinnvoll erscheint. Die hierbei für erfolgreich befundenen Maßnahmen sind nicht nur für Kommunen selbst interessant, sondern auch für Dritte. In allen drei Fallbeispielen werden dementsprechend und je

nach Handlungsschwerpunkt unterschiedliche schon bestehende Konzepte und Modelle weiterentwickelt, teils unter Einsatz hoher Investitionen. Hierbei ist die mittel- oder langfristige Amortisation der durchgeführten Maßnahmen stets eine der Prioritäten, die letztendlich helfen soll, der Kommune generell eine größere finanzielle Handlungsfreiheit zu verschaffen. Mithilfe der so eingesparten Gelder versuchen die Klimaschutzbeauftragten auch ihre eigenen Handlungskapazitäten zu erweitern, indem versucht wird, die Weiterverwendung dieser Finanzmittel so weit wie möglich selbst zu bestimmen oder diese zumindest mit einer einschlägigen Zweckbindung zu versehen.

- ▶ Zum anderen bemühen sich die Klimaschutzbeauftragten in allen drei Kommunen um zusätzliche Mittel außerhalb des eigenen Budgets, sei es über EU-Projekte, sei es durch die Unterstützung durch private Kooperationspartner. Dies stellt nicht nur die Durchführung der beschlossenen Maßnahmen auch in finanziellen Krisen sicher, sondern erhöht darüber hinaus noch die Unabhängigkeit der für den Klimaschutz Verantwortlichen bei der Planung von neuen Projekten. Hierzu werden von allen drei Kommunen die Möglichkeiten transnationaler Vernetzung genutzt.

Unterstützung von höchster politischer Ebene

Klimaschutz ist weder traditionell noch formell eine in den Zuständigkeitsbereich der Kommunen fallende Aufgabe. Dadurch ist die Akzeptanz von klimapolitischen Zielsetzungen und entsprechenden Maßnahmen in einzelnen Verwaltungseinheiten nicht unbedingt gegeben. In allen drei Kommunen fallen die entscheidenden Beschlüsse, den Klimaschutz in der Verwaltung institutionell zu verankern, in die Amtszeit rot-grün geführter Stadträte. Je größer also der Rückhalt für den Klimaschutz bei der politischen Führung einer Stadt, umso schneller etabliert sich der Klimaschutz als Leitziel für das Handeln der gesamten Verwaltung und umso deutlicher gewinnt die Rolle der Kommune als „Verbraucher und Vorbild“ an Gewicht. Fehlt dieser „Druck von oben“, so ist die Durchsetzung von Klimaschutz gerade in Bereichen, die sich diesbezüglich generell als schwierig erweisen, wie zum Beispiel im Verkehr, kaum zu erreichen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Klimaschutzaktivitäten dann gar nicht ausgeführt werden, sondern nur, dass sich die Handlungsschwerpunkte der kommunalen Akteure verschieben, und sich ihre Aktivitäten weniger intern auf andere Abteilungen konzentrieren als auf externe Akteure, die zu entsprechenden Verhaltensänderungen bereit sind. Diese werden dadurch direkt und stärker in die Klimaschutzaktivitäten einbezogen, wodurch dann letztlich auch die Rolle der Kommune als „Berater und Promotor“ ein stärkeres Gewicht bekommt. Dies kann, wie im Fall Frankfurt, so weit gehen, dass direkt mit Investoren und Betreibern erfolgreich an der Umsetzung bestimmter Maßnahmen gearbeitet wird, obwohl dies eigentlich nicht der formalen Kompetenzverteilung entspricht.

Konzentration der Kompetenzen

Für die langfristige Durchsetzung von klimapolitischen Zielen ist, so legt die Entwicklung in allen drei Fällen nahe, eine Konzentration der Kompetenzen innerhalb der Verwaltung hilfreich, um Klimaschutzstrategien und Aktionspläne umzusetzen. Hier ist ein hohes Maß an kontinuierlicher und intensiver Arbeit nötig, um verwaltungsinterne Widerstände und Beharrungstendenzen zu überwinden. Dies macht eine Verwaltungsstelle notwendig, die sich vorrangig auf den Klimaschutz konzentrieren kann, ihn sowohl intern wie extern beständig auf die politische Agenda setzt und in die Verhandlungen des Stadtrats einbringt. Die hier untersuchten Fälle bestätigen die Vermutung, dass dies umso besser gelingt, je höher diese Stelle in der Verwaltungshierarchie angesiedelt ist.

Evaluation der Maßnahmen

In allen drei Städten wurden der Energieverbrauch der eigenen Liegenschaften und die örtlichen CO₂-Emissionen evaluiert. Aufgrund des Fehlens einer allgemein anwendbaren Methode der CO₂-Bilanzierung wurden dabei jeweils eigene Verfahren entwickelt und angewandt, obgleich dies sehr zeit- und kostenintensiv ist. Während die Bilanzen im ersten Schritt als Grundlage für die Entwicklung lokaler Klimaschutzkonzepte dienten, ging es später vor allem darum, die durchgeführten Maßnahmen zu überprüfen und die lokalen Klimaschutzkonzepte anhand der Evaluationsergebnisse zu optimieren. Zwar geben alle drei Kommunen an, diese Form der Erfolgskontrolle regelmäßig durchführen zu wollen, in keinem der hier untersuchten Fälle kann zum Zeitpunkt der Untersuchung allerdings von einer regelmäßigen Evaluation die Rede sein. Sieht man sich die Erscheinungsdaten der „aktuellen“ Berichte an, so wird — selbst in diesen Vorreiterstädten — ein gewisser Nachholbedarf offensichtlich. Neben dem bereits erwähnten Fehlen einer allgemein anerkannten Evaluationsmethode sind hierfür noch weitere Gründe zu nennen. So ist eines der größten Probleme, dass alle Ämter und Verwaltungsbereiche der Kommune in die Evaluation einbezogen werden müssen und Datenmaterial an die koordinierende Stelle liefern müssen. Bezüglich dieser internen Kooperation kann die Zusammenarbeit noch erheblich verbessert werden. Während es den einzelnen Verwaltungsteilen in manchen Fällen nur am Wissen darüber mangelt, welche Daten wie erhoben werden müssen, fehlt es in anderen Fällen sogar am Grundverständnis, dass Klimaschutz in die eigenen Aktivitäten einbezogen und darüber berichtet werden sollte.

Neben dem Aspekt der internen Erfolgskontrolle betonen alle drei Kommunen auch die Bedeutung des interkommunalen Vergleichs: (1) um best practice besser identifizieren zu können; (2) um die Motivation in den Städten durch den Wettbewerb zu erhöhen; und (3) weil derartige Wettbewerbe ein gutes Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit sind. An dieser Stelle muss allerdings noch einmal an die Vorreiterrolle der drei untersuchten Städte erinnert werden. In Kommunen, in denen

weniger oder noch gar keine entsprechenden Maßnahmen umgesetzt worden sind, dürfte die Bereitschaft zur regelmäßigen CO₂-Bilanzierung wesentlich geringer sein.

4.4.2 Handlungsfelder des kommunalen Klimaschutzes

Energie

Im Energiebereich können alle drei Städte beachtliche Erfolge vorweisen, insbesondere wenn die Verwaltung — wie beim Energiemanagement der kommunalen Liegenschaften — den eigenen Verbrauch direkt steuern kann. Hierbei werden von den Kommunen ähnliche Maßnahmen angewendet. Insbesondere Energiesparprojekte, bei denen ein Teil der eingesparten Summe bei einem „Energie-Beauftragten“ des Gebäudes beziehungsweise beim Nutzerreferat verbleibt (die so genannten „50/50-Projekte“) sowie Energie-Contracting beziehungsweise -Intracting sind in allen drei Fällen zu finden. Weiterhin wird mit Dritten kooperiert. Sie werden von den Kommunen beraten und die Umsetzung von Maßnahmen durch private Anbieter wird finanziell gefördert. Im Energiebereich gelten vor allem der „Benchmarking-Pool“ Frankfurts, die Münchener „Photovoltaik-Fonds“ oder der „Fonds für erneuerbare Energien“ bei den Heidelberger Stadtwerken als Erfolg.

Verkehr

Vor dem Hintergrund der drei geschilderten Fallstudien lässt sich der Verkehrsbereich als der problematischste Sektor identifizieren. Dieser Bereich ist für einen großen Teil der kommunalen CO₂-Emissionen verantwortlich. Während in den letzten Jahren in zahlreichen anderen Sektoren Reduktionen erreicht wurden, weist der Verkehrsbereich Zuwächse auf. Im Verkehrsbereich wird die Durchsetzung langfristiger und gezielter Maßnahmen durch die hohe Anzahl von Anbietern und Betreibern erschwert. In allen drei Kommunen wird dieser Umstand als problematisch betrachtet. Darüber hinaus kollidiert in kaum einem Handlungsfeld der Kommune kurzfristig orientiertes Individualverhalten so stark mit langfristigen politischen Zielen. Insbesondere beim motorisierten Individualverkehr wird dies deutlich, da die Bevölkerung für Effizienz- und Energiesparmaßnahmen — etwa vergleichsweise schwächere, aber effizientere Motoren — nur sehr schwer zu gewinnen ist (siehe hierzu auch Abschnitt 3.2). Im Zusammenhang damit steht die geringe Bereitschaft der politisch Verantwortlichen, einschneidende Maßnahmen umzusetzen. Selbst in den hier untersuchten Vorreiterstädten ist die Prioritätsstufe des Klimaschutzes in diesem Politikfeld daher vergleichsweise niedrig, was groß angelegte und tief greifende Projekte erschwert. Trotz all dieser Probleme wird jedoch auch in diesem Bereich Klimaschutz betrieben, vor allem durch kleinere Projekte, wie die Durchsetzung von Fahrradwegkonzepten oder den langsamen, aber stetigen Ausbau des ÖPNV.

Sonstige Handlungsfelder

Auch im Bereich der Bauleitplanung bleiben die Städte in der Regel hinter ihren Möglichkeiten zurück, was in allen drei Fallstudien weniger an rechtlichen Einschränkungen als an unterschiedlichen Auffassungen innerhalb der Verwaltung liegt. Dies mag auch erklären, warum die Klimaschutzbeauftragten in allen drei Städten die Planungsebene als weniger relevant für ihre konkrete Arbeit einschätzen. Dennoch wird auch in diesem Bereich mit Pilotprojekten gearbeitet. Das größte untersuchte Vorhaben in diesem Bereich war mit Abstand die „Messestadt München-Riem“.

Die Integration von ökologischen Aspekten im Allgemeinen und Klimaschutzaspekten im Besonderen ist im Bereich der Abfall- und Abwasserentsorgung in allen drei Städten vergleichsweise weit fortgeschritten. Alle drei versuchen durch Recycling und klimafreundliche Entsorgung die Klimabilanz zu verbessern. Anfallende Energiepotenziale werden wenn möglich in Strom und Nahwärme umgewandelt. Hier ist anzumerken, dass die Entsorgungsunternehmen noch im Besitz der Kommunen und an die Entscheidungen des Stadtrates gebunden sind. Verglichen mit den Sektoren Energie und Verkehr können Klimaschutzmaßnahmen daher wesentlich leichter durchgesetzt werden.

Im Beschaffungswesen der Kommunen finden sich, zumindest auf der Ebene der Leitlinien, in der Regel ökologische oder klimaschutzrelevante Bestimmungen. So haben sich zum Beispiel alle drei Kommunen über ihre Mitgliedschaft im Klima-Bündnis verpflichtet, bei Neuanschaffungen auf nicht zertifiziertes Tropenholz zu verzichten. Doch auch hier bleiben die Kommunen hinter ihren Möglichkeiten zurück. Überprüft man die öffentlichen Ausschreibungen, so wird häufig — insbesondere bei kleineren Beträgen — auf ökologische Kriterien verzichtet. Und auch bei größeren Ausschreibungen, die zum Beispiel in EU-weiten Verfahren veröffentlicht werden, ist die explizite Anwendung von klima- beziehungsweise umweltfreundlichen Standards eher die Ausnahme als die Regel. Inwieweit die Kommunen in Zukunft überhaupt die Möglichkeit haben werden, bei Ausschreibungen die Erfüllung nichtökonomischer Kriterien einzufordern, wird von den anstehenden Gesetzesänderungen der einschlägigen EU-Richtlinien abhängen.

4.4.3 Schwerpunkte kommunaler Klimaschutzpolitik

Vor dem Hintergrund der einführenden Überlegungen (siehe Abschnitt 2.2) zu den verschiedenen Rollen, die eine Kommune in ihrer lokalen Klimaschutzpolitik übernehmen kann, lassen sich in den Fallstudien bestimmte Schwerpunkte bei den kommunalen Aktivitäten feststellen:

Die Kommune als „Verbraucher und Vorbild“

In Bereichen, in denen die Kommune ohne die Zustimmung von Dritten entscheiden kann, ist die Implementation von Klimaschutzmaßnahmen vergleichsweise einfach. Dementsprechend ist in zwei der drei Fälle das eigene Verhalten und der eigene Verbrauch von Energie und Strom der Schwerpunkt für Klimaschutzmaßnahmen, und auch im dritten Fall werden entsprechende Maßnahmen durchgeführt, allerdings steht hier eindeutig die Kosteneinsparung im Mittelpunkt. Die Stadt Heidelberg ist dabei besonders konsequent, denn dort wurden die Kompetenzen für den Klimaschutz und das Management kommunaler Gebäude zusammengelegt. Zwar macht der eigene Energieverbrauch der Kommunalverwaltung selbst nur ca. zwei bis fünf Prozent der gesamten kommunalen CO₂-Emissionen aus, der Bereich eignet sich aber dennoch für die Einführung neuer Konzepte, da nicht nur die Funktionsweise und Finanzierung innovativer Techniken erprobt, sondern auch die Empfehlungen und Vorgaben für Dritte besser legitimiert werden können.

Die Kommune als „Planer und Regulierer“

In diesem Bereich sind die Aktivitäten nicht mehr ganz so zahlreich wie bei der vorangegangenen Kategorie, wobei im Vergleich der Fallstudien vor allem eines auffällt: Die Potenziale, welche die Kommunen — abhängig von ihrer jeweiligen Gemeindeordnung — haben, werden in keinem der Fälle ausgeschöpft. Dies liegt weniger an Widerständen von außen, zum Beispiel der Bevölkerung, als an internen Problemen. Von den drei untersuchten Fällen ist hier vor allem Frankfurt am Main zu nennen. Die vergleichsweise großen Handlungsspielräume, welche die hessische Gemeindeordnung den Kommunen einräumt, werden von diesen nicht voll genutzt. Dies liegt weniger am Widerstand der Energieversorger oder der Endabnehmer, sondern eher an verwaltungswirtschaftlichen Restriktionen. Dennoch sind auch in diesem Bereich einige Maßnahmen mit Erfolg durchgeführt worden. Neben den erwähnten, erfolgreich durchgeführten Projekten Frankfurts ist zum Beispiel auch auf das Planungskonzept der „Messestadt München-Riem“ zu verweisen. Inwieweit diese Pilotprojekte die „alltägliche“ Planungsrealität der Kommunen verändern werden, bleibt abzuwarten.

Die Kommune als „Versorger und Anbieter“

Die Kommunen sind in der Rolle als „Versorger und Anbieter“ ebenfalls aktiv, in der Regel gekoppelt mit allgemeinen umwelt- oder nachhaltigkeitsbezogenen Kriterien. Zum Beispiel wurden zumindest in zwei Fällen gezielt Angebote im ÖPNV geschaffen, die dessen Rolle gegenüber dem MIV stärken sollen, oder mit demselben Ziel an einer geeigneten Infrastruktur für Fahrradfahrer gearbeitet. Allerdings werden die Potenziale in diesem Bereich im Zuge von wirtschaftlicher Privatisierung und europäischer Liberalisierung zunehmend kleiner. Der Energiesektor ist

Vorreiter für andere kommunale Dienstleistungen. Befinden sich die Unternehmensanteile der Energieerzeuger noch in kommunalem Besitz, ist das Steuerungspotenzial der Kommunen vergleichsweise groß. Sind diese Betriebe jedoch völlig privatisiert, ist der Einfluss der Kommunen dementsprechend geringer (siehe Abschnitt 2.3.1; vgl. Monstadt 2004: 225 – 226).

Die Kommune als „Berater und Promotor“

Alle drei Kommunen betätigen sich als „Berater und Promotor“ gegenüber privaten Akteuren. Hier werden unter anderem die Informationen und Erfahrungen weitergegeben, die man in den eigenen Pilotprojekten gesammelt hat. Vor allem die Stadt Frankfurt am Main hat einen Schwerpunkt ihrer Klimaschutzaktivitäten gesetzt, sowohl bei den „Großkunden“ und Hochhausbetreibern als auch bei den privaten Endverbrauchern. Als besonderer Erfolg kann der erwähnte „Benchmarking-Pool“ angeführt werden, dessen Energie-Managementkonzepte mittlerweile in zahlreichen anderen Städten aufgegriffen wurden. Auch in dieser Kategorie sind die Aktivitäten der Kommunen dann besonders erfolgreich, wenn die Anwender mit der CO₂-Reduktion Kostenersparnisse verbinden können. Durch die gezielte Förderung entsprechender Maßnahmen mit Hilfe von Subventionsprogrammen kann die Umsetzung des einschlägigen Know-hows durch Private deutlich verstärkt werden. Diese „Promotor“-Funktion wird von allen drei Kommunen in einer Vielzahl von Förderprojekten wahrgenommen, zum Beispiel im Heidelberger Förderprogramm zur „Rationellen Energieverwendung“ oder beim Münchener „Erweiterten Klimaschutzprogramm“. Neben finanziellen Zuschüssen kann noch anderweitig Unterstützung geleistet werden. So zeigt die Bereitstellung von Dachflächen für fondsfinanzierte Solaranlagen in München, wie mit geringen Aufwendungen hohe Effekte erzielt werden können.

4.4.4 Kommunalen Klimaschutz und transnationale Städtenetzwerke

Die Rolle der transnationalen Klimaschutz-Netzwerke wird von allen drei Städten durchweg positiv bewertet, und alle drei sind vergleichsweise früh in die Netzwerke eingetreten. Neben bereits bestehenden persönlichen Kontakten zwischen den Mitarbeitern der Kommunen und den Initiatoren der Netzwerkgründung waren hierfür konkrete Projekte, über die der Kontakt auf der „Arbeitsebene“ zustande kam, ausschlaggebend. Die Tatsache, dass alle drei Kommunen schon vor dem Beitritt einschlägige Beschlüsse gefasst und klimarelevante Maßnahmen durchgeführt hatten, stützt die These, dass bereits aktive Städte eher einem Netzwerk beitreten (siehe Abschnitt 2.4). Am offensichtlichsten ist dies im Falle der Stadt Frankfurt am Main und dem Klima-Bündnis, dessen Gründung eng mit den Aktivitäten der Stadt im Rahmen der „Amazonien-Tage“ verknüpft ist. Darüber hinaus wurde deutlich, dass in den hier untersuchten Kommunen bei Maßnahmen, die mit beziehungsweise innerhalb der Netzwerke durchgeführt werden, in der Regel

auf bereits vorhandene eigene Aktivitäten zurückgegriffen wird, um dann über das Netzwerk nach passenden Partnern oder weiteren Informationen zu suchen.

Vergleicht man die drei Fälle, so kommt man unter hoher Übereinstimmung der Einzelaussagen zu vier Vorteilen, die aus der Mitgliedschaft in einem oder mehreren Städtenetzwerken resultieren: (1) Austausch von Informationen, (2) Knüpfen von Kontakten, (3) Projektkoordination und Drittmittelakquisition und (4) Lobbying.

Austausch von Informationen

Durch die Städtenetzwerke werden relevante Informationen bereitgestellt, über die man sonst nicht oder nur unter Einsatz sehr viel höherer Eigenanstrengungen verfügen könnte. Hierbei ist ein möglichst breites Angebot von Seiten des Netzwerkes wünschenswert, aus dem die Kommunen dann die für sie wichtigen Informationen ziehen können. Insbesondere für neuere Mitglieder ist diese Option sehr wichtig. Eine Vorauswahl des Angebots durch die Netzwerke wird kritisch betrachtet, da nur die Kommunen selbst ihren eigenen Bedarf richtig einschätzen könnten.

Knüpfen von Kontakten

Über die Städtenetzwerke kann man leichter in direkten Kontakt mit anderen Kommunen treten, insbesondere mit Kommunen aus anderen Sprachgebieten oder Kulturen. Hierbei profitieren sowohl die Mitglieder als auch die Netzwerke als Ganzes: Die Kommunen lernen über die Netzwerke neue Kooperationspartner kennen, versuchen aber gleichzeitig, ihre schon vorhandenen Partnerstädte in die Netzwerke einzubinden. Erwähnenswert ist an dieser Stelle noch, dass die drei Städte auch für ihre kleineren Umlandgemeinden, die wesentlich schwieriger entsprechende Kompetenzen aufbauen können, eine Art „Kanal“ darstellen, über den diese über das Geschehen in den Netzwerken informiert werden.

Projektkoordination und Drittmittelakquisition

Im Hinblick auf die Akquisition von EU-Mitteln nehmen die Netzwerke hauptsächlich eine Koordinationsfunktion ein. Dies ist bei den sehr anspruchsvollen EU-Anträgen wichtig, da viele Städte nicht über die für die Antragstellung notwendigen Kapazitäten verfügen. Hier stellen die Netzwerke nicht nur Ressourcen, Kontakte und vor allem Know-how bereit, sondern suchen gezielt nach passenden Partnerstädten für die Projektarbeit. Die Drittmittelakquisition wird von allen drei hier untersuchten Städten mithilfe der Netzwerke so erfolgreich betrieben, dass diese eingeworbenen Mittel die Mitgliedsbeiträge übersteigen.

Lobbying

Ziel des Lobbyings der Netzwerke sind vor allem die EU-Institutionen. Diese Funktion wird von den Kommunen unter zwei Aspekten als wichtig angesehen: Erstens wird die Gesetzgebung auf EU-Ebene zunehmend relevanter für die Durchführung der kommunalen Aufgaben. Und zweitens sehen sich die Kommunen auf EU-Ebene nicht ausreichend repräsentiert, weder durch die Länder noch durch den Bund, die in erster Linie ihre eigenen Interessen vertreten würden, noch durch die traditionellen Kommunalverbände, da diese thematisch wesentlich breiter positioniert sind und nicht so gezielt in die klimapolitisch relevanten Bereiche eingreifen können.

Nach Aussage der Städte hat sich zwischen den Netzwerken eine Art Arbeitsteilung herausgebildet. Zum einen weisen sie eine thematische Spezialisierung auf, indem sie in ihren Aktivitäten im Bereich Klimaschutz beziehungsweise Energiemanagement verschiedene Schwerpunkte und Akzente setzen. Zum anderen unterscheiden sie sich auch durch die geographische Verteilung ihrer Mitglieder.

So ist zum Beispiel das Klima-Bündnis ein guter Ansprechpartner in den Bereichen best practice, Kooperation mit Indigenen, Öffentlichkeitsarbeit und politische Aktivitäten, sowohl was Projekte zwischen den Kommunen als auch Projekte mit Beteiligung Dritter angeht. Aufgrund der Verteilung seiner Mitglieder ist das Klima-Bündnis der erste Ansprechpartner für Angelegenheiten im niederländischen, italienischen und deutschsprachigen Raum. Energie-Cités ist stärker auf konkrete und verwaltungsinterne Projekte spezialisiert, koordiniert EU-Projekte im Bereich des Energiemanagements und ist in den Ländern Frankreich, Großbritannien und Polen vertreten. Die CCP wiederum, die nicht auf Europa beschränkt ist, eignet sich insbesondere für globale Projekte und die Kooperation mit Kommunen in anderen Kontinenten.

Aufgrund dieses komplementären Verhältnisses wird in keiner der hier untersuchten Städte zum Zeitpunkt der Untersuchung über einen Austritt aus einem der Netzwerke nachgedacht. Dabei darf hier nicht vergessen werden, dass die Mitgliedschaft auch rein finanziell für alle drei untersuchten Städte einen Gewinn darstellt. Doch die drei Städte sind nicht nur in Bezug auf konkrete Projektanträge sehr aktiv, sondern beteiligen sich auch am „allgemeinen Netzwerkaltag“. Sie veranstalten und besuchen Konferenzen, führen Studien durch, bieten Informationen an, publizieren Texte und beteiligen sich an Lobbying-Aktionen in Brüssel und Straßbourg. Darüber hinaus gestalten die Städte auch die Netzwerke selbst: Über Positionen in den Vorständen und Executive Committees beeinflussen sie die netzwerkinterne Politik, und durch ihre Mehrfachmitgliedschaften stellen sie zudem wichtige Schnittstellen zwischen den einzelnen Netzwerken dar.

5. Schlussfolgerungen und Perspektiven

Abschließend sollen, ausgehend von den in Kapitel 2 erörterten Handlungsoptionen der Kommunen im Klimaschutz, die Resultate der Telefoninterviews (Kapitel 3) und der drei Fallstudien (Kapitel 4) noch einmal zusammenfassend dargestellt werden. Aufgrund der bewussten Auswahl zweier unterschiedlicher Erhebungsmethoden, der quantitativen teilstrukturierten Befragung von Großstädten und der qualitativen Untersuchung der drei Fallstudienstädte, können nun erste Aussagen darüber getroffen werden, welche Möglichkeiten sich den deutschen Städten im Bereich des Klimaschutzes bieten und wie sie sowohl von den Vorreitern als auch von der repräsentativen deutschen Großstadt genutzt werden. In welchen Handlungsfeldern engagieren sich die Kommunen? Welche Rollen übernehmen sie im lokalen Klimaschutz? Welchen Handlungsrestriktionen unterliegen sie?

Obgleich den deutschen Kommunen im Bereich des kommunalen Klimaschutzes erhebliche rechtliche Handlungsspielräume zur Verfügung stehen, nutzen sie diese offenbar nur unzureichend. Aus der Studie ergibt sich, dass selbst in den drei Vorreiterstädten noch große Potenziale für weitere CO₂-Reduktionen vorhanden sind, insbesondere wenn man die drei Fälle mit Blick auf komplementäre Maßnahmen untersucht. So haben die drei Städte Modelle entwickelt, die von den anderen Städten genutzt werden könnten. Erweitert man den Blickwinkel noch auf die durchschnittliche deutsche Kommune, die im Klimaschutz weit weniger aktiv ist, so wird deutlich, welche ungenutzten Potenziale im kommunalen Klimaschutz existieren.

Für die Erklärung der Diskrepanz zwischen den eigentlich notwendigen, den realisierbaren und den tatsächlich realisierten Klimaschutzmaßnahmen erscheinen fünf Aspekte von zentraler Bedeutung: (1) die finanziellen Restriktionen, die kommunale Klimaschutzpolitik zum „Luxusgut“ relativ reicher Städte werden lässt; (2) die damit im Zusammenhang stehende schwindende Akzeptanz des Klimaschutzes und die daraus resultierende Diskussion über die Notwendigkeit, Klimapolitik zur Pflichtaufgabe der Kommunen zu machen; (3) die mangelnde Politikintegration und die Konzentration der Maßnahmen auf den Energiebereich bei gleichzeitiger Vernachlässigung anderer Bereiche; (4) die sich wandelnde Rolle der Kommunen, die ihre Ursache in einer sich verändernden Staatlichkeit und der Entstehung neuer Formen von Governance hat; und (5) die zunehmende Europäisierung kommunaler Politik und die damit einhergehende Entstehung und Entwicklung von transnationalen Städtenetzwerken, die unter dem Stichwort „Transnationalisierung versus Europäisierung“ diskutiert werden kann. Hier stellt sich die Frage, ob durch die Organisierung in transnationalen Städtenetzwerken ein Gegengewicht zur zunehmenden Europäisierung, auf welche gerade die Kommunen kaum direkten Einfluss haben, geschaffen werden kann.

5.1 Finanzielle Restriktionen

Zunächst einmal lässt sich grundsätzlich feststellen, dass Kommunen sehr wohl in der Lage sind, Klimaschutzpolitische Entscheidungen zu treffen und umzusetzen. Hierbei stellen fehlende formale Kompetenzzuweisungen und Zuständigkeiten im Bereich des Klimaschutzes offensichtlich kein unüberwindbares Hindernis dar. Allerdings unterscheiden sich die drei Vorreiterstädte durch ihre wirtschaftliche Lage deutlich vom Durchschnitt der deutschen Kommunen. Die Wahrnehmung der freiwilligen Aufgabe Klimaschutz setzt offenbar einen entsprechenden finanziellen Rahmen voraus. Die meisten deutschen Großstädte wirtschaften heute allerdings unter den restriktiven Bedingungen eines Haushaltssicherungskonzeptes. Da die Haushaltssatzung von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden muss, kann diese bei einem nicht ausgeglichenen kommunalen Haushalt Auflagen zur Haushaltssicherung und Haushaltskonsolidierung machen. Die Kommunen können daher nicht mehr selbst darüber entscheiden, ob bestimmte freiwillige Aufgaben weiterhin durchgeführt werden sollen. Da in über 80 Prozent der befragten Städte keine Mittel für freiwillige Aufgaben mehr zur Verfügung stehen, können die im Bereich des lokalen Klimaschutzes vorhandenen Handlungsspielräume nicht ausgeschöpft werden. Grund dafür sind die Gewerbesteuerausfälle der Kommunen, der hohe Schuldenstand und die strukturelle Haushaltskrise der öffentlichen Hand. Viele deutsche Städte sind kaum noch in der Lage, Mittel in den Klimaschutz zu investieren. Der Klimaschutz muss als freiwillige Aufgabe nicht nur hinter die Pflichtaufgaben zurücktreten, sondern konkurriert zudem mit anderen freiwilligen Aufgaben wie zum Beispiel der Instandhaltung und dem Betrieb von Schwimmbädern oder den Subventionen für das örtliche Theater.

Klimaschutz scheint mittlerweile eine „Luxusaufgabe“ reicher Kommunen zu sein, die über genügend Mittel oberhalb des Budgets der „normalen“ kommunalen Aufgabenerfüllung verfügen. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen der typischen deutschen Großstadt (Telefonbefragung) und den analysierten Vorreiterstädten, da im Rahmen der Fallstudien finanziell stabile Kommunen untersucht wurden, die zudem — wie insbesondere im Falle von Heidelberg und München — erstaunliche Summen für klimapolitische Maßnahmen und Förderprogramme bereitstellen.

Betrachtet man die Aktivitäten und Maßnahmen etwas genauer, so stellt man schnell fest, dass von allen drei Kommunen „Klimaschutz“ nicht als Kostentreiber, sondern im Gegenteil durch die Verknüpfung mit Effizienz- und Einsparmaßnahmen als Kosten reduzierender Faktor gesehen wird. Daher wird Klimaschutz zunehmend in Verbindung mit Effizienzgewinnen und Einsparpotenzialen diskutiert. Klimaschutzmaßnahmen sind dann am besten durchsetzbar, wenn dadurch langfristig Kosten reduziert werden können. Maßnahmen wie „Contracting“ eignen sich dazu, fehlende Investitionsmittel einzuwerben.

Die innovativen Städte verfolgen daher zwei Strategien: Erstens versuchen sie, die CO₂-Reduktionsmaßnahmen mit einer Ausgabenreduktion zu verknüpfen. Damit verbunden sind häufig Versuche, einen Fonds einzurichten, in den die eingesparten Mittel zurückfließen. Zweitens bemühen sich die Städte zunehmend um zusätzliche Mittel außerhalb des eigenen kommunalen Budgets, sei es durch EU-Projekte, sei es durch die finanzielle Unterstützung privater Kooperationspartner. Dies stellt nicht nur die Durchführung der beschlossenen Maßnahmen selbst in finanziellen Krisensituationen sicher, sondern erhöht darüber hinaus auch die Unabhängigkeit bei der Planung neuer Projekte. Da das Know-how der Vorreiter allen Städten zur Verfügung steht, sinken die Implementationskosten der potenziellen Nachahmer. Allerdings sind nicht alle Städte in der Lage, EU-Mittel einzuwerben. Häufig fehlt das entsprechende Know-how und außerdem müssen Eigenmittel der Stadt für diese Projekte zur Verfügung stehen. Die transnationale Vernetzung mit anderen Kommunen kann hier, wie in den drei Fallbeispielen nachgewiesen wurde, sehr hilfreich sein und die lokalen Optionen wesentlich steigern. Allerdings sind auch hier anfänglich bestimmte Investitionen unvermeidbar.

Die von den Vorreitern beschrittenen Wege setzen daher zumindest eine gewisse Grundausstattung voraus, das heißt solche Initiativen können nur ergriffen werden, wenn entsprechende personelle Kapazitäten sowie Mittel für eine Anschubfinanzierung vorhanden sind. Da nicht alle Städte über solche Mittel verfügen, fordern heute viele Kommunen von Bund und Ländern die Einrichtung entsprechender Förderprogramme. Gleichzeitig wird die Notwendigkeit gesehen, Klimaschutz zur Pflichtaufgabe der Kommunen zu machen, weil die dauerhafte Institutionalisierung des kommunalen Klimaschutzes nur so gewährleistet werden kann. Es ist allerdings relativ unwahrscheinlich, dass diese Forderung der Kommunen erfüllt wird. Da die Kassen von Bund und Ländern ebenfalls leer sind, besteht eher die Tendenz, vorhandene Programme abzubauen. Vor allem für die finanzschwachen Kommunen besteht daher die Gefahr, dass Klimaschutz zum Luxus wird.

5.2 Politische Akzeptanz und Legitimation des kommunalen Klimaschutzes

Neben den finanziellen Restriktionen ist die negative Entwicklung im lokalen Klimaschutz, die sich vor allem aus den Telefoninterviews ergeben hat, auch dem abnehmenden Interesse am Klimaschutz geschuldet. Für die erfolgreiche Institutionalisierung des Klimaschutzes sind die Akzeptanz und die Unterstützung des Klimaschutzes durch Bevölkerung, Verwaltung und Politik erforderlich. Je größer der Rückhalt des Klimaschutzes bei der politischen Führung einer Stadt ist, desto besser lässt er sich als Leitziel für das Handeln der gesamten Verwaltung durchsetzen.

Eine Erklärung dafür, dass der Klimaschutz zunehmend in den Hintergrund gerät, ist die Veränderung der politischen Mehrheitsverhältnisse in vielen Kommunen.

Während die Institutionalisierung des Klimaschutzes häufig von rot-grünen Mehrheiten initiiert wurde, kommt es unter schwarz-gelben Mehrheiten eher zu dessen De-Institutionalisierung. In einigen Kommunen wurden eigens eingerichtete und ausgelagerte Verwaltungseinheiten wieder aufgelöst. Der Klimaschutz tritt als freiwillige Aufgabe, wie bereits erwähnt, nicht nur hinter die Pflichtaufgaben der Kommunen zurück, sondern gerät zudem in direkte Konkurrenz mit anderen freiwilligen Aufgaben und zieht dabei häufig den Kürzeren.

Abgenommen hat aber nicht nur das Interesse am Klimaschutz in Politik und Verwaltung, sondern auch in der Bevölkerung. Kommunaler Klimaschutz steht nur noch in Ausnahmefällen ganz oben auf der politischen Agenda. Eine breite Unterstützung durch die Bevölkerung und deren direkte Partizipation im Rahmen transparenter Verfahren, zum Beispiel in Arbeitskreisen der Lokalen Agenda 21, sind aber notwendig, um den langfristigen Erfolg von Klimaschutzpolitik zu garantieren. Partizipative Instrumente sind hierbei vor allem auf der Ebene der Zielformulierung sinn- und wirkungsvoll. Hier erweist sich die Entwicklung der Arbeitsgruppen zur Lokalen Agenda 21 besonders problematisch, da diese zunehmend ihre Arbeit einstellen und aufgelöst werden.

Zur Legitimation des Klimaschutzes dient häufig die Mitgliedschaft in transnationalen Städtenetzwerken. Diese wird von den im Klimaschutz Engagierten immer häufiger als Argument angeführt, wenn es um die Durchführung neuer Klimaschutzmaßnahmen geht oder wenn an die Umsetzung bereits beschlossener Strategien und Programme erinnert werden soll. Diese Strategie verspricht Erfolg, wenn sie von relativ starken „policy entrepreneurs“ innerhalb von Politik und Verwaltung angewandt wird. Um verwaltungsinterne Widerstände und Beharrungstendenzen zu überwinden, ist eine Stelle innerhalb der Verwaltung notwendig, die sich auf den Klimaschutz konzentrieren und versuchen kann, das Thema sowohl verwaltungsintern wie -extern immer wieder auf die politische Agenda zu setzen. Wird Klimaschutz von höchster politischer Stelle unterstützt, kann der Hinweis auf die Selbstbindung der Stadt durch den Eintritt in das Netzwerk hilfreich sein. Neben der bloßen Mitgliedschaft erscheinen daher Kampagnen und Wettbewerbe (z. B. die Auszeichnung mit dem „Climate Star“), die von den Netzwerken initiiert werden, durchaus geeignet, der rückläufigen Akzeptanz des Klimaschutzes in den Kommunen entgegenzuwirken.

Die Legitimationsbeschaffung über den Hinweis auf die Selbstbindung durch den Beitritt zu einem Klimaschutz-Netzwerk birgt aber auch die Gefahr in sich, dass diese Argumentation gegen die Mitgliedschaft im Netzwerk gewendet und der Austritt aus demselben gefordert wird, weil damit Beiträge eingespart werden können und ohnehin keine Mittel mehr für den Klimaschutz zur Verfügung stehen. Dies gilt vor allem für Städte, die sich bislang kaum im Bereich des kommunalen Klimaschutzes engagiert haben. Hier könnte eine Umkehrung des allgemei-

nen Trends nur erreicht werden, wenn Klimaschutz zur Pflichtaufgabe erklärt würde.

5.3 Politikintegration oder Konzentration auf bestimmte Handlungsfelder?

Die langfristige Durchsetzung von klimapolitischen Zielsetzungen bedarf darüber hinaus der Integration der Klimapolitik in alle klimarelevanten Verwaltungsbereiche. Dies gelingt am besten, wenn nicht nur eine zentrale Klimaschutzstelle existiert, sondern auch dezentrale Zuständigkeiten festgelegt und darüber hinaus verwaltungsinterne Arbeitsgruppen oder zumindest formalisierte Verfahren zur Koordination des Klimaschutzes zwischen allen beteiligten Stellen eingerichtet werden. Modelle, die dieser Idealvorstellung recht nahe kommen, stellen in Deutschland allerdings eher die Ausnahme als die Regel dar. In nur sieben der befragten 56 Kommunen gibt es Energie- oder Klimaschutzbeauftragte, welche die Aktivitäten der Verwaltung übergreifend koordinieren. Selbst wenn relativ weitgehende Lösungen gewählt wurden, sind umstrittene Klimaschutzmaßnahmen nur dann umsetzbar, wenn sie zur „Chefsache“ erklärt werden. Sektorübergreifende Politikintegration bedarf in der Regel des „Schattens der Hierarchie“. Ideal wäre daher die Einrichtung einer Stabstelle direkt beim (Ober-)Bürgermeister.

Relativ positive Erfahrungen existieren — zumindest in den Vorreiterstädten — im Bereich des Gebäudemanagements. Ein Beispiel hierfür ist die Reorganisation der Verwaltung in Heidelberg. Dort ist es gelungen, die Kontrolle des eigenen Energieverbrauchs an der Stelle zu zentralisieren, die auch für den Klimaschutz verantwortlich ist. Aber auch in größeren Städten wie München oder Frankfurt am Main, in denen eine Verlagerung der Zuständigkeiten kaum realisierbar wäre, scheint die Zusammenarbeit mit dem zuständigen Hochbauamt relativ reibungslos zu funktionieren.

Problematisch erscheint hingegen, dass sich solche Initiativen weitgehend auf den Energiebereich beschränken. Zwar existieren in vielen Kommunen umfassende Klimaschutzkonzepte, deren Umsetzung konzentriert sich jedoch häufig auf den Energiebereich. Dies ist selbst bei den drei untersuchten Vorreiterstädten offensichtlich. Da der Energiebereich in der Regel die besten Aussichten bietet, beginnen viele Städte mit diesem Sektor. Dies ist durchaus sinnvoll und nachvollziehbar, gleichzeitig aber auch höchst problematisch, wenn die konkreten Maßnahmen auf diesen Sektor beschränkt bleiben.

Während in einigen deutschen Großstädten Stellen für Energiebeauftragte geschaffen wurden, ist die Integration von Klimaschutzzielen in den Verkehrsbereich selbst in den Vorreiterstädten weitgehend gescheitert. Im Gegensatz zum Energiesektor, wo durchaus Erfolge erzielt werden konnten (z. B. bei den regenerativen Energien oder bei der Reduzierung des Verbrauchs), entzieht sich der Verkehrsbereich den Steuerungsversuchen weitgehend. Entsprechende Tendenzen zeigen

sich erstens bei der Einrichtung verwaltungsinterner Arbeitskreise, die sich auf den Energiesektor konzentrieren, zweitens bei der Kooperation mit dem Energieversorger beziehungsweise mit den Verkehrsbetrieben, wo ähnliche Diskrepanzen feststellbar sind, und drittens bei der Integration von Stakeholdern und der Bevölkerung. Soweit in den Kommunen entsprechende verwaltungsexterne Arbeitskreise existieren, konzentrieren sie sich zumeist auf den Energiesektor (Energietische, Energie-Beiräte, Lokale Agenda 21-Arbeitskreise zum Thema Energie etc.).

Die Abweichungen, die zwischen dem Energiebereich und dem Verkehrssektor bestehen, sind im Zusammenhang mit der Problemstruktur in diesen beiden zentralen Bereichen des Klimaschutzes zu sehen. Wenn die Maßnahmen der Kommunen auf das Verhalten von Dritten abzielen, das nur indirekt beeinflusst werden kann, hängen die Implementation und die erfolgreiche Durchführung von Klimaschutzmaßnahmen stark vom Politikfeld ab. Der Energiebereich bietet sich häufig schon deshalb an, weil in diesem Bereich relativ einfach Mittel eingespart werden können und so die Schaffung geeigneter Anreizstrukturen erheblich vereinfacht wird. Die tendenzielle Vernachlässigung des Verkehrsbereichs im lokalen Klimaschutz erscheint höchst problematisch, da dieser Sektor eine negative Bilanz und steigende CO₂-Emissionen aufweist. Gerade hier wären Veränderungen daher dringend erforderlich.

5.4 Wandel der Rolle der Kommunen im Klimaschutz durch neue Formen von Governance?

Bei der Untersuchung des lokalen Klimaschutzes fallen neben der mangelnden Politikintegration vor allem die geringen Steuerungskapazitäten ins Auge. Die Kommunen konzentrieren sich insbesondere auf ihre Rolle als „Verbraucher und Vorbild“, wo sie mit Bezug auf das eigene Verhalten sehr aktiv sind, sowie auf ihre Rolle als „Berater und Promotor“, die auf Kooperation mit Dritten abzielt. Formen „harter“ Regulierung kommen im kommunalen Klimaschutz hingegen kaum zur Anwendung, weil Eingriffe in persönliche Freiheiten nur eingeschränkt möglich und rechtlich sehr umstritten sind.

Maßnahmen mit hoher Eingriffstiefe stellen in der Klimapolitik also eher eine Ausnahme dar. Klimaschutz ist eine freiwillige Aufgabe der Kommunen, die es — im Gegensatz zu den klassischen Bereichen der Umweltpolitik — nie in den Kernbereich regulativer Politik geschafft hat. Prädestiniert wäre hier eigentlich der Planungsbereich. Zwar ist es grundsätzlich möglich, die Standards, insbesondere für Neubauten, zu verschärfen. Allerdings agieren die Kommunen in diesem Bereich des Klimaschutzes nur selten als „Regulierer und Planer“. Die rechtlichen Möglichkeiten werden nur unzureichend ausgeschöpft. Recht beliebt sind hingegen Pilot- und Demonstrationsprojekte, die aber finanziellen Restriktionen unterliegen und häufig schon deshalb kaum auf andere Kommunen übertragbar sind.

Darüber hinaus gehen den Kommunen durch die Liberalisierung der Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge durch die Europäische Union Einflussmöglichkeiten verloren, da sie keinen direkten Einfluss auf den Energieversorger oder die Verkehrsbetriebe mehr haben. Anders als in der Vergangenheit wird es in Zukunft kaum mehr möglich sein, die Aufgabe Klimaschutz auf die kommunalen Unternehmen (insbesondere Stadtwerke) zu übertragen. Eine Ausnahme stellt hier (noch) der Bereich der Entsorgung dar. Vor allem im Energie- und im Verkehrsbereich müssen die Kommunen hingegen neue Kompetenzen entwickeln, die es ihnen erlauben, direkt mit externen Akteuren zu kooperieren.

Die Liberalisierung des Energie- und des Verkehrssektors bietet allerdings auch Chancen. Durch geeignete Anpassungsstrategien an die neuen Rahmenbedingungen kann es den Kommunen durchaus gelingen, verlorene Einflussmöglichkeiten zurück zu gewinnen. So konnte im Energiereferat der Stadt Frankfurt am Main eine „neutrale Beratungskompetenz“ im liberalisierten Strommarkt aufgebaut werden, die freiwillig von privaten Investoren in Anspruch genommen wird. Hier kommen „weiche“ Instrumente jenseits der traditionellen hierarchischen Steuerung zum Einsatz. Gelingt es den Klimaschutzbeauftragten, direkt mit Dritten zu kooperieren, können sie sogar die Widerstände innerhalb der Verwaltung umgehen.

Diese Entwicklung in der kommunalen Klimapolitik kann als Wandel der Governance-Modi auf dem Weg zum „Gewährleistungsstaat“ interpretiert werden. Die Kommune tritt hier nicht mehr als „Versorger und Anbieter“, sondern in zunehmendem Maße als Nachfrager von Leistungen auf. Im Zuge der fortschreitenden Veränderung der Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge, der zunehmenden Liberalisierung bislang öffentlich kontrollierter Bereiche, der erhöhten Standortkonkurrenz und der unzureichenden Steuereinnahmen werden derartige Alternativen zukünftig weiter an Bedeutung gewinnen. Es ist daher zu erwarten, dass sich die Kommunen noch stärker als bislang auf ihre Rolle als „Verbraucher und Vorbild“ sowie als „Berater und Promotor“ konzentrieren werden. Der Wandel im Bereich des Klimaschutzes zeigt die allgemeinen Tendenzen hin zu neuartigen Kontrakten (mit Akteuren innerhalb wie außerhalb der Verwaltung), zu verschiedenen Formen von public private partnerships oder zur Zertifizierung.

5.5 Transnationalisierung versus Europäisierung?

Während die Liberalisierung der Märkte im Bereich Energie und Verkehr aus kommunaler Sicht als top-down-Prozess erscheint, da die Kommunen die entsprechenden EU-Richtlinien letztendlich umsetzen müssen, kann der selbst organisierte Zusammenschluss von Städten zu transnationalen Städtenetzwerken als bottom-up-Prozess aufgefasst werden. „Netzwerke von unten“ stellen also eine Gegenbewegung zur „Europäisierung von oben“ dar.

Die Vorteile der Mitgliedschaft in transnationalen Städtenetzwerken werden von den Städten einerseits im Informationsaustausch, im Aufbau von Kontakten, in der direkten Unterstützung bei Projektanträgen und bei der Drittmittelwerbung gesehen. Die Netzwerke fungieren dabei eher als Moderator und Koordinator, weniger als Initiator. Andererseits wird die Interessenvertretung gegenüber Akteuren auf der nationalen, europäischen und internationalen Ebene betont. Dort setzen sich die Städte über die Netzwerke gezielt dafür ein, dass die allgemeinen Rahmenbedingungen für selbstverantwortliches kommunales Handeln im Bereich des Klimaschutzes zumindest erhalten, wenn nicht sogar ausgebaut werden. Zu diesem Zweck wurde von allen drei Klimaschutz-Netzwerken gemeinsam eine Task Force gebildet, die vor allem dem Zweck dienen soll, die Entwicklung bestimmter EU-Richtlinien, welche die kommunale Klimapolitik unmittelbar tangieren, gezielt zu beeinflussen.

Um die Vorteile, welche die Mitgliedschaft in einem Städtenetzwerk bietet, optimal zu nutzen, muss die einzelne Kommune selbst aktiv werden. Genau hier liegt allerdings ein großes Problem, denn aus dem Eintritt in ein Netzwerk resultiert nicht unbedingt ein höheres Aktivitätsniveau. Der beste Indikator für ein hohes lokales Aktivitätsniveau scheint die Mehrfachmitgliedschaft zu sein. Aktive Städte, die einem Klimaschutz-Netzwerk beitreten, bleiben aktiv und werden durch ihren Beitritt möglicherweise noch aktiver. Solche Städte, die in der Regel bereits über ein relativ hohes Niveau an Handlungskapazitäten verfügen, zeigen häufig eine recht gute Performanz. Dabei ist auffällig, dass gerade solche Städte, die häufig zu den Gründungsmitgliedern gehören, kaum über den Austritt aus den Netzwerken nachdenken. Die aktiven Städte gründen und betreiben das Netzwerk und zudem nutzen sie es, um Kontakte zu knüpfen, Mittel einzuwerben und die eigenen Interessen zu vertreten. Die Mitgliedsbeiträge werden nicht als Problem betrachtet, da der Nutzen des Netzwerks die Kosten bei weitem übersteigt.

Anders sieht es hingegen bei den weniger aktiven Städten aus: Die Befragung ergab, dass Städte mit einem relativ niedrigen Aktivitätsniveau, die einem Netzwerk beitreten, durch diesen Beitritt offensichtlich nicht viel aktiver werden, denn das Aktivitätsniveau der Städte mit gar keiner und mit nur einer Mitgliedschaft unterscheidet sich kaum. Diese Städte planen den Austritt aus den Netzwerken in der Regel zwar nicht, allerdings können 42 Prozent¹⁷⁶ der befragten Städte, die einem oder mehreren Netzwerken angehören, einen Austritt aufgrund der angespannten Haushaltslage nicht ausschließen.

Im Hinblick auf die häufig angenommene Konkurrenz zwischen den Netzwerken haben sich aus der Untersuchung einige neue Aspekte ergeben: Zunächst einmal scheinen alle drei Netzwerke — zumindest in Deutschland — in eine Stabilisati-

176 Bei den Städten, die nur einem Netzwerk angehören, handelt es sich sogar um 52 Prozent.

onsphase eingetreten zu sein. Für die Städte geht es dabei allenfalls darum, ob sie im Netzwerk verbleiben. Keine der befragten Städte plant hingegen einen Eintritt oder einen Übertritt. Eine direkte Konkurrenz der Netzwerke um Mitglieder scheint also nicht (mehr) zu bestehen. Anders als in der Anfangsphase der Netzwerke, die stärker durch die Konkurrenz der Netzwerke geprägt war, geht es für die Netzwerke heute eher darum, die bestehenden Mitgliedschaften zu stabilisieren. Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass diejenigen Städte, die in mehreren Netzwerken Mitglied sind, nicht etwa die Konkurrenz zwischen den Netzwerken, sondern deren Komplementarität betonen, da sie im Hinblick auf ihre thematische Spezialisierung, die geographischen Schwerpunkte oder ihr Engagement in bestimmten Politikarenen auf nationaler, europäischer oder internationaler Ebene voneinander abweichen. Viele Städte, die in mehreren Netzwerken Mitglied sind, wünschen sich allerdings eine stärkere Zusammenarbeit der Netzwerke und eine bessere Koordination ihrer Aktivitäten.

Zusammenfassend erscheinen drei Aspekte, die nicht nur den Klimaschutz, sondern auch andere lokale Politikfelder in ähnlicher Weise betreffen, von besonderem Interesse: Erstens zeigt der Bereich des kommunalen Klimaschutzes, dass freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben im Zuge der finanziellen Misere, mit der sich die meisten deutschen Großstädte heute konfrontiert sehen, gestrichen werden. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben werden zum Luxus, den man sich nicht mehr leisten kann. Die im Grundgesetz garantierte Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen wird zunehmend ausgehöhlt. Die Situation der deutschen Städte und Gemeinden unterscheidet sich daher de facto kaum noch von der Situation in anderen Ländern, in denen die Kommunen de jure noch weit weniger autonom sind als in Deutschland.

Zweitens bilden sich im Bereich des kommunalen Klimaschutzes neue Governance-Formen heraus. Die Kommunen treten in diesem Bereich vor allem als Vorbild, als Verbraucher beziehungsweise Nachfrager von Leistungen, als Berater und als Promotor auf. Im Gegensatz dazu spielen klassische Staatstätigkeiten, insbesondere die hoheitliche Regulierung sowie das selbstständige Angebot von Leistungen, in der kommunalen Klimapolitik keine tragende Rolle mehr. Neue Formen wie Kontraktmanagement, public private partnerships sowie Zertifizierung gewinnen zusehends an Bedeutung. Hier deutet sich tatsächlich eine Entwicklung hin zum „Gewährleistungsstaat“ an.

Drittens dürfte die zunehmende Europäisierung zur Konvergenz der lokalen Klimapolitik beitragen, da sich immer mehr europäische Städte — trotz völlig unterschiedlicher Ausgangsbedingungen — mit der Liberalisierung der Märkte und den daraus resultierenden Folgen konfrontiert sehen. Dies gilt auch für die unterschiedlichen und zum Teil widersprüchlichen Anforderungen, die sich aus der von der Europäischen Union initiierten Liberalisierung einerseits und der EU-Klima-

politik andererseits ergeben. Zumindest begünstigt die zunehmende Konvergenz der Rahmenbedingungen lokaler Politik Lernprozesse zwischen Städten und den Transfer von best practice. Die transnationalen Städtenetzwerke sind also weiterhin gefordert, sollten sich allerdings fragen, wie es gelingen kann, nicht nur die ohnehin aktiven Vorreiter zu unterstützen, sondern auch Modelle zu entwickeln, die für die im Bereich des Klimaschutzes weniger aktiven Städte attraktiv sind und auch dort zu Verhaltensänderungen beitragen können.

6. Literatur

- Alber, Gotelind und Ulrike Janssen (2000): Konzertierte Aktion Klimaschutz in Europäischen Kommunen. Endbericht, Frankfurt am Main.
- Baker, Susan (2002): The European Union: Integration, Competition, Growth and Sustainability, in: William M. Lafferty und James Meadowcroft (Hrsg.), *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford et al.: Oxford University Press, S. 303 – 336.
- Birkenfeld-Pfeiffer, Daniela und Alfons Gern (2001): *Kommunalrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Blümel, Hermann (2002): Umweltrelevante Innovation und Dienstleistungsqualität im ÖPNV-Wettbewerb, in: *Verkehr und Technik*, 12/2002: 532 – 539.
- Blümling, Stefan (2000): *Kommunaler Klimaschutz in Deutschland. Ökonomische Erklärung und Beurteilung der kommunalen Beiträge zum Schutz des globalen Klimas*. Hamburg: Verlag Dr. Kováč.
- Bracher, Tilman und Jan Hendrik Trapp (2003): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck — Sektorenanalyse ÖPNV. Networks-Papers Heft 3, Forschungsverbund netWORKS: Berlin, <<http://www.networks-group.de/veroeffentlichungen/DF7480.pdf>>, 18.11.03.
- Brackemann, Holger (2002): Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer nachhaltigen Wasserversorgung im Markt, in: Jens Libbe, Stephan Tomerius und Jan Hendrik Trapp (Hrsg.): *Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 105 – 124.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2002): 3. Nationalbericht zum Klimaschutz der Bundesrepublik Deutschland, <http://www.bmu.de/files/klima_nationalbericht.pdf> (09.12.2003).
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2003): Handel und Umwelt. Hintergrundinformationen vor der 5. WTO-Ministerkonferenz in Cancun, September 2003, <<http://www.bmu.de/files/cancun.pdf>>, 25.11.03.
- Bundesrepublik Deutschland (2003): Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse der Europäischen Kommission, September 2003, <http://www.bmwi.de/Redaktion/Inhalte/Downloads/zugeordnet/gruenbuch_property=pdf.pdf>, 19.01.04.
- Deutscher Städtetag (2001): *Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden*. Köln/Berlin.

- Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) (Hrsg.) (2004): Nach der Reform ist vor der Reform — Bilanz 2003 und Ausblick 2004 der deutschen Städte und Gemeinden.
- Dieckmann, Jochen (2000): Zur Organisation kommunaler Spitzenorganisationen auf europäischer und internationaler Ebene, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, Heft 11: 457 – 461.
- Dorsch, Pamela (2003): Nationale und transnationale Vernetzung polnischer Städte und Regionen. Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Stadt und Regionalentwicklung. Discussion Paper SP IV 2003-106, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, <<http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2003/iv03-106.pdf>>, 04.03.2005.
- Erdmann, Christian (2002): *Das kommunale Haushaltsrecht in Brandenburg*. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.
- Europäische Kommission (2003): Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. KOM(2003)270, Brüssel den 21.5.2003, <http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/gpr/2003/com2003_0270de01.pdf>, 20.01.04.
- Fischer, Annett, Dagmar Hänisch, Thorsten Pinkepank und Natasha Walker (1999): *Energie-Tische zum Klimaschutz*. Erfolg durch Zusammenarbeit. Berlin: Deutsches Institut Urbanistik.
- Fischer, Annett und Carlo Kallen (Hrsg.) (1997): *Klimaschutz in Kommunen*. Leitfaden zur Erarbeitung und Umsetzung kommunaler Klimakonzepte. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Freie und Hansestadt Hamburg (2002): Öko-Strom für Hamburg. Pressemitteilung der staatlichen Pressestelle vom 08. Mai 2002, <http://fhh1.hamburg.de/fhh/aktuelle_meldungen/archiv_2002/mai/pe_2002_05_08_bug_01.pdf>, 15.02.04.
- Gern, Alfons (1997): *Deutsches Kommunalrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Griem, Niels (2002): Umweltaspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, <http://www.beschaffung-info.de/web/doks/Rechtsrecherche_Druckvorlageweb.pdf>, 5.12.03.
- Hajer, Maarten und Sven Kesselring (1999): Democracy in the Risk Society? Learning from the New Politics of Mobility in Munich, in: *Environmental Politics*, 8 (3): 1 – 24.
- Haupt, Ulrike und Wolfgang Pfaffenberger (2000): Die Preise, die Stadtwerke und die Umwelt, in: *Die Mitbestimmung*, 3/2000: 52 – 54.
- HVV (Heidelberger Versorgungs- und Verkehrsbetriebe GmbH) (2003): Geschäftsbericht 2003, <http://www.hvv-heidelberg.de/pdfs/HVV_GB_03.pdf>, 18.03.2004.
- ICLEI (2000): Cities for Climate Protection Europe, Faltblatt (herausgegeben von ICLEI — Europäisches Sekretariat).
- Jordan, Andrew und Andrea Lenschow (2000): „Greening“ the European Union: What Can be Learned from the „Leaders“ of EU Environmental Policy?, in: *European Environment*, 10: 109 – 120.
- Kallen, Carlo (1998): Partizipatorische Ansätze in der kommunalen Energiepolitik, in: Annett Fischer und Carlo Kallen (Hrsg.), *Bürgerbeteiligung im Klimaschutz*. Berlin, Deutsches Institut für Urbanistik, S. 7 – 21.

- Karl, Astrid (2002): Öffentlicher Verkehr im künftigen Wettbewerb. Wie ein inkonsequenter Ordnungsrahmen und überholte Finanzierungsstrukturen attraktive öffentliche Angebote verhindern. Discussion Paper FS II 02-111, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, <<http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2002/i02-111.pdf>>, 06.12.03.
- Karrenberg, Hanns und Engelbert Münstermann (2003): Gemeindefinanzreform vor dem Scheitern? Gemeindefinanzbericht 2003, in: *Der Städtetag*, 9/2003.
- Kern, Kristine (2001): Transnationale Städtenetzwerke in Europa, in: Eckhard Schröter (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*. Opladen: Leske + Budrich, S. 95 – 116.
- Kern, Kristine (2005): Climate Change Policy in the European Union and the United States. Federal and Sub-federal Initiatives in Multi-level Systems, in: Miranda Schreurs, Henrik Selin, und Stacy VanDeveer (Hrsg.), *Enlarging Transatlantic Relations*. Im Erscheinen.
- Kern, Kristine, Stephanie Koenen und Tina Löffelsend (2004): Red-Green Environmental Policy in Germany. Strategies and Performance Patterns, in: Werner Reutter (Hrsg.), *Germany on the Road to „Normalcy“: Policies and Politics of the First Red-Green Government (1998 – 2002)*. New York: Palgrave Macmillan, S. 83 – 206.
- Kissling-Näf, Ingrid und Kristine Kern (2002): „Good Governance“ für eine zukunftsfähige und innovative Umwelt- und Ressourcenpolitik, in: *GALA*, 11: 62 – 64.
- Klima-Bündnis (2000): Municipal Climate Protection Profiles. Status Report 2000 of the Climate Alliance of European Cities. Frankfurt am Main.
- Klima-Bündnis (2002): Satzung, <http://www.klimabuendnis.org/kbhome/download/satzung_2002_d.pdf>, 18.03.04.
- Klima-Bündnis (2003): Jahresbericht 2002/2003. Frankfurt am Main, <http://www.klimabuendnis.de/download/jahresbericht2002_2003.pdf>, 15.12.03.
- Klima-Bündnis (2003a): Status Report 2003. 1127 Steps Forward. Frankfurt am Main: Klima-Bündnis.
- Klima-Bündnis/BUND (2001): Energieeinsparverordnung (ENEV) und Klimaschutz. Ein Aufruf an Kommunen und die Bauwirtschaft, <<http://www.klimabuendnis.org/buendnis/5522012a.htm>>, 15.02.04.
- Kreuzer, Klaus (1998): Auf dem Weg zu einem zukunftsfähigen München, in: Stefan Kuhn, Gottfried Suchy und Monika Zimmermann (Hrsg.): *Lokale Agenda 21 — Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung*. Berlin: Axel Springer Verlag, S. 193 – 202.
- Kristof, Kora, Sabine Nanning und Frank Merten (1998): Kommunales Intracting. Auszug aus dem „Projektteil B: Handlungsoptionen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Verbreitung der Umsetzung von Intracting auf kommunaler und Landesebene“ der im Auftrag des Ministeriums für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen erstellten Studie „Pilotprojekte Einsparcontracting und Intracting in NRW“, Wuppertal, <http://www.wupperinst.org/download/kommunales_intracting.pdf>, 09.02.04.

- Landeshauptstadt München (1992): Energiekonzept München-Riem. Ebert-Ingenieure im Auftrag von Planungsreferat, Umweltschutzreferat und den Stadtwerken München, Kurzfassung vom 26.10.1992.
- Landeshauptstadt München (1998): Messestadt Riem. Ökologische Bausteine. Teil II: Gebäude und Freiraum (herausgegeben vom Planungsreferat der Landeshauptstadt München).
- Landeshauptstadt München (1998a): Zukunftsfähiges München: Ein gemeinsames Projekt Münchner Bürgerinnen und Bürger (herausgegeben von Ökom, Gesellschaft für ökologische Kommunikation mbH).
- Landeshauptstadt München (1999): Auszeichnung 99. Münchener Ökoprofit Betriebe (herausgegeben vom Referat für Arbeit und Wirtschaft und vom Referat für Gesundheit und Umwelt der Landeshauptstadt München).
- Landeshauptstadt München (1999a): Abfallwirtschaftskonzept (herausgegeben vom Kommunalreferat der Landeshauptstadt München) Download unter <<http://www.awm.muenchen.de/privatkunde/awk99.pdf>>, 27.01.04.
- Landeshauptstadt München (1999b): Leitfaden zum Geschosswohnungsbau mit Niedrigenergiestandard (herausgegeben vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Kommunalreferat, Referat für Umwelt und Gesundheit und Stadtwerke der Landeshauptstadt München).
- Landeshauptstadt München (2000): Mobilität in München. Verkehrsentwicklungsplan. Vorentwurf (herausgegeben vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München).
- Landeshauptstadt München (2001): Möglichkeiten kommunaler CO₂-Minderungsmaßnahmen. Dokumentation (herausgegeben von der TU München im Auftrag des Referats für Gesundheit und Umwelt der Landeshauptstadt München).
- Landeshauptstadt München (2001a): Energiemanagement — Bericht 2001: Wasser — Wärme — Strom. (herausgegeben vom Baureferat der Landeshauptstadt München).
- Landeshauptstadt München (2002): Auszeichnung 2002: Münchener Ökoprofit Betriebe (herausgegeben vom Referat für Arbeit und Wirtschaft und vom Referat für Gesundheit und Umwelt der Landeshauptstadt München).
- Libbe, Jens, Stephan Tomerius und Jan Hendrik Trapp (2002): Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben in Kommunen — die vergessenen sozialen und umweltpolitischen Perspektiven, in: dies. (Hrsg.), *Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 9 – 35.
- Lorenz, Joachim (1998): München: Klimaschutz in der Wohnungssanierung als lokales Agenda-Projekt, in: Stefan Kuhn, Gottfried Suchy und Monika Zimmermann (Hrsg.): *Lokale Agenda 21 — Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung*. Berlin: Axel Springer Verlag, S. 187 – 192.
- Lottemoser, Jürgen (2002): Verknüpfung von angebotsorientierter Politik und nachfrage-seitiger Steuerung: das Beispiel kommunaler Klimaschutz, in: Jens Libbe, Stephan Tomerius und Jan Hendrik Trapp (Hrsg.), *Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 91 – 103.

- Mainova (2001): Umweltbericht, <<http://www.mainova.de/pdf/ub2001.pdf>>, 05.04.04.
- Mainova (2002): Geschäftsbericht, <http://www.mainova.de/pdf/GB_Mainova_2002.pdf>, 17.4.04.
- Mayer-Ries, Jörg F. (1999): *Globalisierung lokaler Politik. Das „Klima-Bündnis“ europäischer Städte mit den indigenen Völkern Amazoniens*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Monstadt, Jochen (2004): *Die Modernisierung der Stromversorgung. Regionale Energie- und Klimapolitik im Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Neumann, Werner (1996): Die kommunale Aufgabe Klimaschutz — organisatorische Voraussetzungen für wirkungsvollen Klimaschutz am Beispiel des Energiereferats der Stadt Frankfurt am Main, in: Hans Günther Brauch (Hrsg.), *Klimapolitik: Naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte, ökonomische Analysen sowie nationale Problemerkennung und Politikumsetzung*. Berlin: Axel Springer Verlag, S. 293 – 304.
- Neumann, Werner (2001): Energieeinsparverordnung 2001 — Auswirkung auf Kommunen, in: Annett Fischer (Hrsg.), *Energiemanagement in der Praxis* (Dokumentation des 7. Deutschen Fachkongresses der kommunalen Energiebeauftragten in Hamburg am 10./11. September 2001). Berlin: DIfU, S. 99 – 105.
- Nierhaus, Michael (1999): Die kommunale Selbstverwaltung, in: Büchner, Christiane und Jochen Franzke (Hrsg.), *Kommunale Selbstverwaltung*. Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, S. 8 – 33.
- OECD (1995): *Urban Energy Handbook. Good local practice*. Paris: OECD.
- Öko-Institut e.V. (2000): Haushaltsprobleme, knappe Kassen ... Wer kennt das nicht? Ratgeber für Energiesparcontracting in öffentlichen Liegenschaften. <<http://www.oeko.de/service/contract>>, 09.02.04.
- Peine, Franz-Joseph (2000): Klimaschutz: verwaltungs- und abgabenrechtliche Aspekte, in: Jürgen F. Bauer (Hrsg.), *Umweltschutz und Energieversorgung im nationalen und internationalen Rechtsrahmen*. Baden-Baden: Nomos, S. 29 – 49.
- PNN (2004): Kreisfreien Städten steht das „Wasser bis zum Hals“. Stadtoberhäupter für Finanzausgleich bis Sommerpause. Ausgabe der Zeitung *Potsdamer Neueste Nachrichten* vom 28. Februar 2004.
- Radloff, Ralf (2003): Das „Börnsen“- und das „Wahlstedt-Urteil“. Stärkung kommunaler Handlungskompetenzen für Klimaschutz, in: Klima-Bündnis (Hrsg.), *Dokumente und Materialien zur Vierten Kommunalen Klimaschutz-Konferenz am 05. und 06. Februar 2003 in Rendsburg*, <<http://www.klimabuendnis.org/download/boernsenurteil.pdf>>, 15.11.03.
- Rechlin, Sandra (2004): Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union? Betroffene Objekte oder aktive Subjekte? Discussion Paper SP IV 2004-101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, <<http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2004/iv04-101.pdf>>, 04.03.2005.
- Scheich, Joachim, Wolfgang Eichhammer, Ulla Boede, Frank Gagelmann, Eberhard Jochem, Barbara Schломann und Hans-Joachim Ziesing (2001): Greenhouse Gas Reductions in Germany — Lucky Strike or Hard Work?, in: *Climate Policy*, 1: 363 – 380.

- Schmalstieg, Herbert (2003): Die Öffentliche Daseinsvorsorge als kommunale Aufgabe, in: Schader-Stiftung (Hrsg.), *Öffentliche Daseinsvorsorge — Problem oder Lösung? Argumente und Materialien zur Debatte*. Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Schneider, Herbert (1997): *Stadtentwicklung als politischer Prozeß. Stadtentwicklungsstrategien in Heidelberg, Wuppertal, Dresden und Trier*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schnell, Rainer, Paul Hill und Elke Esser (1995): *Methoden der empirischen Sozialforschung*. München u. a.: Oldenbourg.
- Stadt Frankfurt am Main (1992): Energie- und CO₂-Bilanz für Frankfurt am Main, Umweltbericht Nr. 2 (herausgegeben vom Energiereferat der Stadt Frankfurt am Main).
- Stadt Frankfurt am Main (1995): Energie- und CO₂-Bilanz und Energiekonzept für Frankfurt am Main Nr. 2/II Fortschreibung (herausgegeben vom Energiereferat der Stadt Frankfurt am Main).
- Stadt Frankfurt am Main (1999): Umweltbericht Nr. 5: Abfallwirtschaft in Frankfurt am Main, 1999.
- Stadt Frankfurt am Main (2000): Umweltbericht Nr. 3/II (Fortschreibung): Wasser und Gewässerschutz. Teilbericht Abwasser, 2000.
- Stadt Frankfurt am Main (2000a): Energiebericht 2000, 18. Jahrgang, Hrsg: Abteilung Energiemanagement des Hochbauamtes im Dezernat Bau der Stadt Frankfurt am Main, <<http://www.stadt-frankfurt.de/energiemanagement/pdf/eb2000.pdf>>, 17.02.04.
- Stadt Frankfurt am Main (2003): Frankfurt spart Energie — Ihr Beitrag zum Klimaschutz. Energieeffizienz. Kraft-Wärme-Kopplung. Erneuerbare Energien, 5. Aufl.
- Stadt Heidelberg (1996): Abfallwirtschaftskonzept der Stadt Heidelberg. Abfall vermeiden — verwerten — entsorgen, <http://www.heidelberg.de/rathaus/publik/abfallwk_konz.pdf>, (04.01.04).
- Stadt Heidelberg (1998): Energiebericht, <<http://www.heidelberg.de/umwelt/EB24.pdf>>, 18.1.04.
- Stadt Heidelberg (2000): Klimaschutz Heidelberg. Vierter CO₂-Umsetzungsbericht, <<http://www.heidelberg.de/umwelt/klmascht.htm>>, 12.12.03.
- Stadt Heidelberg (2003): Förderprogramm zur „Rationellen Energieverwendung“, <<http://www.heidelberg.de/umwelt/foerderpr-hd-2003.pdf>>, 18.1.04.
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (2003): Kommunen vor dem Offenbarungseid. Mehr als 90 Prozent der NRW-Kommunen können ihren Etat nicht ohne Eingriff in die Substanz ausgleichen. Pressemitteilung 11/2003 vom 25. Februar 2003.
- SWM (2002): Stadtwerke München GmbH. Geschäftsbericht. München.
- Timpe, Christof, Bettina Brohmann, Wolfgang Ross und Jan Peter Voß (2002): Strategien für den Kommunalen Klimaschutz vor dem Hintergrund eines liberalisierten Energiemarktes. Forschungsbericht 298 16 341, Öko-Institut Freiburg.
- Umweltbundesamt (2001): *Nachhaltige Wasserversorgung in Deutschland. Analyse und Vorschläge für eine zukunftsfähige Entwicklung*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

- VDEW (2003): Erfolgreiche Geschäftsstrategien für Stadtwerke und regionale Energieversorgungsunternehmen. Ausgewählte Ergebnisse einer Expertenbefragung bei Entscheidern von Stadtwerken und regionalen Energieversorgungsunternehmen, <<http://www.strom.de/wysstr/stromwys.nsf/WYSInfoDokumentePunkt3Lookup/728EC718C0C276EBC1256D5E00340528?Opendocument&WYSEbene0N=Magazin&WYSEbene1N=Publikationen&WYSEbene2N=&WYSEbene3N=&&WYSEbene4N=&&JScript=1&>>, 15.02.04.
- Verheyen, Roda (2003): Klimaschutz — ein Beispiel für kooperative Umweltpolitik? Das Zusammenspiel zwischen Staat und privaten Akteuren auf internationaler, europäischer und deutscher Ebene zur Erreichung von Klimaschutzziele, in: Bernd Hansjürgen, Wolfgang Köck und Georg Kneer (Hrsg.), *Kooperative Umweltpolitik*. Baden-Baden: Nomos, S. 243 – 272.
- Wagschal, Uwe (1999): *Statistik für Politikwissenschaftler*. München u. a.: Oldenbourg.
- Weber, Beate (1996): Global denken — lokal handeln. Klimaschutz Heidelberg, in: Hans Günther Brauch (Hrsg.), *Klimapolitik: Naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte, ökonomische Analysen sowie nationale Problemerkennung und Politikumsetzung*. Berlin: Axel Springer Verlag, S. 271 – 278.
- Weber, Beate (1997): Stadtentwicklung mit den Bürgerinnen und Bürgern — Entwicklungspotentiale der Zivilgesellschaft am Beispiel Heidelberg?, in: Klaus Schmals und Hubert Heinelt (Hrsg.), *Zivile Gesellschaft — Entwicklung, Defizite, Potentiale*. Opladen: Leske + Budrich, S. 59 – 79.
- Weber, Beate, Thomas Schaller und Hans-Wolf Zirkwitz (1998): Nachhaltiges Heidelberg — Vom Klimaschutzmanagement zum umfassenden Agendaprozeß, in: Stefan Kuhn, Gottfried Suchy und Monika Zimmermann (Hrsg.): *Lokale Agenda 21 — Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung*. Berlin: Axel Springer Verlag, S. 145 – 153.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (1998): Energie-Management. Kommunale Liegenschaften. Ein Leitfaden für Städte und Gemeinden. Stuttgart.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt am Main und New York: Campus.
- Würzner, Eckart (1997): Heidelberg — aktiv und präventiv, in: *Garten + Landschaft*, 9: 32 – 34.

7. Internetquellen

Fallstudie Frankfurt

- [http://www.fes-frankfurt.de/index.asp?url=anlagentechnik_-_bioabfall_\(technische_details\)&mode=B](http://www.fes-frankfurt.de/index.asp?url=anlagentechnik_-_bioabfall_(technische_details)&mode=B) >, 05.01.04.
- <http://www.fes-frankfurt.de/index.asp?url=Anlagentechnik_-_Verbrennung&mode=B>, 05.01.04.
- <http://www.frankfurt.de/sis/fr_energiereferat.html>, 20.01.04.
- <http://www.frankfurt.de/sis/sis/detail.php?id=11410&template=02_0169>, 12.12.03.
- <http://www.frankfurt.de/sis/sis/detail.php?id=2966&template=02_1054>, 12.12.03.
- <http://www.frankfurt.de/sis/sis/detail.php?id=45745&template=03_4568>, 12.12.03.
- <<http://www.frankfurt.de/sis/sis/detail.php?id=5228>>, 11.02.04.
- <<http://www.frankfurt.de/sis/sis/detail.php?id=11416>>, 11.01.04.
- <<http://www.frankfurt.de/sis/sis/detail.php?id=61179>>. 11.01.04.
- <<http://www.frankfurt.de/sis/sis/detail.php?id=76128>>, 12.12.03.
- <<http://www.frankfurt.de/sis/sis/detail.php?id=80032>>, 11.02.04.
- <http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/1931/Stadtgebiet_40%20EDV-Fachr%E4ume.pdf>, 05.01.04.
- <http://www.hochbauamt.stadt-frankfurt.de/hba_fin_1/profil.html>, 12.12.03.
- <<http://www.mainova.de/uebermainova/366.jsp>>, 17.02.04.
- <http://www.mainova.de/uebermainova/368_733.jsp>, 17.02.04.
- <<http://www.mainova.de/uebermainova/497.jsp>>, 05.04.04.
- <<http://www.mainova.de/uebermainova/2458.jsp>>, 05.04.04.
- <<http://www.stadt-frankfurt.de/energiemanagement/inv.htm>>, 12.12.03.

Fallstudie Heidelberg

- <<http://www.foxstrom.de/energgreen/energgreen.html>>, 12.12.03.
- <<http://www.heidelberg.de/rathaus/dez4.htm>>, 12.12.03.
- <<http://www.heidelberg.de/rathaus/gebbaudeman.htm>>, 18.03.04.
- <<http://www.heidelberg.de/rathaus/publik/vep2000.pdf>>, 27.01.04.
- <<http://www.heidelberg.de/stadtblatt/stbl2302/umwelt.htm>>, 18.03.04.
- <<http://www.heidelberg.de/stadtblatt/stbl4001/themadwo.htm#Drei>>, 04.01.04.
- <<http://www.heidelberg.de/umwelt/ETeam/index2.htm>>, 18.03.04.
- <<http://www.heidelberg.de/umwelt/foerderp.htm>>, 05.02.04.
- <<http://www.heidelberg.de/umwelt/klmascht.htm>>, 12.12.03.
- <<http://www.heidelberg.de/umwelt/Preise.htm>>, 05.02.04.

Fallstudie München

- <http://www.awm.muenchen.de/awm/i_awm.html>, 27.01.04.
- <http://www.gruene-muenchen-stadtrat.de/seiten/texte/presse_hm/P01/presse_0109/presse_010704.html>, 12.12.03.
- <<http://www.muenchen.de/ausschreib/vgst1/vorstellung.htm>>, 05.01.04.
- <http://www.muenchen.de/baureferat/i_sew.html>, 05.01.04.
- <<http://www.muenchen.de/Rathaus/referate/plan/aktuell/projekte/vep583/41223/index.html>>, 27.01.04.
- <<http://www.muenchen.de/Rathaus/referate/rgu/beratung/bauzentr/39008/index.html>>, 18.03.04.
- <http://www.muenchen.de/Rathaus/referate/rgu/umweltdaten/energie/muenchner_ensparfoerderprog/53440/index_html.html>, 18.03.04.
- <http://www.muenchen.de/referat/rgu/umweltdaten/energie/muenchner_solarbarometer/photovoltaik/index_html.php>, 12.12.03.
- <http://www.muenchen.de/Rathaus/lhm_alt/mde/referat/rgu/umweltdaten/verkehr/radlplan_lhm/53408/index_html.html>, 11.02.04.
- <<http://www.muenchen.de/Rathaus/referate/bau/wir/sew/38936/index.html>>, 27.01.04.
- <http://www.muenchen.de/Rathaus/referate/rgu/int_projekte/86109/#task>, 2.8.04.
- <<http://www.muenchen.de/Rathaus/referate/rgu/37588/index.html>>, 27.01.04.
- <<http://www.muenchen.de/verticals/Verkehr/Fahrrad/81345/index.html>>, 11.02.04.
- <<http://www.muenchner-fachforen.de/>>, 12.12.03.
- <http://www.muenchner-fachforen.de/solar/bene_d.htm>, 11.02.04.
- <http://www.muenchner-fachforen.de/solar/hadern_d.htm>, 11.02.04.
- <http://www.neap-gmbh.de/solarpark2003/pdf/Solarpark_2003-Infobr-Inhal.pdf>, 05.02.04.
- <<http://www.swm.de/privatkunden/pdf/gb.pdf>>, 12.12.03.

Städtenetzwerke

- <<http://www3.iclei.org/co2/ccpmems.htm>>, 18.3.04.
- <<http://www.climate-star.net/>>, 18.03.04.
- <<http://www.energie-cites.org/en/members.php>>, 18.03.04.
- <http://www.energie-cites.org/en/ec_enje.htm>, 18.03.04.
- <http://www.energie-cites.org/en/ec_role.htm>, 18.03.04.
- <http://www.energie-cites.org/en/ec_services.htm>, 18.03.04.
- <<http://www.energie-cites.org/en/members.php>>, 18.03.04.
- <<http://www.energie-cites.org/index.htm>>, 18.03.04.
- < <http://www.iclei.org/>>, 04.04.2004.

<http://www.iclei.org/co2/five_milestones.htm>, 18.03.04.
<<http://www.iclei.org/co2/index.htm>>, 18.03.04.
<<http://www.iclei.org/projserv.htm>>, 18.03.04.
<<http://www.klimabuendnis.org/aktuell/baugesetzbuch.htm>>, 15.04.04.
<<http://www.klimabuendnis.org/kbhome/buendnis/511.htm>>, 18.03.04.
<<http://www.klimabuendnis.org/kbhome/buendnis/511.htm>>, 18.03.04.
<<http://www.klimabuendnis.org/kbhome/buendnis/533.htm>>, 18.03.04.
<<http://www.klimabuendnis.org/kbhome/buendnis/54kont.htm>>, 18.03.04.
<<http://www.klimabuendnis.org/kbhome/buendnis/512011.htm>>, 18.03.04.
<http://www.klimabuendnis.org/kbhome/download/mitgliederliste_januar_2004.pdf>, 18.03.04.
<<http://www.klimabuendnis.org/kbhome/kommune/klima.htm>>, 18.03.04
<<http://www.klimabuendnis.org/kbhome/politik/klima.htm>>, 18.03.04.
<<http://www.klimabuendnis.org/kbhome/start.htm>>, 18.03.04.

Sonstige Quellen

<http://www3.landtag-bw.de/WP12/Drucksachen/0000/12_0279_D.PDF>, 18.01.04.
<<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/03-39-1.html>>, 27.11.2003.
<http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/comp-1999/n379-99.pdf>, 18.01.04.

8. Verzeichnis der Interviews

Interviews in den Fallstudienstädten (IF 1 bis IF 5)

- IF 1: Interview mit dem dritten Bürgermeister und Leiter des „Dezernats IV — Energie und Gesundheit“ sowie dem Leiter des Energiebereichs im Umweltamt.
- IF 2: Interview mit dem Leiter des Energiereferats der Stadt Frankfurt am Main.
- IF 3: Interview mit dem Amt für Stadtentwicklungsplanung des Referats für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München.
- IF 4: Interview mit dem Referenten für Gesundheit und Umwelt der Landeshauptstadt München.
- IF 5: Interview mit dem dritten Bürgermeister der Landeshauptstadt München.

Telefoninterviews wurden in den folgenden 56 Städten durchgeführt(I 1 bis I 56)¹⁷⁷

Größenklasse 1 (über 400.000 Einwohner)

- | | |
|-------------------------------|--------------------------------|
| – Bundeshauptstadt Berlin | – Freie und Hansestadt Hamburg |
| – Freie Hansestadt Bremen | – Landeshauptstadt Hannover |
| – Stadt Dortmund | – Stadt Köln |
| – Landeshauptstadt Dresden | – Stadt Leipzig |
| – Stadt Duisburg | – Landeshauptstadt München |
| – Landeshauptstadt Düsseldorf | – Stadt Nürnberg |
| – Stadt Essen | – Stadt Oberhausen |
| – Stadt Frankfurt am Main | |

Größenklasse 2 (200.000 bis 400.000 Einwohner)

- | | |
|----------------------------|------------------------------|
| – Stadt Aachen | – Stadt Karlsruhe |
| – Stadt Augsburg | – Stadt Kassel |
| – Stadt Bielefeld | – Landeshauptstadt Kiel |
| – Stadt Bonn | – Hansestadt Lübeck |
| – Stadt Braunschweig | – Landeshauptstadt Magdeburg |
| – Stadt Chemnitz | – Stadt Mannheim |
| – Landeshauptstadt Erfurt | – Stadt Mönchengladbach |
| – Stadt Gelsenkirchen | – Stadt Münster |
| – Stadt Hagen | – Hansestadt Rostock |
| – Stadt Halle an der Saale | – Landeshauptstadt Wiesbaden |

¹⁷⁷ Die Aussagen der drei Fallstudienstädte sind in die Auswertung integriert worden, ohne dass diese Städte noch einmal explizit befragt wurden.

Größenklasse 3 (100.000 bis 200.000 Einwohner)

- Stadt Bergisch-Gladbach
- Stadt Cottbus
- Stadt Erlangen
- Stadt Fürth
- Stadt Göttingen
- Stadt Heidelberg
- Stadt Heilbronn
- Stadt Ingolstadt
- Stadt Jena
- Stadt Leverkusen
- Stadt Ludwigshafen am Rhein
- Stadt Mainz
- Stadt Mühlheim an der Ruhr
- Stadt Paderborn
- Landeshauptstadt Potsdam
- Stadt Recklinghausen
- Stadt Regensburg
- Stadt Reutlingen
- Stadt Salzgitter
- Stadt Siegen
- Stadt Wolfsburg