

## Klimaschutz und Klimaanpassung

# Koordiniertes Klimahandeln zwischen „oben“ und „unten“

Der Umgang mit dem Klimawandel ist vor allem eine gesellschaftliche Aufgabe. Welche Herausforderungen entstehen dabei auf regionaler und lokaler Ebene? Neue Forschungsergebnisse zeigen, wie Probleme bei Klimaschutz und Klimaanpassung bewältigt werden können.

Von Stefan Böschen, Irene Brickmann, Cordula Kropp, Jana Türk und Katrin Vogel

## 1 Einleitung

Klimawandel findet nicht nur in der Atmosphäre statt. Er ist auch ein gesellschaftliches Handlungsproblem in den Sphären von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen wird kontrovers diskutiert, was seine Ursachen und Folgen sind und wie ihm am besten zu begegnen ist.

Ein Spannungsfeld liegt dabei zwischen globalen und lokalen Strategien. Auffällig ist, dass auf der lokalen oder regionalen Ebene schon eine Fülle von Aktivitäten auf den Weg gebracht werden (Schreurs 2008; Böschen et al. 2014; von Gleich/Siebenhüner 2015). Angesichts der geringen Erfolge internationaler Klimaverhandlungen mag dies auf den ersten Blick überraschend anmuten. Allerdings lassen sich die befürchteten Auswirkungen der globalen Erwärmung lokal konkreter benennen beziehungsweise ausdeuten und sie können, wie unsere Untersuchung zeigt, Anlässe für eine Neuorientierung des lokalen oder regionalen Handelns stiften. Zudem verfügt die regionale Ebene über ein breites Spektrum an Koordinationsmöglichkeiten und ist weniger blockiert als die internationale Ebene.

Vor diesem Hintergrund hat sich auch in den Sozialwissenschaften in den letzten Jahren ein Perspektivwechsel vollzogen und zu einer Neubewertung des lokalen Klimahandelns jenseits der globalen Dimension geführt (DIU 2011; Frommer et al. 2011). Jedoch folgen einige dieser Arbeiten einem von Naturwissenschaften vorgegebenen Skript des „science speaks truth to power“, das für die notwendigen demokratischen Aushandlungsprozesse im Umgang mit den Folgen der globalen Erwärmung eher blind macht. In der Folge werden die sozialen Innovations- und Transformationspotenziale gegenüber der sozialtechnisch gedachten Akzeptanzbeschaffung nicht ausreichend berücksichtigt (Beck et al. 2013; Brunnengräber 2013).

Unsere Überlegungen gehen davon aus, dass der Umgang mit dem Klimawandel eine genuin gesellschaftliche Fragestellung ist, deren soziale Dynamik ihren eigenen Regeln folgt (Voss 2010). Die Politik des Klimawandels sollte den sozialen Eigengesetzlichkeiten bei der Konstruktion und Bewältigung von Klimaschutz, Klimaanpassung und „Klimaingenieurtum“ Rechnung tragen, von der globalen bis zur lokalen Ebene (Beck 2015). Wir präsentieren im Folgenden gewählte Ergebnisse eines Forschungsprojekts, das sich explizit der Mehrebenen-spannung bei der Bewältigung von Klimawandelproblemen auf lokaler und regionaler Ebene widmete (Böschen et al. 2014). In über 40 Gruppen- und Einzelgesprächen mit Beteiligten aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft haben wir im Anschluss an detaillierte Fallstudien im Alpenraum erkundet, wie Klimahandeln gestaltet wird, welche Herausforderungen und Koordinationsleistungen damit verbunden sind und unter welchen Bedingungen Klimahandeln als erfolgreich betrachtet wird.

Im Ergebnis zeigt sich, dass alle Befragten eine ebenen- und sektorübergreifende Koordination und Kooperation als notwendig und wünschenswert betrachten. Doch läuft das Zusammenspiel zwischen den Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft oft nicht glatt. Die widersprüchlichen Handlungslogiken verschärfen die Probleme der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit eher. Regionales Klimahandeln wird zudem durch Spannungsfelder geprägt, in denen der grundlegende Systemkonflikt zwischen zentralisierten und dezentralen Kräften zutage tritt. Gleichwohl benennen die Befragten eine Reihe von Maßnahmen, mit denen sie hoffen, diese gesellschaftliche Spannung produktiv gestalten zu können. So wichtig jede konkrete Maßnahme sein mag, am Ende müssen die beiden Grundfragen beantwortet werden: Welche Balance wird zwischen zentralen Vorgaben und dezentralen Erprobungsmöglichkeiten in unseren Gemeinwesen gefunden? Welche Ressourcen wollen wir für die Dekarbonisierung gesellschaftlicher Naturverhältnisse einsetzen? Nur wenn beide Fragen einer Beantwortung unterzogen werden, kann die schon bestehende Veränderungsdynamik in effektive und legitime Bahnen klimabezogenen Wandels münden.

## 2 Klimahandeln und Koordinationsprobleme im bayerischen Mehrebenensystem

Klimabezogene Maßnahmen sind im bayerischen Mehrebenensystem zum Alltag geworden. Für eine verstärkte Zusammenarbeit im Mehrebenensystem sehen die Akteure gleichermaßen Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in der Pflicht.

Statt einer Politik der Nadelstiche sollen Lösungen in einem fortlaufenden, thematisch fokussierten Abstimmungsprozess entwickelt werden. Jedoch konvergieren die konkreten Vorschläge dazu oftmals nicht. Vielmehr wird das übergreifende Klimahandeln durch spezifische Handlungsbarrieren erschwert. Auf den verschiedenen Ebenen werden die Folgen des Klimawandels und die Notwendigkeit von Maßnahmen für Klimaschutz und Klimaanpassung thematisch unterschiedlich bestimmt und das, was vorrangig zu tun ist, unterschiedlich festgelegt. Klimahandeln folgt dabei den auf der jeweiligen Ebene geltenden Handlungszwängen und -strategien und ist abhängig von den jeweils vorhandenen Ressourcen. Welche ebenenbezogenen Hindernisse für soziale Koordination und vermittelndes Agenda-Setting zeigen sich also?

### 2.1 Soziale Koordination auf der Gemeindeebene

Die lokale Handlungsebene ist entscheidend für die Umsetzung klimabezogener Maßnahmen und den Interessenausgleich vor Ort. Dabei interagieren sehr unterschiedliche Partner und Motive. Anstöße für lokales Klimahandeln kommen oft aus der örtlichen Bevölkerung und von ortsansässigen Unternehmen oder durch konkrete Anlässe, wie Gefährdungsereignisse oder Förderprogramme. Sie liefern die erforderliche Legitimation im Kampf um die knappen Ressourcen. Soll etwa die Schule renoviert oder der Steilhang befestigt werden? Themen, die schnellen Erfolg versprechen und sich voraussichtlich leichter durchsetzen lassen, werden bevorzugt, zudem solche, denen zeitlich eine hohe Dringlichkeit zugeschrieben wird – da kann die Klimaanpassung meist noch warten. Die befragten Bürgermeister/innen und lokalen Verantwortlichen assoziieren Klimahandeln vor Ort meist mit der Energiewende: *„Die Energiewende ist das anschlussfähige Thema: Sie bringt monetäre Vorteile für die Bürger, entweder direkt für den eigenen Geldbeutel oder vermittelt über die Gemeindefinanzen.“* Klimaschutz wird dadurch vornehmlich als Modernisierungsaufgabe interpretiert, die ökonomisch rentabel und technisch auf dem neuesten Stand sein soll.

Andere Herausforderungen, wie etwa die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung, werden aufgrund ihres Konfliktpotenzials eher gemieden oder nur als langfristig lösbar erachtet. Auch die Bedeutung von Extremwetterereignissen und der Gefährdung, die von ihnen für den Alpenraum ausgehen kann, ist nicht ohne Weiteres politikfähig, wird aber auf Nachfrage entschieden bejaht: *„Schon wieder ein Jahrhunderthochwasser im vergangenen Jahr, neue Niederschlagsmarke, überflutete Keller: die Angst der Bürger ist spürbar.“*

Die Gemeinden lösen im politischen Mehrebenensystem ein grundsätzliches Koordinationsproblem: Sie bringen Bürger/innen und Unternehmer/innen mit der Steuerung von oben zusammen und bewältigen dabei zugleich viele Themen. Es geht um Prioritätensetzung auf langen Wegen der Überzeugungsarbeit und des Interessenausgleichs. Den meisten Gemeinden fehlt es dazu aber an personellen und finanziellen Ressourcen. Die Vielfalt und die zeitliche Befristung landes-

weiter Entwicklungs- sowie nationaler und internationaler Förder- und Aktionsprogramme erhöhen das Koordinationsproblem – von kurzfristigen politischen Wendemanövern wie der bayerischen Abstandsregelung in der Windkraftnutzung ganz abzusehen. Für die lokale und kommunale Ebene ist deshalb Planungssicherheit durch klare Zielvorgaben von oben von nicht zu überschätzender Bedeutung. Wo diese fehlt, können Klimamaßnahmen nur in kurzen Zeit- und engen Erfolgshorizonten ausgehandelt werden.

### 2.2 Agenda Setting auf regionalen Vermittlungsebenen

Auf der Vermittlungsebene werden übergreifende Perspektiven und Konzepte für klimarelevantes Handeln im Kontakt mit Gemeinden, Arbeitsgruppen und Unternehmen entwickelt. Dabei interagieren Landkreise und Bezirksregierungen, Planungs- und Umweltvereinigungen, Branchen- und Unternehmensverbände, übergeordnete Ämter und Behörden. Jedoch fehlt der Vermittlungsebene meist der Durchgriff nach unten in die konkrete Maßnahmenplanung und -gestaltung. Entsprechend resümiert ein Befragter: *„Unsere Arbeit hängt in der Luft.“*

Gegenüber der Gemeindeebene wird der Klimawandel auf der Vermittlungsebene mit einer breiteren Themenpalette verknüpft. Sie umfasst Herausforderungen in den Themenfeldern von Energie und Verkehr, Gefährdungen durch Extremwetterereignisse, Nutzungsveränderungen in Landwirtschaft und Tourismus, direkte und indirekte Folgen in regionalen Wertschöpfungsketten, insbesondere im Bereich der Lebensmittelerzeugung und -verarbeitung, sowie den klimarelevanten Flächenverbrauch und damit einhergehende Versiegelungsrisiken. Der Schwerpunkt der Maßnahmen liegt, wie auch auf der lokalen Ebene, gleichwohl im Bereich Energie, und hier insbesondere auf der vermehrten Nutzung regenerativer Energieträger. Demgegenüber spielen energetische Effizienzverbesserung oder Energieeinsparung kaum eine Rolle. Auch auf der regionalen Vermittlungsebene gilt die Verkehrsentwicklung als dringliches, aber aufgrund der jahrelangen Privilegierung des individuellen Automobilverkehrs im Alpenraum auch schwieriges Thema. Zudem fehlt im Bereich Mobilität anders als bei der Energiewende eine übergreifende Rahmensetzung. Weder bei Bürger/innen noch bei Verantwortlichen könne mit Zuspätsprechen gerechnet werden.

Abstimmungsprobleme zwischen „oben“ und „unten“ werden auf der teilregionalen Vermittlungsebene besonders sichtbar. In der Zusammenarbeit mit der lokalen Ebene erweist sich die kommunale Planungshoheit als Hindernis. Als weitere Hürde gilt die sogenannte Bürgermeisterkonkurrenz, die sich gerade mit Blick auf den befürchteten Bevölkerungsschwund und Überalterung als problematisch darstellt. Die Zahl der Maßnahmen für Klimaschutz und Klimaanpassung im bayerischen Alpenraum, die auf gemeinsamen Anstrengungen der Gemeinden beruhen, ist überschaubar. Regenerative Energien stimulierten eher Autarkiehoffnungen, zudem fehlten Konzepte für den interkommunalen Ausgleich. So bedauern die

Zuständigen auf Landkreis- und Bezirksebene, dass alles im Alleingang versucht werde und Zusammenarbeit nur dort entstehe, wo Konflikte bereits greifbar und lokale Entwicklungsprobleme gravierend seien. Zwar setzt die regionale Vermittlungsebene ihre Hoffnung auf interkommunale Zusammenarbeit. Jedoch entspricht das den Handlungslogiken in den Alpengemeinden, die um Mittel, Unternehmen, Touristen und Bevölkerung konkurrieren, nicht immer; ihnen kommen für innovatives Klimahandeln auch lose und überregionale Netzwerke entgegen.

Abstimmungsprobleme ergeben sich auch mit der nächsthöheren Ebene, weil die Bedeutung von Klimaschutzkonzepten, Energienutzungsplänen und Vulnerabilitätsabschätzungen unterschiedlich bewertet wird. Aus Sicht der übergeordneten Steuerungsebene sind solche Planungsansätze ein geeignetes Mittel, um Handlungswege aufzuzeigen und bei deren Umsetzung zu helfen. Aus Sicht der untergeordneten Ebenen sensibilisieren sie zwar für die Thematik, aber für die Umsetzung werden oftmals nicht genügend relevante Partner gewonnen. Zudem begünstigten sie Mitnahmeeffekte, ohne die Nachhaltigkeit von Maßnahmen zu stärken – „Das Handeln war dann nur der Plan, ein Nutzungsplan, ein Klimaschutzplan. Und dann ist Schluss“, beklagt ein Bürgermeister.

### 2.3 Strategischer Umgang mit antizipierten Risiken auf der übergeordneten Steuerungsebene

Auf der Steuerungsebene agieren Ministerien und Bezirksregierungen, Kammern und Verbände sowie die Zentralen der großen Umweltorganisationen gebietsübergreifend. Sie sehen den Klimawandel und seine Herausforderungen durch die Resortbrille. Zum Klimahandeln gehören auf dieser Ebene neben Einzelregelungen auch die Bearbeitung vieler grundsätzlicher Fragen, wie die Zukunftsfähigkeit einzelner Branchen und Nutzungsformen im Alpenraum sowie Fragen der möglichen und notwendigen Vorsorge im Naturgefahren- und Risikomanagement. Gerade Siedlungs- und Flächennutzungsfragen werden in den Augen der Steuerungsebene auf den lokalen und teilregionalen Ebenen zu wenig thematisiert. Auf der anderen Seite bezweifeln Befragte der teilregionalen Ebene, dass Wissen und Instrumente der Steuerungsebene tatsächlich für ein erfolgreiches Klimahandeln ausreichen; in ihren Augen wird man ohne die Entwicklung neuer Ansätze nicht auskommen.

Bei den Verantwortlichen der Steuerungsebene ist eine gewisse Resignation spürbar. Die Steuerungsebene, die im Vergleich zur kommunalen und teilregionalen Ebene immer noch über die meisten Ressourcen verfügt, leidet selbst unter Mittel- und Personalkürzungen, aber auch an der Sprunghaftigkeit der Politik. Die jüngsten landespolitischen Entscheidungen werden als wenig hilfreich für die eigene Arbeit empfunden. Insbesondere im Alpenraum heißt es in den kommenden Dekaden, nicht nur dem drohenden Verlust ländlicher Wertschöpfungskraft entgegenzuwirken, sondern auch die schon spürbaren Klimafolgen ohne klare Zielvorgaben zu bewältigen:

*„In dreißig Jahren werden wir in all unseren Zuständigkeiten stärker mit Klimafolgen befasst sein. Es ist ein Thema, das in Einzelentscheidungen oft nicht angemessen berücksichtigt wird. Ich sehe die Entwicklung negativ. Das Zwei-Grad-Ziel werden wir wohl nicht einhalten. Alle Entwicklungen, auch international, sprechen dagegen, da tut sich nicht viel. Im Alpenraum ist die Vulnerabilität noch extremer: Da werden sich die Klimazonen durch die Höhenentwicklung auf sehr engem Raum und sehr viel schneller verschieben. Das wird viel mehr Maßnahmen erfordern, sonst müssen wir den Alpenraum absiedeln, weil es zu gefährlich wird.“*

Die Steuerungsebene hat eine Fülle von Klimabündnissen und Aktionsprogrammen bis hin zu nationalen Klimastrategien initiiert. Allerdings wird zugegeben, dass ihre Umsetzung in der Alltagspraxis oft an Grenzen stößt. Der Fokus liegt auf Modellprojekten, weniger auf strikten Vorgaben. Maßnahmen der übergeordneten Steuerungsebene versickern deshalb vielfach in Planungen und Entscheidungen der unteren Ebenen. Nach Einschätzung der Steuerungsebene werden sie dort nicht entschieden genug vorangetrieben. Das Zusammenspiel von Bund und Ländern ist verzwickelt, doch kann der Bund etwa über die Finanzierung von Klimaschutzmanagern direkt auf die kommunale Ebene einwirken: „Die Programme der Länder sind wesentlich in Ergänzung der Programme des Bundes zu sehen, weil diese in besonderer Weise die Akteure der kommunalen Ebene motivieren können.“ Angesichts der lange vernachlässigten Abstimmung zwischen Bund und Ländern sind Konflikte bei der Umsetzung von Klimamaßnahmen sowie der Energiewende vorprogrammiert.

## 3 Spannungsfelder des Klimahandelns

Zukunftsbezogenes Klimahandeln im Alpenraum steht bei allen Akteuren, wenn auch spezifisch eingefärbt, auf der Agenda. Neben der vertikalen Abstimmung im Mehrebenensystem erfordert dies ebenso die Zusammenarbeit über die gesellschaftlichen Sektoren Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft hinweg, um gemeinsame Problemdeutungen und Handlungsziele zu entwickeln (Fürst 2014). Unsere Interviews mit den unterschiedlichen Beteiligten geben jedoch Hinweise darauf, dass die Einsicht in die jeweils handlungsleitende Perspektive der anderen oft fehlt. Dies steht trotz prinzipieller Bereitschaft, Interessenkonflikte zu überwinden, der bereichsübergreifenden Kooperation im Weg. Deshalb stellen sich grundlegende Fragen der Koordination: Wie viel Planung ist erforderlich, wie viel hinderlich? Welche Ebene trägt für was Verantwortung? Welche Rolle spielt der Markt, welche Rolle die Zivilgesellschaft?

Form und Intensität der von uns beobachteten und im Folgenden benannten Spannungen offenbaren einen tieferliegenden Systemkonflikt. Hierbei geht es um den Widerstreit zentralisierter und dezentraler Strategien. Geradezu paradigmatisch kommt dieser Konflikt bei der Gestaltung der Energiewende zum Tragen. Durch den politisch geförderten Ausbau regenerativer Energiequellen wurde ein zentralisiertes Energieversor-

gungssystem mit dezentralen Elementen angereichert und so der Konflikt zwischen zentralisierten und dezentralen Strategien zur Grundsatzfrage der Systemarchitektur. Nicht zufällig hat deshalb die Entwicklung des Feldes eine geradezu amorphe Struktur von Beteiligten, Regelungen, Technologien und unterschiedlichen Lösungsstrategien angenommen. Der Systemkonflikt prägt nicht nur die Energiewende, sondern spiegelt sich auch in anderen Bereichen von Klimaschutz und Klimaanpassung wider, wie die folgenden Spannungsfelder verdeutlichen.

### 3.1 Der Staat und seine Bürger

Aus Sicht der übergeordneten politischen Ebene können Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung aufgrund der langjährigen Expertise in den bestehenden Ressorts sowie der zur Verfügung stehenden Instrumente adäquat bearbeitet werden. Eigens klimapolitische Fachbereiche einzurichten, wird deshalb abgelehnt, auch wenn lokale Klimamanager das Modell einer unteren Klimaschutzbehörde ins Spiel bringen. Durch Beratung und das Auflegen von Förderprogrammen sollen Klimamaßnahmen angestoßen werden. Allerdings hängt es von Lokalpolitik, Unternehmen und Bürgerschaft ab, ob sie Ressourcen für die Umsetzung solcher Maßnahmen bereitstellen wollen – und auch können. Zudem bedarf es zur Koordination eigener Verfahren, deren Aufwand an Grenzen stößt: *„Für eine klimagerechte Regionalentwicklung, die unterhalb der Normenebene vonstatten geht, benötigt man Abstimmungsprozesse und dafür benötigt man organisationalen, personellen und finanziellen Rückhalt, der uns fehlt.“* Gegenüber dieser Unentschiedenheit haben Bürger/innen und andere zivilgesellschaftliche Akteure klare Erwartungen an Politik und Verwaltung. Sie wünschen eine konstruktive Zusammenarbeit und monieren, dass ihre Expertise selten anerkannt wird. Die gewählten Vertreter/innen auf allen politischen Ebenen sollten klare politische Vorgaben entwickeln und einen verbindlichen Einsatz für das Thema Klimawandel zeigen. Hier bleibt Bayern weit hinter den Erwartungen seiner Landeskinde zurück: *„Momentan gibt es kein gutes Zusammenspiel in der Region, weil die politischen Rahmenbedingungen gerade im letzten Jahr einen Kurs von links nach rechts, von hier nach da fahren, sodass man nicht weiß: Was kommt jetzt als Nächstes? Wer will jetzt eigentlich was?“*

### 3.2 Wachstumsimperative versus nachhaltige Regionalentwicklung

Initiativen von oben setzen bei der wirtschaftlichen Entwicklung nach wie vor auf Wachstum und Global Player. Notwendige Innovationen sollen von Investoren und Großunternehmen getragen werden. Dennoch fehlt es den Marktakteuren oftmals an Planungssicherheit. Der politische Handlungsrahmen, etwa das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), wird als fragil empfunden. Mangelnde Kontinuität sorgt letztlich für Frustration. Als Kritikpunkte werden exemplarisch genannt: Einspeisevergütung, Abstandsregelung für Windräder und intransparente Fördermittel. Wenn schon auf Fortschritt und

Wachstum zur Lösung des Klimaproblems gesetzt wird, dann sollte dies auch richtig erfolgen und staatliche Vorgaben sollten zur notwendigen Orientierung und Unterstützung der wirtschaftlichen Akteure beitragen (Mazzucato 2015). Denn das Vertrauen darauf, dass sich auf dem Markt notwendigerweise die besten Lösungen im Sinne des Klimaschutzes durchsetzen, ist bei den Akteuren gering. Sinnvoll regulierte Märkte gelten deshalb als Erfordernis.

Initiativen von unten versuchen verstärkt, die Wertschöpfung regional zu reorganisieren und wenden sich deshalb gegen den Einfluss ortsfremder, global agierender Konzerne. Aus ihrer Sicht privilegiert die Politik, wie in der letzten Novellierung des EEG, allzu oft deren Interessen gegenüber der erwünschten Verbesserung regionaler Wertschöpfungsmöglichkeiten: *„Es geht immer nur darum, dass große Akteure unterstützt werden und auch da stecken Konzerne dahinter. Das geht zulasten der kleinen dezentralen Energieversorgung.“* Große Skepsis gegenüber externen Investoren und der Lobbyarbeit wirtschaftlicher Organisationen wird auch von zivilgesellschaftlichen Akteuren artikuliert: *„Es soll keine Windbarone geben; wenn es eine Windkraftanlage gibt, soll es ein Bürgerwindkraftwerk sein.“* Deshalb treiben zivilgesellschaftliche Akteure den Aufbau regionaler Strukturen voran und setzen sich vielerorts für die Umsetzung der Energiewende in den Kommunen ein. Ziel ist es, die Nutzung grüner Energiequellen gemeinschaftlich, verantwortungsvoll und finanziell tragfähig zu gestalten.

### 3.3 Übergreifende Rahmensetzung versus Sicherung der Autonomie

Bei der Entwicklung und Umsetzung klimabezogener Maßnahmen steht dem Wunsch nach klaren und verbindlichen zentralen Vorgaben das Interesse am Erhalt der eigenen Einflussosphäre gegenüber. Akteure der lokalen wie auch der Vermittlungsebene wünschen sich zu großen Teilen stabile und übergreifende Rahmensetzungen von der Landes- und Bundespolitik, um Konflikte und Fehlinvestitionen zu vermeiden. Deren Fehlen äußert sich insbesondere in der jüngeren Energiepolitik schmerzlich: *„Die von der ‚großen Politik‘ vorgegebenen Rahmenbedingungen spielen eine zentrale Rolle: Alles, was in der Vergangenheit in Bezug auf Windenergie geplant wurde, ist durch die Änderung der Energieeinspeiseverordnung und neue Abstandsregelungen wirtschaftlich nicht mehr darstellbar oder baurechtlich nicht mehr genehmigbar. Damit ist alles erledigt.“* Zugleich pochen die Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung und die Behörden auf angestammte Zuständigkeitsbereiche.

### 3.4 Langfristorientierung versus Kurzfristorientierung

Der Klimawandel passt mit seinen langfristigen Projektionszeiträumen nicht zu den vielfach im politischen Feld wirkenden, kurzen Zeithorizonten. Das langfristig erforderliche Umsteuern wird oftmals tagespolitischen Prioritäten und Profilierungsinteressen untergeordnet. Auf der Gemeindeebene Aktive sowie viele zivilgesellschaftliche Netzwerke auf der Vermittlungsebene wissen ein Lied davon zu singen. Bür-

germeister/innen dächten zu oft in Legislaturperioden, selbst auf den übergeordneten Ebenen sei die Langfristorientierung gering.

### 3.5 Klimaschutz versus Klimaanpassung

Auf der nationalen Ebene wird die Energiewende politisch vorangetrieben und durch finanzielle Anreize die Einsparung von Kohlendioxid gefördert. Maßnahmen zum Klimaschutz vereinigen leichter Mehrheiten hinter sich, da für sie über die Kapitalrendite eher der Rentabilitätsnachweis erbracht werden kann. Entscheidungsprozesse für Klimaanpassung gestalten sich hingegen in den bayerischen Gemeinden als schwierig. Solche Maßnahmen versprechen keinen direkten ökonomischen Gewinn, werden gleichwohl volkswirtschaftlich als hochrelevante Investitionen beurteilt: *„Für die Klimaanpassung gibt es keinen Markt, der sich selber trägt. Es gibt keine Klimaanpassungsberater. Für den Klimaschutz gibt es die Energieberater. Anders als der Klimaschutz hat die Klimaanpassung keinen return of investment, den man finanziell unterlegen kann. Für die Klimaanpassung muss der Staat in Vorleistung gehen.“*

### 3.6 Begründung von Maßnahmen trotz Unsicherheit

Maßnahmen für Klimaschutz und Klimaanpassung aufzusetzen, erfordert gute Gründe gegenüber anderen Mittelverwendungen. Die übergeordnete Steuerungsebene kann diese oft leichter als die lokale Handlungsebene mobilisieren. Aufgrund der unsicheren Vorhersagen sei die Bevölkerung schwer von Maßnahmen zu überzeugen. Um weniger auf konkrete Schadensereignisse oder dramatisierende Medienberichterstattung zur Begründung von Maßnahmen angewiesen zu sein, baut die kommunale Ebene auf Unterstützung von oben. Dieser Wunsch korrespondiert mit ministeriellen Bestrebungen, sich für die Entwicklung von Klimaanpassungsmaßnahmen durch mehr kleinräumig skaliertes Wissen fundiert abzusichern. Diese Arbeitsteilung ist ambivalent, da sich Ministerien auf eine Form der Zuarbeit beschränken können. Auf diese Weise wird ihre Expertise gestärkt, ohne dass sie zugleich Verantwortung für die vor Ort umzusetzenden Maßnahmen übernehmen müssten. Zudem kann mit dem Fehlen von Wissen ein Aufschub von Maßnahmen begründet werden.

### 3.7 Verantwortung und Ressourcenallokation

Alle Akteure betrachten ihre Ressourcen als knapp und empfinden häufig eine Diskrepanz zwischen Ressourcenlage und Verantwortlichkeiten. Aus Sicht der lokalen und teilregionalen Ebene entspricht die Verteilung und Zuordnung von Ressourcen nicht den Anforderungen. Dort, wo gehandelt werde, fehlten organisatorische und finanzielle Mittel, die jenen zur Verfügung stünden, die nur planten. Handeln erschöpfte sich dann in der oftmals geförderten Identifizierung von klimabezogenen Maßnahmen, während zu ihrer Umsetzung die Mittel und Verantwortlichkeiten fehlten.

Verantwortliche auf der Steuerungsebene in Ministerien, Landes- und Bundespolitik sind sich des Dilemmas der ein-

geschränkten Ressourcenlage sehr wohl bewusst, doch sehen sie ihre Handlungsmöglichkeiten durch die europäischen und transnationalen Politiken sowie die vereinbarte Schuldenbremse beschränkt. Dennoch könnte die Umverteilung von Mitteln eine bessere Ausstattung der lokalen Ebene ermöglichen. Auch Marktakteure und Verbände sind oft nicht bereit oder in der Lage, Ressourcen zu mobilisieren. Die aktive Zivilgesellschaft ist trotz minimaler Ressourcen handlungsbereit, tut dies meist ehrenamtlich und stößt häufig an Belastungsgrenzen. Ansporn weiterzumachen, ziehen die zivilgesellschaftlichen Akteure aus der Überzeugung, substanzielle Veränderungen seien wichtig und notwendig, aus dem Networking mit Gleichgesinnten und der Signalkraft schon realisierter guter Beispiele.

### 3.8 Vertrauen in die Technikentwicklung versus Bewusstseinswandel

Das Vertrauen darauf, dass die technische Entwicklung Lösungen für den Klimawandel bereitstellen wird, begünstigt ein Beharren auf den etablierten Zuständigkeiten und Routinen und verhindert gesellschaftliche Transformationsprozesse. Die allermeisten Akteure fordern daher einen Bewusstseinswandel. Klimahandeln solle nicht immer wieder Tagesordnungspunkten höherer Priorität geopfert werden, sondern künftig eine kulturelle Normalität werden.

## 4 Ansatzpunkte für koordiniertes Klimahandeln

Aus dem Gesagten wird deutlich, dass Lösungen für regionales Klimahandeln im Alpenraum nur in kooperativen Prozessen gefunden werden können. Welche Randbedingungen sich die Befragten für solche Abstimmungsprozesse erhoffen und welche Handlungsbedarfe sich aus unserer Analyse ableiten lassen, identifizieren wir im Folgenden.

**Weg von der selektiven Logik einfacher Verankerung.** Klimaschutz und Klimaanpassung über erfolgreiche Modellvorhaben in der gesellschaftlichen Mitte zu etablieren, zählt zu den wichtigsten Erfolgsfaktoren für Klimahandeln. In vielen Gemeinden dient die Entwicklung einer alternativen Energiepolitik dazu, da sich relativ leicht Koalitionen der Befürworter bilden lassen. Gleichzeitig wirkt dies verengend, klimabezogene Maßnahmen werden mit dem Thema Energie gleichgesetzt. Dies birgt die Gefahr, dass andere wichtige Aspekte, wie Siedlung, Verkehr, Ernährung, auf der Strecke bleiben. So sehr es daher hilft, Anstöße zu klimabezogenem Handeln mit eindeutigen und erfahrbaren Anlässen zu verknüpfen, so muss man gleichwohl auf deren Selektionswirkung achten.

**Initiativfähigkeit und Wissen verknüpfen.** Gemeinden bilden einen guten Nährboden für Initiativen. Zugleich fällt es ihnen nicht so leicht, Wissen für Maßnahmen zu mobilisieren. Oft scheiden sich die Geister, wenn es um die Frage geht, ob neue Instrumente, Technologien oder Herangehensweisen erforderlich sind. Hier können Kommunikationsplattformen weiterhel-

fen. Die Vermittlungsebene wäre als wichtiges Bindeglied zu betrachten und als Schnittstelle zu fördern. Sie verfügt eher über Fachpersonal, das einen Wissenstransfer in die Gemeinden befördern kann.

**Koordiniertes Agenda-Setting.** Gemeinden sind nur begrenzt kampagnenfähig. Länder und der Bund hingegen verfügen über entsprechende Ressourcen und Kompetenzen, um Agenden zu setzen und wirksame Anstöße zu liefern. Eine koordinierte Kommunikationsstrategie würde nicht allein das kommunale Ressourcenproblem entlasten, sondern auch dazu führen, dass die Kommunikation zum Klimawandel und den dazu erforderlichen Lösungsansätzen fokussierter erfolgen könnte.

**Neue Aufgabenarchitektur konzipieren.** Im Umgang mit den Herausforderungen des Klimawandels kann angesichts fachlicher Unsicherheiten und hoher Komplexität Planungssicherheit am ehesten auf Grundlage wechselseitiger Übereinkunft entstehen. Zugunsten stabiler Koordination müssten alle Zugeständnisse bei Autonomiespielräumen machen. Dies erfordert unter Umständen, dass die Akteure auf allen Handlungsebenen Befugnisse abgeben und die Aufgabenarchitektur neu ordnen.

**Verteilung der Umsetzungskosten prüfen.** Viele Initiativen von oben führen zu einer Verstärkung von Ressourcenproblemen in Gemeinden. Bei der Regelsetzung ist deshalb darauf zu achten, wie eine aufgabengerechte Finanzausstattung hergestellt werden kann.

**Maßnahmenkontinuität sichern.** Viele Maßnahmen werden gegenwärtig als befristete Projekte aufgesetzt und, wie Gemeinden und Vermittlungsebene bemängeln, ohne klare Verantwortungszuordnung für die Umsetzung. Das führt einerseits zu Maßnahmenvielfalt, andererseits stellt sich die Frage, was danach kommt. Eine kluge klimabezogene Politik denkt mit dem Aufsetzen einer Maßnahme an die Bedingungen ihrer Verstetigung und hält dafür Ressourcen bereit.

**Klimabezogene Maßnahmen evaluieren.** Die sach- und fachgerechte Bewertung klimabezogener Maßnahmen wird oft als schwierig beurteilt, da Maßnahmen und Kontexte so heterogen seien. Verantwortungsträger/innen assoziieren mit der Evaluierung außerdem oft lästige Berichtspflichten, die wenig effektiv seien und ohnehin schon knappe Ressourcen binden. Dennoch sprachen sich viele Interviewpartner/innen für eine gezielte Begleitforschung zu Projekten aus. Diese erlaube, ökonomische, technische und planerische Expertise zu bewerten, das Wissen über erforderliche Rahmenbedingungen zu erweitern und somit übergreifenden Lernchancen den Weg zu öffnen.

## Literatur

- Beck, S./Böschchen, S./Kropp, C./Voss, M. (2013): Jenseits des Anpassungsmanagements. Zu den Potenzialen sozialwissenschaftlicher Klimawandelforschung. In: GAIA 22/1. S. 8–13.  
 Beck, U. (2007): Weltrisikogesellschaft. Frankfurt am Main.

- Beck, U. (2015): Emancipatory Catastrophism: What does it mean to climate change and risk society? In: Current Sociology 63/1. S. 75–88.  
 Böschchen, S./Gill, B./Kropp, C./Vogel, K. (Hrsg.) (2014): Klima von unten. Regionale Governance und gesellschaftlicher Wandel. Frankfurt am Main.  
 Brunnengräber, A. (2013): Multi-Level Climate Governance. Strategic Selectivities in International Politics. In: Knieling, J./Leal Filho, W. (Hrsg.): Climate Change Governance. Berlin, Heidelberg. S. 67–82.  
 DIU, Deutsches Institut für Urbanistik (2011): Klimaschutz in Kommunen. Praxisleitfaden. Berlin.  
 Frommer, B./Buchholz, F./Böhm, H. R. (Hrsg.) (2011): Anpassung an den Klimawandel – regional umsetzen! Ansätze zur Climate Adaption Governance unter der Lupe. München.  
 Fürst, D. (2014): Koordination und Führung in der Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumplanung 72/6. S. 451–461.  
 Klein, N. (2015): Die Entscheidung. Kapitalismus vs. Klima. Frankfurt.  
 Oreskes, N./Conway, E. (2010): Merchants of Doubt. New York.  
 Rockström, J. et al. (2009): A safe operating space for humanity. In: Nature 461. S. 472–475.  
 Schreurs, M. A. (2008): From the bottom up: Local and subnational climate change politics. In: Journal of Environment and Development 17/4. S. 343–355.  
 Soentgen, J./Bilandzic, H. (2014): Die Struktur klimaskeptischer Argumente. Verschwörungstheorie als Wissenschaftskritik. In: GAIA 23. S. 40–47.  
 Von Gleich, A./Siebenhüner, B. (Hrsg.) (2015): Regionale Klimaanpassung im Küstenraum. Marburg.  
 Voss, M. (Hrsg.) (2010): Der Klimawandel. Sozialwissenschaftliche Perspektiven. Wiesbaden.  
 WBGU, Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Berlin.

## AUTOREN + KONTAKT

**Dr. Stefan Böschchen** ist Leiter des Forschungsbereichs Wissensgesellschaft und Wissenspolitik am Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse.

Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS), Postfach 3640, 76021 Karlsruhe.  
 Tel.: +49 721 608-26280,  
 E-Mail: stefan.boeschchen@kit.edu

**Dr. Cordula Kropp** ist Professorin für angewandte Sozialwissenschaften an der Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften der Hochschule München.

Hochschule München, Am Stadtpark 20, 81243 München.  
 Tel.: +49 89 1264-2368, E-Mail: cordula.kropp@hm.edu

**Irene Brickmann** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften der Hochschule München.

E-Mail: irene.brickmann@hm.edu

**Jana Türk** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften der Hochschule München.

E-Mail: jana.tuerk@hm.edu

**Dr. Katrin Vogel** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wissenschaftszentrum Umwelt der Universität Augsburg.

Wissenschaftszentrum Umwelt, Universität Augsburg, Universitätsstr. 1a, 86159 Augsburg.  
 Tel.: +49 821 598-3561,  
 E-Mail: info@wzu.uni-augsburg.de

