

Multi-Level Governance im kommunalen Klimaschutz

Zur Bewertung kommunaler Klimaschutzmaßnahmen

Kommunaler Klimaschutz leistet einen wichtigen Beitrag bei der Erreichung der bundesweiten Klimaschutzziele. Auf welche Weise lassen sich kommunale Klimaschutzaktivitäten bewerten? Mit neuen Ergebnissen kann lokales Handeln möglichst effizient und effektiv im Sinne des Klimaschutzes gesteuert werden.

Von Benjamin Gugel

Kommunaler Klimaschutz steht angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen vor einem bekannten Dilemma: Ohne gesetzliche Vorgaben der Länder wird Klimaschutz als freiwillige Aufgabe oft kritisch hinterfragt. Um lokale und übergeordnete Klimaschutzziele zu erreichen, gilt es, die vorhandenen Ressourcen bestmöglich zu nutzen und die Politik zu überzeugen. Dafür müssen Effizienz und Effektivität der Maßnahmen nachgewiesen werden. Diese Herausforderung wurde im Rahmen des Projekts *Instrumente für die kommunale Klimaschutzarbeit* (IkKa), gefördert durch die Nationale Klimaschutzinitiative (NKI), adressiert.

Neben der Bewertung von Treibhausgasminderungen (THG-Minderungen) lag der Fokus der Maßnahmenbewertung auf der Frage, wie Kommunen im Mehrebenensystem von EU, Bund und Ländern mit begrenzten Ressourcen einen maximalen Beitrag zum Klimaschutz leisten können. Die Perspektive auf diese Multi-Level-Governance ermöglicht es Kommunen, ihre Potenziale optimal auszuschöpfen. Als Ergebnis wurde eine Methodik für die Maßnahmenbewertung sowie die Software „Maßnahmen-Planer“ entwickelt, die ab Mai 2025 Kommunen unterstützen soll [1].

Um den Fokus auf die Bedarfe der Kommunen und die Lösung auf Praktikabilität zu prüfen, wurden von Beginn an 30 Modellkommunen und verschiedene Institute in mehreren Workshops einbezogen.

Zwei zentrale Maßnahmentypen

Zu Beginn des Projekts wurden zwei Typen von Klimaschutzmaßnahmen definiert:

- **Direkte Maßnahmen:** Diese Maßnahmen führen unmittelbar zu einer Reduktion von THG-Emissionen. Ein Beispiel ist die energetische Sanierung eines Rathauses, bei der die

Einsparungen durch den verringerten Energieverbrauch direkt quantifiziert werden können.

- **Indirekte Maßnahmen:** Diese Maßnahmen bewirken keine unmittelbare THG-Reduktion, sondern fördern und motivieren lokale Akteure zur Umsetzung direkter Maßnahmen. Ein Beispiel hierfür ist ein kommunales Förderprogramm zur energetischen Gebäudesanierung, das private Haushalte zur Durchführung solcher Sanierungen anregt. Eine pauschale Bewertung der THG-Minderungen durch indirekte Maßnahmen wird nicht empfohlen, da sie oft in Wechselwirkung mit anderen indirekten Maßnahmen stehen. Beispielsweise kann eine lokale Energieberatung ein überregionales Förderprogramm bekannt machen. Die Bewertung konzentriert sich daher auf die Frage, welche Strategien und Instrumente Kommunen priorisieren sollten und ob sie ihr Handlungspotenzial im Mehrebenensystem aus EU, Bund, Ländern, Kreisen und Kommunen ausschöpfen.

Analysen haben gezeigt, dass indirekte Maßnahmen in den Maßnahmenkatalogen von kommunalen Klimaschutzkonzepten dominieren. Dies verdeutlicht, dass kommunales Klimaschutzmanagement vor allem in der Aktivierung und Unterstützung lokaler Akteure benötigt wird.

THG-Minderungen bei direkten Maßnahmen

Die Differenzierung zwischen direkten und indirekten Maßnahmen ist essenziell für die im Projekt entwickelte Methodik, da sich direkte und indirekte Maßnahmen nicht gleichermaßen quantifizieren lassen.

Bei direkten Maßnahmen lässt sich die THG-Minderung vergleichsweise einfach quantifizieren, da die technische Umsetzung/Verhaltensänderung bewertet wird und die THG-Minderungen nicht zwischen verschiedenen Akteuren aufgeteilt werden müssen. In einem „Technischen Annex“ werden im Projekt für diese Methodik Emissionsfaktoren und Berechnungsgrundlagen bereitgestellt. Ziel der Methodik ist die Transparenz und Vereinheitlichung der THG-Einsparberechnung. Dies betrifft zum Beispiel die Einbeziehung von Lebenszyklusphasen (Herstellung, Betrieb) und Ort und Zeit der THG-Emissionen (z. B. graue Emissionen in den Vorketten).

Einige Maßnahmen, wie etwa Änderungen in der Ernährungsweise lokaler Akteure, spiegeln sich nicht immer direkt in der Kommune wider, sondern beeinflussen überregional die Landwirtschaft anderer Gemeinden. Diese Aspekte kön-

„Kommunen sind zentrale Akteure im Klimaschutz, da sie als Schnittstelle zwischen übergeordneten Ebenen und lokaler Umsetzung fungieren.“

nen in der territorialen Logik der vorherrschenden kommunalen THG-Bilanzierungsmethodik BSKO (Bilanzierungssystematik Kommunal) nicht berücksichtigt werden. Um jedoch alle Maßnahmeneffekte jenseits der kommunalen Bilanz transparent darzustellen, werden die THG-Minderungen nach „BSKO“ und „nicht-BSKO“ eingeteilt, je nachdem ob sie sich in der kommunalen BSKO-Bilanz finden oder darüber hinausgehen.

In Kommunen werden Beschlussvorlagen zunehmend durch Klimachecks ergänzt, die die Auswirkungen der Beschlussvorlagen auf den lokalen Klimaschutz bewerten. Dabei erfolgt eine Bewertung der Beschlüsse, inwieweit sie sich negativ oder positiv auf den lokalen Klimaschutz auswirken. Für diese Checks (z. B. die Klimawirkungsprüfung aus dem Projekt *Klimaschutz in öffentlichen Projekten*) bietet die IkKa-Bewertungsmethodik beziehungsweise der Maßnahmen-Planer für direkte Maßnahmen eine erste Einschätzung, wie viel THG-Einsparungen gegenüber einer Referenzvariante erreicht werden. Auch können auf diese Weise Mythen, zum Beispiel in Hinblick auf Sinnhaftigkeit von Sanierung aufgrund von vermeintlich hohen grauen Emissionen, widerlegt werden.

Bewertungsmöglichkeiten von indirekten Maßnahmen

Für indirekte Maßnahmen wird im Projekt von einer pauschalen Bewertung der THG-Minderungen abgeraten, da deren Wirkungen im Zusammenspiel mit anderen indirekten Maßnahmen stehen. Eine Zuordnung von THG-Minderungen zu den einzelnen indirekten Maßnahmen ohne eine vertiefte Evaluation wird deswegen vom IkKa-Team nicht empfohlen.

Das IkKa-Projekt fokussierte sich vielmehr auf die Frage, welche Strategien und Instrumente Kommunen priorisieren sollten, um ihr Handlungspotenzial im Klimaschutz optimal auszuschöpfen und einen Beitrag zu überregionalen Klimazielen zu leisten. Die entwickelten Bewertungsmöglichkeiten eröffnen unterschiedliche Anwendungsperspektiven im Arbeitsalltag des kommunalen Klimaschutzes, welche im Folgenden vorgestellt werden.

Entwicklung und Priorisierung von Klimaschutzstrategien

Es gibt eine Vielzahl von Möglichkeiten und Klimaschutzthemen, wie Kommunen im Klimaschutz mit indirekten Maßnahmen aktiv werden können. Die IkKa-Methodik ermöglicht spezifische und objektive Priorisierungen bei der Entwicklung kommunaler Klimaschutzstrategien. Dabei fließen zwei Kriterien in gleicher Weise in die Bewertung ein:

- Die Höhe an THG-Minderungen einer Klimaschutzstrategie (z. B. THG-Einsparpotenziale durch Sanierung aller Gebäude in der Kommune)
- Der Einfluss von Kommunen auf lokale Akteure mittels verschiedener Instrumente/Maßnahmen im Rahmen eines Mehrebenensystems

Aus beiden Kriterien ergibt sich eine individuelle Priorisierung für Kommunen. Denn sowohl THG-Minderungsmöglichkeiten als auch kommunale Einflussmöglichkeiten sind in jeder Kommune unterschiedlich. Während die THG-Minderungen für Kommunen meist bereits im Rahmen von Potenzialstudien ermittelt wurden (bzw. im Maßnahmen-Planer schnell ermittelt werden können), wurden im Projekt die Einflussmöglichkeiten der Kommunen erstmalig für verschiedene Strategien innerhalb der IkKa-Systematik ermittelt.

Unterschiedliche Einflussmöglichkeiten der Kommunen im Klimaschutz

Die Analyse der Handlungsmöglichkeiten und Zuständigkeiten auf verschiedenen Ebenen zeigt, dass die Einflussmöglichkeiten von Kommunen auf Klimaschutzstrategien maßgeblich von den ihnen verfügbaren Instrumenten abhängen. Je mehr effektive Instrumente einer Kommune zur Verfügung stehen, desto größer ist ihr Einfluss. Dabei ist entscheidend, welche Möglichkeiten Kommunen im Mehrebenensystem zugestanden werden und in welchen Bereichen sie Instrumente übergeordneter Ebenen ergänzen sollen. Mitnahmeeffekte bei kommunalen Fördermaßnahmen etwa sind zu vermeiden.

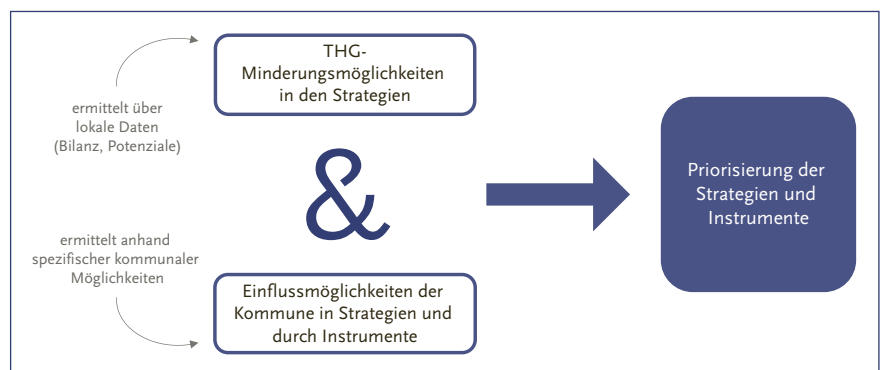


Abbildung 1: Spezifische und objektive Priorisierung von Klimaschutzstrategien anhand zweier gleichwertiger Kriterien

Zwei zentrale Muster lassen sich erkennen. Je mehr kommunale Unternehmen (z. B. Stadtwerke) in einer Kommune zu finden sind, desto mehr Einfluss hat sie in den Strategien, in denen die kommunalen Unternehmen aktiv sind. Gleichzeitig haben aufgrund der administrativen Möglichkeiten kreisfreie Kommunen mehr Einfluss als kreisangehörige Kommunen.

Die Einflussmöglichkeiten der Kommunen werden in fünf Stufen kategorisiert: gering, eher gering, eher hoch, hoch und sehr hoch. Diese Einstufung ermöglicht eine Priorisierung der Strategien in Verbindung mit den jeweiligen THG-Minderungspotenzialen wie in der folgenden Grafik veranschaulicht wird.

Eine Übersicht über die Einflussmöglichkeiten befindet sich im „Technischen Annex“ des Projekts.

Von der Priorisierung zum Maßnahmenkatalog

Aus der Priorisierung von Strategien lassen sich entsprechend Maßnahmen identifizieren, mit welchen eine Kommune aktiv werden sollte. Dafür wurden im Projekt für den kommunalen Klimaschutz acht Handlungsfelder mit 31 Klimaschutzstrategien identifiziert. Für jede Strategie wurden vier verschiedene Instrumente hinterlegt, mit denen die Kommune lokale Akteure motivieren kann: Regulierung, fiskalische Anreize, Versorgung, Information. Die Instrumente können dabei sehr unterschiedlich mit verschiedenen Maßnahmen ausgestaltet werden. Eine Sammlung von 280 möglichen indirekten Maßnahmen kann als Maßnahmenkatalog auf der Projektseite heruntergeladen werden. Die Priorisierung unterstützt dabei die Kommunen, Maßnahmen in für sie relevanteren Klimaschutzstrategien auszuwählen.

Auch weiterhin kein Klimaschutzkonzept auf Knopfdruck

Was Kommunen im Rahmen von Klimaschutzkonzepten machen sollen und machen können, ist nach mehr als 15 Jahren Förderung von Klimaschutzkonzepten im Rahmen der NKI und zuletzt dem Projekt *Klimaschutzpotenziale in Kommunen* (Kenkmann et al. 2022) im Grunde klar. Es ist eher unwahrscheinlich, dass im Rahmen der Erstellung eines Klimaschutzkonzepts neue Maßnahmen gefunden werden.

Der Fokus bei der Erstellung sollte deswegen auf die lokale Ausgestaltung der Maßnahmen und deren Umsetzung gerichtet werden. Dabei sollte geklärt werden, welche Akteure spezi-

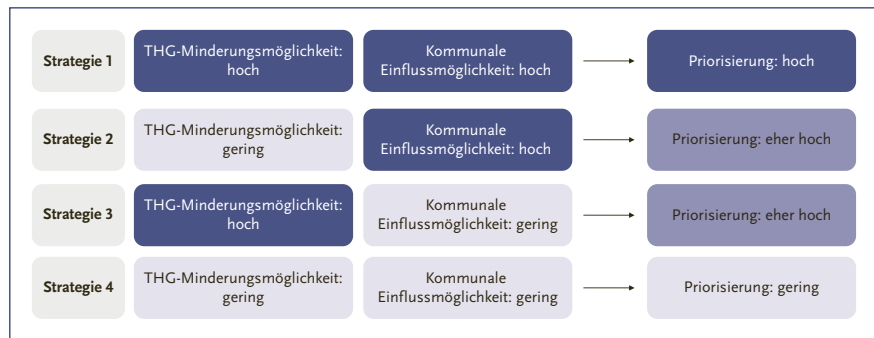


Abbildung 2: Vereinfachte Darstellung zur Ermittlung der Priorisierung der Klimaschutzstrategien

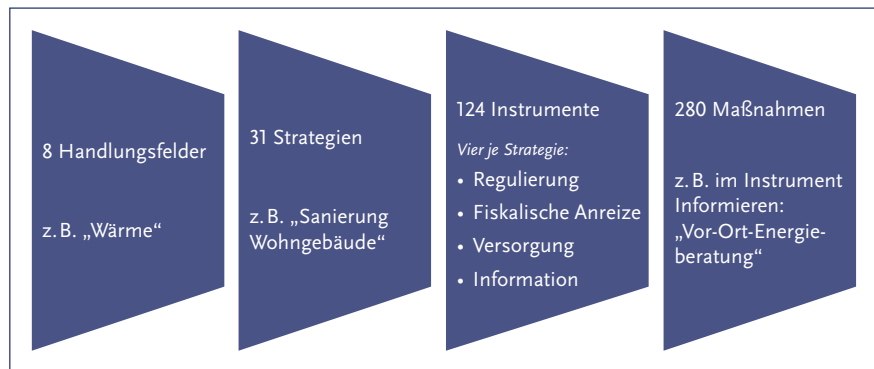


Abbildung 3: Strukturierung der Möglichkeiten kommunalen Handelns im Klimaschutz

fisch in einer Kommune eine Maßnahme umsetzen können, auf welche Erfahrungen aufgebaut werden kann und wie konkrete Zusammenarbeiten mit der Kommune bei der Umsetzung aussehen können. Dieser lokale Aushandlungsprozess sollte bei der Entwicklung von Klimaschutzkonzepten im Fokus stehen.

Die IkKa-Priorisierung unterstützt die lokalen Akteure in dem Prozess, die für die jeweilige Kommune relevantesten Strategien und Instrumente zu identifizieren. Mithilfe der in IkKa vorgeschlagenen Maßnahmen können Kommunen dann prüfen, welche kommunalen Maßnahmen sie bei sich in den jeweiligen Instrumenten lokal (weiter)entwickeln beziehungsweise an die lokalen Gegebenheiten entsprechend anpassen sollten.

Bewertung von Maßnahmenkatalogen

Der zweite Teil der Bewertung der indirekten Maßnahmen fokussiert sich auf die Ausschöpfung der kommunalen Möglichkeiten beziehungsweise der Nutzung kommunaler Handlungsspielräume. Die Bewertung orientiert sich dabei an den Bundeszielen zur Treibhausgasneutralität und inwieweit Kommunen mit ihren Maßnahmen beitragen können, um diese Ziele zu erreichen.

Eine Kommune kann mit der Bewertung prüfen, inwieweit sie die vorgeschlagenen Maßnahmen bereits ausreichend umgesetzt. Die kommunalen Vertreter*innen erhalten somit Hin-

„Die Methodik unterstützt Kommunen dabei, ihre Rolle als aktive Gestalter des Klimaschutzes wahrzunehmen.“

weise, welche Strategien und Instrumente ambitionierter verfolgt werden sollten.

Die Analyse der kommunalen Möglichkeiten in den Strategien und Instrumenten basiert auf der Annahme, dass manche Maßnahmen (innerhalb eines Instruments) eine höhere Wirkung auf die Umsetzungswahrscheinlichkeit durch die Zielgruppe haben (Qualität), und berücksichtigt zudem, wie viele lokale Akteure durch eine Maßnahme erreicht wurden (Quantität). Beide Aspekte sollten in die Bewertung von Maßnahmen beziehungsweise in die Bewertung der kommunalen Ausschöpfung der kommunalen Möglichkeiten einfließen.

Für eine Analyse wird das bestehende (ex post) oder geplante (ex ante) Klimaschutzkonzept der Kommune herangezogen. Die einzelnen kommunalen Klimaschutzmaßnahmen werden den IkKa-Maßnahmen zugeordnet und es wird abgeschätzt, wie viele Akteure erreicht wurden oder erreicht werden sollen. Die Wirkung beziehungsweise die Qualität der verschiedenen Maßnahmen sind bereits im Maßnahmen-Planer hinterlegt. In der Folge wird die Ausschöpfung der kommunalen Möglichkeiten für die einzelnen Strategien ermittelt. Versucht eine Kommune beispielsweise, möglichst viele lokale Akteure mit unterschiedlichen Informationsmaßnahmen zum Thema Sanierung zu erreichen, wird in diesem Strategiefeld eine hohe Ausschöpfung kommunaler Möglichkeiten ausgewiesen.

Die Ausschöpfung der kommunalen Möglichkeiten kann sowohl für einzelne Strategien als auch für ganze Maßnahmenkataloge ermittelt werden. Die Bewertung der Ausschöpfung der kommunalen Möglichkeiten hilft sowohl in der Analyse der Ressourcenverteilung als auch in der Bewertung hinsichtlich des Erreichens (vorgezogener) Klimaschutzziele (siehe unten).

Durch Bewertungen begrenzte Ressourcen optimieren

Die zwei dargestellten Bewertungsmöglichkeiten (Priorisierung und Ausschöpfung) für indirekte Maßnahmen können im Zusammenspiel hilfreiche Erkenntnisse bei der Evaluation der kommunalen Klimaschutzarbeit geben. Angesichts begrenzter lokaler Ressourcen zeigt die Priorisierung auf, in welchen Bereichen Kommunen aktiv werden sollten, während

die Ex-post-Analyse der Ausschöpfung verdeutlicht, in welchen Feldern bereits Maßnahmen umgesetzt werden.

Idealerweise schöpft eine Kommune ihre Möglichkeiten in den Klimaschutzbereichen aus, welche auch als prioritär eingestuft werden. Die Gegenüberstellung der beiden Bewertungsaspekte zeigt, ob dies der Fall ist. Im unten aufgeführten Beispiel wird für die vier Strategien deutlich, dass die Kommune ihre Aktivitäten in der höchstpriorisierten Strategie intensivieren und dafür gegebenenfalls eingesetzte Ressourcen von weniger prioritären Strategien abziehen sollte.

Rolle und Möglichkeiten von Kommunen im Mehrebenensystem analysieren

Viele Kommunen haben in den letzten Jahren ehrgeizige Klimaschutzziele formuliert, die oft eine Zielerreichung weit vor 2045 anstreben. Dieses Engagement ist lobenswert. Gleichzeitig zeigen die UBA-Projekte *Klimaschutzpotenziale in Kommunen* und *Kommunale Klimaschutzambitionen* (Wachter et al. 2024) sowie die Analyse der kommunalen Einflussmöglichkeiten im IkKa-Projekt, dass die Handlungsspielräume der Kommunen häufig begrenzt sind, diese Ziele eigenständig zu erreichen. Kommunen agieren innerhalb eines Mehrebenensystems und sind auf regulatorische und finanzielle Impulse von Landes-, Bundes- und EU-Ebene angewiesen.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass Kommunen passiv bleiben sollten. Das IkKa-Projekt priorisiert Instrumente, um aufzuzeigen, in welchen Bereichen und mit welchen Maßnahmen Kommunen aktiv werden können. Die Intensität dieses Engagements wird als Ausschöpfungsgrad bewertet, der angibt, wie umfassend eine Kommune ihre Klimaschutzpotenziale nutzt. Eine einmalige Informationsveranstaltung zu einem Thema wird demnach einer Kommune keine hohe Ausschöpfung ihrer kommunalen Möglichkeiten attestieren.

Durch diese Bewertung können Kommunen erkennen, ob ihre Klimaschutzstrategien bereits optimal umgesetzt werden oder ob Anpassungen erforderlich sind. So bietet das IkKa-Projekt eine Grundlage für gezielte Nachsteuerungen und eine effektive Nutzung kommunaler Handlungsspielräume.

Hilfestellung bei kommunalen Klimaschutzzielen vor 2045

Sollten kommunale Klimaschutzziele früher als die übergeordneten Klimaschutzziele formuliert sein, besteht die Gefahr, dass Kommunen ihre Ziele mit den übergeordneten Rahmenbedingungen, welche auf andere Zieljahre ausgelegt sind, in einem Mehrebenensystem nicht erreichen können. Denn wie oben beschrieben, finden sich viele entscheidende Stellhebel in den Strategien auf höheren Ebenen.

Im Projekt *Klimaschutzpotenziale* wurde deswegen empfohlen, bei kommunalen Klimaschutzzielen zwischen der strategischen und der operativen Ebene zu unterscheiden:

- **strategische Ebene:** Für die strategische Zielstellung dient das vorgezogene Zieljahr weiterhin. Damit wird die Bedeutung des Themas nach außen sichtbar und innerhalb der Verwaltung wird die Priorität des Klimaschutzes verdeutlicht.
- **operative Ebene:** Die operative Zielstellung bedeutet, dass Kommunen bei allen genannten Stellhebeln ihre maximalen Handlungsmöglichkeiten ausschöpfen. Damit müssen Kommunen ihr Engagement und ihre Ambitionen nicht „nach unten“ anpassen. Sie streben stattdessen für ihre Zieljahre an, einen maximalen kommunalen Ausschöpfungsgrad in den verschiedenen Strategien zu erreichen. Die IkKa-Bewertung zum Ausschöpfungsgrad hilft dabei, eigene kommunale Maßnahmen in die IkKa-Maßnahmenübersicht einzuordnen und anhand der Wertigkeit und erwarteten Wirkung zu sehen, ob man selbst schon alles getan bzw. ausgeschöpft hat, was zielführend ist.

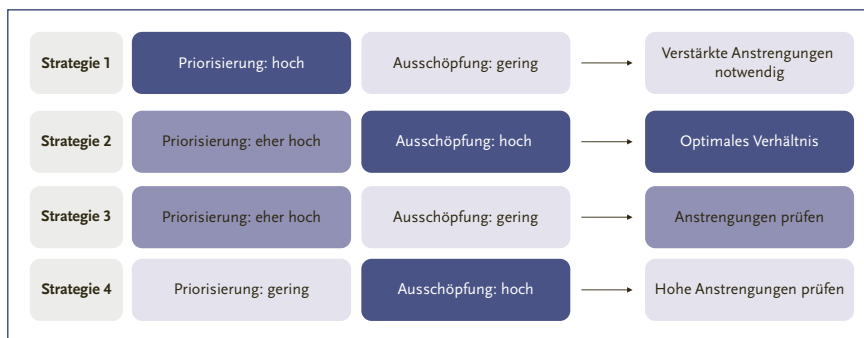


Abbildung 4: Vereinfachtes Beispiel zur Bewertung der Schwerpunktsetzung im kommunalen Klimaschutz durch Kombination der Bewertung „Priorisierung“ und „Ausschöpfung kommunaler Möglichkeiten“

Fazit

Kommunen sind zentrale Akteure im Klimaschutz, da sie als Schnittstelle zwischen übergeordneten Ebenen und lokaler Umsetzung fungieren. In einem Mehrebenensystem, das durch die Interaktion verschiedener Ebenen von der EU bis zu Bundesländern geprägt ist, stehen Kommunen häufig vor der Herausforderung begrenzter Ressourcen – sowohl finanzieller als auch personeller Art. Trotz dieser Einschränkungen können sie durch gezielte Maßnahmen eine Schlüsselrolle bei der Erreichung von Klimazielen einnehmen.

Die vorgestellte Methodik bietet einen systematischen Ansatz zur Entwicklung und Optimierung von Klimaschutzstrategien auf lokaler Ebene. Diese Methodik ermöglicht es Kommunen, ihre vorhandenen Potenziale zu analysieren, Prioritäten zu setzen und Maßnahmenpläne zu entwickeln, die sowohl kurzfristige als auch langfristige Ziele berücksichtigen und zu deren Erreichen beiträgt.

Die Methodik stellt somit nicht nur ein Werkzeug zur Planung dar, sondern unterstützt Kommunen auch dabei, ihre Rolle als aktive Gestalter des Klimaschutzes wahrzunehmen. So wird eine Herangehensweise im Klimaschutz gefördert, bei der die Kommune effektiv und effizient Maßnahmen umsetzen kann.

Anmerkungen

- [1] Mehr Informationen zum Projekt und zu anderen Produkten, wie z. B. dem Etappenrucksack für eine THG-neutrale Verwaltung, finden sich unter www.ifeu.de/projekt/nki-instrumente-fuer-die-kommunale-klimaschutzarbeit-ikka-bewerten-und-planen-kommunaler-massnahmen-im-klimaschutz

Literatur

- Kenkmann, T. et al. (2022): Kommunales Einflusspotenzial zur Treibhausgasminderung – Beitrag kommunaler Maßnahmen zum nationalen Klimaschutz. Auswirkungen flächendeckender strategischer Klimaschutzelemente und deren Potenzial für die NKI. Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt.
- Wachter, P. et al. (2024): Kommunale Klimaschutzambitionen: Orientierungsrahmen für wirksame Klimaschutz-Zielstellungen in Kommunen. Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt.
- Gugel, B. et al. (2024): Empfehlungen zur Bewertung von Maßnahmen im kommunalen Klimaschutz (Kurzversion). Heidelberg, Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg gGmbH.

AUTOR + KONTAKT

Benjamin Gugel arbeitet seit 2007 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (ifeu). Er koordiniert dort das Themenfeld kommunales Klimaschutzmonitoring.



ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg gGmbH, Wilkensstr. 3, 69120 Heidelberg. Tel.: +49 6221 476743, E-Mail: benjamin.gugel@ifeu.de