

Technische Universität München



Fakultät für Architektur

Lehrstuhl für energieeffizientes und nachhaltiges Planen und Bauen

Kommunale Klimapolitik – Handlungsspielräume in komplexen Strukturen

Julia Maren Brasche

Vollständiger Abdruck der von der Fakultät für Architektur der
Technischen Universität München zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktor-Ingenieurs

genehmigten Dissertation.

Vorsitzender: Prof. Mark Michaeli

Prüfende der Dissertation:

1. Prof. Dr.-Ing. Werner Lang
2. Prof. Dr. (I) Elisabeth Merk

Die Dissertation wurde am 27.09.2018 an der Technischen Universität München eingereicht und durch die Fakultät für Architektur am 17.01.2019 angenommen.

Für
J.K. & M.U.

DANKE

An erster Stelle möchte ich Herrn Prof. Dr.-Ing. Werner Lang danken. Er hat mir den Wechsel an die TU München und die Erstellung dieser Arbeit ermöglicht. Ich weiss es zu schätzen, dass die Türen für Rat und Diskussionen stets offen standen und zugleich die notwendigen Freiheiten und selbstbestimmtes Arbeiten gefördert worden sind.

Besonderer Dank gilt außerdem Frau Stadtbaurätin Prof. Dr. (I) Elisabeth Merk, deren Zeit ich mehrfach in Anspruch nehmen durfte. Ihr Erfahrungsreichtum hat meine Sicht geweitet – ohne diese Gespräche würde meiner Arbeit eine wesentliche Perspektive fehlen.

Ich stehe zudem in der Schuld aller Interviewpartnerinnen und -partner; erst durch sie konnte aus der Forschungsfrage ein Konzept und schließlich eine Dissertation entstehen. Aufgrund der anonymisierten Auswertung kann ich sie nicht namentlich nennen, doch sind die empirischen Daten das Herzstück der vorliegenden Arbeit. Ihnen gilt mein tiefer Dank; sie haben mir in zahlreichen Gesprächen geduldig und ausführlich Auskunft zu meinen Fragen (und zum Teil weit über den Fragebogen hinaus) gegeben.

Meiner Mentorin Frau Dr. Sabine Säck-da Silva danke ich für die sehr hilfreiche fachliche und ebenso wichtige persönliche Unterstützung, die bereits bei den „100 Kommunen“ ihre Wurzeln hat. Auch bei Frau Barbara Spiegel möchte ich mich für die richtigen Fragen an einer entscheidenden Weichenstellung bedanken.

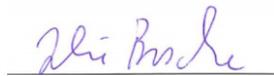
Diese Dissertation ist zu großen Teilen im Rahmen des ersten Teilprojektes „Klimaschutz und grüne Infrastruktur in der Stadt“ am Zentrum Stadtnatur und Klimaanpassung (ZSK) entstanden, das vom Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz gefördert wird. Daher gilt mein Dank Frau Prof. Dr. Tanja Gschlößl für die Unterstützung des Projektes sowie für Ihren fortwährenden Zuspruch. Ebenso danke ich Herrn Prof. Dr. Stephan Pauleit für die kooperative Zusammenarbeit in den letzten Jahren.

Den Kollegen am Lehrstuhl für energieeffizientes und nachhaltiges Planen und Bauen möchte ich für die Unterstützung danken; besonders Johannes Maderspacher, Teresa Zölch, Rupert Schelle und Georg Hausladen für die gemeinsame Zeit am ZSK sowie Daniel Kierdorf für das Korrekturlesen. Herrn Christian Göpfert danke ich für die aus dem ZSK heraus gewachsene Zusammenarbeit und den konstruktiven Austausch.

Ohne meine Geschwister Nina und Milian hätte ich diese Arbeit nicht begonnen und auch nicht beendet; tausend Dank für die Motivation, Ermunterungen, Anmerkungen, sorgfältige Korrekturen und überhaupt für alles. Bei Charlotte Wink, Phillip Hagmann und Elisabeth Militz bedanke ich mich von Herzen für die Durchsicht, hilfreiche Kritik und vor allem Freundschaft. Und meinen Eltern danke ich dafür, dass sie mir diesen Weg ermöglicht und viele, viele Zweifel ausgeräumt haben.

EIDESTÄTTLICHE ERKLÄRUNG

Ich erkläre an Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit mit dem Titel: „Kommunale Klimapolitik – Handlungsspielräume in komplexen Strukturen“ ohne sonstige Hilfe erstellt und bei der Abfassung nur die gemäß § 6 Abs. 6 und 7 Satz 2 angebotenen Hilfsmittel benutzt habe.



Julia Brasche, München, den 13.08.2018

ZUSAMMENFASSUNG

Das Zusammenspiel von Klimawandelauswirkungen und Urbanisierung erfordert die besondere Aufmerksamkeit der Stadtentwicklung. Aufgrund des städtischen Wärmeinseleffektes ist die Bevölkerung urbaner Gebiete während anhaltender Hitzewellen stärkeren Gesundheitsrisiken ausgesetzt als im Umland. Ebenso stellen zunehmende Extremwetterereignisse, wie Starkregen und Stürme, Risiken für die städtischen Infrastrukturen dar und führen zu kostenintensiven Schäden. Gleichzeitig steigt der Anteil der in Städten lebenden Menschen. Nach Schätzungen der vereinten Nationen werden knapp 70 Prozent der Weltbevölkerung bis 2050 in urbanen Ballungsräumen leben. Auch in Deutschland wird der Anteil von derzeit ca. 75 Prozent auf über 80 Prozent bis zum Jahr 2050 anwachsen.

Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategien sind daher gerade in Städten erforderlich. Darauf hat die Gesetzgebung reagiert und spricht den Kommunen viel Verantwortung zu. So sind laut Baugesetzbuch Klimaschutz und Klimaanpassung "insbesondere auch in der Stadtentwicklung" zu fördern. Doch die kommunale Klimapolitik ist in komplexe institutionelle Strukturen eingebunden: Nach Art 28 GG kommt den Gemeinden zwar die Planungshoheit zu, die föderalen Strukturen des Staatsaufbaus begrenzen aber zugleich die Handlungsspielräume der Gebietskörperschaften. Denn als Teil der Exekutive unterliegen die Städte und Gemeinden vielfältigen Zwängen und Abhängigkeiten anderer Entscheidungsebenen.

Die vorliegende Arbeit behandelt die Frage nach den kommunalen Handlungsspielräumen und in welchen institutionellen Schranken sich die Kommunalpolitik in Deutschland beim Umgang mit dem Klimawandel bewegt. Die Auswertung einer qualitativen Interviewstudie zeigt, dass die vorhandenen Instrumente von Experten unterschiedlicher politischer Ebenen weitgehend als ausreichend beurteilt werden. Aber weil weder ausreichend Druck von den übergeordneten politischen Ebenen ausgeht, um eine klimaorientierte Stadtentwicklung zu verordnen, noch der sofortige Handlungsdruck seitens der Gesellschaft erkannt wird, bleiben viele Maßnahmen freiwillig, nicht finanzierbar und oft wirkungslos.

Diese institutionellen und organisatorischen Strukturen zu verstehen ist die Voraussetzung dafür, dass Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategien auf kommunaler Ebene erfolgreich durchgeführt werden können. Um die Transformation zu einem nachhaltigen und sozialverträglichen Gesellschaftssystem zu bewerkstelligen, müssen verbindliche Standards auf EU-, Bundes-, Landes- und Regionalebene gesetzt werden, die politischen Mitspracherechte der Kommunen erweitert sowie ökonomische und bildungspolitische Maßnahmen herbeigeführt werden. Eine öffentliche Debatte und nicht zuletzt ein gesellschaftlicher Gesinnungswandel sind notwendig, um eine klimaorientierte Stadtentwicklung durchzusetzen.

SUMMARY

Climate change in combination with urbanization means special challenges to local governments and urban planning. Compared to rural regions, cities are much more vulnerable to heat waves and extreme weather events. Due to the high building density and sealed surfaces, high temperatures are maintained overnight and can lead to severe health problems. Increasing heavy rain fall and storms risk damage to urban infrastructures and require cost intensive (counter-)measures.

At the same time, cities are growing and, as the United Nations fore says, by 2050 almost 70 percent of the world's population will be living in urban regions. This is not only a global phenomenon; also in Germany 80% of the population will be living in cities by 2050.

Therefore, strategies to reduce carbon emissions (mitigation) and the need to adapt to the unpreventable impacts of global warming (adaptation) are crucial for cities. Correspondingly, the Federal Building Code specifies that climate mitigation and adaptation measures should be especially enhanced in urban development.

According to the German constitution, municipalities hold communal planning sovereignty. But the federal structures also limit the room to maneuver for German municipalities. Since they are part of the executive force, they are also subject to diverse constraints and dependencies from multiple institutions.

This dissertation discusses how much room the legal framework leaves to city planning and to what extend does city law depend on regional or national law. The results of a series of qualitative expert interviews of stakeholders in different policy levels show that actors mostly agree on the legal instruments given, but miss pressure in top-down directions as well as from bottom-up. As a result of this, many strategies which function on a good will basis, are not affordable or relatively ineffective.

Understanding the complex institutional and organizational structures is necessary for implementing climate action at a local level. To manage the transition to a more sustainable society, compulsory standards are needed on the European as well as on federal and regional level. The political power of municipalities should be strengthened and a change of awareness has to be supported via economic and educational incentives.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	I
Summary	II
Inhaltsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VI
1 Problematik und Einordnung der Arbeit	1
1.1 Hintergrund.....	2
1.2 Überblick über den Forschungsgegenstand „kommunale Klimapolitik“	4
1.3 Forschungslücke	6
1.4 Fragestellung.....	9
1.5 Ziel der Arbeit	10
1.6 Methodik.....	11
1.6.1 Identifikation der Fragestellung	11
1.6.2 Politikfeldanalyse	12
1.6.3 Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse.....	12
1.7 Aufbau der Arbeit.....	14
2 Analyserahmen: Politikfeldanalyse	17
2.1 Definition	17
2.2 Genese.....	18
2.2.1 Entwicklung der Policy-Analyse in Deutschland	19
2.2.2 Policy-Forschung heute	22
2.3 Die Bedeutung der Institutionen	23
2.3.1 Historischer Institutionalismus	24
2.3.2 Akteurszentrierter Institutionalismus	25
2.4 Governance-Forschung.....	27
2.4.1 Akteursverständnis	28
2.4.2 Staatsverständnis	29
3 Klimaschutz und Klimaanpassung in Deutschland	33
3.1 Definition	33
3.1.1 Klimaschutz	33
3.1.2 Klimaanpassung	34
3.1.3 Synergien von Klimaschutz und Klimaanpassung	36
3.2 Ursprung der kommunalen Klimapolitik	37
3.3 Vereinbarungen und Auswirkungen.....	39
3.3.1 Vereinbarungen der Vereinten Nationen	39
3.3.2 Vereinbarungen der Europäischen Union.....	42
3.3.3 Vereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland.....	43
3.4 Derzeitiger Stand Klimaschutz und Klimaanpassung	44

4	Politikverflechtung: institutionelle Rahmenbedingungen	49
4.1	Föderalismus.....	49
4.2	Die verfassungsrechtliche Position der Kommunen	51
4.2.1	Selbstverwaltungsrecht und Planungshoheit der Kommunen.....	54
4.2.2	Die Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften	56
4.3	Klimaschutz im Städtebaurecht	57
4.3.1	Instrumente des Städtebaurechts.....	57
4.3.2	Zielkonflikte bei der kommunalen Klimapolitik – Beispiele	65
5	Empirische Sozialforschung	69
5.1	Prinzipien.....	71
5.2	Experteninterviews	73
5.2.1	Vorgehen: leitfadengestützte Experteninterviews	74
5.2.2	Auswertung: qualitative Inhaltsanalyse.....	77
6	Auswertungsergebnisse: registrierte Möglichkeiten und Barrieren	81
6.1	Föderale Einbettung als Hürde und als Steuerungsmöglichkeit	82
6.2	Die vorhandenen Instrumente und politischer Rückhalt	88
6.3	Schlüsselakteure und Einfluss nicht-staatlicher Akteure	94
6.4	Konflikte zwischen langfristiger Planung und kurzfristigen Zielen	99
6.5	„Locked-in“ Situationen und Pfadabhängigkeiten	103
7	Diskussion der Auswertungsergebnisse	107
7.1	Stärken	109
7.1.1	Vorteile des Föderalismus in Bezug auf Klimaschutz und Klimaanpassung.....	109
7.1.2	Eignung der Steuerungsinstrumente	111
7.2	Schwächen.....	114
7.2.1	Finanzielle und rechtliche Abhängigkeiten der Kommunen	114
7.2.2	Fehlender Zugriff auf Flächen – Privatisierung des Bodens	116
7.2.3	Fehlender Bewusstseinswandel aufgrund psychologischer Faktoren.....	117
8	Folgerungen und Forderungen	121
8.1	Erkennbare Risiken	121
8.1.1	Szenario 1: Druck aus Top-down-Richtung bleibt aus	122
8.1.2	Szenario 2: Druck aus Bottom-up-Richtung bleibt aus	124
8.2	Abzuleitende Forderungen	127
8.2.1	Verknüpfung von Ökonomie und Ökologie	127
8.2.2	Verbindliche Standards.....	129
8.2.3	Die Landes- und Regionalebene als Steuerungsgrößen stärken.....	131
8.2.4	Kommunen legislativ stärken.....	133
8.2.5	Partizipation ermöglichen und Nachhaltigkeit im Bildungssystem forcieren	134
9	Ausblick	137
10	Bibliographie	141
11	Glossar	151
	Anhang	171

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Thema der Arbeit	2
Abbildung 2: Aufbau der Arbeit	14
Abbildung 3: Klassisches Steuerungsmodell	20
Abbildung 4: Neueres Steuerungsverständnis	21
Abbildung 5: Übersicht wichtiger COP-Beschlüsse.....	42
Abbildung 6: Horizontale und vertikale Gewaltenteilung	53
Abbildung 7: Kommunale Aufgaben.....	57
Abbildung 8: Mögliche Zielkonflikte kommunaler Klimapolitik	65
Abbildung 9: Übersicht Sozialforschung	70
Abbildung 10: Anwendung der Fragestellung	71
Abbildung 11: Ablauf der qualitativen Inhaltsanalyse.....	79
Abbildung 12: Systemgrenzen der Untersuchung.....	107
Abbildung 13: Übersicht der wichtigsten Ergebnisse anhand der SWOT-Analyse.....	108
Abbildung 14: Worst-case-Szenario.....	122

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Relevante Disziplinen für die Stadtentwicklung (Auswahl)	8
Tabelle 2: Übersicht städtebaurechtlicher Instrumente bzgl. Grünflächen	62
Tabelle 3: Übersicht städtebaurechtlicher Instrumente bzgl. Biodiversität	63
Tabelle 4: Übersicht städtebaurechtlicher Instrumente bzgl. Bebauung	64
Tabelle 5: Übersicht Interviewstudie	74
Tabelle 6: Schlüssel der quantitativen Angaben	82
Tabelle 7: Schlüsselzitate Kapitel 6.1	88
Tabelle 8: Schlüsselzitate Kapitel 6.2	94
Tabelle 9: Schlüsselzitate Kapitel 6.3	99
Tabelle 10: Schlüsselzitate Kapitel 6.4	102
Tabelle 11: Schlüsselzitate Kapitel 6.5	105
Tabelle 12: Unterschied zwischen Boden und "normaler" Ware	116

Anmerkung zum Sprachgebrauch:

Nach Artikel 3 Abs. 2 des Grundgesetzes sind Frauen und Männer gleichberechtigt. Alle Personen und Funktionsbezeichnungen in dem vorliegenden Text beziehen sich gleichermaßen auf Frauen und Männer. Im Sinne einer besseren Lesbarkeit wird durchgängig die männliche Form verwendet.

Abkürzungsverzeichnis

APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
BauGB	Baugesetzbuch
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Raumforschung
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWI	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BpB	Bundeszentrale für politische Bildung
BStMUV	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
COP	Conference of the Parties
DAS	Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel
DASL	Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung
DENA	Deutsche Energie-Agentur GmbH
DIFU	Deutsches Institut für Urbanistik
DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt
DWD	Deutscher Wetterdienst
EEA	European Energy Award
EFRE	Europäischer Fond für regionale Entwicklung
EnEV	Energieeinsparverordnung
ExWOST	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
GG	Grundgesetz
IBA	Internationale Bauausstellung
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IR	Infrarot
IWF	Internationaler Währungsfond
MAP	Marktanreizprogramm
NABU	Naturschutzbund
NKI	Nationale Klimaschutzinitiative
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ppm	parts per million
SoBoN	Sozialgerechte Bodennutzung
UBA	Umweltbundesamt
UNEP	United Nations Environmental Programm
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung globale Umweltfragen

1 Problematik und Einordnung der Arbeit

Der Klimawandel stellt neue Herausforderungen an die Kommunalpolitik. Bis zu 80 Prozent der Energieverbrauchs liegt in Städten und 75 Prozent der Emissionen sind stadtbezogen (P. Rode, 2014, S. 31). Neu auftretende Konflikte wie Flächenkonkurrenzen zwischen Wohnungsbau und Grünflächenerhalt in urbanen Regionen müssen politisch gesteuert werden. Die Auswirkungen des Klimawandels treffen urbane Räume in besonderem Maße und gleichzeitig wächst der Anteil der Stadtbevölkerung weltweit gegenüber der ländlichen Bevölkerung an. Entsprechend eng sind ökologische Probleme mit der Entwicklung und Ausgestaltung von Urbanität verknüpft.

Damit rücken Städte bzw. deren Entwicklung als Problem und zugleich als Lösungsansatz in den Fokus der Forschung: Weil in urbanen Räumen bedeutende ökologische und soziale Probleme bestehen, sind hier effektive Ansatzpunkte politischen Handelns zu beachten.

„Die urbane Transformation zur Nachhaltigkeit gelingt oder scheitert in den Städten der Weltgesellschaft“ (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung globale Umweltfragen (WBGU), 2016, S. 7). Nicht nur die Megacities in Asien, Afrika und Lateinamerika sind angesprochen: Auch in Deutschland wird den Kommunen bei der Erfüllung der klimapolitischen Ziele eine Schlüsselrolle zugesprochen (vgl. dazu Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU), 2011, S. 9; P. Schmidtke, 2013, S. 21). „Die Probleme sind ganz anderer Art als in vielen Megacities rund um den Globus. Dennoch wird der Wandel auch bei uns nicht einfach sein“ (F. J. Radermacher, 2005, S. 335).

Der sogenannte „Nachhaltigkeitsparagraf“ im deutschen Baugesetzbuch fordert die Aufstellung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, die auch in Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen entworfen wird und sowohl dem Klimaschutz als auch der Klimaanpassung Rechnung trägt (§ 1 Abs. 5 BauGB). Im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland befinden sich Städte allerdings in einem Spannungsfeld zwischen der Erwartung, dass klimapolitische Ziele lokal umgesetzt werden müssen und den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten. Es stellt sich die Frage, ob die Kommunen über adäquate Instrumente und Mittel verfügen, um den Anforderungen einer „nachhaltigen“ und „klimagerechten“ Stadtentwicklung überhaupt gerecht werden zu können.

Welche klimapolitischen Handlungsspielräume kommunalen Akteuren zur Verfügung stehen und wo aufgrund politischer Kompetenzzuschreibungen die Grenzen ihrer Handlungsmöglichkeiten liegen, ist Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Hierzu werden Klimaschutz- und Klimaanpassungsziele im politischen Mehrebenensystem auf EU- und Bundesebene dargelegt und die Handlungsspielräume der Kommunen aus verfassungsrechtlicher Sicht beleuchtet. Vor diesem Hintergrund wird im empirischen Teil der Arbeit die Wahrnehmung von Akteuren unterschiedlicher Planungsebenen anhand von Interviews untersucht und im dritten Teil der Arbeit bewertet (vgl. Abbildung 1).

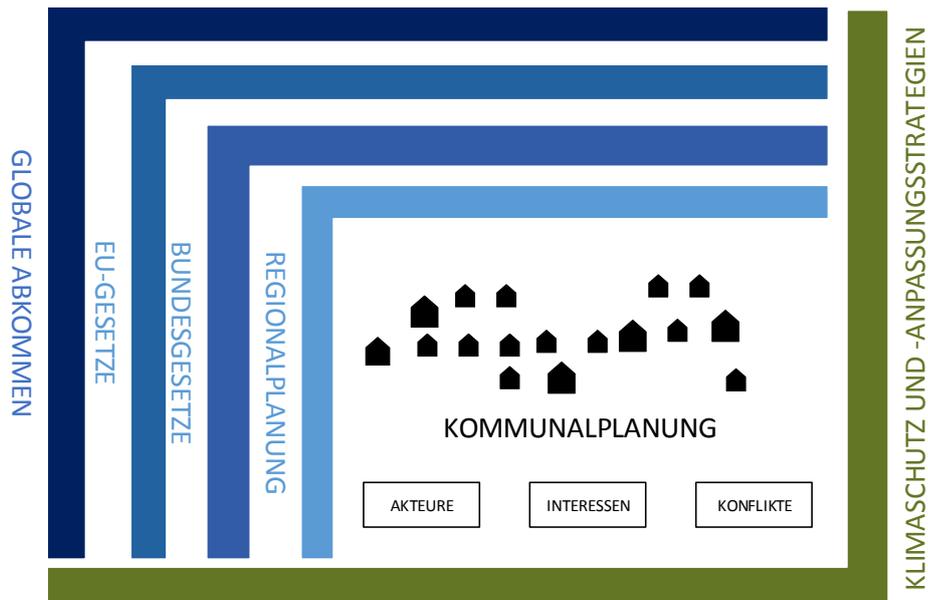


Abbildung 1: Thema der Arbeit (eigene Darstellung)

1.1 Hintergrund

Inzwischen muss der Klimawandel als zentrale Herausforderung unserer Zeit angesehen werden (Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR), 2016). Das Klimasystem der Erde ist sensibel und reagiert empfindlich auf Änderungen der Energiebilanz. Die solare Einstrahlung bestimmt das Leben auf dem Planeten und hat im Laufe der Erdgeschichte aufgrund der dynamischen Sonnenaktivität in großen Zeiträumen variiert. Außerdem ändert sich der Anteil der ins All zurückgespiegelten Strahlung aufgrund der Atmosphären- und Oberflächenbeschaffenheit. Das Klima auf der Erde weist seit jeher Temperaturschwankungen auf.

Allerdings ist seit Beginn der Industrialisierung eine signifikante Abweichung jenseits der natürlichen Schwankungen zu beobachten. Ausschlaggebend dafür ist ein dritter Grund: Der Gehalt an absorbierenden Gasen (sog. Treibhausgasen) und Aerosolen in der Atmosphäre ist massiv gestiegen. Dafür ist der Mensch verantwortlich. Sein dominierender Einfluss auf das Klima ist vor allem durch Nutzung der fossilen Energieträger Kohle, Erdöl und Erdgas bedingt. Während der Energieerzeugung aus fossilen Brennstoffen werden Emissionen in die Atmosphäre freigesetzt, die die langwellige Wärmerückstrahlung in das Weltall behindern und damit die Energiebilanz der Erde beeinträchtigen. Dies hat eine Erwärmung der Atmosphäre zur Folge. So ist die Kohlendioxid-Konzentration heute gegenüber der vorindustriellen Zeit (ca. 1750) um 42 Prozent angestiegen (IPCC, 2014).

Im Gegensatz zum natürlichen, lebenssichernden Treibhauseffekt, für den die Atmosphäre sorgt, führt der anthropogene Treibhauseffekt zu einem extremen Anstieg der globalen Mitteltemperatur, der das Ökosystem der Erde bedroht. Im Vergleich zu 1750 ist die globale Temperatur bereits um ca. 0,85 °C gestiegen, in Europa sogar um ca. 1,3 °C (European Energy Agency (EEA), 2012). Wenn die Treibhausgasemissionen nicht inner-

halb der nächsten Jahre massiv reduziert werden, sind Umweltveränderungen zu erwarten, die die Existenz weiter Teile der Weltbevölkerung gefährden, prognostiziert der IPCC. Für den Umgang mit dem Klimawandel ist eine Doppelstrategie erforderlich: „Erstens die Anpassung an den Klimawandel, um das Unvermeidbare zu beherrschen, und zweitens eine Verminderung der Emissionen, um das Unbeherrschbare zu vermeiden“ (H. J. Schellnhuber, zitiert nach W. Endlicher, 2007).

Berechnungen des IPCC zufolge liegt der Grenzwert, um die Folgen des Klimawandels ökologisch, wirtschaftlich und sozial nicht außer Kontrolle geraten zu lassen, bei einem Anstieg um ca. 2 °C gegenüber der Vorindustrialisierung (IPCC, 2014). Daher wird das Zwei-Grad-Ziel als wichtigstes politisches Ziel gehandelt (IPCC, 2014, S. 9). Um das Zwei-Grad-Ziel mit einer Wahrscheinlichkeit von 50 Prozent zu erreichen, dürfte die Treibhausgas-Konzentration in der Atmosphäre 450 parts per million (ppm) nicht überschreiten (IPCC, 2014). Messungen zeigen jedoch, dass seit 2016 die Konzentration im Jahresverlauf schon nicht mehr unter 400 ppm fällt und somit eine Erwärmung um 0,2° C pro Dekade für die nächsten 30 Jahre sehr wahrscheinlich ist (Umweltbundesamt (UBA), 2016d). Das Jahr 2016 war global das wärmste Jahr seit Beginn regelmäßiger Aufzeichnungen gegen Ende des 19. Jahrhunderts und verdrängte damit die Jahre 2015 und 2014 mit der bisher höchsten Globaltemperatur auf die Plätze zwei und drei (Deutscher Wetterdienst (DWD), 2017, S. 83).

Neben der weltweiten Gletscherschmelze und einem Meeresspiegelanstieg werden Klimawandelauswirkungen auch regional ihren Ausdruck finden (IPCC, 2014, S. 18). Bereits heute sind zunehmend Starkregenereignisse, Stürme und Hitzeperioden zu verzeichnen, die dem Klimawandel zugerechnet werden müssen. Das Umweltbundesamt geht davon aus, dass die Hitzewelle im Jahr 2003 in Deutschland zu etwa 7.000 zusätzlichen Todesfällen durch Herzinfarkt, Herz-Kreislauf-Erkrankungen oder Nierenversagen führte und schätzt, dass die hitzebedingten Todesfälle jährlich um 5.000 ansteigen könnten (UBA, 2013). Die EU-Staaten gehen von einer Mortalitätssteigerung zwischen einem und vier Prozent pro Temperaturgradanstieg aus.

Gleichzeitig nehmen Weltbevölkerung und Urbanisierung zu. Weltweit werden voraussichtlich im Jahr 2050 mehr Menschen in Städten leben als derzeit auf der gesamten Welt (WBGU, 2011). „Die urbane Transformation zur Nachhaltigkeit gelingt oder scheitert in den Städten der Weltgesellschaft“ (WBGU, 2012). Derzeit leben weltweit rund 55 Prozent der Bevölkerung in urbanen Ballungszentren und es werden bis zum Jahr 2050 nach Schätzungen der UNESCO knapp 70 Prozent sein (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), 2018). Die Urbanisierung macht extreme Entwicklungen hinsichtlich Material- und Energieverbrauch deutlich: Obwohl sie nur ca. zwei bis drei Prozent der Landoberfläche beanspruchen, sind Städte bzw. Siedlungen für 75 Prozent des weltweiten Ressourcenverbrauchs verantwortlich (H. Bott, G. C. Grassl, & S. Anders, 2013). Zwischen 1950 und 2010 hat die Produktion der dominierenden Baustoffe Stahl und Zement um Faktor acht, bzw. 25 zugenommen (WBGU, 2016, S. 188).

1.2 Überblick über den Forschungsgegenstand „kommunale Klimapolitik“

Jegliche Beschlüsse und Abkommen zwischen Staaten sowie Ziele des Bundes, der Länder und von Regionen müssen lokal in die Praxis überführt werden. „Die Städte haben eine große Rolle in diesem Prozess der [sic] Gestaltung der Zukunft – als Treiber wie als Betroffene. Was auch immer kommt, auszuhalten und umzusetzen ist es vor Ort“ (F. J. Radermacher, 2005, S. 341).

So betonen zahlreiche Publikationen seitens des Bundes und der Länder sowie der Wissenschaft die Relevanz der städtischen Ebene für die Umsetzung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategien (Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (BStMUV), 2015, S. 136; Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR), 2016, S. 9; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 2014, S. 3; N. Hehn, 2015, S.124; I. Pufé, 2014, S. 164).

Im Wesentlichen werden folgende fünf Argumente für diese Annahme aufgeführt:

A.) Urbanisierung:

Die zunehmende Verstädterung gehört zu den dominantesten Trends des 21. Jahrhunderts: Bis zum Jahr 2050 könnten ca. 6,5 Mrd. Menschen in Städten leben, das entspräche dann zwei Dritteln der Weltbevölkerung (WBGU, 2016, S. 7). Doch der ökologische Fußabdruck¹ aller Städte zusammen ist momentan bereits größer als die Fläche der gesamten Welt (P. Rode, 2014, S. 31). In Deutschland betrug der Urbanisierungsgrad² 2014 bereits 75 Prozent, 2050 wird dieser voraussichtlich bei 83 Prozent liegen (H. Herrmann, A. Müller, & K. P. Schön, 2017, S. 4). Mit Blick auf Deutschland zeigt sich ein differenziertes Bild. Im engeren Sinne ist von einer Re-Urbanisierung zu sprechen, in Abgrenzung zur Urbanisierung während der Industrialisierung. Generell nimmt der Anteil der Stadtbevölkerung gegenüber der Landbevölkerung zwar zu, jedoch sind die regionalen Entwicklungen unterschiedlich. In den letzten Jahren ist ein deutliches Wachsen der städtischen Agglomerationsräume zu beobachten, hingegen ein Abwandern aus den Kernstädten (BBSR, 2017). Dennoch ist klar: Städtische Infrastruktur, Verkehr, Ökologie, Energie- und Stoffkreisläufe müssen auf dieses Wachstum ausgelegt werden.

¹ Der ökologische Fußabdruck ist die „biologisch produktive Fläche, die zur Aufrechterhaltung eines bestimmten Lebensstils innerhalb eines Jahres benötigt wird“. Diese bildhafte Maßeinheit wird zur Verdeutlichung des Ressourcenverbrauchs, der von einem Individuum, einem Kollektiv oder beispielsweise einer Stadt verursacht wird, um die gegenwärtigen Bedürfnisse zu befriedigen, wobei Ernährung, Konsumgüter und die entsprechende Energie zur Herstellung, Verteilung und Entsorgung mitgerechnet werden. Er wird anhand von Produktivitätsfaktoren umgerechnet in die Fläche, die nötig wäre, um die Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Dazu wird der ökologische Fußabdruck ins Verhältnis zur Biokapazität gesetzt: die Biokapazität beschreibt die „innerhalb eines Jahres durch die Ökosysteme regenerierbare biologisch produktive Fläche. „Übersteigt in einem Land der ökologische Fußabdruck je Einwohner die global je Erdenbürger verfügbare Biokapazität, bedeutet dies, dass, wenn alle Menschen so leben würden, jährlich mehr Ressourcen verbraucht werden als die Erde im Laufe eines Jahres regenerieren kann“ (Denkwerk Zukunft Stiftung kulturelle Erneuerung, 2010).

² Der Urbanisierungsgrad ist die Maßeinheit, mit der der Anteil der Stadtbevölkerung an der Gesamtbevölkerung in einem Raum angegeben wird. Die Urbanisierungsrate hingegen, misst den Zuwachs der Stadtbevölkerung an der Gesamtbevölkerung in einem Raum.

B.) Lebensweise:

Die heutige ökologische Problematik ist zu großen Teilen auf die Lebensweise in den westlichen Industrienationen zurückzuführen. „Diese Lebensweise ist primär eine städtische, und die heutige Struktur der Stadt ist ihre asphalt- und betongewordene Gestalt. Es ist die Lebensweise des städtischen Konsumentenhaushalts, der ohne den privaten Markt und die öffentliche Infrastruktur [...] nicht lebensfähig wäre“ (N. Gestring, H. Heine, R. Mautz, H.-N. Mayer, & W. Siebel, 1997, S. 10). Da eine Transformation zur „nachhaltigen“ Gesellschaft allein durch Top-down Prozesse („Ökodiktatur“) unwahrscheinlich ist, sind Veränderungen der Gesellschaft vonnöten. Dies erfordert einen Lernprozess, für den Akteure auf der Stadtebene unverzichtbar sind. Sogenannte „Urban Designer“ oder „City Changers“ erwirken Innovationen, denn in den Kommunen finden Meinungsbildungsprozesse statt. Politische, ökologische, wirtschaftliche und soziale Themen werden vor Ort diskutiert und wirken sich auf die Verhaltensweisen der Bürger aus: „In den Städten und Gemeinden wird der ökonomische und gesellschaftliche Wandel für jedermann erfahrbar“ (H. Naßmacher & K. Naßmacher, 2007, S. 9).

C.) Vulnerabilität:

Für Stadtverwaltungen zählen Umweltprobleme und Flächenversiegelungen zu den wesentlichen Herausforderungen (P. Rode, G. Floater, J. Kandt et al., 2013, S. 4). Städte sind unmittelbar von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen und ihre Infrastrukturen zunehmend von Extremwetterereignissen gefährdet. Dies bedeutet Kosten für Städte und Gemeinden beispielsweise beim Katastrophenschutz, bei der Hochwasservorsorge oder bei der Beseitigung von Unwetterschäden. Besondere stadtklimatische Bedingungen aufgrund von hoher Versiegelung, dichter Bebauung, großem Verkehrsaufkommen und erhöhten Emissionen (Dunstglocke, Wärmestau) verschärfen die gesundheitlichen Risiken bei Hitzeperioden, da vor allem die nächtliche Abkühlung ausbleibt. Dieser Effekt wird als „städtische Wärmeinsel“ bezeichnet.

D.) Emissionen:

Wegen der räumlichen Konzentration und der unterschiedlichen Nutzungen (Wohnen, Gewerbe und Industrie, Verkehr, Freizeit) wird in den Kommunen ein großer Teil der klimarelevanten Emissionen erzeugt, denen ein hohes Einsparpotenzial gegenübersteht (DIFU, 2011). Besonders die kompakten Baustrukturen und die gegenüber ländlichen Räumen kurzen Transportwege sind dafür prädestiniert, die Energieeffizienz zu erhöhen.

E.) Vorbildfunktion:

Kommunales Handeln wird von den Bürgern wahrgenommen und bewertet. „Der Mensch lebt im urbanisierten Raum, auch das macht die Bedeutung der Städte aus. Hier wird sich viel entscheiden. Und die Menschen haben hier häufig noch ein relativ großes Zutrauen zu Politik, z. B. zu ihren Oberbürgermeistern (männlich wie weiblich),

denen es erstaunlich oft gelingt, das allgemeine Interesse überzeugend herauszuarbeiten und umzusetzen. [...]“ (F. J. Radermacher, 2005, S. 339).

Die vorliegende Arbeit stützt sich auf diese Prämissen. Kommunen sind entscheidende Akteure der Klimapolitik. Es muss diskutiert werden, welche institutionellen und administrativen Rahmenbedingungen erfüllt sein müssen, um einen Beitrag zum Erreichen der Klimaschutz- und Anpassungsziele auf kommunaler Ebene leisten zu können.

1.3 Forschungslücke

Stadtentwicklung im Kontext Klimawandel ist nicht monothematisch einzuordnen; inhaltlich und methodisch sind unterschiedliche Disziplinen berührt. Sind in den Naturwissenschaften die fachlichen Grenzen meist eindeutig zu bestimmen, verschwimmen sie im Feld der Sozialwissenschaften. Die Gestaltung des Raumes und ihre Auswirkungen auf die Stadtgesellschaft sind Gegenstand der Architektur und Planungswissenschaften sowie der Humangeographie. Klassische Themen der Soziologie sind Identifikation und Entstehung von Akteuren und ihre Interaktionen. Welche Kompetenzen den Akteuren zustehen und wie diese Kompetenzen legitimiert sind, ist ein Feld der Politik- und Rechtswissenschaften. Transformationsmöglichkeiten der Kommunen werden zudem auch in den Verwaltungswissenschaften betrachtet und sind Gegenstand der Implementationsforschung.

Die Anzahl disziplinärer Arbeiten zu Themen der Klimapolitik hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Problemstellungen der politischen Steuerung werden vor allem politikwissenschaftlich und juristisch betrachtet. So stehen Fragen, ob bzw. wie sich Nachhaltigkeit als Rechtsnorm formulieren lässt und inwiefern das Verwaltungsrecht die Klimafolgenanpassung regeln kann im Fokus verfassungsrechtlicher Abhandlungen (Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 2004; C. Fischer, 2013; M. Gies, 2018; M. Reese, S. Möckel, J. Bovet, & W. Köck, 2010). Beiträge, die Klimaschutzstrategien im internationalen Kontext beleuchten, sind inzwischen sehr zahlreich (H. Bulkeley, H. Schroeder, K. Janda et al., 2009; World Bank, 2014). Dies begründet sich zum einen deshalb, weil der Klimawandel ein globales Phänomen darstellt und Konflikte provoziert, die Lösungen zwischen Nationalstaaten erfordern. So liegt mittlerweile eine Vielzahl internationaler Arbeiten vor, in denen die unterschiedlichen Strukturen der politischen Systeme miteinander verglichen werden (T. Bernauer, 2013; J. Howard, 2009; W. Neil Adger, N. W. Arnell, & E. L. Tompkins, 2005). Ebenso stellt die europäische Ebene einen großen Forschungsbereich mit neuartigen politikwissenschaftlichen Fragestellungen nach Akteuren und Rahmenbedingungen dar (z. B. J. Corfee-Morlot, L. Kamal-Chaoui, M. G. Donovan et al., 2009).

Weil die ungleiche Verteilung zwischen Verursachern der Emissionen (vor allem Bürger der Industrieländer) und Leidtragenden (vor allem Bürger der sogenannten Entwicklungsländer) zu einem Gerechtigkeitsproblem führt, sind Fragen der Verteilungsgerechtigkeit Gegenstand zahlreicher politikwissenschaftlicher und soziologischer Aufsätze, ebenso wird dies im ökonomischen Forschungsrahmen behandelt (C. Böhme, T. Preuß, A. Bunzel

et al., 2015; Bundeszentrale für politische Bildung (BpB), 2007; R. Leal-Arcas, 2013; Umweltbundesamt (UBA), 2014).

Gleichsam wird die Rolle Deutschlands in der internationalen Klimapolitik diskutiert, meist hinsichtlich der Einbettung in die Kompetenzfelder der Europäischen Union (z. B. S. Niederhafner, 2008; K. W. Zimmermann & W. Kahlenborn, 1994). Mit dem Fokus auf die innerdeutschen Strukturen und Prozesse sind in erster Linie Politikfeldanalysen zu nennen, die die Umwelt- und Klimapolitik bezüglich einer normativen Ausrichtung diskutieren und Fragen nach Staatszielen und -aufgaben zur Diskussion stellen.

In politikwissenschaftlichen Arbeiten werden neben politischen Steuerungs- und Mehrebenen-Modellen auch die politische Teilhabe an und die Akzeptanz von Entscheidungsprozessen, verknüpft mit dem Thema der Integration nicht-staatlicher Akteure, analysiert. Neue Untersuchungen über den Einfluss von Verbänden, Vereinen, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteuren leiten über zur Thematik der Governance-Forschung (A. Benz, 2009; H. Heinelt, 2008). Zentrale Gebiete der Governance-Forschung haben ihren Ursprung in der Institutionenforschung und namentlich bei der Effizienz von Verwaltungen. Daher liegt ein großer Forschungsbedarf in der Verknüpfung von neuen globalen Herausforderungen mit bestehenden Entscheidungsstrukturen auf der lokalen Ebene. Für die Staatstätigkeitsforschung ist die Umweltpolitik ein beliebtes Objekt. Es handelt sich um ein junges Politikfeld, in dem sich seit den 1990er Jahren eine große Dynamik beobachten lässt, die sich für die Überprüfung der theoretischen Konzepte anbietet.

Während zahlreiche Veröffentlichungen deutlich machen, dass Kommunen eine zentrale Rolle bei der Erfüllung der Klimaschutzziele zukommt (H. Bulkeley, 2008; Center for Science in the Earth System The Climate Impacts Group, Joint Institute for the Study of the Atmosphere and Ocean, University of Chicago, & in association with ICLEI – Local Governments for Sustainability, 2007; H. Herrmann, A. Müller, & K. P. Schön, 2017; ICLEI Europa, 2017; J. Libbe, H. Köhler, & K. J. Beckmann, 2010; Umweltbundesamt (UBA), 2018b; United Nations Human Settlements Programme UN HABITAT, 2009), existieren wenig empirische Arbeiten zur Anwendung der Instrumente auf lokaler Ebene. Die strukturelle Einbettung der Kommunen in Mehrebenensysteme und die Auswirkungen dieser Position auf die Handlungsfähigkeit sind bisher nur unzureichend analysiert (H. Fuhr, T. Hickman, & K. Kern, 2018). Untersuchungen zu den politisch-administrativen Entwicklungen der Klimapolitik konzentrieren sich vor allem auf die institutionellen Handlungsspielräume.

Reformen der kommunalen Verwaltungen haben eine wettbewerbsorientierte Ausrichtung gefordert und teilweise bewirkt – Fragen der Wirtschaftlichkeit und die Rolle von Dienstleistungen haben in den letzten zwei Jahrzehnten zugenommen und vielerorts das Verständnis von kommunalen Aufgaben und Zuständigkeiten verändert (T. Klenk & F. Nullmeier, 2004).

Vor dem Hintergrund der Diskussion um Umsetzungsdefizite sind seit Ende der 1990er Jahre zunehmend sozialpsychologische Untersuchungen hinzugekommen. Die Umweltpsychologie hat sich als eigener interdisziplinärer Forschungszweig zwischen sozial- und naturwissenschaftlicher Ausrichtung etabliert und verbindet Fragen individueller Entscheidungsfaktoren mit Voraussetzungen gesellschaftlichen Wandels. (M. Hunecke, 2017).

Die folgende Tabelle 1 zeigt einen vereinfachten Überblick der genannten Disziplinen und ihrer jeweiligen Schwerpunkte:

Tabelle 1: Relevante Disziplinen für die Stadtentwicklung (Auswahl)

Disziplin (Auswahl)	Fokus (Beispiel)
Architektur, Planungswissenschaften	Stadtentwicklung, Landschaftsplanung, Partizipation, Prozessgestaltung
Verwaltungswissenschaften	Implementationsforschung, Transformation
Politikwissenschaften	Governance, Institutionenforschung, Machtressourcen, politische Steuerung
Soziologie	Umweltgerechtigkeit, Verhaltensforschung, Akteurs- und Netzwerkanalysen, Transformation
Jura	Völkerrecht, Europarecht, Verwaltungsrecht
Geographie	Räumliche Auswirkungen, Migrationsforschung
(Umwelt-)Psychologie	Entscheidungsmuster, Motivation, Wandel

Da viele unterschiedliche Perspektiven relevant sind, bedarf es vor allem weiterer interdisziplinärer Forschung. Um kommunale Handlungsmöglichkeiten zu untersuchen, ist insbesondere die Verzahnung der Ansätze aus Politik, Soziologie und Raumwissenschaften essentiell.

Neben auszubauender Interdisziplinarität besteht auch der Anspruch darauf, die Ergebnisse in der Praxis anzuwenden. Die Förderprogramme der Bundesministerien, wie beispielsweise die des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUB) oder des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS, seit 2013: BMVI) sowie des BBSR, haben in den vergangenen 20 Jahren immer stärker auf die Förderung von Pilotprojekten, Modellprojekten und -regionen oder Reallaboren gesetzt. Ergebnisse von empirischen Studien sind daher vor allem in Projektberichten zu finden. Von den Publikationen im Rahmen der Förderungen abgesehen, sind mehr theoriegeleitete Arbeiten zu kommunaler Klimapolitik zu finden als empirische Erhebungen.

Hier besteht Aufholbedarf, obwohl zum Beispiel die Förderprogramme zunehmend Anwendungsbezug aufweisen. Dieser Austausch muss stärker in „beide Richtungen“ erfolgen. Neben dem Transfer wissenschaftlicher Ergebnisse in die Praxis sind die Erfahrungen aus der Praxis von zentraler Bedeutung für eine zielgerichtete Forschung.

1.4 Fragestellung

Der Klimawandel erfordert rasches Handeln. Die internationalen Abkommen und nationalen Konzepte haben bisher jedoch noch keine erfolgversprechenden Prozesse in Gang gesetzt. Bereits mit dem Brundlandt-Bericht aus dem Jahr 1972 wurde deutlich, dass der Ressourcenverbrauch auf Kosten nachfolgender Generationen geschieht. Schon 1990 hat die Enquete-Kommission der Bundesregierung die Energienutzung aus erneuerbaren Quellen gefordert (APuZ, 2004). Doch obwohl weltweit vielversprechende Bottom-up-Methoden sichtbar sind, die unbestreitbar vor Ort Erfolge bei der Reduktion von Treibhausgasen aufweisen können, steigen insgesamt die globalen Treibhausgasemissionen weiter an (IPCC, 2014).

Es mangelt nicht an Zielen, Absichtserklärungen und Berechnungen, wie dem Klimawandel global begegnet werden sollte – aber die lokale Umsetzung von Schutz- und Anpassungsstrategien erfolgt zu zögerlich: Aktuelle BAU-Szenarien³ zeigen, dass das Zwei-Grad-Ziel bei der gegenwärtigen Entwicklung deutlich verpasst und sich die Erde bis 2050 um durchschnittlich 4-6 °C erwärmen wird. Ursachen der mangelnden Umsetzung finden sich sowohl auf der Mikroebene d. h. der Ebene individueller Verhaltensänderungen, als auch auf der Makroebene, der globalen Steuerungsmöglichkeiten. Alle Ebenen sind verbunden mit Fragen nach unserem gesellschaftlichen Zusammenleben und mittelbar mit dem politischen System.

Im deutschen Föderalismus wird den Städten und Gemeinden für das Erreichen des Zwei-Grad-Zieles viel Verantwortung auferlegt. Sie sind aufgefordert, (inter)nationalen Abkommen und Vereinbarungen nachzukommen: „Die größte Verantwortung bezüglich des Stadtklimas und des Klimawandels liegt bei den Städten und Gemeinden, da sie die Planungshoheit innehaben“ (H. Bott, G. C. Grassl, & S. Anders, 2013, S. 61).

Die Kommunen repräsentieren neben Bund und Ländern die dritte administrative Ebene. „Das, was aus der Perspektive des Staatsorganisationsrechts, der Grundrechte und auch des Allgemeinen Verwaltungsrechts schlicht als ‚Staat‘ tituliert wird, stellt sich bei näherer Betrachtung und im Alltag der Bevölkerung als politisches Gestalten und Handeln von Kommunen dar“ (M. Burgi, 2015, S. 2).

Doch die Kommunen verfügen über eingeschränkte politische Kompetenzen. Sie sind nicht Teil der Legislative und in hohem Maße abhängig von den Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene (sowie zunehmend auch auf EU-Ebene). Gleichzeitig beeinflussen nicht-staatliche Akteure zunehmend die Lokalpolitik. Davon leitet sich die Fragestellung ab, ob die kommunale Ebene über adäquate Steuerungsinstrumente für den Klimaschutz und die Klimaanpassung verfügt.

³ BAU-Szenarien sind sogenannte „Business-As-Usual“-Szenarien, oder auch „Weiter-So“-Szenarien, die einen Entwicklungspfad projizieren, der die Daten der Vergangenheit ohne nennenswerte Umbrüche fort-schreibt.

Um die „größte gesellschaftliche Herausforderung der Menschheit“ – den Klimawandel – bewältigen zu können, müssen alle politischen Ebenen ihre Handlungsfähigkeit nutzen. Die Planungshoheit der Städte und Gemeinden in Deutschland ist ein hohes Gut, das keine Selbstverständlichkeit ist und im Vergleich zu zentralstaatlichen Steuerungselementen hohes Potenzial lokaler Akzeptanz besitzt (H. Bott, G. C. Grassl, & S. Anders, 2013, S. 93). Vor dem Hintergrund der Herausforderungen des Klimawandels sind gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Weichenstellungen nötig. Es stellt sich die Frage, an welchen der dafür entscheidenden Stellschrauben Kommunen drehen können.

Die Fragestellung nach den kommunalen Handlungsspielräumen ist in der vorliegenden Arbeit in drei Aspekte unterteilt.

- 1.) Welche Kompetenzen stehen den Kommunen im deutschen Föderalismus zu?
- 2.) Wie werden die bestehenden Instrumente von Praxisakteuren wahrgenommen?
- 3.) Bewertung: Welche Barrieren und Möglichkeiten ergeben sich aus 1) und 2) für die Umsetzung einer klimaorientierten Stadtentwicklung?

Der geteilte Aufbau der Fragestellung verdeutlicht die Unterscheidung zwischen der theoretischen Frage, welche Entscheidungsfreiheiten laut Grundgesetz den Kommunen zustehen und der empirischen Frage, wie entsprechende Akteure die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente beurteilen. Der Verknüpfung beider Perspektiven widmet sich der dritte Teil der Arbeit.

1.5 Ziel der Arbeit

Die vorliegende Arbeit greift die Diskussion um politische Steuerungsmöglichkeiten auf und untersucht die Handlungsspielräume, die auf kommunaler Ebene zur Handhabung und Regulierung der Klimawandelauswirkungen bestehen. Denn die Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen auf lokaler Ebene ist in hohem Maße mit den Strukturen verknüpft, die den Handlungsspielraum der Kommunen beschreiben. Diese Strukturen sind komplex. So beeinflussen nicht nur die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch der zunehmende Einfluss der Europäischen Union sowie die hierarchischen Planungsebenen mit ihren jeweiligen Rechtsordnungen die Möglichkeiten vor Ort. Gleichzeitig entstehen neue Beteiligungsformate und nicht-staatlichen Akteuren wird ein wachsender Einfluss auf Planungsentscheidungen zugesprochen.

Wie beurteilen Akteure auf verschiedenen politischen Entscheidungsebenen die kommunalen Handlungsspielräume und installierten Planungsinstrumente? Anhand einer Interviewstudie soll deutlich werden, wie kommunale Akteure die komplexen Strukturen hinter den Entscheidungsprozessen wahrnehmen und wie sie ihr Handlungsfeld zwischen globaler Herausforderung und den zur Verfügung stehenden lokalen stadtplanerischen Instrumenten einschätzen. Die Ergebnisse der unterschiedlichen Perspektiven sollen Auskunft darüber geben, welche Beteiligten die kommunalen Prozesse maßgeblich beeinflussen und unter welchen Voraussetzungen diese Personen die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente einsetzen.

Die komplexen Strukturen, in denen die lokalen Entscheidungsprozesse stattfinden, sollen aufgezeigt werden, um Ansatzpunkte und Stellschrauben zu identifizieren, wie eine klimaorientierte Stadtentwicklung zum Erreichen der Klimaschutzziele beitragen kann. Die Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten, die Umsetzung klimapolitischer Absichten auf lokaler Ebene voranzubringen. Denn die tragende Rolle, die den Städten und Gemeinden bei der Lösung globaler Probleme zugeschrieben wird, kann nur erfüllt werden, wenn auch der Kontext berücksichtigt wird und die Rahmenbedingungen entsprechend ausgestaltet sind.

1.6 Methodik

In dieser Arbeit werden Theorien der Politik- und Verwaltungswissenschaften mit Ansätzen der Soziologie und der Humangeographie verknüpft. Da sich Forschungsfragen zur Stadtentwicklung nicht auf eine Disziplin beschränken lassen, werden Ideen und Erklärungen unterschiedlicher Schulen herangezogen und miteinander in Verbindung gesetzt.

Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit wurden mittels Primär- sowie Sekundärdatenanalysen gewonnen. Zur Sekundärdatenanalyse zählen Literatur- und Dokumentenanalysen. Die Analyse der qualitativen Experteninterviews stützt sich auf Primärdaten.

Die Forschungsarbeit beinhaltet sowohl Textanalysen als auch Ergebnisse der empirischen Sozialforschung. Die in den jeweiligen Kapiteln verwendeten Methoden werden in den folgenden drei Unterkapiteln dargelegt:

- die Herleitung der Fragestellung anhand explorativer Interviews (vgl. Kapitel 1.6.1)
- Literatur- und Dokumentenanalysen für die Politikfeldanalyse (vgl. Kapitel 1.6.2)
- empirische Sozialforschung anhand Experteninterviews bzw. deren Auswertung mittels qualitativer Inhaltsanalyse (vgl. Kapitel 1.6.3).

1.6.1 Identifikation der Fragestellung

Die Fragestellung der vorliegenden Arbeit ist maßgeblich auf die Mitarbeit am Zentrum Stadtnatur und Klimaanpassung (ZSK) der Technischen Universität München (TUM), gefördert vom Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, zurückzuführen. Im Rahmen des Forschungsprojektes „Klimaschutz und grüne Infrastruktur in der Stadt“ ist ein Leitfaden für Klimaschutz- und Anpassungsstrategien erarbeitet worden. Dafür wurden zwischen Dezember 2014 und April 2017 explorative Experteninterviews mit 15 Kommunalvertretern der acht größten bayerischen Städte geführt.

Die Ergebnisse der Interviews im Rahmen des ZSK-Projektes machten deutlich, dass auf lokaler Ebene in der Praxis Lösungen anhand sehr spezifischer Einzelfallentscheidungen gesucht werden, aber kaum systematische Lösungen herangezogen werden. Daraus ergab sich die Fragestellung, ob sich allgemeingültige Lösungsstrategien erarbeiten lassen und wie die vorhandenen Instrumente von den Akteuren wahrgenommen werden. Die Vorarbeiten am ZSK und die geführten Interviews trugen damit maßgeblich zur Spezifizierung der Untersuchungsfrage für die vorliegende Arbeit bei.

1.6.2 Politikfeldanalyse

Politikfeldanalysen zielen darauf ab, einen starken Praxisbezug herzustellen indem sie theoretische Annahmen auf empirische Verhältnisse übertragen (Policy-Kreislauf). Die Bestandsanalyse der Kapitel 2 bis 4 erfolgt daher im Rahmen einer Politikfeldanalyse. Sie beschäftigt sich mit den Inhalten der Klimapolitik in Deutschland und hinterfragt die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen als Gebietskörperschaften. Die Politikfeldanalyse ist keine Theorie, sondern eher ein Analyserahmen, der bestimmte Annahmen für unterschiedliche Ansätze aufspannt. So können verschiedene Governance-Ansätze zu dem Bereich der Politikfeldanalyse gezählt werden ebenso Annahmen des akteurszentrierten Institutionalismus, die zum Teil auf die Governance-Forschung zurückgehen. Die Entscheidungswege, Abhängigkeiten und Spielräume von staatlichen Akteuren werden darin im Verhältnis zu dem wachsenden Einfluss von nicht-staatlichen Akteuren diskutiert.

Die Politikfeldanalyse ist heute gleichzusetzen mit dem englischen Begriff der policy analysis, weist aber eine andere Entwicklung als die englischsprachige Forschung auf. Sie geht in Deutschland auf verwaltungswissenschaftliche Arbeiten zurück, die sich seit Beginn des 20. Jahrhunderts mit den Bedingungen für („erfolgreiches“) behördliches Handeln auseinandersetzen. Aufgrund der stark zentralistischen, totalitären Ausrichtung aller politischen Institutionen nach der Weimarer Reichsverfassung geriet die Verwaltungswissenschaft sowie die ihr verwandte Implementationsforschung nach dem Zweiten Weltkrieg aus dem Fokus, während sich die vergleichende Regierungslehre in den USA zunehmend der Staatstätigkeit zuwendete und während der 1960er Jahre erste fruchtbare Policy-Ansätze hervorbrachte. In der Folge orientierte sich auch die deutsche Forschung stark an den in den USA entwickelten Ansätzen.

Inzwischen ist mit dem Bereich der Politikfeldanalyse ein komplexer Analyserahmen entstanden, der sich aufgrund seiner Praxisnähe für die vorliegende Arbeit eignet. Gerade vor dem Hintergrund, dass die Politikfeldanalyse sich als anwendungsorientierter Zweig versteht und der Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis in beide Richtungen gestärkt werden muss, sind Experteninterviews auch hinsichtlich einer Realitätsprüfung von Bedeutung: „Dieser [...] Aspekt ist gerade in jüngster Zeit für drittmittelfinanzierte Forschung mehr und mehr bedeutsam geworden, insbesondere in Fällen, in denen Forschungsförderorganisationen die Anforderung stellen, aus dem Untersuchungsergebnis auch Politikempfehlungen abzuleiten oder die Ergebnisse aktiv im Kreise relevanter ‚Stakeholder‘ zu verbreiten“ (R. Kaiser, 2014, S. 289).

1.6.3 Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse

Die komplexen Strukturen, die eine klimapolitische Stadtentwicklung flankieren, sollen in der vorliegenden Arbeit nicht nur beschrieben, sondern deren Wahrnehmung durch die entsprechenden Akteure soll auch empirisch überprüft werden. Hierzu dienen leitfadengestützte Interviews mit Akteuren aus der Praxis, deren Wissen anhand ihrer Funktionen und Aufgabenbereiche als „Expertenwissen“ einzustufen ist.

Die Auswertung der Experteninterviews erfolgte mittels qualitativer Inhaltsanalysen. „In der qualitativen Forschung werden verbale bzw. nicht-numerische Daten interpretativ verarbeitet“ (J. Bortz & N. Döring, 2006, S. 298). In Anlehnung an die klassischen Testtheorien gelten auch für die qualitative Forschung die Gütekriterien Objektivität, Validität und Reliabilität. Letzteres ist indes strittig, denn: „qualitative Forscher, die den Grad der Einzigartigkeit, Individualität und historischer Unwiederholbarkeit von Situationen und ihrer kontextabhängigen Bedeutung betonen, können das Konzept der ‚Wiederholungsrealibilität‘ nur grundsätzlich ablehnen [...]“ (J. Bortz & N. Döring, 2006, S. 326). Unstrittig ist, dass auch bei qualitativen Datenerhebungsmethoden sowie deren Auswertung Zuverlässigkeit angestrebt wird und das Forschungsdesign offen zu legen ist.

Der Schwerpunkt der Arbeit liegt nicht auf der Beweisführung eines Kausalzusammenhanges zwischen Ursache und Wirkung bestimmter klimapolitischer Parameter, wofür sich eine quantitative Herangehensweise anbieten würde (z. B. vergleichende Analyse mehrerer Fallbeispiele). Vielmehr fokussiert die Arbeit auf die Wirkungsmechanismen zwischen Faktoren und Ergebnis. Im Gegensatz zu der relationsorientierten Sozialforschung können mit der mechanismenorientierten Herangehensweise keine statistisch signifikanten Zusammenhänge aufgedeckt werden. Da die Forschungsfrage aber auf die Wirkungsweise abzielt und herauskristallisiert werden soll, unter welchen Umständen die Faktoren wirken, ist ein qualitatives Vorgehen vorzuziehen. Denn: „die Suche nach Kausalmechanismen beruht auf der detaillierten Analyse eines oder weniger Fälle“ (J. Gläser & G. Laudel, 2009).

1.7 Aufbau der Arbeit

Gemäß der Unterteilung der Fragestellung ist die vorliegende Arbeit in drei Bereiche unterteilt. Die Kapitel 2 bis 4 stützen sich auf Literaturanalysen und sind als Bestandsanalyse zur Position der Kommunen und Stand kommunaler Klimaschutz zu verstehen. Sie bilden die Grundlage für die empirische Untersuchung in den nachfolgenden Kapiteln. Schwerpunkt der empirischen Analyse ist Kapitel 6, die Bewertung der Ergebnisse erfolgt in Kapitel 7, Folgerungen und Forderungen enthält Kapitel 8. In Abbildung 2 wird der Aufbau der Arbeit skizziert.

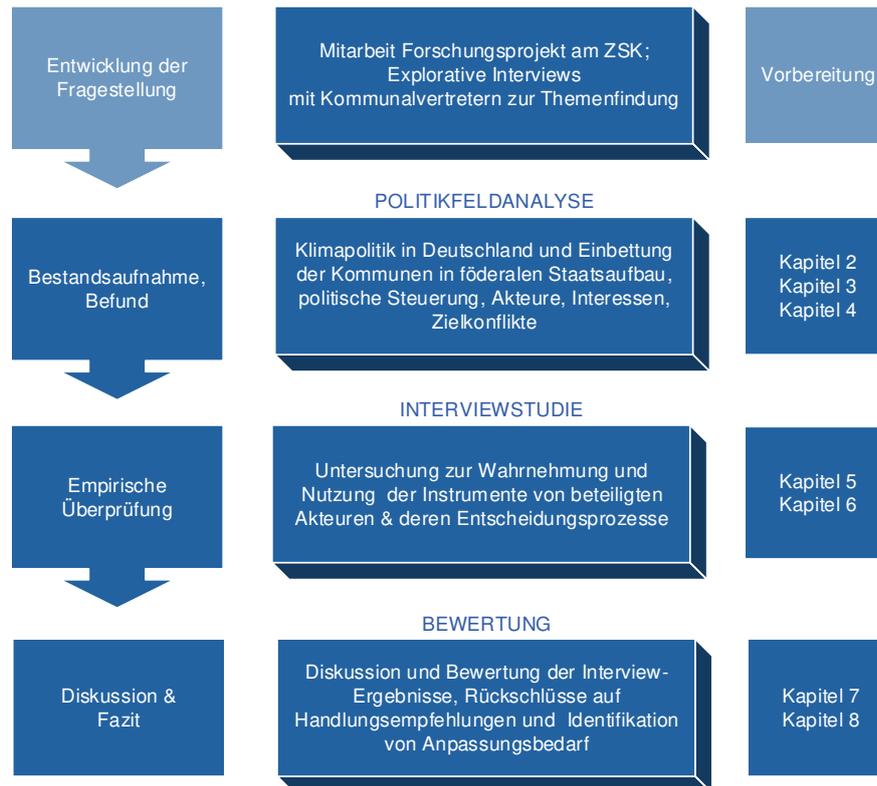


Abbildung 2: Aufbau der Arbeit (eigene Darstellung)

Zur Einordnung der Problematik behandeln die Kapitel 2 bis 4 die Klimaschutzziele und Klimaanpassungsstrategien in Deutschland und deren Verbindlichkeiten sowie die verfassungsrechtliche Einbettung der Kommunen. Sie stellen den Rahmen zur Analyse der Umsetzbarkeit der Ziele auf der lokalen Ebene dar und gehen folgenden Fragen nach:

- Welche Regeln, Normen und Verfahren können auf kommunaler Ebene beschlossen werden?
- Welche Maßnahmen müssen auf lokaler Ebene umgesetzt werden?
- Welche Verbindlichkeiten können Städte und Gemeinden aushandeln und garantieren?
- Wie abhängig sind kommunale Rechtsetzungen von der Landes- oder Bundesgesetzgebung?

Der Umgang mit den der Stadtplanung zum Erreichen der Klimaschutz- und -anpassungsziele zur Verfügung stehenden Instrumenten und die Begrenzung kommunaler Handlungsmöglichkeiten aufgrund politischen Kompetenzmangels wird in Kapitel 2 in den Kontext der politischen Steuerungstheorien eingeordnet. Dabei stehen die Auseinandersetzung mit dem akteurszentrierten Institutionalismus und dem historischen Institutionalismus sowie die damit eng verzahnten Ansätze der Governance-Forschung im Fokus.

Anhand empirischer Sozialforschung wird aufbauend auf der Literatur- und Datenanalyse der Frage nachgegangen, wie lokale Akteure die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente wahrnehmen und nutzen. Die qualitative Forschungsmethode im Allgemeinen und das Vorgehen dieser Arbeit im Spezifischen beschreibt Kapitel 5.

Auf der Erklärung der institutionellen Rahmenbedingungen und der verfassungsrechtlich garantierten Instrumente aufbauend, präsentiert Kapitel 6 in deskriptiver Form die Ergebnisse der Experteninterviews. Der empirische Teil der Arbeit rückt die subjektive Einschätzung der Akteure in den Vordergrund und untersucht, welche Instrumente bei klimaorientierten Stadtentwicklungsprojekten zum Einsatz kamen und welche Begrenzungen und Möglichkeiten den Projektverlauf beeinflusst haben. Dazu wurde eine empirische Querschnittsanalyse durchgeführt und Akteure auf Bundes-, auf Landes-, auf Kreis- und auf Stadtebene bis hin zur Ebene eines konkreten Bauvorhabens befragt, wie sich die Umsetzung klimapolitischer Zielvorgaben in der Praxis darstellt. Die Interviewstudie bezieht sich auf die Analyse der Umsetzbarkeit der Ziele und behandelt folgende Fragen:

- Welche Rolle spielen übergeordnete Klimaschutz- und Anpassungsziele und werden diese seitens der Kommune verfolgt? Falls ja: mit welchen Motiven?
- Welche Instrumente wurden von welchen Akteuren eingesetzt?
- Welchen Akteuren wird welcher Einfluss beigemessen?
- Wie nehmen sie ihre Handlungsspielräume wahr und wie bewerten sie diese?

Ihre Einschätzungen und Erfahrungen wurden qualitativ ausgewertet und stellen die Grundlage für die Stärken-und-Schwächen-Analyse von Kapitel 7 dar. Die Voraussetzungen einer klimaorientierten Stadtentwicklung werden in diesem Kapitel bewertet, wobei die Ergebnisse aus den Interviews mit den analysierten Rahmenbedingungen der Politikfeldanalyse verglichen werden. Gegenstand von Kapitel 8 sind Schlussfolgerungen dieser Befunde: welche Barrieren sind zu überwinden? Abgeleitet von den identifizierten Stärken werden Forderungen formuliert, bevor Kapitel 9 mit einem kurzen Ausblick diese Arbeit abschließt.

2 Analyserahmen: Politikfeldanalyse

Bei der Frage nach kommunalen Handlungsspielräumen wurde einleitend die Frage aufgeworfen, inwiefern Rahmenbedingungen, wie die Einbettung der Kommunen im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik, für die Umsetzbarkeit klimaorientierter Stadtentwicklungsziele entscheidend sind. Um die Möglichkeiten der Klimapolitik in der kommunalen Planung in Deutschland zu erfassen und zu erklären, kann nicht auf ein standardisiertes Verfahren zurückgegriffen werden, denn ein einheitliches Analyseschema existiert nicht. Die vorliegende Arbeit stützt sich auf das Konzept der Politikfeldanalyse.

In der Arbeit wird die Politikfeldanalyse jedoch dahin gehend modifiziert, dass die Systemgrenzen auf die für das Fallbeispiel relevanten Akteure angepasst werden. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Rolle der Verwaltung gelegt. Denn trotz des Anklangs vieler Governance-Ansätze besteht die Gefahr, die Rolle der nicht-staatlichen Akteure überzubewerten. Obwohl sich der Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure seit den 1970er Jahren verfestigt hat (H. Sinning, 2005, S. 579) und sich damit politische Entscheidungs- und Teilhabeprozesse ändern, gelten die Gesetze der Gebietskörperschaften: „[...] letztlich werden verbindliche Entscheidungen nicht in der Zivilgesellschaft getroffen, sondern in der staatlichen Verwaltung, die wiederum an der Programmierung ihrer Aufgaben sowohl im nationalen wie im transnationalen Kontext beteiligt ist“ (M. Döhler, 2014, S. 90).

Im Unterschied zu den klassischen demokratiethoretischen Forschungsfragen, die die Legitimation des Inputs hinterfragen, die also die „gute Ordnung“ suchen und „gerechte“ Voraussetzungen der Entscheidungsfindung ermitteln, zeichnet die Politikfeldanalyse eine große Praxishöhe aus. Trotz der theoriegeleiteten Annahmen ist sie anwendungsorientiert. Da der Fokus auf die Umsetzbarkeit gerichtet ist, eignet sich für die Untersuchung der Fragestellung die Politikfeldanalyse. Sie ist auf den Output politischer Entscheidungsfindungsprozesse gerichtet.

In diesem Kapitel wird die Entwicklung der Politikfeldanalyse skizziert und auf die Frage der Steuerung und Steuerbarkeit eingegangen, bevor die neuere Governance-Forschung im Allgemeinen und die Bedeutung von Institutionen im Speziellen beleuchtet werden.

2.1 Definition

Die Politikfeldanalyse ist eine Teildisziplin der Politikwissenschaften, sie ist keine eigene Theorie. Sie „befasst sich mit den konkreten Inhalten, Determinanten und Wirkungen politischen Handelns“ (K. Schubert & N. C. Bandelow, 2014, S. 3). Die Politikfeldanalyse fällt in den Bereich der Staatstätigkeitsforschung und wird auch als „Policy“-Analyse bezeichnet. Denn im Gegensatz zur deutschen Sprache, die den Begriff „Politik“ für viele verschiedene Sphären verwendet, wird im angelsächsischen Sprachgebrauch zwischen drei Dimensionen des Politischen differenziert: „Politics“ beschreibt Prozesse und Vorgehensweisen, „Polity“ die Form und Personen der Entscheidungsprozesse und „Policy“ die Inhalte, das Thema.

Policy im engeren Sinne bezeichnet die Staatstätigkeit⁴. Dafür sind Entscheidungen von Verfassungsorganen, insbesondere von Regierungen, aber auch von anderen Institutionen, die zu allgemeinverbindlichen Entscheidungen befugt sind, relevant. Diese Differenzierung beruht auf einem modernen Staatsverständnis, wonach der Staat als abstrakte Institution verstanden wird. Im modernen Staat ist die Person des Herrschers von der Organisation der Herrschaft getrennt: „Legitime Herrschaft beruht nicht mehr auf der Anerkennung des Herrschers, sondern des Staates als abstrakter Einheit“ (A. Benz, 2001, S. 7).

Die Politikfeldanalyse bietet sich für Teilbereiche der Politikwissenschaften an, um ausgewählte „konkrete, materielle Politiken“ (S. Blum & K. Schubert, 2011, S. 15) zu analysieren. Trotz der deutschen Übersetzung „Politikfeld“ können die Grenzen des Untersuchungsfeldes unscharf sein. So berührt eine klimaorientierte Stadtentwicklung die Felder der Umweltpolitik, der Gesundheitspolitik, der Sozialpolitik und der Bildungspolitik.

Die Praxisnähe der Politikfeldanalyse gründet sich zudem auf ihren normativen Anspruch: „Sie ist interaktionsorientiert, da sie konkrete, politische Entscheidungsfindungsprozesse analysiert und das Zustandekommen der in der Praxis verwirklichten Lösungen erklärt. Sie ist aber auch problemorientiert, indem sie zur sachadäquaten Lösung politisch-inhaltlicher Fragen beitragen will bzw. nach „besten Lösungen“ sucht (K. Schubert & N. C. Bandelow, 2014, S. 7).

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit ist Gegenstand der Politikfeldanalyse, wie Klimaschutz- und -anpassungsziele in der kommunalen Planung durchgesetzt werden können. Dies berührt grundsätzliche Fragen nach politischer Steuerung und Steuerbarkeit.

2.2 Genese

Die gegenwärtige Debatte um neuere Steuerungsmodelle auf lokaler Ebene sowie die Auseinandersetzungen mit der Frage nach der Notwendigkeit neuer Governance-Strukturen in Planungsprozessen wären nicht denkbar, ohne die vorausgegangenen Arbeiten der Staatstätigkeitsforschung. Diese geht auf die Politikfeldanalyse in den USA zurück und wesentliche Inhalte dieser Ursprünge sind im aktuellen Diskurs erkennbar. Sie hatte seit ihren Anfängen gegen Ende des Zweiten Weltkrieges nicht den Anspruch, eine eigene Theorie zu begründen, sondern verknüpfte vorhandene Ansätze und wurde schon von den ersten Vertretern als Querschnittsdisziplin bezeichnet (V. Schneider & F. Janning, 2006, S. 19). So stützt sie sich maßgeblich auf den damals prominenten Behaviorismus und den daraus hervorgegangenen Pragmatismus,⁵ der von einer pluralistischen Ordnung

⁴ Die Staatstätigkeit kann weiter in unterschiedliche Policy-Typen unterteilt werden, zum Beispiel nach T. Lowi in die distributive Policy gegenüber der redistributiven Policy, bei der es im Gegensatz zu ersterer um Umverteilungen geht und die daher tendenziell konfliktträchtiger ist (vgl. M. G. Schmidt, 1995).

⁵ Vgl. Griechisch: *pragmatike*: „Die Kunst, richtig zu handeln“. Kennzeichen des Pragmatismus sind seine lebenspraktische Bedeutung und das stetige Hinterfragen des Nutzens unterschiedlicher Handlungen, Ideen und Wertungen. Eine Trennung zwischen der physischen und einer geistigen, abstrakten Welt wird abgelehnt, vielmehr muss das intellektuelle Schaffen auch in die tatsächliche Welt geführt werden und sich dort als praktisch und nützlich erweisen (vgl. K. Schubert & N. C. Bandelow, 2014, S. 45).

ausgeht. Gemäß den Naturwissenschaften wird in diesen erfahrungswissenschaftlichen Verhaltenslehren eine empirisch-analytische Methodologie verfolgt. Sie fanden vor allem Anwendung in Studien zu politischen Einstellungen und Verhalten und sind mit weiteren sozialwissenschaftlichen Ansätzen verknüpft.

Indem in der Politikfeldanalyse die Inhalte pluralistischer Theorien aufgegriffen wurden, wurde ein neues Verständnis von dem Begriff des Akteurs vermittelt. Folglich sind zwar unterschiedliche rationale Interessen durch die Akteure vertreten und werden verfolgt, aber eine Konsensfindung ist grundsätzlich möglich. Somit steht der Pluralismus keineswegs im Konflikt zu Grundannahmen der Demokratietheorie, vielmehr bieten sich gerade in dieser Form Gestaltungsmöglichkeiten für unterschiedliche Akteure. Denn kennzeichnend für die Demokratie der Moderne ist das Vorhandensein einer Öffentlichkeit. Sie begründet sich aus der Vernunft der Staatsbürger und wirkt im besten Fall korrigierend auf die staatlichen Institutionen ein. Gleichsam gibt sie ihnen das Gefühl, Gehör zu finden (unabhängig davon, ob sich ihre individuelle Meinung immer durchsetzt) und wirkt damit demokratisierend.⁶

Zum Einsatz kam die Politikfeldanalyse seit den 1970ern vor allem im Rahmen der Politikberatung. Dabei standen zunächst Fragen der Integration afroamerikanischer Bevölkerungsgruppen im Zentrum sowie die Auseinandersetzung mit den Aufgaben und Funktionen des Wohlfahrtsstaates. Zunächst ging es um die einfache Frage: „*Does Politics Matter?*“ Die aus heutiger Sicht selbstverständliche Auffassung der Politikfeldanalyse, dass Politik einen „veränderbaren und verändernden Prozess“ darstellt, wurde zunächst verneint. Ausgehend von sozioökonomischen Ereignissen, wurde Politik als „zwangsläufiger Wandlungsprozess“ aufgefasst (K. Schubert & N. C. Bandelow, 2014).

Heute ist die Staatstätigkeitsforschung ein fest etablierter Bereich der politikwissenschaftlichen Arbeiten und aufgrund der Praxisbezogenheit besonders anschlussfähig an Nachbar-Disziplinen. Im Rahmen von Politikfeldanalysen „nimmt die Befragung von Experten aus Politik und Verwaltung, aber auch von Nichtregierungsorganisationen oder Unternehmen traditionell eine wichtige Rolle ein“ (R. Kaiser, 2014, S. 289). Daher wird sie zunehmend auch in Sozialforschung oder zum Beispiel in den Planungswissenschaften angewendet.

2.2.1 Entwicklung der Policy-Analyse in Deutschland

In Deutschland setzen sich die Annahmen der Policy-Analyse zeitversetzt gegenüber den USA etwa ab Mitte der 1960er Jahre immer stärker durch, wurden aber zunächst als neue Etikettierung älterer Forschung kritisiert. Denn bereits im 17. und 18. Jahrhundert hatte die sogenannte *Policey*-Wissenschaft die Rolle von Verwaltung und das Zusammenwirken von staatlichem Handeln gegenüber der Zivilgesellschaft diskutiert. Allerdings waren nach der Weimarer Republik die Verwaltungswissenschaften unbedeutender geworden und

⁶ Zur Bedeutung und Rolle der Öffentlichkeit in Demokratien vgl. weiterführend: „Liberale Politik und Öffentlichkeit“ (C. Taylor, 2002, S.93 ff)

wurden erst durch die Entwicklungen in den USA nach dem Zweiten Weltkrieg wieder stärker angeregt.

Den aktuellen Ansätzen der Politikfeldanalyse, die sich auf pluralistische und akteurszentrierte Annahmen stützen, gingen Konflikte zwischen System- und Handlungstheorien voraus. Diskutiert wurde, ob politische Systeme steuerungsfähig sind und ob das gesellschaftliche System als solches steuerbar ist.

In den klassischen Steuerungstheorien ist von einem Steuerungsobjekt und einem Steuerungssubjekt auszugehen (vgl. Abbildung 3). Dadurch sind die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems und die Steuerbarkeit der Gesellschaft gegeben.

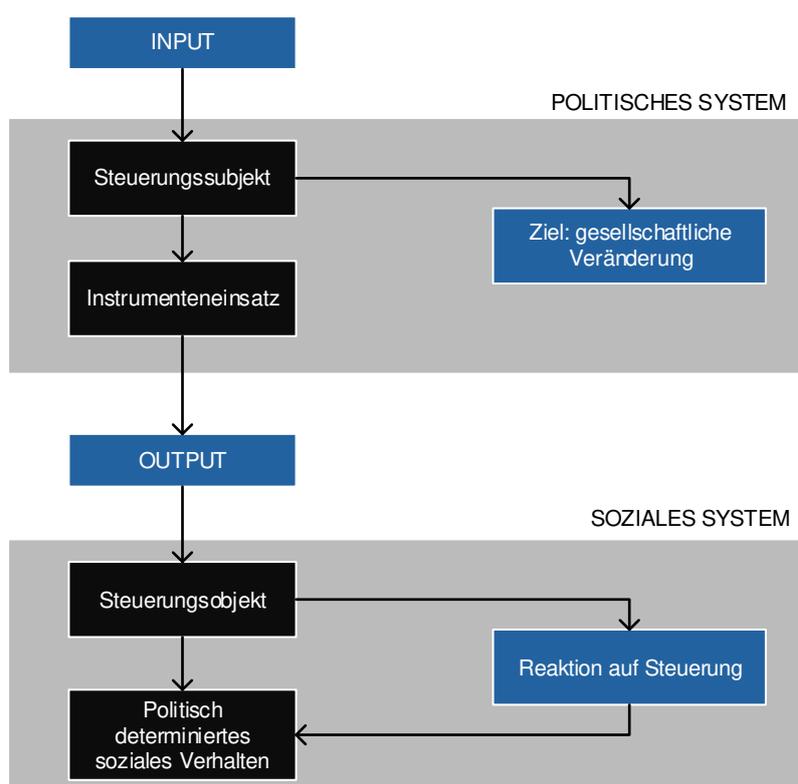


Abbildung 3: Klassisches Steuerungsmodell (eigene Darstellung nach Goerlitz, 1998, S. 42)

In den darauf folgenden Entwicklungen wurde das Steuerungssubjekt, also „der Staat“ differenzierter und nicht mehr als eine Einheit, sondern aus Partikularinteressen bestehend, neu definiert. Ebenso wurde „die Gesellschaft“ eher pluralistisch definiert. Somit sind die Steuerungsfähigkeit des Staates und die Steuerbarkeit der Gesellschaft nicht länger garantiert, sondern werden in Bezug auf deren Organisation, Konstellation und Interessen bewertet.

Seit Ende der 1980er Jahre wurde eine Debatte über die grundsätzliche Steuerbarkeit geführt („Scharpf-Luhmann-Debatte“)⁷. Die Systemtheorie verneint die Steuerbarkeit der

⁷ Nach Niklas Luhmann funktionieren die Systeme autonom und erschaffen bzw. erhalten sich selbst. Der Begriff autopoietischer Systeme bedeutet wörtlich übersetzt „Selbsterschaffung“ (von griechisch „auto = selbst“,

gesellschaftlichen Teilsysteme. Dem gegenüber stehen Annahmen der Eigendynamik und der Nutzerinterdependenzen. Zunehmend wurden ab dieser Phase zwei Aspekte problematisiert: Die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems und die Steuerbarkeit der Gesellschaft. Prinzipiell standen sich zwei Perspektiven gegenüber: die Betonung der Institutionen versus der Betonung der Akteursinteressen bzw. dem Handeln der Akteure.

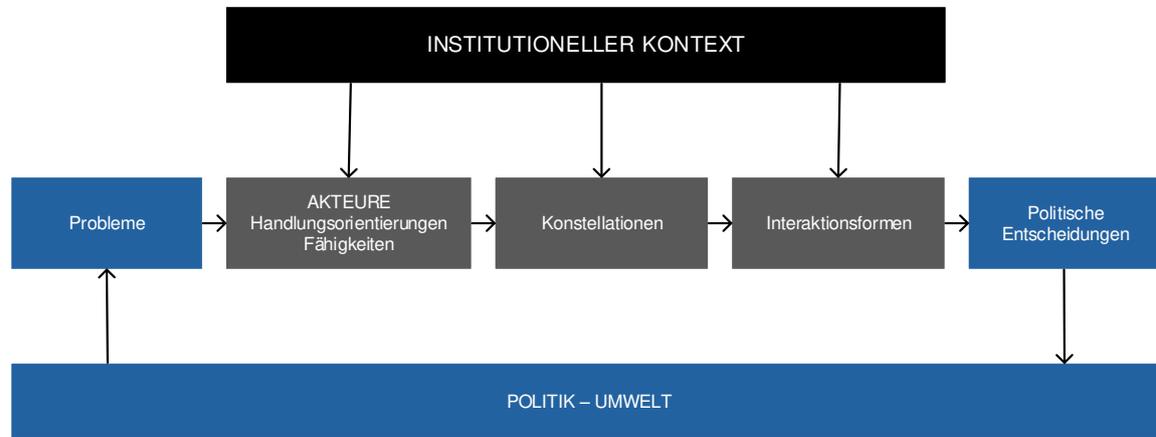


Abbildung 4: Neueres Steuerungsverständnis (eigene Darstellung nach Goerlitz, 1998, S. 43)

Das Modell der „Policy-Arenen“, in welchem den Akteuren autonomes Handeln zugesprochen wird, konkurrierte mit der Betonung der institutionellen Rahmenbedingungen, wie es beispielsweise Thomas Dye gemäß der Systemtheorie nach D. Easton vertrat (V. Schneider & F. Janning, 2006, S. 20). Im Gegensatz zu den Annahmen geschlossener Systeme nach Luhmann gehen die Vertreter der Handlungstheorien davon aus, dass sich die Umweltbedingungen auf das Handeln auswirken. Als Institutionen gelten alle Regeln, Verfahren und Normen, die die „Handlungsverläufe“ und Interaktionen zwischen individuellen und kollektiven Akteuren „beim Finden, Formulieren und Implementieren öffentlicher Aufgaben vorstrukturieren“ (F. W. Scharpf, 2000, S. 77).

Anhand zunehmend internationaler Studien, vor allem im Bereich der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, wurde in einer zweiten Phase deutlich, dass den Akteuren eine bedeutende Rolle zukommt. Der strukturelle Ansatz wurde durch akteurszentrierte Annahmen ergänzt bzw. ersetzt. In einer dritten Phase kamen die institutionellen Rahmenbedingungen zu der Betonung der Akteure hinzu (vgl. Kapitel 2.3.2).

Vereinfacht dargestellt hängen in den stark institutionalistischen Ansätzen politische Entscheidungsprozesse von der Ausrichtung der Institutionen ab, während bei den interessensdeterministischen Ansätzen den Akteuren eher Handlungsfreiheit zugesprochen und gleichzeitig den Institutionen eine handlungsleitende Kraft abgesprochen wird (M. Döhler, 2014, S. 21).

poiein = „schaffen“). Luhmanns Systemtheorie folgend gibt es kein Primat der Politik, denn aufgrund der Geschlossenheit sind funktionelle Teilsysteme prinzipiell nicht extern steuerbar. Soziale Systeme bestehen aus Kommunikation. Funktionsspezifische Codes sind daher innerhalb der Funktionssysteme möglich.

Beide Ansätze weisen spezifische Stärken und Schwächen auf. So kranken die institutionalistischen Ansätze vor allem an der Unterschätzung der Variablenkomplexität. Sie sind zu statisch, verkennen die Dynamik der Institutionen und des Institutionengefüges und eignen sich eher zur Erklärung von Blockadezuständen als zu deren Genese. Stark akteursorientierte Erklärungen hingegen unterschätzen den Einfluss der Institutionen, eng oder weit gefasst, und verkennen, dass Akteure in die entsprechenden Rahmenstrukturen eingebettet sind (vgl. dazu M. Döhler & P. Manow, 1997, S. 14 ff.).

2.2.2 Policy-Forschung heute

Entscheidenden Einfluss auf die Policy-Forschung hatten in Deutschland die Arbeiten von Renate Mayntz und Fritz Scharpf. Nach Fritz Scharpf ist politische Steuerung eine mögliche Wirkung der Interaktionen mehrerer Akteure mit ungleichen Interessen und Situationsdeutungen. Zwar sei keine positive Steuerungstheorie möglich, aber Grund gegeben „um die Effekte des Steuerungshandelns nicht notwendigerweise für „ungesteuert“ oder „unsteuerbar“ zu halten“ (H. Wiesenthal, 2006, S.37).

Damit wurde das klassische Steuerungsverständnis erweitert: zu dem Top-down-Ansatz kamen Bottom-up-Ansätze hinzu. Der Staat wird zu einer Koordinationsinstanz; er ist nicht länger zentrales Steuerungszentrum. Es fand eine Wende von der hierarchischen Denkweise zu einem „kooperativen Staat“ hin statt. Im „kooperativen Staat“ verschwimmen die Grenzen zwischen den Akteuren aufgrund der Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure. Demnach ist politische Steuerung möglich, jedoch wird die Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren integriert und deren Eigeninteressen werden berücksichtigt. Staatlichkeit ist weniger abgrenzbar, die Trennlinien zwischen Steuerungssubjekt und Objekt verschwimmen zunehmend.

Das Verständnis des „kooperativen Staates“ als Analyserahmen ist die gemeinsame Basis unterschiedlichster Governance-Ansätze: Weil politische Entscheidungsprozesse nicht mehr mit staatlichem Handeln gleichgesetzt werden, kommt nicht-staatlichen Akteuren eine bedeutende Rolle zu. Staat und Markt bzw. Gesellschaft stehen sich nicht länger als voneinander abgrenzbare Systeme gegenüber, sondern bilden Netzwerke, verhandeln und kooperieren. Der Staat bleibt als starker Akteur bestehen, es findet kein Rückzug des Staates oder gar seine Abdankung statt, wohl aber ein Formenwandel öffentlicher Aufgabenerfüllung (G. F. Schuppert, 2000). Politische Steuerung im heutigen Sprachgebrauch beschreibt: „allgemein den säkularisierten, auf sachlich-technische Dimensionen reduzierten Prozess politischer Herrschaftsausübung und [dieser] tritt damit in Konkurrenz zu dem üblicherweise umfassenderen Begriff „Regieren““ (A. Goerlitz & H.-P. Burth, 1998, S. 77).

In der Policy-Forschung wurde zunehmend beachtet, dass die gesellschaftlichen Sektoren nicht nur staatlich gesteuert werden, sondern sich auch gegenseitig beeinflussen und über einen gewissen Grad der Selbstregulierungsfähigkeit verfügen. Somit gewann die Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten des Austausches und mit der Rolle von Netzwerken an Bedeutung. Kooperationen zwischen Staat und Nicht-Staat rückten zunehmend in den

Mittelpunkt der Betrachtung und begründeten die Entwicklung des Neo-Korporatismus. Zentrale Bedeutung kommt den Konfliktregulierungs- und den Konsensbildungsprozessen in Netzwerken, Politik-Arenen und Verhandlungssystemen zu.

Erweitert können noch Ansätze wie die „Sub-Governments“ definiert werden. Diese liegen den Netzwerktheorien zugrunde und werden in unterschiedlichen Forschungsansätzen uneinheitlich ausdifferenziert. So prägt die Policy-Forschung eine Debatte zwischen den „Issue-Network“- und „Sub-Governments“ Theorien. Im „Multiple-Streams-Ansatz“, der seit Mitte der 1980er viel Anklang in den USA erfährt, steht die Art und Weise der Interessensverfolgung im Mittelpunkt. Daran schließen sich Konzepte wie das „windows of opportunities“ an, die die kontextabhängigen Umsetzungsbedingungen politischer Maßnahmen diskutieren. Die ersten Arbeiten des Multiple-Streams-Ansatz gehen auf John W. Kingdon in den 1970er und 1980er Jahren zurück (der sich bezüglich der „windows of opportunities“ wiederum auf Vorarbeiten von Cohen, March und Olson bezieht). Allerdings war er seiner Zeit voraus und wurde zunächst kaum aufgenommen. Erst in den späten 1990er Jahren wurden seine Ideen für die Analyse von Entscheidungsprozessen, besonders in parlamentarischen Systemen angepasst. Er erfreut sich derzeit wachsender Beliebtheit (obwohl auch die Kritik parallel zu seiner Erweiterung zunimmt), was im Wesentlichen darauf zurückzuführen ist, dass dieser Ansatz die Offenheit der Ausgangssituation berücksichtigen kann. Er ist damit flexibler als andere Erklärungsmuster: Beispielsweise gerät die räumliche Dimension der Politik aus dem Fokus, was gerade für die komplexen, globalen Problemstellungen interessant ist. Außerdem wird die wachsende Unsicherheit aufgegriffen, obwohl der „Dissens des Wissens“ unvermeidlich ist, sind politische Entscheidungen nötig. Hinzu kommen interaktive Dimensionen sowie die Einbeziehung des Faktors Zeit. (F. W. Rüb, 2014). Damit ist der Multiple-Streams-Ansatz sicherlich attraktiv für gegenwärtige Diskussionen um die Grenzen staatlicher Steuerung – allerdings bietet er sich nur beschränkt für umfassende Erklärungsmuster an. In Kombination mit anderen Policy-Ansätzen kann er jedoch zum Erkenntnisgewinn beitragen: Denn vieles in diesem Ansatz beruht auf ungeplanten, spontanen, reaktiven Momenten, die in anderen Erklärungstheorien oder -ansätzen nur allzu oft vernachlässigt werden.

2.3 Die Bedeutung der Institutionen

Wurde die Staatstätigkeit im Behaviorismus mit individuellen Entscheidungspräferenzen erklärt, die sich in Institutionen niederschlagen, gehen die jüngeren Ansätze der Policy-Forschung von einem erweiterten Institutionenbegriff aus. Demnach handelt es sich bei Institutionen nicht (nur) um organisatorische Einheiten, sondern um Regeln bzw. um Regelsysteme. Institutionen beschränken und ermöglichen das Handeln der Akteure. Diese Definition der Institutionen kennzeichnet die Staatstätigkeitsforschung seit der „institutionalistischen Wende“ der 1980er Jahre. Die Arbeiten von March und Olson (1984) gelten als wesentliche Weichenstellung dafür, die Makroebene bzw. den Einfluss der Institutionen auf die Staatstätigkeit anzuerkennen. Der damit begründete sogenannte „Neo-Institutionalismus“ lässt sich heute grob in vier Stränge unterteilen:

- Rational-Choice-Theorie
- Soziologischer Institutionalismus
- Historischer Institutionalismus
- Diskursiver Institutionalismus

Unter die Rational-Choice-Theorien können:

- der Veto-Spieler-Ansatz und
- der akteurszentrierte Institutionalismus

gefasst werden. Für die vorliegende Arbeit sind Annahmen des historischen Institutionalismus sowie Erklärungen, die der Perspektive des akteurszentrierten Institutionalismus zugeordnet werden können, von besonderem Interesse. Denn das Möglichkeitsspektrum der klimaorientierten Stadtentwicklung in ihrer heutigen Form geht maßgeblich auf frühere umweltpolitische Entscheidungen zurück. Gleichzeitig bietet der akteurszentrierte Institutionalismus eine geeignete Perspektive, um die Rolle der kommunalen Akteure zu untersuchen, da er die Makro- und Mikroebene verzahnen kann; eine Annahme die für die vorliegende Arbeit durchgängig bedeutsam ist. Im Ergebnisteil (Kapitel 7) wird auf diese beiden Ansätze zurückgegriffen und sie werden im Folgenden skizziert.

2.3.1 Historischer Institutionalismus

Kennzeichen des historischen Institutionalismus ist seine Berufung auf die Pfadabhängigkeiten politischer Entscheidungsprozesse. Im Vordergrund stehen Fragen nach den Voraussetzungen für einen Wandel der Staatstätigkeit und inwiefern Institutionen diesen begünstigen bzw. verhindern können. Daneben wird das Zusammenspiel von Institutionen und den Handlungen der Akteure diskutiert, wobei Ähnlichkeiten zum akteurszentrierten Institutionalismus deutlich werden (G. Wenzelburger & R. Zohlnhöfer, 2014, S. 330). Obwohl es auch bei den Analysen des historischen Institutionalismus unterschiedliche Ausgestaltungen gibt, ist ihnen die Berufung auf bereits in der Vergangenheit etablierte Institutionen gemein. Diese wirken sich auf gegenwärtige Entscheidungen aus, indem sie Erwartungssicherheit schaffen. Jedoch kann es zu sogenannten Locked-in-Situationen kommen, worunter Konstellationen zu verstehen sind, in denen keine Innovationen mehr möglich sind. Sie entstehen, weil die in der Vergangenheit etablierten Prozesse derart gefestigt sind, dass sie robust gegenüber neuen Impulsen geworden sind. Einerseits zeichnet also eine sehr hohe Stabilität diese Systeme aus, andererseits können ausgeprägte Pfadabhängigkeiten auch zu Trägheit oder gar Stillstand bei der politischen Entscheidungsfindung führen.

Entsprechend wurde diesen Ansätzen Konservatismus vorgeworfen und kritisiert, dass sie politischen Wandel nicht erklären können. Allerdings sind laut den historischen Institutionalisten zwei grundsätzliche Möglichkeiten für Änderungen gegeben: Prinzipiell können entweder historische Ausnahmesituationen („critical junctures“) Institutionen dazu zwingen, sich zu ändern oder anzupassen. Dies sind beispielsweise Wirtschaftskrisen oder

Finanzkrisen, die dazu führen, dass grundlegende Veränderungen stattfinden und mit alten Institutionen gebrochen wird. Daraufhin entstehen neue Einrichtungen, die sich ad hoc oder schrittweise manifestieren und wieder neue Pfadabhängigkeiten begründen. Neben diesen, häufig extern induzierten „critical junctures“ können sich auch viele kleine inkrementelle Veränderungen akkumulieren und einen Wandel der Institutionen begründen.

Auch für das Feld der Klimapolitik erscheint ein Erklärungsmuster dieser Ansätze für eine Fallstudienanalyse interessant. Denn um Locked-in-Situationen aufzulösen, d. h. Institutionen Möglichkeiten zum Wandel zu eröffnen, sind laut W. Streek und K. Thelen fünf Auslöser möglich: deren Auflösung, Drift der Zuständigkeiten, Einbettung in einen neuen Kontext, ihre Modifikation sowie ein steigender äußerer Druck, dem sie nachgeben müssen (W. Streek & K. Thelen, 2005 zitiert in: G. Wenzelburger & R. Zohlnhöfer, 2014, S. 330). Der letzte Aspekt wird in der vorliegenden Arbeit aufgegriffen, da sowohl Druck seitens der „übergeordneten“ politischen Ebenen der Länder und des Bundes als auch seitens der zivilgesellschaftlichen Basis auf die kommunalen Institutionen diskutiert wird.

In Bezug auf die Entwicklung der klimapolitischen Institutionen in der Bundesrepublik Deutschland muss einerseits argumentiert werden, dass sie auf der Umweltpolitik fußen, aber im Gegensatz beispielsweise zur Sozialpolitik keine Tradition aufweisen können. Dennoch werden von vielen Seiten mangelnde Reformen kritisiert, und auch in den Koalitionsgesprächen zur Regierungsbildung waren keine innovativen umweltpolitischen Beschlüsse enthalten, sondern vielmehr Locked-in-Situationen gemäß der zuvor beschriebenen Auffassung zu diagnostizieren: in der Vergangenheit gefestigte Strukturen wirken sich auf heute aus – Lobbygruppen, finanzielle Abhängigkeiten und parteipolitische Pfadabhängigkeiten sind erkennbar. Daher soll dem Erklärungsmuster des historischen Institutionalismus in Kapitel 7 Beachtung zuteilwerden – wie auch den Annahmen des akteurszentrierten Institutionalismus.

2.3.2 Akteurszentrierter Institutionalismus

Auf die Frage nach der Steuerungsfähigkeit der Politik und der Steuerbarkeit der Gesellschaft geht der akteurszentrierte Institutionalismus zurück, der viele der in den Kapiteln 2.1 bis 2.4 genannten Komponenten anderer Theorien voraussetzt und miteinander verknüpft. Prominenteste Vertreter des akteurszentrierten Institutionalismus sind Fritz Scharpf und Renate Mayntz.

Beim akteurszentrierten Institutionalismus handelt es sich nicht um eine eigenständige Theorie, sondern um eine Herangehensweise, eine Betrachtungsperspektive, die als analytischer Rahmen herangezogen werden kann. Gemäß der Policy-Forschung kommt der Betrachtung des Politikinhalts und dessen Implementierungsmöglichkeiten die zentrale Bedeutung zu. Gleichzeitig wird ein Anspruch auf die praktische Anwendbarkeit deutlich: „Scharpfs sozialwissenschaftlich orientierte Politikwissenschaft ist ein Versuch, demokratischen Gemeinschaften zu helfen, ihr institutionelles Können mit ihrem politischen Willen in Einklang zu bringen, indem sie den institutionellen Handlungsbedingungen, unter denen

Gesellschaften ihre Probleme zu bewältigen haben, dieselbe Aufmerksamkeit zukommen lässt wie den zu lösenden Probleme selbst“ (R. Mayntz & W. Streek, 2003, S. 12).

Kennzeichen des akteurszentrierten Institutionalismus ist die Integration individueller und korporativer Akteure sowie Institutionen in den politischen Prozess. Alle Akteure handeln gemäß ihren Handlungsorientierungen, die von Randbedingungen beeinflusst werden können. Wie bei der Erklärung der Governance-Forschung angesprochen, sind unter den Akteuren sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure zu verstehen. Mehrere Akteure bilden eine Akteurskonstellation. Die unterschiedlichen Akteure verfolgen ihre Interessen, dabei verhandeln sie miteinander und kooperieren in entsprechenden Handlungssituationen. Um das Verhalten von Akteuren auf den unterschiedlichen Ebenen während politischer Entscheidungsprozesse vorauszusagen, wird auf die Spieltheorie⁸ zurückgegriffen. Demnach sind die Akteure aufgrund ihrer Konstellationen untereinander mit unterschiedlichen Machtressourcen ausgestattet. Das Veto-Spieler-Theorem verdeutlicht, welche Akteure die Prozesse beeinflussen, und ermöglicht eine Vergleichbarkeit unterschiedlicher Prozesse.

Individuelle Akteure können Einzelpersonen sein oder bspw. soziale Klassen, die über die gleiche Handlungsorientierung verfügen und ohne formale Organisation sind. Korporative Akteure bestehen aus dem Zusammenschluss individueller Akteure. Darunter sind Organisationen zu verstehen. Sie sind handlungsfähige, formal organisierte Personenmehrheiten, die über den Einsatz der zentralisierten Handlungsressourcen hierarchisch oder majoritär entscheiden können. Im akteurszentrierten Institutionalismus werden die Organisationen nicht nur auf der Makroebene behandelt, sondern auch auf der Mikroebene. „Organisationen sind in der Regel Koalitionen von Gruppen mit unterschiedlichen Interessen, Perzeptionen und Einflußpotentialen [sic], und die für eine Organisation agierenden Individuen haben fast immer gewisse, manchmal erhebliche Handlungsspielräume – insbesondere weil keine Organisation für alle Situationen, mit denen sie konfrontiert wird, eine bereits festgelegte Strategie besitzt“ (R. Mayntz, 2004, S. 51). Weil die Organisationen also aus sozialen Gebilden bestehen, eröffnen sich zwei Perspektiven: die institutionelle Regelung und ihre Handlungsfähigkeit.

Inzwischen hat sich der akteurszentrierte Institutionalismus für vielfältige Analysen der Staatstätigkeit etabliert. „Er eignet sich aber ganz besonders für die Untersuchung politischer Prozesse, die über die Grenzen von Gebietskörperschaften und Staaten hinausreichen“ (A. Benz, 2009, S.50), gerade weil er als „hybrider“ Ansatz anschlussfähig an ökonomische und sozialwissenschaftliche Analysen ist und somit eine Perspektive bietet, die sich auf sehr viele Forschungsbereiche anwenden lässt. „In den sozialwissenschaftlichen und politikwissenschaftlichen Analysen ist er mit großem Interesse angenommen worden,

⁸ Gemäß der Spieltheorie (engl. „game theory“) hängt die optimale Entscheidung einer Konfliktpartei für eine möglichst günstige Strategie in einer durch Interdependenzen geprägten Lage nicht nur von der eigenen Wahlhandlung oder gar dem Zufall ab, sondern auch von der Strategiewahl des Gegners (vgl. M. G. Schmidt, 1995, S. 894).

er bietet aber gerade auch für Raum- und Planungswissenschaften eine große Anschlussfähigkeit. Zum einen, weil er offen ist und zum Beispiel das Akteursverständnis sehr gut auf unterschiedliche Untersuchungsebenen anwendbar ist, zum anderen, weil gerade die komplexen Rahmenbedingungen der Planungswissenschaften von einer Strukturierung profitieren“ (C. Diller, 2013, S. 15).

Diese Annahmen leiten über zu Ansätzen der Governance-Forschung, die Systeme als offene und sich stets verändernde Konstellationen begreifen.

2.4 Governance-Forschung

Seit den 1990er Jahren taucht der Begriff der „Governance“ in den politikwissenschaftlichen Diskussionen immer häufiger auf und hat sich bis heute zu einem Überbegriff in der Policy-Forschung entwickelt, der in den Politik-, Rechts- und Verwaltungswissenschaften inzwischen zum Standardvokabular gehört.

Zugleich ist dies Ausdruck von gesellschaftspolitischen Veränderungen, denn im Fokus steht die oben beschriebene Grundsatzfrage nach Steuerbarkeit: „Eine veränderte politische Begrifflichkeit (Governance) deutet auf gesellschaftliche und politische Lernprozesse hin“ (W. Jann, 2005, S. 22). Es existiert nicht „der eine“ Governance-Ansatz (A. Benz, 2009). Die Governance-Forschung ist vielmehr eine Perspektive, die Staat, Markt und Gesellschaft als Netzwerke, d. h. als komplementäre Steuerungsformen versteht (A. Benz, 2004, S. 21). Dabei geht es nicht (mehr) um die Definition der Begriffe „Staat“ und „Gesellschaft“ und deren Interdependenzen – vielmehr wird der Staat als ein Konzept, an dem gesellschaftliche Veränderung ablesbar ist, interpretiert: „Der Staat stellt ein politisches Projekt der Gesellschaft dar, mit dem diese Herrschaft organisiert wird, die notwendig ist, um Konflikte zu regeln. In der Verwirklichung dieses Projektes zeigen sich die Veränderungen der Gesellschaft selbst, weil Veränderungen der Herrschaftsordnung auf aktuelle Konflikte gerichtet sind. Aus der Untersuchung der Interaktionen, die diese politischen Prozesse bestimmen, und den ihnen zugrunde liegenden Konfliktstrukturen, Machtverhältnissen und Institutionen lassen sich also Erkenntnisse über den Staat wie die Gesellschaft gewinnen“ (A. Benz, 2008, S. 90).

Bereits 1937 wurde das Konzept der Governance in der Ökonomie verwendet und wird in den Wirtschaftswissenschaften vor allem unter der „Corporate Governance“-Perspektive behandelt. Bedeutend zur Verbreitung des Begriffes beigetragen hat auch die Weltbank, die 1996 ihr „Good Governance“-Konzept präsentierte, auf das sich ebenso der Internationale Währungsfond (IWF) und die Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) berufen. Dieser prominent gewordene, normative Ansatz macht deutlich, dass Verbände, Vereine, Lobbygruppen und Wirtschaftseinrichtungen an Prozessen beteiligt sind, Druck ausüben und in die Ergebnisgestaltung eingreifen (können).

Klimapolitik ist, ebenso wie die vorausgegangene Umweltpolitik, in hohem Maße von zivilgesellschaftlicher Einbindung geprägt und deshalb besonders für die Governance-Perspektive geeignet. „Governance als heuristisches Konzept wurde vielfach für den Bereich

Umweltpolitik diskutiert. Gerade aus empirisch angelegten Policy-Analysen in der Umweltpolitik wurden Charakteristika neuer Formen des Regierens im Sinne nicht-hierarchischer Steuerung induziert“ (D. Scheer, 2006, S. 6).

Die Diskussion, ob es sich bei der Governance-Forschung um eine Umbenennung bekannter Phänomene oder um neue Zugänge zur Erklärung von politischer Steuerung handelt, ist beigelegt. Trotz aller Kritik können damit Phänomene beschrieben werden, die aufgrund weitreichender Veränderungen mit dem etablierten Vokabular schwierig zu fassen waren: „Die zunehmende Verbreitung des Governance Begriffes [...] vor allem in der Politikwissenschaft ist vor dem Hintergrund eines solchen doppelten Prozesses der Veränderung der Realität und der Wahrnehmung bzw. Interpretation dieser Realität zu sehen. [...] Die Tatsache, dass nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in der Praxis der Governance Begriff inzwischen vielfach verwendet wird, ist aber wiederum selbst Ausdruck und Motor von Veränderungen in Politik, Staat und Gesellschaft. Die Auseinandersetzung mit dem Konzept stellt also nicht nur eine theoretische Spielerei der Wissenschaft dar, sondern ist erforderlich, um diese Veränderungen zu begreifen“ (A. Benz, 2004, S. 13).

2.4.1 Akteursverständnis

Im Rahmen der Governance-Forschung sind Akteure zentral. Zwar unterscheidet sich das Akteursverständnis zwischen den Ansätzen und es handelt sich oftmals um Idealtypen, die in der Realität nicht in der definierten Reinform vorkommen. Doch geben die Unterscheidungen ein analytisch hilfreiches Raster vor: Je nach Analyseebene ist zu differenzieren zwischen individuellen und kollektiven Akteuren. Sowohl individuelle als auch kollektive Akteure handeln nach ihren eigenen Präferenzen und sind unterschiedlich ausgestattet: Ihre Wahrnehmung, ihre Fähigkeiten sowie ihre Absichten unterscheiden sich voneinander. Somit ist die unterschiedliche Ausstattung mit Mitteln, Kompetenzen und Voraussetzungen von großer Bedeutung, was der englische Begriff „Stakeholder“ verdeutlicht. So können Institutionen als Akteure auftreten und zugleich individuelle Akteure innerhalb von Institutionen aufeinandertreffen.

Beispielsweise kann die Landeshauptstadt München bei Verhandlungen gegenüber dem Freistaat Bayern als ein Akteur betrachtet werden. Auf der Ebene der intrakommunalen Entscheidungsprozesse ist die Kommune nicht als ein Akteur, sondern als eine Arena zu verstehen, in der unterschiedliche Akteure ihre Interessen verfolgen. So können die Verwaltung bzw. deren Ämter, Referate und Abteilungen als Akteure auftreten, ebenso politische Gremien wie Ausschüsse oder Senate.

Wie im Neo-Korporatismus angedeutet wurde, ist für die Governance-Forschung die Erweiterung des Akteursverständnisses um nicht-staatliche Akteure wesentlich. Neben den staatlichen Akteuren sind auch Vereine, Verbände, Wirtschaftseinrichtungen, zivilgesellschaftliche Institutionen sowie die Bürger Faktoren, die den politischen Prozess beeinflussen. Sie sind nicht allein Adressaten politischer Entscheidungen, sondern greifen selbst

steuernd ein und beeinflussen sich gegenseitig. Dies eröffnet im Bereich der Umweltpolitik besonders mit Blick auf den Klimawandel sowohl im internationalen Kontext als auch in Bezug auf lokale Prozesse neue Perspektiven. Heterogene Akteure sind in die Entscheidungen einbezogen und miteinander verflochten. So stehen Staaten aufgrund internationaler Regime, wie das durch die Weltklimakonferenz geschaffene Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme (UNEP)), miteinander in Verbindung und konkurrieren hinsichtlich technologischer Innovationen. Gleichzeitig wirken die jeweiligen nationalen umweltpolitischen Rahmenbedingungen auf andere Staaten ein. Nicht-staatliche Akteure, wie Klimaschutzverbände bündeln und verbreiten Wissen, beispielsweise über Best-Practice-Projekte, die sich anderenorts wiederholen. Internationale Einrichtungen und lokale Klimapartnerschaften oder Städtebündnisse betreffen Abkommen zwischen Akteuren der Lokalpolitik (zur Rolle der Akteure vgl. B. Biermann, 2008, S. 27 ff.).

Dieses neue Akteursverständnis wirkte sich auf die Stadtforschung aus. Neue Zuordnungen für Beteiligte bei der Stadtentwicklung wurden vorgeschlagen, wie beispielsweise eine Dreiteilung nach wirtschaftlich orientierten sowie privaten und öffentlichen Akteuren (M. Klemme & K. Selle, 2008):

- Akteure der Märkte sind zum Beispiel Banken, Wohnungsunternehmen, Baufirmen, Immobilienentwickler, Architekten und Ingenieure.
- Akteure der privaten Haushalte umfassen Familien, soziale Netzwerke, Initiativen und Vereine. Fehlender gesellschaftlicher Rückhalt gefährdet die Steuerungsfähigkeit und damit die Wirksamkeit der Entscheidungsprozesse.
- Öffentliche Akteure sind staatliche und kommunale Institutionen wie Parlamente, Behörden oder öffentliche Betriebe.

Gerade in Bezug auf die zivilgesellschaftlichen Akteure wird deren unterschiedliche Ausstattung in Planungsprozessen deutlich. In die Prozessen sind unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Machtressourcen eingebunden. Dies betrifft ihr (Fach-)Wissen, ihre Fähigkeiten, ihren Einfluss und auch ihre Netzwerke, die während der Planungsprozesse aktiviert werden können. Andere hingegen bleiben ungehört und können sich kaum oder gar nicht einbringen (Louis Albrechts 2003, 23 in: M. Klemme & K. Selle, 2008, S. 21).

2.4.2 Staatsverständnis

Indem die Verflechtungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ins Zentrum rücken, ändert sich auch das Verständnis des Staates bzw. wird die klare Trennung zwischen Staat und Gesellschaft aufgehoben. Partizipation bedeutet im Sinne von Governance mehr als die repräsentative Teilhabe am politischen Prozess durch Wahlen. Vielmehr ist eine Beteiligung an politischen Prozessen „jenseits des Regierungssystems“ und der Staat ist als das Ergebnis steter Beteiligung an politischen Aushandlungsprozesse der

Institutionen zu verstehen. Damit ist jedoch nicht das Verschwinden des Staates angesprochen, sondern ein Wandel seiner Struktur, seines Entstehens und nicht zuletzt seiner Legitimation. (H. Heinelt, 2008, S. 22).

In den Politikwissenschaften wurden Governance-Konzepte zunächst auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen angewandt. Die Form der zwischenstaatlichen Verhandlungen in Bezug auf transnationale Probleme (wie zum Beispiel die Umweltverschmutzung oder Klimawandel), für die keine Institution („Weltregierung“) zuständig ist, wirft Fragen auf, die mit den unterschiedlichen Stärken der Staatlichkeit beantwortet werden können.

Grob ausgedrückt ist von einer Staffelung von ‚governance by government‘ (hierarchisches Regieren mittels einer übergeordneten Zentralinstanz) ‚governance with government‘ (kooperatives Regieren) und ‚governance without government‘ (Selbstorganisation) ohne Rückgriff auf übergeordnete Zentralinstanzen und ohne Beteiligung von Regierungen zu sprechen“ (G. F. Schuppert, 2008, S. 16).

Es ist „inzwischen anerkannt, dass weder die Globalisierung noch Liberalisierungspolitiken in westlichen Ländern zu einem signifikanten Bedeutungs- oder Machtverlust des Staates geführt haben. In neueren Untersuchungen steht daher die Frage nach dem Wandel des Staates im Mittelpunkt. Mit Begriffen wie Internationalisierung, Globalisierung, Denationalisierung, Europäisierung oder Privatisierung werden Veränderungstendenzen beschrieben und mit Bezeichnungen wie Regulierungsstaat, kooperativer Staat, Netzwerkstaat, Gewährleistungsstaat oder Wettbewerbsstaat wird auf den Wandel der Strukturen, Funktionen und Handlungsformen des Staates verwiesen“ (A. Benz, 2008, S. 93).

Indem die Governance-Forschung die Black-Box-Betrachtung⁹ der Institutionen und damit eine Gegenüberstellung der Akteure „Staat“ und „Gesellschaft“ ablehnt, ist ein neues Staatsverständnis entstanden. Damit hängt eine neue Auffassung von Akteuren und Institutionen zusammen: Nicht allein staatliche Akteure (individuell oder kollektiv) sind maßgeblich an der Gestaltung der Gesellschaft und auch an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt. Weil staatliches Handeln als „Steuern“ zu eng gesehen wird, wird „Steuern“ durch „Regulieren“¹⁰ ersetzt. Anstelle des unitarischen Staatsverständnisses rücken die unterschiedlichen Akteure in den Fokus, die aufgrund der Kompetenzen hoheitlich handeln können. Entsprechend lautet die Definition nach Mayntz: „[...] das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem

⁹ In „Black-Box“ Betrachtungen werden sozusagen nur Input und Output analysiert, ohne die Prozesse selbst zu beleuchten. Die Begriffe Institutionen, Staat und Gesellschaft werden als absolute Größen verstanden gegeneinander abgegrenzt.

¹⁰ Um ein „konzeptionelles Instrumentarium [zu schaffen], das die Variationsbreite empirisch möglicher Konstellationen von Steuerung und Selbstorganisation beschreiben kann“ ersetzen F. Scharpf und R. Mayntz den „zu engen Steuerbegriff durch Regelung“ (R. Mayntz & F. Scharpf, 1995, S. 16).

Handeln staatlicher Akteure“ (R. Mayntz, 2004, S. 66). Regieren dagegen ist staatlichen Institutionen vorbehalten.

Innerhalb der Governance-Forschung haben sich unterschiedliche Stränge herausgebildet. So können verschiedene Governance-Formen unterschiedlichen Subsystemen zugeordnet werden, die je nach Untersuchungsgegenstand oder -ebene betrachtet werden (R. L. Frey, 2005):

- **Corporate Governance**
bezieht sich auf die Steuerungsformen von und in (meistens börsennotierten) Großunternehmen. Dies umfasst internationale und nationale Gesetze sowie informelle Praktiken wie Absprachen, Anreize, Wertvorstellungen und Grundsätze. Corporate Governance wird meistens normativ verwendet, weil Unternehmen darunter einen bestimmten Verhaltenskodex definieren und ihre Handlungs- und Leistungsmaxime entsprechend ausrichten.
- **Public Governance**
beschreibt den Bereich der Beziehungen zwischen Bürgern und staatlichen Institutionen bzw. der Verwaltungseinheiten. Besonders im Zusammenhang mit Verwaltungsreformen wird der Begriff Public Governance verwendet. Er ist eng mit dem normativen Konzept einer „Good Governance“ verbunden und wurde unter dem Namen „New Public Governance“ im Zusammenhang mit Modernisierungsvorhaben des öffentlichen Sektors diskutiert.
- **Regional und Urban Governance**
ist in Bezug auf die lokalen Entscheidungsprozesse eine besonders relevante Bezugsgröße. Dabei steht bei „Urban Governance“ die Gebietshoheit der Kommune im Vordergrund, wohingegen bei „Regional Governance“ häufiger die Netzwerke auf regionaler Ebene untersucht werden, die sich nicht mit einer Verwaltungseinheit decken (müssen). Die Bezeichnung ist im Kontext der nachhaltigen Stadtentwicklung entstanden und beinhaltet das Zusammenspiel von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. „Die Zukunftsfähigkeit einer Gemeinde hängt zunehmend davon ab, ob sie in der Lage ist, dass Politik und Verwaltung gemeinsam mit Akteuren aus Wirtschaft und Bürgerschaft tragfähige Visionen entwickeln, Ziele und Maßnahmen formulieren und diese umsetzen. Das bestehende Potenzial der verschiedenen Kooperationsformen einer Urban Governance wird derzeit noch zu wenig genutzt.“ (H. Sinning, 2005, S. 586). Im internationalen Diskurs treten diese Konzepte zum Teil auch unter der Bezeichnung „Urban Regime“ auf. Die Steuerungsansätze der marxistisch gefärbten Regulationstheorie diskutieren zum Beispiel das Zusammenwirken von wirtschaftlichen Kräften und gesellschaftlicher Entwicklung und berufen sich auf eine enge Verknüpfung von wirtschaftlichen, soziokulturellen und politisch-administrativen Teilsystemen (vgl. H. Hill, 2005, S. 571).

Dabei ist zu hinterfragen, worin sich die in diesen Ansätzen betonte politische Teilhabe, im Sinne von Mitbestimmung und Gestaltungsfreiheit, also die Forderungen nach „neuen“ Aushandlungsprozessen; von den etablierten, verfassungsrechtlich gesicherten Rechten auf Selbstverwaltung, Selbstorganisation und Partizipation unterscheidet. Denn die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure und deren Beteiligung am politischen Prozess ist eine Forderung, die auch verfassungsrechtlich vorgesehen ist.

Juristisch stehen die Kommunen als Gebietskörperschaft fest, ausgestattet mit den Kompetenzen der Selbstverwaltung. Im Gegensatz dazu werden den Bürgern über das Staatsrecht Mitwirkungsrechte zugestanden, zum Beispiel im Rahmen von Verwaltungsentscheidungen: Anhörungsrechte, Beratungsrechte, Mitentscheidungsrechte bei der Bauleitplanung und bei Fachplanungen (U. Battis & C. Gusy, 1999, S. 42). Im Umweltbereich sind Mitwirkungsrechte der Verbände schon seit den 1980er Jahren kodifiziert worden. Diese Mitwirkungsrechte sollen Entscheidungsprozesse bereichern, indem Fachwissen eine fundierte Entscheidungsgrundlage gewährleistet (U. Battis & C. Gusy, 1999, S. 41).

Faktisch geht der Einfluss über Anhörungsrechte hinaus: Die Einflussnahme der Verbände auf die Gesetzgebung ist wegen der (personellen) Verflechtungen zwischen den Bundestags- und Verbandsmitgliedern bedeutsam. Weil viele Beiräte, die als Experten auf die Verfahren einwirken, den entsprechenden Verbänden angehören, hat sich der Begriff „Klientelverhältnis“ gebildet. Was beim „kooperierenden Staat“ positiv zu werten ist, kehrt sich beim Klientelverhältnis in eine demokratiegefährdende Konstellation: Lobbygruppen instrumentalisieren staatliche Institutionen zu ihrem Zweck und gefährden die Regierbarkeit des Staates (U. Battis & C. Gusy, 1999, S. 41). Mit diesen Themen hat sich die Governance-Forschung auseinanderzusetzen, die Forderung nach mehr Partizipation darf den Grundsatz der demokratischen Repräsentation nicht unterlaufen.

3 Klimaschutz und Klimaanpassung in Deutschland

Die Politikfeldanalyse zeigte die komplexen institutionellen Strukturen auf, in die die Kommunen im deutschen Föderalismus eingebunden sind. Die Offenlegung dieser Strukturen ist essentiell, um die Abwehr der Klimawandelfolgen bewerkstelligen zu können. Denn wie erfolgreich klimaorientierter Strategien und Maßnahmen sind, hängt auch davon ab, wie gezielt die entsprechenden Steuerungsebenen adressiert werden können. In diesem Kapitel werden die Hintergründe der kommunalen Klimapolitik skizziert, wesentliche Klimaabkommen und deren Inhalte dargelegt, ihre Verbindlichkeiten angesprochen sowie die Auswirkungen auf die kommunale Ebene diskutiert.

Klimaschutz und Klimaanpassung sind neuere Handlungsfelder der staatlichen Politik und gehen auf die Umweltpolitik zurück. Umweltpolitische Regelungen zählen nicht zu den klassischen Teilen der Staatstätigkeit, wie etwa die Sozialpolitik. Die Debatte, inwieweit der Staat als Schützer der „Natur“ und der „natürlichen“ Lebensgrundlagen in Erscheinung treten sollte, wurde erst unmittelbar durch den steigenden Ressourcenbedarf und dessen Begleiterscheinungen seit Beginn der Industrialisierung ausgelöst.

Die Genese der deutschen Umweltpolitik lässt sich seit ihrem Beginn zu Anfang der 1970er Jahre mit den innenpolitischen Ereignissen in Verbindung setzen und insgesamt als eine stetige Erweiterung ihrer Einflussbereiche und Bedeutsamkeit beschreiben (vgl. Kapitel 3.2). Bei der Betrachtung des Politikfeldes „Klima“ kann die internationale Entwicklung nicht unbeachtet bleiben. Für die kommunale Ebene ist die rechtliche Dynamik auf der nationalen und der internationalen Ebene wirksam, denn aus einer institutionalistischen Perspektive gibt sie im Sinne von Regeln, Normen und Verfahren die Rahmenbedingungen vor.

3.1 Definition

Obwohl heute zunehmend gefordert wird, Klimaschutz (Mitigation) und Klimaanpassung (Adaptation) stärker zu verzahnen („Adaptigation“), entstanden beide Stränge nicht parallel, sondern zeitversetzt und weisen unterschiedliche Ziele und Verläufe auf (R. Langlais, 2009). Daher werden sie zunächst separat definiert, das Kapitel 3.4 geht abschließend auf ihr Synergiepotenzial ein.

3.1.1 Klimaschutz

Klimaschutz ist darauf ausgelegt, den anthropogen verursachten Treibhauseffekt zu verringern bzw. zu stoppen, indem Emissionen reduziert sowie Kohlenstoffsenken erhalten und geschaffen werden. Die Konzentration und Vorkommen der Treibhausgase Kohlendioxid, Methan und Lachgas in der Atmosphäre sind heute die höchsten seit mindestens 800.000 Jahren (IPCC, 2014). Die globale Konzentration von Kohlendioxid (CO₂) ist seit Beginn der Industrialisierung Mitte des 18. Jahrhunderts um 42 Prozent gestiegen (UBA, 2017a).

Unter den häufigsten Spurengasen dominiert CO₂ mit rund 60 Prozent beim anthropogenen Treibhauseffekt (vgl. Kapitel 1.1), obwohl im relativen Verhältnis andere Spurengase höheres Treibhauspotenzial aufweisen. „Der anthropogene Verstärkungseffekt beruht auf einem seit der Industrialisierung beschleunigt erfolgenden Anstieg der atmosphärischen Konzentration von IR-absorbierenden Spurengasen, wobei neben CO₂, das seinen vorindustriellen Wert von ca. 280 ppm bereits um weitere 100 ppm gesteigert hat, auch weitere Spurengase beteiligt sind“ (J. Jacobeit, 2007). Da CO₂ den bedeutend größten Anteil der Emissionen ausmacht (in Deutschland 87,9 Prozent (UBA, 2016d)) und durchschnittlich 120 Jahre in der Atmosphäre erhalten bleibt (Umweltbundesamt (UBA), 2016b), zielen die Klimaschutzstrategien vor allem auf dessen Reduktion ab.

Die entscheidenden Hebel zum Klimaschutz liegen damit einerseits auf der Seite der Energieerzeugung, indem fossile Energieträger durch erneuerbare substituiert und effizientere Anlagen mit höherem Wirkungsgrad eingesetzt werden. Andererseits muss auf Seiten der Nutzung der Energieeffizienz gesteuert werden. Zudem müssen suffiziente,¹¹ nachhaltige Lebensweisen zu einem maßvollen Umgang mit Ressourcen führen. Maßnahmen im Bereich Klimaschutz sind alle Maßnahmen für „Energieeinsparungen“ bzw. zur Erhöhung der Energieeffizienz. Kommunale Klimaschutzkonzepte sind in der Regel in die folgenden fünf Handlungsfelder unterteilt: öffentliche Liegenschaften, Gewerbe / Handel / Dienstleistungen, private Haushalte, Verkehr sowie Landwirtschaft. Von Städten und Gemeinden können beispielsweise folgende Maßnahmen umgesetzt werden:

- Sanierung von öffentlichen Gebäuden und Infrastruktur (zum Beispiel Rathäuser, Schwimmbäder, Schulen, Straßenbeleuchtung etc.)
- Ausrichtung der Stadtwerke auf erneuerbare Energie und Effizienz (Kraft-Wärme-Kopplung (KWK), Ausbau Fernwärmenetze)
- Stärkung der lokalen Produktionsketten / Regionale Wertschöpfung
- Energieberatung und Förderangebote
- Effiziente Abfallwirtschaft / Recycling / Kreislaufwirtschaft
- Alternative Verkehrskonzepte (mehr Mobilität – weniger Verkehr)
- Umstellung des städtischen Fuhrparks
- Öffentlichkeitsarbeit und Bildungsmaßnahmen.

3.1.2 Klimaanpassung

Deutlich später als Klimaschutzthemen (seit Beginn der 1980er Jahre) ist die Klimaanpassung um die Jahrtausendwende in das öffentliche Bewusstsein gerückt – als die Auswirkungen des Klimawandels spürbar wurden und dramatische Bilder schmelzender Gletscher oder extremer Wetterereignisse um die Welt gingen.

¹¹ Unter Suffizienz ist eine freiwillige Veränderung des Konsumverhaltens hin zu einer geringeren Inanspruchnahme von Ressourcen zu verstehen. Anders ausgedrückt steht Suffizienz auch als „Chiffre für das ‚gute Leben‘, für das richtige Maß zwischen Be- und Entschleunigung, zwischen Zuviel und Zuwenig (Entrümpelung), zwischen Ferne und Nähe (Entflechtung) und dem richtigen Umfang marktwirtschaftlicher und kommerzieller Einbettung unserer Lebenswelt (Entkommerzialisierung)“ (U. Schneidewind, 2017, S. 89).

Klimaanpassung zielt darauf ab, mit den bereits eingetretenen und den zu erwartenden Folgen des Klimawandels umzugehen. Klimaanpassung ist ebenso wie Klimaschutz ein Querschnittsthema. Weitere Merkmale sind Langfristigkeit, Akteursvielfalt, Handeln unter Unsicherheiten und lokale Umsetzung im globalen Kontext (H.-P. Meister, I. Kröger, M. Richwien et al., 2010, S. 15).

Dabei ist festzuhalten, dass Anpassungsstrategien seit jeher Bestandteil der Stadtentwicklung sind (die *Stadtentwicklung* setzt sich schon definitionsmäßig mit Veränderungen auseinander). Sei es der demographische Wandel, der sich beispielsweise unter anderem auf Haushaltsgrößen ausgewirkt hat, seien es arbeitsmarktpolitische Reformen, die mit für den zunehmenden Pendlerverkehr verantwortlich sind oder Auswirkungen der Globalisierung, die (Einzel-)Handelsstandorte umgeformt haben. Insofern schließen sich klimawandelbedingte Anpassungserfordernisse an andere Transformationsprozesse von Städten und Gemeinden an. Aber sie sind aufgrund ihrer Dringlichkeit und der schwierigen Prognostizierbarkeit der Klimawandelauswirkungen beispiellos.

Zusätzlich zu den alltäglichen Ungewissheiten mit denen die Stadtplanung umgehen muss, bringt der Klimawandel neue Herausforderungen mit sich, da die Auswirkungen unvorhersehbar sind und Investitionen in Vermeidung nötig sind (S. Dessai & J. van der Sluijs, 2007, S. 8). „[...] Das Klima, das bisher als eine relativ konstante Rahmenbedingung betrachtet wurde, wird zu einer Variablen, wobei ein neuer (relativ) stabiler Endzustand globaler und regionaler Klimaverhältnisse auf absehbare Zeit nicht zu erwarten ist.“ (C. Wilke, J. Bachmann, G. Hage, & S. Heiland, 2011, S. 154).

Erschwerend zur erforderlichen Anpassung an den Klimawandel, die an sich schon eine Herausforderung darstellt, kommt hinzu, dass die meisten Regionen inzwischen schon mit noch nie dagewesenen Veränderungen der klimatischen Bedingungen rechnen müssen (H.-M. Füssel, 2007, S. 268). Das heißt, neben der Umsetzung der Klimaschutzziele ist die Entwicklung und Umsetzung von Anpassungsstrategien bereits heute notwendig. Denn selbst die optimistischsten Szenarien gehen davon aus, dass die bisher emittierten Treibhausgase ein unumkehrbares Risiko sind.

Urbane Klimaanpassungskonzepte richten sich an der spezifischen Vulnerabilität eines Ortes aus, über die die Exposition, die Topographie sowie soziale Faktoren entscheiden. Die Fähigkeit eines Ortes, mit dem Stressfaktor Klimawandel umzugehen, beschreibt dessen Resilienz.

Klimaschutzziele sind zunehmend bindend im Baugesetzbuch (BauGB) verankert. Rechtlich schwieriger ist es, Ziele zur Anpassung an mögliche Auswirkungen des Klimawandels zu formulieren. Denn Klimaanpassungsziele sind im Gegensatz zu Klimaschutzzielen wesentlich schwieriger zu quantifizieren. Beispielsweise lassen sich Erfolge im Klimaschutz anhand der einheitlichen Messgröße CO₂ nachvollziehen und werden vergleichbar. Klimaanpassung hingegen kennt keine eindeutige Zielgröße im Sinne einer Maßeinheit wie

CO₂. Die Anpassung kann sich auf diverse Ziele wie beispielsweise Temperatur, Feuchtigkeit, menschliche Gesundheit oder Wassermanagement beziehen. Zudem können Klimaschutzziele zentral festgelegt werden und sind weniger ortsabhängig als Anpassungsziele, die stets lokalspezifisch ausgerichtet werden müssen.

In Abhängigkeit von den ortsspezifischen Klimawandelauswirkungen sind klassische Anpassungsmaßnahmen:

- Innerstädtische Grün- und Wasserflächen zur Regulation des Mikroklimas
- Städtebauliche Reaktionen auf Hitzestress, zum Beispiel Freihalten von Kaltluftschneisen und Frischluftentstehungsgebieten
- Erhöhung des Albedowertes, z. B. durch hellere Straßenbeläge
- Gebäudebegrünungen (Dächer und Fassaden)
- Anreizsysteme, z. B. gesplittete Niederschlags- und Abwassergebühren
- Vorrichtungen zum Hochwasserschutz, Regenrückhaltebecken und Versickerungsflächen
- Gesundheitsförderung, Hitzetelefon, Aufklärung, öffentliche Wasserspender
- Verschattungselemente im öffentlichen Raum (zum Beispiel Sonnensegel).

3.1.3 Synergien von Klimaschutz und Klimaanpassung

Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategien sind teilweise klar voneinander zu unterscheiden, weisen aber zugleich vielfältige Synergieeffekte auf. Die größte Bedeutsamkeit erfahren in dem Zusammenhang der Synergieeffekte urbane Grünflächen. Sie können wichtige Klimaschutzfunktionen aufweisen (direkt als CO₂-Speicher, oder indirekt indem sie zum Beispiel als Naherholungsflächen emissionsreiche Fahrten ins Umland verhindern) und gleichzeitig mittels Klimaregulationen oder als Retentionsflächen Anpassungsleistungen erbringen.

Synergieeffekte sind sowohl auf Gebäudeebene als auch im Kontext der Quartiers- und Stadtplanung zu nutzen. So können zum Beispiel Dach- und Fassadenbegrünungen zur Mikroklimaregulation im Außenraum beitragen und den Energiebedarf des Gebäudes beeinflussen. Urbane Grünflächen sind für die Luftreinhaltung durch Schadstofffilterung ebenso von Bedeutung wie für Regenrückhaltefunktionen. Sie bieten Retentionsflächen und regulieren den Oberflächenabfluss nach Starkregenereignissen.

Auch im Bereich Suffizienz oder Mobilität können Synergien genutzt werden. Indem alternative Mobilitätskonzepte genutzt werden, können Emissionen eingespart werden. Gleichzeitig könnte weniger Verkehrsaufkommen Entsiegelungsmaßnahmen ermöglichen und den Beitrag der Abgase zum städtischen Wärmeinsel-Effekt reduzieren.

Nicht zu vernachlässigen sind auch die Verbindungen zwischen technischen Regulationsleistungen grüner Infrastruktur und Aspekten der Freiraumqualität. Maßgeblich kann die Stadtentwicklung anhand der Gestaltung des öffentlichen Raumes das gesellschaftliche

Zusammenleben in den Städten beeinflussen. Vor dem Hintergrund des Klimawandels sind ebenso die qualitativen und quantitativen Bedingungen für die Biodiversität zu beachten (Teilprojekt 1 Zentrum Stadtnatur und Klimaanpassung (ZSK), 2017).

In den Kommunalverwaltungen werden die Themen Klimaschutz und Klimaanpassung derzeit zum Teil separat und zum Teil integriert behandelt. Inwiefern die organisatorische Zusammenführung sich förderlich auf die Umsetzung auswirkt, hängt unter anderem von der personellen Ausstattung und der verwaltungsinternen Kommunikation ab. Beide Varianten weisen Vor- und Nachteile auf (C. Göpfert, C. Wamsler, & W. Lang, 2019).

3.2 Ursprung der kommunalen Klimapolitik

Klimaschutz hängt eng mit Umwelt- und Naturschutz zusammen. Deren Entstehung ist als eine Reaktion auf einen gesellschaftlichen Bewusstseinswandel seit Ende der 1960er Jahre zu verstehen¹². Interessanterweise waren es aber nicht primär zivilgesellschaftliche Akteure, die vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Umbrüche der „68er-Bewegung“ Umweltschutz einforderten, sondern die sozialliberale Bundesregierung unter Brandt/Scheel, die 1969 das neue Politikfeld „Umweltpolitik“ einführte und 1970 das erste Umweltkabinett gründete. Im Gegensatz zu den heutigen Geschehnissen übte damals die US-amerikanische Umweltpolitik förderlichen Einfluss auf die deutsche Entwicklung aus, ebenso die erste UN-Umweltkonferenz in Stockholm 1972. Erstmals wurden Umweltschutz und Entwicklung in einen Kontext gebracht und der Grundstein für den Brundtlandbericht gelegt, der 1987 Nachhaltigkeit als gemeinsames Ziel der Weltgesellschaft forderte¹³. Die ersten Umweltprogramme von 1971 und 1976 sind im Gegensatz zu jüngeren Ansätzen sehr anthropozentrisch und eher reaktiv ausgerichtet, gegenwärtige Konzepte sind stärker vorbeugend formuliert. Der Erhalt von Tieren, Natur und Landschaft um ihrer selbst Willen findet sich erst 1987 in der Bilanz des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (B. Braun, 2005).

Die erste Ölkrise im Jahr 1973 legte die Abhängigkeit der westlichen Industrienationen von fossilen Energieträgern offen und damit auch deren Verwundbarkeit. Ab diesem Zeitpunkt ist der Einfluss der Bürgerinitiativen auf die Entwicklung der Umweltpolitik sichtbar, die sich als politische Opposition etablierten und mit der Parteigründung „Die Grünen“ 1980 bundesweit institutionalisiert wurden (M. Jänicke, P. Kunig, & M. Stitzel, 2003).

Die im internationalen Vergleich zunächst fortschrittliche Entwicklung der Umweltpolitik in Deutschland fand große Akzeptanz seitens der Bevölkerung, die durch das Waldsterben Mitte der 1980er Jahre sensibilisiert und alarmiert war. Unter der Regierung Kohl wurden ab 1982 Luftreinhaltegesetze wie die Großfeuerungsanlagenverordnung und die ersten

¹² Der Begriff Umwelt wurde durch die Einführung des Politikfeldes Umweltpolitik geläufig. Dabei handelt es sich um subjektive Konstruktionen der Umwelt. Die Ökosystemforschung bevorzugt daher die Begriffe Naturraumpotenzial oder Naturhaushalt (B. Braun, 2005, S. 612).

¹³ Im Brundtlandbericht wird Nachhaltigkeit definiert als: „Verhältnisse, die nachfolgenden Generationen ein Leben unter nicht schlechteren als gegenwärtigen Bedingungen ermöglichen“. Obwohl der Begriff Nachhaltigkeit inzwischen inflationär verwendet wird, nimmt er in der Auseinandersetzung mit Klimaschutz und Klimaanpassung nach wie vor eine zentrale Position ein.

Abgasregelungen für Kraftfahrzeuge beschlossen. Auch das Reaktorunglück von Tschernobyl 1986 erhöhte das Umweltbewusstsein. Auswirkungen auf die kommunale Klimapolitik hatten die Einspeisevergütung für Strom aus Alternativenergien 1990 und das 1994 beschlossene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Mitte der 1990er Jahre verlor die deutsche Umwelt- und Klimapolitik allerdings ihre Dynamik, da innenpolitische Probleme nach der Wiedervereinigung dominierten. Zwar konnte 1994 Umweltschutz als Staatsziel in das Grundgesetz aufgenommen werden, insgesamt aber stagnierte die Umweltpolitik zwischen 1994 und 1998 (mit der späteren Bundeskanzlerin Merkel als Bundesumweltministerin), da eine ökologische Steuerreform gegen eine starke Wirtschaftslobby nicht durchsetzbar war (M. Böcher & A. E. Töller, 2012).

Nach der Vertragsstaatenkonferenz 1992 in Rio de Janeiro war Deutschland eines der letzten Industrieländer, die eine formelle Strategie nachhaltiger Entwicklung ausarbeiteten. Widerstände gegen eine CO₂-Energiesteuer sowie Schwierigkeiten bei der Umsetzung von EG-Richtlinien wie der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie von 1992 bezeichneten den Stillstand der deutschen Umwelt- und Klimapolitik (M. Jänicke, P. Kunig, & M. Stitzel, 2003).

Die Konferenz in Rio gilt als Meilenstein für die kommunale Klimaschutzpolitik, da hier erstmals neben der internationalen und nationalstaatlichen Ebene auch die lokale Ebene aufgefordert worden ist, globale Herausforderungen anzugehen und gemeinsam mit Entscheidungsträgern vor Ort ein kommunales Handlungsprogramm für eine zukunftsfähige Entwicklung auszuarbeiten. Diese „Lokale Agenda 21“-Prozesse treiben bis heute nachhaltige Stadtentwicklungsprozesse voran und gestalten maßgeblich kommunale Klimapolitik. Auch Kritiker, die den Erfolg der Agenda in Frage stellen, erachten die bereits 1992 formulierte Aufforderung der Agenda: „Think globally, act locally“ für heute noch zutreffend (R. Lisowski & G. Schwandner, 2017).

Auf nationaler Ebene setzte erst 1998 die rot-grüne Bundesregierung mit der ökologischen Steuerreform wieder einen Impuls. 2002 wurde das Gesetz zum Vorrang erneuerbarer Energien (EEG) beschlossen. Als Reaktion auf die Atomkatastrophe in Fukushima wurde 2012 der Ausstieg aus der Kernenergie gesetzlich festgelegt. Besonders die Dynamik im Energiesektor rief die Bedeutung der Kommunen und ihren Auftrag der Daseinsvorsorge ins öffentliche Bewusstsein (zurück). Die Energiewende eröffnete im Zuge der dezentralen Versorgungsszenarien der kommunalen Ebene vor allem im ländlichen Raum neue Möglichkeiten; vielfältige Modelle autarker Energieversorgung wurden entwickelt und umgesetzt.¹⁴

Die Kommunalisierung der Energieversorgung ist ein Schlüsselement der deutschen Energie- und Klimapolitik und unterstreicht die Rolle der Kommunen hinsichtlich Fragen

¹⁴ Als Beispiele sind das bundesweite Netzwerk der „100 Prozent EE-Regionen“, die „Bioenergieregionen“ sowie „energieautarke Kommunen“ zu nennen.

nach dem Zugriff auf Ressourcen und dem Einfluss kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse. Städtische Energieversorgungsunternehmen sind für das Erreichen (kommunaler) Klimaschutzziele zentrale Figuren, die sich wiederum an wirtschaftlichen Zielen orientieren. Vor diesem Hintergrund ist die Rolle der Stadtwerke, bzw. ihre ökonomische und rechtliche Verflechtung anzusprechen. Denn an der Schnittstelle zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren kommt der Steuerung der Energieversorgung gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Governance-Diskurse eine bedeutende Rolle zu.

Neben den Impulsen der bundespolitischen Entwicklung stellte die Föderalismusreform im Jahr 2006 für die Kommunen eine wesentliche Neuerung dar. Die Raumordnung gehörte ab diesem Zeitpunkt, da die Rahmengesetzgebung des Bundes weggefallen war, in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 GG. Damit sind nun die Länder für die Raumordnung zuständig, es sei denn, der Bund macht Gebrauch von seiner Gesetzgebungskompetenz, was bisher jedoch noch nicht vorgekommen ist. Durch die „Lokalen Agenda 21“-Prozesse wurden maßgebliche Investitionen in Klimaschutzprojekte mobilisiert. Auch die 1998 eingerichtete Nationale Klimaschutzinitiative (NKI) hat kommunale Aktionen vorangetrieben, wie zum Beispiel die Einrichtung der kommunalen Klimaschutzmanager, von denen inzwischen ca. 500 bundesweit in Städten, Gemeinden und Landkreisen tätig sind (D. Willecke & S. Götze, 2016).

3.3 Vereinbarungen und Auswirkungen

Aufgrund der globalen Verantwortung müssen weltweite Abstimmungsprozesse stattfinden. Zwischen Nationalstaaten werden supra- und internationale¹⁵ Verträge ausgehandelt, die innerhalb der Staaten umgesetzt werden müssen, d. h. in nationales Recht zu überführen sind. Die Kommunen sind bei internationalen Verhandlungen nicht (stimmbe-rechtigt) vertreten. Die Klimaschutzvereinbarungen der UN, der EU und der Bundesrepublik wirken sich auf die Kommunen aus, da deren Umsetzung zu weiten Teilen der lokalen Ebene obliegt.

3.3.1 Vereinbarungen der Vereinten Nationen

Die „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ die die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN) im September 2015 beschlossen hat, beinhaltet 17 Teil-Ziele, sogenannte „Sustainable Development Goals“. Zur Erreichung dieser Ziele auf nationalstaatlicher Ebene ist ein globales Indikatorenset erarbeitet und ein Monitoring installiert worden. In den Zielen ist neben der Armutsbekämpfung, Gesundheitsvorsorge und Bildung auch explizit enthalten: „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen“ (United Nations, 2015). Entsprechend soll bis 2020 die Zahl der Städte und Siedlungen, die „integrierte Politiken und Pläne zur Förderung der Inklusion, der Ressour-

¹⁵ Supranationale Verträge werden auf globaler Ebene von mehreren Staaten verhandelt bzw. geschlossen. Im Unterschied zu internationalen Abkommen besitzen sie eine autonome Rechtsordnung. Während bei internationalen Abkommen für jedes Land das nationale Recht gilt, sind supranationale Abkommen durch eine eigene Rechtsinstanz über dem nationalen Recht angesiedelt.

ceneffizienz, der Abschwächung des Klimawandels, der Klimaanpassung und der Widerstandsfähigkeit gegenüber Katastrophen beschließen und umsetzen“ (United Nations, 2015, S. 24), bedeutend erhöht werden und der Einsatz einheimischer Materialien unterstützt werden. Allerdings ist zwar ein Review-prozess für die Überwachung der Ziele zuständig, doch liegen keine Sanktionsmöglichkeiten vor und die Einhaltung der Ziele beruht auf Freiwilligkeit.

Die wichtigsten Impulse auf internationaler Ebene gehen von der UN-Klimarahmenkonvention UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) aus. Seit der ersten Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties: COP) in Rio de Janeiro 1992 fanden bisher 21 weitere COP statt, auf denen zwar einige entscheidende Fortschritte erzielt worden sind, die aber gleichzeitig wegen mangelnder Verbindlichkeiten immer wieder in der Kritik stehen.

Auf der Konferenz in Rio de Janeiro wurde 1992 mit der Verabschiedung der ersten UN FCCC, die 1994 in Kraft getreten ist, der Grundstein für die internationalen Vereinbarungen gelegt. Bis heute gilt auch die COP 3 in Kyoto als Meilenstein, denn damals wurden erstmals verbindliche Reduktions- und Einsparziele der Industrieländer definiert, auf die sich die EU und die Bundesrepublik bis heute beziehen. Entscheidend für die Erklärung des Zwei-Grad-Ziels waren die Vertragsstaatenkonferenzen in Kopenhagen 2009 und Cancún 2010. In Cancún wurden außerdem Anpassungsmaßnahmen für besonders betroffene Staaten mit entsprechender Finanzierung (Green Climate Fund) beschlossen. Seit der COP 17 (2011) in Durban sollen neben den Industriestaaten auch Schwellen- und Entwicklungsländer zur Treibhausgasminderung verpflichtet werden. Dort wurde ein neues Verhandlungsmandat beschlossen, das den Grundstein für den ersten Weltklimavertrag in Paris legte (vgl. Abbildung 5).

Das Pariser Abkommen der COP 21 (2015) kann als erster Weltklimavertrag angesehen werden, denn erstmals verpflichteten sich alle führenden Industrie- und Entwicklungsländer gemeinsam in einem völkerrechtlich bindenden Vertrag zum Klimaschutz. Das Abkommen enthält in einem ersten Teil („draft decision“) Absichtserklärungen wie z. B. die Klimarahmenkonvention und in einem zweiten Teil („Paris Agreement“) Normen, die von den Nationalstaaten ratifiziert werden müssen. Um in Kraft zu treten, ist die Unterschrift von 55 Staaten nötig, die zusammen 55 Prozent der Emissionen verursachen (theoretisch wäre dies auch ohne China und die USA möglich).

Das Abkommen nennt zwei Phasen: Bis 2025 sind vor allem die Industrieländer in der Pflicht, sie müssen von 2020 bis 2025 pro Jahr insgesamt 100 Milliarden US-Dollar zur Klimahilfe zur Verfügung stellen. Ab 2026 müssen auch Schwellenländer zahlen, allerdings ist der genaue Betrag nicht festgelegt. In § 17 ist festgehalten, dass die Länder „Anstrengungen unternehmen [wollen], um den Temperaturanstieg auf 1,5 Grad zu begrenzen“ (European Commission, 2017). Dies ist ebenso neu wie die Formulierung, dass nach 2030 nicht mehr Treibhausgase emittiert werden sollen, wie absorbiert werden können.

Eine weitere Neuerung in diesem Abkommen ist die Eintragung der klimabedingten Migration, was perspektivisch die Kategorie „klimabedingte Flucht“ im Asylrecht ermöglichen könnte. Zum ersten Mal sind Maßnahmen zum Waldschutz enthalten, denn die „Bewahrung und Erweiterung“ von „Senken und Reservoirien“ ist festgeschrieben, um der Atmosphäre CO₂ zu entziehen. Da die nationalen Klimaschutzklärungen, die vor der Konferenz in Paris von den Staaten eingereicht worden waren, das Zwei-Grad-Ziel verfehlen, müssen sie nachgebessert werden. Erstmals sind entsprechende Kontrollen vorgesehen, im Jahr 2018 für die (neue) Definition der Ziele bis 2020 und im Jahr 2023 für die Ziele von 2026 bis 2030. Im Rhythmus von fünf Jahren haben stets alle Länder Ziele vorzulegen (auch die EU, die Zehn-Jahres-Ziele hat). Obwohl diese Formulierungen bedeutend konkreter sind als in früheren Erklärungen, sind keine Grundlagen für Haftung oder Schadensersatz geschaffen worden. Weitere Kritikpunkte lauten, dass der theoretische Nachweis ohne Überprüfbarkeit in der Praxis unzureichend sei und dass es keine Vorgaben für die Luftfahrt und den Schiffsverkehr gibt (Zeit Online, 2017) .

Da es sich um nationalstaatliche Verträge handelt, sind für Städte und Gemeinden keine direkten Aufträge enthalten. Doch das Übereinkommen erkennt die Bedeutung der lokalen Ebene an, indem nicht zu den Vertragspartnern gehörenden Interessenträgern wie Städten, Behörden, der Zivilgesellschaft und der privaten Wirtschaft bei der Bekämpfung des Klimawandels eine wichtige Rolle zugesprochen wird. Sie sind aufgefordert: „ihre Anstrengungen zu verstärken und Maßnahmen zur Emissionsminderung zu unterstützen, ihre Widerstandsfähigkeit zu erhöhen und ihre Anfälligkeit gegenüber den negativen Folgen des Klimawandels zu vermindern sowie die regionale und internationale Zusammenarbeit fortzuführen und zu fördern“ (European Commission, 2017).

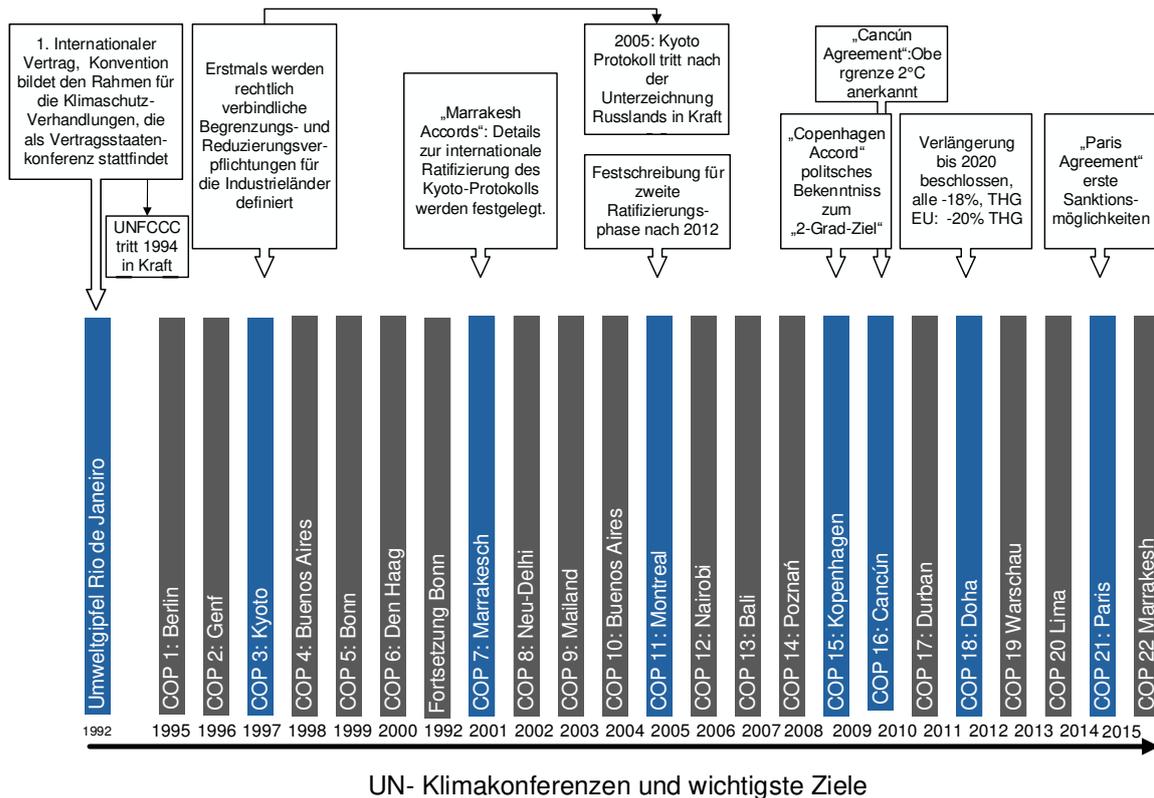


Abbildung 5: Übersicht wichtiger COP-Beschlüsse (eigene Darstellung)

Eine direkte Beteiligung von Städtevertretern findet im Gegensatz zu den COP auf den UN-Habitat-Konferenzen statt. Diese werden jedoch nur in einem Rhythmus von 20 Jahren organisiert. Die erste UN-Habitat Konferenz wurde 1976 in Vancouver vor dem Hintergrund des rapiden Städtewachstums ausgerichtet, die zweite Konferenz dieser Reihe fand 1996 in Istanbul statt. Im Jahr 2016 wurde in Quito die UN-Habitat III-Konferenz durchgeführt, auf der die „New Urban Agenda“ beschlossen worden ist. Darin werden weitreichendere Einflussmöglichkeiten auf lokaler Ebene gefordert, es handelt sich bei der Agenda allerdings nicht um ein bindendes Vertragswerk (BpB, 2016).

3.3.2 Vereinbarungen der Europäischen Union

Der EU-Klima- und Energierahmen sieht unter anderem vor, dass die Treibhausgasemissionen in der EU bis 2030 gegenüber 1990 um mindestens 40 Prozent zurückgehen. Außerdem soll der Anteil der erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch bis 2030 mindestens 27 Prozent betragen, so wie auch die Energieeffizienz um mindestens 27 Prozent gesteigert werden soll. Neben der Energieeffizienz ist auch ein effizienter Umgang mit Ressourcen erklärtes Ziel der EU, so sollen im Bereich von Bau und Abriss bis 2020 70 Prozent der Gebäudematerialien recyclefähig sein (Europäische Kommission, 2014).

Die Reduktionsziele der EU sind zunächst Absichtserklärungen und werden als Richtlinien definiert, bevor sie in nationales Recht übersetzt werden. Dies wird beispielsweise an der Emissionshandelsrichtlinie (RL 2009 / 29 / EG), der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RL 2009 / 28 / EG) oder der Effizienzrichtlinie (RL 2010 / 31 / EU) erkennbar, die ab 2019

für alle öffentlichen Neubauten und ab 2021 für alle Neubauten den Niedrigstenergiestandard vorschreiben (Europäische Union, 2010).

Rechtlich unverbindlich, doch für die Raumplanung als Orientierungsrahmen relevant ist das sogenannte Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK), das im Mai 1999 herausgegeben wurde. Darin wird als Leitziel der sparsame Umgang mit Ressourcen angemahnt und die Wichtigkeit der Nachhaltigkeit für die Gestaltung des Raumes betont. An diesen übergeordneten Leitbildern hat sich die gesamte Raumplanung in Deutschland auszurichten. Die „harten“ Instrumente der Umsetzung liegen auf europäischer Ebene allerdings vor allem in der Ausstattung der unterschiedlichen Strukturfonds, wie dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE). Die Koordination liegt zwar beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), doch die EU-Fonds sind unmittelbar für die Regionen interessant, denn aufgrund der föderalen Struktur obliegt die Bearbeitung bzw. Verwendung dieser den Ländern. Neben den Emissionszielen, die den Klimaschutz betreffen, ist auf europäischer Ebene 2013 auch eine Anpassungsstrategie veröffentlicht worden. Die „EU Strategy on Adaptation to Climate Change“ zielt auf eine engere Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten ab. Sie fördert unter anderem die Plattform „Climate ADAPT“¹⁶ und unterstützt die Initiative „Mayors Adapt“¹⁷, die auf einen Konvent der Bürgermeister zurückgeht. Dies zeigt, dass der internationale Austausch und informelle Akteursnetzwerke neben den formellen Rechtsvereinbarungen entscheidende Impulse für die Klimapolitik auf lokaler Ebene geben (können).

3.3.3 Vereinbarungen der Bundesrepublik Deutschland

Trotz zunehmender internationaler Verflechtungen und dem Bedeutungszuwachs der EU wird weiter die Rolle des Nationalstaates bei der Klimapolitik unterstrichen (APuZ, 2004; M. Jänicke, P. Kunig, & M. Stitzel, 2003, S. 11). Laut dem Energiekonzept der Bundesregierung und dem nationalen Reformprogramm soll der Primärenergieverbrauch bis 2020 um 20 Prozent und bis 2050 um 50 Prozent gegenüber 2008 sinken. Außerdem soll der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch bis 2030 auf 30 Prozent, bis 2040 auf 45 Prozent und bis 2050 auf 60 Prozent steigen, im Strombereich bis 2035 sogar zwischen 55 und 60 Prozent gegenüber dem Bezugsjahr 2008 erhöht werden.

Diese Zielvereinbarungen beinhalten keine Sanktionsmöglichkeiten. Sie sind als Selbstverpflichtung formuliert. Allerdings finden sie Eingang in die Fachrechte und entfalten dort ihre Rechtswirksamkeit. Entscheidende Impulse gehen auf Bundesebene durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) bzw. das EEWärmeEG, die Energieeinsparverordnung (EnEV, seit 2002, Novellen 2004, 2007, 2009, 2014, 2015) oder auch das Marktanzreizprogramm (MAP) aus. So setzt beispielsweise das Energiedienstleistungsgesetz die EU-Energieeffizienz-Richtlinie in deutsches Recht um (Novelle 2015).

¹⁶ Climate Adapat ist eine europäische Partnerschaft der EU Kommission und der europäischen Energieagentur die den Austausch relevanter Daten zwischen den EU Staaten koordiniert.

¹⁷ Netzwerk, das 2014 von der EEA ins Leben gerufen worden ist, und europäischen Kommunalvertretern, bzw. Bürgermeistern mit gemeinsamen Zielen zum Austausch und zum Klimaschutz vernetzt.

Klimapolitische Vorgänge betreffen Kommunen besonders dann, wenn sie „raumwirksam“ sind. In Bezug auf Klimaschutz wird dies beim Ausbau der Erzeugungsanlagen aus erneuerbaren Energien sichtbar sowie bei den sich ändernden Strukturen zwischen Städten und Umland aufgrund dezentraler Versorgungsstrukturen (beispielsweise beim Bau von Windenergieanlagen) deutlich. Somit wirkt sich die bundesweite Dynamik im Energiesektor auf die Kommunalplanung aus. Für die Klimaanpassung gilt dies prinzipiell, da die Folgen des Klimawandels sich vor Ort niederschlagen. Dies bedeutet, dass unmittelbar die Flächennutzung betroffen ist.

Neben den Zielen zum Energieeinsatz hat sich die Bundesregierung auch das Ziel gesetzt, die Ressourceneffizienz¹⁸ zwischen 1994 und 2020 zu verdoppeln. Dies ist jedoch an das Wirtschaftswachstum geknüpft (BMUB, 2016). Ende 2008 hat das Bundeskabinett die „Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel“ (DAS) beschlossen. Diese zielt darauf ab, die Verwundbarkeit zu reduzieren und die Anpassungsfähigkeit zu erhöhen, doch sie enthält keine quantitativen Ziele oder konkreten Maßnahmen (S. Beck, J. Bovet, S. Baasch, P. Reiß, & C. Görg, 2011). Die Zahl der kommunalen Anpassungsstrategien hat bundesweit zugenommen und alle relevanten Ressorts sind an der Förderung entsprechender Programme und Projekte beteiligt (zum Beispiel BMUB: Nationale Klimaschutzinitiative, BBSR: Experimenteller Wohnungs- und Städtebau, BMVBS bzw. 2013 BMVI: Stadtklimalotse).

3.4 Derzeitiger Stand Klimaschutz und Klimaanpassung

Gegenwärtig ist davon auszugehen, dass die Klimaschutzziele von Paris verfehlt werden. Obgleich die Emissionen in Deutschland seit 1990 insgesamt reduziert werden konnten, verfehlt auch Deutschland aller Voraussicht nach sowohl die internationalen als auch die selbstgesetzten Ziele. Während der Koalitionsverhandlungen im Januar 2018 sind die Ziele bereits bedeutend „nach unten“ korrigiert worden¹⁹. Besonders deutlich im Bereich Städtebau ist die Diskrepanz zwischen dem Ziel, bis zum Jahr 2050 einen „nahezu klimaneutralen“ Gebäudebestand zu erreichen (Deutsche Bundesregierung, 2010, S. 27) und der derzeitigen Sanierungsrate von ca. 0,8 Prozent (Deutsche Energie-Agentur (dena), 2015, S. 90).

Der Report des Umweltprogrammes der Vereinten Nationen beschreibt die Differenz zwischen den tatsächlich ausgestoßenen Emissionen und denen, die weltweit zugelassen werden dürften, um das Zwei-Grad-Ziel zu erreichen bzw. um die Temperaturerhöhung auf unter 1,5° C zu limitieren (UNEP, 2016). Selbst wenn alle nationalen Ziele eingehalten

¹⁸ Das Programm „ProgRess“ zielt dabei auf die Steigerung der Ressourceneffizienz und der Ressourcenschonung bei der Nutzung abiotischer Rohstoffe ab, die nicht primär der Energiegewinnung dienen (Erze, Industriemineralien, Baumineralien). Biotische Rohstoffe werden einbezogen, soweit sie zur stofflichen Nutzung verwendet werden können (BMUB, 2016, S. 12).

¹⁹ Während der Erstellung der vorliegenden Arbeit werden Sondierungsgespräche zwischen CDU, CSU, und SPD geführt und der Koalitionsvertrag erarbeitet. Es ist abzusehen, dass die Klimaziele nicht eingehalten werden. „Offiziell hält Deutschland bis heute an dem Vorhaben fest, seinen Kohlendioxid-Ausstoß bis 2020 um 40 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 zu reduzieren. Allerdings ist schon seit Längerem absehbar, dass diese Zielmarke kaum erreichbar ist“ (Spiegel-online, 2018).

würden, würde das Ziel momentan nicht erreicht, sondern es träte eine durchschnittliche Erhöhung von 3,2° C bis zum Jahr 2100 ein.

Vom WBGU wurde das Zwei-Grad-Ziel in ein weltweites Budget von insgesamt 750 Mrd. t CO₂ von 2010 bis 2050 umgerechnet. Gegenwärtig werden rund 30 Mrd. t CO₂ pro Jahr ausgestoßen. Übertragen auf den weltweiten Pro-Kopf-Verbrauch bedeutet dies, dass der Ausstoß von derzeit ca. 7t CO₂ auf 2,5t CO₂ jährlich reduziert werden muss (WBGU, 2009).

Die Umsetzungsdefizite in der Klimapolitik sind auf unterschiedliche Ursachen zurückzuführen. Ein wesentliches Hemmnis ist die in der Spieltheorie beschriebene Situation der „tragedy of the commons“. Da es sich um ein kollektives Problem handelt, die Kosten des Einzelnen aber größer als der Nutzen des Einzelnen sind, wenn nicht alle handeln, verschlechtert sich die Situation für alle. Klimaschutz ist dafür ein Beispiel. Ein einzelnes Land profitiert nur, wenn alle anderen Länder ebenfalls aktiv werden. Als einziger zu investieren bedeutet Nachteile. Aus dem gleichen Grund mangelnder ökonomischer Anreize verzögert sich auch die Substitution von Kohle und Gas.

Weitere Gründe kommen hinzu: Im Gegensatz zu der Diskussion um die Beseitigung von FCKW, das ebenfalls ein globales Problem darstellte und örtliches Handeln erforderte, für das aber sehr effiziente internationale Lösungen gefunden wurden, ist der Klimawandel ungleich komplexer (T. Bernauer, 2013, S. 425). Die Akteure sind unübersichtlich und werden immer zahlreicher. „In Anbetracht der Erkenntnis, dass letztendlich alle Akteure der Stadtentwicklung auch Akteure der Klimapolitik sind, gleichzeitig jedoch die Betroffenheit der Einzelnen ebenso verschieden ist wie deren Anpassungsbedarfe, -möglichkeiten und -bestrebungen, ergeben sich für die praktische Politikgestaltung einige Probleme“ (M. Klemme, 2011, S. 6).

In Bezug auf die verfehlten CO₂-Reduktionsziele sind zudem die sogenannten Rebound-Effekte aufzuführen. Trotz Effizienzsteigerungen bei der Energieerzeugung und -nutzung ist in vielen Sektoren der absolute Energiebedarf und damit die CO₂-Emission gestiegen, weil erstens die Versorgungsdichte mit elektronischen Gütern zunimmt²⁰ und zweitens deren Lebensdauer abnimmt.²¹

Aus der soziologischen Perspektive sind individuelle Hemmnisse zu Verhaltensänderungen zu beobachten: Zwar sind technische Innovationen, klimafreundliche und umweltgerechte Entwicklungen als Wirtschaftsfaktor erkannt und erfolgreich implementiert worden, doch Änderungen der Lebensweise erfolgen aufgrund einstudierter Muster und Gewohn-

²⁰ Beispielsweise hatten 87 Prozent der privaten Haushalte in Deutschland Anfang 2017 mindestens einen von 53 Millionen Flachbildfernsehern. Fünf Jahre zuvor (2012) waren es erst 59 Prozent der Privathaushalte (Statistisches Bundesamt (DESTATIS), 2017).

²¹ So wurden für Waschmaschinen, Fernsehgeräte und Notebooks ökologische und ökonomische Vergleichsrechnungen zwischen kurz- und langlebigen Varianten durchgeführt. Die Ergebnisse der ökologischen Vergleichsrechnung zeigen ein eindeutiges Bild: Bei allen untersuchten Produktgruppen schneiden die langlebigen Produkte in allen Umweltkategorien besser ab als die kurzlebigen Varianten (UBA, 2016a).

heiten auf gesellschaftlicher Ebene langsam, solange das Bewusstsein über die Betroffenheit der Bequemlichkeit unterliegt. Außerdem verhindern strukturelle Pfadabhängigkeiten des politischen Systems in Deutschland radikale Umstellungen, da es eher von Stabilität als von Reformfreundlichkeit gekennzeichnet ist (S. Blum & K. Schubert, 2011, S. 103). Diese Hypothese ist eng mit den Annahmen des historischen Institutionalismus verknüpft, der in Kapitel 2.3.1 beschrieben ist.

Neben der Kritik an der rechtlichen Ausstattung wird das Umsetzungsdefizit auch mit der ökonomischen Verlustaversion erklärt. Demnach ist die Angst vor einer Verschlechterung psychologisch stets größer als die Aussicht auf einen möglichen Gewinn. Dies führt zu Stillstand. Die Verlustaversion ist ein Bestandteil der Prospect Theory (Neue Erwartungstheorie), die auf Arbeiten von Kahneman und Tversky aus dem Jahr 1979 zurückgeht. Sie befinden im Gegensatz zu den etablierten Rational-Choice-Ansätzen bzw. Prämissen des Homo Oeconomicus, dass sich Individuen in Entscheidungssituationen irrational verhalten, wenn Unsicherheiten bestehen.

Trotz dieser negativen Bilanz zeichnet eine hohe Dynamik das Feld der Klimapolitik (einschließlich der Umwelt- und Energiepolitik) aus. In den letzten Jahren sind etliche rechtliche und institutionelle Neuerungen erfolgt (ENEV, EEG, EEWärmeG, MAP sowie die Novellen des BauGB 2011 und 2013), die klimapolitische Belange stärkten und auf kommunaler Ebene Niederschlag fanden, bzw. die dort initiiert worden sind (zum Beispiel bzgl. des Ausbaus dezentraler Energieversorgungsstrukturen).

Die Transformationsforschung attestiert gerade der lokalen Ebene das größte Potenzial für gesellschaftlichen Wandel. Entsprechend muss ein differenzierteres Bild zum derzeitigen Stand von Klimaschutz und -anpassung gezeichnet werden. Denn es ist empirisch belegt (und es existieren empirische Beispiele),²² dass sich klimagerechte Maßnahmen mit einer Aufwertung der Lebensqualität in Stadtquartieren verknüpfen lassen. Umsetzungs hemmnisse sind demnach nicht auf mangelndes Wissen oder Konzepte zurückzuführen, sondern auf Ausbleiben eines gesellschaftlichen Wertewandels. Zu träge reagieren wohlhabende Gesellschaften auf Veränderungen, gerade in einer „unübersichtlichen Welt“. Als Kriterien für friedliche Transformationen werden von der „Models of Change Forschung“ entsprechend oft kommunikative Faktoren wie ein „proaktiver Umgang mit Widerständen & (Interessens-)Konflikten“ oder die Einbindung von Akteursnetzwerken sowie die Moderation und Prozessbegleitung genannt (K. Kristof, 2011).

Nicht zuletzt ist mit Blick auf den klimapolitischen Handlungsbedarf für Städte und Regionen festzuhalten, dass dieser zwar einerseits als „Restriktion oder Belastung für Politik, Wirtschaft und Bevölkerung eines Raumes interpretiert werden [kann], da erhöhte Stan-

²² Beispielsweise sind Kopenhagen, Toronto und Wien als lebenswerte Städte bekannt, die gleichzeitig Klimaschutz- und -anpassungsstrategien umsetzen. Die Stadt Paris hat erfolgreich in Anreizsystem für Begrünungsmaßnahmen investiert und auch damit den öffentlichen Raum aufgewertet. Als Best-practice-Beispiel für Grünflächen ist außerdem exemplarisch Nogoya (Japan) zu nennen (N. Stelljes & G. Martinez, 2013).

dards zu berücksichtigen oder Veränderungen in gewohnter Technik, Prozessen und Verfahren erforderlich sind“ (J. Knieling, 2014, S. 59). Andererseits bieten aber gerade diese Änderungen vielfältige Ansatzpunkte für Technik- und Prozessinnovationen, die mittel- bis langfristig dazu beitragen können, die Wettbewerbsposition der Wirtschaft und das Image einer Metropolregion zu verbessern.

4 Politikverflechtung: institutionelle Rahmenbedingungen

Der WBGU fordert in seinem Gutachten „Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“ (2011) sowie in der neueren Publikation: „Der Umzug der Menschheit: die transformative Kraft der Städte“ (2016) einen „gestaltenden Staat“²³. Dieser sei Voraussetzung für den Übergang in eine klimaverträgliche Gesellschaft (WBGU, 2016, S. 138), da er die Rahmenbedingungen schafft, in denen sich „Pioniere des Wandels“ entfalten können.²⁴

Das skizzierte Modell zeigt die Rolle der Kommunen in der Gesellschaftsordnung visionär und doch nicht realitätsfremd. Es enthält Forderungen nach einer Neuordnung der Kompetenzen. Vor allem den Städten und Gemeinden werden mittels Städteparlamenten weitreichende Machtressourcen zuerkannt. Finanzielle Handlungsspielräume werden erweitert, die Mitspracherechte gestärkt und kommunale Interessen bei der Gesetzgebung berücksichtigt. Außerdem vertreten internationale Städteverbände die kommunale Ebene bei globalen Verhandlungen.

Die gegenwärtige Situation der Kommunen in Deutschland sieht anders aus. Die verfassungsrechtliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland erkennt Städten keine Gesetzgebungskompetenz zu. Viele Regularien bestimmen die Entscheidungsprozesse der Verwaltungen und finanzielle Abhängigkeiten limitieren die Umsetzung. Bei den internationalen Klimaabkommen haben die kommunalen Spitzenverbände kein Abstimmungsrecht. Neben den formellen Planungsinstrumenten, die den Kommunen aufgrund ihrer Position im Föderalismus zustehen, gewinnen daher informelle Instrumente wie Anreizsysteme oder städtebauliche Verträge an Bedeutung.

Für die kommunalen Handlungsspielräume hinsichtlich der Umsetzbarkeit von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen muss deren Stellung im bundesdeutschen Föderalismus beachtet werden, denn die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen begrenzen und sichern die Kompetenzen der deutschen Städte und Gemeinden. Diese Verflechtungen sowie die Beschreibung der kommunalen Instrumente sind Gegenstand von Kapitel 4.

4.1 Föderalismus

Gemäß Art. 20 GG ist die Bundesrepublik Deutschland „ein sozialer und föderaler Staat.“²⁵ Dieser Paragraph bestimmt staatliches Handeln in Deutschland, denn der Begriff „Staat“ bedeutet im Unterschied zu dem Begriff „Bundesstaat“ den Zusammenschluss der Länder

²³ Zu den Aufgaben eines „gestaltenden Staates“ vgl. die Gegenüberstellung von gesellschaftlichen und staatlichen Dynamiken (Differenzierung, Pluralisierung, Optionensteigerung, Transnationalisierung versus Diversifizierung, Informationalisierung, Optionengestaltung und Kosmopolitisierung) bei Harald Heinrichs (UBA, 2017b).

²⁴ In der Transformationsforschung werden individuelle Akteure, die meist auf lokaler Ebene mit innovativen Ansätzen Veränderungen initiieren, als „Pioniere des Wandels“ bezeichnet. Der Theorie nach folgen diesen Initialzündungen der „Pioniere des Wandels“ dann umfassendere gesellschaftliche Umwälzungen.

²⁵ Mit der sogenannte „Ewigkeitsklausel“ laut Art 79 GG ist dies doppelt gesichert, da Art 20 GG nicht geändert werden darf.

zu einem Staatenbund und fügt durch die Beschreibung „föderal“ das Prinzip der horizontalen Gewaltenteilung hinzu. Die horizontale Gewaltenteilung unterscheidet zwischen Exekutive, Legislative und Judikative. Die vertikale Gewaltenteilung bezieht sich auf die unterschiedlichen Steuerungsebenen und bedeutet eine Machtaufteilung zwischen Bund und Ländern, zu denen die Kommunen gehören.

Der deutsche Föderalismus wurde 1945 als machverteilendes Prinzip, als Mittel zur Demokratiestabilisierung und Friedenssicherung wiederhergestellt und gestärkt. Während sich horizontale Politikverflechtungssysteme in allen föderalen Systemen finden (Kanada, Frankreich, Deutschland), unterscheidet sich das deutsche System aus historischen Gründen insbesondere in der vertikalen Machtaufteilung von anderen Ländern (F. Scharpf, B. Reissert, & F. Schnabel, 1976, S. 18).

Den Ländern kommt die zentrale Rolle bei der Gesetzgebung zu. Die Staatlichkeit der Länder ist gekennzeichnet durch die Vertreter des Volkes (Landesparlamente), die Bildung und Abberufung der Regierung durch das Volk, Richtlinienkompetenz, Staatsoberhauptfunktionen und die Verfassungsgerichtsbarkeit (W. Rudzio, 2003, S. 371). Auch das Kommunalrecht fällt in den Kompetenzbereich der Länder. Denn aufgrund der Kompetenzverteilungsregel nach Art. 70 GG ist die Gesetzgebung Ländersache, es sei denn, dem Bund wird ein Bereich explizit zugesprochen (Unterscheidung zwischen konkurrierender Gesetzgebung Art. 72 Abs. 2 GG und ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz nach Art. 71 und 73 GG). Da die Gemeinden den Ländern zugerechnet werden, ist deren Organisation Teil der Landesverfassungen.

Die einzelnen Landesverfassungen sind jedoch nicht allzu gewichtig einzustufen: Zwar ist ein Spielraum gegeben, den die Länder selbst ausfüllen können (zum Beispiel Staatsziel) aber erstens müssen die Landesverfassungen innerhalb der Schranken des Grundgesetzes formuliert sein und zweitens gilt im Zweifel das Bundesrecht vor dem Landesrecht. Die sozialen Grundrechte oder die Staatsziele sind daher eher symbolisch zu verstehen und entsprechend weich formuliert.

Der föderale Aufbau ist auch an den unterschiedlichen Kategorien der Rechtsnormen abzulesen. Die Verfassung (Grundgesetz) steht über den einfachen Gesetzen und hat normhierarchischen Vorrang, d. h., entgegenstehendes Recht ist nichtig. Formelle Gesetze des Bundes stehen über den Rechtsverordnungen und Satzungen des Bundesrechts (materielles Recht). Die Landesverfassungen stehen über den formellen Landesgesetzen, die den weiteren Rechtsverordnungen und Satzungen des Landesrechts vorangestellt sind, wozu die Gebietskörperschaften des Landesrechts wie Landkreise, Gemeinden und Kommunen zählen²⁶. Die gemeindlichen Satzungen sind Gesetze im materiellen Sinn, ebenso wie Verordnungen aber im Unterschied zu Parlamentsgesetzen, die Gesetze im formellen Sinn darstellen (M. Burgi, 2015, S. 201).

²⁶ Das EU-Recht steht hinsichtlich der Anwendung „über“ den Bundesgesetzen, nicht im Sinne eines Geltungsranges.

Je nach Gesetzesebene ändert sich die Konkretisierung der Normen. Vom speziellen Verwaltungsakt, der subjektbezogen ausgeführt wird, bis hin zu den allgemeingültigen Verfassungsinhalten nimmt die inhaltliche Breite der Rechtsaussagen zu. Begriffe wie „Würde des Menschen“ (Art. 1 (1) GG) oder „sozialer Rechtsstaat“ (Art. 28 (1) GG) werden rechtstheoretisch gerade wegen ihrer Unbestimmtheit als zu konkretisierende, unter Abwägungsvorbehalt stehende Prinzipien, nicht aber als definitiv ausformulierte Regeln verstanden (U. Battis & C. Gusy, 1999, S. 11). Dies gilt auch für die Diskussion um die Nachhaltigkeit als Staatsziel. Auf Ebene der Verfassung ist dies ein wichtiges Signal – eine direkte Handlungsaufforderung, die rechtlich überprüfbar ist, lässt sich nicht ableiten.²⁷

Kooperativer Föderalismus

Anders als im amerikanischen System der „Checks and Balances“ sind im deutschen Föderalismus die Gewalten nicht nur geteilt, sondern auf vielfältige Art und Weise (zum Beispiel beim Steuersystem) auch miteinander verschränkt. Dies ist der Entstehung der Verfassung geschuldet, bei der vor allem Juristen beteiligt waren und bei der wirtschaftliche und finanzpolitische Aspekte hinter verfassungsrechtlichen Aspekten zurücktraten. „Um die staatsrechtliche Lösung den wirtschaftspolitischen Erfordernissen anzupassen, entwickelte sich folgerichtig die Politikverflechtung [...]. Der deutsche Nachkriegsföderalismus war von Anfang an Verbundföderalismus und kein dualer Föderalismus mit getrennten Sphären von Bund und Ländern, wie er dem amerikanischen Föderalismusmodell zugrunde lag“ (K. von Beyme, 2004, S. 347). Der föderale Staatsaufbau in Deutschland wird auch als „Vollzugsföderalismus“ bezeichnet, in dem die unterschiedlichen Ebenen voneinander abhängig sind. Diese systemgeschuldeten Verflechtungen treten im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik besonders deutlich hervor. Wie Kapitel 3.3 zeigte, werden Klimaschutzziele auf Bundesebene verhandelt, gleichzeitig wirkt sich die Dynamik der Fachrechte stark auf die kommunalen Planungsprozesse aus. Daher sind Reformansätze auch auf die verfassungsrechtliche Struktur zu beziehen, denn sie bieten einen Ansatzpunkt, den Handlungsspielraum zu bewerten, und werfen die Frage auf, ob kommunaler Klimaschutz ggf. effektiver gestaltet werden kann, wenn sich institutionelle Rahmenbedingungen ändern. Wie die Auswirkungen der vertikalen Politikverflechtung die Umsetzung begünstigen oder hemmen, ist in der Governance-Forschung von zentraler Bedeutung (vgl. Kapitel 2).

4.2 Die verfassungsrechtliche Position der Kommunen

Die Diskussion zur verfassungsrechtlichen Stellung der Kommunen ist nicht neu. Bereits Mitte der 1970er Jahre (1973–1977) wurde eine Verfassungsänderung seitens der kommunalen Spitzenverbände angestrebt, um die faktische Gleichstellung der Kommunen neben Bund und Ländern zu erreichen, diese wurde jedoch von der Enquete-Kommission entschieden abgelehnt. Auch heute dürfte eine solche Klage nicht vielversprechend sein,

²⁷ Das 2000 eingeführte Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in Verantwortung für die künftigen Generationen (Art. 20a GG) bringt das Gebot der ökologischen Nachhaltigkeit zum Ausdruck. Konkrete staatliche Maßnahmen lassen sich aus dem Verfassungsziel nicht ableiten. Der Staat ist nicht auf bestimmte Ergebnisse verpflichtet, sondern muss sein Handeln dahin gehend prüfen lassen (J. Wieland, 2016).

obwohl seit der Föderalismusreform von 2006 die Ausgangslage eine andere ist (zum Beispiel wurde die Rahmengesetzgebung des Bundes abgeschafft). Die Föderalismusreformen der Jahre 2006 und 2009 haben die Rolle der Kommunen gestärkt, insbesondere indem das sogenannte Durchgriffsverbot (Art. 84 GG) ergänzt wurde, nachdem keine Aufgaben vom Bund direkt an die Gemeinden weitergeleitet werden dürfen. Ausschließlich die Länder dürfen den Kommunen Aufgaben übertragen und sind überdies aufgrund des Konnexitätsprinzips dazu verpflichtet, auch Aussagen über die Kostenverteilungen zu machen bzw. diese zu tragen.

Auftragsangelegenheiten sind Aufgaben, die der Staat den Gemeinden zur Ausführung überträgt. Seit der Föderalismusreform ist es dem Bund untersagt, Aufgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände zu übertragen (Art. 84 Abs. 1 S. 7, 85 Abs. 1 S. 2 GG, so genanntes Durchgriffsverbot). Das bedeutet, dass ausschließlich die Länder den Gemeinden Aufgaben übertragen können.

Die Frage, ob die Gemeindevertretungen als Verwaltungsorgane oder Parlamente anzuerkennen sind, ist wesentlich mehr als eine Frage nach der Begrifflichkeit. Klar ist, dass die Kommunen verfassungsrechtlich nicht auf die gleiche Ebene gestellt sind wie Bund und Länder, die für die Gesetzgebung zuständig sind (je nachdem, ob es sich um zustimmungspflichtige Gesetze handelt oder nicht). Gleichwohl werden die Kommunen im Grundgesetz anders als in der Weimarer Verfassung dem öffentlichen Bereich zugeordnet. Im Grundgesetz ist unmissverständlich festgehalten, dass das Volk auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene durch demokratisch gewählte Vertreter zu repräsentieren ist (Art. 28 GG)²⁸.

Die Kommunalvertreter (Gemeinderat) sind ebenso wie Landtagsabgeordnete oder Bundestagsmitglieder vom Volk gewählte Vertreter, d. h. gleichwertig demokratische legitimierte Repräsentanten, welches als stärkstes Argument zu sehen ist, die kommunale Ebene faktisch als dritte Ebene anzuerkennen.

In der Praxis finden auf kommunaler Ebene politische Prozesse statt, die denen von Ländern und Bund keineswegs „untergeordnet“ sind. „In ihrer Normsetzungsbefugnis ist eine durch das Grundgesetz unmittelbar eingeräumte Zuständigkeit zu sehen und die Kommunalvertretung (auch im staatsrechtlichen Sinne) als Parlament einzustufen“ (H. Wollmann & R. Roth, 1999, S. 61). Damit nehmen die Kommunen eine politisch-administrative Stellung ein, die zweifelsohne als „dritte Ebene“ neben Bund und Ländern zu interpretieren ist. Diese Auffassung stützen laut Wollmann (1999) die Verfechter eines Staatsverständnisses, die zum einen mit historischen Pfadabhängigkeiten argumentieren, d. h. Bund und Länder üben von sich aus keine staatlichen Hoheitsrechte aus, sondern dies sei ihnen qua Verfassung erst auferlegt, und zum anderen, dass die Kommunen aufgrund ihrer Vertreter neben Ländern und Bund stehen. „Aufgrund der von ihr entfalteten Verfassungsinterpretation gelangen Verfechter der neueren Position dazu, die Kommunen in der Ausübung

²⁸ Art. 28 GG: „In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß [sic] das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist“.

ihrer ‚kommunalen Autonomie‘ als eine, auch (verfassungsrechtlich) eigenständige, politisch-administrative Ebene im demokratischen bundesstaatlich-dezentralen Verfassungssystem der Bundesrepublik anzuerkennen“ (vgl. Faber, zitiert nach H. Wollmann & R. Roth, 1999, S. 61).

Obwohl es verfassungsrechtlich kritisch ist, den Begriff „Parlament“ auf Organe ohne legislative Kompetenzen anzuwenden, werden die Gemeinderäte tatsächlich als solche wahrgenommen und oftmals bezeichnet (Lokalregierung, Gemeindeparlament). Daher ist aus Sicht der Praxis ihre Rolle als „Parlament“ anders zu bewerten als gemäß der verfassungsrechtlichen Definition.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht eindeutig hingegen ist die Zuordnung der Kommunen als Gebietskörperschaften. Sie haben damit das Recht zur Normsetzung und können eigene Rechtsverordnungen (Satzungen) erlassen.

Die Stellung der Kommunen in der Verfassung ist durch Grundgesetzänderungen unter der Großen Koalition 1966–1969 grundsätzlich berührt worden: Durch die Finanzreform wurde die bundesstaatliche Ordnung grundlegend ausgestaltet, insbesondere durch eine Neuordnung der Lasten- und Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 104a, 106, 107 GG) wie beispielsweise die Gemeindefinanzreform, Einführung der Gemeinschaftsaufgaben und Ausdehnung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes (U. Battis & C. Gusy, 1999, S. 8).

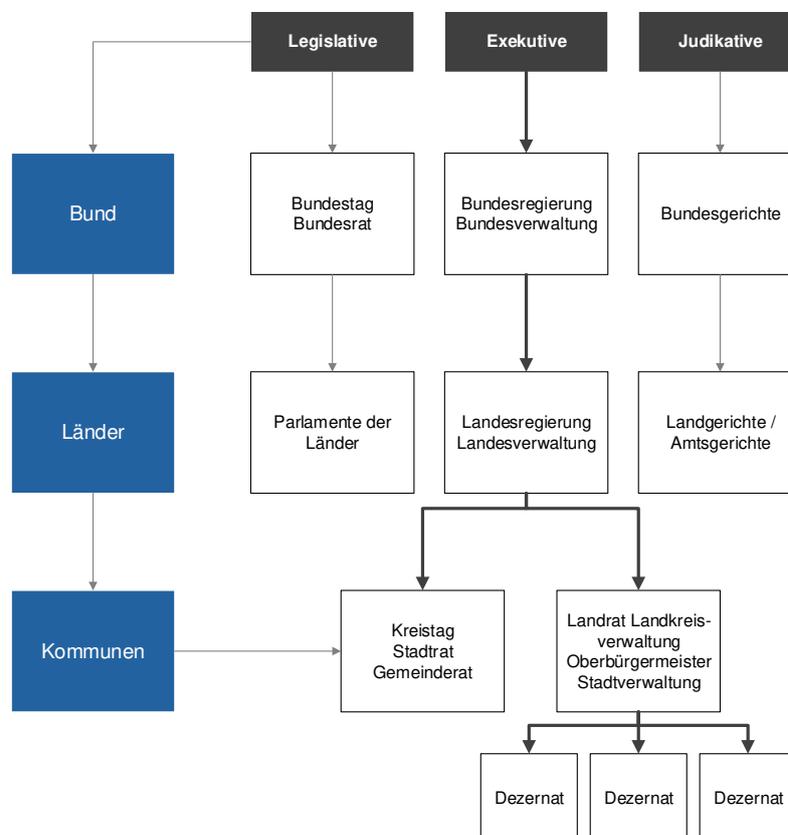


Abbildung 6: Horizontale und vertikale Gewaltenteilung (eigene Darstellung nach BBSR, 2016, S. 21)

4.2.1 Selbstverwaltungsrecht und Planungshoheit der Kommunen

Nach Art. 28 GG muss „den Gemeinden [muss] das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“.

Im Grundgesetz ist damit die sogenannte „Selbstverwaltungsgarantie“ kodifiziert, und es ist verfassungsrechtlich festgehalten, dass trotz des zweistufigen Aufbaus der Bundesrepublik die Städte und Gemeinden über eigene Hoheiten verfügen. Sie sind Selbstverwaltungskörperschaften und Teil der öffentlichen Verwaltung. Kommunen funktionieren damit auch als Scharnier zwischen den unterschiedlichen politischen Sphären, denn Kommunalrecht ist gleichzeitig Innenrecht (Verwaltungsorganisationsrecht: Beziehungen innerhalb des Staates) sowie Außenrecht (Beziehungen zwischen Staat – auf lokaler Ebene – und Bürgern). „Die Verfassungsgarantie des Art. 28 GG bildet eine der schwierigsten Grundsatzbestimmungen zwischen dem Staatsorganisationsrecht und dem Verwaltungsrecht, zu dem sich eine spezifische Dogmatik herausgebildet hat“ (M. Burgi, 2015, S. 49).

Damit kommt den Kommunen in Deutschland eine besondere Rolle zu: Im zweistufigen Staatsaufbau wird ihnen ein eigener Wirkungskreis zugesprochen, der sie *de facto* zu einer dritten Ebene macht. Die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften sind „das Fundament des Staates“ (G. Schmidt-Eichstaedt, B. Weyrauch, & R. Zemke, 2014, p. 39). Denn die Kommunen sind von Entscheidungen aller Ebenen betroffen und müssen diese Entscheidungen umsetzen: „Die meisten Gesetze werden von den kommunalen Gebietskörperschaften ausgeführt – gleichgültig, ob es sich um Bundesgesetze, Landesgesetze oder um Normen handelt, die von den kommunalen Gebietskörperschaften selbst gesetzt worden sind“ (G. Schmidt-Eichstaedt, B. Weyrauch, & R. Zemke, 2014, S. 39).

Art. 28 GG stellt die wichtigste Grundlage für die Stadtplanung dar, denn daraus leitet sich die Planungshoheit ab, welche sich im Wesentlichen auf die Instrumente zur Erstellung des Flächennutzungsplanes und des Bebauungsplanes seitens der Kommune bezieht (vgl. Kapitel 4.3). Neben der Planungshoheit sind in Art. 28 GG weitere Hoheitsrechte wie die Finanzhoheit, die Gebietshoheit, die Satzungshoheit sowie die Organisations- und Personalhoheit genannt. Diese Rechte sind indirekt auch für stadtplanerische Strategien im Bereich klimapolitischer Entscheidungen relevant, da sie Auswirkungen auf die Ressourcen haben, beispielsweise wie viel Mittel im Haushalt für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen eingestellt werden.

Eine kommunale Autonomie ist jedoch nicht ansatzweise möglich, vielmehr ist sie in Art. 28 GG durch die Einschränkung „im Rahmen der Gesetze“ ausgeschlossen. Dieser Rahmen ist in der Geschichte der Bundesrepublik immer weiter ausformuliert worden, so dass der Gestaltungsspielraum der Kommunen limitiert ist und heute Bereiche der Selbstverwaltung wie das Planungsrecht nur noch sehr eingeschränkt umgesetzt werden können. Die Gründe dafür sind einerseits eine stetig wachsende Reglementierung der einzel-

nen Sachgebiete, was die Entscheidungsfreiheit der kommunalen Verwaltung einschränkt, und andererseits finanzielle Abhängigkeiten, die die Umsetzungsmöglichkeiten reduzieren. So leidet das Selbstverwaltungsrecht unter der zunehmenden Regulungsdichte: „Viele, häufig zu viele Einzelheiten der Verwaltungstätigkeit sind durch eine Fülle von Vorschriften abschließend geregelt. Die Gemeinde hat hier keinerlei Verantwortung mehr. Das öffentliche Bau- und Planungsrecht steht nicht ganz zu Unrecht in dem Ruf, eines der Beispiele für Überregelung zu sein“ (G. Schmidt-Eichstaedt, B. Weyrauch, & R. Zemke, 2014, S. 39). Für die Planung kommt hinzu, dass die Raumordnung eine Hierarchie vorgibt und (trotz des Gegenstromprinzips²⁹) stets die Planungen der höheren Ebene für die nächste verbindlich sind.

Ein weiteres Problem nimmt seit Jahren zu: die (nicht vorhandene) finanzielle Ausstattung der Gemeinden. Die kommunale Daseinsvorsorge ist aufgrund des „wachsenden Kostenblocks der Sozialausgaben bei zugleich sinkenden Einnahmen“ unterfinanziert (S. Wahl, M. Miegel, M. Schulte, & E. Butzmann, 2012, S. 26). Durch „anhaltende Finanznöte sind viele Kommunen, namentlich Städte, in ihrer Handlungsfähigkeit ernsthaft bedroht. Das gilt ganz offensichtlich für die stattliche Zahl überschuldeter Gemeinden, die auch über keine Vermögenswerte mehr verfügen, durch die sie ihre Haushalte zumindest fiktiv ausgleichen könnten. Das gilt aber auch für den noch größeren Kreis von Gemeinden, die gerade noch ihre vom Gesetzgeber auferlegten Pflichtaufgaben erfüllen können, darüber hinaus aber praktisch keine eigenen Gestaltungsmöglichkeiten mehr haben. Ihre gemeindliche Autonomie steht nur noch auf dem Papier“ (S. Wahl, M. Miegel, M. Schulte, & E. Butzmann, 2012, S. 26).

Art. 28 GG ist kein Grundrecht. Vielmehr wird er als „institutionelle Garantie“ interpretiert. Dies bedeutet, dass es sich um kein individuelles Recht handelt und nicht für die einzelnen Bürger als Rechtsgrundlage heranzuziehen ist. Auch die einzelne Kommune kann sich nicht als einzelnes Objekt darauf berufen, und im Zweifelsfall kann die Kommune als solche sogar abgeschafft werden (z. B. im Zuge von Gebietsreformen), nicht aber die kommunale Ebene als „Institution“ in Form der Gesamtheit aller Kommunen.

Gleichzeitig wird über die Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung diskutiert (Finanzen, Überlastung, Parteieninteressen). Zunehmend wird der Einfluss der EU auf die Klimapolitik behandelt. Zwar wird den regionalen Strukturen gemäß der EU-Charta von 1985 Eigenverantwortlichkeit zuerkannt, doch wirkt das EU-Recht neben Art. 28 GG sehr viel schwächer. So wird argumentiert, dass das Subsidiaritätsprinzip³⁰ in der deutschen

²⁹ Prinzipiell sind die Beschlüsse der oberen Ebene für alle unteren Ebenen verbindlich. Bei der Raumordnung gilt jedoch das sogenannte Gegenstromprinzip. Dieses bedeutet, dass die unteren Planungsebenen Inhalte, Ziele, Vorhaben etc. in die übergeordneten Ebenen einbringen dürfen und diese dort auch berücksichtigt werden müssen. Dieses Prinzip ist zuletzt bei der Föderalismusreform 2007 ausgeweitet worden.

³⁰ „Subsidium“ = lat.: „Reserve Beistand, Hilfe“ und „Subsidiarius“ = lat.: „zur Reserve gehörig, als Aushilfe dienend“. Das Subsidiaritätsprinzip ist das „gesellschaftliche Grundprinzip für 1.) den Aufbau von Staat und Gesellschaft und die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft sowie 2.) die Staatsleistungen im Verhältnis zu den Leistungen von Gemeinschaften unterhalb der Ebene des Staates. Dem Subsidiaritätsprinzip zufolge hat die übergeordnete Gemeinschaft (zum Beispiel der Staat) die Pflicht, der nach- oder untergeordneten

Verfassung zwar verankert, allerdings durch Beschlüsse auf europäischer Ebene gefährdet ist. Als Meilenstein gilt der Vertrag von Maastricht (1992), in dem das Subsidiaritätsprinzip auf EU-Ebene festgeschrieben worden ist. So wird auch mit Blick auf das Städtebaurecht debattiert, ob eine „Europäisierung“ stattfindet und wie sich diese auf umwelt- und klimapolitische Ziele auswirkt. Denn obwohl die Europäische Union ein auf Verträgen beruhendes Bündnis und kein Staat mit Gesetzgebungsrechten ist, sind Eingriffe beispielsweise im Bereich von Umweltschutzabkommen durchaus einflussreich.

4.2.2 Die Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften

Kommunen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Ihr Hoheitsbereich ist durch einen abgegrenzten Teil des Staatsgebietes bestimmt. Für dieses erlassen sie Rechtsverordnungen. Daneben sind kommunalen Gebietskörperschaften Aufgaben auferlegt, die in die Kategorien „freiwillige Aufgaben“, „Pflichtaufgaben“ und „Pflichtaufgaben nach Weisung“ unterteilt sind (vgl. Abb. 7). Juristisch betrachtet ist durch die verfassungsmäßige Garantie des Art. 28 GG das Prinzip der Selbstverwaltung geschützt – nicht der Bestand einer einzelnen Stadt, sondern die grundsätzliche Regel, dass Bund und Länder nicht in kommunale Entscheidungen eingreifen dürfen (Diekmann in H. Wollmann & R. Roth, 1999, S. 294). Dies hat zur Folge, dass den Kommunen keine Aufgaben entzogen werden können.

Klimaschutz und Klimaanpassung haben Eingang in das Baugesetzbuch gefunden, doch sind es keine kommunalen Pflichtaufgaben. Obwohl dies von etlichen Kommunen gefordert wird, fallen die Aufgaben in den Bereich der freiwilligen Aufgaben (oder einzelne Maßnahmen, wie zum Beispiel Hochwasserschutz, sind in einer anderen Kategorie Bestandteil der Pflichtaufgaben). Bei der Diskussion, ob Klimaschutz als Pflichtaufgabe definiert werden sollte, spielen vor allem wirtschaftliche Argumente eine Rolle, denn nur unter der Voraussetzung, dass es sich um freiwillige Aufgaben handelt, können Förderprogramme genutzt werden. Für Pflichtaufgaben stehen keine Förderprogramme zur Verfügung, in diesen Fällen regelt das Konnexitätsprinzip³¹ die Verteilung der Finanzmittel zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Andererseits würde die Durchsetzung klimapolitischer Vorhaben erleichtert werden, wenn es sich um eine Pflichtaufgabe handelte, denn in den kommunalen Abwägungsprozessen werden Ziele freiwilliger Aufgabenbereiche öfters überstimmt, und auch die Zuteilung der kommunalen Haushaltsmittel ist für Pflichtaufgaben vorteilhafter (z. B. für entsprechende Personalstellen).

Gemeinschaft (zum Beispiel Familie oder dem Einzelnen) behilflich zu sein, und die Verpflichtung, nur unterstützend und ersatzweise, nur als Reserve „subsidiär“ zugunsten einer nach- oder untergeordneten Gemeinschaft einzugreifen, sofern deren Kräfte zur Existenzhaltung und Aufgabenerfüllung nicht ausreichen“ (M. G. Schmidt, 1995, S. 946).

³¹ Unter Konnexitätsprinzip ist zu verstehen, dass Aufgaben von einer Ebene auf eine andere (zum Beispiel vom Bund an die Länder, von Ländern an Gemeinden oder eben auch vom Bund an Gemeinden) nicht ohne finanziellen Ausgleich abgegeben werden dürfen.

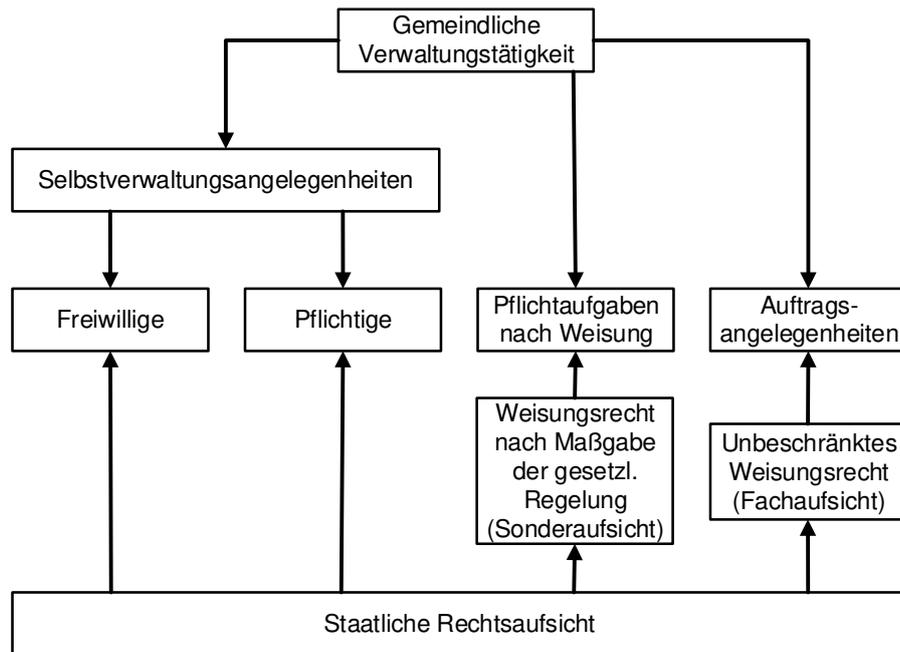


Abbildung 7: Kommunale Aufgaben (eigene Darstellung nach Schmidt-Eichstaedt et al. 2013, S. 41)

4.3 Klimaschutz im Städtebaurecht

Das Städtebaurecht erlaubt Kommunen die Umsetzung von Klimaschutz und Klimaanpassung anhand unterschiedlicher Instrumente. Der Gebrauch des Städtebaurechts von Kommunen hängt mit der Raumordnung zusammen. Denn die Kommunalplanung ist eingebettet in eine Planungskaskade, die mit dem sogenannten Gegenstromprinzip die unterschiedlichen Planungsebenen verschränkt. Flankiert werden die Verordnungsmöglichkeiten des Städtebaurechts von einer Vielzahl Fachrechte, wie dem Bundesnaturschutzgesetz, dem Hochwasserschutzgesetz oder dem Energieeinspeisegesetz (EEG). Daneben gewinnen informelle Planungsinstrumente wie städtebauliche Verträge aufgrund ihrer höheren Flexibilität an Bedeutung.

4.3.1 Instrumente des Städtebaurechts

Das Städtebaurecht umfasst den Bereich des öffentlichen Rechtes, der die Planung und Gestaltung der Stadtentwicklung steuert. Das Baugesetzbuch ist das wichtigste Regelwerk in Bezug auf Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen der Kommunen. Es regelt die Anwendung und Wirkungsweise der wichtigsten Instrumente: Flächennutzungsplan, Bebauungsplan und besonderes Städtebaurecht.

Seit den Novellen 2011 und 2013 sind Klimaschutzbelange im BauGB gestärkt worden. Der sogenannte „Nachhaltigkeitsparagraf“ (§ 5 BauGB) fordert Klimaschutz und Klimaanpassung gerade auch in der Stadtentwicklung und legt Kommunen damit Verantwortung auf. Die nachhaltige städtebauliche Entwicklung durch die Bauleitplanung soll auch gegenüber zukünftigen Generationen gewährleistet sein, was einen „zeitlich nicht eingeschränkten Zukunftsbezug im Sinne einer dauerhaft ausgewogenen Entwicklung“ (S. Mitschang, 2008, S. 603) zum Ausdruck bringt und „für die örtliche Planungsebene

Entscheidungen angesichts der Ansprüche zukünftiger Generationen und [...] eine Risikovorsorge im Sinne des Vorsorgeprinzips“ erfordert (ebd.).

Nachhaltigkeit ist inzwischen in einer Reihe von Fachgesetzen als Prinzip enthalten³². Obwohl der Begriff Nachhaltigkeit nicht selten als Modewort verwendet wird, ist die Aufnahme in das Gesetzbuch Ausdruck eines normativen Anspruches auf die Vereinbarkeit von Umweltaspekten mit ökonomischer Entwicklung und sozialer Stabilität.

Nach § 1 und § 1a BauGB sind Klimaschutz und Klimaanpassung Abwägungsbelange³³. Den Kommunen stehen als formelle Planungsinstrumente im Wesentlichen der Flächennutzungsplan (§ 5 BauGB) und der Bebauungsplan (§ 9 BauGB) zur Verfügung, um Klimaschutz- und -anpassungsvorhaben festzusetzen. Die Bauleitplanung hat sich an den überregionalen Raumordnungszielen auszurichten (z. B. ist ein regionaler Grünzug des Landschaftsplans für die Bauleitplanung bindend).

In einem Flächennutzungsplan kann während der vorbereitenden Bauleitplanung in der Darstellung von Bebauungsgebieten festgehalten werden, dass Flächen von der Bebauung freizuhalten sind. Somit können beispielsweise Biotop erhalten und vernetzt werden. In Flächennutzungsplänen können Maßnahmen zur Verbesserung der Grünausstattung, Flächen mit Nutzungsbeschränkung (zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft) sowie Flächen, auf denen Maßnahmen zur Aktivierung von Grün erforderlich sind, übergeordnete Grünbeziehungen sowie örtliche Grünbeziehungen dargestellt werden (J. Böhm, C. Böhme, A. Bunzel et al., 2016, S.54). Seit 2011 sind Flächen für die Erzeugung und Verteilung von erneuerbaren Energien darstellbar (§ 5, 2b BauGB), was für Energiekonzepte bei der Überplanung von Bestandsquartieren bedeutsam ist. Folgende Darstellungsoptionen in Flächennutzungsplänen sind außerdem für Klimaschutz- und Klimaanpassungsbelange relevant:

- die Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe (§ 5 Abs. 5),
- die Wasserflächen; für die Wasserwirtschaft vorgesehene Flächen sowie die Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und der Regelung des Wasserabflusses frei zu halten sind (§ 5 Abs. 7),
- Flächen für die Landwirtschaft und Wald (§ 5 Abs. 9),
- Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (§ 5 Abs. 10).

Der Landschaftsplan ist Teil des Flächennutzungsplans. Darin können seitens der Kommune nach § 11 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) Grünmaßnahmen festgelegt wer-

³² Das Prinzip der Nachhaltigkeit war z. B. in den bauleitplanerischen Oberzielen im Entwurf für das Bau- und Raumordnungsgesetz von 1998 noch nicht enthalten. Es wurde erst auf Vorschlag des Bundestagsausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in den Entwurf aufgenommen und auf diese Weise Gesetz.

³³ Abwägungsbelange sind Inhalte, die bei jeglichen Vorhaben angehört und gegeneinander abgewogen werden müssen. Im BauGB heißt es dazu in § 1 (7): „Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.“

den. Bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen kann der Bedarf an Ausgleichsflächen vermerkt werden (§ 1 Abs. 6 BNatSchG.) Wenn im Innenbereich der Grünbestand verbessert oder vermehrt wird, kann dies als Ausgleichsmaßnahme angerechnet werden (nach Naturschutzrecht Art. 1a BauGB bzw. 135a BauGB oder Ersatzmaßnahmen nach Art. 20 BauGB).

- Nach § 1 Abs. 4 Nr. 2 BNatSchG sind Luft und Klima auch durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu schützen; dies gilt insbesondere für Flächen mit günstiger lufthygienischer oder klimatischer Wirkung wie Frisch- und Kaltluftentstehungsgebiete oder Luftaustauschbahnen; dem Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung insbesondere durch zunehmende Nutzung erneuerbarer Energien kommt eine besondere Bedeutung zu.
- In § 1 Abs. 5 BNatSchG wurde das umweltpolitische Entwicklungsziel „Innen vor Außen“ auch zu einem naturschutzfachlichen Ziel erklärt.

Das bedeutendste Instrument für die Kommunen, das das Baugesetzbuch vorsieht, ist der Bebauungsplan (K. Faßbender, 2009, S. 42). Dieser tritt als Satzung in Kraft, gilt also als hoheitliche Anordnung. Im Bebauungsplan können für Klimaschutz- und -anpassungsziele durch § 9 BauGB folgende Vorgaben gemacht werden:

- das Maß der baulichen Nutzung (§ 9, 1 Abs. 1),
- Bauweise, Ausrichtung und die nicht überbaubaren Grundstücksflächen (§ 9, 2),
- Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind, und ihre Nutzung (§ 8, 10),
- Flächen für die Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser (§ 14),
- öffentliche und private Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe (§ 9, 15),
- Flächen für die Landwirtschaft und Wald (§ 9, 18),
- Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (§ 9, 20),
- das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen und Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie von Gewässern bezogen auf Flächen oder Teile baulicher Anlagen (§ 9, 25).

Der Gemeinderat kann Satzungen beschließen (bei Planungen nach § 35 BauGB ggf. unter Einbeziehung der Landesbehörde), die essentiell für die Integration von Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen sein können. Dazu bieten sich an:

- Baumschutzsatzung: Grundlage bildet § 29 Abs.1 Satz 2 BNatSchG,
- Biotopschutz nach § 30 Abs. 2 BNatSchG,
- Gestaltungssatzung: Grundlage Bauordnung, z. B. für die Begrünung und gärtnerische Gestaltung baulicher Anlagen. Mittels örtlicher Bauvorschriften kann die Gemeinde bzw. Stadt insbesondere die Gestaltung von Gebäuden (z. B. Dachform,

Materialien usw.), Werbeanlagen und Grundstücken (z. B. Einfriedungen, Begrünung usw.) regeln.

- Freiflächengestaltungssatzung: mit der zum Beispiel für die unbebauten Flächen auf bebauten Grundstücken wasserdurchlässige Beläge festgesetzt, sowie die Begrünung von Gebäuden, Fassaden und Nebengebäuden vorgeschrieben werden kann. Auch eröffnen Angaben zur Lage, Größe, Beschaffenheit, Ausstattung und Unterhaltung von Kinderspielplätzen (§ 8 Abs. 2) Möglichkeiten für Entlastungsflächen aufgrund klimatischer Belastungen.
- Stellplatzsatzung: Beschaffenheit der Stellplätze,
- Grünordnung: auf Basis §§ 8 bis 12 BNatSchG plus Landesgesetze geregelt.

Neben den genannten formellen Möglichkeiten gewinnen aufgrund der höheren Flexibilität informelle Planungsinstrumente an Gewicht. Dazu zählen z. B. städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB mit Vorhabenträgern oder Grundstückseigentümern. So kann z. B. die Errichtung von geeigneten Grün- und Freiflächen zur wohnortnahen Erholung und zum kleinräumigen Klimaausgleich Gegenstand städtebaulicher Verträge sein. Das Vorkaufsrecht, die Enteignung und die Umlegung zur Neuordnung der Zuschnitte von Grundstücken dienen ebenfalls der Umsetzung der Ziele von Bebauungsplänen.

Im Zusammenhang mit der Nutzung städtebaulicher Verträge wurde bis zu einem Grundsatzbeschluss des Bundesverwaltungsgerichts im Jahr 2010 die Frage diskutiert, ob die Kommune damit den Rahmen der Planungshoheit verlassen würde, weil Planungs-, Bereitstellungs- und Folgekosten von den Kommunen auf Investoren abgegeben werden können. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass städtebauliche Verträge, wenn sie klug genutzt werden, den Bürgern eher zugute kommen, als dass die Kommune ihren Auftrag verspielt. Denn die Kommune kann zum Beispiel über die Bereitstellung der Baugebiete steuernd eingreifen – sofern sie Eigentümerin ist und am Marktgeschehen aktiv teilnimmt. „Ein Blick in das Nachbarland Holland zeigt, dass Verträge – und zwar sowohl zivilrechtliche Kaufverträge als auch städtebauliche Verträge über die Erschließung von Baugebieten – ein sehr effizientes Mittel dafür sein können, die kommunale Planungshoheit zu stärken. Dies wird deutlich, wenn man sich näher mit dem niederländischen Modell der Baubereitstellung beschäftigt“ (G. Schmidt-Eichstaedt, 2005, S. 654).

Im Rahmen der Städtebauförderung bieten die Programme der Stadterneuerung, Stadt-sanierung bzw. des Stadtumbaus finanzielle Unterstützung bei der Überplanung von Bestandsgebieten³⁴. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen werden in Gebieten durchgeführt, in denen nach § 136 BauGB „städtebauliche Missstände“ vorliegen. Seit der Novelle 2011 ist explizit neben dem globalen Klima auch das lokale Klima im BauGB genannt. Planungen, die dem städtischen Hitzeinseleffekt entgegenwirken, können seitdem als städtebaulicher Grund anerkannt werden.

³⁴ Mittels Fördergeldern kann der Bund indirekt auf kommunaler Ebene tätig werden, ansonsten darf die Bundesebene nicht direkt auf die kommunale Ebene einwirken. Daher wird dies als Gegenargument gegen die Forderung nach Klimaschutz als Pflichtaufgabe ins Feld geführt.

Zudem kann das besondere Städtebaurecht (§ 171a BauGB) für Stadtumbaumaßnahmen aus Klimaschutzgründen herangezogen werden. Auch solche Gebiete, in denen gegebenenfalls keine städtebaulichen, aber energetische Missstände vorliegen, können im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen nach § 171 a – d BauGB oder Gebäudemodernisierungen nach § 177 BauGB aufgewertet werden. Zu städtebaulichen Missständen kann auch eine unzureichende energetische Infrastruktur oder eine räumliche Konzentration energetisch mangelhafter Gebäude zählen (M. Krautzberger & B. Stürer, 2013, S. 10).

Dies macht deutlich, dass das Baugesetzbuch auf den Klimawandel reagiert hat. Es sind Möglichkeiten zur Beeinflussung der Planung im Sinne einer klimaorientierten Stadtplanung gegeben. Jedoch sind die Forderungen recht unkonkret und allgemein formuliert. Denn mit den Aussagen „dem Klimaschutz ist Rechnung zu tragen“, „eine nachhaltige Stadtentwicklung ist zu fördern“, bzw. „zu berücksichtigen“ (§ 1, §5 BauGB), ist zwar der Auftrag an die Bauleitplanung erteilt, aber die tatsächliche Durchführung ist aufgrund der weiten Auslegbarkeit schwer nachweisbar. Entsprechend scharf wird dies kritisiert: „Ein effizienter Klimaschutz ist mit dem Städtebaurecht noch nicht zu erreichen“ (K. Daab, 2010, S. 56).

Eine Übersicht der Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten mit den Schwerpunkten „Grünflächen schaffen und erhalten“, „Biodiversität fördern“ und „klimaorientierter Einfluss auf die Bebauung“ anhand des bestehenden Städtebaurechts findet sich in den Tabellen 2-4 (ZSK, 2017, S. 85 ff.).

Tabelle 2: Übersicht städtebaurechtlicher Instrumente bzgl. Grünflächen

Ziel	Verweis	Inhalt	
GRÜNFLÄCHEN SCHAFFEN UND ERHALTEN	Allgemeine Vorschriften BauGB	§ 1 (5) BauGB	Aufgabe der Bauleitplanung ist es, den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern
		§ 1 (6) Nr. 7 BauGB	Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen zu berücksichtigen
		§ 1a (5) BauGB	Den Erfordernissen des Klimaschutzes soll sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden
		§ 1a (3) BauGB § 135a BauGB	Ausgleichsflächen oder Ersatzmaßnahmen auf Grundlage vom Bundesnaturschutzgesetz § 19 (2) BNatSchG
		§ 2 (4) BauGB	Forderung nach Umweltprüfung
	Vorbereitende Bauleitplanung: Darstellungen im Flächennutzungsplan	§ 5 (2) Nr. 2b BauGB	Ausstattung mit Anlagen, die dem Klimawandel entgegenwirken, insbesondere Flächen für die Erzeugung von Strom und Wärme aus erneuerbaren Energien
		§ 5 (2) Nr. 2c BauGB	Ausstattung mit Anlagen, Einrichtungen oder sonstigen Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen
		§ 5 (2) Nr. 5 BauGB	Grünflächen wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe
		§ 5 (2) Nr. 7 BauGB	Wasserflächen, für die Wasserwirtschaft vorgesehenen Flächen sowie die Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und der Regelung des Wasserabflusses frei zu halten sind
		§ 5 (2) Nr. 9 BauGB	Flächen für Landwirtschaft und Wald
		§ 5 (2) Nr. 10 BauGB	Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft
	Verbindliche Bauleitplanung: Festsetzungen im Bebauungsplan oder im Vorhabens- und Erschließungsplan	§ 9 (1) Nr. 10 BauGB	Freihaltung von Flächen (Versiegelungsgrad) und Nutzung der freizuhaltenden Flächen, um z. B. Biotopie zu erhalten und zu vernetzen
		§ 9 (1) Nr. 14 BauGB	Flächen für die Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser
		§ 9 (1) Nr. 15 BauGB	Grünflächen wie Parks, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze
		§ 9 (1) Nr. 18 BauGB	Flächen für Landwirtschaft und Wald
		§ 9 (1) Nr. 20 BauGB	Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft
		§ 9 (1) Nr. 25a BauGB § 9 (1) Nr. 25b BauGB	Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie von Gewässern
	Landschaftsplan und Grünordnung	§ 9 (3) Nr. 4e BNatSchG § 4 (2) BayNatSchG	Konkretisierung der Ziele zum Schutz, zur Qualitätsverbesserung und zur Regeneration von Böden, Gewässern, Luft und Klima. In Bayern sind Landschaftspläne Pflicht. Sie sind die wichtigste Basis für die Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege
	Bundesnaturschutz	§ 1 (3) Nr. 4 BNatSchG	Luft und Klima sind zu schützen; dies gilt insbesondere für Flächen mit günstiger lufthygienischer oder klimatischer Wirkung wie Frisch- und Kaltluftentstehungsgebiete oder Luftaustauschbahnen
	Städtebauliche Verträge	§ 11 BauGB	z.B. Verträge mit Investoren oder Eigentümern über Grün- und Freiflächen im Quartier zur Verbesserung des Mikroklimas und der Freiraumqualität
Rahmenplanung und Städtebauliche Entwürfe	§ 1 (6) Nr. 11 BauGB § 140 BauGB als Rahmenplanung	Städtebauliche Entwicklungskonzepte oder eine sonstige beschlossene städtebaulichen Planung (Klimaschutzkonzepte etc.) sind bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen. Dazu zählen z. B. auch Klimaschutz- und Anpassungskonzepte. Leitbilder untermauern die strategische Ausrichtung und können einen Beitrag zur referatsübergreifenden Zusammenarbeit leisten	
Besonderes Städtebaurecht, Städtebauförderung und Verfügungsfonds	§ 136 BauGB § 171a, 171b BauGB Städtebauförderung § 171e BauGB (Soziale Stadt)	Stadtsanierung/Stadtumbau/Stadtentwicklung wenn „städtebauliche Missstände“ vorliegen. Planungen, die dem städtischen Wärmeineffekt entgegenwirken, können als städtebaulicher Grund anerkannt werden. Auch solche Gebiete, in denen gegebenenfalls keine städtebaulichen aber energetischen Missstände vorliegen, können im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen nach § 171a-d BauGB oder Gebäudemodernisierungen aufgewertet werden. Verfügungsfonds zielen darauf ab, private Finanzressourcen für die Entwicklung von Fördergebieten zu aktivieren.	
Städtebauliche Gebote	§ 178 BauGB	z. B. Pflanzgebot für private Grundstückseigentümer per Bescheid	
Satzungsrecht	Art. 28 (2) GG	Gestaltungssatzung zur Begrünung und gärtnerische Gestaltung baulicher Anlagen Freiflächengestaltungssatzung (z.B. Lage, Beschaffenheit und Größe von Kinderspielflächen) Baumschutzsatzung § 12 (2), § 37 (2) Nr. 3, § 45 (1) Nr. 4 BayNatSchG	
Vorkaufsrecht	§ 24 BauGB § 25 BauGB	Zugriff auf Flächen sichern, vor allem um im Bestand Einfluss auf klimagerechte Stadtentwicklung nehmen zu können	
Wettbewerbe	Anreize	Sensibilisierung, Motivation, Qualitätssicherung innerhalb von Quartieren und interkommunal	
Förderprogramme	Anreize	z.B. Fassadengestaltung, Hofbegrünungen, Dachgärten	
Gesplittete Niederschlagsgebühren	Anreize	Abkopplung des Regenwassers von der Niederschlagsgebühr. Entlastet private Haushalte und schafft Anreize für private Begrünungsmaßnahmen	

Tabelle 3: Übersicht städtebaurechtlicher Instrumente bzgl. Biodiversität

Ziel	Verweis	Inhalt	
BIODIVERSITÄT FÖRDERN	Allgemeine Vorschriften BauGB	§ 1a (2) BauGB	Sparsamer Umgang mit Grund und Boden, Beachtung der Bodenschutzklausel
		§ 1a (3) BauGB	Naturschutzrechtliche Ausgleichsregelung muss in der Bauleitplanung abgearbeitet werden.
		§ 1a (4) BauGB	Zunehmend greift EU-Recht im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes (z.B. Vogelschutzrichtlinie und FFH-Richtlinie)
		§ 1 (6) und (7) BauGB	Der sog. „Integrationsansatz“ verankert den Umweltschutz im BauGB und verhindert zwei separate Verfahren, d.h. bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen, "einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt sowie die Erhaltungsziele und der Schutzzweck der Natura 2000-Gebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes".
		§ 2 (4) und § 2a BauGB	Umweltbericht als Bestandteil der Aufstellung von Bauleitplänen
	Flächennutzungsplan	§ 5 (2) Nr. 10 BauGB	Darstellung von Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft
	Bebauungsplan	§ 9 (1) Nr. 20 BauGB	Festsetzung von Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft
	Bundesnaturschutz	§ 1 (1) Nr. 1 BNatSchG	Natur und Landschaft sind im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, dass die biologische Vielfalt auf Dauer gesichert ist. Der Schutz umfasst auch die Pflege, die Entwicklung und, soweit erforderlich, die Wiederherstellung von Natur und Landschaft.
		§ 1 (4) Nr. 2 BNatSchG	Zur dauerhaften Sicherung der Vielfalt sind in der freien Landschaft geeignete Flächen vor allem im besiedelten und siedlungsnahen Bereich zu schützen und zugänglich zu machen
		§ 1 (5) BNatSchG	Unzerschnittene Landschaftsräume sind vor weiterer Zerschneidung zu bewahren. Die Inanspruchnahme im Innenbereich hat Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich. Vorhaben sollen so gebündelt werden, dass Beeinträchtigungen des Naturhaushalts vermieden oder so gering wie möglich gehalten werden. Unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind auszugleichen oder zu mindern
		§ 1 (6) BNatSchG	Freiräume im besiedelten und siedlungsnahen Bereich einschließlich Parks, Grünzüge, Wälder, Bäume und Gehölzstrukturen, Fluss- und Bachläufe mit ihren Uferzonen und Auenbereichen [...], sind zu erhalten und dort, wo sie nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind, neu zu schaffen
		§ 7 (2) BNatSchG	Das Artenschutzrecht unterscheidet zwischen „besonders geschützter Art“ (BNatSchG § 7 Abs. 2 Nr. 13) und „streng geschützter Art“ (BNatSchG § 7 Abs. 2 Nr. 14).
		§§ 14-17 BNatSchG	Eingriffsregelung: Die Gemeinden sind verpflichtet zu prüfen, ob ein Eingriff vorliegt, ob er vermieden oder minimiert werden kann, ob ein Ausgleich erforderlich ist und ob das Vorhaben bei nicht ausgleichbaren Eingriffen an den umweltschützenden Belangen scheitert
		§ 30 (2) BNatSchG	Biotope sind extra zu schützen
		§ 34 (2) BNatSchG	Natura 2000-Gebiete sind extra zu schützen
		§§ 39-41 BNatSchG	Allgemeiner Schutz wild lebender Tiere und Pflanzen
		§ 44 (1) BNatSchG	Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen müssen artenschutzrechtliche Verbote beachtet werden. Die Vorschriften gelten für besonders geschützte und bestimmte andere Tier- und Pflanzenarten
	Landschaftsplan und Grünordnung	§ 4 Abs. 2 BayNatSchG	Als Grundlage der Bauleitplanung ist der Landschaftsplan in Bayern bereits seit 1982 in den Flächennutzungsplan integriert (sog. Primärintegration) und nimmt an dessen Rechtswirkung teil. Die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind in Landschaftsplänen darzustellen.
	Städtebauliche Verträge	§ 11 BauGB	Verträge mit Vorhabenträgern oder Grundstückseigentümern z. B. zur Errichtung von geeigneten Grün- und Freiflächen zur Begünstigung von Habitaten.
Rahmenplanung und Städtebauliche Entwürfe	§ 1 (6) Nr. 11 BauGB § 140 BauGB als Rahmenplanung	In der Bauleitplanung müssen städtebauliche Entwicklungskonzepte oder sonstige verabschiedete Konzepte berücksichtigt werden. Dazu können Biodiversitätsstrategien zählen.	
Strategische Leitbilder	z.B. Bekenntnisse Biodiversitätskonvention	Kommunale Leitbilder sollten bei Planungsprozessen an die Förderung der Biodiversität als zwingender Bestandteil einer „klimagerechten“ Stadtentwicklung erinnern und diese Belange in den Abwägungsprozessen der Bauleitplanung umsetzen	
Satzungsrecht	Art. 28 (2) GG	Landschaftsplan/Grünordnung (§ 8-12 BNatSchG). In Bayern Pflicht (§ 4 Abs. 2 BayNatSchG) Landschaftsplanung ist die wichtigste fachliche Grundlage für die sachgerechte Berücksichtigung der Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Gestaltungssatzung zur Begrünung und gärtnerische Gestaltung baulicher Anlagen (Grundlage: Bauordnung), Baumschutzsatzung § 12 (2), § 37 (2) Nr. 3, § 45 (1) Nr. 4 BayNatSchG	
Wettbewerbe	Anreize	Sensibilisierung, Motivation, Qualitätssicherung inzwischen und innerhalb von Quartieren als auch interkommunal	
Förderprogramme	Anreize	z. B. finanzielle Anreizprogramme zur Fassaden- und Dachgestaltung oder Hofbegrünungen sowie Unterstützung von Vereinen und Verbänden für Bildungsarbeit an Schulen etc. in Bezug auf den Schutz der Biodiversität.	

Tabelle 4: Übersicht städtebaurechtlicher Instrumente bzgl. Bebauung

Ziel	Verweis	Inhalt	
KLIMAORIENTIERTE EINFLUSSNAHME AUF DIE BEBAUUNG	Verbindliche Festsetzungen im Bebauungsplan oder im Vorhabens- und Erschließungsplan	§ 9 (1) BauGB	Art und Maß der baulichen Nutzung
		§ 9 (2) BauGB	Festsetzungen über die Bauweise und die Stellung der Baukörper
		§ 9 (3) BauGB	Mindestmaß Baugrundstücke und Höchstmaße
		§ 9 (4) BauGB	Stellplätze und Garagen außerhalb der überbaubaren Grundstücksfläche z.B. auch unterirdisch
		§ 9 (10) BauGB	Versiegelungsgrad: Freihaltung von Flächen und Nutzung der freizuhaltenden Flächen
		§ 9 (14) BauGB	Flächen für die Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser
		§ 16 (3) BauNVO	(Grundflächenzahl oder Grundflächengröße, Geschossflächenzahl oder Geschossfläche, Baumassenzahl oder Baumasse, Zahl der Vollgeschosse, Höhe)
		§ 18 BauNVO	Höhe der Bebauung
		§ 19 BauNVO	Zulässige Grundfläche Abstandsflächen Baulinien, Baugrenzen
		§ 20 BauNVO	Vollgeschosse, GFZ, Geschoßfläche
	§ 22 BauNVO	Offene oder geschlossene Bauweise	
	§ 23 BauNVO	Überbaubare Grundstücksfläche	
	Städtebauliche Verträge	§ 11 BauGB	Verträge mit Vorhabenträgern oder Grundstückseigentümern z.B. zur Errichtung von geeigneten Grün- und Freiflächen zur wohnortnahen Erholung und zum kleinräumigen Klimaausgleich mit quantitativen und qualitativen Vorgaben
Rahmenplanung und Städtebauliche Entwürfe	§ 1 (6) Nr. 11 BauGB § 140 BauGB als Rahmenplanung	Verankerung und Verzahnung strategischer klimapolitischer Ziele: Dichte, Freihalten von Flächen, Nutzungsformen, Verkehrskonzepte, Anbindung ÖPNV, etc.	
Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung	§ 174 BauGB § 171a, 171b BauGB Städtebauförderung 2010, Art. 11	Stadtsanierung/Stadtumbau/Stadtentwicklung: wenn in Gebieten nach § 136 BauGB „städtebauliche Missstände“ vorliegen. Planungen, die dem städtischen Hitzeinseleffekt entgegenwirken, können als städtebaulicher Grund anerkannt werden. Auch solche Gebiete, in denen gegebenenfalls keine städtebaulichen, wohl aber energetische Missstände vorliegen, können im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen nach § 171a-d BauGB oder Gebäudemodernisierungen nach § 177 BauGB aufgewertet werden.	
Strategische Leitbilder		Leitbilder können identitätsstiftend sein. Gut durchlüftete Städte erhöhen die Lebensqualität der Bewohner bei Hitzebelastungen erheblich.	
Satzungsrecht	Art. 28 (2) GG	Gestaltungsatzung Freiflächengestaltungssatzung (z. B. Lage, Beschaffenheit und Größe von Kinderspielplätzen)	
Vorkaufsrecht	§ 24 BauGB § 25 BauGB	Zugriff auf Flächen sichern um im Bestand Einfluss auf klimagerechte Stadtentwicklung nehmen zu können	
Zertifizierungen und Auszeichnungen	Anreize	Qualitätssicherung z. B. durch DGNB, LEAD, Cradle2Cradle, o.ä. sowie gesamtstädtische Wettbewerbe und Mitgliedschaften: Energy Award, Klimabündnis, Mayors Adapt, Städtepartnerschaften, etc.	

4.3.2 Zielkonflikte bei der kommunalen Klimapolitik – Beispiele

Die Darstellung der Instrumente zeigt, dass sich der Gesetzgeber der Herausforderungen des Klimawandels bewusst geworden ist. Doch in der Praxis ergeben sich Konflikte bei der Umsetzung einzelner Projekte und Vorhaben – oftmals auch dann, wenn ein gemeinsames übergeordnetes Ziel verfolgt wird. Im Rahmen der klimaorientierten Stadtentwicklung bestehen Zielkonflikte auf verschiedenen räumlichen und zeitlichen Ebenen. So können kurzfristige Entscheidungen langfristigen Visionen kontrovers gegenüberstehen, beispielsweise bei Investitionen in die Gebäudesanierung oder dem Hochwasserschutz, deren Nutzen (noch) nicht unmittelbar spürbar sein mag. Ebenso können nichtmonetäre Ziele, wie eine politische Wiederwahl, die langfristigen Visionen torpedieren, beispielsweise wenn sich Investitionskosten nicht mehr in der Legislaturperiode amortisieren und somit Reformen verhindern.

Aber auch bei der Umsetzung bergen die Ziele und Absichten einer klimaorientierten Stadtentwicklung Konflikte. Angefangen bei der generellen Ausrichtung der Strategien bis hin zu spezifischen Entscheidungen bei einzelnen Bauvorhaben. So kann das Leitbild der kompakten Stadt kontrovers diskutiert werden: Eine stark zersiedelte Siedlungsstruktur und eine weitläufige, lockere Bebauung kann die Überhitzung des Innenstadtbereiches mindern sowie Versickerungsmöglichkeiten schaffen. Gleichzeitig kann dies aber eine höhere Flächenversiegelung, einen höheren Energiebedarf der Gebäude sowie ein erhöhtes Verkehrsaufkommen bedeuten.

Eine Auswahl typischer Zielkonflikte wird im Folgenden anhand von je einem Beispiel auf einer der drei räumlichen Ebenen (Gesamtstadt, Quartier, Gebäude) skizziert. Die Konflikte werden an dieser Stelle wertungsfrei beschrieben, der Umgang mit ihnen und mögliche Lösungswege sind Gegenstand des empirischen Teils der Arbeit (Kapitel 7).



Abbildung 8: Mögliche Zielkonflikte kommunaler Klimapolitik (eigene Darstellung)

A.) Innenentwicklung und Prinzipien der kompakten Stadt gegenüber Bedarf und Funktion von Grün- und Freiflächen:

Die Faktoren städtebauliche Dichte, Mobilität und Grünstruktur können unter dem gleichen Leitbild verfolgt werden und sich dennoch bei der Umsetzung widersprechen: Um dem steigenden Flächenbedarf zu begegnen hat sich Ende der 1990er Jahre das Prinzip „Innen- vor Außenentwicklung“ durchgesetzt³⁵, das den Verfall der Innenstädte verhindern und zugleich die un bebauten Flächen am Stadtrand bewahren sollte. Die Bundesregierung hat in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2020 angekündigt, die Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf 30 ha pro Tag zu reduzieren. Laut dem Baugesetzbuch ist der Innenentwicklung stets Vorrang zu leisten. Mit der Innenentwicklung sind sowohl die Schließung von Baulücken als auch das sogenannte „Flächenrecycling“, also die Umnutzung bereits entwickelter Flächen sowie die bauliche Nachverdichtung angesprochen.

Das Leitbild der europäischen, dichten Stadt geht eng mit dem Vorrang „Innen vor Außen“ zusammen. In der Leipzig Charta³⁶ wurde dieser Grundsatz im Jahr 2007 formuliert. „Eine wichtige Grundlage für die effiziente und nachhaltige Nutzung von Ressourcen ist eine kompakte Siedlungsstruktur. Diese kann durch eine Stadt- und Regionalplanung, die eine Zersiedelung des städtischen Umlandes verhindert, erreicht werden. Hier muss engagiert dafür gesorgt werden, dass das Flächenangebot gesteuert und Spekulationen eingedämmt werden. Als besonders nachhaltig hat sich dabei das Konzept der Mischung von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgung und Freizeitgestaltung in den Stadtquartieren erwiesen“ (Leipzig Charta, 2007).

Das Leitbild der „Stadt der kurzen Wege“ steht für eine kompakte und zentrumsorientierte Bebauung, die für den Rad- und Fußverkehr attraktiv ist und den Pkw-Verkehr dagegen stark reduziert. Aufgrund der hohen Nutzungsmischung können Wege verkürzt und die Abhängigkeit vom motorisierten Verkehr reduziert werden. Aufgrund der hohen Versorgungsdichte ist dieses Konzept für ältere Bevölkerungsmitglieder vorteilhaft. Diesem Aspekt kommt vor dem Hintergrund ihres steigenden Anteils zunehmende Bedeutung zu. „Vorteile werden zudem in positiven Skaleneffekten bei der Vorkhaltung öffentlicher Infrastrukturleistungen, einem geringeren Maß an sozialer Segregation und Exklusion sowie im Schutz von Agrar- und Naturflächen gesehen“ (H. Bott, G. C. Grassl, & S. Anders, 2013, S. 37).

Aber für die klimaorientierte Stadtentwicklung sind auch die grüne Infrastruktur sowie Freiflächen zentral, die in der dichten, kompakten „Stadt der kurzen Wege“ gerade in wachsenden Städten verhandelt werden. Diese Flächen gewinnen im Kontext Klimawandel wegen ihrer Regulationsleistungen bei Hitze- und Starkregenereignissen zunehmend Bedeutung. Sie können durch Verdunstungskühlung dem städtischen Hitze-

³⁵ Bis zum Jahr 2030 will die Bundesregierung den Flächenverbrauch auf unter 30 Hektar pro Tag verringern. Diese gegenüber der Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 verschärfte Festlegung wurde vom Bundeskabinett im Januar 2017 in der „Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016“ festgelegt (BMUB, 2017).

³⁶ Die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ wurde von den 27 für Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Ministern der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft 2007 erarbeitet und anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007 angenommen.

inseleffekt entgegenwirken, die Luftqualität erhöhen, Schadstoffe binden und die Luft filtern. Außerdem nehmen unversiegelte Flächen bei Niederschlägen das Wasser auf und auch das Blattwerk der Bäume sowie Sträucher und Hecken begünstigen die zeitversetzte Aufnahme der Wassermengen in die Kanalisation.

Die grüne Infrastruktur stellt außerdem die Lebensgrundlage für die städtische Fauna dar und ist aufgrund der qualitativen Aspekte auch für den Menschen zentral: Sie erhöht die Aufenthaltsqualität, ist der Gesundheit zuträglich, bietet Erholungsraum und dient als sozialer Treffpunkt.

B.) Straßenbäume und Durchlüftung:

Auf der Quartiersebene kann der Zielkonflikt um kurze Wege und Grünstrukturen ebenso auftreten, wie unter A) in strategischer Hinsicht für die Gesamtstadt gezeigt worden ist. In Abhängigkeit ihres Standortes muss die Funktion der Grünstrukturen differenziert betrachtet werden.

So können Bäume in entsprechend orientierten Straßenzügen (in der westeuropäischen Westwindzone also vor allem in Ost–West ausgerichteten Straßen) im ungünstigen Fall ein Strömungshindernis darstellen und Frisch- oder Kaltluftströme bremsen. Folglich muss die thermische Wohlfahrtswirkung der Bäume mit der Durchlüftungssituation im Quartier verglichen werden. Daneben sind planerische Abwägungen, zum Beispiel zu der Verkehrssituation und qualitativen Parametern, erforderlich: eine unbegrünte Hauptverkehrsachse entlastet Nebenstraßen (die dann begrünt und vom motorisierten Individualverkehr frei gehalten werden können) gleichzeitig konzentrieren sich dann Lärm und Schadstoffe an einem Ort viel stärker als bei einer dezentralen Verkehrsführung.

C.) Grünstrukturen auf Gebäudeebene:

Bäume, die Gebäude verschatten, können deren Energiebedarf beeinflussen. Der thermische Komfort im Innenraum wird zukünftig stärker auf Kühlung ausgelegt werden müssen, als dies heute der Fall ist. Doch Sonnenschutzmaßnahmen sind in den heutigen Sanierungskonzepten noch nicht vorgeschrieben. Wenn die energetischen Anforderungen der Gebäude nicht ausreichend angepasst sind, kann der steigende Kühlbedarf in Zukunft die „Einsparungen“ durch den (klimawandelbedingt) sinkenden Heizenergiebedarf übersteigen (J. Maderspacher, 2017). Daher könnten neben passiven Sonnenschutzmaßnahmen an Gebäuden grüne Infrastrukturen zukünftig auch für die Gebäude für Klimaanpassung relevant werden; doch die potentiell positiven Verschattungseffekte zur Heizenergieerduktion während des Sommers können mit den solaren Einträgen in Konflikt stehen. Damit steht die Anpassungsleistung (Mikroklima-regulation im Außenraum) dem Klimaschutzziel, in diesem Fall der Energieeffizienz (PV-Nutzung für den Gebäudeinnenraum), gegenüber.

5 Empirische Sozialforschung

Untersuchungsgegenstand empirischer Untersuchungen sind Erfahrungen und Beobachtungen der Umwelt im Gegensatz zu hypothetischen Annahmen oder theoretisch vorstellbaren Ereignissen. Die Sozialwissenschaften bedienen sich überwiegend empirischer Methoden. Empirische Sozialforschung bedeutet also, Erkenntnisse über in der Realität beobachtbare Phänomene zu erlangen. Obwohl die empirische Sozialforschung auf „Erfahrungsprozessen“ beruht³⁷, liegen ihr Theorien zugrunde, welche wiederum durch sie erweitert oder überprüft werden.

Für das empirische Vorgehen stehen generell drei Arten von Daten zur Verfügung: Daten aus Beobachtungen, Befragungen und Dokumenten (T. Brüsemeister, 2008). Systematische Beobachtungen sind vor allem bei neuartigen und bis dahin noch unbekanntem Zusammenhängen geeignet, die dann mit bestehenden Theorien verbunden werden oder zur Theoriefindung dienen. Befragungen sind die am meisten angewendete Technik. Zu der bekanntesten Form zählen Interviews.

Die empirische Sozialforschung wird prinzipiell in qualitative und quantitative Sozialforschung unterteilt. Diese Differenzierung ist schwierig, weil sich viele Forschungsmethoden nicht eindeutig ordnen lassen und es in der Forschungspraxis fast immer zu Überschneidungen kommt. So beinhalten quantitative Methoden auch Interpretationen, während qualitative Methoden oft mit quantitativen Kennwerten arbeiten. Dennoch ist eine generelle Einteilung zulässig: Die quantitative Forschung befasst sich mit der Stärke der Kausalzusammenhänge und sucht nach stochastischen Korrelationen. Bei der qualitativen Sozialforschung steht indes das „Wie“ im Vordergrund: Welche Mechanismen führen zu den entsprechenden Ergebnissen? Welche Einflussfaktoren bedingen die Wahrnehmung der zu erklärenden Phänomene?

Quantitative Auswertungen zielen auf den Nachweis statistisch signifikanter Zusammenhänge ab, entsprechend erfordern sie eine hohe Fallzahl und müssen objektiviert werden können. Sie können auch als „nomothetisch-deduktiv“, „theorietestend“ oder „relationsorientiert“ bezeichnet werden³⁸. Die qualitative Sozialforschung hingegen ist besser dazu geeignet, Erfahrungen und Bedingungen zu ermitteln. Diese Ausrichtung sucht nach den Kausalmechanismen, d. h., wie welche Faktoren bestimmte Resultate hervorbringen und können auch als „induktiv“, „theoriegenerierend“ oder „mechanismenorientiert“ bezeichnet werden. Dafür sind Pilot- und Einzelfallstudien, Vertiefungen oder Prozessanalysen auch mit geringen Fallzahlen geeignet.

³⁷ Der Begriff „Empirie“ kommt aus dem Griechischen *εμπειρία* (*empeiria*) und bedeutet „Erfahrung“ und wird auch mit „Erfahrungswissen“ übersetzt. Das Ziel ist die Erfassung der Umwelt und die Formulierung von Aus- und Vorhersagen über entsprechende Zusammenhänge. Dabei findet die Erfassung von „Erfahrungstatsachen“ nicht theorielos statt, sondern unterliegt strategischem Vorgehen (z. B. Beobachtungen, Experimente, Befragungen, Erhebungen) unter methodischen Regeln.

³⁸ Die Unterscheidung zwischen induktiver und deduktiver Herangehensweise beschreibt die Richtung des Zusammenhanges: Induktiv bedeutet von der Gesamtheit auf Einzelnes zu schließen – deduktiv bedeutet, Rückschlüsse vom Einzelfall auf die Gesamtheit zuzulassen.

Für beide Ansätze sind Vor- und Nachteile anzuführen. Relationsorientierte Erklärungen liefern gesicherte Ergebnisse über statistisch signifikante (nicht zufällige) Zusammenhänge im festgelegten Geltungsbereich. Für die Herstellung derartiger Kausalzusammenhänge sind aber häufig viele Informationen nötig und sie können Kausalmechanismen schlecht oder gar nicht erklären. Dazu müssen mechanismenorientierte Erklärungsstrategien herangezogen werden, die aber wiederum Schwächen bei der Abgrenzung der Geltungsbereiche aufweisen (J. Gläser & G. Laudel, 2009).

Dennoch sieht sich die qualitative Forschung häufig der Kritik ausgesetzt, und ihre Seriosität im Vergleich zu quantitativen Herangehensweisen scheint häufiger in Frage gestellt zu werden. Dies ist damit zu erklären, dass die Sozialwissenschaften gegenüber Naturwissenschaften generell den Nachteil haben, Phänomene zu untersuchen, die sich stärker mit Alltagswissen decken. So sind für einen Laien naturwissenschaftliche Entdeckungen oder Forschungsergebnisse in der Regel nicht intuitiv nachvollziehbar bzw. erfordern in hohem Maße Expertenwissen. Sozialwissenschaftliche Erkenntnisse hingegen erschließen sich Laien oftmals einfacher und werden nicht auf Anhieb als „Wissenschaft“³⁹ erkannt – oftmals belegen sie Zusammenhänge, die im Alltagswissen bereits verankert waren. Sie liefern Erklärungen, *warum* sich etwas verhält, wie es sich verhält.

Die Sozialforschung muss besonders deswegen methodische Regeln und Gütekriterien einhalten: „Die Qualität der empirischen Befunde wird nicht zuletzt daran bestimmt, ob die methodologischen Forderungen eingehalten wurden: Die Güte von sozialwissenschaftlich-empirischen Studien hängt also zuerst von den entwickelten methodologischen Kriterien ab“ (S. Lamnek & C. Krell, 2016, S. 149).

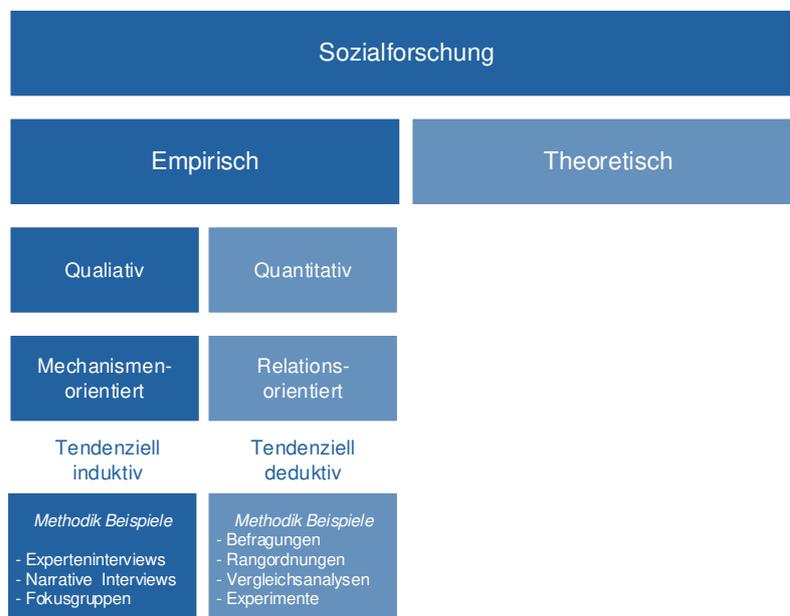


Abbildung 9: Übersicht Sozialforschung (eigene Darstellung)

³⁹ „Zu einer wissenschaftlichen Interpretation gehört zum Beispiel das von den ForscherInnen in eine empirische Untersuchung immer miteingebrachte Theorieverständnis“ (T. Brüsemeister, 2008, S. 17).

Selbstverständlich hängt das Vorgehen vom Untersuchungsgegenstand und der Forschungsfrage ab. Der Frage nach den Handlungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene, bzw. nach dem Grad ihrer „Ausschöpfung“ fokussiert die Wirkzusammenhänge und geht qualitativen Aspekten nach. Sie hinterfragt nicht zuletzt, wie spezielle Personen oder Gruppen ihre Optionen und die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente *wahrnehmen*. Es handelt sich um eine qualitative Forschungsfrage und daher wurden für diese Arbeit als empirischer Ansatz nicht standardisierte, leitfadengestützte Experteninterviews (ergänzend zur Literaturlauswertung) gewählt. Dem empirischen Teil der Arbeit liegt die Querschnittsanalyse zugrunde. Die in Kapitel 4 identifizierten Maßnahmen, Akteure und Rahmenbedingungen werden nun im Hinblick auf ihre Umsetzung bzw. Wahrnehmung in der Praxis überprüft.

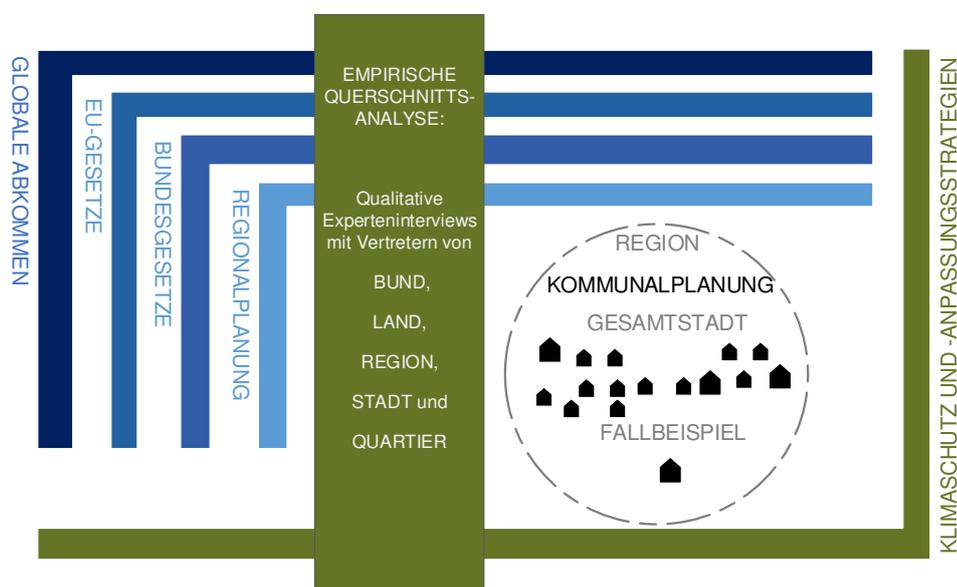


Abbildung 10: Anwendung der Fragestellung (eigene Darstellung)

Zunächst werden in Kapitel 5.1 die Herangehensweise und Ziele qualitativer Forschung im Allgemeinen und Möglichkeiten der empirischen Erhebung skizziert, bevor das Forschungsdesign der vorliegenden Arbeit in Kapitel 5.2 erklärt wird. In Kapitel 6 folgt Beschreibung der Auswertungsergebnisse.

5.1 Prinzipien

Die Prinzipien wissenschaftlichen Arbeitens erfordern es, die Methoden und Techniken hinsichtlich ihrer Gültigkeit, Zuverlässigkeit, Objektivität sowie Repräsentativität und Generalisierbarkeit zu bewerten. Doch gerade die beiden letztgenannten Begriffe sind vor allem auf quantitative Analysen zu beziehen, denn bei Fallbeispielen kann gerade der Einzelfall und nicht dessen Generalisierbarkeit hervorzuheben sein. Dennoch sind auch bei qualitativen Analysen unbedingt Prinzipien zu beachten, um subjektive Assoziationen oder „impressionistisches Deuten“ (J. Bortz & N. Döring, 2006, S. 334) zu vermeiden. Diese Gütekriterien gelten für die Forschung allgemein, jedoch drei Aspekte sind für die Verlässlichkeit qualitativer Sozialforschung zentral:

- Das Prinzip der Offenheit:
 - Der Forschungsprozess muss demnach offen für unerwartete Informationen sein. Qualitative Methoden bieten die Möglichkeit, Tatbestände nicht vorschnell in bekannte Kategorien einzuordnen (J. Gläser & G. Laudel, 2009, S. 30 ff.).
- Das Prinzip des theoriegeleiteten Vorgehens:
 - Damit wird die Anschlussfähigkeit an bestehende Theorien angesprochen. Dieses Prinzip könnte im Widerspruch zum ersten Prinzip verstanden werden und unter Sozialwissenschaftlern sorgt dieser Aspekt für einen breiten Diskurs. Je nachdem, wie eng bestehende Theorien jedoch interpretiert werden, kann Prinzipien Rechnung getragen werden.
- Das Prinzip des regelgeleiteten Vorgehens:
 - Die Ergebnisse der Forschung müssen nachvollziehbar sein. Das „anzustrebende Minimum intersubjektiver Reproduzierbarkeit beinhaltet die Angabe der Schritte, mit denen man von der Frage zur Antwort gelangt [...]“ (J. Gläser & G. Laudel, 2009, S. 32).

Diese Gütekriterien lassen sich weiter differenzieren⁴⁰. Für die qualitativen, mechanismenorientierten Ansätze gilt es besonders, ihre Subjektivität zu reflektieren. Die Ergebnisse sind immer an die Interpretation der Forscher geknüpft und zwangsläufig ist das Ergebnis gefärbt von der Perspektive, aus der es der Forscher betrachtet. Die Definition von Max Weber, der Soziologie als eine Wissenschaft begreift, die „soziales Handeln deutend verstehen und dadurch in seinem Ablauf und seinen Wirkungen ursächlich erklären will“, trifft diesen Punkt. Entsprechend kann ein viertes Prinzip formuliert werden, das das „Verstehen als ‚Basishandlung‘ sozialwissenschaftlicher Forschung“ aufgreift (Meinefeld 1995, zitiert in: J. Gläser & G. Laudel, 2009, S. 32). Demnach ist das Verstehen nicht das Ziel sozialwissenschaftlicher Forschung, sondern das Mittel.

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien sind unterschiedliche Herangehensweisen im Rahmen der Sozialforschung möglich. Qualitative Forschungsmethoden sind beispielsweise Einzelfallanalysen, Dokumentenanalysen, Handlungsforschung oder deskriptive Feldforschung. Als methodische Erhebungsschritte stehen Interview, Gruppendiskussion, teilnehmende Beobachtung sowie Inhaltsanalyse bzw. Kombinationen dieser zur Auswahl (J. Bortz & N. Döring, 2006; J. Gläser & G. Laudel, 2009; S. Lamnek & C. Krell, 2016). Für die vorliegende Arbeit stand die Handlungsforschung im Fokus, die mittels leitfadengestützter Interviews und qualitativer Inhaltsanalysen durchgeführt wurde.

⁴⁰ In Abgrenzung zu Bewertungskriterien quantitativer Forschung schlägt beispielsweise Mayring sechs Kriterien vor: 1. Verfahrensdokumentation, 2. Argumentative Interpretationsabsicherung, 3. Regelgeleitetheit, 4. Nähe zum Gegenstand, 5. Kommunikative Validierung (Rückkopplung), 6. Triangulation (Kombination verschiedener Messverfahren, um die Wahrnehmungsverzerrungen zu reduzieren) (Kriterien nach Mayring 2002 zitiert in: S. Lamnek & C. Krell, 2016, S. 145).

5.2 Experteninterviews

Experteninterviews können besonders bezüglich aktueller Entwicklungen, zu denen noch nicht viel Literatur vorhanden ist, eine wertvolle Informationsquelle sein. Außerdem eröffnen sie einen analytischen Zugang zu Fragestellungen und ermöglichen die „Verdichtung und Ergänzung alternativ gewonnener Daten“ (R. Kaiser, 2014, S. 290). Sie können auch dazu beitragen, Forschungsthemen auf die Agenda zu bringen. In Bezug auf die vorliegende Arbeit wurden Experteninterviews gewählt, da sich die Wahrnehmung der Akteure nicht in einer Literaturanalyse darstellen lässt. Die Literaturlauswertung lässt zwar die deskriptive Darstellung der Handlungsspielräume der Kommunen zu, doch wie sich die Komplexität dieser Strukturen auf die konkreten Umsetzungsvorhaben auswirkt, erfordert Primärdaten und Praxisbeispiele.

In Interviews können die Daten entweder standardisiert, halb-standardisiert oder nicht standardisiert erhoben werden. Umfragen, Telefonbefragungen, Fragebögen etc. beinhalten meist standardisierte oder halb standardisierte Fragen und sind quantitativ auswertbar. Im Gegensatz dazu kommen bei qualitativen Untersuchungen in der Regel keine Fragebögen zum Einsatz, denn sie zielen nicht auf standardisierte Ergebnisse ab. Qualitative Interviews weisen im Unterschied zu quantitativen Fragebögen keine vorgegebenen Antwortkategorien auf. Denn „Ziel ist es gerade, die Redeweise des Befragten möglichst unverfälscht zu erfassen“ (I. Küsters, 2006, S. 20). Die qualitativen Befragungen können weiter unterschieden werden in Leitfadeninterviews, offene Interviews oder narrative Interviews. Je nach Befragten können Laieninterviews, Experteninterviews, Fokus(gruppen)interviews usw. klassifiziert werden. Für die vorliegende Arbeit sind ausschließlich Experteninterviews geführt worden.

Als Experten gelten Akteure, deren „spezifisches Wissen für die Untersuchung relevant ist“ (J. Gläser & G. Laudel, 2009, S. 43). Für möglichst umfassende Erkenntnisse sind die Gespräche einzeln zu führen. Außerdem sind standardisierte oder halbstandardisierte Vorgehensweisen ausgeschlossen: Denn das Wissen der Experten wird erst im Verlauf des Interviews erkennbar, und festgelegte Antwortmöglichkeiten können dieses im Zweifel nicht abbilden bzw. sehr leicht verzerren. Während narrative Interviews für einzelne Fragen oder zum Beispiel für biographische Interviews geeignet sind, bieten sich offene Interviews an, wenn Fragestellungen zu vollkommen neuen Forschungsfeldern nachgegangen werden soll oder aber der rein subjektive Erlebensfokus relevant ist, wie beispielsweise bei Erfahrungsberichten. Da im Falle dieser Arbeit das Forschungsfeld und relevante Themenbereiche bekannt sind und aufgrund der Fragestellung der Arbeit ein einheitlicher Fokus in den Interviews gesetzt werden soll, wurde die Methode der leitfadengestützten Interviews gewählt. Diese sind geeignet, wenn „einzelne, genau bestimmbare Informationen erhoben werden müssen und mehrere unterschiedliche Themen“ behandelt werden (J. Gläser & G. Laudel, 2009, S. 111). Das heißt, es wurde kein geschlossener Fragebogen beantwortet, sondern Fragen im Gesprächsverlauf gestellt.

5.2.1 Vorgehen: leitfadengestützte Experteninterviews

Um die Einbettung der Kommunen in den föderalen Staatsaufbau als zentrale Fragestellung diskutieren zu können, wurde eine Querschnittsanalyse gewählt und Gespräche mit Vertretern verschiedener politischer Ebenen geführt (vgl. Tabelle 5).

Für die Untersuchung dieser Arbeit fanden 13 Interviews statt. Über die Ebenen Bund, Land, Region, Gesamtstadt bis hin zur konkreten Überprüfung der Annahmen an einem Fallbeispiel in der Landeshauptstadt München konnten Gesprächspartner gewonnen und persönliche Treffen vereinbart werden.⁴¹ Außerdem wurde bei der Auswahl der Interviewpartner darauf geachtet, sowohl Vertreter staatlicher Institutionen (vor allem der Verwaltung) sowie nicht-staatlicher Institutionen (Verein, Konsortium, Städtetag) befragen zu können, um die Prämissen des zuvor skizzierten Governance-Ansatzes überprüfen zu können.

Tabelle 5: Übersicht Interviewstudie

#	Ebene	Institution / Einrichtung	Datum
1	BUND	Klimabündnis	Januar 2018
2	BUND	BBSR	November 2017
3	BUND	Deutscher Städtetag	Januar 2017
4	BUND	Institut für Energie- und Umweltforschung	Dezember 2017
5	REGION	DASL	Februar 2018
6	REGION	Regierung von Oberbayern	Dezember 2017
7	REGION	Energieagentur Landkreis Ebersberg	Dezember 2017
8	STADT	Stadt Karlsruhe	Januar 2018
9	STADT	Landeshauptstadt München	September 2017
10	STADT	Landeshauptstadt München	November 2017
11	STADT	Landeshauptstadt München	März 2018
12	BAUPROJEKT	Landeshauptstadt München	November 2017
13	BAUPROJEKT	Konsortium Prinz-Eugen-Kaserne	November 2017

In 4 der 13 qualitativen Interviews wird die Situation der Städte in Deutschland auf Bundesebene beleuchtet (Klimabündnis, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Deutscher Städtetag, Institut für Energie- und Umweltforschung). Für Einschätzungen aus Sicht der Landes- und Regionalplanung

⁴¹ Die Gespräche wurden an den Dienstorten der jeweiligen Experten geführt. In den meisten Fällen fanden sie daher in München statt, darüber hinaus in Essen, Frankfurt, Karlsruhe und Heidelberg. Eines der Interviews wurde telefonisch durchgeführt.

wurden drei Gespräche mit Vertretern der Regierung von Oberbayern, mit einem Repräsentanten des Landkreises Ebersberg sowie der Deutschen Akademie für Stadt- und Landschaftsplanung (DASL) Landesgruppe Bayern geführt. Die Umsetzungsmöglichkeiten auf der Ebene Stadt wurden in Bezug auf die die Gesamtstadt, ein Stadtquartier und ein spezifisches Bauvorhaben analysiert. Zwei Interviews wurden in diesem Rahmen zu einem konkreten Fallbeispiel, der ökologischen Mustersiedlung „Prinz-Eugen-Kaserne“ in München, geführt. Vier weitere Interviews fanden ebenfalls mit Vertretern der städtischen Ebene statt; sowohl mit Vertretern der Grünplanung und -unterhaltung in den Städten Karlsruhe und München sowie mit Fachleuten aus dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung in der bayerischen Landeshauptstadt. Das Interview mit Vertretern der Stadt Karlsruhe wurde hinzugezogen, um durch eine kleinere sowie eine nicht bayerische Stadt die Studie zu erweitern.

Ein Praxisbeispiel soll zur Veranschaulichung der Handlungsspielräume in der kommunalen Klimapolitik dienen: Daher ist ein Bauvorhaben in die Arbeit mit aufgenommen worden. Das bedeutet, die Querschnittsanalyse der Bundes-, Landes-, Regional- und Stadtebene wurde um die Perspektive eines konkreten Bauprojektes ergänzt. Dafür wurde ein Stadtentwicklungsprojekt im Münchner Nordosten, die „Prinz-Eugen-Kaserne“ ausgewählt. Das ehemalige Militärgelände ist ca. 30 Hektar groß und liegt in Oberföhring, etwa fünf Kilometer vom Stadtzentrum entfernt. Bei dem Stadtentwicklungsprojekt handelt es sich um ein ehemaliges Kasernengelände. Im Jahr 2005 kaufte die Stadt das Gelände und 2008 fand ein städtebaulicher und landschaftsplanerischer Ideenwettbewerb statt. Seit 2014 befindet sich das Projekt in der Entstehung, die Fertigstellung der ersten Wohnungen ist für 2018 geplant.

Drei Aspekte begründen diese Auswahl:

- Im Prinz-Eugen-Park soll explizit das Leitbild der Münchener Stadtgesellschaft „kompakt, urban, grün“ umgesetzt werden.
- Dort entsteht eine „ökologische Mustersiedlung“⁴², die sich beispielhaft für die Analyse einer klimaorientierten Stadtentwicklung eignet.
- Ein besonderes Kennzeichen des ausgewählten Fallbeispiels am Prinz-Eugen-Park ist das dort gegründete Konsortium, was das Fallbeispiel für die Governance-Perspektive besonders interessant macht. Die städtischen Wohnungsbau-gesellschaften GWG und Gewofag haben sich mit Genossenschaften, Baugesellschaften und freien Bauträgern zu einem Konsortium zusammengeschlossen. Seit 2010 fanden Workshops und Öffentlichkeitsveranstaltungen statt.

In den Interviews wurden Vertreter der Stadt und des Konsortiums befragt, um die Projektebene zu integrieren.

⁴² Im Süden des Prinz Eugen Parks entsteht eine ökologische Mustersiedlung mit ca. 450 Wohnungen. Unterschiedliche Gebäudetypen bis hin zu 7-geschossigen Häusern werden in Holzbauweise errichtet. Es entsteht die größte zusammenhängende Holzbausiedlung Deutschlands

Neun leitende Fragen wurden vorab an die Experten versendet. Dieser Leitfaden war untergliedert in je drei Fragen zu den Schwerpunkten „Akteure“, „Institutionen“ und „Föderalismus“. Die Fragen spiegeln die Schwerpunkte der Policy-Analyse (vgl. Kapitel 2) wider, indem Fragen nach Akteurskonstellationen sowie der Rolle von Institutionen besondere Bedeutung beigemessen wurde. Diese Schwerpunkte kamen in allen Interviews zur Sprache, jedoch variierte ihre Gewichtung entsprechend der Ebene des Adressaten (vgl. Ergebnisse in Kap 6).

A) Akteure

- Welches sind nach Ihren Erfahrungen die zentralen Akteure zur Initiierung von klimapolitischen Maßnahmen (Klimaschutz und -anpassung) in der Bundesrepublik / Bayern / Ihrer Stadt?
- Welches sind nach Ihren Erfahrungen die zentralen Akteure zur Umsetzung von klimapolitischen Maßnahmen (Klimaschutz und -anpassung) in der Bundesrepublik / Bayern / Metropolregion München / Stadt München?
- Wie bewerten Sie den Einfluss nicht-staatlicher Akteure?

B) Entscheidungsprozesse (Institutionen)

- Was sind gemäß Ihren Erfahrungen die hauptsächlichen Einflussfaktoren für die Umsetzung von kommunalen Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen auf Bundes-/ Landes-/ regionaler / kommunaler Ebene?
- Erachten Sie die vorhandenen rechtlichen und planerischen Instrumente der Kommunen als ausreichend?
- Welche Bereiche kann die Kommune Ihrer Meinung nach am besten und welche am wenigsten beeinflussen?

C) Verzahnung der Planungsebenen (Föderalismus)

- Wo werden Ihrer Meinung nach die „wichtigsten“ Entscheidungen auf dem Weg zu klimaefizienten und/ oder klimaangepassten Kommunen getroffen?
(EU/ Bund / Land / Region / Gemeinde)
- Wie greifen regionalplanerische und kommunale Entwicklungsprozesse hinsichtlich Klimaschutz und -anpassung ineinander?
- Wo sehen Sie strukturelle Hürden bzw. Möglichkeiten bei der Planungshierarchie?

Der Gesprächsaufbau verlief mit allen Gesprächspartnern gleich. Anliegen und Hintergrund der Forschungsarbeit wurden zu Beginn kurz erläutert, anschließend Erfahrungen und Einschätzungen der Akteure anhand des Leitfadens abgefragt. Ergänzend zu den neun Fragen sind den Vertretern der Stadt München sowie des Konsortiums im Prinz-Eugen-Kaserne noch vertiefende Fragen zu diesem Projekt gestellt worden.

5.2.2 Auswertung: qualitative Inhaltsanalyse

Neben der freien Interpretation, die nur eingeschränkt als Auswertungsmethode zu werten ist, zählen sequenzanalytische Methoden, Codieren⁴³ und qualitative Inhaltsanalysen zu den gängigen Auswertungsmethoden qualitativer Forschungsansätze. Sie sind jedoch nicht immer trennscharf voneinander abzugrenzen (J. Gläser & G. Laudel, 2009, S. 44). Für die Auswertung von Experteninterviews hat sich die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (bzw. modifiziert von Gläser/ Laudel) inzwischen im deutschen Forschungsraum etabliert. Sie unterscheidet sich von freien Interpretationen, Sequenzanalysen und Codierungsmethoden durch eine strengere Systematik und mehr Transparenz. Den älteren Verfahren der quantitativen Textanalysen, die aufgrund der zusammenfassenden Kategorisierung oft zu einem Komplexitätsverlust führen, begegnet die qualitative Inhaltsanalyse indem „das theoretisch abgeleitete Categoriesystem am Material überprüft und abgeglichen wird“ (J. Gläser & G. Laudel, 2009, S. 189).

Für die Auswertung anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse wurden die 13 Interviews transkribiert. Sie dauerten im Durchschnitt 64 Minuten (mind. 48 Minuten, max. 121 Minuten) und wurden vollständig aufgenommen und transkribiert⁴⁴ (11 vollständig, ein Telefonprotokoll und ein Gesprächsprotokoll als Mitschrift). „Transkriptionen sind die Voraussetzungen wissenschaftlicher Untersuchung mündlicher Kommunikationsprozesse“ (N. Dittmar, 2004, S. 29). Dem Lateinischen folgend (lat.: transcribere = überschreiben / umschreiben), ist damit die Übertragung der mündlichen Sprache in die Schriftform gemeint. Je nach Ausprägung des Detaillierungsgrades können mit Hilfe von Transkripten die gesprochenen Diskurse in alphabetische Schriftsätze übertragen werden bzw. mit zusätzlichen Notationssymbolen⁴⁵ wiedergegeben werden. Dabei kann keine Transkriptionsform sämtliche Charakteristika der gesprochenen Worte reproduzieren – der Grad der bei der Verschriftlichung gewählt wird, hängt vom Erkenntnisinteresse ab. Beispielsweise können die Betonungen, Pausen, Unterbrechungen etc. für emotionale Zusammenhänge bedeutend, für fachliche Einschätzungen eines bestimmten Sachverhaltes dagegen irrelevant sein (N. Dittmar, 2004).

In der vorliegenden Arbeit wurden die Expertengespräche wörtlich transkribiert und als Basistranskript gemäß den Anforderungen der Beobachtungsadäquatheit aufbereitet⁴⁶.

⁴³ Unter "Codieren" ist die Zuordnung bestimmter Sinneinheiten der auszuwertenden Daten zu vorher festgelegten Kriterien zu verstehen.

⁴⁴ Für die „saubere“ Auswertung sind Tonaufnahmen und Transkripte unabdingbar: „Difficult and time-consuming though transcription is, there really is no satisfactory alternative to recording and fully transcribing qualitative research interviews“ (King, 1994 zitiert in: J. Gläser & G. Laudel, 2009, S. 193).

⁴⁵ Wie zum Beispiel „►“ für schnelle Rede, „#“ für Pausen oder „●“ für laute Rede.

⁴⁶ „Das Basistranskript enthält die Wiedergabe des Wortlautes der Sprecherbeiträge, eine minimale prosodische Transkription, die nötig ist, um Missverständnisse hinsichtlich der semantischen Struktur und pragmatischen Funktionen der Eigenheiten im Gesprächskontext auszuschließen, die Notation von Überlappungen, schnellen Anschlüssen, Pausen, Dehnungen, Abbrüchen, sogenannten para-verbalen und non-verbalen Aktivitäten und Ereignissen in einfacher Beschreibung, sowie interpretierende Kommentare“ (Selting et al. 1998, S. 96 zitiert in: N. Dittmar, 2004, S. 82).

Von weiteren Differenzierungen prosodischer (nicht segmentaler) Phänomene wie Tonhöhen, Lautstärke, Tempo und Rhythmik im Sinne eines Feintranskriptes wurde abgesehen.

Qualitative Daten sind meist mit mehr Unschärfen behaftet als quantitative Daten: Das Rohmaterial (Texte, Transkripte usw.) beinhaltet neben den zu extrahierenden relevanten Aspekten oft auch unbedeutende Angaben, die durch den Forscher als solche identifiziert werden müssen. „Ziel der qualitativen Inhaltsanalyse ist es, die manifesten und latenten Inhalte des Materials in ihrem sozialen Kontext und Bedeutungsfeld zu interpretieren, wobei vor allem die Perspektive der Akteure herausgearbeitet wird“ (J. Bortz & N. Döring, 2006, S. 329).

Im Vergleich zu quantitativen Daten ist bei der Auswertung qualitativer Daten daher verstärkt ihre Subjektivität zu beachten, eine reine „Auszählung“ ist nicht zweckmäßig. Es erfolgt immer eine Interpretationsarbeit des jeweiligen Bearbeiters. Einer willkürlichen Analyse wird allerdings durch ein exaktes und strukturiertes Vorgehen nach definierten Regeln vorgebeugt: Das heißt, die Auswertung ist systematisch und erfolgt nach einer festgelegten Struktur (P. Mayring, 2008):

1. Bestimmung der Analyseeinheiten
2. Paraphrasierung der inhaltstragenden Textstellen
3. Bestimmung des Abstraktionsniveaus / Generalisierung der Paraphrasen
4. Reduktion durch Selektion
5. Reduktion durch Bündelung
6. Zusammenstellung der Aussagen als Categoriesystem
7. Rücküberprüfung am Ausgangsmodell

Das Verfahren von Mayring wird von Gläser und Laudel modifiziert, um es auch für die mechanismenorientierte Auswertung anwendbar zu machen. Ihre veränderte Methode geht von der Technik des Strukturierens aus, extrahiert komplexe Informationen aus dem Rohmaterial und bleibt dabei „während des gesamten Analyseprozesses offen für unvorhergesehene Informationen“ (J. Gläser & G. Laudel, 2009, S. 199). J. Gläser und G. Laudel skizzieren den Ablauf der qualitativen Inhaltsanalyse gemäß Abbildung 11.

Die Auswertung der Experteninterviews in der vorliegenden Arbeit folgt diesem Verfahren. Die theoretischen Vorüberlegungen basieren auf den in Kapitel 2.4 dargelegten Ansätzen der Governance-Forschung mit spezieller Berücksichtigung der Annahmen des historischen und des akteurszentrierten Institutionalismus. Entsprechend wurden die Untersuchungsfragen formuliert und die Variablen festgelegt. Für die Extraktion wurden die Indikatoren: Spielraum, Wahrnehmung, Handlungsbedarf, Hemmnisse, Netzwerke, Gesetze formuliert, die jedoch während der Auswertung angepasst wurden. Der Indikator ökonomische Zwänge wurde ergänzt, der Indikator Hemmnisse weiter differenziert und in Hemmnisse vor Ort und Hemmnisse in der Struktur unterteilt. Die Extraktion, die eigentliche Auswertung, erfolgte in vier Materialdurchläufen. Das Rohmaterial wurde hinsichtlich der Variablen gesichtet und die entsprechenden Passagen extrahiert. Gemäß den zuvor

festgelegten Variablen bzw. ihren Ausprägungen konnten die Passagen interpretiert werden und die in Kapitel 6 dargelegten Ergebnisse aufbereitet werden.

Die Interviews wurden anonymisiert ausgewertet. Um eine Rückführbarkeit auf Personen auszuschließen, sind keine Namen oder Institutionen genannt. Aus demselben Grund wird durchgängig in der männlichen Form geschrieben, obwohl selbstverständlich Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner interviewt worden sind.

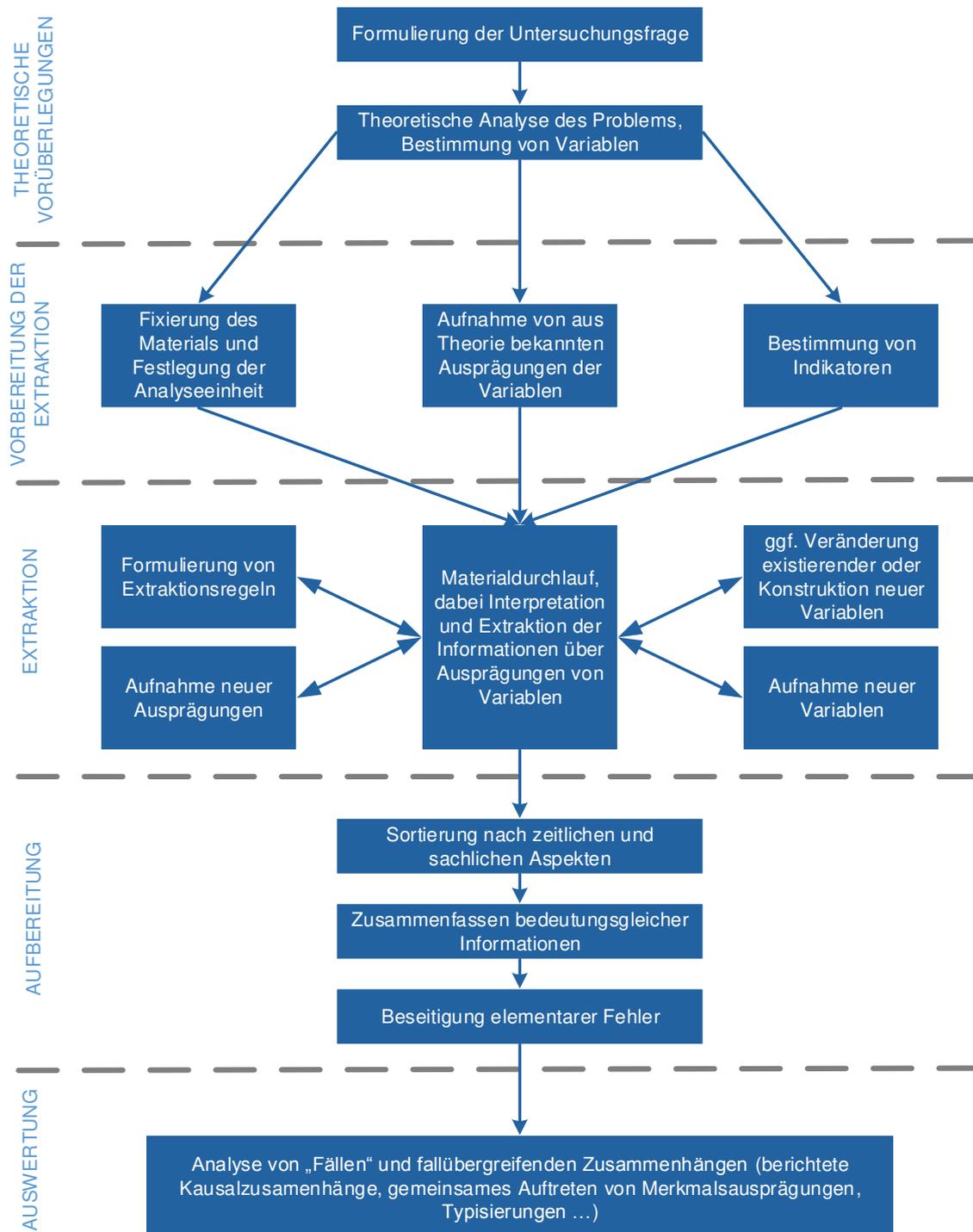


Abbildung 11: Ablauf der qualitativen Inhaltsanalyse (J. Gläser & G. Laudel, 2009, S. 199)

6 Auswertungsergebnisse: registrierte Möglichkeiten und Barrieren

Die Auswertung der Interviews ergab kein homogenes Stimmungsbild: Große Übereinstimmungen liegen nur bei generellen Themen wie gesellschaftlichem Bewusstseinswandel vor. Je konkreter die Fragen zu der Wahrnehmung der Handlungsspielräume sind, desto weiter gehen die Antworten auseinander. Die Befunde lassen sich dennoch in fünf Schwerpunkte unterteilen:

1. Ambivalenz bei der Wahrnehmung der Strukturen: Der deutsche Föderalismus wird zugleich als Hürde und als Unterstützung für die Steuerung einer klimaorientierten Stadtentwicklung wahrgenommen. Es werden sowohl mehr Freiheiten als auch effizientere Top-down-Ansätze gefordert.
2. Die vorhandenen planerischen Instrumente werden überwiegend als ausreichend eingeschätzt. Ihre Wirksamkeit wird jedoch als von den finanziellen und personellen Kapazitäten sowie vom Kenntnisstand über ihre Einsatzmöglichkeiten abhängig wahrgenommen.
3. Nicht-staatlichen Akteuren, besonders Genossenschaften, wird wachsender Einfluss auf die Stadtentwicklung zugesprochen.
4. Langfristige Visionen stehen im Konflikt zu kurzfristigen Planungsentscheidungen. Vor allem akute wirtschaftliche Zwänge werden als hinderlich für Klimaschutz- und Klimaanpassung wahrgenommen.
5. Pfadabhängigkeiten und Entscheidungen der Vergangenheit werden als Einflussvariablen in Bezug auf gegenwärtige Handlungsmöglichkeiten erlebt.

Bei der empirischen Überprüfung der theoriegeleiteten Annahmen aus den vorangegangenen Kapiteln sind zwei Betrachtungsebenen zu unterscheiden. Einerseits bilden die individuellen und kollektiven Akteure in der Kommune bestimmte Akteurskonstellationen und formen Institutionen. Zum anderen steht die Kommune als ein korporativer Akteur im Spannungsfeld zwischen den Akteuren und Institutionen der Regional-, Landes- und Bundesebene. Mit diesem Akteursverständnis wird ein zentrales Element der Governance-Forschung aufgegriffen.

Neben den technischen, bürokratischen und formellen Rahmenbedingungen wird bei der Untersuchung der Fallbeispiele eine zusätzliche Dimension deutlich: Die Entscheidungen der Akteure sind vielfach auf „weiche“ Faktoren zurückzuführen. Darunter sind nicht quantifizierbare, oft situative Aspekte zu verstehen, die subjektive Einschätzungen leiten (können). Die kommunalen Abwägungsprozesse, Beschlüsse und Entscheidungen sind in komplexe Zusammenhänge integriert. Die diversen Akteure nehmen ihre Umwelt subjektiv wahr und ihre individuellen Entscheidungen sind wiederum durch biographische, persönliche und gesellschaftliche Entwicklungen bedingt.

Die Auswertungsergebnisse geben wieder, welche Möglichkeiten und Barrieren die Befragten der verschiedenen Ebenen für eine klimaorientierte Stadtentwicklung sehen. Diese Ergebnisse sollen in den folgenden Kapiteln (6.1. bis 6.5.) näher erläutert werden. Dabei werden an dieser Stelle die Aussagen zunächst deskriptiv wiedergegeben (bzw. weitgehend deskriptiv, da sie entsprechend der beschriebenen Auswertungsmethode zwangsläufig der subjektiven Auffassung unterliegen). Die in Klammern an die Aussagen angehängten Angaben beziehen sich auf die unter 5.2.1 genannten Ebenen. Im anschließenden Kapitel 7 erfolgen die Interpretation der Ergebnisse und ihre Diskussion vor dem Hintergrund der in Kapitel 2 und 3 dargelegten Situation der Kommunen in Deutschland.

Für die im Folgenden verwendeten Äußerungen ist folgender Schlüssel hinterlegt:

Tabelle 6: Schlüssel der quantitativen Angaben

Anzahl	Bezeichnung
1–3	„Einer / zwei / drei der Befragten / Interviewpartner / Experten“
4–5	„Knapp / Fast die Hälfte der Befragten / Interviewpartner/ Experten“
6–7	„Die Hälfte der Befragten / Interviewpartner / Experten“
8–9	„Über / Mehr als der Hälfte der Befragten / Interviewpartner / Experten“
10–12	„Fast alle Befragten / Interviewpartner / Experten“
13	„Alle Befragten / Interviewpartner / Experten“

6.1 Föderale Einbettung als Hürde und als Steuerungsmöglichkeit

Die klimapolitischen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen wurden mit Blick auf die strukturelle Einbettung in den föderalen Bundesstaat von den Interviewpartnern ambivalent beurteilt. Der föderale Aufbau wird sowohl als hinderlich als auch als unterstützend empfunden. Das im Grundgesetz formulierte Subsidiaritätsprinzip sowie die Planungskaskade des deutschen Rechts wurden von allen Befragten prinzipiell positiv beurteilt. Allerdings bestünden viele Zwänge: Finanzielle und legislative Abhängigkeiten, ein unverhältnismäßiger Einfluss von Lobbygruppen sowie rechtliche Überreglementierung erschwerten die lokalen Planungsprozesse.

Mehrebenensystem: Kompetenzen und Finanzen

Für die lokale Klimapolitik wurde es als unterstützend bewertet, wenn von der Bundesebene rechtliche oder administrative Impulse ausgingen. Leitbilder, Ziele und Visionen auf Bundesebene beeinflussen nach mehrheitlicher Meinung der Befragten (aller Ebenen) die lokale Ebene. Neben der symbolischen Unterstützung durch Anreize wie Wettbewerbe oder Auszeichnungen bewerteten fast alle Befragten (ebenfalls aller Ebenen) die finanzi-

ellen Fördermöglichkeiten seitens der EU und der Bundeseinrichtungen positiv. Die Installation der von der NKI geförderten Klimaschutzmanager⁴⁷ habe beispielsweise bedeutend zur Verankerung lokaler Projekte beigetragen. So sei zum Beispiel das Integrierte Handlungskonzept der Landeshauptstadt München (IHKM) als direkte Antwort auf die Klimaschutzziele des Bundes formuliert worden. Auch internationale Absichtserklärungen hätten einen Einfluss auf die lokale Ebene, denn weltweite Ziele könnten kommunale Vorhaben legitimieren. Obwohl die Hälfte der Befragten (Vertreter der Projekt-, Stadt- und regionaler Ebene) Kommunen als Treiber auf der internationalen Ebene sah, wurde von drei Experten aus Städten angemerkt, dass kommunale Klimakonzepte nicht von nationalen oder internationalen Impulsen abhingen – es könnten Impulse von diesen ausgehen, aber die Kommunen würden ebenso davon unabhängig handeln.

In Ergänzung zu den positiven Elementen des Mehrebenensystems sind auch Probleme genannt worden: Vor allem finanzielle Abhängigkeiten beeinträchtigten gemäß der Auffassung von fast allen Befragten eine klimaorientierte Stadtentwicklung. Solange die Kommunen beispielsweise zu dem entscheidenden Anteil ihres Haushaltes auf Gewerbesteuererinnahmen angewiesen seien, könnten Fehlentscheidungen in ökologischer Hinsicht (wie beispielsweise stetig wachsende Flächenversiegelungen) nicht verhindert werden.

Den finanziellen Zwängen müsste mit höheren Bundes- und Landeszuwendungen für kommunale Klimaschutz und -anpassungsmaßnahmen begegnet werden. Für diesen Zweck wurde ein neuer Schlüssel zur Umverteilung der Gewerbesteuer zwischen den Kommunen auf Ebene der Landkreise vorgeschlagen. Damit würde die Standortkonkurrenz abgebaut und ökologische Argumente könnten weniger gegen wirtschaftliche „ausgespielt“ werden. Denn für eine klimaorientierte Stadtentwicklung sei eine integrative Planung essentiell, wirtschaftliche Anliegen seien umweltverträglich zu planen und nicht ökologischen Anliegen gegenüberzustellen.

Drei Experten städtischer Gremien betonten, dass Klimaanpassungsmaßnahmen stadtbezogen umgesetzt werden müssten – der Bund könne Leitplanken setzen und Anreize schaffen, darüber hinaus seien Anpassungsvorhaben jedoch wegen der spezifischen Herausforderungen nicht zentral steuerbar. Aus den gleichen Gründen wurde von zwei Experten der Einfluss der EU als hinderlich bezeichnet. Je weiter entfernt die Entscheidungsebene von den Herausforderungen vor Ort sei, desto weniger konkret könne sie Vorgaben formulieren. Deshalb seien EU-Verordnungen problematischer als Steuerungselemente der Bundesebene.

Von der Mehrheit der Interviewpartner (aller Ebenen) wurde die Ansicht vertreten, dass sowohl die Landes- als auch die Regionalebene stärker an der Steuerung raumpolitischer Entscheidungen beteiligt werden sollte. Die Landesebene wurde von zwei Befragten (der Bundes- und der regionaler Ebene) als „zahnloser Tiger“ beschrieben. Gerade im Bereich

⁴⁷ Klimaschutzmanager sind in vielen deutschen Städten Personalstellen in der Verwaltung, die im Rahmen der NKI aus Bundesmitteln gefördert sind und die Klimaschutz als kommunales Querschnittsthema bearbeiten.

Klimaschutz bestünde insbesondere aufgrund der Flächenverfügbarkeit für die Energieerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern die Notwendigkeit regionaler Steuerung. Indem die dezentralen Versorgungsstrukturen in ländlichen Räumen ausgebaut werden und die zentralen (fossilen) Kraftwerke zukünftig rückgebaut werden sollen, sind auch Veränderungen der Governance-Strukturen hinsichtlich der Stadt-Umland Beziehungen berührt.

Die Regionalplanung könnte auch bezüglich der Flächennutzungsplanung auf vorgelagerter Ebene mehr Einfluss ausüben und mehr Inhalte konkreter definieren. Dies könnte beispielsweise hinsichtlich der Planung von Windenergiestandorten sinnvoll sein. Im Zusammenhang mit den bestehenden Zuständigkeiten im Planungssystem (wenn auch eher indirekt mit Bezug zu Klimaschutz), kritisierten zwei Experten als Vertreter der regionalen Ebene, dass die Kommunen zu großen Einfluss bei der Ausschreibung von Gewerbeflächen hätten. Im jüngsten bayerischen Landesentwicklungsplan sei Kommunen aufgrund der Lockerung des Anbindegebots⁴⁸ von Gewerbeparks zu viel Freiheit eingeräumt worden. Nur im Zuge einer starken Regionalplanung könne die Ausschreibung von Gewerbegebieten entlang der Autobahnen verhindert werden.

Zwei Experten (von Bundes- und städtischer Ebene) sprachen die Notwendigkeit einer grundlegenden Neuverteilung der Finanzen zwischen Bund, Ländern und Kommunen an (d.h. über die Bereitstellung der Mittel für eine klimaorientierte Stadtentwicklung hinaus) da der kommunale Finanzausgleich nicht funktionieren und so die Implementierung klimaorientierter Stadtentwicklungsmaßnahmen behindern würde. Andererseits befand ein Experte (aus Bundessicht) die im Rahmen der Städtebauförderung direkt vom Bund für die Kommunen zur Verfügung gestellten Mittel für Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen als ausreichend.

Forderungen nach Top-down-Prozessen

Um Klimaschutzziele wie das Zwei-Grad-Ziel einhalten zu können, wurde von der Hälfte der Interviewpartner (insb. von den Städtevertretern) mehr Druck von übergeordneten politischen Ebenen eingefordert. Es sei unerheblich, ob dieser von der EU, dem Bund und oder den jeweiligen Ländern ausginge. Solange der Druck seitens der Gesellschaft (noch) zu gering sei, müssten strengere Auflagen von Land und Bund die kommunale Klimapolitik unterstützen. Daran schließen Fragen des gesamtgesellschaftlichen Bewusstseinswandels an, der in Kapitel 6.4. betrachtet wird.

Die Mehrheit der Befragten (aller Ebenen) nannte die Beachtungspflicht für Klimaschutz und -anpassung, bzw. die Aufnahme in die Leitsätze der Bauleitplanung seit der Novelle des BauGB 2011 sowie durch das „Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung“ 2013 als einen beispielhaften Prozess. Diese Novellen hätten die klimaorientierte Stadtentwicklung gestärkt, da beispielsweise seitdem ein energetischer Missstand als Fördertatbestand für

⁴⁸ Das Anbindegebot ist im Landesentwicklungsplan 2013 enthalten: „Neue Baugebiete dürfen nur in Anbindung an bestehende Siedlungen ausgewiesen werden“. Es wurde 2017 dahingehend gelockert, dass neben den bereits zulässigen Ausnahmen für emissionsreiche Betriebe oder Militärflächen, nun unter anderem auch Flächen an Autobahnen und vierspurigen Bundesstraßen als Gewerbeparks ausgewiesen werden können.

Quartierskonzepte geltend gemacht werden könne. Zwei Interviewpartner (der Regional- und auf Bundesebene) kritisierten die Neuerungen im BauGB indes als unzureichend. Als positiver Impuls der Landesebene wurde von einem Experten (der Bundesebene) das Energiegesetz in Nordrhein-Westfalen gewertet: Aufgrund seiner gesetzlichen Verankerung habe es einen Einfluss auf die kommunale Klimapolitik und würde landesweit effektiven Handlungsdruck erzeugen.

Vor dem Hintergrund der Top-down-Prozesse wurde von zwei Interviewpartnern ein weiteres Argument für die Stärkung von Vorgaben genannt: Es sei gerade mit Blick auf bei den Bürgern unbeliebte Entscheidungen zweckdienlich, die Verantwortung dafür einer anderen politischen Ebene zuschreiben zu können. Angesichts aktueller Diskussionen wurde von beiden das Beispiel des Dieselfahrverbotes genannt. Für Lokalpolitiker sei es eine sehr schwer umzusetzende Maßnahme, folglich würde diese Initiative der EU und zum Teil dem Bund „zugeschoben“ werden.

Mehrheitlich forderten die Interviewpartner aller Ebenen strengere Standards seitens der Bundesebene für die Durchsetzbarkeit von Klimaschutz- und -anpassungsvorhaben, sowie Sanktionen bei Verstößen. Teilweise wurde von den Personen sogar bedauert, dass dieser Druck notwendig sei, aber aufgrund psychologischer Muster würde ohne Zwang zu wenig umgesetzt werden. Verbindliche Standards, wie beispielsweise auf Grünflächenanteile oder prozentuale Radwegeanteile im Verhältnis zum Straßennetz der Gemeindefläche könnten nur auf übergeordneter Ebene festgelegt werden. Von einem der Befragten (der regionalen Ebene) wurde die Verbindlichkeit zur Teilnahme an kommunalen Berater-Netzwerken (beispielsweise zur Sanierung der Liegenschaften) vorgeschlagen.

Alle Befragten unterschieden in Bezug auf die kommunalen Handlungsspielräume zwischen privaten und städtischen Flächen. Der Grundstücksbesitz sei eine maßgebliche Voraussetzung zur Einflussnahme. Auf diesen Aspekt wird unter Kapitel 6.5 „Pfadabhängigkeiten“ eingegangen, er sei an dieser Stelle aber erwähnt, da er Ausdruck der Zuständigkeiten im politischen Mehrebenensystem ist.

Wirtschafts-Lobbyismus

Als weitere strukturelle Zwänge, die einer effizienten Umsetzung der klimaorientierten Maßnahmen entgegenstünden, wurden das parteipolitische Wahlsystem sowie der Einfluss von Lobbygruppen wahrgenommen. So bemängelte knapp die Hälfte der Experten (v.a. der regionalen und auch der Bundesebene), dass Lobbygruppen den politischen Prozess hinsichtlich klimapolitischer Entscheidungen negativ beeinflussen würden. Dieses Problem sei auf allen politischen Ebenen evident und zeige die Abhängigkeit politischer Zielsetzungen von wirtschaftlichem Erfolg. Denn sobald Arbeitsplätze gefährdet seien, würden Klimaschutz und -anpassung vernachlässigt. Nach wie vor gelte Wirtschaftswachstum als Kriterium für Wohlstand und Fortschritt und würde zu wenig mit Klimaschutz in Verbindung gebracht.

Beispielsweise erschwere eine Vernetzung zwischen Energieversorgern und Abgeordneten die Umsetzung klimaorientierter Ziele, da Unternehmensvertreter die Gesetzgebung in Richtung wirtschaftlicher Profitorientierung beeinflussten. Des Weiteren sei nach wie vor die Automobilindustrie auf Landes- und auf Bundesebene unverhältnismäßig einflussreich. Als Beispiel für Lobbyismus wurde von zwei Experten der „Abgas-Skandal“ in der Automobilindustrie genannt. Dieser hätte sowohl (aufgrund der unglaublichen Aufklärungsarbeit seitens der Bundesregierung) eine schlechte Vorbildwirkung auf Kommunen gehabt als auch politische Strukturen offengelegt. Für die Gesetzgeber wäre es vordringlich, den wirtschaftlichen Schaden zu begrenzen statt Sanktionen gegen die Verantwortlichen zu verhängen oder die Klimaschutzziele zu erreichen.

Auch bezüglich der Beteiligung an der Bearbeitung des Klimaschutzplans 2050⁴⁹ der Bundesregierung kritisierte ein Interviewpartner die Präsenz der Industrievertreter. Sie seien zum einen im Vergleich zu zivilgesellschaftlichen Vertretern überrepräsentiert gewesen und zum anderen hätten sie die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen kritisiert. Durch solches Ungleichgewicht würde der Einfluss der Konzerne im Bundestag steigen und Kommunen könnten nicht mehr auf Augenhöhe mit ihnen verhandeln. Im Bundestag seien die Lobbys so groß, dass einzelne Abgeordnete ihre Meinung nicht mehr stark vertreten könnten.⁵⁰ Die Lobby der Klimaschützer dagegen hätte nach Aussage von zwei Experten (Vertreter von Region- und Bundesebene) kein Druckmittel (wie zum Beispiel Streik), um die Umsetzung klimaorientierter Maßnahmen zu provozieren.

Rechtliche Reglementierungen

Über die Hälfte der Interviewpartner (aus Städten) bezeichnete institutionelle Zwänge hinsichtlich rechtlicher Bestimmungen als hinderlich für die Umsetzung. Sie beklagten eine Überreglementierung auf kommunalrechtlicher Ebene. Ausdruck dessen seien komplexe Abläufe, die die Entscheidungsprozesse und damit die Umsetzung erschwerten. Die Fachrechte seien häufig zu detailliert und schränkten Entscheidungsfreiheiten der kommunalen Planung ein. Als Beispiel wurde von über der Hälfte das Vergaberecht genannt, das gerade für kleine Kommunen ein Hindernis sei. Das Vergaberecht stünde dem Klimaschutz entgegen, weil es zu viele Kräfte binden würde. Dem Gegenargument, dass die detaillierte Nachweispflicht im Vergaberecht der Korruption vorbeuge, wurde von einem Experten (aus Bundessicht) mit dem Ruf nach mehr Transparenz begegnet. Völlige Offenlegung der Prozesse während Ausschreibungen und Beauftragung würde korrupte Vorgänge sogar wirkungsvoller verhindern als eine steigende Zahl von Vorschriften.

Beispielsweise sei das Vorgehen bei Ausschreibungen derart kompliziert, dass Kommunen häufig gezwungen seien, sich Fachwissen einzukaufen. Sie zögerten aber häufig aufgrund der hohen Kosten für derartige Aufträge und des Personalmangels. Gerade kleinere Kommunen seien gezwungen, Ausschreibungen zu klimarelevanten Projekten an externe

⁴⁹ Das BMUB setzt zunehmend auf Bürgerbeteiligung zu verschiedenen Vorhaben. So haben am Nationalen Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess II), dem Integrierten Umweltprogramm 2030 und dem Klimaschutzplan 2050 rund 2500 Bürger mitgewirkt (BMUB, 2017).

⁵⁰ Diesbezüglich wurde auch der Fraktionszwang als strukturelles Hindernis genannt.

Dienstleister zu vergeben. Im ländlichen Raum folge daraus ein weiteres Problem: Die beauftragten Büros, die die Ausschreibungen erstellten, dürften sich nicht selbst auf den Auftrag bewerben, doch die Anzahl kompetenter Anbieter sei beschränkt – dies sei besonders problematisch vor dem Ziel der regionalen Wertschöpfung und der Suche im kommunalen Umkreis.

Die Hälfte der Interviewpartner (v.a. aus Städten sowie der regionalen und der Bundesebene) kritisierte außerdem, dass bei Ausschreibungen aus wirtschaftlichen Gründen der preisgünstigste Anbieter gewählt werden müsse. Zwar sei ein gewissenhafter Umgang mit Steuergeldern wichtig, gleichwohl diktiere die Wirtschaft damit der Planung einseitig ausgerichtete Ziele. So sei es bei Ausschreibungen aufwendig, andere Ziele einzufordern und zu rechtfertigen. Falls andere Werte gewünscht seien, müsse ein Kriterienkatalog mit entsprechenden Quotienten erarbeitet werden. Dies sei wiederum für kleinere Kommunen ein Kapazitätsproblem.

Obwohl alle Interviewpartner Förderungen als Instrument zur Implementierung klimaorientierter Maßnahmen begrüßten (vgl. Kapitel 6.2), wurde von mehr als der Hälfte der Befragten (aller Ebenen) die komplexe Abwicklung kritisiert. Manchmal seien kommunale Klimaprojekte ohne Förderprogramme sogar schneller durchführbar als mit Fördergeldern. Teilweise seien bei der Mittelbeschaffung mehr Kapazitäten erforderlich als beantragt würden. Die Förderkulisse müsse verschlankt werden, doch es werde immer komplexer. Zuständigkeiten der Ministerien und ihrer jeweiligen Programme seien zu undurchsichtig, und auch EU-Programme würden häufig so viele Auflagen enthalten, dass Kommunen von einer Bewerbung Abstand nähmen.

Auch bei der Durchführung von Förderprojekten hätten die Kommunen nach Aussage von knapp der Hälfte der Befragten (insb. der städtischen Ebene) wenige Freiheiten und unterlägen zum Teil zu starren Kontrollen – beispielsweise bei der frühen Festlegung der einzelnen Finanzposten. Problematisch sei auch, dass den Kommunen oftmals schon vor Projektstart abverlangt werde, den genauen Projektverlauf darzulegen. Während laufender Projekte könne nicht mehr reagiert werden (zum Beispiel Gelder umwidmen oder Projekt-Meilensteine zeitlich verschieben), vielmehr würden aufgrund der fortlaufenden Kontrolle durch obere Behörden Handlungsfreiheiten eingeschränkt werden.

Gleichzeitig räumte knapp die Hälfte der Befragten (z.T. aus Städten, sowie von Befragten der regionalen und der Bundesebene) ein, dass mit den rechtlichen Zwängen umgegangen werden könnte und sie einer klimaorientierten Stadtentwicklung nicht entgegenstünden. Erfolgreiche Projektideen seien im Rahmen des Verwaltungsrechts erfolgreich umsetzbar. Drei Experten (der Projektebene, Region- und Bundesebene) äußerten, Kommunen dürften sich von strengen, institutionellen Vorgaben nicht abschrecken lassen. Im Gegenteil seien die Reglementierungen nötig, um einen korrekten Umgang mit Steuergeldern zu gewährleisten.

Schlüsselzitate 6.1:

Tabelle 7: Schlüsselzitate Kapitel 6.1

Zusammenhang	Zitat
Mehrebenensystem	„Nein, nicht warten, auf den anderen. Wir freuen uns, wenn da etwas kommt, aber wir Kommunen, wir warten schon lange nicht mehr. Wir machen einfach.“ „[...] und wir Städter haben längst aufgegeben, zu warten, dass irgendein internationales Klimaabkommen von irgendwem irgendwann unterzeichnet wird, sondern wir sagen, wir machen unsere Arbeit, und da ist genug im kommunalen Bereich was wir tun können, gerade bei Mobilität, und deswegen machen wir weiter. Da muss man lange dran bleiben.“ „Also, die Kommunen sind ja in der Regel viel weiter als die nationalen oder internationalen Abkommen. Aber man braucht natürlich beides! Wenn die Rahmenbedingungen nicht stimmen, dann wird es schwierig.“
Top-down	„Das geht nur mit Druck. Druck, Druck, Druck. Leider.“
Zuständigkeiten	„Wenn uns die Fläche nicht gehört, dann können wir gar nix machen.“
Vergaberecht	„Das ist vollkommen überreglementiert.“ „Klar ist das Vergaberecht nervig. Aber das kann ich ja steuern.“

6.2 Die vorhandenen Instrumente und politischer Rückhalt

Wie aus der Auswertung hervorgeht, werden die vorhandenen planerischen Instrumente von über der Hälfte der Interviewpartner (aller Ebenen) positiv bewertet. Fast alle Befragten stimmten darin überein, dass die Gesetze (Raumordnungsgesetz, Baugesetzbuch und die damit verbundenen Instrumente Bebauungsplan, Flächennutzungsplan und das besondere Städtebaurecht) bereits hinreichend wirksam für die Umsetzung von Klimaschutz und Klimaanpassungsstrategien seien. Die Darstellungsmöglichkeiten des Flächennutzungsplans und die Festsetzungsmöglichkeiten im Rahmen des Bebauungsplanes seien die richtigen Instrumente. Auch die Planungskaskade von Kommunalplanung, Regional-, Landes- und Bundesraumordnung wurde nicht in Frage gestellt.

Problematisch sei vielmehr, dass die vorhandenen planerischen und städtebaulichen Instrumente zu wenig zielführend eingesetzt würden. Dies begründete mehr als die Hälfte (städtische Vertreter) mit der unzureichenden personellen Ausstattung der Kommunen sowie mit mangelndem Fachwissen über die vorhandenen Instrumente und deren Anwendungsmöglichkeiten. In fast allen Gesprächen wurde der „politische Wille“ thematisiert. Dabei wurden Kapazitätsprobleme und wirtschaftliche Zwänge deutlich, ebenso strukturelle Abhängigkeiten vom Wahlsystem. Die Frage nach dem „politischen Willen“ ist laut allen Befragten mit der des gesellschaftlichen Gesinnungswandels verzahnt.

Instrumente

Das Baugesetzbuch (bzw. die Bauleitplanung mit Bebauungsplan und Grünordnung, Flächennutzungsplan mit Landschaftsplanung sowie besonderes Städtebaurecht) wurde von allen Interviewpartnern als hilfreiches Instrument beurteilt. Die weiteren Fachnormen, insbesondere die Energieeinsparverordnung, wurden von fast allen Befragten im Sinne einer klimaorientierten Stadtentwicklung als geeignet bewertet. Gleichzeitig bemängelte die Hälfte eine unüberschaubare Dynamik der Fachnormen.

Hinsichtlich der Anwendung der Instrumente wurde von allen Befragten betont, während der Planungsprozesse sei frühzeitig auf die Integration klimaorientierter Ziele zu achten. Dies gelte besonders bei informellen Instrumenten wie städtebaulichen Rahmenplänen bei der vorbereitenden Bauleitplanung. Außerdem könne die Kommune bereits in den städtebaulichen und landschaftsplanerischen Wettbewerben Forderungen stellen und entsprechende Aspekte einbringen. Zudem habe sich, laut drei Experten, in München das Prinzip nach Konzeptbausteinen auszuschreiben, bewährt.

Als wichtigstes kommunales Rechtsinstrument wurde von über der Hälfte der Interviewpartner (Vertreter der Städte) das kommunale Satzungsrecht gesehen. Damit könne die Kommune als Gebietskörperschaft am effektivsten verbindliche Forderungen stellen. Neben dem Bebauungsplan mit Grünordnung nannten fast alle Befragten weitere klimawirksamen Verordnungen und Satzungen wie die Stellplatzordnungen, Vorgartensatzungen sowie die Satzungen zur Sicherung von Maßnahmen des Stadtumbaus.

Die Münchner Regelungen zur „Sozialgerechten Bodennutzung“ (SoBoN) wurde in knapp der Hälfte der Interviews (und von fast allen der Münchner Experten) als wichtiges Instrument genannt. Zwar sei sie ursprünglich vor allem als Reaktion auf soziale Verdrängungsprozesse entstanden, doch sei dieses Instrument heute auch wesentlicher Bestandteil der Klimaanpassungsstrategie, da damit u.a. die Entwicklung von Grün- und Freiflächen gesichert werden könnte. In diesem Zusammenhang erwähnte die Hälfte der Interviewpartner (aus Städten, bzw. aus München) zudem die Freiflächengestaltungssatzung in München. Darin sind Standards bzw. Kennzahlen für die konkrete Ausgestaltung von Frei- und Grünflächen enthalten.

Ebenso seien Gestaltungsleitfäden und-beiräte hilfreich⁵¹. Sie seien eine geeignete Möglichkeit, um weitergehende Standards bei der Realisierung von baulichen Objekten festzulegen, beispielsweise die extensive Dachnutzung. Zu den informellen Instrumenten, die in München Wirkung zeigten, gehöre außerdem der ökologische Kriterienkatalog der Stadtverwaltung. Für Neubauten sei dies ein gutes Instrument um den Grünanteil zu erhöhen.

⁵¹ (Gestaltungs-)Leitfäden gelten nicht wie ein B-Plan als Satzung, sondern enthalten Vorgaben, die über privatrechtliche Verträge nachzukommen ist – wie beispielsweise die Ausgestaltung von Begrünungsflächen, der Anteil wasserdurchlässiger Beläge oder die Beschaffenheit von Tiefgaragendächern.

Allerdings wurden von der Hälfte der Befragten (ebenfalls der städtischen sowie der regionalen Ebene) informelle Planungsinstrumente, wie zum Beispiel die Gestaltungsleitfäden, weniger effizient beurteilt als formelle. Drei Experten (städtisch und regionale Vertreter) bezeichneten informelle Instrumente sogar als aussichtslos. Dies geht einher mit dem in Kapitel 6.1. genannten Befund, in dem mehr Druck von anderen Planungsebenen eingefordert wird. Dennoch war über die Hälfte der Befragten (aller Ebene) der Meinung, auch informelle Planungsinstrumente sollten häufiger und offensiver eingesetzt werden

Über die Hälfte der Interviewten (aus Städten sowie der Region) sprachen dem Einsatz privatrechtlicher Kaufverträge weitreichenden Einfluss zu. Denn damit ließen sich exakte Forderungen durchsetzen – allerdings in Abhängigkeit von der Nachfrage. Für Städte, die im Gegensatz zu München nicht wachsen, sei es offensichtlich ein weniger geeignetes Instrument. Außerdem wurden städtebauliche Verträge von der Hälfte der Befragten (v.a. aus Städten) als zielführendes Instrument angesehen, um Investoren an klimaorientierte Ziele zu binden. Auch hierbei wurde die große Flächennachfrage in München hervorgehoben, die den Spielraum der Verträge erweiterte. Der Anschluss- und Benutzungszwang als Möglichkeit für Kommunen, in die Energieversorgung steuernd einzugreifen, wurde von knapp der Hälfte genannt und positiv beurteilt. In diesem Kontext wurde zudem der Energienutzungsplan von drei Experten (aus Städten, sowie der regionalen Ebene) als ein gutes Instrument bewertet, um institutionell die Ziele der Energieversorgung wieder enger an die Stadtplanung zu binden. Diese habe die energetischen Planungsziele teilweise aus der Hand gegeben, besonders seitdem die Stadtwerke die Hoheit über Verbraucherdaten hätten.

Aufgrund der engen finanziellen Ausstattung der kommunalen Haushalte wurden auch Forschungsprojekte von über der Hälfte der Interviewpartner (aller Ebenen) als Instrument zur Umsetzung von Klimaschutz- und Klimaanpassungszielen gewertet. Viele Projekte seien im Rahmen von Bundesforschungsmitteln durchgeführt worden, die zumindest teilweise bleibenden Impact aufwiesen. Ergebnisse aus Forschungsvorhaben (z. B. ExWoSt) könnten Prozesse anschieben und hätten sich bereits auf Bebauungspläne ausgewirkt.

Als weiteres Beispiel sprach ein Experte (von der Projektebene) die Bundesförderung zur Stadtsanierung in München-Neuaußing an. Dabei konnte ein sogenannter energetischer Missstand geltend gemacht werden, was erst seit der Novelle von 2013 im BauGB möglich ist.

Außerdem dienten nach Auffassung zweier Experten (von der Bundes- und der städtischen Ebene) internationale Projekte wie z. B. der European Energy Award (EEA) den Klimaschutzzielen. Die Konkurrenz zwischen den Städten sei motivierend; der Vergleich zwischen den Gold-/Silber-/Bronze-Standards wirke als Anreiz. Dies gelte besonders, weil

die Struktur der EU keine direkte Verbindung zu den Städten vorsehe⁵². Über Förderprogramme sei jedoch eine direkte Vertragsbeziehung mit Städten möglich und förderlich. Anhand der direkten Beziehungen könne das Image der EU als bürgernah verbessert und der Austausch zwischen (Haupt-)Städten vertieft werden.

Zugleich gaben drei Experten (ebenfalls Vertreter der Städte sowie der Bundesebene) zu bedenken, dass über Förderprogramme bisher nur ein kleiner Anteil der Kommunen erreicht worden sei. Die Projekte seien zwar begrüßenswert, aber wirkten punktuell; für eine größere Breitenwirkung seien diese Förderinstrumente unzureichend. So habe beispielsweise die Nationale Klimaschutzinitiative bisher bundesweit nur ca. 3.000 Kommunen erreicht, d. h. von den knapp 12.000 deutschen Kommunen hätten ca. 9.000 noch nie etwas eingereicht.

Problematisch wurde von über der Hälfte (Vertreter der Städte sowie der regionalen Ebene) der Wissensstand in den Kommunen beurteilt. Die Dynamik der Fachrechte und die Reaktionen darauf im Baugesetzbuch seien in Bezug auf Klimaschutz und -anpassung zunehmend undurchsichtig geworden. Aufgrund kurzfristiger Paradigmenwechsel sei die Planungssicherheit verloren gegangen. Wegen der dünnen Personaldecke könnten besonders die Mitarbeiter kleinerer Kommunen nicht auf dem neuesten Stand bleiben und schöpften teilweise die gegebenen baurechtlichen Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten nur unzureichend aus.

Politischer Rückhalt

Umsetzungsdefizite im Sinne einer optimalen Nutzung vorhandener Instrumente sind nach Auffassung aller Interviewpartner auch durch fehlenden politischen Rückhalt bedingt. Der „politische Wille“ wurde unterschiedlich definiert. Über die Hälfte der Befragten (aus Städten und von der regionalen Ebene) konstatierte Abhängigkeiten von Wahlperioden und Einflüsse von kurzfristigen Wahlkampfstrategien. Die Hälfte der Interviewpartner (aus Städten sowie Vertreter der Projektebene) sah in diesem Zusammenhang außerdem wirtschaftliche Zwänge als Hindernis, die die Klimaschutzziele torpedierten. Dadurch sei die politische Prioritätensetzung dem Diktat der Wirtschaftlichkeit ausgeliefert.

Kapazitätsprobleme wurden von der Hälfte der Befragten aller Ebenen als Indiz für mangelnden politischen Rückhalt interpretiert. So sei fehlendes Fachwissen in den Verwaltungen darauf zurückzuführen, dass Personal nicht ausreichend gefördert würde, da die Mittel bevorzugt woanders eingesetzt würden. Dass die Instrumente vorhanden seien, aber nicht eingesetzt würden, wurde in über der Hälfte der Interviews (Vertreter aller Ebenen) auch mit „fehlendem Mut“ begründet. Damit ist eine politisch-kulturelle Dimension angesprochen, die stark mit den Ansätzen des historischen Institutionalismus übereinstimmt. Entsprechende Aussagen zu den Pfadabhängigkeiten sind nachfolgend unter Kapitel 6.5 ausgeführt.

⁵² Üblicherweise gehen die EU-Beziehungen immer an die Nationalregierungen, in Deutschland über die Nationalregierung föderal an die Bundesländer und dann erst an die Kommunen.

Deutlich wurde die Verknüpfung zwischen politischem Rückhalt und gesellschaftlichen Wertesystemen. Denn alle Interviewpartner waren der übereinstimmenden Ansicht, der gesellschaftliche Druck sei zu gering, um gemäß der Bottom-up-Annahmen einen Wandel zu bewirken (vgl. Kapitel 6.3).

Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe

In diesem Zusammenhang wurde von fast allen Interviewpartnern (der projekt-, stadt- und regionalen Ebene) bemängelt, dass Klimaschutz und Klimaanpassung keine gesetzlichen Pflichtaufgaben, sondern als freiwillige Aufgaben den Kommunen zugeschrieben seien. Klimaschutz und Klimaanpassung sollten aber Ziele sein, denen die Kommunen obligatorisch nachkommen müssten.

Durch die Zuordnung von Klimaschutz als Pflichtaufgabe könnte dieser in mehr Kommunen Wirkung entfalten. Aufgrund der Klassifizierung als freiwillige Aufgabe bleibe es schwierig, entsprechende Maßnahmen in den Abwägungsprozessen durchzusetzen. Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe würde neben einer Aufwertung auch eine Verbesserung der personellen und finanziellen Ausstattung für diese Zwecke erfahren. Das Gegenargument, Förderprogramme für Klimaschutz und Klimaanpassung würden in Folge entfallen, wurde von zwei Experten (Vertreter der Bundesebene) geäußert. Ein anderer Experte (auch der Bundesebene) gab indes an, dass erst durch die Einstufung als kommunale Pflichtaufgabe das Bekenntnis des Bundes zu den Klimaschutzzielen glaubwürdig sei. Zusätzliche Mittel seien zwar weiterhin nötig, um die Maßnahmen umzusetzen, doch dies könne durch steuerliche Umverteilung statt über Förderprogramme gelöst werden. Beispielhaft wurden von einem Interviewpartner (der Bundesebene) das kommunale Investitions-Förderungsgesetz sowie das Konjunkturprogramm II genannt, das der Bund für finanzschwache Städte aufgelegt hat. Vergleichbare Programme sollten explizit für Klimaschutzmaßnahmen konzipiert werden, mittels dessen dann z. B. ein energieeffizienter Umbau des Gebäudebestandes finanziert werden könnte. Dies sei ein Schlüsselfaktor zum Erreichen der Klimaschutzziele bis zum Jahr 2050.

Darstellbarkeit von Kosten

Alle Befragten wiesen auf die Schwierigkeit hin, klimaorientierte Strategien durchzusetzen, solange keine direkte Verbindung von Kosten und Nutzen nachweisbar sei. Dies sei vor allem in Bezug auf Klimaanpassungsmaßnahmen problematisch, da es sich dabei um Vermeidungskosten handelte. Klimaschutz dagegen sei aktiv, und die Investitionen ließen sich in CO₂-Reduktion oder Energiekosten etc. ablesen. Eine direkte Verbindung von Kosten und Nutzen sei damit gegeben; diese wiederum fehle bei Klimaanpassung. Die Hälfte der Interviewpartner bewertete Investitionen in Vermeidung als schwer vermittelbar, und ein Experte äußerte, dass dafür Anreize fehlten.

Schwierig hinsichtlich der genannten Instrumente sei laut drei Experten (Vertreter der Projektebene und aus Städten), dass viele Maßnahmen im Bereich Klimaschutz und -anpassung sich der Messbarkeit entziehen würden und daher im Planungsprozess schwer durchsetzbar seien. Beim Klimaschutzprogramm der Stadt München sei es beispielsweise

schwierig darzulegen, welche Maßnahmen welchen Effekt erzielten. Dies habe zwei methodische Gründe: erstens, dass kein einheitliches Bilanzverfahren gebe, und zweitens, weil die Zielgrößen nicht vergleichbar definierbar seien. So könnten sich „Kosten“ zum Beispiel auf CO₂ oder auf Energiekosten in Euro beziehen. Auch in den in München üblichen Ausschreibungen nach Konzeptbausteinen oder anderen Ausschreibungen sei laut knapp der Hälfte der Interviewpartner (Projekt- und Stadtebene, bes. München) die Messbarkeit der durch die Maßnahmen erzielten Auswirkungen zu beachten, aber schwierig darzulegen. Die Bewertung per Punktesystem sei aufgrund der subjektiven Gewichtung problematisch. Außerdem gebe es auch hierbei die Schwierigkeit der passenden Zielgröße, da beispielsweise die Festlegung von quantitativen Einheiten (Kilo CO₂ pro Quadratmeter Wohnfläche etc.) die Bewertung sozialer Aspekte oder auch die Wertigkeit von Grünflächen vernachlässige.

Als weiteres Problem sahen drei Experten (Vertreter der Stadt und der regionalen Ebene) hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Instrumente einen Mangel an bildlichem Material. Klimaschutz- und -anpassungsthemen würden derzeit ca. über 90 Prozent durch Gesetzestexte und nur zu ca. 10 Prozent über Bilder wiedergegeben, weil geeignete Visualisierungsmethoden fehlten. Um die Implementierung zu unterstützen, müsse stärker der emotionale Bezug vermittelt werden. In Ergänzung zu fachlichen Informationen müssten Betroffenheit und Auswirkungen auf das persönliche Lebensumfeld deutlicher kommuniziert werden. Sensibilisierungs- und Partizipationsmethoden wurden in Bezug auf sogenannte „Change Agents“ in den Zusammenhang der stadtplanerischen Instrumente gestellt: Transformationsprozesse seien auf sogenannte „Change Agents“ angewiesen. Diese Akteure leisteten zwischen den Bürgern Überzeugungsarbeit und gingen mit gutem Beispiel voran. Seitens der Kommunen sollten deren Erfolge weitergetragen und kommuniziert sowie die Voraussetzungen zur Nachahmung begünstigt werden. Die unter Kapitel 6.3 genannten Forderungen nach stärkerer Umweltbildung knüpfen an diese Aussagen an.

Schlüsselzitate 6.2

Tabelle 8: Schlüsselzitate Kapitel 6.2

Zusammenhang	Zitat
Vorhandene Instrumente	<p>„Ich glaube, dass unsere Instrumente wie der Flächennutzungsplan mit integrierter Landschaftsplanung da im Prinzip genau die richtigen sind.“</p> <p>„Also prinzipiell ist alles da. Wir hätten alle Möglichkeiten, weil man kann mit der Landesplanung was machen, mit der Regionalplanung mit der Bauleitplanung mit den Satzungen. Die Instrumente sind da.“</p> <p>„Ohne die Forschungsstellen wäre es nicht machbar. Weil in den Stammkräften wäre es eine freiwillige Aufgabe. Für freiwillige Aufgaben bekomme ich kein Personal. Nur mit den Stammkräften kriegen wir das nicht hin.“</p> <p>„[...] der Instrumentenkasten ist da, den muss man nutzen.“</p>
Politischer Rückhalt	<p>„Man ist ja hier von der Planungs- und Verwaltungsseite her sehr vorsichtig, und die Leute sind hier sehr vorsichtig, also wenn man nix kennt, dann traut man sich auch nichts.“</p>

6.3 Schlüsselakteure und Einfluss nicht-staatlicher Akteure

Die Auswertung der Fragen zu Akteuren zeigt zum einen, dass staatliche Akteure als Schlüsselakteure gelten. Zugleich wurden ausreichend Möglichkeiten gesehen, zivilgesellschaftliche Interessen während der Entscheidungsprozesse einzubringen. Allerdings sprachen weniger als die Hälfte der Befragten (Vertreter der Städte sowie von der Bundesebene) Vereinen und Verbänden eine Schlüsselrolle bei der lokalen Klimapolitik zu, obwohl ihnen wachsender Einfluss auf Planungsentscheidungen zugerechnet wurde. Dabei wurde besonders die Rolle von Genossenschaften hervorgehoben.

Schlüsselakteure

Über die Hälfte der Interviewpartner (darunter Vertreter der Städte, Region- und Bundesebene) brachte den Erfolg von Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen damit in Verbindung, wie die Thematik bei der obersten Dienststelle gewichtet werde. Ziele der klimaorientierten Stadtentwicklung müssten beim Bürgermeister präsent sein, vor allem in kleinen Kommunen. Daneben seien Verwaltungsmitarbeiter, denen das Thema persönlich wichtig sei, zentrale Akteure.

Ohnehin sah über die Hälfte der Befragten (aller Ebenen) persönliches Engagement als ausschlaggebenden Faktor in Bezug auf Schlüsselakteure an. Unabhängig vom institutionellen Kontext wurden somit die Charaktereigenschaften der Akteure von den Interviewpartnern als entscheidendes Kriterium für die Umsetzung klimapolitischer Strategien bewertet. So wurde die Funktion der Klimaschutzmanager von der Hälfte der Interviewpartner (v. A. aus Städten) als gutes Beispiel genannt, bei dem der Maßnahmenerfolg

jedoch vom Durchsetzungsvermögen der einzelnen Person abhänge. Denn um die Maßnahmen zu realisieren, müssten Entscheidungen vorbereitet und die Politiker entsprechend strategisch beraten werden.

Ein Experte (der Bundesebene) bewertete dagegen die strukturelle Umgebung wichtiger als die persönliche Ausrichtung. Die institutionellen Rahmenbedingungen seien verantwortlich für den Erfolg der Maßnahmen, und gerade bei Misserfolgen sollten weniger die einzelnen Personen in die Verantwortung gezogen werden, sondern das System hinterfragt werden.

Die Klimaschutzmanager (oder Personen in vergleichbaren Ämtern, unabhängig von der Bundesförderung) seien vor allem hinsichtlich des „Mainstreamings“ bedeutsam. Ihnen käme nach Aussage von der Hälfte der Interviewten eine Schlüsselposition zu, um die Belange der Klimapolitik in alle Bereiche der Kommunalpolitik zu tragen und dort zu verankern. Das größte Problem sei jedoch die Verstetigung ihrer Personalstellen. Denn Klimaschutzmanager seien zwar in der Lage, Projekte und Förderungen zu initiieren, aber ihre langfristige Beschäftigung sei abhängig vom "Wohlwollen der Politik".

Entsprechend wurde der Gemeinde- bzw. Stadtrat neben dem (Ober-)Bürgermeister von über der Hälfte der Experten (aus Sicht der Projektebene, der Städte sowie der regionalen Ebene) für eine klimaorientierte Stadtentwicklung als entscheidender Akteur bewertet. Weil letztlich alle Strategien und Maßnahmen von Beschlüssen im Stadtrat abhingen, beeinflusste dieser alle geplanten Vorhaben. Oft würden Änderungen an geplanten Vorhaben parteipolitisch verhandelt und am politischen Diskurs neu ausgerichtet. Außerdem sei der Stadtrat als Vertretung der Bevölkerung für die Legitimation klimapolitischer Vorhaben obligatorisch; damit käme ihm schon definitionsgemäß eine Schlüsselrolle zu.

Die Bedeutung des Stadtrates verknüpfte die Hälfte der Befragten (Vertreter von Projekt- und Stadtebene) mit einem nötigen gesellschaftlichen Gesinnungswandel. Da der Stadtrat als „Parlament“ die Bürger repräsentieren müsse, würde er klimapolitische Schwerpunkte nur setzen, wenn Druck seitens der Bevölkerung bzw. der Wähler spürbar sei.

In Bezug auf Schlüsselakteure bezeichneten zwei Experten (der Region- und Bundesebene) zudem die Netzwerke des Stadtrates als weiteren wesentlichen Erfolgsfaktor für eine klimaorientierte Stadtentwicklung. Dies zeige sich beispielsweise bei Landesenergieagenturen. Auf kommunaler oder auf Kreisebene sei es für kleine Kommunen aufgrund finanzieller Engpässe beispielsweise nicht möglich, Beratungsangebote für Bürger zu stemmen – im Rahmen interkommunaler Kooperationen und Bündelung in Landesenergieagenturen sei dies verbessert worden. Dies stimmt mit dem in Kapitel 6.1 genannten Aspekt einer notwendigen Stärkung der Regional- und Landesplanung überein.

Neben den kommunalen Akteuren führte fast die Hälfte der Interviewpartner (darunter v.a. Experten der Projekt- und der Stadtebene) die Stadtwerke als zentraler Akteur einer energieorientierten Stadtentwicklung an. Deren enge Bindung zur Stadt sei wichtig, weil die klimaorientierte Stadtentwicklung maßgeblich von der Energieversorgung abhänge. So

wurde die Konstellation der Stadtwerke in München als Tochter der Stadt (heute GmbH) positiv bewertet. Dennoch bestünde die Gefahr, dass wirtschaftliche Ziele ideellen Zielen vorgezogen würden (vgl. Kapitel 6.5). Dadurch seien Konflikte unvermeidbar – beispielsweise stünde der massive Ausbau der Fernwärmeversorgung seitens der Stadtwerke bei bestimmten Bauvorhaben der Versorgung mit anderen geeigneten Energieversorgungssystemen entgegen.

Vereine, Verbände und Genossenschaften

Zwar wurde Verbänden und Vereinen von weniger als der Hälfte der Befragten eine Schlüsselrolle zuerkannt, allerdings wertete mehr als die Hälfte ihren Einfluss als steigend. Öffentlichkeitswirksame Initiativen und Beteiligungsformaten wie „campact“ wurden als wirksam erachtet, gleichzeitig sei laut drei Experten (aus Stadt-, Region und Bundessicht) das (geringe) Ausmaß der Effekte frustrierend. Positiv wurde wahrgenommen, dass Verbände beim Klimaschutzplan 2050 vertreten waren, der Einfluss der Konsultationen sei in den Ergebnissen ersichtlich. Zwar sei dieser nach wie vor nicht stark genug, um die wirtschaftlichen Zwänge bei der kommunalen Entscheidungsfindung auszuhebeln, doch sei er immerhin erkennbar.

In Bezug auf Bauvorhaben hoben mehr als die Hälfte (und Vertreter aller Ebenen) die positive Wirkung von Genossenschaften auf klimarelevante Entscheidungen hervor. Viele Interessen seien gebündelt und die ähnliche Klientel verfolgte gemeinsam oft ökologische Ziele. Dagegen sei in Sanierungsgebieten die sehr heterogene Eigentümerstruktur häufig hinderlich für Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen.

Darüber hinaus wurden Genossenschaften von der Hälfte der Befragten (darunter Vertreter von Städten, sowie der regionalen und der Bundesebene) als Impulsgeber wahrgenommen. Heute geforderte Standards gingen in der Landeshauptstadt München maßgeblich auf Initiativen von Genossenschaften zurück. Beispielsweise seien Gemeinschaftsflächen und öffentlich zugängliche Räume sowie alternative Mobilitätskonzepte auf genossenschaftliche Projekte zurückzuführen. Von den Befragten, die Genossenschaften als Treiber werteten, wurde von allen auf den sozialen Hintergrund der Genossenschaften verwiesen. So sei die Fokussierung auf Gemeinschaftsprojekte historisch bedingt, da die Genossenschaften tendenziell aus der linksliberalen Gesellschaftsschicht stammten. Politische Ziele der Nachhaltigkeit seien eng verknüpft mit einem Gesellschaftsbild, das Gesellschaft als Gemeinschaft definiere. Offensichtlich seien gegenwärtige Sharing-Konzepte (von Bohrmaschinen bis hin zu Autos) auf die Genossenschaftsidee zurückzuführen. Ein Experte mutmaßte, dass Wohnqualität zukünftig nicht mehr nach der Wohnungsart oder ihrer Größe bewertet werde, sondern anhand ebensolcher Sharing-Angebote.

Allerdings sorgte die Klientel der Baugenossenschaften auch für höhere Ansprüche im Vergleich zu den Anforderungen, die städtische Wohnbaugesellschaften stellten. Von knapp der Hälfte der Befragten (darunter Vertreter der Projekt-, der Stadt- und der Bundesebene) wurde ein anderes Qualitätsverständnis beobachtet. Die Genossenschaften

bauten ökologisch, was zum Beispiel bei der Prinz-Eugen-Kaserne bzw. bei der ökologischen Mustersiedlung deutlich würde. Gleichzeitig bemerkte ein Experte (aus städtischer Sicht), dass dies zu strengeren Vorgaben und Einschränkungen der Freiheiten führen würde. Denn die Stadt würde den Genossenschaften immer mehr vorschreiben und ihnen im Vergleich zu anderen Investoren unverhältnismäßig viel zumuten. Von zwei Experten (der Projekt- und Stadtebene) wurde die Funktion von Baugenossenschaften und Baugemeinschaften unterschieden. Demnach bauten Genossenschaften mehr für allgemeine Ziele, hingegen seien Baugemeinschaften praktisch Bauherrngemeinschaften, die oft aus der Mittel- bis Oberschicht hervorgingen und sich mit ihren Wohnungen selbst verwirklichen wollten. Ihnen seien ökologische Ziele weniger wichtig.

Neben den Baugenossenschaften wurden von der Hälfte der Interviewpartner (von Städten, Region- und Bundesebene) Energiegenossenschaften im Zusammenhang nicht-staatlicher Akteure angesprochen. Ihnen sei eine Funktion als Bottom-up-Bewegung zuzuschreiben, doch würden die Rahmenbedingungen derzeit immer schwieriger werden – der Ausbau der Photovoltaik sei beispielsweise für Genossenschaften nicht mehr wirtschaftlich.

Demokratische Legitimation

Obwohl über die Hälfte der Befragten (darunter Vertreter der Stadt-, Region- und Bundesebene) von einem größer werdenden Druck aus der Bottom-up-Richtung sprach, wurde die demokratische Legitimation neuerer Governance-Strukturen von knapp der Hälfte angemahnt. So würden Bürger vor Ort schnell eigenwohlorientierte Bündnisse mobilisieren und Projekte im Interesse des Allgemeinwohls verhindern. In diesem Zusammenhang wurde die sogenannte „NIMBY-Philosophie“ („Not-In-My-Backyard“) kritisiert. Häufig würden Bürger klimaorientierten Zielen prinzipiell zustimmen, jedoch nicht bei konkreten, sie selbst betreffenden. Diese Bewegungen seien häufig weder repräsentativ noch demokratisch legitimiert, über Vorhaben der Kommune zu entscheiden. Soziale Ungerechtigkeiten würden sichtbar und ggf. entstünden diese hierdurch sogar: Weil es finanziell starken Gruppen einfacher möglich sei, zu mobilisieren und sich zu artikulieren, als anderen Gruppen. Dadurch bestünde ein Ungleichgewicht; als Konsequenz sei es gut, dass die finale Entscheidungshoheit beim Stadtrat verbleibe.

Öffentliches Bewusstsein

Über die Hälfte aller Interviewpartner (Vertreter der Projekt- und der Stadtebene) war der Ansicht, das Bewusstsein für die Wohlfahrtswirkung von Grün- und Freiflächen habe sich in den letzten 10 Jahren positiv verändert. Dabei sei Klimaanpassung nicht der einzige Grund, sondern dies habe auch mit Trends wie zum Beispiel des urbanen Gärtnerns zu tun. Nichtsdestotrotz sei es das Thema Klimaanpassung weiter in das öffentliche Bewusstsein vorgedrungen. Die Hälfte der Interviewpartner (Vertreter aller Ebenen) artikuliert zudem ein wachsendes öffentliches Interesse an den Herstellungsprozessen und der Herkunft von Materialien bzw. Recycling und Kreislaufwirtschaft.

Ein Experte (der Stadtebene) gab an, dass sich indes auch der Maßstab der Event-Kultur verändert habe und dadurch der Druck bzw. die Übernutzung von Grünflächen (für Veranstaltungen etc.) zugenommen habe.

Für die Integration nicht-staatlicher Akteursgruppen im Sinne von Bottom-up-Bewegungen sei laut allen Befragten ein öffentlicher Bewusstseinswandel nötig. Alle Interviewpartner verwiesen auf gesamtgesellschaftliche Faktoren. Die zögerliche Umsetzung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategien sei Ausdruck eines gesamtgesellschaftlichen Wertesystems, in dem entsprechende Inhalte nicht ausreichend verankert seien. Exemplarisch dafür nannte ein Interviewpartner (der regionalen Ebene) die ehrenamtlichen Arbeitskreise, die auf die lokalen Agenda-Prozesse zurückgingen, in denen sich aber heute keine jungen Leute mehr engagierten.

Dass insgesamt zu wenig Kraft hinter Bottom-up-Bewegungen erkennbar sei, ist drei Experten (aus Stadt-, Region- und Bundessicht) zufolge auf mangelnde Zahlungsbereitschaft für Klimaschutz und -anpassungsmaßnahmen zurückzuführen. Es würden stets Individualinteressen verfolgt, was zumindest zum Teil mit der vereinfachenden Verbreitung in den sozialen Medien begründbar sei. Das Resultat der Gegenüberstellung von den „Kosten des Handelns“ versus den „Kosten des Nicht-Handelns“⁵³ sei dem Großteil Gesellschaft nicht bewusst.

Ausnahmslos alle Interviewpartner hoben den Bereich Bildung hervor und bemängelten Defizite in den Ausbildungssystemen. Von einem Befragten wurde ein verpflichtendes Schulfach Nachhaltigkeit vorgeschlagen; auch hielt knapp die Hälfte Weiterbildungsmaßnahmen zur Bewusstseinsbildung für notwendig. Für interdisziplinäre Planungsprozesse in den Kommunalverwaltungen müsse zudem der Dialog mit den Hochschulen intensiviert werden. Transdisziplinäres Arbeiten würde zu wenig praktiziert, und die Kommunikation zwischen Wissenschaft und Praxis müsse in beide Richtungen verbessert werden.

⁵³ Die Gegenüberstellung der Kosten bezieht sich auf eine Rechnung der Anpassungskosten im Vergleich zu den volkswirtschaftlichen Kosten bei prognostizierten klimawandelbedingten Schäden (C. Kempfert, 2007).

Schlüsselzitate 6.3

Tabelle 9: Schlüsselzitate Kapitel 6.3

Zusammenhang	Zitat
Einfluss nicht-staatlicher Akteure	„Die Genossenschaften, die haben sicher da einen hohen Anteil. Die haben auch eine bestimmte Klientel, aus einem bestimmten sozialen Milieu, das aufgeschlossen ist, gegenüber diesen Fragen.“
Bewusstseinswandel	„Genau, es geht um „lebenswerte Stadt“. Es geht um Lebensqualität – das ist auch unser Ober-Motto. Und wie fühle ich mich wohl? Das fängt an beim Aufstehen [...]“
	„Der Druck aus der Bevölkerung kommt nicht. Sondern eher das Gestöhne, ‚Oh wir haben kein Geld für einen Kindergarten.‘ [...] Ja. ich würde mir da eher einen Zwang wünschen.“
	„Und jetzt kommen halt diese Trends dazu, sich zu überlegen, wie sind die Sachen produziert, wo kommen sie her? Was passiert, wenn das Haus nicht mehr steht? Also, das sind ja eher so neuere Trends, zu überlegen, was für Materialien verbaut man und wie sind die hinterher – Sondermüll oder nicht Sondermüll?“

6.4 Konflikte zwischen langfristiger Planung und kurzfristigen Zielen

In Bezug auf die Integration von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen in die städtebaulichen Planungs- und Entscheidungsprozesse gaben alle Befragten Zielkonflikte mit weiteren Anliegen der Stadtentwicklung, besonders der Wohnraumbeschaffung, an. Zwar müsse es gelingen, die Ziele der klimaorientierten Stadtentwicklung in jegliche Vorhaben zu integrieren, doch sei das sogenannte „Mainstreaming“ noch ausbaufähig. Ein wesentlicher Faktor dafür sei die schwierige Vereinbarkeit von langfristigen Planungsvisionen mit kurzfristigen Entscheidungen, die bei akuten Problemen getroffen werden müssten.

Prioritätenfrage

In wachsenden Städten sei laut über der Hälfte der Interviewpartner (aller Ebenen) der Wohnraumbedarf ein derart dringendes Problem, dass es häufig prioritär behandelt werde. Genannt wurden daher von fast allen Befragten an erster Stelle die Flächenkonkurrenzen zwischen Grünflächen und Wohnraum sowie dem damit verbundenen Flächenbedarf für Schulbauten, Kindergärten, soziale Einrichtungen und Infrastruktur.

Diese Bedarfe seien prinzipiell nicht weniger wichtig als Klimaanpassungsmaßnahmen, mit denen beispielsweise Grünflächen begründet werden. Zudem sei in der Praxis oft rasches Handeln gefragt – und bei Ad-hoc-Entscheidungen fielen langfristige Visionen schnell unter den Tisch. Dies wurde von drei Experten (der städtischen und der regionalen Ebene) damit begründet, dass sich langfristige Auswirkungen der Ökosystemdienstleistungen, wie zum Beispiel die Mikroklimaregulation durch Grünflächen, schwer vermitteln ließen.

Umso wichtiger seien konzeptionelle Entscheidungen. Weil es in der Stadtentwicklung stets um Abwägungen, Kompromisse und Prioritätensetzung ginge, waren fast alle Befragten der Ansicht, eine klimaorientierte Ausrichtung müsse institutionenübergreifend verankert werden. Daran schließt sich die Frage nach der Akzeptanz in der Bevölkerung an – die wiederum bedarf einer entsprechenden Wertschätzung der vielfältigen Funktionen städtischer Grün- und Freiflächen. Gute Ansätze zur Sensibilisierung der Bevölkerung seien in München, Hamburg oder Wien zu finden.

Knapp die Hälfte der Experten (darunter Vertreter aller Ebenen) war der Ansicht, dass der Konflikt zwischen kurzfristigen Erfolgen und den Effekten langfristiger klimapolitischer Strategien durch das periodische Wahlsystem verschärft werde. Denn da es strukturell auf Wiederwahlen ausgelegt sei, seien für Kommunalpolitiker langfristige Investitionen oft nicht zu rechtfertigen. Vielmehr seien sie darauf angewiesen, wirtschaftliche Erfolge in Zeithorizonten von vier, bzw. sechs Jahren vorzeigen zu können (wobei teilweise kritisch angemerkt wurde, dass eine Alternative des politischen Systems schwerlich zu diskutieren sei). Kurzfristige Entscheidungen stünden langfristigen klimaorientierten Investitionen entgegen, weil die Amortisationszeiten zu lang seien. Ein Experte unterstrich, auch dies ließe sich auf ein defizitäres gesamtgesellschaftliches Wertesystem zurückführen, denn die klimaorientierte Politik sollte zum „*vote-winner*“ werden, statt als unliebsames Wahlprogramm zu gelten. Dieser Punkt wurde unter Kapitel 6.3 näher ausgeführt.

Alle Interviewpartner formulierten in den Gesprächen integrierte Planungsprozesse als Ziel. Themen der klimaorientierten Stadtentwicklung müssten noch stärker kombiniert werden, da es sich bei allen Maßnahmen um Entscheidungen in Abwägungsprozessen handelte, bei denen es kein Entweder-oder geben dürfte. Klimaorientierte Projekte seien vielmehr als integrierte Lösungen – d.h. in Verbindung mit der Verkehrs-, Energie-, und Grünplanung vermittelbar. Besonders Klimaschutz müsse als soziales Anliegen erkannt werden.

Als Erfolgsfaktor für langfristige Ziele ging ein Experte (der Regionsebene) davon aus, dass die vielen kleinen Schritte öffentlich kommuniziert werden müssten. Für politische Akteure sei eine positive Darstellung in den Medien von hoher Wichtigkeit. Mehr Medienpräsenz würde Nachahmer für Projekte finden und die Initiatoren stärker motivieren. Vor allem kleinen Initiativen sollten mehr Wertschätzung und eine größere öffentliche Bühne zuteilwerden.

Zugleich wurde von über der Hälfte der Befragten (v.a. von Vertretern der Städte) angemerkt, dass die Verwaltung durchaus langfristige Ziele habe. Sie sahen Bedarf, sich zu diesen enger mit der „der Politik“ auszutauschen und die Visionen öffentlichkeitswirksamer zu kommunizieren.

Ein Experte (der regionalen Ebene) diagnostizierte einen Mangel an Entschlossenheit. Zu wenig Personal oder fehlende finanzielle Mittel seien keine Argumente für Verzögerungen oder Unterlassungen. Gerade weil entsprechende städtebauliche Instrumente gegeben

seien, müsse entschlossen gehandelt werden – klimaorientierte Stadtentwicklung sei eine Frage des Willens.

Finanzielle Zwänge

Klimaschutz und -anpassung würden nach Auffassung der Hälfte der Befragten zu oft gegen ökonomische Ziele ausgespielt werden, anstelle von Lösungen, die beide Ziele verfolgen und kombinieren.

Aufgrund wirtschaftlicher Gewinnmaximierung bei der Flächenentwicklung sei die Durchsetzbarkeit von klimaorientierten Ansätzen problematisch. Denn die Flächen seien zu knapp, um Freiräume gegenüber Verkaufsgewinnen zu schützen. Zu oft würden die kurzfristigen Gewinne und Einnahmen höher als die langfristigen Effekte bewertet, die zum Beispiel Grün- und Freiflächen unter zukünftigen Bedingungen für das Stadtklima haben werden.

Drei Experten (Städtevertreter) schilderten exemplarisch die Rolle der Stadtwerke in München. Diese seien einst sehr viel enger in die Stadtentwicklung integriert gewesen. Tatsächlich gab es eine Energieabteilung innerhalb der Stadtverwaltung. Doch aufgrund der Eigenständigkeit bzw. der Rechtsform einer AG seien diese gezwungen, wirtschaftlich zu handeln, und verfolgten nun vor allem finanzielle statt ideelle Ziele. Ein Experte begründete dies mit der Abhängigkeit der Stadtwerke vom derzeitigen Wirtschafts- und Finanzsystem.

Auch in Bezug auf die Maßnahmenebene des Gebäudebestandes stünden laut der Hälfte der Befragten (auf allen Ebenen) häufig ökonomische Zwänge im Vordergrund. Politisch durchsetzbar seien Vorhaben nur dann, wenn sie wirtschaftlich darstellbar seien. Als Beispiel führte ein Experte (der Bundesebene) die Regenwasserabkopplung an, die problemlos verabschiedet werden konnte, weil sie keine zusätzlichen Kosten, sondern eine Ersparnis für den kommunalen Haushalt bedeutete. Allerdings gäbe es innerhalb der Gremien Auseinandersetzungen darüber, wie die Amortisationszeiten einzelner Maßnahmen berechnet werden könnten. Hinzu komme die Problematik, dass Baumaßnahmen oftmals zu knapp kalkuliert werden würden, um die Chancen zur Genehmigung zu erhöhen. Folglich würde alles, was „überflüssig“ sei und Mehrkosten verursachte, aus dem Bauprojekt rausgestrichen. So gab ein anderer Experte (von der regionalen Ebene) an, dass bei einem Neubauprojekt die Regenwassernutzungsanlage gestrichen und stattdessen eine Regenversickerung eingebaut wurde. Dies sei kurzfristig betrachtet kostengünstiger aber der Klimaschutz und die langfristige Kostenersparnis durch Energie- und Wassereinsparung sei nicht mit einkalkuliert worden.

Konflikte zwischen kurzfristigen Maßnahmen und langfristigen Planungshorizonten seien in Bezug auf Grünflächen nach Aussage eines Experten (aus städtischer Sicht) besonders deutlich bei der Grünflächenpflege erkennbar. So würden beispielsweise derzeit Kindertagesstätten und Kindergärten ausgebaut. Pro Grundstück seien Grün- und Spielflächenanteile gesetzlich festgelegt. Doch die Pflege dieser Flächen werde in den Planungen nicht

oder nur unzureichend einkalkuliert. So fänden parallel zu Aufstockungen im Sozialreferat keine vergleichbaren Aufstockungen bei den Gartenämtern (o. Ä.) statt. Dies führte langfristig zur Vernachlässigung der Grünflächen.

Über die Hälfte der Interviewpartner (v.a. von Vertretern der Städte und der regionalen Ebene) betonte, dass gerade in Bezug auf langfristige Ziele eine stabile Personaldecke unverzichtbar sei. Ergänzend wurde von einem Experten die hohe Fluktuation kommunaler Personalstellen kritisiert. Anschlussverträge seien oft nur mit Projektmitteln finanzierbar, Kettenverträge jedoch nicht über einen längeren Zeitraum zulässig und deshalb ginge zu oft wertvolles Wissen verloren. Von knapp der Hälfte wurde im Zusammenhang mit langfristigen Planungen der Wert berufsmäßiger Stadträte unterstrichen.

Schlüsselzitate 6.4

Tabelle 10: Schlüsselzitate Kapitel 6.4

Zusammenhang	Zitat
Prioritätenfrage	<p>"Was ist wichtig? Und deshalb ist auch die Strategie so wichtig. Deshalb ist ja das das man einfach mal strategisch sagt, wo will ich hin und wie setze ich meine Ressourcen dafür ein und was lasse ich weg? "</p> <p>„Und dann muss die Entscheidung getroffen werden und auch die Entscheidung ausgehalten werden! Es ist ja auch das große Problem im Augenblick, dass die Politiker einem so wankelmütig oft vorkommen, weil sie es nicht aushalten können."</p> <p>„[...] und das ist dann immer sehr kompliziert. Wenn man da von bundesweit zu sehr starr herunterbrechen würde, dann würde das glaube ich den Kommunen nicht gut tun ihre Handlungsfähigkeit einschränken, weil gerade da ja das komplizierte Aushandeln notwendig ist. Und da muss es vielleicht ja sogar mal zulässig sein, dass man den Kommunen da anderen wichtigen Themen einen Vorrang gibt, temporär, und was Anderes zurückstellt, ohne es aufzugeben. Das ist das Schwierige.“</p>
Finanzielle Zwänge	<p>"Umsetzungshemmnisse gibt es immer dann wenn es um die Frage der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen geht"</p> <p>"Aber das ist immer schwierig. Denn wenn sie das mit einem Kämmerer besprechen, dann schaut der natürlich nicht auf die volkswirtschaftliche Bilanz sondern nur auf die betriebswirtschaftliche Seite seines Haushaltes. Das sind schon Hemmnisse würde ich sagen"</p> <p>"Und im Augenblick wird alles dieser wirtschaftlichen Möglichkeit untergeordnet, was man schon allein daran sieht, wieviel Menschen sich betriebswirtschaftlich aufstellen und das erstmal in den großen Firmen auch nur so erstmal gerechnet wird, wie kann man das machen, gibt's da welche, die sich drum kümmern, dass man die Steuern spart und die sich nur darum kümmern, wie kann man das Baurecht nochmal vermehren und wo kann man noch was rausholen. "</p>

6.5 „Locked-in“ Situationen und Pfadabhängigkeiten

Hinsichtlich der Barrieren bei der Umsetzung von Klimaschutz und Klimaanpassung wurden von über der Hälfte der Interviewpartner „Locked-in“-Situationen beschrieben. In diesem Zusammenhang ist die bereits unter dem Thema „Akteure“ (Kapitel 6.3) genannte Forderung nach einem gesellschaftlichen Bewusstseinswandel sowie der vielfach diagnostizierte „fehlende Mut“ zu nennen. Beide Faktoren gehen einher mit der Einschätzung der Befragten, dass das derzeitige politische System stabil sei, das Wohlstandsniveau hoch, innovative Entscheidungen aber aufgrund von Pfadabhängigkeiten ausblieben. Als Pfadabhängigkeiten wurden das Wirtschafts- und Steuersystem und zudem das Parteiensystem, das die Interessen der Bürger heute nur noch teilweise widerspiegeln würde, angesprochen. Als weitere Beispiele für „hinderliches Erbe“ wurden gesetzliche Überreglementierungen sowie bestehende Eigentumsverhältnisse und das Bodenrecht aufgezählt.

Wirtschafts- und Steuersystem

Finanzielle Zwänge der Kommunen sahen alle Befragten als hinderlichen Faktor für die Umsetzbarkeit von Klimaschutz und -anpassungsstrategien. Die Kommunen sind finanziell von Steuerzuweisungen des Bundes- und der Länder abhängig. Solange diese nicht gestärkt werden, sind sie auf Gewerbesteuern angewiesen. Das sind Pfadabhängigkeiten im System, die laut Einschätzung von über der Hälfte der Befragten heutiges Handeln der Kommunen beeinflussen. Da sie jedoch historisch gewachsen sein, seien sie schwer zu reformieren. Zwar habe die Föderalismusreform⁵⁴ von 2008 Verbesserungen erwirkt, doch um den Handlungsspielraum der Kommunen zu vergrößern, müssten größere finanzielle Freiheiten geschaffen werden – zum Beispiel über Reformen im Steuerrecht.

Knapp die Hälfte der Befragten (Vertreter der Städte sowie der regionalen und der Bundesebene) sprach in Verbindung mit dem bestehenden Steuerrecht auch das grundsätzlich auf Wachstum ausgelegte Wirtschaftssystem an. Dies stünde ideellen Zielen im Wege, wenn sie sich nicht finanziell „gewinnbringend“ darlegen ließen. Diese Ausrichtung sei in der Vergangenheit manifestiert worden und in dem heutigen Wertesystem zu Unrecht verankert. Nachhaltige Werte müssten einen höheren Stellenwert als gewinnorientierte Strategien erhalten, was jedoch aufgrund der etablierten Wirtschaftsstrukturen schwer durchsetzbar sei (vgl. Kapitel 6.3).

Weil in wachsenden Städten hoher Druck auf die Flächen vorhanden sei, nannten fast alle Interviewpartner (und Vertreter aller Ebenen) die Schaffung bezahlbarer Wohnräume als zentrale Herausforderung der gegenwärtigen Stadtentwicklung (vgl. Kapitel 6.4). Das Tauziehen um die Flächen sei so stark, dass die Grundstückspreise unverhältnismäßig hoch geworden seien, was in den Städten zu Verdrängungsprozessen geführt habe und soziale Ungleichheiten verursache.

⁵⁴ Änderung Grundgesetz: Neuformulierung konkurrierende und ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes, in dem Zuge das Raumordnungsgesetz den Kommunen zu gefallen ist.

Interessensartikulation

Das differenzierte Parteiensystem, das nach Ende des Zweiten Weltkriegs für die Interessenvertretung der Bürger geschaffen wurde, ist nach Ansicht von drei Befragten (darunter Vertreter von Region- und Bundesebene) inzwischen unzureichend für die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure (z. B. Vereine und Verbände) an den politischen Prozessen. Für die Umsetzung klimaorientierter Stadtentwicklungsziele wäre diese aber vorteilhaft. Andere Strukturen, zum Beispiel mehr Elemente direkter Demokratie, seien erforderlich, um zivilgesellschaftliche Interessen besser in die Entscheidungsprozesse zu integrieren und um die Bürgerbeteiligung zu stärken. Zwar hätten zum Beispiel nicht-staatliche Akteure wie (Bau-)Genossenschaften einen Einfluss auf die Stadtentwicklung, allerdings sei das Potential zur Einbindung größer als die derzeitig garantierten Artikulationsmöglichkeiten. Gleichzeitig wurde von einem Experten angemerkt, dass im Grundgesetz ausdrücklich von Wahlen und Abstimmungen die Rede ist und gerade über die EU und Rechtsprechung die Einwirkungsmöglichkeiten von Verbänden bereits stark erweitert worden wären.

Der in Kapitel 6.1 genannte Einfluss der Lobbygruppen basiere auf langjährige Verflechtungen zwischen politischen und unternehmerischen Gruppierungen oder auch Eliten. Diese Verflechtungen führten zwei Experten (der Städte) als Beispiel für Pfadabhängigkeiten an. Auch parteipolitische Verbindungen, die in der Vergangenheit entstanden sind sowie der Fraktionszwang verhinderten zumindest zum Teil heutige Sachentscheidungen. Während laufender Planungsprozesse sei nach Aussage zweier Experten Bürgerbeteiligung auch deshalb schwer durchführbar, weil zum Beispiel die zukünftigen Bewohner noch nicht feststünden. Außerdem seien viele Entscheidungen bereits im Vorfeld gefallen. Dies sei zumindest teilweise mit partiellem Handeln innerhalb der Stadtverwaltung zu begründen, da die Referate unabhängig voneinander agierten, jedoch viele Fragen nur vernetzt beantwortet werden könnten.

Prozesse

Um Pfadabhängigkeiten offenzulegen und aufgeschlossen für neue Lösungen zu sein, wurde von knapp der Hälfte der Akteure gefordert, Entscheidungsprozesse zu vereinfachen. Drei Experten wünschten sich „Transparenz durch Einfachheit“. Über die Hälfte gab an, dass die in Kapitel 6.1 beschriebene Überreglementierung (z. B. im BauGB) Verwaltungen lähmen könnte. Verordnungen würden zu oft weitere Verordnungen und Ausnahmeregelungen (re)produzieren, weshalb eine Entschlackung nötig sei. Diesbezüglich wurde von zwei Experten (darunter ein Vertreter der städtischen Ebene) ein „Verfallsdatum für Gesetze“ vorgeschlagen. Denn bei kommunalpolitischen Angelegenheiten seien zu viele Regeln (vor allem Einzelfallregeln) vorhanden, was auch mit Pfadabhängigkeiten innerhalb der Gesetzgebung begründet wurde. Ein Experte brachte die hohe Zahl an Gesetzen, Verordnungen und Vorschriften mit sozialer Ungerechtigkeit in Verbindung: Finanziell gut ausgestattete Kommunen bzw. Bürger könnten sich entsprechende Berater leisten, sie in der Lage seien, etwaige Schlupflöcher ausfindig zu machen, und sich auf diese Weise im System „zurechtfinden“. Hingegen sei es kleineren Kommunen oder weniger gut verdienenden Bürgern nicht möglich, nötiges Expertenwissen einzukaufen.

Bestand und Eigentumsrecht

Alle Befragten kamen auf die Differenzierung von städtischen und privaten Flächen zu sprechen (vgl. Kap 6.1). Für eigene Flächen wäre es aufgrund der hohen Nachfrage für die Kommunen leicht, klimaorientierte Vorschriften zu formulieren. Auf private Flächen hingegen habe die Kommune jedoch keinen oder nur sehr eingeschränkten Zugriff und selbst bei eigenen Flächen bestünden Restriktionen. So seien Vorschriften für Neubauten möglich, im Bestand indes schwierig. Laut Grundgesetz ist das Eigentum geschützt – Vorgaben zum einmal genehmigten Objekt sind rückwirkend unzulässig. Um im Bestand Vorgaben zu machen, müsste das Eigentumsrecht bzw. das Privatrecht geändert werden, was jenseits kommunaler Kompetenzen läge. Auch die Verschärfung von Fachnormen sei für Maßnahmen im Bestand angeraten, aber diese Aufgabe fiel nicht den Kommunen zu. Gleichwohl seien der eingeschränkte oder der nicht vorhandene Zugriff auf Bestandsgebäude und Flächen im Privatbesitz Ausdruck von rechtlichen Pfadabhängigkeiten, da das Bodenrecht historisch entstanden sei und in der heutigen Form zwar nicht unbedingt wünschenswert, aber stabil sei.

Die Hälfte der Interviewpartner (v.a. Vertreter der Projektebene und aus der Stadt München) thematisierte neue Wege, um Grund und Boden langfristig in der öffentlichen Hand zu halten, bzw. Modelle zum Ende der Flächenveräußerungen in der Landeshauptstadt München. Nur noch über das Erbbaurecht würden Flächen an Investoren vergeben; deshalb blieben die Grundstücke im Besitz der Stadt. Dieses Vorgehen sei zu begrüßen, weil damit Preissteigerungen und Verdrängungsprozessen entgegengewirkt werden könne.

Schlüsselsätze 6.5

Tabelle 11: Schlüsselsätze Kapitel 6.5

Zusammenhang	Zitat
Steuersystem	„Also das heißt, wenn ich, mit meiner Existenz, mit meinem Einkommen als Kommune an der Gewerbesteuer hänge, dann ist doch klar, was ich tue. Weil die kurzfristigen Interessen sind immer stärker als die langfristigen. Und dieser Klimawandel ist halt etwas Mittel- bis Langfristiges.“
Zugriffsmöglichkeiten	<p>"Das waren ja unsere Flächen. Und wenn wir unsere Flächen verkaufen, dann können wir natürlich auch sagen, was wir da haben wollen. [...] da haben wir am meisten Einfluss, wenn wir unsere eigenen Flächen hergeben.“</p> <p>„Das betrifft eben nur die städtischen Flächen. Auf den anderen Flächen ist es einfach schwierig, da etwas zu fordern.“</p>
Gesetzeskultur	„Und da ist glaube ich, dass wir Deutschen glauben, dass wir so gründlich sind, dass wir glauben, wir müssten jeden Einzelfall regeln, und das wäre gerecht.“

7 Diskussion der Auswertungsergebnisse

„Die Zukunft der Menschheit wird in den Städten und in ihrer Ausgestaltung entschieden“ (F. J. Radermacher, 2005, S. 335).

Das in den Interviews zur Sprache gekommene Themenspektrum ist breit. In allen Gesprächen wurden von den Interviewpartnern über die spezifischen Fragen hinausgehende, grundsätzliche Fragen des gesellschaftlichen Wertesystems angesprochen. So wurden bei der Auswertung der Antworten entsprechende Systemgrenzen deutlich, die unter den Schlagwörtern Kapitalismus, Geldsystem, Demokratie und Globalisierung zusammengefasst werden können. Dies zeigt, dass klimaorientierte Stadtentwicklung ein ganzheitliches Thema ist und neben den technischen Lösungswegen der sozioökonomische Kontext über Erfolg oder Misserfolg entscheidet.

Damit wird eine methodische Herausforderung deutlich: Die komplexen Strukturen kommunalen Handelns offen zu legen erfordert eine Balance zwischen ganzheitlicher Betrachtungsweise und Berücksichtigung systemischer Schranken. Um konkrete Schlüsse abzuleiten, sind die Möglichkeiten im Rahmen der Systemgrenzen darzustellen. Die Diskussion der Ergebnisse im nachfolgenden Kapitel bezieht sich auf die kommunalen Handlungsspielräume *innerhalb* der bestehenden Meta-Systeme, wie Abbildung 12 verdeutlicht. Die Handlungsspielräume der kommunalen Klimapolitik – obgleich diese in komplexe Strukturen eingebettet sind – sollen ausschließlich mit Bezug auf die in Kapitel 2 und 3 genannten Aspekte der Politikfeldanalyse bewertet werden und nicht hinsichtlich der Grundsatzfragen nach den in den blauen Boxen dargestellten Themen Kapitalismus, Geldsystem, Demokratie oder Globalisierung – obgleich diese an vielen Stellen aufgrund der Politikverflechtung berührt werden.

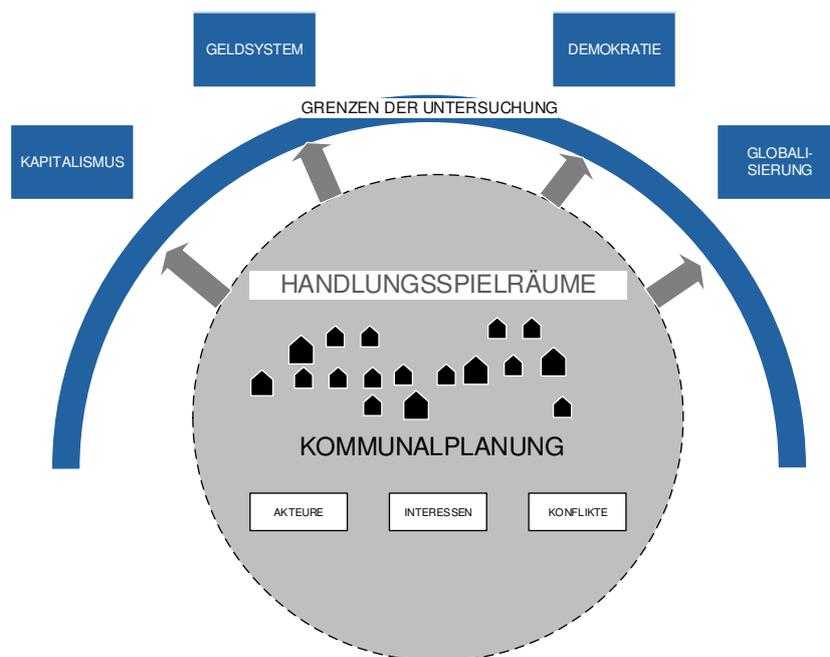


Abbildung 12: Systemgrenzen der Untersuchung (eigene Darstellung)

Im Anschluss an die deskriptive Wiedergabe der Interviewinhalte in Kapitel 6 sollen diese nun diskutiert und in eine Gesamtbewertung von lokalen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmöglichkeiten integriert werden. Um die Aussagen aus dem vorigen Kapitel zu diskutieren, bietet sich eine Gliederung gemäß der sogenannten SWOT-Analyse an. Die SWOT-Analyse ist unterteilt in Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Möglichkeiten) und Threats (Gefahren). Die Stärken und Schwächen werden in diesem Kapitel (7) analysiert. Aus den Möglichkeiten wurden Forderungen abgeleitet, die im nachfolgenden Kapitel 8 ausgeführt werden. Sie werden vor dem Hintergrund der möglichen Gefahren in Kapitel 8 formuliert; Sie drohen, wenn weder von den legislativen Gremien auf Bundes- und Landesebene noch seitens der Bevölkerung ausreichend Druck auf die Kommunen zur Umsetzung ausgeübt wird.

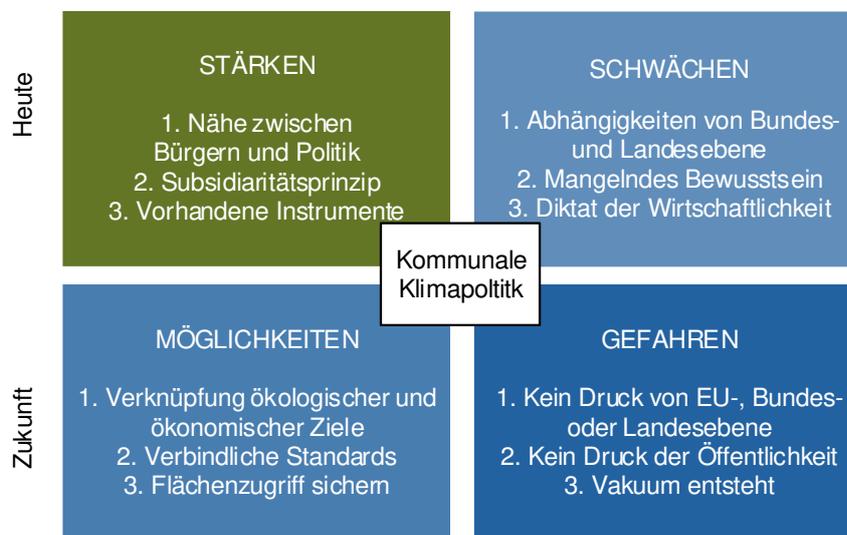


Abbildung 13: Übersicht der wichtigsten Ergebnisse anhand der SWOT-Analyse (eigene Darstellung)

Die Einschätzungen der Interviewpartner ergeben kein einheitliches Bild über die Handlungsspielräume der Kommunen für eine klimaorientierte Stadtentwicklung. Einerseits werden Barrieren und Systemgrenzen aufgezeigt, andererseits sehen die Interviewpartner Möglichkeiten, Wege, gute Beispiele und Ansätze, die Klimaschutz- und -anpassungsstrategien zum Erfolg verhelfen. So wurde von allen Befragten geäußert, dass sie die „richtigen“ städtebaulichen Instrumente zur Verfügung hätten, um Klimaschutz- und Klimaanpassungsziele in der Stadtentwicklung zu berücksichtigen. Die Implementierung klimaorientierter Strategien scheitert also nicht primär am Planungsrecht. In der Bauleitplanung sind entsprechende Einflussmöglichkeiten gegeben. Dennoch erleben alle Interviewpartner den Spielraum der Kommune soweit limitiert, dass der wichtige Beitrag der Kommunen zur Erreichung des Zwei-Grad-Ziels nicht ausreichend ausgeschöpft werden kann.

7.1 Stärken

Der Begriff „Stärke“ erfordert in Bezug auf die Analyse kommunaler Klimapolitik eine differenzierte Betrachtung. Einerseits kann diskutiert werden „Was sind die Stärken kommunaler Klimapolitik?“, andererseits stellt sich die Frage: „Unter welchen Voraussetzungen sind lokale Umsetzungsstrategien erfolgreich?“ Im Folgenden wird die zweite Frage in den Mittelpunkt gerückt, denn für die Analyse der kommunalen Handlungsspielräume sind die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung zu bewerten. Die Erläuterungen des verfassungsrechtlichen Gefüges und die Ergebnisse der Interviews lassen zwei vorteilhafte Ausprägungen erkennen. Zum einen die Unmittelbarkeit der lokalen Steuerungsebene und zum anderen die Eignung der vorhandenen städtebaulichen Instrumente. Beide Aspekte werden anschließend (Kapitel 7.1.1. und Kapitel 7.1.2). ausgeführt.

7.1.1 Vorteile des Föderalismus in Bezug auf Klimaschutz und Klimaanpassung

Zunächst ist an dieser Stelle auf die Stabilität des politischen Systems in Deutschland zu verweisen, das den Kommunen erlaubt, sich aktiv in den Transformationsprozess zu einer nachhaltigen Gesellschaft einzuschalten. Die Planungshoheit der Kommunen ist Ausdruck der horizontalen Gewaltenteilung und „keine Selbstverständlichkeit“ (H. Bott, G. C. Grassl, & S. Anders, 2013, S. 93). Die Gemeindeparlamente sind politisch etablierte Institutionen. Hinzu kommt eine funktionierende Verwaltung.⁵⁵

Die Stabilität der Exekutive, die im Vergleich zur Legislative weniger den politischen und gesellschaftlichen Stimmungsschwankungen unterliegt, verdeutlicht ein altes Zitat, das in den Rechtswissenschaften zum geflügelten Wort geworden ist: „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“ (O. Mayer, 1924, zitiert in: M. Gies, 2018, S. 3). Die Beständigkeit der Verwaltung ist ihre Stärke. Dies lässt sich auch auf die unterste Verwaltungsebene beziehen. Kommunalverwaltungen arbeiten verlässlich und trotz des Rufs nach Flexibilisierung und Verschlinkung erfüllen sie die Aufgaben der durchführenden Gewalt. Dabei hat die Exekutive gegenüber der Legislative einen Vorteil: häufig ist das Personal in der Verwaltung länger im Amt als die Parlamentarier. Sie können einen Wissensvorsprung generieren und Einflussmöglichkeiten sichern (H. Walk, 2008, S. 49).

Im Vergleich zu zentral organisierten Staatsformen bietet die föderale Organisationsstruktur aufgrund des Subsidiaritätsprinzips ein besonderes Potenzial für eine lokal angepasste und vom Konsens der lokalen Bevölkerung getragene Klimapolitik. Denn die offensichtliche Stärke des Föderalismus für eine klimaorientierte Stadtentwicklung ist seine Nähe zum Geschehen. „Im Rahmen der Stadt- respektive Bauleitplanung können Gemeinden

⁵⁵ „Funktionierend“ wird an dieser Stelle mit der sehr geringen wahrgenommenen Korruption gleichgesetzt (Korruption bedeutet, dass insgeheim Vorteile eingeräumt werden, um die Entscheidungen der Empfänger zu beeinflussen). Laut „Transparency International“ ist Deutschland unter den besten zehn Prozent auf Platz 12 von 180 (Transparency International, 2017).

auf die örtliche Situation genauer eingehen, als dies auf bundesgesetzlicher Ebene möglich wäre“ (N. Hehn, 2015, S. 527). In der Stadtentwicklung sind unmittelbar die Interessen der Bewohner berührt.

Die Kommunalverwaltungen kennen die Bedingungen in ihren Gebieten besser als übergeordnete Dienststellen. So macht es wenig Sinn, in Berlin über die Gestaltung eines Marktplatzes in Bayrischzell zu entscheiden. Über Gestaltungssatzungen und anhand der Grünordnung kann die Kommune hingegen zum Beispiel bei öffentlichen Bauvorhaben den Prozentsatz der öffentlich zugänglichen und nutzbaren Flächen vorschreiben. Besonders Klimaanpassungsstrategien erfordern lokalspezifische Maßnahmen, weil auch die Auswirkungen des Klimawandels von Stadt zu Stadt verschieden sind und von deren Bewohnern unterschiedlich erfahren werden. Persönliche Betroffenheit kann der entscheidende Faktor sein, individuelles Handeln klimagerecht auszurichten.

Die Kommunen sind eine geeignete Ebene, um politische Teilhabe und damit den in den Interviews so oft geforderten „politischen Willen“ zu fördern. Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung, zum Beispiel mit Kampagnen und öffentlicher Bildungsarbeit, bieten sich vor Ort an. Auch Beratungsangebote können vor Ort am effektivsten eingesetzt werden. Hierfür müssen allerdings Kommunen zivilgesellschaftlichen Akteuren eine Bühne geben um sich einzubringen. Das Engagement von NGOs, Vereinen und Verbänden ist auf nationaler und internationaler Ebene nötig und zweifelsfrei gerechtfertigt – zugleich liegen die direkten Gestaltungsmöglichkeiten so nahe, dass die Kommunalpolitik sie stärken muss. Obwohl bundesweit die augenscheinliche „Politikverdrossenheit“ beklagt wird, nimmt die Anzahl der Grassroot-Initiativen zu: Urban-Gardening-Projekte, Repaircafés, (Energie-)Genossenschaften, Critical-Mass-Veranstaltungen oder auch die „Re-Cup“-Initiative, mit deren Hilfe zum Beispiel wiederverwertbare Kaffeebecher in vielen Städten eingeführt werden konnten, belegen dies.

Um die Bewohner für die Brisanz des Klimawandels und den damit verbundenen Bewusstseinswandel zu sensibilisieren, müssen Bildungsangebote ausgebaut werden – auch dies lässt sich dezentral, im föderalen System, beeinflussen. Neue Formate und die Nutzung sozialer Medien sowie digitaler Netzwerke müssen erprobt und mutig eingesetzt werden.⁵⁶ So wird beispielsweise gerade in der finnischen Hauptstadt Helsinki eine App getestet, mit der die Bürger per Smartphone mit der Stadtverwaltung kommunizieren und beispielsweise Infrastrukturschäden in Helsinki melden oder Vorschläge zu Bebauungsplänen einbringen können (The City of Helsinki, 2018).

Die Möglichkeiten für eine klimaorientierte Stadtentwicklung sind auch anhand der lokalen Verbindungen und entsprechend enger persönlicher Kontakte hervorzuheben. In Kommunen lassen sich Synergien erzielen, die auf Landes- oder Bundesebene schwieriger zu

⁵⁶ Eine entsprechende Modernisierung mit Hilfe der Medien ist in Deutschland bisher vor allem mit Blick auf die Verwaltungen (E-Government) bekannt, jedoch weniger hinsichtlich der Beteiligungsformen (E-Democracy) erprobt. Diesbezüglich gelten Großbritannien (UK Online) Estland und die Stadt Seattle (USA) als Vorbilder (H. Sinning, 2005).

erreichen sein können, wie zum Beispiel die Ausbildungsangebote für die lokale Handwerkerschaft oder Energieberatungen über Vereine und Verbände. Über Bezirksausschüsse und Arbeitskreise, in denen Ehrenamtliche tätig sind, werden (trotz aller Konflikte) Interessen in die Prozesse eingespeist. Für die regionale Wertschöpfung können Klimaschutz- und Anpassungskonzepte einen erheblichen Effekt haben, sofern auf kommunale Dienstleister zurückgegriffen wird (J. Weiß, A. Prah, A. Neumann et al., 2014). Auch soziale Elemente der kommunalen Verflechtungen sind zu nennen: So können lokale Zusammenschlüsse wie Genossenschaften den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken, was beispielsweise bei Energiegenossenschaften erkennbar ist.

Das Beispiel der Baugenossenschaften zeigt außerdem: Nicht-staatliche Akteure können sich im deutschen föderalen System artikulieren und sind wichtige Impulsgeber. Sie können Trends setzen und ihre (ökologischen) Ziele finden Eingang in formelle Planungsprozesse. Obwohl Genossenschaften auch in zentralistischen Staaten existieren, sind sie in föderalen Systemen enger mit der politischen Ebene verzahnt: Die Verflechtungen zwischen Bürgergenossenschaften und Gemeindeparlamenten sowie die interkommunalen Kooperationen werden in dezentralen Strukturen begünstigt.

Föderale Strukturen stützen die Umsetzung der kommunalen Klimaschutz- und Anpassungsziele auch deshalb, weil auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene Ziele formuliert werden, die die Kommunen aufgreifen und auf sich beziehen können. Damit können Kommunen eigene Vorhaben legitimieren. Dieser, von mehreren Interviewpartnern beschriebene Aspekt, findet im Konzept des „Upscaling“ lokaler Klimaschutzstrategien Berücksichtigung: Dabei geht es einerseits um den Einfluss lokaler Impulse auf nationale und internationale Prozesse, andererseits um das sogenannte „By-passing“, d. h. die direkte Auswirkung internationaler Ziele auf die lokalen Prozesse, indem sie ungeachtet der nationalen Gremien dort implementiert werden (H. Fuhr, T. Hickman, & K. Kern, 2018).

7.1.2 Eignung der Steuerungsinstrumente

Alle Interviewpartner der städtischen Ebene gingen davon aus, die „richtigen“ stadtplanerischen Steuerungsinstrumente zur Verfügung zu haben. Dies kann als Stärke des bestehenden Systems und als große Chance für die Umsetzung von Klimaschutz- und Anpassungszielen interpretiert werden. Im Folgenden sollen mögliche Potenziale dieser Instrumente erläutert und diskutiert werden.

Das Baugesetzbuch enthält Instrumente, mit denen auf die Herausforderungen des Klimawandels reagiert werden kann. Die Gesetzesänderungen der Jahre 2011 und 2013 zeigen, dass das Baugesetzbuch sogar recht schnell reagiert hat. Die Darstellungsmöglichkeiten im Flächennutzungsplan, die Festsetzungsoptionen im Bebauungsplan sowie die informellen Planungsinstrumente, die privatrechtlichen Verträge und Fördersysteme werden zunehmend für den Schutz des Klimas und für die Klimafolgenanpassung eingesetzt. Hervorzuheben sind die Instrumente der Städtebauförderung, die mittlerweile auch

klimatische Anforderungen im Quartier als Grundlage für finanzielle Förderung zur Behebung städtebaulicher Missstände anerkennen (G. Schmidt-Eichstaedt, B. Weyrauch, & R. Zemke, 2014, S. 446). Auf eigenen Flächen haben Kommunen mit Hilfe privatrechtlicher Kaufverträge Einflussmöglichkeiten um Standards für eine klimaorientierte Stadtentwicklung zu setzen.

Das Satzungsrecht im Rahmen der Planungshoheit ist das größte verfassungsrechtliche Zugeständnis, das den Gebietskörperschaften gemacht wird. Denn das Satzungsrecht als Teil der Planungshoheit ist darauf ausgelegt, dass Städte und Gemeinden konzeptionelle Entscheidungen durchsetzen. „Durch die Satzungen wird den Kommunen ermöglicht, nicht nur die von anderen gesetzten Programme durchzuführen, sondern sich ‚ein Stück weit selbst zu programmieren‘“ (M. Burgi, 2015). Satzungen als verbindliche Beschlüsse können der klimaorientierten Stadtentwicklung auch insofern dienen, dass sie während wechselhafter politischer Mehrheiten stabiler sind als informelle Planungsinstrumente. Dies bedeutet, obwohl die Kommunen „im Rahmen der Gesetze“ zu handeln haben, sind klimaorientierte Weichenstellungen auf kommunaler Ebene möglich, wie Vorgaben zur Bebauung, Freihaltung von Grünflächen anhand von Satzungen oder die Beeinflussung der Energieversorgungssysteme anhand städtebaulicher Verträge. Für das Erreichen der Klimaschutzziele muss davon jedoch offensiv Gebrauch gemacht werden. Hierzu müssen in den Gemeindeparlamenten offene Debatten geführt werden.

Erfolgversprechend ist die Umsetzung der Vorhaben auch dann, wenn sie mit anderen Zielen der Stadtentwicklung verknüpft werden kann, bzw. Schnittstellen zu anderen Politikfeldern deutlich werden. Sogenannte „no-regret“ Maßnahmen werden aus originär anderem Grund veranlasst, dienen aber dem Klimaschutz- bzw. der Anpassung. Ein Beispiel hierfür ist die Einrichtung oder der Erhalt von Grünanlagen aus Gründen der Naherholung, was zugleich die Versickerung bei Starkregenereignissen gewährleistet. Das Beispiel der Münchner Freiflächengestaltungssatzung zeigt zum Beispiel, dass Verbindlichkeiten für langfristige Weichenstellungen essentiell sind. Gerade, weil konzeptionelle Entscheidungen so wichtig sind, dürfen Kommunen sich nicht im „Klein-Klein“ der alltäglichen Verwaltungsarbeit verlieren, sondern müssen Visionen artikulieren und festsetzen. Auch das Beispiel der gesplitteten Regenwassergebühr veranschaulicht kommunale Handlungsmöglichkeiten. Besonders effektiv ist es, wirtschaftliche Anreizfaktoren mit ökologischen Zielen zu verbinden. Hier ist es gelungen, eine Klimaanpassungsmaßnahme direkt mit finanziellen Gewinnen zu verbinden.

In diesem Kontext ist auch die Sicht der Anpassung als prozessuales Vorgehen hilfreich: Um langfristig Berücksichtigung zu finden, dürfen klimapolitische Maßnahmen nicht als zeitlich begrenztes Projekt verstanden werden, sondern müssen in einer langfristigen Perspektive definiert werden. Vor diesem Hintergrund erhalten auch die Leitbilder des BauGB und der Raumordnung ihre Bedeutung. Das Prinzip der „doppelten Innenentwicklung“ ist beispielsweise ein Leitbild, das gute Ansätze dazu enthält. Es greift den Konflikt zwischen dichten Bebauungsstrukturen und den Funktionsleistungen der Grünflächen in der Stadt

auf und verfolgt sowohl quantitative als auch qualitative Ziele. Die Strategie wurde erstmals bei der Internationalen Bauausstellung (IBA) im Emscher Park 1998–1999 verwendet, um in „doppelter Weise“ die brachgefallenen Industriestandorte in Wert zu setzen und gleichzeitig ökologische Verbesserungen zu erreichen. In Anlehnung an einen Forschungsbericht vom Bundesamt für Naturschutz wird sie definiert als ein Bestreben, um „[...] Flächenreserven im Siedlungsbestand nicht nur baulich, sondern auch mit Blick auf urbanes Grün zu entwickeln. Auf diese Weise soll der offene Landschaftsraum vor weiterer Flächeninanspruchnahme und zusätzlichen baulichen Eingriffen geschützt und gleichzeitig die ökologischen Funktionen des urbanes Grüns bewahrt und entwickelt werden sowie der Siedlungsraum durch Maßnahmen der Freiraumentwicklung qualifiziert werden“ (Böhm et al., 2016, S. 17).

Darüber hinaus erfahren hinsichtlich partizipativer Steuerungselemente die informellen Instrumente zunehmend Bedeutung. In städtebaulichen Verträgen kann die Kommune zum Beispiel „eigene“ Standards festsetzen. Auch sind zunehmend Planungswerkzeuge, wie städtebauliche Konzepte und Energienutzungspläne oder sogenannte „integrierte Handlungsprogramme“ zu beachten, was einer klimaorientierten Stadtentwicklung dienen kann. Das Potenzial der städtebaulichen Konzepte wird jedoch zum Teil noch unterschätzt. So bieten sie auch einen möglichen Rahmen, um zum Beispiel die komplexen Anliegen des Verkehrs und der Flächennutzungsplanung mit Fragen des Einzelhandels sowie der Freiflächengestaltung zu verbinden. Bislang sind städtebauliche Konzepte unter den informellen Instrumenten im BauGB enthalten; als Planungsgrundlage sind sie nichtsdestotrotz geeignet, rechtliche Wirkung zu entfalten (N. Hehn, 2015, S. 527).

Interkommunale Zusammenarbeit sowie der Aufbau von Netzwerken und internationalen Städtebündnissen sind weitere Instrumente, die im Föderalismus zum Tragen kommen können. Netzwerke schaffen Synergieeffekte, ermöglichen Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen und tragen zur Wissensvermittlung bei. Aufgrund von Cluster-Bildungen können sie Innovationen bewirken. Auch Wettbewerbe und Benchmarks sind Instrumente, von denen die kommunale Klimapolitik profitieren kann. So sind Zusammenschlüsse wie das „Klimabündnis“ oder kommunale Netzwerke wie das Netzwerk der „100% Erneuerbare-Energie-Regionen“, der „European-Energy-Award“ und der „Covenant of Mayors“ Beispiele, die zum Erreichen der globalen Klimaschutzziele beitragen. Die Kommunikation zwischen den Städtevertretern ist aufgrund persönlicher Netzwerke oft wirkungsvoller als über die Vertretungen ihrer Spitzenverbände in Landes- oder Bundesgremien. Voraussetzung hierfür sind jedoch Finanzmittel von der EU, dem Bund oder den Ländern, da die Kommunen die Organisation derartige Netzwerke nicht allein stemmen können.

7.2 Schwächen

Die Auswertungsergebnisse der Interviews in Verbindung mit der in der Politikfeldanalyse gezeigten Position der Kommunen im deutschen Föderalismus führen zur Identifikation von drei Schwachstellen:

- 1) Finanzielle und rechtliche Abhängigkeiten der Kommunen
- 2) Fehlender Zugriff auf Flächen – Privatisierung des Bodens
- 3) Fehlender Bewusstseinswandel aufgrund psychologischer Faktoren

7.2.1 Finanzielle und rechtliche Abhängigkeiten der Kommunen

Die strukturellen Verflechtungen der Kommunen sind hoch und komplex. Trotz der Planungshoheit bestehen Abhängigkeiten von Gesetzgebungsverfahren des Bundes und der Länder. Auch der Festsetzungskatalog für Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen des Baugesetzbuches ist ein geschlossener Rahmen, der nur wenige Spielräume zulässt und durch intensive Rechtsprechung zusätzlich eingeschränkt wird (H. Wollmann, 2008). Weitergehende Kritik geht sogar davon aus, dass in der Verfassung bereits seit der Gründung der Bundesrepublik die Sicherung der Gemeindefreiheit unzureichend war. „Die Vermengung der Entscheidungsrechte, verwickelte Zuständigkeiten und undurchsichtige Geldausgleichsregelungen überfordern das Verständnis auch aufgeklärter Bürger. Aufgaben, Kompetenzen und vor allem Finanzverteilungen sind in einem verwirrenden Gebilde verknüpft, einer Art Tinguely-Maschine, in der schon kleine Hebel Drehungen an anderer Stelle unvermutete Wirkungen auslösen“ (K. Jungfer, 2005, S. 207). Im Gegensatz zu zentralstaatlichen Entscheidungsprozessen sind in föderalen Systemen die Prozesse langwieriger. Kritik an föderalen Systemen gilt daher oft ihrer Trägheit. Die hohe Anzahl Beteiligter und die damit verbundenen Abstimmungsprozesse erhöhen die Wahrscheinlichkeit, Innovationen zu verwirken und Umsetzungen zu verzögern. In autokratisch gesteuerten Systemen wären strengere klimagünstige Standards oder härtere Auflagen unter Umständen effizienter durchzusetzen – allerdings zu einem hohen Preis: sie wären weniger oder nicht demokratisch legitimiert.

Ein weiteres Problem der Kommunalpolitik besteht in ihrer öffentlichen Wahrnehmung. Den politischen Steuerungsebenen Bund und Land wird grundsätzlich seitens der Bevölkerung mehr Bedeutung beigemessen. Durch den Raum, den beispielsweise Bundes- und Landtagswahlen in den Medien einnehmen, wird dies begünstigt. Zum Teil gehen die Wähler davon aus, „dass kommunale Entscheidungen Sachzwängen unterliegen und deshalb unabhängig von den Mandatsträgern entschieden werden. Entscheidungen auf kommunaler Ebene werden außerdem eher als unpolitisch eingestuft und oftmals als Verwaltungsaufgaben wahrgenommen“ (A. Klein, 2011, S. 3).

Eine massive Einschränkung der Kommunen besteht in ihrer finanziellen Abhängigkeit von Bund und Ländern. Finanzielle Zwänge bestehen, weil die Steuerzuweisungen gering sind und die Kommunen maßgeblich von Gewerbesteuern sowie dem Anteil an den bun-

desweiten Lohnsteuern abhängig sind. Viele Kommunen sind zudem unter dem sogenannten „Rettungsschirm“⁵⁷ und verlieren Entscheidungsrechte über den Einsatz ihrer Budgets, weil Hoheitsrechte über den Haushalt an das Land abgetreten werden müssen.

Außerdem limitiert eine Vielzahl rechtlicher Verordnungen die Umsetzbarkeit klimaorientierter Stadtentwicklung. In dem bestehenden föderalen System, dessen Subsidiaritätsprinzip grundsätzlich demokratisierend wirkt, konkurrieren gegenwärtig viele Fachrechte und bestimmen in hohem Maße Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen. Fachrechte entstehen in politischen Aushandlungsprozessen und sind Ausdruck sich ändernder politischer Stimmungen. Die Dynamik der Fachrechte steht den beständigen Verwaltungsstrukturen gegenüber. Dies macht die Annahmen der Governance-Ansätze bezüglich der „windows of opportunity“ plausibel (vgl. Kapitel 2.2). Es zeigt außerdem den Konflikt zwischen langfristigen lokalen Strategien und bundespolitischen Verordnungen. Denn die kommunale Planung muss sich auf Strategien festlegen und gleichzeitig flexibel auf Paradigmenwechsel reagieren können. Sie muss ständig beachten, wie sich langfristige Ziele mit aktuellen, teilweise sehr plötzlichen Anforderungen verbinden lassen, die von oberen Stellen eingefordert werden. So wurde zum Beispiel aus Lärmschutzgründen über Jahrzehnte hinweg eine dezentrale Verkehrsplanung verfolgt. Aus Klimaschutz-Perspektive kann es aber günstiger sein, den motorisierten Verkehr zu bündeln, wenige zentrale Hauptverkehrsachsen anzulegen und die Zwischenräume zu beruhigen. Diese Entscheidungen aber trifft nicht nur die Kommune, sondern sowohl Regional- als auch Bundesraumordnung, sofern Fernstraßen betroffen sind.

Wirtschaftliche Zwänge äußern sich nicht nur in den Abhängigkeiten im Steuersystem sondern auch innerhalb der Kommunalverwaltungen. In den Kommunen ist durch weitreichende Verwaltungsreformen in den 1970er Jahren der Fokus immer stärker auf die wirtschaftliche Rentabilität gerichtet worden, indem sie immer stärker zu „Servicestellen“ ausgebaut worden sind (New Public Management). Die Umstellung der Haushaltsführung von der Kameralistik auf die Doppik⁵⁸ kann auch als Effizienzbestrebung interpretiert werden. Leistungsdenken, Wachstumsbestrebungen und Wirtschaftlichkeit prägen das Aufgabenverständnis, jenseits des demokratischen Auftrags der Daseinsvorsorge. Gleichzeitig sind viele Kommunen heute hoch verschuldet und können den (oftmals übersteigerten) Erwartungen der Bürger nicht mehr gerecht werden. Die beschränkten finanziellen Kapazitäten limitieren das kommunale Handeln oft auf seine Wirtschaftlichkeit: „Viele Gemeinden stehen vor der Situation, dass sie sich aufgrund einer mehr oder weniger desolaten Haushaltslage gezwungen sehen, auch im Rahmen der Bauleitplanung dem wirtschaftlichen

⁵⁷ Der „Rettungsschirm“ oder auch Schutzschirm beschreibt ein Vorgehen, im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, durch das Gemeinden teilschuldet werden können, aber die Landesebene Mitsprache bei den Finanzen erhält. Die Ausgestaltung dieses Instrumentes ist zwischen den Bundesländern sehr unterschiedlich. Die weitreichendsten Eingriffsmöglichkeiten bestehen in Hessen.

⁵⁸ Im kameralistischen System werden Ausgaben und Einnahmen der Kommune gemäß der klassischen Buchhaltung aufgeführt. Die kaufmännische „doppelte Buchführung“ führt neben dem Kontenblatt ein Journal, welches zusätzlich zur Zweckzuordnung alle Ausgaben und Einnahmen für jeden Tag des Jahres festhält und auch innerhalb der Verwaltung jede „geldwerte Tätigkeit oder Übergabe von Sachwerten“ dokumentiert und einem Projekt zuordnet (G. Schmidt-Eichstaedt, B. Weyrauch, & R. Zemke, 2014).

Kriterium, sprich der Veräußerbarkeit zu einem möglichst hohen Grundstückpreis, großes Gewicht beizumessen [...]. Macht eine Gemeinde entsprechende Vorgaben, die das wirtschaftliche Interesse des jeweiligen Bauherren negativ beeinflussen, sehen sie sich einem enormen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt“ (N. Hehn, 2015, S. 537).

7.2.2 Fehlender Zugriff auf Flächen – Privatisierung des Bodens

Kommunen als Akteure sind abhängig von Strukturen und Prozessen, die in der Vergangenheit etabliert worden sind. Besonders die Bauleitplanung ist historisch gewachsenen Strukturen verhaftet. Um auf den Klimawandel zu reagieren, muss diese also angepasst werden. Die Novellen des BauGB 2011 und 2013 sind ebensolche Reaktionen auf vorausgegangene Fehlentwicklungen: „Die Zeiten der Angebotsplanung sind vorbei. Wenn dieser Begriff überhaupt jemals Sinn gemacht hat, dann haben jedenfalls die Entwicklungen in der Vergangenheit gezeigt, dass eine unkontrollierte Stadtentwicklung zu immensem Flächenverbrauch und negativen Auswirkungen auf die Funktionalität der städtebaulichen Strukturen führt“ (N. Hehn, 2015, S. 525).

Dies verweist auf ein wesentliches Hemmnis kommunaler Handlungsspielräume, das aufgrund verfassungsrechtlicher Regelung existiert: Der Schutz des Eigentums nach Art. 14 GG verhindert den Zugriff auf Flächen. Die historisch bedingte Bodenpolitik in Deutschland erwirkte eine Privatisierung des Gemeingutes Boden mit der Folge unrechtmäßiger Bodenwertabschöpfungen.⁵⁹ Aufgrund des verfassungsrechtlichen Schutzes von „Eigentum“ in Verbindung mit dem Veräußerungszwang der Flächen durch die Kommunen wird die Ressource Boden zunehmend der öffentlichen Hand entzogen.

Fand in den 1920er Jahren eine breite Debatte zur Bodenpolitik statt, geriet das Thema anschließend aus dem Fokus und wurde erst in den 1970er Jahren wieder aufgenommen. Anschließend galt Deutschland lange Jahre als „Bodenparadies“ (D. Löhr, 2018), da die im Vergleich zum Ausland günstigen Flächen für die Immobilienwirtschaft attraktiv geworden waren. Hintergrund ist, dass der Boden wie eine „normale Ware“ behandelt worden ist, obwohl er nicht im Sinne der marktwirtschaftlichen Regeln in Wert zu setzen ist, wie die Tabelle 12 verdeutlicht:

Tabelle 12: Unterschied zwischen Boden und "normaler" Ware (Quelle: verändert nach D. Löhr, 2018)

Charakteristika	„Normale“ Ware und Kapitalgüter	Boden
In-Wert-Setzung	Privat	Externe Effekte
Marktmechanismus	Wettbewerb durch Markteintritt	Beschränkte Monopole
„Sparen in Boden“	Schaffung realistischer Werte	Realwirtschaftlich unmöglich, schafft Marktversagen

⁵⁹ Das Urteil des BVerfG vom 10.04.2018 bestätigte eine verfassungswidrige Bodenwertsteuer

Die Verknappung der Flächen in den Städten hat zu einem starken Anwachsen der Mieten und Immobilienpreise geführt. Neben sozialen Verdrängungsprozessen und hohem Konfliktpotenzial ist dies auch aus klimapolitischer Sicht ein Problem: Die Flächenversiegelung wird ausgeweitet und zudem tritt ein erhöhtes Verkehrsaufkommen ein. Damit steht die gegenwärtige Bodenpolitik dem Leitbild „Innen- vor Außenentwicklung“ aufgrund der hohen Bodenwertpreise entgegen. Die Bodenpolitik der Vergangenheit muss daher als Schwäche für die heutige kommunale Klimapolitik angesehen werden. Sie ist damit ein Beleg für die Auswirkung von Pfadabhängigkeiten, die in vielen Interviews genannt worden sind.

7.2.3 Fehlender Bewusstseinswandel aufgrund psychologischer Faktoren

Von allen Auswertungsergebnissen ist keines so deutlich wie dieses: Ein gesellschaftlicher Gesinnungswandel ist notwendig, um kommunale Klimapolitik demokratisch legitimiert durchzusetzen. Die gegenwärtige Denkweise der Gesellschaft schwächt eine ressourcenschonende, energieeffiziente und sozialverträgliche kommunale Klimapolitik. Das öffentliche Bewusstsein für die Dringlichkeit zu handeln ist viel zu gering. Die Tatsache, dass alle Interviewpartner mangelnde gesellschaftliche Akzeptanz, zögerlichen politischen Willen sowie eine fehlgeleitete ökonomische Ausrichtung als Barrieren für die kommunale Klimapolitik identifizierten, zeigt zudem: eine klimaorientierte Stadtentwicklung hängt von einer sozial-ökonomischen Transformationsbereitschaft ab.

Paradoxaerweise befürwortet „fast die gesamte deutsche Bevölkerung mehr Engagement beim Klimaschutz“ (M. Kopatz, 2016a, S. 144) und 90 Prozent gaben in einer forsa-Umfrage im Jahr 2016 an, die Energiewende in Deutschland „prinzipiell zu befürworten“ (BMUB & UBA, 2017). Dennoch änderten nur sehr Wenige bisher ihr Verhalten auf ein Niveau, dass das Erreichen des Zwei-Grad-Ziels überhaupt ermöglichen würde. Im Gegenteil steigt der Konsum und Ressourcenverbrauch weiter an. Beispielsweise gab es im Jahr 2014 in Deutschland 41,2 Mio. Wohnungen, 2,8 Mio. Wohnungen mehr als im Jahr 2000 (+7,9 Prozent). Nahm die gesamte Wohnfläche im Jahr 2000 noch 3.245 Mio. m² in Anspruch, waren es im Jahr 2014 bereits rund 3.769 Mio. m² (UBA, 2016c)⁶⁰. Die Ausstattung privater Haushalte mit Informations- und Kommunikationstechnik hat zwischen 2007 und 2017 ungebrochen zugenommen (Statistisches Bundesamt, 2018) und auch die Zahl der Flugreisen steigt: Während in Deutschland 2014 rund 105 Millionen Passagiere registriert wurden, prognostiziert das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) 175 Millionen Fluggäste für das Jahr 2030 (DLR, 2015). Die Aufzählung der nicht-nachhaltigen Konsummuster könnte weiter gehen: Die Anzahl der neuzugelassenen Fahrzeuge stieg 2017 gegenüber 2016 um 2,7 Prozent (Kraftfahrtsbundesamt, 2018) und bis zum Jahresende 2018 wird in Deutschland jedes vierte Auto ein SUV oder Geländewagen sein (B. Schmidt, 2017).

⁶⁰ Damit zeigt sich Wohnen als ein bedeutender Treiber der Flächenneuanspruchnahme in Deutschland. Dies ist im Wesentlichen auf die steigende Anzahl kleinere Haushalte, älterer Haushalte sowie steigende Wohnansprüche der Menschen zurückzuführen.

Psychologisch lässt sich diese „gelebte Schizophrenie“ (M. Kopatz, 2016b, S. 65) damit erklären, dass der Einzelne sein Verhalten nicht ändert, solange er nicht das Gefühl hat, dass andere es auch tun und solange die Verhaltensänderung nicht als Verzicht auf etwas empfunden wird. Das Dilemma der ausbleibenden Verhaltensänderung ist außerdem auch Ausdruck von Verdrängung (A. Meißner, 2018). Dabei spielt es eine Rolle, dass der Klimawandel mit Ungewissheiten behaftet ist, und der gegenwärtige Lebensstil zur Gewohnheit geworden ist. Die angemahnten Folgen erscheinen in dem derzeitigen westlichen Standard als unvorstellbar und obwohl die Zeit knapp ist, werden die möglichen Auswirkungen aus dem Bewusstsein verdrängt.

Aus der Psychotherapie ist bekannt, dass unter steigendem Leidensdruck Verdrängung nur begrenzt funktioniert. Ab einem kritischen Punkt muss Hilfe gesucht werden. Dies lässt sich auf die Umweltpolitik übertragen: sogenannte push-Faktoren wie Waldsterben, das Ozonloch oder die Atomkatastrophe von Fukushima haben einen eindeutigen Handlungsdruck erzeugt. Aktuell ist dies an der Debatte um Fahrverbote in Städten zu erkennen, nachdem die Stickoxidbelastung Grenzwerte überstieg. Dem historischen Institutionalismus folgend, sind dies externe Faktoren, die auf das bestehende, stabile System einwirken und Veränderungen erzeugen (A. Meißner, 2018).

Das Problem besteht also darin, dass der Druck heute nicht groß genug ist, damit die überfällige, tief greifende Umgestaltung unserer Lebens- und Wirtschaftsweise – kurz: die große Transformation – eintritt. Neben den klimawandelbedingten Unsicherheiten, die zur Verdrängung verleiten, führt die Komplexität der Herausforderung zu Überforderung. „Die widersprüchliche Kombination aus sehr hohem Umweltbewusstsein und verschwenderischem Lebensstil lässt nur einen Schluss zu: „Der Einzelne ist mit der Bewältigung von derart komplexen Problemlagen wie etwa dem Klimawandel überfordert“ (M. Kopatz, 2016b, S. 346). Die Ohnmacht, die auf individueller Ebene gegenüber der globalen Krise empfunden wird, führt zu einer Zementierung der gegenwärtigen Lebensweise. Der politische Diskurs ist in eine „Bevormundungsdebatte“ abgedriftet, die unter dem Stichwort „Ökodiktatur“ verständlicherweise abgelehnt wird (U. Schneidewind, 2017).

Gleichzeitig versagt der Staat als Vorbild. Es werden nicht nur (internationale) Klimaschutzziele nach unten korrigiert, sondern auch Maßnahmen wie zum Beispiel das 30 ha- Ziel der Bundesregierung oder das Versprechen, einen Anteil von einer Millionen Elektrofahrzeugen bis zum Jahr 2020 zu erreichen, erscheinen derzeit aussichtslos. Natürlich hat das Auswirkungen auf die individuelle Handlungsmotivation.

Das mangelnde Bewusstsein ist auch in den Kommunen spürbar. Die Gemeindeparlamente repräsentieren die Gemeindemitglieder. Wenn dort entsprechende Politikinhalt nicht eingefordert werden, werden sie auf kommunaler Ebene nicht durchgeführt (zu den Gefahren ausbleibender Bottom-up-Bewegung siehe Kapitel 7.4) Zum anderen sind die Abgeordneten ebenso wie die Mitglieder der Verwaltung zugleich Bürger der Gemeinde und des Staates – sie spiegeln also gesellschaftlichen Willen der Praxis wider.

Nur mittelbar dem institutionellen Kontext geschuldet, aber dennoch als Schwächen kommunaler Klimapolitik sind den genannten drei Faktoren folgende Aspekte hinzuzufügen:

- Mangelndes Fachwissen bei den Bürgern und auch in den Verwaltungen: Fehlendes Know-how verhindert einen wirkungsvollen Einsatz der Instrumente.
- Unübersichtlichkeit der Verordnungen. Obwohl dieser Aspekt in der empirischen Analyse unterschiedlich bewertet worden ist, ist davon auszugehen, dass aufgrund der ordnungsrechtlichen Strukturen viele verwaltungsinterne Kapazitäten gebunden werden. Als Beispiel für Überreglementierung wurde mehrfach das Vergaberecht genannt. Hier besteht ein strukturelles und zugleich psychologisches Dilemma. Denn einerseits sind detaillierte Verfahrensweisen nötig, zugleich gehen Visionen verloren, wenn die Prozesse weitgehend vorab festgelegt sind.
- Das Mehrebenensystem, das dahingehend als Stärke gesehen worden ist, weil sich Ziele von internationale Ebene Impulse für die lokale Ebene bedeuten können, stellt gleichzeitig eine Schwäche dar, wenn lokale Prozesse zunehmend durch EU-Recht reglementiert werden. Die Umweltverträglichkeitsprüfung kann als Beispiel herangezogen werden: einerseits werden förderliche Effekte für die lokale Klimapolitik deutlich, weil die Belange des Umweltschutzes qua EU-Recht gestärkt worden sind; gleichzeitig steigt der Einfluss der EU gegenüber der kommunalen Steuerungsebene. Denn obwohl das Bau- und das Planungsrecht nicht zu den Bereichen zählen, die von den Vertragsstaaten der gemeinsamen Regelung durch die EU zugewiesen worden, entfaltet sie über das Umweltrecht regelnde Einflussnahme. Somit kann durchaus von einer "Europäisierung" auch im Bau- und Planungsrecht gesprochen werden. Belege dafür sind neben der Pflicht zur Umweltprüfung (RL 35/337) beispielsweise die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (RL92/34) sowie die Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (RL 2003/4/EG), die Richtlinien zur Prüfung von Umweltauswirkungen (2001/42/EG) oder auch die Richtlinie zur Nutzung von Energien aus erneuerbaren Quellen (RL2009/28/EG) (G. Schmidt-Eichstaedt, B. Weyrauch, & R. Zemke, 2014, S.551 ff.)

8 Folgerungen und Forderungen

„Es gibt Hoffnungen, die erscheinen verrückt; aber sie sind es nicht. Diese verrückten Hoffnungen sind nämlich oft gerade diejenigen Hoffnungen, die helfen, nicht verrückt zu werden“ (H. Prantl, 2017).

Aus der SWOT-Analyse in Kapitel 7 geht hervor, dass unter Berücksichtigung der Stärken und ihrer optimalen Weiterentwicklung Szenarien einer erfolgreichen kommunalen Klimapolitik vorstellbar sind. Erfolgreich bedeutet, dass das Zwei-Grad-Ziel erreicht wird und sich auf kommunaler Ebene eine nachhaltige, ressourcenschonende Gesellschaftsstruktur etabliert. Dazu sind dringend politische und ökonomische und technische Weichenstellungen sowie sozialpsychologische Umbrüche hinsichtlich eines Bewusstseinswandels nötig.

Jedoch ist aus den Ergebnissen auch zu folgern, dass massive strukturelle und individuelle Hemmnisse vorhanden sind, die eine Umsetzung der Klimaschutz- und Anpassungsstrategien in den Kommunen behindern. Ausgehend von der Politikfeldanalyse, die die verfassungsrechtliche Position der Kommunen sowie die Entwicklung klimapolitischer Programme in Deutschland skizzierte, wurde im empirischen Teil der Arbeit deutlich, dass die städtebaulichen Instrumente von den Akteuren weitgehend positiv beurteilt wurden. Entgegen der Annahme, Freiheitsgrade in Entscheidungsprozessen müssten zwingend erhöht werden, zeigten sich andere Barrieren: fehlende (verbindliche) Standards, ausbleibender gesellschaftlicher Bewusstseinswandel sowie personelle und finanzielle Engpässe in den Verwaltungen. Diese Risiken sollen zunächst in Kapitel 8.1. beschrieben werden, bevor konkrete Forderungen in Kapitel 8.2. formuliert werden.

8.1 Erkennbare Risiken

Es besteht zum einen die Gefahr, dass der Staat den Transformationsprozess in seiner Komplexität nicht steuern kann. Die zweite Gefahr birgt sich im Versagen der nicht-staatlichen Akteure, die die Dringlichkeit zu handeln, verkennen. Solange in der Zivilgesellschaft ein Gesinnungswandel ausbleibt, finden keine klimaorientierten Bottom-up-Prozesse statt. Wenn diese beiden Gefahren nicht abgewendet werden können, entsteht folgendes worst-case-Szenario: Die politische Steuerungsebene der Kommunen versäumt eine effiziente Klimaschutz- und -anpassungspolitik. Sie verpufft, weil weder Top-down- noch Bottom-up-Prozesse die Umsetzung lokaler Strategien fördern. Auf lokaler Ebene entsteht ein Vakuum (vgl. Abb. 14). Die Belange des Klimaschutzes bleiben unberücksichtigt, das Zwei-Grad-Ziel wird nicht eingehalten. Beide Überlegungen werden in den anschließenden folgenden beiden Unterkapiteln näher beschrieben.

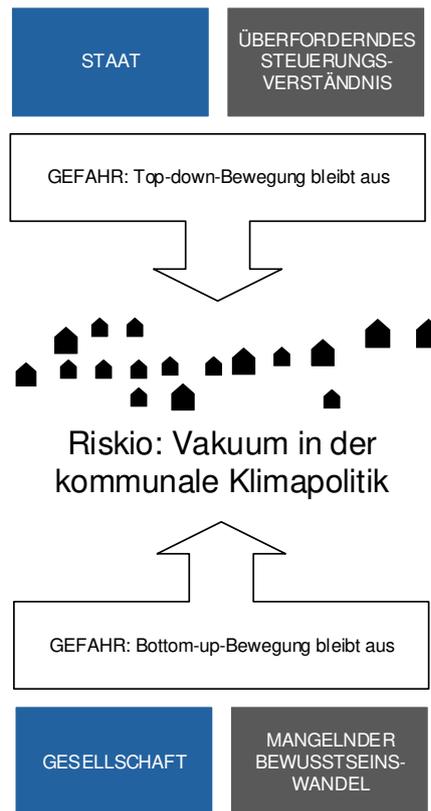


Abbildung 14: Worst-case-Szenario (eigene Darstellung)

8.1.1 Szenario 1: Druck aus Top-down-Richtung bleibt aus

Überraschend deutlich wurde in den Interviews der Ruf nach mehr verbindlichen Vorgaben durch die Bundes- und Landesebenen geäußert. Damit ist eine politische Steuerungsdimension angesprochen, die der Annahme, dass seitens der Kommune ausschließlich mehr Handlungsmacht oder neue Instrumente gefordert würden, widerspricht. Dem Staat wird als höchster Ebene der Steuerungsinstanz die Aufgabe zugetragen, Verbindlichkeiten zu schaffen.

„Die bisherigen nationalen energierechtlichen Vorschriften sind unzureichend, um effektiven kommunalen Klimaschutz zu erwirken. So haben nationale Vorschriften wie das EE WärmeG zwar einen Effekt, sie greifen aber bisher nur im Neubau und geben den Kommunen nicht genug Instrumente an die Hand (P. Schmidtke, 2013, S. 49). Auch die Charta zur nachhaltigen Raumentwicklung in Europa („Leipzig Charta“), die im Jahr 2007 von den Ministern der EU-Mitgliedstaaten zur Stadtentwicklung formuliert worden ist, betont die Bedeutung der nationalen und internationalen Ebene für die Stadtentwicklung: „Auf nationaler Ebene muss allen Ministerien deutlicher bewusst werden, dass den Städten eine wichtige Rolle zukommt, wenn es darum geht, nationale, regionale und kommunale Zielsetzungen zu verwirklichen, und dass ihre fachpolitischen Maßnahmen Auswirkungen für die Städte haben“ (Leipzig Charta, 2007).

Fragen nach Zuständigkeiten und staatlicher Verantwortungsübernahme werden vor dem Hintergrund des Klimawandels neu diskutiert. Weil kein klar zu begrenzendes Politikfeld betroffen ist, wird die Steuerungsfähigkeit des Staates hinterfragt. Dies zeigt, wie stark die föderalen Strukturen verankert sind. Und es zeigt, dass die kommunalen Vertreter nach wie vor die staatlichen Gremien als geeignete Akteure sehen, auf die Herausforderungen des Klimawandels zu reagieren. Forderungen nach mehr Druck von Landes-, Bundes-, (oder EU-)Ebene verdeutlichen dies. Ohne Vorgaben und Verpflichtungen sehen die befragten Experten keine Chance für mehr Maßnahmen auf lokaler Ebene.

Die Gefahr, dass seitens der übergeordneten Steuerungsebenen nicht zielgerichtet Klimaschutz- und Anpassung betrieben wird, ist groß. Zu zögerlich sind internationale und bundesweite Maßnahmen⁶¹ und zu bedeutend ist der Einfluss von wirtschaftlichen Lobbygruppen. Alle Befragten mahnten an, dass allein auf Freiwilligkeit basierende Vorhaben sich nicht gegen finanzielle Zwänge behaupten könnten. Wenn keine entschlossenen Vorgaben von EU, Bund und Land auf die Kommunen einwirken, wird die kommunale Klimapolitik entscheidend geschwächt. Sie kann sich dann auf keine übergeordneten Ziele und Absichten berufen, um eigene Maßnahmen zu legitimieren. Die internationalen oder nationalen Gremien könnten ihre Glaubwürdigkeit und ihre Vorbildfunktion verlieren und damit auch die generelle Zustimmung zur Demokratie gefährden.

Der Ruf nach wirksamer Top-down-Steuerung wirft die grundsätzliche Frage auf, ob die Steuerungsfähigkeit des Staates an seine Grenzen stößt weil der Staat überfordert ist (T. Ellwein & J. J. Hesse, 1994). Der Klimawandel macht Steuerungsprobleme besonders deutlich: Weil er alle Bereiche (be)trifft. Gesundheit, Ökologie, Wirtschaft, Soziales, Bildung und internationale Beziehungen bedeuten die größte gesellschaftliche Transformation seit der Industrialisierung (WBGU, 2016).

Dem heutigen Wohlfahrtsstaat liegt ein besonderes Staatsverständnis zugrunde. Die historisch bedingten Ansprüche an den Wohlfahrtsstaat betreffen neben der Sicherung der Freiheitsrechte auch die Sicherung der Daseinsvorsorge. Im Übergang vom liberalen Verfassungsstaat zum Wohlfahrtsstaat entstand die Daseinsvorsorge, die das heute bestehende Anspruchsdenken der Bürger begründet. „Mit der Anerkennung dieses Anspruchs auf einen angemessenen Anteil an den lebenswichtigen Gütern Arbeit, Wohnung, Bildung und Versorgung im Krankheitsfall und bei Arbeitsunfähigkeit wuchsen dem Staat neue Aufgaben zu“ (E. Forsthoff, 1968, S. 29, zitiert nach A. Benz 2001). Die Entstehung des heutigen Wohlfahrtsstaates ist mit für die weit verbreitete Auffassung verantwortlich, den staatlichen Institutionen obliege die Bekämpfung der Auswirkungen des Klimawandels und die Kommunen seien als Teil des Staates auf lokaler Ebene dazu zuständig.

Diese äußert sich in einer ausgeprägten Erwartungshaltung der Bürger bis hin zum „Verlust von Maßstäben“ (Wahl et al, 2012). Das „Ausgabengebaren ist sowohl für die öffent-

⁶¹ Beispielsweise der internationale Handel mit Emissionszertifikaten oder die ausbleibende CO₂-Steuer.

liche Hand als auch die Bürger im Laufe der Jahre und Jahrzehnte zur Gewohnheit geworden. Die Bürger erwarten vom Staat Leistungen, die sie nicht erarbeitet haben, und der Staat ist nur allzu bereit, diesen Erwartungen zu entsprechen [...]. Der Staat - und hier in erster Linie die Städte und Gemeinden - übernahm die Rolle eines Dienstleisters auch in solchen Lebensbereichen, die vom Einzelnen und der Gesellschaft durchaus hätten selbst geregelt werden können“ (Wahl et al, 2012, S. 26 ff).

Kein Druck von Top-down bedeutet konkret, dass die Effizienzbestrebungen ausgebremst werden könnten, weil keine Standards eingeführt werden. Der Ausbau der erneuerbaren Energieträger würde aufgrund des bestehenden Wirtschaftssystems nicht rentabel dargestellt werden, weil die ökonomischen Modelle weiterhin ökologischen Faktoren in ihren Bilanzen ignorierten. Ohne eine Bodenreform bleibt die Steuerungsmöglichkeit der Kommunen begrenzt. Aufgrund der Wertabschöpfung und wachsenden Immobilienpreisen kommt es zu sozialen Verdrängungsprozessen. Das Abwägungsgebot im Baugesetzbuch hält fest: „Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“ (§ 1 Art. 7, BauGB). Damit ist die demokratische Legitimationspflicht der Planung fixiert: die räumliche Entwicklung darf nicht kurzfristigen (ökonomischen) Interessen Einzelner unterliegen, sondern ist am Wohl der Gemeinschaft auszurichten.

Die verbindlichen Vorgaben von EU-, Bundes-, oder Landesebene müssen auch gesellschaftlich eingefordert werden. Um den neuen Fragen, die der Klimawandel provoziert, begegnen zu können, ist ein neues Staatsverständnis nötig. Eine Abkehr vom Wohlfahrtsstaat, der über seine finanziellen und administrativen Grenzen hinweg den Bürger versorgt, hin zu individueller Verantwortungsübernahme. Dies leitet über zur zweiten Gefahr: ausbleibender gesellschaftlicher Druck.

8.1.2 Szenario 2: Druck aus Bottom-up-Richtung bleibt aus

„Vergesst Nachhaltigkeit, dazu ist es zu spät, der Zug ist schon entgleist“ (D. Meadows, 2016).

Am 1. August war der sogenannte „earth overshoot day“ des Jahres 2018. Rechnerisch waren an diesem Tag alle erneuerbaren ökologischen Ressourcen und Leistungen verbraucht, die der Weltbevölkerung für das gesamte Jahr zur Verfügung stehen (Global Footprint Network, 2018). Der „earth overshoot day“ rückt seit 1987 im Jahresverlauf von Jahr zu Jahr weiter vor: 1987 wurde er für den 19. Dezember angegeben, 2007 für den 26. Oktober, 2014 für den 19. August. Momentan wären 1,7 Erden nötig, um der Kapazität zur Reproduktion und zum Angebot neuer Ressourcen zu entsprechen (Global Footprint Network, 2018).

Der vorrückende „earth overshoot day“ verdeutlicht die Defizite der Klimapolitik, da in diesen Index auch die Flächen miteingereet werden, die nötig wären, um die gegenwärtigen

CO₂-Emissionen abzubauen. Aber vor allem zeigt er eines: in den westlichen Industriestaaten leben wir über unseren Verhältnissen und der Faktor Mensch stellt die größte Gefahr dar, das Zwei-Grad-Ziel zu verpassen⁶².

Ungeachtet dessen wurde bei der jüngsten Bundestagswahl (September 2017) eine Partei drittstärkste Kraft in Deutschland, die den Klimawandel leugnet, aus allen internationalen Abkommen aussteigen und nationale Ziele aufkündigen möchte: „Der IPCC versucht nachzuweisen, dass die von Menschen verursachten CO₂-Emissionen zu einer globalen Erwärmung mit schwerwiegenden Folgen für die Menschheit führen. Hierzu beruft man sich auf Computermodelle, deren Aussagen durch Messungen oder Beobachtungen nicht bestätigt werden. Die Klimaschutzpolitik der Bundesregierung beruht auf bisher unbewiesenen hypothetischen Klimamodellen“ (AfD, 2018)⁶³. Auch in den Programmen von SPD und CDU wurden die Klimaziele weit zurückgeschraubt. Das Klimaziel für das Jahr 2020 wurde im Koalitionsvertrag nicht direkt gekündigt, aber dennoch so gut wie aufgegeben, denn man wolle nun: "Ergänzungen vornehmen, um die Handlungslücke zur Erreichung des Klimaziels 2020 so schnell wie möglich zu schließen" (Koalitionsvertrag vom 14. März 2018).

Der unzureichende gesellschaftliche Bewusstseinswandel ist die größte Barriere für die Umsetzung lokaler Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen im bestehenden politischen System. Ohne ein Umdenken der Bürger, das sich in ihrem Verhalten und beispielsweise in der Zahlungsbereitschaft für entsprechende Maßnahmen äußert, wird die Kommunalpolitik Maßnahmen nicht effektiver umsetzen können als bisher. Der deutlich identifizierte Bewusstseinsmangel birgt die Gefahr, dass kommunale klimapolitische Institutionen daran scheitern, Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen entgegen der gesellschaftlichen Mehrheit durchzusetzen. Der Faktor Zeit verschärft diese Gefahr – denn der Klimawandel erfordert rasches Handeln.

Die Gefahr, den Klimawandel zu unterschätzen, ist real. Bisher ist ein Umdenken auf individueller Ebene weitgehend ausgeblieben, Bottom-up-Strategien sind zu wenig durchsetzungsfähig gegenüber wirtschaftlichen Zwängen. Daher müssen die Strukturen geschaffen werden, die das vorhandene Engagement unterstützen und kanalisieren. Suffizienz-Initiativen müssen gefördert und diejenigen gesellschaftlichen Gruppen gestärkt werden, die an dem Ziel der nachhaltigen Gesellschaft arbeiten. Während Top-down-Verpflichtungen auf sich warten lassen, ist es umso wichtiger, die Partizipation derjenigen zu ermöglichen, die die Transformation bezwecken könnten.

⁶² Aufgrund des sogenannten Bremseffektes treten selbst bei sofortiger Einstellung aller Treibhausgasemissionen bereits Klimawandelfolgen auf. So beträgt die durchschnittliche Verweildauer von Kohlendioxid in der Atmosphäre 120 Jahre (UBA, 2016b).

⁶³ Außerdem heißt es in dem Parteiprogramm, es sei: „Schluss [zu] machen mit „Plänen zur Dekarbonisierung und ‚Transformation der Gesellschaft‘ [...] Klimaschutz-Organisationen werden nicht mehr unterstützt [...] Den weiteren Ausbau der Windenergie in Deutschland lehnen wir ab. Er bringt mehr Schaden als Nutzen [...] Naturschutzfachliche Ausgleichsmaßnahmen sind zu reduzieren und in aller Regel so zu gestalten, dass sie nicht zu Lasten land- und forstwirtschaftlicher Flächen gehen [...] Tempolimit in Städten überall 50 km/h, auf Autobahnen kein Tempolimit.“

Gegenwärtig basiert die repräsentative Demokratie in Deutschland auf einem starken Parteiensystem, das historisch aus den Interessenvertretungen im Kampf um soziale Rechte entstanden ist. Auch darin liegt die heute verbreitete Anspruchshaltung der Bürger an den Staat begründet. Die Parteien stellen bis heute das Scharnier zwischen Staat und Bürgern dar. Vor dem Hintergrund der Governance-Ansätze, deren Vertreter ein zunehmendes „Regieren jenseits des Staates“ attestieren, sind nicht-staatliche Akteure der Zivilgesellschaft von Bedeutung. Das Staatsverständnis, das nicht länger auf Kontrolle und Empfänger ausgerichtet ist, sondern aktive Mitgestaltung erlaubt und erfordert, bedarf eines neuen „Bürgersinns“. Dieser geht einher mit mehr Verantwortung – sprich Partizipation. Im Sinne der gemeinschaftsorientierten Gesellschaftsformen ist bei der Stadtentwicklung großes Mitbestimmungspotenzial gegeben. Die Gestaltung der Räume ist eine öffentliche Debatte – klimaorientierte Zielsetzungen müssen auch in diesem Kontext verhandelt werden (S. Wahl, M. Miegel, M. Schulte, & E. Butzmann, 2012). In diesem Verständnis enthält die Leipzig Charta die Vereinbarung „das Instrument der integrierten Stadtentwicklung voranzubringen, die Governance-Strukturen für deren Umsetzung zu unterstützen und die hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene zu schaffen. [...] Ob auf örtlicher, regionaler, nationaler und europäischer Ebene, alle Regierungsebenen tragen eine eigene Verantwortung für die Zukunft unserer Städte.“ (Leipzig Charta, 2007).

Eine integrierte Stadtentwicklung erfordert Partizipation. Diese erfordert jedoch auch die Möglichkeiten der Einflussnahme. Neue Governance-Strukturen und ein Staatsverständnis, das gesellschaftliches Interesse an einer Beteiligung umfasst, könnten Impulse auf lokaler Ebene herbeiführen.

8.2 Abzuleitende Forderungen

Obgleich der Anteil von Deutschland mit ca. zwei Prozent an den weltweiten Emissionen klein ist, müssen Kommunen ihre politischen Steuerungspotenziale nutzen. Das angestrebte Zwei-Grad-Ziel muss qualitativ untermauert werden, nicht quantitativ; den reichen Ländern des Westens kommt nicht zuletzt eine ethische Verantwortung zu. Wenn Transformationsprozesse auf lokaler Ebene funktionieren, können sie auf die regionale und nationale Ebene im Sinne von Spill-over-Effekten übergehen. Sobald sie national funktionieren, können sie von anderen Staaten oder Regionen übernommen werden.

Um die Handlungsspielräume der kommunalen Klimapolitik zu nutzen, müssen zentrale politische Weichen gestellt werden. Kommunen können im bestehenden politischen System Deutschlands Einfluss über die in Kapitel 4.3.1 genannten Instrumente nehmen. Um die kommunale Klimapolitik zu stärken, sind darüber hinaus jedoch Anpassungsoptionen nötig, die unter folgenden Imperativen zusammengefasst werden können:

- Ökonomische mit ökologischen Ziele verbinden
- Verbindliche Standards auf allen Ebenen setzen
- Landes- und Regionalebene als Steuerungseinheit stärken
- Städte legislativ stärken
- Partizipationsmodelle ausbauen und Bildung für Nachhaltigkeit forcieren.

Diese fünf Aspekte werden nachfolgend in den Kapiteln 8.2.1 bis 8.2.5 begründet.

8.2.1 Verknüpfung von Ökonomie und Ökologie

Die ökologischen und die ökonomischen Ziele müssen stärker vereint werden. Das bedeutet, dass nicht länger nur in Euro gerechnet werden darf, sondern auch die CO₂-Emissionen eingepreist werden müssen. Weitreichende Veränderungen des Finanzsystems sind nötig, die hier nur angerissen werden können. So schlägt beispielsweise der WBGU einen Budget-Ansatz vor, demnach ein errechnetes Globalbudget der gesamten CO₂-Emissionen auf die Staaten verteilt wird. Diese nationalen Emissionsbudgets berücksichtigen den Anteil an der Weltbevölkerung sowie die gegenwärtig emittierten Mengen. Um das Zwei-Grad-Ziel mit einer Wahrscheinlichkeit von 66% zu erreichen, müssen die durchschnittlichen CO₂-Emissionen schrittweise auf ca. 1 t CO₂ reduziert werden. Zwischen 2010 und Jahr 2050 ist ein globales Mittel von nur noch 2,7t CO₂ pro-Kopf vorgesehen (WBGU, 2009, S. 27). Heute liegen sie in Deutschland bei ca. 11t CO₂ pro Kopf im Jahr (WBGU, 2009, S. 29). Um ein Bewusstsein dafür zu erzeugen, welche Auswirkungen das derzeitige Konsumverhalten hat, sind ökonomische Umstrukturierungen unverzichtbar. So wäre der Zertifikatshandel mit CO₂-Guthaben ein wirkungsvolles Instrument, das auch auf kommunaler Ebene eingesetzt werden könnte. Die erforderliche Menge Energie, die in Produkten steckt, muss in CO₂ umgerechnet werden und in den heutigen Verbrauchsmo-

dellen berücksichtigt werden. Der Emissionshandel der EU weist zwar einen richtigen Ansatz auf, aber der gegenwärtige Wert einer Tonne CO₂ ist mit nur ca. 8 €. zu gering angesetzt, um wirksame Effekte zu erzielen⁶⁴.

Eine CO₂-Abgabe hätte Nebeneffekte wie Effizienzsteigerungen aufgrund erhöhter Dichten und kompakterer Bauweisen. Denn die Materialkosten würden steigen, weil die Herstellung teurer würde – folglich würden Ressourcen sparsamer eingesetzt. Recycling, Up-Cycling, Design to Disassembly und Kreislaufwirtschaft wären nicht nur ökologisch, sondern auch wirtschaftlich rentabel.

Die Entkoppelung der ökologischen Ziele vom Wirtschaftswachstum wurde bereits 1972 vom Club of Rome gefordert. Das bestehende System ist mit einer Transformation zur nachhaltigen Gesellschaft nicht vereinbar.⁶⁵ Alternativ zur CO₂-Abgabe wird die CO₂-Steuer diskutiert, die eine direkte Abgabe für den Konsumenten gemäß des Verursacherprinzips bedeuten würde. Gegenwärtig betragen die staatlichen Einnahmen aus Umweltbelastungen ca. 8 Prozent, im Vergleich zu 70 Prozent aus steuerlichen Abgaben der Erwerbsarbeit. Im Sinne einer nachhaltigen Gesellschaftsform sollte sich dieses Verhältnis eigentlich umdrehen.

Als große Schwäche der kommunalen Klimapolitik wurden zuvor die mangelnden Zugriffsmöglichkeiten der Kommunen auf die Grundstücke genannt. Dies ist für eine nachhaltige Stadtentwicklung jedoch erforderlich, denn die Bodenpolitik setzt Zugriffsrechte als Gestaltungsinstrument voraus. Obwohl der Boden Gemeingut ist, haben die Gemeinden keinen Zugriff auf ihn für eine nachhaltige Steuerung, da er (historisch bedingt) weitgehend privatisiert worden ist (vgl. Kapitel 7.2.2). Über eine Bodenreform könnte der Boden dem Privatrecht und der marktwirtschaftlichen Steuerung entzogen werden.

Anders ausgedrückt: der Zielkonflikt um Nachverdichtung und Grünflächenerhalt könnte (mit Einschränkungen) durch weniger teure Immobilienpreise entschärft werden.

Um den kommunalen Handlungsspielraum zu erweitern und um Klimaschutz- und -anpassungsstrategien verwirklichen zu können, ist eine entsprechende Verfassungsänderung bezüglich des Eigentums nach Art. 14 GG nötig. Ein geeignetes Vorbild könnte Skandinavien sein, denn dort sind beispielsweise Bebauungspläne befristet und in Dänemark gelten Flächennutzungspläne sogar immer nur für eine Wahlperiode (M. Krautzberger zitiert in: M. Ruhland, 2017, S. 10).

⁶⁴ Die verschiedenen Kostenmodelle sind komplex, aber ein einfaches Beispiel verdeutlicht folgendes: Momentan werden durch Kohleverbrennung zur Stromerzeugung in Deutschland ca. 300 Millionen t CO₂ ausgestoßen, (ca. 30 Prozent des gesamten Ausstoßes). Durch die Substitution mit Gaskraftwerken würde sich der CO₂-Ausstoß halbieren. Der Strom aus Kohlekraftwerken wird an der Strombörse mit 4 Cent /kWh gehandelt, der Strom aus Gaskraftwerken hingegen hat einen Gestehungspreis von 8 Cent /kWh. Folglich stehen Gaskraftwerke still, da sich die Abnahme nicht lohnt. Würde eine Tonne CO₂ aber 80 € statt wie derzeit 8 € kosten, würden sich auch Gaskraftwerke wieder lohnen (C. Richarz, 2018)

⁶⁵ Die Entkoppelung der gesellschaftlichen Lebensweisen von Wirtschaftswachstum ist auch aus demokratischer Sicht erforderlich, denn die Akzeptanz des demokratischen Systems ist oft mit der Gewährleistung materiellen Wohlstands verbunden (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008).

Reformen zur Unterbindung der Bodenwertabschöpfung durch Nutzungsrechte werden derzeit vor dem Hintergrund von urbanen Gentrifizierungsprozessen und wachsendem Flächenverbrauchs von prominenten Stellen gefordert.⁶⁶ Das Bundesverfassungsgericht entschied im April 2018, die gegenwärtige Bodenwertsteuer sei nicht grundgesetzkonform (Bundesverband Naturschutzbund NABU, 2018). Dieses Urteil muss im Sinne der „windows of opportunities“ (vgl. Kap. 2.2) unbedingt genutzt werden, um kommunale Handlungsspielräume für die klimaorientierte Stadtentwicklung auszuweiten.

Im Unterschied zur Besteuerung von Grund und Boden sowie der dort stehenden Gebäude („verbundene Bemessungsgrundlage“) wird derzeit diskutiert, eine vom Gebäude losgelöste Grundsteuer zu implementieren. Diese Grundsteuer würde eine unverbundene, nur an Grund und Boden anknüpfende Bemessungsgrundlage beinhalten. Folglich hätten Investitionen in Gebäude keine Erhöhung der Bodenpreise mehr zur Folge und der Flächenverbrauch könnte besser reguliert werden. Das Prinzip „Innen- vor Außenentwicklung“ wäre leichter umsetzbar, denn bei einer Bodensteuer, die nicht das Gebäude berücksichtigt, würden Baulücken oder Brachflächen deutlich höher besteuert werden als zuvor (D. Löhr, 2018).

Die wichtigsten Instrumente, von denen Kommunen derzeit hinsichtlich der Bodenpolitik Gebrauch machen können, sind Erbbaurecht, städtebaulichen Verträge, Vorkaufsrecht sowie Bodenfonds. Prinzipiell gilt es, keine weiteren Flächen zu veräußern und stattdessen den Zugriff darauf für eine klimaorientierte Stadtentwicklung zu erwerben oder zu behalten. Um den kommunalen Flächenbesitz zu stärken, muss auch der Dialog mit der Kommunalaufsicht gesucht werden. Kommunen dürfen nicht aufgrund finanzieller Notlage zum Flächenverkauf gezwungen werden.

8.2.2 Verbindliche Standards

In der empirischen Querschnittsanalyse wurde von vielen Interviewpartnern mehr Druck von oberen politischen Ebenen eingefordert. Die zur Verfügung stehenden Instrumente wurden hingegen als ausreichend beschrieben; es wurden nur bedingt höhere Freiheitsgrade von den Interviewpartnern eingefordert, jedoch bedeutend mehr Verbindlichkeiten von Bundes- und Landesebene verlangt. Diese Aussagen können dahingehend interpretiert werden, dass der Wunsch besteht, vermeintlich unliebsame Entscheidungen an andere Ebenen zu delegieren, um vor Ort keine Wählerstimmen zu verlieren. Daran schließt sich wiederum das Erfordernis des gesamtgesellschaftlichen Gesinnungswandels an, um diese Entscheidungen stärker öffentlich zu verankern.

Um das individuelle und gesellschaftliche Verhalten zu ändern, kann der Slogan des Wuppertal Instituts „Verhältnisse ändern Verhalten“ herangezogen werden. Demnach ist die politische Steuerung der Verhältnisse nötig, um individuelle Einstellungen zu beeinflussen.

⁶⁶ Vgl. dazu die Initiative „Grundsteuer: Zeitgemäß!“. In der 2012 gegründeter bundesweiten, überparteilichen Initiative wird eine Reform der Grundsteuer in eine Bodenwertsteuer angestrebt. Bisher haben über 50 Bürgermeister, zahlreiche Verbände und Organisationen, darunter der NABU, das Institut der deutschen Wirtschaft und der Deutsche Mieterbund, den Aufruf unterschrieben.

Dies ist durch das Setzen verbindlicher Standards möglich. Dass diese gesellschaftliche Verhaltensweisen beeinflussen, die schließlich zur Routine werden, kann an den Beispielen der Anschlapppflicht, dem Rauchverbot oder der Einführung von LED-Lampen abgelesen werden (M. Kopatz, 2016a). Strukturfokussierte Interventionen wie Festsetzung von Standards und Limits auf allen politischen Ebenen wirken sich auf gesellschaftliche Verhaltensmuster vor allem deshalb aus, weil sie für alle Bürger gleichermaßen gelten.

Weil Verbindlichkeiten für die Umsetzbarkeit wichtig sind, ist es auch Aufgabe des Bundes, die Potenziale seiner Rechtssetzungskompetenz zu nutzen. Wo bundesweite Standards sachlich sinnvoll sind, müssen strengere und kontrollierbare Vorgaben gesetzt werden; beispielsweise zu innerstädtischen Grünflächenanteilen, zur Luftqualität oder zu Anteilen von rad- und fußgängerfreundlichen Verkehrswegen.

Bundesweite (oder EU-weite) Grenzwerte und Schlüssel wären hinsichtlich einer chancengleichen Verteilung entscheidend; unter anderem müssen im Bausektor Vorgaben zum Materialeinsatz gemacht werden. So sind im Bereich Planen und Bauen Standards für eine kreislaforientierte Gebäudeplanung festzulegen. Zum Beispiel müssen Anteile wiederverwertbarer Materialien festgelegt werden, um Anreize zu Re-use und Recycling zu schaffen. Für dieses Vorhaben könnten Förderungen für Bestandsanierungen eingerichtet werden oder der Einsatz von Sekundärmaterialien begünstigt werden. Zudem ist eine Kontrolle der Vorgaben unverzichtlich, da freiwillige Zertifizierungen unzureichend sind. Dazu müssen Lebenszyklusanalysen in die EnEv aufgenommen werden, Ökobilanz-Datenbanken⁶⁷ ausgebaut werden, Gutschriften für Bauen im Bestand erstellt werden und Honorarordnungen wie die HOAI dahingehend angepasst werden, dass Architekten, die nachhaltig bauen, belohnt werden. Über die Bauordnung könnten zum Beispiel auch flexible Grundrisse mit sogenannten Schalträumen vorgeschrieben werden, anhand derer gemeinschaftliches Wohnen gefördert werden könnte (allerdings ist dies schon eine weitreichende Forderung, die als Eingriff in die persönliche Freiheit interpretiert werden könnte).

Die Kommunen müssen im Rahmen der Planungshoheit beispielsweise Standards zum Grünflächenanteil oder bezüglich der Stellplätze festlegen. Hier können Kommunen aufgrund der föderalen Strukturen wirkungsvoller handeln als andere politische Steuerungseinheiten (vgl. Kapitel 7.1.1). So können Förderungen für Dachbegrünungen oder Straßenbäume etc. in dezentralen Strukturen viel zielgerichteter entschieden werden.

Ausgehend von EU- oder Bundeszielen müssen verbindliche Vorgaben erstellt und Standards (beispielsweise zum CO₂-Fahrzeugverbrauch) angepasst werden. Die Umwandlung von Verkehrsfläche in Grünräume sollte staatlich gesteuert und finanziert werden – hier sind Kommunen auf Unterstützung, auch finanzieller Art, angewiesen. In Ergänzung zu

⁶⁷ Neben bestehenden Datenbanken wie der „Ökobau-Dat“ oder Datenbanken verschiedener Forschungseinrichtungen müssen auch Datenbanken im Sinne der Kreislaufwirtschaft ausgebaut und verbreitet werden. So sind bisherige Initiativen wie die „Harvest-Map“ zum Wiedereinsatz der Baumaterialien auf freiwillige Initiativen angewiesen und erfahren nicht die nötigen finanziellen Unterstützungen.

dem etablierten Pkw-Stellplatzschlüssel sollte außerdem ein Fahrradstellplatzschlüssel hinzukommen. Darüber hinaus sind Radschnellwege (vor allem außerhalb der Städte) auszubauen und der öffentliche Nahverkehr zu begünstigen. Diese Kosten könnten beispielsweise über City-Maut Systeme neutralisiert werden (vgl. London).

Im Bereich der Mobilität wird die Wirksamkeit von Anreizsystemen deutlich: Obwohl in den Interviews die Frage nach Mobilität nur am Rande angeschnitten worden ist, spielt sie in den best-case-Szenarien eine bedeutende Rolle. Die nachhaltige Stadtentwicklung wird ohne eine komplette Änderung des Verkehrssystems nicht möglich sein. So zeigen die Mobilitätsentwicklungen in Kopenhagen oder Zürich, dass der massive Ausbau der Rad-(schnell-)wege den Anteil der Radfahrer deutlich erhöht hat.⁶⁸

8.2.3 Die Landes- und Regionalebene als Steuerungsgrößen stärken

Für eine klimaorientierte Planung besteht die Herausforderung darin, so allgemein wie möglich, das heißt übertragbar zu bleiben, und gleichzeitig konkret genug, um anwendbar zu sein. Die Spezifika der Städte sind so ausgeprägt, dass ein universelles Konzept auf Bundesebene für kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategien ungeeignet ist. Zweckmäßiger ließe sich vielmehr die Regionalplanung einbinden. Denn die Regionen und Länder sind sozusagen „zwischen“ der Bundes- und der kommunalen Ebene dafür prädestiniert, beide Perspektiven zu verbinden. Für die Forderung nach Standards bekommt die Regionalplanung eine neue Bedeutung. Sie ist gefordert, klimapolitische Vorgaben zu erfüllen und lokale Maßnahmen zu fördern. Dies kann zielgerichtet geschehen. Weil sie die kommunalen Strukturen kennen sind sie dafür geeignet, zielgerichtet Maßnahmen zu fördern. Dazu müssen Gelder auf Landesebene umgewidmet werden. Mehr Mittel müssen von den Ländern in die Energieeffizienz der Liegenschaften investiert werden, neue Infrastrukturmaßnahmen dagegen müssen gebremst werden.

Auch aus den Interviews geht hervor, dass die Regional- und Landesplanung in Bezug auf andere Punkte hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibt. Denn eine klimaorientierte Stadtentwicklung umfasst gemeindeübergreifende Fragen. Die Schutzgüter Atmosphäre, Hydrosphäre und Biosphäre orientieren sich nicht an Gemeindegrenzen. So sind interkommunale Kooperationen gerade in Bezug auf Klimaanpassung geboten (zum Beispiel beim Hochwassermanagement oder zur Freihaltung von Frischluftschneisen), ebenso wie die aktive Unterstützung des Dialogs zwischen Kommunen durch die Regional- und Landesplanung.

Eine stärkere Einbindung der Regionalplanung bietet sich zum Beispiel für Reformen der Gewerbeflächenverteilungen an. Denn auch in Bezug auf Schaffung größerer finanzieller

⁶⁸ Neben den direkten Anreizen, wie das Angebot an Fahrradwegen, kann die Kommune indirekte Anreize schaffen, um Mobilitätsverhalten zu beeinflussen. Über die städtebauliche Gestaltung entstehen Wegenetze und können Alternativen zum motorisierten Individualverkehr attraktiv machen. So ist zum Beispiel in Kopenhagen festgelegt, dass Schulhöfe frei zugänglich und Balkone transparent gestaltet sein müssen – damit wird der öffentliche Raum belebt und es entstehen Anreize, zu Fuß zu gehen. Die sozialen Aspekte, die stadtplanerisch beeinflusst werden können, indem der öffentliche Raum entsprechend geplant wird sind auch in den Publikationen von Jan Gehl (2010) „Cities for People“ überzeugend dargestellt.

Unabhängigkeit der Kommunen in ihrer Gestaltung von Klimaschutz und Klimaanpassung kann die Landesebene eine zentrale Rolle einnehmen. Beispielsweise könnten neue interkommunale Verteilungsschlüssel auf regionaler Ebene über den Gewerbesteuern zwischen Anrainerkommunen entschieden. Parallel dazu müsse eine Art „Freiflächenpool“ geschaffen werden, d. h. bei Ansiedlung von Gewerbebetrieben sind nicht nur Ausgleichsflächen nachzuweisen, sondern pro Quadratmeter müssten auch Zahlungen in einen interkommunalen Fond geleistet werden, die für Klimaschutzmaßnahmen einzusetzen sind. Zudem müsste die zu versiegelnde Fläche pro Planungsverband unter Berücksichtigung der örtlichen Bedürfnisse limitiert sein.

Eine Aufwertung der regionalen Planungsverbände würde überdies die bereits genannten Ziele einer Bodenwertreform stützen. Anhand einer reinen Bodenwertsteuer könnte der Flächenversiegelung vorgebeugt werden. Denn momentan ist die Grundsteuer auf erschlossene, aber unbebaute Grundstücke so gering, dass Baurechte gar nicht oder nur unvollständig in Anspruch genommen werden und erschlossene Flächen dauerhaft ungenutzt bleiben. Die Zersiedelung würde jedoch erschwert werden, indem die Spekulation auf Grundstücke unterbunden wird und der Druck, innerstädtische Flächen zu bebauen, steigt. In Abwägung der bereits genannten Zielkonflikte sind dann lokalspezifische Lösungen mit möglichst integrierten Konzepten grüner Infrastruktur zu suchen.

Mindestens so bedeutsam ist die Regionalplanung hinsichtlich neuer Stadt-Umland-Beziehungen. Im Zuge des Ausbaus erneuerbarer Energieversorgungsanlagen kommt ihr eine Schlüsselrolle zu. Die Steuerungspotenziale der regionalplanerischen Instrumente sind bisher nicht ausgeschöpft. Auch in der interkommunalen Zusammenarbeit müssen angesichts des Klimawandels mehr gemeinsame Lösungen generiert werden (N. Hehn, 2015). Konflikte um Flächen zur Erzeugung und Verteilung erneuerbarer Energien (wie zum Beispiel Standorte für Windenergieanlagen, Maisanbau für Bioenergie oder der Bau neuer Stromtrassen) betreffen die Ebene der Regionalplanung stärker als die Kommunalplanung. So kommt vor allem Grün- und Freiflächen eine neue Bedeutung zu (M. Demuzere, K. Orru, O. Heidrich et al., 2014). Neben der Sicherung der Potenziale für erneuerbare Energien bietet sich die Regionalplanung zudem für die Sicherung von Treibhausgasen an, die überörtlich zu koordinieren sind. (Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), 2009; J. Fröhlich, J. Knieling, M. Schaeffer, & T. Zimmermann, 2011).

Vor diesem Hintergrund muss die Zurückhaltung der Regionalplanung aufgegeben werden und sie muss sich aktiver in die Raumplanung einschalten (können). Sie bietet sich auch hinsichtlich der Koordination von Standortfaktoren an, die zukünftig enger im Zusammenhang mit klimapolitischen Faktoren instrumentalisiert werden sollten. Neben Wettbewerbsfaktoren, wie Erreichbarkeit und Infrastruktur, werden zum Beispiel Einbindungen in Effizienznetzwerke, Unterstützung beim Energiemanagement oder die Ausstattung mit

nachhaltigen Versorgungssystemen bei Unternehmen und Bürgern zu Entscheidungsfaktoren werden. Auch regionale Wertschöpfungsketten sind beim Ausbau dezentraler Versorgungsstrukturen ein bedeutender Wirtschaftsfaktor.

Das Klimaschutzgesetz von Nordrhein-Westfalen zeigt, dass entscheidende Impulse auf Landesebene gesetzt werden können, die maßgeblichen Einfluss auf die Kommunen haben. Landesenergieagenturen sind dazu geeignet, Interessen zu bündeln und könnten zum Beispiel Beratungen anbieten. Die Wahrnehmung derartiger Angebote sollte für Kommunen kostenfrei aber verbindlich sein, beispielsweise zu den Themen Sanierung der eigenen Liegenschaften oder zu Anpassungsmaßnahmen. Auf Landesebene könnten auch Servicestellen eingerichtet werden, die die Kommunen bei der Antragsstellung unterstützen, und zwar sowohl bei der Beantragung von Bundes- oder EU-Fördergeldern als auch bei der Ausschreibung eigener Wettbewerbe oder Bauvorhaben. Damit könnten gerade kleinere Kommunen unterstützt werden, in denen gemäß der Ergebnisse aus Kapitel 6 teilweise das Fachwissen und die personelle Ausstattung fehlt.

8.2.4 Kommunen legislativ stärken

Zur Ausschöpfung der Möglichkeiten von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene wäre auch eine legislative Stärkung der Städte und Gemeinden denkbar; dazu sollte Klimaschutz zur Pflichtaufgabe werden. Im Bundestag wurde ein Antrag, Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe zu deklarieren, im Jahr 2011 abgelehnt (Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, 2011). In der Begründung wurde argumentiert, in einem kommunalen Kontext von Klimaschutz zu sprechen, sei schwierig. Mit ihrer Forderung nach „mehr Druck von oben“ verwies aber die Mehrheit der Interviewpartner auf die Möglichkeit von Klimaschutz als Pflichtaufgabe. Hierzu könnten Maßnahmen definiert werden, die das Ziel der klimaneutralen Stadt verfolgen. Es geht dabei ebenfalls um die symbolische Untermauerung, mit der ein politisches Zeichen gesetzt werden muss: Als Pflichtaufgabe würde dem Klimaschutz zwangsläufig ein größerer Wert beigemessen als bisher, und als Pflichtaufgabe könnten in den Kommunalverwaltungen mehr Kapazitäten geschaffen werden. Auch in der wachsenden Anzahl der Kommunen, die unter dem „Rettungsschirm“ stehen (d. h. teilweise der Finanzhoheit der Länder unterliegen), würde das Thema nicht völlig wegfallen.

Städte und Gemeinden sind über die Spitzenverbände in politischen Gremien vertreten, haben aber derzeit kein politisches Mitspracherecht bei der Gesetzgebung. Die Möglichkeiten der Vernetzung und der Artikulation müssen ausgebaut und gefördert werden. Denkbar wäre eine Art „Städteparlament“, das von Land und Bund nicht nur geduldet sondern aktiv einbezogen wird. Im Sinne der Urban-Governance-Ansätze gilt es, sowohl die Partizipationschancen für Bürger zu erhöhen, als auch die Kommunen in den gestaltenden Staat einzubinden. Dazu sollten Vertreter der Städte in allen bundesdeutschen Gremien, die Gesetze verabschieden, präsent sein. Sie müssten angehört und gleichzeitig zur Abgabe von Stellungnahmen verpflichtet sein.

Auch auf internationaler Ebene muss den Städteverbänden mehr Gehör verschafft werden. Es reicht nicht, in internationalen Abkommen die Bedeutung der Städte zu betonen. Sie müssen auch finanziell und konstitutionell stärker unterstützt werden. Über die kommunalen Spitzenverbände werden sie repräsentiert, aber sie müssen auch mit „Machtressourcen“ ausgestattet werden. Um Stadtregionen zur Transformation zu verhelfen, muss das Selbstverwaltungsrecht ausgebaut werden und die Integration in Gesetzgebungsprozesse gestärkt werden. Darüber hinaus ist den Vorschlägen des WBGU zuzustimmen, welcher fordert, privates Kapital für urbane Infrastrukturen zu mobilisieren, die Gemeinwohlverträglichkeit bei Privatinvestitionen zu prüfen sowie institutionelle und personelle Kapazitäten der Kommunen zu stärken (WBGU, 2016, S. 381 ff.). Außerdem sollte die weltweite Städtekonferenz (UN-Habitat) nicht alle 20 Jahre, sondern mindestens jedes zweite Jahr stattfinden und zu verbindlichen Beschlüssen befähigt werden. So fällt das Fazit der Präsidentin des Deutschen Städtetages zum Ergebnis der letzten Konferenz in Quito (2016) bescheiden aus: „Vancouver mit der Habitat-I-Konferenz 1976, Istanbul mit der Habitat-II-Konferenz 1996 und schließlich Quito mit der Habitat-III-Konferenz und der Neuen Urbanen Agenda im Oktober 2016 sind für Kommunen weltweit, viele Nichtregierungsorganisationen und alle Akteure, die einen Stadt- oder Siedlungsbezug aufweisen, fraglos Marksteine der Kennzeichnung der globalen und nationalen Verpflichtungen für eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung von Siedlungen, Städten und Regionen. Für viele nationale Regierungen hingegen waren die zurückliegenden Konferenzen wohl eher Pflichterfüllung zur Behandlung und zum Beschluss einer eher fakultativ wahrgenommenen urbanen Agenda [...] zu verzagt waren die Anstrengungen der Regierungen, die Städte selber auf den ‚Fahrersitz‘ für ihre eigenverantwortliche Entwicklung zu setzen und mit den für ein möglichst kontrolliertes ‚Fahren‘ in Richtung einer zunehmenden Urbanisierung erforderlichen Ressourcen auszustatten“ (E. Lohse, 2017). Die finanzielle und personelle Ausstattung der Kommunen muss gestärkt werden, damit sich das große Potenzial der Lokalpolitik entfalten kann – dies leitet über zu den Fragen nach Partizipation und Sensibilisierung.

8.2.5 Partizipation ermöglichen und Nachhaltigkeit im Bildungssystem forcieren

Vor dem Hintergrund des erforderlichen Bewusstseinswandels erfahren die soziale Dimension und auch psychologische Komponenten große Aufmerksamkeit. Anregungen hierzu kommen auch aus der politischen Philosophie: Der Unterschied zwischen einer Gesellschaft und einer Gemeinschaft wird im Kommunitarismus diskutiert. Vor dem Hintergrund der Suffizienzforderungen, bei denen Sharing-Konzepte eine bedeutende Rolle einnehmen, erfahren diese Theoriemodelle eine neue Aktualität. Sie hängen eng mit Fragen der politischen Steuerung zusammen und thematisieren Verbindungen suffizienten Lebensweisen, Gemeinwohls und der Bedeutung der Kommunalpolitik.

Für eine Transformation muss auch die Identifikation der Bürger mit „ihrer Stadt“ oder „ihrer Gemeinde“ (wieder) größer werden. Dazu kann die Kommunalpolitik einen Beitrag leisten. Neben den strukturfokussierten Interventionen sind personenfokussierte Interventionen für die Veränderung von Verhaltensweisen nötig.

Das Stadtentwicklungskonzept von Kopenhagen „Co-Create Copenhagen“ setzt auf die Devise: „Putting people first“ (City of Copenhagen, Technical and Environmental Administration, 2015). Damit wird die notwendige Partizipation unmittelbar angesprochen, aber nicht im Sinne der Kommune als Servicestelle, sondern der Auftrag an die Bürger, sich einzubringen.

Der Staat wird hier nicht als Kontrollinstanz gesehen, der Bürger nicht nur als Antragssteller. Vielmehr wird ein „collaborative planning“-Prozess verfolgt, der auf gegenseitiger Beeinflussung basiert: „This will require more than traditional planning. It will require a radical rethinking of the nature of urban development. The process must be less controlled – it must unleash Copenhageners’ creativity so that everybody works together to build the city we want“ (City of Copenhagen, Technical and Environmental Administration, 2015, S. 1).

Ebenfalls im Sinne der Governance-Konzepte argumentiert auch die Stadt Heidelberg in der „Leitlinie für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg“, die im Jahre 2012 nach zwei Volksentscheiden gegen städtische Vorhaben vom Gemeinderat beschlossen worden ist: „[die Leitlinie] erkennt die Interessenvielfalt sowie das Selbstbestimmungs- und Mitwirkungsbedürfnis der Bürgerschaft. Sie nimmt die Bürgerschaft aber auch in Mitverantwortung“ (Stadt Heidelberg, 2012).

Derartige Konzepte sind für die Bewältigung klimawandelbedingter Herausforderungen essentiell. Zugleich sind sie besonders in Zeiten wachsender populistischer Bewegungen und steigender EU-Skepsis für die Sicherung des politischen Systems vonnöten. Die Friedrich-Ebert-Stiftung zeigte 2008 in einer Studie ein: „weitgehendes Unverständnis der Mitgestaltungsmöglichkeiten in einer Demokratie, woraus sich eine alarmierende Geringschätzung des demokratischen Systems ergibt“ (Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008, p. 464).

Da der gesellschaftliche Bewusstseinswandel eine tragende Rolle spielt, kann der Bildung kaum genug Bedeutung beigemessen werden. Nachhaltigkeit muss noch umfassender in den (bestehenden) Lehrplänen verankert werden, damit Kinder und Jugendliche lernen, in ihre alltäglichen Entscheidungen Aspekte der Ressourcenschonung miteinzubeziehen. Herstellungsprozesse von Gebrauchsgegenständen, Transportsysteme, Freizeitgestaltung oder Ernährungsfragen müssen viel stärker in den Kontext des Klimawandels gerückt werden. Dabei geht es nicht um „Verzicht“, vielmehr muss den nachfolgenden Generationen vermittelt werden, welche Folgen der Klimawandel mit sich bringt, um die in den Interviews angesprochene gesellschaftliche „Verdrängung“ zu beenden.

Zur Aufklärung erwachsener Verbraucher können Transparenzmaßnahmen angewandt werden. Sensibilisierungsstrategien können auf kommunaler Ebene anhand von Kampagnen und (wie in den Interviews genannt) mit Hilfe von transdisziplinären Forschungsprojekten umgesetzt werden. Auch auf Landes- und Bundesebene können Verbraucher durch gezielte Werbekampagnen angesprochen werden. Das Beispiel der Nicht-Raucher-Kampagnen zeigt, dass das Konsumverhalten beeinflusst werden kann. Es sind Sensibilisie-

rungsmaßnahmen nötig, um den gesellschaftlichen Gesinnungswandel zu stärken. Produkte müssen neben ihrem Preis in Euro auch mit den entsprechenden zur Herstellung nötigen CO₂-Werten ausgezeichnet werden („Product Carbon Footprints“). Dies sollte EU-weit als Standard eingeführt werden.

Sowohl die Sensibilisierung auf gesamtgesellschaftlicher Ebene, um jenen Gesinnungswandel zu erwirken, als auch das Fachwissen in den Kommunalverwaltungen muss für eine effektive kommunale Klimapolitik gestärkt werden. Dies bedeutet auch, dass der Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis auszubauen ist. Forschungsprojekte müssen besser auf die Bedürfnisse und Gegebenheiten in der Praxis abgestimmt werden, personell und inhaltlich sollten Kommunalvertreter und Wissenschaftler enger zusammenarbeiten. Nicht allein der Transfer von Forschungsergebnissen in die Praxis ist wichtig – um den Herausforderungen des Klimawandels zu begegnen, müssen auch reale Bedingungen, wie zum Beispiel die individuellen Wahrnehmungen der Akteure zu ihren Handlungsspielräumen, stärker in die Forschung einbezogen werden.

9 Ausblick

Verfehlung des Zwei-Grad-Zieles

Wie die Politikfeldanalyse zeigt, wird das Zwei-Grad-Ziel verfehlt. Die bisherigen Ansätze sind unzureichend und die aktuellen Entwicklungen lassen wenig Optimismus zu. Auch die auf der UN-Habitat III verabschiedete New Urban Agenda besagt, dass „sich Städte und menschliche Siedlungen durch nicht nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster, den Verlust biologischer Vielfalt, die Belastung von Ökosystemen, Verschmutzung, [...] und den Klimawandel und die damit verbundenen Risiken nie gekannten Bedrohungen ausgesetzt sehen [...]“ (United Nations, 2017).

Tragende Rolle der Städte

Der Klimawandel ist Realität und die Auseinandersetzung mit seinen Folgen bedeutet die vielleicht größte Herausforderung unserer Zeit. Die Lösungen, die gefunden werden müssen, sind immer auch eine Frage des politischen Systems. Die Steuerungsebene, die am direktesten mit den zivilgesellschaftlichen Mitspracherechten verbunden ist, ist die Lokalpolitik. Deshalb – und weil Städte besonders vulnerabel gegenüber der Klimawandelfolgen sind – hat diese Arbeit die Frage gestellt, welche Handlungsspielräume den Kommunen im deutschen Föderalismus zur Implementierung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsstrategien zur Verfügung stehen. Sie hat mit der Diagnose geantwortet, dass zwar die planerischen Instrumente die richtigen sind, aber die Kommunen dennoch hinter ihren Gestaltungsmöglichkeiten zurückbleiben. Denn sie sind sowohl auf die landes- und bundespolitischen Rahmenbedingungen angewiesen als auch auf den zivilgesellschaftlichen Rückhalt.

Steuerung „per Dekret“ oder „durch Bürgersinn“

Um einem Vakuum kommunaler Steuerung bei der Klimapolitik zu entgehen, wurden zwei Szenarien skizziert: Entweder müssen von übergeordneten politischen Ebenen strengere verbindlichere Standards gesetzt werden, oder die Öffentlichkeit muss eine klimaorientierte Stadtentwicklung stärker als bisher einfordern. Ersteres ist in Teilbereichen möglich und notwendig (Bepreisung oder Besteuerung von CO₂, Bodenrechtsreform, Festlegung von Grünflächenanteilen, gesetzliche Vorgaben zum Materialeinsatz im Bausektor, EU-weite Pflicht zu Recyclingpflicht etc.), betrifft aber absehbar Bereiche, die fundamentale Freiheitsrechte berühren und den sozialen Frieden gefährden. Bleibt letzteres: Ein gesellschaftlicher Gesinnungswandel, um die klimaorientierte Stadtentwicklung zu fordern, zu beanspruchen und zu legitimieren.

Gesellschaftlicher Gesinnungswandel

Das gegenwärtig defizitäre gesellschaftliche Bewusstsein für den dringenden Handlungsbedarf ist sowohl auf die Komplexität der Herausforderung als auch auf individuelle Verlustängste zurückzuführen. Immerhin erfährt die anhaltende Hitzeperiode in Westeuropa

während der Sommermonate 2018 in den Medien große Aufmerksamkeit – Waldbrände, Dürre und Ernteausschlag, Niedrigwasser in Flüssen, Fischsterben etc. wurden in dieser Zeit fast täglich auf den Titelseiten der deutschen Tageszeitungen thematisiert. Im Gegensatz zu vergangenen Hitze-Ereignissen sehen Umfragen zu Folge fast 70 Prozent der Befragten eine Verbindung zum Klimawandel; im Jahr 2015 waren es nur 48 Prozent (ZDF, 2018). Dies lässt einerseits hoffen, dass aufgrund der persönlichen Betroffenheit ein Umdenken doch noch einsetzt. Von zentraler Bedeutung ist aber noch ein anderer Aspekt: Erst indem ein öffentlicher Diskurs stattfindet, können Politikinhalt verlangt werden. Der Begriff des „öffentlichen Raumes“ soll an dieser Stelle aus dem planerischen, baulichen Kontext genommen und in einen politischen Zusammenhang gebracht werden: Der öffentliche Raum, verstanden als ein „gemeinsamer Raum“ (C. Taylor, 2002), in dem die Mitglieder der Gesellschaft kommunizieren und direkt oder indirekt über verschiedene Medien etc. zusammenkommen, Ansichten und Werte diskutieren und eine öffentliche Meinung bilden, ist essentiell für die Formulierung politischer Ziele. Die Verzahnung des öffentlichen Raumes mit den politischen Gremien sichert gesellschaftliche Mitsprache und Partizipation. Das heißt, die Ziele einer klimaorientierten Stadtpolitik (wie auch im größeren Rahmen die Nachhaltigkeitsziele) müssen öffentlich artikuliert werden können, damit das gesellschaftliche Problembewusstsein auch politisch verankert wird.

Föderalismus als Chance

Damit ist auf die lokale Ebene und auf die föderalen Strukturen zurückzukommen: denn gerade in föderalen Demokratien bietet die Nähe der Öffentlichkeit zu den dezentralen Regierungsapparaten die Möglichkeit zur Mitsprache. Die dezentrale Struktur, die nicht zuletzt zur Sicherung des demokratischen Systems installiert worden ist, muss auch bei der Bekämpfung des Klimawandels zum Vorteil genutzt werden. Die föderalen Strukturen in Deutschland bergen das Potenzial, einen Transformationsprozess sozialverträglich zu gestalten. Städte und Gemeinden können politisch die entscheidende Steuerungsebene sein wenn es ihnen gelingt, ihre Nähe am Geschehen, bzw. zu den zivilgesellschaftlichen Interessengruppen auszuspielen.

Krise der staatlichen Steuerbarkeit globaler Probleme

An diesem Punkt sind Probleme und Krisen diskutiert worden, das Ohnmachtsgefühl der Wähler gegenüber ihren Repräsentanten, eine Entfremdung zwischen Gesellschaft und Eliten sowie die Distanzierung wirtschaftlicher Lobbygruppen. In der Folge ist von einer „Überforderung der Staates“ die Rede, dessen Institutionen der Umgang mit derart komplexen Phänomenen wie der Globalisierung und Klimawandel nicht länger zugetraut wird.

Neue Steuerungsmodelle (im Rahmen der demokratischen Staatsform) werden zunehmend attraktiv. Dies spiegelt sich auch in der Klimapolitik wieder, bei der der öffentliche Raum, gerade wegen der globalen Tragweite, eine besondere Bedeutung erlangt. Daher rührt es nicht von ungefähr, dass gerade im Bereich der Umwelt- und Nachhaltigkeitsdebatte alternative Strukturen zum Tragen kommen: zusammengefasst unter dem Begriff

der Governance. Damit ein gesellschaftlicher Bewusstseinswandel Auswirkungen auf die politischen Entscheidungsprozesse hat, sind Verzahnungen zwischen nicht-staatlichen und staatlichen Akteuren essentiell – hierin bestehen die größten Chancen, zukünftig auf die klimaorientierte Stadtentwicklung einzuwirken.

Potenzial von Governance-Formen

Verbände, Vereine und vergleichbare Initiativen müssen stärker in die kommunalen Prozesse einbezogen werden, ohne die demokratische Legitimation der städtischen Gremien in Frage zu stellen. Die Initiative zu einem neuen Landesentwicklungsplan in Bayern („Ein neuer LEP“) beinhaltet beispielsweise die Forderung nach einer Stärkung der Regionalplanung als Steuerungseinheit und macht deutlich, welches Potenzial auch zur Bekämpfung der Klimawandelfolgen auf diesen Ebenen genutzt werden könnte. Es bleibt abzuwarten, ob sich die Initiative gegen die Landesregierung durchsetzen kann – in jedem Fall macht das breite dahinterstehende Bündnis deutlich, welche Brisanz gegeben ist und wie sich nicht-staatliche Akteure im öffentlichen Raum formatieren können.

Auch die Beispiele der Initiativen zur Bodenrechtreform sowie das Münchner Bündnis zur Wohnraumpolitik zeigen, dass sich nicht-staatliche Akteure artikulieren und Themen wie nachhaltiger Umgang mit Flächen (neben der Frage nach bezahlbarem Wohnraum) in die politischen Gremien tragen. Sie sind Ausdruck eines wachsenden Problembewusstseins und müssen über die Fachkreise hinaus die gesellschaftliche Unterstützung erfahren. Politische Mitsprache über die Kanäle nicht-staatlicher Akteure zu steigern, muss möglich sein und sollte zunehmend Berücksichtigung finden.

Politische und gesellschaftliche Verantwortung

Kommunen können auch ungeachtet nationalstaatlicher Interessen eine Transformation zu nachhaltigen, ressourcenschonenden und sozialverträglichen Gesellschaften mitgestalten. Die Verantwortung, die den Kommunen im Zusammenhang mit der Herausforderung des Klimawandels auferlegt wird, ist nachvollziehbar und folgerichtig. Um die ihnen zuerkannte Schlüsselrolle zu erfüllen, ist aber mehr gesellschaftliches Engagement auf lokaler Ebene erforderlich. Wie aber lässt sich dies herbeiführen? Es steht und fällt mit der Vision, die eine Gesellschaft als ihren gemeinsamen Nenner verfolgt. Die absehbaren Auswirkungen, zu denen ein ungebremseter Klimawandel führen wird, lassen die Zukunft derzeit düster erscheinen. Dies führt zu den angesprochenen Verdrängungsprozessen und bleibt beim Verwalten der erreichten Standards stehen. Um eine klimaorientierte Lokalpolitik entschlossen durchzusetzen und für deren Ziele einzustehen, müssen positive, optimistische Szenarien kommuniziert werden, für die es die heutige und die nächsten Generationen zu kämpfen verstehen. An die Frage nach kommunalen Handlungsspielräumen schließen daher vor allem Forschungsfragen nach der Gestaltung der Transformationsprozesse an, nämlich wie die Gewinne einer nachhaltigen Lebensweise, die Chancen der Energiewende und die langfristig positiven Auswirkungen der Transformation gemäß eines neuen Gesellschaftsvertrages vereinbart und verfolgt werden können.

10 Bibliographie

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). (2009). Klimawandel als Aufgabe der Regionalplanung. Positionspapier aus der ARL, Nr. 81. Hannover.
- Alternative für Deutschland (AfD). (2018). Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland.
- Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ). (2004). Erneuerbare Energien. Bonn.
- Battis, U., & Gusy, C. (1999). *Einführung in das Staatsrecht*. Heidelberg: C.F.Müller Verlag.
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (BStMUV). (2015). Klimareport Bayern. München.
- Beck, S., Bovet, J., Baasch, S., Reiß, P., & Görg, C. (2011). Synergien und Konflikte von Strategien und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel (Vol. Climate Change 18/2011). Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Benz, A. (2001). *Der moderne Staat*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Benz, A. (2004). Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In A. Benz (Ed.), *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen* (pp. 11-28). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, A. (2008). Der Staat als politisches Projekt - eine theoretische Skizze *Politikwissenschaftliche Perspektiven* (pp. 71-93). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, A. (2009). *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bernauer, T. (2013). Climate Change Politics. *Annual Review of Political Science*, 16, 421-448.
- Biermann, B. (2008). Umwelt und Nachhaltigkeit im Licht der Governanceforschung. Unvollständige Lösungen im Prozess. In S. Bröchler & H.-J. Lauth (Eds.), *Politikwissenschaftliche Perspektiven* (pp. 21-45). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blum, S., & Schubert, K. (2011). *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Böcher, M., & Töller, A. E. (2012). *Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Böhm, J., Böhme, C., Bunzel, A., Kühnau, C., Landua, D., & Reinke, M. (2016). Urbanes Grün in der doppelten Innenentwicklung. In Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Ed.), *BfN-Skripten* (Vol. 444). Bonn - Bad Godesberg.
- Böhme, C., Preuß, T., Bunzel, A., Reimann, B., Seidel-Schulze, A., & Landua, D. (2015). Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum – Entwicklung von praxistauglichen Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen. In Umweltbundesamt (Ed.), *Umwelt & Gesundheit* (Vol. 01/2015). Dessau-Roßlau.
- Bortz, J., & Döring, N. (2006). *Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler*. Heidelberg: Springer.
- Bott, H., Grassl, G. C., & Anders, S. (2013). *Nachhaltige Stadtplanung Konzepte für nachhaltige Quartiere*. München: Detail - Institut für internationale Architektur-Dokumentation.
- Braun, B. (2005). Umweltqualität und Umweltschutz. In M. Korda (Ed.), *Städtebau, technische Grundlagen* (Vol. 5, pp. 611-687). Wiesbaden: Teubner.
- Brüsemeister, T. (2008). *Qualitative Forschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bulkeley, H. (2008). Cities and Governance. In R. Plunz & M. P. Sutto (Eds.), *Urban Climate Change Crossroads* (pp. 29-38). Burlington: Ashgate.
- Bulkeley, H., Schroeder, H., Janda, K., Zhao, J., Armstrong, A., Yi Chu, S., & Ghosh, S. (2009). Cities and Climate Change: The role of institutions, governance and urban planning. *Report prepared for the World Bank Urban Symposium on Climate Change*.

Bibliographie

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR); Antonia Milbert. (2017). *Wieviel (Re)Urbanisierung durchzieht das Land? BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2017*. Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR). (2016). *Anpassung an den Klimawandel in Stadt und Region. Forschungserkenntnisse und Werkzeuge zur Unterstützung von Kommunen und Regionen*. Bonn.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUB). (2016). *Deutsches Ressourceneffizienz-programm (ProgRess). Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen*. Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit BMUB. (2017). 11.07.2017 Flasbarth: "BMUB geht bei Bürgerbeteiligung voran" [Press release]. Retrieved from <https://www.bmu.de/pressemitteilung/flasbarth-bmub-geht-bei-buergerbeteiligung-voran/> (zuletzt aufgerufen am: 08.08.2018)
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU). (2019). *Zahlen und Fakten NKI*.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB). (2017). *Flächenverbrauch – Worum geht es?* Retrieved from <http://www.bmub.bund.de/themen/nachhaltigkeit-internationales/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/> (zuletzt aufgerufen am 09.11.2017)
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB); Umweltbundesamt (UBA). (2017). *Umweltbewusstsein in Deutschland 2016. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage*. Berlin / Dessau-Roßlau.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). (2014). *Perspektiven der Urbanisierung. Städte nachhaltig gestalten*. Retrieved from https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BMZ/Materialie237_Informationenbr-oschuere_03_2014_17482720.html (zuletzt aufgerufen am: 05.05.2017)
- Bundesverband Naturschutzbund NABU. (2018). *Umwelt / Recht / Grundsteuer. Grundsteuer verfassungswidrig - Weg frei für reine Bodensteuer. Fünf vor zwölf bei der Grundsteuerreform: Rasch umsetzbarer Vorschlag für eine Bodenwertsteuer muss jetzt auf die Tagesordnung*. Berlin. 10.04.2018 [Press release]
- Bundeszentrale für politische Bildung (BpB). (2007). *Aus Politik und Zeitgeschichte Ökologische Gerechtigkeit* (Vol. 24/2007). Bonn: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament.
- Bundeszentrale für politische Bildung (BpB). (2016). *UN-Konferenz "Habitat III"*. Retrieved from <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/235430/un-konferenz-habitat-iii> (zuletzt aufgerufen am: 08.08.2018)
- Burgi, M. (2015). *Kommunalrecht*. München: C.H. Beck.
- Center for Science in the Earth System The Climate Impacts Group, Joint Institute for the Study of the Atmosphere and Ocean, University of Chicago, & in association with ICLEI – Local Governments for Sustainability. (2007). *Preparing for Climate Change: A Guidebook for Local, Regional, and State Governments*. Washington: King County
- City of Copenhagen, Technical and Environmental Administration. (2015). *Co-Create Copenhagen. Visions for 2025*. Kopenhagen.
- Corfee-Morlot, J., Kamal-Chaoui, L., Donovan, M. G., Cochran, I., Robert, A., & Teasdale, P.-J. (2009). *Cities, Climate Change and Multilevel Governance OECD Environmental Working Papers N° 14*. OECD publishing: OECD.
- Daab, K. (2010). *Klimaschutz durch Städtebaurecht, Gestaltungsmöglichkeiten und -grenzen. PLANERIN, 3/2010, 54-56*.
- Demuzere, M., Orru, K., Heidrich, O., Olazabal, E., Geneletti, D., Orru, H., . . . Faehnle, M. (2014). *Mitigation and adaptating to climate change: Multi-functional and multi-scale assessments of green urban infrastructure. Journal of Environmental Management, 146, 107-115*.

- Denkwerk Zukunft Stiftung kulturelle Erneuerung. (2010). Das Wohlstandsquartett. Zur Messung des Wohlstands in Deutschland und anderen früh industrialisierten Ländern. Retrieved from <http://www.denkwerkzukunft.de/index.php/aktivitaeten/index/wohlstandsquartett> (zuletzt aufgerufen am 22.11.2017)
- Dessai, S., & van der Sluijs, J. (2007). Uncertainty and Climate Change Adaptation - A Scoping Study. Retrieved from Copernicus Institut Utrecht University website: http://research.fit.edu/sealevelriselibrary/documents/doc_mgr/946/Dessai_et_al._2007 (zuletzt aufgerufen am 12.11.2017)
- Deutsche Bundesregierung. (2010). Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung. Berlin.
- Deutsche Bundesregierung (Für den Inhalt des Koalitionsvertrages sind die Regierungsparteien zuständig). (2018). Ein neuer Aufbruch für Europa . Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode. Berlin.
- Deutsche Energie-Agentur (dena). (2015). Der dena Gebäudereport. Statistiken und Analysen zur Energieeffizienz im Gebäudebestand. Berlin.
- Deutscher Wetterdienst (DWD). (2017). Klimastatusbericht 2016. Offenbach.
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU). (2011). Klimaschutz in Kommunen - Praxisleitfaden - Berlin.
- Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt DLR. (2015). Prognose 2030: Über 70 Millionen zusätzliche Flugpassagiere in Deutschland [Press release]. Retrieved from http://www.dlr.de/dlr/desktopdefault.aspx/tabid-10081/151_read-16247/year-2015/#/gallery/21491 (zuletzt aufgerufen am 08.08.2018)
- Diller, C. (2013). Ein nützliches Forschungswerkzeug! Zur Anwendung des Akteurszentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften. *planung neu denken*, 2 (2013), 1-15.
- Dittmar, N. (2004). *Transkription: Ein Leitfaden mit Aufgaben für Studenten, Forscher und Laien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Döhler, M. (2014). *Verwaltungswissenschaftliche Problemperspektiven in der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg.
- Döhler, M., & Manow, P. (1997). *Strukturbildung von Politikfeldern*. Opladen: Leske + Budrich.
- Ellwein, T., & Hesse, J. J. (1994). *Der überforderte Staat*. Baden-Baden: Nomos.
- Endlicher, W. (2007). Das Unbeherrschbare vermeiden und das Unvermeidbare beherrschen - Strategien gegen die gefährlichen Auswirkungen des Klimawandels. In Potsdam Institut für Klimafolgen (PIK) (Ed.), *Der Klimawandel. Einblicke Rückblicke Ausblicke*. Potsdam.
- Europäische Kommission. (2014). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfallprogramm für Europa. Brüssel.
- Europäische Union. (2010). *Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung)*.
- European Commission. (2017). Pariser Übereinkommen. https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_de (zuletzt aufgerufen am 22.08.2017)
- European Energy Agency (EEA). (2012). Urban adaptation to climate change in Europe *Challenges and opportunities for cities together with supportive national and European policies* (Vol. EEA Report No 2/2012). Copenhagen.
- Faßbender, K. (2009). Kommunale Satzungsmöglichkeiten zur Nutzung Erneuerbarer Energien im Siedlungsbereich. In K. Faßbender & W. Köck (Eds.), *Klimaschutz durch Erneuerbare Energien* (Vol. 18). Baden-Baden: Nomos.

Bibliographie

- Fischer, C. (2013). *Grundlagen und Grundstrukturen eines Klimawandelanpassungsrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Forsthoff, E. (1968). Verfassungsprobleme des Sozialstaats. In E. Forsthoff (Ed.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays* (pp. 145-164). Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Frey, R. L. (2005). Von der Wirtschaft lernen? Governance als Managementaufgabe. *Heft 9/10.2005*, 559-565.
- Friedrich-Ebert-Stiftung. (2008). *Ein Blick in die Mitte. Zur Entstehung rechtsextremer und demokratischer Einstellungen*. Forum Berlin. Berlin.
- Fröhlich, J., Knieling, J., Schaerffer, M., & Zimmermann, T. (2011). Instrumente der regionalen Raumordnung und Raumentwicklung zur Anpassung an den Klimawandel *neopolis working papers: urban and regional studies, Vol. 10*. Hamburg: HafenCity Universität Hamburg.
- Fuhr, H., Hickman, T., & Kern, K. (2018). The role of cities in multi-level climate governance: local climate policies and the 1.5 C target. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 30, 1-6.
- Füssel, H.-M. (2007). Adaptation planning for climate change: concepts, assessment approaches, and key lessons. *Sustainable Science*, 2(2), 265-275.
- Gehl, J. (2010). *Cities for people*. Washington/Covelo/London: Island Press.
- Gestring, N., Heine, H., Mautz, R., Mayer, H.-N., & Siebel, W. (1997). *Ökologie und urbane Lebensweise: Untersuchungen zu einem anscheinend unauflösbaren Widerspruch*. Braunschweig/Wiesbaden: Vieweg.
- Gies, M. (2018). *Klimafolgenadaptation durch Verwaltungsverfahrenrecht*. Heidelberg: Springer.
- Gläser, J., & Laudel, G. (2009). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Global Footprint Network. (2018). Global Footprint Network, Advancing the Science of Sustainability. Retrieved from <http://www.footprintnetwork.org> (zuletzt aufgerufen am 08.08.2018)
- Goerlitz, A., & Burth, H.-P. (1998). *Politische Steuerung*. Heidelberg: Springer.
- Göpfert, C., Wamsler, C., & Lang, W. (2019). A framework for the joint institutionalization of climate change mitigation and adaptation in city administrations. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 24(1), 1-21. doi:<https://doi.org/10.1007/s11027-018-9789-9>
- Hehn, N. (2015). *Postfossile Stadtentwicklung. Rechts- und Steuerungsprobleme einer Umsetzung kommunaler Energiewende- und Klimaschutzkonzepte im Rahmen der Stadtplanung*. Marburg: metropolis.
- Heinelt, H. (2008). Demokratie jenseits des Staates. Partizipatives Regieren und Governance. Baden-Baden: Nomos.
- Herrmann, H., Müller, A., & Schön, K. P. (2017). Die New Urban Agenda. Konsequenzen für die Stadtentwicklung. *IzR Informationen zur Raumentwicklung. Eine Zeitschrift des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)*,(3), 4-8.
- Hill, H. (2005). Urban Governance und Lokale Demokratie. *Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.2005*, 567-577.
- Howard, J. (2009). Climate Change Mitigation and Adaptation in Developed Nations: A critical Perspective on the Adaptation Turn in Urban Climate Planning. In C. J. M. Davoudi S., A. (Ed.), *Planning for Climate Change: Strategies for Mitigation and Adaptation for Spatial Planners* (pp. 19-32). London: Earthscan.
- Hunecke, M. (2017). Umweltpsychologie in der transdisziplinären Nachhaltigkeitsforschung. *Umweltpsychologie*, 21(1), 13-24.
- ICLEI Europa. (2017). Auswertung der Agenda 2030 und Folgeaktivitäten hinsichtlich ihres kommunalen Bezugs. In Umweltbundesamt (UBA) (Ed.). Dessau Roßlau.

- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2014). Climate Change 2014. Synthesis Report. Summary for Policymakers. Retrieved from http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf
- Jacobeit, J. (2007). Zusammenhänge und Wechselwirkungen im Klimasystem. In Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung e.V. (Ed.), *Der Klimawandel. Einblicke-Rückblicke-Ausblicke*. Potsdam: Endlicher, Wilfried / Gerstengarbe, Friedrich-Wilhelm.
- Jänicke, M., Kunig, P., & Stitzel, M. (2003). *Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen*. Bonn.
- Jann, W. (2005). Governance als Reformstrategie - Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder. In G. F. Schuppert (Ed.), *Governance-Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien* (Vol. 1, pp. 21-43). Baden-Baden: Nomos.
- Jungfer, K. (2005). *Die Stadt in der Krise. Ein Manifest für starke Kommunen*. München / Wien: Carls Hanser Verlag.
- Kaiser, R. (2014). Experteninterviews. In K. Schubert & N. C. Bandelow (Eds.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (pp. 289-306). Oldenbourg Wissenschaftsverlag: München.
- Kemfert, C. (2007). Die Kosten des Klimawandels - Der Mensch heizt die Erde auf - was muss er dafür bezahlen? *Internationale Politik*, 38-45.
- Klein, A. (2011). Je kleiner, desto größer? *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg*, 1, 3-10.
- Klemme, M. (2011). Akteure der lokalen Klimapolitik im Spannungsfeld von Persistenzen und Eigenlogiken. *Planung neu denken, pnd online*, IV | 2011(6/13).
- Klemme, M., & Selle, K. (2008). *Alltag der Stadtplanung: Der kommunale Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen. Ein aufgaben- und akteursbezogener Forschungsansatz*. Retrieved from
- Klenk, T., & Nullmeier, F. (2004). *Public Governance als Reformstrategie* (Vol. 97). Düsseldorf: edition der Hans-Böckler-Stiftung.
- Knieling, J. (2014). Metropolregionale Transformation, Handlungsfeder für eine nachhaltige stadt- und regionalentwicklung. In U. Hahne (Ed.), *Transformation der Gesellschaft für eine resiliente Stadt- und Regionalentwicklung, Ansatzpunkte und Handlungsperspektiven für die regionale Arena*. Detmold: Rohn.
- Kopatz, M. (2016a). Ökoroutine als politisches Konzept. Strukturen ändern, nicht die Menschen. *Politische Ökologie: Zukunftsfähiges Deutschland. Wann, wenn nicht jetzt?*, 148 (35. Jahrgang), 144-148.
- Kopatz, M. (2016b). *Ökoroutine. Damit wir tun, was wir für richtig halten*. München: oekom Verlag.
- Kraftfahrtsbundesamt. (2018). Jahresbilanz der Neuzulassungen 2017.
- Krautzberger, M., & Stürer, B. (2013). BauGB Novelle 2013 - Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts. *DVBl, Heft 13/2013* (128.Jahrgang), 805–872.
- Kristof, K. (2011). *Wege zum Wandel. Wie wir gesellschaftliche Veränderungen erfolgreicher gestalten können*. München: oekom Verlag.
- Küsters, I. (2006). *Narrative Interviews, Grundlagen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lamnek, S., & Krell, C. (2016). *Qualitative Sozialforschung* (Vol. 6). Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- Langlais, R. (2009). Adaptigation. *Journal of Nordregio*, 9(4), 2-2.
- Leal-Arcas, R. (2013). The BRICS and Climate Change *Legal Studies Research, Paper No. 151/2013*. London: Queen Mary University of London, School of Law.

- Lepzig Charta. (2007). Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt *Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007.*
- Libbe, J., Köhler, H., & Beckmann, K. J. (2010). Infrastruktur und Stadtentwicklung. Technische und soziale Infrastrukturen - Herausforderungen und Handlungsoptionen für Infrastruktur und Stadtplanung. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik DIFU, Wüstenrot Stiftung.
- Lisowski, R., & Schwandner, G. (2017). *Übermorgenstadt. Transformationspotenziale von Kommunen.* Berlin: LIT Verlag.
- Löhr, D. (2018). Boden als Ware - zwischen lokaler Flächennutzung und globalen Investitionen. Zusammenfassung des Inhalts. *Nachhaltigkeit gestalten - Fachtagung 20.4-21.4.2018.*
- Lohse, E. (2017). Eine Positionsbestimmung deutscher Kommunen zur New Urban Agenda. In I. z. Raumentwicklung (Ed.), *Die New Urban Agenda. Konsequenzen für die Stadtentwicklung* (pp. 32-42). Berlin: BBSR.
- Maderspacher, J. (2017). *Robuste Optimierung in der Gebäudesimulation* (Dissertation), Technische Universität München, München.
- Mayer, O. (1924). *Deutsches Verwaltungsrecht.* Berlin: Band I, 3. Auflage, Berlin 1924, Nachdruck Berlin 1969,.
- Mayntz, R. (2004). Die Bedeutung von Governave im nationalstaatlichen Kontext. In A. Benz (Ed.), *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen* (pp. 65-76). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayntz, R., & Scharpf, F. (1995). *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung* (Vol. 23). Köln: Campus.
- Mayntz, R., & Streek, W. (2003). *Die Reformierbarkeit der Demokratie, Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharpf* (Vol. 45). Frankfurt/Main: Campus Verlag GmbH.
- Mayring, P. (2008). *Qualitative Inhaltsanalyse, Grundlagen und Techniken* (Vol. 10). Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- Meadows, D. (2016). Vergesst Nachhaltigkeit, dazu ist es zu spät, der Zug ist schon entgleist. *Denkwerk Zukunft: Einfach so weiter leben wie bisher geht nicht mehr! Besuch der 4. Konferenz der Stiftung Denkwerk Zukunft in Berlin.* Retrieved from <http://www.kulturvision-aktuell.de/denkwerk-zukunft-einfach-so-weiter-leben-wie-bisher-geht-nicht-mehr/> (zuletzt abgerufen am 08.08.2018)
- Meißner, A. (2018). Außenansicht: Das große Verdrängen. Warum die Menschheit trotz aller Warnungen mit gutem Gewissen auf die Klimakatastrophe zusteuert München: Süddeutsche Zeitung vom 11. April 2018.
- Meister, H.-P., Kröger, I., Richwien, M., Rickerson, W., Laurent, C., & GmbH, I. (2010). Schwimmende Häuser und Moskitonetze: Weltweite Strategien zur Anpassung an den Klimawandel. Bensheim.
- Mitschang, S. (2008). Die Belange von Klima und Energie in der Bauleitplanung. *Natur und Recht*, 30(9), 601-612. doi:10.1007/s10357-008-1536-7
- Naßmacher, H., & Naßmacher, K. (2007). *Kommunalpolitik in Deutschland.* Wiesbaden: Leske Budrich.
- Neil Adger, W., Arnell, N. W., & Tompkins, E. L. (2005). Successful adaptation to climate change across scales. *Global Environmental Change*, 15(2), 77-86. doi:10.1016/j.gloenvcha.2004.12.005
- Niederhafner, S. (2008). *Städte als politische Akteure im Mehrebenensystem der EU. Eine vergleichende Untersuchung der pan-europäischen Interessenorganisationen Eurocities und RGRE unter besonderer Berücksichtigung der Länder Deutschland, Frankreich und Großbritannien* (Dissertation). Darmstadt: Technische Universität Darmstadt.
- Prantl, H. (2017). *Die Kraft der Hoffnung: Denkanstöße in schwierigen Zeiten.* München: Süddeutsche Zeitung Edition.

- Pufé, I. (2014). *Nachhaltigkeit*. München: Lucius.
- Radermacher, F. J. (2005). Die Rolle der Stadt im Ringen um eine nachhaltige Entwicklung *Informationen zur Raumentwicklung* (Vol. Heft 4.2015, pp. 333-342).
- Reese, M., Möckel, S., Bovet, J., & Köck, W. (2010). Adapting Environmental Law to the impacts of climate change – Analysis, development and innovation of legal instruments – *UBA Project FKZ 3708 41 100/01, Project Z 6 – 90 111/8*: Helmholtz Centre for Environmental Research (UFZ) Department of Environmental and Planning Law.
- Richarz, C. (2018). Nachhaltigkeit gestalten. Präsentationsfolien zur Veranstaltung der Bayerischen Architektenkammer am 20. und 21. April 2018 in München.
- Rode, P. (2014). Green Cities. In Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) (Ed.), *Beiträge zu einer ökologischen Moderne. Auf der Suche nach einer sozial gerechten, offenen und Ressourcen schonenden Gesellschaft*, (pp. 27-38). Berlin.
- Rode, P., Floater, G., Kandt, J., Baker, K., Carrero, M., Heeckt, C., . . . Delfs, M. (2013). Going Green, How cities are leading the next economy. A global survey and case studies of cities building the green economy *Final report*. London: LSE Cities at the London School of Economics and Political Science (LSE).
- Rüb, F. W. (2014). Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik. In K. Schubert & N. C. Bandelow (Eds.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (pp. 373-409). München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Rudzio, W. (2003). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.
- Ruhland, M. (2017). Ein neues Bodenrecht für bezahlbaren Wohnraum. Dokumentation der gleichnamigen Fachtagung am 9. Mai 2017, 10.30 – 16.30 Uhr im Münchner Stadtmuseum. München.
- Scharpf, F., Reissert, B., & Schnabel, F. (1976). *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Berlin: Scriptor.
- Scharpf, F. W. (2000). *Interaktionsformen, Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske und Budrich.
- Scheer, D. (2006). Governance und Nachhaltigkeit, Sondierung und Analyse beispielhafter sozialökologischer Steuerungsmuster *Schriftenreihe des IÖW* (Vol. 183/06). Heidelberg.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2005). Planungshoheit als öffentliches Gut contra Veräußerung der Planungshoheit an Private? *Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10*, 649-656.
- Schmidt-Eichstaedt, G., Weyrauch, B., & Zemke, R. (2014). *Städtebaurecht, Einführung und Handbuch*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Schmidt, B. (2017). SUV-Boom in Deutschland : Höher, schneller, breiter. *Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.08.2017*.
- Schmidt, M. G. (1995). *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.
- Schmidtke, P. (2013). Kommunaler Klimaschutz. Eine Untersuchung in bau- und vergaberechtlicher Hinsicht. Marburg.
- Schneider, V., & Janning, F. (2006). *Politikfeldanalyse, Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schneidewind, U. (2017). Einfacher gut leben, Suffizienz und Postwachstum. In Politische Ökologie (Ed.), *Zukunftsfähiges Deutschland, Wann, wenn nicht jetzt?* (Vol. 35. Jahrgang). München: oekom Verlag.
- Schubert, K., & Bandelow, N. C. (2014). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Schuppert, G. F. (2000). *Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Bibliographie

- Schuppert, G. F. (2008). Governance - auf der Suche nach Konturen eines "anerkannt uneindeutigen Begriffs". In G. F. Schuppert & M. Zürn (Eds.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (Vol. Sonderheft 41/2008). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sinning, H. (2005). Partizipation – neue Anforderungen an eine bewährte Governanceform. *Informationen zur Raumentwicklung*, 9/10.2005, 579-588.
- Spiegel-online. (2018). Union und SPD wollen Klimaschutzziel aufgeben [Press release]. Retrieved from <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/grosse-koalition-zu-klimaschutz-union-und-spd-wollen-ziel-2020-aufgeben-a-1186785.html> (zuletzt aufgerufen am 08.08.2018)
- Stadt Heidelberg. (2012). Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg vom 25.07.2012 geändert am 26.03.2015. Heidelberg.
- Statistisches Bundesamt. (2018). Ausstattung privater Haushalte mit Informations- und Kommunikationstechnik - Deutschland. Retrieved from https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/AusstattungGebrauchsgueter/Tabellen/Infotechnik_D.html (zuletzt aufgerufen am 08.08.2018)
- Statistisches Bundesamt (DESTATIS). (2017). Ausstattung privater Haushalte mit elektrischen Haushalts- und sonstigen Geräten - Deutschland Retrieved from https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/AusstattungGebrauchsgueter/Tabellen/Haushaltsgeraete_D.html (zuletzt aufgerufen am 08.08.2018)
- Stelljes, N., & Martinez, G. (2013). Internationale Beispiele der Klimaanpassung (Vol. RADOST Berichtreihe, 19). Berlin: Ecologic Institut.
- Taylor, C. (2002). *Wieviel Gemeinschaft braucht die Demokratie? Aufsätze zur politischen Philosophie*. Frankfurt am Main: suhrkamp.
- The City of Helsinki. (2018). Projects. Helsinki App. Retrieved from <https://dev.hel.fi/projects/helsinki-app/> (zuletzt aufgerufen am 09.08.2018)
- Transparency International. (2017). Corruption by Country Germany. Retrieved from <https://www.transparency.org/country/DEU> (zuletzt aufgerufen am 13.04.2018)
- Umweltbundesamt (UBA). (2013). Klimafolgen: Handlungsfeld Menschliche Gesundheit. Retrieved from umweltbundesamt.de website: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/folgen-des-klimawandels/klimafolgen-deutschland/klimafolgen-handlungsfeld-menschliche-gesundheit#textpart-3> (zuletzt aufgerufen am 17.08.2017)
- Umweltbundesamt (UBA). (2014). Ökonomie des Klimawandels – Integrierte ökonomische Bewertung der Instrumente zur Anpassung an den Klimawandel *Climate Change | 16/2014*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Umweltbundesamt (UBA). (2016a). Einfluss der Nutzungsdauer von Produkten auf ihre Umweltwirkung: Schaffung einer Informationsgrundlage und Entwicklung von Strategien gegen „Obsoleszenz“. *Texte 11/2016*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Umweltbundesamt (UBA). (2016b). Die Treibhausgase. Retrieved from umweltbundesamt.de website: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/treibhausgas-emissionen/die-treibhausgase> (zuletzt aufgerufen am 10.08.2018)
- Umweltbundesamt (UBA). (2016c). Wohnfläche. Retrieved from umweltbundesamt.de website:
- Umweltbundesamt (UBA). (2016d). Zu erwartende Klimaänderungen. Retrieved from umweltbundesamt.de website: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimawandel/zu-erwartende-klimaaenderungen-bis-2100> (zuletzt aufgerufen am 11.11.2016)
- Umweltbundesamt (UBA). (2017a). Daten Klimawandel. Retrieved from umweltbundesamt.de website: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klimawandel> (zuletzt aufgerufen am 10.08.2018)

- Umweltbundesamt (UBA). (2017b). Der gestaltende Staat im Kontext gesellschaftlichen Wandels , Herausforderungen und Gestaltungsansätze für Nachhaltigkeitsstrategien und -politiken *Texte 107/2017*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Umweltbundesamt (UBA). (2018a). Siedlungs- und Verkehrsfläche. Retrieved from <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#textpart-1> (zuletzt aufgerufen am 03.12.2018)
- Umweltbundesamt (UBA). (2018b). Urbaner Umweltschutz. Die strategische Forschungsagenda des Umweltbundesamtes. In Arbeitsgruppe Urbaner Umweltschutz (Ed.). Dessau-Roßlau.
- United Nations. (2015). Transforming Our World. The 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 1. September 2015. Retrieved from <https://www.destatis.de/DE/UeberUns/UnsereAufgaben/InternationaleKooperation/Agenda2030/TransformingOurWorld.pdf> (zuletzt aufgerufen am 10.08.2018)
- United Nations. (2017). Neue Urbane Agenda. Erklärung von Quito zu nachhaltigen Städten und menschlichen Siedlungen für alle. Retrieved from www.habitat3.org (zuletzt aufgerufen am 10.08.2018)
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO). (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision. Retrieved from <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf> (zuletzt aufgerufen am 10.08.2018)
- United Nations Environment Programme (UNEP). (2016). The Emissions Gap Report 2016. Nairobi.
- United Nations Human Settlements Programme UN HABITAT. (2009). Planning Sustainable Cities. Global Report on Human Settlements. London, Sterling, VA: earthscan.
- von Beyme, K. (2004). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wahl, S., Miegel, M., Schulte, M., & Butzmann, E. (2012). Lebenswerte Städte unter Bedingungen sinkenden materiellen Wohlstands, Herausforderungen und Maßnahmen *Memorandum des Denkwerks Zukunft*. Bonn.
- Walk, H. (2008). *Partizipative Governance. Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Weiß, J., Prahl, A., Neumann, A., Schröder, A., Bettgenhäuser, K., Hermelink, A., . . . v. Manteuffel, B. (2014). Kommunale Wertschöpfungseffekte durch energetische Gebäudesanierung (KoWeG), Endbericht. Berlin: Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW).
- Wenzelburger, G., & Zohlnhöfer, R. (2014). Institutionen und Public Policies. In K. Schubert & N. C. Bandelow (Eds.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (Vol. 311-341). München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Wieland, J. (2016). Verfassungsrang für Nachhaltigkeit *Rechtsgutachten*. Speyer: Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften
- Wiesenthal, H. (2006). *Gesellschaftssteuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wilke, C., Bachmann, J., Hage, G., & Heiland, S. (2011). Planungs- und Managementstrategien des Naturschutzes im Lichte des Klimawandels. *Naturschutz und biologische Vielfalt, Heft 109*. Bonn - Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz.
- Willecke, D., & Götze, S. (2016). Klimaschutz muss sichtbar werden. Retrieved from <http://www.klimaretter.info/politik/hintergrund/22540-klimaschutz-muss-sichtbar-werden>
- Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag. (2011). Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe. In Wissenschaftliche Dienste. Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 118/11 (Ed.). Berlin.

Bibliographie

- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung globale Umweltfragen (WBGU). (2016). *Der Umzug der Menschheit, die transformative Kraft der Städte Hauptgutachten*. Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU). (2011). *Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation Zusammenfassung für Entscheidungsträger*. Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU). (2012). *Der Umzug der Menschheit: die große Transformation der Städte*. Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU). (2009). *Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz*. Berlin.
- Wollmann, H. (2008). *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wollmann, H., & Roth, R. (1999). *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Heidelberg: Springer.
- World Bank. (2014). *Climate-Smart Development. Adding up the benefits of actions that help build prosperity, end poverty and combat climate change*. In International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank and Climate Works Foundation (Ed.). Washington DC, USA.
- Zeit Online. (2017). *Neuer Vertragsentwurf, Zwei-Grad-Ziel ungewiss*. Retrieved from zeit.de website: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-12/klimakonferenz-gipfel-paris-vertrag-entwurf> (zuletzt aufgerufen am 10.08.2018)
- Zentrum Stadtnatur und Klimaanpassung (ZSK), T. (2017). *Klimaschutz und grüne Infrastruktur in der Stadt Abschlussbericht*. München: Technische Universität München.
- Zentrum Stadtnatur und Klimaanpassung (ZSK), T. (2017). *Leitfaden für klimaorientierte Kommunen in Bayern. Handlungsempfehlungen aus dem Projekt Klimaschutz und grüne Infrastruktur in der Stadt am Zentrum Stadtnatur und Klimaanpassung*. München: Technische Universität München.
- Zimmermann, K. W., & Kahlenborn, W. (1994). *Umweltföderalismus, Einheit und Eiheitlichkeit in Deutschland und Europa*. Berlin: Rainer Bohn Verlag.
- Zweites Deutsches Fernsehen ZDF. (2018). *Politbarometer: Mehrheit führt Hitzesommer auf Klimawandel zurück*. Retrieved from www.zdf.de website: <https://www.zdf.de/politik/politbarometer/180810-mehrheit-fuehrt-hitzesommer-auf-klimawandel-zurueck-100.html> (zuletzt aufgerufen am 13.08.2018).

11 Glossar

30-Hektar-Ziel

Laut der → Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung soll bis zum Jahr 2020 die tägliche Neuinanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen bundesweit auf 30-Hektar reduziert werden. Rechtsverbindliche Vorgaben zu diesem Ziel bestehen nicht. Derzeit (2013-2016) beträgt die Flächeninanspruchnahme durchschnittlich im gesamten Bundesgebiet ca. 62 Hektar pro Tag (Umweltbundesamt (UBA), 2018a).

Abwägungsbelang

Bei der Aufstellung von kommunalen Plänen sind gemäß des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes laut → Raumordnungsgesetz § 7 Abs. 7.1 die Grundsätze der Raumordnung gegen- und untereinander abzuwägen. Laut Baugesetzbuch § 1 Abs. 7 BauGB sind zudem private und öffentliche Belange gegen- und untereinander abzuwägen. Zu den öffentlichen Belangen gehören u. a. die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung, die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt.

Akteur

In der vorliegenden Arbeit werden darunter sowohl individuelle als auch kollektive Personen (Bürger, Kommunen) und Institutionen verstanden, die dazu befähigt sind, Entscheidungen zu treffen und diese zu artikulieren, unabhängig davon, ob sie davon Gebrauch machen.

Amortisationszeit

Amortisation nach franz. „*amortir*“ = tilgen, beschreibt, dass anfängliche Investitionen bzw. Anschaffungskosten für ein Vorhaben durch Einnahmen durch dieses Objekt gedeckt werden. Die Amortisationszeit definiert die Dauer dieses Prozesses.

Angebotsplanung

Umstrittener Begriff, der thematisiert, dass durch die Bauleitpläne ein Angebot formuliert wird, das erst aufgrund entsprechender Nachfrage für die Bodennutzung wirksam wird (z. B.: die → Ausschreibung von Gewerbegebieten).

Anschluss- und Benutzungszwang

Per Gemeindeordnung, d.h. per Satzung kann für die Grundstücke des Gemeindegebietes bei öffentlichem Bedürfnis u. a. der Anschluss an Wasserleitung, Abwasserbeseitigung, Straßenreinigung sowie die Versorgung mit Nah- und Fernwärme vorgeschrieben werden. Voraussetzung ist, dass ein öffentliches Bedürfnis besteht und die Einrichtungen der Volksgesundheit oder dem Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens dienen. In diese Definition können von der Gemeinde klima- und ressourcenschützende Einrichtungen einbezogen werden (vgl. z.B. die Gemeindeordnung von Baden-Württemberg § 11).

Ausgleichsfläche

Laut Bundesnaturschutzgesetz § 14 sind Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft, die sich aus Eingriffen in Grundflächen, die den Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können, funktional oder durch Ersatzmaßnahmen (Aufwertung anderer Flächen) auszugleichen. Die Gemeinden können mit dem sog. „Ökokonto“ Flächen vorsorglich sichern und für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bereitstellen.

Ausschreibung

In der vorliegenden Arbeit sind Ausschreibungen einerseits in Bezug auf Bauvorhaben angesprochen, bei denen seitens der Gemeinde bereits vor Baubeginn Kriterien zur klimaorientierten Bebauung festgelegt werden können. In Wettbewerbsverfahren kann zum Beispiel ein → ökologischer Kriterienkatalog herangezogen werden, um eingereichte Vorhaben entsprechend zu bewerten. Andererseits sind Ausschreibungsverfahren in Bezug auf klimapolitische Förderprogramme der EU und des Bundes genannt, für die sich Kommunen bewerben können.

Baugemeinschaft

Privatrechtlicher Zusammenschluss mehrerer (mind. zwei) Bauherren, die privatrechtliche Verträge geschlossen haben, um gemeinsam ein (oder mehrere) Bauvorhaben durchzuführen.

Baugenossenschaft (auch Wohnungsbaugenossenschaft)

In Form einer → Genossenschaft organisierter Verband, der die Bereitstellung von (bezahlbaren) Wohnraum für seine Mitglieder anstrebt. Die ältesten heute bestehenden Wohnungsbaugenossenschaften gehen auf das preußische Genossenschaftsgesetz von 1878 zurück. Aufgrund haftungsrechtlicher Fragen stieg ihre Zahl zunächst zögerlich, erlebte aber in der Gründerzeit sowie nach dem Zweiten Weltkrieg einen Aufschwung. Heute bestehen ca. 2.000 Genossenschaften, die zusammen über ca. 400.000 Immobilien verfügen. Sie sind traditionell dem Selbsthilfegedanken sowie der Gemeinnützigkeit verschrieben. Ihre Rolle wird gerade in wachsenden Städten zunehmend mit der Implementierung innovativer Wohnkonzepte („Mehr-Generationen-Haus“) und klimaorientierten Zielsetzungen wie ökologische Anforderungen an Gebäude oder neue Mobilitätskonzepte in Verbindung gebracht (→Energieeffizienz, →Sharing-Konzepte).

Baugesetzbuch

Das 1986 verabschiedete Bundesgesetzbuch fasst das vorher im Bundesbaugesetz von 1960 sowie im Städtebauförderungsgesetz von 1971 geregelte Städtebaurecht des Bundes in einem Gesetzbuch zusammen. Es ist am 01.07.1987 in Kraft getreten und seitdem mehrfach geändert worden. Die jüngsten Novellen von 2011 und 2013 haben explizit die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung gestärkt.

Bauleitplanung

Laut → Baugesetzbuch ist die Aufgabe der Bauleitplanung, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des BauGB durch förmliche Planung vorzubereiten und zu leiten (§ 1 Abs. 1 BauGB). Die Bauleitplanung ist unterteilt in die Aufstellung der vorbereitenden → Flächennutzungspläne und die festsetzenden → Bebauungspläne. Hinzu kommen → Informelle Planungsinstrumente.

Beachtungspflicht

Grundsätzlich ist im → Baugesetzbuch zwischen Berücksichtigungs- und Beachtungspflicht zu unterscheiden § 1 Abs. 5 und § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB. Die Ziele der → Raumordnung sind laut → Raumordnungsgesetz auf allen nachgeordneten Planungsebenen zu beachten und können folglich nicht im Zuge von Abwägungen oder Ermessensentscheidungen überwunden werden. Die Ziele und Grundsätze indes sind weitgehend unkonkret formuliert, ihre Berücksichtigung in den Planungsverfahren bedarf einer Prüfung.

Bebauungsplan

Von der Gemeinde als → Satzung verabschiedete Rechtsnorm für die Vorgaben der Bebauung und Nutzung von Grundstücken auf ihrem Gemeindegebiet, bzw. auch zur Freihaltung von Grundstücksflächen.

Besonderes Städtebaurecht

Im zweiten Teil des → Baugesetzbuch kodifizierte Regelungen zur Städtebauförderung

und Stadtsanierung. Nach § 171 ff. BauGB können zur Stadtentwicklung bspw. im Rahmen der Programme „Soziale Stadt“, „Städtebaulicher Denkmalschutz“ und „Stadtumbau“ Bundesmittel an die Kommunen gezahlt werden.

Bewusstseinswandel

In der vorliegenden Arbeit wird unter dem geforderten Bewusstseinswandel ein gleichermaßen von individuellen und kollektiven → Akteuren getragener Prozess zur Priorisierung von → klimagerechten Verhaltensweisen verstanden. Dies umfasst sowohl die Reflexion gegenwärtigen Verhaltens und der Konsequenzen dessen für Umwelt und Klima als auch die Bereitschaft bzw. den Willen zur Umstellung auf einen suffizienten Lebensstil und effizienteren Energieverbrauch. Der Bewusstseinswandel bewirkt den sozialverträglichen Umbau der kommunalen Infrastrukturen wie Energieversorgung oder Transportsysteme, da ein gesellschaftlicher Konsens über die Notwendigkeit, den langfristigen Nutzen und die Kostenvorteile besteht.

Bodenfonds

Vergleichbar mit einem Flächenpool, dem eine Vielzahl von Grundstücken zugeordnet ist und der von einer Institution oder Gesellschaft (Staat, Kommune, Genossenschaft, etc.) verwaltet wird. Je nach Zweckbestimmung kann er u. U. von Dritten zu bestimmten Bedingungen genutzt werden. Vor dem Hintergrund der steigenden Flächenkonkurrenz in (wachsenden) Städten können gemeinwohlorientierte Bodenfonds Boden als → Gemeingut gegen das Marktgeschehen absichern und für soziale und ökologische Entwicklungen und Nutzung vorhalten.

Bodenpolitik

Gesamtheit der staatlichen Maßnahmen und Programme, die die Nutzung des Bodens betreffen. Im Verständnis der vorliegenden Arbeit ist Bodenpolitik im Sinne der gesell-

schaftlichen Auseinandersetzung mit den Zugriffs- und Eigentumsverhältnissen des Bodens und seiner Inwertsetzung angesprochen.

Bodenrecht

Gesamtheit der Rechtsnormen, die sich auf Grund und Boden beziehen. Bestandteile sind das städtebauliche Planungsrecht, die Baulandumlegung, die Zusammenlegung und die Bodenbewertung, das Bodenschutzrecht sowie das Baulanderschließungsrecht, das Kleingartenrecht und der städtebauliche Denkmalschutz. Das Bodenrecht unterscheidet weiter zwischen dem Bauplanungsrecht, für das der Bund zuständig ist, und dem Bauordnungsrecht, für das die Gesetzgebungskompetenz den Ländern obliegt.

Bodenreform

Änderung des → Bodenrechtes, d. h. der Rechtsnormen, die die Nutzung des Bodens bzw. der Eigentumsverhältnisse von Grundstücken betreffen. Nach der Wiedervereinigung fand eine umfassende Bodenreform in Deutschland statt. Im Zuge steigender Mietpreise in den 1970er Jahren setzte der damalige Bundesbauminister Hans-Joachim Vogel eine Bodenreform vergeblich auf die Agenda. Derzeit wird im Zusammenhang von → Vorkaufsrechten, → Erbbaurecht oder einer Bodensteuer wieder stärker darüber diskutiert.

Bodenwertabschöpfung

Erzielte „Gewinne“ die beim Verkauf von Grundstücken aufgrund ihrer Wertsteigerung im Zuge von Planungsänderungen eingetreten sind (z. B. bei der Umlegung von Agrarland in baureifes Land). Streitpunkt ist, inwieweit solche „Gewinne“ der Allgemeinheit zugeführt werden können oder inwieweit sie mit dem Aufwand der Kommunen für eine solche Qualitätssteigerung zu verrechnen sind.

Bottom-Up-Ansatz

Impulse von „übergeordneten“ Steuerungsebenen, die Effekte auf „nachgeordnete“ Entscheidungsträger sowie gesellschaftlicher Ebene zur Folge haben. Darunter sind in der vorliegenden Arbeit vor allem staatliche Verordnungen und Gesetze gefasst, aber auch unverbindliche Initiativen, Förderprogramme oder ideelle Anreize.

Bürgerbeteiligung

Über das Wahlrecht hinausgehende Mitsprache- und Gestaltungsrechte der → Zivilgesellschaft an staatlichen Entscheidungsprozessen. Vor dem Hintergrund der → Governance-Forschung wird z. T. deren Ausbau durch mehr Elemente → direkter Demokratie gefordert. Im Zusammenhang der zunehmenden → Politikverflechtung wird nicht-staatlichen Akteure eine stärkere Einflussnahme attestiert.

City-Maut

Instrument zur Generierung von kommunalen Einnahmen durch die Erhebung von Gebühren im innerstädtischen Verkehrssektor. Prominente Beispiel dafür sind die Verordnungen in London oder, in verschärfter Form, ebenfalls in Singapur.

CO₂-Steuer

Form einer Abgaberegulung, die die in einem Gut oder Vorgang enthaltenen Kohlendioxid-Emissionen in Rechnung stellt.

Daseinsvorsorge

Staatliche Pflicht, die notwendigen Güter und den Zugang zu ihnen den Gemeindemitgliedern zur Verfügung zu stellen. Die Kommunale Daseinsvorsorge umfasst somit bspw. die Bereitstellung von Wohnungen und städtischen Infrastrukturen. Strittig ist, inwieweit Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen als einen Bestandteil der Daseinsvorsorge interpretiert werden können.

Demographischer Wandel

Veränderungen in der Altersstruktur einer Bevölkerung. Derzeit stellt der sinkende Anteil jüngerer Gemeindemitglieder gegenüber einem wachsenden Anteil älterer Bevölkerungsmitglieder z. B. eine Herausforderung für das bestehende Rentensystem dar. In der vorliegenden Arbeit sind steigende Altersanteile z. B. für Gesundheitsrisiken im Kontext des Klimawandels relevant.

Dezentrale Energieversorgung

Im Gegensatz zu den aufgrund der fossilen Vorkommen (und ihrer Transportwege) zentral organisierten Kohle- und Gaskraftwerken, ist mit dezentralen Energieversorgungsanlagen eine kleinräumliche Verteilung gemeint. Dies ist mit erneuerbaren Energien, namentlich PV und Biomasse aber auch mit Windkraftwerken umsetzbar und betrifft in der Umsetzung alle Planungsebenen.

Direkte Demokratie

Im Gegensatz zur repräsentativen Demokratie werden mit Elementen der direkten Demokratie unmittelbar die Stimmen des Volkes zu bestimmte Sachentscheidungen eingeholt, bspw. anhand von Plebisziten bzw. Volksabstimmungen und Wahlen. Vorteilhaft wird dabei die hohe Zustimmung der Bevölkerung mit den Politikergebnissen bewertet, nachteilig hingegen ist der mögliche Verlust des Minderheitenschutzes zu sehen.

Doppelte Innenentwicklung

Bestreben, um innerstädtische Flächen sowohl baulich als auch hinsichtlich der ökologischen Funktionen zu entwickeln. Vor dem Hintergrund des Konfliktes zwischen Grün- und Wohnflächen versucht diese Strategie beiden Anliegen gerecht zu werden.

EG-Richtlinie

Nach Art 249 EG-Vertrag für das gesamte Gebiet der EU verbindlicher Rechtsakt (Direktive), der mit Blick auf das angestrebte Ziel für jeden Mitgliedsstaat verbindlich ist, die Wahl und die Form der Mittel zur Umsetzung

im Rahmen der jeweiligen nationalen Verfassungen aber frei bleibt.

Emissionshandel

Marktwirtschaftliches Instrument zur Senkung der Treibhausgase, indem mit der Menge der CO₂-Emissionen gehandelt wird. Für den Treibhausgas-Ausstoß werden Lizenzen vergeben, die bei Nichtgebrauch verkauft werden können und bei Bedarf erworben werden müssen. Den bisherigen Emissionshandelsmodellen wird vorgeworfen, dass die Zertifikate zu billig sind, um wirkungsvoll Emissionen zu reduzieren.

Empirische Sozialforschung

Zweig der Sozialwissenschaften, die mit empirischen Daten arbeitet, d. h. Primärdaten erhebt. Dies können Beobachtungen oder Befragungen sein, die entweder qualitativ oder quantitativ ausgewertet werden.

Energetischer Missstand

Grund zur Sanierung bei städtebaulichen Verträgen, sobald die energetische Versorgung nicht den Anforderungen der Daseinsvorsorge entspricht.

Energieeffizienz

Maß für das Verhältnis zwischen dem Ergebnis von Tätigkeiten, Gütern oder Dienstleistungen eines Vorhabens und der eingesetzten Energie, die notwendig ist, diese Tätigkeiten, Waren oder Dienstleistungen zu verrichten.

Energieeinsparverordnung

Bundesgesetzliche Verordnung zu energetischen Anforderungen an Gebäude. Die erste EnEV trat im Jahr 2002 in Kraft, die derzeit gültige EnEV vom 1.5.2014 setzt u.A. die EU-Richtlinie zur Gesamtenergieeffizienz in Gebäuden (RL/2010/31/EU) um. Die EnEV muss auf alle Neubauten angewendet werden sowie in gestaffelter Form auch bei Sanierungs- und Umbauvorhaben.

Energiewende

Umbau des auf fossilen Energieträger gespeisten Energieversorgungssystems auf ein durch erneuerbare Energien geprägtes System der Energieversorgung. Der Begriff wurde erstmals in den 1970er Jahren verwendet und wird mittlerweile auch im engl. Sprachgebrauch benutzt. Er beschreibt im weiteren Sinne auch Aspekte eines gesellschaftlichen Wandels die nur mittelbar mit der Umstellung der Energieversorgung einhergehen, wie bspw. Ziele der Nachhaltigkeit.

Erbbaurecht (auch Erbpacht)

Auf Grundlage des Erbbaurechtsgesetz geregeltes Recht eines Grundstückseigentümers an einen Dritten das Recht zu übertragen, auf dem Grundstück ein Gebäude zu errichten bzw. zu betreiben. Durch die Trennung vom Eigentum an einem Grundstück und Eigentum an hierauf stehenden Gebäuden können auch die jeweiligen Wertsteigerungen entkoppelt werden. Für die Nutzung des Grundstückes kann vom Grundstückseigentümer ein Erbbauzins vom Gebäudeeigentümer verlangt werden. Im Kontext der vorliegenden Arbeit wird dieses Recht in Bezug auf Kommunen angesprochen, die zur Sicherung des Flächenzugriffs zunehmend dazu übergehen, Grundstücke nicht zu verkaufen, sondern gemäß Erbbaurecht zu vergeben.

Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)

Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien, das den Vorrang von Strom aus erneuerbaren Energien in das Stromnetz anhand von Einspeisevergütungen regelt. Das EEG geht auf das erste Stromeinspeisungsgesetz von 1991 zurück, das es im Jahr 2000 ersetzt hat und ist seitdem mehrfach novelliert worden (2004, 2009, 2012, 2014, 2017).

Extremwetterereignis

Uneinheitlich definierter Begriff für außergewöhnliche Wetterereignisse, die im Vergleich zu ähnlichen Arten von Wetter von Durch-

schnittswerten abweichen und nicht regelmäßig auftreten. Im Zuge des Klimawandels nehmen Extremwetterereignisse zu, u. a. weil wärmere Luftmassen mehr Feuchtigkeit enthalten und folglich bspw. sommerliche Gewitter mehr Niederschlag mit sich bringen. Typische Beispiele für Extremwetterereignisse sind Stürme, Starkniederschläge oder langanhaltende Hitzewellen.

Flächennutzungsplan

Instrument der kommunalen → Bauleitplanung. Der Flächennutzungsplan ist flächendeckend für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellen. Als vorbereitender Bauleitplan basiert er auf den räumlichen Planungs- und Entwicklungszielen und stellt die Grundzüge der Bodennutzung dar. Aus den Flächennutzungsplänen heraus sind die verbindlichen → Bebauungspläne zu entwickeln.

Formelle Planungsinstrumente

Durch Gesetze rechtsverbindlich geregelte Instrumente der Planungsverfahren. Die wichtigsten formellen Instrumente der kommunalen Bauleitplanung sind der vorbereitende → Flächennutzungsplan und der verbindliche → Bebauungsplan. Zu den formellen Planungsinstrumenten zählen außerdem Plansicherungsinstrumente nach (§§14-15 und §§22-25 BauGB), Planverwirklichungsinstrumente wie die Bodenordnung (§§45-84 GG) oder die Rechte zur Erschließung (§§123-135 BauGB), Entschädigung (§§39-44 BauGB), Enteignung (§§85-122 BauGB) sowie städtebauliche Gebote (§§175-179 BauGB).

Gebietskörperschaft

Körperschaft des öffentlichen Rechts, deren Hoheitsbereich durch einen abgrenzbaren Teil des Staatsgebietes bestimmt wird. In Deutschland sind dies v. a. Gemeinden und Gemeindeverbände, im weiteren Sinne auch die Gliedstaaten eines Bundesstaates. Mitglieder einer Gebietskörperschaft sind die je-

weiligen Bewohner, im Gegensatz zur Personalkörperschaften (z. B. Berufskammern) oder Realkörperschaften, in denen die Mitgliedschaft an persönliche (z. B. Beruf) oder sachliche (z. B. Vermögen) Voraussetzungen geknüpft ist (Schmidt, 1995, S. 332).

Gegenstromprinzip

Prinzip der Raumordnung, demnach die unteren Planungsebenen Inhalte, Ziele, Vorhaben etc. in die übergeordneten Ebenen einbringen dürfen und diese dort berücksichtigt werden müssen. Gleichzeitig sind alle Beschlüsse und Grundsätze der oberen Planungsebenen für die nachgeordneten bindend.

Gemeindefreiheit

Vgl. → Selbstverwaltung.

Genossenschaft

Rechtsform einer Gesellschaft mit begrenzter Mitgliederzahl, deren Ziel nicht unbedingt gewinnorientiert, sondern die kulturelle oder soziale Unterstützung ihrer Mitglieder im Vordergrund steht. Kennzeichen einer Genossenschaft sind weiterhin ein gemeinsamer Geschäftsbetrieb sowie die grundsätzliche Idee, im Verband mehr zu erreichen als ein Einzelner. Laut Genossenschaftsverordnung haben die Mitglieder je eine Stimme in der Generalversammlung und sind gleichberechtigt. Gemäß dem sog. Identitätsprinzip sind die Mitglieder einer Genossenschaft zugleich deren Kunden.

Gesinnungswandel

Vgl. Bewusstseinswandel

Gestaltungssatzung

Von der Gemeinde rechtsverbindliches Instrument zur Festlegung von Bauvorschriften für Neubau- bzw. Sanierungsgebiete. Grundlage dafür ist das Baugestaltungsrecht als Teil des Bauordnungsrechts, das den Ländern obliegt.

Governance

Aus dem Englischen übernommener Fachausdruck mit drei Hauptbedeutungen: 1) Regieren im Sinne von autoritativem Steuern oder Lenken mit oder ohne Regierung. 2) Zweckrationale, wertrationale oder traditionale „Handlungsorientierung im Zeichen gemeinsamer Ziele der Beteiligten und informeller Handlungselemente“ 3) Fachausdruck für wirtschaftliches Handeln regelnde Marktinstitutionen und nicht marktformige Institutionen (Schmidt, 1995, S. 380).

Grüne Infrastruktur

In der vorliegenden Arbeit werden darunter alle städtischen Grünflächen und -räume verstanden, d. h. neben größeren Parks oder Wiesenflächen, auch punktuelle Grünstrukturen wie Dach- und Fassadenbegrünungen oder Stadtbäume.

Grünordnung

Vorschriftenkatalog mit Konkretisierungen des Landschaftsplanes zur Festlegung, Erhaltung und Pflege von Grünflächen und Gartenanlagen im öffentlichen und privaten Bereich. Dazu wird von der Gemeinde ein Grünordnungsplan erstellt, der auch Bestandteil des Flächennutzungsplanes sein kann.

Informelle Planungsinstrumente

Neben den formellen Planungsinstrumenten der Bauleitplanung bestehende Handlungsoptionen der Stadtentwicklung, welche vom Gesetzgeber nicht detailliert geregelt sind und deren Benutzung den Kommunen frei steht. Dazu gehören beispielsweise Stadtentwicklungs- oder Klimaschutzkonzepte, die die kommunalen Planungsprozesse beeinflussen können, aber keine bindende Wirkung über eine verwaltungsinterne Selbstbindung hinaus entfalten können.

Institution

Dem Verständnis des Institutionalismus folgend, werden in der vorliegenden Arbeit Institutionen als Regeln, Normen und Verfahren

begriffen und grenzen sich damit von dem Begriff der Organisationen ab.

Integrierte Planungsprozesse

Themen- und sektorübergreifende Entscheidungsprozesse, in denen neben dem originären Planungsziel Aspekte anderer Bereiche berücksichtigt und eingearbeitet werden. Im Verständnis der vorliegenden Arbeit bezieht sich die Integration sowohl auf die Themen, die multidisziplinär betrachtet werden als auch auf die Akteursvielfalt, bzw. die Anhörung verschiedener Parteien während des Planungsprozesses.

Klimaanpassung

Maßnahmen und Handlungen die darauf ausgerichtet sind, mit den Folgen und Auswirkungen des Klimawandels umzugehen. Dies umfasst sowohl präventive Maßnahmen, wie bspw. die Berücksichtigung möglicher Hochwasser in neuangelegten Straßenzügen, als auch reaktive Maßnahmen bei bereits eingetretenen veränderten Umweltbedingungen. Im Gegensatz zum → Klimaschutz sind Maßnahmen der Klimaanpassung stärker auf die lokalspezifischen Gegebenheiten auszurichten und kennen keine gemeinsame Zielgröße, da die Folgen des Klimawandels vielfältig sind. So kennzeichnet eine hohe Planungsunsicherheit den Bereich der Klimaanpassung.

Klimaorientierung

In der vorliegenden Arbeit werden unter der Bezeichnung Inhalte kommunalpolitischen Handelns verstanden, die entweder dem Klimaschutz oder der Klimaanpassung dienen oder Synergien davon betreffen.

Klimaschutz

Gesamtheit der Maßnahmen, die der Erwärmung der Erdatmosphäre entgegenwirken, d. h. die auf die Reduktion der → Treibhausgase, in erster Linie CO₂, abzielen. Darunter fällt die Substitution fossiler Energieträger durch erneuerbare Energien, die Steigerung der → Energieeffizienz sowie die Umstellung

auf einen von → Suffizienz geprägten Lebensstil.

Klimaschutzgesetz (NRW)

Erstes Klimaschutzgesetz auf Landesebene in der Bundesrepublik Deutschland. Kennzeichen des seit dem 23. Januar 2013 gültigen „Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen“ sind die darin festgelegten Ziele zur Reduktion der → Treibhausgase um 25 Prozent bis zum Jahr 2020 und um 80 Prozent bis zum Jahr 2050, jeweils ggü. dem Referenzjahr 1990, die Übernahme dieser Klimaschutzziele in die Landesraumordnung sowie die Einrichtung eines Klimarates.

Klimaschutzmanager

Im Rahmen der → Nationalen Klimaschutzinitiative der Bundesregierung geförderte Personalstellen in kommunalen Verwaltungen. Voraussetzung für die Finanzierung derartiger Stellen ist die Erstellung eines Klimaschutzkonzeptes auf (inter)kommunaler oder Kreisebene. Im Anschluss können bis zu drei Jahre Personalstellen finanziert oder bezuschusst werden, um die in den Konzepten dargestellten Ziele umzusetzen.

Klimaschutzprogramm

Zur Umsetzung der internationalen Klimaschutzbemühungen im Jahr 1995 verabschiedetes Konzept der Bundesregierung „Nationales Klimaschutzprogramm 2000“, überarbeitet im Jahr 2005 zu dem „Nationalen Klimaschutzprogramm 2005“ und 2016 fortgeschrieben zu dem „Nationalen Klimaschutzplan 2050“. In dem Konzept waren Treibhausgasminderungen bis 2008 und 2012 um 25 bzw. 50% ggü. 1990 festgeschrieben. Das Klimaschutzprogramm ist kein rechtverbindliches Abkommen, auf die nicht bindenden Erklärungen gehen aber die im Anschluss verabschiedeten Gesetze zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung sowie die → Energieeinsparverordnung zurück.

Klimaschutzziele

Generell: alle Absichten und Bestrebungen die dem → Klimaschutz dienlich sind. In der vorliegenden Arbeit können darunter sowohl unverbindlichen Erklärungen und vage Absichten verstanden werden, als auch konkrete, quantifizierte und rechtsverbindlich kodifizierte Ziele. Als bekanntestes Ziel gilt das → „Zwei-Grad-Ziel“, darüber hinaus haben etliche Kommunen, Landkreise, Nationalstaaten sowie die EU Ziele zur Reduktion von → Treibhausgasen festgelegt. Auf globaler Ebene gelten die sog. „Sustainable Development Goals“ (SDG) der Vereinten Nationen als Grundlage für nationale Klimaprogramme.

Kohlenstoffsенke

Fläche, Gebiet oder Anlage in dem CO₂ gespeichert bzw. gebunden werden kann. Bekanntestes Beispiel sind Waldgebiete, da in deren Biomasse CO₂ dauerhaft gebunden und somit der Atmosphäre entzogen werden kann.

Kommunalaufsicht

Gremien zur Prüfung kommunaler Handlungen, d. h. zur Einhaltung der von den Ländern erlassenen Gemeindeordnungen. Je nach Aufgabenbereich des eigenen oder des übertragenen Wirkungskreises handelt es sich dabei um Rechts- oder Fachaufsichten. Als Oberste Aufsichtsbehörden sind die Innenministerien, nachgeordnet die teilweise in den Ländern institutionalisierten Regierungsbezirke und als Untere Aufsichtsbehörden die Landkreise für kreisangehörige Kommunen für die Kommunalaufsicht zuständig.

Kommunale Aufgabe

Da die Kommunen als Verwaltungseinheit der Länder gelten und zugleich über das Selbstverwaltungsrecht verfügen, unterscheiden sich ihre Aufgaben nach Aufgaben des „eigenen“ Wirkungskreises und von den Ländern (und eingeschränkt auch von Bund)

übertragene Aufgaben. Weiter wird unterschieden nach freiwilligen Aufgaben und Pflichtaufgaben. Die übertragenen Aufgaben sind stets Pflichtaufgaben (entweder per Weisung oder als Auftrag), von den eigenen Aufgaben entfällt ein Teil auf freiwillige Aufgaben und ein Teil auf Pflichtaufgaben. So sind freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben bspw. Kulturangebote und pflichtige Selbstaufgaben bspw. Abwassermanagement. Pflichtaufgaben nach Weisung sind bspw. Sicherheits- und Ordnungsverwaltung, Auftragsangelegenheiten bspw. sind das Pass- und Meldewesen sowie Standesamt.

Kommune

Öffentlich-rechtliche → Gebietskörperschaft. Zu den Kommunen zählen in Deutschland die Gemeinden, Städte und Kreise. Sie sind laut Verfassung Teil der Verwaltungseinheit der Länder und Teil der Exekutive. Allerdings ist den Kommunen nach Art. 28 GG im Rahmen der Gesetze das Recht auf Selbstverwaltung gegeben. Sie unterliegen der → Kommunalaufsicht. Die Interessenverbände der Kommunen sind zum einen der Deutsche Städtetag (v. a. kreisfreie Städte), der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie der Deutsche Landkreistag.

Kommunitarismus

Sammelbezeichnung für Ansätze der politischen Philosophie, die sich mit den Definitionen einer gerechten Gesellschaft und v. a. den Elementen einer Gemeinschaft beschäftigt, die stark von gemeinsam getragenen Werten bedingt wird.

Konzeptbaustein

Elemente, die bspw. in der Landeshauptstadt München im Verlauf von Ausschreibungen bei Wettbewerben für Bauvorhaben verwendet werden, um einzelne Teilbereiche der eingegangenen Beiträge zu bewerten.

Kreislaufwirtschaft

Auf Recycling und Wiederverwertung von Gütern abzielende Wirtschaftsform, deren

übergeordnetes Ziel in der Schonung natürlichen Ressourcen besteht. Ziel eines solchen Stoffstrommanagement sind möglichst geschlossene Stoffkreisläufe, d. h. die der natürlichen Umwelt entnommenen Materialien erneut zu verwenden bzw. möglichst hochwertig zu verwerten und das Wirtschaftswachstum vom steigenden Ressourcenverbrauch zu entkoppeln. Grundlage für das deutsche Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 1.6.2012 ist die zuletzt 2008 novellierte EU-Abfallrahmenrichtlinie.

Landesentwicklungsplan

Instrument der Landesplanung, das von der Landesregierung zur Festlegung der Raumordnung eines Landes verordnet wird. Die Landesentwicklungspläne dürfen den Raumordnungsplänen des Bundes nicht widersprechen und müssen deren Grundsätzen folgen. Gleichzeitig geben sie den Rahmen für die nachgeordneten Regionalplanungen sowie die kommunale → Bauleitplanung vor.

Landschaftsplanung

Gesamtheit der Planungen und Verwaltungsverfahren, die sich auf Natur und Landschaft beziehen. Wesentliches Instrument der Landschaftsplanung ist das Bundesnaturschutzgesetz. Die Landschaftsplanung als Träger der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege berücksichtigt gemäß dem Vorsorgeprinzip mögliche Auswirkungen der Raumplanung auf Natur und Landschaft.

Lebenszyklusanalyse

Bilanzierungsverfahren, das für ein Produkt oder eine Technologie die Umweltwirkungen über den gesamten Produkt- bzw. Lebenszyklus bewertet. Dies umfasst neben den Betriebsaufwand auch die für Herstellungs- und Transportkosten sowie die Auswirkungen für Rückbau, Entsorgung oder Wiederverwertung, wobei die Zielgrößen der Analyse variieren können.

Leipzig Charta

Als „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ im Mai 2007 als informelle Absichtserklärung von 27 europäischen Ministern für Stadtentwicklung verabschiedet. Inhalte der Charta sind soziale Gerechtigkeit, kulturelle Vielfalt sowie der mit Nachdruck betonte Bezug zur EU-Nachhaltigkeitsstrategie.

Lokale Agenda

In Anlehnung an das 1992 von über 170 Staaten verabschiedete Aktionsprogramm „Agenda 21“ auf lokaler Ebene durchgeführte Konzept zur Stärkung nachhaltiger Ziele in Kommunen. Ziele der Lokalen Agenda 21 Prozesse waren v. a. die Intensivierung der Dialoge zwischen Bürgern und lokalpolitischen Gremien, um die jeweilige Agenda vor Ort in Zusammenarbeit der Gemeindemitglieder zu erarbeiten.

Mehrebenensystem

In der vorliegenden Arbeit bezogen auf die Differenzierung der unterschiedlichen → Steuerungsebenen im Gefüge des Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland. Im Gegensatz dazu werden bspw. in der Transformationsforschung unter einem Mehrebenensystem unterschiedliche Handlungsbereiche von Akteuren verstanden, die zwischen der Mikro-, der Makro- und der Meta-Ebene definiert sind.

Mitigation

S. → Klimaschutz

Nachhaltigkeit

Dem Verständnis des Brundtlandberichtes der Vereinten Nationen von 1987 folgend, in der vorliegenden Arbeit verstanden als eine Entwicklungsform, „die gewährt, dass künftige Generationen nicht schlechter gestellt sind, ihre Bedürfnisse zu befriedigen, als die gegenwärtig lebende Generation es ist“. In der wissenschaftlichen und öffentlichen Debatte allerdings handelt es sich dabei um einen normativ uneinheitlich und inzwischen in-

flationär verwendeten Begriff, der im weitesten Sinne den Umgang des Menschen mit den natürlichen Ressourcen auf die Bereiche Soziologie, Ökonomie und Ökologie bezieht und hinsichtlich ihrer Wechselbeziehungen bewertet.

Nationale Klimaschutzinitiative

Im Jahr 2008 vom damaligen Bundesumweltministerium initiiertes Förderprogramm zunächst zur Stärkung des Klimaschutzes, im Verlauf ergänzt um Förderungen zur Klimaanpassung. Sie richtet sich an Kommunen, kleine und mittlere Unternehmen sowie an Verbände und Kirchen. Bis Ende 2018 wurden im Rahmen der NKI bisher mehr als 28.750 Projekte gefördert und mit einem Fördervolumen von rund 905 Millionen € durchgeführt (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), 2019).

New Urban Agenda

Auf der internationalen Städtekonferenz zu Wohnen und nachhaltiger Stadtentwicklung in Quito 2016 (UN Habitat III) verabschiedetes Dokument der Städtevertreter. Inhalte der rechtlich nicht bindenden Erklärung sind Forderungen nach Ressourcenschonung, kompakten Siedlungsformen, Ausbau der Öffentlichen Transportsysteme und der Gesundheitsversorgung sowie Stärkung der Energieversorgung aus erneuerbaren Energieträgern. Die Agenda zielt auf die Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele (SDG) ab und beruft sich auf das Pariser Klimaabkommen.

Nicht-staatlicher Akteur

In Abgrenzung zu allen Personen, Organisationen und Institutionen, die rechtmäßig dazu befähigt sind, im Namen des Staates zu handeln, sind in der vorliegenden Arbeit damit jegliche Akteure gemeint, auf die dies nicht zutrifft. In erster Linie umfasst dies individuelle Bürger und Gemeinschaften der Zivilge-

sellschaft aber auch Organisationen und Interessenverbände, Wirtschaftseinrichtungen, Wissenschaftsbetriebe und Unternehmen.

Ökologischer Kriterienkatalog

In der Landeshauptstadt München seit 1995 angewendetes Instrument zur Berücksichtigung ökologischer Ziele bei Neu- und Umbauvorhaben. Er wird auf privatrechtlicher Basis bei Grundstückskaufverträgen angewendet und ist somit verbindlich auf alle Bauvorhaben zu beziehen. Die Kriterien dienen dem nachhaltigen Bauen und umfassen Anforderungen an die Wahl der Baustoffe, die Anlagentechnik, die Stellplätze, den Wärmeschutz sowie in der neusten Fassung von 2017 auch an den Artenschutz.

Ökosystemdienstleistung

Service oder Nutzen von Ökosystemen (vgl. engl. „*eco-system services*“). Im weitesten Sinne jegliche Güter und Leistungen, die vom Menschen aus der natürlichen Umwelt bezogen werden, wie Nahrungsmittel, Trinkwasser, Brennstoffe, Arzneimittel usw. Im Kontext der klimaorientierten Stadtentwicklung sind im engeren Sinne darunter z.B. die Kühlleistungen grüner Infrastruktur für das Stadtklima oder Versickerungseigenschaften unversiegelter Böden zu verstehen. Insb. in Bezug auf die Klimaanpassung sind Ökosystemdienstleistungen essentiell.

Pfadabhängigkeit

Ausdruck für die weitgehende Prägung der Politik im Sinne von politischer Steuerung zu einem Zeitpunkt durch die Strukturen, Vorgänge und Maßnahmen der Politik zu zeitlich vorgelagerten Zeitpunkten und durch den dort gebahnten „Weg“ oder „Pfad“. Im Besonderen die Bezeichnung für die hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Lösung eines bestimmten Problems nicht vorrangig nach dem Prinzip problemadäquater Therapie erfolgt, sondern nach den eingefahrenen Standardprozeduren, die in mehr oder minder vergleichbaren Problemfällen früher entwickelt

wurden und somit einen „Pfad“ geschaffen haben, der den Spielraum zukünftiger Problemlösungen festschreibt (Schmidt, 1995, S. 718).

Planungshoheit

Bestandteil des kommunalen → Selbstverwaltungsrechts nach § 28 GG. Die Planungshoheit umfasst die Befugnisse zur Bauleitplanung und ist zugleich Ausdruck der horizontalen Gewaltenteilung der Bundesrepublik Deutschland, was bspw. die Verabschiedung des Bebauungsplans als Satzung durch die Kommunen zeigt.

Planungsverband

Kooperation mehrerer Gemeinden nach § 204, § 205 BauGB bei der Bauleitplanung. Der Planungsverband nimmt gemäß seiner Satzung in den Planungsprozessen sodann die Position der Kommunen ein.

Policy

Gemäß des im englischen Sprachgebrauch üblichen Differenzierung zwischen „*polity*“ = Form, „*politics*“ = Verfahren und „*policy*“ = Inhalt, Begriff für die Aufgaben und Ziele staatlichen Handelns, vgl. → Staatstätigkeit.

Politikverflechtung

Von *F. Scharpf* geprägte Fachausdruck für die den Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland charakterisierende politisch-administrative Entscheidungsstruktur, in der die meisten öffentlichen Aufgaben nicht durch Entscheidungen und Handlungen Einzelner – getrennt voneinander agierender – Gebietskörperschaften, sondern durch die horizontale Kooperation der Länder und die vertikale Kooperation von Bund und Ländern, mitunter unter Einschluss der Kommunen wahrgenommen werden (vgl. Schmidt, 1995, S. 733).

Politische Kompetenz

In der vorliegenden Arbeit zur Differenzierung von Aufgaben und Zuständigkeiten verwen-

deter Begriff. Mit Kompetenzen ist daher ausdrücklich nicht das individuelle Können von Akteuren gemeint, sondern die rechtliche Befähigung zur Ausübung bestimmter Handlungen, bspw. die politische Kompetenz des Stadtrats zur Erlassung von Satzungen.

Qualitative Inhaltsanalyse

In der vorliegenden Arbeit zur Auswertung der Primärdaten (Transkripte) angewendete Methode zur Ergebnisfindung. Dabei wurde das Verfahren nach *P. Mayring* verwendet, das bestehend aus Extraktion, Clustering und zirkulärer Interpretation die entsprechenden Textstellen nach wesentlichen Aussagen filtert.

Rahmengesetzgebung

Bis zur Föderalismusreform in der Bundesrepublik Deutschland neben der Ausschließlichen Gesetzgebung und der Konkurrierenden Gesetzgebung die dritte Form der Gesetzgebung, die dem Bund oblag. Nach Art 75 GG hatte der Bund das Recht zur Erlassung von Rahmenvorschriften, die u. a. die Bodenverteilung und die Raumordnung betrafen. Nach der Reform 2006 ist diese Form der Gesetzgebung weggefallen bzw. in die Ausschließliche und Konkurrierende Gesetzgebung überführt worden. Zu den Kompetenzbereichen der Länder zählen das Kulturrecht (z. B. Denkmalschutzrecht), und das Ordnungsrecht (Bauordnung und Polizeirecht). Im Bereich des Umweltschutzes können die Länder aufgrund von Abweichungsgesetzten ebenfalls vorrangige Regelungen treffen.

Raumordnung

Zusammenfassende, überörtliche und fach- bzw. ressortübergreifende Ordnung des Siedlungsgefüges und der Siedlungstätigkeit. Historisch bedingt entstanden die ersten raumordnungspolitischen Ansätze in den dichten Siedlungsgebieten Berlins und im Ruhrgebiet während der Industrialisierung,

u. a. mit dem Ziel der Erhaltung von Grünflächen. Wissenschaftlich erfasst wurden die ersten Konzepte ca. 1930 u. a. mit der „Zentrale-Orte-Theorie“ nach *W. Christaller*. Nach dem Zweiten Weltkrieg bestand zunächst Skepsis gegenüber einer bundesweiten Raumordnung, da in ihr die Gefahren einer zentralisierten Herrschaftsausübung erkannt wurden. Nur zögerlich wurde die Bundesraumordnung etabliert und 1965 im ersten → Raumordnungsgesetz festgeschrieben (vgl. Schmidt-Eichstädt et al., 2013, S. 80).

Raumordnungsgesetz

Bundesgesetz, laut dem der „Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen“ entwickelt, geordnet und gesichert werden muss (§ 1 ROG). Darin enthalten sind die Aufgaben, Leitbilder und Voraussetzungen, denen die Landesraumordnungen entsprechen müssen. Das ROG wurde 1965 erstmals erlassen und ist zum 1.1.1998 grundlegend novelliert worden. Aufgaben, Leitvorstellungen sowie die Grundsätze der Raumordnung sind neu formuliert worden, insb. ist das Prinzip der Nachhaltigkeit in das ROG aufgenommen worden. Nach der Föderalismusreform wurde das ROG zuletzt 2008 angepasst, da es stark auf die → Rahmengesetzgebung des Bundes ausgelegt war. Im sechsten Grundsatz des ROG sind Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel durch die Verminderung der Neu-Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungen und Verkehr enthalten.

Rebound-Effekt

Auch als „Bumerang-Effekt“ bezeichnetes Phänomen, demnach ein ursprünglich angestrebtes Ziel aufgrund von Begleiterscheinungen desselben Bestrebens verfehlt bzw. un-

terlaufen wird. Typisches Beispiel ist die stetig verbesserte Energieeffizienz von Elektrogeräten, die jedoch aufgrund ihrer steigenden Gesamtmenge nicht das Ziel eines reduzierten Energieverbrauchs bezweckt haben.

Regionale Wertschöpfung

Gesamtheit der Leistungen von Unternehmen in einer bestimmten Region sowie der dadurch erzeugte Nutzen für eine Kommune (oder Kreis) abzüglich der extern erbrachten (Vor)Leistungen. Beispiele sind energetische Sanierungen in einer Stadt oder Gemeinde, die für das regionale Handwerk Aufträge generieren und wiederum die kommunalen Einnahmen erhöhen.

Regionalplanung

Teilräumliche Koordination zur Flächennutzung einer Region gemäß des → Raumordnungsgesetz des Bundes sowie der jeweiligen Landesraumordnungen. Dabei steht die Regionalplanung an der Schnittstelle zwischen den Aufgaben der Landesplanung und den konkreten Vorhaben der kommunalen Planungsebene. Regionalpläne werden i. d. R. für Gebiete aufgestellt, die mehrere Kreise umfassen und müssen von der Oberen Landesplanungsbehörde rechtsverbindlich verabschiedet werden.

Resilienz

Von lat. „*resilire*“ = zurückweichen, abprallen, Widerstandsfähigkeit eines Systems, äußeren Stressfaktoren zu begegnen und Krisen zu überwinden. In Bezug auf die klimaorientierte Stadtentwicklung ist darunter die Fähigkeit von Kommunen oder Regionen zu verstehen, die Folgen des Klimawandels abzuwehren und sich ihnen anzupassen.

Re-Use

Engl. für „Wiederbenutzen“ oder mehrfachen Gebrauch eines Gutes. Im Kontext der Nachhaltigkeit angestrebter Ansatz zur Reduzierung des Ressourcenverbrauchs.

Richtlinie

Allgemein die grundsätzlichen Ziele oder Prinzipien, die bei einem bestimmten Vorhabens verfolgt bzw. beachtet werden, in der vorliegenden Arbeit aber v. a. in Bezug auf die verbindlichen Vorgaben der EU verwendet, die in nationales Recht überführt werden (→ EG-Richtlinie).

Sanierungsgebiet

Quartier, Stadtteil oder Teil eines städtischen Gebietes, das aus → städtebaulichen Gründen gemäß der Städtebauförderung nach § 171 BauGB mit Mitteln der Städtebauförderung saniert wird. Zu der Städtebauförderung gehören neben der Stadtsanierung auch die Programme des Stadtumbaus, des städtebaulichen Denkmalschutzes sowie der Sozialen Stadt.

Satzung

Neben formellen Gesetzen (Parlamentsgesetzen) und Rechtsverordnungen (durch die Exekutive aufgrund parlamentarischer Ermächtigung erlassene Verordnungen) bestehende Kategorie von Normen, die von Kommunen und Kreisen im Rahmen des → Selbstverwaltungsrecht verabschiedet werden können.

Selbstverwaltungsrecht

Nach Art. 28 GG das Recht, nach dem Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze von den kommunalen Gebietskörperschaften in eigener Verantwortung geregelt werden. Zu dem Selbstverwaltungsrecht zählen die → Planungshoheit, die die → Bauleitplanung begründet sowie die Finanzhoheit, die Personalhoheit, die Satzungshoheit, die Abgabenhohheit, die Organisationshoheit sowie Elemente der Daseinsvorsorge.

Sekundärrohstoffe

Im Unterschied zu Primärrohstoffen, die mit natürlichen Ressourcen gleichzusetzen sind, werden unter Sekundärrohstoffen diejenigen Stoffe erfasst, die durch Wiederaufbereitung

bzw. Recycling, gewonnen werden. So kann bspw. Papier bis zu sieben Mal wiederaufbereitet werden, Glas bis zu 50 Mal recycelt werden.

Sharing-Konzept

Von engl. „to share“ = teilen; Modelle die statt dem individuellen Besitz von Gütern auf deren gemeinschaftliches (Be-)Nutzen abzielen. Beispiele sind die in Bezug auf städtischen Mobilitätskonzepte zunehmende „Car-Sharing“ Konzepte, bei denen ein Fahrzeugpool mehreren Nutzern zum abwechselnden Gebrauch zur Verfügung steht und damit die Anzahl der Fahrzeuge reduziert wird. Weitere Beispiele sind „Food-sharing“, (Weiterverteilung von Lebensmitteln) „Co-Working-Spaces“ (gemeinschaftlich genutzte Arbeitsplätze) sowie nachbarschaftlich organisierte Plattformen zum geteilten Besitz und gemeinsamer Nutzung von Werkzeugen, Waschmaschinen oder weiteren Gebrauchsgegenständen.

Sozialgerechte Bodennutzung

Im Jahr 1994 beschlossenes und zuletzt 2017 geändertes Instrument der Landeshauptstadt München zur Kostenverteilung bei Wohnungsbauprojekten. Demnach werden bei jeglichen Bebauungsplänen Investoren und Bauträger an den bei der Stadt anfallenden Kosten und Lasten beteiligt, d. h. dass Anteile der Herstellungskosten und Flächenabtretungen für Erschließungsmaßnahmen, für Gemeindebedarfseinrichtungen sowie für Grün- und Ausgleichsflächen umgelegt werden. Außerdem werden in der sozialgerechten Bodennutzung 30 Prozent der Neubauwohnungen für den sozial gebundenen Wohnungsbau reserviert.

Sozialwissenschaften

Nicht klar definierter Überbegriff für wissenschaftliche Disziplinen, die die Beziehungen zwischen Gesellschaftsmitgliedern oder Gesellschaftsgebilden, deren Position im Gefüge einer Sozialordnung und den aus den

Positionen entstehenden Gruppierungen untersuchen und hierbei sowohl die institutionellen Bedingungen als auch die Vorgänge und die Inhalte sozialen Handelns analysieren. Zum Kern der Sozialwissenschaften wird neben der Soziologie die Politikwissenschaft gezählt. Meist werden zudem auch die Teildisziplinen der Anthropologie, der Erziehungswissenschaften, der Ethnologie, der Demographie, der Geschichtswissenschaften, der Philosophie und mitunter auch der Wirtschaftswissenschaften zu den Sozialwissenschaften gerechnet. Unschärf aber unstrittig ist die Abgrenzung zu den Naturwissenschaften. Strittig ist hingegen die Abgrenzung zu den klassischen Geisteswissenschaften, deren Methoden (z. B. Hermeneutik) und Untersuchungsgegenstände größere Ähnlichkeiten mit den Sozialwissenschaften haben. (vgl. Schmidt, 1995, S. 891).

Sozio-Ökonomie

In der vorliegenden Arbeit wird darunter der Bereich von Interdependenzen sozialer und ökonomischer Subsysteme verstanden. Soziale Entwicklungen werden nicht nur als das Resultat ökonomischer Zusammenhänge gewertet, sondern gleichzeitig als Einflussfaktoren auf die Ausprägung ökonomischer Strukturen.

Staat

Von lat. „status“ = Zustand, Verfassung, Beschaffenheit, im weitesten Sinne die Gesamtheit der politischen und rechtlichen Institutionen eines Gemeinwesens und ihrer Wechselbeziehungen in einem räumlich abgegrenzten Gebiet (vgl. Schmidt, 1995, S. 896). In der vorliegenden Arbeit werden weniger die Aufgaben, der Nutzen und Zweck des Staates thematisiert als vielmehr einem weiten institutionellem Verständnis des Staates gefolgt, wonach die öffentlich-politischen Institutionen zur Regelung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten eines Gemeinwesens insb. ihr innerer Aufbau und äußere Form, die Aufgaben und Kompetenzen der mit der Gesetzgebung,

Regierung und Verwaltung beauftragte Einrichtungen und die Rechtsstellung der Bürger einen Staat definieren.

Staatstätigkeit

Oberbegriff für alle Handlungen (oder deren Unterlassungen) der staatlichen Institutionen. Im engeren Sinne auf das Regierungshandeln bezogener Begriff und in den Politikwissenschaften meist dem englischen Begriff der „Policy“ zugeordnet.

Staatsziel

Generell die Bezeichnung für Absichten bei staatlichem Handeln, in der vorliegenden Arbeit aber enger auf ein in der Verfassung festgeschriebenes Ziel bezogen wie bspw. der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 3 II GG. Bei Staatszielen handelt es sich um einen sog. Gestaltungsauftrag, sie sind jedoch nicht rechtlich einklagbar.

Städtebaulicher Grund

Voraussetzung für städtebauliche Maßnahmen. Dies umfasst bspw. Sanierungs- oder Gestaltungsaspekte und wird in der vorliegenden Arbeit in Hinblick auf die seit 2011 mögliche Geltendmachung von klimatischen Missständen als städtebaulicher Grund thematisiert. Seitdem können nach § 171 BauGB Stadtumbaumaßnahmen ergriffen werden, wenn z. B. in einem Quartier die Anforderungen an Klimaschutz oder Klimaanpassung nicht erfüllt und Funktionsverluste auftreten oder zu erwarten sind.

Städtebaulicher Missstand

Kriterien für die hoheitliche Veranlassung von Stadt-sanierungs-, Stadtumbau- oder Stadterneuerungsmaßnahmen. Städtebauliche Missstände sind gegeben, sobald ein Gebiet, Stadtteil oder Quartier in seiner bestehenden Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheitsstandards nicht einhält. Seit der Novelle des BauGB 2013 zählen zu diesen Kriterien auch die Anforderungen

an Klimaschutz und Klimaanpassung, was den Handlungsspielraum einer klimaorientierten Kommunalplanung erweitert hat.

Städtebaulicher Vertrag

Instrument der → Bauleitplanung, nach dem die Gemeinde im Rahmen des → Besonderen Städtebaurechts Verträge schließen kann, sofern die Angemessenheit der vertraglichen Regelungen nach BauGB gewahrt wird. Die Zahl der städtebaulichen Verträge hat in den letzten Jahren stark zugenommen und der Katalog möglicher Vertragsinhalte nach § 11 1 BauGB wurde mehrfach ergänzt, so zuletzt im Zuge der Klimaschutznovelle 2011, als Klimaschutz und Klimaanpassung ergänzt worden sind. So können sich Verträge nun auch zur „Errichtung und Nutzung von Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung“ (§ 11, 4 BauGB) sowie auf die Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden (§ 11, 5 BauGB) beziehen.

Städtebaurecht

Gesamtheit aller Rechtsvorschriften, die die rechtliche Qualität des Bodens und seine Nutzbarkeit, namentlich die bauliche Entwicklung, regeln. Das Städtebaurecht (auch Bauplanungsrecht) ist im → Baugesetzbuch festgeschrieben und unterliegt der Gesetzgebung des Bundes. Nach den in der Nachkriegszeit entstandenen sog. Aufbaugesetzen der Länder wurde 1960 erstmals ein bundesweit einheitliches Baugesetzbuch geschaffen. Im BauGB sind die Vorschriften des Allgemeinen und des Besonderen Städtebaurechts sowie die auf das BauGB gestützten Rechtsverordnungen wie die Baunutzungsverordnung oder die Planzeichenverordnung enthalten.

Stadtentwicklung

In Abgrenzung zur enger gefassten Stadtplanung werden in der vorliegenden Arbeit unter Stadtentwicklung die baulichen, räumlichen, sozialen und ökonomischen Vorgänge in einem Gemeindegebiet verstanden, auf die anhand verschiedener → Steuerungsinstrumente sowohl seitens der Verwaltung als auch der Bevölkerung Einfluss genommen werden kann.

Städtischer Wärmeinseleffekt

Bezeichnung für ein stadtklimatisches Phänomen, bei dem sich in innerstädtischen Gebieten deutlich erhöhte Temperaturen als im Umland messen lassen. Ursachen sind die hohe Flächenversiegelung, vermehrte Abwärmquellen, Verkehrsaufkommen sowie die hohe Speicherkapazität der Gebäude. Der Städtische Wärmeinseleffekt (auch engl. „*Urban Heat Island Effect*“ UHI) beschreibt insb. die ausbleibende Nachtauskühlung in städtischen Gebieten, was zu Gesundheitsrisiken führt.

Stadtklima

Lokalklima in städtischen Gebieten, das Differenzen zu umliegenden Regionen aufweist. Ähnlich wie beim → städtischen Wärmeinseleffekt sind dafür Versiegelung und Bebauung, Verkehrsaufkommen und Abwärmquellen verantwortlich. So werden bspw. aufgrund der Oberflächenbeschaffenheit Flächen stärker erwärmt, weniger Grün- und Wasserflächen wirken sich auf die Luftqualität aus und auch die Bebauungshöhe beeinflusst bspw. die Luftzirkulation.

Stadtplanung

Im Verständnis der vorliegenden Arbeit eng gefasster Begriff für den Zuständigkeitsbereich einer kommunalen Verwaltung für die → Bauleitplanung.

Steuerung

Bewusste Einflussnahme individueller oder kollektiver → Akteure auf gesellschaftliche

oder politische Entwicklungen. Die vorliegende Arbeit thematisiert *R. Mayntz* folgend, den Begriff in Abgrenzung zu „Regieren“, das staatlichen Institutionen vorbehalten ist. Durch den zunehmenden Einfluss nicht-staatlicher Akteure rückt mit Blick auf die → Governance-Ansätze die Steuerung von und durch → Institutionen in den Fokus. Für die in der Arbeit diskutierten Steuerungsmöglichkeiten wird stets der bestehende Gesetzesrahmen vorausgesetzt.

Steuerungsebenen

In Anlehnung an den föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik werden in der Arbeit die internationale Staatengemeinschaft, die Europäische Union, die Bundes- und die Landesebene von der regionalen und der kommunalen Steuerungsebene unterschieden. Dabei wird mehrfach von „oberen“ und „unteren“ politischen Ebenen bzw. „vor-“ und „nachgeordneten“ Ebenen gesprochen, was sich auf diese strukturelle Hierarchie bezieht.

Steuerungsinstrument

Gesamtheit der rechtlichen und planerischen Anwendungsmöglichkeiten, die einem individuellen oder kollektiven → Akteur zur Verfolgung seiner Bestrebungen im Rahmen der Gesetze zur Verfügung stehen.

Subsidiarität

Von lat. „*subsidium*“ = Beistand, Hilfe, Grundprinzip des Staatsaufbaus, demzufolge die übergeordnete Ebene (z. B. der Staat) die Pflicht hat, der nachgeordneten Ebene oder den Einzelnen behilflich zu sein, gleichzeitig aber verpflichtet ist, dies nur dann zu tun, wenn die Kraft zur Aufgabenerfüllung der untergeordneten Ebene dazu nicht reicht.

Suffizienz

Von lat. „*sufficere*“ = ausreichen, Konsumverhalten mit einer geringeren Inanspruchnahme von Ressourcen, das dem Ziel der Nachhaltigkeit verpflichtet ist. Kritiker sehen eine suffiziente Lebensweise häufig mit Ver-

zicht gleichgesetzt, Befürworter hingegen betonen den Zugewinn qualitativer Aspekte. Neben Effizienz und Konsistenz zählt Suffizienz zu den drei Eckpfeilern der → Energiewende.

Synergieeffekt

Von gr. „*synergia*“ = Zusammenarbeit, Mehrfachnutzen, der entsteht, wenn bei der Verfolgung verschiedener Ziele Schnittmengen auftreten, die beiden Bestrebungen gleichzeitig nützlich sind. Häufig werden Synergien auch mit der Definition von Aristoteles beschrieben, demnach „das Ganze mehr als die Summe seiner Teile“ ist.

Systemtheorie

Sammelbezeichnung für Theorien geschlossener oder offener, mehr oder minder einheitlich geordneter Gesamtheiten von Strukturen und Funktionen und der Austauschbeziehungen zwischen System und Umwelt, einschließlich der Beziehungen zwischen einzelnen Systemen (vgl. Schmidt, 1995, S. 951). Die vorliegende Arbeit nimmt Bezug auf die von Niklas Luhmann begründete Systemtheorie der autopoetischen Systeme.

Top-Down-Ansatz

Im Gegensatz zu → Bottom-Up Ansätzen von übergeordneten Ebenen initiierte Vorhaben oder Prozesse, die sich auf die nachgeordneten Planungsebenen bzw. die → Zivilgesellschaft auswirken. In der vorliegenden Arbeit sind damit vor allem Verordnungen und Gesetze von EU- und Bundesebene gemeint, die neue Verhältnisse und Rahmenbedingungen schaffen, die das individuelle Handeln und Verhalten beeinflussen.

Transformation

In der vorliegenden Arbeit ist damit der Übergangsprozess einer Lebens- und Gesellschaftsform in eine auf neuen → Werten basierende Gesellschaftsform gemeint. Im Unterschied zu einem rapiden, plötzlichen Umbau ist unter Transformation der Verlauf an-

gesprochen, die Transition hingegen beschreibt den „abgeschlossenen“ Zustand. (S. auch → Wandel).

Treibhauseffekt

In Anlehnung an den in Treibhäusern zur Erwärmung genutzten Effekt, dass Glas zwar die energiereiche UV-Strahlung der Sonne durchlässt, die Infrarotstrahlung (Wärmestrahlung) aber zurückhält, verwendeter Begriff für den langfristigen Temperaturanstieg der Erdatmosphäre, da die sog. Treibhausgase die Rückstrahlung der Infrarotstrahlung in den Weltraum behindern. Zu unterscheiden ist zwischen dem natürlichen Treibhauseffekt, ohne den die globale Durchschnittstemperatur bei ca. -18°C liegen würde und dem anthropogenen Treibhauseffekt, der v. a. durch die Verbrennung fossiler Energieträger die Freisetzung von Treibhausgasen, v. a. Kohlendioxid (CO₂) verursacht wird. Zu den Treibhausgasen zählen CO₂, Methan und Lachgas sowie wasserstoffhaltige Fluorkohlenwasserstoffe, perfluorierte Kohlenwasserstoffe, Schwefelhexafluoride sowie Stickstofftrifluorid.

Umweltpolitik

Politikbereich, der in Deutschland auf Bundesebene 1969 institutionalisiert wurde. Gegenstand der Umweltpolitik ist die Regelung des sozialen Handelns unter Beachtung der natürlichen Umwelt, bzw. Maßnahmen und Bestrebungen die dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen dienen. Unterschieden wird nach Maßnahmen die dem Prinzip des Vorsorgeprinzips folgen, und denen, die dem Verursacherprinzip zuzuordnen sind. Die Umweltpolitik beinhaltet die Bereiche der Schutzgüter Luft, Boden, Wasser, Pflanzen- und Tierwelt. Kernthemen der Umweltpolitik sind u.a. Ressourcenverbrauch, Abfallaufkommen, Umweltverschmutzung, Schutz der Natur sowie Ausgleich gestörter ökologischer Systeme. Weiterhin wird zwischen technischem und ökologischem Um-

weltschutz unterschieden. Teilbereiche umfassen z. B. den Immissionsschutz, insb. Luftreinhaltung, Lärmschutz, Gewässerschutz, Bodenschutz, Naturschutz und Landschaftsschutz.

Umweltverträglichkeitsprüfung

Gemäß der → Richtlinie 2011/92/EU muss bei privaten und öffentlichen Projekten (Bauvorhaben oder andere Eingriffe in Natur und Landschaft), die möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt haben, eine Prüfung durchgeführt werden. Diese identifiziert, beschreibt und bewertet die Folgen eines Vorhabens auf die Faktoren Mensch; Fauna und Flora; Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft; Sachgüter und kulturelles Erbe sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren.

Urbanisierung

Von lat. „*urbs*“ = Stadt, Prozess des Anstiegens des in Städten lebenden Anteils einer Bevölkerung in einem definierten Gebiet. Dabei werden auch qualitative Aspekte des sozialen Wandels d. h. die Ausbreitung städtischer Lebensformen in vormals ländliche Gebiete einbezogen.

Verfassungsrechtliche Position

In der vorliegenden Arbeit ist damit die Stellung der Kommunen laut Grundgesetz im Gefüge des deutschen Staatsaufbaus gemeint. Sie beschreibt die verfassungsrechtlich definierten Aufgaben und Zuständigkeiten sowie die den Kommunen zugeschriebenen Rechte und Kompetenzen.

Vergaberecht

Sobald die Kommune als Nachfrager nach Gütern oder Dienstleistungen auftritt, müssen Beschaffungsverträge geschlossen werden, die als „öffentliche Aufträge“ bezeichnet werden. Das Vergaberecht ist das Rechtsgebiet, das diese Vorgänge regelt.

Vermeidungskosten

In Bezug auf CO₂-Emissionen handelt es sich um Kosten, die zur Reduzierung einer bestimmten Menge von CO₂ gegenüber einem Referenzsystem aufgewendet werden.

Verstädterung

Im Unterschied zur → Urbanisierung werden unter Verstädterung ausschließlich siedlungsstrukturelle und demographische Kriterien erfasst. Ersteres meint die Zunahme von Städten in einem bestimmten definierten geographischen Raum, das zweite Kriterium beschreibt den zunehmenden Anteil der in Städten lebenden Bevölkerung.

Vorkaufsrecht

Nach § 24 BauGB das Recht der Kommune, in einen Verkaufsprozess von Grundstücken „vorzeitig“ einzusteigen. Dieses bezieht sich bspw. auf Flächen für öffentliche Zwecke, → Ausgleichsflächen, Flächen in → Sanierungsgebieten und Flächen im Außenbereich sofern es sich um Wohngebiete handelt. Voraussetzung zur Ausübung des Vorkaufsrechtes ist, dass das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz oder dem Erbbaurecht steht es der Kommune nicht zu.

Vulnerabilität

Von lat. „*vulnus*“ = Wunde, beschreibt nach dem IPCC das Maß, in dem eine Kommune (bzw. Region, Person, System) durch die negativen Auswirkungen des Klimawandels beschädigt werden kann und dessen Folgen nicht handhabbar sind. Bestimmt wird dieses Maß von den drei Einflussfaktoren Exposition, Sensitivität und Anpassungskapazität.

Wandel

Generell: Übergang von einem Zustand in einen anderen; in der vorliegenden Arbeit ist der Umbau einer von unverhältnismäßigem Ressourcen- und Energieverbrauch gekennzeichneten Gesellschaft in eine der → Nachhaltigkeit verpflichteten Bevölkerung gemeint.

Werte

Normative Beurteilungen oder Haltungen von individuellen Akteuren, die sich auf ihren Lebensstil und somit den Umgang mit Ressourcen auswirken. In der vorliegenden Arbeit werden Werte im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Leitbildern und Zielvorstellungen angesprochen, welche einem gesellschaftlichen → Bewusstseinswandel vorangestellt werden.

Wettbewerb

Im Kontext der Arbeit auf städtebauliche → Ausschreibungen bezogen, in deren Rahmen sich unterschiedliche Unternehmen auf die Durchführung der Planungsschritte bewerben können. In Bezug auf eine klimaorientierte Stadtentwicklung wird betont, möglichst viele relevante Kriterien bereits in den Wettbewerbsverfahren zu platzieren und einzufordern.

Wirtschaftliche Zwänge

In der vorliegenden Arbeit werden darunter Einschränkungen bei Sachentscheidungen verstanden, die aufgrund wirtschaftlicher Zusammenhänge Auswirkungen auf den ursprünglich angestrebten Sollzustand haben.

Wohlfahrtsstaat

Kennzeichen des Wohlfahrtsstaates sind ausgeprägte Förderungen und Wohlfahrtsleistungen (z.B. beim Gesundheits- oder Sozialsystem) für die Bürger und geht auf ein Ver-

ständnis der älteren Staats- und Verwaltungslehre zurück, nach der der Staat eine „gute“ stabile innere Ordnung garantiert.

Zertifikathandel

S.→ Emissionshandel

Zivilgesellschaft

Nach lat. „*Civilis*“= öffentlich. Uneinheitlich definierter Begriff für Staatsbürger, der sie von ihrer Regierung abgrenzt. Im Gegensatz zu den Kennzeichen totalitärer oder autoritärer Regime bei denen kein öffentlicher Raum gegeben ist, werden Zivilgesellschaften in Herrschaftsformen mit gesicherten Mitspracherechten, öffentlichen und freien Artikulationsmöglichkeiten sowie Freiheitsrechten sichernden Institutionen definiert. Sie sind damit Kennzeichen des demokratischen Verfassungsstaates.

Zugriffrecht

Das Recht der Kommune auf Flächen zuzugreifen, d.h. sie zu entwickeln und über deren Nutzung zu entscheiden. Dies ist bei eigenen Flächen im Rahmen der Gesetze gegeben, Flächen im Privatbesitz sind nach Art 14 GG geschützt. Aufgrund der Privatisierung des Bodens entziehen sich weite Flächen des Gemeindegebietes dem Einfluss der Kommunen.

Zwei-Grad-Ziel

Bestrebung, die globale Erwärmung auf nicht mehr als 2° C im globalen Mittel ansteigen zu lassen, um die Folgen des Klimawandels noch handhabbar zu halten

Anhang

In der folgenden Tabelle ist die Grundlage der Auswertung von den in Kapitel 6 beschriebenen Aussagen enthalten. Sie umfasst die aggregierten Daten der Transkripte, die ebenso wie die wörtlichen Zitate aus Gründen der Anonymität der Interviewpartner nicht Teil des Anhangs sind. Den Codierungen der Tabelle ist folgender Farbschlüssel hinterlegt:

	= BEWERTUNG DER STRUKTUREN
	= BEWERTUNG DER AKTEURSKONSTELLATIONEN
	= NENNUNG VON PRAXISBEISPIELEN
	= BEWERTUNG DER PROZESSE
	= BEWERTUNG DER INSTRUMENTE

**Auswertung der Experteninterviews durch die qualitative Inhaltsanalyse:
Kommunale Klimapolitik – Handlungsspielräume in komplexen Strukturen**

Experte von Ebene	VARIABLEN	ANALYSEEINHEIT	ZITAT IM WORTLAUT	STICHWORT / CODE
A) BEWERTUNG DER STRUKTURELLEN GEGEBENHEITEN				
A.1 BESTEHENDE ZWÄNGE				
Bund	STRUKTUREN DES MEHREBENENSYSTEMS gesetzlich	Beachtungspflicht für KS und KA im BauGB seit 2011/13 Für KA keine Standards auf Bundesebene BauGB ist Verordnungsrecht (regelt nicht) Ausreichend Gesetze vhd.: ROG, BauGB, besonders Städtebaurecht, Städtebaurecht §136 §171, UVP, Landschaftsschutzgesetz, EU, Hochwasserschutzverordnung, BNaSchG, Satzungsrecht		zu Instrumenten und Rolle BauGB Ausreichendes Reglement
Region		ZB Landrat BGM etc. haben immer die Priorität → Wiederwahl! Es muss gelingen, unbeliebten Themen Klimaschutz und Energiewende zum Thema zu machen, das Wahlerfolg bringt. Dann Unterstützung. Personen etc.		Thema Wahl - Thema individuelle Akteure
Stadt		Auf Bundesebene wenig Durchgreifendes für Städtebau formuliert → um Fachnormen nicht zu beeinflussen		Fachrechte
Stadt		Plus: Boden / Luft / Wasser: sind nicht von GRENZEN abhängig		KS und KA als allgemeines GUT
Bund		Wiederwahl OB, bei jungen und alten unterschiedlich. die Wahlperioden sind 5-6 Jahre. Beigeordnete 8 Jahre		Thema Wahl
Projekt		Wiederwahl ist ein Hemmnis		Thema Wahl
Region		Bei Ausschreibungen: Kommune kann nur an einen Auftragnehmer vergeben der nicht bei der Ausschreibung beteiligt war, muss aber für die Ausschreibung auch ein Büro beauftragen. Know-how Problem bzw. Vergaberecht ein Problem. Vorschlag: Team auf Landesebene einsetzen		Vergaberecht Stärkung Landesebene
Stadt		Ruf nach eine Art "Verfallsdatum" für Gesetze Vergaberecht kompliziert und hinderlich für Kommunen → lähmt Verwaltung, ist überregelt		Gesetze Vergaberecht
Bund		Demokratieproblem liegt dahinter. Interessen werden nur unzureichend über Parteien abgebildet, in Kommunen zu wenig Engagement von den Bürgern, weil sie sich nicht repräsentiert fühlen, zum Beispiel müssten auch zur EU die Bürger mehr befragt werden		Demokratie Subsidiarität
Region		Wahlzyklus als Problem, warum Politiker Entscheidungen nicht aushalten		Thema Wahl

Stadt	praktisch	im Bestand zum Beispiel Grün schwer zu implementieren, weil Sparten und Leitungen gelegt sind - dann andere Möglichkeiten wie z.B. Kübelpflanzen gegeben aber nicht finanzierbar	Bestand
		Sanierungen und Instandsetzung ist ohnehin schwierig. Vielfalt der Akteure und Interessen wie z.B. Denkmalschutz und Brandschutz und alle Weiteren. Letztlich geht es bei der grünen Stadtplanung früh oder später immer um Mobilität. Bürger sind froh, wenn sie sich nicht um noch etwas zu kümmern haben - Anreize reichen nicht aus	Bestand Druck
		Personelle und persönliche Streitigkeiten verhindern klimaorientierte Stadtentwicklung	Individuelle Akteure
		Zum Beispiel bei unterirdischer Straße in KA: Bäume auf Tunnelkante geplant, wird Bewässerungssystem nötig machen, wird zu teuer sein	Kosten
		Struktur-Problem: Menschen suchen immer Menschen als Schuldige aus → beachten die Strukturen nicht, die dahinter liegen	Struktur / System
	wirtschaftlich	KS: Direkte Verbindung von Kosten und Nutzen nachweisbar. Kosten zum Beispiel nachweislich in CO ₂ oder in Energiekosten etc. Bei KA handelt es sich dagegen um „Vermeidungskosten“ (Investition in Vermeidung), Schwer vermittelbar und Anreize fehlen Erfolgsfaktoren: immer wenn es wirtschaftlich ist. Technisch machbar und v.A. auch messbar.	Kosten
		Rolle der Stadtwerke, als wirtschaftliche Unternehmen, eigene Ziele, eigenen Strategien Für Möglichkeiten im Bestand oft kein Geld und nicht genug Personal	Kosten Bestand
		Energiewende wird nicht politisch entschieden	Energiewende Erfolg von Ökonomischen Durchbruch abhängig
		In der Wirklichkeit: Ressourcenverteilung auf Bundesebene nicht angemessen für Kommunen. Kommunen gehen verantwortungsvoll um Wirtschaftlichkeit = Wirksamkeit Soziale Gerechtigkeit, Abwägungsdilemma: „alles kombinierbar“	Subsidiarität Kosten
		Zielgruppe entscheidend: z.B.: Selbstnutzer zahlt ggf. mehr → lang günstige Nebenkosten. Ein Bauträger kalkuliert anders: investiert so wenig wie möglich → Folgekosten zukünftigen Eigentümern überlassen. Genossenschaften kalkulieren auch eher langfristig. Und die städtischen Gesellschaften generieren Einnahmen über die Nebenkosten → liegen dazwischen. Die sind zwar Bestandshalter, aber sie vermieten, d.h. sie müssen nicht so viel bei den Nebenkosten sparen.	Auswirkungen der Perspektiven auf Bauvorhaben, Kostenkalkulation - andere betriebswirtschaftliche Herangehensweisen

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">STRUKTUREN DES MEHREBENENSYSTEMS</p>	Bund	Zum Beispiel Regenwasserabkopplung erfolgreich, weil finanziell darstellbar, sonst bei Maßnahmen immer Probleme. Auch bei Amortisationszeiten: Streit in Kommune, wie gerechnet wird auch für alle anderen Aufgaben wie z.B. Öffentlichkeitsarbeit. Sehr deutlich auch bei Personal, weil das stark fluktuiert. Stabile Personaldecke wäre nötig, die nicht alle 4-5 Jahre wieder ausläuft. Problem besteht mit Anschlussverträge, um das Personal zu halten, denn es dürfen keine Kettenverträge werden, →Rolle Personalrat. Schwierigkeit, motivierte Mitarbeiter weiter zu beschäftigen, ohne personalwirtschaftliche Probleme zu haben.		Kosten Struktur
	Projekt	Auch Aktivierung von Akteuren ist eine Frage der Geldes und Verwaltung ist überlastet, keiner kann zusätzlich etwas machen, selbst wenn der Wille dazu vhd. ist:		Kapazität Verwaltung
	Region	Aktivierung der Ortskerne etc... alles hängt zusammen, auch Gewerbesteuer und Einstellungen. Gemeinderat setzt Prioritäten aber fast immer gewinnen die finanziellen Aussichten "Hauptknackpunkt" (obwohl rechtliche und planerische Instrumente vhd. sind) liegt, aus Sicht kleinerer Kommunen, gerade im ländlichen Raum, in dem Problem, dass sie nicht das personelle Instrument haben → um sich mit den Rechten auszukennen und um planerisch auf dem neuesten Kenntnisstand zu sein.		Kapazität Verwaltung Kosten
	Stadt	Kapazitätenmangel als größtes Problem - d.h. v.A. Personal fehlt. Und bei manchen Maßnahmen werden Konsequenzen oder Folgen nicht mit bedacht. Zum Beispiel für die Grünflächenpflege. Oder die Kosten für Sanierung und Instandsetzung werden nicht kalkuliert. Zum Beispiel werden mehr KiTas geplant aber die Betreuung der Grün- und Freiflächen an den KiTas wird nicht mit mehr Personal bedacht Problem in Kommunen: Gewerbesteuer, Haupteinnahmequelle auf Einnahmen und Ausgaben Seite		Kapazität
	Bund	Zu wenig Personal, z.B. wenn es um die Beantragung von Fördermitteln geht. Auch Problem der richtigen Aufgabenverteilung: Wenn von Bund zur Pflichtaufgabe gemacht werden soll, dann muss es auch mehr Mittel geben. Weil alles auf Erwerbsarbeit ausgelegt ist: führt dazu, dass fast immer Arbeitsplätze gegen Klimaschutz ausgespielt werden. Egal auf welcher Ebene. → Von der Kommune, über die Länder, über die Nationalstaaten bis hin zur EU (schlägt immer das Argument Arbeitsplätze gegen Klimaschutz) Problem beim Wirtschaftssystem ist: das System braucht Wachstum. Abhängig von Gewerbesteuer. Warum kann die nicht an den Bund gehen und Kommunen dafür dann Mehrwertsteuer bekommen - z.B. anteilig... Steuerreform gefordert		Steuerreform Arbeitsplätze contra KS Abhängigkeit Gewerbesteuer → Ausweisung von Gewerbegebiete
	Region	Druck nötig, weil oft am Anfang große Versprechen stehen und dann wird alles „weggekürzt“. (Sprichwort: Man startet als Adler und landet als Spatz). Deshalb bringen auch informelle Instrumente nichts: z.B. Baugebiet: die Einfahrten so eng, dass nur noch ein Feuerwehrfahrzeug durch passt. Und obwohl noch mehr Baurecht genehmigt wird, ist es nicht so, dass ein zweiter Rettungsweg gebaut wird um dann die Höfe frei zu halten, sondern es wird alles für Bebauungen ausgenutzt → betriebswirtschaftliche Rechnung bei jedem Bauvorhaben: suche nach Gesetzeslücken um so viel Gewinn wie möglich zu generieren → selten Bauträger die da anders handeln und z.B. Grün implementieren		Thema Druck (Top Down)

A. 2. UNTERSCHIEDUNG DER POL: EBENEN				
Region	STRUKTUREN DES MEHREBENENSYSTEMS	Einfluss	Ebene Gemeinde, Kommune, Land: Einfluss minimal Aber Bund / Land: KS kein Thema; im Wahlkampf: kein Thema; in Koalitionsverhandlungen: Kein Thema Wirtschaftliche Faktoren wichtiger als politische	Subsidiarität
Bund			KS als Pflichtaufgabe? Schwer zu sagen, weil unklar, was genau das dann bedeuten würde? Inhalt = ? (weil KS umfassend ist und alle Bereiche umfasst / betrifft). Abgrenzung schwierig Zum Beispiel Umweltämter auch Umweltaufgaben in den 1980er Jahren Aber insgesamt Pflichtaufgabe Umwelt / Klima wäre gut	Struktur / System
Stadt			Klimagipfel etc. wirken sich auf öffentliche Wahrnehmung aus. Daher Durchpausen der oberen Ebene bis hin zu lokalen Themen und Entscheidungen UBA macht viel, Leitfäden aber in MUC nicht so dringend nötig, weil Know-how da ist. Förderung der KSK Manager sehr gut, weil Personalstellen gegeben sind. Wichtig, dass der Bund die Kommune in die Pflicht nimmt. Kein Wettbewerb zwischen den Kommunen, weil dann entziehen sich welche. Bisher Bund sehr zurückhaltend. Am ehesten am einzelnen Objekt etwas vorgeschrieben, keine generellen Verpflichtungen für Städtebau Interpretation, nicht das Ziel vom BauGB, die Klimaschutzziele zu erfüllen, muss von Sektor zu Sektor spezifisch festgelegt werden Bundespolitischen Ziele machen "sanften Druck" Stadt München lange Vorreiter, dann Standards auf Bundesebene "nachgezogen" Frage stellt sich, ob weiter voran schreiten oder sich dann überhebt. Standards können also auch von Kommunen gesetzt werden Für Kommunen: Einfluss auf eigene Flächen gegeben, Einfluss auf private Flächen gering Stadtsanierung: Einfluss Bund auf Kommunen mit Blick auf Grün, ganz guter Weg durch Förderprojekte Regionale und Landesebene wären eventuell zu stärken	Kreise und Regionen stärker in die Pflicht nehmen → Einfluss der Länder und Regionalebenen stärken Stärkung Landesebene
Stadt			Hypothese: Kommunen bleibt die Umsetzung von KS und KA überlassen, EU regelt Grenzwerte, Kommunen können umsetzen Kommunale Ebene entscheidend, weil kritische Masse vorhanden Rechtliche/technische Rahmen vhd. aber Evaluierung Rechtlich BauGB ----- konzeptionelle Erschließung Bei Wasserpolitik, z.B. regionale Ebene entscheidend Wasser, Luft, Boden: Was berücksichtigt kommunale Grenzen? Unterschiedliche qualitative Bewertung Hoheitsgebiete sind definiert, aber in Wirklichkeit fallen Entscheidungen wo anders - Wirkungskette / Zusammenhänge / Kaskaden / Regulierungen / Regulierungen vor Ort: Abhängigkeiten	Struktur / System Thema: Wie lässt sich KS / KA abbilden

Bund		Landesebene wichtig. Zum Beispiel Energiegesetz in NRW hat Einfluss auf Kommunen und hilft weil es Pflicht ist Mitunter Streit, wie Bund die Gelder an Land und Kommunen weitergibt (insgesamt kein Problem), nur in Einzelfällen wie z.B. bei der Debatte um Finanzierung bei Flüchtlingen Auch Einfluss EU und Vorbild für die Welt, man darf nicht auf andere warten. EU als Vorbild international, BRD als Vorbild innerhalb er EU	Stärkung Landesebene Subsidiarität
		Damit „etwas passiert“, bräuchte es andere Vorgaben auf Bundesebene. Aber z.B. EnEff kann nicht weiter verschärft werden. Danach Kritisch. Tendenz, dass es zu viele Vorgaben gibt, dass Bauen zu teuer ist. Man müsste wieder einfacher bauen, man müsste die Standards runterfahren und vereinfachen	Subsidiarität Überreglementierung
Projekt		Bund oder Land? Eigentlich hat die Kommune die Planungshoheit und kann auch viel machen Städte tauschen sich über Städtetag aus und können Druck ausüben	Vernetzung Druck
Projekt		Mehr Druck von Oben wäre z.T. angebracht, weil Druck von unten zu gering ist Bisher sind KS und KA freiwillig und es zwingt die Kommune keiner dazu. Aber um etwas zu bewirken müsste mehr Zwang bestehen, z. B. zur Teilnahme an Berater-Netzwerken, zur Sanierung der Liegenschaften, oder ein Gesetz für Nachhaltigkeit als Schulfach sowie Vorgaben zu Anteilen (in Prozent) der Straßen als autofrei etc. Rückgang des Verkehrs steuern → z.B. Vorgaben wie: pro zehn Kilometer Straße müssen 5 Kilometer Fahrradweg existieren. Auf Bildung könnte Druck vom Land gemacht werden Aber: Beim Landesentwicklungsplan wurde den Kommunen eher zu viel Spielraum eingeräumt: z.B. Negativbeispiel: Ausschreibung von Gewerbegebieten an der Autobahn	Druck Stärkung Landesebene Kritik
Region	Zuständigkeiten	EU Einfluss eher hinderlich. Je weiter entfernt die Ebenen, desto weniger konkret können sie sein. EU Verordnungen machen mehr Problem als Bundesgesetze – je größer die Ebenen je weniger individueller Schutz möglich, das kann nicht generalisiert werden. z.B. Zauneidechsen: an manchen Orten zu viel aber allgemein geschützt. z.B. Rosengarten: Fungizide . öffentliche Hand Pilze eigentlich für Gehölze von großer Bedeutung. Teilweise stehen sich im Geflecht der zahlreichen Verordnungen und Richtlinien widersprechende Verordnungen gegenüber, aber anstelle zu entschlacken wird immer mehr und mehr und mehr reguliert. Zum Beispiel EnEv und dann werden Nistplätze in der Fassade als Ausgleichsmaßnahmen gesucht - widersinnig. Konsens von Kommunen und EU ist schwer, weil zu weit auseinander	Subsidiarität
Stadt		Subsidiaritätsprinzip wird nicht gelebt, weil Hierarchien für Abhängigkeiten sorgen, obwohl es eigentlich Verfassungsrang hat Bund Land Kommunen: Kommunen kommen zu kurz, auch finanziell. Bei Ländern noch Finanzausgleiche, bei Kommunen aber nicht [?] zum Beispiel bei Stellungnahmen von Vereinen oder Verbänden an den Bund können gar nicht alle Mitglieder befragt werden (aus Zeitgründen).	Subsidiarität Struktur / System
Bund		Kommune hat großen Handlungsspielraum, wenn die Investoren Baurecht brauchen. Auch beim Neubau etc. es gibt immer "daneben" noch Spielräume, wie etwas angerechnet wird etc. Wegen Wohnbedarf auch starre wirtschaftliche Zwänge Bund kann Impulse setzen, auch Standards vom Bund sind vhd. Aber sie sind zu wenig effektiv.	Instrumente reichen aus Druck (top down)
Region			

Bund	STRUKTUREN DES MEHREBENENSYSTEMS	Leitbilder haben einen Einfluss. Auch Ziele und Visionen auf Bundesebene pausen sich auf die lokale Ebene durch Bund kann Anreize schaffen KA muss stadtbezogen gelöst werden, aber der Bund muss Leitplanken setzen und Anreize schaffen	Subsidiarität
Bund		Kein Beispiel bekannt, dass über Bebauungsplan Energieziele festgesetzt sind (müsste mit EnEV abgeglichen sein)	Rolle B-Plan
Stadt		Stadtwerke in München: nie abgegeben, aber früher war der Sektor Energie in die Stadtplanung integriert Wichtige Frage, was auf welcher Ebene gesteuert werden kann, BauGB sehr weich formuliert, weil juristisch unklar, wie weit kann eine Kommunen in die Pflicht genommen werden kann → wenn alles für die ganze Stadt gelten muss → aber es geht nicht per "Gießkanne"	Subsidiarität
Stadt		Steuerungsfähigkeit abhängig von Eigentümern	Eigene Flächen
Projekt		Wenn Flächen der Stadt gehören - andere Handhabung als bei privaten Flächen Auch Punktesystem bei Vergabe greift nur bei eigenen Flächen	Eigene Flächen
Stadt		Mangelnde Weitergabe von Informationen Bund - Land - Kommune. Auch EU Struktur: eigentlich keine direkte Verbindung zu Städten, aber z.B. bei dem Format „grüne Hauptstadt“: direkte Vertragsbeziehung der EU mit Städten. Üblicherweise gehen die EU-Beziehungen immer an die Nationalregierungen, in Deutschland über die Nationalregierung föderal an die Bundesländer, und dann erst an die Kommunen. Aber bei dem Format direkten Vertrag zwischen Brüssel und der ausrichtenden Stadt, genauso wie bei der „Kulturhauptstadt“. Für Brüssel gut, weil sie ein Bürokratenimage haben, und nicht so bürgernah wahrgenommen werden → Suche nach direkten Kontakten zu einzelnen Städten und Netzwerken zu Städten, die auch als Vorbild nutzen Pflichtaufgabe wäre gut, weil mehr Ressourcen könnten eingesetzt werden könnten	Subsidiarität Pflichtaufgabe
Projekt		NKI Auswertung – 3.000 von 12.000 Kommunen dabei. Das zeigt aber auch: ¼ der Kommunen erreicht man NICHT. → 9.000 haben noch nie etwas eingereicht Besonders in kleinen Kommunen: Finanzielle und personelle Kapazitäten nicht da	Förderungen Kapazitäten
Region		Kommune kann nur eigene Flächen steuern, aber private Flächen und viele Straßen und Zufahrten nicht	Eigene Flächen
Stadt		Enges Geflecht an Rechtsetzung und zusätzlich noch „Ortsrecht“ dazu: entgegenstehende Vorschriften z. T. bis hin, dass es die Verwaltung lähmt	Struktur / System
Bund		Entscheidungen müssten dahin, „wo sie Sinn machen“. Aber häufig stimmen Zuständigkeiten nicht. Z.B. bei Fördermitteln kann die Kommune gar nicht frei entscheiden sondern da wird viel zu viel zentral geregelt und auch kontrolliert Wenn Pflichtaufgabe wäre, würden vielmehr Kommunen erreicht werden können.	Subsidiarität Pflichtaufgabe
Region	Mehr Druck von Bund auf Land und von Land auf Kommune ist nötig (evtl. auch von EU) Bürgerbeteiligung kann auch Demokratiedefizit bedeuten. Eigentlich hat Parlament das Sagen und das zurecht Man könnte die Landes und Regionalplanung viel stärker machen. Z.B. auch Gewerbegebiete regional lösen und nicht kommunal → weil BGM haben "Kirchturmdenken".	Druck Stärkung Landesebene Kritik	

B) BEWERTUNG DER AKTEURE			
B. 1. EINFLUSS			
Bund	AKTEURSBEZUG staatlich	KA muss beim BGM verankert sein. Neben dem Chef / Chefin sind "Kümmerer" zentrale Akteure	Rolle Bürgermeister
Bund		Für Stadtentwicklung, Rolle KS-Manager unabhängig von Bundesförderung. Aber auch eher in großen und mittleren Städten Größtes Problem: Förderungen werden zwar initiiert, aber eine Verstetigung v.A. der Klimaschutzmanager liegt an dem „Wohl der Politik“. Alle Akteure haben Einfluss, aber auf unterschiedliche Art und Weise: Vgl. Matrix mit den Bereichen ÖLS, PH, V, GHD, LW...	Verstetigung als Problem bei den Akteuren
Region		BGM sind die Schlüsselakteure, wenn sie den Gemeinderat „im Griff haben“. Außerdem Genossenschaften, aber Rahmenbedingungen werden schwerer. PV zum Beispiel für Genossenschaften unwirtschaftlich geworden, Kommunen: für Kreis, Bürger: zu wenig. Für Genossenschaften 2-3- mal schlechter wirtschaftlich als für Kommunen.	Rolle Bürgermeister Genossenschaften
Stadt		Akteure – welche Anreize könnte man brauchen um konzeptionelle Ansätze zu finden? ≠ Verwaltungshierarchiegrenzen	Anreize
Stadt		KSK Manager: es hängt an der einzelnen Person, wie die sich durchsetzen → hängt immer an den Personen, die das Handeln umsetzen, Entscheidungen vorbereiten oder Politik beraten können. Ziel der Stadtwerke 100% Fernwärme erneuerbar eigentlich ein "Riesenschritt" → nicht per Gesetz sondern vom Akteur gesteuert	Individuelle Akteure
Projekt		Kommune als Akteure: in MUC für KS und KA schon bedeutend, weil kann Ziele setzen, v.a. auf eigenen Flächen Stadtrat als Einflussgröße: hat zum Beispiel bei PEP bei den Konzeptbausteinen Forderungen wieder rausgestrichen Einfluss der Kommune zum Beispiel bei der Flächenvergabe an Baugemeinschaften, Baugenossenschaften Verbände: hohen Einfluss, aber für eigene, v.a. wirtschaftliche Ziele (Beispiel Ziegler gegen Holzvertreter) Kommunen auf private Flächen keinen Einfluss. Bei privaten Bauherren KS nicht so wichtig. Da wird am Bedarf vorbei geplant: In München entstehen nur noch städtische Wohnungen und die für den Luxus und dazwischen "passiert nichts"	Politische Deals im Stadtrat um Zustimmungen: immer hin und her Eigene Flächen
Bund		Beispielsweise Stadt Essen: Klimaanpassungskonzept - Initiative der Verwaltung, ebenso Bewerbung für grüne Stadt, zunächst Kooperation mit Dortmund und Bochum, dann nur Essen Schlüsselakteuer allgemein: Kommunen als Treiber aber dabei wichtig, dass der Rat und auch der Oberbürgermeister dahinter stehen. Auch auf internationaler Ebene sind Kommunen Treiber	Rolle Bürgermeister Kommune als Akteur

B) BEWERTUNG DER AKTEURE			
B. 1. EINFLUSS			
Projekt	nicht-staatlich	<p>Generell können Kommunen Impulse setzen, z.B. durch Klimaschutzziele, aber anschließend stellt sich die Frage, wie aktiv sie z.B. Bürgerbeteiligung unterstützen. Top down und Bottom-up Bewegungen sind beide wichtig, aber man könnte Bürgerbeteiligung ausbauen und mehr machen als z.B. den "Münchner Standard". Letztendlich ist es immer so erfolgreich, „wie der Boden fruchtbar ist, den man bereitet“ (Also wenn ein guter, fruchtbarer Boden da ist, dann kann etwas „wachsen“). → Damit etwas „wächst“, muss man aber etwas tun. Stadt kann auch Anreize schaffen und Aufklärungsarbeit anbieten z.B. zur Nutzung von Sharing Konzepten, Apps etc.</p>	Kommune als Akteur
Region		<p>Für klimaorientierte Stadtentwicklung staatliche und nicht-staatliche Akteure wichtig: am besten OBGGM plus Gemeinderat plus Verbände und Vereine Energiegenossenschaften spielen wichtige Rolle, aber problematisch ist die Bedeutung von Kosten und Angebote Netzwerke auch zwischen den Kommunen sind extrem wichtig → und in Bezug auf die Landesenergieagenturen</p>	Rolle Bürgermeister Genossenschaften Netzwerke
Region		<p>Stadtplanung fehlt z.T. das Know-how, um die Instrumente auszunutzen Politiker fehlt manchmal Rückgrat, Entscheidungen auch auszuhalten. Weil sie untereinander zu zerstritten sind. Dann wankelmütig, und dann können sie dem Druck nicht standhalten. Entscheidungsträger und Bürger haben Angst vor Auseinandersetzungen Eigentlich wunderbare Planungskaskade gegeben, aber wenn Kommunen zu viel Freiheit haben, dann stärkt das "Kirchturmdenken" i.d. Kommunen. LEP zum Beispiel kann von Verbänden beeinflusst werden.</p>	Know How fehlt kein Mut Verbände
Bund		<p>Insgesamt Zunahme der Bürgerbeteiligung zu bemerken. Dies ist zumindest zum Teil auch auf die Rolle der sozialen Medien und die vereinfachte Verbreitung von Informationen zurückzuführen. Aber es zeichnet sich ein ambivalentes Bild. Bürger mobilisieren vor Ort und verhindern auch vieles (NIMBY). Oft werden Individualinteressen verfolgt. Positiv ist zu sehen, dass es auch erfolgreiche Projekte gib „Green Gym“ zum Beispiel, Nutzung der Grünflächen und Lebensqualität</p>	NIMBY Einfluss Bürge steigt Medien
Stadt		<p>Genossenschaften, auf Quartiersebene = sehr wirksam, Im Gegensatz: in Sanierungsgebiete: Eigentümerstrukturen oft hinderlich Akteure, Zielkonflikte, Lösungen, Wirksamkeit Beschleunigungen / Verhinderungen</p>	Genossenschaften Bestand
Stadt		<p>Lokale Bürgerinitiativen werden in ihren Themen von oberen Ebenen beeinflusst, was gerade wie wichtig ist Stadtwerke als zentraler Akteur: enge Bindung zur Stadt, in MUC nie abgegeben, immer Tochter der Stadt, heute GmbH In München Einbringen vieler gesellschaftlicher Gruppen, Vereinen und Verbänden. Eher Bottom-up als Top-Down Einfluss Genossenschaften recht groß - aber auch bestimmtest Klientel → Genossenschaften wirken als Motor</p>	Genossenschaften Stadtwerke

B) BEWERTUNG DER AKTEURE			
B. 1. EINFLUSS			
Bund		Einfluss Bürgerbeteiligung steigt. Bei Sanierungen extrem wichtig. Viele Einzeleigentümer, diese "unter einen Hut" zu bekommen, ist anstrengend. Außerdem Bürger nötig, um z.B. Sanierungen zu bezwecken, bzw. bei allem Maßnahmen, die den Bestand betreffen	Einfluss Bürger steigt Bestand
Projekt		Beispiele genannt für junge Genossenschaften – Wagnis, WoGeNo; ProgeNo usw. → haben sehr hohe Ansprüche -→ muss man sich leisten können. Städtischen Wohnungsbaugesellschaften im Vgl. eher minimale Varianten ("Minimalangebot"). Z.B. Angebote für Ältere Wohnen im Viertel oder Hausaufgabenbetreuung etc. → andere Vorgaben: möglichst viele Wohnungen bauen. Im Ggs.: bauen Genossenschaften mehr für sich bzw. für ihre Genossinnen und Genossen. → anderes Qualitätsverständnis. Nochmal anders agieren Baugemeinschaften: bauen für sich → aber anders als Genossenschaften (die auch "für sich" bauen). → Baugemeinschaften, quasi Bauherrengemeinschaft, spezielle Zielgruppe - eine Mittel- bis Oberschicht, weil Bauen sehr teuer geworden ist → wollen sich mit ihrer Wohnung selbst verwirklichen. Genossenschaften bauen sehr ökologisch und auch Baugemeinschaften haben sehr hohe ökologische Ansprüche → Verweis auf Mustersiedlung PEP.	Genossenschaften Und Unterscheidungen Baugemeinschaften
Projekt		Genossenschaften setzen Impulse, waren die ersten mit Gemeinschaftswohnen etc. und setzten jetzt auch Standards bei alternativen Mobilitätskonzepten Strukturelles Problem: wenn gute Ideen „von unten“ durchgesetzt werden müssen, dann muss die Politik mitgenommen werden, was oft schwierig ist. Green City als Beispiel für Initiative für den Straßenraum - finanziell aber schwierig Engagement: Wenn sich Bürger (in München) einsetzen ist das nur freiwillig, nicht weil es die Verwaltung einfordert. Häufig beim Thema Wohnen. Quartiersebene wichtig und Bezug zu Nachbarschaften. Prinz Eugen Park als Beispiel für Engagement Genossenschaften werden dann auch bei den Ausschreibungen z.B. bei PEP auf Holzbau angesetzt, weil bereits bekannt ist, dass nur sie es richtig machen	Genossenschaften Bürgerbeteiligung
Region		Unterschiedliche Seiten bei nicht-staatlichen Akteuren, stark Persönlichkeitsabhängig, wie "mutig" man ist etc.	Individuelle Akteure
Bund		Verschieden Gründe warum Artikulation schwierig ist, aber z.B. Campact etc. haben Einfluss Die Wahrheit liegt in der Mitte: z.T. frustrierend, wie wenig über Verbände bewirkt werden kann, zum anderen wäre es ohne sie noch viel schlimmer. Zum Beispiel beim Klimaschutzplan 20150 waren sie beteiligt und Konsultationen zeigen in den Ergebnissen den Einfluss von Vereinen und Verbänden.	Bindung Politik - Gesellschaft

B) BEWERTUNG der AKTEURE			
B. 2. : AUSWIRKUNGEN			
Region	Lobbys	Kontakte fehlen, zum Beispiel bei der Vernetzung mit den Energieversorger sind Abgeordnete sehr aktiv, und die setzten sich dann durch Lobbys: schreiben die Gesetzte mit, die gehen in den politischen Gremien "ein und aus" Beispiel: Abgasmessung Große EVU Einfluss – Strukturen	Bindung Politik - Gesellschaft
Region		Wenn politisches "Gehackel" passiert, dann geht nichts voran, wenn Gruppen andere behindern, um ihren Platz fürchten Andere politische Kultur wäre vorteilhafter für die Sache KS und KA	Individuelle Akteure
Bund		Parteilpolitische Beeinflussung verhindert Sachentenscheidungen - Fraktionszwang als Hindernis (Pfadabhängig), auch Städtetag nicht wirklich Interessensvertretung wegen Parteipolitik Bei Beteiligung zum Klimaschutzplan 2050 der BRD waren die Industrie präsent und hat aber die Legitimation der "Bürger" war in Frage gestellt Einfluss der Konzerne steigt, in Bundestag, in Entscheidungen allgemein. Kommunen können nicht mehr auf Augenhöhe verhandeln. Beispiel auch Zusammenlegung der Landkreise in Ostdeutschland Auch in Bundestag, die Lobbys sind so groß, dass einzelne Leute ihre Meinung nicht mehr stark vertreten können, sie werden "weggebügelt", es geht nicht um die Sache Anderes Beispiel: Stadtwerke - wirtschaftliche Lobby, verfolgen finanzielle Ziele, keine ideellen Ziele mehr, weil sie dem System "erliegen" und nicht mehr der Sache dienen	Parteilpolitik als Hindernis Kosten
Stadt		Stadtgesellschaft heißt Bürger und Politik.	Bindung Politik - Gesellschaft
Region	Gesellschaft	Arbeiten und Erfolge der Klimaschutzmanager sind auch persönlichkeitsabhängig → zum Beispiel bei der Öffentlichkeitsarbeit: Treiber / Motivierter: Z.B.: Anerkennung und auch Vernetzung und Austausch mit anderen Engagement ist generell von der Person abhängig	individuelle Akteure
Stadt		Intrinsische Motivation ist wichtig Um Stadtgesellschaft mitzunehmen Weiterbildung und Bewusstseinsbildung nötig Für interdisziplinäre Planungsprozesse mehr Lernen von den Hochschulen nötig z.B. GIS etc.	Persönlichkeitsstruktur einzelner Akteure ist entscheidend individuelle Akteure
Stadt		Case Study: In Diskussion: psychisch, emotionale Faktoren ansprechen (Bilder, Psycho, Kommunikation) Bildliche Darstellung mit Karten sollte geprüft werden / „Inseln der Unsteuerbarkeit“	Neue Kommunikationswege wären wichtig - Bilder / Karten etc.

B) BEWERTUNG der AKTEURE		
Projekt	<p>Heute: Trend zu kleineren Wohnflächen und gemeinschaftlichen Nutzen Hypothese: Zukünftig wird Wohnqualität nicht mehr nach der Wohnung oder der Größe der Wohnung bewertet, sondern anhand der zusätzlichen Angebote. Bottom-up Thema. Z.B. von Genossenschaften mit entsprechendem Klientel gepusht Freiwillig vs. Pflicht: Konflikt um politische Haltungen. Bspw. verlangen die Grünen möglichst viel einzufordern. Andere Sicht: einen Mindeststandard vorgeben und zu hoffen, dass auf freiwilliger Basis dann mehr umgesetzt wird.</p>	Suffizienz
Bund	<p>Klimaschutz als gesamtgesellschaftliches Thema ist seit 1990er angekommen, KA z.B. durch Stürme auch jetzt Thema, Doppelstrategie wichtig Klimaschutz muss zusammengedacht werden, z.B. auch mit Suffizienz, Gesundheit, Ernährung, Mobilität etc.</p>	Thema KS in Gesellschaft gestiegen
Projekt	<p>Reiner Klimaschutz weniger Thema bei Bürgern aber immer mehr wird Material zum Thema - Recycling, Kreislaufwirtschaft etc. Gemeinschaftswohnprojekte auch tendenziell aus der politisch linken Richtung, historische Abhängigkeit: Gemeinschaft / Gesellschaft / Politik Trend zu Sharing Konzepten: typischerweise wird immer die Bohrmaschine genannt aber z.B. auch Auto und Mobilität, kommt aus der Genossenschaftsidee Umgang mit Mobilität auch Generationenfrage Angst vor Innovationen ist groß - evtl. anders als in Paris kein Mut, kein Risiko</p>	Suffizienz Gesellschaftliche Themen kein Mut
Region	<p>Bei den Beteiligten ("in den Köpfen") ist rein finanzielle Abwägung an erster Stelle, → reine Amortisationszeiten aber nicht der Wille zum KS, bzw. die Einsicht, dass entsprechende Maßnahmen kosten dürfen Druck aus Gesellschaft ist zu gering Know-how ist noch nicht weit genug verbreitet - Umweltbildung bleibt wichtig</p>	Kosten Know-how fehlt Bildung
Stadt	<p>Umgang mit Grünflächen hat sich geändert "Wohlfahrtswirkung" wird stärker erkannt als früher ebenso die Relevanz für Klimaanpassung. Gleichzeitig aber auch mehr Event-Kultur und der Druck auf Grünflächen nimmt zu. Bsp. Bei Veranstaltungen Schäden durch Auf- und Abbau bzw. Übernutzung der Grünflächen Bildung ist wichtig aber da passiert zu wenig, deshalb fehlt Bewusstsein und richtiger Umgang mit Ressourcen, aber Energiewende ist nur durch Suffizienz zu schaffen nicht durch Effizienz</p>	Umgang ändert sich Bildung

B) BEWERTUNG der AKTEURE					
Bund		<p>Hierarchische Gesellschaftsordnung, historisch erwachsen, begründet heutige Abhängigkeiten, fußt auf kultureller Tradition Systemproblem Finanzsystem auch wegen Hierarchie, Gesellschaft krank an Hierarchieformen → abhängig von Erwerbstätigkeit Mut fehlt, allgemein und auch bei den Politikern Hauptproblem ist Wirtschaftsinteressen, weil die häufig höher gestellt werden sowie fehlendes Bewusstsein. Bürger denken dass es ja "alles nicht so schlimm" ist Rebound Effekt zeigt; gut für die Wirtschaft, schlecht fürs Klima, aber System ist auf Wachstum ausgelegt Aber: soziale Frage und die ökologische Frage dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden → sind nur gemeinsam zu lösen. In Bildung wird nicht die ganze Geschichte erzählt, zum Beispiel bei Wirtschaft und Politik ist die Lehre unvollständig "Plurale Ökonomen" fordern andere Lehre - auch gesellschaftliches Problem, historisch gewachsen Insgesamt: Politikverdrossenheit als Folge → fördert die Populisten (E zieht Vergleich zur Weimarer Republik)</p>		<p>Finanzsystem / Geldsystem / Hierarchie Bewusstsein fehlt Ausbildung ist falsch / unehrlich</p>	
	Region	<p>In der Ausbildung fehlt die Gesellschaftstheorie, war früher besser. Denken in Zusammenhängen nötig Druck insgesamt gestiegen → auch auf Politiker Mensch allgemein: reagiert auf Druck. Nur damit kann überhaupt etwas passieren. Aber keine Ökodiktatur, nur Konsequenz. Dominanz des Denkens und Handelns in wirtschaftlichen Einheiten Alles wird leider nur mit Blick auf den eigenen Geldbeutel bewertet</p>		<p>Druck Bildung</p>	
C) IDENTIFIKATION VON BEST-PRACTICE BEISPIELEN					
Bund	PRAXISBEISPIELE	Nennungen	<p>KA als politischer Aushandlungsprozess Der Prozess eint im Prinzip Stadtentwicklung. Dabei geht es stets um Lebensqualität Sozialpsychologisches Problem → weil es kein Belohnungssystem gibt, weniger Aktionismus. Daher zum Beispiel die Idee, die KS-Manager durch Fortbildungen etc. zu motivieren. Größtes Hemmnis: Fehlende Verbindung von Kosten und Nutzen → muss entkoppelt werden Bund kann die heterogenen Anliegen bei KA nicht bündeln, weil diese zu unterschiedlich sind und vor allem weil die Probleme zu regional sind → muss regional differenziert werden. Auch die Planungskulturen sind regional unterschiedlich → Charme und Probleme des Föderalismus. Aber zum Beispiel auch gute Initiativen der Länder: Best practice: NRW Durch Förderungen und Anreize kann der Bund viel bewirken. Städte die auf Förderprogramme setzen und auch einige hintereinander machen (Bremen, Stuttgart, Hamburg) erzielen bei der KA Fortschritte. Grund: weil dann Konstanz entsteht KA funktioniert immer dann, wenn „Geld gemacht werden kann“. Tourismus oder Immobilien sind dafür Beweis. (z.B. Bad Liebenwerda)</p>		<p>Kosten - Nutzen als Problem. KA lokalspezifisch Subsidiarität BP: KSK Manager Anreize BP: NRW BP: Bremen, Stuttgart, HH BP: Liebenwerda</p>

C) IDENTIFIKATION VON BEST-PRACTICE BEISPIELEN		
Region	Beispiel Gemeinden: HG: LED, bei einer Gemeinde erfolgreich, findet Nachahmer, dann am Ende für alle → über interkommunal Zusammenarbeit	BP: LED als Vorbild Netzwerke
Bund	Initiative / Umsetzung: Comments of Mayors – best. practices	BP: Convent of Mayors
Stadt	Bundesförderung Stadtanierung energetischer Missstand in MUC Neu-Aubing Stadt MUC: bei Wettbewerben interdisziplinäre Teams entscheiden zusammen	BP: MUC Neu-Aubing
Stadt	Beispiel „Hachinger Bach“ berührt 4 Gemeindegrenzen (Siedlungskante, Grüngürtel) Abgestimmtes Hochwasserschutzkonzept... wenn z.B. München bauen will aber an Siedlungskante kommt, muss sich die Stadt mit xy Kommunen abstimmen, Anrainer Kommunen sind ungleich vom Hachinger Bach betroffen ≠ Beschluss im Gemeinderat [Beispiel für regionale Ebene] anderes Beispiel - FNP / B-Plan Räumliche Verantwortung, Neu-Aubing, PEP	BP: Hachinger Bach
Projekt	Prinz Eugen Kaserne, ökologische Mustersiedlung in München Besonders genannt: Konsortium der Baugemeinschaften in PEP: Tiefe und Engagement vorbildlich → ist es gelungen ALLE miteinzubeziehen. Trotz Kosten: weil 50 Cent pro Quadratmeter Geschossfläche fließt ein in die Betreuung von dem Konsortium. Best practice mit hoher Dichten: Bayernkaserne	BP: PEP BP: Bayernkaserne
Bund	Hinsichtl. KA: Wasser Retention für Starkregenereignisse: Stadt Essen → Kommunen gefordert aktiv zu sein. Sei es über Retention, insbesondere bei Starkregenereignissen – BP: das Projekt „ neue Wege zum Wasser“ (natürliche Rückhalteformen z.B. Seen in Grünanlagen gebauet, die auch Versickerungspotenzial haben). Emscher Genossenschaften als gutes Beispiel für Regenwasserentkopplung, Münster als gutes Beispiel für wassersensible Stadtentwicklung Sanierung Best practice: weil Contracting geklappt hat (Stadt mit Siemens) deshalb auch finanziell darstellbar, → Zustimmung / Unterschrift Kämmerer	BP: Essen BP: Münster
Projekt	Paris gutes Beispiel für Bürgerbeteiligung und Fassadenbegrünung Prinz Eugen in München auch fortschrittlich für Dachbegrünungen: zum Beispiel Vorschrift, dass in den Neubaugartieren die Dachflächen zu begrünen sind → mittlerweile auch extensive Dach-Nutzung in den letzten Projekten – im Prinz Eugen → in Form von genutzten Gärten Wien gutes Beispiel für Bürgerbeteiligung – dort: Verwaltung stößt mehr von sich aus an SOBON in München: gutes Beispiel für sozialen Wohnungsbau (1/3 muss gebaut werden) Prinz Eugen Park als BP für Engagement Erbbaupachtrecht als gutes Instrument und besser als in anderen Städten Insgesamt München "recht weit" ebenso Hamburg und Wien und von den kleineren Städten: Tübingen. Am idealsten wäre eine hybride Nutzung von Haus/Garage/Grünflächen o.Ä.	BP: Paris BP: Wien BP: HH BP: Tübingen BP: PEP BP: MUC – SOBON und Erbpacht

C) IDENTIFIKATION VON BEST-PRACTICE BEISPIELEN			
Region		Energieagentur Oberland Beispiel für kurze Wege und Vernetzung die interkommunal funktioniert Landkreis Ebersberg BP für Aktionismus Gemeinde Glonn BP für ehrenamtliches Engagement (Radtouren)	BP: EG Oberland BP: Ebersberg BP: Gemeinde Glonn
Stadt		Projekt "bunte Wiese" in Tübingen KA: Beratungsstelle für Baustellen zum Umgang mit Straßenbäumen. Pendant zur Baumschutzsatzung "Baumpolizei", muss zwingend beachtet werden → nur wenn Gartenamt grünes Licht gibt, darf gearbeitet werden	BP: Tübingen
Bund		BP für mutige Entscheidungen BGM in Marburg mit der Solardachverordnung Bürgerentscheid als BP für Hochbahn in Wuppertal Beteiligung in Klimaschutzplan 2050 der BRD	BP: Marburg BP: Wuppertal
Region		München und Regensburg - beide Städte im Bereich klimaorientierter Stadtentwicklung fortschrittlich. Bei beiden ist es aber auch leichter, weil Nachfrage von Investoren nach Baurecht → mehr Spielraum für Kommunen für Forderungen	BP: München BP: Regensburg
Region		Freiflächengestaltungssatzung in München	BP: MUC

D) BEWERTUNG DER PROZESSE			
		D 1. ABLAUF	
Stadt	PROZESSE	Beispiel Paulaner: trotz vorliegender Gestaltungsleitfäden, sonst Fernwärme, KS keine Rolle	Negativ Bsp. Paulaner Gelände MUC
Region		Man könnte mal Gelder umwidmen, zum Beispiel vom Straßenbau ein Jahr lang das Geld in Energieeffizienz der Liegenschaften stecken (→ symbolisch / als Zeichen), oder in Energieberatungen investieren, die für die Kommunen verpflichtend sind	Vorschlag
Bund		Dass kein Geld zur KA da ist, zählt als Argument nicht. Weil Städtebauförderung mit vielen und auch ausreichenden Mitteln ausgestattet ist	Mittel sind vorhanden

D) BEWERTUNG DER PROZESSE			
Region		<p>Kleine Schritte, großes Ziel (nicht offen kommunizieren (?)) dann gehen andere mit Kleine Erfolge feiern, z.B. Landrat in der Zeitung, Öffentlichkeitsarbeit wichtig Sichtbar, Wertschätzung (kleine Dinge), z.B. Wettbewerbe, Ängste vorhanden Inzwischen eher mit denen arbeiten, die etwas initiieren Überzeugung wollen ist schwierig und frustrierend, eher Kraft aufbringen bei den Leuten, die was wollen und dann kommen andere auch „Erfolg ist erfolgreich“ Durch konkrete Projekte wären Vorbehalte abbaubar, aber BGM haben 50 Themen, und davon ist KS nur Eines</p>	Erfolgsfaktoren kleine Schritte
Bund		<p>In Essen: Amt für Wasserwirtschaft, sehr ungewöhnlich. Forschungsvorhaben (z.B. ExWost) können Prozesse anschieben und finden (Essen) Niederschlag im B-Plan In Essen: Klimaanpassungskonzept: Initiative der Verwaltung im Anschluss Forschungsvorhaben ("Eneff Stadt") 10 Millionen € für Energie Agentur - gemeinsames Projekt mit der Uni - Energieagentur war wichtig → ermöglichte Bürgerbeteiligung Außerdem bei internationalen Abläufen: z.B. European Energy Award etc.: Konkurrenzsituation motiviert, da schauen Kommunen "was die anderen machen" Gold/Silber/Bronze Standards als Anreiz</p>	BP: Essen Forschungsprojekte als Motor
Region		<p>Berufsmäßige Stadträte wären nötig um langfristige Planungen machen zu können</p>	Vorschlag
Stadt		<p>Integrierte Lösungen sind vermittelbar und führen zum Erfolg Nicht Disziplinen gegeneinander ausspielen sondern interdisziplinär arbeiten (Verkehr, Energie, Stadtplanung, Grün etc.) → zusammen führen</p>	Erfolgsfaktoren Integration
Bund	negativ	<p>NKI Auswertung – 3.00 von 12.000 Kommunen dabei. Das zeigt aber auch: ¼ der Kommunen erreicht man NICHT → 9.000 haben noch nie etwas eingereicht besonders in kleinen kommunen: Finanzielle und personelle Kapazitäten nicht da (vgl. Punkt auch unter Struktur – Subsidiarität genannt)</p>	Förderungen

D) BEWERTUNG DER PROZESSE			
Region	<p>Kontakte zu Bürgern vor Ort gehen verloren Zum Beispiel sind zwischen Gemeinden untereinander und ggü. Kreistag Vorbehalte vhd. → lieber alleine handeln, „je tiefer drin“: Repräsentiertheit im Bundestag als Kriterium Z.B: Agenda Prozesse waren ehrenamtlich -> davon übrig noch ein Arbeitskreis: Energie, z.T. AK sind überaltert, weil zu wenig junge Akteure dabei sind (und zu wenig Frauen obwohl in Studiengängen Frauenanteil hoch ist) § Manchmal gehen Projekte schneller ohne Förderprogramme Z.T. gehen Mittel in Strukturen (Abwicklung) verloren und währenddessen, die Mittel zu beantragen → FP zu bearbeiten ist nicht effizient. Müsste verschlankt werden, aber Abläufe werden komplexer und EU Einfluss macht es auch nicht leichter, sondern noch komplexer zwischen EU, Bund, Land, Gemeinde: oft undurchsichtig, wo welche Förderungen hingehen Z.B. PV Eigenbetrieb oder Strom an Unternehmer: Frage zu komplex, System zu undurchsichtig, um dazu klare Position beziehen zu können. Reform? Steuerrecht? Beste Version nicht erkennbar</p>		Fehlende Zeit und mangelnde Ressourcen als Hauptproblem
Stadt	<p>KA komplex weil "alles" betroffen Hoher Druck auf andere Themen - z.B. Wohnraum. Dadurch rücken KS und KA ins Hintertreffen. Konflikte zwischen den Akteuren: z.B. in MUC: Ausbaustrategie der MVV, setzen auf Fernwärme. Im konkreten Fall kann das am Bauvorhaben Konflikte z.B. mit EE haben Schwierig, bundespolitische Ziele zu setzen und gleichzeitig Handlungsspielräume zu lassen. Kompliziertes Thema</p>		Zielkonflikte
Stadt	<p>Generell: Zielkonflikte entstehen, Umsetzung geht schleppend Rechtliche/technische Rahmen vhd., aber inhaltliche / konzeptionelle Entscheidungen oftmals ausschlaggebend Maximierung Einflussnahme / Optimierung Einflussnahme: stehen sich gegenüber im Konflikt Optimierung: wenn z.B. in MUC immer mehr Paragraphen, strengere Vorschriften → verlangsamt Prozesse Bei Zict(?) Mehr Evaluation als Umsetzung Ressourcen Verschwendung Räumlich / Konzeptionell: Umsetzung = RÄUMLICHE EBENE Zielkonflikte: wie werden Konzepte erarbeitet Abstimmung, Ziele, Lösungen, Lebensweise Stadt = Prozess, Zielkonflikte: managen Abwägung: wie können diese gemeinsam beschlossen werden „smart City“ vgl. z.B. Lyon, München und Wien</p>		Zielkonflikte BP: Lyon BP: Wien
Projekt	<p>Bei Ausschreibungen: Punktesystem in MUC üblich. Kriterien, zweistufiges Verfahren. Aber schwierig, wie die Kriterien gewichtet wird: dient als Grundvoraussetzung für die Vergabe Commitment zu Punkten durch den Investor zwingend. Oftmals erst viel versprochen, und dann schrauben die Anbieter im Verlauf zurück und halten nicht alles ein, was angekündigt war → Weil der Druck auf die Grundstücke so groß Bei KS und KA in der Stadt: oftmals doppelt und parallel gearbeitet, statt von Beginn an zusammen</p>		Vergaberecht

D) BEWERTUNG DER PROZESSE			
Bund		EU Netzwerke: und es gibt die sogenannten Expos, Klima-Expos, die ja auch immer mit Klima, Klimawandel und Klimaanpassung befassen. D.h. es sind unterschiedliche europäische Formate etabliert, die vergleichbare Themenstellungen bearbeiten aber aneinander vorbei arbeiten. Jeder für sich.	Überreglementierung
Projekt		Stadt übersteuert z.T. die Vorgaben, dann verlieren sich Freiheiten → Vorgaben zu streng und immer mehr werden, v.a. weil Druck in wachsenden Städten so hoch ist, dass quasi alles ausgeschrieben werden kann Im Prozess Bürgerbeteiligung schwer, weil z.B. die zukünftigen Einwohner noch nicht fest stehen, z.B. PEP nur 40% vorab sicher → viele Entscheidungen stehen schon fest zum Beispiel Holzbausiedlung in PEP: wäre mit Bürgerbeteiligung sicherlich anders verlaufen - Zielsetzung Vorher hätte klar sein müssen In der Stadt oftmals zu partielles Handeln → im Wesentlichen ein strukturelles Problem → Referate agieren alle unabhängig voneinander. Viele Fragen sind aber vernetzte Fragen. Letzten Endes ist es die Stadt → die Politik, die verbindlich die Entscheidungen trifft	Überreglementierung Abstimmung
Region		Weil Vergaberecht so schwierig ist, kann in kleinen Kommunen manchmal gar nichts angestoßen werden. Zögern weil Koste hoch sind und kein Personal vhd. ist.	Kapazitätenmangel Vergaberecht
Bund		Zum Beispiel bei Förderprojekten und Mitteln hat die Kommune viel zu wenig Freiheiten und zu starre Kontrollen, bzw. Festlegungen was wie finanziert werden kann - "herrschaftlicher Kontrollakt" Gängelband, dass dem Subsidiaritätsprinzip widerspricht. Zu viele Kommunen werden gar nicht erreicht, wird deutlich bei Coaching Programmen. Vergaberecht auch ein Problem und wegen Hierarchie leiden vor allem die kleinen Kommunen darunter, weil die sich keine Berater leisten können für Ausschreibungen etc. und Kontrolle. Zum Beispiel bei Ausschreibungen Abhängigkeiten gegeben: weil wenn nicht der günstige, dann muss einen Kriterienkatalog erarbeitet werden mit Quotient und dann kommt eine große Firma die die Lücken kennt und verhandelt nach, weil in den Folgeaufträgen muss man nicht mehr den wirtschaftlichsten nehmen - deshalb werden öffentliche Bauten auch immer teurer als angegeben Vergaberecht steht auch Klimaschutz entgegen, weil es zu viele Kräfte bindet. Auch Haftung problematisch: Kommune muss in Ausschreibung Schwellen setzen und damit werden kleine Anbieter benachteiligt	Überreglementierung Vergaberecht
Region		Unverbindliche Planungshilfen, Leitfäden etc. sind nicht ergiebig, weil nicht verbindlich. Transdisziplinarität ist viel zu wenig ausgebaut. Kommunikation Wissenschaft-Praxis muss verbessert werden.	Druck Austausch

E) EINSCHÄTZUNG DER INSTRUMENTE

E 1. ANWENDUNG

Stadt	<p>Städtebauliche und landschaftsplanerische Wettbewerbe und andere informelle Instrumente wie Raster- und Rahmenpläne, die konkretisieren, was im BauGB vorgesezt ist Energienutzungsplan als gutes Instrument, um die Energiefrage wieder enger an die Stadtplanung zu binden, weil z.T. aus der Hand gegeben, sobald Stadtwerke die Hoheit darüber haben (z.B. in Bezug auf Daten) Instrument für Stadt: privatrechtliche Kaufverträge In MUC bewährt: ökologischer Kriterienkatalog Einvernehmlich geht es auch über städtebauliche Verträge, dann werden vom Investor Ziele eingehalten Städtebauliche Verträge: Beispiel: Anschluss- und Benutzungszwang Klimaschutzprogramm der Stadt: Frage nach Sektoraler Auswertung Bebauungsplan und FNP mit Grünordnung sind gute Instrumente, für den Einzelfall sind darüber hinaus informelle Regelungen zu treffen Stadtsanierung / Bundesförderung in München eingesetzt (Neu-Aubing) → dort energetischer Missstand geltend gemacht</p>		<p>Instrumente vhd. Betonung informeller Instrumente</p>
Projekt	<p>IHKM in München als Antwort der Bundesziele Münchner Leitbild: "urban. kompakt. grün" treffend formuliert Gestaltungsleitfäden in München im Neubau als wichtiges Instrument: z.B. bei PEP → gilt nicht als Satzung → gilt über Privatrecht Was sich bei PEP bewährt hat sind Konzeptbausteine: jeder Bereich hat seine Aufgaben zu erfüllen. Den Konzeptbausteinen muss der Stadtrat zustimmen Stadt veräußert nur noch ganz wenige Flächen. Ansonsten Erbpachtrecht an Baugenossenschaften und Baugemeinschaften SOBON als bewährtes Instrument, hat auch Gestaltungsleitfäden integriert Genannt für PEP: Förderprogramm Holzbau → genaue Definitionen wichtig In MUC: jetzt Energienutzungsplan von anderer HA betreut, auf FNP Ebene - Erfolg wird sich zeigen</p>		<p>Konzeptbausteine positiv</p>
Bund	<p>Stadt Essen: EU Netzwerk aktiv (Kopenhagen, Ljubljana, Bristol), seit 6 Jahren Bewerbung, Forschungsvorhaben für Personaldecke äußerst wichtig In Mitgliedschaften werden SEAP oder im Land NRW auch KS und KA Programme gefordert, KSK und IHK etc. Erforderlich für Erfolg sind Mitgliedschaften in Netzwerken (bei denen Programme erarbeitet werden, wie z.B. Convent of Mayors etc.</p>		<p>Netzwerke</p>

E) EINSCHÄTZUNG DER INSTRUMENTE				
Projekt		<p>Ökologischer Kriterienkatalog in München für den Neubau gutes Instrument, dazu Bauberatung am Bauzentrum möglich und versch. Festlegungen wie z.B. Fassadenbegrünungen oder recyclebare Materialien etc. → gilt aber nur für Neubau</p> <p>Neben ökologischen Kriterienkatalog auch Gestaltungsleitfäden wichtig, die auf das Quartier bezogen sind Gestaltung im Vordergrund, aber wenn es zum Beispiel um die extensive Nutzung von Dächern geht → dann ist sind auch ökologische Ziele angesprochen</p> <p>Weiteres Instrument der Stadt: Konzeptgutachten (bei Ausschreibungen) mit Punktesystem - anschließend über privatrechtlichen Kaufvertrag umgesetzt/eingefordert</p> <p>Erbbaupachtrecht als Instrument - Flächen nur noch an Genossenschaften</p>		Instrumente vhd.
		<p>Freiflächengestaltungssatzung, Stellplatzsatzung, Vorgartensatzung: in MUC vieles vhd.</p> <p>Kennwerte für Grün wichtig → Energiefragen in Freiflächengestaltungssatzung nicht enthalten</p> <p>Informelle Instrumente hingegen sind nicht zielführend, weil "am Ende des Tages wird alles rausgetrichen".</p>		Instrumente vhd. Druck
Stadt	Bedarf	<p>Thema: Wie lässt sich KS / KA abbilden</p> <p>90% Gesetzestexten, 10% Bilder, weil Material fehlt</p> <p>Vorschlag: Karten?</p> <p>Emotionaler Wirksamkeit der Botschaft wiegt mehr als fachliche Expertise</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wahrheiten - Kommunikation - Betroffenheit / Befindlichkeiten <p>Was ist erlaubt zu zeigen, was ist möglich? Thema: Bildwelten – betrifft psychologische Muster</p> <p>Bei Abwägungsvorgänge z.B. § 34 Kritische Masse, Größe → Hardware und „emotionale Software“</p>		Kommunikation
Bund		Mehr Förderinstrumente werden gebraucht. Deshalb muss KS (und KA) auch Pflichtaufgabe werden		Pflichtaufgabe
Bund		<p>Perspektivwechsel, nicht links/rechts sondern mono vs. multivariable Sichtweise</p> <p>Prozesse vereinfachen.</p> <p>Transparenz durch Einfachheit. Schuld liegt bei den Juristen und der Reproduzierbarkeit der Verordnungen - Pfadabhängigkeit in der Gesetzgebung</p>		Überreglementierung
Region		Kommunikation sollte ausgebaut und vertieft / verstärkt werden		Kommunikation

E) EINSCHÄTZUNG DER INSTRUMENTE			
Stadt	Rolle BauGB	Im BauGB: Bebauungsplan → enthält Linien und noch etwas Text. Nicht geeignet um Ziele festzuhalten Nicht Ziel im BauGB: Klimaschutzziele umzusetzen Frage nach den Sektoren – wer leistet welchen Anteil?	Instrumente vhd.
Bund		Kommune muss BauGB auch nutzen, BauGB "gibt viel her", plus z.B. EnEv über Fachrechte geregelt Außerdem besonderes SBR z.B. mit Städtebaulichen Verträgen gut geeignet, auch vorhabensbezogenen BBP	Know-how fehlt Instrumente vhd.
Stadt		Anschluss- und Benutzungszwang, Vorteil Dynamisch / Fachrechte extrem dynamisch	Fachrechte - BauGB
E. 2. PROBLEME			
Stadt	Messbarkeit	Beim Klimaschutzprogramm der Stadt schwierig zu sehen, was wieviel bewirkt → wie wird gemessen: langfristig / kurzfristig und in welchen Einheiten	Messbarkeit
Stadt		Beispiel: Ressource Boden bei urbanen Gebieten – Verknüpfung der Ziele, größere Wirksamkeit Beispiel: Anwendung urbane Gebiete: z.B. TA Lärm: urbanes Gebiet: passiver / aktiver Lärmschutz Klage gegen B-Plan absehbar Beispiel: KITa Plätze, Zielkonflikt, sektorale Fachbelange ggü. konzeptionellen Entwicklungszielen Beispiel: Verkehrskonzepte: Bündelung angestrebt, dann aber: Luftreinhaltung / Lärm, entgegengesetzt. Bündelung gut für LR aber für Lärm wäre dezentrale Verkehrsführung besser Beispiel: Förderkonzepte für Quartierskonzepte, finanzielle Spielräume / Verteilung: Länder umgehen Grenzen für Kommunen: z.B. Bodenrecht → Länder treuhänderische Verwaltung der Liegenschaften (BIMA) Flächen, z.B. Kasernen	Zielkonflikte
Projekt		Bei Konzeptbausteinen und auch bei Ausschreibungen: Messbarkeit wichtig aber schwierig	Messbarkeit
Bund		Planungshorizonte stehen Visionen entgegen. Utopien könne nicht vermittelt werden. Konkrete Planungen sind stets an Gegebenheiten anzupassen	Faktor Zeit
Region	Kurzfristig/ Langfristig	Verwaltung muss langfristige Ziele haben und mehr sich mit der Politik austauschen. Alles eine Frage der Prioritätensetzung. Zu wenig Personal ist kein Argument. Vergaberecht ist "nervig", aber steuerbar.	Faktor Zeit

