

# Kommunal zu mehr Effizienz und Effektivität im Klimaschutz?

René Mono, Thies Clausen, Annegret Agricola und Sarah Schweizer

*Wie kann die kommunalpolitische Verantwortung für effektiven und effizienten Klimaschutz im Mehrebenensystem von Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik ausgefüllt werden? Eine konzeptionelle Antwort hierauf blieb bisher weitgehend aus und soll in diesem Artikel vorgenommen werden. Ausgehend von der kommunalen Ebene werden dabei auch die diesbezüglichen Pflichten – und Möglichkeiten – der Länder und des Bundes thematisiert.*

Als Träger der kommunalen Selbstverantwortung haben die Kommunen zentrale politische Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort. Aus diesen Gestaltungsmöglichkeiten folgt ein Gestaltungsauftrag, der sich gerade auch und vor allem im Klimaschutz beweisen muss. Klimaschutz wird hier im Sinne des Klimaschutzplans der Bundesregierung als Prozess zur Maximierung der Energieeffizienz und des Einsatzes erneuerbarer Energien verstanden. Dieser kommunale Gestaltungsauftrag wird jedoch im öffentlichen Diskurs zu wenig thematisiert. Fokussiert wird dort vor allem die nationale, europäische oder internationale Ebene.

## Integrierte Managementaufgabe auf intrakommunaler Ebene

Für die Bewältigung der Herausforderungen durch den Klimaschutz muss daher eine stärkere politische Verantwortung auf lokaler Ebene adressiert werden. Die Einwirkungsmöglichkeiten der Kommunen sind dabei vielfältig und lassen sich in fünf zentrale Rollen unterscheiden:

### Hoheitliche Entscheidungsträger

Als hoheitliche Entscheidungsträger können Kommunen vor allem die lokalen Planungskompetenzen und -erfordernisse für einen effizienten und effektiven Klimaschutz nutzen (vgl. [1]). Dafür sollte jedoch vermehrt über die bisherige Praxis hinausgegangen und das Gebot zur Förderung des Klimaschutzes in der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB ernst genommen werden. So können Kommunen bei der Städteplanung und bei Baugenehmigungen etwa für Neubauten höhere energetische Standards als bundesrecht-

lich vorgesehen setzen und ganze Quartiere aus Energieplus-Häusern realisieren (vgl. [2] in Bezug auf § 9 BauGB).

Daneben gibt es die Möglichkeit von konzeptionellen Planungen: Zum einen geht es um die Entwicklung von Verkehrskonzepten, die eine Antwort auf die erforderliche Dekarbonisierung des örtlichen Verkehrs geben und in der Verkehrsplanung konkretisiert werden. Zum anderen muss die Entwicklung vor allem von Gewerbe- und Industriegebieten auch aus energetischen Gesichtspunkten geplant werden. In diesem Kontext ist die Planung von Fern- und Nahwärmenetzen relevant, zumal die Kommunen in allen Bundesländern das Recht haben, einen Anschluss- und Benutzungszwang an das Fernwärmenetz vorzuschreiben [3].

### Unternehmerische Marktakteure

Daneben können Kommunen im Sinne ihrer Allzuständigkeit (vgl. [4]) in den Grenzen der jeweiligen Landesverfassung und Kommunalordnung (vgl. [5]) selbst unternehmerisch tätig oder an Unternehmen beteiligt sein. Dies wird meist als Ausdruck der kommunalen Daseinsvorsorge verstanden, wobei hieraus keine grundsätzliche rechtliche Legitimation oder gar Verpflichtung ableitbar wäre [6]. Bedeutsam sind z.B. die Märkte der netzgebundenen Wärmeversorgung und des ÖPNV als natürliche Monopole (vgl. dazu auch [7]). Ein anderes Beispiel sind Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen. Kommunen haben vielfach die Möglichkeit, über ihre Betriebe die energetische Sanierung ganzer Wohnquartiere auf der Basis kommunaler Sanierungsfahrpläne zu veranlassen – jedenfalls soweit die Wirtschaftlichkeit dies zulässt.

### Verbraucher und Beschaffer

Eine weitere Rolle ergibt sich daraus, dass Kommunen und ihre Einrichtungen in vielen Fällen Eigentümer von öffentlich und privat genutzten Gebäuden sowie Betreiber des ÖPNV sind. Dies bietet eine weitere Möglichkeit, klimapolitische Verantwortung zu übernehmen. Das gilt auch, wenn eine Kommune Dritte beauftragt, da es seit der Neufassung des Vergaberechts möglich und in bestimmten Fällen sogar geboten ist, umwelt- und klimapolitische Belange zu berücksichtigen (vgl. §§ 66, 67 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge).

### Impulsgeber, Moderatoren und Katalysatoren

Kommunen sind die kleinste Einheit der öffentlichen Verwaltung. Sie sind dem Bürger am nächsten und besitzen das grundgesetzliche Recht, die Angelegenheiten vor Ort zu regeln (vgl. [5]). Hierdurch können Kommunen für eine lokale Energiewende als Impulsgeber wichtige Prozesse anstoßen und in kritischen Fällen, z.B. im Falle von Konflikten, als Moderator einen Ausgleich der Interessen bewirken. Zugleich können Kommunen als Katalysatoren wirken, etwa wenn es um kollaborative Aktivitäten bis hin zu Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor (PPP) geht. Besonders über partizipative Formate kann so eine stärkere Akzeptanz für Klimaschutzmaßnahmen hergestellt werden.

Ein Beispiel hierfür (neben anderen) liefert die Stadt Potsdam. Zur Erarbeitung des Masterplans „100 % Klimaschutz“ wurden im Dialog mit der Zivilgesellschaft acht Handlungsbereiche für effektiven und effizienten lokalen Klimaschutz erarbeitet und anschließend umgesetzt (vgl. [9]).



## Kommunen als Vorbilder

Und schließlich kommt dem Staat (und damit auch den Kommunen) aufgrund der überantworteten Sicherung des Gemeinwohls eine Führungsaufgabe zu, um innerstaatlich die richtigen Prioritäten zu setzen (vgl. [10]). Dabei können klimapolitisch besonders progressive Kommunen anderen lokalen Akteuren als Orientierung und Vorbild dienen. Ein wichtiges Instrument können dabei Netzwerktreffen sein, die sich gezielt an die lokale Wirtschaft, an private Wohnungsunternehmen und auch interessierte Bürger richten. So werden Erfahrungswerte und Praxiswissen ausgetauscht. Zugleich ist für die Herstellung lokaler Öffentlichkeit wichtig, dass das Erreichen wichtiger Meilensteine gewürdigt wird. Eine solche Vorbildwirkung kann auch überregional wirken. Daher ist der Wissensaustausch und die Vernetzung wie auch der Wettbewerb um die besten Lösungen nicht nur intra- sondern auch interkommunal wichtig. Dieser Ansatz kann auch systematisch gefördert werden wie beispielsweise das Projekt „Region Twinning“ zeigt, in dem Prozesse zum Austausch von Erfahrungen und Wissen zwischen in Klimaschutz progressiven und diesbezüglich retardierten Kommunen organisiert und begleitet wurden [11].

## Komplexität eines effektiven kommunalen Klimaschutzhandelns

Die Komplexität eines effektiven kommunalen Klimaschutzhandelns ergibt sich zum einen dadurch, dass alle fünf Rollen stets integriert zu beachten sind. Zum anderen liegt sie darin begründet, dass sich aus den Rollen Zielkonflikte ergeben können. Beispielsweise hat eine Kommune in Ihrer Rolle als Eigentümerin eines kommunalen Unternehmens ein wirtschaftliches Interesse an einem möglichst guten Unternehmensergebnis. Daher kann es zu Zielkonflikten kommen, wenn Geschäftsmodelle in der Wärmebereitstellung mit ambitionierten Gebäudeeffizienz-Zielen konkurrieren. Zielkonflikte dieser Art sind stets möglich und können nur durch eindeutige politische Vorgaben, die eine Priorisierung innerhalb eines integrierten Managementplans ergeben, aufgelöst werden.

Allerdings bleiben der politische Wille und selbst rechtliche Verpflichtungen weitge-

hend folgenlos, wenn die Ressourcen zur Umsetzung fehlen. Gefragt ist vor allem ein entsprechendes Know-how, genauer gesagt, die Kompetenz zur Steuerung komplexer Managementprozesse. Diese Prozesse umfassen mindestens vier Phasen:

- Analyse des Status Quo;
- Konzeption inkl. Priorisierung von Maßnahmen anhand der Abschätzung ihrer direkten und indirekten Effekte;
- Planung und Umsetzung der priorisierten Maßnahmen;
- Evaluation der intendierten und nicht-intendierten Folgen.

Diese vier Phasen sind in einem umfassenden und integrierten Managementplan zu erfassen, für deren Umsetzung Klimaschutzmanager verantwortlich sein sollten. Ihre Aufgabe besteht im Kern darin, das kommunale Handeln so auszurichten, dass die beschriebenen fünf Rollen der Kommune tatsächlich ausgefüllt und die im Klimaschutzmanagementplan aufzuführenden Meilensteine erreicht werden. Es spricht viel dafür, feste Stellen – möglicherweise sogar eigene Ämter – für Klimaschutz innerhalb der Kommunalverwaltung zu schaffen.

## Der richtige Handlungsrahmen auf Landesebene

Die Aufstellung, Umsetzung, Evaluation, Revision und Anpassung von kommunalen Klimaschutzmanagementplänen allein sind noch keine Garantie dafür, dass die maximal mögliche Effektivität und Effizienz kommunalen Klimaschutzes tatsächlich erreicht wird. Die Landesebene ist als Instanz, die den Handlungsrahmen für die Kommunen entwickelt, gefordert. Zunächst sollte Landesrecht die Kommunen verpflichten, die Managementpläne nach vorgegebenen Parametern aufzustellen und umzusetzen, wobei es insbesondere mit Blick auf ÖPNV-Konzepte sinnvoll sein kann, Kommunen zu Clustern zusammenzufassen. Die Kommunalaufsicht, die die Länder ausüben, muss dafür sorgen, dass Vorgaben für die kommunalen Klimaschutzmanagementpläne eingehalten werden. Allerdings sind die Länder verpflichtet sicherzustellen, dass die Kommunen diese Aufgabe auch bewältigen können (Konnexitätsprinzip zwischen Ländern und Kommunen). Dazu ist zu gewährleisten, dass die

Kommunen über die Finanzmittel verfügen, um das notwendige Know-how für ein integriertes Klimaschutzmanagement aufzubauen und kontinuierlich weiterzuentwickeln.

## Eine angemessene Ressourcenausstattung auf EU-Ebene

Nicht jedes Bundesland wird in der Lage sein, den richtigen Handlungsrahmen für seine Kommunen zu setzen. Als die Instanz, die Klimaschutzvereinbarungen international einght und entsprechende Ziele vorschreibt, ist dann der Bund gefordert. Dies ist im Föderalismus keine neue Situation. Die Organisation notwendigen Mittel durch das sog. Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz macht dies deutlich. An ihr kann man sich insofern orientieren, als auch für den kommunalen Klimaschutz eine systematische Mittelallokation vom Bundes- auf die Landesebene notwendig erscheint. Die Frage, wie diese ausgestaltet werden kann, ist allerdings staatsrechtlich komplex.

Zu beachten ist vor allem die Vorgabe des Konnexitätsprinzips zwischen Bund und Ländern bzw. Kommunen: Nach Artikel 104a Abs. 1 GG tragen Bund und Länder grundsätzlich gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Allerdings sehen die Artikel 104b und 104c GG Ausnahmen vor, die jedoch bisher nicht auf den Klimaschutz übertragbar sind. Zu diskutieren ist, ob die Notwendigkeit des kommunalen Klimaschutzes eine Grundgesetzänderung nötig macht. Davon abgesehen, sind Förderprogramme generell zulässig, soweit sie auch für Private offenstehen oder im Fall von Modellprojekten, die über gesetzliche Verpflichtungen hinausgehen und auf spezifisch bundespolitische Aufgabenstellung abzielen. Hier ist ergänzend auch die EU gefordert.

Generell ist aber weniger die Quantität der Förderung wichtig als ihre Qualität. So spricht viel dafür, den Fokus gezielt auf zwei Bereiche zu legen: Zum einen geht es um Capacity Building, also den Aufbau des Know-how. Zum anderen sollten die Mittel dafür eingesetzt werden, die angesprochenen Zielkonflikte und Investitionskonkurrenzen, die einem effektiven und effizien-



ten lokalen Klimaschutz entgegenstehen, zu überwinden.

## Literatur

- [1] Rodi, M. (2016): Kommunale Energiepolitik in liberalisierten Energiemärkten, EWERK 16 (3) 2016, 177-181.
- [2] Kahl, W. (2010): Klimaschutz durch die Kommunen – Möglichkeiten und Grenzen, Zeitschrift für Umweltenergie recht 21 (9), 395-402.
- [3] Kahl, W. (2010): Klimaschutz durch die Kommunen – Möglichkeiten und Grenzen, Zeitschrift für Umweltenergie recht 21 (9), 395-402.
- [4] Dreier, H. (2018): Artikel 28. In H. Dreier (Hrsg.). Grundgesetz Kommentar: GG (Randnummer 4). Tübingen: Mohr.
- [5] Knauff, M. (2015): Zurück zur kommunalen Daseinsvorsorge in der Energieversorgung?, Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft 4, 51-54.
- [6] Pielow, J.-C. (2014): Kommunalwirtschaftsrechtliche Sonderregelungen für gemeindliche Energieversorgungsunternehmen. In Säcker, F. (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht. Frankfurt: Deutscher Fachverlag.
- [7] Gegner, M. (2002): Die Wege des urbanen Verkehrs zur Daseinsvorsorge, Schriftenreihe des WZB. Berlin: Wissenschaftszentrum.
- [8] Franz, T. (2005): Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge: zugleich eine Untersuchung zu den Zwecken und Formen der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung. Tübingen: Mohr Siebeck.
- [9] BLS Energieplan GmbH, LUP – Luftbild Umwelt Planung GmbH, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) e.V., Innovationszentrum für Mobilität und gesellschaftlichen Wandel (InnoZ) GmbH, ad modum GmbH Agentur für Kommunikation: Sustainable Energy and Climate Policy (2017): Gutachten zum Masterplan 100 % Klimaschutz Landeshauptstadt. Potsdam: Stadt Potsdam.
- [10] Wustlich, G. (2011): Ist die öffentliche Hand ein Vorbild beim Umwelt- und Klimaschutz? (und falls nein: warum sich das ändern wird), Zeitschrift für Umweltenergie recht 28 (3), 113-115.
- [11] Universität Kassel, Fachgebiet Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt dezentrale Energiewirtschaft (2017): Klimaschutz leicht gemacht – von Erfolgsbeispielen lernen. Ein Leitfaden zur Umsetzung kommunaler Klimaschutzprojekte. Kassel: Universität Kassel.

*R. Mono, Vorstand der 100 Prozent erneuerbar stiftung, Berlin; T. Clausen, Director Public Affairs, Edelman, Frankfurt am Main; A. Agricola, Bereichsleiterin Contracting, Berliner Energie Agentur; S. Schweizer, Partnerin bei Schweizer Legal, Berlin*  
[rene.mono@100-prozent-erneuerbar.de](mailto:rene.mono@100-prozent-erneuerbar.de)

gwf-Fachtagung

# ENERGIESPEICHER & SEKTORENKOPPLUNG

10.10.2019, ATLANTIC Congress Hotel Essen • [www.gwf-gas.de/events](http://www.gwf-gas.de/events)

Themenschwerpunkte:

- **Sektorenkopplung Strom/Gas**
- **Digitalisierung und Sektorenkopplung**
- **Das Energiesystem der Zukunft**
- **Elektromobilität**
- **Power-to-Gas**
- **Wasserstoff als Schlüsselement für die Sektorenkopplung**
- **Vorzeigeprojekte im Bereich Wärmemarkt**
- **Fernwärme**
- **Quartiersmanagement**

**Save the date!**  
10. Oktober 2019