

Die kommunale Rolle in der Energiewende: Kommunen als Impulsgeber, Gestalter und Moderator der Energiewende - Elemente energienachhaltiger Governance

Kurztitel

EnGovernance

FKZ 0325764A

Teilbericht Arbeitspaket 1

Gefördert durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie



Koordiniert von:



Stand: 10. Mai 2016

Projektkonsortium:

IZES gGmbH
Prof. Dipl.-Ing. F. Baur
Altenkesseler Str. 17
66115 Saarbrücken
Tel.: +49-(0)681-9762-840
Fax: +49-(0)681-9762-850
baur@izes.de

Agentur für Erneuerbare Energien e.V.
Nils Boenigk
Invalidenstraße 91
10115 Berlin
Tel.:+49-(0)30-200535-47
Fax+49-(0)30-200535-51

Autoren:

Frank Baur, Anna Bur, Florian Noll, Cornelia Vogler, Bernhard Wern (IZES gGmbH)

Saarbrücken, Berlin, 10. Mai 2016

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	- 8 -
2	Theoretisch-konzeptionelle Vorüberlegungen	- 11 -
2.1	<i>Der Governance-Begriff</i>	- 11 -
2.2	<i>Die Begriffe Energiewende und Klimaschutz</i>	- 13 -
3	Die zugewiesene Rolle der Kommunen	- 16 -
3.1	<i>Methodik</i>	- 16 -
3.2	<i>Regierungserklärungen des Bundestages</i>	- 17 -
3.2.1	Auswahl der Dokumente.....	- 17 -
3.2.2	Auswertung	- 18 -
3.3	<i>Energieszenarien der Bundesregierung</i>	- 19 -
3.3.1	Auswahl der Dokumente.....	- 19 -
3.3.2	Ziele der Bundesregierung innerhalb der nationalen Energieszenarien	- 19 -
3.3.3	Handlungsfelder und Umsetzungsinstrumente	- 21 -
3.3.4	Rolle der Kommunen in den nationalen Energieszenarien	- 23 -
3.4	<i>Energieszenarien der Landesregierungen</i>	- 25 -
3.4.1	Methodik.....	- 25 -
3.4.2	Zieltransfer in die Bundesländer	- 27 -
3.4.3	Handlungsschwerpunkte in den Bundesländern	- 28 -
3.4.4	Rolle der Kommune aus Ländersicht.....	- 30 -
3.5	<i>Zusammenfassung</i>	- 37 -
4	Die wahrgenommene Rolle der Kommunen	- 39 -
4.1	<i>Methodik und Auswahl der Interviewpartner</i>	- 39 -
4.2	<i>Auswertung</i>	- 39 -
4.2.1	Dezentrale Energieerzeugung	- 41 -
4.2.2	Energieverbraucher.....	- 45 -
4.2.3	Kommunikative Aspekte	- 47 -
5	Ergebnis und Zusammenfassung	- 52 -
6	Literatur und Quellenangaben	- 55 -
7	Anhang	- 59 -

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Der Governance-Begriff – Mehrebenen und kommunaler Governance.....	- 13 -
Abbildung 2: Vergleich zwischen dem internationalen und deutschem Verständnis von Klimaschutz.....	- 15 -
Abbildung 3: Handlungsfelder zur Erreichung der nationalen Energiewendeziele (verändert nach Repenning et al. 2014: 36, Szenario KS 80)	- 21 -
Abbildung 4: Emissionsminderungspotenzial nach Handlungsfeldern (vgl. Repenning et al. 2014: 9)	- 22 -
Abbildung 5: Instrumente zur Erreichung der nationalen Energiewendeziele (Grafik IZES)	- 23 -
Abbildung 6: Kommunale Handlungsfelder als nationaler Sicht (Grafik IZES)	- 24 -
Abbildung 7: Die Rollen der Kommune.....	- 41 -
Abbildung 8: Die Rolle der Kommune im Rahmen der Energiewende	- 53 -
Tabelle 1: Zieldatensatz des Energiekonzepts 2010/2011 der Bundesregierung	- 20 -
Tabelle 2: Weitere Ziele für den Ausbau der erneuerbaren Energien und der KWK.....	- 20 -
Tabelle 3: Bestehende Landeskonzepte/-gesetze etc. zur Energiewende, Stand März 2015	- 26 -
Tabelle 4: Handlungsschwerpunkte in den Bundesländern	- 29 -

1 Einleitung

Das Interesse von Städten, Gemeinden und Landkreisen an der Energiewende zeigt sich bislang vor allem an dem Erfolg der Kommunalrichtlinie: „Seit 2008 wurden [bundesweit] knapp 9.000 [Klimaschutz-] Projekte in rund 3.000 Kommunen gefördert“.¹ Dabei kommt ihnen sowohl strategisch als auch operativ eine bedeutsame Funktion zu, insbesondere im Hinblick auf die Transformation des Energiesystems und die Umsetzung von Energie- und Ressourceneffizienz bzw. Energieeinsparung.

Sie verfügen zudem – im Hinblick auf eine zügige und wertschöpfungsorientierte Umsetzung der Energiewendeziele – theoretisch über eine Vielfalt an möglichen (formellen und informellen) Gestaltungsinstrumenten. In der Praxis werden die vorhandenen Möglichkeiten allerdings sehr unterschiedlich wahrgenommen: Während einige Kommunen als beschließende und genehmigende Verwaltungseinheit ihre Funktion im Rahmen der Energiewende noch eher reaktiv wahrnehmen, engagieren sich immer mehr BürgermeisterInnen, Kommunalparlamente und/oder Verwaltungen bereits proaktiv und integrieren Klimaschutz- bzw. Energiewende-Aspekte im Sinne einer kommunalen Zukunftssicherung in die kommunale Planungspraxis. Die damit verbundenen Anforderungen sind sehr vielfältig und fordern bzw. überfordern die Kommune in einem signifikanten Maße.

Aufgrund der Vielfalt der zu beachtenden Aspekte sowie unter Berücksichtigung komplexer Verwaltungsstrukturen, unterschiedlicher kommunaler Ausgangssituationen und Potenziale, vorhandener Haushalts- und Informationsdefizite, fehlender Kompetenzprofile und fehlgeleiteter Argumentationslinien besteht bislang in Deutschland ein Defizit hinsichtlich der flächendeckenden Verbreitung systemischer Ansätze zum Transfer nationaler Energiewende-Ziele auf die kommunale Planungspraxis. Dieses wird dadurch verstärkt, dass auf nationaler Ebene die Aufgaben der Kommunen im Rahmen der Energiewende nicht (schlüssig) definiert sind² und viele kommunale Maßnahmen daher – abseits der einschlägigen Rechtsnormen (siehe Bericht: Analyse der nationalen energierechtlichen (und sonstigen kommunalrelevanten) Vorgaben – Arbeitspaket 1) – auf mehr oder weniger freiwilliger Basis erfolgen.

¹ Vgl. <http://www.klimaschutz.de/de/zielgruppen/foerderung/erweiterte-foerderungsmoeglichkeiten-der-kommunalrichtlinie>, Aufruf erfolgte am 04.10.2016, 17:25 Uhr.

² Warum muss z.B. ein öffentlich-rechtliches Abfallwirtschaftskonzept, aber kein entsprechendes Energiekonzept vorgelegt und fortgeschrieben werden?

Im Fokus des Projektes ‚EnGovernance‘ stehen daher insbesondere Fragestellungen, die zu einem verbesserten Verständnis des (vertikalen) Zieltransfers zwischen Bund und Kommune beitragen. Dabei finden sowohl „top down“³- als auch „bottom up“⁴-Mechanismen Berücksichtigung. In diesem Zusammenhang stehen daher nicht allein die unmittelbaren Handlungsmöglichkeiten der Kommunalverwaltung im Zentrum der Betrachtung, sondern auch die vielfältigen Interaktionsmöglichkeiten mit anderen Akteuren. Vor diesem Hintergrund werden im Rahmen des Vorhabens insbesondere die Erfordernisse, Wirkungen und Implikationen von nationalen Zielen auf die kommunale Planungs- und Verantwortungsebene untersucht sowie Hemmnisse sowohl in der vertikalen (Bund ↔ Kommune), als auch in der horizontalen (intra-/interkommunal) Interaktion identifiziert und mögliche Lösungsansätze erarbeitet.

Diese Zielsetzung führt zu der Frage, welche Rolle der Kommune in der Energiewende vom Bund zugewiesen wird und welche Rolle sie derzeit – auf der Basis ihrer eigenen Wahrnehmung – einnimmt. Diese beiden Punkte sind gleichzeitig die Kernfragen des im hier vorliegenden Bericht dargestellten Arbeitspaketes 1 des Forschungsvorhabens ‚EnGovernance‘.

Zur Bearbeitung der Fragestellungen wird zunächst die Rolle der Kommune auf der Basis einer Literatur- und Desktoprecherche näher betrachtet. Dazu werden die Erwartungen an die Kommune sowohl von Seiten des Bundes als auch von den Ländern – unter Berücksichtigung einschlägiger Rechtsnormen, Strategien, Leitpapieren etc. – herausgearbeitet und anschließend mit der auf der Grundlage von Interviews erfassten Eigenwahrnehmung der Kommunen abgeglichen. Zusätzlich erfolgt eine Einschätzung des Rollenverständnisses der Kommune innerhalb der Energiewende durch den wissenschaftlichen Projektbeirat des Vorhabens EnGovernance.⁵ Somit entsteht letztendlich ein Bild, das die (Rolle der) Kommune aus unterschiedlichen Blickwinkeln beschreibt.

Der Bericht gliedert sich in einen ersten Teil mit ‚Theoretisch-konzeptionellen Vorüberlegungen‘, in dem die für das weitere Verständnis erforderlichen Begriffe definiert werden und die folgende Transferarbeit von den nationalen auf die kommunalen Ziele methodisch erläutert wird. Darauf folgt ein Kapitel zur ‚Zugewiesenen Rolle der Kommunen‘. Darin wird dargestellt, welche Aufgaben nach Analyse z.B. von Regie-

³ Rolle der Kommune im Kontext nationaler Ziele der Energiewende

⁴ Anforderungen an übergeordnet (insbes. Bundes-/Landesebene) festgelegte Rahmenbedingungen seitens der Kommunen.

⁵ Der wissenschaftliche Projektbeirat setzt sich aus Vertretern aus Forschung, Politik und Verwaltung zusammen. Das entsprechende Protokoll ist dem vorliegenden Bericht beigelegt (vgl. Anhang).

rungserklärungen des Bundestages, Energieszenarien der Bundesregierung und der Landesregierungen der Kommune zugesprochen werden. Das zweite Analysekapitel befasst sich dagegen mit der ‚Wahrgenommenen Rolle der Kommunen‘. Es werden hierzu Interviews ausgewertet und die Ergebnisse dieser Analyse dargestellt. Der Bericht endet mit einer kurzen Zusammenfassung.

Die Ergebnisse dieser Analyse sind die Grundlage für die folgenden Arbeitspakete. Stand der Analyse des vorliegenden Berichtes ist März 2015.

2 Theoretisch-konzeptionelle Vorüberlegungen

Zu Beginn sollen zentrale Begriffe der Forschungsarbeit diskutiert werden, um ein Grundverständnis für das Thema zu entwickeln und passgenaue Definitionen für das Projekt zu erhalten. Im Titel des Projekts *Kommunen als Impulsgeber, Gestalter und Moderator der Energiewende – Elemente energienachhaltiger Governance* werden bereits Begriffe verwendet, die einer Definition bedürfen. Vor allem der Begriff ‚Governance‘ muss im Kontext des Projektverständnisses näher bestimmt und gegenüber anderen Begriffen der Policy-Forschung abgegrenzt werden. Dies gilt ebenso für die Begriffe ‚Energiewende‘ und ‚Klimaschutz‘, die – wie die folgenden Ausführungen zeigen werden – in den meisten Fällen synonym verwendet werden.

2.1 Der Governance-Begriff

Der englischen Begriff ‚Governance‘ hat keine deutsche Entsprechung (vgl. Müller 2014: 65) und wird dadurch mit unterschiedlichen Konnotationen genutzt. Im Alltagssprachgebrauch sowie in verschiedenen Forschungsdisziplinen wird er mit unterschiedlichen Bedeutungen verbunden und weist daher „eine außerordentliche terminologische Mobilität“ (Walk 2008: 34) auf. „It appears to move easily across philosophical and disciplinary boundaries, diverse fields of practical application, the manifold scale of social life, and different political camps and tendencies“ (Jessop 2002: 33). Walk (2008) führt diese begriffliche Vieldeutigkeit auf eine Intensivierung der gesellschaftlichen Komplexität zurück (vgl. Walk 2008: 33), so dass Governance-Analysen mit vergleichbarem Interessensgebiet unterschiedliche Perspektiven auf denselben Forschungsgegenstand beinhalten können. Zum Beispiel legen Politik- und Rechtswissenschaften den Bedeutungsschwerpunkt von Governance auf „*Formen und Muster der Interdependenzbewältigung*“ (Benz et al. 2007: 17). Für die wirtschaftsbezogene Governancediskussion liegen Kosten, Effizienz- und Wettbewerbsvorteile von Akteuren im Kern der Betrachtung (vgl. Lütz 2006: 19f.). Eine eindeutige Begriffsdefinition ist somit für das Forschungsprojekt EnGovernance unumgänglich.

Ausgehend von einer sehr allgemein gehaltenen Definition beschäftigt sich Governance im Kontext einer politischen Zielsetzung mit den Wechselwirkungen der verschiedenen politischen Entscheidungsebenen und mit den „*komplexen Überschneidungen zwischen öffentlichen und privaten Handlungsräumen.*“ (Walk 2008: 34). Es verbergen sich hinter dem Governance-Begriff zumeist komplexe Mischformen von privater und öffentlicher Tätigkeit, so dass – in Bezug auf kommunale Ansätze - Allianzen zwischen kommunalen und nicht-kommunalen Akteuren entstehen (vgl. Nati-

onale Plattform Zukunftsstadt 2014⁶). Diese führen zu einer Stärkung der zivilgesellschaftlichen und unternehmerischen Akteure und ermöglichen eine Einbindung dieser in kommunale Veränderungsprozesse.

Der Governance-Begriff im Vorhaben EnGovernance setzt sich dementsprechend aus verschiedenen Komponenten zusammen. Er muss dabei sowohl *vertikale* (Mehrebenen-) als auch lokale Governance-Komponenten aufweisen. Die Mehrebenenperspektive verdeutlicht, dass politische Steuerungsprozesse in modernen Gesellschaftssystemen heute seltener auf einzelnen Politikebenen (Bund, Land und Kommune) alleine ablaufen. Vielmehr durchlaufen sie unterschiedliche Ebenen und können – ausgehend von einem definierten Rahmen - auf jeder einzelnen Politikebene durch zivilgesellschaftliche und unternehmerische Akteure im Kontext demokratischer, partizipativer Prozesse beeinflusst werden. Im Vergleich zu steuerungspolitischen Konzepten rückt die Mehrebenenperspektive neben den staatlichen auch zivilgesellschaftliche und unternehmerische Akteure ins Zentrum der Betrachtung und weist in transparenter Form auf sich verändernde Politikprozesse hin. Dieser Prozess wird in seiner aktiven Umsetzung hinsichtlich der Erreichung definierter Ziele auch als *Transformationsmanagement* bezeichnet.

Der Begriff *der lokalen Governance* beinhaltet die politischen Abläufe auf kommunaler Ebene und umfasst dabei zusätzlich die zivilgesellschaftlichen sowie unternehmerischen Akteure und deren Interaktion mit kommunalen Institutionen sowie die wechselseitige Einflussnahme von kommunalen, zivilgesellschaftlichen und unternehmerischen Akteuren im Rahmen definierter Prozesse. Darüber hinaus formuliert das Centre for Democracy and Governance einen überaus hohen normativen Anspruch an lokale Governance (vgl. Walk 2008: 45): „*Where local governance is democratizing, local governments are increasingly responsive to and interactive with the community. They are more participatory, transparent and accountable to local residents. Services are increasingly provided in response to citizen demand and priorities.*“ (Centre for Democracy and Governance 2000: 12). Für die kommunale Politikebene bedeutet dies einen besonders hohen Anspruch an Partizipation, Transparenz und Berechenbarkeit zu erfüllen.

Das Projekt EnGovernance legt seinen Fokus auf Aspekte der vertikalen und lokalen Governance. Der Transfer der nationalen Energiewendeziele auf die kommunale Ebene wird durch den Mehrebenenansatz erklärt. Dazu wird vor allem die Rollenzuweisung und die Rollenwahrnehmung von Kommunen untersucht, um aufzuzeigen,

⁶ www.nationale-plattform-zukunftsstadt.de/.

in wieweit durch nationale Steuerung kommunale Umsetzung beeinflusst werden kann und welche lokalen Abläufe bzw. Anforderungen dabei zu berücksichtigen sind. Abbildung 1 visualisiert den projektbezogenen Governance-Begriff: Der *Mehrebenenansatz* wird dabei durch die vertikal ausgerichteten Pfeile zwischen der Europäischen Union, dem Bund, den Ländern und der kommunalen (inkl. Landkreise und Kommunalverbände) Ebene dargestellt. Die *lokale Governance* mit den Wechselwirkungen zwischen den lokalen Akteuren ist im unteren Bereich der Abbildung skizziert.

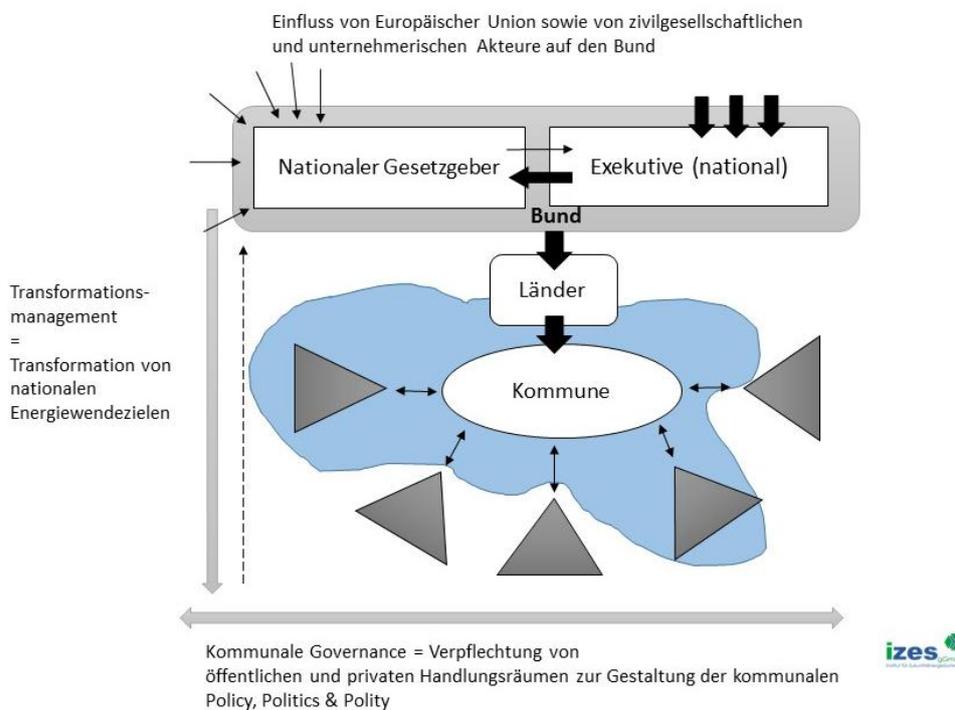


Abbildung 1: Der Governance-Begriff – Mehrebenen und kommunaler Governance in EnGovernance

2.2 Die Begriffe Energiewende und Klimaschutz

Die Abgrenzung zwischen den beiden Begriffen ‚Energiewende‘ und ‚Klimaschutz‘ sind vor allem im deutschen Sprachgebrauch fließend und werden häufig synonym verwendet. Dies erschwert die isolierte Analyse von rein Energiewende-bezogenen Aussagen. Werden im Rahmen der Analyse zudem internationale Richtlinien ausgewertet, so wird die Differenzierung zusätzlich erschwert. Texte der europäischen Union/Kommission heben z.B. Maßnahmen hervor, die im deutschen Klimaschutzverständnis mittlerweile nicht mehr thematisiert werden (z.B. Ausbau der Atomenergie). Daher werden im Folgenden die Begriffe Klimaschutz und Energiewende gegeneinander abgegrenzt und ihre Überschneidungen dargestellt.

Es besteht ein breiter gesellschaftlicher und politischer Konsens, dass das Klima geschützt werden muss, um die Erwärmung der Erde zu verlangsamen und die mittlere globale Temperatur bis Ende dieses Jahrhunderts um nicht mehr als 2°C zu erhöhen. Vor allem die Reduzierung der Emission klimaschädlicher Gase steht im Zentrum des globalen Klimaschutzes. Vielfältige Maßnahmen sollen zu einer Verminderung oder Bindung vor allem von Kohlendioxid (CO₂), aber auch anderen klimaschädlichen Gasen führen. Neben dem dominanten Energiesektor tragen dabei auch naturräumliche Maßnahmen wie z.B. der Schutz der Wälder (durch Aufforstung) zur Bindung der CO₂-Emissionen bei und sind sowohl Bestandteil der deutschen als auch internationalen Klimaschutzstrategie. Auch die Erhaltung von Kohlenstoffsinken (z.B. Moore) sowie angepasste Landnutzungssysteme werden sowohl national als auch international als Maßnahme zur Erreichung von Klimaschutzzielen anerkannt.

Der Klimaschutz-Ansatz ist somit umfassender und die Energiewende dementsprechend nur ein (relevanter) Teilaspekt. Dennoch werden aus einer kommunalen Sicht z. B. im Rahmen der Erstellung kommunaler Klimaschutzkonzepte vorrangig Energiewende-bezogene Maßnahmen⁷ wie z.B. der Ausbau erneuerbarer Energien, die Steigerung der Energieeffizienz und die energetische Sanierung von Gebäuden adressiert. Weitergehende und ggf. komplexere Maßnahmen z.B. im Sinne angepasster Landnutzungsmodelle, Eingriffe in die Flächenbewirtschaftung, Suffizienz, etc. finden kaum Berücksichtigung.

Der europäische und internationale Klimaschutzbegriff sieht zudem die Kernenergie als annähernd CO₂-freie Energiequelle und daher als einen wichtigen Bestandteil des Klimaschutzes. Kohlekraftwerke mit einem hohen Wirkungsgrad werden als effiziente Kraftwerke von der Europäischen Union ebenso als eine Maßnahme unter vielen zur Erreichung von Klimaschutzzielen angesehen. Die Nutzung der Kernenergie sowie die langfristige Nutzung effizienter Kohlekraftwerke sind allerdings nicht mit dem deutschen Klimaschutzbegriff vereinbar. Die Energiewendestrategie der Bundesregierung ist Bestandteil des deutschen Klimaschutzbegriffes und schließt die Nutzung sowohl von fossilen (Dekarbonisierung) als auch nuklearen Energieträgern zukünftig aus. Daher muss aus nationaler Sicht eine Differenzierung zum internationalen Klimaschutzbegriff vorgenommen werden, um die Sonderstellung der Energiewende – inklusive des Automausstieges – im Vergleich zu anderen Ländern und Staatenbünden zu unterstreichen. Abbildung 2 verdeutlicht den Unterschied zwischen den bei-

⁷ Diese werden auch im Rahmen der einschlägigen Förderprogramme der Nationalen Klimaschutz Initiative (NKI) des BMUB vorrangig benannt.

den Klimaschutzbegriffen. Auf der linken Seite der Abbildung ist das deutsche Verständnis von Klimaschutz und Energiewende sowie die Abgrenzung der beiden Begriffe dargestellt. Auf der rechten Seite ist dagegen das europäische Verständnis von Klimaschutz (ohne eine weitere Differenzierung des Begriffs Energiewende) abgebildet.

Für das Projekt EnGovernance ist diese Unterscheidung zwischen den Begrifflichkeiten vor allem bei der Literaturanalyse relevant, da Gesetze, Verordnungen, Szenarien, Leitlinien und andere Papiere die Begriffe Klimaschutz und Energiewende synonym verwenden und zum Teil auf europäische Richtlinien verwiesen wird.

In der kommunalen Anwendung sind Klimaschutz-Aktivitäten in der Regel deckungsgleich mit – teilweise isolierten - Maßnahmen der Energiewende, nämlich Ausbau der EE, Energieeffizienz, Energieeinsparung, etc.. Hier stellt sich die Frage, inwieweit zukünftig in einem systemischen Sinne der Klimaschutz auch auf kommunaler Ebene ganzheitlicher⁸ gedacht werden muss.

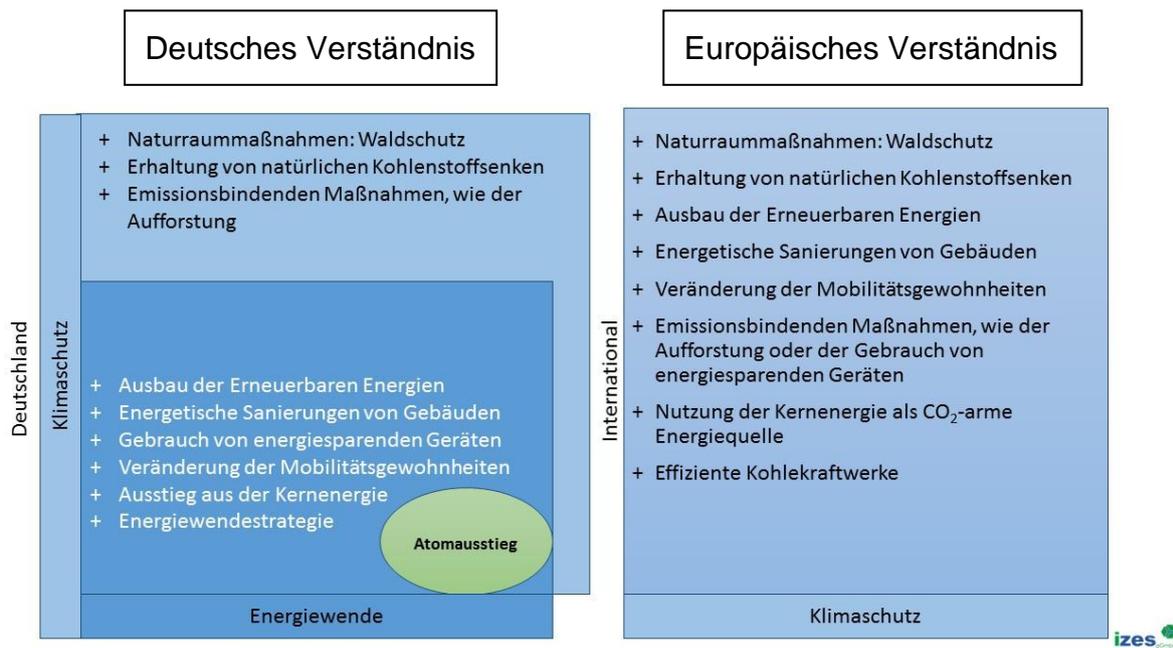


Abbildung 2: Vergleich zwischen dem internationalen und deutschem Verständnis von Klimaschutz

⁸ Z.B. unter Einbindung kommunaler Landnutzungsstrategien, Stoffstrommanagement / Ressourcenschonung sowie gesellschaftlicher Anpassungen im Sinne der Suffizienz

3 Die zugewiesene Rolle der Kommunen

Das Konzept der ‚Rolle‘ beschäftigt sich mit „[...] (normativen) Verhaltenserwartungen“ (Etzrodt 2003: 288) in Interaktionen. Mit diesem erwarteten Rollenverhalten wird die Inanspruchnahme von Pflichten und Rechten (vgl. Linton 1936) impliziert. Charakteristisch für Rollenerwartungen bei Institutionen sind zumeist festgeschriebene Funktionsweisen und Zuständigkeiten.

Die Rolle der Kommunen im Rahmen der Energiewende umfasst unterschiedliche Zuständigkeiten: Sie können als Planungsverantwortliche, Mittler zwischen Interessen und als Garant der kommunalen Daseinsfürsorge wahrgenommen werden. Damit sind Aufgabenstellungen in ihrer Funktion als lokaler Regelgeber verbunden. Andere Funktionen werden zudem als freiwillige Leistungen erwartet.

In den folgenden Kapiteln wird in zwei Arbeitsschritten dargestellt, welche Rollenerwartungen der Bund an die Kommunen im Kontext der Energiewende formuliert und welches Rollenverständnis bei den Kommunen zugrunde zu legen ist. Als erstes werden dabei die Kompetenzzuweisungen des Bundes aus Regierungserklärungen des 17. und 18. Bundestages herausgearbeitet (Kapitel 3.2). In einem zweiten Arbeitsschritt werden die von den zuständigen Bundes- und Landesministerien erstellten Energiewende-Szenarien betrachtet, um die Rolle der Kommune in diesem Kontext zu beleuchten (Kapitel 3.3 und 3.4).

3.1 Methodik

In den folgenden Kapiteln erfolgt eine inhaltsanalytische Auswertung von Strategiepapieren, Regierungserklärungen und Energieszenarien der Bundesregierung. Die Auswertungen werden Aufschluss darüber geben, welche Aufgaben und Rollenfunktionen der Kommune von Seiten des Bundes im Rahmen der Energiewende zugeschrieben werden. Um darüber hinaus einen Eindruck davon zu erhalten, wie der praktische Transfer von nationalen Zielen auf die kommunale Ebene geschieht, werden zudem relevante Texte des Bundes mit Bezug zur Energiewende inhaltsanalytisch ausgewertet und zusammengefasst.

Für diese Analyse wurden somit Dokumente ausgewählt, welche die Ziele des Bundes bezüglich der Energiewende aufzeigen, um dadurch den übergeordneten Handlungsrahmen abzugrenzen und mögliche Verweise auf kommunale Handlungsfelder zu geben. Zur Vervollständigung des Bildes der kommunalen Rolle wurden zusätzlich Strategiepapiere der Bundesländer in die Analyse einbezogen, um auch den Zieltransfer des Bundes über die Landesparlamente an die Kommunen widerzuspiegeln.

Zur Darstellung der kommunalen Perspektive wurden zusätzlich Interviews mit kommunalen Vertretern geführt, um auch deren Sichtweise zu beleuchten. Somit lässt sich ein vollständiges Bild der kommunalen Rolle im Rahmen der Energiewende aufzeigen. Diese Analysen fließen im weiteren Projektverlauf sowohl in die Bildung von Indikatoren als auch in die Bewertung der einzelnen Kommunencluster ein, die im Rahmen von Arbeitspaket 3 thematisiert werden.

3.2 Regierungserklärungen des Bundestages

Die Analyse der Rollenzuweisung durch den Bund erfolgt in zwei Schritten. Einerseits werden Erklärungen der Regierung ausgewertet und andererseits werden Szenarien von Bund und Ländern gegenübergestellt und bewertet.

3.2.1 Auswahl der Dokumente

Die inhaltsanalytische Auswertung von Regierungserklärungen mit Bezug zur Energiewende gibt Aufschluss darüber, welche Aufgaben den Kommunen von Seiten des Bundes zugeschrieben werden. Prinzipiell eignen sich Regierungserklärungen besonders, da sie die Absichten einer Regierung für eine Legislaturperiode oder die Position der Regierung anlässlich spezifischer Agenden und einem besonderen öffentlichen Interesse darstellen (vgl. Schubert, Klein 2007: 250). Die Auswahl der Regierungserklärungen des 17. und 18. Bundestages lässt das starke Bestreben der Bundesregierung, die Energiewende in Deutschland als Reaktion auf die nukleare Katastrophe in Japan voranzutreiben, erkennen.

Im Zeitraum von 2009 bis 2014 wurden folgende Regierungserklärungen mit Bezug zum Thema Energie abgegeben:

17. Bundestag

- Regierungserklärung zu den Ergebnissen des Europäischen Rates sowie der UN Klimakonferenz (17.12.2009)
- Regierungserklärung zur aktuellen Situation in Japan (17.03.2011)
- Der Weg zur Energie der Zukunft (09.06.2011)
- Regierungserklärung zum Weltklimagipfel in Durban (16.12.2011)
- Jahreswirtschaftsbericht 2012 Vertrauen stärken – Chancen eröffnen – mit Europa stetig wachsen (19.01.2012)
- Eine starke Energieinfrastruktur für Deutschland (14.03.2013)

18. Bundestag

- Regierungsprogramm (29.01.2014)

- Soziale Marktwirtschaft heute – Impulse für Wachstum und Zusammenhalt (13.02.2014)
- Investieren in Deutschlands und Europas Zukunft (29.01.2015)

Die Protokolle der Erklärungen werden nachfolgend ausgewertet.

3.2.2 Auswertung

Es ist festzustellen, dass hinsichtlich der Umsetzung der Energiewende in keiner Regierungserklärung explizite Forderungen an Kommunen gestellt werden. Dennoch lassen sich die zugeordneten Aufgaben durch Interpretation erkennen. Die Anforderungen an die Kommunen werden größtenteils implizit kommuniziert und nicht direkt ausgesprochen.

Der Begriff ‚Kommune‘ wird dabei am häufigsten in Verbindung mit anderen Verwaltungs- und Politikebenen genannt, um das gemeinsame Arbeiten oder die gesamtgesellschaftliche Verantwortung für die Energiewende zu betonen. Die Regierungsmitglieder und Abgeordneten des deutschen Bundestages betonen vor allem, dass das Projekt ‚Energiewende‘ nur gelingen kann, wenn alle daran arbeiten: *„Wir alle wissen, dass das nur mit einer Kraftanstrengung aller Beteiligten vor Ort möglich ist: des Bundes, der Länder, der Kommunen, aber auch der Investoren und der Bürger, ja jedes Einzelnen für sich“* (Rösler 2011).

Des Weiteren werden in den Regierungserklärungen die Kommunen mit der Schaffung von Akzeptanz für die Maßnahmen der Energiewende in Verbindung gebracht. Dabei erhält der gesamtgesellschaftliche Konsens zur Energiewende eine zusätzliche Perspektive. *„Wir alle, Regierung und Opposition, Bund, Länder und Kommunen, die Gesellschaft als Ganzes, jeder Einzelne, wir alle gemeinsam können, wenn wir es richtig anpacken, bei diesem Zukunftsprojekt ethische Verantwortung mit wirtschaftlichem Erfolg verbinden“* (Merkel 2011b). In der Debatte dieser Plenarsitzung wird deutlich, dass die Akzeptanz der Energiewende nicht *top-down* erwartet wird, sondern dass diese lokal geschaffen werden muss. Der Abgeordnete Kauder weist darauf hin, dass jede Kommune um die Akzeptanz bei den Bürgern vor allem für die notwendige Energieinfrastruktur werben müsse (vgl. Kauder 2011a). Der Bundesumweltminister Röttgen hebt hervor, dass der Erfolg der Energiewende nur durch einen *„Dialog der Akteure“* gelingen kann und bekräftigt dies, indem er das (aktive) Handeln der Akteure betont (vgl. Röttgen 2011). Die Bestärkung von Akteurshandeln durch Röttgen kann auf eine Stärkung der Beteiligungsformen hinweisen, welche somit Wege für neue Formen der Governance in verwaltungspolitischen Abläufen eröffnen.

Des Weiteren weisen die Redner im Bundestag im Zusammenhang mit Kommunen vor allem auf deren Vorbildfunktion hin. Dies gilt besonders für die Bereiche der Energieeinsparung und der Energieeffizienz. Die Bundeskanzlerin Angela Merkel spricht davon, dass öffentliche Gebäude zukünftig nur noch als Niedrigenergiehäuser errichtet werden sollen. Merkel bekräftigt, „dass [sowohl öffentliche als auch private (Anmerkung des Verfassers)] Gebäude nach 2020 und öffentliche Gebäude schon nach 2018 nur noch als Niedrigstenergiehäuser errichtet werden sollen“ (Merkel 2011b). Zudem soll bei öffentlichen Vergaben das Kriterium Energieeffizienz stärker hervorgehoben und die Vergabeordnung dahingehend geändert werden. „Zudem wollen wir einen Fahrplan für die energetische Sanierung von öffentlichen Gebäuden des Bundes erarbeiten mit dem Ziel, den Wärmebedarf der Bundesgebäude bis 2020 um 20 Prozent gegenüber 2010 zu senken.“ (Merkel 2011b)

Zusammenfassend zeigt sich, dass Kommunen in den Regierungserklärungen mit Energiewendebezug selten als Adressat wahrgenommen werden und somit eine Rollenzuweisung eher unkonkret bleibt. Wie in den Abschnitten zuvor dargelegt, schreiben die Mitglieder des Bundestages den Kommunen die Rolle zu, dass sie einen gesamtgesellschaftlichen Konsens fördern, Akzeptanz für Maßnahmen der Energiewende schaffen und als Vorbild handeln sollen.

3.3 Energieszenarien der Bundesregierung

3.3.1 Auswahl der Dokumente

Die Energieszenarien bzw. -konzepte der Bundesregierung beschreiben die bundesweiten Ziele und Maßnahmen der Energiewende sowie die dadurch induzierten Energie- und Treibhausgasersparungen. Um einen Überblick über die von der Bundesregierung anvisierten Ziele, Handlungsfelder und Umsetzungsinstrumente zu erlangen, werden die nationalen Energieszenarien sowie das Energiekonzept der Bundesregierung hinsichtlich der genannten Ziele und Maßnahmen ausgewertet. Dies erfolgt unter Berücksichtigung der aktuellen Aktionspläne, der Aktions- und Regierungsprogramme sowie der zur Energiewende vorliegenden Fortschrittsberichte. Zudem werden die Handlungsbereiche hervorgehoben, in denen die Zuständigkeit aus Sicht der Bundesregierung bei der Kommune liegt. Stand der Analyse ist März 2015.

3.3.2 Ziele der Bundesregierung innerhalb der nationalen Energieszenarien

Die Ziele der Energiewende wurden im bis heute gültigen Energiekonzept der Bundesregierung erstmals im Jahr 2010/2011 festgelegt (vgl. BMU 2010). Sie beziehen sich auf die Bereiche Strom, Wärme und Verkehr (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Zieldatensatz des Energiekonzepts 2010/2011 der Bundesregierung

	Treibhausgas-emissionen	Erneuerbare Energien		Minderung Energiebedarf				Steigerung Energieproduktivität
		Brutto-End-energie	Strom-erzeugung	Primär-energie	Gebäude-wärme	End-energie Verkehr	Strom-verbrauch	
2020	-40 %	18 %	35 %	-20 %	-20 %	-10 %	-10 %	2,1 % p.a.
2030	-55 %	30 %	50 %					
2040	-70%	45 %	65 %					
2050	-80 % bis -95 %	60 %	80 %	-50 %	-80 %	-40 %	-25 %	
Basis	1990			2008	2008	2005	2008	2008

Weitere nationale Ziele zum Ausbau der erneuerbaren Energien sowie zur Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) finden sich in den entsprechenden Bundesgesetzen zur (erneuerbaren) Strom- und Wärmeversorgung (EEG, EEWärmeG, KWKG) bzw. für den Verkehrssektor innerhalb der EU-Richtlinie 2009/28/EG (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Weitere Ziele für den Ausbau der erneuerbaren Energien und der KWK

	Erneuerbare Energien							KWK		
	Strom-erzeugung	Foto-voltaik	Wind Offshore	Wind Off-shore	Bio-masse	Endenergie-verbrauch Wärme und Kälte	Endenergie-verbrauch Verkehr	Strom-erzeugung		
2020	35 %	2.500 MW p.a. brutto		2.500 MW p.a. netto	bis 100 MW p.a. brutto	14 %	≥ 10 %	25 %		
2025	40-45 %									
2030	50 %					6.500 MW				
2035	40-45 %					15.000 MW				
Quelle:	EEG 2014					EEWärmeG	2009/28/EG	KWKG		

3.3.3 Handlungsfelder und Umsetzungsinstrumente

Zur Erreichung der Energiewendeziele der Bundesregierung werden in den Energieszenarien des BMUB und BMWi vorrangig Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz und zum Ausbau der erneuerbaren Energien gefordert (vgl. Nitsch et al. 2012; Schlesinger et al. 2014). Einen Überblick über die in den Energieszenarien maßgeblich genannten Handlungsfelder gibt Abbildung 3. Die Abbildung verdeutlicht zudem, dass die Schwerpunktsetzung eine zeitliche Komponente enthält. So nimmt beispielsweise die Elektromobilität im Zeitverlauf eine immer stärkere Bedeutung für die Energiewende ein, wohingegen z.B. Effizienzsteigerungen langfristig eine geringere Bedeutung für die Energiewende einnehmen als bislang.

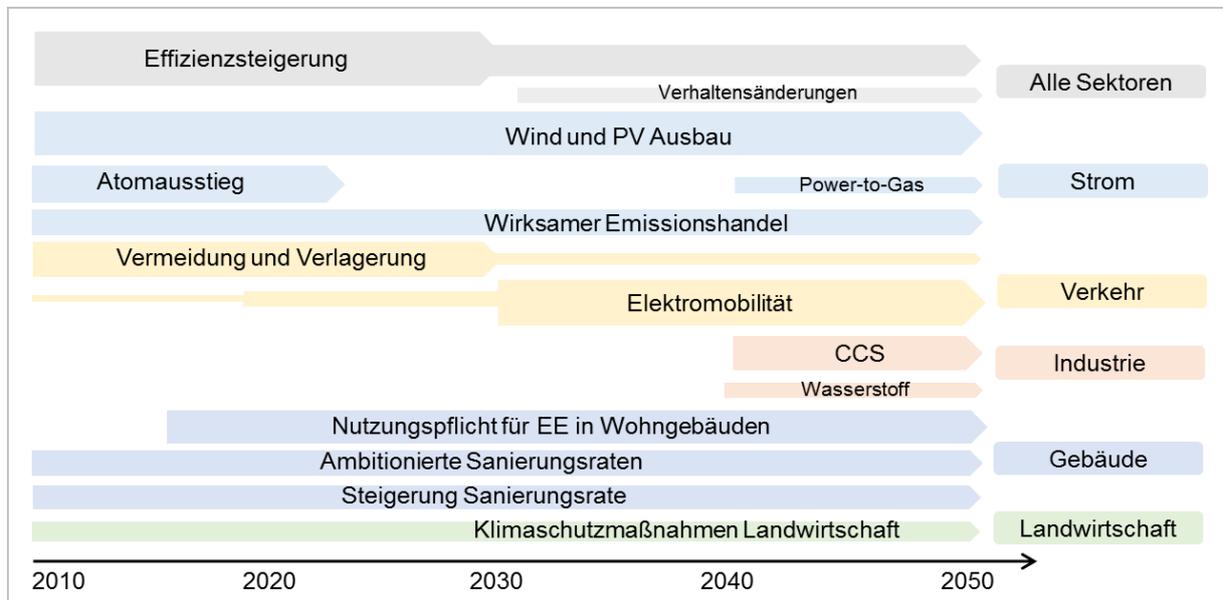


Abbildung 3: Handlungsfelder zur Erreichung der nationalen Energiewendeziele (verändert nach Repenning et al. 2014: 36, Szenario KS 80)

Die Emissionsminderungen, die zwischen 1990 und 2050 erzielt werden müssen, um das 80-Prozent-Ziel der Bundesregierung zu erreichen, liegen bei insgesamt 980 Mio. t CO_{2eq}. Die größten Emissionsminderungen werden dabei in der Energiewirtschaft insbesondere durch den Ausbau der Wind- und Solarenergie sowie durch einen reduzierten Einsatz CO₂-intensiver Kraftwerke erwartet (vgl. Abbildung 4). Nach Repenning et al. können in der Energiewirtschaft bis 2050 etwa 35,9 % der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 eingespart werden (vgl. 2014: 7). Ein wichtiger Beitrag zur Emissionsminderung wird in den nationalen Energieszenarien zudem in der Industrie, im Verkehrssektor sowie im Wohngebäudebereich gesehen. Die Landwirtschaft und die Abfallwirtschaft nehmen im Hinblick auf ihr Minderungs-

potenzial eine untergeordnete Rolle ein (vgl. Abbildung 4) und werden daher in den Energieszenarien weitestgehend vernachlässigt (vgl. u.a. Nitsch et al. 2012).

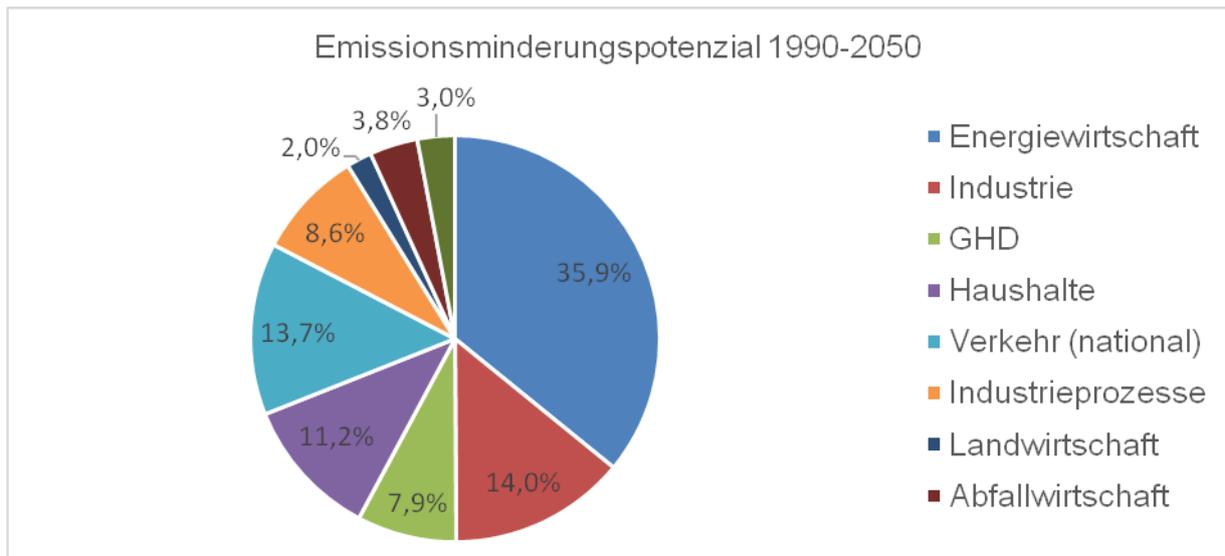


Abbildung 4: Emissionsminderungspotenzial nach Handlungsfeldern (vgl. Repenning et al. 2014: 9)

Als Instrumente zur Erreichung der Energiewendeziele der Bundesregierung, werden in den Energieszenarien des BMUB und BMWi (vgl. Schlesinger et al. 2014) v.a. sogenannte Politikmaßnahmen, d.h. Anreize, Standards, Kennzeichnung sowie Beratung vorgeschlagen. Im Einzelnen sind dies Instrumente zur:

- Reduktion des Energieverbrauchs in der Industrie und GHD
- Reduktion des Energieverbrauchs in privaten Haushalten
- Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien in Haushalten
- (Förderung einer nachhaltigen Mobilität)
- Umgestaltung der Elektrizitäts- und Fernwärmeversorgung

Abbildung 5 gibt einen Überblick über die in den nationalen Energieszenarien und Energiekonzepten genannten Instrumente (vgl. BMU 2010, BMWi 2014, BMUB 2014, Bundesregierung 2014, Schumacher et al. 2012, Libbe et al. 2014). Die Politikmaßnahmen, für deren Umsetzung in erster Linie der Bund verantwortlich ist, sind im linken Bereich der Abbildung dargestellt. Die Handlungsbereiche mit kommunalen Einflussmöglichkeiten sind dagegen in der rechten Spalte der Abbildung ‚blau hinterlegt‘ hervorgehoben. Auffällig ist hierbei insbesondere der Verkehrsbereich, innerhalb dessen in den ausgewerteten Energieszenarien keinerlei gesetzliche Vorgaben genannt werden und die Kommunen daher weitestgehend auf sich alleine gestellt sind.

Strom und Fernwärme	<ul style="list-style-type: none"> - Kernenergieausstieg - Einführung einer CO₂-Steuer, Kohlesteuer; Verknappung von Zertifikaten - Vermehrte Verfeuerung von Biomasse in EEG-geförderten Kraftwerken - Lockerung der Abstandsflächen für die Nutzung von Windenergie - Förderung der Fotovoltaik (EEG); Begünstigungen durch Tarifstrukturen, Netzentgelte, Steuern/Abgaben - Förderung von Klein- und Mikro-KWK-Anlagen - Gesicherter Finanzierung des Netzausbaus 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausweisung von Flächen für die Windenergienutzung (auch Repowering) in der Bauleitplanung - Genehmigung des notwendigen Netz- und Kraftwerksausbaus - Bürgerbeteiligung beim Netzausbau - Ausbau Stromverteilnetze - Entwicklung von Wärmeplänen/Energiekonzepten - Nah-/Fernwärmenetzausbau - Förderung der Nutzung von biogenen Potenzialen in Genehmigungsverfahren - Energieeffiziente und nachhaltige Beschaffung im Rahmen der Vergabeverfahren - Modellprojekten / 100%-EE-Regionen
Verkehr/Mobilität		<ul style="list-style-type: none"> - Bau von Radwegen, Geschwindigkeitsbegrenzungen, Förderung Car-Sharing, gemeindeübergreif. Projekte - Parkraumbeschränkungen - Privilegierung von Elektrofahrzeugen durch gesonderte Fahrspuren, kostenloses Parken etc.
Industrie/GHD	<ul style="list-style-type: none"> - Höhere Anforderungen zur Absenkung der Treibhausgasemissionen - Anteilige Kostenübernahme bei Investitionen in Energieeffizienz - Vergünstigte zweckgebundene Darlehen - Verbindliche Vorgaben für die energetische Qualität von Nichtwohngebäuden 	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilisierung und Information von Unternehmen durch Kampagnen - Initiierung und Betreuung von Netzwerken - Gezielte Weiterbildung einzelner Mitarbeiter
Gebäude	<ul style="list-style-type: none"> - Europäische Gebäuderichtlinie - Novellierung EnEV und konsequente Vollzugskontrolle - Standards für die Deckung des Kühlungsbedarfs - Veränderungen/Novellierung des Mietrechts - Zuschüsse und zinsverbilligte Darlehen - Steuerliche Erleichterungen - Vorgaben durch Öko-Design-Richtlinie 2009/125/EG / Richtlinie zur Energieverbrauchskennzeichnung - Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz - Finanzielle Förderung zur schnelleren Marktdurchdringung von effizienten Elektrogeräten - EEWärmeG, Marktanreizprogramm (MAP) - Nachrüstverpflichtungen für ineffiziente Anlagen 	<ul style="list-style-type: none"> - Contracting-Modelle - Öffentlichkeitsarbeit (Information u. Sensibilisierung) - Energetische Sanierung öffentlicher Liegenschaften unter erhöhten Effizienzanforderungen

Abbildung 5: Instrumente zur Erreichung der nationalen Energiewendeziele (Grafik IZES)

3.3.4 Rolle der Kommunen in den nationalen Energieszenarien

Nach dem Verständnis der Bundesregierung liegen – auf der Basis der ausgewerteten Dokumente – kommunale Aufgaben der Energiewende v.a. in der Raumplanung, Flächennutzung, Bebauungsplanung, Verkehrsplanung und Infrastrukturplanung (vgl. Abbildung 6). Zum anderen wird die Kommune aber auch in der Verantwortung gesehen, die Bürger und Unternehmen am Energiewendeprozess zu beteiligen und ihnen durch eigene Maßnahmen (in eigenen Liegenschaften, kommunaler Fuhrpark etc.) ein gutes Vorbild zu sein. Ihnen kommt dabei eine informierende, beratende, moderierende und nicht zuletzt auch motivierende Rolle zu.

Die Funktion der Kommune innerhalb der Energiewende (aus nationaler Sicht) ist in Abbildung 6 für die vorgenannten Handlungsfelder dargestellt. Dabei wird zwischen

1. den eigenen, kommunalen Flächen/Fahrzeugen/Liegenschaften, auf welche die Kommune direkt zugreifen kann und
2. den ‚fremd-bestimmten‘ Handlungsbereichen, in denen die Kommune dagegen nur planend, genehmigend oder beratend agieren kann und auf die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren angewiesen ist

unterschieden. Im ersten Fall erfüllt die Kommune gleichzeitig eine Vorbildfunktion bei der energetischen Sanierung, dem Einsatz von erneuerbaren Energien und von KWK-Anlagen in eigenen Liegenschaften sowie bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nach ökologischen Kriterien. Die Emissionsminderungswirkung (z.B. durch die Minderung des Energieverbrauchs der eigenen Liegenschaften) ist hierbei im Vergleich zu den übrigen Sektoren (Industrie/GDH, Haushalte, Verkehr) allerdings von untergeordneter Bedeutung. Im Vordergrund steht demzufolge primär die Vorbildfunktion der Kommunen für die vor Ort ansässigen Akteure.

Integrierte Klimaschutz- / Energiekonzepte			
Energiewirtschaft	Verkehr	Industrie	Gebäude
Bauleitplanung	Bauleitplanung	Beratung	Beratung
Genehmigung	Parkraumregelungen	Schulung	Information
Rekommunalisierung	(Beratung)	Netzwerke	Quartierskonzepte
<i>Vorbildfunktion</i>			
<i>Eigene Flächen</i>	<i>Eigener Fuhrpark</i>		<i>Eigene Liegenschaften</i>
Erneuerbare Energien	Anschaffung von Elektrofahrzeugen, Hybriden etc.		Erneuerbare Energien
	Fuhrparkmanagement		Energetische Sanierung
			Beschaffung
			Mitarbeiterschulung

Abbildung 6: Kommunale Handlungsfelder als nationaler Sicht (Grafik IZES)

Aufgrund der Heterogenität der jeweiligen kommunalen Potenziale und Rahmenbedingungen ist eine direkte Übertragung nationaler Szenarien auf kommunale Handlungsmodelle in der Regel nicht leistbar. Bei der Erfüllung der vorgenannten Funktionen spielen daher aus nationaler Sichtweise v.a. die integrierten **Klimaschutz- und Energiekonzepte** eine wichtige Rolle: Ihre Aufgabe besteht darin, alle bestehenden Handlungsmöglichkeiten und Wechselwirkungen innerhalb einer Kommune (bzw.

auch interkommunal) auf der Basis der jeweiligen Ausgangssituationen zu erfassen und dementsprechend Schwerpunkte und Ziele für die nachfolgende Umsetzung zu setzen.⁹ Die Bundesregierung setzt hier auf Freiwilligkeit und hat diesbezüglich – auf der Grundlage der erkannten Potenziale – im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) und der dort verankerten Kommunalrichtlinie¹⁰ ein Förderprogramm aufgestellt, um Kommunen bei der Erstellung von Konzepten, bei der personellen Ausstattung (Klimaschutzmanager) und bei investiven Maßnahmen (u.a. Straßenbeleuchtung, Rechenzentren, Mobilität, etc.) zu unterstützen.

3.4 Energieszenarien der Landesregierungen

3.4.1 Methodik

Auf Ebene der Bundesländer liegen zahlreiche Energieszenarien, Energie- und Klimaschutzkonzepte, Aktionspläne und Umsetzungsstrategien vor, welche die Zielstellungen der Länder beschreiben und entsprechende Handlungsfelder benennen. Unter anderem formulieren Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Bayern in ihren Energiekonzepten landesweite Ausbau- und Einsparziele.

Die bestehenden Zielsetzungen und Handlungsschwerpunkte der Länder sind im Rahmen des Aktionsprogramms Klimaschutz¹¹ durch eine Befragung der Landesregierungen durch das BMUB erfasst und innerhalb des Projektes ‚föederal erneuerbar‘ der AEE¹² ergänzt worden. Sie bilden die Grundlage für die nachfolgenden Betrachtungen (vgl. Tabelle 4, Seite - 29 -).

Die nachfolgenden Auswertungen und Analysen beziehen sich des Weiteren auf die Inhalte der in Tabelle 3 aufgelisteten Dokumente. Zudem findet ein Abgleich mit den in Kapitel 3.3 betrachteten Szenarien der Bundesregierung statt.

⁹ Nach Schumacher et al. können durch die Umsetzung der in den bis 2012 bewerteten Klimaschutzkonzepte (und hier v.a. das Handlungsfeld ‚Energiewirtschaft‘) insgesamt 5,8 Mio. t CO₂ eingespart werden (vgl. Schumacher et al. 2012: 28).

¹⁰ Vgl. Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative, Stand 01.10.2012.

¹¹ Vgl. <http://www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/aktionsprogramm-klimaschutz/> unter Aktivitäten der Bundesländer, Aufruf erfolgte am 13.01.2015, 10:36 Uhr.

¹² Vgl. www.foederal-erneuerbar.de , Aufruf erfolgte am 13.01.2015, 14:00 Uhr.

Tabelle 3: Bestehende Landeskonzepte/-gesetze etc. zur Energiewende, Stand März 2015

Bundesland	Gesetz/Konzept/Strategie/Aktionsplan/Programm
Baden-Württemberg	KSG-BW 2013, IEKK 2014
Bayern	BayKIAS 2009, Bayerisches Energiekonzept „Energie innovativ“ 2011, Klimaschutzprogramm 2013, Abschlussstatement zum Bayerischen Energiedialog 2015
Berlin	Machbarkeitsstudie „Klimaneutrales Berlin“ 2014, EWG 2015
Brandenburg	Energiestrategie 2030 aus 2012
Bremen	KEP 2020 aus 2009, Entwurf BremKEG 2014
Hamburg	Klimaschutzgesetz 1997, Klimaschutzverordnung 2007, Klimaschutzkonzept 2012, Masterplan Klimaschutz 2013
Hessen	HEG, Umsetzungskonzept zum Hessischen Energiegipfel 2012, Koalitionsvertrag zwischen CDU Hessen und Bündnis 90 / Die Grünen Hessen 2013
Mecklenburg-Vorp.	Aktionsplan 2010
Niedersachsen	Klimapolitische Umsetzungsstrategie 2013, Koalitionsvertrag 2013-2018 aus 2013, Entwurf des Windenergieerlasses 2014
Nordrhein-Westfalen	KlimaschutzStartProgramm 2011, Koalitionsvertrag 2012-2017 Nordrhein-Westfalen 2012, Klimaschutzgesetz 2013,
Rheinland-Pfalz	Roadmap zur Energiewende in Rheinland-Pfalz 2012, LKSG 2014
Saarland	Klimaschutzkonzept 2008, Energiepapier der AG „Ausbau Erneuerbarer Energien und Speicher“ des saarländischen Energiebeirats 2013
Sachsen	Klimaschutzprogramm 2001, Aktionsplan Klima u. Energie 2008, EKP 2012, Koalitionsvertrag 2014-2019 zwischen CDU und SPD Sachsen 2014
Sachsen-Anhalt	Klimaschutzprogramm 2020 von 2010, Energiekonzept 2030 der Landesregierung 2014
Schleswig-Holstein	Energiewende- und Klimaschutzbericht 2014, Energiewende- und Klimaschutzgesetz – Eckpunkte und Zeitplanung 2014
Thüringen	Neue Energie 2020 – Eckpunkte der Landesreg. 2011, Energiemonitoring, Koalitionsvertrag für die 6. Wahlperiode 2014

3.4.2 Zieltransfer in die Bundesländer

Die Auswertung der in Tabelle 3 genannten Konzepte und Gesetztestexte zeigt, dass sich die Bundesländer bei der Zielformulierung mehrheitlich an den Zielvorgaben der Bundesregierung orientieren. Dies trifft v.a. für die Ziele beim Ausbau der erneuerbaren Energien und insbesondere bei der Minderung des Endenergieverbrauchs sowie der THG-Emissionen zu. In letzterem Fall liegen die Einsparziele in allen Bundesländern bei 80 bis 85 % – in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sogar bei 90 %.

Beim Ausbau der erneuerbaren Energien in der Strom- und Wärmerversorgung überschreiten zudem einzelne Bundesländer die Ziele der Bundesregierung. Bremen und Hamburg streben beispielsweise bis 2030 eine 100 %-ige Strom- und Wärmeversorgung auf Basis von erneuerbaren Energien an, Thüringen möchte bis 2025 mindestens 300 % des Stromverbrauchs durch erneuerbare Energien decken. Untersuchungen zu den Erneuerbare-Energie-Ausbauzielen der Bundesländer zeigen zudem, dass die Bundesländer im Strombereich bereits für das Jahr 2020 die Ausbauziele der Bundesregierung für das Jahr 2040 übertreffen. Dagegen werden im Vergleich zur Bundesebene gleichzeitig jedoch deutlich geringere Stromeinsparziele in den Bundesländern festgelegt (vgl. RLI 2013: 18).

Dies zeigt, dass der Schwerpunkt in den Bundesländern verstärkt im Ausbau der erneuerbaren Energien liegt – auf Bundesebene dagegen der Energieeinsparung bzw. Energieeffizienz eine größere Bedeutung zugemessen wird.

Ziele zur Steigerung des KWK-Anteils in der Stromerzeugung werden lediglich in Nordrhein-Westfalen (25 % bis 2020) und in Sachsen (30 % bis 2020) genannt. In den übrigen Bundesländern liegen dagegen keine Ziele zum KWK-Ausbau vor.

Im Wärmebereich werden im Gegensatz zur Stromversorgung nur in wenigen Bundesländern konkrete Zielvorgaben gemacht: Lediglich Bayern und Schleswig-Holstein nennen eindeutige Zielwerte hinsichtlich der Minderung der benötigten Gebäudewärme. Bayern setzt zudem als einziges Bundesland sogar im Prozesswärmebereich Minderungsziele bis zum Jahr 2021 fest.¹³

¹³ Die Bayerische Staatsregierung möchte bis zum Jahr 2021 den Wärmebedarf im Vergleich zum Jahr 2011 um 20 % im Gebäudebereich sowie um 15 % im Bereich Prozesswärme reduzieren, vgl. Bayerisches Energiekonzept „Energie innovativ“ 2011: 44.

Auf den Ausbau der erneuerbaren Energien im Wärmebereich nehmen Baden-Württemberg, Bremen, Hessen und Schleswig-Holstein Bezug. Wie auch im Strombereich werden dabei mit einem Erneuerbaren-Energien-Anteil von z.T. bis zu 100 % sehr ambitionierte Langfristziele gesteckt (Bremen und Hessen).

Im Verkehrsbereich ist Schleswig-Holstein das einzige Bundesland, das die nationalen Zielvorgaben zur Verringerung des Energiebedarfs sowie zur Steigerung des Erneuerbaren-Energie-Anteils im Kraftstoffsektor aufgreift und als eigene Ziele für den Verkehrssektor festlegt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Bundesländer v.a. in Bezug auf die Treibhausgasemissionen durchweg an den Zielen der Bundesregierung orientieren. In Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz liegen die Ziele mit 90 % zudem über den bundesweiten Zielvorgaben. Bezüglich der erneuerbaren Energien richten sich die Ziele der Bundesländer dagegen – sowohl im Strom als auch im Wärmebereich – an den eigenen vorhandenen Potenzialen aus, so dass z.T. sehr ambitionierte Ausbauziele in den Bundesländern genannt werden. Im Effizienzbereich (dies gilt insbesondere für den Gebäudebestand) sind die Länder (mit Ausnahme von Bayern und Schleswig-Holstein) dagegen deutlich zurückhaltender hinsichtlich der Nennung von konkreten Zielvorgaben. Dies spiegelt sich v.a. darin wider, dass für die Handlungsfelder Industrie, Verkehr und Gebäude im Wärmebereich z.T. keine oder nur geringe Einsparziele seitens der Länder vorgegeben werden. Gleiches gilt für den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung, für den nur ein einziges Bundesland konkrete Zielwerte nennt. Für den Verkehrsbereich werden ebenfalls nur in Schleswig-Holstein konkrete Zielwerte genannt.

3.4.3 Handlungsschwerpunkte in den Bundesländern

Die Zielsetzungen der Bundesländer spiegeln sich auch in den Handlungsschwerpunkten wider, die in den jeweiligen Strategiepapieren genannt werden. Die nachfolgenden Aussagen beziehen sich dabei vorwiegend auf die folgenden Papiere:

- Baden-Württemberg: IEKK von 2014
- Bayern: Klimaschutzprogramm 2020 von 2013
- Berlin: Machbarkeitsstudie Klimaneutrales Berlin 2050 von 2014
- Brandenburg: Energiestrategie 2030 des Landes Brandenburg von 2012
- Bremen: Entwurf BremKEG 2014 und Klima-/Energieschutzprogramm 2020
- Hamburg: Masterplan Klimaschutz von 2013
- Hessen: „Verlässlich gestalten“ – Koalitionsvertrag 2013 und Hessischer Energiegipfel von 2012
- Mecklenburg-Vorpommern: Energiepolitische Konzeption von 2015

- Niedersachsen: „Erneuerung und Zusammenhalt“ – Koalitionsvertrag 2013-2018 von 2013
- Nordrhein-Westfalen: Koalitionsvertrag 2012-2017 von 2012 und Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes von 2013
- Rheinland-Pfalz: Road-Map zur Energiewende von 2012 und Landesgesetz zur Förderung Klimaschutzes von 2014, Klimaschutzkonzept des Landes RLP (November 2015)
- Saarland: Ausbau Erneuerbarer Energien und Speicher von 2013
- Sachsen: Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2012 von 2013
- Sachsen-Anhalt: Energiekonzept 2030 von 2014 und Klimaschutzprogramm 2020 von 2010
- Schleswig-Holstein: Energiewende- und Klimaschutzgesetz, Bericht der Landesregierung zur Energiewende und Klimaschutz in Schleswig-Holstein: Ziele, Maßnahmen und Monitoring von 2014
- Thüringen: Thüringen gemeinsam voranbringen. Koalitionsvertrag von 2014

Die Schwerpunkte liegen in den meisten Bundesländern im Ausbau der Wind- und/oder Solarenergie. Eine Ausnahme ist Bayern, das bezüglich der erneuerbaren Stromerzeugung v.a. die energetische Biomassennutzung hervorhebt und der Wind- und Solarenergie bislang keinen übergeordneten Handlungsschwerpunkt zuspricht.

Weitere Schwerpunkte werden in den Bundesländern im Bereich der Energieeffizienz bzw. in der Energieeinsparung – und zwar in den Sektoren Verkehr, Industrie und Gebäude – gelegt, jedoch ohne den Verweis auf konkrete Zielvorgaben. Zukunftsthemen, wie Power-to-Gas oder der Einsatz von Wasserstofftechnologien, werden nur vereinzelt genannt.

Tabelle 4: Handlungsschwerpunkte in den Bundesländern

Bereich	B W	B Y	B E	B B	H B	H H	H E	M V	N I	N W	R P	S L	S N	S T	S H	T H
Windenergie	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fotovoltaik	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X			X
Biomasse im Stromsektor	X	X		X		X	X	X		X	X	X	X			X
Wasserkraft	X				X					X	X					
Stromnetz		X		X		X	X	X	X	X	X		X	X		X
Speicher / Flexibilisierung		X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Fern-/Nahwärme		X				X	X	X			X					
KWK-Nutzung			X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		

Bereich	B W	B Y	B E	B B	H B	H H	H E	M V	N I	N W	R P	S L	S N	S T	S H	T H
Biomasse im Verkehrssektor		X		X												
Elektromobilität			X	X	X	X	X	X	X	X			X	X		X
Verkehrsvermeidung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X
Effizienz in der Industrie	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X		
CCS					X											
Wasserstoff																
Biomasse im Gebäudebestand						X	X				X	X				
Solarthermie / Umgebungswärme	X	X		X	X	X	X				X	X				X
Energ. Gebäudesanierung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Effiziente Geräte in Haushalten	X	X	X	X				X			X	X	X			
Verhaltensänderungen Haushalte			X	X	X		X	X			X	X	X			X

Tabelle 4 gibt einen Gesamtüberblick über die Handlungsschwerpunkte in den Bundesländern. Sie zeigt zudem, dass einige Bundesländer eine sehr große Bandbreite abdecken (z.B. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Hessen) – andere sich dagegen auf wenige Bereiche fokussieren (z.B. Schleswig-Holstein).

Die Schwerpunktlegerung in den Bundesländern deckt sich im weitesten Sinne mit den Vorgaben auf Bundesebene. Auffällig ist zudem, dass sich die Bundesländer vorwiegend auf die Bereiche konzentrieren, die kurz- bis mittelfristig von Bedeutung sind, längerfristig denkbare Ansätze (z.B. Power-to-Gas) werden dagegen bislang in den Bundesländern nur vereinzelt thematisiert.

3.4.4 Rolle der Kommune aus Ländersicht

Um ein umfassendes Bild über die Sichtweise der Bundesländer zur Rolle der Kommunen in der Energiewende zu erhalten, werden die in Kapitel 3.4.3 genannten bundeslandspezifischen Strategiepapiere und Gesetze einzeln ausgewertet und anschließend mit den Ergebnissen aus Kapitel 3.3.4 (nationale Sicht) verglichen.

3.4.4.1 Baden-Württemberg

Gemäß § 6 Abs. 4 des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg (KSG BW) hat die öffentliche Hand in erster Linie eine Vorbildfunktion bezüglich Energieeinsparung, effizienter Bereitstellung, Umwandlung, Nutzung und Speicherung von Energie sowie der Nutzung von erneuerbaren Energien zu erfüllen.

Die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind dazu verpflichtet, zur „*Verwirklichung der Klimaschutzziele beizutragen*“ (§ 11 Abs. 3 KSG BW).

Das integrierter Energie- und Klimaschutzkonzept weist den Kommunen aufgrund der „*Sachnähe und Steuerungsmöglichkeiten vor Ort*“ vor allem in den Bereichen Bauen und Planen sowie bei der Umsetzung energiepolitischer Maßnahmen im Bereich der Energieversorgung eine wichtige Rolle zu. Darunter werden auch Kooperationen mit regionalen Energieversorgungsunternehmen und eigenen Stadtwerken subsummiert (IEKK 2014: 157).

Zudem betont die Landesregierung Baden-Württemberg die Bedeutung von kommunalen Energie- und Klimaschutzkonzepten (inkl. spezifischer Energie- und CO₂-Bilanzierung) für eine nachhaltige und klimagerechte Stadt- und Raumplanung (vgl. ebd.: 158).

Und zuletzt wird auch die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Bürger in Form von Arbeitskreisen und Energiegenossenschaften hervorgehoben. Bei der Beratung von Bürgern sollen Kommunen durch regionale Energieagenturen entlastet werden (vgl. ebd.: 160).

3.4.4.2 Bayern

Auch in Bayern werden die Kommunen und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts (z.B. Kirchen) als Vorbild für Energieeffizienz und andere CO₂-mindernde Maßnahmen gesehen. Um kommunale Maßnahmen diesbezüglich zu fördern, findet in Bayern eine besondere Unterstützung (u.a. im Rahmen von Pilotprojekten) und Beratung der Kommunen statt (vgl. Bayerische Staatsregierung 2013: 18).

Zudem sind die Kommunen in der Verantwortung für die Umstellung der gemeindlichen Energieversorgung auf erneuerbare Energien, der Nutzung vorhandener Potenziale und der Reduzierung des Verbrauchs durch die Erstellung von Energienutzungsplänen (vgl. ebd.: 42). Die Erstellung von Energienutzungsplänen ist freiwillig.

3.4.4.3 Berlin

Ein Großteil der Treibhausgas-Emissionen wird in Städten und suburbanen „Speckgürteln“ verursacht. Die Stadt Berlin, die als größte Stadt Deutschlands einen jährlichen Emissionsausstoß in der Größenordnung von Ländern wie Kroatien oder Tunesien aufweist (vgl. CDP 2012; UNFCCC), sieht sich daher verpflichtet, ihren CO₂-Ausstoß deutlich zu reduzieren.

Hierfür ist es aus Sicht der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt besonders wichtig, Maßnahmen umzusetzen, die eine hohe Sichtbarkeit und Kommunizierbarkeit im öffentlichen Raum erreichen und somit in der Lage sind, das Thema in

der Gesellschaft zu verankern und zu verbreiten: Berlin sieht sich hierbei v.a. in einer konzeptionellen (Erstellung von Integrierten Quartierskonzepten, Masterplänen und Null-Emissions-Studien), beratenden und informierenden (z.B. Mobilitätsberatung, Bildungsoffensive) sowie moderierenden (z.B. Runder Tisch „Klimaneutrale Wirtschaft“) Funktion (vgl. Senatsverwaltung 2014: 183). Als kommunale Handlungsfelder werden „Energieversorgung“, „Gebäude und Stadtentwicklung“, „Wirtschaft“, „private Haushalte und Konsum“ sowie „Verkehr“ genannt (vgl. ebd.: 199-207).

3.4.4.4 Brandenburg

In der Energiestrategie 2030 des Landes Brandenburg werden Kommunen nur indirekt erwähnt – so zum Beispiel im Kontext der Umsetzung von (rentablen) Maßnahmen zum Ausbau von dezentralen, erneuerbaren Energien durch kommunale Stadtwerke oder zur Steigerung der Energieeffizienz in der Verwaltung. Zur effizienten Energienutzung wird zudem die Bedeutung einer integrativen Stadtentwicklung für das Bundesland betont. Sie soll durch bewusstseins-schaffende Maßnahmen in den Schulen unterstützt werden (vgl. MWE 2012: 49 f.).

3.4.4.5 Bremen

Innerhalb des Bremer Klimaschutz- und Energiegesetzes werden die Verantwortlichkeit der Kommunen sowie deren Vorbildfunktion explizit hervorgehoben. Zudem werden im BremKEG folgende konkrete kommunale Aufgaben genannt:

- Mitwirkung am Klimaschutz- und Energieprogramm
- Erzielung von Energieeinsparungen in öffentlichen Liegenschaften
- Einrichtung von energie- und klimarelevanten Beschaffungsvorgängen
- Öffentliche Vergabe nach nachhaltigen Kriterien
- Berücksichtigung des Klimaschutzes in städtebaulichen Konzepten (in der Bauleitplanung, bei städtebaulichen Verträgen, bei Grundstückverkäufen)

Damit werden in erster Linie Aufgaben genannt, die zum einen auf eine Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien sowie zum anderen auf eine erhöhte Energieeffizienz im Gebäudesektor abzielen.

3.4.4.6 Hamburg

Im Masterplan Klimaschutz der Freien und Hansestadt Hamburg vom 25.06.2013 werden folgende kommunale Aufgabenbereiche genannt:

- Energetische Sanierung öffentlicher Gebäude
- Erstellung von Wärmeversorgungs-konzepten, Quartierskonzepten und Einführung eines Flächenmanagements

- Klimaschutz und Klimaanpassung in der Stadtentwicklung
- Ausweisung von Erneuerbare-Energie-Standorten (speziell zum Repowering von Windenergieanlagen) in den Flächennutzungsplänen
- Optimierung der Abfall- sowie der Wasserwirtschaft
- Kooperationen mit der Energiewirtschaft
- Zielvereinbarungen mit kommunalen Verbänden (Bündnis Wohnen)
- Erwirken von freiwilligen Selbstverpflichtungen in der Industrie

Der Fokus liegt dabei zum einen auf der Umsetzung von Maßnahmen im eigenen Zuständigkeitsbereich der Stadt (eigene Liegenschaften, Abfall, Wasser, Stadt- und Verkehrsplanung) und zum anderen auf der Verpflichtung von und Kooperationen mit Unternehmen und Verbänden.

3.4.4.7 Hessen

Gemäß des Umsetzungskonzepts der Hessischen Landesregierung „*wird die Umsetzung der Energiewende im Wesentlichen durch Unternehmen, Kommunen und Bürger getragen*“. Den hessischen Kommunen kommt dabei insbesondere hinsichtlich der Schaffung von Akzeptanz eine besondere Rolle zu. Diese liegt v.a. innerhalb ihrer konzeptionellen, planenden und beratende Tätigkeit (Regionalplanung, Planungsgemeinschaften, Ausbau der Verteilnetze, Energie- und Wärmekonzepte, Solarkataster) sowie durch beispielhafte Umsetzung von Erneuerbare-Energien- und Effizienzmaßnahmen (z.B. kommunale Sanierungsvorhaben, Effizienz in der Straßenbeleuchtung), bei denen Kommunen v.a. durch Pilotprojekte eine Vorbildfunktion einnehmen (vgl. HMULV 2012: 35/41).

3.4.4.8 Mecklenburg-Vorpommern

Im Rahmen der energiepolitischen Konzeption des Landes Mecklenburg-Vorpommern werden Kommunen vorrangig mit der Umsetzung von Erneuerbare-Energie- und Infrastrukturvorhaben in Verbindung gebracht: Dabei sollen Kommunen aber nicht nur als Planungs- und Genehmigungsstelle auftreten. Sie sollen vielmehr an der wirtschaftlichen Umsetzung von Projekten teilhaben, zwischen den beteiligten Akteuren vermitteln und die Bürger an den Projekten beteiligen.

Neben dem Erneuerbare-Energie- und Infrastrukturausbau wird zudem die Energieeffizienz als strategisches Ziel für Kommunen z.B. im Hinblick auf die Verwendung von KWK-Wärme in kommunalen Wärmeversorgungskonzepten genannt.

3.4.4.9 Niedersachsen

Entsprechend der „Klimapolitischen Umsetzungsstrategie Niedersachsen“ konzentrieren sich die kommunalen Aufgaben innerhalb der Energiewende v.a. auf die Raum- und Siedlungsentwicklung (u.a. Klimaschutzintegrierte und verkehrssparende Stadtentwicklungspolitik, Quartierskonzepte, Wärmeplanung, Steuerung der Windenergienutzung). Zudem fungieren Kommunen als Vorbild durch die Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen in den eigenen Liegenschaften sowie durch andere Modellprojekte (z.B. Einsatz alternativer Kommunalfahrzeuge). Neben dem Klimaschutz wird die Kommune zudem als wichtiger Akteur im Hinblick auf die Klimaanpassung gesehen. Hier übernimmt sie v.a. Aufgaben in der Bauleitplanung wie z.B. im Bereich des Hochwasser-Managements und der Infrastrukturanpassung (z.B. Anpassung des Kanalnetzes).

3.4.4.10 Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen spielen Kommunen gemäß des KlimaschutzStartProgramms der Landesregierung „*bei der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen eine Schlüsselrolle*“. Eine große Bedeutung wird dabei der Erstellung von Klimaschutzkonzepten beigemessen, durch die Maßnahmen zur Minderung der Treibhausgase, zum Ausbau der erneuerbaren Energien sowie zur Anpassung an den Klimawandel in den Kommunen entwickelt werden können. Dementsprechend wird speziell die Umsetzung von kommunalen Klimaschutzmaßnahmen durch die Landesregierung gefördert (Ausbildung von Klimaschutzmanagern, Landesförderung von kommunalen Klimaschutzmaßnahmen, Bereitstellung von Umsetzungsinstrumenten). Gemäß § 5 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen können zudem Gemeinden und Gemeindeverbände zur Erstellung von Klimaschutzkonzepten durch Rechtsverordnung verpflichtet werden. „Ein daraus resultierender finanzieller Ausgleich (Belastungsausgleich) für Gemeinden und Gemeindeverbände ist einschließlich eines Verteilschlüssels in die Rechtsverordnung...aufzunehmen“ (§ 5 Klimaschutzgesetz NRW).

3.4.4.11 Rheinland-Pfalz

Gemäß des Landesgesetzes zur Förderung des Klimaschutzes in Rheinland-Pfalz nehmen Kommunen als öffentliche Stelle eine allgemeine Vorbildfunktion ein. Die Vorbildfunktion bezieht sich hierbei „*insbesondere auf die Schonung natürlicher Ressourcen, die Energieeinsparung, die Erhöhung der Energieeffizienz sowie die Nutzung erneuerbarer Energieträger*“ (§ 9 Abs. 1 LKSG). Die Belange des Klimaschutzes sind v.a. bei öffentlichen Planungen, bei Genehmigungs- und Zulassungsverfahren (besonders im Zusammenhang mit der Errichtung von Erneuerbare-Energie-Anlagen) sowie bei Contractingmaßnahmen zu berücksichtigen.

3.4.4.12 Saarland

Des saarländischen Energiebeirats zufolge sind die Hauptsäulen der saarländischen Energiewende in der Windkraft und in der Sonnenenergie zu sehen. Die Kommune tritt dabei als Planer bei der Erstellung von Flächennutzungsplänen (Ausweisung von Vorranggebieten), als Energieerzeuger, Verteiler und Vertreiber, aber auch als Verbraucher und finanzieller Nutznießer (durch Pächterlöse und Steuereinnahmen) der Energiewende auf (vgl. MWAEV 2013: 9) auf.

Der Masterplan Energie des Saarlandes betont diese Rollenfunktion. Er betont zudem, dass die Kommunen für den Ausbau der erneuerbaren Energien „vor Ort“ Verantwortung übernehmen müssen und eine Vorbildfunktion, nicht nur für den Einsatz erneuerbarer Energien, sondern auch bei der energetischen Sanierung von Gebäuden sowie beim Einsatz effizienter Techniken, zu erfüllen haben. Ihrer Verantwortung obliegt zudem die Erstellung von Klimaschutzkonzepten, bei denen sie von der Landesregierung finanziell und beratend unterstützt werden (vgl. IZES 2011: 12, 167 f.).

3.4.4.13 Sachsen

Das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft betonen die vielfältigen kommunalen Einflussmöglichkeiten hinsichtlich der Verbesserung der Energieeffizienz. Die Handlungsbereiche, die hierbei aufgelistet werden, umfassen die kommunalen Liegenschaften, die energetische Optimierung von Anlagen (z.B. Heizungsanlagen) und Einrichtungen in Kommunen, die Beschaffung von Material, das Satzungsrecht sowie die Beratung der Bürger. Zudem wird explizit auf die Wichtigkeit von kommunalen Bilanzierungs- und Zertifizierungsinstrumenten, wie den European Energy Award, hingewiesen. Des Weiteren wird mehrfach auf die Bedeutung kommunaler Energieversorgungsunternehmen und Netzbetreiber bei der Energie- und Stromversorgung aufmerksam gemacht (SMWA 2013: 8, 33, 42).

3.4.4.14 Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt wird die besondere Verantwortung und Vorbildfunktion des öffentlichen Sektors im Bereich der Energieeffizienz hervorgehoben und ausdrücklich auf die gesetzliche Vorgabe (Inanspruchnahme von Energieberatungen, Durchführung von Energieeffizienzmaßnahmen) zur Erfüllung der Vorbildfunktion nach § 3 Abs. 3 Energiedienstleistungsgesetz hingewiesen. Maßnahmenbeispiele sind die Erschließung von Effizienz- und Erneuerbare-Wärme-Potenzialen, Contracting-Maßnahmen, Inanspruchnahme von Förderungen, Mobilitätsberatung und insbesondere die Durchführung von integrierten Quartierskonzepten zur energetischen Stadtsanierung. Unterstützt werden die Kommunen dabei durch die Landesenergieagentur Sachsen-Anhalt GmbH (vgl. MW 2014: 17, 51, 74-79).

3.4.4.15 Schleswig-Holstein

Weder in der Regierungserklärung von Robert Habeck, Minister für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, vom 22. August 2012, noch im Konzeptentwurf für den jährlichen Monitoringbericht zur Energiewende in Schleswig-Holstein (Juni 2013), noch im Bericht der Landesregierung zur Energiewende und Klimaschutz in Schleswig-Holstein (Juni 2014) wird zur Bedeutung der Kommunen für die Energiewende des Landes Stellung genommen.

3.4.4.16 Thüringen

Im Koalitionsvertrag von 2014 wird die Kommune in erster Linie in der Verantwortung für die Durchführung von Energieeffizienz- und Energieeinsparmaßnahmen sowie die Erstellung von Energie- und Quartierskonzepten (inkl. Monitoringsystem) gesehen.

3.5 Zusammenfassung

Aus Ländersicht lassen sich grundsätzlich folgende kommunale Funktionen im Zusammenhang mit der Energiewende identifizieren (keine Gewichtung):

- Vorbildfunktion
- Zielorientierte Bauleitplanung
- Entwicklung von Konzepten
- Netzwerke/Beteiligung/Moderation
- Durchführung von Pilotprojekten
- Information/Beratung/Motivation
- Nachhaltige Vergabepaxis
- Zielvereinbarung mit Industrie
- Schaffung von Akzeptanz
- Nutzung von Bilanzierungs- und Zertifizierungsinstrumenten
- Eigene Investitionen/Teilhabe an wirtschaftlichen Projekten

Dabei wird vor allem auf die **Vorbildfunktion** der Kommunen hingewiesen, indem insbesondere die Maßnahmen mit direktem Bezug auf die öffentlichen Liegenschaften (z.B. energetische Sanierung von kommunalen Gebäuden nach erhöhten Effizianzorderungen, erneuerbare Wärmeversorgung, kommunale Beschaffung) seitens der Länder genannt werden.

Zudem wird in fast allen Bundesländern auf die strategische Bedeutung von **integrierten Energie-, Klimaschutz- bzw. Quartierskonzepten** hingewiesen, die nach Ansicht der meisten Bundesländer zur Erfüllung der lokalen/regionalen Energiewende eine wichtige Funktion erfüllen. Des Weiteren wird in den meisten Bundesländern auf die Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Energieversorgung (v.a. Ausbau der Windenergie) hingewiesen und teilweise eine stärkere (**finanzielle**) **Beteiligung** der Kommunen (in Kooperation mit regionalen Energieversorgungsunternehmen, eigenen Stadtwerken und Netzbetreibern) gefordert.

Die Beratungsfunktion der Kommunen wird von den Bundesländern unterschiedlich wahrgenommen. In den meisten Ländern obliegt die externe Energieberatung speziellen Einrichtungen (z.B. Landesenergieagenturen), die Kommunen bei der Beratung von Unternehmen und Bürgern entlasten und gleichzeitig die Kommunen beratend unterstützen sollen.

Kommunale Verantwortlichkeiten im Bereich der Industrie oder auch im Verkehrssektor werden in den Bundesländern nur vereinzelt benannt. Falls Nennungen gemacht werden, sind diese eher allgemein und verstärkt im Zusammenhang mit städtebaulichen Entwicklungen und weniger auf die Energiewende bezogen. Eine Ausnahme

bilden die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, die explizit auf die Bedeutung von Klimaschutz in städtebaulichen Konzepten hinweisen. In Hamburg wird zudem im Besonderen auf die Verflechtung des Klimaschutzes mit der Abfall- und Wasserwirtschaft hingedeutet.

Insgesamt deckt sich somit die Sichtweise der Bundesländer zur Rolle der Kommunen im weitesten Sinne mit derjenigen der Bundesregierung. Der Fokus liegt auf Landesebene allerdings stärker auf folgenden Schwerpunkten:

1. der **Vorbildfunktion** der Kommune durch die Umsetzung von Maßnahmen in eigenen Liegenschaften,
2. der konzeptionellen Arbeit in Form von **Energie-, Klimaschutz- und Quartierskonzepten** sowie dem **Monitoring** durch die Fortschreibung von Energiebilanzen und die Teilnahme an Zertifizierungsprogrammen und
3. dem Aus- und Umbau der erneuerbaren Stromversorgung durch **Ausweisung von Standorten** sowie die **finanzielle Beteiligung** an Erneuerbare-Energie-Anlagen zur Verbesserung des kommunalen Haushalts.

Weitere Maßnahmenbereiche (wie die Bildung von Netzwerken mit der Industrie) werden dagegen nicht oder nur vereinzelt auf Landesebene adressiert.

Eine gesetzliche Verbindlichkeit der Vorgaben existiert bislang (Stand: März 2015) in keinem der 16 Bundesländer. Mit der Möglichkeit, die Kommunen (durch Rechtsverordnung) zur Erstellung von Klimaschutzkonzepten zu verpflichten, ist hierzu allerdings in Nordrhein-Westfalen ein erster Vorstoß gewagt worden.

4 Die wahrgenommene Rolle der Kommunen

4.1 Methodik und Auswahl der Interviewpartner

Im ersten Teil des Berichtes zu AP 1 wurde die Rollenzuweisung des Bundes und der Bundesländer an die Kommunen untersucht. Im Folgenden soll die in der Praxis wahrgenommene Rolle der Kommunen betrachtet werden, um so das Rollenbild der Kommune im Rahmen der Energiewende zu komplettieren.

Dazu wurden sieben Interviews mit ausgewählten Vertretern kommunaler Interessen durchgeführt. Es wurden dabei Personen und Institutionen ausgewählt, die eine übergeordnete Perspektive hinsichtlich der kommunalen Rolle beschreiben können. Besonders geeignet sind für diese Sichtweise die kommunalen Spitzenverbände, Energieagenturen und andere Institutionen/Organisationen, die einen Überblick über die Situationen in Städten, Gemeinden und Kreisen haben. Einerseits können diese eine generalisierte Sicht und andererseits einzelfallbezogene Beispiele beschreiben.

An den Interviews waren folgende Institutionen beteiligt (alphabetische Reihenfolge): Bund-Länderarbeitsgemeinschaft, Bereich Klima, Energie und Naturschutz; Deutscher Landkreistag; Deutscher Städtetag; Deutscher Städte- und Gemeindebund; Energieagentur Rheinland-Pfalz; Energy Cities; Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr des Saarlandes; Verband kommunaler Unternehmen e.V.

Die Interviews wurden halbstandardisiert und telefonisch durchgeführt. Ein Katalog mit Leitfragen wirkte unterstützend, wurde aber nicht zur Abfrage benutzt, da es sich um eine explorative Befragung handelte. Ziel der Befragung ist ein Abgleich des Rollenverständnisses aus kommunaler Perspektive. Daher wurden die Leitfragen für das Interview nicht vorab an die Befragten versandt. Die Auswertung des Interviews erfolgte in Anlehnung an Mayring (2002) mit Hilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse. Zur Wahrung der Anonymität wurde den Gesprächspartnern ein Buchstabe (A – G) zugewiesen, um somit Aussagen der Gesprächspartner zu kennzeichnen. Die Interviews wurden zwischen dem 3. Juni und 9. Juli 2015 durchgeführt.

4.2 Auswertung

Die Befragten äußern sich über die Energiewende insgesamt sehr positiv. Keiner der Interviewpartner stellt den Ausstieg aus der fossilen Energienutzung infrage, wobei der Weg dorthin auch kritisch gesehen wird. Auch wird von einem Befragten kritisiert, dass das Thema zurzeit „*kein Thema im Bund*“ sei (F). Dennoch wird insgesamt ein „*gesellschaftlicher Konsens*“ (B) betont, um die Energiewende als gesamtgesellschaftliches Projekt zu rechtfertigen. Den Kommunen wird auch eine aktive Funktion in diesem Projekt zugeschrieben und es wird von einem Befragten festgestellt, dass

die Kommunen die Energiewende mit „*viel Elan betreiben*“ und dies vor allem, da das Gros der Bürger das Projekt Energiewende gut heißt (E).

Dennoch wird auch kritisch angemerkt, dass sowohl die Energiewende als auch der Klimaschutz nicht von allen Kommunen unter dem Begriff der kommunalen Daseinsfürsorge¹⁴ verstanden werden (D). Demnach bleibt das kommunale Engagement in diesem Bereich ein Akt der Freiwilligkeit. Mehrere der Befragten betonen, dass die verpflichtenden Aufgaben der Kommunen sehr vielseitig seien. Bei der Bewältigung dieser müsse die Kommune bereits Abwägungen vornehmen und kommunale Prioritäten festlegen. Als aktuelles Beispiel wird die Aufnahme von Flüchtlingen angeführt und die Dringlichkeit des Handelns betont. „(...) *in vielen Kommunen und Verwaltungen gibt es andere Themen, die viel höher auf der politischen Agenda sind, die vor Ort deutlich dringender sind als die Umsetzung der Energiewende als solches. (...) Ich nenne hier nur die Flüchtlingsunterbringung*“ (E). Verpflichtende Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende werden von den Befragten als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung angesehen und wären nur möglich, wenn eine Finanzierung durch den Bund gewährleistet sei.

Die Interviews zeigen, dass sich die kommunalen Aufgaben im Rahmen der Energiewende in drei Bereiche einteilen lassen: einerseits ist die Kommune wichtiger Partner in Bezug auf die dezentrale Energieerzeugung und andererseits ist sie als Energieverbraucher ein Konsument von Energie. Diesen beiden Bereichen überordnen, lässt sich die Rolle als Verteiler von Informationen, da die Kommunikation beide anderen Bereiche tangiert. Die Vorbildfunktion der Kommune kann ebenfalls als kommunikative Aufgabe beschrieben werden, da diese Funktion erst eine Bedeutung erhält, wenn sie öffentlichkeitswirksam dargestellt wird. Abbildung 7 stellt graphisch die zentralen Rollen der Kommune dar. Die Rolle als Planer bzw. die Eigenschaft von Kommunen als Planungsinstanz wird von den Befragten selten hervorgehoben. Diese Aufgabe ist jedoch eine formale Zuständigkeit der Kommunen und wird daher ebenfalls in der folgenden Abbildung aufgegriffen.

¹⁴ Vgl. zur Definition des Begriffs ‚Daseinsvorsorge‘ Baur et al. 2015: 55 ff.

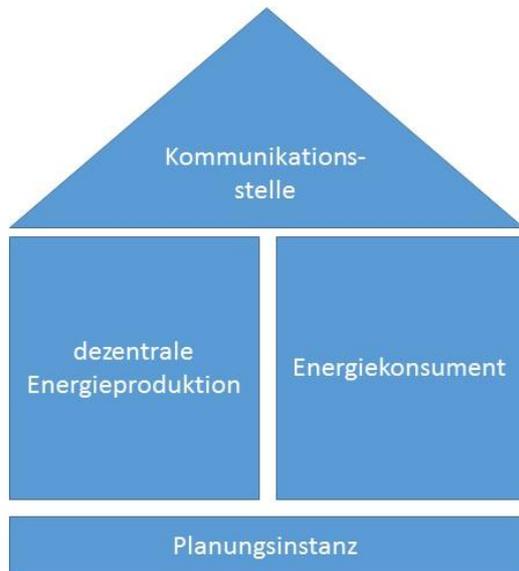


Abbildung 7: Die Rollen der Kommune

Die Gliederung der folgenden Abschnitte wird sich entsprechend auf die drei Funktionen (Kommunikation, Erzeugung & Konsument) beziehen. Zunächst wird die Einschätzung der Befragten über die Rolle der Kommune als Energieproduzent bzw. Produktionsstandortgeber zusammengestellt. Anschließend werden die Antworten der Interviewpartner in Bezug auf die Rolle des Energieverbrauchers dargestellt. Als drittes wird die Rolle der Kommunen als Verteiler von Informationen betrachtet. Abschließend werden in diesem Kapitel die allgemeinen Bemerkungen zu strukturellen Treibern und Hemmnissen für die Umsetzung der Energiewende auf kommunaler Ebene zusammengeführt.

4.2.1 Dezentrale Energieerzeugung

Für die Befragten scheint es in der Natur der Sache zu liegen, dass die Energiewende Bestandteil einer kommunalen Rolle ist, denn „*erneuerbare Energieanlagen auszubauen, passiert halt vor Ort*“ (E). Das Kernmerkmal der Energiewende ist die Dezentralität der Energieerzeugung. Damit gehen unterschiedliche Aufgaben einher, die als kommunale Verwaltungstätigkeit und Möglichkeiten der Energieerzeugung zusammengefasst werden können. Dabei gibt es unterschiedliche Möglichkeiten wie stark sich die Kommune in Bezug auf die Energieproduktion betätigt. Der Rahmen der Betätigung erstreckt sich von einer strategischen und planerischen Funktion bis hin zur eignen energiewirtschaftlichen Betätigung und es obliegt der Kommune diesen Rahmen auszufüllen.

In der weiteren Folge und einem separaten Arbeitspaket des Projektes „EnGovernance“ wird auf die strategischen und planerischen Instrumente, die Kommunen z.B. im Bauplanungs- und Städtebaurecht (BauGB) zur Verfügung stehen, hingewiesen. Diesen gesetzlichen Rahmen können/müssen Kommunen nutzen, um Energiewende- und Klimaschutzziele umzusetzen.¹⁵

In den geführten Interviews wird deutlich, dass bei Kommunen, nur ein geringes Bewusstsein für diese Beteiligungsmöglichkeiten bei der Umsetzung der Energiewende vorliegt. Ein Interviewpartner berichtet von Windenergiepotenzialstudien auf regionaler Ebene, die dazu genutzt werden, sowohl geeignete als auch genehmigungsfähige und umweltverträgliche Standorte zu identifizieren. Der Vorteil von regionalen Studien im Vergleich zu Landespotenzialstudien seien die besseren Ortskenntnisse, so der Interviewpartner. Auch werden diese Kreispotenzialstudien dazu verwendet *„(...) um den Gemeinden zu sagen, wo sie mit der Bauleitplanung steuern sollten. Um zu einem verträglichen Ausbau der Windkraftpotenziale zu kommen, und um da keine falschen Erwartungen zu wecken, was möglich ist“* (C). Ein weiterer Interviewpartner berichtet ebenfalls, dass überkommunale Strukturen bei der Planung und Umsetzung der Energiewende nützlich sind (D). Die Strukturen dafür unterscheiden sich jedoch von Bundesland zu Bundesland und dennoch tragen diese überregionalen Planungseinheiten – egal ob Landkreis, Regierungsbezirk, regionale Planungsverbände oder ähnliches – dazu bei, Landesentwicklungsziele auf kommunaler Ebene umzusetzen. *„(...) Wir [Anm. d. Verf. das Land] können nicht alle (...) Kommunen ansprechen, das sind teilweise Kleinstkommunen mit nebenamtlichen Bürgermeistern (...). Das ist zurzeit eine Diskussion, die bundesweit abläuft, in vielen Ländern eine mittlere Ebene zu installieren; das sind in Baden-Württemberg beispielsweise die regionalen Energieagenturen, Rheinland Pfalz baut jetzt, soweit ich weiß, über die Landesenergieagentur Regionalstellen aus und Niedersachsen wird regionale Energieagenturen gründen. So eine mittlere Ebene einzuziehen, die auch die kleineren Kommunen mitzieht“* ist sicherlich zielführend (D). Ein weiterer Interviewpartner (F) sieht zudem das Problem, dass es Kommunen einerseits fachlich als auch planerisch schwerfällt, Flächennutzungspläne zu erstellen, auch das Problem, dass der Verwaltungsmitarbeiter diese Ausweisungen gegenüber dem Rat und anderen Akteuren teilweise „verteidigen“ müsse.

¹⁵ Die entsprechenden Möglichkeiten – unterteilt in die verschiedenen Handlungsfelder der Stadtplanung – sowie die vorhandenen Optionen in den Bereichen Raum- und Siedlungsentwicklung, räumliche Standortplanung von erneuerbaren Energien sowie Schutz und Entwicklung von Kohlenstoffsenken werden in dem Teilbericht ‚Analyse der nationalen energierechtlichen (und sonstigen kommunalrelevanten) Vorgaben‘ (Arbeitspakete 1) dargestellt.

Von einem weiteren Interviewpartner werden die Kommunen in ihrer Eigenschaft als Eigentümer von Flächen- und Liegenschaften wahrgenommen. *„Es sind die Kommunen, die ihre Fläche zur Verfügung stellen. Sie sind Vermieter und Verpächter der Flächen für erneuerbare Energien“* (A). Diese Funktion ermöglicht es einerseits Einnahmen für den Kommunalhaushalt zu generieren und andererseits kommunale Flächen für die Energiegewinnung zu nutzen und dies an Auflagen zu knüpfen.

Auch bei der Veräußerung von kommunalen Flächen kann die Kommune Bedingungen an den Kauf knüpfen. Die konkrete Vorgabe von bestimmten Baubedingungen, wie beispielsweise das Material, wird von einem Befragten als eher schwierig empfunden. Besser hingegen findet der Befragte Anreizprogramme, damit bestimmte Baubedingungen von den Bauherren umgesetzt werden. So kann eine Gemeinde einen Nachlass im Kaufpreis bieten, wenn der Neubau dem Passivhausstandard entspricht. Neben energetischen Bedingungen können auch soziale Bedingungen an den Kauf von kommunalem Baugrund gekoppelt werden. Dennoch merkt dieser Interviewpartner an, dass diese Anreizmöglichkeiten bisher noch zu selten genutzt werden (D).

Deutlich häufiger (und ohne Nachfrage) weisen die befragten Experten auf Möglichkeiten der energiewirtschaftlichen Betätigung hin. Dies könnte daran liegen – so Befragter G – dass erneuerbare Energieanlagen besser sichtbar seien als Effizienzmaßnahmen. Auf den Dächern eigener Liegenschaften können Kommunen Photovoltaik-Anlagen installieren und zur Energiegewinnung selber (bzw. durch ein Stadtwerk) betreiben. Sie können diese Dachflächen ebenfalls verpachten und somit die Nutzung an Dritte delegieren (A). Auch ein enormes Flächenpotenzial haben Kommunen in ruralen Gebieten, *„um zum Beispiel Solar-, Windkraft- oder auch Biogasanlagen zu errichten“* (A). Die Umsetzung von erneuerbaren Energien Projekten fällt vielen Kommunen leicht. Dies liegt daran, so die Meinung eines Befragten, da *„(...) all die dezentralen Energieprojekte, durch die Kommune oder die Bürger vor Ort initiiert wurden (...). In dem Bereich gibt es ganz viele tolle und kreative Projekte“* (A). Es wird zudem daraufhin gewiesen, dass ein politischer Wille vorliegen muss, damit ein Gemeindegewerk Energie aus erneuerbaren Energien produziert. Vor allem größere, regionale Energieversorger sind häufig zuverlässige Partner (F).

Neben dem energiewirtschaftlichen Wert lassen sich bei dem Ausbau von erneuerbaren Energien auch Argumente der kommunalen Wertschöpfung hervorheben, die einen dezentralen Ausbau von Energieanlagen für Kommunen besonders interessant werden lassen. Durch die Dezentralität entstehen Arbeitsplätze. *„Es sind sicherlich nicht Viele, die örtlich anfallen. Aber je nachdem was es für ein Ort ist können bereits vier, fünf oder zehn Arbeitsplätze schon mal nicht unwichtig sein“* (B). Vor allem in ländlichen Gebieten und strukturschwachen Regionen kann durch die erneuerbare Energien Beschäftigung für das örtliche Handwerk und andere Dienstleister geschaf-

fen werden. Der Interviewpartner bezeichnet diese als „*indirekte Wertschöpfungsaspekte*“ (B), die durch den Anlagenbetrieb entstehen.

Auch sind die Steuereinnahmen, die durch die Errichtung von Energieanlagen in den Kommunalhaushalt fließen und „*sicherlich nicht die Welt ausmachen*“ (B), nützlich. Da durch diese kommunale Leistungen erbracht werden können, die ohne diese Mittel häufig nicht möglich sind.

Kommunen, die kein Ausbaupotenzial auf ihrer Gemarkung haben, können zum Beispiel durch speziellen Zukauf von Erneuerbare-Energien-Strom ein Angebot schaffen und somit (wenigstens) bilanziell eine Umstellung der Nutzung erreichen. Des Weiteren könnten auch andere Bereiche zur Energiewende beitragen. Die Umstellung des kommunalen Fuhrparks auf Elektromobilität oder Erdgas- bzw. Biogasfahrzeuge wird von einem Befragten als Möglichkeit angeführt (B).

Es wird von den Befragten jedoch auch darauf hingewiesen, dass eine energiewirtschaftliche Betätigung der Kommune nicht immer ratsam ist. „*(...) eine eigene energiewirtschaftliche Betätigung seitens der Kommunen, nur um irgendwelche Potenziale auszuschöpfen, ist so nicht vorgesehen*“ (C). Weiter wird von dem Befragten ausgeführt, dass eine kommunalwirtschaftliche Betätigung einem öffentlichen Zweck dienen müsse. Dieser kann durch die Eigenversorgung gerechtfertigt sein. Weiterhin muss dem Örtlichkeitsprinzip entsprochen werden, welches den Export von Strom beschränkt, da dies nicht zu den kommunalen Aufgaben gehört, „*weil damit auch erhebliche wirtschaftliche Risiken verbunden sind. So etwas kann ja auch total schiefgehen. Somit wäre die Kommune nicht mehr handlungsfähig und könnte ihre anderen öffentliche Aufgaben*“ (C) nicht mehr wahrnehmen.

Der Bereich der Energieproduktion eröffnet den Kommunen zwei Möglichkeiten eine Funktion zu übernehmen. Diese können als direkt und indirekt bezeichnet werden. Die direkte Funktion beinhaltet die energiewirtschaftliche Betätigung einer Kommune. Sie tritt somit als Energieproduzent auf. Dies kann, wie die Befragten ausgeführt haben, auf unterschiedliche Weise ablaufen: eigenständiges Konsortium, als kommunales Gemeindewerk oder in einer anderen Beteiligungsform. In dieser Funktion sind natürlich die Risiken des wirtschaftlichen Handelns zu beachten. Zudem können – als zweite Möglichkeit – Kommunen als Pächter auftreten, indem sie ihre Liegenschaften (auch Dachflächen) an Dritte zur Produktion von Energien verpachten und somit positive Einnahmen für den Kommunalhaushalt generieren.

Konventionelle Erzeugung

In den Gesprächen mit den Kommunalexperten werden auch konventionelle Kraftwerke angesprochen. Ein Interviewpartner führt die Aspekte Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit an (E) und weist darauf hin, dass die Versorgungssicherheit zurzeit vor allem durch konventionelle Kraftwerke gegeben ist. Auch ein weiterer Gesprächspartner bemerkt, dass neben den 80 % Erneuerbaren-Energien noch ein Anteil von 20 % konventioneller Energie vorgehalten werden muss (A). Beide Interviewten bestätigen, dass es sich aber vor allem um sehr effiziente Anlagen handeln sollte. Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass es sich bei konventionellen Kraftwerken, um einen Vermögenswert handele, so dass es ein Vermögensverlust sei, wenn diese abgeschaltet werden müssten (B).

4.2.2 Energieverbraucher

Etwa 176.000 Liegenschaften sind in kommunalem Besitz (vgl. Hellweg 2013). Dazu gehören vor allem Rathäuser, Kommunalverwaltungen und Schulen, *„die aufgrund der Sanierungsquoten, die der Bund vorgibt, entsprechend modernisiert werden müssen. Davon sind ein Großteil der Gebäude aus den 60er, 70er und 80er Jahren, so dass hier enorme Anstrengungen gemacht werden müssen, um diese Gebäude in Stand zu setzen und energieeffizient zu sanieren“* (A). Ein Interviewpartner weist darauf hin, dass Effizienzstrategien in Kommunen schwieriger umzusetzen sind, wenn sie beispielsweise keine Wohnungsbaugesellschaft haben (B).

Auch variiert die Anzahl der Gebäude von Kommune zu Kommune sehr stark, so dass es Kommunen gibt, die neben einem Rathaus und einer Schule keine weiteren Liegenschaften besitzen (D).

Die meisten der Interviewpartner berichten, dass zur Steigerung der Energieeffizienz die Argumente ‚Klimaschutz- und Energiewendeziele‘ Kommunen eher selten überzeugen. Ein Gesprächspartner berichtet: *„(...) wir sagen, wir wollen Energie einsparen und dann senkt ihr eure Kosten und vergrößert eure Spielräume im kommunalen Haushalt. Das sind Argumente mit denen man wesentlich leichter auch die Akteure dort erreicht, als wenn man nur allein mit dem Thema Klimaschutz käme“* (D). Diese Aussage zeigt, dass vor allem der Hinweis auf den kommunalen Vorteil ein bedeutender Faktor in Bezug auf die Umsetzung von Energieeffizienz in den kommunalen Liegenschaften ist. Jedoch hilft dieses Argument seltener bei finanziell schwachen Kommunen, *„denn obwohl man theoretisch ja Kosten einsparen könnte, (...) aber dann müssten erst einmal Gelder in die Hand genommen werden. Das sind dann schon Sondermaßnahmen, die nicht so einfach dann umsetzbar sind. (...)“* (E). Dieser Gesprächspartner führt aus, dass für diese Kommunen ein richtiges Investitionsprogramm – gleich dem Konjunkturpaket – wichtig wäre, um Energieeffizienzmaß-

nahmen für Kommunen finanzierbar zu machen (E). Interviewpartner G berichtet, dass es bis zu vier Jahren dauern kann, bis die Effizienzmaßnahmen umgesetzt seien und sich die Kommune von Effizienzstufe G auf A verbessert habe.

Die Festlegung von verbindlichen Sanierungsquoten ist, laut eines Gesprächspartners, für die Kommunen ebenfalls schwierig. Denn eine solche Verpflichtung, die vor allem auf der europäischen Ebene diskutiert wurde, beeinträchtigt die kommunale Selbstverwaltung. Besser hingegen wäre, so der Interviewpartner, die Verbindung von verschiedenen Zielsetzungen. *„Sondern ich mach's dann, wenn ich andere Maßnahmen realisieren will, wie beispielsweise Barrierefreiheit oder so etwas. Dann mach ich das zusammen und nicht völlig losgelöst. Losgelöst von anderen politischen Prioritätensetzungen, denn das kostet schließlich Geld“* (C). Die Verbindung von diesen Maßnahmen lässt sich auch im privaten Bereich besser an die Bürger kommunizieren. Dann, so der Befragte, könne man argumentieren, dass vor allem ältere Personen die Amortisierung der Maßnahmen noch erleben könnten (C). Dieser Aussage widerspricht jedoch ein anderer Interviewpartner, zwar werde versucht, das Thema Energieeffizienzmaßnahmen in die Bauleitplanung bei beispielsweise Dorfkernsanierung einfließen zu lassen, doch in den meisten Fällen sei dies nicht gewollt, denn das Thema Dämmung *„passt architektonisch nicht rein“* (F).

Durch Effizienzmaßnahmen wird ebenfalls regionale Wertschöpfung betrieben. Dies ist für die Befragten ein wichtiges Argument, um für Energieeffizienz zu werben. Denn vor allem die Handwerksbetriebe aus der Region werden in diese Sanierungsarbeiten einbezogen und daher ist es wichtig, dass die Handwerksbetriebe als Zielgruppe verstanden und gut informiert werden. *„(...) das geschieht nicht zuletzt auch mit dem Ziel regionale Wertschöpfung anzustoßen. Weil man sagt, vor allem bei Energieeffizienzmaßnahmen, davon profitiert die Kreishandwerkerschaft, weil das örtlich zu erbringende Leistungen im Schwergewicht sind. Man informiert darüber, welche Möglichkeiten es gibt und versucht die Leute dafür zu interessieren (...)“* (C).

Insgesamt zeigen die von den Interviewpartnern genannten Argumente, dass Kommunen tendenziell als passive und konservative Energiekonsumenten zu werten sind. Energiewende und Klimaschutz allein bieten kaum einen Anreiz für Energieeffizienzmaßnahmen. Investitionen in Effizienzmaßnahmen müssen innerhalb eines kurzen Zeitraumes positive Effekte auf den kommunalen Haushalt haben. Die Kombination von Maßnahmen wirkt sich jedoch in einem synergetischen Sinne positiv auf die Bereitschaft aus, in Energieeffizienzmaßnahmen zu investieren, da diese Argumente Kommunen eher überzeugen als Klimaschutz und Energiewende. Die finanzielle Lage der Kommune ist dabei ein wichtiger Faktor, der Maßnahmen begünstigt bzw. hemmt. Des Weiteren können stadtplanerische Aspekte ebenfalls ein Hemmnis darstellen.

4.2.3 Kommunikative Aspekte

In den geführten Interviews wird deutlich, dass die Befragten die Rolle der Kommune im Rahmen der Energiewende vor allem im Bereich der Kommunikation sehen. Einer der Befragten bezeichnet die Energiewende sogar als „*Kommunikationsprojekt*“ (C). Es werden von den Interviewpartnern verschiedene Ebenen von Kommunikation angesprochen: Die Kommune soll (1) Informationen von Bundes- oder Landesebene an zivilgesellschaftliche Akteure weitergeben. Die Kommune soll (2) durch Leitbilder, Visionen und Konzeptionen eine integrierende Strategie zur Umsetzung von Klima- und Energiewendezielen erarbeiten und in transparenter Form mit zivilgesellschaftlichen und anderen Akteuren umsetzen. Die Kommune soll (3) ihre eigenen Leistungen in Bezug auf die Energiewende und den Klimaschutz aktiv bewerben, um somit ihrer Vorbildfunktion gerecht zu werden.

Verbreitung von Informationen

Die Kommune wird als Multiplikator und Moderator wahrgenommen. Ihre Aufgabe besteht darin, „*dass sie das, was aus der großen Politik aus Brüssel oder Berlin kommt, auf die lokale Ebene übersetzen*“ (B). Diese Aufbereitung von Informationen für die Belange der zivilgesellschaftlichen Akteure auf kommunaler Ebene ist eine Funktion, die von mehreren Befragten als wichtig eingeschätzt wird. Es werden verschiedene Beispiele dafür angeführt: Die Nationalen Aktionspläne sind beispielsweise sehr abstrakt verfasst und müssen von der Kommune erst für die lokale Realität übersetzt werden. Wichtig ist dabei, dass „*dann die Kommune schaut, wenn sie sich damit auseinandersetzt, was ist denn aufgrund unserer örtlichen Bedingungen möglich*“ (E). Aber auch überregionale Großprojekte wie beispielsweise die Einrichtung von Übertragungsnetzen müssen vor allem von der Kommune an die Bürger der Kommune kommuniziert werden (B). Gesprächspartner B hebt hervor, dass es Unterschiede bei den zu kommunizierenden Punkten gibt: „*Die Frage ist immer nach der Einfachheit des zu Transportierenden zu betrachten, sie ist immer abhängig von der Frage, worum geht's. Habe ich eine Kommune an der eine Übertragungsnetzleitung vorbeigeht. Da fällt es auch viel schwerer zu vermitteln*“ (B). Insgesamt ist es jedoch von Bedeutung, „*wie bringe ich kommunale Wirtschaft, Dienstleister, Handwerker, kommunale Unternehmen und interessierte Bürger an einen Tisch. Und was kann ich hier in der Kommune sonst noch auf den Weg bringen, um einen Beitrag zu den Energieeffizienzzielen zu erbringen*“ (E).

Die Befragten sehen die Funktion der Kommunen darin, Informationen zur Energiewende an die lokalen zivilgesellschaftlichen Akteure weiterzugeben. Dies soll v.a. zu einer größeren Transparenz führen, um somit Akzeptanz von (eher unpopulären)

Maßnahmen wie Anlagen- und Trassenbau zu generieren. Durch sachbezogene und – so betonen die Befragten – umfängliche Information, werden Ängste vor diesen Eingriffen abgebaut. Denn so scheint es einem Befragten, schüre vor allem die Unwissenheit die Ablehnung von Projekten. Durch ein proaktives Informieren der Kommune von betroffenen Akteuren können Widerstände verringert werden: *„Dann hat man den Protestprozess begleitet und die Ängste der Bevölkerung genommen.“* (C).

Ein Interviewpartner benennt die *„mangelnde Stringenz“* des Bundes bei der Umsetzung der Energiewende als Problem für die Kommunikation. *„(...), dass man manchmal so den roten Faden – die Stringenz – in der Umsetzung der Energiewende nicht so richtig erkennt. Dass es so zerfasert und bei den Kommunen dann nicht so richtig ankommt als ein geschlossenes Projekt – die Energiewende: als Einzelmaßnahmen, als Diskussion“* (D). Eine ähnliche Wahrnehmung spiegelt sich in der Aussage eines weiteren Gesprächspartners wider, der die Energiewende eher als einen *„Impuls von der Bundesebene“*(E) beschreibt. Diese Kommunikationsproblematik kann dafür sorgen, dass das Thema Energiewende nur ausschnittsweise bei den Kommunen ankommt und nicht als ganzheitliches Projekt verstanden wird. Der Befragte D weist nachdrücklich darauf hin, dass die Energiewende als ein Gesamtprojekt bei den Kommunen ankommen muss, denn *„ohne die Kommunen werden wir es nicht schaffen“* (D).

Eine weitere Schwierigkeit bei der Kommunikation von Informationen zur Energiewende ist die personelle Ausstattung von Kommunen. Ein Befragter berichtet, dass die Zuständigkeit für das Thema Energiewende in der Kommunalverwaltung nicht zwingend in einer Abteilung verortet sei. Kleinen und Kleinstkommunen fehle zumeist gänzlich die Manpower, um aktiv zu informieren. Als weiteres Problem ist das inhaltliche Wissen der kommunalen Verwaltungsmitarbeiter anzuführen. *„Personelle Probleme sind eines der Hauptprobleme in der Kommune. Die haben weder Sachverstand noch Leute dafür, um sich diesem Themen ausführlicher zu widmen“* (D). Um dieses Problem zu beheben, können Kommunen Klimaschutzmanager einstellen, somit werde Wissen zu den Themen Energiewende und Klimaschutz in die Kommunalverwaltung integriert und zudem die Zuständigkeit klar zugewiesen (D). Gesprächspartner G merkt jedoch an, dass es wichtig sei, dass ein Klimaschutzmanager von der Bevölkerung akzeptiert werde und gezielt auf diese zugehe. Die Kommunikation von Maßnahmen vor allem in *„defavorisierten Stadtteilen“* (G) – also von benachteiligten Stadtteilen – ist schwierig. Abhilfe kann jedoch die Schulung von lokalen Multiplikatoren in diesen Vierteln schaffen, denn diese haben einen besseren Zugang zu den Bewohnern und wissen in der Regel, wie diese anzusprechen sind.

Zur Verbesserung der Kommunikation mit Kommunen haben verschiedene Bundesländer Maßnahmen ergriffen und ein Netzwerk von Regionalstellen oder regionalen Energieagenturen installiert. Somit können Ansprechpartner den Kommunen bei

Fragen zur Umsetzung der Energiewende weiterhelfen. Ein Interviewpartner bekräftigt wie wichtig es sei „*So eine mittlere Ebene einzuziehen, die dann auch die kleinen Kommunen mitnimmt*“ (D).

Wie zuvor dargestellt, übernimmt die Kommune verschiedene Kommunikationsfunktionen. Zentral ist ihre Rolle als Multiplikator, der Informationen aufbereitet und für den kommunalen Bedarf passend macht (Übersetzer). Außerdem soll die Kommune als Moderator fungieren, um wichtige Akteure für Energiewendeprojekte zusammenzuführen. Zudem ist die Funktion eines Mediators wichtig, da vor allem Entscheidungen, auf die die Kommune nur geringen (oder keinen) Einfluss hat, ebenfalls kommuniziert werden müssen, wie das Beispiel des Netzausbaus verdeutlicht.

Konzeptionen und strategische Kommunikation

Alle Befragten sehen die Kommune in der Pflicht, sich konzeptionell und strategisch bei der Umsetzung der Energiewende zu beteiligen. Besonders heben die Befragten die Bedeutung von Klimaschutzkonzepten, Leitbildern, Visionen und Potenzialstudien in Bezug auf die Energiewende hervor. Diese strategischen Papiere empfinden die Interviewpartner als wichtige Grundlage zur Kommunikation. Maßnahmen werden von den Zielen abgeleitet und an die zivilgesellschaftlichen Akteure kommuniziert. Die „*Aufgaben hängen davon ab, welche Ziele sie sich gesetzt hat. Also, wenn sie [die Kommune – Anm. d. Verf.] selber ein Energiekonzept hat, dann richten sich die Aufgaben daran aus, da entsprechend aktiv zu werden*“ (E). Außerdem können diese Konzepte der Erfolgskontrolle dienen und aufzeigen, wieweit Energiewendemaßnahmen umgesetzt wurden (G). Im Idealfall sind die Konzepte vom Rat beschlossen worden. Sie haben somit eine demokratische Legitimation und sind eine bindende Vorgabe (E), die eng mit den umzusetzenden Maßnahmen in Verbindung steht.

Die Gesprächspartner sehen unterschiedliche Gründe dafür, dass Kommunen ihre Klimaschutzkonzepte nicht umsetzen. Ein Hemmnis dafür kann, nach Meinung der Experten, die finanziell schwierige Situation vieler Kommunen sein, so dass sie sich, „*Sondermaßnahmen*“ (E) der Energiewende nicht leisten können. Im Zuge dessen wird wiederholt betont, dass es sich bei der Energiewende und dem Klimaschutz um keine verpflichtenden Aufgaben der Daseinsvorsorge handele. Als weiteres Hemmnis wird die sprachliche Komplexität von manchen Klimaschutzkonzepten angesprochen. Sie seien häufig schwer lesbar und wenig umsetzungsorientiert (F), und dies führe dazu, dass es Kommunen schwerfalle, die Klimaschutzkonzepte in Aktivitäten umzusetzen. „*Häufig wissen sie nicht, wo man weitermachen kann*“ (F). Den Kommunen fällt es zudem schwer, die Aktivitäten zu priorisieren. Teilweise werde bei den Klimaschutzkonzepten, so der Befragte F, nicht darauf geachtet, welche Bedarfe in den Kommunen vorliegen. So sind die Maßnahmen und Aktivitäten nicht nach „*An-*

schlussfähigkeit, Überlebensfähigkeit und Einfachheit der Realisierung, personeller Einsatz und so weiter“ priorisiert (F). In diesem Kontext wird auch darauf hingewiesen, dass es wichtig sei, Maßnahmen anzugehen, die zum Weitermachen motivieren. „Es müssen auch ein paar Taten folgen, und es darf nicht demotivierend sein, wenn man gar nichts erreicht“ (F). Diese Aussage weist darauf hin, dass es für die Umsetzung der Energiewende von großer Bedeutung ist, Erfolgserlebnisse für die Kommunen und deren Bürger zu schaffen. Zudem ist es wichtig, dass auch bei nur kleinen Maßnahmen ein positives Ergebnis kommuniziert wird, um somit die gesamte Kommune zu motivieren, weitere Schritte einzuleiten.

Die vorangegangenen Erläuterungen verdeutlichen, dass Kommunen in Bezug auf die strategische Planung (Klimaschutz-/Energiewendekonzepte, Leitbilder) vor allem die Funktion des Prozessmanagers zukommt. Die Kommune ist in dieser Funktion nicht ausschließlich mit kommunikativen Prozessen betraut. Sie ist zudem für die Steuerung, das Projektmanagement, Zielkontrolle und vieles mehr verantwortlich.

Vorbild

Die Vorbildfunktion ist – auch aus kommunaler Sicht – eine weitere wichtige Rolle, die durch die Kommunen wahrgenommen werden sollte. Die Befragten weisen alle darauf hin, dass die Kommune als Vorbild Verantwortung für die Umsetzung der Energiewende übernimmt. Ein Befragter merkt kritisch an, dass unter dem Deckmantel der Vorbildfunktion der Kommune Aufgaben auferlegt werden, die sie ansonsten nicht angehen würde und somit die Kommune in eine Zwangssituation gebracht würde (C). Es wird ebenfalls angesprochen, dass die Kommune vor allem in den für sie vorteilhaften Bereichen eine Vorbildfunktion ausüben sollte.

Des Weiteren wird angeführt, dass die Ausübung einer Vorbildfunktion, welche mit Kosten verbunden ist, nach Möglichkeit durch den Bund getragen werden sollte (B). *„Was die öffentlichen Liegenschaften angeht, dass wir dort zeigen wie Effizienz funktioniert. Dass wir auf unseren kommunalen Anlagen Erneuerbare errichten. Aber, (...) sie leben diese Rolle [Anm. d. Verf. Vorbild] klar, aber sagen dann auch, dafür brauchen wir auch entsprechend Unterstützung vom Bund und von den Ländern, so dass sie diese Vorbildfunktion auch weiterhin wahrnehmen können. Gerade die etwas finanzschwächeren Kommunen die haben es natürlich schwer, dieser Vorbildrolle gerecht zu werden/ diese wahrzunehmen, weil sie über ihren Haushalt nicht in der Lage sind, Sondermaßnahmen im Bereich der Energieeinsparung, Energieeffizienz umzusetzen“ (E).*

Ein Interviewpartner spricht davon, dass manche Kommunen ihre Vorbildfunktion noch nicht richtig verstanden hätten. Dies liege vor allem an der Heterogenität der kommunalen Realitäten, die dazu führen, dass die Rolle unterschiedlich ausgefüllt werde. Die Maßnahmen, die im Rahmen der Energiewende durch die Kommunen umgesetzt werden, müssen ein Signal für die Bevölkerung darstellen.

Die Erläuterungen zur Vorbildfunktion von Kommunen weisen auf verschiedene Aspekte hin. Je nach Finanzlage können Kommunen ihre Vorbildfunktion unterschiedlich stark ausfüllen. Es wird verdeutlicht, dass es vor allem finanzschwache Kommunen schwer fällt diese Funktion auszufüllen. Kritisch wird es gesehen, wenn die Kommunen in ihrer Vorbildfunktion zu Aufgaben verpflichtet werden und eine Zwangssituation entsteht.

5 Ergebnis und Zusammenfassung

Nachfolgend sind die Ergebnisse des Berichts zusammengefasst. Dabei wird zum einen auf die Rollenzuweisung durch den Bund und die Länder, und zum anderen auf das Selbstverständnis der Kommunen hinsichtlich ihrer Rolle im Rahmen der Energiewende eingegangen:

Der Bund weist den Kommunen als betroffene Akteure zum einen Aufgaben im Rahmen seiner formalen Gesetzgebungskompetenz zu (z.B. im Bereich der Gebäudeeffizienz). Dies umfasst jedoch häufig Tätigkeiten, die ohnehin durch die kommunalen Verpflichtungen als Planungsinstanz gedeckt sind. Zum anderen sieht der Bund die Kommune insbesondere in ihrer Vorbildfunktion. In diesem Zusammenhang werden vielfache Anreize zur strategischen Planung und zur Umsetzung von Pilotprojekten gesetzt. Die damit verbundenen Aufgaben sind jedoch bislang (Berichtsstand ist März 2015) freiwillig und werden von den Kommunen unterschiedlich wahrgenommen. Die Energiewende wird dabei oftmals auf Einzelmaßnahmen reduziert und nicht als ganzheitliches Projekt verstanden.

Im Vergleich zu den Forderungen des Bundes sind die Formulierungen der Länder schon konkreter, so dass in Länderkonzepten und -gesetzen Aufgaben für die Kommunen stärker definiert werden. Funktionsmechanismen, wie zum Beispiel eine zielorientierte Bauleitplanung, notwendige Netzwerke und korrespondierende Moderationsprozesse, Information und Partizipation, Teilhabe an wirtschaftlichen Projekten / Investitionen etc., werden vielfach ergänzend zu den Aspekten Vorbildfunktion und Konzeptentwicklung herausgestellt.

Die Rollenbeschreibung der Kommunen als Akteur in der Energiewende bleibt jedoch auf Bundes- wie auf Landesebene unverbindlich. Es werden keine konkreten Verpflichtungen ausgesprochen. Vielmehr wird ein Appell an die Kommunen adressiert, ihrer Verantwortung zur Daseinsvorsorge und der Zukunftssicherung gerecht zu werden. Der Grund für die fehlende Stringenz liegt unter anderem in dem Konnexitätsprinzip. Danach tragen der Bund und die Länder grundsätzlich gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Hieraus ergibt sich für den Fall, dass der Bund oder die Länder Aufgaben an die Kommunen delegieren, ein rechtlicher Anspruch der Kommunen auf einen finanziellen Ausgleich der Ausgabenlast (Ausgabenlast folgt der Aufgabenlast).

Unabhängig davon, hat die Analyse gezeigt, dass die Kommunen ihre Rollenfunktion im Bereich der Energiewende (freiwillig) auf unterschiedliche Weise wahrnehmen und teilweise eben nicht als Bestandteil der kommunalen Daseinsvorsorge verstehen. Viele Kommunen engagieren sich aus ihrem Selbstverständnis heraus, wobei sie zudem durch überlagernde Probleme aus anderen Sachverhalten (z.B. Flücht-

lingsproblematik) gefordert sind. Das kommunale Engagement ist dabei äußerst vielseitig und beschränkt sich nicht nur auf die Funktionen, die an sie ‚von oben‘ herangetragen werden.

Das ‚Haus der kommunalen Rolle‘, wie es in Abbildung 8 dargestellt ist, verdeutlicht die verschiedenen Bereiche, in denen Kommunen aktiv werden und in denen sie eine Rolle im Rahmen der Energiewende für sich wahrnehmen.

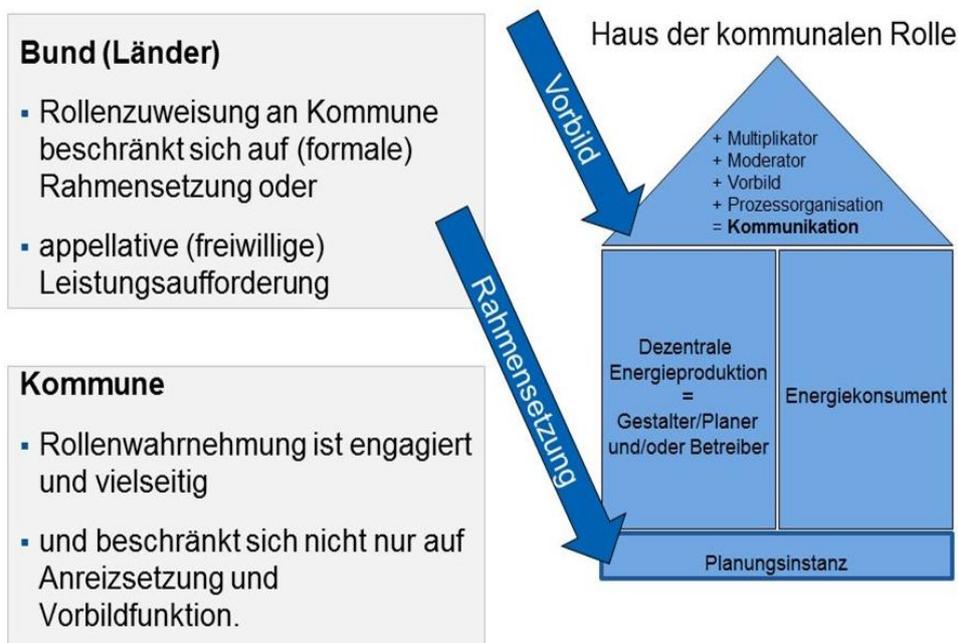


Abbildung 8: Die Rolle der Kommune im Rahmen der Energiewende

Dabei ist die Kommune in der Basis ‚Planungsinstanz‘ für viele Prozesse und Verfahren der Energiewende (z.B. Bauleitplanung, Genehmigungsplanung).

Zudem ist die Kommune in den eigenen Liegenschaften ‚Energiekonsument‘ und kann z.B. durch Vergaberichtlinien festlegen, wie sie die Energiewende auch in den eigenen Liegenschaften unterstützt. Die Aspekte der Energiewende überzeugen in der Umsetzung entsprechender Maßnahmen dabei – gemäß den durchgeführten Interviews – eher selten, wichtiger sind Kosten- und Wertschöpfungseffekte, welche als Argument bei finanzschwachen Kommunen aufgrund der oftmals erforderlichen Anfangsinvestitionen jedoch meist ebenfalls nicht ziehen.

Als dritte Dimension kann die Kommune auch ‚Gestalter/Planer und/oder Betreiber‘ von dezentralen Energieerzeugungsanlagen sein (z.B. Dachflächenverpachtung, regenerative Heizzentrale oder Beteiligung an erneuerbaren Energieanlagen im Kom-

munalgebiet). Die damit verbundenen Aktivitäten können sich von reinen Verwaltungsabläufen über strategisch-planerische Funktionen bis hin zu eigenen energie-wirtschaftlichen Betätigungen erstrecken. Die Umsetzung von dezentralen Energie-erzeugungsanlagen ist dabei nach Einschätzung der Experten „sichtbarer“ als Effizi-enzmaßnahmen und wird daher eher als Erfolgsfaktor wahrgenommen. Wird die Kommune lediglich als Veräußerer eigener Potenzial-relevanter Flächen tätig, kann sie im Sinne der Energiewende den Verkauf mit Auflagen bzw. Anreizen verknüpfen. Eine eigene energiewirtschaftliche Betätigung wird als nicht immer ratsam erachtet und sollte nur unter Berücksichtigung des ‚öffentlichen Zweckes‘ sowie des ‚Örtlich-keitsprinzips‘ umgesetzt werden.

Als Dach über den obigen Aktivitäten steht die Rolle der Kommune als Multiplikator, Moderator und Vorbild. Die Kommunikation der Notwendigkeit der Energiewende im Sinne einer Weiterreichung der Informationen der Bundes-/Landesebene ist eine wichtige Maßnahme zur erfolgreichen Implementierung eines Wendeprozesses, des- sen Organisation auch von der Kommune organisiert und begleitet werden sollte. Die Aufgabe der Kommune besteht dabei insbesondere darin die entsprechenden Anfor- derungen auf die lokale Ebene unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Interes- senlagen zu übersetzen. Seitens der befragten Experten wird dabei die mangelnde Stringenz seitens des Bundes bei der Umsetzung der Energiewende als Hemmnis aufgefasst. Die kommunikative Aufgabe der Kommunen liegt insbesondere darin, Sinnhaftigkeiten von Projekten und Maßnahmen zu vermitteln, Transparenz zu schaffen, zu motivieren und gegebenenfalls Ängste abzubauen. Nachteilig ist dies- bezüglich die teilweise schlechte personelle Ausstattung und Struktur der Kommu- nen, so dass die Einrichtung überregionaler Beratungsstellen (z.B. auf Landkreis- ebene) positiv gesehen wird. Umsetzungsorientierte strategische Papiere und Kon- zepte sind zudem eine wichtige Grundlage für die Kommunikation, insbesondere dann, wenn sie demokratisch legitimiert sind.

Die Diskrepanz zwischen dem Rollenverständnis der Städte, Gemeinden und Land- kreise auf der einen Seite und der Sichtweise des Bundes und der Länder auf der anderen Seite sind symptomatisch für den bisherigen Verlauf der kommunalen Ener- giewende: In einigen Kommunen ist die Energiewende bereits sehr weit fortgeschrit- ten – für andere Kommunen ist sie nach wie vor von geringer Bedeutung. Eine klare Festlegung von Verantwortlichkeiten fehlt. Befördert wird dieser Sachverhalt durch die fehlende Verbindlichkeit bei der Durchsetzung der nationalen Energiewendeziele. In den weiteren Arbeitspaketen des Vorhabens soll hierauf aufbauend dargelegt werden, wie die kommunale Energiewende zielgerichtet umgesetzt werden kann, welchen Beitrag der Bund hierzu leisten kann und wie die Kommunen die schon exist- tierenden Instrumente (noch) besser einsetzen können, um unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Situation einen angemessenen Beitrag zur Energiewende zu leisten.

6 Literatur und Quellenangaben

- ANDERSEN, UWE/WICHARD WOYKE (HG.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 5., aktual. Aufl. Opladen: Leske+Budrich 2003. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2003.
- BAYERISCHE STAATSREGIERUNG (HG.) (2013): Klimaschutz Bayern 2020. Minderung von Treibhausgas-Emissionen. Anpassung an den Klimawandel. Forschung und Entwicklung. München: Bayerische Staatsregierung, Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit.
- BAUR, F. ET AL.: (2015): KomInteg – Nachhaltige Integration von Bioenergiesystemen im Kontext einer kommunalen Entscheidungsfindung. Abschlussbericht. Gefördert durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Saarbrücken / Wuppertal / Oberhausen: IZES / WuppertalInstitut / Fraunhofer UMSICHT.
- BENZ, A. ET AL. (HG): (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS-Verlag. Wiesbaden.
- BENZ, A. (2004): Multilevel Governance – Governance im Mehrebenensystem. Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. A. Benz. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 125-146.
- BERGISCHE UNIVERSITÄT WUPPERTAL: „Kommunale Haushaltsnotlagen“, 2010, Quelle: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2010/Haushaltsnotlage/Endbericht_Haushaltsnotlagen.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- BMU (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, o.O.: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
- BMUB (2014): Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.
- BMWi (2014): EIN GUTES STÜCK ARBEIT. DIE ENERGIE DER ZUKUNFT. ERSTER FORTSCHRITTSBERICHT ZUR ENERGIEWENDE. BERLIN: BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE.
- BUNDESREGIERUNG (2014): ZWEITER MONITORING-BERICHT „ENERGIE DER ZUKUNFT“, UNTERRICHTUNG DURCH DIE BUNDESREGIERUNG.
- CDP (CARBON DISCLOSURE PROJECT (2012): MEASUREMENT FOR MANAGEMENT. CDP CITIES 2012 GLOBAL REPORT. LONDON: CPD.
- CENTRE FOR DEMOCRACY AND GOVERNANCE (2000): Decentralization and Democratic

- Local Governance Programming Handbook. Washington D.C.
- ETZRODT, C. (2003): Sozialwissenschaftliche Handlungstheorien. Eine Einführung. UTB. Stuttgart.
- HELLWEG, U. (2013): Städtebauliche Anforderungen an das kommunale Immobilienmanagement, in: Keuper, F.; Pape, C.; Rowohlt, E.; Theobald, G. (Hrsg.): Kommunales Immobilienmanagement – Perspektiven einer nachhaltigen Stadtentwicklung, Berlin 2013.
- HMULV (2012): Hessischer Energiegipfel. Umsetzungskonzept der Hessischen Landesregierung. Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.
- IEKK (2014): Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg (IEKK). Beschlussfassung: 15. Juli 2014.
- IZES (2011): Neue Energie für den Zukunftsstandort Saarland. Masterplan für eine nachhaltige Energieversorgung im Saarland. Saarbrücken: Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr, wissenschaftliche Unterstützung durch die IZES gGmbH.
- JESSOP, B. (2002). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience. E. Swyngedouw. Opladen, Leske + Budrich: 33-55.
- LIBBE, J. ET AL. (2014): Strategische Forschungs- und Innovationsagenda für die CO₂-neutrale, energie-/ressourceneffiziente und klimaangepasste Stadt (Entwurf), o.O.: difu/AIO/IBP.
- LINKE (2014): Koalitionsvertrag zwischen den Parteien DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags. Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökonomisch. Inhaltliche Endfassung – Stand: 20. November 2014.
- LINTON, R. (1936): The Study of Man. Appleton Century Crofts Inc.
- LÜTZ, S. (2006): Einleitung: Governance in der politischen Ökonomie, in: Susanne Lütz (Hrsg.), Governance in der politischen Ökonomie (Reihe Governance, Band 6). VS-Verlag. Wiesbaden: 13-55.
- MAYRING, P. (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Beltz; Auflage: 5. Aufl. Weinheim.
- MERKEL, A. (2011B): Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel zur Energiepolitik "Der Weg zur Energie der Zukunft" vom 09. Juni 2011
- MÜLLER, K. (2014): Regionale Energiewende: Akteure und Prozesse in Erneuerbare-

- Energie-Regionen. Peter Lang-Verlag. Frankfurt/Main.
- MW (2014): Energiekonzept 2030 der Landesregierung von Sachsen-Anhalt. Magdeburg: Ministerium für Wissenschaft und Wirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt.
- MWAEV (2013): Saarländischer Energiebeirat. AG „Ausbau Erneuerbarer Energien und Speicher“. Ergebnispapier, April 2013. Saarbrücken: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr.
- MWE (2012): Energiestrategie 2030 des Landes Brandenburg. Potsdam: Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg.
- NITSCH, J. ET AL. (2012): Langfristszenarien und Strategien für den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland bei Berücksichtigung der Entwicklung in Europa und global. FKZ 03MAP146. Stuttgart/Kassel/Teltow: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
- REPENNING, J. ET AL. (2014): Klimaschutzszenario 2050 – Zusammenfassung, Berlin/Karlsruhe: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.
- RÖSLER, P.: (2011): Um die Energiepolitik künftig für dieses Land zu gestalten, ist es erforderlich, dass wir den Blick in die Zukunft richten. Quelle: <https://www.cdusu.de/themen/energie/um-die-energiepolitik-kuenftig-fuer-dieses-land-zu-gestalten-ist-es-erforderlich-dass-wir-den-blick-die-zukunft-richten>
- RÖTTGEN, N. (2011): im Wirtschaftswochen-Bericht über die Energietreffen <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/kritik-an-energietreffen-roettgen-und-roesler-verhandeln-lieber-getrennt/5955920.html>
- REDE ZUR REGIERUNGSERKLÄRUNG ZUR ENERGIEPOLITIK
- RLI (2013): Vergleich und Optimierung von zentral und dezentral orientierten Ausbaupfaden zu einer Stromversorgung aus erneuerbaren Energien in Deutschland. Durchgeführt von der Reiner Lemoire Institut gGmbH im Auftrag der Haleakala-Stiftung, der 100 Prozent Erneuerbar Stiftung und dem Bundesverband mittelständische Wirtschaft (BVMW), Berlin: Reiner Lemoire Institut (RLI).
- SCHUPPERT, G. F. (2005): Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen. In: Schuppert, G. F. (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Schriften zur Governanceforschung I. Baden-Baden. 371-465.
- SCHLESINGER, M. ET AL. (2014): Entwicklung der Energiemärkte – Energierferenzprognose. Projekt Nr. 57/12, Basel/Köln/Osnabrück: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.
- SCHUBERT, K., KLEIN, M. (2007): Das Politiklexikon. Lizenzausgabe: Bundeszentrale

für politische Bildung. Bonn.

SCHUMACHER, K. ET AL. (2012): Evaluierung des nationalen Teils der Klimaschutzinitiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin/Köln: Öko-Institut/Arepo/Ecologic/Fifo/Dr. Ziesing.

SMWA (2013): Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2012 vom 12. März 2013. Dresden: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr / Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft.

UMWELTBUNDESAMT (2013): Nationale Trendtabelle für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen 1990-2011, Stand: Dezember 2012.

UNFCCC (o.J.): Treibhausgasdaten der UNFCCC-Mitgliedsstaaten. http://unfccc.int/ghg_data_unfccc/items/4146.php. Zugriff 14.12.2015.

WALK, H. (2008): Partizipative Governance. Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik. VS-Verlag. Wiesbaden.

7 Anhang

Ergebnis-Protokoll vom 09.11.2015 – Zweites Beiratstreffen

Anwesende

Name	Institution	Kürzel
Herr Dannemann	Agentur für erneuerbare Energien	BD
Frau von Mach	Agentur für erneuerbare Energien	MVM
Frau Currin	IZES	AC
Herr Noll	IZES	FN
Herr Hildebrand	IZES	JH
Frau Rau	IZES	IR
Herr Baur	IZES	FB
Herr Tomerius	HWR Berlin	ST
Herr Geiger	Stadt Ludwigsburg	AG
Herr Wübbels	Verband kommunaler Unternehmen (VKU)	MW
Herr Libbe	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)	JL
Herr Guhlke	Stadt Prenzlau	TG
Herr Bagner	Deutscher Städtetag (DST)	TB
Frau Sawade	SPD Fraktion Bundestag	AS
Frau van Mark	Projektträger Jülich (PTJ)	KVM
Frau Cassel	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	SC
Herr Mertins	Deutscher Landkreistag	TM

Tagesordnung

1. Begrüßung
2. Ergebnispräsentation von AP1: Die Rolle der Kommune; Diskussion und Empfehlungen an den Bund, (Länder) und Kommunen (Folgerungen für AP 6)
3. Ergebnispräsentation AP2: Kommunale Instrumente im Rahmen der Energiewende und ihre zentralen Akteure; Diskussion und Empfehlungen an den Bund, (Länder) und Kommunen (Folgerungen für AP 6)
4. Arbeitspaket 3: Clusteranalyse; Konzipierung, Daten und Ergebnisse
5. Überblick und Ausblick: Zeitplanung
6. Diskussion Zusammenfassung
7. Termine/ Sonstiges

Vorbemerkung

Die begleitende Präsentation der Beirats-Sitzung ist dem Protokoll beigelegt. Als Ergebnisprotokoll wird auf eine chronologische Darstellung einzelner Wortmeldungen verzichtet, stattdessen werden die wesentlichen Ergebnisse der Diskussion zusammenfasst.

Ergebnisprotokoll

Ergebnispräsentation von AP1: Die Rolle der Kommune; Diskussion und Empfehlungen an den Bund, (Länder) und Kommunen (Folgerungen für AP 6)

- Bürger müssen stärker in die Aktivitäten der Kommune einbezogen werden. Eine Vorbildfunktion allein reicht häufig nicht aus, um die Bürger zu aktivieren (AG).
- Die Kommunikation mit den Bürgern ist zur Stärkung der Akzeptanz von erneuerbaren Energien wichtig (MW).
- Der Begriff ‚Vorbild‘ ist abstrakt und für Kommunen eher schlecht operationalisierbar. Zur besseren Ansprache von Bürgern, muss die Gemeinschaftsaufgabe der Energiewende hervorgehoben und Anreize für Bürger geschaffen werden (TG).
- Kommunen sind nicht verantwortlich für die Bereitstellung von EE-Infrastruktur (MW)
- Die Abbildung (Folie 24) „Da Haus der kommunalen Rolle“ zeigt ein Idealbild des kommunalen Rollenverständnis (JL)
- Der Innovationsgrad des Vorhabens muss auf der Basis der dargestellten richti-

gen, aber bereits bekannten Sachverhalte mehr herausgearbeitet werden (KVM).

Ergebnispräsentation AP2: Kommunale Instrumente im Rahmen der Energiewende und ihre zentralen Akteure; Diskussion und Empfehlungen an den Bund, (Länder) und Kommunen (Folgerungen für AP 6)

- Es muss geklärt werden, welches Verständnis die im Rahmen der Befragungsaktion Befragten von juristischen Instrumenten haben, da aus den Fragen nicht hervorgeht, welche Instrumente gemeint sind. Dies kann zu einer Verzerrung beim Antwortverhalten führen (TB)
- Die verfügbaren Managementinstrumente und -kapazitäten auf Landkreis-/regionaler Ebene sind stärker zu berücksichtigen (AG).
- Eine Unterscheidung zwischen Pflichtinstrumenten und anderen juristischen Instrumenten muss deutlicher herausgestellt werden (AG).
- Die Instrumente müssen nach ihrem Zustandekommen unterschieden werden: Wer bestimmt über diese (Bund, Land oder Kommune) (SC)?
- Kommunale Zusammenarbeit muss mit beachtet werden. Auch muss der Regionalbegriff konkretisiert und definiert werden (SC).
- Die regionalen Unterschiede müssen hervorgehoben werden: Manche Landkreise nutzen sich stärker die juristischen andere stärker die Managementinstrumente (TM).
- Die Abhängigkeit der verschiedenen Politikebenen und die darauf beruhenden Auswirkungen werden in der Graphik (Folie 29) nicht berücksichtigt (AG).

Arbeitspaket 3: Clusteranalyse; Konzipierung, Daten und Ergebnisse

Im Beirat wurden folgende Zuordnungen und Priorisierungen vorgenommen:

Im Beirat vorgeschlagene Bezeichnungen	Strukturelle Voraussetzung	Konzeptstrategische Positionierung	Strategische Kommunikation	Kooperation und Netzwerke	(Personelle und finanzielle) Ressourcen	(Kommunales) Engagement
Gewichtung durch Beirat	6	4	4	3	3	1
...Kompetenzen aufbauen bei Fördermittelakquise	x					
...Managementstrukturen einführen	x					
...Energiewende institutionalisieren	x					

...ämterübergreifend zusammenarbeiten	x					
...Vorbildfunktion ausführen	x	x				x
...Energiewende vermarkten		x	x			
...sich Ziele setzen		x				
...Konzept aufstellen		x				
...Potenziale nutzen		x				
...Wertschöpfungseffekte erkennen		x				
...informieren und beraten			x			
...sich vernetzen				x		
...mit Partnern kooperieren				x		
...Bürger einbinden				x		
...finanziell in der Lage sein					x	
...personell in der Lage sein					x	
...engagierte Bürger haben						x
...Kümmerer haben						x

Anmerkung:

- Indikatoren, die mehreren Bereichen zugeordnet werden können, wurde der Bereich mit der stärkeren Zustimmung des Beirates mit einem x gekennzeichnet.
- Ein Indikator, der nicht eindeutig einem Bereich zugeordnet werden kann, wurde mit x gekennzeichnet

Sonstiges

- Die Vor- und Nachteile einer Abschlussveranstaltung in Saarbrücken werden an-diskutiert (ohne Ergebnis).
- Die Beiratsmitglieder bitten darum zur Vorbereitung der nächsten Sitzung die Prä-sentation vorab zugeschickt zu bekommen.
- Der nächste Beiratstermin wird im September 2016 stattfinden.