

Kommunen als Impulsgeber, Gestalter und Moderator der Energiewende – Elemente energienachhaltiger Governance

Kurztitel

EnGovernance

FKZ 0325764

Abschlussbericht

Gefördert durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages



Koordiniert von:



Stand: 5. Juli 2017

Projektkonsortium:

IZES gGmbH

Prof. Frank 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:

Prof. Frank Baur, Anna Currin, Florian Noll, Irina Rau, Bernhard Wern (IZES gGmbH)

Nils Boenigk, Benjamin Dannemann, Maria von Mach (Agentur für Erneuerbare Energien e. V.),

Prof. Dr. Stephan Tomerius

Saarbrücken, Berlin, 5. Juli 2017

Inhaltverzeichnis

1	EINLEITUNG	- 1 -
1.1	AUSGANGSSITUATION UND VORHABENZIELE	- 1 -
1.2	VORGEHENSWEISE UND AUFBAU	- 2 -
2	THEORETISCH-KONZEPTIONELLE VORÜBERLEGUNGEN	- 4 -
2.1	DIE KOMMUNE	- 4 -
2.2	DASEINSVORSORGE	- 6 -
2.3	ENERGIEWENDE UND KLIMASCHUTZ	- 7 -
2.4	GOVERNANCE	- 9 -
2.5	ZENTRAL/DEZENTRAL	- 12 -
3	DIE VORGESEHENE ROLLE FÜR KOMMUNEN	- 14 -
3.1	METHODIK	- 14 -
3.2	REGIERUNGSERKLÄRUNGEN DES BUNDESTAGES	- 15 -
3.3	ENERGIESZENARIEN DES BUNDES	- 16 -
3.4	STRATEGIEPAPIERE DER LÄNDER	- 17 -
3.5	ZUSAMMENFASSUNG UND VERGLEICH	- 19 -
4	DIE DURCH DIE KOMMUNEN WAHRGENOMMENE ROLLE	- 20 -
4.1	METHODIK	- 20 -
4.2	ERGEBNISSE DER INTERVIEWS	- 20 -
4.2.1	Umsetzung der dezentralen Energieerzeugung	- 22 -
4.2.2	Die Kommune als Energieverbraucher	- 25 -
4.2.3	Kommunikative Aspekte	- 26 -
4.3	FAZIT: ROLLE DER KOMMUNEN IN DER ENERGIEWENDE	- 30 -
5	KOMMUNALES INSTRUMENTARIUM UND RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN	- 32 -
5.1	METHODIK	- 32 -
5.2	GRUNDLAGEN KOMMUNALEN HANDELNS	- 33 -
5.3	RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN	- 36 -
5.3.1	Fragestellungen	- 36 -
5.3.2	Erkenntnisse und Fazit	- 38 -
5.4	ANWENDUNG UND ANWENDBARKEIT ENERGIEWENDESPEZIFISCHER INSTRUMENTE DURCH DIE AKTEURE – AUSWERTUNG DER INTERVIEWS	- 40 -
5.4.1	Vorbemerkung	- 40 -
5.4.2	Kommunikationsinstrumente	- 44 -
5.4.3	Wirtschaftliche Betätigung	- 49 -
5.4.4	Juristische Instrumente	- 51 -
5.4.5	Managementinstrumente	- 53 -
5.5	FAZIT: INSTRUMENTE UND AKTEURE	- 55 -
6	ENTWICKLUNG UND ANALYSE VON KOMMUNALTYPEN	- 56 -
6.1	VARIABILITÄT KOMMUNALER AUSGANGSSITUATIONEN	- 56 -
6.2	METHODIK	- 57 -
6.2.1	Clusteranalyse	- 57 -
6.2.2	Befragungen	- 58 -

6.2.3	Durchführung von Interviews	- 59 -
6.2.4	Durchführung von Workshops	- 61 -
6.3	BESCHREIBUNG DER IDENTIFIZIERTEN KOMMUNALTYPEN SOWIE DER TYPESPEZIFISCHEN OPTIMIERUNGSANSÄTZE	- 62 -
6.3.1	Kommunaltyp 1: Energiewende als bisheriges Randthema	- 62 -
6.3.2	Kommunaltyp 2: Energiewende als Element der Daseinsvorsorge	- 64 -
6.3.3	Kommunaltyp 3: Energiewende als Langfristvorhaben	- 65 -
6.3.4	Kommunaltyp 4: Energiewende als Bürgerprojekt	- 66 -
6.3.5	Kommunaltyp 5: Energiewende als Wirtschaftsförderung	- 67 -
6.3.6	Kommunaltyp 6: Energiewende als regional koordinierter Ausbau der Erneuerbaren	- 69 -
6.3.7	Kommunaltyp 7: Energiewende als Querschnittsaufgabe	- 70 -
6.3.8	Kommunaltyp 8: Energiewende als kommunikativer und begleitender Prozess	- 71 -
6.3.9	Zusammenfassung der Clusteranalyse	- 72 -
7	ALLGEMEINE EMPFEHLUNGEN AN DIE KOMMUNALE EBENE	- 75 -
8	EMPFEHLUNGEN AN DIE BUNDESEBENE	- 79 -
8.1	VORBEMERKUNG	- 79 -
8.2	RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN – BUND-LÄNDER-BEZIEHUNG	- 79 -
8.3	FÖRDERPOLITIK	- 82 -
8.4	KOMMUNALRICHTLINIE	- 83 -
8.5	KOMMUNIKATIONSSTRATEGIE	- 83 -
8.6	BERATUNG, INFORMATION UND BILDUNG	- 85 -
9	ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT	- 87 -
10	LITERATUR-, QUELLEN UND ANHANGSVERZEICHNIS	- 89 -

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 2-1:	ANZAHL DER KOMMUNEN NACH BUNDESLÄNDERN, NACH DESTATIS, STAND 30.06.2015	- 5 -
ABBILDUNG 2-2:	ABGRENZUNG DES INTERNATIONALEN UND DEUTSCHEN KLIMASCHUTZ-VERSTÄNDNISSES	- 9 -
ABBILDUNG 2-3:	DIE BEGRIFFE MEHREBENEN- UND KOMMUNALER GOVERNANCE IM VORHABEN ENGOVERNANCE	- 11 -
ABBILDUNG 3-1:	KOMMUNALE HANDLUNGSFELDER ALS NATIONALER SICHT	- 16 -
ABBILDUNG 4-1:	DIE ROLLE DER KOMMUNE	- 22 -
ABBILDUNG 4-2:	DIE ROLLE DER KOMMUNE IM RAHMEN DER ENERGIEWENDE	- 30 -
ABBILDUNG 5-1:	VERHÄLTNIS VON SYSTEMISCHEN UND SITUATIVEN HANDLUNGSBEDINGUNGEN	- 34 -

Tabellenverzeichnis

TABELLE 5-1:	UMWELTPOLITISCHE INSTRUMENTE	- 40 -
TABELLE 6-1:	KERNCHARAKTERISTIK DER KOMMUNALTYPEN 1 BIS 4 (KREISANGEHÖRIGE STÄDTE UND GEMEINDEN)	- 73 -
TABELLE 6-2:	KERNCHARAKTERISTIK DER KOMMUNALTYPEN 5 BIS 8 (KREISE UND KREISFREIE STÄDTE)	- 74 -
TABELLE 7-1:	ZUSAMMENSTELLUNG ALLGEMEINER KOMMUNALE HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	- 78 -
TABELLE 8-1:	ZUSAMMENSTELLUNG DER HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN AN DIE BUNDESEBENE	- 85 -

1 Einleitung

Mit diesem Dokument wird für das Forschungsvorhaben „EnGovernance – Kommunen als Impulsgeber, Gestalter und Moderator der Energiewende“ (FKZ 0325764A/B) ein gemeinsamer Abschlussbericht der beiden Verbundpartner vorgelegt.

1.1 Ausgangssituation und Vorhabenziele

Kommunen sind aufgrund ihrer Mittlerfunktion zwischen den unterschiedlichen Interessenlagen kommunaler Akteure sowie wegen ihrer Planungsverantwortung für sehr heterogene und zu großen Teilen klima-/energierelevante Sachverhalte (z.B. Bauleitplanung, Stadt-/Regionalentwicklung, Ver- und Entsorgung, Verkehrsplanung, etc.) unter anderem im Rahmen der Daseinsvorsorge ein Schlüsselakteur hinsichtlich der im Rahmen der Energiewende festgelegten Ziele und Handlungsfelder. Strategisch wie operativ kommt ihnen daher eine bedeutsame Rolle zu, insbesondere im Hinblick auf die Transformation des Energiesystems sowie der Umsetzung von Energie- und Ressourceneffizienz bzw. Energieeinsparmaßnahmen. Hierbei stehen nicht allein die unmittelbaren Handlungsmöglichkeiten der Kommunalverwaltungen im Blickpunkt, sondern auch die vielfältigen Interaktionsmöglichkeiten mit anderen kommunalen Akteuren sowie die Stringenz einer einzufordernden Planungsverantwortung zur Umsetzung nationaler Ziele. Vor diesem Hintergrund verfolgt das Vorhaben „Kommunen als Impulsgeber, Gestalter und Moderator der Energiewende – Elemente energienachhaltiger Governance“ (kurz: EnGovernance) folgende Ziele:

- i. Untersuchung des bisherigen Transfers von nationalen Energiewendeziele auf die kommunale Planungs-/Verantwortungsebene sowie Beschreibung des kommunalen Rollenverständnisses
- ii. Verdeutlichung der kommunalen Strukturen sowie der bestehenden kommunalen Einfluss- und Interaktionsmöglichkeiten unter besonderer Berücksichtigung der unterschiedlichen kommunalen Gegebenheiten
- iii. Entwicklung von energiewendespezifischen Handlungsempfehlungen zur Optimierung von Entscheidungsprozessen in den Kommunen
- iv. Formulierung von Empfehlungen an die Bundesebene zur Unterstützung der kommunalen Energiewende unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen

Das Vorhaben bezieht sich dabei insbesondere auf den in der Förderbekanntmachung „Untersuchungen zu übergreifenden Fragestellungen im Rahmen der Gesamtstrategie zum weiteren Ausbau der Erneuerbaren Energien“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 2. August 2013 unter Abschnitt 3.1.1 ausgewiesenen Fördergegenstand der „Governance-Konzepte bzw. Hemmnisse“.

1.2 Vorgehensweise und Aufbau

Die innerhalb des Vorhabens EnGovernance durchgeführten Untersuchungen basieren sowohl auf empirischen Analysen als auch auf der praktischen Untersuchung ausgewiesener Kommunen. Die hierfür verwendeten Methodik-Bausteine werden in den jeweiligen Kapiteln des vorliegenden Berichtes einzeln beschrieben. Daher soll an dieser Stelle nur auf einzelne zentrale Methoden eingegangen werden.

Hierzu gehört die enge Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden in Deutschland (Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Verband kommunaler Unternehmen) während der gesamten Vorhabendauer. Hierfür an dieser Stelle nochmals ein herzliches Dankeschön an die beteiligten VertreterInnen der vorgenannten Verbände. Dank gilt ebenfalls dem wissenschaftlichen Projektbeirat, der das Vorhaben über die beiden Projektjahre begleitet und dabei zahlreiche wichtige Impulse für die Vorhabensbearbeitung geliefert hat. Der Projektbeirat setzt sich neben den VertreterInnen der kommunalen Spitzenverbänden aus VertreterInnen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), des Bundestages, des Projektträgers Jülich (PtJ), des Bundesverbandes Erneuerbare Energie (BEE), der Deutschen Umwelthilfe (DUH), der Stadt Ludwigsburg, der Stadt Prenzlau, des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu) sowie des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR) zusammen.

Des Weiteren soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass innerhalb des Vorhabens mehr als 1.000 Städte, Gemeinden und Landkreise an dem Vorhaben direkt – durch Fragebogenaktionen, Interviews und Workshop-Veranstaltungen – eingebunden worden sind, sodass in großen Teilen des Vorhabens direkt auf die Erfahrungen vor Ort zurückgegriffen werden konnte. Hierfür ebenfalls vielen Dank an diejenigen, die sich mit großem Interesse an dem Vorhaben beteiligt haben.

Zentraler Gegenstand des Vorhabens ist zudem die Entwicklung einer Kommunaltypologie (vgl. Kapitel 6), die die Kommunenlandschaft in Deutschland in Bezug auf die Energiewende in acht unterschiedliche Fälle unterscheidet. Dies erfolgt abhängig von der Größe, der Verwaltungsstruktur, Finanzsituation, Motivation, Akteursstruktur etc. in den Kommunen. Die Unterteilung ermöglicht es, verschiedene kommunale Ausgangssituation innerhalb des Vorhabens differenziert zu betrachten und somit typspezifische, an die jeweilige Ausgangssituation angepasste Lösungsansätze zu entwickeln. Zugleich sichert dieses Vorgehen eine hohe Übertragbarkeit der Ergebnisse.

Der Aufbau der Arbeit orientiert sich an den Arbeitspaketen des Vorhabens. Zuerst werden einige theoretisch-konzeptionelle Vorüberlegungen getroffen, um grundsätzliche Begriffe innerhalb des Vorhabens zu klären und so ein gemeinsames Verständnis für das Thema zu entwickeln (Kapitel 2).

Anschließend wird das Rollenverständnis der Kommune beschrieben. Dies erfolgt aus zwei Perspektiven. Zum einen werden die Erwartungen bzw. Forderungen von Bund und Ländern an die Kommunen im Rahmen der Energiewende analysiert (Kapitel 3), zum anderen wird die Sichtweise der kommunalen Praxis beleuchtet und der Sichtweise der Bundes- und Landesregierungen gegenübergestellt (Kapitel 4). Die Grundlagen hierfür werden in dem Vorhaben-Teilbericht „*Die kommunale Rolle in der Energiewende*“ (Anhang 1) gelegt, sodass in dem vorliegenden Dokument lediglich die zentralen Inhalte des Teilberichts dargestellt sind.

Auf der Rollenbeschreibung der Kommunen aufbauend wird in Kapitel 5 untersucht, welches Instrumentarium zur Rollenerfüllung in Deutschland grundsätzlich besteht und inwiefern / auf welche Weise die vorhandenen (formellen und informellen) Steuerungsinstrumente in der Praxis zur Anwendung kommen. Des Weiteren werden die zentralen Akteursstrukturen sowie rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen in den Städten, Gemeinden und Landkreisen beschrieben. Die rechtlichen Rahmenbedingungen werden in dem Vorhaben-Teilbericht „*Kommunale Verantwortlichkeiten und Ansatzpunkte im Rahmen der Energiewende – Analyse des nationalen kommunalrechtlichen Rechtsrahmens*“ behandelt (s. Anhang 2). In dem vorliegenden Dokument wird daher auf eine ausführliche Darstellung der entsprechenden Arbeiten bzw. Ergebnisse zugunsten einer übersichtlichen Zusammenfassung (Kapitel 5.3) verzichtet.

In Kapitel 6 werden die Erkenntnisse aus dem vorherigen Kapitel durch weitere Datenerhebungen bezüglich der kommunalen Ausgangssituationen spezifiziert und im Rahmen eines mathematischen Verfahrens (agglomeratives hierarchisches Clusterverfahren) ausgewertet. Hintergründe zur Vorgehensweise und Analyse sind wiederum in einem separaten Teilbericht „*Bildung von energiewendespezifischen Kommunaltypen*“ (Anhang 3) dokumentiert worden. Basierend hierauf werden weitere Befragungen und Interviews sowie ein Workshop mit ausgewählten kommunalen VertreterInnen innerhalb des sechsten Kapitels beschrieben.

Hieraus ergibt sich letztendlich die in Kapitel 6.3 wiedergegebene Typologisierung, die die Unterschiede zwischen den acht energiewendespezifischen Kommunaltypen aufzeigt und auf die bestehenden Treiber und Hemmnisse in den Kommunen eingeht. Zudem werden typspezifische Lösungsansätze vorgestellt, die gemeinsam mit den VertreterInnen aus der Praxis entwickelt worden sind und im Rahmen von Kapitel 7 und Kapitel 8 in allgemeine Handlungsempfehlungen an die kommunale bzw. Bundesebene übersetzt werden. Der Bericht schließt mit einer Zusammenfassung und einem kurzen Fazit des Vorhabens (Kapitel 9) ab.

2 Theoretisch-konzeptionelle Vorüberlegungen

In diesem Kapitel werden zentrale Begriffe des Forschungsprojekts diskutiert, um ein gemeinsames Verständnis für das Thema zu entwickeln und eine passgenaue Definition für das Vorhaben zu erhalten. Dieses Fundament der Forschungsarbeit einer einheitlichen und eindeutigen Sprache trägt auf diese Weise dazu bei, Intersubjektivität zu gewährleisten und den Forschungsgegenstand des Vorhabens klar und nachvollziehbar darzustellen.

2.1 Die Kommune

Nach deutschem Kommunalrecht ist eine **Kommune** eine Gebietskörperschaft (und damit eine juristische Person öffentlichen Rechts) mit eigener Verfassung, eigenem Haushalt und Dienstherrnfähigkeit¹. Hierzu zählen (kreisangehörige) Gemeinden und Gemeindeverbände, kreisfreie Städte, (Land-)Kreise sowie die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg (vgl. Gabler oJ).

Die rechtliche Struktur sowie die Bezeichnung der Kommunen sind in den Gemeindeordnungen der Länder geregelt. Sie können von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich sein (vgl. Gabler oJ). So werden, beispielsweise, die Gemeindeverbände in Niedersachsen als Samtgemeinden und in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt als Verbandsgemeinden bezeichnet.

Die Samt- und Verbandsgemeinden sind von den sogenannten Bundkörperschaften, also den Gemeindeverwaltungsverbänden und -gemeinschaften in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen sowie den Ämtern in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein zu unterscheiden, die im Gegensatz zu den Samt- und Verbandsgemeinden keine Gebietshoheit besitzen. Ihre Mitglieder sind nicht die einzelnen BürgerInnen, sondern die Gebietskörperschaften.

In Deutschland sind insgesamt 295 Kreise, 1.149 Gemeindeverbände (inkl. der vorgenannten Bundkörperschaften), 615 kreisfreie Städte sowie 10.476 kreisangehörige Städte und Gemeinden registriert (vgl. Destatis, Stand: 30.06.2015). Abbildung 2-1 zeigt die Verteilung auf die einzelnen Bundesländer.

¹ Dienstherrnfähigkeit meint die Fähigkeit zur Beschäftigung von Beamten nach § 121 Nr.1 BRRG.

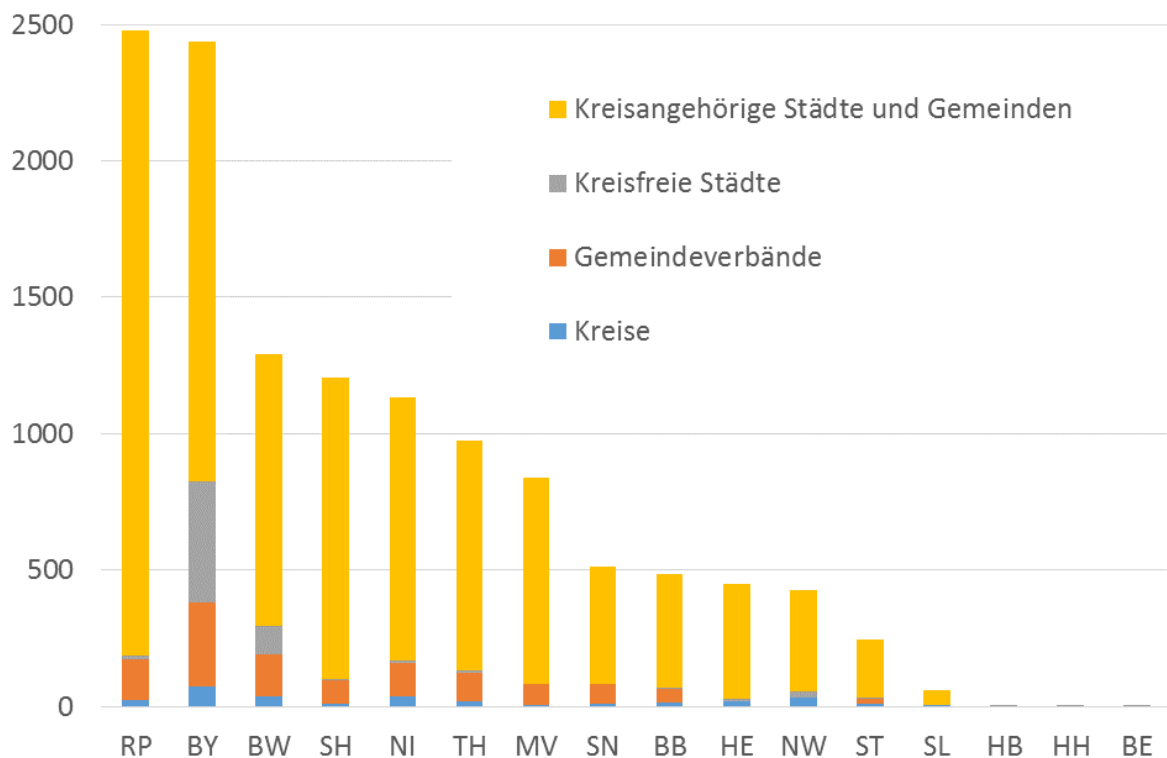


Abbildung 2-1: Anzahl der Kommunen nach Bundesländern, nach Destatis, Stand 30.06.2015

Ein Großteil der Städte, Gemeinden und Landkreise in Deutschland hat sich auf Landes- und Bundesebene zur Durchsetzung der gemeinsamen Interessen freiwillig zusammengeschlossen. Die Zusammenschlüsse werden als **kommunale Spitzenverbände** bezeichnet. Auf Bundesebene sind dies: der Deutsche Städtetag (für die Großstädte), der Deutsche Landkreistag (für die Landkreise) sowie der Deutsche Städte- und Gemeindebund (für die kreisangehörigen Gemeinden und Städte). Die Arbeit der kommunalen Spitzenverbände wird durch die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände koordiniert. Daneben gibt es in Deutschland seit 1949 den Verband kommunaler Unternehmen, der die Interessen der kommunalen Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft vertritt. Ihm gehören bundesweit insgesamt etwa 1.500 Mitgliedsunternehmen an (vgl. VKU 2016).

Kommunale Unternehmen sind aus den Kommunalverwaltungen ausgegliederte, selbstständige Verwaltungseinheiten, die im Gegensatz zu rein privaten Unternehmen einen öffentlichen Zweck erfüllen. Gleichzeitig verfolgen sie allerdings auch wirtschaftliche Interessen (Wirtschaftlichkeitsprinzip). Beispiele sind die Energie- und Wasserversorgung, die Abfallentsorgung sowie der kommunale Wohnungsbau. Grundsätzlich können kommunale Unternehmen sowohl öffentlich-rechtlich (Regie-, Eigenbetriebe, Anstalten öffentlichen Rechts) als auch privatrechtlich (AG, GmbH, gGmbH) organisiert sein. Als Folge der Privatisierung in den 1980/90er-Jahren werden öffentliche

Aufgaben zudem heute in vielen Kommunen in Zusammenarbeit mit oder alternativ (komplett) von privaten Unternehmen erfüllt. Seit einigen Jahren prüfen allerdings immer mehr Kommunen und kommunale Unternehmen, inwiefern der Rückkauf und damit die Rekommunalisierung von öffentlich-rechtlichen Aufgaben möglich sind (vgl. u.a. VKU 2013).

2.2 Daseinsvorsorge

Kommunen sind als Träger der kommunalen Selbstverwaltung grundsätzlich für alle Belange und Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft innerhalb ihres Gebietes zuständig, die durch das Gesetz nicht bereits anderen Trägern öffentlicher Gewalt überantwortet sind (Prinzip der Allzuständigkeit). Sie verfügen somit über die Personal-, Finanz-, Organisations-, Planungs-, Satzungs-, Gebiets- und Aufgabenhoheit (vgl. Gabler oJ). Gleichzeitig sind sie durch das Landes- und Bundesrecht eingeschränkt (vgl. Kapitel 5.3).

Die Aufgaben und Pflichten einer Kommune sind in den Gemeindeordnungen der Länder (auch Kommunalverfassung genannt) geregelt und können sich je nach Bundesland deutlich voneinander unterscheiden. In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg werden die Kommunalverfassungen außerdem durch die jeweiligen Landesverfassungen überlagert. Kreisfreie Städte erfüllen neben ihren Aufgaben als Kommunen auch alle Aufgaben, die normalerweise den Landkreisen obliegen.

Zu den Pflichtaufgaben einer Kommune zählen unter anderem die Bereitstellung von Kindergärten, Jugend- und Sozialhilfe, Gemeindestraßen, Wohngeld, Schulverwaltung, Förderung des Wohnungsbaus sowie die Abfallbeseitigung und Abwasserbeseitigung (vgl. Gabler oJ). Die Friedrich Ebert Stiftung nennt zusätzlich noch die Aufnahme und Unterbringung nach Asylbewerber-Unterbringungsgesetz (AsylUG), die Aufstellung der Bauleitpläne (Flächennutzungspläne und Bebauungspläne), die Erschließungslast nach Baugesetzbuch, die Aufstellung und Unterhaltung einer Feuerwehr, die Wahrnehmung des ÖPNV nach den Landesgesetzen sowie den Ausbau und die Unterhaltung von Gewässern nach dem Wasserrecht (vgl. AK 2001). Diese sogenannten Selbstverwaltungsangelegenheiten können den Kommunen gesetzlich zur Pflicht gemacht werden (pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten).

Zu den Pflichten einer Kommune gehört auch die **öffentliche Daseinsvorsorge**. Der Begriff der Daseinsvorsorge ist im Verwaltungsrecht jedoch nicht klar definiert und wird im Rahmen der Selbstverwaltung durch jede Kommune individuell festgelegt. Sie meint generell Tätigkeiten, die einer grundlegenden Versorgung der Bevölkerung mit wesentlichen Gütern und Dienstleistungen dienen. Als klassische Bereiche gelten dabei Aufgaben wie die Abfallbeseitigung, die Versorgung mit Wasser, Gas und Strom sowie der Betrieb des ÖPNV (vgl. Difu 2012).

Zusätzlich können der Kommune weitere Aufgaben durch den Bundesgesetzgeber zugewiesen werden. Dies ist allerdings nur dann zulässig, wenn es sich um eine punktuelle Annexregelung zu einer zur Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gehörenden materiellen Regelung handelt und wenn die Annexregelung für den wirksamen Vollzug der materiellen Bestimmung des Gesetzes notwendig ist (vgl. BVerfGE).

Neben den Pflichtaufgaben kann die Kommune freiwillige Zusatzaufgaben wahrnehmen. Zu den freiwilligen Aufgaben einer Kommune zählen beispielsweise die Bereitstellung und der Betrieb von Museen, Schwimmbädern, Theatern, Grünanlagen, Bürgerhäusern, Wirtschaftsförderung, Vereinsförderung, Jugendeinrichtungen oder Sportstätten und Partnerschaften mit ausländischen Gemeinden (freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten) (vgl. Gabler oJ).

2.3 Energiewende und Klimaschutz

Die Abgrenzung zwischen den beiden Begriffen ‚Energiewende‘ und ‚Klimaschutz‘ ist vor allem im deutschen Sprachgebrauch unscharf. Sie werden insbesondere im Kontext kommunaler Tätigkeiten häufig synonym verwendet (z.B. hauptsächlich „Energiewende-spezifische“ Aktivitäten im Rahmen kommunaler Klimaschutzkonzepte) und erschweren daher die Analyse von rein Energiewende-bezogenen Aussagen. Werden in die Analyse zusätzlich internationale Richtlinien aufgenommen, so wird die Differenzierung ebenfalls schwierig. Bereits europarechtliche Texte beschreiben Klimaschutzmaßnahmen, die im deutschen Klimaschutzverständnis undenkbar sind (z.B. Kernenergie als nachhaltige Energiequelle). 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 bremsen und auf ein (noch) tolerables Maß zu limitieren. Vielfältige Maßnahmen sollen zu einer Verminderung oder Bindung von klimaschädlichen Gasen und hier vor allem von Kohlendioxid (CO₂) führen. Naturräumliche Maßnahmen wie u.a. der Schutz der Wälder (durch Aufforstung) tragen z.B. zur Bindung von CO₂-Emissionen bei und sind sowohl Bestandteil der deutschen als auch der internationalen Klimaschutzstrategie. Auch die Erhaltung von Kohlenstoffsinken (z.B. Moore) wird von allen als Maßnahme zur Erreichung von Klimaschutzzielen anerkannt.

Überschneidungen der Begriffe ‚Klimaschutz‘ und ‚Energiewende‘ liegen vor allem bei Klimaschutzmaßnahmen mit Energiebezug vor, welche in der Regel auch den größten Anteil im Rahmen kommunaler Klimaschutzkonzepte beanspruchen. Vorrangig ist hier der Ausbau von erneuerbaren Energien zu nennen, da diese zu einer kohlendioxidfreien Energieversorgung beitragen. Die Steigerung von Energieeffizienz und die energetische Sanierung von Gebäuden leisten ebenfalls einen Beitrag zum Klimaschutz,

da durch eine effiziente Nutzung der Verbrauch von Energie verringert wird. Insgesamt ist vor allem eine umsichtige Nutzung von Energie dem Klimaschutz zuträglich und kann sowohl dem Begriff des deutschen/internationalen Klimaschutzes als auch dem Begriff der Energiewende zugeordnet werden.

Das europäische und internationale Klimaschutzverständnis sieht dagegen die Nutzung der Kernenergie - als CO₂-freie Energiequelle² - als einen wichtigen Bestandteil des Klimaschutzes. Kohlekraftwerke mit einem hohen Wirkungsgrad werden zudem als effiziente Kohlekraftwerke bezeichnet und werden von der Europäischen Union als Maßnahme zur Erreichung von Klimaschutzziele angesehen. Die Nutzung der Kernenergie sowie die Nutzung von Kohlekraftwerken (vgl. DEHMER 2015) sind allerdings nicht mit dem deutschen Klimaschutzverständnis vereinbar. Die Energiewendestrategie der Bundesregierung ist Bestandteil des deutschen Klimaschutzbegriffs und schließt somit die Nutzung sowohl von fossilen als auch nuklearen Energieträgern zukünftig aus. Diese beiden Aspekte (Energiewendestrategie und Atomausstieg) führen dazu, dass eine Differenzierung des internationalen und deutschen Klimaschutzbegriffes vorgenommen werden muss, um die Sonderstellung der Energiewende – inklusive des Atomausstieges – im Vergleich zu anderen Ländern und Staatenbünden zu unterstreichen. Abbildung 2-2 verdeutlicht den Unterschied zwischen den beiden Klimaschutzbegriffen.

Für das Vorhaben EnGovernance ist diese Unterscheidung zwischen den Begrifflichkeiten vor allem bei der Literaturanalyse relevant, da Gesetze, Verordnungen, Szenarien, Leitlinien etc. die Begriffe Klimaschutz und Energiewende synonym verwenden. Die Abgrenzung zum internationalen Klimaschutzbegriff wird dann für die Auswertung dieser Texte relevant, wenn z.B. auf europäische Richtlinien verwiesen wird.

² Anmerkung: das gilt nur für den Bilanzraum des Anlagenbetriebes; jedoch signifikante THG-Emissionen in den der reinen Stromproduktion vor- und nachgelagerten Bereichen, welche deutlich unter denen von Kohlekraftwerken, aber gleichauf bzw. über denen von EE-Anlagen liegen.

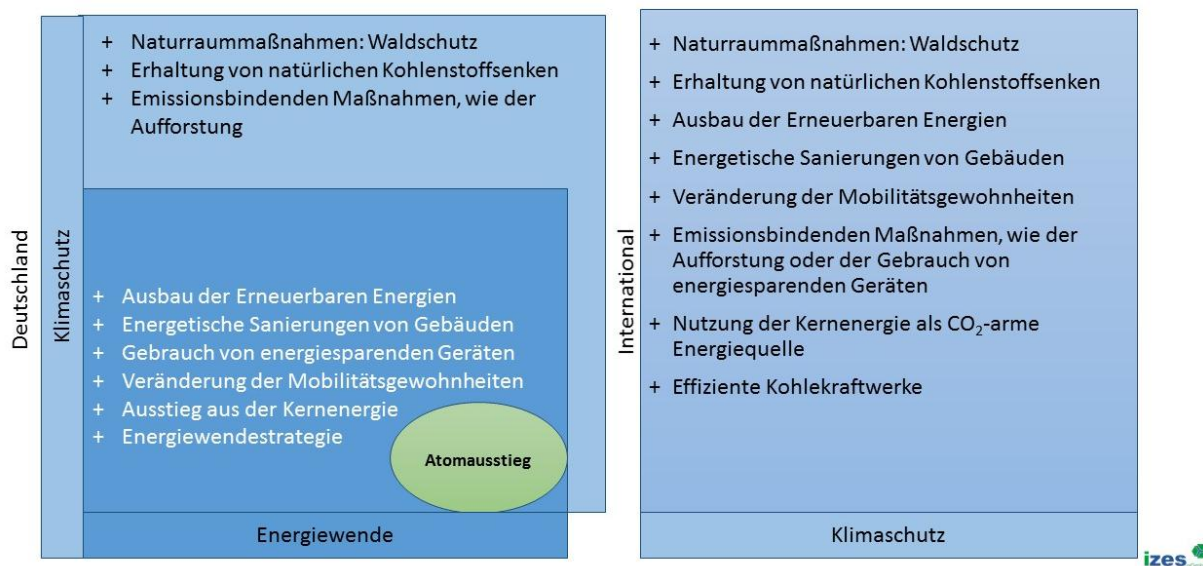


Abbildung 2-2: Abgrenzung des internationalen und deutschen Klimaschutz-Verständnisses

Die deutsche Klimaschutzpolitik basiert größtenteils, wie bereits dargestellt, auf der Vermeidung der Emission von Treibhausgasen durch den Umbau der Energieversorgung, der in dem Begriff Energiewende zusammengefasst wird. Teil der Energiewende sind die Ziele zum Ausbau der erneuerbaren Energien und zur energetischen Sanierung von Gebäuden. Da Klimaschutzmaßnahmen selten einen direkten ökonomischen Effekt im Sinne einer Kostenminderung für den jeweiligen Akteur haben, muss die Politik wirtschaftliche Anreize setzen (vgl. Hecht 2009: S. 158 und Gailing und Leibnath 2013: S. 21). Dies geschieht in den Bundesförderprogrammen der Energiewende und in der Gesetzgebung zur Einführung der erneuerbaren Energien im EEG.

Dieses Verständnis wird dem vorliegenden Vorhaben zugrunde gelegt. Der Begriff ‚Klimaschutz‘ wird, wenn er beispielsweise in Bezug auf Interview-Aussagen, externe Quellen etc. verwendet wird – synonym zum Energiewendebegriff verwendet.

2.4 Governance

Der englische Begriff ‚Governance‘ hat keine deutsche Entsprechung (vgl. Müller 2014: 65) und wird mit unterschiedlichen Konnotationen genutzt. Im Alltagssprachgebrauch sowie in verschiedenen Forschungsdisziplinen wird er mit unterschiedlichen Bedeutungen verbunden. Er 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 ein und denselben Forschungsgegenstand beinhalten können. Zum Beispiel legen Politik- und Rechtswissenschaften in der Regel 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 Vorhaben EnGovernance unumgänglich.

Ausgehend von einer sehr allgemein gehaltenen Definition beschäftigt sich Governance mit den Wechselwirkungen der verschiedenen politischen Entscheidungsebenen und mit den „komplexen Überschneidungen zwischen öffentlichen und privaten Handlungsräumen.“ (Walk 2008: 33). Es verbergen sich hinter dem Governancebegriff meist komplexe Mischformen von privater und öffentlicher Tätigkeit, so dass Allianzen zwischen kommunalen und nicht-kommunalen Akteuren entstehen. Die Allianzen führen verstärkt zu einer Aktivierung dieser zivilgesellschaftlichen und unternehmerischen Akteure und ermöglichen eine Einbindung in kommunale Veränderungsprozesse.

Das Verständnis des Begriffs ‚Governance‘ im Vorhaben EnGovernance setzt sich aus verschiedenen Komponenten (vertikal/horizontal) zusammen. Die Mehrebenenperspektive verdeutlicht, dass politische Steuerungsprozesse in modernen Gesellschaftssystemen heute seltener auf einzelnen Politikebenen **horizontal** (Bund, Land und Kommune) ablaufen. Vielmehr durchlaufen sie unterschiedliche Ebenen und können auf jeder einzelnen Politikebene durch zivilgesellschaftliche und unternehmerische Akteure beeinflusst werden. Im Vergleich zu steuerungspolitischen Konzepten rückt die **Mehrebenen-Governance** neben staatlichen Akteuren auch zivilgesellschaftliche und unternehmerische Akteure ins Zentrum der Betrachtung und weist auf sich verändernde Politikprozesse hin.

Der Begriff der **lokalen Governance** beinhaltet die politischen Prozesse auf kommunaler Ebene und umfasst sogleich zivilgesellschaftliche sowie unternehmerische Akteure und deren Interaktion mit kommunalen Institutionen. 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 und Transparenz zu erfüllen.

Das Vorhaben EnGovernance legt seinen Fokus sowohl auf Aspekte der **vertikalen** als auch der **lokalen/kommunalen Governance**: Die Transformation der nationalen Energiewendeziele auf die kommunale Ebene (**Transformationsmanagement**) wird durch den Mehrebenenansatz erklärt. Dazu werden vor allem die Rollenzuweisung und die Rollenwahrnehmung von Kommunen untersucht, um aufzuzeigen, inwieweit durch nationale Ziele und durch eine Steuerung die kommunale Umsetzung beeinflusst werden kann. Die Ausgestaltung von Politikprozessen auf kommunaler Ebene und die Integration von kommunalen zivilgesellschaftlichen und unternehmerischen Akteuren in Verwaltungshandeln ist Kern der lokalen bzw. **kommunalen Governance**. Die wechselseitige Einflussnahme von Kommune und Akteuren und deren Verflechtung von Handlungsräumen sind bedeutend für die Untersuchung der lokalen Ebene. Abbildung 2-3 visualisiert nochmals den Governancebegriff, der dem Vorhaben EnGovernance im Folgenden zugrunde gelegt wird.

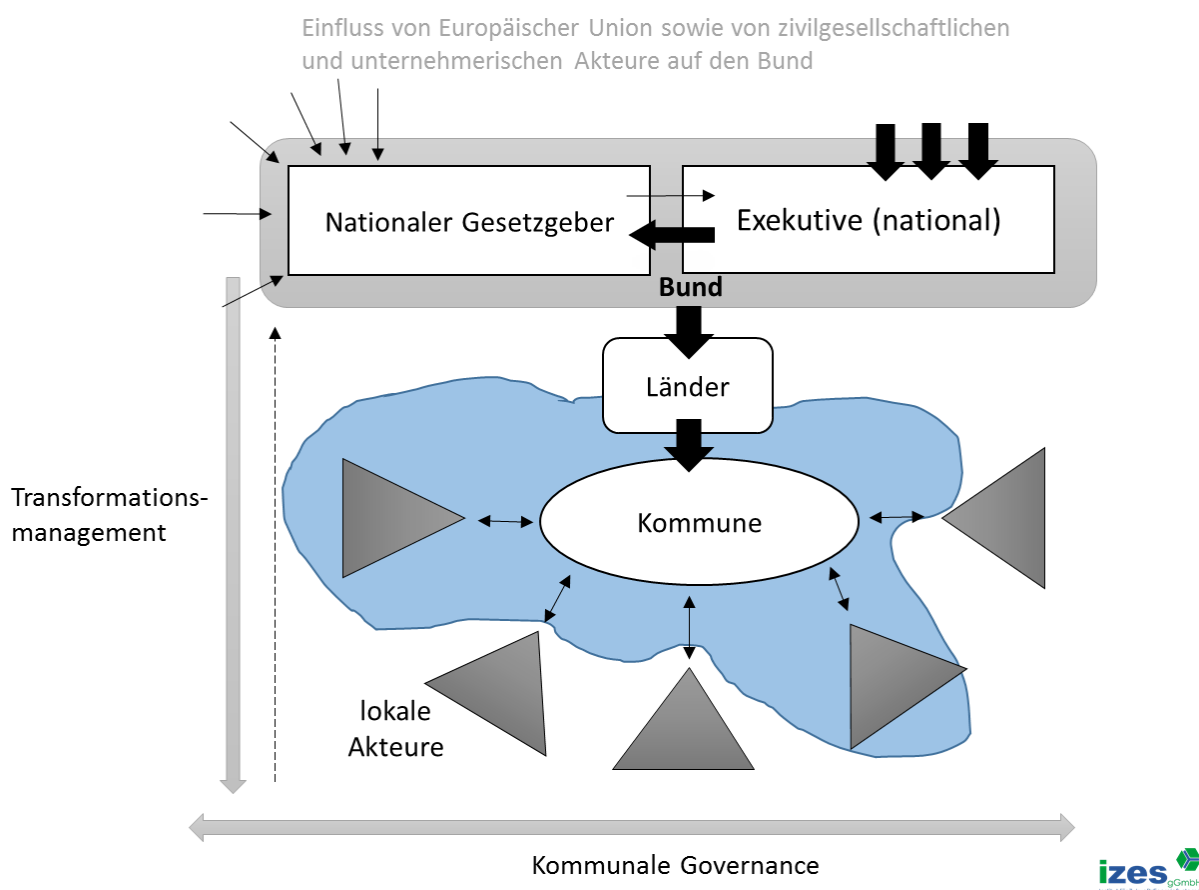


Abbildung 2-3: Die Begriffe Mehrebenen- und kommunaler Governance im Vorhaben EnGovernance

2.5 Zentral/Dezentral

Im Rahmen der Energiewende kommt dem Raum eine bedeutende Rolle zu, da die Energieversorgung zunehmend dezentral umgesetzt wird (vgl. Müller 2014: 34f. und Gailing und Leibnath 2013: 1). Dieser Sachverhalt erfordert eine Differenzierung von Zentralität und Dezentralität.

In der Fachliteratur werden die folgenden vier Merkmale herangezogen, um zwischen Zentralität und Dezentralität zu unterscheiden: a) Kleinteiligkeit der Anlagen, b) Raum in dem sich Energieerzeugungsanlagen befinden, c) Strom und Wärme Koppelproduktion und d) Eigentümerverhältnisse.

- a) Die Dezentralität der Energieversorgung ist gegeben, wenn viele kleine Anlagen Energie bereitstellen.
- b) Der Raum spielt bei der Definition von Dezentralität eine tragende Rolle. Dezentrale Haushalte sind Haushalte, die Energie erzeugen und diese vor Ort selber verbrauchen. Aber auch Kraftwerke können dezentrale Energieerzeuger sein, wenn sie die produzierte Energie zur Eigenversorgung nutzen. Dieser Ansatz wird vom EnWG aufgegriffen. Es definiert dezentrale Erzeugungsanlagen durch die Parameter Verbrauchs- und Lastennähe. Wie unter §3 Nr. 11 beschrieben, ist eine „dezentrale Erzeugungsanlage eine an das Verteilernetz angeschlossene verbrauchs- und lastennahe Erzeugungsanlage“. Dabei ist der Begriff der räumlichen Verbrauchs- und Lastennähe nicht gesetzlich definiert (vgl. Agentur für Erneuerbare Energien 2010: 9).
- c) Laut VDI Lexikon wird unter dezentraler Energieversorgung die Koppelproduktion von Strom und Wärme an ein abgegrenztes Versorgungsgebiet verstanden (vgl. Agentur für Erneuerbare Energien 2010: 10). Die Abgrenzung von Zentralität und Dezentralität scheint hier zunächst eindeutiger. Dennoch ergeben sich Schwierigkeiten der genauen Abgrenzung zum Beispiel bei Offshore-Windanlagen.
- d) Das letzte Merkmal für Dezentralität bilden die Eigentümerverhältnisse. Diese gelten als dezentral, wenn die Konzentriertheit der Marktmacht minimiert ist (vgl. Agentur für Erneuerbare Energien 2010: 10). Vor allem wird dies durch viele Stromerzeuger möglich, die oft dezentrale kleine Anlagen betreiben. Durch die erneuerbaren Energien werden vermehrt unterschiedliche Akteure die Energieversorgung der Zukunft mitgestalten (vgl. Müller 2014: 3).

Die durch die Energiewende erfolgte Dezentralisierung stellt Kommunen vor zwei neue Herausforderungen, mit denen sie umgehen muss: Die erneuerbaren Energien erfordern eine verstärkte Raumplanung und verändern die Akteursstruktur im Bereich der Erzeugungsanlagen. Außerdem wird von den Kommunen als bürgernahe Verwaltungseinheit die Begleitung von baulichen Großprojekten und speziell die Planung von

Bebauung und Versorgung gefordert. Damit kommen auf die Kommune vielfältige Planungs- und Kommunikationsaufgaben zu, die durch das Zusammenwachsen der Strom- und Wärmeversorgung noch verstärkt werden. Private Heizungssysteme und kooperative Versorgungen, also Fern- und Nahwärmenetze, stehen in Konkurrenz. Die Kommune muss hier die Interessen der verschiedenen Akteure moderieren. Daneben hat die Kommune auch die Aufgabe, die Zielvorgaben der Europäischen Union und des Bundes zur Sanierung und Einsparung zu evaluieren.

Neben den geschilderten Herausforderungen und Aufgaben verfolgt die Kommune ein Eigeninteresse und möchte die Möglichkeiten, welche die Energiewende bietet, ebenfalls für sich nutzen. Durch Einsparungen im Energieverbrauch in den eigenen Liegenschaften profitiert die Kommune von Energiewendemaßnahmen. Außerdem bietet der Ausbau der erneuerbaren Energien den Kommunen neue Einnahmen durch kommunale Wertschöpfung (vgl. Hirschl, 2011).

3 Die vorgesehene Rolle für Kommunen

Im Folgenden werden unter dem Vorzeichen der Energiewende die Rollenerwartungen des Bundes (und der Länder) an die Kommunen dargestellt. Dabei wird aufgezeigt, ob und welche kommunalen Verbindlichkeiten in Bezug auf die Energiewende bestehen und wie sich diese in den Zielformulierungen des Bundes und der Länder wiederfinden. Für Hintergründe und weitere Informationen zu diesem Thema wird auf den Vorhaben-Teilbericht „Die kommunale Rolle in der Energiewende“ verwiesen (vgl. Anhang 1).

3.1 Methodik

In den folgenden Kapiteln erfolgt eine inhaltsanalytische Auswertung von Strategiepapieren, Regierungserklärungen und Energieszenarien der Bundesregierung sowie der Bundesländer zum Thema ‚Energiewende‘. Die inhaltsanalytischen Auswertungen geben Aufschluss darüber, welche Aufgaben und Rollenfunktionen der Kommune seitens des Bundes (und der Länder) im Rahmen der Energiewende zugeschrieben werden und welche (verbindlichen) Energiewendeziele im Sinne eines von oben nach unten gerichteten Steuerungsprozesses (Transformationsmanagement) aus kommunaler Sicht bestehen. Um den übergeordneten Handlungsrahmen aufzuzeigen und mögliche Verweise auf kommunale Handlungsfelder sichtbar zu machen, werden Dokumente ausgewählt, welche die Ziele des Bundes bezüglich der Energiewende aufzeigen. Dies beinhaltet u.a.:

17. Bundestag

- Regierungserklärung zu den Ergebnissen des Europäischen Rates sowie der UN Klimakonferenz (17.12.2009)
- Energiekonzept der Bundesregierung im Jahr 2010/2011
- 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)

Um auch den Zieltransfer des Bundes über die Landesparlamente an die Kommunen widerzuspiegeln, werden darüber hinaus die Strategiepapiere der Bundesländer einbezogen. Die bestehenden Zielsetzungen und Handlungsschwerpunkte der Länder sind im Rahmen des Aktionsprogramms Klimaschutz³ durch eine Befragung der Landesregierungen durch das BMUB erfasst und innerhalb des Projektes ‚föederal erneuerbar‘ der AEE⁴ ergänzt worden. Berücksichtigung in der Analyse finden etwa 40 unterschiedliche Dokumente, vom Bayerischen Energiekonzept aus dem Jahre 2011 bis zum Berliner Energiewendegesetz aus dem Jahr 2015. Stand der Auswertung ist März 2015.

3.2 Regierungserklärungen des Bundestages

In keiner der untersuchten Regierungserklärungen werden in Bezug auf die Energiewende explizite Forderungen an Kommunen gestellt – dennoch lassen sich aus den Formulierungen indirekt Forderungen an die kommunale Ebene ableiten.

Der Begriff ‚Kommune‘ wird in den Regierungserklärungen zumeist in Verbindung mit anderen Verwaltungs- und Politikebenen genannt, um das gemeinsame Arbeiten oder die gesamtgesellschaftliche Verantwortung für die Energiewende zu betonen. 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. Z. B. wird darauf hingewiesen, dass jede Kommune um die Akzeptanz bei den Bürgern vor allem für die notwendige Energieinfrastruktur werben müsse (vgl. Kauder 2011a). Der Bundesumweltminister 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). 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 (vgl. u.a. 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 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 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.

⁴ Vgl. www.foederal-erneuerbar.de , Aufruf erfolgte am 13.01.2015, 14:00 Uhr.

3.3 Energieszenarien des Bundes

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 3-1). Zum anderen wird die Kommune 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.

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 3-1: Kommunale Handlungsfelder aus nationaler Sicht

Dabei kann grundsätzlich zwischen den Bereichen unterschieden werden, auf die die Kommune direkt zugreifen kann (kommunale Flächen/Fahrzeuge/Liegenschaften) und den ‚fremd-bestimmten‘ Handlungsbereichen, in denen die Kommune nur planend, genehmigend oder beratend agieren kann und auf die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren angewiesen ist. Im ersten Fall ist die Emissionsminderungswirkung der Maßnahmen (z.B. durch die Minderung des Energieverbrauchs der eigenen Liegenschaften) – im Vergleich zu Maßnahmen im Bereich Industrie/GDH, Haushalte, Verkehr – von untergeordneter Bedeutung. Im Vordergrund steht stattdessen die Vorbildfunktion der Kommunen für die vor Ort ansässigen Akteure.

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 vor allem 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. 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 Kommunalrichtlinie⁵ 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 Strategiepapiere der Länder

Aus Ländersicht lassen sich grundsätzlich folgende kommunale Funktionen im Zusammenhang mit der Energiewende identifizieren:

- Vorbildfunktion
- Zielorientierte Bauleitplanung
- Entwicklung von Konzepten
- Netzwerke/Beteiligung/Moderation
- Durchführung von Pilotprojekten
- Information/Beratung/Motivation
- Nachhaltige Vergabepraxis
- 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 Effizienzanforderungen, erneuerbare Wärmeversorgung, kommunale Beschaffung) seitens der Länder hervorgehoben werden.

⁵ Vgl. Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative, Stand 01.10.2012.

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.

3.5 Zusammenfassung und Vergleich

Die Rollenbeschreibung der Kommune als Akteur in der Energiewende – hierzu gehört eine direkte Adressierung genauso wie die Vorgabe konkreter (auf die kommunale Ebene zugeschnittener) Energiewendeziele – bleibt auf Bundes- wie auf Landesebene unverbindlich. Anstatt konkrete Verpflichtungen zu formulieren, wird in den ausgewerteten Dokumenten lediglich ein Appell an die Kommunen adressiert, ihrer Verantwortung zur Daseinsvorsorge und Zukunftssicherung gerecht zu werden.

Auf Bundesebene wird vor allem auf die formalen Instrumente der Raum-, Bauleit-, Verkehrs- und Infrastrukturplanung verwiesen. Darüber hinaus bleibt die Zuweisung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten durch die Bundesregierung diffus und auf wenige, grundsätzliche Aussagen beschränkt: Die Kommune solle vor allem einen gesamtgesellschaftlichen Konsens fördern, Akzeptanz für Maßnahmen der Energiewende schaffen und als Vorbild für andere Akteure vor Ort handeln.

Im Vergleich zu den Forderungen des Bundes sind die Formulierungen der Länder konkreter bzw. werden auf der Landesebene Aufgaben der Kommunen ‚klarer‘ definiert. Funktionsmechanismen, wie zum Beispiel notwendige Netzwerke und korrespondierende Moderationsprozesse, Information und Partizipation, Teilhabe an wirtschaftlichen Projekten etc., werden vielfach ergänzend zu den Aspekten der Vorbildfunktion und Konzeptentwicklung benannt. Eine Verbindlichkeit ist allerdings auch hier nicht gegeben.⁶

⁶ Nachtrag: Abweichend hiervon bestehen mittlerweile erste verbindliche Ansätze, wie das Klimaschutzgesetz in Bremen beweist, auf die an einer späteren Stelle des vorliegenden Berichts gesondert eingegangen wird (vgl. Kapitel 5.3).

4 Die durch die Kommunen wahrgenommene Rolle

Im vorherigen Kapitel wurde die Rolle der Kommunen in der Energiewende aus Sicht des Bundes und der Länder beschrieben. Im vorliegenden Kapitel soll nun die in der Praxis wahrgenommene Rolle der Kommunen betrachtet werden, um so das Rollenbild der Kommune im Rahmen der Energiewende zu komplettieren.⁷

4.1 Methodik

Dazu wurden sieben Interviews mit ausgewählten Vertretern kommunaler Interessen durchgeführt.⁸ 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.

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 war 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. Die sieben Interviews wurden zwischen dem 3. Juni und 9. Juli 2015 durchgeführt.

4.2 Ergebnisse der Interviews

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

⁷ Für weitere Informationen und Hintergründe wird wiederum, wie auch in Kapitel 3, auf den Teilbericht „Die kommunale Rolle in der Energiewende“ verwiesen (vgl. Anhang 1).

⁸ An den Interviews waren folgende Institutionen beteiligt (aufgelistet nach alphabetischer 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.

das Thema zurzeit „*kein Thema im Bund*“ sei. Dennoch wird insgesamt ein „*gesellschaftlicher Konsens*“ 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.

Dennoch wird kritisch angemerkt, dass sowohl die Energiewende als auch der Klimaschutz nicht von allen Kommunen unter dem Begriff der kommunalen Daseinsfürsorge⁹ verstanden werden. 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.

Verpflichtende Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende werden von den Befragten als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung angesehen und seien 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 überordnet 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 4-1 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.

⁹ Vgl. zur Definition des Begriffs ‚Daseinsvorsorge‘ Baur et al. 2015: 55 ff.

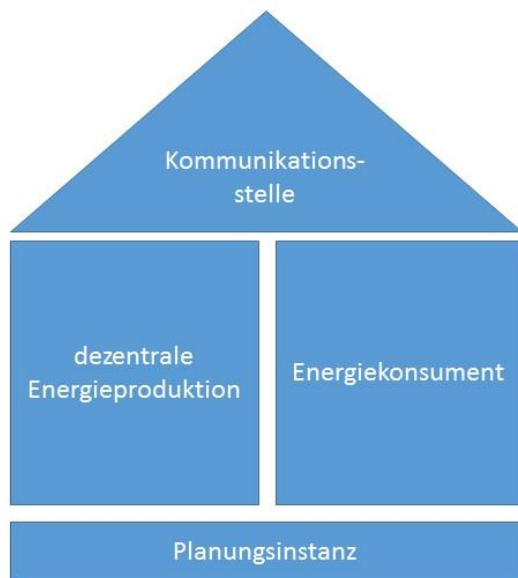


Abbildung 4-1: Die Rolle der Kommune

Die Gliederung der folgenden Abschnitte wird sich entsprechend auf die drei Funktionen (Kommunikation, Erzeugung und 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 Umsetzung der dezentralen 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*“. 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 den geführten Interviews wird deutlich, dass bei den Kommunen, nur ein geringes Bewusstsein für diese Beteiligungsmöglichkeiten bei der Umsetzung der Energiewende besteht. Jedoch wird die kommunale und überkommunale Ebene bezüglich der Umsetzung von Energiewendeprojekten im Vorteil gegenüber der Landes- und Bundesebene gesehen. Der Vorteil von regionalen Studien im Vergleich zu Landespotenzialstudien seien die besseren Ortskenntnisse, so der Interviewpartner. Ein weiterer Interviewpartner betont, dass überkommunale Strukturen bei der Planung und Umsetzung der Energiewende nützlich sind. 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. Ein weiterer Interviewpartner sieht jedoch das Problem, dass es Kommunen sowohl fachlich als auch planerisch schwerfällt, Flächennutzungspläne zu erstellen, und dass der Verwaltungsmitarbeiter diese Ausweisungen gegenüber dem Rat und anderen Akteuren teilweise „verteidigen“ müsse.

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“*. 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 stellen. 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. Jedoch merkt dieser Interviewpartner an, dass diese Anreizmöglichkeiten bisher noch zu selten genutzt werden.

Deutlich häufiger (und ohne Nachfrage) weisen die befragten Experten auf Möglichkeiten der energiewirtschaftlichen Betätigung hin. Dies könnte daran liegen, 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. Auch ein enormes Flächenpotenzial haben Kommunen in ruralen Gebieten, *„um zum Beispiel Solar-, Windkraft- oder auch Biogasanlagen zu errichten“*. 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 (...)*. Es wird jedoch daraufhin gewiesen, dass ein politischer Wille vorliegen muss, damit ein Gemeindewerk Energie aus erneuerbaren Energien produziert. Vor allem größere, regionale Energieversorger sind häufig zuverlässige Partner.

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“*. Vor allem in ländlichen Gebieten und strukturschwachen Regionen kann durch die erneuerbare Energien Beschäftigung für das örtliche Handwerk und andere Dienstleister geschaffen werden. Der Interviewpartner bezeichnet diese als *„indirekte Wertschöpfungsaspekte“*, 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“*, 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.

Es wird von den Befragten jedoch auch darauf hingewiesen, dass eine energiewirtschaftliche Betätigung der Kommune nicht immer ratsam ist. 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“* 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.

In den Gesprächen mit den Kommunalexperten werden auch konventionelle Kraftwerke angesprochen. Ein Interviewpartner führt die Aspekte Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit an 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. 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.

4.2.2 Die Kommune als 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“*. Die Anzahl der Gebäude variiert jedoch von Kommune zu Kommune sehr stark, so dass es Kommunen gibt, die neben einem Rathaus und einer Schule keine weiteren Liegenschaften besitzen.

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“*. 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. Ein Gesprächspartner führt aus, dass für finanzschwache Kommunen ein Investitionsprogramm – gleich dem Konjunkturpaket – wichtig wäre, um Energieeffizienzmaßnahmen für Kommunen finanzierbar zu machen.

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“*. Die Verbindung verschiedener Maßnahmen lässt sich auch gegenüber den BürgerInnen besser kommunizieren, vorausgesetzt es besteht kein grundsätzlicher Widerstand vor Ort.

Durch Effizienzmaßnahmen wird zudem 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.

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. Die finanzielle Lage der Kommune ist dabei ein wichtiger Faktor, der die Umsetzung beeinflusst.

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“*. 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. Und 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“*. 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“*. Aber auch überregionale Großprojekte wie beispielsweise die Einrichtung von Übertragungsnetzen müssen vor allem von der Kommune an die Bürger der Kommune kommuniziert werden. Ein Gesprächspartner hebt hervor, dass es jedoch 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“*. 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“*.

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.

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“*. Diese Kommunikationsproblematik kann dafür sorgen, dass das Thema Energiewende nur ausschnittsweise bei den Kommunen ankommt und nicht als ganzheitliches Projekt verstanden wird. Der Befragte weist nachdrücklich darauf hin, dass die Energiewende als ein Gesamtprojekt bei den Kommunen ankommen muss, denn *„ohne die Kommunen werden wir es nicht schaffen“*.

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 diesen Themen ausführlicher zu widmen“. 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. Ein anderer Gesprächspartner 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 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“.*

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“.* Außerdem können diese Konzepte der Erfolgskontrolle dienen und aufzeigen, wieweit Energiewendemaßnahmen umgesetzt wurden. Im Idealfall sind die Konzepte vom Rat beschlossen worden. Sie haben somit eine demokratische Legitimation und sind eine bindende Vorgabe, 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“* 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, und dies führe dazu, dass

es Kommunen schwerfalle, die Klimaschutzkonzepte in Aktivitäten umzusetzen. *„Häufig wissen sie nicht, wo man weitermachen kann“*. 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 *„Anschlussfähigkeit, Überlebensfähigkeit und Einfachheit der Realisierung, personeller Einsatz und so weiter“* priorisiert. 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“*. 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.

Vorbild

Die Vorbildfunktion ist – auch aus kommunaler Sicht – eine weitere wichtige Rolle, die durch die Kommunen wahrgenommen werden sollte. Die Befragten weisen 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. Es wird ebenfalls angesprochen, dass die Kommune vor allem in den für sie vorteilhaften Bereichen eine Vorbildfunktion ausüben solle.

Des Weiteren wird angeführt, dass die Ausübung einer Vorbildfunktion, welche mit Kosten verbunden ist, nach Möglichkeit durch den Bund getragen werden sollte.

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.

4.3 Fazit: Rolle der Kommunen in der Energiewende

Die Analyse hat gezeigt, dass 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. Flüchtlingsproblematik) 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 4-2 dargestellt ist, verdeutlicht die verschiedenen Bereiche, in denen Kommunen aktiv werden und in denen sie eine Rolle im Rahmen der Energiewende für sich wahrnehmen.

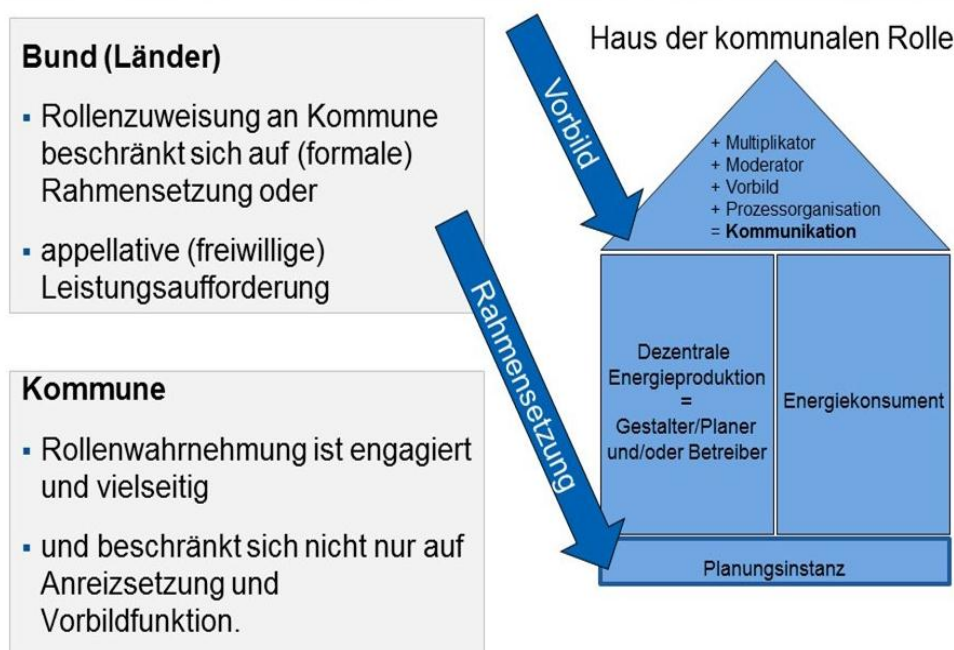


Abbildung 4-2: Die Rolle der Kommune im Rahmen der Energiewende

Dabei ist die Kommune in der Basis ‚Planungsinstanz‘ für viele Prozesse und Verfahren der Energiewende (z.B. Bauleitplanung, Genehmigungsplanung). Zudem ist sie 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 Kommunalgebiet). Die damit verbundenen Aktivitäten können sich von reinen Verwaltungsabläufen über strategisch-planerische Funktionen bis hin zu eigenen energiewirtschaftlichen Betätigungen erstrecken. Die Umsetzung von dezentralen Energieerzeugungsanlagen ist dabei nach Einschätzung der Experten „sichtbarer“ als Effizienzmaßnahmen 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 ‚Örtlichkeitsprinzips‘ 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, dessen Organisation auch von der Kommune organisiert und begleitet werden sollte. Die Aufgabe der Kommune besteht dabei insbesondere darin die entsprechenden Anforderungen auf die lokale Ebene unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessenlagen 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 diesbezüglich die teilweise schlechte personelle Ausstattung und Struktur der Kommunen, so dass die Einrichtung überregionaler Beratungsstellen (z.B. auf Landkreisebene) positiv gesehen wird. Umsetzungsorientierte strategische Papiere und Konzepte sind zudem eine wichtige Grundlage für die Kommunikation, insbesondere dann, wenn sie demokratisch legitimiert sind.

Dieses breite Verständnis der Rolle der Kommune wird durch das auf die (formale) Rahmensetzung beschränkte Rollenverständnis des Bundes konterkariert (vgl. Kapitel 3). Die Diskrepanz zwischen dem Rollenverständnis der Städte, Gemeinden und Landkreise auf der einen Seite und der Sichtweise des Bundes und auch der Länder auf der anderen Seite sind symptomatisch für den bisherigen Verlauf der kommunalen Energiewende: In einigen Kommunen ist die Energiewende bereits sehr weit fortgeschritten – für andere Kommunen ist sie nach wie vor von geringer Bedeutung. Eine klare Festlegung von Verantwortlichkeiten fehlt.

5 Kommunales Instrumentarium und rechtliche Rahmenbedingungen

Die Darstellung der kommunalen Ausgangssituation soll auf die unterschiedlichen Realitäten hinweisen, die in deutschen Kommunen vorliegen können. In diesem Kapitel wird der Handlungsrahmen für die Umsetzung der Energiewende auf lokaler Ebene aufgezeigt, so dass eingeschätzt werden kann, welche Möglichkeiten und Optionen eine Kommune hat, um sich zu betätigen.

5.1 Methodik

Während in den vorderen Kapiteln die Zielvorgaben der Klimapolitik im Mehrebenensystem dargestellt werden, beschreibt das folgende die verschiedenen Prozesse der kommunalen Klimapolitik sowie die kommunale Ausgangssituation, auf welche die Vorgaben der bundesweiten Klimaschutzpolitik treffen. Dabei soll auch die in den vorderen Kapiteln der Kommune zugeschriebenen Rollenmuster analysiert werden, indem sie mit vorhandenen Strukturen verglichen werden. Hierfür wurden einerseits bereits erfolgte Analysen zu Akteuren, Prozessen und kommunalen Handlungsmöglichkeiten im Bereich des Klimaschutzes sowie der rechtliche Rahmen¹⁰ zur Grundlage genommen und dann in qualitativen Experteninterviews auf ihre praktische Umsetzung hin überprüft. Die qualitativen Interviews wurden zudem von einer quantitativen Umfrage unter 90 Kommunalvertretern in Deutschland flankiert. Ausgewählt wurden Kommunen, die durch die AEE im Projekt „Kommunal Erneuerbar“ als Energie-Kommunen ausgezeichnet wurden, da sie bereits Energiewende-Maßnahmen durchgeführt haben.

Für die qualitativen Interviews standen nicht nur Vertreter aus verschiedenen Kommunen bereit, sondern es wurden explizit auch Vertreter der verschiedenen Akteure ausgewählt, die im Rahmen der Energiewende in den Landkreisen, Gemeinden und Städten bestimmte Aufgaben übernehmen. Diese Auswahl folgt der Analyse verschiedener Fallstudien von Müller (2014), die als Impulsgeber für Handlungen im Bereich der Energiewende oftmals Akteure identifiziert hat, die außerhalb der Verwaltung liegen. Diese ersten Impulse bieten die Möglichkeit, dass die Kommune Impulse institutionalisieren kann (vgl. Müller 2014: 235). Um den Prozess zwischen den Akteuren außerhalb der Verwaltung und den Kommunen analysieren zu können, bieten die Interviews mit den verschiedenen Akteursgruppen einen Einblick in diese Abläufe. Außerdem können so unterschiedliche Perspektiven eingenommen werden, die nicht nur inner-

¹⁰ Zuarbeit von Prof. Dr. Stephan Tomerius

halb der kommunalen Verwaltung liegen, sondern die auf der lokalen Ebene von außen auf die kommunale Verwaltung gerichtet sind. Damit kann die Rolle, welche die Kommune auf der lokalen Ebene übernimmt, noch umfassender erfasst werden.

Die Auswahl der Akteursblickwinkel reicht von Banken, welche direkte Maßnahmen der Kommunen und Projekte in den Kommunen finanzieren, über Betreiber von Anlagen der Erneuerbaren Energien, bis hin zu den Verbrauchergruppen. Es wurden außerdem Vertreter der Wohnungswirtschaft, der Energiegenossenschaften, von Industrie und Gewerbe befragt. Die Interviewpartner sollten die Situation der Energiewende in den deutschen Kommunen abbilden und die Rolle der Kommune auch im Kontext der verschiedenen Akteure identifizieren. Dadurch kann das Verhältnis zwischen der Kommune und den verschiedenen Akteuren analysiert werden, um die Prozesse innerhalb der Kommune zu verdeutlichen.

Auf kommunaler Ebene wurden Vertreter von verschiedenen Verwaltungsebenen befragt, um auch möglichen Unterschieden zwischen den Kommunen gerecht zu werden. So wurden sowohl Vertreterinnen und Vertreter einer Großstadt, einer kleineren Gemeinde und eines Landkreises befragt. Außerdem wurde ein Vertreter des DIFU befragt, um auch eine Aufsicht auf alle Bereiche zu haben.

Die Interviews erfolgten telefonisch und halbstandardisiert. Sie werden anonymisiert wiedergegeben.

5.2 Grundlagen kommunalen Handelns

Im Folgenden werden vor allem die systemischen Handlungsbedingungen von Kommunen in Bezug auf die Energiewende betrachtet. Diese stellen den handlungspolitischen Rahmen dar, in dem die Kommune agieren kann. Jedoch wird dieser Handlungsrahmen von den situativen Handlungsbedingungen eingrenzt, denn diese beschreiben die Möglichkeiten, die eine Kommune in der Realität tatsächlich besitzt. Abbildung 5-1 weist auf das Verhältnis dieser beiden kommunalen Handlungsbedingungen hin. Der systemische Handlungsrahmen umfasst eine Vielzahl an Handlungsmöglichkeiten, die von den Kommunen nicht umgesetzt werden, da aufgrund von lokalen Gegebenheiten die Handlungsmöglichkeiten begrenzt sind. Jänicke et al. sprechen daher von systemisch-stabilen und situativ-veränderlichen Handlungsbedingungen in Bezug auf die Umweltpolitik (vgl. Jänicke et al. 2003: 80¹¹).

¹¹ Jänicke et al. beziehen ihre Annahmen zwar auf den staatlichen Umweltschutz. Dennoch lassen sich die angewandten Parameter auf die kommunale Ebene transferieren. Es muss jedoch beachtet werden, dass auf bundesstaatlicher Ebene die gesetzgebende Kompetenz liegt.

Systemische Handlungsbedingungen

- **Ökonomische Handlungsbedingungen**
- **Politisch-institutionelle Handlungsbedingungen**
- **Sozio-kulturelle Handlungsbedingungen**

Situative Handlungsbedingungen

Bedingungen, die zu einer Veränderung der Handlungsbedingungen führen. Diese können aus der Politik, aus der Ökonomie oder aus neuen Informations- und Bewusstseinslagen entstehen.

Abbildung 5-1: Verhältnis von systemischen und situativen Handlungsbedingungen

Unter systemischen Handlungsbedingungen subsumieren Jänicke et al. *ökonomische, politisch-institutionelle und sozio-kulturelle* Faktoren. Als ökonomische Bedingungen bezeichnen Jänicke et al. das Wohlfahrtsniveau pro Einwohner, welches sich je nach Verteilung auf die Umweltschutzpolitik eines Landes auswirkt. Auf kommunaler Ebene wirken sich ebenfalls ökonomische Faktoren auf den Handlungsrahmen in Bezug auf Maßnahmen der Energiewende aus. Diese beziehen sich vor allem auf die **finanzielle Situation** der Kommune. Zudem können die Akquise von Fördermitteln und somit der **förderpolitische Rahmen** für kommunale Energiewendemaßnahmen entscheidend sein.

Bei politisch-institutionellen Handlungsbedingungen verweisen Jänicke et al. vor allem auf „stabile Regeln, deren Einhaltung als verbindlich akzeptiert und von anderen erwartet werden kann“, (Jänicke et al. 2010: 90) und meinen damit den **rechtlichen Rahmen** und **Strukturen der politischen Willensbildung**. Zum Rechtsrahmen gehören vor allem auf kommunaler Ebene formelle Planungsinstrumente. Zu den Strukturen der politischen Willensbildung können kommunale Entscheidungsabläufe und Planungsprozesse gezählt werden.

Sozio-kulturelle Handlungsbedingungen fassen „die Leistungsfähigkeit des gesamten Systems der Erzeugung, Verbreitung und Anwendung von Umweltwissen“ (Jänicke et al. 2013: 93) zusammen. Außerdem wird der **umweltpolitische Diskurs** – also die „dominierenden Denkmuster“ (ebd.) – betrachtet. Im Vergleich zu den stark formalisierten politisch-institutionellen Handlungsbedingungen können die sozio-kulturellen Handlungsbedingungen als eher informell bezeichnet werden.

Die situativen Handlungsbedingungen verweisen, wie bereits beschrieben, auf kurzfristige und veränderliche Situationen. Diese können durch Veränderungen in allen drei Bereichen der systematischen Handlungsbedingungen auftreten. Veränderungen von politischen Regierungskonstellationen oder die Verteilung von Ratsmitgliedern auf kommunaler Ebene können sich dabei auf die Handlungsbedingungen auswirken. Auch medial aufgegriffene überregionale Ereignisse und Veränderungen in der Wahrnehmung der regionalen Identität können Auslöser von situativen Handlungsbedingungen sein (z.B. Regionale Wertschöpfungskette und regionale Wirtschaft).

Die situativen Handlungsbedingungen ermöglichen es den politischen Akteuren also den durch die systemischen Handlungsbedingungen gesetzten Rahmen zu verändern, allerdings geschieht die Rahmensetzung der Energiepolitik in diesem Kontext nicht auf der kommunalen Ebene. Der Einfluss der Kommunalpolitik erstreckt sich vielmehr auf den Rahmen, der die Handlungsbedingungen der außerpolitischen Akteure bestimmt. Dieser Rahmen gibt etwa die Ausrichtung der kommunalen Unternehmen vor, oder setzt Regeln für Sanierungen oder Neubauten. Daneben kann die Kommune auch durch die Beteiligung außerpolitischer Akteure die situativen Handlungsbedingungen beeinflussen. Diese können den Rahmen der Energiewendepolitik in der Kommune und somit auch die systemischen Handlungsbedingungen verändern. Daher ist im Hinblick auf eine Analyse der Handlungsmöglichkeiten eine Analyse der Akteursstruktur in Kommunen ebenso wichtig wie eine Instrumentenanalyse.

Durch die Experteninterviews mit den verschiedenen Akteursgruppen kann daher nicht nur die Akteursstruktur besser beleuchtet werden, sondern auch die Einflussmöglichkeit der Kommune auf die systemischen Handlungsbedingungen. Damit bietet eine Auswertung der verschiedenen Akteursgruppen auch die Möglichkeit, nicht nur die Instrumente aufzulisten, die innerhalb der bestehenden systemischen Handlungsbedingungen vorgegeben sind, sondern auch die Erfassung der Instrumente, welche die situativen Handlungsbedingungen beeinflussen können.

5.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

5.3.1 Fragestellungen

Die Transformation der Energiewirtschaft von einer zentralen Produktion und Verteilung auf dezentrale Energiesysteme gilt aktuell als eine der zentralen energiepolitischen Herausforderungen im Rahmen der „Energiewende“¹². Mit der Thematik der dezentralen Energieerzeugung sind vor allem die erneuerbaren Energien angesprochen. Schätzungen taxieren den Anteil an den Investitionen, die in Deutschland seitens dezentraler Akteure in die erneuerbare Energieversorgung getätigt werden, auf etwa ein Drittel¹³. Das zentrale Regelwerk für die Rahmenbedingungen der regenerativen Energieerzeugung ist das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)¹⁴. Seine Novellierung im Jahre 2014 hat grundlegende, systematische Änderungen mit sich gebracht, die vor allem in der Gewichtung der Direktvermarktung als Regelfall und – vgl. die Zielsetzung in § 2 Abs. 5 EEG - der Einführung von Ausschreibungen zunächst für Strom aus Freiflächenanlagen und – wohl je nach den gemachten und im Ausschreibungsbericht festgehaltenen Erfahrungen (vgl. § 99 EEG) - ab dem Jahr 2017 auch für weitere Technologien liegen dürften¹⁵.

Seit jeher wird der kommunalen Ebene entscheidende Bedeutung für die Etablierung dezentraler Energiesysteme auf der Basis erneuerbarer Energien zugemessen¹⁶. Anerkanntermaßen ist der erstrebte Ausbau der dezentralen Erzeugung nur erreichbar, wenn die Kommunalwirtschaft sich noch stärker als zuvor engagiert¹⁷. Den Ergebnissen einer internen Abfrage im Verband kommunaler Unternehmen (VKU) zufolge ist die installierte Leistung kommunaler Erneuerbare-Energien-Anlagen im Zeitraum 2011

¹² Zum aktuellen Stand der Klimaschutzplanung des Bundes (Klimaschutzplan 2050) vgl. <http://www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/klimaschutzplan-2050/>

¹³ Rodi, EnWZ 2014, 289.

¹⁴ Für einen Überblick zur Novellierung EEG 2014 vgl. *Riewe*, EWerk 2014, 267 ff.; *Müller/Kahl/Sailer*, ER 2014, 139 ff.; zum aktuellen EEG 2017 wiederum *Vollprecht/Altrock*, EnWZ 2016, 387 ff.; *Kahl/Kahles/Müller*, Energierecht (ER) 2016, 187 ff.

¹⁵ *Rodi*, EnWZ 2014, 289; zum Regelfall der Direktvermarktung und zum Ausnahmefall der Einspeisevergütung bei kleineren Anlagen näher *Müller/Kahl/Sailer*, ER 2014, 139, 140; *Breuer/Lindner*, REE 2014, 129 ff.; näher zum Regelungsansatz der Ausschreibungen nach der Freiflächenausschreibungsverordnung - FFAV – etwa *Stelter*, EnWZ 2015, 147 ff.; *Huerkamp*, EnWZ 2015, 195 ff.; zum erweiterten Ausschreibungsmodell nach dem EEG 2017 *Kahl/Kahles/Müller*, Energierecht (ER) 2016, 187, 188 f.

¹⁶ *Rodi/Sina/Görlach/Gerstetter/Bausch/Neubauer*, Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, 2011, S. 439 ff., 527 f.

¹⁷ *Rodi*, IR 2012, 242; v. *Kaler/Kneuper*, NVwZ 2012, 791.

bis 2013 von 1.718 MW auf 3.057 MW gestiegen. Das entspricht einem Anstieg von rund 78 Prozent¹⁸.

In der föderativen Verfassungsordnung der Bundesrepublik eröffnen sich im Rahmen eines „Wettbewerbsföderalismus“ geeignete und auch ausreichende Spielräume für die Kommunen, um im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie innovative Strategien zu entwickeln, die auf dezentrale Technologien setzen. Zutreffend wird vor diesem Hintergrund darauf hingewiesen, dass es diese Spielräume nicht nur zu erhalten, sondern auch auszubauen gilt, soll die Energiewende gelingen¹⁹. Hierbei wird den Kommunen ebenso richtig als zuständiger Akteur für eine lokale Energiepolitik eine Leitfunktion dafür zuerkannt, eine dezentrale Energieversorgung, ggf. mit dem Instrument des eigenen Stadtwerks, zu organisieren und zu optimieren²⁰.

Zahlreiche Initiativen und Projekte dezentraler Energieversorgung belegen die wichtige Funktion der Städte und Gemeinden, um die Dynamik für eine dezidiert auch dezentral ausgerichtete Energiewende anhalten zu lassen und durch gelungene, wahrnehmbare Beispiele von „good“, „best“ oder „next practice“ noch zu verstärken²¹. Allerdings ist nach wie vor ein Gefälle im kommunalen Engagement zu beklagen. Nicht alle Kommunen begreifen die Energiewende als Chance²², und vor allem im Vergleich von städtischen Initiativen und solchen im ländlichen Raum sind deutliche Unterschiede zu konstatieren²³.

Im Rahmen des Projekts „EnGovernance“ geht es aus rechtlicher Sicht in einem ersten Schritt zunächst einmal darum, die aktuellen gesetzlichen und hierbei insbesondere energierechtlichen Rahmenbedingungen für ein entsprechendes Handeln der Kommunen zu analysieren. Hierbei werden die speziell energierechtlichen Regelwerke EnWG, EEG, KWKG, EEWärmeG, EnEG und ENEC auf konkrete kommunale Hand-

¹⁸ <http://www.vku.de/bruessel/newsletter-ge/2015-maerz/kommunalwirtschaft-in-zahlen-installierte-leistung-kommunaler-erneuerbare-energien-anlagen.html>; besucht am 18.3.2015.

¹⁹ Gawel/Lehmann/Korte/Strunz/Bovet/Köck/Massier/Löschel/Schober/Ohlhorst/Tews/Schreurs/ Reeg/Wassermann, ZUR 2014, 219, 225; vgl. auch Sonder, LKV 2013, 202, 205.

²⁰ Rodi, EnWZ 2014, 289, 290; zu aktuellen Rechtsfragen der Rekommunalisierung in der Energiewirtschaft Marnich, EnWZ 2015, 62; ferner Knauff, EnWZ 2015, 51 ff.

²¹ Vgl. etwa www.kommunaler-klimaschutz.de/serviceleitungen/klimaschutzkonzepte; <http://www.leitfaden.kommunaler-klimaschutz.de/>; aufschlussreich ist auch ein Blick unter dem Stichwort „Energiewende“ ins Gesamtinhaltsverzeichnis einer der praxisorientierten kommunalen Fachzeitschriften: So nehmen die Einträge zu diesem Stichwort etwa in der Gemeindezeitung Baden-Württemberg (BWGZ), vielfach mit Bezügen zu kommunalen Initiativen und Projekten, schon im Jahr 2013 etwa 2/3 einer gesamten Seite ein.

²² Kohler, BWGZ 2013, 67 ff.

²³ Rodi, IR 2012, 242, 243.

lungsaufträge und -instrumente hin untersucht. Insofern ist zunächst die bundesgesetzliche Ebene angesprochen.

Sodann sind die sonstigen Gesetzesmaterien zu beleuchten, die den Handlungsrahmen der Kommunen in der Energiewende abstecken und ihnen strategische wie instrumentelle Handlungsansätze für signifikante Beiträge bereitstellen. Hierbei sind sowohl bundes- wie auch landesgesetzliche Materien in den Blick zu nehmen.

Schließlich ist zu fragen, ob angesichts des bestehenden Regelungsrahmens Defizite bestehen und ob es Ansatzpunkte gibt, die die kommunale Rolle bei der Energiewende stützen oder verstärken und ggf. eine stärkere Verbindlichkeit für kommunale Beiträge einfordern könnten.

5.3.2 Erkenntnisse und Fazit

Die Ausarbeitung zu den rechtlichen Rahmenbedingungen findet sich in Anhang 2. Nachfolgend werden die wesentlichen Erkenntnisse der Analyse zusammengefasst.

Der Befund der bundesgesetzlich zumindest stark beschränkten Regelungsmöglichkeiten für die Gestaltung einer dezidiert kommunal adressierten Energiewende lenkt den Blick konsequenterweise auf die Ebene der Bundesländer. Thematisch rücken hierbei (die) Klimaschutzgesetze der Länder in den Vordergrund.

Aus den Untersuchungen innerhalb des Forschungsvorhabens und aus den Diskussionsveranstaltungen mit den Experten des projektbegleitenden Beirats sowie vor allem auch mit den Kommunen selbst scheint eine **Verstetigung und dauerhafte Stärkung der Aufgaben der kommunalen Energiewende** angezeigt zu sein, die im Selbstverständnis engagierter Städte und Gemeinden mittlerweile durchaus als **ständige Aufgabe der Daseinsvorsorge** betrachtet wird. Ein Mangel an Förderprogrammen – interessanterweise trotz der verfassungsrechtlichen Restriktionen der Art. 104 a und b GG vornehmlich des Bundes – wurde im Rahmen des Forschungsvorhabens eher nicht gesehen. Kritisiert wurde an dieser Stelle eher der hohe Verwaltungsaufwand bei der Antragstellung im Rahmen der Programme.

Als hochrelevant für eine kommunale Energiewende und für Initiativen des kommunalen Klimaschutzes wurden seitens der Kommunalpraktiker **strategische Instrumente** eingestuft, die helfen, eine dauerhafte Beschäftigung mit der Energiewende in den Gemeinden abzusichern und über eine Aneinanderreihung von – ggf. jeweils separat zu beantragenden - Einzelprojekten hinauszukommen. In diesem Punkt könnten landesgesetzliche Verpflichtungen – eine finanzielle Ausstattung nach dem Konnexitätsprinzip in den Landesverfassungen vorausgesetzt – und **fachliche wie finanzielle Unterstützungen zur Erstellung strategischer Klimaschutz-/Energiekonzepte** in die richtige Richtung gehen. Idealerweise könnte der Gesetzgeber Zielmarken, Erfolgsein-

dikatoren und Anforderungen an ein Monitoring formulieren und die finanzielle Unterstützung durch Förderprogramme mit diesen gesetzlichen Vorgaben synchronisieren. Hierbei ist Mut der Landesgesetzgeber gefragt. Verlagerungen konkreter konzeptioneller Vorgaben auf die Verordnungsebene, deren Produkte wie aus einigen Umweltgesetzen bekannt oftmals lange auf sich warten lassen, verschieben und verwässern diesen Ansatz.

Vor dem Hintergrund, dass gesetzliche Regelungen im Interesse einer kommunalen Energiewende frühzeitig an weichenstellenden, strategisch-planerischen Konzeptionen der gemeindlichen Stadtentwicklung ansetzen sollten, ist z.B. der instrumentelle Ansatz Bremens zu verpflichtenden gemeindlichen städtebaulichen Konzepten nach § 13 BremKEG zu begrüßen. Bei derartigen Regelungen ist es wichtig, dass das Recht die **Konzepte auf strategisch wichtige Mindestinhalte festlegt und mit den einschlägigen landespolitischen Klimaschutz- und Energiestrategien verzahnt**. Auch hier ist eine **Synchronisierung mit entsprechenden Förderprogrammen** vorzusehen.

Was die schon angesprochene Förderkulisse aus Bundes- und Landesmitteln anbetrifft, erscheint es weiterhin essenziell, dafür zu sorgen, dass die Ziele und Maßnahmen aus den Landesklimaschutzkonzepten mit Blick auf die kommunale Ebene

- realistisch und umsetzbar sowie
- klar, konkret und kontrollierbar

sind. Es wäre wichtig, dass entsprechende Zielkorridore und Maßnahmen in Gremien diskutiert und festgelegt werden, in denen auch engagierte kommunale Praktiker mitwirken, die Erfahrungen mit Klimaschutz- und Energieprojekten vor Ort aufweisen. In diesem Punkt erscheint der Hessische Ansatz als geeigneter Weg, die in Aussicht gestellte **Landesförderung an konzeptionelle, strategische und damit längerfristig wirkende Initiativen und Planungen der Kommunen im Bereich der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien zu knüpfen**.

Um gesetzliche Ansätze im Interesse einer kommunalen Energiewende auf Tauglichkeit zu testen, sollte der Gesetzgeber Mut zu einer auch **experimentellen Gesetzgebung auf Zeit** haben. Dies könnte beispielsweise auch eine landesgesetzliche Testphase beinhalten, in der das Instrument einer kommunalen, Fachämter übergreifenden Energieleitplanung (wird ja in einigen Kommunen schon mit Erfolg betrieben) planspielartig umgesetzt werden soll.

Im Übrigen ist gerade auch mit Blick auf die enormen Einsparpotenziale im Gebäudereich darauf zu achten, dass **für die Anwender ein ausreichendes Maß an Flexibilität und Kombinationsmöglichkeiten** besteht, um etwa in Bezug auf die unterschiedlichen Arten und Einsatzmöglichkeiten erneuerbarer Energien den in der Praxis

sehr unterschiedlichen Ausgangssituationen gerecht werden zu können. Hier ist beispielhaft das Gesetz zur Nutzung erneuerbarer Wärmeenergie in Baden-Württemberg hervorzuheben, das gezielt flexible Handlungsspielräume geschaffen hat und so den Adressatenkreis in der Praxis erweitert haben dürfte.

5.4 Anwendung und Anwendbarkeit energiewendespezifischer Instrumente durch die Akteure – Auswertung der Interviews

5.4.1 Vorbemerkung

Im Folgenden werden die für die Energiewende auf kommunaler Ebene angewandten politischen Instrumente anhand der qualitativen Interviews aufgelistet, die einerseits durch die bereits aufgeführte rechtliche Rahmensetzung bestimmt sind, die andererseits aber auch durch den Austausch und die Beteiligung außerpolitischer Akteure den Handlungsrahmen der Kommunen erweitern können. Die Systematik folgt dabei der von Müller und Rommel für Deutschland eingeführten Einteilung in ordnungsrechtliche, planerische, ökonomische, kooperative und informelle Instrumente (vgl. Muno, 2010: 352). Nach Müller und Rommel lassen sich für die Einteilung die folgenden umweltpolitischen Instrumente darstellen:

Tabelle 5-1: Umweltpolitische Instrumente

Ordnungsrecht	Ge- und Verbote (Nationale Gesetze und Verordnungen), Genehmigungen, Grenzwertsetzung, Produktionsstandards, Umweltstrafrecht
Planung	Umweltpläne, Raumordnungspläne, Bauleitpläne, Landschaftspläne, Luftreinhaltepläne, Abfallwirtschaftspläne, Wasserhaushaltspläne, Flächennutzungspläne, Bebauungspläne, Verkehrspläne
Ökonomie	Anreize und Kosten: Umweltsteuern, Umweltabgaben, Gebühren, Lizenzen, Zertifikate, Steuervergünstigungen, Subventionen, Umwelthaftung
Kooperation	Absprachen, Verhandlungen, Branchenabkommen, Selbstverpflichtungen
Information	Umweltberichte, Umweltgutachten, Umweltzeichen, Umweltbildung

Die in der Tabelle aufgeführten Instrumente im Bereich der Umweltpolitik entsprechen in Teilen den Instrumenten im Bereich der Energiewendepolitik. Allerdings beinhalten die Instrumente der Energiewendepolitik auch historisch gewachsene Versorgungsaufgaben, welche bei der Umweltpolitik keine Rolle spielen. Bei der Einteilung im Bereich der Energiewende lassen sich daher einige der genannten Instrumente wiederfinden, es werden aber auch weitere Instrumente ergänzt.

Um die kommunalen Instrumente strukturiert darstellen zu können, wurde zunächst das Instrumentarium der kommunalen Ebene analysiert. Bei den durchgeführten Experteninterviews kristallisierten sich insgesamt vier thematische Gruppen heraus, unter welche die einzelnen Instrumente zusammengefasst werden können. Dabei handelt es sich um **Kommunikationsinstrumente**, zu denen beispielsweise Bildung und Beratung, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und die interkommunale Vernetzung gehören. **Managementinstrumente** beinhalten Klimaschutzmanagement, Energiemanagement und Evaluation. Mit der **wirtschaftlichen Betätigung** kann die Stadt oder Gemeinde direkt in Erneuerbare Energien, Energieeffizienzmaßnahmen oder Energieeinsparungsmaßnahmen investieren. Unter die Gruppe der **juristischen Instrumente** fallen Baustandards, Konzessionsverträge, Beschaffungen, Flächennutzungspläne und der Anschluss- und Benutzungszwang.



Abbildung 2: Instrumente der Kommune im Rahmen der Energiewende

Kommunikationsinstrumenten kommt bei der Umsetzung der Energiewende eine bedeutende Rolle zu. Denn durch diese können unterschiedliche Akteure über die Energiewende aufgeklärt und motiviert werden, sich für eine umweltfreundliche Energieversorgung zu engagieren. Vor allem der Dialog zwischen verschiedenen Akteuren ist wichtig, um eine gemeinsam getragene Lösung und Herangehensweise für die Transformation des Energiesystems zu entwickeln. Auch die Kommunikation von Good- und Best-Practice-Beispielen kann dabei ebenfalls als ein positives Instrument bei der Umsetzung von Energiewendeprojekten hervorgehoben werden.

Managementinstrumente sind vor allem für eine gesteuerte und koordinierte Umsetzung der Energiewende in Kommunen wichtig. Durch bspw. eine kontinuierliche Bilanzierung der Energieverbräuche sowie der Treibhausgasemissionen können quantitative Ziele formuliert und ein Überblick über die aktuelle Ausgangssituation der Kommune sowie die zwischenzeitliche Zielerreichung geschaffen werden. Zudem ist eine gezielte Planung der Maßnahmen zum Klimaschutz sowie zur Umsetzung der Energiewende notwendig, um Fehlinvestitionen („lock-in-Investitionen“) zu vermeiden und Klarheit über Kosten und Nutzen zu erlangen. Evaluationen der Zwischenergebnisse sind stets ein Bestandteil von Managementprozessen, wodurch die umgesetzten sowie die geplanten Maßnahmen mit den Zielformulierungen abgeglichen werden können. Als hinderlich wird erachtet, dass die personelle Ausgestaltung von Managementaufgaben im Kontext der entsprechenden Fördermodelle (z.B. Klimaschutz- bzw. Quartiersmanager) oftmals nur zeitlich befristet gewährleistet werden kann.

Die **wirtschaftliche Betätigung** von Kommunen im Rahmen der Energiewende kann in unterschiedlichen Bereichen erfolgen z.B. im Bereich des Ausbaus der Erneuerbaren Energien, der Energieeinsparung und der Energieeffizienz. Dabei wird von den Experten betont, dass sich Investitionen in Energiewendeprojekte rentieren müssen und einige Kommunen in finanzintensive Projekte aufgrund der kommunalen Haushaltslage nicht investieren können. Hier bieten beispielsweise Förderprogramme einen wichtigen Anreiz für Kommunen. Diese Programme werden laut den Experten häufig wahrgenommen und teilweise zur Entwicklung der eigenen kommunalen Infrastruktur genutzt. Förderprogramme für Kommunen stellen demnach einen Anreiz zur Investition in Erneuerbare Energien sowie in Energieeinsparungen und Energieeffizienz dar. Trotz der genannten Anreize, in die Energiewende zu investieren, gibt es auch einige Hemmnisse. Beispielsweise werden die nicht vorhandene Eindeutigkeit in der Zielfolgerung und in diesem Kontext die veränderlichen gesetzlichen Regelungen der Bundesregierung sowie der Landesregierungen als hinderlich hervorgehoben. Auch Schwankungen der Einspeisevergütung können Investitionen unvorhersehbar und möglicherweise unrentabel machen, sodass folglich nicht investiert wird. Das vorhandene Förderinstrumentarium wird teilweise als intransparent, komplex und unübersichtlich eingestuft.

Als **juristische Instrumente** werden Instrumente bezeichnet, die einer rechtlichen Regelung unterliegen und im Gegensatz zu Kommunikationsinstrumenten und Managementinstrumenten einen formellen Charakter aufweisen. So sind Beschaffungen, Konzessionsverträge, Baustandards, Anschluss- und Benutzungszwang sowie Flächennutzungspläne rechtliche und planerische Instrumente, welche die Umsetzung der Energiewende im Kontext einer Ausschöpfung der jeweiligen Gestaltungsmöglichkeiten vorantreiben können. Ein Problem stellt jedoch der hohe bürokratische Aufwand bei der Vorgabe von Baustandards oder bei Ausschreibungen zur Beschaffung dar. Die Instrumente sind daher oft nur mit viel Personalkraft umsetzbar. Bei der regional koordinierten Flächennutzungsplanung können sich insbesondere bei der Ausweisung von Windeignungsgebieten Verzögerungen durch Kompromissfindungen zwischen Kommunen und durch naturschutzfachliche Eingriffe ergeben.

Neben der Instrumentenanalyse wurde zudem eine Akteursanalyse durchgeführt. Entscheidend für die Akteursanalyse waren die Ergebnisse der Instrumentenanalyse. Mit den Instrumenten wird nicht ein Akteur erreicht, sondern Akteure in einer spezifischen Funktion. So können Bürgerinnen und Bürger ja nicht nur über Beteiligungsverfahren oder Kommunikation erreicht werden. Sie nehmen bestimmte funktionale Rollen an, die dann mit spezifischen Instrumenten durch Städte und Gemeinden adressiert werden können. So können Bürgerinnen und Bürger in ihrer Funktion als Immobilienbesitzer durch juristische Instrumente, wie Baustandards oder Anschluss- und Benutzungszwang erreicht werden, wohingegen sie als Verbraucher verstärkt über Kommunikationsinstrumente motiviert/sensibilisiert werden können. Auch Mitarbeiter innerhalb einer Verwaltung können durch Kommunikationsinstrumente zum Mitmachen bei Einsparmaßnahmen oder einer effizienten Nutzung animiert werden. Umgekehrt gibt es auch Akteure, die auf die Städte und Gemeinden einwirken. Die Europäische Union und die Bundes- sowie Landesebene machen Vorgaben, an die sich Städte und Gemeinden halten. Landkreisen oder regionalen Planungsstellen kommt zudem eine Sonderstellung zu, da sie eine Zwischenebene darstellen. Sie können über Kommunikationsinstrumente und die Flächennutzungsplanung gesondert auf Städte und Gemeinden wirken. Das vorliegende Schaubild zeigt die spezifischen Instrumente und Akteure.



Abbildung 3: Instrumente und Akteure der kommunalen Energiewende

In den folgenden Kapiteln sollen die Instrumentengruppen sowie die Akteursgruppen noch einmal hinsichtlich der Bewertung und Beschreibungen aus den Experteninterviews plausibilisiert werden.

5.4.2 Kommunikationsinstrumente

5.4.2.1 Interkommunale Vernetzung

Die interkommunale Vernetzung ist ein Schlüsselinstrument der Kommunen und ermöglicht eine Scharnierfunktion zwischen Managementinstrumenten, juristischen Instrumenten und der wirtschaftlichen Betätigung. Dabei ist die eigentliche Betätigung kommunikativer Natur: Die interkommunale Vernetzung funktioniert über die Kommunikation der in angrenzenden Kommunen arbeitenden Angestellten und politischen Repräsentanten. Ein solcher Austausch trägt der realen Situation Rechnung, dass die Auswirkungen des Umbaus der Energieversorgung über kommunale Grenzen hinaus-

gehen. Diese können im positiven Sinne die durch den Ausbau Erneuerbarer-Energien-Anlagen ausgelöste kommunale Wertschöpfung sein, die über Steuereinnahmen regionale Auswirkungen hat, aber auch die Befürchtungen und die Opposition gegen einen Windpark an der Grenze zweier Kommunen. Über den Austausch zwischen den Kommunen können solche Auswirkungen koordiniert und ein Ausgleich zwischen den jeweiligen kommunalen Interessen erreicht werden. Strukturell nehmen Landkreise bei der interkommunalen Vernetzung der kreisangehörigen Gemeinden eine Schlüsselposition ein. So können Landkreise eine aktivierende Rolle in der interkommunalen Vernetzung übernehmen, obwohl Landkreise auch immer von der Offenheit der kreisangehörigen Gemeinden abhängen. Dabei kommt es weniger auf ein gutes oder weniger gutes Verhältnis der beteiligten Personen an, also von Bürgermeistern und Landrat, sondern auf Seiten der politischen Repräsentanten eher auf die jeweiligen „Lieblingsthemen“. Über die Identifizierung der Bürgermeister, die für das Thema Energiewende offen sind oder es sogar als politisches Kernthema begreifen, kann der Landkreis Aktivitäten anstoßen, die dann als Vorbilder für andere Gemeinden im Landkreis dienen können. Wichtig ist, dass der Austausch der Gemeinden immer wieder angeregt wird und aktive Kommunen Impulse für anstehende Projekte in anderen Kommunen geben. So können auch Potenziale und anstehende Projekte regional zusammengebracht werden und so zu einem stärkeren Zusammenwachsen der Region führen. Gerade kleinere und dörfliche Gemeinden sind auf die Kapazitäten der Landkreise angewiesen. So wird von den Experten bemängelt, dass es zwar für Städte Überlegungen für die Zukunft gibt, Dörfer aber oft alleine da stehen und keine Vorstellung davon haben, wie Verwaltung, Organisation und Leben im dörflichen Zusammenhang auch in Zukunft noch funktionieren kann. Die Blickrichtung innerhalb der Forschung und der Planung der Energiewende geht bislang von den Städten in Richtung des ländlichen Raumes aus. Daher wird von den befragten Experten auch eine Abkehr der Sichtweise auf den ländlichen Raum als „Erholungs- und Energiebeschaffungsraum“ für Städte gefordert. Gerade für größere Städte ist jedoch die Einsicht der Unmöglichkeit der vollständigen Energieversorgung aus eigenen Potenzialen für die interkommunale Vernetzung ausschlaggebend. Die daraus resultierende Angst vor der „Dominanz der Städte“ steht vielen Vernetzungsbemühungen im Wege und muss zunächst einmal abgebaut werden. Die Vernetzung muss gleichberechtigt passieren, bevor Kooperationen eingegangen werden. Insbesondere muss der Nutzen für den ländlichen Raum und die kleineren Kommunen klar werden, z.B. in Form eines größeren Gestaltungsspielraumes durch mehr finanzielle Mittel und die Vermittlung von Knowhow. So können ganz andere Projekte und auch gemeinsame Konzepte durch die finanzstarken Partner gestemmt werden. Andersherum profitieren die besser aufgestellten Verwaltungen in den Landkreisen und Städten auch von den engagierten Akteuren in den kleinen Gemeinden. Beispielhaft wurden von den Experten die ehrenamtlichen Bürgermeister in Dörfern genannt, die mit viel Engagement Wärmenetze auf Basis regionaler Biomasse

entwickeln und dann auch die Verbraucher, die Landwirte und die Handwerker zusammenbringen und mit ihnen Kooperationen eingehen um etwa Energiegenossenschaften zu gründen. Diese Pilotprojekte sprechen Akteursgruppen auch außerhalb der Kommunalverwaltung und der politischen Repräsentation über die interkommunale Vernetzung an. Gerade über Workshops die neben Verwaltung und Politik auch Zivilgesellschaft und Verbraucher, Landwirte, Gewerbe und Handwerk umfassen, lassen sich allgemeine und gemeinsame Zielsetzungen ebenso entwickeln wie interkommunale Projekte. Berichte von Gruppen aus Bürgerschaft und Zivilgesellschaft ermöglichen den Abbau von Vorurteilen ohne dabei belehrend oder von oben herab zu wirken. So können dann auch themenspezifische Netzwerke gegründet werden, wie etwa ein Netzwerk Nahwärmeverbünde oder ein Netzwerk Wind, um die Themen gezielt und gemeinsam zu entwickeln. Landkreise können ihre Vernetzungsfunktion wahrnehmen und ein gemeinsames Klimaschutzmanagement, welches nicht nur den Landkreis als Gebietskörperschaft, sondern den gesamten Landkreis einschließlich der Gemeinden, der Verbandsgemeinden und allen anderen Verwaltungseinheiten umfasst. Da die Zusammenarbeit der Kommunen für eine gut geplante Energieversorgung mit regionalen Ressourcen nach Einschätzung der Experten aus der Kommunalpolitik immer wichtiger wird, bildet die interkommunale Vernetzung eine entscheidende Basis für die Zukunft. Die interkommunale Vernetzung bildet also den Grundstein für eine effiziente und koordinierte Umsetzung der Energiewende auf der regionalen Ebene. Gerade da die Energieversorgung auch mit einer wirtschaftlichen Betätigung der Kommune einhergehen kann, ist eine gute interkommunale Vernetzung auch entscheidend für den Erfolg kommunaler Unternehmen und der Verhinderung unnötiger Konkurrenzsituationen oder doppelter Ausgaben. So können gerade Landkreise mit ihren Liegenschaften auch den Erfolg einer Nahwärmeversorgung eines gemeindeeigenen Unternehmens ermöglichen. Trotz der vielen Vorteile der interkommunalen Vernetzung weisen die Experten auch auf Hemmnisse hin, die einer Vernetzung zwischen den Kommunen entgegenstehen. So hängt die Vernetzung oft von der Aktivität des Landkreises ab und es ist meist schwierig für einzelne Kommunen, die Vernetzung unabhängig vom Landkreis zu organisieren. Ist keine funktionierende Vernetzung implementiert, arbeiten die einzelnen Kommunen nebeneinander her und stimmen sich zu wenig untereinander ab. Dieses Hemmnis wird bereits mit Förderprogrammen des Bundes adressiert. So können sich Städte über die Masterplan-Förderung die Vernetzung und die anschließende Kooperation fördern lassen. Daneben wird die vernetzende Einstiegsberatung von Kommunen über die Kommunalrichtlinie gefördert.

5.4.2.2 Bildung und Beratung

Bildung und Beratung ist ein weiteres Kommunikationsinstrument. Hierbei kann zwischen Materialien und der direkten Bildung und Beratung durch Veranstaltungen, Mes-

sen oder Beratungsstellen unterschieden werden. Die Experten schätzen die Verfügbarkeit von Materialien als übermäßig ein. Einige sprechen sogar von einem Informationsüberfluss. Generell wird von den Experten jedoch bestätigt, dass das Thema Energie bei den Menschen einfach nicht eine so große Rolle spielt und andere Themen mehr im Fokus stehen. Daher muss die Bildungs- und Beratungsarbeit zu dem Thema auch verstetigt werden, damit das Thema in der Diskussion bleibt. Den Kommunen stehen bei der Beratung und Bildung auch zivilgesellschaftliche Gruppen wie Verbraucherzentralen zur Seite. Eine zielgerichtete Verbreitung der Inhalte kann über Kampagnen erfolgen, die über einen festgelegten Zeitraum laufen und spezifische Ziele haben können. Durch die Diversifizierung der Bevölkerung und die damit einhergehende Vielfalt an Sprachen und Kulturen ist eine umfassende Aufklärungskampagne der Bevölkerung jedoch komplizierter geworden. Die Experten berichten von solchen Hemmnissen gerade in Stadtteilen mit einem hohen Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund oder mit finanziellen Problemen. Groß angelegte und allgemeine Kampagnen helfen hier nur wenig, sondern müssen auf Quartiersebene heruntergebrochen werden. Auch eine Zusammenarbeit mit anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen wie Vereine, Sozialverbände und Glaubensgemeinschaften ist hier entscheidend. Nach den Experten kann das gesamtgesellschaftliche Projekt Energiewende nicht von allen Gesellschaftsgruppen gleichermaßen nachvollzogen werden. Da also die Offenheit für das Thema – zumindest teilweise - fehlt, ist es sehr schwierig die Beratungsangebote in allen Bereichen erfolgreich einzubringen. Dabei liegt der Fokus gerade bei den finanzschwachen Gesellschaftsgruppen auf der Ersparnis durch Einsparmaßnahmen und Verhaltensänderungen im Haushalt. Trotzdem fehlt vielen Beratungsangeboten die Nachfrage. Nach den Experten ist eine stete und mit Belohnungen kombinierte Beratung erfolgversprechend. Außerdem können die kommunalen Akteure mit anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen zusammenarbeiten, wie etwa Glaubensgemeinschaften oder Vereine. Diese sind meist noch näher an den einzelnen Gesellschaftsgruppen dran und so können laut den Experten auch die Gruppen mit Migrationshintergrund erreicht werden. Wichtig ist es aus Sicht der Experten auch, dass die zivilgesellschaftlichen Gruppen bei Projekten mit Vorbildfunktion mit einbezogen werden. Hier können auch mehrere zivilgesellschaftliche Gruppen gemeinsam Projekte umsetzen. Die Beratung von Mietern wird von den Experten als schwierige Herausforderung empfunden. Der großen Vielfalt detaillierter Information im Einsparbereich steht laut den Experten ein Informationsdefizit im Bereich Klimaschutz und der Preisschwankungen fossiler Ressourcen entgegen. Die Fokussierung auf die Kostendebatte bei der Förderung der Erneuerbaren Energien im Stromsektor hat laut den Experten zu einer einseitigen Debatte geführt, welche die Themen Generationengerechtigkeit und Kosten der fossilen Ressourcen sowie die Abhängigkeit von Importen der Energieträger aus dem Ausland außen vor lässt. Wenn diese Themen über nachvollziehbare Beispiele, wie die Entwicklung der Energiekosten eines Hauses aus den sechziger Jahren

bis heute kommuniziert werden, so können insbesondere Hausbesitzer zum Handeln gebracht werden. Die Experten mahnen hier eine Unterstützung der lokalen Akteure durch den allgemeinen Diskurs aus Bund und Ländern an. Positiv wird jedoch hervorgehoben, dass der Bund bereits Beratungsangebote für finanzschwache Bevölkerungsgruppen fördert. Neben der öffentlichen Förderung können auch lokale Unternehmen eingebunden werden, die zusätzliche Angebote machen können. Auch hier kann die Beratung über Sachmittel wie kostenlose Energiesparlampen oder ausschaltbare Mehrfachstecker beworben werden, um die Nachfrage anzuregen. Eine größere Nachfrage erhöht nach Aussage der Experten auch das Angebot an Beratungen. Aber nicht nur bei Verbrauchern und der Zivilgesellschaft gibt es Bedarf an Knowhow: Auch die Verwaltungen haben nach Aussage der Experten einen Bedarf an Beratung und auch an referatsübergreifendem Austausch. Durch entsprechende Fortbildungsmaßnahmen im Bereich Klimaschutz können neue Ansätze in die Praxis überführt werden. Ein weiterer wichtiger Informationsfluss zum Thema Energiewende läuft über die Schulen als kommunale Einrichtung. Hier können über Projektwochen und z.B. über das vorbildhafte einführen der Mülltrennung und des Energieeinsparens ein Wissenstransfer von den Kindern zu den Eltern erfolgen. Die Experten heben auch die Bedeutung der Kinder für die Akzeptanz der Energiewende - etwa von Windenergieanlagen - hervor, da Kinder unvoreingenommen und bereits mit den Anlagen aufgewachsen sind. Im Bereich der Schulen gibt es auch bereits einige Förderungen durch die Bundesländer. Allerdings könnte dies verstärkt passieren. Gerade bei Kontroversen um lokale Windenergieanlagen ist es zudem sinnvoll, auch Windberatungsstellen einzurichten, da diese Fragen der Bevölkerung beantworten und so die Diskussion versachlichen können. Generell ist die Versachlichung der Diskussion ein entscheidender Beitrag den eine Beratung leisten sollte. Die Experten empfehlen diesbezüglich eine Einbindung von Verbrauchern und Zivilgesellschaft in die Entwicklung von Zielen oder der generellen Stadtplanung, so dass die Einzelmaßnahmen von den betroffenen Gruppen im Gesamtkontext verstanden werden. Unternehmen werden nach Aussage der Experten von den Kommunen mit Informationen und Kampagnen meist nicht angesprochen, obwohl sie als große Energieverbraucher einen erheblichen Beitrag zum Klimaschutz leisten könnten. Aus Sicht der Experten ist es wichtig, die Kampagnen gemeinsam mit den Unternehmen durchzuführen, da dies für die Unternehmen eine Werbewirkung haben kann, Anreize für die privaten Verbraucher gesetzt werden können und sich dadurch der Dialog zwischen Unternehmen und Kommunen im Bereich des Energieverbrauchs vertiefen lässt. Daneben können Fachmessen Unternehmen auf wirtschaftlicher Ebene ansprechen und auch den Verbrauchern und der Zivilgesellschaft zeigen, inwieweit der Umbau der lokalen Energieversorgung und die Maßnahmen im Bereich Effizienz und Einsparung zu Beschäftigung und Entwicklung der Region sorgen kann. Solche Energiemessen bieten Unternehmen und Stadtwerken auch die Möglichkeit, sich öffentlich zu präsentieren.

5.4.2.3 Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sind oftmals ein begleitendes Instrument, durch welches Projekte in der Region beworben werden, um so auch die Vorbildfunktion wahrnehmen zu können. Auch Unternehmen sollten als Partner gewonnen werden, da diese oftmals ein ähnliches Interesse daran haben, Öffentlichkeitsarbeit zu leisten. So können z.B. die oben genannten Energiemessen auch zur Öffentlichkeitsarbeit genutzt werden. Andere, durch die Experten genannten Veranstaltungsformate sind extra Tage zum Thema Energie, wie etwa eine „lange Nacht der Energie“. Generell wird die Abgehobenheit der Diskussion um das Thema Energiewende und Klimaschutz bemängelt, die zu weit entfernt von der Lebenswirklichkeit der Verbraucher ist. Das Thema ist in den Medien präsent, aber immer nur bezogen auf die Kosten. Und dies wird von den Experten als generelles Problem empfunden, da die Diskussion um die Notwendigkeit der Energiewende „zu weit weg“ ist, während die Kostendiskussion direkt auf das eigene Portemonnaie zielt und damit in der Lebenswirklichkeit ankommt. Es ist daher für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit vor Ort enorm wichtig, die Debatte in Richtung Kostenersparnis dank Energieeinsparung zu bringen, so die Experten. Die Fachdiskussionen um gesamtwirtschaftliche Kosten, Lastmanagement, Gradziele oder Merit-Order-Effekt sind zu weit vom Verbraucher weg und helfen nicht im Bereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Die Kluft zwischen Expertendiskussion und Öffentlichkeit ist hier zu groß. Eine Ausnahme bildet die gutsituierte Mittelschicht, die den Bezug von Ökostrom und die Anschaffung sparsamer Haushaltsgeräte umsetzt. Zudem können Informationsangebote wie Solarkataster Verbrauchern einen entscheidenden Anstoß zur Umsetzung von Projekten bieten.

5.4.3 **Wirtschaftliche Betätigung**

Die wirtschaftliche Betätigung umfasst die direkte Investition von Kommunen in Maßnahmen und Projekten der Erneuerbaren Energien, der Energieeffizienz oder der Energieeinsparung. Dazu zählen die Investitionen in und an den eigenen Liegenschaften der Kommune, aber auch die durch kommunale Unternehmen (kommunale Energieversorger, Wasserversorger und Abfallentsorger sowie kommunale Wohnungsunternehmen). Die Investitionen können je nach Liegenschaft und je nach kommunalem Unternehmen auch alle Felder der Energiewende umfassen, also die Investitionen in Erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Energieeinsparung.

5.4.3.1 Investitionen in Erneuerbare Energien

Investitionen in Erneuerbare Energien können je nach Technologie in unterschiedlichem Maße erfolgen. So können regenerative Heizsysteme und Photovoltaikdachan-

lagen auch in und auf eigenen Liegenschaften errichtet werden, während leitungsgebundene Wärmeversorgungssysteme und Windparks durch kommunale Unternehmen betrieben werden können. Nach den Experten sind Investitionen an und in eigenen Liegenschaften, wie Verwaltungsgebäude oder Schulen wichtige Maßnahmen zur Vorbildfunktion und sollten nach den Experten eng in die Kommunikationsarbeit der Kommunen eingebunden werden. Für die Experten ist es wichtig, dass Investitionen in Erneuerbare Energien in die durch die Politik gesetzten Klimaschutzziele eingebunden werden. Gerade bei der Energieversorgung haben Kommunen und kommunale Unternehmen teilweise unterschiedliche und sich teilweise auch widerstreitende Interessen. Als Energieversorger haben kommunale Unternehmen ein Interesse daran, möglichst viel Energie mit hoher Rendite zu verkaufen, um den Gewinn zu maximieren. Andererseits möchten Kommunen als Verbraucher in ihren eigenen Liegenschaften oder durch ihr kommunales Wohnungsunternehmen möglichst wenig für die verbrauchte Energie ausgeben und möglichst viel Energie einsparen. Daher ist die Einbettung der Investitionen in Erneuerbare Energien in Konzepte und Ziele nach den Experten enorm wichtig, um bereits im Vorfeld einen Ausgleich der unterschiedlichen Interessen zu erreichen. Diese Einbettung in die Klimaschutz- und Energiepolitik wird von den Experten über die historische Entwicklung der Ver- und Entsorgung als Daseinsvorsorge verstanden. In den 30er-Jahren sind die vielen kleinen Strom- und Gaswerke in kommunaler Hand im Zuge der wirtschaftlichen Krise durch große Versorgungsunternehmen übernommen worden. Die vielen kleinen dezentralen Anlagen wurden durch große und zentrale Anlagen ersetzt. Die Energiewende bringt im Bereich der Erzeugungsanlagen eine erneute Dezentralisierung. Für die Experten ermöglicht diese Renaissance der regionalen Erzeugungsanlagen auch eine umfassende Demokratisierung. Kommunen und kommunale Unternehmen können beim Ausbau der Erneuerbaren Energien Investitionen gemeinsam mit den Verbrauchern umsetzen, mit denen sie zuvor die energiepolitischen Leitlinien und Zielvorgaben formuliert haben. Für Kommunen ist es dabei sehr wichtig, kommunale Unternehmen zu gründen, da diese andere Voraussetzungen in ihrer Unternehmensführung im Bereich Personal und gewerbliche Vorgaben haben. Während Kommunen bei direkten Investitionen in Erneuerbare Energien über die Gemeindeordnungen je nach Bundesland sehr eingeschränkt sind, können kommunale Unternehmen hier freier tätig sein. Zugleich verfolgen kommunale Unternehmen aber eigene wirtschaftliche Ziele und können daher beim Ausbau regenerativer Erzeugungsanlagen laut Experten auch bremsend wirken. Für die Experten kann der Ausbau der Erneuerbaren Energien als Möglichkeit für neue Geschäftsmodelle, aber auch als konkurrierendes Modell bereits bestehender Geschäftsmodelle gesehen werden. Dies liegt auch an den jeweils getätigten Investitionen der kommunalen Unternehmen. Für die Experten ist es im Sinne der Daseinsvorsorge jedoch auch wichtig, dass kommunale Unternehmen für kostengünstige Angebote für finanziell schwache Gesellschaftsgruppen sorgen.

5.4.3.2 Investitionen in Energieeffizienz

Investitionen in die Energieeffizienz durch die Kommunen werden von den Experten insbesondere im Bereich der Wärmenetze kontrovers diskutiert. Zwar bieten Wärmenetze enorme Möglichkeiten hinsichtlich einer effizienten Wärmeversorgung, allerdings bedeuten Wärmenetze auch monopolistische Strukturen, welche dann die Verbraucher in eine schlechtere Position bringen. Es werden von den Experten jedoch auch zwei Lösungsvorschläge gemacht, die eine Monopolisierung abschwächen können. Dies kann einerseits über die Demokratisierung der Versorgungsunternehmen passieren, so dass Verbraucher an der Preisbildung beteiligt werden können. Andererseits könnten Wärmenetze für umfassende Einspeisungen geöffnet werden, so dass es auch bei Wärmenetzen mehrere Anbieter geben könnte. Von den Experten wird außerdem kritisch betrachtet, dass die kommunalen Energieversorger zu wenig aktiv auf die Unternehmen zugehen um mit ihnen gemeinsam effiziente Versorgungskonzepte zu entwickeln. So fehlt es auch an praktischen Umsetzungen in Richtung Nutzung von Prozesswärme in Wärmenetzen. Auch hier wird die Konkurrenz zu schon bestehenden Geschäftsmodellen als zentrales Hemmnis ausgemacht.

5.4.3.3 Investitionen in Energieeinsparung

Gerade kommunale Wohnungsbauunternehmen können viel im Bereich Energieeinsparung erreichen. Daneben bieten sich viele Möglichkeiten bei kommunalen Liegenschaften, also bei Schulen und Verwaltungsgebäuden. Die Experten sehen in der Demokratisierung der regionalen Erzeugungsanlagen eine Veränderung in der Nutzung der Energie, da es ein größeres Verständnis für das Thema gibt.

5.4.4 Juristische Instrumente

In der Energieversorgung bieten sich unterschiedliche Möglichkeiten für Kommunen, Vorgaben über Verträge oder über die Planung zu machen.

5.4.4.1 Konzessionsverträge

Zwar können Kommunen die Konzessionen für den Betrieb der Stromnetze vergeben, doch sehen die Experten in diesem Instrument nur einen sehr eingeschränkten Handlungsspielraum zur Beförderung der Energiewende und des Klimaschutzes. Da das Stromnetz ohnehin für jede Erzeugungsanlage offen ist und über Regulierungs- und Kartellbehörden kontrolliert wird, bietet sich den Kommunen durch den Besitz der Stromnetze kaum eine Möglichkeit, Vorgaben zu machen. Zudem sind die Kosten für den Betrieb des Stromnetzes zu berücksichtigen, die von den Experten als sehr hoch

eingeschätzt werden. Hinzu kommen noch die zukünftigen Kosten für den Einbau umfassender Steuerungstechnik.

5.4.4.2 Anschluss- und Benutzungszwang bei Wärmenetzen

Neben den Konzessionsverträgen im Bereich der Stromnetze kann die Kommune auch einen Anschluss- und Benutzungszwang anwenden, der die Verbraucher zwingt, sich an ein Wärmenetz anzuschließen. Diese Möglichkeit wird von den Experten nur mit vielen Einschränkungen als nützliches Instrument angesehen. Zwar kann ein Anschluss- und Benutzungszwang dafür sorgen, dass ein Neubaugebiet ein effizientes und im besten Fall auch mit Erneuerbaren Energien gespeistes Wärmenetz erhält, allerdings kann ein Anschluss- und Benutzungszwang auch bestehende konventionelle Kraftwerkestrukturen verfestigen und zugleich Investitionen der Verbraucher in regenerative Heizungen verhindern. Die Anwendung ist zudem politisch heikel und kann zu Widerständen bei Verbrauchern und Zivilgesellschaft führen. Problematisiert wurde von den Experten auch die Kostenseite der Wärmenetze, da diese sehr von der Verbrauchsmenge abhängt. Bei geringer Nachfrage übersteigen die Kosten für den Verbraucher oft die Kosten einer individuellen Heizung. Auch für Gewerbegebiete sehen die Experten im Anschluss- und Benutzungszwang keine großen Handlungsspielräume, da Unternehmen ungern langfristige Verträge eingehen, die bei einem Anschluss- und Benutzungszwang eigentlich immer gegeben sind.

5.4.4.3 Baustandards

Kommunen haben die Möglichkeit, über Bebauungspläne und städtebauliche Verträge auch Baustandards vorzuschreiben. Diese reichen von Vorschriften zu Heizungsanlagen bis hin zu Verbräuchen. Die Experten thematisieren hier die Schwierigkeiten, das richtige Maß zu halten und nicht zu viele Details regeln zu wollen. Gerade für kommunale Wohnungsbaugesellschaften können zu hohe Standards auch zu höheren Mieten führen. Außerdem stehen auch Investitionen in eine regenerative Heizungsanlage und Maßnahmen zur Energieeffizienz oder zur Energieeinsparung in Konkurrenz. Aus Sicht der Experten ist es wichtig bei den Baustandards auf die Vorgaben der KfW-Standards zu achten. Neue Möglichkeiten, um auch die Bestandgebäude und nicht nur Neubauten zu adressieren, bietet eine umfassende Quartiersplanung.

5.4.4.4 Flächennutzungsplan

Die Flächennutzungsplanung ist im Bereich der Energiewende aus Sicht der Experten nur entscheidend für die Windenergie. Hier ist darauf zu achten, dass der Flächennutzungsplan, der eigentlich im positiven Sinne die Eignungsfläche für Windenergie vorschreibt, nicht zu einer Verhinderungsplanung wird, durch die einzelne Kommunen in ihrer Entscheidungsfreiheit für die Windenergie beschnitten werden können, da die

anderen Flächen aus der Windenergieplanung herausgenommen werden. Hierzu gab es auch bereits schon einige Klagen von Kommunen, die eine Verhinderungsplanung festgestellt haben. Aus Sicht der Experten ist der Flächennutzungsplan daher auch weniger ein rein juristisches Instrument, sondern eher Teil der interkommunalen Vernetzung, da hier die Interessen der einzelnen Kommunen zusammengebracht werden sollen. Um besonders wirksam zu sein, macht es nach den Experten sehr viel Sinn, wenn Klimaschutzkonzepte, Flächennutzungsplanung und Baustandards miteinander eng gekoppelt sind. Hier könnte es sehr sinnvoll sein, den Flächennutzungsplan auch jenseits der Windenergie für die Energiewende zu nutzen, um beispielsweise Wärmesenken zu identifizieren, Potenziale auszuloten oder auch solare Freiflächenanlagen zu berücksichtigen. Gerade interkommunale Strukturen wie Regionen oder Landkreise können daher die Planung auch als Dienstleistung für die einzelnen Kommunen etablieren. Allerdings ist eine solche abgestimmte Planung auch sehr zeitaufwendig und daher kostenintensiv.

5.4.4.5 Beschaffung

Über Ausschreibungen für die Beschaffung von Material, Fahrzeugen oder von Strom besitzen Kommunen umfassende Möglichkeiten, um auf umweltgerechte Vorgaben zu achten. Allerdings steht häufig der Preis im Vordergrund und die Experten sprechen in diesem Zusammenhang von fehlender Tatkraft.

5.4.5 Managementinstrumente

Kommunen stehen eine Reihe von Managementinstrumenten zur Verfügung, welche in unterschiedlicher Ausprägung bereits genutzt werden. So gibt es neben den Konzepten auch spezifische Stellen für Klimaschutzmanager, welche durch den Bund gefördert werden. Daneben bieten sich auch Möglichkeiten im Bereich des Energiemanagements, durch Datenerhebungen und durch ein gezieltes Monitoring.

5.4.5.1 Klimaschutzmanagement

Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches Klimaschutzmanagement ist die politische Einstimmigkeit in der Beschlusslage. Knappe Mehrheiten für ein Klimaschutzkonzept gefährden eine nachhaltige Entwicklung und können bei Wahlen schnell wieder kippen. Ein gutes Klimaschutzmanagement schaut zunächst, welche Potenziale an Erneuerbaren Energien regional vorhanden sind. In einem nächsten Schritt werden Maßnahmen und Akteure identifiziert, um die Potenziale zu heben. Um eine nachhaltige Entwicklung zu sichern, sind eine Einbindung der verschiedenen Akteure und eine gemeinsame Entwicklung der Maßnahmen und Ziele für die Experten sehr wünschenswert. Dieser Maßnahmenkatalog sollte dann im besten Fall abgearbeitet werden. Aus Sicht der Experten ist es zudem äußerst wichtig, die Konzepte stetig zu aktualisieren.

Das Klimaschutzmanagement benötigt nach Meinung der Experten unbedingt einen Verantwortlichen, einem Kümmerer, der die Umsetzung der Konzepte verfolgt, die Vernetzung der wichtigen Akteure vornimmt und das Thema Klimaschutz immer wieder in die Diskussion einbringt. Ein Klimaschutzmanager hat daher nicht einfach nur die Aufgabe, eine Energieberatung anzubieten, sondern sollte eher seine Stärken im Bereich der Vernetzung und Kommunikation haben. Für die Beratung gibt es genug Angebote über die Verbraucherzentralen und andere Einrichtungen. Ein von den Experten angesprochenes Problem ist die kurze Laufzeit der Förderprogramme, da viele Maßnahmen des Klimaschutzmanagers erst nach fünf bis zehn Jahren signifikante Erfolge zeigen. Die formale Verortung des Klimaschutzmanagers in der Verwaltungshierarchie würde auch aufzeigen, welche Bedeutung dem Klimaschutz in der Verwaltung eingeräumt wird. Generell wird eine eigene Stabstelle Klimaschutz als Aufwertung des Themas gesehen. Wenn ein Klimaschutzmanager auf der Landkreisebene angesiedelt ist, kann dieser auch zwischen den Kommunen vermitteln und so bei praktischen Problemen eine Hilfestellung leisten. Die Landkreisebene und auch die regionale Ebene ermöglichen es zudem, ein einheitliches Klimaschutzmanagement anzubieten. Die Konzepte sollte außerdem mit den Konzepten auf der Ebene der Bundesländer abgeglichen werden. Hier wird von den Experten noch ein enormes Entwicklungspotenzial gesehen.

5.4.5.2 Energiemanagement

Das Energiemanagement muss nach den Experten in der Kommune so verankert sein, dass es nicht als (lästige) Pflichtaufgabe wahrgenommen, sondern als sinnvoll erachtet und auch gelebt wird. Dann können Einsparserfolge in den kommunalen Liegenschaften erzielt werden. Dabei macht es Sinn, frühzeitig eine Zusammenarbeit mit den örtlichen Unternehmen und den Stadtwerken zu suchen, da hier meist schon Knowhow vorhanden ist und so Synergien genutzt werden können.

5.4.5.3 Evaluation

Um den Erfolg und die Auswirkungen einzelner Maßnahmen zu überprüfen, ist eine fortlaufende Evaluation der Maßnahmen nach Aussage der Experten entscheidend. Doch genau daran fehlt es dem kommunalen Klimaschutzmanagement derzeit, da die Datenbeschaffung ein riesiges Problem darstellt. Außerdem ist die Bemessung der Klimaschutzeffekte und damit auch der Ziele und Maßnahmen nicht standardisiert, so dass es nach Meinung der Experten sehr sinnvoll sein kann, die Evaluation auch interkommunal zu organisieren. Dabei ist die Einbindung der Akteure aus Gewerbe und Industrie enorm wichtig, da diese meist schon über ein Monitoring verfügen und es andererseits enorm schwierig ist, an deren Daten zu kommen.

5.5 Fazit: Instrumente und Akteure

Die vorgenommene Systematisierung der kommunalen Instrumente und der adressierten Akteure im Bereich der Energiewende machen deutlich, dass es auf das Zusammenspiel der Instrumentengruppen ankommt, um zielgerichtet agieren zu können. Es bestehen dabei für eigentlich alle Akteursgruppen genügend Instrumente. Dreh- und Angelpunkt der kommunalen Maßnahmen sind jedoch die Managementinstrumente, welche die einzelnen Projekte erst aufeinander abstimmen und in die Energiewende als gesamtgesellschaftliche Aufgabe einbetten. Dabei machen die Experten klar, dass ein entscheidendes Defizit für die Erfolgsmessung die derzeitige Datenlage und das Monitoring darstellen, welches dann auch die Kommunen dazu bringt, die Stellen für den Klimaschutz längerfristiger zu besetzen.

6 Entwicklung und Analyse von Kommunaltypen

Für ein vertieftes Verständnis der Situation der Kommunen im Hinblick auf die Umsetzung der Energiewende und im Hinblick auf die Entwicklung von praxisrelevanten Handlungsempfehlungen muss die Unterschiedlichkeit der Kommunen (Städte, Gemeinden und Landkreise) im Forschungsprozess und in den Ergebnissen berücksichtigt und abgebildet werden. Zur Beschreibung der kommunalen Gegebenheiten wurden daher auf der Basis einer Cluster-Analyse acht unterschiedliche Kommunaltypen gebildet und unter Berücksichtigung der – mittels Interviews und Workshops - erfassten Treiber und Hemmnisse vor Ort charakterisiert.

6.1 Variabilität kommunaler Ausgangssituationen

Zur Steuerung und Koordination der Energiewende besteht aus kommunaler Sicht ein breites Spektrum an Einflussmöglichkeiten (vgl. Kapitel 5.4). In der Praxis ist die Anwendbarkeit der Maßnahmen jedoch nicht an jedem Ort in gleichem Maße möglich. Abhängig von der kommunalen Ausgangssituation fällt es einigen Kommunen leichter und anderen schwerer, sichtbare Erfolge bezüglich der Energiewende zu erzielen. Folglich haben sich einige Kommunen in den letzten Jahren zum Vorreiter der Energiewende entwickelt. Beispiele hierfür sind unter anderem die „100ee-Regionen“, die durch das Projekt „100% Erneuerbare-Energie-Regionen“ ausgezeichnet worden sind, die „Bioenergie-Regionen“ des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) sowie die Städte, Gemeinden und Landkreise, die den European Energy Award erhalten haben. Im Gegensatz dazu haben sich andere Kommunen bislang nur in einer reduzierten Form mit dem Thema Energiewende beschäftigt, haben die notwendigen Ressourcen zur Erstellung eines Konzeptes nicht aufbringen können oder sind bislang an der Umsetzung von größeren Maßnahmen gescheitert (vgl. Kampmeier/Sarnes, 2015).

Als Erfolgsfaktoren für die lokale Umsetzung der Energiewende werden in der Literatur folgende Punkte aufgeführt (vgl. hierzu Vorhaben-Teilbericht „Bildung von energiewendespezifischen Kommunaltypen“, Anhang 3):

- Nachhaltige Potenzialausnutzung
- Politischer Wille
- Eine Strategie, eine Vision, ein Masterplan oder eine Roadmap
- Vorbildfunktion der Kommune
- Vernetzung/Networking
- Kooperation mit (finanz-) starken Partnern
- Partizipation
- Engagement der Gesellschaft
- Wertschöpfung
- Kompetentes Prozessmanagement

- Kümmerer
- Institutionalisierung
- Klare Verantwortlichkeiten und Absprachen in der Verwaltung
- Fördermittel
- Beratung und Förderung

Zusätzlich wurden in einem Workshop mit den kommunalen Spitzenverbänden innerhalb des Vorhabens EnGovernance weitere grundsätzliche Faktoren als wichtig zur Unterscheidung der Städte, Gemeinden und Landkreise eingestuft, wie die Größe und Verwaltungsstruktur der Kommune sowie die Finanz- und Wirtschaftsstruktur vor Ort. Eine geringere Relevanz wird dagegen der Funktion (Ober-, Mittel- Grundzentrum) sowie den Stadt-Umland-Verflechtungen in der Region beigemessen.

6.2 Methodik

Zur Bildung der Kommunaltypen wird zunächst eine fragebogenbasierte Clusteranalyse durchgeführt, die entlang von Erfolgskriterien (z.B. politischer Wille, Strategie, Vernetzung) für die Umsetzung der Energiewende die Herleitung von acht Kommunaltypen ermöglichte. Hierzu fand eine bundesweite Befragung statt, bei insgesamt etwa 1.000 Städte, Gemeinden und Landkreise teilgenommen haben. Informationen zur Repräsentativität der Stichprobe sind in dem entsprechenden Teilbericht, Anhang 3 dargestellt. Anschließend wird basierend auf einer weiteren Befragung (80 TeilnehmerInnen) das Bild der Kommunen mit Fokus auf die Akteure, Instrumente, Verwaltungsstrukturen etc. und ihre Wirkung auf die Umsetzung der Energiewende ergänzt. Schließlich werden die gewonnenen Erkenntnisse in 16 exemplarischen Interviews mit kommunalen Akteuren vertieft sowie um Kontextfaktoren und Prozesse ergänzt.

Die Erkenntnisse der drei, in Teilen aufeinander aufbauenden, Analyseschritte wurden in Kapitel 7 in kommunaltyp-spezifischen Handlungsempfehlungen integriert und in einem Workshop mit kommunalen Vertretern validiert und ergänzt.

Im Folgenden werden die einzelnen methodischen Zugänge und Schritte näher beschrieben. Darauf aufbauend erfolgt zusammenführend die Beschreibung der acht Kommunaltypen sowie in Kapitel 7 die für sie erarbeiteten, spezifischen Handlungsempfehlungen.

6.2.1 Clusteranalyse

Auf der Basis von Befragungsergebnissen und statistischen Datenbanken wird in enger Absprache mit den kommunalen Spitzenverbänden im Sinne einer Clusteranalyse ein deutschlandweites Kommunenmodell mit definierten Kommunaltypen entwickelt, das die typischen Ausprägungen der Städte, Gemeinden und Landkreise in Bezug auf die oben beschriebenen Erfolgsfaktoren im Kontext der Energiewende beschreibt. Die

Erfolgsfaktoren können dabei grundsätzlich zu zwei Merkmalsgruppen zusammengefasst werden. Gruppe 1 beschreibt die **inneren Abläufe** sowie die Zusammenarbeit mit kommunalen Akteuren, wie mit Stadtwerken oder Wohnungsbaugenossenschaften. Zu Gruppe 1 zählen dabei unter anderem der politische Wille, die interne Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung sowie das Vorhandensein eines Prozessmanagements. Gruppe 2 fasst dagegen die Erfolgsfaktoren zusammen, welche die **Interaktion** der Kommune mit nicht-öffentlichen Akteuren beschreiben (z.B. Marketing, Netzwerkarbeit, Partizipation). Aufgrund der unterschiedlichen Ausprägung der beiden Merkmalsgruppen in den befragten Kommunen können im Rahmen der Clusteranalyse letztendlich acht verschiedene Kommunaltypen modelliert werden.

Die methodische Vorgehensweise bei der Indikatorenentwicklung sowie insbesondere bei der Clusteranalyse sind im Detail in dem Vorhaben-Teilbericht „Bildung von energiewendespezifischen Kommunaltypen“ dokumentiert worden (vgl. Anhang 3). Für weitere Informationen zu diesem Teil des Forschungsvorhabens wird daher auf die Lektüre des Teilberichts verwiesen.

6.2.2 Befragungen

Um die Erkenntnisse aus der Clusteranalyse noch einmal mit der Praxis abzugleichen, wurde ein Fragebogen entwickelt (s. Anhang 4), der sowohl die Rolle der Kommune bei der Energiewende und die Relevanz des Instrumentariums in der Praxis, als auch die Differenzierung und Beschreibung der einzelnen Kommunaltypen umfasste. Insgesamt wurden je Kommunaltyp zehn Kommunen befragt und die dabei erzielten Ergebnisse einmal gemeinsam sowie jeweils nach Kommunaltyp ausgewertet. Hinzu kommt die Detailbefragung von je zwei Kommunen je Kommunaltyp, wobei bei den Kommunaltypen 4 bis 8 je ein Landkreis und eine kreisfreie Stadt ausgewertet wurden. Im Fokus stand jeweils die Frage nach der Rollenwahrnehmung im Hinblick auf die Definition der Energiewende als kommunale Pflichtaufgabe.

Die überwiegende Mehrheit der Befragten stimmt der Frage zu und ist somit der Auffassung, dass die Umsetzung der Energiewende mit zu den Pflichtaufgaben der Kommune zählt. Hingegen ist circa ein Viertel der Befragten der Meinung, dass die Energiewende eine freiwillige Aufgabe der Kommune darstellt.

Um die Relevanz des Instrumentariums herauszufinden, wurden sowohl die Akteursgruppen wie auch die Instrumente nach ihrer Wichtigkeit und ihrer Bedeutung für die Energiewende (hemmend oder treibend) durch die Befragten bewertet.

Da bereits durch die Experteninterviews die Instrumente den einzelnen Akteuren zugeordnet wurden, konnte auch die Nutzung der Instrumente in der Praxis mit den als wichtig oder hemmend erachteten Akteuren abgeglichen werden. Damit konnte geklärt werden, ob die Kommunen auch die richtigen Instrumente nutzen, um die Akteure zu erreichen.

Um die Situation noch einmal zu klären in der sich die identifizierten Kommunaltypen befinden, wurde nach der finanziellen sowie personellen Ausstattung gefragt und die Verortung der Energiewende- und Klimaschutzthemen innerhalb der Verwaltung, die Potenziale und Potenzialausschöpfung in den verschiedenen Feldern der Energiewende (also von Erneuerbaren Energien, Energieeffizienz und Energieeinsparung) sowie die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger ermittelt. Die Finanzsituation wird von den Kommunen sehr unterschiedlich bewertet. So gibt die knappe Minderheit an, dass die zügige Umsetzung der Energiewende aufgrund der jeweiligen finanziellen Situation der Kommune scheitert. Die Finanzsituation der Kommune ist dagegen laut der Mehrheit der Befragten nicht für das Scheitern der Energiewende verantwortlich. Neben der Finanzsituation wurde im Rahmen des Fragebogens auch die personelle Situation in der Kommune abgefragt. Ob die Energiewende in der Kommune an der Personalsituation scheitert, wurde von ebenso vielen Befragten bejaht wie verneint. Des Weiteren wurde angegeben, die personelle Lage bezüglich des Scheiterns der Energiewende nicht einschätzen zu können. Der Verwaltungsvorstand sowie das Baudezernat wurden als die für die Energiewende relevanten Stellen mit sieben und sechs Nennungen am häufigsten angegeben. Mit insgesamt vier Angaben wurde die allgemeine Verwaltung am dritt häufigsten genannt. In drei Kommunen befasst sich das Finanzdezernat mit dem Thema Energiewende. Das Schul- und Kulturdezernat, das Dezernat für öffentliche Einrichtungen, das Dezernat für Wirtschaft und Verkehr sowie die Stabstelle und die Kategorie Sonstiges kommen insgesamt jeweils auf zwei Nennungen. Nur eine Angabe erhielten das Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsdezernat sowie das Sozial-, Jugend- und Gesundheitsdezernat.

Die Erkenntnisse aus den Fragebögen wurden für die Interviews und den Workshop ausgewertet und mit den Kommunen hinsichtlich der besonderen Situation der Kommunaltypen vertieft.

6.2.3 Durchführung von Interviews

Mit Hilfe von Interviews erfolgte eine Vertiefung der bisher gewonnenen Erkenntnisse. Zusätzlich stellten sie eine Ergänzung der bisherigen Befragungs- und Analyseinstrumente um die Facetten der Kontextualisierung und der Prozesshaftigkeit dar. Im persönlichen Gespräch lassen sich dabei in einem höheren Maße Zusammenhänge und Entscheidungsabhängigkeiten beschreiben sowie das eigene Vorgehen mit Erklärungen hinterlegen, so dass die lokalen Prozesse realitätsnah abgebildet werden können. Ziel ist es, ein umfassendes Verständnis davon zu entwickeln, wie sich die Situation im Hinblick auf die Umsetzung der Energiewende in den jeweiligen Kommunen gestaltet und wie genau sie diesen Weg bisher gegangen sind und weiter beschreiten werden. Des Weiteren galt es die Gründe für das ‚eigene‘ Vorgehen sowie die Unterschiede zwischen verschiedenen, für die Umsetzung der Energiewende relevanten

Handlungsfeldern – auch unter Berücksichtigung der jeweiligen Strategien - herauszuarbeiten. Zentral war die Frage, welche Hemmnisse und Treiber in diesem Kontext im Detail identifiziert werden können und wie der Umgang damit ist.

Die Kommunikations- und Entscheidungsprozesse der verschiedenen beteiligten Akteure wurden hier ebenfalls in den Blick genommen, um so das genaue Vorgehen nachvollziehen zu können. Dabei lag ein Schwerpunkt auf der Bedeutung, die verschiedenen Akteuren zukommt, inwiefern sie als treibend oder hemmend wahrgenommen werden und was geschehen müsste, damit insbesondere wichtige Akteure aktiviert werden und eine unterstützende Rolle einnehmen. In diesem Zusammenhang wurde auch nachgefragt, welche Aufgaben die Klimaschutzmanager in einer Kommune übernehmen, so es einen in der Kommune gibt. Wichtige Aspekte stellten in diesem Bereich auch die interne Zusammenarbeit in der Kommune und die Interaktion mit anderen Akteuren dar (u.a. wie genau gestaltet sich die Zusammenarbeit im Berufsalltag, welche Netzwerke und welche Kooperationen gibt es, und wie sieht das Prozessmanagement im Detail aus). Als wichtiges Element der Kommunikations- und insbesondere der Entscheidungsprozesse wird darüber hinaus die Partizipation der BürgerInnen thematisiert. Dabei ging es sowohl um das grundlegende Verständnis der Kommunen von Partizipation und welche Bedeutung sie ihr beimessen, als auch um die genaue Umsetzung und welche Funktion sie in Bezug auf die Gestaltung der Energiewende vor Ort einnimmt.

Neben der Identifizierung der clusterspezifischen ‚Treiber‘ und ‚Hemmnisse‘ bestand ein Hauptziel der Interviews darin, herauszufinden, wie viel Optimierungsspielraum in den einzelnen Kommunaltypen besteht (vorausgesetzt Hemmnisse ließen sich abbauen), um in der Energiewende weiter voranzukommen. Die qualitative Erfassung / Einordnung des Erfolgs ist daher sehr wichtig, um beurteilen zu können, ob es in den einzelnen Kommunaltypen einen Sinn ergibt, zum Beispiel weitere Strukturen auf- oder bestimmte Barrieren abzubauen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang zudem die Frage, woran es liegt, wenn eigene Potenziale nicht genutzt, oder nicht als Chance gesehen werden. Des Weiteren ist es von Interesse, welche Instrumente von welchen Akteuren genutzt werden, um definierte Bereiche sowie Personen/Organisationen zu adressieren, und aus welchen Gründen verfügbare Instrumente gegebenenfalls nicht genutzt werden. Ergänzend wurde der Wahrnehmung und Bedeutung rechtlicher Rahmenbedingungen nachgegangen, um mögliche Ansatzpunkte für eine förderliche Ausgestaltung benennen zu können.

Die Interviews knüpften an die Erkenntnisse aus den Fragebögen bezüglich der Erfolgsfaktoren sowie insbesondere hinsichtlich der Resultate zu den Akteuren und Instrumenten an. Pro Kommunaltyp wurden stellvertretend zwei Telefon-Interviews mit Akteuren aus zwei unterschiedlichen Kommunen durchgeführt. Sie orientieren sich in ihrer Form an leitfadengestützte Experten-Interviews (vgl. Flick, 2007) und Elementen

des problemzentrierten Interviews (nach Witzel in Flick, 2007). Für jede Kommune wurde dabei der Interviewleitfaden auf Basis der Erkenntnisse aus den vorangegangenen Fragebogenerhebungen konkretisiert. Es wurde nachgefragt, wenn aus den Angaben in der Fragebogenerhebung Unklarheiten entstanden sind. Die oben beschriebenen Bereiche wurden thematisiert und vertieft. Dabei wurde durch eine offene Formulierung der Fragen dazu angeregt, ausführlich vom Vorgehen und den Prozessen vor Ort zu berichten.

Die Interviews wurden inhaltsanalytisch ausgewertet; dabei wurde ein induktives Vorgehen gewählt, wobei jedoch weitere Kategorien aufgenommen wurden, wenn diese sich exploratorisch aus dem Interviewmaterial ergeben haben. Innerhalb jedes Kommunaltyps wurden gemeinsame Muster in den Prozessen, der Akteurslandschaft und bzgl. der Hemmnisse und Treiber sowie dem Umgang damit bei beiden interviewten Kommunen identifiziert und Erkenntnisse daraus abgeleitet. Sofern sich dargestellte Ergebnisse nur auf die Ausführungen einer Kommune beziehen, ist dies kenntlich gemacht. Die gewonnenen Erkenntnisse sind aufgrund der Datenbasis als Tendenzen zu interpretieren, die jedoch wertvolle Hinweise liefern, wie sich die Situationen der verschiedenen Kommumentypen im Hinblick auf die Gestaltung der Energiewende vor Ort darstellen und welche Besonderheiten bzw. Schwerpunkte sich bei den verschiedenen Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten feststellen lassen. Da sich die Kommunaltypen zum Teil deutlich unterscheiden, erlauben die Ergebnisse, kommunaltyp-spezifische Handlungsempfehlungen abzuleiten. Darüber hinaus wurden allgemeine Empfehlungen an alle Kommunaltypen erarbeitet (vgl. Kapitel 7).

6.2.4 Durchführung von Workshops

Ein in Berlin durchgeführter Workshop (Protokoll, s. Anhang 5) diente der Vertiefung der Erkenntnisse und der Möglichkeit, im Dialog mit der Praxis noch einmal Lösungsansätze für die identifizierten Hemmnisse in den einzelnen Kommunaltypen herauszuarbeiten. Eingeladen wurden die 16 Kommunen, deren Antwortverhalten bzgl. des Fragebogens auch repräsentativ für die jeweiligen Kommunaltypen war. Den TeilnehmernInnen wurden die acht Kommunaltypen zunächst vorgestellt. Gemeinsam wurden dann die wichtigsten Treiber und Hemmnisse diskutiert und in einem zweiten Schritt Handlungsempfehlungen für jeden einzelnen Kommunaltypen in einer Gruppenarbeit entwickelt. Erst in einem dritten Schritt wurde den Kommunalvertretern dann ihre Einordnung zu einem Kommunaltyp eröffnet und die vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen wurden noch einmal diskutiert. In einem letzten Schritt wurden bestehende und wünschenswerte Fördermaßnahmen der Bundesebene diskutiert, mit deren Hilfe die identifizierten Hemmnisse angegangen werden könn(t)en.

6.3 Beschreibung der identifizierten Kommunaltypen sowie der typspezifischen Optimierungsansätze

Im Folgenden werden die acht im Vorhaben EnGovernance entwickelten Kommunaltypen hinsichtlich der wesentlichen Unterschiede beschrieben. Zentrale Unterscheidungskriterien sind dabei zum einen die Größe, die Verwaltungsstruktur sowie die Potenzialsituation der Kommunen und zum anderen die in den Befragungen und Interviews erfassten verwaltungsinternen Abläufe (Motivation, Zielvorgaben, Rollenwahrnehmung etc.) sowie die Interaktionen mit nicht-öffentlichen Akteuren (Bedeutung und Rolle der Akteure, Finanz- und Personalsituation etc.). Zudem werden die von den Interview-Partnern benannten Treiber (Kooperation und Vernetzung; Vorreiter; Personengruppen mit hoher Motivation und Engagement; Nutzung vorhandener Kompetenzen und Ressourcen) und Hemmnisse (fehlende Motivation einer oder mehrerer Akteure; fehlende Unterstützung durch notwendige Kooperationspartner, Politik oder Verwaltung; Konkurrenz zu anderen Themen) sowie die in den Interviews genannten Lösungsansätze in der Beschreibung aufgenommen. In Bezug auf die Lösungsansätze wird dabei zwischen Maßnahmen unterschieden, die zu einer Verankerung der Energiewende in den kommunalen Abläufen führen, und Maßnahmen, die die Netzwerkarbeit und Interaktion mit den Akteuren in der Region stärken.

Die Erkenntnisse aus den einzelnen Analysephasen (Clusteranalyse, Befragung, Interviews) sind zu diesem Zweck mehrfach miteinander abgeglichen und hinsichtlich bestehender Widersprüche untersucht worden. Soweit möglich, wurden die Widersprüche anschließend im Rahmen eines Kommunalworkshop (vgl. Protokoll, Anhang 5) thematisiert und aufgelöst. Widersprüchliche Aussagen, bei denen dies nicht möglich war, sind nicht in die Typenbeschreibung eingegangen.

6.3.1 Kommunaltyp 1: Energiewende als bisheriges Randthema

Kommunaltyp 1 bildet den größten Teil der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Deutschland ab. Überwiegend gehören hierzu Kommunen im ländlichen und halbstädtischen Raum mit einer Größe von bis zu 35.000 Einwohnern. Kennzeichnend für diesen Kommunaltyp ist die Tatsache, dass es nicht gelingt, Klimaschutz in den Verwaltungsalltag zu integrieren, obwohl das Thema als wichtig erkannt wird. Das spiegelt sich vor allem darin wider, dass es weder eigene Klimaschutzziele, noch ein Klimaschutzkonzept und damit verbunden auch keine Stelle für Klimaschutzmanagement gibt sowie keine institutionalisierte Arbeitsgruppe mit diesem Themenschwerpunkt. Es fehlen somit grundlegende Voraussetzungen, um die Potenziale vor Ort zu erkennen und gezielt auszubauen. Einzelne Projekte und Maßnahmen wurden aber durchaus umgesetzt – jedoch nicht als Teil eines Klimaschutzplans. Dennoch haben in diesen Kommunen die Themen Energiewende und Klimaschutz eine politische Relevanz und

eine motivierte Leitung (z.B. Bürgermeister) gibt den in diesem Bereich aktiven Personen sowohl intern als auch extern Rückendeckung – was für die Realisierung von einzelnen Maßnahmen förderlich ist. Erneuerbare Energien werden als Chance für den Klimaschutz und für (regionale) Wertschöpfung verstanden und es wird z.T. versucht, entsprechende organisatorische Voraussetzungen dafür zu schaffen, hier einen Nutzen für die Kommune zu ermöglichen (z.B. über die Bildung einer Anstalt des öffentlichen Rechts). Dort wo sich Gelegenheiten für einzelne Maßnahmen ergeben, profitieren diese Kommunen von einer guten Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung. Es gibt jedoch kein strategisches und systematisches Vorgehen, das eine Bündelung der Aktivitäten und Ideen zur Folge hätte. Dieser Kommunaltyp hat damit zu kämpfen, dass sowohl die personellen Ressourcen, um strategisches Vorgehen aufzubauen und das Interesse der Bürger/innen für das Thema zu gewinnen, als auch die finanziellen Mittel fehlen. Ein Energiemanagement ist aber nicht nur aufgrund des Personalmanagements nicht möglich, sondern auch aufgrund der Tatsache, dass die Instrumente zur Datenerfassung nicht vorhanden sind. Die Kommune greift zur Unterstützung auf Angebote externer Träger und deren fachliche Expertise, z.B. bei der Antragstellung für Fördermittel, zurück. Darüber hinaus gibt es motivierte regionale Akteure (z.B. Energieagentur, Fachhochschule), die durch Veranstaltungen und Beratungen die Energiewende voranbringen wollen. Auf der Ebene der BürgerInnen scheint es jedoch an Motivation zu mangeln und der Kommune gelingt es nicht, genügend Anreize durch die Kontinuität von Informations- und Unterstützungsangeboten zu schaffen. Der Landkreis kann die Kommunen unterstützen, wenn er seinen Aufgaben gerecht wird. Auf der Bundesebene wird eine fehlende Kontinuität und Verlässlichkeit der politischen Rahmenbedingungen (z.B. Abstandsregelungen bei der Windenergienutzung) und Fördermöglichkeiten als Hemmnis konstatiert.

Empfehlungen: die Energiewende bedarf einer eigenen Stelle oder einer interkommunalen Zusammenarbeit

Den Kommunen wird empfohlen, die Interaktion mit externen Akteuren weiter auszubauen. Hiermit ist besonders die Kooperation mit dem Landkreis gemeint. Dieser könnte die Koordination sowie Aufgaben der Beratung und Kommunikation/Marketing im Zusammenhang mit energiewendespezifischen Fragestellungen übernehmen. Wenn die Schaffung einer eigenen Stelle für Klimaschutzmanagement in der Kommune nicht möglich ist, sollte zudem eine gemeinsame Stelle für Klimaschutzmanagement auf der Kreisebene oder auf der interkommunalen Ebene eingerichtet werden. Zudem sollten sich die Kommunen stärker mit anderen Kommunen austauschen und bestehende externe Informations- und Beratungsangebote in Anspruch nehmen. Nichtsdestotrotz sollte der Klimaschutz in den kommunalen Abläufen verankert werden.

6.3.2 Kommunaltyp 2: Energiewende als Element der Daseinsvorsorge

Kommunaltyp 2 beinhaltet Städte und Gemeinden mit einer maximalen Größe von 75.000 Einwohnern. In den entsprechenden Kommunen ist das Klimaschutzdenken typischerweise bereits in allen Verwaltungsteilen vorhanden. Allerdings sind die Kommunen finanziell und personell sehr stark eingeschränkt. Dieser Kommunaltyp erkennt erneuerbare Energien als Chance für eine Region im Wandel, was er auch in Form von konzeptionellen Zielvorgaben im Sinne einer Selbstverpflichtung festhält. Für die Entwicklung einer ganzheitlichen Strategie – sei es für die Erstellung derselben selbst oder den notwendigen Eigenanteil zur Finanzierung – fehlen oftmals die personellen und finanziellen Ressourcen, sodass es häufig auch keinen Klimaschutzmanager vor Ort gibt. Die finanzielle und personelle Situation der Kommune wird explizit als Hemmnis wahrgenommen. Daher sind die entsprechenden Kommunen auch bei der Finanzierung von größeren Projekten auf finanzstarke und innovative Stadt- bzw. Gemeindegewerke oder Wohnungsbaugesellschaften sowie Unternehmen vor Ort angewiesen. Diese engagierten Partner setzen Projekte um, die nicht auf kurzfristigen Gewinn angelegt sind, und können damit eine Vorbildfunktion für die Stadtverwaltung und die BürgerInnen übernehmen. Das „An-einem-Strang-ziehen“ aller kommunalpolitischen Parteien wirkt sich treibend auf die Aktivitäten aus und spiegelt sich auch darin wider, dass das Thema in mehreren Stellen der Verwaltung – am stärksten zumeist im Baudezernat – berücksichtigt wird. Die Kommunen bemängeln eine fehlende Motivation bei, bzw. einen schwierigen Zugang zu einigen Bevölkerungsschichten hinsichtlich der Beteiligung an Prozessen und die Umsetzung von Maßnahmen. Dies kann sowohl an finanziellen Grenzen als auch an den individuellen Prioritätensetzungen liegen. Bei der Umsetzung von Maßnahmen kommt auch ein starker demographischer Wandel zum Tragen, der gerade im Hinblick auf größere Investitionen, aber auch bzgl. des energierelevanten Verhaltens einen hemmenden Einfluss hat. Den Kommunen kommt zum Teil zugute, dass der Sanierungsbereich durch wenige Akteure (Wohnungsbaugesellschaften) überschaubarer ist und so deutlich einfacher Aktivitäten angestoßen werden können. Generell fühlen sich die Kommunen jedoch nicht vom Landkreis unterstützt und es fehlt ein gemeinsames Wirken in eine Richtung.

Empfehlungen: Energiewende bedarf an ein Konzept angepasste Projekte mit Partnern

Obwohl die Energiewende bereits in die kommunale Arbeit einfließt, fehlt es an der Koordination konkreter Projekte. Daher sollten neue Konzepte in enger Abstimmung und Einbeziehung regionaler Netzwerke im Hinblick auf eine konzertierte Umsetzung entwickelt werden. Als erster Anstoß könnte ein Erfahrungsprojekt mit einem starken Partner umgesetzt werden. Hierbei sollte auch der Landkreis als Koordinator und Netzwerker eingebunden werden, sodass auch starke Partner aus Nachbarkommunen berücksichtigt werden können. Mögliche Projekte könnten sich an Quartieren orientieren

und mit einem Quartiersmanagement unter energetischen Gesichtspunkten einhergehen. Dadurch könnten auch die VerbraucherInnen direkt eingebunden und gerade auch finanziell schlecht ausgestattete Gesellschaftsschichten mitgenommen werden. Entscheidend für den Erfolg ist eine Verknüpfung unterschiedlicher Politikfelder, wie etwa Sozialpolitik, mit dem Thema Energie. So könnten auch finanzielle Förderprogramme für die Verbraucher umgesetzt werden.

6.3.3 **Kommunaltyp 3: Energiewende als Langfristvorhaben**

Die Städte und Gemeinden des **Kommunaltyps 3** können als Vorreiter oder Vorbild im Bereich Klimaschutz bezeichnet werden. Sie erreichen typischerweise eine Größe von bis zu 75.000 Einwohnern und sind zumeist städtisch oder halbstädtisch geprägt. Sie engagieren sich schon sehr lange im Bereich Klimaschutz, sodass der Klimaschutzgedanke im Alltagshandeln verankert ist, was insbesondere in Form eines umfangreichen Klimaschutzmanagements ersichtlich wird. Durch diese Form der Professionalität sind allerdings auch die Ansprüche mit der Zeit gewachsen, sodass nun auch Potenziale in den Blick genommen werden, die in anderen Kommunen tendenziell noch nicht erkannt werden. Dies betrifft zum Beispiel die Abhängigkeit von Konsummustern in Haushalten oder den Bereich Verkehr. Grundsätzlich sind hier die einfach umzusetzenden Projekte (Fotovoltaikpotenziale, Straßenbeleuchtung, Sanierung der Liegenschaften) bereits zu großen Teilen realisiert worden, sodass die Kommunen hinsichtlich der Effekte weitergehender Maßnahmen an Grenzen stoßen. Sie sind darauf angewiesen, neue Ansätze zu entwickeln, um z.B. die Potenziale im Bereich Wärme, Verkehr, Windenergie oder Industrie zu adressieren, die nicht leicht zu erschließen sind. Oftmals befinden sich in den Kommunen Stadt- oder Gemeindewerke, die seitens der KommunalvertreterInnen als innovativ und treibend bezeichnet werden.

Bei diesen Kommunen sind konkrete Ziele und eine Strategie in Form eines Klimaschutzkonzepts vorhanden und durch einen breiten politischen Willen vor Ort untermauert. In einigen Kommunen wurde sogar eine Stabsstelle Klimaschutz eingerichtet, was die Relevanz des Themas unterstreicht. Klimaschutz wird als Querschnittsaufgabe verstanden und durch einen motivierten Bürgermeister und die Verwaltung vorangetrieben. Darüber hinaus gibt es z.T. engagierte BürgerInnen/-gruppen zu verschiedenen Themenbereichen der Energiewende bzw. des Klimaschutzes. Die Kommune unterstützt durch eine umfassende Einbindung die BürgerInnen. Bremsend wirkt sich die fehlende Motivation einiger MultiplikatorInnen (z.B. Handwerker, Gewerbe, Zivilgesellschaft) und anderer Akteure (z.B. Immobilienbesitzer) aus, was einen grundlegenden Wandel in entsprechenden Bereichen verhindert. Zusätzlich wirken bei einem Teil der Kommunen finanzielle Einschränkungen durch die Haushaltslage hemmend auf die Aktivitäten. Dem demographischen Wandel wird, beispielsweise im Handlungsfeld der Sanierungen, eine hemmende Wirkung zugeschrieben und im Be-

reich des Gewerbes wird mit einem Umdenken ebenfalls erst bei der nächsten Generation gerechnet. Der Klimaschutzmanager bzw. die für die Umsetzung von Maßnahmen im Bereich der Energiewende zuständigen Personen stoßen an ihre Grenzen bzgl. des Umfangs und der Kontinuität der anstehenden Aufgaben bzw. der Handlungsbasis. Darüber hinaus ist die Finanzierung des Klimaschutzmanagers zum Teil nicht längerfristig gewährleistet und es wird über eine fehlende Einbindung in Verwaltungsabläufe berichtet. Fehlende Kontinuität und Verlässlichkeit der politischen Rahmenbedingungen und Fördermöglichkeiten werden in diesem Zusammenhang ebenfalls als Hemmnis genannt.

Empfehlungen: Verwaltungsanalyse und Motivallianzen

Da die Energiewende bereits umfassend in der Verwaltung angesiedelt ist und bereits einige Projekte umgesetzt wurden, kommt es nun auf die Verstetigung der Bemühungen an. Daher ist es sinnvoll, in einem ersten Schritt die Verwaltung zu analysieren und zu schauen, in welchen Politikfeldern das Thema Klimaschutz bisher unterbelichtet ist. Dabei ist es auch wichtig, die wirtschaftlich-nachhaltige Argumentation für Energiewendemaßnahmen in der Verwaltung, aber auch gegenüber den Unternehmen in der Region zu stärken. Durch diese Motivverschiebung auf die ökonomische Ebene können auch vorhandene Ressourcen im Bereich Klimaschutz verstetigt werden, da ihr ökonomischer Gewinn in den Vordergrund gerückt wird. Mit dieser neuen Orientierung können neue Projekte und Maßnahmen in allen Bereichen der Energiewende gemeinsam mit den Unternehmen, aber auch in Haushalten konzipiert werden.

6.3.4 Kommunaltyp 4: Energiewende als Bürgerprojekt

Kommunaltyp 4 sind kleinere, zumeist halbstädtisch geprägte Städte und Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern, in denen eine aktive Bürgerschaft lebt, die eigenverantwortlich (und bereits zu einem frühen Zeitpunkt der Energiewende) größere Energieprojekte in der Kommune (wie Windenergie, Fotovoltaik, Bioenergie) - auch in Form von Genossenschaften - vorangetrieben und umgesetzt hat. Die Kommune nimmt dabei eine unterstützende Funktion ein, z.B. als Genehmigungsstelle – hat das Thema aber nun auch verstärkt in der Außendarstellung aufgegriffen, indem z.B. der Bürgermeister auf Veranstaltungen das Bioenergiedorf präsentiert. Die Kommune selbst ist in der Regel nicht wirtschaftlich tätig (z.B. Investitionen in erneuerbare Energien), investiert aber gezielt in einzelne Maßnahmen und nutzt ihre Einflussmöglichkeiten über die Beschaffung. Für größere Investitionen fehlen ihr die finanziellen Mittel, dennoch hat sich in den Kommunen ein längerfristiges und nutzenorientiertes, statt kurzfristiges und kostenorientiertes Denken bewährt.

Für die Umsetzung von Maßnahmen ist die Kommune stark von den Akteuren vor Ort und deren Investitionsentscheidungen abhängig. Die Banken sind bei der Kredit-

vergabe deutlich zurückhaltend. Als tendenziell eher kleine Kommunen nutzen sie intern straffe Verwaltungsstrukturen und kurze Wege sowie externe Kooperationsmöglichkeiten mit Nachbarkommunen. Die Nutzung von Synergien und das Schmieden von Motivallianzen (z.B. Energiewende und regionale Wertschöpfung/Wirtschaftsförderung) entfalten ebenfalls eine positive Wirkung. Die vorhandenen Ziele und Strategien (Klimaschutzkonzept) sowie der politische Wille vor Ort fördern die konkrete Umsetzung - verwirklicht werden vorwiegend Maßnahmen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit unter Einbindung verschiedener Akteursgruppen (z.B. Messen mit dem örtlichen Gewerbe sowie Beratungsangebote für die Bürger/innen). Gewohnte private Alltagspraktiken und soziale Lebensroutinen sind für diese Kommunen ein deutliches Hemmnis. Gleichzeitig entfaltet die Aktivierung des Engagements bei Bürger/innen/-gruppen eine positive Wirkung. Für diesen Kommunaltyp stellen fehlende personelle Ressourcen (Umfang und Kontinuität) ein Problem dar. Administrative Abhängigkeiten und Zuständigkeiten sowie die Abstimmungsbedarfe über mehrere Ebenen (Kommune, Kreis, Land, Bund) bremsen diese Kommunen zum Teil bei der Umsetzung der Energiewende vor Ort. Die energiepolitischen Rahmenbedingungen auf Bundesebene werden ebenfalls als hemmend beschrieben.

Empfehlungen: Zielorientiertes Konzept und neue Partner

Auch Kommunaltyp 4 hat mit einer Verstetigung der Klimaschutzbemühungen zu kämpfen. Hierbei stellt aber weniger die Projektvielfalt ein Problem dar, als vielmehr die fehlende Motivation bei Partnern. Daher ist es entscheidend, dass die bereits umgesetzten Projekte besser vermarktet werden und ein Monitoring eingeführt wird, um die Kosten darzustellen, die durch den Energieverbrauch anfallen und die – korrespondierend dazu - derzeit aus der Region abfließen. Dies könnte in ein neues Klimaschutzkonzept eingebettet sein, welches mit konkreteren Maßnahmenzielen versehen sein sollte. Diese könnten gemeinsam mit dem Landkreis umgesetzt werden und zusammen mit alternativen Finanzpartnern könnten neue Leuchtturmprojekte entstehen. Das Klimaschutzmanagement könnte zur finanziellen Entlastung der Kommune auf der Landkreisebene angesiedelt werden.

6.3.5 Kommunaltyp 5: Energiewende als Wirtschaftsförderung

Kommunaltyp 5 entspricht Landkreisen und kreisfreien Städten mit bis zu 580.000 Einwohnern, die vor allem städtisch oder halbstädtisch geprägt sind. Innerhalb der Kommunen ist der Klimaschutz oftmals im Amt für Wirtschaftsförderung verortet und konzentriert sich daher vor allem auf den Bereich der Energieeffizienz in Unternehmen und in eigenen Liegenschaften. Die Eigenmaßnahmen der Kommune dienen als Einstieg in Klimaschutzkonzepte und durch eine Vorbildfunktion in Verbindung mit Erfolgsbeispielen sollen weitere Aktivitäten (auch solche der Bürger) gefördert werden. Die direkte Adressierung anderer Bereiche (wie insbesondere der Haushaltsbereich) steht

bislang noch am Anfang. Die privaten Immobilienbesitzer und Verbraucher werden als hemmend beschrieben und partizipative Maßnahmen stehen bislang nicht im Fokus der Kommunen. Vorteilhaft an diesem Konstrukt ist der Umstand, dass die bestehenden Strukturen, Kompetenzen und Netzwerke der Wirtschaftsförderung für die Akquise von Fördermitteln sowie das Prozessmanagement im Rahmen der Innovationsförderung genutzt werden können. Eine projektorientierte Umsetzung der Energiewende wirkt sich hier förderlich aus. Ein nutzenorientiertes statt kostenorientiertes Denken hat sich dabei bewährt. Ein langjähriges Energiemanagement/Energiemonitoring dient als Basis für einen objektiven Nachweis erfolgreicher Effizienzmaßnahmen. Dem Wirken eines überkommunalen/regionalen „Kompetenzzentrums“ zum Thema Energie (z.B. Energieagentur o.ä.) als Beratungs- und Unterstützungsinstitution für kommunale Akteure kommt hier eine zentrale Bedeutung zu. Weiterer zentraler Partner bei der Projektumsetzung sind die kommunalen Unternehmen (Stadtwerke und öffentliche Immobilienbesitzer) und die privaten Unternehmen vor Ort. Die befragten Kommunen berichteten über unzureichende Ressourcen. Die Einbindung des Klimaschutzmanagers / Energiebeauftragten in sonstige Verwaltungsprozesse gestaltet sich zum Teil schwierig. Die Förderkulisse ist für diesen Kommunaltyp zwar insgesamt ausreichend, wird jedoch gleichzeitig als zu unübersichtlich, zu anspruchsvoll (z.B. bzgl. der Antragstellung) und zum Teil als zu unattraktiv (z.B. Verbot der Mehrfachförderung) wahrgenommen. Zusätzlich wird bemängelt, dass (Forschungs-/Modell-) Projekte oft wenig an den Outcome-Bedürfnissen der Kommunen orientiert seien. Die energiepolitischen Rahmenbedingungen werden hier ebenfalls kritisch gesehen.

Empfehlungen: Klimaschutz als eigene Aufgabe und neue Netzwerke

Für den Kommunaltyp 5 ist das Thema Energiewende bereits eng an ökonomische Fragestellungen und damit an die Wirtschaftsförderung geknüpft. Hierdurch wird bereits eine Vielzahl von Projekten umgesetzt. Allerdings erreicht das Thema dadurch mögliche Projektpartner und gesellschaftliche Gruppen nicht, die sich eher mit Themenbereichen wie etwa Naturschutz, Sozialem oder Kulturgut beschäftigen. Um jedoch die Akzeptanz der Energiewende nicht zu verlieren, ist eine Zusammenarbeit mit diesen Gruppen in Netzwerken und mit gemeinsamen Projekten entscheidend. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Gefahr eines politischen Konkurrenzdenkens besteht und so auch Gemeinden innerhalb von Landkreisen sich gegen Projekte sperren könnten. Über eine verstärkte Bildungsarbeit, finanzielle Anreize und die Kommunikation des Klimaschutzes als zentrale Aufgabe kann eine Vernetzung gelingen. Entscheidend dazu beitragen kann ein neues Klimaschutzkonzept, welches neben der proaktiven Kommunikation der Klimaschutzerfolge der Projekte auch Maßnahmen innerhalb der Verwaltung vorsehen können.

6.3.6 **Kommunaltyp 6: Energiewende als regional koordinierter Ausbau der Erneuerbaren**

Kommunaltyp 6 sind Landkreise und kreisfreie Städte mit 80.000 bis 460.000 Einwohnern. Diese Kommunen setzen Klimaschutz eng an einem Klimaschutzkonzept mit entsprechenden, umfassenden Zielvorgaben orientiert um. Dabei spielt die interkommunale Vernetzung eine wichtige treibende Rolle. Im Fokus stehen einerseits der Ausbau der erneuerbaren Energien – wobei die Kommunen in der Flächennutzungsplanung und Genehmigung von Windstandorten und Freiflächen aktiv sind – und andererseits die Sanierung und der EE-Ausbau in den eigenen Liegenschaften, in dem sich auch das Selbstverständnis und eigene Wirken als Vorbild ausdrückt. Daher ist z.B. das Liegenschaftsamt zumeist direkt in den Klimaschutzaktivitäten der Kommune involviert, wohingegen die Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsteilen als hemmend bezeichnet wird. Ein zentrales Hemmnis stellt für diese Kommunen der schwierige Zugang zu privaten Haushalten dar, sowohl was das Motivieren zur Umsetzung von Maßnahmen, als auch die Erfassung von möglichen tatsächlichen Aktivitäten der Haushalte in diesem Bereich anbelangt. Es gibt jedoch Aktivitäten zur Beteiligung von BürgerInnen und vernetzten Akteuren bei der Erstellung von Landes- und Quartierskonzepten, die auch genutzt werden. Für den Ausbau der erneuerbaren Energien spielen zudem Energiegenossenschaften eine wichtige Rolle. Die Klimaschutzkonzepte selbst und das Vorhandensein eines politischen Willens zum Klimaschutz bzw. für die Energiewende werden hier ebenfalls als wesentliche Treiber für die Umsetzung der Energiewende beschrieben.

Die interviewten Kommunen äußerten, es seien genügend Fördermöglichkeiten vorhanden, bemängeln aber eine unübersichtliche Förderlandschaft oder fehlende Ressourcen zur Beantragung.

Empfehlungen: interne Strukturen aufbauen und Marketing stärken

Für diesen Kommunaltyp ist es entscheidend, dass das gute und umfassende Klimaschutzkonzept mit den ambitionierten Zielen in die Abläufe innerhalb der Verwaltung besser einfließt. Dafür könnte eine umfassende Evaluation der Maßnahmen helfen, welche transparent für alle Verwaltungsangestellten ist. Hierdurch können gut funktionierende Strukturen innerhalb der Verwaltung geschaffen werden. Diese Ergebnisse könnten dann auch gemeinsam mit anderen Kommunen ausgewertet und kommuniziert werden, um das Marketing für die Erfolge der Maßnahmen zu stärken. So kann auch die bereits gut funktionierende Partizipation der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen verstetigt und vielleicht sogar vertieft werden. Dadurch lassen sich z.B. auch sehr ambitionierte Baustandards in Neubaugebieten mit der notwendigen Akzeptanz festlegen. Regionale Energieagenturen könnten außerdem für eine weitere Professionalisierung der Vernetzung sorgen und die Kommunen auch bei der Akquise von Förderprogrammen unterstützen.

6.3.7 Kommunaltyp 7: Energiewende als Querschnittsaufgabe

Kommunaltyp 7 sind Landkreise und kreisfreie Städte mit 50.000 bis 530.000 Einwohnern, die eher städtisch oder halbstädtisch geprägt sind. In dem Kommunaltyp sind Klimaschutz und generell Aspekte der Nachhaltigkeit grundsätzlich bei allen Entscheidungen von Bedeutung und seit vielen Jahren bereits sehr präsent. Eine umfassende Strategie oder ein umfassendes Konzept zu Energie- und Klimaschutz ist auf der Kreis- oder Stadtebene vorhanden. Durch die langjährige Erfahrung mit Klimaschutzprojekten haben sich stabile Strukturen etabliert, z.B. ein gut funktionierendes Klimaschutzmanagement und eine gute Bürgerbeteiligung. Insgesamt wird die Energiewende sehr professionell bzw. auf sehr hohem Niveau durchgeführt, wodurch einerseits sehr hohe Ansprüche resultieren – z.B. wird darüber nachgedacht, wie die Zusammenarbeit zwischen Klimaschutzmanager und anderen Verwaltungsteilen noch weiter verbessert werden kann – andererseits aber auch die Ansprüche an andere Akteure steigen (z.B. mehr Investitionsfreudigkeit des Stadt- oder Kreiswerks). Die Kommune dieses Typs agiert als Initiator eines Prozesses (inkl. Förderprogramm), der viele verschiedene Akteure mit einbezieht, welche dabei zum Teil eine Vorreiterrolle übernehmen (z.B. Landwirte, Infrastrukturunternehmen). Stadtwerke als wichtiger Akteur werden allerdings als wenig innovativ und sehr risikoscheu beschrieben. Es wird ein reger interkommunaler Austausch gepflegt, inkl. positiver Konkurrenz, gegenseitiger Vorbildfunktionen und Nachahmer-Effekten. Eine zentrale Verwaltungsstelle mit Zuständigkeit für den Bereich Energiewende/Klimaschutz vermeidet unkoordinierte Maßnahmen. Auch der Offenheit anderer Verwaltungsbereiche für Vorschläge/Anregungen der Klimaschutz-“Abteilung“ kommt eine den Prozess vorantreibende Wirkung zu. Finanzielle Einschränkungen stellen einen begrenzenden Faktor bzgl. der Umsetzung von Maßnahmen dar, nicht fehlendes Bewusstsein für das Erfordernis, sodass unter einer besseren finanziellen Ausstattung deutlich mehr Potenziale gehoben werden könnten. Der demografische Wandel bremst ebenfalls, gerade im Bereich von notwendigen Sanierungen.

Als förderliche Rahmenbedingungen werden die Kommunalrichtlinie der Klimaschutzinitiative des Bundes sowie Vorgaben für kommunale Klimaschutzmaßnahmen des Landes wahrgenommen; die energiepolitischen Rahmenbedingungen (Bundesebene) werden nicht als besonders treibend beschrieben.

Empfehlungen: Flexibilisierung des Konzepts und neue Kooperationsmodelle

Die Kommunen dieses Kommunaltyps besitzen zwar bereits ein umfassendes Klimaschutzkonzept mit Maßnahmen und ambitionierten Zielen, es fehlt jedoch an einer kontinuierlichen Überwachung der Umsetzung. Des Weiteren sind bereits schon einige Annahmen und Ansätze des Konzepts überholt und müssten angepasst werden. Es würde also Sinn ergeben, das Konzept mit seinen Zielen und Maßnahmen zu flexibili-

sieren und es damit zusammen mit neuen Aufgaben und Bereichen wachsen zu lassen. Aus dem flexiblen Konzept sollten sich auch Leitlinien ableiten lassen, aus denen Beschlussvorlagen für die Politik entwickelt werden können. Um auch die Verbraucher stärker in die Maßnahmen einzubeziehen, sollten Kooperationsmodelle entwickelt werden, an denen private Haushalte ebenso partizipieren sollten wie die Stadtwerke. Für die Stadtwerke sollte eine spezifische Rolle bei der kommunalen Energiewende festgelegt werden.

6.3.8 Kommunaltyp 8: Energiewende als kommunikativer und begleitender Prozess

Kommunaltyp 8 ist mit Kommunaltyp 4 vergleichbar, allerdings sind es hier Landkreise und kreisfreie Städte – größtenteils in Bayern und Baden-Württemberg – mit 80.000 bis 300.000 Einwohnern, die den Kommunaltyp bestimmen. Die Städte und Kreise sehen sich eher als Koordinator oder Unterstützer der lokalen Energiewende (z.B. bei der Errichtung von Freiflächen-Fotovoltaikanlagen), haben aber selbst keine eigenen Ziele für die Energiewende – außer im Bereich der Energieeinsparung. Sie haben zudem nur einen geringen finanziellen Spielraum für die Umsetzung eigener Energieprojekte. Sie sprechen die BürgerInnen mit Öffentlichkeitsarbeit und Beratungsangeboten in Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren an (z.B. Verbraucherzentrale, regionale Energieagentur, lokale Unternehmen und Bildungsinstitutionen). Von den Klimaschutzmanagern dieses Typs wird bemängelt, dass die Verbindlichkeit und das perspektivische Denken bei politischen Entscheidungen fehlen und er/sie selbst nur wenig Durchschlagskraft hat. In einer Kommune hat der Klimaschutzmanager innerhalb der Verwaltung eine starke Stellung durch eine unbefristete Vollzeitstelle sowie den Rückhalt des vorgesetzten Dezernenten; gleichzeitig bestand dort wenig Interesse am Thema in der Verwaltungsspitze und Ideen von „unten“ wurden durch die Verwaltungshierarchie oft blockiert.

Als treibend wurde bei diesem Kommumentyp trotz fehlender konkreter Ziele die Existenz eines umfassenden Klimaschutzkonzeptes / einer Strategie und ein langjähriges Energiemanagement/Energiemonitoring, z.B. als Basis für den objektiven Nachweis erfolgreicher Effizienzmaßnahmen genannt. Zusätzlich wirkt sich ein reger interkommunaler Austausch und eine gelebte Praxis des ‚voneinander Lernens‘ und einander Unterstützens (zumindest informell, wenn nicht formell üblich) förderlich auf die Aktivitäten im Rahmen der Energiewende aus. Leider führt eine „innerkommunale Konkurrenz“ um Gelder zur Umsetzung vieler kleiner Maßnahmen (Mittelverteilung nach dem „Gießkannenprinzip“), wohingegen die Realisierung großer Projekte erschwert wird. Darüber hinaus herrscht ein Kosten- statt Nutzen-fokussiertes Denken vor, mit hohen Gewinnerwartungen bspw. seitens der Kommune, der Stadtwerke und der Unternehmen bei Investitionen. Projekte werden vorrangig durch private Akteure, wie Landwirte oder Investoren, umgesetzt. Es wurde darauf hingewiesen, dass bei vielen der oftmals

kleineren Kommunen im Kreis aufgrund finanzieller Einschränkungen die Kontinuität von Maßnahmen (und Personalstellen) nach Ende von Förder-/Projektzeiträumen nicht gesichert ist. Die Landesregierung spielt eine wichtige Rolle und auch die Bundesregierung wird als relativ wichtig bewertet. Dies spricht dafür, dass diese Kommunen ihre Aktivitäten über Förderprogramme umsetzen.

Empfehlungen: Neues Leitbild auf interkommunaler Ebene

Bei den Kommunen dieses Kommunaltyps gab es eine Vielzahl an aktiven Akteuren, sodass die Kommune selbst ein wenig zurückhaltend war. Durch die geänderten Rahmenbedingungen, insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien, ist der Fortgang derzeit allerdings ins Stocken geraten. Für die Kommunen ist es nun wichtig, selber das Heft des Handelns in die Hand zu nehmen und ein neues Leitbild für die Energiewende in der Kommune zu entwickeln, welches nicht mehr ausschließlich auf eine kurzfristige Rendite, sondern auf eine nachhaltige und langfristige Entwicklung abzielt. Dafür würde es Sinn machen, selber verstärkt wirtschaftlich tätig zu werden und Maßnahmen in den eigenen Liegenschaften anzugehen. Es ist jedoch entscheidend, die Politik für diese neue Ausrichtung zu gewinnen und daher sollte das eigene Leitbild in regionale Planungen eingebettet sein, etwa durch reg. Energieagenturen.

6.3.9 Zusammenfassung der Clusteranalyse

Im Rahmen des Vorhabens konnte auf Grundlage einer bundesweiten Befragung eine an den energiewendebezogenen Gegebenheiten vor Ort (u.a. Potenziale, Aktivitäten, Motive, Strukturen, Treiber, Hemmnisse) ausgerichtete Kommunaltypologie mit entsprechenden Handlungsempfehlungen entwickelt werden. Dabei waren in Phase 1 insgesamt über 1.000 deutsche Städte, Gemeinden und Landkreise direkt beteiligt.²⁴ In einer zweiten Phase wurden aus den 1.000 Kommunen 80 möglichst idealtypische Kommunen ausgewählt, um in einer weiteren, detaillierteren Befragung (vgl. Fragebogen, Anhang 4) die Erkenntnisse aus der ersten Befragung zu verifizieren. Aus den 80 Kommunen wurde in einer dritten Phase eine kleinere Teilmenge (zwei Kommunen je Kommunaltyp, d.h. insgesamt 16 Kommunen) ausgewählt, um im Rahmen von Einzelinterviews die Erkenntnisse der ersten beiden Befragungen zu vertiefen und dabei (erste) Lösungsansätze/-ideen für die jeweilige Situation vor Ort zu identifizieren. Abschließend wurden die Ergebnisse aus den Befragungen aufbereitet und strukturiert und in einem abschließenden gemeinsamen Workshop mit den Interview-Partnern (Protokoll, Anhang 5) diskutiert, erweitert und bewertet. Der gesamte Prozess wurde durch die vier kommunalen Spitzenverbände (s.o.) unterstützt. Die Ergebnisse der Analyse sind in den beiden nachfolgenden Tabellen zusammengefasst.

²⁴ An der Befragung waren 4,4 % der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, 4,9 % der Gemeindeverbände und 35,1 % der Kreise und kreisfreien Städte beteiligt. Dies entspricht insgesamt 5,4 % aller Kommunen in Deutschland. Kommunen aus den ostdeutschen Flächenländern (hier nahmen lediglich 1,6 % aller Kommunen teil) waren dabei deutlich unterrepräsentiert (vgl. Anhang 3).

Tabelle 6-1: Kerncharakteristik der Kommunaltypen 1 bis 4 (kreisangehörige Städte und Gemeinden)

	Kommunaltyp 1	Kommunaltyp 2	Kommunaltyp 3	Kommunaltyp 4
Anzahl an Stichprobe	312	106	91	34
Typische Größe	bis 35.000 Einwohner	bis 75.000 Einwohner	bis 75.000 Einwohner	bis 50.000 Einwohner
Umsetzungsstand	Umsetzung einzelner Maßnahmen ohne Strategie	Umsetzung durch innovative Unternehmen vor Ort	einfache Potenziale wurden bereits gehoben	erfolgreiche Umsetzung größerer Energieprojekte
Einstellung zur Energiewende	erneuerbare Energien als Chance für regionale Wertschöpfung	Klimaschutz gleich Daseinsvorsorge	Klimaschutz als Querschnittsaufgabe	Kommune unterstützt Energiewende
Interne Abläufe	keine Bündelung von Aktivitäten	An-einem-Strang-Ziehen	professionelles Klimaschutzmanagement vorhanden	verstärkt tätig in der Außen-darstellung
Finanzierung	fehlende Ressourcen werden bemängelt	finanzielle Einschränkungen als Hemmnis	keine ausreichenden Fördermöglichkeiten	Abhängigkeit von Investitionsentscheidungen der Akteure vor Ort
Akteure	Beratung der Kommune durch externe Einrichtungen	Stadtwerke, Wohnungsbau-genossenschaften, sonstige Unternehmen	fehlende Motivation einiger Multiplikatoren	Genossenschaften und v.a. Banken sind wichtig
Bürgerbeteiligung	keine Partizipation	schwieriger Zugang zu einigen Bevölkerungsschichten	engagierte Bürgergruppen	aktive Bürgerschaft
Zentrale Empfehlungen	<ul style="list-style-type: none"> - Einrichtung einer Stelle für Klimaschutzmanagement - Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen 	<ul style="list-style-type: none"> - Neue Konzepte in enger Abstimmung mit regionalen Netzwerken - Erfahrungsprojekt mit starkem Partner 	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse der Verwaltungsabläufe im Kontext des Klimaschutzes - Motivverschiebung auf die ökonomische Ebene 	<ul style="list-style-type: none"> - Einführung eines Klimaschutz-Monitorings - Einbettung der Aktivitäten in ein Klimaschutzkonzept

Tabelle 6-2: Kerncharakteristik der Kommunaltypen 5 bis 8 (Kreise und kreisfreie Städte)

	Kommunaltyp 5	Kommunaltyp 6	Kommunaltyp 7	Kommunaltyp 8
Anzahl an Stichprobe	24	41	56	20
Typische Größe	bis 580.000 Einwohner	80.000-460.000 Einwohner	50.000-530.000 Einwohner	80.000-300.000 Einwohner
Umsetzungsstand	Fokussierung bislang auf Energieeffizienz in Unternehmen und eigenen Liegenschaften	Umsetzung vornehmlich durch Liegenschaftsamt	professionelle Durchführung mit hohem Anspruchsdenken	Energiewende wird von der Kommune begleitet
Einstellung zur Energiewende	Energiewende als Wirtschaftsförderung	Orientierung an umfassenden Zielvorgaben	Nachhaltigkeit hat zentrale Bedeutung für Entscheidungen	keine Verbindlichkeit bei politischen Entscheidungen
Interne Abläufe	projektorientierte Umsetzung der Energiewende	geringe Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsteilen	stabile Strukturen haben sich manifestiert	innerkommunale Konkurrenz
Finanzierung	Ausschöpfen von bestehenden Fördermitteln	interkommunale Vernetzung	reger interkommunaler Austausch ist vorhanden	geringer finanzieller Spielraum, Umsetzung von Projekten über Fördergelder
Akteure	kommunale und private Unternehmen als Partner	Energiegenossenschaften haben wichtige Rolle	Stadtwerke werden als wenig innovativ beschrieben	Umsetzung von Projekten vorrangig durch private Akteure
Bürgerbeteiligung	direkte Einbindung der BürgerInnen steht am Anfang	schwieriger Zugang zu Haushalten	gute Bürgerbeteiligung	Bürgerberatung zusammen mit Verbraucherzentrale, Bildungsinstitutionen etc.
Zentrale Empfehlungen	<ul style="list-style-type: none"> - proaktive Kommunikation der Klimaschutzerfolge - Einbindung weiterer Themenfelder (z.B. Kultur) 	<ul style="list-style-type: none"> - Zusammenarbeit mit regionalen Energieagenturen - Kommunikation der Maßnahmenerfolge sowohl intern als auch extern 	<ul style="list-style-type: none"> - Modernisierung des Klimaschutzkonzepts - Festlegung einer spezifischen Rolle für die Stadtwerke vor Ort 	<ul style="list-style-type: none"> - Entwicklung eines nachhaltigen Leitbildes - Stärkere Zusammenarbeit u.a. mit der regionalen Energieagentur

7 Allgemeine Empfehlungen an die kommunale Ebene

Neben den kommunaltypischen Handlungsempfehlungen, die in Kapitel 6.3 skizziert worden sind, konnten auch allgemeine an die Städte, Gemeinden und Landkreise gerichtete Handlungsempfehlungen innerhalb des Vorhabens entwickelt werden. Diese sind nachfolgend dargestellt. Hinsichtlich einer Verankerung der Energiewende in den kommunalen Abläufen sollte dabei vor allem auf eine behutsame Weichenstellung und eine verstärkte positive Argumentation der Energiewende, gerade auch hinsichtlich der verantwortlichen Personen, geachtet werden.

Aus rechtlicher Sicht werden Handlungsempfehlungen, die man Kommunen im Interesse einer klimaschützenden Energiewende geben kann, neben den ohnehin vorhandenen finanziellen Restriktionen leider – zumindest in Teilen – auch durch den gesetzlich festgelegten Handlungsrahmen der Kommunen beschränkt.

Zunächst ist festzuhalten: In der föderativen Verfassungsordnung der Bundesrepublik eröffnen sich im Rahmen eines „Wettbewerbsföderalismus“ diverse Spielräume für die Kommunen, um im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie innovative Strategien zu entwickeln, die etwa auf dezentrale Technologien der Strom- und Wärmeerzeugung setzen. Diese Spielräume gilt es nicht nur zu erhalten, sondern auch auszubauen, wenn die Energiewende gelingen soll. Hierbei wird den Kommunen als zuständiger Akteur für eine lokale Energiepolitik eine Leitfunktion dafür zuerkannt, eine dezentrale Energieversorgung, ggf. mit dem Instrument des eigenen Stadtwerks, zu organisieren und zu optimieren. Zahlreiche Initiativen und Projekte dezentraler Energieversorgung belegen die wichtige Funktion der Städte und Gemeinden, um die Dynamik für eine dezidiert auch dezentral ausgerichtete Energiewende anhalten zu lassen und durch gelungene, wahrnehmbare Beispiele von „Good“, „Best“ oder „Next Practice“ noch zu verstärken. Allerdings ist nach wie vor ein großes Gefälle im kommunalen Engagement zu beklagen. Nicht alle Kommunen begreifen die Energiewende als Chance, und vor allem im Vergleich von städtischen Initiativen und solchen im ländlichen Raum sind deutliche Unterschiede zu konstatieren.

Unmittelbare Handlungsaufträge des Bundesgesetzgebers zur Etablierung einer dezentralen, auf erneuerbare Energien setzenden Wende an die Kommunen im Energierecht (z.B. EnWG, EEWärmeG, KWKG, ENEG, ENEV) scheitern vor allem aus verfassungsrechtlichen Gründen, namentlich dem Verbot der unmittelbaren Aufgabenübertragung aus Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG. Allerdings existieren auf anderen gesetzlichen Ebenen wirkungsvolle kommunale Instrumente, die wert- und wirkungsvolle Beiträge leisten können. Die Empfehlung an die Kommunen lautet daher, diese Instrumente auf der kommunalen Ebene in Kooperation mit den relevanten Akteuren vor Ort entschlossen und kreativ zu nutzen. Es lässt sich hierbei zwischen **strategisch-planerischen** und **projektbezogenen** Instrumenten unterscheiden.

Aus strategisch-planerischer Sicht ist es vor allem das Bauplanungs- oder Städtebaurecht, also das Regelwerk im BauGB, das in erster Linie ins Blickfeld rückt. Insofern hat die BauGB-Novelle von 2011 deutliche Änderungen mit sich gebracht, welche die planerischen Handlungsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden im Interesse der Energiewende erweitert haben. Das BauGB offeriert diverse Instrumente wie etwa Darstellungen in Flächennutzungsplänen, Festsetzungen im Interesse des Klimaschutzes in Bebauungsplänen oder auch die verpflichtende Nutzung von erneuerbaren Energien in städtebaulichen Verträgen. Hinzu treten Möglichkeiten der Verbindung von Klimaschutz und Energieeffizienz bei Instrumenten des besonderen Städtebaurechts (etwa bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen gem. § 136 BauGB, beim Stadtbau nach § 171a BauGB oder auch über gemeindliche Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote nach § 177 BauGB). Die genannten Instrumente gilt es verstärkt zu nutzen und in der Stadtentwicklung auszubauen. Entsprechend zugeschnittene Förderprogramme sind hierbei allerdings unerlässlich.

In der kommunalen Praxis haben sich zudem in den letzten Jahren in engagierten Kommunen Planungen etabliert, die nicht gesetzlich-formell verpflichtend sind. Sie sind vielmehr informeller Art und basieren auf der Motivation, dem Engagement und der Einsicht der jeweiligen Kommune, dass der thematische Bereich „CO₂-Einsparung, Energieeffizienz und erneuerbare Energien“ mittel- bis längerfristig handfeste Vorteile für die Kommune selbst haben kann. Die Bezeichnungen dieser Planungen sind in der Praxis unterschiedlich. Sie finden sich als „**Energiekonzepte**“, „**Energie-Rahmenplanung**“, „**Energieleitplanung**“, „**Energienutzungsplanung**“ etc. Gemeinsam ist den Modellen eine gestufte, in Phasen ablaufende und dezidiert partizipative Planung, inklusive deren Umsetzung über bindende, kommunalpolitische Entscheidungen. Oftmals stehen Voruntersuchungen hinsichtlich des Energiebedarfs und der vorhandenen Infrastruktur sowie Potenzialanalysen für erneuerbare Energien am Anfang des Prozesses. Diese Strategien im Interesse von Energieeffizienz und Klimaschutz sind als gewichtiger, integrativer Teil von Stadtentwicklungskonzepten besonders geeignet, die Energiewende als längerfristige kommunale Aufgabe der Daseinsvorsorge umfänglich zu verankern.

Projektbezogene Instrumente können in Kommunen vor allem vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit konkreten kommunalen Bauprojekten sein, in denen sich Gemeinden und ihre – öffentlichen wie privaten – Partner einvernehmlich auf anspruchsvolle Standards der Energie- und Wärmeherzeugung, Techniken der KWK, Effizienzstandards etc. einigen. Auch hier bestehen gesetzlich (etwa städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB) wie auch zivilrechtlich (etwa im Rahmen von Grundstücksverträgen oder über Modelle des Energie-Contracting) diverse Ansatzpunkte, über die Kommunen klimaschutzrelevante Inhalte im Interesse einer Energiewende rechtssicher vertraglich umsetzen können.

Zwischen strategischen und projektbezogenen Ansätzen steht das **kommunale Satzungsrecht**, das etwa über das Instrument des Anschluss- und Benutzungszwangs (ABZ) strategische Ziele wie z.B. die Stärkung der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) mit konkreten kommunalen Projekten wie dem eines Nah- oder Fernwärmesystems verbindet. Kommunale Nah- und Fernwärmeprojekte stellen einen wichtigen Beitrag zur Stärkung klimaschonender Energieeffizienz dar und sollten – eine geeignete Förderstruktur angesichts der angespannten kommunalen Haushaltslage vorausgesetzt – verstärkt realisiert werden. Weiteres Potenzial könnte möglicherweise auch im Baubereich aufgrund örtlicher Bauvorschriften (Satzungen nach den jeweiligen Bauordnungen der Bundesländer) erschlossen werden, vorausgesetzt, der jeweilige Landesgesetzgeber ermächtigt die Gemeinden zu entsprechenden Satzungen im Interesse der Energieeffizienz, ökologischer Bauweise oder Ähnlichem auf Grundlage einer „ökologisierten“ Landesbauordnung.

Auf der operativen, kommunalwirtschaftlichen Ebene – insbesondere bei Stadtwerken auf dem Gebiet der Stromversorgung – scheint sich überwiegend im Gemeindegewirtschaftsrecht der Bundesländer der Trend durchzusetzen, der kommunalen Energiewirtschaft als wirtschaftliche Betätigung nicht zu große Fesseln anzulegen. Insgesamt zeigt sich, dass mit der Fortentwicklung des Marktes und des EEGs inzwischen auch einige Gemeindeordnungen mehr Raum für kommunalwirtschaftliche Betätigungen eröffnen. Die landesgesetzlichen Stellschrauben sind hierbei die Festschreibung der Energie- und Wärmeversorgung als öffentlicher Zweck und die Einschränkung der Subsidiaritätsklausel für energiewirtschaftliche Betätigungen der Kommunen. Allerdings zeigen sich auch Wertungswidersprüche zwischen einer zusehends marktbezogenen Bundes- und in Teilschritten liberalisierenden Landesgesetzgebung einerseits sowie einer klassischen, eher ortsgebundenen Interpretation der Gemeindeordnungen durch die Rechtsprechung andererseits (z.B. Direktvermarktung nach EEG und ortsbezogen interpretierter Bedarf der Leistung des gemeindlichen Unternehmens). Diese Wertungswidersprüche können eine hemmende Wirkung für kommunalwirtschaftliches Engagement bedeuten. Vor diesem Hintergrund ist es aus kommunaler Sicht empfehlenswert und auch erforderlich, je nach Landesrecht eine gesonderte und sorgfältige Analyse der relevanten Regelungen in den Abschnitten „Gemeindegewirtschaft“ der Kommunalverfassungen vorzunehmen, will man die Möglichkeiten und Grenzen kommunalwirtschaftlichen Engagements in der Energiewende ausloten. Dies empfiehlt sich auch vorab zur Absicherung kommunalwirtschaftlicher Strategien, damit die Kommune nicht Gefahr läuft, aufgrund später auftretender rechtlicher Hürden entsprechende Initiativen und Investitionen zu entwerfen.

Tabelle 7-1 fasst die Empfehlungen nochmals zusammen.

Tabelle 7-1: Zusammenstellung allgemeiner kommunaler Handlungsempfehlungen

Kategorie	Werkzeuge*
Strategisch-planerisch	<ul style="list-style-type: none"> - Bauplanungs- und Städtebaurecht (BauGB) plus zugeschnittene Förderungen (formell) - Energiekonzept, Energierahmenprogramm, Energieleitplanung, Energienutzungsplanung u.ä., inklusive partizipativer Elemente (informell)
Kommunales Satzungsrecht	<ul style="list-style-type: none"> - Anschluss- und Benutzungszwang - Nah- und Fernwärmeprojekte - Örtliche Bauvorschriften
Projektbezogen	<ul style="list-style-type: none"> - Städtebauliche Verträge (BauGB) - Grundstücksverträge - Energie-Contracting
Wirtschaftliche Beteiligung	<ul style="list-style-type: none"> - eigenes Stadt-/Gemeinde-/Kreiswerk - Regelungen zur „Gemeindewirtschaft“ in der Kommunalfassung

*beispielhaft

8 Empfehlungen an die Bundesebene

8.1 Vorbemerkung

Die an die Bundesebene gerichteten Handlungsempfehlungen bezüglich der in Kapitel 6.3 und in Kapitel 7 benannten Treiber und Hemmnisse lassen sich thematisch in die nachfolgenden fünf Kategorien unterteilen:

- 1) Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen
- 2) Ausweitung der Förderpolitik (im Allgemeinen)
- 3) Überarbeitung der Kommunalrichtlinie (im Speziellen)
- 4) Entwicklung einer Kommunikationsstrategie
- 5) Beratung, Information und Bildung

Im Folgenden soll auf die vorgenannten Punkte einzeln Bezug genommen werden. Die dargestellten Ansatzpunkte beziehen sich dabei auf die rechtliche Situation sowie die geäußerten Wünsche und Bedenken der im Rahmen des Projekts befragten Personen innerhalb der Projektlaufzeit, also vor dem 30. November 2016. Anschließend gesetzliche Veränderungen, Anpassungen der Förderinstrumente oder Ausschreibungen, die die identifizierten Schwierigkeiten aufgreifen, wurden auch wenn inhaltlich für hier Beschriebenes bedeutsam, nicht berücksichtigt. So können einige Inhalte möglicherweise bereits an Aktualität verloren bzw. eine entsprechende praxisrelevante Veränderung erfahren haben. Darüber hinaus sei zu betonen, dass es um die Wahrnehmung der Kommunen bzgl. ihres Kontextes und ihrer Bedingungen geht, die sie in ihrem Handeln beeinflussen, z.T. unabhängig davon, ob sich dies aus der Perspektive anderer Akteure anders gestaltet oder entsprechende Angebote oder Möglichkeiten vorhanden waren (auch während der Projektlaufzeit).

Darüber hinaus kann der Bund nicht immer unmittelbar tätig werden sondern ggf. nur mittelbar gestaltend aktiv werden, z.B. über eine Einflussnahme oder über Impulse in Richtung anderer Akteure bzw. verantwortlicher Institutionen. Die Analysen und Empfehlungen zeigen dabei zahlreiche Anknüpfungspunkte für andere Akteure auf, so dass jeder entsprechend der eigenen Handlungsmöglichkeiten einen Beitrag zur Optimierung der Umsetzung der Energiewende in den Kommunen leisten kann. Eine wichtige Rolle nehmen die kommunalen Spitzenverbände in Deutschland ein, die als Bindeglied zwischen der Bundes- und Landespolitik auf der einen Seite und den Städten, Gemeinden und Landkreisen auf der anderen Seite fungieren.

8.2 Rechtliche Rahmenbedingungen – Bund-Länder-Beziehung

Für den Bundesgesetzgeber besteht zunächst eine verfassungsrechtliche Restriktion, wenn er die kommunale Energiewende befördern wollte: Denn **Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG**

verbietet es dem Bund, durch Gesetze Aufgaben auf Gemeinden und Gemeindeverbände zu übertragen. Dies bedeutet nach vorherrschender Auffassung, dass der Bund keine Aufgaben unmittelbar an die Kommunen übertragen darf. Grundsätzlich kann der Bund nur Bundesgesetze an die Länder zum Vollzug adressieren und im Übrigen nur noch „darauf hoffen“, dass diese dann ihrerseits die Kommunen in die Pflicht nehmen. Unter eine verbotene Aufgabenübertragung wird all das gezählt, was den Kommunen neue, nach außen wirkende Verwaltungsaufgaben auferlegt. Die strikte Übertragungssperre erfasst mithin alles, was die Zuständigkeit der Kommune als Verwaltungsträger inhaltlich verändert. Hierzu zählt die reine Umwandlung einer freiwilligen in eine pflichtige Verwaltungsaufgabe ebenso wie eine inhaltliche Erweiterung bestehender kommunaler Aufgaben. Hiernach ist es dem Bund nicht nur verwehrt, den Kommunen unmittelbar konkrete Klimaschutzziele vorzugeben, auch bestimmte Maßnahmen (z.B. verpflichtende Energie- und Wärmenutzungsplanungen, Festsetzungen von Fern- oder Nahwärmegebieten) wären unzulässig, da sie den Handlungskreis der Kommunen in ihren Verwaltungsaufgaben „über die Länder hinweg“ erweiterten.

Dennoch sind bundesgesetzliche Ansätze, die zumindest mittelbar eine kommunale Energiewende unterstützen könnten, denkbar. So wäre es denkbar, dass der Bund über § 3 IV EEWärmeG hinaus den Ländern Verpflichtungen auferlegt. Bislang sieht die Norm mit Blick auf bereits errichtete Gebäude nur eine Option der Bundesländer zum Erlass von bestimmten Regelungen vor, eine Pflicht zur Nutzung von Erneuerbaren Energien zur Wärmeversorgung festzulegen. In der Literatur wird insofern eine weitergehende bundesgesetzliche Verpflichtung an die Länder vorgeschlagen.

Diskutiert werden darüber hinaus mittelbare bundesgesetzliche Impulse nach dem Modell des § 16 EEWärmeG. Die Norm erweitert die kommunalen Begründungs- und damit Handlungsmöglichkeiten für einen Anschluss- und Benutzungszwang (ABZ) an die Fernwärmeversorgung, insbesondere in den Bundesländern, in denen es an einer konkreten landesgesetzlichen Kompetenz zu Zwecken des Klima- und Ressourcenschutzes mangelt. In ähnlicher Weise ließen sich auf bundesgesetzlicher Ebene weitere Handlungsfelder ansprechen, in denen der Bund landesgesetzliche Lücken überbrückt und den Kommunen zumindest kommunale Optionen für Instrumente im Interesse einer kommunalen Energiewende anbietet. Als denkbarer und geeigneter Regelungsbereich wird in der Literatur vor allem das in Landeskompetenz liegende Bauordnungsrecht genannt. Will ein Bundesland beispielsweise im Rahmen der Landesbauordnung kein Plus an satzungsrechtlichen Regelungsmöglichkeiten im Interesse des Klimaschutzes für die Gemeinden vorsehen, so wären diese rechtlich an entsprechenden Maßnahmen gehindert. Eine Bundesregelung nach dem Modell des § 16 EEWärmeG könnte dann die Regelungslücke überbrücken und die vom Land „verweigerten“ kommunalen Kompetenzen eröffnen. Es läge dann bei den Gemeinden, auf dieser Grundlage tätig zu werden - oder eben auch nicht. Für solche Regelungsvorschläge wäre

allerdings im Einzelnen zu klären, ob der Bund hierbei an kompetenzrechtliche Grenzen stößt (was allerdings im Rahmen des § 16 EEWärmeG nach überwiegender Auffassung nicht der Fall ist).

Aus der kommunalen Praxis wird zudem darauf hingewiesen, dass bundesgesetzliche Klarstellungen im Bereich der Energieeffizienz von Gebäuden angezeigt und hilfreich wären. Unzureichend sei z.B. die Definition des Niedrigstenergiegebäudes. Eine exakte Vorgabe, welche Kennwerte ein solches Gebäude ausmachten, sei erforderlich. Neben dem reinen Energiestandard sei auch die Betrachtung und Berücksichtigung der Lebenszykluskosten eines Gebäudes defizitär. Sowohl die Berücksichtigung des Energieaufwandes für die Baustoffproduktion, als auch dessen Entsorgung sowie dessen Lebensdauer müssten berücksichtigt werden. Bundesweit geltende "Nachhaltigkeitskriterien im staatlich geförderten Hochbau" – wie etwa auf Landesebene in Baden-Württemberg – seien Schritte in die richtige Richtung und müssten durch den Bund stärker unterstützt werden. Zudem müsse der Fokus der kommunalen Energiewende im Handlungsfeld „Gebäude“ nicht nur zentral auf die Dämmung gerichtet, sondern verstärkt auf die Einsparpotenziale bei der **Energieeffizienz** gelenkt werden. Denkbar seien z.B. die Förderung effizienter Haushaltsgeräte sowie die Förderung von Effizienzberatungen im Haushalt. Zudem wird speziell in Bezug auf die bestehende Energieeinsparverordnung (EnEV2014) eine Verschärfung der Vorgaben sowie des Vollzugs der EnEV gefordert. Allerdings bleibt abzuwarten, welche Neuerungen die nächste Novellierung (hin zum Gebäudeenergiegesetz 2017) bringt.

Das mit dem EEG 2014 zunächst nur partiell eingeführte, im EEG 2017 aber deutlich erweiterte Ausschreibungsmodell für Projekte erneuerbarer Energien, hat von kommunaler Seite her zu deutlicher Kritik geführt: Planungen und Vorhaben der Bürgerenergie liefen Gefahr, nicht nur mit Blick auf Fotovoltaik-Flächenanlagen, sondern auch bei Gebäudeanlagen mit hohen Investitionsrisiken gegenüber größeren Unternehmen nicht mehr konkurrenzfähig zu sein. Es wird von einem „möglicherweise existenziellen Risiko“ gesprochen. Die Kritik scheint mit Blick auf die Novellierung des EEG 2017 zumindest zum Teil verfangen zu haben. Die Bundesregierung will mit besonderen Ausschreibungsbestimmungen sicherstellen, dass sich die besonderen Anforderungen an die verpflichtenden Ausschreibungen nicht zu unüberwindbaren Hemmnissen etwa für bürgerschaftliche Akteure auswachsen. Der neue § 36 g EEG enthält besondere, teilweise erleichterte Ausschreibungsbedingungen für Bürgerenergiegesellschaften (etwa die Möglichkeit, bereits vor der Erteilung der Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz Gebote für bis zu sechs Windenergieanlagen an Land abgeben, oder weitere vereinfachte Anforderungen im Ausschreibungsverfahren wie reduzierte Sicherheiten und längere Realisierungsfristen). Sollten diese Regelungen nicht ausreichend sein, um die Konkurrenzfähigkeit von Bürgerenergiegesellschaften im neuen Ausschreibungsmodell des EEG 2017 zu sichern, oder gar verbessern zu können, werden im Interesse der immer wieder beschworenen „Akteursvielfalt

in der Energiewende“ weitere Hilfestellungen des Bundesgesetzgebers erforderlich sein.

8.3 Förderpolitik

Die Förderpolitik des Bundes wird bereits in den vorherigen Textabschnitten im Zusammenhang mit der Förderung der Energieeffizienz angesprochen. Konkret werden hier die Förderung von effizienten Haushaltsgeräten sowie die Förderung von Effizienzberatungen für Privathaushalte genannt. Darüber hinaus werden seitens der befragten Kommunen weitere Ansätze zur Ausweitung der bestehenden Förderangebote gesehen: Zum einen knüpfen diese an die oben genannten Beispiele an (wie die Förderung von Handwerkerschulungen) – zum anderen wird im Zusammenhang mit der Frage nach zusätzlichem Förderbedarf speziell der Bereich der „nachhaltigen Mobilität“ genannt. Beispiele sind die Förderung von Verkehrsentwicklungskonzepten sowie die stärkere Förderung alternativer Antriebstechniken, wie der Elektromobilität. Zusätzlich wird vereinzelt eine stärkere Differenzierung innerhalb der Förderbedingungen gefordert. Dies betrifft unter anderem die Förderung von Fernwärmenetzen in Abhängigkeit der verschiedenen Voraussetzungen in urbanen und ruralen Gebieten.

Unabhängig von den Förderinhalten werden seitens der kommunalen Praxis die Förderstrukturen auf Bundes- und Landesebene in Frage gestellt. So wird eine stärkere Qualitätskontrolle bei der Vergabe von Fördermitteln sowie eine umfassende Evaluation der Förderprogramme gefordert – mit dem Ziel, die vorhandenen Fördermittel in Zukunft möglichst effizient und zielgerichtet einzusetzen. Dies bedinge auch eine bessere Abstimmung zwischen den Förderprogrammen auf Bundes- und Landesebene (optimaler Weise mit der Möglichkeit, Förderprogramme auf unterschiedlichen Ebenen miteinander zu kombinieren). Gleichzeitig wird besonders der Faktor „Kontinuität“ im Zusammenhang mit Förderprogrammen als sehr wichtig gesehen.

Darüber hinaus scheint ein Großteil der Kommunen mit der Vielfalt an Fördermöglichkeiten überfordert zu sein. So wird die Komplexität von Förderprogrammen vielfach als Hemmnis für die Beantragung von Fördermitteln angegeben. Dementsprechend fordert die kommunale Praxis eine Neustrukturierung der Förderprogramme und eine Vereinfachung/Unterstützung (durch Energieagenturen etc.) bei der Antragstellung.

Speziell für Kommunen, die unter Kommunalaufsicht stehen, ist es zudem nicht einfach, eigene Investitionen zu tätigen und den erforderlichen Eigenanteil im Rahmen der durch den Bund geförderten Vorhaben aufzubringen. Hier stellt sich die Frage, inwiefern die Investitionsbedingungen für Kommunen unter Kommunalaufsicht erleichtert und somit den betroffenen Kommunen weitere Handlungsspielräume eröffnet werden können.

8.4 Kommunalrichtlinie

Die Kommunalrichtlinie bezeichnet die Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative. Auf sie soll – als wichtigste kommunale Förderrichtlinie im Zusammenhang mit den Themen Energiewende und Klimaschutz – an dieser Stelle gesondert eingegangen werden:

Die Kommunalrichtlinie wird seitens der Kommunen, aber auch seitens der befragten Forschungseinrichtungen, als zentrales Instrumentarium zur Unterstützung der kommunalen Energiewende betrachtet. Daher besteht generell ein hohes Interesse an einer Weiterentwicklung der Richtlinie.

Die Vorschläge hierzu zielen zum einen auf eine stärkere **Verstetigung** von kommunalen Managementprozessen ab. Dies beinhaltet nicht nur die Installation eines/r kommunalen Klimaschutzmanagers/in, sondern auch den Aufbau und die Stärkung von Strukturen, die eine Evaluation und Fortschreibung des Konzepts über den Förderzeitraum hinaus garantieren. Hierzu sollten bereits in der Antragsphase höhere Anforderungen an die Qualität der verlangten Konzeptbausteine (u.a. Maßnahmenentwicklung, Akteurseinbindung und -management, Leitbild- und Strategieentwicklung) gestellt und die Bewilligung von Fördergeldern mit strengeren Verpflichtungen (zum Beispiel im Hinblick auf einer Standardisierung von Prozessen) verknüpft werden. Gleichzeitig müsse seitens des Fördermittelgebers geprüft werden, inwiefern die Kommunen in der Lage sind, die im Antrag beschriebenen Leistungen zu erbringen, und die Bewilligung hiervon abhängig gemacht werden. Zur Etablierung von Managementstrukturen vor Ort sei es außerdem zwingend erforderlich, den Zeitraum der Förderung für das Klimaschutzmanagement zu verlängern. Drei Jahre seien nach den Erfahrungen der befragten Forschungseinrichtungen zu kurz, um langfristige Effekte in den Kommunen zu erzielen. Daher wird eine längere Förderdauer empfohlen.

Zum anderen wird aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den Städten, Gemeinden und Landkreisen (vgl. Kapitel 6) eine **Flexibilisierung** der Förderinhalte der Kommunalrichtlinie gefordert. Ziel der Flexibilisierung ist eine bedarfsgerechte Förderung der Kommunen. Zudem ermöglicht bzw. begünstigt die Ausweitung der Förderschwerpunkte die Bearbeitung von neuen, innovativen Ansätzen (z.B. das Thema Stromspeicherung).

8.5 Kommunikationsstrategie

Seit einigen Jahren konzentriert sich die öffentliche Debatte um die Energiewende auf die Kostenbelastung bzw. auf die Energiewende als Kostenfaktor. Angesichts der angespannten Haushaltslage vieler Kommunen, fällt es den Verantwortlichen vor Ort daher schwer, Aufgaben, die über den eigentlichen Aufgabenbereich hinausgehen, sowie die damit verbundenen Investitionen zu rechtfertigen.

Vor diesem Hintergrund ist der Bund gefordert, die Argumentation pro Energiewende durch eine positive, aktivierende Kommunikation zu unterstützen. Ziel müsse es sein, ein positives Selbstverständnis der kommunalen Energiewende zu schaffen und eine individuelle Betroffenheit bei Politikern, Verwaltungsangestellten und anderen beteiligten Personen hervorzurufen. Die Energiewende müsse in diesem Sinne als eine Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge verstanden werden. Dies setze auch voraus, dass eine ‚faire‘ Kostendiskussion auf Grundlage ‚realer‘ Kosten geführt werde. So müssen unter anderem die kurzfristigen Kosten bzw. die Investitionen in den Klimaschutz den langfristigen Kosten der Klimafolgen gegenübergestellt werden.

Die Bundespolitik könne einen solchen Deutungswandel („Energiewende und Klimaschutz als wichtige Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge“) durch die strategische Kommunikation von Sinn und Notwendigkeit eines verstärkten Klimaschutzes fördern. Dies könne, beispielsweise, im Rahmen von öffentlichen Interviews, Vorträgen, Stellungnahmen und Diskussionspapieren geschehen. Darüber hinaus müssen positive Beispiele (im Sinne von Good-, Best- und Next-Practice) besser kommuniziert und weiteren Teilen der Bevölkerung zugänglich gemacht werden. Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang zudem die Fortführung von bundesweiten Kampagnen, speziell in Verbindung mit entsprechenden Förderprogrammen, wie der Kampagne „Deutschland macht’s effizient“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Allerdings müsse nach Ansicht der Kommunen die Ankündigung und Verbreitung solcher Kampagnen in Zukunft besser vorbereitet und koordiniert werden.

Zur Förderung des Deutungswandels in der Politik, Verwaltung und Bevölkerung solle zudem der Einfluss der Medien stärker genutzt werden. Journalisten, Autoren und Kreative in Werbeagenturen können in diesem Sinne als Vermittlungselite zwischen Forschung und Praxis fungieren.

In Bezug auf die kommunale Praxis müsse der Bund – unter Umständen durch zusätzliche positive und negative Anreize – darauf hinwirken, dass die bestehenden kommunalen Planungs-, Umsetzungs- und Finanzierungsinstrumente besser genutzt werden. Anstelle einer Verpflichtung durch den Bund (und die Länder) sollen die kommunalen Akteure dazu aufgefordert werden, Selbstverpflichtungen (untereinander) einzugehen und somit dem Thema Energiewende grundsätzlich einen höheren Stellenwert bzw. eine höhere Verbindlichkeit beizumessen. Adressiert werden müssen hierbei insbesondere (auch) die kommunalen Unternehmen, zu denen in erster Linie die Kreis-, Stadt- und Gemeindewerke sowie die Wohnungsbaugesellschaften gehören.

Des Weiteren wird seitens der kommunalen Praxis die Bedeutung der Banken hervorgehoben. Diese müssen stärker an der kommunalen Energiewende beteiligt werden. Hierzu sei es erforderlich, dass entsprechende Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen (erweitert) werden und dies entsprechend kommuniziert werde.

8.6 Beratung, Information und Bildung

Das Informationsangebot im Bereich ‚Energiewende und Klimaschutz‘ ist mittlerweile sehr umfangreich. Auf Energiewende-Veranstaltungen wird somit regelmäßig vom „x-ten Leitfaden“ oder der „neusten Informationsbroschüre“ gesprochen. Allerdings besteht das Problem nicht in der Verfügbarkeit oder Qualität an Informationen, sondern vielmehr in der Masse bzw. Grenzenlosigkeit an Informationsangeboten, mit der Politiker/innen und Verwaltungsmitarbeiter/innen im Arbeitsalltag konfrontiert sind. Aufgabe des Bundes muss es daher sein, die Angebote besser zu strukturieren und eine geeignete Form der Beratung anzubieten, ohne die „Holschuld“ der Kommunen an dieser Stelle schmälern zu wollen. Als Beispiel kann die Förderung von Energie- oder „Unterstützungsagenturen“ genannt werden (Anmerkung: Dies liegt zum Teil in der Zuständigkeit der Länder). Als weitere Beispiele wird der Einsatz von sog. „Klima-“ oder „Energiewende-Engeln“ im Sinne von ehrenamtlichen Berater/innen seitens der Kommunen vorgeschlagen. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, inwiefern Kreise/Landkreise/Gemeindeverbände (als Zwischenebene zwischen den Ländern auf der einen Seite und kleineren Städten bzw. Gemeinden auf der anderen Seite) die Aufgabe der Beratung (z.B. Förderberatung; Beratung von Banken; von Haushalten) übernehmen können.

Daneben muss die Energiewende durch Bildungspolitik flankiert werden. In diesem Kontext sind zum Beispiel Studien- und Fortbildungsangebote zur Sensibilisierung von Führungskräften in der Politik und Verwaltung zu fördern. Bildung kann zudem im Sinne eines regelmäßigen und koordinierten (Erfahrungs-)Austauschs zwischen verschiedenen Kommunalvertretern ausgeweitet werden. Speziell der Wissensaustausch über regionale Grenzen hinaus wurde dabei aus Sicht der befragten Kommunen als sehr positiv empfunden. Der Bund könnte hierzu geeignete Plattformen oder Formate einrichten und somit einen bundesweiten Wissensaustausch begünstigen.

Tabelle 8-1 fasst die Empfehlungen nochmals zusammen.

Tabelle 8-1: Zusammenstellung der Handlungsempfehlungen an die Bundesebene

Kategorie	Maßnahmenvorschlag*
Rechtlicher Rahmen	<ul style="list-style-type: none"> - Pflicht zur Nutzung erneuerbarer Energien in der Wärmeversorgung im Rahmen des EEWärmeG - Schaffung von Optionen u.a. im Bauordnungsrecht nach dem Vorbild des § 16 EEWärmeG - Verschärfung der Vorgaben der EnEV und deren Vollzug - ggf. Anpassungen des EEG mit Blick auf Akteursvielfalt - Schaffung von Beteiligungsmöglichkeiten, u.a. für Banken

Kategorie	Maßnahmenvorschlag*
Förderpolitik	<ul style="list-style-type: none"> - Förderung effizienter Haushaltsgeräte - Förderung von Effizienzberatungen im Haushalt - Förderung nachhaltiger Mobilität, z.B. durch die Förderung von Verkehrsentwicklungskonzepten - stärkere Differenzierung bei der Festlegung der Förderbedingungen, z.B. bei der Förderung von Fernwärmenetzen: Unterscheidung zwischen ruralen und urbanen Räumen - Qualitätskontrolle bei der Vergabe von Fördermitteln - bessere Abstimmung zwischen Bundes- und Landesebene - Vereinfachung und Unterstützung der Kommunen bei der Antragstellung - Erleichterung der Investitionsbedingungen für Kommunen unter Kommunalaufsicht - Kontinuität
Kommunalrichtlinie	<ul style="list-style-type: none"> - höhere Anforderungen an die Qualität der Anträge in Verbindung mit der Prüfung der späteren Umsetzbarkeit/Umsetzung vor Ort - Verknüpfung der Förderung mit Verpflichtungen - Individualisierung der Förderinhalte - Verlängerung der Förderdauer für KSM
Strategische Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> - „faire“ Kostendiskussion der Energiewende inkl. Gegenüberstellung der Folgekosten des Klimawandels - Betonung von Sinn und Notwendigkeit der Energiewende bei öffentlichen, politischen Auftritten (Reden, Interviews etc.) und Hervorhebung positiver Praktiken - Fortführung/Verbreitung bundesweiter Kampagnen - Deutungswandel mithilfe der Medien - Hervorhebung der Bedeutung kommunaler Akteure (u.a. der Banken) für die Energiewende und Aufforderung zur Selbstverpflichtung
Beratung, Information und Bildung	<ul style="list-style-type: none"> - Strukturierung der bestehenden Informations- und Förderangebote - Schaffung geeigneter Formen der Beratung (Beispiel Klima-Engel) - Unterstützung von Studien- und Fortbildungsangeboten - Schaffung von Plattformen für mehr Erfahrungsaustausch

*beispielhaft

9 Zusammenfassung und Fazit

„Klimaschutz gilt nicht als Bestandteil der kommunalen Daseinsvorsorge. Zwar sind viele Städte und Gemeinden in Deutschland bereits seit einigen Jahren bei den Themen Klimaschutz und Energieeffizienz sehr engagiert. Dennoch ist es für die Kommunen nicht selbstverständlich, dem Klimaschutz im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsaufgaben (z.B. der Bauleitplanung oder Bewirtschaftung eigener Liegenschaften) immer gezielt Rechnung zu tragen. Für viele Klimaschutzmaßnahmen ist aber ein aktives Handeln auf regionaler und lokaler Ebene wichtig“ (vgl. BMUB 2016: 77)

Doch welchen Beitrag zur Energiewende können Städte, Gemeinden oder Landkreise tatsächlich leisten? Welche Handlungsmöglichkeiten haben sie? Wo gibt es Probleme und wie können diese möglicherweise überwunden werden?

Das Vorhaben *EnGovernance* hat sich mit diesen Fragen auseinander gesetzt: Zum einen wurde das Rollenverständnis der Kommunen untersucht. Hierbei stand die Frage im Mittelpunkt, welche Aufgaben die Kommunen im Rahmen der Energiewende bewusst wahrnehmen und wie sie die Vorgaben und Ziele der Bundesregierung interpretieren. Zum anderen wurden die finanziellen und strukturellen Herausforderungen in den Städten, Gemeinden und Landkreisen sowie die Wechselwirkungen mit anderen beteiligten Akteuren beschrieben. Ein Schwerpunkt lag dabei auf der Analyse der bestehenden Instrumente, vom Energiemanagement bis zur Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Darüber hinaus wurden die Treiber und Hemmnisse der kommunalen Energiewende anhand typischer Beispielkommunen aufgenommen und ausgewertet. Die Ziele des Vorhabens bestanden darin: 1. kommunale Ansätze aufzuzeigen, um die Energiewende aktiv zu gestalten und das bestehende Instrumentarium möglichst optimal zu nutzen. 2. Handlungsspielräume der Bundesregierung zur Unterstützung der kommunalen Energiewende zu benennen.

Ergebnisse

Die Rolle der Kommunen im Rahmen der Energiewende ist auf Bundesebene nicht verbindlich geregelt. Sie beschränkt sich auf die formale Rahmensetzung („die Kommune als Planungsinstanz“) sowie die freiwillige Wahrnehmung einer Vorbildfunktion für Bevölkerung und Unternehmen. Die Städte, Gemeinden und Landkreise sehen ihre Aufgabe im Rahmen der Energiewende dagegen deutlich differenzierter: Neben den zwei vorgenannten Punkten werden unter anderem die Entwicklung von Klimaschutzkonzepten und Masterplänen, der Betrieb von dezentralen Energieerzeugungsanlagen sowie verschiedene kommunikative Maßnahmen als kommunale Aufgabe genannt. Das kommunale Engagement ist dabei genauso vielseitig wie das Instrumentarium, das dabei zum Einsatz kommt: Neben Kommunikationsinstrumenten werden Managementinstrumente, juristische Instrumente sowie die wirtschaftliche Betätigung – zum

Beispiel in Zusammenarbeit mit den eigenen Stadt- oder Gemeindewerken – als wichtig angesehen. Aufgrund dieser Vielfalt wurde im Rahmen des Vorhabens eine eigene Kommunen-Typologie entwickelt, die die etwa 12.000 Städte, Gemeinden und Landkreise in Deutschland in acht unterschiedliche Energiewende-Typen unterteilt. Dabei konnte gezeigt werden, dass trotz der Unterschiedlichkeit der Kommunen grundsätzlich einige wenige charakteristische Merkmale bestehen, anhand derer die energiewendespezifischen Strukturen vor Ort beschrieben und analysiert werden können. Hierzu gehören zum einen die internen Abläufe und Strukturen in den Kommunen (z.B. die Vernetzung innerhalb der Verwaltung oder die vorhandenen Managementstrukturen), und zum anderen die (externe) Interaktion mit anderen Akteuren (z.B. die Kooperation mit finanzstarken Partnern, die Vernetzung im Rahmen bundesweiter Netzwerke sowie Partizipations- und Beratungsangebote).

Die Unterteilung der Kommunen in acht Kommunaltypen (vgl. Kapitel 6.3) ermöglichte eine differenzierte Analyse der Treiber und Hemmnisse der kommunalen Energiewende sowie die Entwicklung typspezifischer Handlungsempfehlungen. Darüber hinaus wurden allgemeine Empfehlungen an die Bundesebene abgeleitet. Die wichtigsten Vorschläge an die Bundesebene lauten wie folgt:

- Überbrückung landesgesetzlicher Lücken durch die Schaffung von kommunalen Optionen nach dem Modell des § 16 EEWärmeG
- Verpflichtung der Länder, eine Pflicht zur Nutzung von erneuerbaren Energien in bereits errichteten Gebäuden festzulegen
- Verschärfung der Vorgaben im Energieeffizienzbereich (EnEV, Nachhaltigkeitskriterien um staatlich geförderten Hochbau etc.)
- Überarbeitung von Förderprogrammen in Zusammenarbeit mit den Ländern hinsichtlich Qualitätskriterien, Schwerpunktsetzung und Kombinierbarkeit
- Ausbau der Kommunalrichtlinie bezüglich Verstetigung und Flexibilisierung
- Strategische Kommunikation = Energiewende als wichtige Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge und nicht als Kostenfaktor
- Strukturierung der bestehenden Informations- und Beratungsangebote
- Förderung des bundesweiten Erfahrungsaustauschs

10 Literatur-, Quellen und Anhangsverzeichnis

- AK (2001): Wegbeschreibung für die kommunale Praxis. Die Aufgaben der Gemeinden, Bonn: Arbeitsgruppe Kommunalpolitik / Friedrich Ebert Stiftung.
- 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.
- 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.
- 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.
- BMUB (2016): Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, 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.
- DEHMER (2015): Angela Merkel fordert Ausstieg aus Kohle. URL: <http://www.tagesspiegel.de/politik/dekarbonisierung-der-weltwirtschaft-angela-merkel-fordert-ausstieg-aus-der-kohle/11799066.html>. Aufruf am 03.07.2017, 12:47 Uhr.

- DIFU (2012): Difu-Bericht 1/2012 – Was ist eigentlich Öffentliche Daseinsvorsorge?, online im Internet: URL <http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte-12012/was-ist-eigentlich-oeffentliche-daseinsvorsorger.html>, Aufruf am 31.01.2017, 10:15 Uhr.
- FLICK (2007). Qualitative Forschung. Eine Einführung. Rowohlt's Enzyklopädie. Hamburg.
- GABLER (OJ): Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Gemeinde, online im Internet: URL: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/6790/gemeinde-v13.html>. Aufruf am 31.01.2017, 10:20 Uhr.
- 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.
- KAMPMEIER, P. / SARNES, J. (2015): Nachgefragt: Klimaschutz in Kommunen – scheitert es am Geld?, online abrufbar im Internet: URL: <http://www.innovativeverwaltung.de/Thema/209/8731/Nachgefragt-Klimaschutz-in-Kommunen-scheitert-es-am-Geld-.html>. Aufruf am 12.08.2015, 16:27 Uhr.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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 – Energiereferenzprognose. Projekt Nr. 57/12, Basel/Köln/Osnabrück: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.
- 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.

VKU (2013): Stadtwerk der Zukunft IV: Neue Wege für Kommunen und kommunale Energieversorgungsunternehmen, online im Internet: URL: <http://www.vku.de/energie/unternehmensstrategien/rekommunalisierung/konzessionsvertraege0.html>, Aufruf am 31.01.2017, 14:00 Uhr.

VKU (2016): VKU: der Spitzenverband der kommunalen Wirtschaft, online im Internet: URL: <http://vku.de/ueber-uns.html>, Aufruf am 31.01.2017, 13:05 Uhr.

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

Anhänge

- Anhang 1 Teilbericht „Die kommunale Rolle in der Energiewende“
- Anhang 2 Teilbericht „Kommunale Verantwortlichkeiten und Ansatzpunkte im Rahmen der Energiewende. Analyse des nationalen kommunalrechtlichen Rechtsrahmens“
- Anhang 3 Teilbericht „Bildung von energiewendespezifischen Kommunaltypen
- Anhang 4 Fragebogen zur Vertiefung der Erkenntnisse der Clusteranalyse
- Anhang 5 Protokoll des Praxisworkshops vom 26.09.2016