

7

Kommunaler Klimaschutz

Auswirkungen des Klimawandels werden lokal erfahrbar. Auch der Umbau zur Klimaneutralität manifestiert sich zunächst lokal. In der föderalen Struktur der Bundesrepublik sind Kommunen im Rahmen der Daseinsvorsorge für eine Reihe klimarelevanter Entscheidungen zuständig (Zengerling 2022). Der Treiber umfasst daher solche Maßnahmen, Initiativen und Prozesse auf kommunaler Ebene, die auf das Ziel der Klimaneutralität ausgerichtet sind, oder für das Erreichen dieses Ziels direkte Relevanz besitzen.¹ Darunter fallen etwa Maßnahmen zum Ausbau Erneuerbarer Energien und zum Umbau der lokalen Energieversorgung, zur Effizienzsteigerung und Emissionsminderung in Infrastrukturentwicklung, Stadtplanung und Mobilität, aber auch Informationsangebote, partizipative Prozesse und Reallabore (Radtke et al. 2018).

Der Fokus der Treiberanalyse liegt auf den Kommunen. Diese handeln als Teil der Länderverwaltungen zunächst im Rahmen landesrechtlicher Vorgaben, nehmen aber mitunter auch eine aktivere, eigenständige Rolle ein und nutzen Handlungsspielräume im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung, um klimapolitische Akzente in der Stadt- und Bauplanung, der Daseinsvorsorge oder Förderpolitik zu setzen (Zengerling 2021). Lokale Klimapolitik ist daher in hohem Maße von lokalpolitischen Prioritätensetzungen und Machtkonstellationen abhängig, und setzt den schrittweisen Aufbau klimapolitischer Expertise und organisationaler Kapazitäten voraus (Boghrat et al. 2014: 291). In den Fokus rücken dabei auch Kooperationen mit lokalen Akteuren wie Bürgerinitiativen, (kommunalen) Unternehmen und Verbänden, die sich über politisches Engagement, finanzielle Investitionen oder im Rahmen von Beteiligungsverfahren in lokale Transformationsprozesse einbringen. Diese gesellschaftliche Einbettung stellt einen zentralen Aspekt der Treiberdynamik dar. In den Blick kommen damit auch positive und negative Wechselwirkungen zwischen politischen Ebenen, und Feedbackschleifen

zwischen Verwaltung, Bürger*innen und Unternehmen, die kommunalen Klimaschutz befördern oder untergraben (Millar et al. 2021).

Die Dynamik des kommunalen Klimaschutzes in Deutschland lässt sich nur schwer einheitlich erfassen. Einerseits ist die Ausgangslage sehr heterogen: zwischen den Bundesländern, städtischen und ländlichen Räumen, Kleinstädten und Metropolen, Industrie- und Universitätsstandorten bestehen erhebliche Unterschiede in institutionellen Voraussetzungen, Kapazitäten und Handlungsprioritäten. Andererseits ist auch die Datenlage bislang unausgewogen: Frühere Forschung fokussierte stark auf Großstädte (Betsill und Bulkeley 2004, Radtke 2020, Otto et al. 2021), zunehmend werden aber auch andere Aspekte in den Blick genommen – etwa die Rolle der kommunalen Verwaltung (Boghrat et al. 2014), erfolgreiche Praxisbeispiele (Nagorny-Koring 2018) und Klimaschutzinnovationen (Kemmerzell und Hofmeister 2019), die Einbettung der kommunalen Energiewende ins Mehrebenensystem (Graf et al. 2018) oder Fragen der kommunalen Planung (Zengerling 2022) und des kommunalen Handlungs- und Einflusspotentials (Kenkmann et al. 2022).

Vor diesem Hintergrund verfolgt unsere Analyse nicht das Ziel einer vollständigen Erfassung kommunaler Klimapolitiken in Deutschland. Stattdessen konzentrieren wir uns auf übergreifende Trends und exemplarische Schlaglichter, die zentrale Treiberdynamiken beleuchten. Neben der Auswertung vorhandener Daten stützen wir uns auf qualitative Interviews mit Klimaschutzmanager*innen² und die Ergebnisse eines Stakeholder-Workshops im Dezember 2024 in Hamburg.³

1 Der Fokus des Treibers wurde im Vergleich zum Klimawende Ausblick 2024 geschärft: Kommunen bilden die zentrale Beobachtungseinheit, während die klimapolitischen Vorgaben der Bundesländer im Bereich der Kontextbedingungen behandelt werden.

2 Im Rahmen einer über die nächsten Jahre regelmäßig durchzuführenden Befragungsreihe wurden dieses Jahr zunächst 15 leitfadengestützte Interviews mit Klimaschutzmanager*innen aus verschiedenen Bundesländern (Bayern, Saarland, Hamburg, Thüringen, Schleswig-Holstein, Hessen, Niedersachsen) und Hintergründen (Stadt/Land, Ost/West, mit/ohne Klimaschutzkonzept) von jeweils ca. 1h durchgeführt. Die Interviews wurden zwischen 27. März und 2. Mai 2024 geführt und sind im Folgenden zum Zwecke der Anonymität durchnummeriert.

3 Zu dem Workshop mit dem Titel *Lokale Klimapolitik als Treiber der Klimawende in Deutschland: Dynamiken, Gestaltungsräume und Gelingensbedingungen* wurden Klimaschutzmanager*innen, Akteure der Lokalpolitik und zivilgesellschaftliche Initiativen aus verschiedenen Teilen Deutschlands eingeladen. Die Inputs und Diskussionen des Workshops wurden protokolliert und anschließend ausgewertet.

Dynamik: Ein allmählicher Aufbau von Handlungskapazitäten

Der institutionelle Rahmen kommunalen Handelns für Klimaschutz ist geprägt von einem **Spannungsfeld**: Wichtig ist zum einen das Leitbild der Treibhausgasneutralität, das sich über § 13 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) in kommunale Planungen und Entscheidungen erstreckt. Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Klimabeschluss von 2021 den Staatszielauftrag aus Art. 20a GG („Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“) verfassungsrechtlich konkretisiert und gestärkt. Damit besitzt der Klimaschutz Verfassungsrang und die Pflicht zu seiner Berücksichtigung richtet sich nicht nur an Bund und Länder, sondern auch an die Kommunen (Britz 2023). Zum anderen garantiert das verfassungsrechtliche Selbstverwaltungsrecht der Kommunen (Art. 28 Abs. 2 GG) ihnen weitgehende Autonomie in Aufgaben der Daseinsvorsorge. Neue verpflichtende Aufgaben darf ihnen allein das jeweilige Bundesland übertragen, nicht der Bund (Konnexitätsprinzip).

Kommunaler Klimaschutz zwischen Freiwilligkeit und Bundesförderung

Klimaschutz ist auch deswegen bislang überwiegend eine **freiwillige Aufgabe**, die allerdings ermöglicht und unterstützt wird durch **Förderprogramme** des Bundes und der Länder.

Ein zentrales Instrument hierbei ist die *Kommunalrichtlinie*, eingeführt 2008 im Rahmen der *Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI)* des Bundesumweltministeriums. Sie wurde 2024 novelliert und gilt bis

2027. Gefördert werden strategische Maßnahmen – etwa Klimaschutzkonzepte oder Personalstellen – ebenso wie investive Projekte, etwa in energieeffiziente Infrastruktur oder nachhaltige Mobilität. Bis Ende 2024 wurden über die Klimaschutzinitiative rund 29.000 Projekte in mehr als 5.300 Kommunen mit insgesamt rund 1,5 Milliarden Euro unterstützt. Dadurch konnten laut Bundesregierung Investitionen in Höhe von etwa 3,6 Milliarden Euro angestoßen werden.⁴

Trotz dieser Unterstützungsstrukturen bestehen weiterhin strukturelle Hürden. Wie Kenkmann und Kolleg*innen (2022: 37) in ihrer Studie zu kommunalen Einflusspotentialen zeigen, fehlt es vielerorts an ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen, um das bestehende Potenzial auch tatsächlich zu nutzen. Ob und in welchem Umfang Mittel bereitgestellt und Maßnahmen umgesetzt werden, hängt wesentlich vom politischen Stellenwert des Themas in der jeweiligen Kommune und damit auch von parteipolitischen Mehrheiten, ab. Einen wesentlichen Einfluss auf die Treiberdynamik hatten daher auch die Proteste im Rahmen von *Fridays for Future* ab 2018 (Kenkmann et al. 2022: 137). Diese haben dazu beigetragen, Klimaschutz kommunal höher zu priorisieren – sowohl politisch als auch administrativ.

Kommunale Handlungskapazitäten

Einen quantitativen Überblick über den Stand und die Dynamik des kommunalen Klimaschutzes liefert die Befragung des Umweltbundesamtes „Klimaschutz in Kommunen“ (UBA 2023) (Abb. 13).

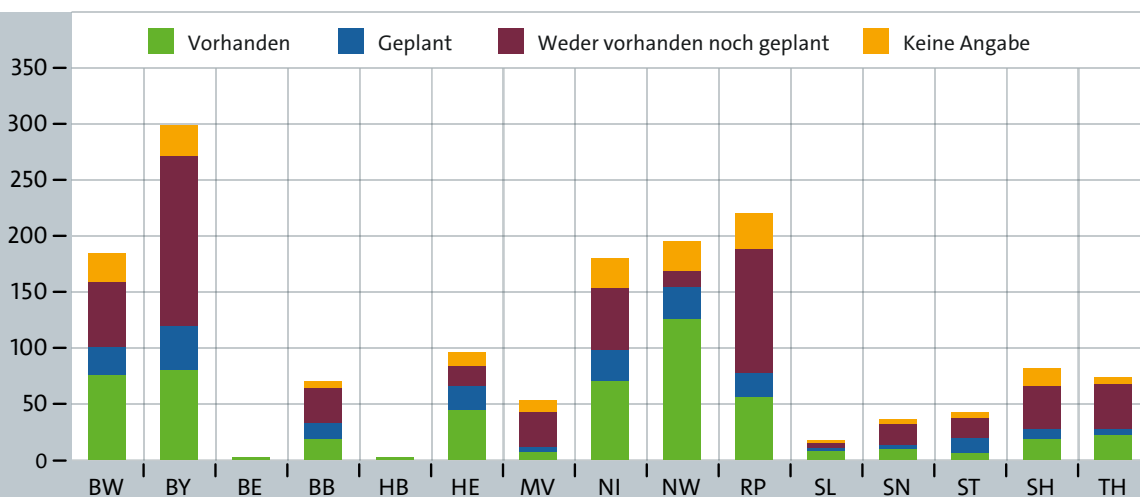


Abb. 13: Klimaschutzkonzepte in Kommunen nach Bundesländern. Dargestellt ist die Anzahl an Kommunen mit integrierten Klimaschutzkonzepten in der Befragung des Bundesumweltamtes nach Bundesländern. An der Befragung zwischen Nov. 2022 und März 2023 haben 1553 Kommunen teilgenommen (13Prozent). Daten und Darstellung: UBA (2023).⁵

4 Alle Informationen und Zahlen sind abrufbar unter der Webseite der nationalen Klimaschutzinitiative: www.klimaschutz.de.

5 <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/kommunaler-klimaschutz/uba-kommunalbefragung-klimaschutz-in-kommunen#--2>

Von den 1.553 teilnehmenden Kommunen verfügten 54 Prozent über eigenes Klimaschutzpersonal; 1.113 Kommunen hatten bereits ein Klimaschutzkonzept verabschiedet oder planten dessen Erstellung. 106 Kommunen hatten zum Befragungszeitpunkt den Klimanotstand ausgerufen, und damit ein symbolisches Zeichen gesetzt, dass sie Klimapolitik priorisieren wollen. Inhaltlich dominierten in den Konzepten drei Zielbereiche: die Minderung von Treibhausgasemissionen (672 Kommunen), Klimaneutralität (618 Kommunen) sowie der Ausbau erneuerbarer Energien (rund 400 Kommunen). Bemerkenswert ist eine Zunahme von Planungen im Bereich natürlicher Kohlenstoffsenken – etwa durch Aufforstung oder Renaturierung. Diese Entwicklung deutet auf eine Erweiterung kommunaler Handlungsfelder hin.

Ein besonders dynamisches Feld ist die kommunale Wärmeplanung. Zum Zeitpunkt der UBA-Befragung hatten 544 Kommunen entsprechende Planungen angestoßen. Seit Inkrafttreten des Wärmeplanungsgesetzes (WPG) im Januar 2024 dürfte sich diese Entwicklung noch einmal deutlich beschleunigt haben. Das Gesetz verpflichtet die Bundesländer zur flächendeckenden Einführung einer Wärmeplanung mit dem Ziel einer nachhaltigen und treibhausgasneutralen Wärmeversorgung. Damit wird die Wärmeplanung für Kommunen faktisch zur Pflichtaufgabe – auch wenn die legislative Zuständigkeit weiter bei den Ländern verbleibt. Einige dieser hatten die Wärmeplanung bereits vor dem Bundesgesetz bereits eigenständig vorangetrieben. Ein aktueller regionaler Einblick ergibt sich aus dem *Klimaschutz-Dashboard Rheinland-Pfalz*.⁶ Im Juni 2025 geben 112 der 170 Kommunen des Bundeslands – rund zwei Drittel – an, Wärmepläne mit Unterstützung durch Fördermittel über die Kommunalrichtlinie zu erstellen. Zwölf davon haben bereits fertige Pläne veröffentlicht. Bei der kommunalen Wärmeplanung zeigt sich also, wie Bundesförderung, gesetzliche Rahmenbedingungen in Bund und Ländern und lokaler Gestaltungswille zusammenspielen können.

Zunehmend gewinnt auch die Klimaanpassung an Bedeutung. Mit dem Klimaanpassungsgesetz (KANg) von 2024 werden Kommunen verpflichtet, Anpassungskonzepte zu erstellen und das Ziel der Klimaanpassung in ihre Planungen einzubeziehen. Derzeit geben laut der Umfrage „Kommunalbefragung Klimaanpassung 2023“ des UBA (Friedrich et al. 2024) 12 Prozent der befragten Kommunen an, bereits ein Klimaanpassungskonzept zu besitzen, während 41 Prozent konkrete Maßnahmen zur Anpassung umsetzen. Damit entstehen neue Synergien, aber auch mögliche Zielkonflikte mit

bestehenden Klimaschutzmaßnahmen, etwa bei der Nutzung von Flächen.

Die von uns befragten Klimaschutzmanager*innen bewerteten die aktuelle Dynamik im kommunalen Klimaschutz überwiegend verhalten positiv – allerdings mit regionalen Unterschieden.⁷ Häufig geäußert wurde der Vorbehalt eines schwieriger werdenden gesellschaftlichen und politischen Umfelds für Klimaschutz (siehe hierzu auch die Kontextbedingungen). Mehrere Befragte erwähnten, dass in den letzten Jahren neue Stellen geschaffen oder existierende verstetigt wurden, oder verwiesen auf neue gesetzliche Rahmenbedingungen, die zusätzliche Handlungsspielräume eröffneten, z. B. in der Wärmeplanung:

„das Wärmeplanungsgesetz ... hat auf jeden Fall dazu geführt, dass dieses Thema richtig angesprochen wurde bei uns. Also wir hätten sicherlich ... das Thema sowieso irgendwann wären es angegangen ... aber sicherlich nicht so schnell und nicht so intensiv, wie wir es jetzt tun. Und das ist eine sehr sehr gute Entwicklung, würde ich sagen.“ (Interview 5, Bayern)

Das Beispiel der Wärmeplanung zeigt also, wie wichtig die Schaffung eines geeigneten gesetzlichen Rahmens ist, um die kommunale Dynamik anzuschieben. Damit sind jedoch keinesfalls schon sämtliche Probleme der Umsetzung behoben, wie wir in der Folge zeigen.

Fortschritte bei Liegenschaften und Erneuerbaren, Stillstand bei der Mobilität

Augenfällig sind bei unserer Erhebung zunächst starke sektorspezifische Unterschiede in der Bewertung von Fortschritten und Handlungspotentialen: Der klimaneutrale Umbau im Bereich der eigenen Liegenschaften – Gebäude, Schulen, kommunale Freiflächen – und der Ausbau von Erneuerbaren wurden besonders oft als dynamischste Bereiche genannt.⁸ Hinzu kommt der Ausbau von Angeboten der Beratung und Information für Bürger*innen und Unternehmen sowie die Schaffung von Anreizen für klimafreundliches Verhalten. In allen diesen Feldern können Kommunen direkten Einfluss ausüben. Auch konkrete bürgernahe Infrastrukturprojekte wie der Ausbau von Grünflächen, Radwegen oder des öffentlichen Nahverkehrs wurden in vielen Kommunen erfolgreich vorangetrieben.

Als Problembereiche gelten hingegen die Sektoren *Wärme* und vor allem *Mobilität*. Der Bereich *Wärme* kann nunmehr immerhin im Rahmen der Wärmeplanung angegangen werden. Allerdings stehen Kommunen hier vor strukturellen Problemen: Sie haben nur begrenzten Einfluss auf zentrale Akteure der Wärmeversorgung wie Energieversorgungsunternehmen, Netzbetreiber

6 <https://klimaschutz-dashboard.rlp.de/ksd/dashboard/start>

7 Auf einer Skala von +3 bis -3 wurde im Durchschnitt eine 1 gewählt. Insgesamt bewerteten einige unserer Gesprächspartner*innen aus Thüringen die Situation schlechter als in anderen Bundesländern.

8 Z. B. Interviews 2 (Niedersachsen) 3, 4, 13 (alle Saarland), 5 (Bayern), 7 (Hamburg), 8 (Thüringen), 12, 14 (beide Schleswig-Holstein).

und große Immobilieneigentümer. Ihnen fehlen oftmals die finanziellen Mittel für größere Infrastrukturprojekte sowie rechtliche und personelle Kapazitäten, um die Planung in konkrete Maßnahmen zu übersetzen. Selbst wenn Kommunen ein Wärmekonzept erstellen, können sie dessen Umsetzung daher nur bedingt durchsetzen – insbesondere wenn lokale Energieversorger und die Wohnungswirtschaft andere wirtschaftliche Interessen verfolgen. Damit eröffnen sich neue Konfliktpotenziale, etwa zwischen Klimazielen und kommunaler Planungshoheit einerseits und Eigentumsrechten und Energieversorgungsinteressen andererseits.

Noch schwieriger stellt sich die Situation im Bereich der Mobilität dar. Strukturell hemmend wirken hier fehlende kommunale Gestaltungsspielräume, etwa im Rahmen der Zuständigkeiten für Verkehrswege, infrastrukturelle Defizite insbesondere im ländlichen Raum sowie eine nach wie vor stark autozentrierte Verkehrsplanung.

„Was eher schleppend ist, ist so das Thema Mobilitätswende meiner Ansicht nach. Da hat man kommunal nicht so den Riesenspielraum ... Also es ist schon sehr Auto ausgelegt hier alles. Wir haben eine Fahrradstraße im ganzen Stadtgebiet ... aber es geht noch viel mehr.“ (Interview 5, Bayern)

Hinzu kommt eine Zunahme an Konflikten rund um die Verkehrswende. Diese entzündeten sich vor allem dort, wo die Priorität des Automobils im Zuge eines klimafreundlichen Umbaus der Infrastruktur infrage gestellt wird.

„Und gleichzeitig wird hier wirklich um jeden Zentimeter Parkplatz gekämpft. Also wenn man auch nur versucht irgendwo mal den Fahrradverkehr vielleicht ein bisschen stärker zu bevorzugen, dann kommt gleich die Frage danach: Wie viel Parkplätze fallen weg?“ (Interview 14, Schleswig-Holstein)

Dieses Zitat steht exemplarisch für die Probleme der kommunalen Klimawende im Bereich der Mobilität. Besonders schwer ins Gewicht fallen dabei individuelle Konsumententscheidungen, die Bürgerinnen und Bürger langfristig auf das Auto festlegen und die lokale Verkehrswende damit erschweren (siehe auch die Treiber Konsumententwicklung und Unternehmenshandeln). Diese wurden von der Bundespolitik immer wieder durch Förderungen (etwa im Rahmen von Abwrackprämien) und automobilfreundliche Infrastrukturentscheidungen (etwa im Rahmen der Autobahnplanung) unterstützt.

Kontext: Politische Unsicherheit, schwächere Resonanz, aber Aussicht auf finanzielle Entlastung

Die Dynamik kommunalen Klimaschutzes entfaltet sich im Spannungsfeld zwischen der Zuweisung von Zielen und Verantwortlichkeiten durch übergeordnete politische Ebenen und der proaktiven „Herstellung von Handlungsfähigkeit“ (Boghrat et al. 2014: 292) durch kommunale Akteure und Verwaltungen. Diese rahmen Klimapolitik als lokale Aufgabe und versuchen, begrenzte eigene Gestaltungskompetenzen durch die gezielte Entwicklung fachlicher und organisationaler Fähigkeiten zu erweitern.

Die Erfolgchancen bei dieser Entwicklung kommunaler Klimapolitik hängen dabei von Merkmalen ab wie der lokalen Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur – Universitätsstädte bspw. tendieren stärker zu Klimaschutz als Industriestandorte (Haupt et al. 2022) – sowie von der Schaffung geeigneter institutioneller Strukturen (Boghrat et al. 2014) und der Verfügbarkeit von Ressourcen durch Bundes- und Landesförderung (Otto et al. 2021). Eng verknüpft mit Fragen der Finanzierung sind rechtliche Vorgaben in der Form von Zielen und/oder kommunalen Aufgaben und Kompetenzen (Zengerling 2021).

Klimapolitische Städte-Netzwerke wurden schon früh als weiterer unterstützender Faktor identifiziert (Betsill und Bulkeley 2004). Studien belegen außerdem, dass die lokale Resonanz für Klimathemen – etwa die Stärke Grüner Parteien in der Lokalpolitik (Schulze und Schoenefeld 2022), der Einfluss sozialer Bewegungen (Otto et al. 2021), oder der Druck durch zivilgesellschaftliche Gruppen in der Umsetzung von Maßnahmen (Haupt et al. 2022) – einen erheblichen Einfluss auf die kommunale Klimapolitik hat.

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf Veränderungen von Kontextbedingungen, die in den letzten Jahren zu beobachten waren und einen wesentlichen Einfluss auf die zukünftige Dynamik der kommunalen Klimawende ausüben. Dabei stützen wir uns auch hier auf veröffentlichte Studien und die von uns geführten Interviews mit Klimaschutzmanager*innen. Bei diesen forderten wir unsere Gesprächspartner*innen auch auf, die Kontextbedingungen in ihrer Wichtigkeit zu ‚ranken‘. Die Ergebnisse dieses Rankings reflektieren wir in der Reihenfolge, in der wir die Kontextbedingungen im Folgenden diskutieren.

Als besonders zentral für den kommunalen Klimaschutz wurden von nahezu allen Klimaschutzmanager*innen politische Vorgaben und rechtliche Regelungen erachtet. So schreiben manche Landesklimaschutzgesetze die Aufstellung kommunaler Klimaschutzkonzepten vor, während andere auf Freiwilligkeit und finanzielle Anreize setzen (Zengerling 2021: 37). Die Länder besitzen zudem wichtige Gesetzgebungskompetenzen in klimarelevanten Bereichen wie der Raumplanung (Wick

2015). Ein häufig genanntes Beispiel für eine dynamisierende gesetzliche Vorgabe ist das bereits genannte Wärmeplanungsgesetz (WPG) des Bundes, das seit 2024 Kommunen zur Wärmeplanung verpflichtet. Diese rechtliche Neuerung wurde von vielen Klimaschutzmanager*innen begrüßt, da sie verbindliche Strukturen für die Wärmewende schafft und über Bundesmittel finanziell gestützt wird. In einigen Fällen hat dies bereits zu einer Verschiebung personeller Ressourcen geführt, etwa durch den Wechsel von Klimaschutzmanager*innen auf neu geschaffene Stellen im Bereich der Wärmeplanung.⁹ Diese Entwicklung zeigt auch eine gewisse Konkurrenzsituation innerhalb kommunaler Aufgaben mit Klimaschutzbezug auf.

In den Interviews wird außerdem wiederholt auf eine zunehmende **politische Unsicherheit** hingewiesen, die als hemmender Kontextfaktor für kommunalen Klimaschutz bewertet wird.¹⁰ Diese Unsicherheit bezieht sich sowohl auf den Wechsel politischer Mehrheiten auf Bundes- und Landesebene als auch auf das schwankende Verhalten der Bundesregierung gegenüber bestehenden Klimazielen. Häufig geäußert wurde die Sorge eines möglichen Rückbaus von Klimaschutzverpflichtungen durch die neue Bundesregierung. Diese führe schon jetzt zu Zurückhaltung, Planungsunsicherheit und teilweise auch Lähmung in der kommunalen Verwaltung:

„Mit der Neuwahl, mit der jetzt sich bildenden GroKo wieder, ja, also einfach eine große Unsicherheit, wie es weitergeht. Also, die Ampel hatten irgendwie gute Startlöcher gesetzt und das ging alles in die richtige Richtung ... und jetzt ist einfach spüre ich schon auch in meiner Bubble eine große Unsicherheit, wie geht's weiter?“ (Interview 5, Bayern).

Aus Sicht der Kommunen ist daher ein deutliches klimapolitisches Bekenntnis des Bundes in Form einer unterstützenden politischen Kommunikation und angepassten Gesetzgebung erforderlich. Denn derzeit behindern unklare rechtliche Grundlagen, fehlende Rechtssicherheit und begrenzte Kontroll- und Anwendungsmöglichkeiten die Integration von Klimaschutz in kommunale Pflichtaufgaben (Kenkmann et al. 2022: 40 f.).

Ein weiteres zentrales Merkmal kommunalen Klimaschutzes ist ihre Abhängigkeit von den Prioritätssetzungen und Amtszeiten lokaler Entscheidungsträger*innen. Die politische Führung, insbesondere auf der Ebene der Bürgermeister*innen, wird als entscheidend für die Umsetzungsdynamik beschrieben. In Kommunen, so die von uns interviewten Klimaschutzmanager*innen, hänge *„viel davon ab inwiefern die Hausspitze gewisse Themen pusht.“ (Interview 4, Saarland).*

Politische Übergänge im Bürgermeisteramt sind daher auch stets Möglichkeitsfenster für mehr oder

– aktuell besonders relevant – weniger Klimaschutz. Die in der Regel langen Amtszeiten deutscher Bürgermeister*innen wirken in diesem Sinne eher stabilisierend auf den kommunalen Klimaschutz. Anstehende Personalwechsel in der Verwaltung oder politische Veränderungen stellen allerdings stets ein Risiko für den langfristigen Rückhalt des Klimaschutzes dar. Da das Klimaschutzmanagement nicht dauerhaft rechtlich abgesichert ist (Kenkmann et al. 2022: 139) kann in solchen Fällen ein Bedeutungsverlust drohen.

Die kommunale **Verwaltungskapazität** – womit sowohl die personelle als auch finanzielle Ausstattung der Klimaschutzpolitik gemeint ist – erweist sich als zweite zentrale Stellschraube für die Wirksamkeit des kommunalen Klimaschutzes, gleichzeitig aber auch als eines seiner größten Hindernisse. Dabei dominieren die finanzielle Ausstattung und der Mangel an dauerhaft verfügbarem Personal. Besonders in der Bauleit- und Radverkehrsplanung fehlen Kapazitäten, was dazu führt, dass Projekte verzögert oder gar nicht umgesetzt werden. Hinzu kommt, dass Stellen für Klimaschutzmanager*innen häufig befristet und von politischen Prioritätensetzungen abhängig sind. Dies erschwert insbesondere in finanzschwachen Kommunen eine langfristige personelle Verstärkung (Kenkmann et al. 2022: 157).

Die finanzielle Lage vieler Kommunen ist durch hohe Verschuldung geprägt. Anders als Bund und Länder verfügen sie nicht über die Möglichkeit, in Krisenzeiten die Schuldenbremse zu lockern. Der erhebliche kommunale Investitionsbedarf, insbesondere im Bereich der Gebäudesanierung, Mobilität und Bildung, steht somit oft im Kontrast zu den real verfügbaren Mitteln. Um diese strukturelle Schwäche auszugleichen, sind Bund und Länder gefordert, finanzielle Unterstützung zu leisten oder die Spielräume der Kommunen gezielt zu erweitern. Es besteht daher Hoffnung in den Kommunen, dass etwa die angekündigten Förderlinien aus dem **Schuldenpaket** – die Klimaförderung sowie die Mittel für Bundesländer, Entlastung bringen.

Allerdings ist auch die Teilnahme an Förderprogrammen häufig schwierig. Die Antragsverfahren gelten als komplex, langwierig und mit erheblichem personellem Aufwand verbunden. Insbesondere in kleinen Kommunen übersteigt der Aufwand für die Antragstellung häufig die personellen Kapazitäten.

„Man braucht gerade auch für die Förderprogramme natürlich jemand, der auch da die Zeit hat, sich da einzuarbeiten und das Ganze auch dann dementsprechend zu begleiten. Und das ist natürlich dann auch so gerade für kleinere Kommunen immer ein bisschen schwierig, weil da ... teilweise personell so auf Kante genäht, ist, dass gerade viele Kolleginnen und Kollegen ... die sind für Wirtschaft,

9 Bspw. Interview 1, Thüringen.

10 Insbesondere in den Interviews 3, 13 (beide Saarland), 5 (Bayern), 8 (Thüringen), 10 (Hessen), 14 (Schleswig-Holstein).

Tourismus, Bau und so weiter (zuständig), also teilweise für fünf, sechs Felder, dass das gar nicht richtig funktionieren kann“ (Interview 3, Saarland)
Investitionen in Energieeinsparung und Gebäudesanierung scheitern oft daran, dass dafür kein eigenes Budget vorgesehen ist und andere Prioritäten wie die Instandhaltung, dominieren. Besonders stark betroffen sind hoch verschuldete Kommunen oder solche im Nothaushalt, die weder eigenständig Maßnahmen umsetzen noch die notwendigen Eigenmittel für Förderprogramme aufbringen können (Kenkmann et al. 2022: 156).

Hinzu kommt eine mangelnde Planbarkeit: Fördermittel treffen teils mit erheblicher Verzögerung ein und unterliegen rasch ändernden Richtlinien. Dies erschwert nicht nur den Abruf, sondern auch eine strategische, langfristige Planung. So müssen Kommunen oftmals erhebliche Zeiträume überbrücken, bis beantragtes Geld wirklich verfügbar ist, was viele Verwaltungen vor kaum lösbare Probleme stellt.”

Auch die gesellschaftliche Resonanz wurde in den Interviews als eine der wichtigsten Kontextbedingungen für den kommunalen Klimaschutz genannt. Auch in der Literatur wird dieser Punkt hervorgehoben: Otto et al. (2021) betonen bspw., dass die *Fridays for Future* Proteste um das Jahr 2020 vielerorts dazu beitrugen, dass Städte Klimanotstände ausriefen oder ihre Klimaschutzziele ambitionierter formulierten.

In jüngerer Zeit scheint die Resonanz für Klimaschutz jedoch deutlich nachzulassen. In vielen der von uns geführten Interviews wurde von einem Rückgang öffentlichen Interesses berichtet sowie von einer in manchen Regionen zunehmend ablehnenden Haltung gegenüber der Klimawende. Besonders in Teilen Ostdeutschlands ist das Thema offenbar inzwischen so stark politisiert, dass Klimaschutzmanager*innen es zum Teil bewusst vermeiden, den Begriff „Klimaschutz“ zu verwenden:

„Es beschäftigt mich natürlich sehr, weil es mein Arbeitsgebiet ist und ich daran verzweifle, dass dieses Wort „Klimaschutz“ für viele einfach ein Reizwort ist.“ (Interview 1, Thüringen)

„Vor fünf bis zehn Jahren war die Akzeptanz irgendwie gefühlt noch ein bisschen größer ... das ist irgendwie ein bisschen populistischer geworden und ... das merkt man ... natürlich in der Stimmung, die wir jetzt in der Kommune feststellen, dass man einfach so das Wort Klimaschutz eigentlich gar nicht mehr so nennen möchte, und das ist natürlich dann teilweise schwierig.“ (Interview 11, Thüringen)

Neben einem generell sinkenden Interesse für Klimaschutz zeigt sich auch eine verstärkte Spaltung entlang sozioökonomischer Linien. In strukturschwachen und ländlichen Regionen stößt Klimaschutz häufiger auf Ablehnung. Dies wird insbesondere dort deutlich, wo kommunale Beiträge,

wie etwa die Bereitstellung von Flächen für erneuerbare Energien, als Belastung empfunden werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Missverhältnis zwischen lokalem Eingriff und fehlendem Nutzen vor Ort wahrgenommen wird – etwa wenn Gewinne abfließen und nicht der Kommune zugutekommen. Wenn das Gefühl entsteht, dass ländliche Räume, die sowieso in besonderem Maße vom Strukturwandel betroffen sind, lediglich als „Flächenspender“ für erneuerbare Energien Anlagen erhalten sollen, führt dies häufig zu Unmut und Ablehnung:

„Das heißt, der Arzt ist nicht mehr da, die Gaststätte ist nicht mehr da, die Kinder müssen mit dem Schulbus in die Stadt fahren, das Land altert, die Häuser stehen leer. Das heißt, die Menschen, die also in den Gemeinden wohnen ... die sagen, wir haben nur Nachteile ... Die Wertschöpfung fließt an uns vorbei.“ (Interview 1, Thüringen)

Die Bereitschaft zur Unterstützung klimapolitischer Maßnahmen ist eng verknüpft mit Faktoren wie Bildung, Einkommen, Alter, Wirtschaftsstruktur und Urbanität. So zeigen Reusswig und Schleer (2021: 83), dass in jungen, wohlhabenden, urbanen und akademisch geprägten Wahlkreisen die Akzeptanz für Maßnahmen wie höhere CO₂-Preise oder ein Verbot von Verbrennungsmotoren deutlich ausgeprägter ist als in wirtschaftlich schwächeren oder industriell geprägten Regionen. Eine vertiefte Betrachtung der unterschiedlichen Entwicklungen des Klimaschutzes in großen und kleinen Städten im Kontext der Politisierung und der Stadt-Land-Debatte erscheint daher als sinnvolle Perspektive für zukünftige Analysen.

Ein weiterer Faktor, der unterstützend für Klimaschutz wirken kann, ist die horizontale Koordination durch Netzwerke – etwa Städtebündnisse oder Netzwerke von kommunalen Klimaschutzmanager*innen. Diese Netzwerke scheinen in der Tendenz zuzunehmen und einen Austausch von Know-how zu ermöglichen. Dies scheint oft auch auf Eigeninitiative zurückzugehen:

„Gerade wir versuchen uns gerade auf Klimaschutzzebene, egal ob es jetzt im (Institution) oder Landkreis übergreifend, dass wir uns gegenseitig selbst, so gut es geht, unterstützen ... Dass wir uns selber mit Ideen, Workshops und so weiter selber irgendwie weiter auch noch selber aufschlauern ... und auch dann weiter durch Ideen und so weiter voranbringen.“ (Interview 3, Saarland)

Darüber hinaus finden sich in diesem Bereich aber keine entscheidenden Veränderungen, die für die zukünftige Treiberdynamik relevant sind.

Unterschiedliche Einschätzungen bestanden unter den Interviewpartner*innen hinsichtlich der Bedeutung der lokalen Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur für die Treiberdynamik. Diese wird in der Forschung gemeinhin als zentraler Faktor für die Erklärung von Unterschieden um kommunalen

11 Interviews 1, 8 (beide Thüringen), 9 (Schleswig-Holstein)

Klimaschutz gesehen. So bestehen zwischen den Kommunen erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Potenzials für erneuerbare Energien, der Flächenverfügbarkeit oder der Emissionsintensität der ansässigen Industrie. Eine zentrale Rolle spielt auch die Ressourcenausstattung, die eng mit der Stadtgröße korreliert: Während Großstädte in der Regel über eigene personelle und finanzielle Mittel zur Umsetzung ambitionierter Klimaschutzmaßnahmen verfügen, sind kleinere Städte und Gemeinden stärker auf externe Förderungen angewiesen. Mittelgroße Universitätsstädte profitieren zudem häufig von der Nähe zu Forschungseinrichtungen. Allerdings erscheinen diese Unterschiede weitgehend statisch und lokal determiniert, sodass sich daraus keine übergreifenden Impulse für die kommunale Klimawende ableiten lassen. Einschränkend lässt sich jedoch anmerken, dass in vielen Interviews angemerkt wurde, dass sich die Preisentwicklung bei erneuerbaren Energien, insbesondere die starke Senkung der Kosten bei Solar-PV, derzeit ermöglichend auf den Umbau der lokalen Energiewirtschaft und damit auch positiv auf lokale Transformationspfade auswirkt.

Der Zugang zu Wissen und Daten wird von vielen Akteur*innen als ausreichend gut bewertet, und stellt kein Hindernis für die kommunale Klimawende mehr dar. Folglich lassen sich in diesem Bereich auch keine Veränderungen beobachten, die sich merklich auf zukünftige Transformationspfade auswirken würden.

Externe Schocks wie extreme Wetterereignisse bilden eine Kategorie, die in der öffentlichen Debatte oft als ermöglichende Bedingung genannt wird, in unseren Interviews aber nur eine untergeordnete Rolle spielte. Aus Sicht der Klimaschutzmanager*innen können solche Ereignisse kurzfristig Gelegenheitsfenster für Wandel bieten:

*„Ob Extremwetterereignisse sicher immer mal ... ein Umdenken oder eine Sensibilisierung für das Thema Klimaschutz und Energiewende geben ... das ist ein guter Mitnahmeeffekt, wenn da sowas passiert, dass man dann sagt, okay, wir müssen was für den Klimaschutz tun, weil ansonsten werden diese Extremwetterereignisse eben halt mehr.“
(Interview 6, Thüringen)*

Erfahrungen vor Ort zeigen aber auch, dass extreme Wetterereignisse von großen Teilen der Bevölkerung oft nicht mit individuellem Verhalten oder lokalen Maßnahmen wie dem Ausbau erneuerbarer Energien verknüpft werden, sodass Schocks allein kaum nachhaltige Veränderungsimpulse setzen.

Dynamik	Kontextbedingungen	
<ul style="list-style-type: none"> ▼ Große Heterogenität der Kommunen hinsichtlich Wirtschaftsentwicklung, Sozialstruktur und Klimaschutz ▶ Zunahme von Klimaschutzkonzepten und –personal ▶ Zunahme von kommunalen Wärmeplänen ▶ Ausbau von Erneuerbaren auf eigenen Flächen ▶ Schub bei Klimaanpassung (Pflichtaufgabe) mit Synergien zu Klimaschutz ◀ Mobilitätswende stockt ▶ Bisher mangelnde Umsetzung der Wärmewende 	Politische Vorgaben und Rechtliche Regelungen <ul style="list-style-type: none"> ● Ziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes und der Bundesländer bieten Orientierung für Kommunen mit Gestaltungswillen ● Neue Handlungsspielräume durch gesetzliche Regelungen (e.g. Wärmeplanung) ● Politische Unsicherheit durch unklare politische Kommunikation (Länderregierungen, neue Bundesregierung) ● Klimaschutz bisher nur freiwillige Aufgabe 	
	Verwaltungskapazität <ul style="list-style-type: none"> ● Stark abhängig von Gemeindegröße und Finanzkraft ● Kommende Investitionen im Rahmen des Schuldenpakets (Klima & Länder) ● In den letzten Jahren teilweise Verstetigung von Projektstellen ● Hohe Verschuldung der Kommunen ● Komplizierte Förderstrukturen, langsame Auszahlung der Mittel 	
	Gesellschaftliche Resonanz <ul style="list-style-type: none"> ● Unterstützung für Klimawende nicht mehr so stark wie vor ein paar Jahren ● Zunehmende Politisierung von Klimaschutz durch rechtspopulistische / rechtsextreme Akteure, insb. in ländlichen Regionen und ostdeutschen Bundesländern 	
	Horizontale Koordination <ul style="list-style-type: none"> ● Wachsende Netzwerke, verstärkte Zusammenarbeit zwischen Kommunen 	
	Lokale Wirtschaftsstruktur <ul style="list-style-type: none"> ● Stark abhängig von regionaler Branchenstruktur ● Sinkende Preise für Erneuerbare Energien, insbes. Solar-PV 	
	Daten und Expertenwissen <ul style="list-style-type: none"> ● Datenlage insgesamt gut, kaum Veränderung 	
	Externe Schocks <ul style="list-style-type: none"> ● Kurzfristige Sensibilisierung, meist kein nachhaltiger Effekt 	

Erklärung: Unterstützende Dynamiken und Kontextbedingungen kennzeichnen wir mit ▶ ●, stark unterstützende mit ▶ ●. Analog gehen wir vor für hemmende Dynamiken und Bedingungen ▶ ● / ▶ ● sowie gleichbleibende ▶ ●

Tabelle 6: Entwicklungen in Dynamik und Kontextbedingungen von der kommunalen Klimawende

Bewertung: Eine (noch) vergleichsweise robuste Dynamik **von unten**

*Der Treiber kommunaler Klimaschutz wirkt **überwiegend unterstützend** für die Klimawende in Deutschland, allerdings noch nicht in dem Maße, wie es für ein Erreichen der deutschen Klimaschutzziele erforderlich wäre.*

Der kommunale Klimaschutz erweist sich im Vergleich zu anderen Treibern als zumindest aktuell noch **bemerkenswert resilient**. Trotz schwindender gesellschaftlicher Resonanz und wachsender politischer Unsicherheiten entfaltet sich in vielen Städten und Gemeinden eine kontinuierliche Transformationsdynamik. Der schrittweise Aufbau kommunaler Handlungskapazitäten – gestützt durch Förderprogramme, rechtliche Vorgaben wie die verpflichtende kommunale Wärmeplanung und punktuelle Impulse für Innovationen – eröffnen neue Spielräume.

Besonders dort, wo lokale Wertschöpfung, gesellschaftliche Einbindung und politische Rückenbedeckung zusammenwirken, entsteht eine tragfähige Umsetzungsstruktur.

Gleichzeitig bleibt Klimaschutz auf kommunaler Ebene strukturell unterfinanziert und in vielen Bereichen rechtlich nicht verpflichtend. Das erschwert die langfristige Planung, kontinuierliche Personalausstattung und die strukturelle Verankerung klimapolitischer Maßnahmen.

Projektbasierte Förderlogiken, politische Volatilität und ein Rückzug bei kontroversen Themen setzen diese lokale Dynamik zunehmend unter Druck. Die Resilienz des kommunalen Klimaschutzes ist daher keine Selbstverständlichkeit, sondern hängt maßgeblich von verlässlichen rechtlichen Rahmenbedingungen, langfristiger finanzieller Absicherung und institutioneller Stabilisierung ab. Das gilt insbesondere für kleinere und strukturschwache Kommunen, die oft weder über ausreichendes Fachpersonal noch über strategische Planungskapazitäten verfügen. Immer wieder zeigt sich, dass Stellen nur befristet finanziert oder im Krisenfall kurzfristig umgewidmet werden – mit entsprechenden Konsequenzen für den Fortgang bestehender Prozesse.

Hinzu kommen erhebliche regionale Unterschiede: Zwischen wirtschaftlich starken Großstädten, dynamischen Mittelzentren und ländlichen Regionen mit begrenzten Ressourcen klaffen große Umsetzungslücken. Auch auf Ebene der Bundesländer bestehen deutliche Differenzen – so zeigt sich beispielsweise Niedersachsen in vielen Bereichen als Vorreiter, während andere Länder bei rechtlicher Klarstellung und Ressourcenausstattung hinterherhinken.

Zunehmend problematisch wirkt sich auch der gesellschaftliche Rechtsruck aus, der in vielen Kommunen spürbar geworden ist. Die zunehmende Konflikthaftigkeit erschwert den parteiübergreifenden Rückhalt für kommunale Klimapolitik. Klimaschutz wird vielerorts zum Gegenstand politischer Auseinandersetzung, klimapolitische Vorhaben werden

infrage gestellt, verzögert oder ganz blockiert. Damit einher gehen sinkende Zustimmungswerte in der Bevölkerung – insbesondere bei Maßnahmen, die mit Verhaltensänderungen, Kosten oder Eingriffen in das gewohnte Landschaftsbild verbunden sind.

Gleichwohl bietet die kommunale Ebene weiterhin zentrale Ansatzpunkte für eine demokratisch legitimierte, sozial eingebettete und sichtbar wirksame Klimapolitik. Wird der kommunale Klimaschutz – wie vielfach gefordert – als Pflichtaufgabe rechtlich anerkannt und institutionell abgesichert, kann die kommunale Ebene eine tragende Rolle in der Dekarbonisierung Deutschlands übernehmen. Voraussetzung dafür bleibt jedoch ein politischer Wille zur strukturellen Stärkung – finanziell, rechtlich und gesellschaftlich.

Anstelle von Interventionspunkten und Handlungsempfehlungen entwickeln wir im Folgenden zentrale selbstverstärkende Mechanismen (positive wie negative), die die kommunale Dynamik im Klimaschutz prägen und Anknüpfungspunkte für politische Strategien bieten können.

Selbstverstärkende Mechanismen und Handlungsoptionen

Kommunale Klimapolitik verläuft keineswegs linear. Vielmehr lassen sich im Zeitverlauf lokal spezifische Muster aus Fort- und Rückschritten, Beschleunigungen und Verlangsamungen der lokalen Klimawende ausmachen. Darüber hinaus lässt sich über die Einzelfälle hinweg eine Reihe von typischen Mechanismen identifizieren, die entweder die Form positiver Rückkopplungsschleifen annehmen, die lokalen Klimaschutz befördern – oder aber Abwärtsspiralen in Gang setzen, die letzten Endes sogar schon gesichert geglaubte Fortschritte im Klimaschutz bedrohen können. Im Folgenden skizzieren wir exemplarisch sechs solcher Dynamiken.

(1) Lokale Wertschöpfung als Motor: Eine besonders wirksame selbstverstärkende Dynamik entsteht, wenn Kommunen und ihre Bevölkerung finanziell von der Energiewende profitieren. Lokale Wertschöpfung durch Wind- und Solarprojekte kann so nicht nur Haushaltsbudgets entlasten, sondern auch Akzeptanz und Eigeninitiative stärken. Dabei lassen sich zwei Modelle unterscheiden: Im ersten fließen Erträge in kommunale Haushalte und werden in öffentliche Güter investiert:

„dass eben gewisse Gelder von Windparks und Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen dann auch an die Bevölkerung zurückgegeben werden sollen. ... pauschal Beispiel ist immer, Anwohnende müssen nichts mehr zahlen, um ins Schwimmbad zu gehen, weil ja die Energie für dieses Schwimmbad schon durch die Windparks, die vor Ort sind, generiert werden kann.“ (Interview 2, Niedersachsen)

Im zweiten Modell erfolgt eine direkte Gewinnbeteiligung der Bürger*innen. Wesentlich für eine solche Dynamik ist das Vorhandensein engagierter

lokaler Akteur*innen mit Ressourcen und Netzwerken, etwa Bürgermeister*innen, Unternehmen oder Landwirt*innen, die eine Anfangsgruppe bilden. Das Prinzip ist dabei häufig genossenschaftlich gedacht – ein „Raiffeisen-Gedanke“:

„Der hat gesagt, wie er das macht, dass er Player vor Ort hat, die ein bisschen Geld haben, die durchsetzungsstark sind, mit denen legt er los und identifiziert die Flächen. Das Geld wird eingesammelt nach dem Kirchturmprinzip, in der Gemeinde und wenn es da nicht ist in der Nachbargemeinde ... Raiffeisengedanke, wir nehmen das ganze Dorf mit.“ (Interview 1, Thüringen)

Die anstehende Umsetzung der europäischen Energy Sharing Directive könnte zusätzliche Impulse für bürgerschaftliche Beteiligung, Akzeptanz und neue Formen der lokalen Energiedemokratie liefern.

(2) Fehlende Beteiligung als Akzeptanzfalle. Umgekehrt kann der Ausschluss der lokalen Bevölkerung von den Gewinnen die Resonanz für die Energiewende untergraben. Wenn externe Investoren profitieren und lokale Gemeinschaften lediglich die Lasten tragen, entstehen häufig Konflikte. Wahrnehmungen sozialer Ungleichheit und Stadt-Land-Asymmetrien können sich dabei wechselseitig verstärken.

„Die Grundstückseigentümer haben profitiert. Das hat Gräben in die Dorfgemeinschaft geschlagen. ... Die fühlen sich da ... vergewaltigt.“ (Interview 1, Thüringen)

In ländlichen Regionen mit schrumpfender Bevölkerung und geringer Finanzkraft verstärken sich diese Effekte. Die Aussicht, alte Häuser zu sanieren oder neue Technologien einzubauen, erscheint unter diesen Bedingungen vielfach unrealistisch:

„Es geht dann um so essentielle Fragen – überhaupt das Thema Wohnen im ländlichen Raum ... Da ist dann später der Klimagedanke, glaube ich, bei den wenigsten eine vorrangige Rolle.“ (Interview 8, Thüringen)

(3) Positive Resonanzschleifen. Wo Initiativen aus der Zivilgesellschaft Resonanz in Politik und Verwaltung erzeugen und von einzelnen Akteuren dort aufgegriffen werden, können intermediäre Räume entstehen, in denen zivilgesellschaftliche, administrative und politische Akteure kooperieren. So kann sich mit der Zeit eine positive Transformationsdynamik entfalten. Ein Beispiel hier ist hier die Initiative *Bonn4Future*¹²: Diese konnte durch eine enge Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung und den Aufbau von Vertrauensbeziehungen ein Mitwirkungskonzept entwickeln, das zivilgesellschaftliche Anliegen in konkretes Verwaltungshandeln übersetzte. Wesentliche Erfolgsfaktoren waren eine gemeinsame Wertebasis, kontinuierliche Reflexion und die breite Einbindung verschiedener Akteure, wodurch ein Gefühl gemeinsamen Ownerships für die lokale Transformation entstand.

(4) Unsicherheitsspiralen. Politische Unsicherheit und kurzfristige Förderlogiken können negative Verstärkungseffekte auslösen. Ein Mangel an Planungssicherheit – etwa durch das Auslaufen von Programmen oder Regierungswechsel – führt zu Stellenabbau und Know-how-Verlust. Dies hemmt die Verstetigung kommunaler Klimakompetenz. So wurde etwa aus Thüringen berichtet, dass das Auslaufen zentraler Förderprogramme kurzfristig den Wegfall mehrerer Klimaschutzstellen nach sich zog – ein Muster, das auch aus anderen Bundesländern bekannt ist.

(5) „Chilling Effects“ durch Rechtsruck. Mehrere Klimaschutzmanager*innen berichten von einer zunehmend zögerlichen Haltung lokaler Politik gegenüber klimapolitisch sichtbaren Maßnahmen. Dahinter steht oft die Sorge, rechten Angriffen Raum zu bieten und so letztlich den Rechtsruck zu befördern. Diese präventive Zurückhaltung kann Initiativen bereits im Ansatz ausbremsen: So schildern Klimaschutzmanager*innen, dass konkrete Maßnahmen, wie öffentlich sichtbare Kampagnen, auf Anordnung von Bürgermeister*innen mit dem Hinweis auf mögliche Gegenreaktionen von rechts abgelehnt werden. Damit wird Klimaschutz aus Sorge vor weiterer Skandalisierung und Konflikten bewusst zurückgestellt.

(6) Klimaschutz als Pflichtaufgabe. Klimaschutz sollte nicht länger als freiwillige, projektgebundene Aufgabe behandelt werden, sondern ebenso wie die Klimaanpassung eine verbindliche rechtliche Verankerung als kommunale Pflichtaufgabe erhalten (Reusswig und Schleer 2021: 91). Dies würde bedeuten, dass Klimaschutz in allen relevanten Bereichen kommunalen Handelns mitzudenken wäre vom Städtebau über die Verkehrsplanung bis hin zur Daseinsvorsorge. So weist etwa auch die Difu-Studie *„Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe!“* (Scheller und Raffer 2022) darauf hin, dass Klimaschutz in den Bestand der kommunalen Pflichtaufgaben überführt werden sollte – auch wenn dies die Klärung verschiedener verfassungsrechtlicher Fragen erfordert.

Die Bundespolitik besitzt hier eine zentrale ermöglichende Funktion: Eine solche Verpflichtung würde nach dem Konnexitätsprinzip mehr finanzielle Mittel von Bund und Ländern erfordern. Damit könnten Kommunen dauerhafte Strukturen und Personal aufbauen und wären weniger abhängig von wechselnden politischen Konjunkturen oder aktuellen Ereignissen. Diese Abhängigkeit wurde in unseren Interviews immer wieder thematisiert:

„Dass man so raus aus der Ecke kommt, wo man Bittsteller ist, wo man darauf angewiesen ist – wie ist gerade so die Laune, gibt es gerade ein Starkregenereignis hier in der Gegend...?“ (Interview 10, Hessen)

12 Präsentation auf dem Workshop Lokale Klimapolitik als Treiber der Klimawende in Deutschland: Dynamiken, Gestaltungsräume und Gelingensbedingungen im Dezember 2024, Hamburg.

Letztlich würde die Verankerung einer Pflichtaufgabe Klimaschutz auch den politischen Rückhalt und die Resilienz des Themas stärken, da Klimaschutz so selbst bei einem weiteren Erstarken klimaskeptischer oder die Energiewende ablehnender Parteien institutionell abgesichert bliebe.

Autor*innen:

Marie Volk und Stefan C. Aykut

Literaturverzeichnis

- Betsill, M. M., H. Bulkeley. 2004. Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program. *International Studies Quarterly* 48/2: 471–493.
- Boghrat, J., M. Weber, K. Zimmermann, W. Lamping. 2014. Kommunalverwaltung und Klimawandel. Wissensgenerierung, Framing und die Erzeugung von Handlungsfähigkeit. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 7/2/2014: 289–309.
- Britz, G. 2023. Verfassungsrechtliches Klimaschutzgebot in den Kommunen. *NdsVBl–Niedersächsische Verwaltungsblätter* 30: 65–69.
- Friedrich, T. et al. 2024. *Kommunalbefragung Klimaanpassung 2023*.
- Graf, P., K. Kern, S. Scheiner. 2018. Mehrebenen-Dynamiken in der deutschen Energiewendepolitik. Die Rolle von Städten und Regionen am Beispiel von Baden-Württemberg. In: *Energiewende: Politikwissenschaftliche Perspektiven*. Herausgegeben von J. Radtke, N. Kersting. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. 205–242.
- Haupt, W., P. Eckersley, K. Kern. 2022. Klimapolitische Entwicklungspfade deutscher Groß- und Mittelstädte. In: *Urbane Resilienz gegenüber extremen Wetterereignissen. Gemeinsamer Verbundabschlussbericht des Forschungsprojektes ExTrass*. Herausgegeben von A. Thieken, A. Otto. Universität Potsdam. 18–30.
- Kemmerzell, J., A. Hofmeister. 2019. Innovationen in der Klimaschutzpolitik deutscher Großstädte. *Politische Vierteljahresschrift* 60/1: 95–126.
- Kenkmann, T. et al. 2022. *Kommunales Einflusspotenzial zur Treibhausgasminde rung. Beitrag kommunaler Maßnahmen zum nationalen Klimaschutz. Auswirkungen flächendeckender strategischer Klimaschutzzelemente und deren Potenzial für die NKI*. Umweltbundesamt.
- Millar, H., E. Bourgeois, S. Bernstein, M. Hoffmann. 2021. Self-reinforcing and self-undermining feedbacks in subnational climate policy implementation. *Environmental Politics* 30/5: 791–810.
- Nagorny-Koring, N. 2018. *Kommunen im Klimawandel: best practices als Chance zur grünen Transformation?* transcript Verlag.
- Otto, A., K. Kern, W. Haupt, P. Eckersley, A. H. Thieken. 2021. Ranking local climate policy: assessing the mitigation and adaptation activities of 104 German cities. *Climatic Change* 167/1–2: 5.
- Radtke, J. 2020. Klimaschutz und Kommunen: Städte als Hoffnungsträger? *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 33/1: 386–391.
- Radtke, J., W. Canzler, M. Schreurs, S. Wurster. 2018. Die Energiewende in Deutschland – zwischen Partizipationschancen und Verflechtungsfälle. In: *Energiewende: Politikwissenschaftliche Perspektiven*. Herausgegeben von J. Radtke, N. Kersting. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. 17–43.
- Reusswig, F. A., C. Schleer. 2021. *Auswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen auf Akteursgruppen im Hinblick auf Veto- und Aneignungspositionen. Literaturstudie zur gesellschaftlichen Resonanzfähigkeit von Klimapolitik im Auftrag der Wissenschaftsplattform Klimaschutz*. Berlin / Potsdam: Wissenschaftsplattform Klimaschutz (WPKS).
- Scheller, H., C. Raffer. 2022. Zur Diskussion gestellt: Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe?! Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe. *Jahrbuch für öffentliche Finanzen; Junkernheinrich, M., Koriath, S., Lenk, T., Scheller, H., Woisin, M., Eds*: 351–376.
- Schulze, K., J. J. Schoenefeld. 2022. Parteidifferenz in der lokalen Klimapolitik? Eine empirische Analyse der hessischen Klimakommunen. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 15/4: 525–550.
- UBA. 2023. Kommunalbefragung „Klimaschutz in Kommunen 2023“. Umweltbundesamt.
- Wick, M. 2015. Klimaschutz auf Länderebene. In: *Energiewende im Föderalismus*. Herausgegeben von T. Müller, H. Kahl. Nomos. 187–202.
- Zengerling, C. 2021. Städte im polyzentrischen Klimaschutzregime–Verantwortung ohne Rechtsverbindlichkeit. In: *Rechtliche Herausforderungen und Ansätze für eine umweltgerechte und nachhaltige Stadtentwicklung*. Herausgegeben von K. Faßbender, W. Köck. Nomos. 21–44.
- Zengerling, C. 2022. Kommunale Klimaschutzplanung. In: *Handbuch Klimaschutzrecht*. Herausgegeben von M. Rodi. Beck. 235–256.