

Regionaler Klimaschutz in Zeiten der Krise? Eine vergleichende Untersuchung von zehn Landkreisen in vier Bundesländern

Zeigermann, Ulrike; Böcher, Michael; Benz, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zeigermann, U., Böcher, M., & Benz, J. (2024). Regionaler Klimaschutz in Zeiten der Krise? Eine vergleichende Untersuchung von zehn Landkreisen in vier Bundesländern. *Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning*, 82(3), 264-279. <https://doi.org/10.14512/rur.1740>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Regionaler Klimaschutz in Zeiten der Krise? Eine vergleichende Untersuchung von zehn Landkreisen in vier Bundesländern

Ulrike Zeigermann , Michael Böcher , Julia Benz

Received: 5 June 2023 ■ Accepted: 12 January 2024 ■ Published online: 11 March 2024

Zusammenfassung

Das novellierte Klimaschutzgesetz von 2021 gilt als ein wesentlicher Schritt zur Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele und als Zeichen einer stärkeren Verankerung des Klimaschutzes in der deutschen Politik. Auf regionaler Ebene, auf der viele Klimaschutzmaßnahmen umgesetzt werden, zeigt sich jedoch eine starke Fragmentierung hinsichtlich der Prioritäten, Politikinstrumente, Akteurkonstellationen und Ressourcen. Darüber hinaus gerät die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen angesichts von Krisen – wie der Bewältigung der Covid-19-Pandemie oder der Energiekrise – zunehmend unter Druck. Es stellt sich daher die Frage: Unter welchen Bedingungen gelingt regionaler Klimaschutz in Krisenzeiten? Auf der Basis des Regional-Governance-Konzeptes und einer vergleichen-

den Analyse von zehn Landkreisen erklären wir Unterschiede in der subnationalen Klima-Governance. Für die Untersuchung der Landkreise wurden unterschiedliche ländlich geprägte Regionen ausgewählt, da diese bei Untersuchungen zu lokaler Klimapolitik häufig vernachlässigt werden. Basierend auf einer qualitativen Dokumentenanalyse in Verbindung mit Beobachtungen und Interviews mit Klimaschutzmanagerinnen und -managern identifizieren wir Faktoren für das Gelingen von Klimaschutzaktivität in Zeiten multipler Krisen. Wir argumentieren, dass strukturelle Faktoren in Krisenzeiten zentral für den Erfolg regionaler Klimaschutzmaßnahmen sind, da sie die Rahmenbedingungen für das Handeln von Akteuren bilden.

Schlüsselwörter: Klimaschutz ■ Regional Governance ■ Klimaschutzmanager ■ ländliche Regionen ■ Landkreise

Regional Climate Protection in Times of Crisis? A comparative study of ten districts in four German Federal States

Abstract

The amended German Climate Protection Act of 2021 is seen as an essential step towards fulfilment national climate protection targets and as a sign of mainstreaming climate protection in German politics. However, at the regional level, where many climate protection measures are implemented, there is a strong fragmentation in terms of priorities, policy instruments, actor constellations and resources. Moreover, the implementation of climate protection measures is under increasing pressure in the face of crises, such as the management of the Covid 19 pandemic or the energy crisis. We therefore ask: Under what conditions does regional climate protection succeed in times of crisis? Drawing on the regional governance concept and a comparative analysis of ten German counties,

✉ **Prof. Dr. Ulrike Zeigermann**, Juniorprofessur für Sozialwissenschaftliche Nachhaltigkeitsforschung, Institut für Politikwissenschaft und Soziologie, Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Wittelsbacherplatz 1, 97074 Würzburg, Deutschland ulrike.zeigermann@uni-wuerzburg.de

Prof. Dr. Michael Böcher, Lehrstuhl für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Nachhaltige Entwicklung, Institut II: Gesellschaftswissenschaften, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Zschokkestraße 32, 39104 Magdeburg, Deutschland michael.boecher@ovgu.de

Julia Benz, Lehrstuhl für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Nachhaltige Entwicklung, Institut II: Gesellschaftswissenschaften, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Zschokkestraße 32, 39104 Magdeburg, Deutschland Julia.Benz@web.de

 © 2024 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

we explain differences in subnational climate governance. For our study, very different, but always rural districts were selected, as the importance of rural regions is often neglected in the study of local climate policy. Based on a qualitative document analysis in combination with observations and interviews with climate protection managers, we identify factors for the success of climate protection activities in times of multiple crises. We argue that structural factors are central to the success of regional climate protection measures in times of crisis, as they provide the framework conditions for the actions of actors.

Keywords: Climate protection ■ Regional governance ■ Climate protection manager ■ Rural areas ■ Districts

1 Einleitung

Das deutsche Klimaschutzgesetz¹ von 2019 gilt als ein wesentlicher Schritt zur Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele und als Zeichen einer stärkeren Verankerung des Klimaschutzes in der deutschen Politik (Edenhofer/Kalkuhl/Ockenfels 2020). Es soll sicherstellen, dass Deutschland seinen Beitrag zur Erreichung der europäischen Emissionsreduktionsziele erfüllt, und Anreize schaffen, Treibhausgase in den Sektoren Verkehr, Wärme, Gebäude und Landwirtschaft, die nicht vom europäischen Emissionshandel erfasst sind, zu reduzieren. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2021² wurden die Emissionsminderungsziele und der entsprechende Katalog an Maßnahmen bis 2030 noch einmal verschärft. Doch weiterhin ist unklar, ob Deutschland damit seine Klimaziele erreichen kann, insbesondere nachdem aktuell die Ampelkoalition (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP) in ihrem „Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung“ (Koalitionsausschuss 2023) die Notwendigkeit der sektorspezifischen Zielerreichung aufgelöst hat und es insbesondere zu den Regierungsplänen im Gebäudesektor (Stichwort: Wärmepumpe) große politische Konflikte gibt.

Vor dem Hintergrund dieser unsicheren Wirkungen einer *top down*-Klimapolitik wird seit längerer Zeit diskutiert, inwieweit Klimapolitik stärker auf die zahlreichen zu beobachtenden *bottom up*-Initiativen zählen soll. Beobachtet

werden dabei eine stärkere Fragmentierung der Klimapolitik sowie die Herausbildung einer stärker polyzentrischen Struktur des Klimaschutzes. Dazu können freiwillige klimapolitische Maßnahmen auf subnationaler Ebene gehören (Hansjürgens 2009). Im politischen Mehrebenensystem spielen, daraus folgend, die klimapolitischen Handlungen eine wichtige Rolle auf lokaler Ebene, die mehr oder weniger stark auf „überlokale“ (Kemmerzell/Tews 2014) politische Entwicklungen und Anreize reagiert. Dabei zeigt sich jedoch oftmals eine starke Fragmentierung hinsichtlich regionaler Prioritäten, Politikinstrumente, Akteurkonstellationen und Ressourcen. Nach dem beschriebenen Ansatz der polyzentrischen *Governance* wirken auf den verschiedenen politischen Ebenen diverse Akteure bei der Formulierung und Implementierung von Klimapolitiken mit (Jordan/Huitema/van Asselt et al. 2018). Verantwortung wird demnach auf viele politische Entscheidungs- und Umsetzungszentren verteilt, die sich aufeinander sowie auf zentrale Institutionen beziehen und interagieren können (Tosun/Rossello 2020). Insgesamt existieren verschiedene formal unabhängige Entscheidungszentren auf allen Ebenen des politischen Systems (Tosun/Heinz-Fischer 2023). Hierdurch bildet sich eine Netzwerkstruktur heraus, in der lokales und transnationales Wissen genutzt und Lernprozesse zur Lösung kollektiver Probleme, wie dem Klimawandel, angeregt werden (Ostrom 2010). Fragmentierung lokaler Klimapolitik scheint nach dieser Theorie insofern nicht nur unproblematisch, sondern sogar erforderlich, um Innovationspotenziale für den Klimaschutz zu entfalten und die Ziele zur Reduktion von Treibhausgasen zu erreichen (Kemmerzell/Tews 2014). In diesem Sinne kann auch das Regional-Governance-Konzept verstanden werden, das die Rolle von Regionen in der (Klima)politik unterstreicht und insbesondere die regionalspezifische Bearbeitung politischer Probleme und Akteurkonstellationen aufgreift (vgl. Böcher 2016a).

Gleichzeitig haben sich zentrale strukturelle Faktoren und Möglichkeiten überlokalen Handelns, welche für Innovationen bzw. die Extensivität regionaler Klimaschutzmaßnahmen entscheidend sind, durch die Covid-19-Pandemie verändert. Die Corona-Krise sorgte für eine veränderte öffentliche Problemwahrnehmung. Denn während Ende 2019/Anfang 2020 vor allem durch die wöchentlichen Proteste von *Fridays for Future* Klimawandel als wichtigste politische Herausforderung in Deutschland wahrgenommen wurde, geriet das Thema Klimaschutz mit der Pandemie zumindest zeitweise und insbesondere in den Regionen mit hohen Fallzahlen in den Hintergrund.³ Darüber hinaus mussten

¹ Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist.

² Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html (11.01.2024).

³ https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/ (11.01.2024).

drastische Corona-Maßnahmen auf der regionalen Ebene implementiert werden – unter anderem zum Lockdown, zur Einführung der Maskenpflicht, zur Einrichtung von Test- und Impfzentren und zur Kontaktnachverfolgung. Das bedeutete auch, dass anstehende Klimaschutzmaßnahmen in Kommunen nicht wie geplant umgesetzt werden konnten. Abstands- und Hygieneregulungen schränkten zudem die persönlichen Kooperations- und Vernetzungsmöglichkeiten mit Akteuren sowie Partnern in anderen Regionen oder auf höheren politischen Ebenen ein. Die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen ist somit angesichts der Bewältigung der Covid-19-Pandemie auf kommunaler Ebene zunehmend unter Druck geraten.

Die zentrale Bedeutung regionaler Politik einerseits und die Herausforderungen von Regionen durch die Corona-Pandemie andererseits werfen bezüglich der Umsetzung der klimapolitischen Ziele Deutschlands die Frage auf: Unter welchen Bedingungen gelingt regionales Klimaschutzmanagement trotz krisenhafter Herausforderungen wie Corona? In diesem Beitrag werden die Unterschiede und Gemeinsamkeiten im Klimaschutzmanagement verschiedener Regionen herausgearbeitet und diejenigen Faktoren identifiziert, welche die regionale Klimaschutzpolitik maßgeblich beeinflussen. Zu diesem Zweck erforschen wir auf der Basis des Regional-Governance-Konzeptes zehn Landkreise in den vier Bundesländern Schleswig-Holstein, Thüringen, Rheinland-Pfalz und Brandenburg. Die ausgewählten Regionen repräsentieren eine große Vielfalt struktureller Faktoren und gelten im Hinblick auf ihr Engagement im Klimaschutz als typische Fälle. Bei den Landkreisen liegt der Fokus auf ländlich geprägten Regionen, da die Bedeutung ländlicher Räume in der Untersuchung lokaler Klimapolitik häufig vernachlässigt wird (Kern 2020: 195–196).

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Zunächst werden die theoretischen Erwägungen zu Regionalentwicklung und Klimaschutz diskutiert, die unsere Untersuchung der Erfolgsbedingungen regionaler Klimaschutzmaßnahmen leiten (Kapitel 2). Danach erläutern wir unsere Fallauswahl, das Forschungsdesign und die transdisziplinären Forschungsmethoden (Kapitel 3). Anschließend stellen wir die Ergebnisse unserer vergleichenden Analyse vor (Kapitel 4) und diskutieren den Beitrag unserer Forschung zur Literatur (Kapitel 5).

2 Regionalentwicklung und Klimaschutz

Im föderalen System in Deutschland sind lokale Akteure zentral für die Implementierung europäischer und nationaler Klimaschutzstrategien. Studien zu regionaler Governance verweisen zudem auf Innovationen in Bezug auf po-

litische Instrumente, Strategien und Prozesse auf subnationaler Ebene (Bulkeley/Kern 2006; Ostrom 2009; Böcher 2016b). *Regional Governance* ist ein Ansatz, der seit den 2000er-Jahren genutzt wird, um veränderte Steuerungsformen in der Regionalpolitik und Regionalentwicklung besser erfassen und analysieren zu können. Er schließt an die politikwissenschaftliche Diskussion um Governance an, mit der seit den 1990er-Jahren beobachtete, sich verändernde Koordinationsmodi in der Politik beschrieben wurden. Es wurde festgestellt, dass sich vor allem neue Politikinstrumente und Steuerungsmuster neben der hierarchischen Steuerung (klassisches Government) ausbreiten. Es geht um eine stärkere gesellschaftliche Selbststeuerung, z. B. durch Netzwerke, und einen größeren Einfluss privater und zivilgesellschaftlicher Akteure (Nichtregierungsorganisationen) auf Politik (Peters/Pierre 1998; Pierre 2000). Diese Governance-Debatte wurde dann fruchtbar für die Analyse der Regionalpolitik und Regionalentwicklung aufgenommen, weil hier ebenfalls veränderte Steuerungsmuster wahrgenommen wurden (Fürst 2010; Fürst 2015): Es ging in der ursprünglichen ‚Regionalisierungsdebatte‘ neben der klassischen *top down*-Steuerung, z. B. durch klassische Strukturförderung, um eine Regionalentwicklung ‚von unten‘, mit der Potenziale der Selbststeuerung von Regionen und das Innovationspotenzial regionaler Akteure und Netzwerke ‚gehoben‘ werden sollten (Benz/Fürst/Kilper et al. 1999). Regionalentwicklung durch *Regional Governance* besteht daher aus einer stärkeren Verantwortung von Regionen in der Gestaltung von Politiken (Selbststeuerung und *bottom up*), einer stärkeren Einbeziehung des Potenzials intersektoraler Kooperationen und Netzwerke regionaler und lokaler Akteure sowie eine Verbindung mit neuen Anreizen, wie Regionenwettbewerben oder kompetitiver (an konkreten politischen Zielen wie Klimaschutz, „Funktionalprinzip“) orientierter Förderpolitik im politischen Mehrebenensystem (Diller 2004; Böcher/Tränkner 2008; Gießen 2010; Härtel 2012; Salder 2023; Teles 2023).

Ziel von *Regional Governance* ist es, regional angepasste politische Lösungen zu initiieren und Potenziale für regionale Politikinnovationen zu heben. Politikinnovationen sind in Regionen vor allem durch die unmittelbare Nähe zu Interessenvertretern (*stakeholder*), spürbare Wirkungen von Veränderungsprozessen sowie eine zeitliche und folgenbezogene Unmittelbarkeit externer Ereignisse möglich. Oft sind Auswirkungen des Klimawandels, wie Dürren, Hochwasser oder Waldsterben, in Regionen direkt spürbar, ebenso wie die Effekte klimapolitischer Entscheidungen. Gleichzeitig weisen Studien darauf hin, dass es zahlreiche Herausforderungen für Politikinnovationen im regionalen Klimaschutz gibt (z. B. Miao/Li 2017; Augenstein/Bachmann/Egermann et al. 2020). Regionaler Klimaschutz ist somit in ein komplexes Mehrebenensystem eingebettet, in dem

lokale Akteure auf Anreize und Entscheidungen der verschiedenen übergeordneten politischen Ebenen und anderer Regionen strategisch reagieren, dabei gewisse Handlungsspielräume besitzen und diese durch vertikales bzw. horizontales Hochskalieren (*upscaling*) beeinflussen können (Kern 2019). Wir gehen in diesem Beitrag von der in der Literatur vertretenen Annahme aus, dass die spezifischen lokalen Bedingungen und übergeordneten Institutionen einerseits den strukturellen Rahmen für das Handeln lokaler Akteure im Klimaschutz bilden, andererseits lokale Akteure ihren Handlungsspielraum durch strategische Interaktionen verändern und beeinflussen können (Zahran/Grover/Brody et al. 2008; Kern 2019). Wir sprechen daher, anknüpfend an die Regional-Governance-Debatte, von *Regionaler Klimagovernance*, weil es analog zur Diskussion um polyzentrische Klimapolitik darum geht, lokale und regionale Innovationspotenziale für erfolgreichen Klimaschutz zu ‚heben‘, das Potenzial von Regionen stärker für die Etablierung von Klimaschutzmaßnahmen zu nutzen und in regionalem Rahmen stärker auf intersektorale Kooperation und Netzwerke zu setzen. Darüber hinaus existieren Anreize übergeordneter staatlicher Ebenen, wie in unserem Fall die Nationale Klimaschutzinitiative NKI.

In der Literatur lassen sich eine Reihe an Faktoren ausmachen, welche die konkreten Wechselbeziehungen zwischen Akteuren und Institutionen im lokalen Klimaschutz beeinflussen. Sie bedingen insofern Erfolg oder auch Misserfolg von Klimaschutz und werden deshalb vereinfacht auch Erfolgsfaktoren genannt. Im politikwissenschaftlichen Sinne verstehen wir Erfolgsfaktoren als Wirkungsmechanismen politischer Prozesse, die im konkreten Fall zu bestimmten Ergebnissen (*outcomes*) beigetragen (Böcher/Krott 2007: 181). Sie beschreiben zum Beispiel Ansätze, mit denen politische Probleme von Akteuren bearbeitet und gelöst werden können. Erfolgsfaktoren wurden in zahlreichen Regional-Governance-Studien auch in Bezug auf die Klimapolitik auf der Grundlage verschiedener politikwissenschaftlicher Theorieansätze (u. a. vergleichende Staatstätigkeitsforschung, Diffusions- und Transferforschung, Policy-Theorien, Akteur- und Netzwerkforschung, Organisationstheorie) entwickelt und empirisch untersucht (z. B. Böcher/Tränkner 2008; Zahran/Grover/Brody et al. 2008; Kemmerzell/Hofmeister 2019; Haupt/Eckersley/Irmisch et al. 2023).

Um diese Wirkungsmechanismen zur Erfolgssteigerung von Akteuren in politischen Prozessen zu nutzen, zeichnen sich viele Studien durch ihren Praxisbezug und teilweise transdisziplinären Charakter aus (Böcher/Krott 2007; Born/Galwoschus/Mundhenke et al. 2017). In diesem Sinne wird auch der vorliegende Beitrag eine theoriegeleitete Untersuchung der Erfolgsbedingungen regionaler Klimaschutzmaßnahmen vorstellen, welche auf transdisziplinäre Forschungsmethoden zurückgreift. Hinsichtlich der Vielzahl formulier-

ter Erfolgsfaktoren lassen sich zwei übergeordnete Kategorien identifizieren, welche auch die Grundlage dieser Analyse sein werden: (1) akteur- bzw. handlungsorientierte Faktoren, welche sich aus der Forschung zu Netzwerken, *Agency* und *Policy Entrepreneurship* in politischen Prozessen ableiten, und (2) institutionelle Faktoren, welche sich aus den strukturellen – mehr oder weniger stabilen – Rahmenbedingungen ergeben.

Aktuelle Untersuchungen von Klimaschutzaktivitäten in Städten haben ergeben, dass akteurorientierte Faktoren (insbesondere überlokales Handeln und *Policy Entrepreneurship*) im Gegensatz zu strukturellen Faktoren eine zentrale Bedeutung für Innovationen in der Klimaschutzpolitik haben (Kemmerzell/Hofmeister 2019). Ländliche Regionen hingegen bilden in der Forschung über lokalen Klimaschutz ein Forschungsdesiderat (Kern 2020: 195–196). Im vorliegenden Beitrag widmen wir uns deshalb ausschließlich ländlichen regionalen Zentren.⁴ Denn wie von Homsy (2018) beschrieben, können ländliche Kommunen trotz gegenteiliger Erwartungen zu „Pionieren wider Willen“ (*unlikely pioneers*) werden, wenn es ihnen gelingt, Klimaschutz und wirtschaftliche Vorteile für die Region zu entwickeln und herauszustellen. Ob und inwiefern das im besonderen Kontext der Krise zutrifft, ist jedoch fraglich. Denn auch wenn lokaler Klimaschutz entscheidend für die Umsetzung der Klimaziele ist, gehört Klimaschutz bislang zu den „freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben“ (WD 2011; Albrecht/Eckersley/Haupt et al. 2022: 8) der Kommunen, die im Fall von Krisen anderen (Pflicht-)Aufgaben der Daseinsvorsorge nachgeordnet wird, wenn es keine entsprechenden Klimaschutzstrukturen gibt. Unserer Analyse liegt deshalb die Annahme zugrunde, dass in ländlichen Regionen institutionelle Faktoren eine größere Erklärungskraft für den Erfolg von Klimaschutzpolitik aufweisen als Akteur- bzw. handlungsorientierte Faktoren (H1; siehe Tabelle 1). Als Gegenhypothese kann, ausgehend von der Forschung zu Erfolgsfaktoren für Klimaschutz in Städten, die Annahme formuliert werden, dass insbesondere das Handeln von politischen Akteuren zum Gelingen von Klimaschutzmaßnahmen in ländlichen Regionen beiträgt (H2).

⁴ Es existieren unterschiedliche Definitionen für ländliche Räume. In diesem Beitrag beziehen wir uns auf das Verständnis von Ländlichkeit entsprechend der vom Thünen-Institut definierten Raumtypen (Küpper 2016). Demnach leben heute etwa 57 % der Bevölkerung (etwa 47 Mio. Menschen) in ländlichen Regionen, welche wiederum rund 90 % der Fläche Deutschlands ausmachen (Küpper 2016: i).

Tabelle 1 Überblick über die geführten Interviews und Hintergrundgespräche

Region/Institution	Gesprächspartner/-in	Kürzel	Interview Anzahl	Datum	Tool
Ilm-Kreis	Klimaschutzmanager/-in	H1	1	Mai 2020	Zoom
Ilm-Kreis	Klimaschutzmanager/-in	H2	1	Mai 2020	Zoom
Kreis Plön	Klimaschutzmanager/-in Klimaschutzmanager/-in	H3	1	Mai 2020	Telefon
Landkreis Bad Kreuznach	Klimaschutzmanager/-in	H4_1 H4_2	2	Mai 2020	Zoom
Landkreis Eichsfeld	Klimaschutzmanager/-in	H5	1	Juni 2020	Zoom
Ilm-Kreis	Klimaschutzmanager/-in	H6	1	Mai 2020	Zoom
Stadt Plön	Klimaschutzmanager/-in	H7	1	Juni 2020	Zoom
Landkreis Havelland	Klimaschutzmanager/-in	H8	1	Juni 2020	Zoom
Kreis Rendsburg-Eckernförde	Klimaschutzmanager/-in	H9	1	Juni 2020	Zoom
Kreis Rendsburg-Eckernförde	Energieagentur	H10	1	Juni 2020	Zoom
Kreis Plön	Klimaschutzmanager/-in	R1B1	1	Mai 2021	Telefon
Stadt Plön	Klimaschutzmanager/-in	R1B2	1	Januar 2022	Zoom
Stadt Plön	Klimaschutzmanager/-in	R1B3	1	Januar 2022	Zoom
Landkreis Bad Kreuznach	Klimaschutzmanager/-in	R2B1_1 R2B1_2	2	Mai 2021, Februar 2022	Zoom
Landkreis Havelland	Klimaschutzmanager/-in	R3B1	1	Mai 2021	Zoom
Landkreis Havelland	Klimaschutzmanager/-in	R3B2	1	Februar 2022	Zoom
Landkreis Eichsfeld	Referatsleiter/-in	R4B1	1	Dezember 2021	Microsoft Teams
Adelphi	Projektleiter/-in	PB1	1	Januar 2022	Zoom ohne Video

3 Methode und Forschungsdesign

Zur Überprüfung unserer Annahmen führten wir von Januar 2020 bis Juni 2022 eine vergleichende Fallstudie in zehn Landkreisen in den vier Bundesländern Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen durch. Der Erhebungszeitraum umfasst damit die ersten zwei Jahre der Covid-19-Pandemie. Die ausgewählten Regionen repräsentieren lokale Zentren mit einer großen Vielfalt struktureller Faktoren (zur Methode vgl. Rohlfing 2009: 140–149), sind jedoch alle ländlich geprägt.

Bei den ausgewählten Landkreisen (Dithmarschen, Plön und Rendsburg-Eckernförde in Schleswig-Holstein; Mayen-Koblenz, Bad Kreuznach und Donnersbergkreis in Rheinland-Pfalz; Havelland und Elbe-Elster in Brandenburg; Eichsfeld und Ilm-Kreis in Thüringen) handelt es sich um Landkreise, die sich durch politische Zielsetzungen und die dazugehörigen personellen Ressourcen für das Thema Klimaschutz in der Verwaltung (üblicherweise in Form eines Klimaschutzprogramms, -gesetzes oder einer Nachhaltigkeitsstrategie sowie mindestens einer/eines Klimaschutzmanagerin/-managers) einsetzen. Die Landkreise befinden sich – bezogen auf die lokale Klimaschutzpolitik – demnach nicht komplett am Anfang, aber sind gleichzeitig

auch keine erfahrenen Vorreiter, sodass sie die allgemeine Situation in Deutschland gut repräsentieren. Es handelt sich demnach um typische und diverse Fälle für die durchzuführende vergleichende Analyse, anhand derer Erklärungen für Erfolgsfaktoren und Wirkungsmechanismen im Klimaschutz identifiziert werden können, welche über die konkreten Fälle hinaus Gültigkeit besitzen (vgl. Blatter/Blume 2008: 336). Im Rahmen des transdisziplinären Forschungsprojektes „Land-Kreis-Gemeinde“, das im Kontext der Nationalen Klimaschutzinitiative NKI von 2019 bis 2022 gefördert wurde, wurden diese Landkreise von Frühjahr 2019 bis Frühjahr 2022 von *adelphi* und der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg bei der Umsetzung von Klimaschutzprojekten insbesondere seitens *adelphi* begleitet. Zugleich wurden die Umsetzungsprozesse mithilfe von Befragungen und Beobachtungen sowie der Analyse von Quellen und Dokumenten politikwissenschaftlich durch die Universität Magdeburg beforscht.

Um das Handeln der Akteure bewerten zu können und Wirkungszusammenhänge für erfolgreichen Klimaschutz trotz der Herausforderungen der Covid-19-Pandemie zu identifizieren, wurden die Fallstudien theoriegeleitet analysiert. Die analysierten Daten stützen sich auf drei Arten von empirischem Material: Erstens wurden 21 semistrukturierte

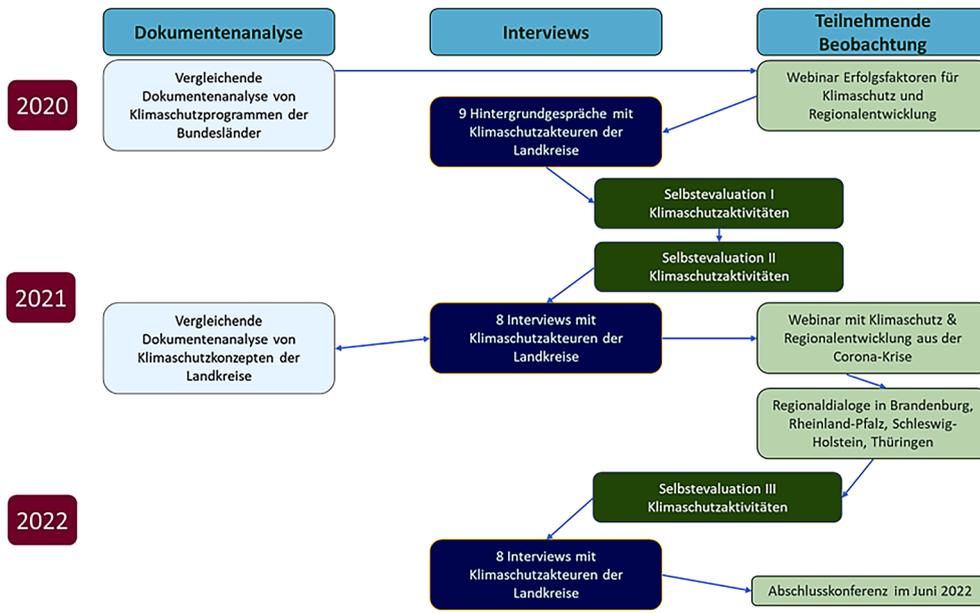


Abbildung 1 Prozess der Datenerhebung

halboffene Experteninterviews mit regionalen Klimaschutzakteuren der zehn untersuchten Landkreise geführt. Davon fanden ein- bis dreistündige Hintergrundgespräche bereits im Mai/Juni 2020 telefonisch oder über Zoom statt. Die erste strukturierte Interviewrunde wurde im Mai 2021 während der dritten Coronawelle durchgeführt und die zweite Interviewrunde im Januar/Februar 2022 (vgl. Tabelle 1 mit einer Übersicht über alle geführten Interviews und Hintergrundgespräche). So konnten Veränderungen innerhalb der Regionen über den Zeitverlauf erfasst werden. Zweitens wurden Selbstevaluationen mithilfe eines für Klimaschutz entwickelten Fragebogens zu drei Zeitpunkten (September 2020, April 2021, Januar 2022) durchgeführt. Der Fragebogen wurde auf der Basis der politikwissenschaftlichen Forschung über Erfolgsfaktoren und Regionalentwicklung (Böcher/Krott 2007; Böcher/Tränkner 2008) entworfen; die Fragen wurden sowohl in den Interviews als auch im Feld aufgegriffen. Drittens wurde eine Dokumentenanalyse der relevanten Klimaschutzdokumente (vor allem Klimaschutzkonzepte und -strategien der Landkreise sowie Berichte und Stellungnahmen) durchgeführt und durch Beobachtungen im Feld (insbesondere bei vier Regionaldialogen 2021, zwei Webinaren 2020 und 2021 sowie einer Abschlusskonferenz 2022) ergänzt. Zwei Forscherinnen führten hierzu individuelle Beobachtungsprotokolle, verglichen diese anschließend untereinander und mit einem Experten für Klimapolitik in Regionalentwicklungsprozessen. Abbildung 1 gibt einen Überblick über den mehrstufigen Prozess der Datenerhebung.

Die Datenauswertung erfolgte mithilfe der strukturier-

ten qualitativen Inhaltsanalyse in Anlehnung an Kuckartz (2018: 49–122). Die matrixartige Aufbereitung von Fällen und Kategorien bietet sich insbesondere vor dem Hintergrund des Erkenntnisinteresses zu den handlungsorientierten und institutionellen Faktoren für Regionalentwicklung und Klimaschutz an. Die weniger strikte Trennung zwischen Datenerhebung und Datenauswertung bei der strukturierten qualitativen Inhaltsanalyse ist ein weiterer Aspekt, der zur Wahl dieser Analysemethode führte (Kuckartz 2018: 57). Der Vergleich erfolgte entsprechend der formulierten Hypothesen durch eine theoriegeleitete Operationalisierung von Akteurinteraktionen zur Ermittlung von akteur- bzw. handlungsorientierten Faktoren und Rahmenbedingungen zur Identifikation institutioneller Faktoren, wie in Tabelle 2 aufgelistet.

Was die Methodik angeht, soll darauf hingewiesen werden, dass eine systematisch vergleichende Erhebung aus der Zeit vor der Pandemie (die bei Projektplanung nicht voraussehen war) fehlt. Nichtsdestotrotz kann die Untersuchung zum einen wichtige – bereits in der Literatur beschriebene und durch weitere Fallstudien bestätigte – Faktoren für Regional Governance in Verbindung mit regionalen Klimaschutzmaßnahmen empirisch in den Mittelpunkt stellen und zum anderen die Effekte eines unvorhergesehenen Ereignisses, wie der Pandemie, auf die Umsetzung lokaler und regionaler Klimaschutzmaßnahmen erkennen. Wirkungen kurzfristiger politischer Erfordernisse auf die mittel- und langfristig notwendige Klimapolitik können so erfasst werden und Rückschlüsse hinsichtlich der Institutionalisierung und Stabilität regionaler Klimapolitik gezogen werden. In-

Tabelle 2 Operationalisierung handlungsorientierter und institutioneller Faktoren für Regionalentwicklung und Klimaschutz

Handlungsorientierte Akteurinteraktionen	Institutionelle Rahmenbedingungen
<p>Akteurinteraktionen definieren die Handlungen von zentralen politischen Akteuren im Klimaschutz in den Landkreisen zur Erreichung politischer Ziele. Sie sind durch diverse horizontale und vertikale Kooperationen, Konkurrenzbeziehungen und hierarchische Konstellationen zwischen Akteuren verschiedener Politikfelder sowie innerhalb der Klimapolitik gekennzeichnet.</p> <p>In der Selbstevaluation definieren insbesondere die folgenden gleichwertigen Faktoren die Akteurinteraktionen in Landkreisen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Effektive Austausch- und Lernprozesse – Kooperationen mit Wissenschaft – Win-win-Situationen schaffen – Kommunikation und Beziehungen – Frühe Erfolge und Promotoren nutzen – Schlüsselpartnerschaften gewinnen – Zielgerichtete Kommunikation – Transparenz, Offenheit, Flexibilität <p>In den Interviews und Beobachtungen galten folgende Aspekte als Indikatoren für die Bedeutung von Akteurinteraktionen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Hinweise auf eigene Initiativen und Handlungen, z. B. in Bezug auf Projektmanagement, Kommunikation, Kooperation und Zusammenarbeit mit anderen Akteuren – Hinweise auf Veränderungen, z. B. durch Nutzung von Gelegenheitsfenstern, Lernprozesse, strategisches Handeln 	<p>Rahmenbedingungen bezeichnen die institutionellen Strukturen und Handlungsmöglichkeiten von Akteuren im lokalen Klimaschutz, die durch Regeln für die Entscheidungsfindung und Organisation sowie vorhandene Ressourcen bestimmt werden. Sie werden in einem komplexen Mehrebenensystem sowohl auf subnationaler als auch auf übergeordneten staatlichen Ebenen (Bund, EU) definiert.</p> <p>In der Selbstevaluation definieren insbesondere die folgenden gleichwertigen Faktoren die Rahmenbedingungen der Landkreise:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Überschaubarkeit/Anschlussfähigkeit – Wertangebot und Nutzenversprechen – Problemdruck und Lösungswillen – Kompetentes Prozessmanagement – Transparente Prozesse und Wirkungsanalysen – Schlüsselressourcen und Qualität der Investitionen <p>In den Interviews und Beobachtungen galten folgende Aspekte als Indikatoren für die Bedeutung von Rahmenbedingungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Betonung sozioökonomischer Aspekte, z. B. finanzielle und personelle Ressourcen für Klimaschutz, gesellschaftliche Akzeptanz – Betonung politischer Aspekte, z. B. Unterstützung bzw. Barrieren durch Landrat, Kreis- oder Landesverwaltung; Klimaschutzstrategie, politische Prioritäten und Programme

stitutionell gilt, dass Klimaschutz bislang keine kommunale Pflichtaufgabe darstellt (Huwe/Steitz/Sigl-Glöckner 2022: 12). Kommunen, die beim Klimaschutz voranschreiten, leisten hier freiwillige Arbeit, ergo ist zu erwarten, dass sich Nebenbedingungen, wie die kurzfristige Bewältigung anderer, plötzlich auftretender politischer Probleme (Corona, Energiekrise, Migration) oder generelle Strukturprobleme (knappe Haushalte) auf ihre Klimaschutzpolitik auswirken.

4 Vergleichende Analyse von Klimaschutz in zehn Landkreisen von vier Bundesländern

4.1 Ungleiche Rahmenbedingungen für Regionalentwicklung in Zeiten der Krise

In allen Bundesländern der untersuchten Landkreise wurde auch während der Corona-Pandemie Klimaschutz grundsätzlich als wichtiges politisches Ziel deklariert; es zeigen sich jedoch große Unterschiede bezüglich verbindlicher Klimaschutzziele und Maßnahmenpläne:

In Schleswig-Holstein wurde im Mai 2020 eine „Strategie zum Erreichen der Klimaschutzziele“ von der Landesregierung verabschiedet. Sie unterstreicht das Ziel von Klimaneutralität bis 2050 und dient der Umsetzung des Energie- und Klimaschutzgesetzes von 2017 in Schleswig-Holstein (MELUND 2020). Auch in Brandenburg wurde

mit dem Landtagsbeschluss von Juni 2020, bis Ende 2021 einen verbindlichen Klimaplan⁵ zu erarbeiten, ein wichtiger Meilenstein zur Erreichung von Treibhausgasneutralität in Deutschland bis 2045 gelegt. Diese Entwicklungen deuten darauf hin, dass sich die Landesregierungen trotz der Pandemie für Klimaziele einsetzten. Gleichzeitig bedeutete das Fehlen verbindlicher Klimaziele und Maßnahmenpläne in Brandenburg zunächst bis Ende 2021 fehlende Anknüpfungspunkte für Klimaschutz auf kommunaler Ebene.

Trotz vorhandener Klimaschutzgesetze und Strategien in Thüringen und Rheinland-Pfalz⁶ fiel die Unterstützung für Klimaschutzmaßnahmen in beiden Bundesländern aufgrund der unterschiedlichen sozioökonomischen Situation im Ergebnis sehr verschieden aus. Das Bruttoinlandsprodukt in Thüringen betrug 2020 weniger als die Hälfte

⁵ Vgl. <https://mluk.brandenburg.de/mluk/de/klimaschutz/klimaschutz/klimaplan/> (21.12.2023) und <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/servlet.starweb?path=LBB/ELVIS/LISSHVP.web&search=V-327972> (21.12.2023).

⁶ In Thüringen existierte mit der „Integrierten Energie- und Klimaschutzstrategie“ von 2019 zur Umsetzung des Thüringer Klimagesetzes von 2018 ein Plan zur Reduktion von Treibhausgasemissionen und in Rheinland-Pfalz war das Landesgesetz zur Förderung des Klimaschutzes (LKSG) bereits 2014 in Kraft getreten. Es wurde mit der Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie von 2015 umgesetzt.

als das in Rheinland-Pfalz, die Einkommen der Einwohnerinnen und Einwohner sind deutlich geringer und auch die demographische Situation unterscheidet sich hinsichtlich eines höheren Anteils älterer Menschen.⁷ Klimapolitik war ein zentrales Thema vieler Parteien für die Landtagswahl 2021 und war auch im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP für Rheinland-Pfalz mit vielfältigen Zielen verankert (SPD Rheinland-Pfalz/Bündnis 90/Die Grünen/FDP 2021). Bei der Wahl 2019 in Thüringen hatte Klimapolitik kaum eine Rolle gespielt. Mit einem deutlich geringeren Haushalt waren somit die finanziellen und personellen Ressourcen in Thüringen deutlich geringer als in Rheinland-Pfalz als auch die politische Unterstützung. Es lässt sich daher zusammenfassen, dass in den ostdeutschen Bundesländern die Rahmenbedingungen für Klimaschutz weniger förderlich waren als in den westdeutschen Bundesländern.

Auf der Ebene der Landkreise wurden die Unterschiede in den strukturellen Rahmenbedingungen für Klimaschutz zwischen Ost- und Westdeutschland ebenfalls deutlich. Lokale Strategien zur Reduktion von Emissionen und integrierte Klimaschutzkonzepte bieten eine wichtige Grundlage für das langfristige Handeln von Landkreisen und Gemeinden im Klimaschutz. Sie sollten die Bewusstseinsbildung fördern, klare Maßnahmen definieren und eine Anspruchsbasis für Klimaschutzaktivität sein. Doch diese sind in sehr unterschiedlichem Umfang vorhanden, ebenso wie ein entsprechendes Klimaschutzmanagement. Im Landkreis Rendsburg-Eckernförde beispielsweise wurde das erste Klimaschutzkonzept im Jahr 2020 aktualisiert, um ambitioniertere Ziele und weitere Maßnahmen zum Klimaschutz festzulegen. Von der Kreisverwaltung Donnersbergkreis in Rheinland-Pfalz werden zur Umsetzung des dortigen Konzeptes gleich drei Ansprechpartner/-innen für Klimaschutz ausgewiesen und auf der Website bekräftigt der Landrat in einem Grußwort die Bedeutung von Klimaschutz. Im Gegensatz dazu war in den ostdeutschen Landkreisen das Klimaschutzmanagement zur Entwicklung eines solchen Konzepts erst kurz vor der Befragung installiert worden. Und auch das gelang nicht immer: Obwohl beispielsweise der Landkreis Eichsfeld (Thüringen) bereits 2013 die Erarbeitung eines Klimaschutzkonzeptes beschlossen hatte, lag dies im Untersuchungszeitraum nur teilweise vor. Der Landkreis Eichsfeld besitzt seit 2014 ein Leitbild für Klimaschutz und seit 2016 vier Teilkonzepte mit Fokus auf eigene Liegenschaften, erneuerbare Energien, integrierte Wärmenutzung und klimafreundliche Mobilität, jedoch kein kohärentes integriertes Klimaschutzkonzept. 2019 nahm ein Kli-

maschutzmanager im Landkreis Eichsfeld seine Arbeit auf, gefördert durch das Bundesumweltministerium. Mit dem Ende der Förderung lief die Stelle für Klimaschutzmanagement jedoch im Februar 2021 aus. Ohne finanzielle und politische Unterstützung der Kreisverwaltung und der Landesregierung in Thüringen gab es auch vorerst keine Möglichkeiten für eine Anschlussfinanzierung. Auch im Landkreis Plön erfolgte erst 2019 die Einrichtung eines Klimaschutzmanagements. Allerdings konnte dort 2021 ein Klimaschutzkonzept verabschiedet werden. Im Ilm-Kreis (Thüringen) wurde 2021 ein „Aktionsprogramm Klimaschutz & Nachhaltige Entwicklung“ beschlossen, das trotz personeller Wechsel und Verzögerungen durch erschwerte Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit während der Corona-Zeit mit Unterstützung des Landrats zum Klimaschutzmanagement weiter ausgebaut werden konnte.

Die vergleichende Untersuchung deutet somit darauf hin, dass Problemdruck und Lösungswille für Klimaschutz und eine entsprechende Vision in Form von Klimaschutzstrategien in sehr unterschiedlichem Umfang in den Gemeinden und Landkreisen vorhanden sind, wenn auch besonders wenig in strukturschwachen Regionen. In diesen fehlt es auch oft an der Unterstützung von regionalen Promotoren, die sich für Klimaschutz einsetzen und diesen durch ihre Kontakte und Ressourcen voranbringen. Auch stellte sich in der Untersuchung als grundsätzliche Herausforderung für die Landkreise heraus, dass Unterstützer aus der Privatwirtschaft in der Corona-Krise selbst unter Druck gerieten (insbesondere Partner aus dem Einzelgewerbe und aus der Gastronomie) und dadurch aus wirtschaftlichen Gründen weniger anschlussfähig für Klimaschutzmanagement wurden. Insgesamt waren alle untersuchten Landkreise der Bundesländer während der Pandemie durch eine negative wirtschaftliche Entwicklung geprägt. Die angespannte Haushaltssituation verschärfte sich allerdings insbesondere in den Landkreisen in Brandenburg und Thüringen mit steigenden Kosten für öffentlichen Gesundheitsschutz, da die Budgets hier bereits vor Corona deutlich geringer waren als in den Landkreisen in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

Externe Anreizstrukturen veränderten sich durch Programme des Bundes während der Zeit der Corona-Pandemie formal sogar zugunsten von lokalem Klimaschutz.⁸ Im Zuge des Corona-Konjunkturpakets der damaligen Bundesregierung wurden vom 1. August 2020 bis zum 31. Dezember 2021 die Förderquoten in der Kommunalrichtlinie für lokalen Klimaschutz um jeweils zehn Prozent

⁷ Vgl. <https://www.statistikportal.de/de/karten/regionalatlas-deutschland> (21.12.2023).

⁸ Vgl. <https://www.klimaschutz.de/> (21.12.2023) und <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/sofortprogramm-klimaschutz-1934852> (21.12.2023).

punkte angehoben. Das bedeutet, dass in diesem Zeitraum Zuschüsse des Bundes von bis zu 100 Prozent der Gesamtinvestition für Projekte im Klimaschutz zum Senken von Treibhausgasemissionen möglich wurden. Außerdem sollten finanzschwache Kommunen und Braunkohlereviere in dieser Zeit von weiteren erhöhten Zuschüssen und Förderquoten profitieren, ebenso wie Kitas, Schulen, Sportstätten und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. Zum 1. Dezember 2020 wurde die Kälte-Klima-Richtlinie aktualisiert und damit das Antragsverfahren vereinfacht und die Förderung ausgeweitet. Neue Förderprogramme entstanden mit der E-Lastenfahrrad-Richtlinie (Februar 2021), der Mikro-Depot-Richtlinie zur klimafreundlichen Gestaltung der gewerblichen Nahmobilität (März 2021) und durch das Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 der Bundesregierung vom Juni 2021, unter anderem mit verbesserten Förderbedingungen für „Klimaschutz durch Radverkehr“. Nicht zuletzt stellte das Service- und Kompetenzzentrum: Kommunalen Klimaschutz (SK:KK) im Mai 2020 sein Angebot auch auf Online-Beratungs- und Austauschformate um. Im Anschluss an die im Juni 2020 beschlossene Nationale Wasserstoffrichtlinie gab es bereits erste regionale Programme zur Förderung von Pilotprojekten. Doch damit diese Fördermöglichkeiten für Klimaschutz in den Landkreisen auch abgerufen werden konnten, brauchte es entsprechende personelle Ressourcen und teilweise Möglichkeiten zur Kofinanzierung.

Bereits vor der Pandemie zeigte sich, dass Kommunen in Ostdeutschland viel seltener Förderprogramme im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) abriefen (Schumacher/Nissen 2019; Zeigermann/Kammerer/Böcher 2023). Die Ergebnisse aus den zehn untersuchten Landkreisen zeigen allerdings auch, dass dies während der Pandemie durch die zunehmenden finanziellen und personellen Herausforderungen bei allen der Fall war und im Vergleich zu vorher sogar noch seltener an Förderprogrammen teilgenommen wurde.

4.2 Klimaschutzmanagement zwischen Ambition und Pragmatismus

In der Untersuchung zeigte sich, dass das Klimaschutzmanagement im Umgang mit der Corona-Krise unterschiedlich gehandhabt wurde bzw. werden musste. Das hängt auch damit zusammen, dass die Aktionsmöglichkeiten der Klimaschutzmanagerinnen und -manager bereits vor der Pandemie dadurch gekennzeichnet waren, dass sie vielerorts ihre „Daseinsberechtigung selbst begründen“ (Interview H3) und somit eigene Projekte initiieren mussten, „statt systematisch entlang eines Maßnahmenplans zur Umsetzung des regionalen Klimaschutzprogramms beizutragen“ (Interview H3). Erfolgreiches Klimaschutzmanagement zeichnete sich

somit schon vorher durch ein hohes Maß an Eigeninitiative (*Policy Entrepreneurship*) jener Akteure aus, die sich im Interview unter anderem als „Ein-Mann-Armee“ (R2B1_1) für den Klimaschutz im Landkreis bezeichneten. Auf ihre Erfahrungen und ihr „politisches Geschick“ (R1B2) konnten Klimaschutzmanagerinnen und -manager zum Teil während der Pandemie aufbauen, um auf die neue Situation flexibel reagieren zu können. Gleichzeitig kamen für sie neue Herausforderungen hinzu.

Die vor der Pandemie geplanten Klimaschutzprojekte in den untersuchten Landkreisen reichten von Maßnahmen für Elektromobilität und Car-Sharing über Projekte zur Reduktion von Abfällen durch regionale Pfandbecher über Maßnahmen für nachhaltiges Flächen- und Wärmemanagement (z. B. durch ein Nahwärmenetz, CO₂-Senken) bis zu grundlegenden Maßnahmen zur Etablierung von Klimanetzwerken bzw. einer Klimaschutzagentur und Informationsveranstaltungen in Schulen. Sie erforderten oftmals eine enge Zusammenarbeit mit lokalen Partnern aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft sowie einer zielgerichteten Kommunikation und Beteiligung, um die Akzeptanz für Klimaschutz zu erhöhen. Gerade diese zwei Aspekte stellten sich am Anfang der Pandemie im Frühjahr 2020 vielerorts als großes Problem heraus, als notwendige digitale Applikationen nicht verfügbar oder aufgrund von Datenschutzbestimmungen nicht anzuwenden waren und ohnehin aufwendige Vernetzungsnitiativen der Klimaschutzmanagerinnen/- und manager bereits an der Kontaktaufnahme scheiterten.

In allen untersuchten Landkreisen konnte mit Verlauf der Corona-Pandemie eine Veränderung bei den Interaktionen der Akteure festgestellt werden. Gerade während der sogenannten ersten Welle der Corona-Krise im Frühjahr 2020 mit hohen Inzidenzen in Deutschland führte der erste Lockdown quasi zu einem Stillstand vieler Klimaschutzmaßnahmen in den Landkreisen: Veranstaltungen und diverse öffentliche Angebote (z. B. Workshops, kulturelle Events, Schulungen, Messen) zur Information und Beteiligung diverser Stakeholder im Klimaschutz mussten kurzfristig abgesagt werden. Vereinzelt konnten Aufgaben des Klimaschutzmanagements gar nicht wahrgenommen werden, da mangelnde Digitalisierung in der Verwaltung die Arbeit im Homeoffice erschwerte. Obwohl im Sommer 2020 die Fallzahlen stark nach unten gingen und einige Präsenzveranstaltungen in kleinem Rahmen stattfinden konnten, wurde im August 2020 bereits vor der zweiten Welle gewarnt, die dann auch im Oktober Deutschland erreichte und Lockerungen erst wieder im März 2021 erlaubte, als bereits ein Teil der Bevölkerung geimpft war. Klimaschutzmanagerinnen/-manager bewerteten entsprechend im August 2020 die Vision für Klimaschutz in den Landkreisen und auch die dafür vorhandenen Ressourcen als kaum vorhanden bzw. weniger

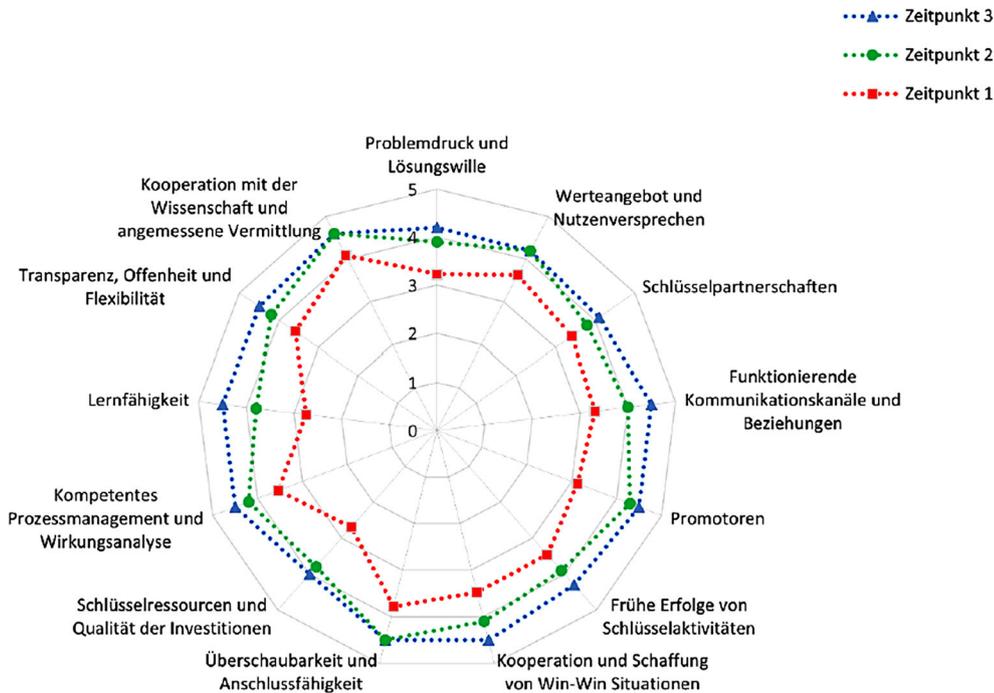


Abbildung 2 Selbstevaluation der Klimaschutzmaßnahmen in acht Landkreisen anhand von 13 Erfolgsfaktoren für Regionalentwicklung und Klimaschutz

zutreffend für die Erreichung von Klimaschutzziele (vgl. Abbildung 2).

Die Abstands- und Hygieneregulungen trugen dazu bei, dass Projekte, die besonders stark auf persönlichem Austausch beruhten, wie E-Car-Sharing, Pfandbecher oder Veranstaltungen, auch im weiteren Verlauf der Pandemie 2020 und 2021 nicht wie geplant umgesetzt werden konnten. Die Arbeit des Klimaschutzmanagements musste demnach in diesen Landkreisen grundlegend und individuell angepasst und umgestellt werden, um mit dieser Herausforderung umzugehen: In einigen Landkreisen wurden die ursprünglichen Projekte eingestellt und alternative – unter den neuen Bedingungen realisierbare – Maßnahmen entwickelt. In anderen Landkreisen hingegen wurden die geplanten Maßnahmen zwar zurückgestellt, aber nicht komplett aufgegeben, so zum Beispiel bei der Umsetzung des E-Car-Sharing Konzeptes für das „Dorfauto“ im Landkreis Mayen-Koblenz. In einigen Fällen scheiterte die Anpassung von Projekten jedoch an der grundsätzlichen Prioritätenverschiebung in der Pandemie: „Und dann wirkte es erstmal sehr erfolgsversprechend [...], dass dieses eine Projekt dann auch wirklich umgesetzt wird, dann kam Corona und kurze Zeit später [...] war irgendwie klar, ok es geht um die Verstetigung, glaube ich der Stelle, also von dem [Name ehemaliger Klimaschutzmanager], weil der [...] musste sich auch mit einem Projekt profilieren damit überhaupt die Stelle verstetigt wird, [...] das war der Umweltpavillon und sie hatten noch irgendwie

eine andere Idee [...], wurde auch alles gekappt wegen Corona, und ich glaube dann hatten sie auch noch eine andere Idee, [...], aber die wurde dann irgendwie auch abgesagt und dann kam irgendwann die Nachricht, dass ist jetzt auch offensichtlich intern keine Priorität hat, weil die Stelle auch nicht verlängert wurde, so. Damit war der raus und dann gab's halt kein Klimaschutzmanagement mehr“ (PB1).

Es zeigt sich, dass auf der Akteurebene flexibles und kompetentes Projektmanagement zum Gelingen von Klimaschutzmaßnahmen in der Corona-Krise entscheidend war (vgl. Abbildung 2). So berichtete ein Klimaschutzmanager beispielsweise über einen Kollegen, dessen Herangehensweise beim Landrat auf Ablehnung stieß: „Bei [Name ehemaliger Klimaschutzmanager] war es immer ein bisschen auch so, dass visionäre Arbeit im Vordergrund stand und das mag unser Landrat gar nicht, das hat er auch immer wieder abgelehnt“ (R4B1). Wenn es Klimaschutzmanagerinnen bzw. -managern jedoch gelang, Alternativen anzubieten, diese durch neue – pragmatische – Online-Informations- und Beteiligungsformate zu kommunizieren und schließlich Partner vor Ort vom (eigenen) Nutzen dieser neuen Projekte zu überzeugen, dann wurden Klimaschutzmaßnahmen nach dem ersten Schock im Frühjahr/Sommer 2020 auch weiter vorangetrieben (vgl. Abbildung 2 „Kooperation und Schaffung von Win-win-Situationen“, „Frühe Erfolge nutzen“, „Funktionierende Kommunikation und Beziehungen“). Insbesondere berichteten einige Klimaschutz-

managerinnen und -manager, dass sich neues Potenzial in digitalen Kommunikationsformaten gezeigt hätte. Das sei zum Beispiel der Fall, weil bei Online-Meetings auch verstärkt Menschen teilnehmen könnten, die sonst aufgrund zu weiter Anfahrtswege oder mit der persönlichen Teilnahme bedingte Umstände (z. B. bei Pflege oder Kinderbetreuung) nicht partizipieren konnten. Auf diese Weise wären bei einigen Treffen sogar mehr Menschen als sonst beteiligt gewesen. Auf der anderen Seite seien lokale Partner, die weniger internetaffin seien, ausgeschlossen gewesen, wie das folgende Zitat illustriert: „Ich weiß nicht, ob es [digitale Treffen und Absprachen] schlechter oder besser ist, weil wir einfach viel mehr Leute irgendwie so einfangen können – digital und online. Aber natürlich merkt man generell so in der Arbeitsweise, dass sich da Einiges verändert hat. [...] Ich weiß nicht, ob wir so viele Jour fixe hinbekommen würden, wenn es kein Corona gegeben hätte und nicht dieses Homeoffice und Videokonferenz und sowas, diesen Push erhalten hätten, also von daher spielt schon Corona eine Rolle. Sowohl im Positiven wie auch im Negativen, würde ich sagen“ (R2B1_2).

Entscheidender Faktor für das Gelingen von Klimaschutzaktivität trotz der schwierigen Rahmenbedingungen der Corona-Krise war somit auch das Engagement der Klimaschutzmanagerinnen und -manager selbst. Durch ihre Fähigkeit, Gelegenheitsfenster, wie neue oder vereinfachte Förderprogramme oder Möglichkeiten zur online Kommunikation und Partizipation zu erkennen und diese im Sinne von *Policy Entrepreneurship* zu nutzen, entstanden neue Formate und Projekte im Klimaschutz. Dies setzt jedoch vorhandene personelle und intellektuelle Ressourcen für den Klimaschutz voraus, was die Verbindung individueller und struktureller Faktoren deutlich macht, die im Folgenden noch ausführlicher erörtert werden soll.

4.3 Institutionelle Barrieren für kommunalen Klimaschutz

Die institutionelle Verortung des Klimaschutzmanagements ist in den Landkreisen sehr unterschiedlich organisiert. So ist das Klimaschutzmanagement im Kreis Plön beispielsweise dem Fachbereich 1 (Zentrale Dienste und wirtschaftliche Entwicklung) in Form einer Stabsstelle zugeordnet. Das Klimaschutzmanagement im Landkreis Bad Kreuznach ist in der Stabsabteilung der Landrätin angesiedelt, das Klimaschutzmanagement im Landkreis Havelland ist an das Umweltamt angeschlossen und das Klimaschutzmanagement im Landkreis Eichsfeld schließlich war im Referat Kreisentwicklung integriert. Mit den verschiedenen Klimaschutzstrukturen ergaben sich auch unterschiedliche institutionelle Herausforderungen während der Corona-Pandemie. So berichteten die Interviewten von verwaltungsspezifischen

Abhängigkeiten, die sich durch die „langsamen Prozesse in der Landkreisverwaltung“ (R3B2) ergaben. Die Erarbeitung von umfangreichen Entscheidungsvorlagen für die Fachbereichsverwaltung und den Landrat führten zu langwierigen Genehmigungsprozessen, wenn das Klimaschutzmanagement diesem nicht direkt mit einer Stabsstelle zugeordnet ist. Dies wird auch in folgendem Zitat deutlich, in dem ein Interviewpartner von dem Problem spricht, „[...] dass der Klimaschutz eben nicht in dem Fachbereich angeordnet ist, wo Untere Naturschutzbehörde, Wasserbehörde und Kreisplanung eingeordnet sind. Das heißt, wäre das so, könnte ich als Klimaschutzmanager eine deutlich bessere Position haben, indem ich eben sozusagen [...] mit einer Stabsstelle über diesen Behörden dann stehen würde, und dann da eben ein Stückweit auch anders agieren könnte. Als so, wenn ich dann eben doch den Umweg über meine Fachbereichsleitung, über die Landrätin und dann in den anderen Fachbereich nehmen muss. Das ist natürlich auch ein Grund, der Sachen sehr viel anstrengender macht“ (R1B2).

Weil Klimaschutz keine kommunale Pflichtaufgabe ist, hat sich in allen Fällen gezeigt, dass die oben genannten strukturellen Probleme zur Umsetzung von Maßnahmen verstärkt wurden, sobald innerhalb von kommunalen Pflichtaufgaben neue politische Herausforderungen entstehen. In allen untersuchten Landkreisen gab es in der Zeit der Pandemie starke Veränderungen, die teilweise mit personellen Veränderungen einhergingen, teilweise mit sich schnell verändernden und intransparenten Verwaltungsabläufen und politischen Prioritäten. Hinzu kamen fehlende Erfahrungen mit digitaler Verwaltung auf allen politischen Ebenen in Deutschland. Einige Landkreise berichteten von mangelndem Wissenstransfer im Klimaschutzmanagement, der insbesondere im Fall von Neubesetzungen von Stellen deutlich wurde, wenn neue Klimaschutzmanagerinnen oder -manager aufgrund der Kontaktbeschränkungen nicht eingearbeitet werden konnten oder es keine Übergabe der Projekte gab.

Gerade in der Anfangszeit der Corona-Pandemie herrschten wegen der strukturellen Rahmenbedingungen für das Klimaschutzmanagement große Unsicherheit und auch hohe personelle Fluktuation. Die vorab beschriebene notwendige Eigeninitiative der Klimaschutzmanagerinnen oder -manager in der Kreisverwaltung wurde vor diesem Hintergrund vielerorts de facto unmöglich. Außerdem führten angespannte Haushaltslagen und Haushaltsdebatten beispielsweise dazu, dass in einigen Landkreisen grundsätzliche Unsicherheiten über die zukünftige Finanzierung des Klimaschutzmanagements bestand. Dies lähmte insgesamt die Durchführung von Projekten sowie Initiativen aus dem Klimaschutzmanagement zur Beantragung neuer Projekte im Rahmen der Förderprogramme der Länder und des Bundes. In einem Fall führte es sogar dazu,

dass aufgrund mangelnder Kofinanzierungskapazitäten das Klimamanagement komplett eingestellt wurde. Der Referatsleiter beschreibt die Lage so: „Es stellt niemand von uns die Sinnhaftigkeit in Frage, niemand, auch nicht der Landrat, niemand. Es stellt aber jeder die Machbarkeit und die Ausführungswirklichkeit, teilweise sehr in Frage“ (R4B1). In anderen Fällen wurden wegen finanzieller Engpässe und Zweifel an der Umsetzung von Klimaschutzaktionen Workshops und Vernetzungstreffen im Rahmen des Projekts abgesagt.

Gerade in den Landkreisen, in denen kein langfristigeres Klimaschutzkonzept mit Maßnahmenplan vorhanden war und darüber hinaus die Anschlussfähigkeit an politische Ziele auf Kreis- und/oder Bundesebene nicht vorhanden war, fehlte Klimaschutzmanagerinnen und -managern die Anspruchsgrundlage und die politische Unterstützung, um auf die Fortführung ihrer Arbeit zu drängen. So wurden Projekte verzögert und die Zuständigen sogar zeitweise völlig von Aufgaben entbunden und zur Corona-bedingten Kontaktnachverfolgung im Gesundheitsamt eingesetzt. Ein Klimaschutzmanager beschreibt seinen Einsatz im Gesundheitsamt zur Kontaktnachverfolgung während der Corona-Pandemie im Zeitraum August bis Februar 2021: „[...] da wurden bei uns verwaltungsintern von allen möglichen Abteilungen Leute abgezogen. Und ich glaube, dass ich so ein bisschen die Quote für diese Stabsabteilung war. [...] Weil die Landrätin ja mit Beispiel voran gehen muss, dass gesagt wird, ok hier aus meiner unmittelbaren Abteilung, da machen auch Leute eben mit. [...] war auch nur möglich, weil ich ja auch schon länger dabei bin und die Förderung eben ausgelaufen ist und [...] hat die Führungsebene da eben mehr Handlungsspielraum auch Aufgaben außerhalb dieses Rahmens der durch die Förderung vorgegeben war, zu nennen“ (R2B1_1).

Er kritisierte außerdem: „Damit hat man halt für diese Zeit [von August 2020 bis Februar 2021] den Klimaschutz auch komplett lahmgelegt. Darauf habe ich hingewiesen, aber gut, da wird dann entschieden was ist jetzt dringlicher und wichtig, und da war dann eben die Pandemie im Vordergrund“ (R2B1_1). Weiterhin führt er als problematisch an: „[...] es ist halt natürlich dann ja generell unschön, wenn Klimaschutz generell schon so wenig bedient wird, oder personell so wenig besetzt ist und dann es noch heißt, ok selbst derjenige der das jetzt macht, der macht jetzt nochmal was ganz anderes. Zumindest für eine gewisse Zeit“ (R2B1_1). Tatsächlich wurden gerade in Landkreisen, in denen für Klimaschutz schon vor der Pandemie wenige personelle, institutionelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung standen, diese während der Corona-Pandemie gekürzt.

Bereits vor der Pandemie gab es eine hohe Fluktuation beim Personal im Klimaschutzmanagement, die häufig mit der Stellenbefristung einherging. So berichtete ein Kli-

maschutzmanager beispielsweise von seiner Tätigkeit als „Sprungbrett“ für den nächsten Job: „[...] gerade im Bereich Klimaschutz die Stellen sind halt häufig gefördert und befristet, und für viele auch ein Sprungbrett dann für den nächsten Job. Und da ist, ja bei uns in unserem Klimaschutznetzwerk sehr viel Fluktuation was die Stellen betrifft. Das macht es manchmal auch nicht wirklich einfach, Projekte, langfristige Projekte voranzubringen“ (R1B3).

Durch die Neuverteilung von Verwaltungsaufgaben während der Pandemie wurde die hohe Fluktuation sogar noch verstärkt, indem sich Klimaakteure in andere Einheiten einarbeiten mussten. Diese Entwicklungen erschwerten nicht nur die Umsetzung von Klimaschutzprojekten, sondern auch deren Akzeptanz, wie im folgenden Zitat deutlich wird: „[...] und dann hört man öfter den Spruch von wegen, ah schon wieder ein Neuer aus dem Klimaschutz ach ja das Thema hatten wir ja auch schon mit den Letzten, so und (lacht) da ist natürlich auch eine gewisse Ermüdung da bei den Leuten, wenn dann im Klimaschutz so oft das Personal wechselt [...] Deshalb so Kontinuität ist da auch einfach so ein ja: Schlüssel“ (R3B2).

Die untersuchten Fälle zeigen, dass dort, wo Verwaltung und Landrat hinter dem Klimaschutz standen, entsprechende Strategien auf den Weg gebracht wurden und Personal kontinuierlich für Klimaschutzaktivität eingesetzt wurde, auch in Zeiten der Pandemie Projekte erfolgreich umgesetzt werden konnten. Zwar ist es institutionell ein wichtiger Faktor, dass seitens der Bundesförderung im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) die Einrichtung von Klimaschutzmanagementstrukturen auf lokaler Ebene gefördert werden kann. Die Wirkung der ‚Anschubfinanzierung‘ stößt jedoch an institutionelle Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, wenn das Personal im Klimaschutzmanagement nicht wirksam in lokale institutionelle Strukturen eingebunden wird und es nach Auslaufen der Förderung keine Mittel gibt, die Stellen zu verstetigen.

In den Landkreisen in Ostdeutschland kamen oftmals gleich mehrere hemmende strukturelle Faktoren zusammen, sodass die Corona-Krise für das Klimaschutzmanagement eine besonders große Herausforderung bedeutete. Die bereits vorher geringen Klimaschutzmaßnahmen und Anträge zur Förderung von Projekten in ostdeutschen Bundesländern gingen unter diesen Umständen sogar noch weiter zurück.

5 Diskussion und Fazit

Wir haben durch unsere Analyse festgestellt, dass institutionelle Faktoren eine wichtige Rolle bei der Umsetzung lokaler und regionaler Klimaschutzmaßnahmen spielen (H1). Wichtig ist hier zum Beispiel, ob eine regionale bzw. lo-

kale Klimaschutzstrategie besteht, die als institutioneller Rahmen mit einem gewissen Grad an Umsetzungszwang klimaschutzpolitische Prozesse anstoßen kann. Wie in vielen Studien der vergleichenden Policy-Forschung zu Bundesländern bereits erkannt wurde, spielt die sozioökonomische Determination eine entscheidende Rolle: Strukturstarke Landkreise können sich Maßnahmen zum Klimaschutz, wie E-Car-Sharing, eher leisten als strukturschwache Regionen, in denen knappe Haushaltsmittel vor allem zur Aufrechterhaltung grundlegender Daseinsvorsorge dienen. Damit einher geht die Unterstützung mächtiger politischer Akteure wie dem Landrat. Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass, wenn Schlüsselakteure, wie der Landrat, lokalen und regionalen Klimaschutz unterstützen, sie den Prozess als *Policy Entrepreneure* vorantreiben können. Gleichzeitig weist die Forschung auf Landkreisebene heute zahlreiche Lücken auf. Um die Interessen und Funktion eines Landrates im politischen Mehrebenensystem in der Klimapolitik besser zu verstehen, sind daher weitere Studien notwendig.

Damit auch strukturschwächere Regionen Anreize besitzen, Klimaschutz zu betreiben, existieren externe Förderprogramme, wie die Nationale Klimaschutzinitiative NKI. Diese sorgen im Sinne einer ‚hierarchischen‘ Anreizsteuerung für Impulse, damit subnationale und lokale Ebenen des Staates übergeordnete staatliche Ziele verfolgen, insbesondere dann, wenn die Landes- oder Bundespolitik keine direkte Steuerungsmöglichkeit ‚vor Ort‘ hat. Bei der Umsetzung konkreter Klimaschutzprojekte ist dies zum Beispiel der Fall, wenn es um Energieeinsparung geht. Der institutionelle Faktor ‚externer Anreiz‘ stößt jedoch an Grenzen, wenn in Regionen sowohl Personalressourcen als auch notwendige Kofinanzierungen fehlen bzw. aufgrund der Bewältigung der Corona-Pandemie anderweitig eingesetzt werden müssen. Dann unterstützt ein solches Programm doch wieder eher die strukturstärkeren Landkreise und Gemeinden, die bereits entsprechende Umsetzungsstrukturen besitzen und aufrechterhalten können. Vor dem Hintergrund des 2023 verabschiedeten Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz sind diese Erkenntnisse von hoher Aktualität und weisen auf weiteren Forschungsbedarf zur Wirksamkeit von externen Förderprogrammen auf.

In den von uns untersuchten Regionen konnten wichtige akteurbezogene Erfolgsfaktoren identifiziert werden (H2). Insbesondere das Erkennen der Notwendigkeit einer flexibleren Projektumsetzung im Zeichen von Corona und gleichzeitig Nutzung von neuen Möglichkeitsfenstern zeichnete Akteure in Regionen aus, die trotz Corona im Klimaschutz vorankamen. So wurden Projekte, die im Lockdown nicht umsetzbar waren, wie die Einführung eines Pfandsystems für Getränkeverpackungen *to go*, zugunsten anderer Maßnahmen zurückgestellt (z. B. Entwicklung einer Strategie für ‚grüne‘ Wasserstoffnutzung). Gleichzeitig zeigte

sich, dass pragmatische Umstellungen auf neue Kommunikations- und Partizipationsformate zu Erfolgen in dem Sinne führten, dass der lokale Prozess nicht vollständig zum Erliegen kam, sondern – trotz Corona – weiter langfristig vorangetrieben werden konnte.

Das Handeln von Klimaschutzmanagerinnen und -managern, die als *Policy Entrepreneure* wirken können, wird unserer Erkenntnis nach als wichtiger Faktor (H2) gestärkt, wenn institutionelle Rahmenbedingungen vorherrschen, die das Handeln erleichtern bzw. befördern (H1). Das kann zum Beispiel der Fall sein, wenn Klimaschutzmanagementstrukturen institutionell an wichtigen Schaltstellen der kommunalen Verwaltung angedockt werden, oder wenn Klimaschutzmanagement generell durch Bundesförderung (NKI) finanziert werden kann. Letztgenannter institutioneller Faktor ist dabei ambivalent, weil ebenso wie in vielen anderen regionalen Förderprogrammen von Bund und EU sich hier die Frage stellt, wie gerade finanzschwächere Gemeinden und Kreise nach dem Auslaufen der Förderung eine Verstärkung erreichen können (sozioökonomische Determination).

Deutlich wurde in unserer Untersuchung auch, dass es bei der Umsetzung von Klimaschutz in den Regionen große Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Räumen gibt. Das hat aus unserer Sicht etwas mit der Bevölkerungsstruktur und generellen Problemen ländlicher Regionen zu tun. Zudem konnten Unterschiede zwischen Landkreisen in ost- und westdeutschen Bundesländern identifiziert werden: Gleich zwei Regionen in Ostdeutschland stiegen aus der Umsetzung des Projektes aus, da keine Ressourcen mehr vorhanden waren. In Zukunft ist daher mehr Forschung zu Klimapolitik und ländlichen Räumen nötig. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass ländliche Regionen auch Standorte für vielerlei zentrale Klimaschutzmaßnahmen sind (z. B. Windkraftanlagen, Biomassekraftwerke, Biomasseanbau für Bioökonomie, Waldfläche für Wald als CO₂-Senke oder Nutzung für bioökonomische Lösungen, Landwirtschaft und Naturschutz), sind hier, angesichts der ambitionierten deutschen und EU-Klimaziele in Zukunft weitere politische Konflikte zu erwarten, die Gegenstand der politikwissenschaftlichen Klimaforschung sein sollten. Wissen über Faktoren, die lokalen und regionalen Klimaschutz befördern oder auch verhindern, kann hier einen wichtigen Beitrag zur zukünftigen Ausgestaltung entsprechender Klimaschutzstrategien und -förderungen leisten.

Wichtiges Ergebnis unserer Analyse ist, dass im Zuge der Corona-Krise lokale Klimaschutzmaßnahmen stark unter Druck gerieten. Insbesondere, da Klimaschutz (noch) keine kommunale Pflichtaufgabe ist, wurden plötzlich andere Aufgaben wichtiger. Dieses (möglicherweise erwartbare) Ergebnis ist aber auch über die Corona-Krise mit ihren Auswirkungen hinaus relevant: Angesichts der Energiekrise infolge des Ukraine-Krieges und vor dem Hintergrund der aktuel-

len politischen und gesellschaftlichen Verteilungskonflikte im Zuge der Klimadebatte rund um Wärmepumpen, Tempolimit und der Aktionen der „Letzten Generation“ stellt sich die Frage, wie kommunales klimapolitisches Engagement aufrechterhalten wird, wenn auch die lokale Bevölkerung Verteilungswirkungen spürt. Die schon lange bestehende Diskussion um die Verankerung des Klimaschutzes als kommunale Pflichtaufgabe (vgl. bereits WD 2011) hat aktuell an Fahrt aufgenommen (vgl. Albrecht/Eckersley/Haupt et al. 2022; Haupt/Irmisch/Eckersley 2022; Huwe/Steitz/Sigl-Glückner 2022; Klima-Bündnis 2022) und erscheint daher sehr angebracht. Argumente dafür wurden bereits vorgebracht: Sie betonen die daraus resultierende stärkere Verpflichtung von Kommunen zur Durchführung von Klimaschutzmaßnahmen, die damit einhergehende Priorisierung von Klimainvestitionen in lokalen Haushalten (Huwe/Steitz/Sigl-Glückner 2022: 3) sowie eine Sicherstellung personeller und finanzieller Ressourcen (Albrecht/Eckersley/Haupt et al. 2022: 8; Riechel/Knak/Haupt et al. 2022: 23). Aus unserer politikwissenschaftlichen Sicht könnte eine solche Verankerung einen stärkeren institutionellen Rahmen schaffen, der es Kommunen auch in Zeiten anderer Krisen und Probleme erschwert, Klimaschutzaufgaben zu verzögern oder gar auszusetzen und würde kommunale Verwaltungen und die lokalen Politikerinnen und Politiker in ihren Klimaschutzbemühungen unabhängiger von aktuellen Krisen und politischen Trends machen.

Competing Interests The authors declare no competing interests.

Acknowledgements We would like to thank two anonymous reviewers for their helpful comments. We would also like to thank the chair, discussant and participants from the Panel “Glocal” dynamics in environmental and climate policy at the 2023 Conference of the DVPV AK Global Change for their helpful questions and comments.

Funding This work received funding from the joint project “Land-Kreis-Gemeinde – Klimaschutz strategisch planen, auf Wirtschaftlichkeit und Wertschöpfung setzen”, which was funded by the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection (BMUB) as part of the National Climate Initiative (NKI) (67KF0087AB).

Literatur

- Albrecht, J.; Eckersley, P.; Haupt, W.; Huber, B.; Irmisch, J.; Lipp, T.; Miechielsen, M.; Sterzel, T. (2022): Stärkung der Integration von Klimaanpassung an Hitze und Starkregen in die kommunale Planung. Zwölf Handlungsempfehlungen aus dem Dialog mit kommunalen Planer:innen im Projekt ExTrass. Berlin.
- Augenstein, K.; Bachmann, B.; Egermann, M.; Hermelingmeier, V.; Hilger, A.; Jaeger-Erben, M.; Kessler, A.; Lam, D. P. M.; Palzkill, A.; Suski, P.; von Wirth, T. (2020): From niche to mainstream: the dilemmas of scaling up sustainable alternatives. In: *GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society* 29, 3, 143–147. <https://doi.org/10.14512/gaia.29.3.3>
- Benz, A.; Fürst, D.; Kilper, H.; Rehfeld, D. (1999): Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.
- Blatter, J.; Blume, T. (2008): In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies. In: *Swiss Political Science Review* 14, 2, 315–356. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2008.tb00105.x>
- Böcher, M. (2016a): Regional Governance und ländliche Räume. In: Herbst, M.; Dünkel, F.; Stahl, B. (Hrsg.): *Da-seinsvorsorge und Gemeinwesen im ländlichen Raum*. Wiesbaden, 61–80. https://doi.org/10.1007/978-3-658-11769-6_4
- Böcher, M. (2016b): Regional policy competition as an instrument for initiating governance innovations for forest nature conservation and restoration: The German “idee. natur” case. In: *World Development Perspectives* 3, 25–27. <https://doi.org/10.1016/j.wdp.2016.11.006>
- Böcher, M.; Krott, M. (2007): Politikberatung durch autonome Diskurse – das Beispiel Erfolgsfaktoren für nachhaltige Regionalentwicklung. In: Krott, M.; Suda, M. (Hrsg.): *Macht Wissenschaft Politik? Erfahrungen wissenschaftlicher Beratung im Politikfeld Wald und Umwelt*. Wiesbaden, 175–202. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90547-1_8
- Böcher, M.; Tränkner, S. (2008): Erfolgsfaktoren integrierter ländlicher Entwicklung. In: Böcher, M.; Krott, M.; Tränkner, S. (Hrsg.): *Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung*. Wiesbaden, 109–149. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91100-7_4
- Born, M.; Galwoschus, L.; Mundhenke, R.; Scheil, C.; Schuchardt, B.; Wittig, S. (2017): Erfolgsfaktoren für die Förderung zur Anpassung an den Klimawandel. Dessau-Roßlau. = *Climate Change* 11/2017.
- Bulkeley, H.; Kern, K. (2006): Local Government and the Governing of Climate Change in Germany and the UK. In: *Urban Studies* 43, 12, 2237–2259. <https://doi.org/10.1080/00420980600936491>
- Diller, C. (2004): Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“. Theoretische Überlegungen und ein Beispiel aus Schleswig-Holstein. In: *Raumforschung und Raumordnung* 62, 4-5, 270–279. <https://doi.org/10.1007/BF03184519>
- Edenhofer, O.; Kalkuhl, M.; Ockenfels, A. (2020): Das Klimaschutzprogramm der Bundesregierung: Eine Wende der deutschen Klimapolitik? In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 21, 1, 4–18. <https://doi.org/10.1515/pwp-2020-0001>
- Fürst, D. (2010): Regional Governance. In: Benz, A.; Dose,

- N. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 49–68.
- Fürst, D. (2015): Regional Governance oder „des Kaisers neue Kleider“? – Stand der Diskussion. In: pnd online 1, 1–15.
- Gießen, L. (2010): Regional Governance für ländliche Räume – innovativer Ansatz, politischer Gegenwind und der Weg vorwärts. In: Raumforschung und Raumordnung 68, 1, 3–14. <https://doi.org/10.1007/s13147-009-0009-7>
- Härtel, I. (2012): Föderale Weiterentwicklung durch regionale Governance? Nichthoheitlicher Föderalismus am Beispiel von „Regionen Aktiv“. In: Härtel, I. (Hrsg.): Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus. Berlin, 717–735. https://doi.org/10.1007/978-3-642-15523-9_26
- Hansjürgens, B. (2009): Internationale Klimapolitik nach Kyoto: Bausteine und Architekturen. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 32, 2, 123–152.
- Haupt, W.; Eckersley, P.; Irmisch, J.; Kern, K. (2023): How do Local Factors Shape Transformation Pathways Towards Climate-Neutral and Resilient Cities? In: European Planning Studies 31, 9, 1903–1925. <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2147394>
- Haupt, W.; Irmisch, J.; Eckersley, P. (2022): Handlungsempfehlungen für eine bessere Klimakoordination in Kommunen. Erkner. = IRS Dialog Policy Paper 7/2022.
- Homsy, G. C. (2018): Unlikely pioneers: Creative climate change policymaking in smaller U.S. cities. In: Journal of Environmental Studies and Sciences 8, 2, 121–131. <https://doi.org/10.1007/s13412-018-0483-8>
- Huwe, V.; Steitz, J.; Sigl-Glückner, P. (2022): Kommunale Klimaschutzinvestitionen und deren Finanzierung – Eine Fallstudienanalyse, Dezernat Zukunft Hintergrundpapier, Berlin. <https://www.dezernatzukunft.org/kommunale-klimaschutzinvestitionen-und-deren-finanzierung/> (07.12.2023).
- Jordan, A.; Huitema, D.; van Asselt, H.; Forster, J. (2018): Governing Climate Change: Polycentricity in Action? Cambridge. <https://doi.org/10.1017/9781108284646>
- Kemmerzell, J.; Hofmeister, A. (2019): Innovationen in der Klimaschutzpolitik deutscher Großstädte. In: Politische Vierteljahresschrift 60, 1, 95–126. <https://doi.org/10.1007/s11615-018-0134-4>
- Kemmerzell, J.; Tews, A. (2014): Akteursorientierungen im überlokalen Handlungsraum. Herausforderungen und Chancen lokaler Klimapolitik im Mehrebenensystem. In: Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 7, 2, 269–287. <https://doi.org/10.3224/dms.v7i2.17317>
- Kern, K. (2019): Cities as leaders in EU multilevel climate governance: embedded upscaling of local experiments in Europe. In: Environmental Politics 28, 1, 125–145. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1521979>
- Kern, K. (2020): Von Vorreitern und Nachzüglern: Die Rolle von Städten und Gemeinden in der Klimapolitik. In: Hickmann, T.; Lederer, M. (Hrsg.): Leidenschaft und Augenmaß. Sozialwissenschaftliche Perspektiven auf Entwicklung, Verwaltung, Umwelt und Klima. Baden-Baden, 195–206. <https://doi.org/10.5771/9783845294292-195>
- Klima-Bündnis (2022): Klimaschutz und Klimaanpassung als kommunale Pflichtaufgabe(n) verankern. Positionspapier des Klima-Bündnis für die deutsche Bundes- und Landespolitik. Berlin.
- Koalitionsausschuss SPD/Bündnis 90 Die Grünen/FDP (2023): Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/20230328_Koalitionsausschuss.pdf (18.12.2023).
- Kuckartz, U. (2018): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Weinheim.
- Küpper, P. (2016): Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume. Braunschweig. = Thünen Working Paper 68.
- MELUND – Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung Schleswig-Holstein (2020): Strategie zum Erreichen der Klimaschutzziele der Landesverwaltung in Schleswig-Holstein.
- Miao, B.; Li, Y. V. (2017): Local Climate Governance under the Shadow of Hierarchy: Evidence from China's Yangtze River Delta. In: Urban Policy and Research 35, 3, 298–311. <https://doi.org/10.1080/08111146.2017.1289912>
- Ostrom, E. (2009): A Polycentric Approach for Coping with Climate Change. Washington, DC. = World Bank Policy Research Working Paper 5095.
- Ostrom, E. (2010): Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. In: Global Environmental Change 20, 4, 550–557. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.07.004>
- Peters, B.G.; Pierre, J. (1998): Governance without Government. Rethinking Public Administration. In: Journal of Public Administration Research and Theory 8, 2, 223–243. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379>
- Pierre, J. (2000): Introduction: Understanding Governance. In: Pierre, J. (Hrsg.): Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy. Oxford, 1–10.
- Riechel, R.; Knak, A.; Haupt, W.; Linke, S.; Paul, M.; Rößler, S. (2022): Nachhaltige Stadt- und Quartiersentwicklung in der Zukunftsstadt. Anpassungsbedarfe im pla-

- nerischen Instrumentarium seitens des Bundes und der Länder. Berlin.
- Rohlfing, I. (2009): Vergleichende Fallanalysen. In: Lauth, H.-J.; Pickel, G.; Pickel, S. (2009): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden, 133–151. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91826-6_7
- Salder, J. (2023): Reading the relational local economy: Regional governance and the rescaling of local dynamics. In: *Geoforum* 144, 103785. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2023.103785>.
- Schumacher, K.; Nissen, C. (2019): Evaluierung der Nationalen Klimaschutzinitiative – Status 31.12.2017 (Gesamtbericht NKI-Evaluierung). Berlin.
- SPD Rheinland-Pfalz; Bündnis 90/Die Grünen; FDP (2021): Zukunftsvertrag Rheinland-Pfalz – 2021 bis 2026. Koalition des Aufbruchs und der Zukunftschancen. Mainz.
- Teles, F. (2023): Introduction: Local and Regional Governance: A Negotiated Arena. In: Teles, F. (Hrsg.): *Handbook on Local and Regional Governance*. Cheltenham, 1–10. <https://doi.org/10.4337/9781800371200.00008>
- Tosun, J.; Heinz-Fischer, C. (2023): Polyzentrische Klimawandel-Governance in unsicheren Zeiten. Eine Bestimmung von resilienzfördernden Prozessen. In: Bode, I.; Jungmann, R.; Serrano Velarde, K. (Hrsg.): *Staatliche Organisationen und Krisenmanagement*. Baden-Baden, 65–87. <https://doi.org/10.5771/9783748936794>
- Tosun, J.; Rossello, J. (2020): Polyzentrische Klimapolitik: Formen und Leistungspotenziale. In: Seibert-Fohr, A. (Hrsg.): *Entgrenzte Verantwortung: Zur Reichweite und Regulierung von Verantwortung in Wirtschaft, Medien, Technik und Umwelt*. Berlin, 305–327. https://doi.org/10.1007/978-3-662-60564-6_15
- WD – Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2011): Ausarbeitung: Klimaschutz als kommunale Pflichtaufgabe. Berlin. = WD 3 – 3000 – 118/11.
- Zahran, S.; Grover, H.; Brody, S. D.; Vedlitz, A. (2008): Risk, Stress, and Capacity: Explaining Metropolitan Commitment to Climate Protection. In: *Urban Affairs Review* 43, 4, 447–474. <https://doi.org/10.1177/1078087407304688>
- Zeigermann, U.; Kammerer, M.; Böcher, M. (2023): What drives local communities to engage in climate change mitigation activities? Examining the rural-urban divide. In: *Review of Policy Research* 40, 6, 894–919. <https://doi.org/10.1111/ropr.12528>