

Kommunikation und Partizipation im kommunalen Klimaschutz

Weniger als 10% der Treibhausgasemissionen entstehen im direkten Einflussbereich von Kommunen. Kommunen können sich also ehrgeizige Klimaschutzziele setzen, eine wesentliche Senkung der Emissionen kann allerdings nicht ohne Kooperation mit Akteuren außerhalb der kommunalen Verwaltung erzielt werden. Dieser Leitfaden geht den Fragen nach, wie Kommunen Akteure ansprechen, zielgruppengerecht kommunizieren und Partizipationsprozesse gestalten können, um Emissionen zu reduzieren und so den kommunalen Klimaschutz vorantreiben können.

Der Leitfaden ist Teil des Projekts „Polnisch-deutsche Kooperation im Klimaschutz und zur Luftreinhaltung in Städten“¹ und basiert auf Ergebnissen eines Workshops, der im Juni 2018 in Warschau stattfand.

1. Akteure ansprechen und einbinden

Die Zusammenarbeit mit Akteuren außerhalb der kommunalen Verwaltung ist nicht nur im Hinblick auf das Minderungspotenzial von Treibhausgasen von Bedeutung. Durch die Einbeziehung von Schlüsselakteuren erhalten Kommunen wichtiges **Know-How für die Planung und Durchführung eigener Maßnahmen** und generieren dafür öffentliche Unterstützung während der Implementierungsphase. Darüber hinaus kann ein **belastbares Netzwerk aus Ansprechpartnern** entstehen, auf das Kommunen bei Bedarf zurückgreifen können. So kann Klimaschutz als gesamtstädtische Aufgabe wahrgenommen und auf mehrere Schultern verteilt werden.

Schlüsselakteure können neben Entscheidungsträgern in der Kommunalverwaltung Vertreter lokaler Unternehmen, Handwerkskammern, Verbände und kommunale Unternehmen, aber auch Vereine, Kirchen und interessierte Bürger sein. Unabhängig davon, aus welchem Bereich sie kommen, lassen sich diese Akteure wie folgt idealtypisch klassifizieren:

T0: Informationsvermittler oder Klimaexperte

T1: zentraler Initiator und Prozesstreiber

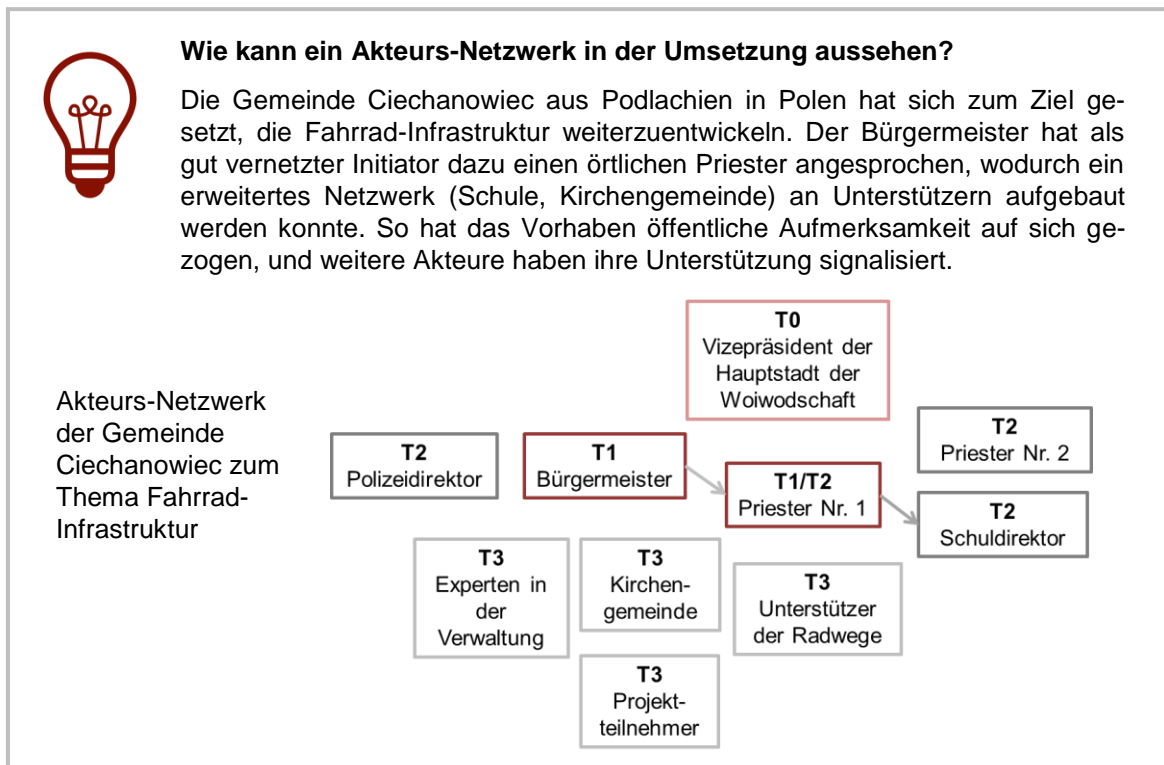
T2: die einflussreichen Prozessbeschleuniger

T3: die engagierten Unterstützer und Zuarbeiter²

¹ Mehr Informationen zum Projekt unter: <https://low-emission-project.de/de>

² Diese Typologie stammt aus Beer et al (2017): Schlüsselakteure bewegen kommunalen Klimaschutz, http://schluesselakteure.de/wp-content/uploads/2017/10/20170927_Grundlagenpapier_final.pdf [letzter Zugriff: 26.07.2018].

Diese Akteure können die Bemühungen von Kommunen im Klimaschutz auf vielfältige Weise bereichern und je nach Themengebiet variieren. Dies kann am Beispiel Ciechanowiec illustriert werden.



Das Beispiel Ciechanowiec veranschaulicht, dass auch Akteure zum kommunalen Klimaschutz beitragen können, die auf den ersten Blick keine natürlichen Partner in diesem Themenbereich darstellen.

2. Klimaschutz zielgruppengerecht kommunizieren

Kommunikation zum Thema Klimaschutz kann sich besonders für kleine und mittlere Kommunen auf zwei Arten als schwierig erweisen: zum einen besteht die Gefahr, dass von Kommunen entwickelte Maßnahmen im Bereich Klimaschutz bei den Bürgern kaum bekannt sind, und zum anderen sind Kommunen für bestimmte Maßnahmen auf den Rückhalt oder die Unterstützung der Bürger/-innen angewiesen.

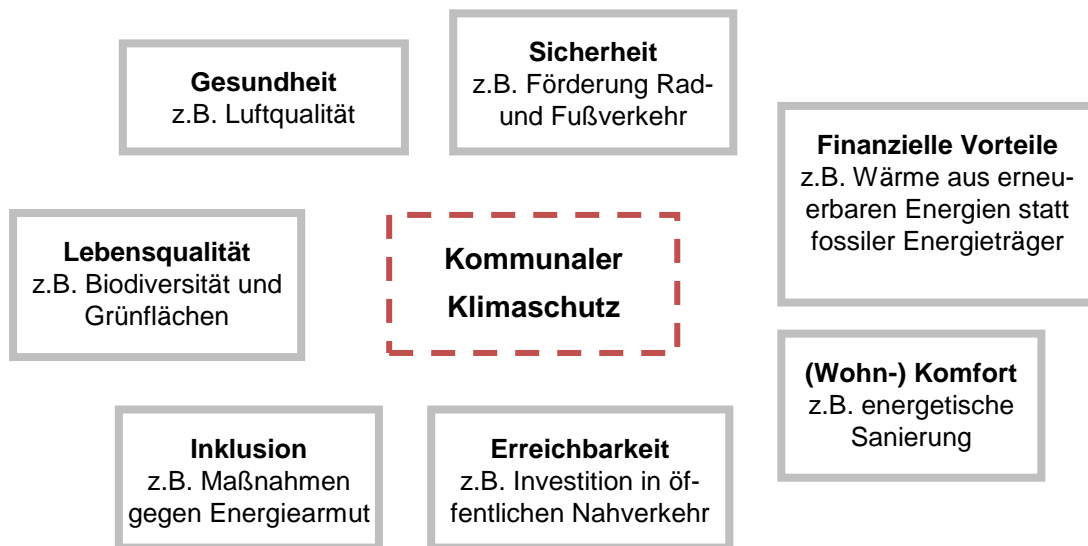
Klimaschutz gilt für viele Menschen oft noch als abstraktes, **schwer greifbares Thema ohne persönlichen Bezug**, obwohl einige direkte Folgen des Klimawandels, wie extreme Wetterphänomene, bereits jetzt zu beobachten sind. Die Herausforderung für Kommunen besteht darin, Klimaschutzmaßnahmen gegenüber den Bürger/-innen zu begründen und gleichzeitig ein Bewusstsein für deren Notwendigkeit zu schaffen.

In Polen ist es der NGO Smog Alarm gelungen, ein kollektives Bewusstsein für die Notwendigkeit umweltfreundlicher Wärmequellen in Städten zu erzeugen. Dabei wurde der Zusammenhang zwischen massiver Luftverschmutzung durch kohlebefeuerte Öfen und daraus resultierenden Gesundheitsgefahren dargestellt – nicht nur auf der Webseite und in sozialen Medien, sondern auch mit strategisch platzierten Plakaten an Hauptverkehrsachsen, in Fußgängerzonen und in Krankenhäusern wurden Bürger/-innen aller Generationen für das Problem sensibilisiert. Allein in der Region Kleinpolen um die Metropole Krakau wurde nach zwei

Jahren Kampagne das Bewusstsein der Stadtbevölkerung geschärft: über die Hälfte der Befragten ist 2018 der Ansicht, dass die Luftqualität schlecht ist; rund zwei Drittel sind davon überzeugt, dass dies aus der Befuerung von Kleinöfen mit festen Brennstoffen resultiert³.

Damit derartige Botschaften passend eingerahmt und erfolgreich vermittelt werden können, sollte zunächst eine **möglichst einfache und klare Sprache** gewählt werden. Dabei sollte, wie im Beispiel, die **Relation zwischen Klimaschutz und Alltag** der Menschen herausgestellt werden. Erst, wenn eine Herausforderung oder ein Problem einen persönlichen Bezug hat, kann sich Handlungswille entfalten. *Framing* kann dabei helfen, Botschaften so zu präsentieren, dass sie diese Aspekte mit einbeziehen und so einfacher aufgenommen werden können. *Framing* bedeutet, einen Sachverhalt so darzustellen, dass **bestimmte Aspekte deutlicher hervorgehoben und wahrgenommen werden** als andere.

In der Praxis bietet sich dazu die Verknüpfung von Klimaschutz mit verwandten Themen an. Die folgende Grafik stellt dafür besonders geeignete Themen und Handlungsfelder vor.



Bürger/-innen können beispielsweise viel einfacher dazu ermutigt werden, selbst aktiv zum Klimaschutz beizutragen, wenn daraus qualitative und/oder finanzielle Vorteile entstehen. So ist es zielführender, Hausbesitzer/-innen bspw. beim Thema energetische Sanierung auf **höheren Wohnkomfort und Kosteneinsparungen beim Energieverbrauch aufmerksam zu machen, als allein auf die Reduzierung von Emissionen einzugehen**. Aber auch durch die Betonung **unerwarteter Zusammenhänge** kann die Botschaft erfolgreich vermittelt werden. So hat der Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD) in einer Kampagne den durch Parkplätze eingenommenen Raum in Relation zur Fläche von Spielplätzen, Wohnungen und Grünanlagen gesetzt⁴. Durch dieses einfache Beispiel ist es dem VCD gelungen, die Verbindung zwischen Autoverkehr und Flächenmangel in Städten neutral darzustellen, leicht verständlich zu machen und dadurch einen frischen Denkanstoß zu liefern.

Die beste Argumentation hat allerdings keinen Zweck, wenn sie ihre Zielgruppe verfehlt. Daher sollten die Identifikation und **Erreichung der Zielgruppe im Mittelpunkt der Kommunikationsstrategie stehen**. Erfolgreiche Klimaschutz-Kommunikation mit Akteuren außerhalb der kommunalen Verwaltung muss sich daher an den Bedürfnissen der Zielgruppe ausrichten.

³ Nähere Information zum Projekt „Malopolska in a Healthy Atmosphere“: <https://powietrze.malopolska.pl/en/>

⁴ Ein Leitfaden des VCD mit Beispielen zur Diversifizierung der Nutzung von Straßenflächen in Städten ist hier verfügbar: https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Publikationsdatenbank/Fussverkehr/VCD-Leitfaden_Strassen_fuer_Menschen_2016.pdf

ten. Das bedeutet, nicht nur für eine angemessene Einrahmung bzw. Framing des Sachverhalts zu sorgen, sondern auch den **Kommunikationskanal strategisch zu wählen**.



Wie finde ich den passenden Kommunikationskanal für meine Zielgruppe?

Zunächst werden die Gruppen aufgelistet, die mit der Maßnahme erreicht werden sollen. Auf dieser Basis kann eine Person pro Gruppe exemplarisch herausgegriffen werden, die stellvertretend für die Zielgruppe nach sozio-ökonomischen Gesichtspunkten analysiert wird. Dabei stellen sich Fragen nach Alter, Einkommen, aber auch nach der Art der verwendeten Medien. Liest die Person regelmäßig Zeitung oder Lokalpresse? Ist die Person Mitglied in einem Verein? Nutzt die Person soziale Medien?

Diese Konkretisierung kann zu einer effizienteren Wahl der Kommunikationskanäle und zur Erreichung der gewünschten Zielgruppe auf Basis ihrer Präferenzen beitragen.

3. Partizipationsprozesse gestalten

Die Kommunikation mit den Bürgern, also die Aufklärung über kommunale Tätigkeiten, ist ein sehr guter erster Schritt zur Bürgerpartizipation, d.h. zur Einbindung der Einwohner in die Angelegenheiten, die sie betreffen. Auf der Partizipationsskala werden drei Stufen unterschieden: die Aufklärung und Konsultationen mit den Bürgern befinden sich auf der untersten Stufe dieser Skala, wohingegen gemeinsame Entscheidungen und gemeinsames Handeln auf der obersten Stufe stehen. Dank der Partizipation können lokale Behörden den Dialog mit ihren Bürgern aufnehmen und wenn sie dies geschickt anstellen, können sie eine Reihe verschiedenster Nutzen daraus ziehen. Einen Partizipationsprozess sorgfältig durchzuführen bedeutet, dass:

- den Stakeholdern ausreichend Zeit eingeräumt wird, um sich zu äußern,
- das Ziel der Konsultation klar formuliert ist,
- viele verschiedene und nicht nur wenige ausgewählte Bürgergruppen zur Teilnahme eingeladen sind,
- den Bürgern während des gesamten Prozesses Feedback erteilt wird.

Dadurch kann die Verwaltung **eine Reihe von Nutzen erlangen**. Das **Image der Behörden** in den Augen der Bürger sowie anderer Gemeinden wird verbessert (durch: Offenheit, ehrliche Kommunikation, die Anwendung neuer Formen des Dialogs), das **Vertrauen in die lokalen Behörden** gestärkt, die Verwaltung nimmt **Kontakt zu den Bürgern** auf, beginnt, **diese und ihre Bedürfnisse besser zu verstehen**, und die Bürger werden zu **aktiven und engagierten Bürgern, die die Absichten der Behörden verstehen**.

Die Partizipation kann außerdem das **Wissen zum Treffen der optimalen Entscheidung bzw. zur Findung einer alternativen Lösung** liefern: Wenn die Bürger zum Gespräch über den öffentlichen Nahverkehr in der Stadt, die Strecken der Busse und Standorte der Haltestellen eingeladen werden, kann durch die Berücksichtigung der Ansichten der Einwohner zu diesem Thema die Qualität und die Attraktivität des öffentlichen Nahverkehrs gesteigert und dafür gesorgt werden, dass dieser ausgeglichen ist, mehr Einwohner davon Gebrauch machen und folglich Kohlenstoffdioxidemissionen verringert werden.

Die Methoden zur Partizipation werden erfolgreich bei Projekten zur Nahmobilität und der sog. *Walkability* von Städten eingesetzt. Bei der Verwendung einer ansprechenden Methode wie z.B. Erkundungsspaziergängen sind Einwohner zu einem gemeinsamen Spaziergang durch die Straßen der Stadt eingeladen, um das Niveau der Zugänglichkeit und Benutzerfreundlichkeit des Raums für alle Fußgänger zu ermitteln, auch für diejenigen, die in ihrer Mobilität eingeschränkt sind. Werden die Anmerkungen der Teilnehmer berücksichtigt, erhöht dies die Fußgängerfreundlichkeit der Straßen und führt dazu, dass mehr Personen sich dazu entscheiden, sich zu Fuß anstatt mit dem Auto fortzubewegen.

Dank der Partizipation bauen die lokalen Behörden einen besseren **Kontakt zu den Bürgern** auf und **verstehen deren Bedürfnisse besser**. Dies ist im Falle der Umsetzung von Projekten zur emissionsarmen Wirtschaft wie z.B. bei der energetischen Sanierung von Einfamilienhäusern für Zusammenarbeit, Engagement und Handlungswillen der Hauseigentümer und den Erfolg des Projekts von entscheidender Bedeutung.



Partizipationsprozess bei der Erarbeitung einer Strategie zur Stadtentwicklung. Beispiel aus der deutschen Stadt Rosbach vor der Höhe.

In Rosbach wurde mit der aktiven Beteiligung der lokalen Gemeinschaft eine Strategie zur Stadtentwicklung erarbeitet. Zunächst führte man unter den Einwohnern eine **Umfrage** durch, die nicht nur online zugänglich war, sondern auch schriftlich durchgeführt wurde. Neben den Einwohnern beteiligten sich auch die Vertreter von lokalen Vereinen, Behörden, Schulen, Vorschulen, Kirchengemeinden, Unternehmen und anderen Institutionen an der Erarbeitung des Entwicklungsplans. Diese Personen nahmen an **Expertenworkshops** teil, bei denen sie ihre Meinungen und Gedanken austauschen konnten. Während dieses Prozesses entstanden **vielerlei Ideen und Initiativen zu Nahmobilität und Grünflächen in der Stadt**. Es wurde ebenso der Arbeitskreis „**Radgerechtes Rosbach**“ gegründet, der sich einer Überprüfung der aktuellen Situation der städtischen Infrastruktur für Radfahrer annehmen und ein Konzept für die zukünftige Entwicklung erarbeiten wird. Den Einwohnern sagte die Initiative der städtischen Behörden sehr zu und nach Beendigung des Partizipationsprozesses fragten sie, wann sie erneut an einem solchen Projekt teilnehmen können.

In polnischen Städten gibt es öffentliche Konsultationen über Projekte zur Raumordnung oder zu Stadtentwicklungsplänen. **Partizipationsprozesse sind jedoch auch immer häufiger Element von Projekten im Bereich der emissionsarmen Wirtschaft**. Ein Paradebeispiel hierfür sind die derzeit stattfindenden (Juli 2018) Konsultationen in [Lublin](#) und die bereits zum dritten Mal abgehaltenen Konsultationen in [Gdańsk](#). Wie kann die Luftqualität in Lublin verbessert werden? Diese Frage stellten die städtischen Behörden den Bewohnern durch die Nutzung einer der Methoden zur Partizipation: *des Bürgerpanels*, einer Methode, die sicherstellt, dass verschiedene gesellschaftliche Gruppen (im Hinblick auf Alter, Geschlecht, Bildung etc.) vertreten sind. Der Bürgermeister Lublins verpflichtete sich, die von den Teilnehmern angenommenen Lösungen zur Luftreinhaltung in die städtische Strategie zum Kampf gegen den Smog aufzunehmen.

Diese Beispiele illustrieren, wie **Beteiligungsprozesse, sowohl bei der Ideenentwicklung und Planung, als auch bei Priorisierung von Klimaschutzmaßnahmen einen Mehrwert leisten können**. Die Kommune soll sich dabei im Klaren sein, welches Ziel sie damit verfolgt und wie sie das Thema eingrenzen möchte, um mögliche Enttäuschungen zu einem späteren Zeitpunkt zu vermeiden. Der Schlüssel zum Erfolg liegt darin, den Beteiligten in jeder

Phase des partizipativen Prozesses Feedback zu geben und im ständigen Dialog mit der Gemeinschaft zu stehen.

4. Zusammenfassung

Die kommunale Verwaltung kann beim Übergang zur emissionsarmen Wirtschaft durch die **Einbindung der Bürger und anderer Träger und Stakeholder, die sich außerhalb der Verwaltungsstruktur befinden**, viel erreichen. Dadurch kann Einfluss auf einen bedeutenden Teil der Treibhausgasemissionen in der Gemeinde ausgeübt werden. Dank ihres Wissens darüber, wie sie Hauptakteure zunächst identifizieren, daraufhin auswählen und zum Handeln für eine emissionsarme Wirtschaft einladen, aber auch mit welchen Werkzeugen und in welcher Form sie diese zur Beteiligung anregen können, **werden die Verwaltungen Einfluss auf die fehlenden 90 % der Treibhausgasemissionen ausüben**.

© adelphi 2018

Autorinnen: Katarzyna Julia Olesinska (olesinska@adelphi.de), Lisa Schneider (l.schneider@adelphi.de).
Alt-Moabit 91, 10559 Berlin.

Gefördert durch:



Dieses Projekt wird gefördert durch das BMUB-Beratungshilfeprogramm für den Umweltschutz in Mittel- und Osteuropa und anderen an die Europäische Union grenzende Länder. Für die fachliche Begleitung der Projekte sowie das administrative und verwaltungstechnische Programm-Management ist das Umweltbundesamt im Auftrag des Bundesumweltministeriums zuständig. Für diese Publikation sind allein die Autoren verantwortlich. <https://low-emission-project.de/>