



## öffentliche Sitzungsvorlage

Klimaschutzbeirat am 17.04.2023

---

Amt: Referat 6  
Verantwortlich: Tim Koemstedt, Leiter Referat 6  
Vorlagennummer: 2023/Ref. 6/272

### TOP 3

## Methodik für die Klimawirksamkeitsprüfung von Stadtratsbeschlüssen

### Sachverhalt:

Die Maßnahme 4.5.3 im „Klimaplan 2035“ sieht vor, dass zukünftig die Beschlussvorlagen des Kemptener Stadtrats hinsichtlich ihrer Klimaauswirkungen evaluiert werden. Durch eine solche Evaluierung sollen die Auswirkungen von Entscheidungen auf das Klima sichtbar gemacht werden. Im Idealfall soll der Kemptener Stadtrat Beschlüsse bevorzugen, die sich positiv auf den Klimaschutz, auf Klimawandelaspekte, den Umwelt- und Klimaschutz auswirken. Letztlich soll durch eine Klimawirkungsprüfung das Bewusstsein für die Klimafolgen, die durch einen Stadtratsbeschluss ausgelöst werden, geschärft werden.

Mehrere deutsche Kommunen beschäftigen sich bereits seit mehreren Jahren mit der „Klimawirksamkeitsprüfung“; manche Kommunen haben bereits Prüfungsschemen erprobt und diese nach einer Testphase eingeführt. Auch im Zusammenhang mit sogenannten „Klimanotstands-Beschlüssen“ haben manche Kommunen Klimawirkungsprüfungen für kommunale Beschlüsse eingeführt.

Das Klimaschutzmanagement der Stadt Kempten hat in den letzten Monaten die Vorgehensweisen verschiedener Kommunen gesichtet und hinsichtlich Umsetzbarkeit und Praktikabilität für die städtische Verwaltung/die Stadt Kempten geprüft. Nachfolgend werden die Instrumente der drei Kommunen Konstanz, Osnabrück und Rietberg vergleichend vorgestellt und im Klimaschutzbeirat zur Diskussion gestellt.

### **Stadt Osnabrück, Niedersachsen (165.000 Einwohner)**

Die Stadt Osnabrück beschloss 2019 die Einführung einer Klimawirkungsprüfung für kommunale Beschlussvorlagen. Auslöser war ein Beschluss des Stadtrats, der besagte, dass die Eindämmung der Klimakrise und ihrer schwerwiegenden Folgen als Aufgabe mit „höchster Priorität“ in Osnabrück angegangen werden muss. In diesem Zusammenhang wurde beschlossen, dass der Rat der Stadt Osnabrück die „Auswirkungen auf das Klima bei relevanten Entscheidungen besser berücksichtigen und solche Lösungen bevorzugen wird, die sich positiv auf den Klimaschutz auswirken ... Die Verwaltung wird aufgefordert

... zu prüfen, wie Beschlussvorlagen Klimaauswirkungen entsprechend ausweisen können.“

Zu diesem Zweck wurde ein zweistufiges System eingeführt.

In der ersten Stufe bewertet das vorlagenerstellende Amt unter Verwendung eines Merkblatts die Auswirkungen auf den Klimaschutz bezüglich dem mit dem Beschluss einhergehenden Energieverbrauch und die dadurch verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen. Für diese Bewertung gibt es drei Einstufungen:

- Positiv
- Negativ
- Keine

Wenn in der ersten Bewertungsstufe „positiv“ oder „negativ“ ausgewählt wurde, beurteilt der Fachbereich Umwelt und Klimaschutz in einem zweiten Schritt überschlägig die Klimarelevanz/Intensität der Wirkungen des jeweiligen Beschlusses und erarbeitet gemeinsam mit den Vorlagenerstellern mögliche klimafreundlichere Alternativen.

Für die überschlägige Bewertung der Klimarelevanz in Bewertungsstufe 2 wird für Beschlüsse, die in Stufe 1 mit „positiv“ bewertet wurden, wird mithilfe eines Prüfschemas sowohl die Menge der durch den Beschluss verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen (gering-mittel-groß) wie auch die Dauer der durch den Beschluss verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen (kurz – mittel– lang) beurteilt. Alternativlösungen mit klimapositiveren Auswirkungen werden nur dann quantitativ berechnet, wenn dies mit geringem Aufwand möglich ist.

Für Beschlussvorlagen, die in Stufe 1 mit „negativ“ beurteilt wurden, kommt in Bewertungsstufe 2 dasselbe Prüfschema zum Einsatz. Erneut wird sowohl die Menge der durch den Beschluss verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen sowie die Dauer der CO<sub>2</sub>-Emissionen betrachtet. Dabei werden die zu erwartenden zusätzlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen sowie deren Dauer konkret berechnet und es wird überprüft, ob es Lösungen mit geringeren Auswirkungen gibt. Wenn keine besseren alternativen Beschlussvorschläge gefunden werden, kann ggf. empfohlen werden, die Beschlussvorlage aus Gründen des Klimaschutzes zurückzuziehen.

Für den Zeitraum vom 1. Oktober 2019 bis zum 14. Dezember 2020 wurde die Klimawirkungsprüfung testweise umgesetzt und zu Beginn des Jahres 2021 evaluiert. In dem betrachteten Zeitraum wurden von den vorlagenerstellenden Ämtern Klimaauswirkungen für 84 Beschlussvorlagen angezeigt und der Fachbereich Umwelt und Klimaschutz an der weiteren Prüfung und Darstellung der Klimaschutz Auswirkungen beteiligt. 51 Prüfungen bezogen sich auf Beschlüsse der Bauleitplanung, 9 auf Beschlüsse zur Beschaffung und 5 auf Beschlüsse zu Baumpatenschaften. Von den insgesamt 84 Klimawirkungsprüfungen wurden für 23 Beschlussvorlagen positive Auswirkungen, für 49 Beschlussvorlagen negative und für 10 Beschlussvorlagen keine Auswirkungen ausgewiesen. Der durchschnittliche Prüfaufwand beim Fachbereich Umwelt und Klimaschutz pro Vorlage betrug 12 Minuten. Dieser Aufwand variierte von wenigen Minuten bis hin zu mehreren Stunden.

Um Zeit- und Prüfungsaufwand für den Fachbereich Umwelt und Klimaschutz zu

minimieren, wurden frühzeitig die Verwaltungsabläufe mit häufiger betroffenen Ämtern abgestimmt. Da die vorlagenerstellenden Ämter ihre Ersteinschätzung anhand eines Merkblatts vornehmen, konnte der Prüfaufwand für den Fachbereich Umwelt und Klimaschutz auf die klimarelevanten Vorlagen begrenzt werden. Für wiederkehrende Prüfungen (wie z.B. Bauleitplanung oder Beschaffung) wurden Checklisten mit Emissionsfaktoren (z.B. für Wohnbauvorhaben: Einschätzung der CO<sub>2</sub>-Emissionen anhand verschiedener baulicher Energiestandards und verschiedener Haustypen) erstellt und geprüfte Vorlagen und deren Ergebnisse wurden in einer Datenbank erfasst, damit diese für zukünftige Beschlussprüfungen abrufbar sind. Eine konkrete Berechnung entfällt für Beschlüsse (z.B. Aufstellungsbeschlüsse), bei denen zum Zeitpunkt der Beschlussfassung noch keine Ermittlung von CO<sub>2</sub>-Emissionen möglich ist.

Für Beschlussvorlagen im anderen Bereichen (z.B. Mobilität), für die ein sehr hoher zeitlicher Aufwand für die Berechnung von CO<sub>2</sub>-Emissionen erforderlich wäre, stellt der Fachbereich Umwelt und Klimaschutz nur selten Berechnungen an und beschränkt sich stattdessen auf verbale Angaben bei den Stadtratssitzungen, in denen die entsprechenden Beschlussvorlagen behandelt werden.

Im Fachbereich Umwelt und Klimaschutz wurden die Prüfungen der Beschlussvorlagen themenbezogen auf verschiedene Mitarbeiter verteilt – z.B. prüft immer ein für die Umweltprüfung zuständiger Mitarbeiter die Klimaauswirkungen im Bereich der Bauleitplanung. Durch all diese Maßnahmen und Vorgehensweisen konnte das ganze Vorgehen „standardisiert“ werden und der Prüfaufwand auf ein handhabbares Maß begrenzt werden.

Der Fachbereich Umwelt und Klimaschutz der Stadt Osnabrück besteht aus sechs Vollzeit-Stellen.

Hinsichtlich Schwierigkeiten und Grenzen der Klimawirkungsprüfung listen die Osnabrücker Kollegen folgende Punkte auf:

- Nicht alle kommunalen Entscheidungen werden durch die Klimawirkungsprüfung erfasst. Ausgenommen sind beispielsweise politische Anträge, laufende Dienstgeschäfte oder auch Haushaltsthemen.
- Bei manchen Entscheidungen sind Klimaschutzstandards kaum beeinflussbar, weil der Stadtrat bereits richtungsweisende Vorentscheidungen getroffen hat (z.B. bei Beschlüssen zur Auftragsvergabe nach einer Ausschreibung).
- Bei bestimmten Vorhaben lassen sich künftige oder indirekte Klimaauswirkungen nur schwer bzw. mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand bestimmen (z.B. bei Straßenbaumaßnahmen, Verkehrskonzepten oder dem Mobilitätsverhalten künftiger Bewohner von neu geplanten Bauvorhaben). In diesen Fällen lassen sich die Klimaauswirkungen nur sehr grob abschätzen.
- Wenn bei einzelnen Beschlüssen Klimaschutzstandards bereits eingehalten werden (z.B. Beschaffung von E-Fahrzeugen für kommunalen Fuhrpark, Passivhausstandard für kommunale Neubauten), werden Alternativen häufig nicht dargestellt.

Zusammenfassend konstatiert der Fachbereich Umwelt und Klimaschutz, dass die Klimawirksamkeitsprüfung in der Stadt Osnabrück ihre Praxistauglichkeit bewiesen hat. Der Aufwand ist für die Osnabrücker Kolleg/innen handhabbar, verwaltungsinterne

Vorbehalte (Abstimmungsbedarf mit Vorlagenersteller) konnten weitestgehend abgebaut werden und die Folgen kommunaler Beschlüsse auf den Klimaschutz sind mit der Klimawirkungsprüfung leichter zu erkennen. Für den Leiter des Fachbereichs Umwelt und Klimaschutz liegt der größte Mehrwert der Klimawirkungsprüfung in der Sensibilisierung der Kolleg/innen. In Sachen Sensibilisierung der Kommunalpolitik hatte sich der Osnabrücker Kollege mehr erwartet – die Kommunalpolitiker nehmen die Ergebnisse der Klimawirkungsprüfung pragmatisch zur Kenntnis, aber die Auswirkungen auf den Klimaschutz spielen bei vielen Beschlüssen nur eine sekundäre Rolle.

Einschätzung der Klimawirkungsprüfung der Stadt Osnabrück: Die Systematik, die von der Stadt Osnabrück entwickelt wurde und dort seit 2019 Anwendung findet, ist Vorbild für viele andere deutschen Kommunen, die sich mit dieser Thematik befassen. Die Osnabrücker Klimawirkungsprüfung resultiert in relativ genauen, quantitativen Einschätzungen der Klimarelevanz von Beschlussvorlagen. Durch die konsequente Anwendung der vorgegebenen Prüfschemata, die wiederkehrende Bearbeitung der Klimarelevanz durch dieselben Mitarbeiter und den Aufbau einer Datenbank, auf die für die Berechnung der Klimarelevanz zurückgegriffen wird, hat die Stadt Osnabrück ein sehr gutes und gut anwendbares System zur Abschätzung der Klimarelevanz von Beschlussvorlagen entwickelt. Allerdings ist die Umsetzung personalintensiv und aufwändig und deshalb für andere Kommunen nur bedingt umsetzbar.

### **Konstanz, Baden-Württemberg (85.000 Einwohner) :**

Die Stadt Konstanz hat 2019 als erste deutsche Stadt den „Klimanotstand“ ausgerufen. Mit dem Beschluss verbunden war die Forderung nach einer bewussten Auseinandersetzung mit den „Auswirkungen auf das Klima bei jeglichen Entscheidungen“. Ab Juni 2019 wurde für alle politischen Beschlussvorlagen ein Abfragesystem angewendet, mit dem die Klimarelevanz evaluiert wird. Das Abfragesystem ist als zweistufiges System ausgestaltet. Dieses System wird nachfolgend kurz dargestellt.

In der ersten Stufe füllt das jeweilige vorlagenerstellende Amt für eine Beschlussvorlage die Abfrage „Auswirkungen auf den Klimaschutz“ aus. Die Vorlagenersteller müssen die Auswirkungen dabei nicht quantifizieren. Für eine erste Bewertung muss das vorlagenerstellende Amt eine von drei Möglichkeiten auswählen:

- Ja, positiv
- Ja, negativ
- Nein

Wenn für einen Beschluss das Kästchen „ja, positiv“ angekreuzt wird, muss mit einer kurzen Beschreibung dargestellt werden, weshalb der Beschluss positive Auswirkungen auf den Klimaschutz hat.

Wenn für einen Beschluss das Kästchen „ja, negativ“ angekreuzt wird, müssen die negativen Auswirkungen des Beschlusses auf den Klimaschutz dargestellt werden.

Nachdem ein Beschlussvorschlag diese erste Prüfungsstufe durchlaufen hat, sollten alle Beschlussvorlagen mit negativen Klimaauswirkungen in einer nachgelagerten zweiten

Stufe weiter beurteilt werden. In dieser zweiten Stufe sollten auch alternative Handlungsoptionen erläutert und beschrieben werden und dargestellt werden, welche Auswirkungen diese alternativen Handlungsoptionen auf den Klimaschutz haben. Die vorlagenerstellenden Ämter sollten in Zusammenarbeit mit dem Klimaschutzbeauftragten der Stadt Konstanz die Beschreibungen der alternativen Optionen ausarbeiten.

Die Stadt Konstanz hat sich bewusst für diesen dezentralen Ansatz mit Einbeziehung des Klimaschutzbeauftragten entschieden, weil es in der Verwaltung keine zentrale Stelle gibt, die über ausreichende personelle Ressourcen verfügt, um die Auswirkungen aller Beschlussvorlagen auf den Klimaschutz zu beurteilen. Die Vorgehensweise wurde auch deshalb gewählt, damit durch die Einschätzung der Klimaauswirkungen durch die vorlagenerstellenden Ämter die jeweiligen Fachleute selbst in die Bewertung eingebunden werden und damit der Klimaschutz in die Breite der Verwaltung getragen wird.

Aus Sicht der Stadt Konstanz sind folgende Aspekte der Klimawirkungsprüfung besonders wichtig:

- Die Klimawirkungsprüfung bewirkt einen gemeinsamen Lernprozess und dient der Bewusstseinsbildung.
- Die Klimawirkungsprüfung führt dazu, sich mit dem eigenen Handeln und mit möglichen Alternativen auseinanderzusetzen.
- Die Klimawirkungsprüfung bedeutet erhöhte Transparenz für Gemeinderatsbeschlüsse.

Eine Rücksprache mit dem Klimaschutzbeauftragten der Stadt Konstanz ergab, dass die Klimawirkungsprüfung in Konstanz aufgrund fehlender personeller Ressourcen im Klimaschutzmanagement nur in verkürzter Form umgesetzt wird. Eine Bewertung wird lediglich in der oben beschriebenen ersten Stufe dezentral durch die vorlagenerstellenden Organisationseinheiten/Ämter durchgeführt. Falls die vorlagenerstellenden Ämter nach Durchführung der ersten Bewertungsstufe den Eindruck haben, dass eine Stellungnahme des Klimaschutzbeauftragten sinnvoll ist, kontaktieren sie diesen in Einzelfällen. Das Resultat ist, dass manche Beschlussvorlagen bezüglich der Klimawirkungsprüfung nicht bewertet werden. Eine weitere Systematisierung der Klimawirkungsprüfung (z.B. Ausarbeitung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, die mit bestimmten Beschlüssen zur Mobilität verbunden sind) wäre für Konstanz wünschenswert, wurde jedoch aufgrund fehlender Ressourcen zurückgestellt. Insgesamt bewertet der Klimaschutzbeauftragte von Konstanz die Klimawirkungsprüfung positiv, weil seiner Meinung nach dadurch die politische Ebene stärker in die Pflicht genommen wird.

#### Einschätzung der Klimawirkungsprüfung der Stadt Konstanz:

Die Klimawirkungsprüfung in Konstanz wird nur rudimentär, als einstufige Abfrage, angewendet. Diese erste Bewertungsstufe wird von den vorlagenerstellenden Ämtern durchgeführt; dies scheint jedoch nur wenig praktische Relevanz für die Beschlussfassungen zu haben. Eine weitere, ursprünglich geplante Integration der Klimawirkungsprüfung in den verwaltungsinternen „Workflow“ wurde aufgrund fehlender personeller Ressourcen und fehlendem Rückhalt ebenfalls zurückgestellt. Nach Einschätzung des städtischen Klimaschutzmanagements deutet die teilweise Umsetzung von lediglich der ersten Stufe der Klimawirkungsprüfung auch darauf hin, dass neben den

fehlenden personellen Ressourcen in Konstanz das geplante Bewertungssystem eventuell etwas zu abstrakt für eine breite Anwendung innerhalb der Verwaltung ist.

### **Rietberg, Nordrhein-Westfalen (30.000 Einwohner)**

Der Rat der Stadt Rietberg beschloss Ende 2019 Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels und seiner Folgen. Unter anderem wurde auch beschlossen, „dass die Stadt Rietberg die Klimaauswirkungen aller zukünftigen Entscheidungen berücksichtigen wird und Lösungen und Aktionen bevorzugt, die positive Auswirkungen für Klima, Umwelt und biologische Vielfalt haben und dies in den Sitzungsvorlagen berücksichtigt und darstellt.“

Im Jahr 2020 wurde die Klimawirkungsprüfung für städtische Beschlussvorlagen vorbereitet und ab Februar 2021 per Dienstanweisung „scharf“ gestellt. Dafür wurde ebenfalls ein zweistufiger Prozess etabliert, für den eine relativ niederschwellige „Qualitative Checkliste“ entwickelt wurde.

In Stufe 1 bewerten die Vorlagenersteller anhand einer qualitativen Checkliste mit zwölf Fragen die grundsätzliche Klimarelevanz einer Beschlussvorlage. Mit den Fragen werden folgende Klimarelevanz-Kriterien abgefragt:

- Verbrauch von Strom, Heizenergie, fossile Ressourcen, Holz und Wasser
- Beitrag zur Kreislaufwirtschaft
- Beitrag zur Energiewende
- Beitrag zur Gestaltung einer gesamtgesellschaftlichen Transformation hin zu mehr Umwelt- und Klimaschutz
- Flächenversiegelung und Gestaltung des Stadtraums in Bezug auf Biodiversität und Anpassung an den Klimawandel

In Bewertungsstufe 2 wird aufbauend auf dem Ergebnis der Abfrage in Stufe 1 eine Gesamtbewertung für die Klimarelevanz einer Beschlussvorlage durchgeführt. Drei Leitfragen und mehrere Hinweise unterstützen die Vorlagenersteller beim Erstellen dieser Beurteilung wie auch bei der Entwicklung von klima- und umweltfreundlichen Alternativen und Optimierungsmöglichkeiten.

- Wie erheblich bzw. unerheblich sind die klimarelevanten Auswirkungen eines Beschlusses? Wenn ein Beschluss z.B. Flächenversiegelung nach sich zieht, soll bewertet werden, ob nur eine kleine Fläche oder eine große Fläche versiegelt wird.
- Könnten die negativen Auswirkungen eines Beschlusses ganz verhindert oder eingedämmt werden, indem die zu beschließende Maßnahme anders gestaltet wird und in Hinblick auf die Klimarelevanz optimiert wird (z.B. durch stärkere Berücksichtigung nachhaltiger Kriterien oder z.B. bei Bauvorhaben durch die Einhaltung von bestimmten energieeffizienten Baustandards)? Falls eine Optimierung eines Beschlusses möglich ist, muss dies in einer Begründung dargelegt werden; ebenso müssen anfallende höhere Kosten für die klimarelevante Optimierung eines Beschlusses erläutert werden.
- Was ist das grundlegende Ziel der Maßnahme/des Beschlusses? Leistet die Maßnahme insgesamt einen Beitrag zu einer gesamtgesellschaftlichen,

nachhaltigen Transformation, indem beispielsweise erforderliche Rahmenbedingungen verändert werden?

Die Klimaschutzmanagerin der Stadt Rietberg stuft die Klimawirkungsprüfung ihrer Stadt als leicht anwendbar für die Fachabteilungen ein und sieht den Vorteil der skizzierten qualitativen Klimawirkungsprüfung vor allem in der Sensibilisierung der vorlagenerstellenden Fachämter. Laut ihrer Aussage ist die Klimawirkungsprüfung eher ein „Bildungs- und Sensibilisierungs-Instrument und nicht ein System, um etwas quantitativ zu messen“. Eine Nachprüfung von Beschlussvorlagen nach anderthalb Jahren Anwendung der Klimawirkungsprüfung ergab, dass die textlichen Erläuterungen, die die jeweiligen Fachämter bei der Beantwortung der Fragen in Stufe 2 erarbeitet haben, größtenteils schlüssig und gut durchdacht waren. Dies wertet die Stadt Rietberg so, dass ein großes verwaltungsinternes Interesse an dem Thema „Klimawirkungsprüfung“ besteht. Nur vereinzelt haben sich vorlagenerstellende Fachämter ans Klimaschutzmanagement gewendet, um die in Stufe 2 geforderten textlichen Erläuterungen zu erstellen. Die Fachämter haben schnell bemerkt, dass sie durchaus in der Lage sind, die jeweilige Situation selber einzuschätzen. Dadurch wurde das Ziel erreicht, die Betrachtung der Klimaauswirkungen als grundlegendes Prinzip in das tägliche Handeln und Denken der Verwaltung zu integrieren.

#### Einschätzung der Klimawirkungsprüfung der Stadt Rietberg:

Nach Auskunft der Klimaschutzmanagerin der Stadt Rietberg wird die Klimawirkungsprüfung eher als Bildungs- und Sensibilisierungsinstrument für die Verwaltung genutzt. Eine exakte Messung der klimarelevanten Auswirkungen ist zweitrangig. Positiv ist auch die Tatsache, dass die vorlagenerstellenden Ämter die zweistufige, qualitative Prüfung größtenteils selbst ausfüllen und somit die Einschätzungen für „ihre“ Beschlussvorlagen selbst in die Hände nehmen. Dadurch wird die angesprochene Sensibilisierung der Verwaltung erreicht. Eine lediglich qualitative Einschätzung der Auswirkungen von Beschlussvorlagen ist sicherlich eine gute Art und Weise, um sich der Klimawirkungsprüfung anzunähern, allerdings ohne jegliche Quantifizierung.

Der Bericht dient zur Kenntnis.