

Klimaneutrale Verwaltung? Umfrage zeigt Nachholbedarf bei Zielsetzung und Maßnahmen

Die Erderwärmung gemäß Pariser Klimaschutzabkommen auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen, fordert alle zum Handeln auf. Auch der öffentliche Sektor ist gefragt, einen Beitrag zu leisten. So ist die Bundesregierung auf das Ziel einer klimaneutralen Bundesverwaltung bis 2030 verpflichtet. Offenbar haben sich aber weniger als die Hälfte der Organisationen ein konkretes Jahr als Ziel gesetzt, zu dem sie klimaneutral sein wollen. Dies zeigen die Ergebnisse einer Erhebung des Instituts für den öffentlichen Sektor unter mehr als 100 Verwaltungsangehörigen aus öffentlichen Organisationen aller föderalen Ebenen.

Die Befragten bestätigen etwa einen hohen energetischen Sanierungsbedarf öffentlicher Gebäude und auch Lücken bei der klimafreundlichen Regulierung von Dienstreisen. Insgesamt bewertet die Hälfte der Befragten die Maßnahmen zum Klimaschutz in ihren Organisationen als wenig effektiv. Emissionszertifikate zur Kompensierung von Treibhausgasen kommen kaum zum Einsatz.

Potenziale bei Zielsetzung und Messung

Deutschland soll laut Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) bis 2045 klimaneutral sein, die Bundesverwaltung schon bis 2030. Dem öffentlichen Sektor wird hier ausdrücklich eine Vorbildfunktion zugeschrieben. In der vorliegenden Befragung allerdings gibt noch nicht einmal die Hälfte (42 Prozent) der Teilnehmenden an, dass sich ihre Organisation einen bestimmten Zeitpunkt gesetzt hat, zu dem sie klimaneutral sein will.

Schaut man auf die föderalen Verwaltungsebenen, gibt knapp die Hälfte der Befragten der Kommunalebene (44 Prozent) sowie der Landesebene (46 Prozent) an, dass es in ihrer Organisation keine Zielsetzung gibt. Auch eine vorausgegangene Untersuchung von KPMG und KPMG Law stellte fest, dass nur in fünf Bundesländern eine entsprechende Gesetzgebung existiert, die CO₂-Reduktionspfade vergleichbar mit denen des KSG festlegt. In sechs Bundesländern bestünden demnach sogar keine landesgesetzlichen Vorgaben.¹

Besteht allerdings eine zeitliche Zielsetzung, gibt in der aktuellen Umfrage des Instituts rund die Hälfte (49 Prozent) der Befragten mit einer solchen Zielmarke an, dass Klimaneutralität in ihrer Organisation bis 2030 erreicht werden soll, und orientiert sich somit an Vorgaben für die Bundesverwaltung. Die andere knappe Hälfte dieser Teilnehmenden (47 Prozent) gibt Klimaneutralitätsziele ihrer Institutionen bis 2045 an.

Neben einer klaren Zielstellung ist die Messung und Bewertung der eigenen Emissionen eine weitere wichtige Grundlage

für den Transformationsprozess hin zu einer klimaneutralen Verwaltung.² Doch mehr als die Hälfte der Befragten (56 Prozent³) antworten, dass in ihrer Organisation bisher kein CO₂-Fußabdruck gemessen wurde; dass dieser gemessen wurde, ist bei nicht einmal einem Drittel der Fall (29 Prozent), weitere 15 Prozent wissen es nicht. Gleichzeitig scheint eine Emissionsmessung meist auch mit einer vorhandenen Zielsetzung einherzugehen. Trotzdem gibt immerhin noch knapp ein Drittel der Befragten mit Klimazielen in ihrer Organisation an, dass bisher kein CO₂-Fußabdruck gemessen wurde. Fast alle haben aber eine entsprechende Planung, dies zu tun.

Wege zur Klimaneutralität maßgeblich durch Landesgesetze und eigene Strategien bestimmt

Als wichtigste Vorgaben zur Klimaneutralität stechen in allen Institutionen der Befragten die Landes-Klimaschutzgesetze und eigene Klimaschutzstrategien, -pläne oder -konzepte heraus (vgl. Abbildung 1). Doch auch das Bundes-Klimaschutzgesetz wird als relevant eingeschätzt: Es findet sich unter allen Befragten in seiner Bedeutung auf Platz vier – hinter den eigenen Nachhaltigkeitsstrategien. In den Verwaltungsebenen außerhalb der Bundesverwaltung ist es offenbar immerhin noch für 23 Prozent der Befragten maßgeblich.

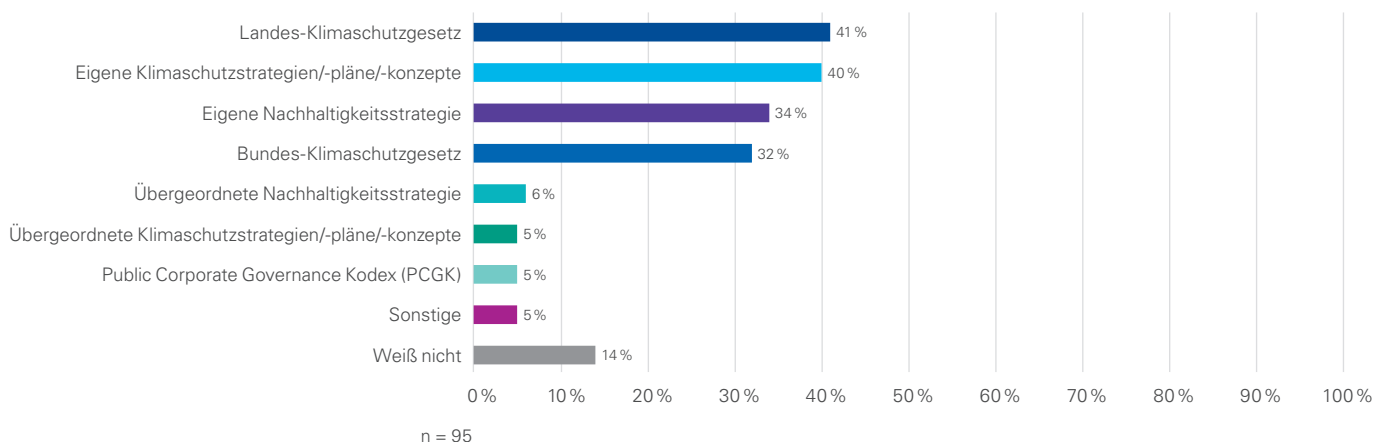
Unter den Teilnehmenden aus den Ländern geben fast drei Viertel an, dass ihre Klimaneutralitäts-Vorgaben maßgeblich durch die Landesgesetze beeinflusst werden, während die Bedeutung der eigenen Strategien hier deutlich geringer ist: Nicht einmal jeder Fünfte beurteilt diese als maßgeblich. Bei den Kommunen hingegen zeigt sich ein umgekehrtes Bild: Bei ihnen liegen die eigenen Strategien auf der Bedeutungsskala sogar ganz oben (52 Prozent), wenn auch nur knapp vor der Landesgesetzgebung (48 Prozent).

¹ KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und KPMG Law Rechtsanwaltsgesellschaft mbH (2023): Klimaschutz im öffentlichen Sektor – warum Handlungsbedarf besteht, unter: <https://kpmg.com/de/de/home/themen/2023/01/essg-im-oeffentlichen-sektor.html>

² Vgl. McKinsey & Company (2023): Mit Schwung, bitte! Wie Deutschlands Behörden bis 2030 klimaneutral werden können, S. 9, unter: https://www.mckinsey.de/-/media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/deutschland/publikationen/2023-06-29%20klimaneutral%20behoerden/mcg_klimaneutral%20behrde%20bis%202030.pdf (zuletzt abgerufen: 06.11.2023)

³ Dies umfasst die Antworten „Nein, aber es ist in Planung“ (23 Prozent) sowie „Nein“ (33 Prozent) auf die Frage „Wurde der CO₂-Fußabdruck Ihrer Organisation bereits gemessen?“

Abbildung 1: Welche Vorgaben zur Klimaneutralität sind für Ihre Institution/Organisation maßgeblich?



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2023)

Effektivität von Maßnahmen zur Klimaneutralität gering bewertet

Die Befragung schaut aber nicht nur auf die Zielstellungen der öffentlichen Verwaltung zur Klimaneutralität, sondern wirft auch einen Blick darauf, mit welchen Maßnahmen die Organisationen ihre Emissionen zu reduzieren versuchen. Diese Maßnahmen beziehen sich auf die Bereiche Gebäude, Mobilität, Beschaffung sowie Kompensation und bilden nur einen Teil möglicher Werkzeuge ab.⁴ Überwiegend bewerten die Teilnehmenden die Effektivität von Klimaschutzmaßnahmen in ihrer Organisation skeptisch (vgl. Abbildung 2) – und das, obwohl Klimaneutralität nach ihrer Einschätzung an anderer Stelle mehrheitlich als sehr wichtig (31 Prozent) bzw. wichtig (37 Prozent) eingestuft wird.

Hoher energetischer Sanierungsbedarf

Der Gebäudesektor trägt in der öffentlichen Verwaltung den größten Anteil zum CO₂-Ausstoß⁵ bei. Dabei ist die Energieeffizienz von Gebäuden ein wichtiger Baustein, um Emissionen in diesem Bereich einzusparen. Zum Beispiel können klimafreundliche Heiztechnologien ihre Effizienz nur entfalten, wenn die Gebäude hinreichend isoliert sind. Die Umfrage zeigt: Im öffentlichen Sektor besteht ein hoher energetischer Sanierungsbedarf. Mehr als drei Viertel der Befragten (78 Prozent) geben an, dass die Dienstgebäude ihrer Organisation teilweise oder komplett sanierungsbedürftig sind. Nur bei einer Minderheit von 12 Prozent gibt es keinen Sanierungsbedarf. 2020 kam die Deutsche Umwelthilfe zu einem ähnlichen Ergebnis und stellte fest, dass nur 14 Prozent der öffentlichen Gebäude kompatibel mit den Klimazielen sind.⁶

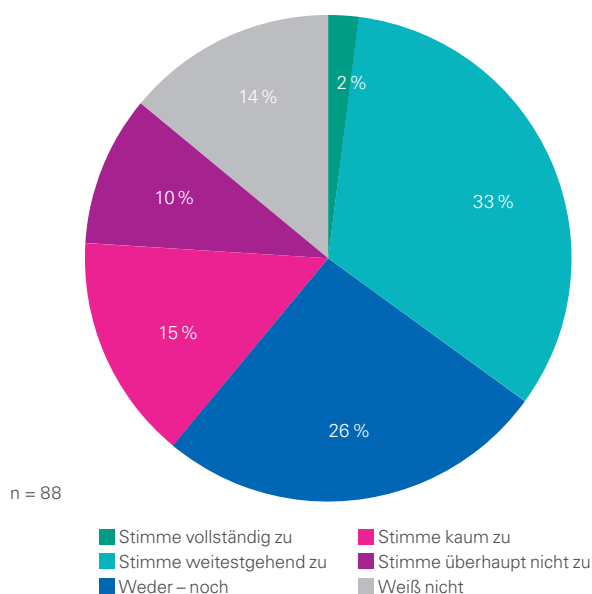
Fast drei Viertel der Befragten, bei denen der Gesamt- bzw. Teilbestand ihrer Gebäude sanierungsbedürftig ist, geben an, dass die energetische Sanierung der Dienstgebäude geplant

sei (vgl. Abbildung 3). Bei denjenigen, die flächendeckenden Sanierungsbedarf sehen, ist bei fast zwei Drittel (63 Prozent) geplant, einzelne Gebäude zu modernisieren. Nur bei 13 Prozent dieser Befragten sollen auch tatsächlich alle Gebäude energetisch saniert werden. Auch dort, wo nur einzelne Gebäude als sanierungsbedürftig benannt wurden, existieren vermutlich nur für einen Teil dieser Gebäude auch tatsächlich Sanierungspläne, denn nur 15 Prozent dieser Antwortenden gaben an, dass entsprechende Pläne für alle Gebäude bestehen.

Potenzial beim nachhaltigen Einkauf

Emissionseinsparungen können auch im Beschaffungsprozess realisiert werden, indem dieser unter die Zielsetzung des nachhaltigen Einkaufs gestellt wird. Doch schaut man auf die

Abbildung 2: Die derzeitigen Klimaschutzmaßnahmen meiner Institution/Organisation sind effektiv

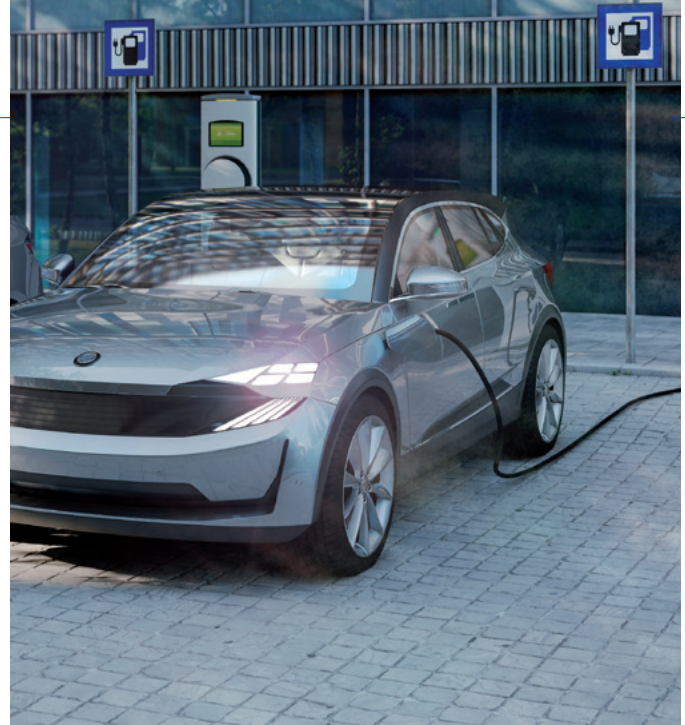


Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2023)

4 Die Analyse von McKinsey & Company stellt detailliert „vier mögliche Hebel für Behörden“ vor, die Behörden nutzen können, um Klimaneutralität zu erreichen. Vgl. McKinsey & Company (2023): Mit Schwung, bitte! Wie Deutschlands Behörden bis 2030 klimaneutral werden können

5 McKinsey & Company beziffern diesen für Behörden auf über 60 Prozent. Vgl. McKinsey & Company (2023): Mit Schwung, bitte! Wie Deutschlands Behörden bis 2030 klimaneutral werden können, S. 6

6 Kirchner, S. (2021): Rathäuser und Schulen verbrauchen zu viel Energie, 25.5.2021, unter: www.klimareporter.de



Ergebnisse der vorliegenden Befragung, werden Klimaauswirkungen bei Beschaffungsentscheidungen in den Organisationen der Befragten nur bei einer Minderheit von 11 Prozent „voll und ganz“ berücksichtigt. Für weitere knapp 30 Prozent trifft dies eher zu. Mit zusätzlichen knapp 30 Prozent der Befragten, bei denen Klimaaspekte teilweise bei der Beschaffung zum Tragen kommen, gibt es zudem eine recht hohe Ambivalenz. Auf eine strategische Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten in der Beschaffung scheint dies nicht hinzudeuten. Ähnliche Ergebnisse erzielte eine Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor 2020⁷, in der festgestellt wurde, dass Nachhaltigkeit bei der Vergabe noch keine Selbstverständlichkeit ist.

Unter den Befragten aus den Kommunen geben immerhin fast drei Viertel an, dass ihre Organisation Klimaauswirkungen bei Entscheidungen der Beschaffung zumindest teilweise oder darüber hinaus berücksichtigt. Bei den Ländern sind es zum Vergleich nur etwas mehr als ein Drittel der Befragten. Aus „anderen“ öffentlichen Verwaltungen, zum Beispiel aus Kirchen, dem Gesundheitswesen und Stiftungen, geben dagegen sogar 82 Prozent an, dass Umweltaspekte ganz, eher oder teils in Beschaffungsentscheidungen einbezogen werden. Zudem ist in diesen Verwaltungen der Anteil derjenigen, die diese „voll und ganz“ berücksichtigen, mit Abstand am größten (vgl. Abbildung 4).

Klimafreundliche Mobilität ausbaufähig

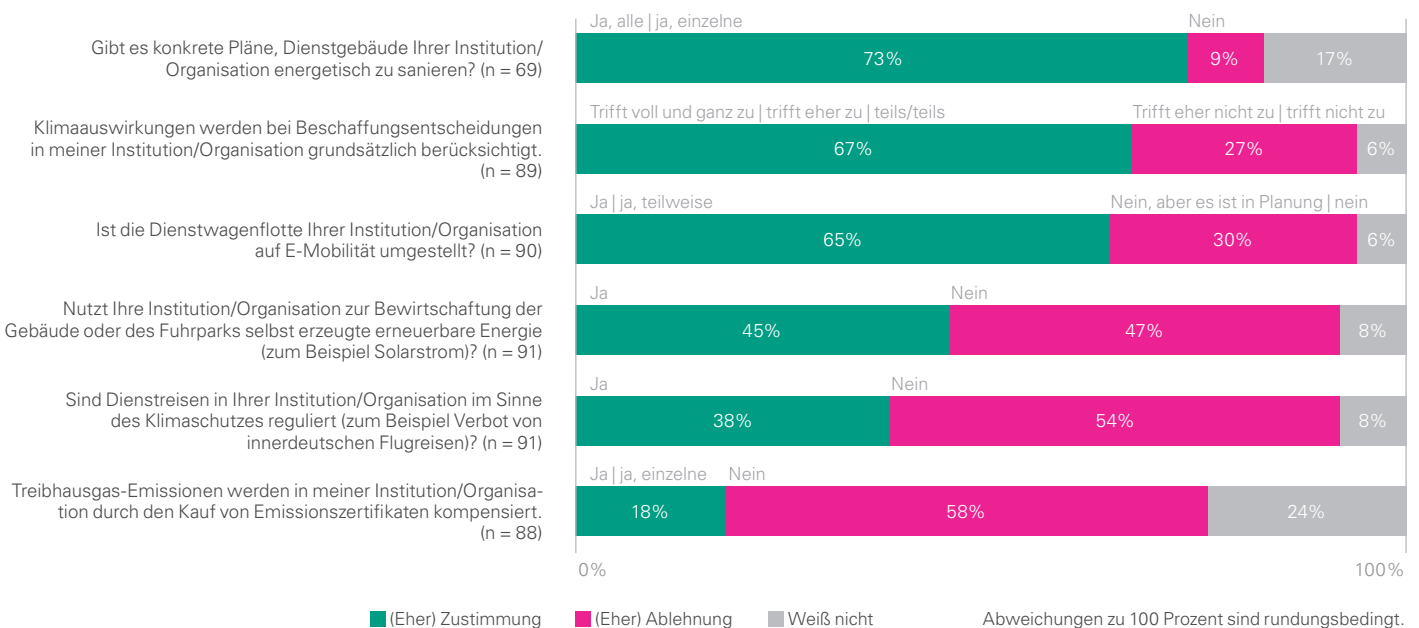
Auch im Mobilitätsbereich existieren verschiedene Möglichkeiten, den CO₂-Fußabdruck der eigenen Organisation zu

reduzieren. Dienstreisen können beispielsweise klimafreundlich reguliert sein – von einer Reduzierung von Reisen zugunsten digitaler Besprechungsvarianten bis hin zum Verbot innerdeutscher Flugreisen. Im Rahmen unserer Befragung geben allerdings etwas mehr als die Hälfte aller Befragten (vgl. Abbildung 3) für ihre Organisation an, dass Dienstreisen nicht im Sinne des Klimaschutzes reguliert sind. Bei 38 Prozent existiert eine solche Regelung. Auf Landesebene fallen die Zustimmungswerte geringer aus: Nur gut jeder fünfte Teilnehmende gibt an, dass Dienstreisen klimafreundlich reguliert sind.

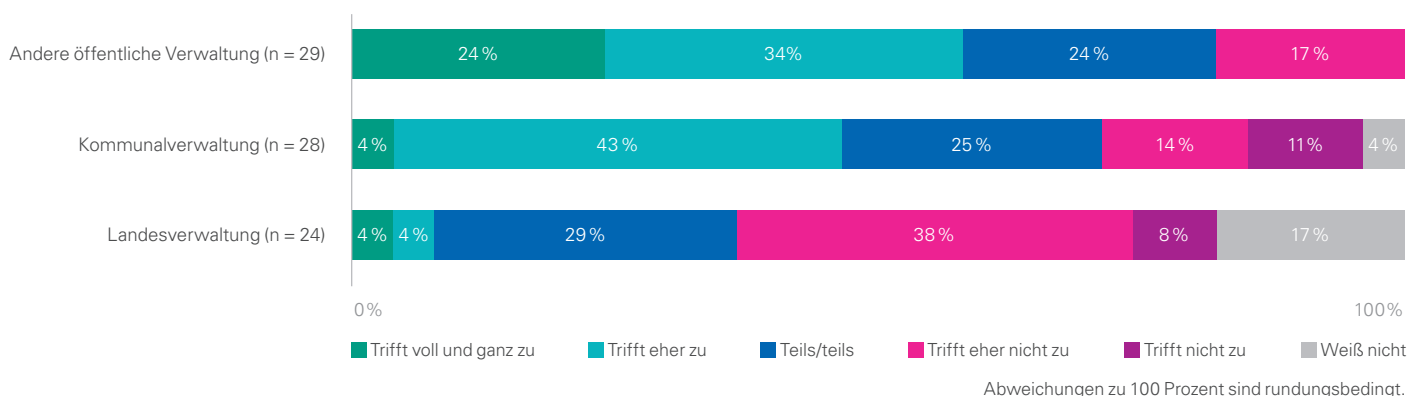
Die eigenen Dienstwagen auf E-Mobilität umzustellen, kann ein zusätzlicher Baustein auf dem Weg zu einer klimaneutralen Verwaltung sein. Für insgesamt knapp zwei Drittel (vgl. Abbildung 3) ist E-Mobilität bereits ein Thema: Zwar haben bislang nur 9 Prozent ihre Dienstwagenflotte komplett auf E-Mobilität umgestellt, aber 59 Prozent immerhin bereits Teile der Flotte.

⁷ Institut für den öffentlichen Sektor e. V. (2020): Strategischer Einkauf im Blick. In: PublicGovernance (Herbst/Winter 2020) unter: <https://publicgovernance.de/fachpublikationen>

Abbildung 3: Maßnahmen zur Erreichung von Klimaneutralität im Überblick



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2023)

Abbildung 4: **Klimaauswirkungen werden bei Beschaffungsentscheidungen in meiner Institution/Organisation grundsätzlich berücksichtigt**

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V. (2023)

Selbst erzeugte erneuerbare Energie von wachsender Bedeutung

Die Nutzung selbst erzeugter erneuerbarer Energie ist eine weitere Maßnahme, um CO₂-Emissionen zu reduzieren. Sei es beispielsweise als Stromquelle im Gebäudesektor oder auch zum Betreiben der elektrifizierten Dienstwagenflotte. Fast jeder zweite Befragte (vgl. Abbildung 3) gibt für seine Organisation an, dass selbst erzeugte erneuerbare Energie bereits genutzt wird. Zudem gibt es bei der Hälfte derjenigen, die dies noch nicht tun, Pläne, in den Ausbau eigener erneuerbarer Energiequellen zu investieren.

Emissionszertifikate haben nur geringe Bedeutung

Dem Einsatz von Emissionszertifikaten – der finanziellen Kompensation von ausgestoßenem CO₂ – kommt offenbar eine geringe Bedeutung zu. Nur 10 Prozent aller Befragten geben an, dass Treibhausgas-Emissionszertifikate in der eigenen Organisation zumindest teilweise zum Einsatz kommen und bei weiteren 8 Prozent trifft dies eher oder voll und ganz zu. Bei fast der Hälfte (47 Prozent) kommen diese offenbar überhaupt nicht zum Einsatz.

Dies spiegelt auch das Bild wider, das Stefan Tidow, Staatssekretär im Bundesumweltministerium (BMUV), als Grundsatz für seine Behörde gezeichnet hat: „Vermeiden vor Verringern vor Kompensieren.“⁸ Das Kompensieren scheint demnach eher Ultima Ratio zu sein und daher eine geringere Bedeutung zu haben.

Klimaneutralität: Es bleibt noch viel zu tun

Die Umfrage hat ergeben, dass es in allen abgefragten Bereichen Nachholbedarf gibt – mal mehr, mal weniger. Gerade angesichts der hohen Emissionen im Gebäudesektor scheint er hier besonders hoch zu sein. Großes Potenzial zeigt sich auch bei der Beschaffung, in besonderem Maße auf Landesebene. Eine grundsätzlich klimaneutrale Beschaffung könnte bedeuten, dass nicht nur die Lebenszykluskosten in die strategische Planung des Einkaufs einfließen, sondern die gesamte

Lieferkette eines Produkts oder einer Dienstleistung in den Blick genommen wird. Zusätzliche Regelungen für mehr klimafreundliche Mobilität mit dem Ziel der Treibhausgasreduktion sind auch für diesen Emissionsbereich ausbaufähig und sollten in eine Nachhaltigkeitsstrategie aufgenommen werden.

Der Bundesrechnungshof prägte in einem Sonderbericht zur Bewertung der Bundes-Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen 2022 den Begriff „Klimalücke“. Die Maßnahmen würden insgesamt nicht ausreichen, um die gesetzten hohen Klimaschutzziele zu erreichen.⁹ In den Landes- und Kommunalverwaltungen sind sogar zum Teil keine Ziele zu finden, wie die Befragung zeigt. So stellt auch die bereits erwähnte Analyse von KPMG zum „Klimaschutz im öffentlichen Sektor“ fest, dass „viele Gebietskörperschaften noch keine oder keine hinreichenden Klimaschutzziele definiert und auch keine Klimaschutzstrategie entwickelt“ haben.¹⁰ Neben einer Festlegung von Reduktionspfaden zur Treibhausgassenkung – auch auf Landes- und Kommunalebene – werde es notwendig sein, Maßnahmen zu koordinieren und strategisch auszurichten, um Emissionen zu senken. Dabei sei Klimaschutz eine verfassungsrechtliche Pflicht mit dem Ziel, Klimaneutralität zu erreichen. Der öffentliche Sektor nehme eine Vorbildfunktion ein, die er aber (im Moment) nicht erfüllen könne, gewähre er sich selbst doch oft größere Freiheiten als der Privatwirtschaft.¹¹ Parallel dazu wird die geplante Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes, die Ende September 2023 in die parlamentarische Beratung gegangen ist, als Abschwächung kritisiert, weil dadurch die Sektorbudgets zur Reduktion von Treibhausgasen aufgehoben werden sollen, womit Überschreitungen für CO₂-intensive Bereiche wie den Verkehrssektor möglich würden. |

Maria Solbrig

8 Tidow, St. (2023): Wie wird das Bundesumweltministerium klimaneutral? In: PublicGovernance (Sommer 2023), unter: <https://publicgovernance.de/zeitschrift>

9 Bundesrechnungshof (2022): Bericht nach § 99 BHO zur Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland, 24.3.2022, unter: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/steuerung-klimaschutz-deutschland-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1

10 KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und KPMG Law Rechtsanwalts-gesellschaft mbH (2023): Klimaschutz im öffentlichen Sektor – warum Handlungsbedarf besteht, S. 2

11 Ebenda, S. 4 f.