

Working Paper

Konsumbezogenes Ordnungsrecht in der Umweltpolitik:
Gesellschaftliche Akzeptanz und ihre Einflussfaktoren

Öko-Institut Working Paper 2/2021

Autor*innen:

Dirk Arne Heyen

Solveig Degen, Sibylle Braungardt (Fallstudie EE-Wärme-Nutzungspflichten)

Ruth Blanck, Michael Jakob, Samira Pfeiffer (Fallstudie autoreduzierte Quartiere)

Unter Mitarbeit von Corinna Fischer



Öko-Institut e.V. / Oeko-Institut e.V.

info@oeko.de

www.oeko.de

Geschäftsstelle Freiburg / Freiburg Head Office

Postfach / P.O. Box 17 71

79017 Freiburg. Deutschland / Germany

Tel.: +49 761 45295-0

Fax: +49 761 45295-288

Büro Darmstadt / Darmstadt Office

Rheinstraße 95

64295 Darmstadt. Deutschland / Germany

Tel.: +49 6151 8191-0

Fax: +49 6151 8191-133

Büro Berlin / Berlin Office

Borkumstraße 2

13189 Berlin. Deutschland / Germany

Tel.: +49 30 405085-0

Fax: +49 30 405085-388

Working Paper

Konsumbezogenes Ordnungsrecht in der Umwelt- und Klimapolitik: Gesellschaftliche Akzeptanz und ihre Einflussfaktoren

Autor*innen:

Dirk Arne Heyen

Solveig Degen, Sibylle Braungardt (Fallstudie EE-Wärme-Nutzungspflichten)

Ruth Blanck, Michael Jakob, Samira Pfeiffer (Fallstudie autoreduzierte Quartiere)

Unter Mitarbeit von Corinna Fischer

Working Paper 2/2021 Öko-Institut e.V. / Oeko-Institut e.V.

Juni 2021

Download: www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/WP-Konsumbezogenes-Ordnungsrecht.pdf



Dieses Werk bzw. Inhalt steht unter einer Creative Commons Namensnennung, Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 Lizenz. Öko-Institut e.V. 2021

This work is licensed under Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0. Oeko-Institut e.V. 2021

Die Working Paper Series des Öko-Instituts ist eine Sammlung wissenschaftlicher Beiträge aus der Forschungsarbeit des Öko-Instituts e.V. Sie präsentieren und diskutieren innovative Ansätze und Positionen der aktuellen Nachhaltigkeitsforschung. Die Serie ist offen für Arbeiten von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus anderen Forschungseinrichtungen. Die einzelnen Working Paper entstehen in einem sorgfältigen wissenschaftlichen Prozess ohne externes Peer Review.

Oeko-Institut's Working Paper Series is a collection of research articles written within the scope of the institute's research activities. The articles present and discuss innovative approaches and positions of current sustainability research. The series is open to work from researchers of other institutions. The Working Papers are produced in a scrupulous scientific process without external peer reviews.

Zusammenfassung

Ordnungsrechtliche Maßnahmen (Gebote, Standards, Verbote) müssen Teil eines effektiven *Policy-Mix* für den Klima- und Umweltschutz sein. Doch vor allem Maßnahmenvorschläge, die auf Konsumverhalten zielen, rufen im gesellschaftlichen Diskurs immer wieder Empörung und Widerstand hervor. Das gilt jedoch nicht für alle Vorschläge gleichermaßen. Bereits etablierte ordnungsrechtliche Maßnahmen, auch im Konsumbereich, stoßen zudem häufig auf breite Zustimmung. Das vorliegende, auf einem Projekt des Öko-Instituts basierende Working Paper widmet sich daher der Frage, von welchen Faktoren die gesellschaftliche Akzeptanz konsumseitiger ordnungsrechtlicher Maßnahmenvorschläge zum Klima- und Umweltschutz abhängt – mit Akzeptanz als einem wichtigen, wenngleich nicht alleinigen Faktor für politische Durchsetzbarkeit. Dafür wird zum einen die vorhandene internationale Literatur zu Akzeptanzfaktoren umweltpolitischer Maßnahmen ausgewertet. Zum anderen werden die Ergebnisse von zwei im Projekt durchgeführten Vertiefungsstudien präsentiert, zu a) Vorgaben zu Heizungstechnologien in Gebäuden; und b) autoreduzierten Quartiere. Die Erkenntnisse zu den Akzeptanzfaktoren werden abschließend verglichen und politische Handlungsempfehlungen zur Akzeptanzsteigerung künftiger Maßnahmen sowie weiterer Forschungsbedarf formuliert.

Abstract

Regulatory measures (commandments, standards, bans) must be part of an effective policy mix for climate and environmental protection. Yet, proposed measures aimed at consumer behaviour in particular repeatedly provoke outrage and resistance in societal discourses. This does, however, not apply equally to all proposals. Moreover, already established regulatory measures, including in the area of consumption, often meet with broad approval. This working paper, which is based on a project of the Öko-Institut, therefore addresses the question of which factors determine the social acceptance of consumer-side regulatory proposals for climate and environmental protection – with acceptance being an important, although not the only, factor for political feasibility. For this purpose, the existing international literature on acceptance factors of environmental policy measures is reviewed. In addition, the results of two case studies carried out in the project are presented, on a) specifications on heating technologies in buildings; and b) car-restricted neighbourhoods. Finally, the findings on acceptance factors are compared and policy recommendations for increasing the acceptance of future measures as well as the need for further research are formulated.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	4
Abbildungsverzeichnis	8
Tabellenverzeichnis	9
1 Einleitung	10
2 Hintergrundwissen zur Akzeptanz von Umweltpolitik	12
2.1 Begriffsverständnis von gesellschaftlicher Akzeptanz	12
2.2 Bedeutung gesellschaftlicher Akzeptanz für politisches Handeln	12
2.2.1 Öffentliche Meinung als wichtiger Einflussfaktor politischen Handelns	12
2.2.2 Weitere Einflussfaktoren für politisches Handeln	13
2.3 Akzeptanz von konsumseitigem Ordnungsrecht im Vergleich mit anderen Instrumententypen	15
2.4 Länder- und personenspezifische Akzeptanzfaktoren von Umweltpolitik	15
2.4.1 Länderspezifische Faktoren	16
2.4.2 Soziodemografische und persönlichkeitspezifische Faktoren	16
3 Maßnahmen- und situationsspezifische Einflussfaktoren der Akzeptanz ordnungsrechtlicher Politikvorschläge (Literaturlauswertung)	18
3.1 Zeitliche Kontextfaktoren	18
3.1.1 Problemdruck und mediale Problemaufmerksamkeit	18
3.1.2 Aktuelle ökonomische Lage	19
3.1.3 Erfahrungen mit der oder einer ähnlichen Maßnahme zuvor	19
3.2 Vermutete Wirkungen der Maßnahme	20
3.2.1 Vermutete Effektivität	20
3.2.2 Vermutete persönliche Folgen (Art der Betroffenheit, Vor- und Nachteile)	21
3.2.3 Vermutete gesellschaftliche Wirkungen und wahrgenommene Gerechtigkeit	22
3.3 Genaue Ausgestaltung und Einbettung der Maßnahme	23
3.3.1 Einbettung in "policy packages"	24
3.3.2 Zeitlich zunächst beschränkte oder zeitlich gestaffelte Einführung	24
3.3.3 Ausnahme-/Härtefallregelungen	25
3.4 Kommunikative, diskursive und prozedurale Einflussfaktoren	25
3.4.1 Information & Framing	25
3.4.2 Öffentlich-medialer Debattenverlauf	26

3.4.3	Partizipation	27
4	Akzeptanzfaktoren bei ausgewählten ordnungsrechtlichen Maßnahmen im Gebäude- und Verkehrsbereich (Synthese der Fallstudien)	28
4.1	Vorgaben zu Heizungstechnologien in Gebäuden	28
4.1.1	Kurzbeschreibung der Fallbeispiele	29
4.1.1.1	EWärmeG Baden-Württemberg	29
4.1.1.2	Klimaschutzverordnung Hamburg	30
4.1.2	Erkenntnisse zu Einflussfaktoren auf die Akzeptanz der Maßnahmen	30
4.2	Maßnahmen zu autofreien/-reduzierten Quartieren	33
4.2.1	Kurzbeschreibung der Fallbeispiele	34
4.2.1.1	Ottensen macht Platz	34
4.2.1.2	Verkehrswende Gent	34
4.2.2	Erkenntnisse zu Einflussfaktoren auf die Akzeptanz der Maßnahmen	35
5	Synthese und Schlussfolgerungen	38
5.1	Vergleich der Ergebnisse von Literaturo Auswertung und Fallstudien	38
5.2	Generische Empfehlungen zur Akzeptanzsteigerung	39
5.2.1	Im Vorfeld eines konkreten Maßnahmen vorschlags	40
5.2.2	Inhaltliche Ausgestaltung des Vorschlags	40
5.2.3	Kommunikative Begleitung des Vorschlags	41
5.3	Weiterer Forschungsbedarf	42
	Literaturverzeichnis	43
	Fallstudien-Anhang I: Vorgaben zu Heizungstechnologien in Wohngebäuden	54
1	EWärmeG Baden-Württemberg	54
1.1	Einleitung	54
1.1.1	Geschichte und Hintergrund des EWärmeG	54
1.1.2	Inhalt und Umsetzung des EWärmeG	55
1.1.3	Wirkung des EWärmeG	56
1.2	Gesellschaftliche Akzeptanz der Maßnahmen und ihre Einflussfaktoren	57
1.2.1	Zeitspezifische Kontextfaktoren	59
1.2.2	Erwartete / wahrgenommene Wirkungen der Maßnahme	60
1.2.3	Genaue Ausgestaltung und Einbettung der Maßnahme	62
1.2.4	Kommunikative, diskursive und prozedurale Einflussfaktoren	64
1.3	Fazit	70
2	Klimaschutzverordnung Hamburg	71

2.1	Einleitung	71
2.1.1	Hintergrund und Inhalt des Klimaschutzgesetzes	71
2.1.2	Inhalt der EE-Umsetzungsverordnung	72
2.2	Gesellschaftliche Akzeptanz der Maßnahmen und ihre Einflussfaktoren	72
2.2.1	Zeitspezifische Kontextfaktoren	72
2.2.2	Erwartete / wahrgenommene Wirkungen der Maßnahme	74
2.2.3	Genaue Ausgestaltung und Einbettung der Maßnahme	74
2.2.4	Kommunikative, diskursive und prozedurale Einflussfaktoren	75
2.3	Fazit	79
3	Quellenverzeichnis für die beiden Gebäude-Fallstudien	80
	Fallstudien-Anhang II: Maßnahmen zu autofreien/-reduzierten Quartieren	84
1	Ottensen macht Platz	84
1.1	Einleitung	84
1.2	Gesellschaftliche Akzeptanz der Maßnahmen und ihre Einflussfaktoren	86
1.2.1	Zeitspezifische Kontextfaktoren	87
1.2.2	Erwartete / wahrgenommene Wirkungen der Maßnahme	88
1.2.3	Genaue Ausgestaltung und Einbettung der Maßnahme	89
1.2.4	Kommunikative, diskursive und prozedurale Einflussfaktoren	90
1.3	Fazit	94
2	Mobilitätswende Gent	95
2.1	Einleitung	95
2.2	Gesellschaftliche Akzeptanz der Maßnahmen und ihre Einflussfaktoren	99
2.2.1	Zeitspezifische Kontextfaktoren	99
2.2.2	Erwartete / wahrgenommene Wirkungen der Maßnahmen	100
2.2.3	Genaue Ausgestaltung und Einbettung der Maßnahme	102
2.2.4	Kommunikative, diskursive und prozedurale Einflussfaktoren	103
2.3	Fazit	107
3	Quellenverzeichnis für die beiden Verkehrsfallstudien	108

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht der Erfüllungsoptionen des EWärmeG 2015 für Wohn- und Nichtwohngebäude.	56
Abbildung 2: Grafische Darstellung der Ergebnisse der Bürgerbefragung,	59
Abbildung 4: Projektraumkarte	85
Abbildung 5: Evaluation TUHH Gesamtergebnis Zukunftsumfragen	90
Abbildung 6: Evaluation TUHH Veränderte Nutzung des Projektgebiets	94
Abbildung 7: Einteilung Sektoren im Zirkulationsplan	97
Abbildung 8: Modal Split Stadt Gent	97

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einflussfaktoren in den Fallbeispielen EWärmeG Baden-Württemberg und Hamburger Klimaschutzverordnung	32
Tabelle 2: Einflussfaktoren in den Fallbeispielen Ottensen und Gent	36
Tabelle 3: Überblick über Bedeutung und Evidenzlage der Akzeptanzfaktoren im Vergleich von Literaturlauswertung und Fallstudien	38
Tabelle 4: Analysierte Medienbeiträge EWärmeG Fallstudie	66
Tabelle 5: Analysierte Medienbeiträge Hamburger Klimaschutzverordnung Fallstudie	76
Tabelle 6: Medienberichterstattung zu Ottensen	93
Tabelle 7: Maßnahmen in Gent, chronologisch Gents das Fahren mit Bus und	98
Tabelle 8: Medienberichterstattung Gent	105

1 Einleitung

Der Schutz von Klima und Umwelt braucht einen abgestimmten Mix an ambitionierten Maßnahmen, der unterschiedliche Handlungsfelder und Zielgruppen adressiert und sich verschiedener Steuerungsmechanismen bedient (Braathen & Serret 2007; Edmondson et al. 2019; Kivimaa & Kern 2016; Rogge et al. 2017; Rosenow et al. 2017; SRU 2016; WBAE 2020; WBGU 2011). Maßnahmen braucht es sowohl bezüglich Produktionsprozessen und Produkten, aber auch auf Seite der Konsument*innen (s. z.B. WBAE (2020) zum Ernährungsbereich). Dies gilt gerade für die besonders umweltrelevanten Konsumfelder Energie, Wohnen, Verkehr und Ernährung (Antony et al. 2020; UBA 2020b). Ein Maßnahmenmix kann und sollte grundsätzlich an allen drei Nachhaltigkeitsstrategien ansetzen: Effizienz (z.B. Kauf energiesparender Geräte, Haussanierung), Konsistenz (z.B. Nutzung erneuerbarer Energiequellen), und Suffizienz (z.B. weniger Autofahrten und weniger tierische Produkte) (Fischer & Grießhammer 2013; Heyen et al. 2013).

Die verschiedenen politischen Steuerungsmechanismen – v.a. Information, Anreize und Vorgaben – haben jeweils Stärken und Schwächen (s. zu den verschiedenen Instrumententypen mit Blick auf Umweltpolitik: Böcher & Töller 2012; Wolff 2004). Die letzten Jahre haben gezeigt, dass reine Appelle und Informationsmaßnahmen (z.B. Produktlabel), aber auch positive Anreize (z.B. Zuschüsse für Elektroautos und Gebäudesanierung) nicht ausreichen, um in ausreichendem Maß und Tempo die Klima- und Umweltziele zu erreichen. „Härtere“ Maßnahmen, die darüber hinausgehen, können eine breitere Umsetzung und somit zusätzliche Umweltentlastung ermöglichen. Dies gilt insbesondere bei „Dilemmata kollektiven Handelns“ wie dem Klimaschutz: wenn die Lösung eines gesellschaftlichen Problems von gemeinsamem Handeln abhängt, aber individuelle Interessen eher für abweichendes Handeln sprechen (Hardin 1968; Olson 1965). In der Umweltbewusstseinsstudie 2008 sahen sich 80% der Befragten nur dann bereit, mehr für den Schutz der Umwelt zu tun, wenn alle entsprechend handeln würden (Wippermann et al. 2009).

Ordnungsrechtliche Maßnahmen (Gebote, Standards, Verbote) setzen auf hierarchische Steuerung und verbindliche Vorgaben. Da sie damit in die (auch im Grundgesetz verankerte) Handlungsfreiheit, teils auch in Eigentum von Menschen eingreifen, sind sie häufig Gegenstand kontroverser Diskussionen. Vor allem Maßnahmenvorschläge, die auf Konsum- statt Produktionsweisen zielen, rufen im gesellschaftlichen Diskurs nicht selten Empörung und Widerstand hervor („Öko-Diktatur“, „Umerziehung“). Ein wiederkehrendes Beispiel ist der Vorschlag eines allgemeinen Tempolimits auf Autobahnen, das immer wieder scharf kritisiert wird (vgl. Linz 2017), obwohl es CO₂-Emissionen und die Zahl der Verkehrstoten reduzieren würde (UBA 2020a). Ins politische Gedächtnis scheint sich vor allem die Kampagne mancher medialer und politischer Akteure gegen das *Veggie-Day*-Ziel von Bündnis 90/Die Grünen im Bundestagswahlprogramm 2013 gebrannt zu haben, obwohl es sich gar nicht um einen konkreten, schon gar nicht ordnungsrechtlichen Maßnahmenvorschlag handelte.¹ Angesichts solcher Debattenverläufe verwundert es nicht, dass laut der regulierungskritischen Website *nannystateindex.org* Deutschland unter den EU-Mitgliedsstaaten das Land mit den geringst-invasivsten Politikinstrumenten im (von der Website fokussierten) Ernährungsbereich ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss zum Klimaschutzgesetz (BVerfG 1 BvR 2656/18) nicht nur klargestellt, dass sich die staatliche Schutzpflicht von Leben und Gesundheit jetzt Lebender auf künftige Gefahren durch den Klimawandel erstreckt. Es hat auch geurteilt, dass eine einseitige Verlagerung von Emissionsminderungslasten auf spätere Zeiten – also unzureichender Klimaschutz heutzutage – die Freiheitsrechte in der Zukunft gefährdet, wenn Klimaneutralität dann

¹ Das Wahlprogramm enthielt die Aussage: „Angebote von vegetarischen und veganen Gerichten und ein „Veggie Day“ sollen zum Standard werden“ (B90/Grüne 2013). Die BILD-Zeitung titelte dennoch: „Die Grünen wollen uns das Fleisch verbieten“. Politiker*innen anderer Parteien, aber auch Wähler*innen sprachen von „grüner Erziehungsdiktatur“, „Vorschriftsdünkel“, Paternalismus usw. (s. Linz 2017).

nur noch durch drastische Einschränkungen erreichbar wäre. Zwar müssen auch Maßnahmen heutzutage „freiheitsschonend“ und verhältnismäßig im verfassungsrechtlichen Sinne sein, doch dürften (auch politische) Abwägungsentscheidungen künftig häufiger zugunsten von Klimaschutz und somit Lebens- und Freiheitsschutz in der Zukunft ausfallen.

Neben rechtlichen Erwägungen und ökologischen Handlungserfordernissen kommt es für die Legitimität von Klima- und Umweltpolitik aber auch auf gesellschaftliche Akzeptanz an (SRU 2019). Hier hapert es wie beschrieben zuweilen bei härteren Maßnahmen, auch wenn die öffentlich-medial wahrnehmbare Stimmung nicht unbedingt die tatsächlichen Mehrheitspräferenzen widerspiegelt. So stößt etwas das Tempolimit in den meisten repräsentativen Umfragen der letzten Jahre auf mehrheitliche Zustimmung (z.B. FOCUS 2020; infratest dimap 2020). Vor allem bereits etablierte ordnungsrechtliche Maßnahmen stoßen häufig auf breite Akzeptanz – einschließlich konsumseitiger Maßnahmen, die bei ihrer Einführung noch umstritten waren, wie zum Beispiel die Gurtpflicht beim Autofahren oder die Rauchverbote in öffentlichen Räumen (Linz 2017). Auch die Maßnahmen gegen die Corona-Pandemie stießen über den gesamten Zeitverlauf überwiegend auf Zustimmung.²

So stellt sich die Frage, von welchen Faktoren die gesellschaftliche Akzeptanz konsumseitiger³ ordnungsrechtlicher Maßnahmen und *Maßnahmenvorschläge* abhängt, wobei der Fokus des vorliegenden Papiers auf letzteren, den *Maßnahmenvorschlägen* liegt. Das Papier zielt damit darauf ab, die Einflussfaktoren der gesellschaftlichen Akzeptanz von entsprechenden umweltpolitischen⁴ Maßnahmen *vor* ihrer Einführung zu verstehen – als einem wichtigen, wenngleich nicht alleinigen Faktor für die politische Durchsetzbarkeit (s. dazu Kap. 2.2). In Deutschland gibt es dazu bislang kaum vertiefte Forschungsliteratur. International gibt es einen größeren Forschungsstrang zur Akzeptanz von umweltpolitischen *Maßnahmenvorschlägen*, in dem auch häufig die Akzeptanz verschiedener Instrumententypen verglichen wird (s. Kap. 2 und 3). Aber auch hier werden ordnungsrechtliche Maßnahmen selten untereinander verglichen. Vertieft untersucht werden in erster Linie negative Anreizinstrumente, wie Bepreisungen von Autoverkehr und zuletzt vor allem CO₂-Steuern (z.B. Carattini et al. 2017; Levi 2021; Maestre-Andrés et al. 2019; Matthies et al. 2020).

Das vorliegende Papier strebt an, diese Lücke ein Stück weit zu füllen. Dafür wurde im Rahmen eines Eigenmittelprojekts des Öko-Instituts⁵ zum einen die vorhandene internationale Literatur zu den Akzeptanzfaktoren bei Umweltpolitikinstrumenten ausgewertet. Zum anderen wurden zwei Vertiefungsstudien zu ordnungsrechtlichen Maßnahmen in den zwei folgenden Handlungsfeldern durchgeführt: Vorgaben zu Heizungstechnologien in Gebäuden; und autoreduzierte Quartiere.

Das Papier startet mit einem Hintergrundkapitel zu Aspekten gesellschaftlicher Akzeptanz von Umweltpolitik (Kap. 2). In Kapitel 3 werden die in der Literatur identifizierten Akzeptanzfaktoren systematisiert und fokussiert auf Ordnungsrecht diskutiert. In Kapitel 4 werden die Ergebnisse der beiden Vertiefungsstudien zusammengefasst; die ausführlichen Fallstudien finden sich im Anhang. Das Schlusskapitel (5) vergleicht und synthetisiert die Erkenntnisse aus Literaturoswertung sowie Vertiefungsstudien und bietet abschließend Empfehlungen zur Akzeptanzsteigerung bei der Ausgestaltung künftiger ordnungsrechtlicher Maßnahmen.

² S. das „COSMO – Covid-19 Snapshot Monitoring“: <https://projekte.uni-erfurt.de/cosmo2020/web/topic/politik/20-akzeptanz/#anteil-der-ma%C3%9Fnahmen-ablehnenden-im-zeitverlauf>

³ Konsumseitig meint hier v.a. verhaltensbezogen, aber auch produktbezogen, sofern dies mit der Einschränkung von Konsum-/Wahlmöglichkeiten verbunden ist.

⁴ Der Begriff Umweltpolitik schließt im Folgenden Klimaschutz- und Naturschutzmaßnahmen ein.

⁵ Projekt „Gesellschaftliche Akzeptanz & politische Durchsetzbarkeit konsumbezogenen Ordnungsrechts“, Laufzeit/Bearbeitung: Dezember 2020 – Mai 2021, finanziert über Eigenmittel des Öko-Instituts.

2 Hintergrundwissen zur Akzeptanz von Umweltpolitik

2.1 Begriffsverständnis von gesellschaftlicher Akzeptanz

Der Begriff Akzeptanz wird häufig unterschiedlich verstanden und definiert (vgl. u.a. Dermont et al. 2017; Lucke 1995). Renn (2013) differenziert drei Stufen der Akzeptanz: (i) Toleranz, (ii) positive Einstellung und (iii) aktives Engagement. Entsprechend dem Großteil der hier ausgewerteten Literatur zu Politikinstrumenten beziehen wir uns auf die mittlere Stufe und verstehen unter Akzeptanz eine **positive, d.h. bejahende, unterstützende Einstellung von Menschen** („Akzeptanzsubjekt“) **zu politischen Maßnahmenvorschlägen**, also Vorschlägen zur Einführung bestimmter Politikinstrumente („Akzeptanzobjekt“). Die Einstellung kann, aber muss nicht zwangsläufig aktive Unterstützung befördern.

In der Literatur wird teils auch zwischen Akzeptanz (*acceptance*) und Akzeptabilität (*acceptability*) unterschieden, und in englisch-sprachigen Publikationen zudem häufig von „*public support*“ gesprochen. Auch hier unterscheiden sich aber Begriffsdefinitionen und Abgrenzungen.⁶ Wir haben uns daher für den in der deutschen Sprache geläufigen Begriff der Akzeptanz entschieden.

Mit *gesellschaftlicher* Akzeptanz meinen wir die Einstellungen in der Breite der Bevölkerung des von einer Maßnahme betroffenen Raumes (Land, Region, Kommune). Dabei kann die Akzeptanz zwischen Individuen und verschiedenen Bevölkerungsgruppen unterschiedlich ausgeprägt sein.

2.2 Bedeutung gesellschaftlicher Akzeptanz für politisches Handeln

2.2.1 Öffentliche Meinung als wichtiger Einflussfaktor politischen Handelns

Die in der Politik wahrgenommene⁷ Akzeptanz möglicher Maßnahmen in der Bevölkerung, und generell die „öffentliche Meinung“ zu politischen Fragen und Prioritäten, ist ein wichtiger Faktor für die Entwicklung und Durchsetzung politischer Maßnahmenvorschläge (Anderson et al. 2017; Burstein 2003; Glynn et al. 2018; Gunningham & Sinclair 2017; Page & Shapiro 1983; Soroka & Wlezien 2010). Zur Machbarkeit ambitionierter Umweltpolitik im Ernährungsbereich gaben 74% der befragten Vertreter*innen politischen Parteien und Verbände in Deutschland die öffentliche Meinung als einen der drei wichtigsten Einflussfaktoren für politische Machbarkeit an (Graaf et al. i.E.).

⁶ In einer ihrer Bedeutungen, v.a. in der hier ausgewerteten Literatur, bezieht sich Akzeptabilität auf die Einstellungen vor der Implementation einer Maßnahme, und Akzeptanz auf die Einstellung in der Zeit danach (vgl. z.B. Schade und Schlag 2003; Schuitema 2010). Bei Huijts et al. (2012) wiederum bezieht sich Akzeptabilität grundsätzlich auf die Einstellung, während Akzeptanz sich auf das Verhalten bezieht. In beiden Fällen müssten wir in diesem Paper eigentlich von Akzeptabilität sprechen. Doch in wieder einer anderen Bedeutung, v.a. in Debatten zu Technologierisiken, meint Akzeptabilität die normative gesellschaftliche Akzeptierbarkeit von (Technologie-) Optionen aufgrund rationaler bzw. ethischer Maßstabskriterien, in Abgrenzung zu Akzeptanz als faktische subjektive Einstellung (Gethmann und Sander 1999). Ebenfalls im Kontext von Technologiefolgenabschätzung schlägt Grunwald (2005) vor, unter Akzeptabilität Akzeptanzzumutungen zu verstehen, die aufgrund demokratisch getroffener Entscheidungen normativ als legitim angesehen werden können.

Der Begriff „*public support*“ wiederum wird im Englischen von vielen Autor*innen ohne Abgrenzung zum Akzeptanzbegriff verwendet und ebenfalls als Einstellung bzw. Präferenzen gegenüber Maßnahmenvorschlägen verstanden. Teilweise wird er jedoch auch abgegrenzt, indem sich Akzeptanz auf die Einstellung bezieht, *support* dagegen auf Handlungen (vgl. Diskussion in Dreyer et al. 2015).

⁷ Die durch politische Akteure wahrgenommenen Präferenzen in der (Wahlkreis-) Bevölkerung entsprechen nicht unbedingt den tatsächlichen Präferenzen, wie Forschung v.a. aus den USA zeigt (Broockman & Skovron 2018; Hertel-Fernandez et al. 2019; zu Deutschland: Brettschneider 1995).

Werden weite Teile der Bevölkerung als ablehnend gegenüber einer Maßnahme wahrgenommen, macht dies eine Durchsetzung bzw. bereits die Einbringung eines Vorschlags unwahrscheinlicher, da politische Akteure öffentliche Kritik scheuen und dafür tendenziell risikoavers agieren (Howlett 2014; Weaver 1986). Schließlich streben diese neben der Verwirklichung inhaltlicher Ziele auch Wählerstimmen und Ämter an (*policy-, vote-, office-seeking*) (Budge & Laver 1986; Strom 1990). Demokratische Wahlen dienen ja auch dazu, Politik responsiv zu machen gegenüber den (mehrheitlichen) Präferenzen in der Bevölkerung. Daher wird die Responsivität der Politik gegenüber der öffentlichen Meinung (als aggregierte Präferenzen der Bevölkerung) für Qualitätsbewertungen von Demokratien herangezogen (Brettschneider 1995; Dahl 1971; Lijphart 1984).

Allerdings ist die öffentliche (mehrheitliche) Meinung keineswegs der einzige Einflussfaktor für politische Maßnahmenentscheidungen, kein hinreichender und auch nicht einmal unbedingt ein notwendiger Faktor (Glynn et al. 2018; Manza & Cook 2002). Zum einen bedeutet eine hohe Akzeptanz also nicht automatisch, dass ein Vorschlag politisch durchsetzbar ist. Zum anderen führt eine niedrige Akzeptanz nicht immer dazu, dass ein Vorschlag politisch scheitert.

2.2.2 Weitere Einflussfaktoren für politisches Handeln

Die Forschung zu (weiteren) Einflussfaktoren für politisches Handeln, inklusive Instrumentenwahl und -wandel (*policy change*) ist sehr divers; speziell zur Auswahl von (Umwelt-)Politikinstrumenten laut Böcher et al. (2012) auch unzufriedenstellend. Die Literatur dazu ist in verschiedenen Disziplinen und Forschungstraditionen verankert, und kann hier an dieser Stelle nicht umfassend ausgewertet und aufbereitet werden (für Einführungen in politikwissenschaftliche Perspektiven auf Politikformulierungsprozesse, s. Howlett et al. 2009; Knill & Tosun 2020). Stattdessen soll hier ein kurzer Überblick über relevante, teils interdependente Faktoren gegeben werden (einige Aspekte finden sich auch als Akzeptanzfaktoren in Kap. 4, diese wirken sich also sowohl auf gesellschaftliche Akzeptanz als auch (direkt) auf politische Durchsetzbarkeit aus):

- **Issue salience:** Da die Wahrnehmungsfähigkeit von Menschen beschränkt ist, befinden sich Themen immer in Konkurrenz um Aufmerksamkeit. Starken Einfluss auf diese haben die Massenmedien (McCombs & Shaw 1972; Rössler & Eichhorn 1997), und zunehmend auch die sogenannten „sozialen Medien“ (Neuman et al. 2014). Die Aufmerksamkeit und Bedeutung, die ein Thema in der öffentlich-medialen Debatte hat (*issue salience*), beeinflusst, wie sehr sich politische Akteure an den Präferenzen in der breiten Öffentlichkeit orientieren. Bei Themen außerhalb des öffentlichen Fokus ist die Orientierung eher gering bzw. haben viele Menschen zu diesen Themen auch keine klaren Präferenzen, was eine stärkere Beeinflussung politischer Akteure durch professionelle Interessensgruppen begünstigt (Burstein 2003, 2014; Glynn et al. 2018; Jones 1994; Manza & Cook 2002).
- **Problemdruck und weitere Gelegenheitsfenster:** Ein spürbarer Problemdruck macht politisches Handeln wahrscheinlicher. Dabei spielen wiederum mediale Problemaufmerksamkeit sowie öffentliche Wahrnehmung und soziale Konstruktion von Problemen eine zentrale Rolle (Howlett et al. 2009). Krisen und Katastrophen gelten als günstige Gelegenheitsfenster (*windows of opportunity, policy window*) für politisches Handeln (Kingdon 1995). Auch in der o.g. Befragung zur Ernährungspolitik hielt über ein Drittel der Akteure Krisenereignisse für einen der wichtigsten Einflussfaktoren politischer Machbarkeit (Graaf et al. i.E.). Weitere Gelegenheitsfenster sind Wahlen, Regierungswechsel und internationale Prozesse (Howlett 1998; Kingdon 1995; Nill 2002), oder auch ein bedeutendes Gerichtsurteil, wie man am Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz kürzlich sehen konnte.
- **Interessen bestimmter Akteure:** Zwar kann eine Maßnahme auf Unterstützung (oder Ablehnung) in der Mehrheit der Bevölkerung treffen. Noch wichtiger können für politische Akteure

aber Wirkungen für einzelne Bevölkerungs-, u.a. wichtige Wählergruppen sein, oder Wirkungen für wirtschaftliche Akteure bzw. Branchen (Aldrich 1995; Gilens & Page 2014). Üblicherweise gibt es viele Akteursgruppen, die ein Interesse an der Beibehaltung des Status quo haben und politische Maßnahmenvorschläge ablehnen oder abschwächen wollen (Wilson 1980), gerade auch in der Umwelt- und Klimapolitik (Geels 2014; Hess 2014; Heyen 2016). Dazu passend ergab eine aktuelle Ländervergleichsstudie, dass ein hoher Anteil fossiler Quellen im Energiemix mit niedrigen (oder gar keinen) CO₂-Preisen korreliert (Levi et al. 2020).

- **Ressourcen & Einfluss von Akteuren:** Neben den inhaltlichen Positionen wirken sich auch die Organisations- und Einflussstärke der verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Akteure auf die Durchsetzbarkeit aus. Geels (2014) unterscheidet „*instrumental, discursive, material and institutional forms of power*“. Besitzstandswahrende „*vested interests*“ (Bardach 1976) gelten als besonders stark, weil sie i.d.R. bereits organisiert sind und über lange Jahre Ressourcen und Beziehungen aufbauen konnten. Zudem werden Verluste von Menschen tendenziell höher gewichtet als (gleichhohe) Gewinne (Kahneman & Tversky 1979) und motivieren eher zum Handeln, also zum Widerstand (Pal & Weaver 2003; Pierson 1996; Weaver 1986). Das Ungleichgewicht wird noch verstärkt, wenn die Kosten eher konzentriert, kurzfristig und sichtbar sind und der Nutzen verteilt, langfristig und kaum wahrnehmbar ist (Jordan et al. 2012; Wilson 1980). Nach den Prinzipien kollektiven Handelns sind die Akteure mit den konzentrierten und kurzfristigen Kosten deutlich leichter zu organisieren bzw. mobilisieren (Jordan et al. 2012; Olson 1965). Entsprechend haben Wirtschaftsinteressen häufig die besseren Ausgangsbedingungen gegenüber Umweltinteressen (Kollmann & Schneider 2010).
- **Paradigmen, Werte & Diskurskoalitionen:** Politische Akteure und Akteurskoalitionen/-netzwerke haben zudem bestimmte Weltbilder und Glaubenssätze („*deep core beliefs*“), die fest verankert sind und Politikinnovationen hemmen können (Sabatier 1987; Sabatier & Jenkins-Smith 1993). Oft haben wirtschaftliche Akteure die für ihre Branche zuständigen Fachpolitiker*innen und Ministerialbeamt/*innen auf ihrer Seite, mit denen man Problemwahrnehmungen, Werte und grobe Zielrichtungen teilt (Geels 2014; SRU 2019; Unruh (2000) spricht von „*techno-institutional complex*“). Auch die Perzeption und Wahl von Politikinstrumenten ist mit bestimmten Weltbildern von der Natur des Menschen oder der Rolle des Staates verbunden (Böcher & Töller 2012).
- **Engagement & strategisches Verhalten politischer Akteure:** Auch unter schwierigen Rahmenbedingungen können engagierte politische Akteure (*policy entrepreneurs*) wesentlich zu politischen Veränderungen beitragen (Bauer & Knill 2012; Wilson 1980). Dafür können bestimmte Strategien beitragen, wie das Ausnutzen von problembezogenen Gelegenheitsfenstern (Kingdon 1995) oder auch medialen Agenden (*agenda surfing*, vgl. Brettschneider 2004) für fertige Lösungskonzepte; die Beeinflussung der medialen und politischen Agenden (ebd.), bestimmtes Framing (Fischer 2003; Rein & Schön 1993); oder das Ausweichen auf eine andere politische Ebene (*venue shopping*, vgl. Baumgartner & Jones 1993). Dabei kann Einzelpersonen eine entscheidende Bedeutung zukommen (vgl. Fallstudien von Göll 2018; Palmer 2015). Solches Verhalten kann selbstverständlich aber auch von der politischen Gegenseite genutzt werden.
- **Rechtlicher Rahmen & Diskurs:** Politisches Handeln und die Durchsetzbarkeit von Maßnahmen werden schließlich auch durch den rechtlichen Rahmen beeinflusst. So kann sich zum einen die Umsetzung bestimmter Maßnahmen verpflichtend aus übergeordneten Rechtsnormen (z.B. EU-Recht) ergeben (Kloepfer 2016). Oder die Einbettbarkeit in einen bestehenden Rechtsrahmen kann die Durchsetzung einer Maßnahme zumindest erleichtern, wie im Fall der Exnovation klassischer Glühbirnen im Rahmen des EU-*Ecodesign*-Regimes (Stegmaier et al. 2014). Vor allem Europa- und nationales Verfassungsrecht können Maßnahmen aber auch Grenzen in der inhaltlichen Ausgestaltung oder bezüglich Kompetenzen setzen (Calliess 2001; Kloepfer 2016), trotz möglicher Akzeptanz in der Bevölkerung. Noch vor einer möglichen gerichtlichen Bewertung können hier bereits rechtliche Diskurse und Deutungshoheiten eine Rolle spielen.

2.3 Akzeptanz von konsumseitigem Ordnungsrecht im Vergleich mit anderen Instrumententypen

Viele Studien (größtenteils außerhalb Deutschlands und mehrheitlich in den Bereichen Energie und Verkehr) vergleichen die Akzeptanz unterschiedlicher politischer Maßnahmen, die dasselbe Ziel verfolgen, aber verschiedene Instrumententypen repräsentieren. Dabei zeigt sich überwiegend, dass eher „weiche“, informatorische und auch positive Anreizinstrumente (*pull measures*) auf breitere Zustimmung stoßen als „harte“ ordnungsrechtliche und negative Anreizinstrumente (*push measures*), insbesondere wenn sie die Konsumentenseite betreffen (Attari et al. 2009; Eriksson et al. 2006; Groot & Schuitema 2012; Kantenbacher et al. 2018; Steg et al. 2006; Wicki et al. 2019).⁸ Dies wird meist mit dem Grad an Intervention bzw. Zwang begründet. In US-Studien, die Argumente der Befragten untersuchten, verwiesen diese häufig auf den „Verlust der persönlichen Freiheit“ oder das „Bedürfnis nach Wahlmöglichkeiten“ (Attari et al. 2009; Cherry et al. 2012). Auch in Debatten zum Veggie-Day oder dem Tempolimit sind solche Äußerungen häufig (Linz 2017).

Einige wenige Studien zeigen eine höhere Akzeptanz (Huber et al. 2020) oder zumindest höhere Gerechtigkeitseinschätzungen (Ittner et al. 2003; Montada & Kals 1995) manch harter konsumseitiger Maßnahmen gegenüber manch weichen Maßnahmen, dies sind bislang jedoch Ausnahmen geblieben. Auch eine repräsentative Befragung in Deutschland im Jahr 2019 zu Verkehrswendemaßnahmen ergab insgesamt eindeutig mehr Zustimmung zu weichen als zu harten Maßnahmen, mit der interessanten Ausnahme, dass ein allgemeines Tempolimit auf Autobahnen auf breitere Zustimmung stieß als die Subventionierung des Kaufs von E-Autos (Wolf 2020).

Zur Frage, ob unter den harten konsumseitigen Maßnahmen, ordnungsrechtliche oder negative Anreizinstrumente (un)beliebter sind, gibt es widersprüchliche Ergebnisse: In manchen Studien schneiden (manche) ordnungsrechtliche Maßnahmen besser ab (Loukopoulos et al. 2005; Wicki et al. 2020); in anderen schneiden (manche) ordnungsrechtliche Maßnahmen am schlechtesten ab (Cherry et al. 2012, Wicki et al. 2019); in wieder anderen gibt es keine klaren Unterschiede (Kotchen et al. 2013) bzw. kommt es auf das konkrete Instrument an (Huber et al. 2020).

Ob sich die (relative) Akzeptanz härterer Klimaschutzmaßnahmen im Konsumbereich durch die *Fridays for future* Bewegung und/oder die Corona-Pandemie längerfristig ändert, bleibt abzuwarten. Eine groß angelegte Befragung im (von *Fridays for future* geprägten) Jahr 2019 ergab Mehrheiten in der deutschen und europäischen Bevölkerung für zahlreiche konsumseitige ordnungsrechtliche Maßnahmen (EIB 2020).⁹ In der Befragung im darauffolgenden (von der Corona-Pandemie geprägten) Jahr 2020 waren die Zustimmungsraten zu manchen Maßnahmen jedoch wieder erheblich, auf teils unter die Hälfte gesunken (EIB 2021a).

2.4 Länder- und personenspezifische Akzeptanzfaktoren von Umweltpolitik

Die Akzeptanz von Umweltpolitik (allgemein als auch speziell härterer Maßnahmen) variiert, recht stabil über die Zeit, zwischen Ländern sowie zwischen verschiedenen Personengruppen innerhalb eines Landes, wie zahlreiche Studien dazu zeigen. Die Erkenntnisse aus der internationalen Forschungsliteratur dazu werden im Folgenden kurz zusammengefasst, aber nicht vertieft erörtert,

⁸ Ordnungsrechtliche Maßnahmen gegenüber Produzenten, einschließlich Produktstandards, treffen dagegen regelmäßig auf recht hohe Akzeptanz in der Bevölkerung (s. z.B. Kantenbacher et al. 2018; Lachapelle et al. 2012; Larsson et al. 2020).

⁹ So gab es Mehrheiten u.a. für folgende Maßnahmen: das Verbot bestimmter Einweg-Plastik-Artikel (85% der Europäer*innen), Verbote von emissionsstarken Fahrzeugen in Innenstädten (82%), strengere Tempolimits (67%) und ein Verbot von Kurzstreckenflügen (62%). Auch eine CO₂-Steuer auf Flüge (72%) und höhere Preise für CO₂-intensive Produkte (59%) fanden Mehrheiten (EIB 2020).

da uns hier primär die variableren maßnahmen- und situationsspezifischen Einflussfaktoren, und zwar innerhalb eines Landes, interessieren (s. Kap. 4).

Einzelne Studienergebnisse weisen zudem auf unterschiedlich hohe Maßnahmenakzeptanz in verschiedenen Handlungs- bzw. Konsumfeldern hin, doch die Evidenz ist insgesamt dünn und nicht eindeutig.¹⁰ Eine Differenzierung nach den großen Konsumfeldern erscheint jedenfalls zu grob, ein Vergleich zwischen einzelnen (politisch adressierten) Handlungen eher angemessen.

2.4.1 Länderspezifische Faktoren

Ein Teil der Literatur analysiert befragungsbasiert die Akzeptanz umwelt- und klimapolitischer Maßnahmen (auch verschiedener Instrumententypen) in verschiedenen Ländern im Vergleich. Dabei zeigen sich teils deutliche Unterschiede (z.B. Wicki et al. 2019). Gleiches gilt für die schon genannte EIB-Studie, in der die meisten härteren Maßnahmen in Europa auf mehr Zustimmung stoßen als in den USA, aber auf weniger als in China (EIB 2021a).

Die statistischen Analysen ergeben signifikante Korrelationen zwischen der Akzeptanz und folgenden Variablen: der politische Kultur, dem Polarisierungsgrad zwischen den Parteien, dem Korruptionsausmaß, der volkswirtschaftliche Situation und ökonomischen Abhängigkeiten, z.B. von fossilen Energien, oder auch der Betroffenheit eines Landes gegenüber Klimawandelfolgen (Harring 2014; Harring et al. 2019; Levi 2021; Linde 2018).

Einige dieser Faktoren könnte man auch im Akzeptanzvergleich von Maßnahmen auf regionaler oder lokaler Ebene innerhalb eines Landes untersuchen, doch besteht hier eine Forschungslücke.

2.4.2 Soziodemografische und persönlichkeitspezifische Faktoren

Viele, vor allem umweltpsychologische Studien analysieren den Einfluss soziodemografischer und persönlichkeitspezifischer Merkmale auf die Akzeptanz umweltpolitischer Maßnahmen. Die meisten Studienergebnisse zeigen zumindest Korrelationen zu bestimmten Merkmalen auf (s. die Literaturüberblicke bei Drews & van den Bergh 2016, sowie Ejelöv & Nilsson 2020). Die Merkmale, für deren Einfluss es Evidenz gibt (wobei es i.d.R. jeweils immer auch Studien gibt, die keine oder nur geringe Zusammenhänge finden), sind insbesondere:

- **Soziodemografische Merkmale:** i.d.R. höhere Maßnahmenakzeptanz bei Personen mit höherer Bildung, in der Mehrzahl der Untersuchungen auch bei Frauen, während es zu Alter und Einkommen keine eindeutigen Ergebnisse gibt (s. den Literaturreview von Ejelöv und Nilsson (2020), und die Meta-Analyse von Bergquist et al. (2021)),¹¹
- **Problembewusstsein & -wissen:** durchschnittlich höhere Maßnahmenakzeptanz bei Personen mit höherem Bewusstsein für und Wissen zu Umweltproblemen, insbesondere auch Wissen bzw. „beliefs“ bezüglich Ursachen und Folgen des Klimawandels (s. Literaturüberblick bei Drews & van den Bergh 2016, aktuell auch Bergquist et al. 2021; Levi 2021),

¹⁰ So gibt es Studienergebnisse, wonach z.B. umweltfreundliche Handlungen im Bereich „Ernährung und Recycling“ akzeptierter sind als in anderen Feldern (Bothner et al. 2019), und Energieeinsparmaßnahmen zu Hause akzeptierter als im Bereich Mobilität (Poortinga et al. 2003). Allerdings gaben in der oben schon genannten EIB-Umfrage 2020/21 deutlich mehr Menschen an, auf Fliegen (40%) als auf Fleisch (16%) und auf das Auto (11%) verzichten zu können (EIB 2021b).

¹¹ In einer aktuellen (2020 durchgeführten) Befragung in Deutschland ergab sich dagegen eine geringe Akzeptanz verschiedener Klimaschutzinstrumente bei Frauen sowie kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Akzeptanz und dem Bildungsniveau (Engler et al. 2021).

- **Verantwortungszuschreibung von Problem und Lösung:** höhere Maßnahmenakzeptanz bei Personen, die die Verantwortung für das Problem und dessen Lösung (u.a.) bei Konsument*innen, einschließlich sich selber sehen (Levi 2021; Schade 2005),
- **Werte, Normen & politische Einstellung:** durchschnittlich höhere Maßnahmenakzeptanz bei Personen mit postmaterialistischen / altruistischen Werten (Engler et al. 2021; Harring et al. 2017; Levi 2021; Nilsson et al. 2016a), und einer politisch linken Selbstverortung (u.a. Harring et al. 2017; Kallbekken et al. 2011; Pleger 2019) (beides auch bestätigend: Bergquist et al. 2021),¹²
- **Vertrauen in Politik & Forschung:** durchschnittlich höhere Maßnahmenakzeptanz bei Personen mit hohem Vertrauen in Politik bzw. staatliche Institutionen (Bergquist et al. 2021; Harring 2014; Harring et al. 2017; Kallbekken et al. 2011; Schmöcker et al. 2012) sowie in die Umwelt- und Klimaforschung (Dietz et al. 2007; Rhodes et al. 2017).

Die unterschiedliche persönliche Betroffenheit durch Maßnahmen wird im Folgekapitel thematisiert.

¹² Eine Ausnahme zur höheren Akzeptanz klimapolitischer Maßnahmen im linken politischen Spektrum stellt laut einer repräsentativen Befragungsstudie in Deutschland die höhere Ablehnung einer Steuer auf tierische Produkte dar (Engler et al. 2021). Dies bringen die Autor*innen mit der Wirkung auf finanziell schwache Bevölkerungsgruppen in Verbindung (s. auch Kap. 4.2.3).

3 Maßnahmen- und situationsspezifische Einflussfaktoren der Akzeptanz ordnungsrechtlicher Politikvorschläge (Literaturlauswertung)

In diesem Kapitel sollen literaturbasiert die Einflussfaktoren auf die Akzeptanz ordnungsrechtlicher Maßnahmenvorschläge erörtert werden. Im Unterschied zum vorhergehenden Kapitel soll es hier um jene **maßnahmen- und situationsspezifischen Faktoren** gehen, **welche die Varianz an Akzeptanz innerhalb der Gruppe ordnungsrechtlicher Vorschläge erklären könnten**.

Dafür wird der aktuelle Kenntnisstand der internationalen Forschungsliteratur entlang einzelner Einflussfaktoren zusammengefasst. Da es nur begrenzt Forschung zu ordnungsrechtlichen Maßnahmen im Vergleich gibt, werden auch Erkenntnisse zu anderen konsumseitigen Instrumenten, v.a. negativen Anreizinstrumenten, berücksichtigt. Eine mögliche Übertragbarkeit auf ordnungsrechtliche Maßnahmen wird mit der nötigen Vorsicht diskutiert und muss in weiterer Forschung untersucht werden. Gleiches gilt für die Übertragbarkeit auf den deutschen Kontext.

Die Einflussfaktoren sind zu folgenden Kategorien geclustert, an denen sich auch die Unterabschnitte des Kapitels orientieren:

- Zeitliche Kontextfaktoren (Kap. 4.1)
- Vermutete Wirkungen der Maßnahme (4.2)
- Genaue Ausgestaltung und Einbettung der Maßnahme (4.3)
- Kommunikative, diskursive und prozedurale Einflussfaktoren (4.4).

Die einzelnen Faktoren sind nicht isoliert voneinander, sondern beeinflussen sich gegenseitig. Allerdings fokussieren Studien (auch quantitative Meta-Studien wie von Bergquist et al. 2021) häufig auf bestimmte Kategorien an Einflussfaktoren, da sich diese mit verschiedenen Konzepten und Methoden unterschiedlich gut untersuchen lassen. Dies trägt entscheidend dazu bei, dass wir letztlich recht wenig über die relative Bedeutung einzelner Faktoren wissen (Drews & van den Bergh 2016; Ejelöv & Nilsson 2020). Dies gilt erst recht im Vergleich mit anderen, nicht akzeptanzbezogenen Faktoren politischer Durchsetzbarkeit (s. Kap. 3.2.2).

3.1 Zeitliche Kontextfaktoren

3.1.1 Problemdruck und mediale Problemaufmerksamkeit

Es gibt Evidenz, dass ein hoher, vor allem akut spürbarer Problemdruck und eine hohe mediale Aufmerksamkeit zum Thema die Akzeptanz umweltpolitischer Gegenmaßnahmen erhöht. Zwar wird dies in der (häufig auf experimentellen Befragungen basierten) Literatur zur Maßnahmenakzeptanz vergleichsweise selten analysiert. Doch einzelne Studien zeigen, dass die Akzeptanz klimapolitischer Maßnahmen nach Erfahrungen mit Extremwetterereignissen stieg (Alló & Loureiro 2014; Owen et al. 2012), oder auch ohne schon spürbare Krisenerfahrung in Folge von Berichterstattung über Al Gores Film „*An Inconvenient Truth*“ und dem sogenannten „*Stern Report*“ zu den ökonomischen Folgen des Klimawandels anstieg (Löfgren & Nordblom 2010).

Die Plausibilität dieser Befunde wird gestärkt durch die in Kap. 3.4.2 benannte Bedeutung des individuellen Problembewusstseins für die Akzeptanz umweltpolitischer Maßnahmen. Gleiches gilt mit Blick auf die breite politikwissenschaftliche Literatur zur Bedeutung problembezogener Gelegenheitsfenster wie Krisen und Katastrophen für die politische Durchsetzbarkeit (s. Kap. 3.2.2), auch wenn dies in der Regel ex-post in Fallstudien rekonstruiert wird und Akzeptanzveränderungen von Maßnahmen in der Bevölkerung oft nicht vertieft analysiert werden.

Weitere Evidenz, speziell auch mit Blick auf ordnungsrechtliche Instrumente, bieten die bereits in Kap. 3.3 genannten EIB-Umfragen, die im vom Klimawandelthema geprägten Jahr 2019 ungewöhnlich hohe Zustimmungsraten für zahlreiche ordnungsrechtliche Klimaschutzinstrumente, im durch die Corona-Pandemie dominierten Jahr 2020 dagegen deutlich niedrigere Zustimmung zu denselben Instrumenten aufgezeigt hatten. Zugleich sind auch die hohen Zustimmungsraten zu harten Maßnahmen gegen die Corona-Pandemie mit ihrer unmittelbaren Gesundheitsbedrohung und hohen Medienberichterstattung ein Indiz für die Bedeutung des Faktors (Klatt et al. 2020).

3.1.2 Aktuelle ökonomische Lage

Forschungsergebnisse zeigen, dass im Vergleich zwischen Ländern, aber auch zwischen unterschiedlichen Zeitpunkten im selben Land, das allgemeine Problembewusstsein hinsichtlich Umwelt und Klima positiv mit einer guten volkswirtschaftlichen Lage (üblicherweise durch BIP und BIP-Wachstum gemessen) korreliert (Franzen & Vogl 2013; Scruggs & Benegal 2012).

Auch für einen Einfluss der ökonomischen Lage auf Unterstützung für umweltpolitische Maßnahmen in der Bevölkerung gibt es Evidenz, wie etwa in Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise nach 2008 mit Blick auf sinkende Akzeptanz von Klimapolitik beobachtet wurde (Scruggs & Benegal 2012; Stoutenborough et al. 2014). Allerdings ist die Forschungslage dazu insgesamt nicht eindeutig. Kachi et al. (2015), die die Wahrnehmung der Wirtschaftslage durch die Befragten als Grundlage nehmen, finden einen leichten Zusammenhang mit Klimapolitikakzeptanz für die USA, aber nicht für Deutschland. Und während eine Analyse von umweltpolitischen Volksabstimmungen in der Schweiz von Halbheer et al. (2006) zeigt, dass deren Erfolg u.a. mit den ökonomischen Rahmenbedingungen zur Zeit der Abstimmung korreliert, findet Pleger (2019) keine Evidenz dafür bei ihrer Auswertung speziell raumplanungs-/flächennutzungsbezogener Volksabstimmungen.

In einer repräsentativen Befragung im (durch die Corona-Pandemie geprägten) April 2020 zeigte sich, dass sich Sorgen bei den Befragten um die Wirtschaftslage zwar negativ auf die Zustimmung zu einem klimafokussierten Konjunkturprogramm auswirkten, aber nicht auf die Zustimmung zu anderen klimapolitischen Instrumenten (unterschiedlichen Typus) (Engler et al. 2021). Was jedoch (anders als bei Kachi et al. 2015) statistisch signifikant mit der Akzeptanz der Mehrzahl der Maßnahmen korrelierte waren Sorgen über die persönliche ökonomische Situation. Dies galt bei allen Anreizinstrumenten, die mit direkten Kosten im Alltag verbunden sind, aber auch für ein Tempolimit auf Autobahnen (einzige abgefragte konsumseitige ordnungsrechtliche Maßnahme).

Solche Analysen des Einflussfaktors mit Blick auf verschiedene Instrumententypen sind bislang leider die Ausnahme. Ob sich schlechte ökonomische Lagen (volkswirtschaftlich oder persönlich) auf die Akzeptanz ordnungsrechtlicher Maßnahmen, auch solcher ohne Kostenimplikationen für Konsument*innen, auswirken, gilt es in weiteren Studien zu untersuchen.

3.1.3 Erfahrungen mit der oder einer ähnlichen Maßnahme zuvor

Verschiedene Fallstudien zeigen, dass die Akzeptanz harter Maßnahmen nach ihrer (testweisen oder dauerhaften) Einführung anstieg (gut untersucht sind v.a. City-Maut-Systeme in Skandinavien, s. Nilsson et al. 2016b; Odeck & Bråthen 1997; Schuitema et al. 2010; aber s. auch Linz (2017) zur Gurtpflicht in Deutschland).¹³ Andere Studien zeigen zudem, dass die Akzeptanz harter Maßnahmen in solchen Ländern höher ist, in denen es das Instrument oder ein ähnliches bereits gibt (s. Wicki et al. 2019 zu innerstädtischen Einfahrbeschränkungen; Levi 2021 zu CO₂-Preisen).

¹³ Auch bei Erneuerbaren-Energien-Anlagen wurde gezeigt, dass deren Akzeptanz vor Ort nach der Installation stieg (z.B. Warren et al. 2005).

Beides kann mit einem Gewöhnungseffekt zu tun haben (wie wohl u.a. bei der Gurtpflicht der Fall, s. Linz 2017) und/oder damit, dass die Menschen das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Maßnahme nach ihrer Einführung positiver einschätzen als vorher, wie in Zuge der Testphase der City-Maut in Stockholm (Schuitema et al. 2010; Winslott-Hiselius et al. 2009). Cherry et al. (2014) zeigen im Rahmen eines Experiments zu steuerlichen Regelungen, dass diese – trotz vorteilhafter Konstruktion für die Befragten – zunächst auf Ablehnung stießen, was sich im Laufe von Versuchsrunden, die die Wirkungen offenbarten, änderte. Baron und Jurney (1993) zeigen einen grundsätzlichen Status-quo-Bias von Befragten auf: sie stimmen in Befragungen eher gegen eine neue Maßnahme, würden aber zu einem geringeren Teil für die Abschaffung derselben Maßnahme stimmen, wenn sie bereits in Kraft wäre.

Keine Untersuchungen scheint es bislang zu der Frage zu geben, inwieweit sich persönliche, medial berichtete oder politisch kommunizierte Erfahrungen mit an anderen Orten bereits existierenden Maßnahmen auf die Akzeptanz eines ähnlichen Vorschlags an einem weiteren Ort auswirkt.

3.2 Vermutete Wirkungen der Maßnahme

Ein großer Teil der Forschung beschäftigt sich mit dem Einfluss der von den Befragten vermuteten Wirkungen der Maßnahme auf deren Akzeptanz. Dabei lässt sich unterscheiden zwischen:

- der vermuteten Effektivität, d.h. umweltpolitischen Zielerreichung / Problemlösung
- den vermuteten persönlichen Folgen (Art der Betroffenheit, Vor- und Nachteile), sowie
- den vermuteten gesellschaftlichen Wirkungen (v.a. unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten).

Alle drei Aspekten sind in vielen Studien starke Prädiktoren des individuellen Akzeptanzgrades verschiedener Maßnahmen. Die Ergebnisse unterscheiden sich in der Bedeutung der drei Faktoren. Wichtig ist zudem festzuhalten, dass die Faktoren sich i.d.R. gegenseitig beeinflussen, wobei die Studien zu unterschiedlichen Einschätzungen hinsichtlich der genauen Wirkungen kommen: So kann sich die vermutete Effektivität auf die Gerechtigkeitsbewertung auswirken (Bamberg & Rölle 2003; Eriksson et al. 2006; Montada & Kals 1995). Als Einschränkung empfundene Maßnahmen können sich ebenfalls auf die Gerechtigkeitsbewertung auswirken (ebd.; Kim et al. 2013). Noch grundlegender kann die persönliche Nutzen-Kosten-Bewertung die Effektivitäts- und Gerechtigkeitsbewertung beeinflussen oder gar bestimmen (Bolderdijk et al. 2017; Schade 2005).

Die drei Einflussfaktoren werden im Folgenden näher diskutiert.

3.2.1 Vermutete Effektivität

Die allermeisten Studien kommen zu dem Ergebnis, dass eine von den Befragten erwartete höhere Effektivität eines Instruments sich positiv auf dessen Akzeptanz auswirkt (vgl. die Literaturüberblicke von Drews und van den Bergh (2016) sowie von Ejelöv und Nilsson (2020)), und die datenbasierte Meta-Analyse von Bergquist et al. 2021).¹⁴

Allerdings finden sowohl Schade (2005) als auch Bolderdijk et al. (2017) Evidenz für strategisches Antwortverhalten, dass nämlich die Effektivitätseinschätzung signifikant durch persönliche Kosten-Nutzen- bzw. Fairness-Bewertungen (s. nächste Abschnitte) und entsprechende persönlichen Präferenzen beeinflusst wird. Dafür spricht auch, dass in einigen Befragungen ergänzend

¹⁴ Eine Ausnahme stellt die Studie von Steg et al. (2006) dar, wonach Preisanreize, die den indirekten Energieverbrauch (Kauf von Gütern aus energieintensiver Produktion) adressieren, als weniger effektiv, aber nicht als weniger akzeptabel angesehen wurden ggü. Maßnahmen, die direkten Energieverbrauch in Haushalten adressieren. Eine weitere Ausnahme ist die Studie von Eriksson et al. (2006).

mitgelieferte Informationen zur wahrscheinlichen Effektivität von Maßnahmen sich zwar auf deren Effektivitätseinschätzungen durch die Befragten, aber nicht auf deren Akzeptanz auswirkten (Bolderdijk et al. 2017; Rhodes et al. 2014).

Solch strategisches Antwortverhalten könnte auch erklären, warum harte Politikinstrumente oft als weniger effektiv angesehen werden als weiche Maßnahmen, was häufig im Gegensatz zu Expertenmeinungen steht (Bolderdijk et al. 2017; Eriksson et al. 2008; Schade 2005).¹⁵

Jedoch gibt es einzelne Befunde, wonach auch „harte“ Maßnahmen auf Akzeptanz stoßen, wenn erwartet wird, dass sich diese problemlösend auswirken, und – gerade in Situationen mit Dilemmata kollektiven Handelns – für die Erwartung sorgen, dass dann alle Bürger*innen entsprechend handeln (Groot & Schuitema 2012; s. auch Kap. 4.2.3). Eine Befragung in Göteborg ergab zum Beispiel, dass ein Verbot von Autoverkehr in der Innenstadt sowohl für effektiver als auch akzeptabler gehalten wurde als preis- und beratungsbasierte Maßnahmen (Loukopoulos et al. 2005).

3.2.2 Vermutete persönliche Folgen (Art der Betroffenheit, Vor- und Nachteile)

Der Mehrzahl der Studien zu Folge wirken sich die vermuteten persönlichen Folgen durch politische Maßnahmen stark auf die Akzeptanz unter Befragten aus – auch wenn einige Studien keinen signifikanten oder nur einen geringen Einfluss feststellen konnten (vgl. Literaturlauswertungen von Drews und van den Bergh (2016) sowie Ejelöv und Nilsson (2020)).

Die „persönliche Kosten-Nutzen-Relation“¹⁶ muss als „stimmig“ erlebt werden (Schade 2005). Dabei ist relevant, dass Menschen tendenziell die Aussicht auf Kosten höher gewichten als auf (gleichhohe) Gewinne (Kahneman & Tversky 1979), und kurzfristige Effekte höher gewichten als langfristige (*discounting*) (Jacobs & Matthews 2012). Zudem kann es sein, dass Menschen ihre eigene Anpassung und Gewöhnung an neue Umstände unterschätzen (Loewenstein et al. 2003).

Wie in Kap. 3.3 mit Blick auf Instrumententypen bereits angedeutet, stoßen sowohl mit direkten Kosten verbundene Maßnahmen als auch optionseinschränkende Maßnahmen tendenziell auf weniger Akzeptanz als weiche Maßnahmen (s. Literaturüberblick von Ejelöv und Nilsson (2020)). Für ersteres gilt: Je höher die persönlichen Kosten, desto niedriger sind die Zustimmungsraten (z.B. Brannlund & Persson 2012; Rinscheid & Wüstenhagen 2019).

Die Ergebnisse mehrerer Studien (sowohl zur Bereitschaft freiwilliger Klimaschutzmaßnahmen als auch zur Akzeptanz von Politikinstrumenten) zeigen zudem, dass relativ einfach umzusetzende, oft eher technische Maßnahmen (z.B. einmalige Anschaffung effizienter Geräte) auf mehr Akzeptanz stoßen als Maßnahmen, die mehr Aufwand bzw. eine Änderung im Alltagsverhalten (z.B. Mobilität, Ernährung) erfordern (Bothner et al. 2019; Groot & Schuitema 2012; Poortinga et al. 2003; Steg et al. 2006). Harte Maßnahmen, die letzteres erfordern, sind einer Studie von Groot & Schuitema (2012) zufolge besonders unpopulär. Aber auch einfach umsetzbare und/oder technische Vorgaben können auf Widerstand stoßen – etwa, wenn neue Geräte auf Vorbehalte stoßen, wie z.B. frühere Energiesparlampen hinsichtlich Lichtqualität und Gesundheitswirkungen (Stegmaier et al. 2014).

Wenig überraschend ist, dass Menschen, die durch ihre aktuellen Konsummuster stärker betroffen wären, z.B. Vielflieger oder -autofahrer, umweltpolitische Maßnahmen weniger akzeptabel finden (Kantenbacher et al. 2018, Wicki et al. 2020). Auch Menschen mit persönlichen wirtschaftlichen Sorgen lehnen härtere klimapolitische Maßnahmen eher ab (Engler et al. 2021).

¹⁵ Weitere Gründe für die divergierende Laieneinschätzung können mangelndes Einschätzungsvermögen und/oder eine Skepsis hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzung der gewünschten Änderung durch sich oder andere sein (Schade 2005).

¹⁶ Kosten und Nutzen sind dabei nicht nur monetär zu verstehen.

Wobei Loukopoulos et al. (2005) herausfanden, dass ein hohes umweltbezogenes Problembewusstsein den Akzeptanzeffekt vermuteter negativer Wirkungen abfedern kann.

Erwartungen negativer persönlicher Wirkungen durch einzelne Maßnahmen können grundsätzlich reduziert und die Akzeptanz erhöht werden, indem die allgemeinen Rahmenbedingungen und Infrastrukturen rechtzeitig so umgestaltet werden, dass sie die erwünschten nachhaltigen Konsumweisen attraktiv(er) machen (Brischke et al. 2016).

3.2.3 Vermutete gesellschaftliche Wirkungen und wahrgenommene Gerechtigkeit

Viele Studien haben gezeigt, dass jenseits der persönlichen und der ökologischen Wirkungen auch die vermuteten gesellschaftlichen (Neben-) Wirkungen auf die Akzeptanz umweltpolitischer Maßnahmenvorschläge wirken (vgl. Literaturlauswertungen von Drews und van den Bergh (2016) sowie Ejelöv und Nilsson (2020)). Dabei werden fast immer Gerechtigkeits-/Fairness-Bewertungen abgefragt. Diese wirkten sich in manchen Studien stärker auf die Akzeptanz aus als die vermuteten persönlichen Wirkungen (z.B. Ittner et al. 2003; Jakobsson et al. 2000; Kallbekken & Sælen 2011; Larsson et al. 2020). In der auf zahlreichen Befragungsstudien basierenden Meta-Studie von Bergquist et al. (2021) sind sie sogar der stärkste Einflussfaktor überhaupt. Jedoch kann hier strategisches, eigennutzorientiertes Antwortverhalten mit hineinspielen (vgl. Schade 2005, u.a. aufbauend auf Montada (1998), der von „maskiertem Selbstinteresse“ spricht). So kommt Schade (2005) zum Ergebnis, dass persönliche Nutzen-Kosten-Erwartungen das Gerechtigkeitsurteil prägen (dagegen fanden Ittner et al. (2003) keinen nennenswerten Einfluss des Eigeninteresses).

Bedauerlicherweise wird häufig nicht näher abgefragt und analysiert, worauf genau sich die Gerechtigkeitsurteile beziehen. So bleibt in der Regel unklar...

- ... um welche Art von Gerechtigkeit es geht: Verteilungsgerechtigkeit zwischen sozialen Gruppen bzw. Generationen; prozedurale Gerechtigkeit und Aspekte von gesellschaftlicher Anerkennung; die gegenüber einem selbst empfundene (intrapersonelle) Gerechtigkeit; oder auch Gerechtigkeit gegenüber der Natur (vgl. Heyen i.E.a; Schuitema et al. 2011¹⁷; Schultz 2009),
- ... welche Art von (Verteilungs-)Wirkungen als relevant betrachtet werden, z.B. Einkommen & Ausgaben, Arbeitsplatzgewinne/-verluste¹⁸, Alltagseinschränkung/-erleichterung, Verbesserung / Verschlechterung der Umweltqualität und damit verbundene Gesundheitswirkungen (s. Heyen (i.E.b) für einen Überblick über die Breite sozialer Wirkungen von Umweltpolitiken),
- ... welche Prinzipien von Verteilungsgerechtigkeit zugrunde gelegt werden, z.B. Gleichheit / Gleichverteilung (*equality*), Anteil an der Problemverursachung (*equity*, *polluter pays principle*), Leistungsfähigkeit (*capacity*), Bedürfnisse (*need*) (vgl. z.B. Deutsch 1975) – dies kann sich auch zwischen verschiedenen Akteursgruppen unterscheiden, wie Hammar und Jagers (2007) am Beispiel von regelmäßig vs. selten autofahrenden Befragten zeigen.¹⁹

¹⁷ Die Studie von Schuitema et al. (2011) gehört zu den Ausnahmen, die explizit verschiedene dieser Gerechtigkeitsdimensionen und verschiedene Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit (s. 3. Spiegelstrich) untersuchen – aber auch wiederum nur bestimmte der hier genannten. Zudem beschränkt sich die Untersuchung thematisch auf Autobesitzer*innen in einer niederländischen Stadt.

¹⁸ Ein Befragungsexperiment von Rinscheid & Wüstenhagen (2019) zum Kohleausstieg (also einer produktionsseitigen Maßnahme) zeigt, dass sich begleitende Informationsangaben zu einhergehenden Jobverlusten bzw. neu entstehenden Jobs negativ bzw. positiv auf die Akzeptanz in der breiten Bevölkerung auswirken, wobei die Stärke des Effekts streng von der Größenordnung abhängt, und der positive Effekt für neue Jobs stärker ist als der negative Effekt für verlorene Jobs.

¹⁹ Eine Befragung in den USA von Baron und Jurney (1993) zeigte zudem einen Status-quo-Bias, dass Befragte Maßnahmen ablehnen, die einer Bevölkerungsgruppe schaden würde (Verschlechterung ggü. dem Status quo), auch wenn sie vielen anderen Gruppen helfen würde.

In der Metastudie von Bergquist et al. (2021), die Datensätze aus Befragungen zahlreicher Studien zusammen auswertet, zeigt sich ein starker Zusammenhang zwischen Maßnahmenakzeptanz und Verteilungsgerechtigkeit, ein etwas schwächerer mit prozeduraler Gerechtigkeit und ein eher schwacher (aber noch signifikanter) Zusammenhang mit der persönlichen Fairness. Jedoch ist die Anzahl der für diese Frage nutzbaren (weil entsprechend differenzierten) Studien sehr gering.

Speziell mit Blick auf Verteilungsgerechtigkeit zeigen einige Studien, dass Maßnahmenvorschläge, v.a. Steuern und Abgaben, mit erwarteten regressiven Verteilungswirkungen²⁰ auf eine geringere Zustimmung stoßen als bei einer Maßnahmen(ausgestaltung) mit proportionalen oder progressiven Wirkungen (s. Literaturüberblick zur CO₂-Bepreisung von Maestre-Andrés et al. 2019). Dass das auch für ordnungsrechtliche Maßnahmen mit Kostenimplikationen für Konsument*innen gelten könnte, ist nagellegend, bedarf aber noch vertiefter Untersuchungen.

Während es in den internationalen Studien zur CO₂-Bepreisung eher Evidenz für eine positive Akzeptanzwirkung auf Basis von *equality*- oder *need*-Prinzipien gibt, ergab eine repräsentative Umfrage zur Energiewende in Deutschland die größte Zustimmung (quer zu Parteiaffiliationen) zur Aussage „Je mehr jemand verbraucht, desto mehr sollte er pro verbrauchter Einheit zahlen“.²¹ Anhänger*innen eher linker Parteien bzw. ohne Nähe zu einer bestimmten Partei tendierten am zweitmeisten zu einer progressiven Verteilung entlang des Einkommens, während Anhänger*innen von Union und FDP am zweithäufigsten für eine Gleichverteilung der Kosten plädierten (Wolf 2020).

Ordnungsrechtliche Instrumente, die von allen gleich befolgt werden müssen und keine relevanten Kostenimplikationen haben (z.B. Tempolimit) könnten durchaus als gerechter angesehen werden als (regressive) Steuern und Abgaben, aber auch als „weiche“ Instrumente, die ein höheres Risiko für „Trittbrettfahrende“ haben (Attari et al. 2009, mit Verweis auf Hardin 1968; Montada & Kals 1995). In einer Studie von Montada und Kals (1995) wurde Ordnungsrecht (v.a. Unternehmen, aber auch die Konsument*innen adressierend) tatsächlich als gerechter beurteilt als Appelle, doch widersprechen dem andere Studienergebnisse (Huber et al. 2020) – wobei hier wiederum auch strategisches Antwortverhalten eine Rolle spielen könnte.

3.3 Genaue Ausgestaltung und Einbettung der Maßnahme

Wenn in der Literatur von „maßnahmenspezifischen“ Akzeptanzkriterien gesprochen wird, sind meistens die verschiedenen Instrumententypen und ihre jeweilige Akzeptanz (s. Kap. 3.3) gemeint. Aber auch wenn sich die Politik in einem konkreten Kontext auf ein bestimmtes Instrument festgelegt hat, so kann doch jedes Instrument in unterschiedlicher Weise spezifiziert und implementiert werden. Da die genaue Ausgestaltung und Einbettung der Maßnahme nicht nur akzeptanzrelevant, sondern auch in hohem Maße politisch beeinflussbar sind, befassen wir uns mit ihnen, trotz des Zusammenhangs mit erwartbaren Wirkungen (Kap. 4.2), hier gesondert.

Mit Abstand am meisten Forschung gibt es hierbei zu den akzeptanzrelevanten Wirkungen der Verwendung von Einnahmen (*revenue recycling*) aus umwelt-/klimapolitischen Steuern und Abgaben (vgl. Drews & van den Bergh 2016; Maestre-Andrés et al. 2019). Da ordnungsrechtliche Maßnahmen allerdings i.d.R. keine Einnahmen (außer etwaige Bußgelder) generieren, fokussieren wir uns hier auf andere, (auch) für ordnungsrechtliche Maßnahmen relevantere Aspekte, wobei es zu diesen vergleichsweise wenig Literatur gibt.

²⁰ Regressiv bedeutet eine überproportionale finanzielle Belastung, je niedriger das Einkommen ist.

²¹ Also eine finanzielle Belastung nicht nur nach Anteil der Problemverursachung, sondern sogar eine progressiv steigende Belastung pro Einheit. Es lässt sich allerdings hinterfragen, ob alle Befragten die Aussage „pro Einheit“ richtig verstanden haben.

3.3.1 Einbettung in “*policy packages*”

Befragungsbasierte Studien zeigen, dass insbesondere harte Politikinstrumente auf mehr Akzeptanz stoßen können, wenn sie Teil eines *policy package* mit anderen Maßnahmen sind (s. v.a. Fesenfeld (2020) mit Blick auf die Konsumbereiche Ernährung und Mobilität), das heißt:

- harte mit weichen bzw. unterstützenden Maßnahmen wie Informationen oder Subventionen für alternative Konsumweisen oder Technologien verbunden werden, bzw.
- harte konsumseitige mit harten produktionsseitigen Maßnahmen verbunden werden. So steigerte in einer Befragung die Berücksichtigung anspruchsvoller Umwelt- und Tierwohlstandards auf Produktionsseite die Akzeptanz ganzer Maßnahmenpakete (ebd.).

Im Verkehrsbereich haben sich in zahlreichen Studien v.a. Ausbau und Preisreduktionen des ÖPNV als akzeptanzsteigernd in Verbindung mit harten Instrumenten gezeigt (Eriksson et al. 2006, 2008; Fesenfeld 2020; Kallbekken & Aasen 2010; Wicki et al. 2019). Auch die Ankündigung von begleitenden Informationskampagnen wirkt sich positiv auf die Akzeptanz aus (Wicki et al. 2020).

3.3.2 Zeitlich zunächst beschränkte oder zeitlich gestaffelte Einführung

Einzelne Studien beschäftigen sich mit der Akzeptanzwirkung einer zunächst zeitlich beschränkten Einführung, also einer Art „Testphase“ einer Maßnahme, über deren Verlängerung auf Basis einer zwischenzeitlichen Evaluation (oder anderer Gründe) entschieden wird. Wicki et al. (2020) zeigen in Zuge eines repräsentativen Befragungsexperiments in der Schweiz zu Verkehrspolitikmaßnahmen, dass schon die Ankündigung einer Testphase mit anschließender Evaluation die Akzeptanz von Maßnahmenpaketen in der Bevölkerung erhöht. Was eine solche Testphase dann hinsichtlich der Akzeptanz der Maßnahme bewirken kann, zeigt das Beispiel der City-Maut in Stockholm: Im Vorfeld eines geplanten Referendums dazu gab es einen Probelauf, der es den Menschen ermöglichte, die Funktionsweise und die Auswirkungen zu erleben. Die öffentliche Unterstützung in den Umfragen stieg in Zuge der Testphase um 18% und beim Referendum fand sich schließlich eine Mehrheit, was vorher kaum für möglich gehalten wurde (Winslott-Hiselius et al. 2009; Schuitema et al. 2010).

Vor dem Hintergrund, dass Maßnahmen nach ihrer Implementation regelmäßig auf eine höhere Akzeptanz stoßen als vorher (s. auch Kap. 4.1.3), äußern Drews und van den Bergh (2016) die Vermutung, dass neben Testphasen („*policy experimentation*“) auch „*gradual implementation*“, also eine zeitlich gestaffelte Einführung für mehr Akzeptanz sorgen könnte. Solch eine stufenweise Einführung kommt in der politischen Praxis gerade bei harten Politikinstrumenten regelmäßig vor, wie etwa die Beispiele Antitabakpolitik (Göll 2017), Exnovation klassischer Glühbirnen (Stegmaier et al. 2014), sowie die rot-grüne Ökosteuerreform und die 2021 gestartete CO₂-Bepreisung fossiler Brennstoffe im Wärme- und Verkehrsbereich zeigen. Eine zeitliche Streckung zählt auch zu den empirischen Beobachtungen und zugleich Standardempfehlungen in der Literatur zu tendenziell unpopulären Politikentscheidungen (Bardach 1976; DeLeon 1978; Heyen 2016; Pal & Weaver 2003; Pierson 1996). Eine positive Akzeptanzwirkung erscheint auch bei harten konsumseitigen Maßnahmen zum Umwelt-/Klimaschutz plausibel,²² doch bemerkenswerterweise scheint es dazu bislang keine empirischen Untersuchungen in der Akzeptanzliteratur zu geben.

²² Bei produktionsseitigen Maßnahmen kann das anders sein. So zeigt das Befragungsexperiment von Rinscheid und Wüstenhagen (2019), dass ein frühes Enddatum für den Kohleausstieg die Akzeptanz erhöht. Die Akzeptanz hängt aber auch von den damit verbundenen Arbeitsplatzeffekten ab: Würde ein Kohleausstieg 2030 statt 2025 die Zahl der Arbeitsplatzverluste von 20.000 auf 10.000 halbieren, würde (alle anderen Variablen gleich) der akzeptanzsteigernde Effekt von letzterem dominieren und die zeitliche Streckung zur Abfederung negativer Effekte wäre auch in diesem Fall insgesamt akzeptanzsteigernd.

3.3.3 Ausnahme-/Härtefallregelungen

In der hier referenzierten Forschungsliteratur vernachlässigt wurde bislang die Bedeutung von Ausnahmeregelungen, zum Beispiel für soziale Härtefälle. Eine Erklärung für die geringe Beachtung könnte darin liegen, dass solche Regelungen typischerweise, wenngleich nicht ausschließlich, mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen verbunden sind (Jacob et al. 2016), während die Akzeptanz-Literatur überwiegend ökonomische Anreizinstrumente vertieft analysiert.

Angesichts der meist höheren Akzeptanz von weichen gegenüber harten konsumseitigen Maßnahmen (s. Kap. 3.3) ist es naheliegend zu vermuten, dass Ausnahmeregelungen bei letzteren, einschließlich ordnungsrechtlichen, Maßnahmen grundsätzlich für eine höhere Akzeptanz sorgen. Mit Blick auf den Einfluss von Ausnahmeregelungen auf soziale Verteilungswirkungen (Jacob et al. 2016) sowie von Gerechtigkeitsbewertungen auf die Akzeptanz politischer Maßnahmen (s. Kap. 4.2.3), könnte es jedoch auch von den genauen Ausnahmeregelungen abhängen, ob eine Maßnahme und ihre Ausnahmen für gerecht und damit für akzeptabel gehalten werden. Gegen die beschlossenen Ausnahmeregelungen von Rauchverboten in Bayern gab es zum Beispiel ein erfolgreiches Volksbegehren (Göll 2017).

Über die zugrundeliegenden Prinzipien bei Gerechtigkeitsbewertungen politischer Maßnahmen wissen wir, wie oben erwähnt, noch wenig. Basierend auf der höheren Akzeptanz für progressive gegenüber regressiven Verteilungswirkungen und der Relevanz von Bedürfnisprinzipien in manchen Befragungen (s. Kap. 4.2.3) lässt sich aber vermuten, dass vor allem Ausnahmen für soziale Härtefälle die Akzeptanz einer Maßnahme steigern lassen.

Insgesamt besteht hierzu erheblicher Forschungsbedarf.

3.4 Kommunikative, diskursive und prozedurale Einflussfaktoren

3.4.1 Information & Framing

In Kap. 3.4.2 wurde bereits geschrieben, dass ein hohes Problemwissen (z.B. zum Klimawandel) sich grundsätzlich positiv auf die Akzeptanz von Umwelt- und Klimapolitik auswirkt. Ob sich auch das Wissen über eine konkrete Maßnahme bzw. zusätzliche Informationsvermittlung zu ihr auf deren Akzeptanz auswirkt, dazu sind die Forschungsergebnisse uneindeutig.

Verschiedene, meist schon etwas ältere Studien (v.a. zu verkehrspolitischen Maßnahmen) zeigten, dass Wissen die Akzeptanz von Maßnahmen indirekt, vermittelt über realistischere Einschätzungen zu Effektivität sowie persönlichen Kosten und Nutzen, positiv beeinflussen kann (Schade 2005). Einige Untersuchungen ergaben zudem, dass Maßnahmen eher auf Zustimmung stoßen, wenn sich die Befragten zufriedenstellend informiert fühlen (Maestre-Andrés et al. 2019; Stadelmann-Steffen 2011). Andere Studien zeigen jedoch, dass mehr Information zwar zu höheren Effektivitätsbewertungen führen kann, sich dies jedoch nicht (Bolderdijk et al. 2017; Rhodes et al. 2014) oder sogar negativ (Steg & Vlek 1997) auf die Akzeptanz auswirkte. Die naheliegende Erklärung hierfür wären realistischere persönliche Kosten-Nutzen-Einschätzungen.

Des Weiteren gibt es Hinweise, dass die Kommunikation speziell von *co-benefits* umweltfreundlicher Handlungen und umweltpolitischer Maßnahmen – also v.a. wirtschaftliche Chancen, finanzielle Einsparungen, Gesundheit (vgl. Karlsson et al. 2020) – sich positiv auf deren Akzeptanz auswirken. So ergab eine Befragung in mehreren europäischen Ländern, dass sich zusätzliche Informationen über Gesundheitsvorteile positiv auf die Akzeptanz klimaschonender Konsumweisen auswirkten (finanzielle Einsparmöglichkeiten dagegen nicht) (Bothner et al. 2019).

Ein bewusstes *Framing*²³, das auf *co-benefits* fokussiert, kann sich ebenso positiv auf die Motivation persönlicher Klimaschutzhandlungen (Bain et al. 2012; Petrovic et al. 2014) auswirken, als auch auf die Akzeptanz umweltpolitischer Maßnahmenvorschläge: So stieg etwa die Akzeptanz in britischen Gemeinden für die Förderung erneuerbarer Energien, wenn es als Strategie für Energieunabhängigkeit vom Ausland dargestellt wurde, im Unterschied zu *Frames* mit Fokus auf Klimaschutz oder auch wirtschaftlichen Möglichkeiten (Lockwood 2011).

In einer Studie in den USA zu klimapolitischen Maßnahmen fanden Severson und Coleman (2015) einen positiven Einfluss eines wissenschaftlichen, eines (säkularen) moralischen sowie eines ökonomischen Gerechtigkeits-Frames auf die Maßnahmenakzeptanz, während sie bei religiösen und bei ökonomischen Effizienz-Frames keinen Einfluss feststellten.

Doch auch die Kenntnislage zum Einfluss von *Framing* ist uneindeutig: Im Bereich Energieeffizienz fand Lockwood (2011) keinen signifikanten Akzeptanzeinfluss eines der *Frames*. Auch Fesenfeld (2020) kommt in einer umfassenden Untersuchung (u.a. einem Befragungsexperiment mit fast 10.000 Menschen aus Deutschland, China und den USA) zum Ergebnis, dass sich unterschiedliche Argumente in den Bereichen Fleisch-/Fischkonsum und Autonutzung weder auf Handlungsabsichten noch auf die Akzeptanz politischer Maßnahmen entscheidend auswirken. Zudem kritisiert Fesenfeld viele Studien in methodischer Hinsicht.

Angesichts der unklaren Forschungslage sollte die Wirkung von Informationen und *Framing* nicht überschätzt werden. Dennoch scheint eine vielleicht geringe, aber im Zweifelsfall positive Wirkung von Informationen und *Frames* mit Fokus auf bestimmte *co-benefits* und Gerechtigkeitsaspekte möglich. Speziell mit Blick auf gesundheitliche Vorteile spricht dafür auch die relativ hohe Akzeptanz ordnungsrechtlicher Maßnahmen im unmittelbaren Bereich des Gesundheitsschutzes, etwa beim Nichtraucherschutz (Göll 2017) oder auch in Zuge der Corona-Pandemie (s. Einleitung). Aus einer Analyse der Debatten um Rauchverbote und *Veggie-Day* schlussfolgert Linz (2017) allerdings, dass man bei der Kommunikation von Eingriffen in den Konsum eher auf gesellschaftliche als auf persönliche (Gesundheits-) Vorteile fokussieren sollte, um Paternalismusvorwürfe zu vermeiden.

3.4.2 Öffentlich-medialer Debattenverlauf

Für die Akzeptanz von Maßnahmen kommt es nicht nur auf Information und *Framing* durch die Maßnahmen-Vorschlagenden an, sondern auch auf den Verlauf der öffentlich-medialen Debatte. In Kap. 4.1 wurde schon dargelegt, dass die Bedeutung eines ökologischen Problems in der öffentlich-medialen Debatte ein zeitlicher Kontextfaktor für die Akzeptanz von Gegenmaßnahmen sein kann. Relevant ist darüber hinaus die Debatte zu spezifischen Maßnahmenvorschlägen.

Relevant sind zunächst inhaltliche Positionierungen von politischen, gesellschaftlichen und medialen Akteuren. In der hier breit ausgewerteten Literatur zu Maßnahmenakzeptanz gibt es dazu relativ wenige Untersuchungen, mutmaßlich weil sich dies schlecht mit der dort gängigen Methode der Befragungen untersuchen lässt. Doch zeigen Analysen umweltpolitikverstärkender Referenden in der Schweiz, dass deren Erfolg signifikant davon abhängen, inwieweit Parteien und/oder Verbände ihre Unterstützung ausdrückten (Halbheer et al. 2006; Pleger 2019; Stadelmann-Steffen 2011).

Studien (zu negativen Anreizinstrumenten) haben zudem gezeigt, dass Menschen eine Maßnahme eher akzeptabel finden, wenn sie denken, dass die Maßnahme auch bei anderen Menschen auf Unterstützung stößt (und umgekehrt) (Bamberg & Rölle 2003; Jakobsson et al. 2000; Schade & Schlag 2003). Dies gilt auch, wenn man ihnen die Information mitgibt, dass eine Mehrheit die

²³ Rein und Schön (1993) definieren *Frames* wie folgt: "a way of selecting, organizing, interpreting, and making sense of a complex reality to provide guideposts for knowing, analyzing, persuading and acting".

Maßnahme unterstützt (Bolsen et al. 2013; Groot & Schuitema 2012). Dies sollte umso eher gelten, je weniger subjektives Wissen über eine Maßnahme vorliegt (Schade 2005).

Solche Befunde werden unterstützt durch die breite sozialpsychologische Literatur zur Rolle von (wahrgenommenen) sozialen Normen und gruppenbezogenen Konformitätstendenzen, auch in Anbetracht begrenzter kognitiver Verarbeitungskapazitäten von Informationen. Bei öffentlich strittigen Themen orientieren sich Menschen häufig an Akteuren, denen sie vertrauen und mit denen sie eine gemeinsame Weltsicht teilen (s. u.a. DeCaro et al. (2017) und Glynn et al. (2018), auch für weitere Referenzen zur relevanten sozialpsychologischen Literatur).

Auch auf welche Weise diese Akteure mit Blick auf eine Maßnahme kommunizieren wirkt sich mutmaßlich auf die Akzeptanz aus. Allerdings befasst sich die befragungsbasierte Forschung nur mit dem Akzeptanzeinfluss positiver *Frames* umweltpolitischer Instrumente. Es sind eher Fallstudien, die darauf hindeuten, dass auch negatives *Framing* sich auf die öffentliche Debatte und letztlich auf die Akzeptanz auswirken (DeCaro et al. 2017; Linz 2017; Schlichting 2013).

3.4.3 Partizipation

Während es zu Öffentlichkeitsbeteiligung und ihrer Akzeptanzwirkung im Kontext von Technologie- und Infrastrukturentwicklung, vor allem im Energiebereich, eine kaum zu überschauende Fülle an Literatur gibt (beispielhaft: Fraune et al. 2019; Holstenkamp & Radtke 2018), wurden Akzeptanzwirkungen von Partizipationsmöglichkeiten im Kontext der Entwicklung von Politikmaßnahmen überraschenderweise bislang nur wenig untersucht. Dies gilt auch für prozedurale im Vergleich zu distributiven Gerechtigkeitsbewertungen (s. Kap. 4.2.3).

Die wenigen Studien, die sich damit beschäftigen, finden i.d.R. zumindest leicht positive Wirkungen auf Maßnahmenakzeptanz durch Partizipationsangebote im Kontext vor allem lokaler Umweltpolitik (Newig et al. 2012; Ross et al. 2014), im Rahmen von aufwendigen Fokus- und Deliberationsgruppen (Lo et al. 2013; Stoll-Kleemann et al. 2001), und im Fall von als fair beurteilten politischen Prozessen im Rahmen von Befragungen (Bergquiest et al. 2021; Schmöcker et al. 2012).

Insgesamt besteht hier aber noch erheblicher Forschungsbedarf, speziell auch zur Wirkung bei harten konsumseitigen Maßnahmen.

4 Akzeptanzfaktoren bei ausgewählten ordnungsrechtlichen Maßnahmen im Gebäude- und Verkehrsbereich (Synthese der Fallstudien)

Im Rahmen des hier zugrundeliegenden Projekts (s. Einleitung) wurden zusätzlich zur übergreifenden Literaturlauswertung (Kap. 3) eigene Fallstudien zu ordnungsrechtlichen Maßnahmen in zwei umweltpolitischen Handlungsfeldern bearbeitet:

- Vorgaben zu Heizungstechnologien in Gebäuden;
- Maßnahmen zu autofreien/-reduzierten Quartieren.

Die beiden Handlungsfelder wurden aufgrund mehrerer Gesichtspunkte ausgewählt: a) ihrer ökologischen Relevanz²⁴, b) der Tatsache, dass die bestehenden Instrumente nicht ausreichen, um v.a. die klimapolitischen Ziele in den Feldern zu erreichen (Öko-Institut et al. 2020; SRU 2017), c) ordnungsrechtliche Maßnahmen zu einem sinnvollen Policy-Mix dazugehören, und d) es regionale und lokale Fälle bestehender ordnungsrechtlicher Maßnahmen gibt, aus denen man für künftige ähnliche Maßnahmen auf Bundes- und Länderebene oder in anderen Städten lernen kann.

Ziel der Fallstudien war es zum einen, anhand konkreter Beispiele die Erkenntnisse aus der Literaturlauswertung zu Akzeptanzfaktoren zu validieren und einen Beitrag zur Füllung der dort identifizierten Lücken zu leisten. Zum anderen dienten die handlungsspezifischen Analysen der thematischen Vorbereitung von *Policy Briefs* mit akzeptanzbezogenen Empfehlungen für ähnliche Maßnahmen in der Zukunft (s. Blanck & Jakob 2021; Braungardt & Degen 2021).

Dafür wurden im Rahmen der Fallstudien jeweils zwei konkrete Fälle pro Handlungsfeld ausgewählt, ausgewertet und verglichen. Die Analyse erfolgte entlang der in Kapitel 4 identifizierten Einflussfaktoren, wobei auch nach darüber hinaus gehenden Faktoren Ausschau gehalten wurde. Datengrundlagen für die Auswertung waren insbesondere Policy-Dokumente (z.B. Stellungnahmen von Stakeholdern), Medienberichterstattung und wissenschaftliche (Begleit-)Evaluierungen. Man muss darauf hinweisen, dass sich die Akzeptanzfaktoren unterschiedlich gut ex-post untersuchen lassen, und man generell mit Aussagen über ihren tatsächlichen Einfluss vorsichtig sein muss. Somit wurde eher Evidenz für einen Einfluss gesammelt und ihre mögliche Relevanz diskutiert.

Die ausführlichen Fallstudien, inklusiver aller Quellenangaben, finden sich im Anhang. Im Folgenden werden, nach einer kurzen Einführung in die Fallbeispiele, die wesentlichen Erkenntnisse kompakt zusammengefasst.

4.1 Vorgaben zu Heizungstechnologien in Gebäuden

Die hier betrachteten Fallstudien im Gebäudebereich untersuchen die Einführung einer Verpflichtung zur Nutzung von erneuerbaren Energien zur Wärmezeugung. Eine solche Verpflichtung besteht seit 2008 im Rahmen des Erneuerbare-Wärme-Gesetz (EWärmeG) in Baden-Württemberg und seit 2020 in Hamburg mit der Einführung der Hamburger Klimaschutz-Umsetzungspflichtverordnung (hiernach Klimaschutzverordnung). Die Regelungen sehen vor, dass Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer beim Austausch des Heizsystems sicherstellen müssen, dass die Wärmeenergie anteilig durch erneuerbare Energien gedeckt werden muss.

Sowohl das EWärmeG in Baden-Württemberg als auch die Hamburger Klimaschutzverordnung können als Positivbeispiele für die Umsetzung ordnungspolitischer Maßnahmen im

²⁴ Laut UBA-Emissionsdaten für das Jahr 2020 trug der Gebäudesektor mit 120 Mt zu 16 % und der Verkehrssektor mit 146 Mt zu 20 % der THG-Emissionen in Deutschland bei.

Gebäudeenergiesektor gesehen werden. Beide Maßnahmen wurden erfolgreich politisch durchgesetzt und erzielten ökologische Erfolge. Für die Untersuchung der Maßnahmen wurde auf wissenschaftliche Literatur, Studien, Medienberichte, Stellungnahmen von Interessensverbänden sowie Beiträge in Internetforen zurückgegriffen (siehe Anhang).

Die Analyse zeigt, in welcher Form zeitspezifische Kontextfaktoren, die erwarteten bzw. wahrgenommenen Wirkungen der Maßnahmen, deren genaue Ausgestaltung und Einbettung sowie kommunikative, diskursive und prozedurale Aspekte zur gesellschaftlichen Akzeptanz der Gesetze beigetragen haben. Auf Grundlage dieser Erkenntnisse können Empfehlungen für die Gestaltung, Umsetzung und Kommunikation von Nutzungspflichten erneuerbarer Wärmeenergie, abgeleitet werden (siehe Policy Brief, Braungardt & Degen 2021).

4.1.1 Kurzbeschreibung der Fallbeispiele

4.1.1.1 EWärmeG Baden-Württemberg

Das Gesetz zur Nutzung erneuerbarer Wärmeenergie in Baden-Württemberg (EWärmeG) wurde 2007 verabschiedet und verpflichtete Eigentümer*innen bestehender Wohngebäude dazu, bei Einbau einer neuen Heizung mindestens 10% des Wärmeenergiebedarfs aus erneuerbaren Energiequellen zu decken. Im Jahr 2015 wurde eine Novellierung des EWärmeG beschlossen, die im Juli desselben Jahres in Kraft trat. Das novellierte EWärmeG schreibt vor, dass bei einem Heizungsanlagenaustausch (oder nachträglichem Einbau) in bestehenden Wohn- und Nichtwohngebäuden 15% des Wärmeenergiebedarfs durch erneuerbare Energien gedeckt werden muss oder entsprechende Ersatzmaßnahmen geleistet werden müssen (§ 4 EWärmeG 2015).

Ziel des Gesetzes ist es, den Anteil erneuerbarer Energien an der Wärmeversorgung zu erhöhen und somit durch die Reduzierung des Kohlendioxid-Ausstoßes einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Des Weiteren soll das Gesetz den Ausbau von umweltfreundlichen Technologien fördern und so die Nachhaltigkeit der Energieversorgung im Wärmebereich verbessern. Insgesamt trägt das Gesetz zu dem Ziel bei, die Gesamtsumme der Treibhausgasemissionen in Baden-Württemberg im Vergleich zu den Gesamtemissionen des Jahres 1990 bis zum Jahr 2050 um 90 Prozent zu verringern (§ 1 EWärmeG 2015).

Aus der im Jahr 2018 durchgeführten wissenschaftlichen Evaluierung des Gesetzes sowie aus einer Bürgerbefragung von 2013 lässt sich eine relativ breite Zustimmung zu dem Gesetz von Seiten der Bevölkerung ableiten. Von den 2013 befragten 4000 Bürger*innen fanden über 60% die angestrebten Eckpunkte der EWärmeG Novellierung in ihrer Gesamtheit richtig bzw. teilweise richtig. Die Befragung von betroffenen und nicht-betroffenen Hauseigentümer*innen 2018 ergab, dass zwei Drittel der Umstellung auf erneuerbare Wärmeenergie eine große bzw. sehr große Bedeutung zumessen. Darüber hinaus stimmten rund die Hälfte der Hauseigentümer*innen einer gesetzlichen Regelung durch das EWärmeG zu, während rund 40% die Umstellung auf Erneuerbare wichtig fanden, dies aber aus Sicht der Befragten nicht vorrangig über die Haushalte gelöst werden sollte. Nur 14% lehnten eine gesetzliche Regelung ab. 80% der Befragten gaben an, dass sie eine bundesweite Lösung dem Landesgesetz vorziehen würden. Des Weiteren deutet eine überwiegend positive Rezeption des EWärmeG im politischen und öffentlich medialen Diskurs auf eine relativ breite gesellschaftliche Akzeptanz des Gesetzes hin. Einige Medienberichte sowie die Befragung von Handwerker*innen und Interessensverbänden im Energie- und Wohnbereich dokumentieren jedoch auch vereinzelte Kritik und Ablehnung gegenüber dem Gesetz. Trotzdem führte die positive Evaluation des Gesetzes zu einer Beibehaltung und Novellierung der Nutzungspflicht durch das Land Baden-Württemberg.

4.1.1.2 Klimaschutzverordnung Hamburg

Im Februar 2020 trat das im Jahr zuvor verabschiedete Hamburgische Klimaschutzgesetz in Kraft. Die beiden wichtigsten Anforderungen des Gesetzes im Hinblick auf die vorliegende Studie sind die Pflicht zur Installation von Photovoltaikanlagen auf Hamburgs Dächern („PV-Pflicht“) und die Pflicht zur Nutzung von mindestens 15% erneuerbarer Energien bei der Wärmeversorgung privater Bestandsgebäude („EE-Pflicht“). Neben der PV- und EE-Pflicht umfasst das Hamburger Klimaschutzgesetz 400 weitere Maßnahmen, die bis zum Jahr 2030 zu einer Verringerung der CO₂-Emissionen um 55% führen sollen. Bis 2050 soll Hamburg zudem Klimaneutralität erreichen.

Am 1. Januar 2021 trat die Hamburger Klimaschutz-Umsetzungspflichtverordnung (kurz Hamburger Klimaschutzverordnung) in Kraft. Zusätzlich zu der PV-Pflicht und EE-Pflicht war hiermit ein Verbot des künftigen Einbaus von Ölheizungen ab Ende 2021 durch den Senat verabschiedet und durch die Bürgerschaft gebilligt worden. Dieses Verbot wurde jedoch mit Inkrafttreten des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) auf Bundesebene außer Kraft gesetzt. Dieses erlaubt einen Neueinbau von Ölheizungen bei anteiliger EE-Nutzung.

Die Analyse von Medienberichten und der politischen Debatte um das Klimaschutzgesetz, mit nur wenigen und vereinzelt Gegenstimmen, deutet auf eine relativ hohe Akzeptanz der Nutzungspflicht hin. Für eine bessere Einschätzung der gesellschaftlichen Akzeptanz und ihrer Einflussfaktoren wäre jedoch eine gezielte Bevölkerungsbefragung von Vorteil, die bisher nicht durchgeführt wurde.

4.1.2 Erkenntnisse zu Einflussfaktoren auf die Akzeptanz der Maßnahmen

Aus den beiden Fallbeispielen können folgende Erkenntnisse zu relevanten Einflussfaktoren auf die Akzeptanz abgeleitet werden:

Zeitspezifische Einflussfaktoren waren in beiden Fallbeispielen relevant. Zwar war ein *akuter Problemdruck* in beiden Fällen nur marginal gegeben, jedoch legt die Medienanalyse (siehe Anhang) nahe, dass vor allem für die Hamburger Klimaschutzverordnung ein dem Thema Klimaschutz zugewandter *gesellschaftlicher Diskurs* und eine entsprechende mediale Berichterstattung im Zuge der „Fridays for Future“ Demonstrationen eine ausschlaggebende Rolle spielte. Auch zur Zeit der Verabschiedung des EWärmeG war das Thema Klimaschutz äußerst präsent in den Medien und es ist zu vermuten, dass die *aktuelle politische und gesellschaftliche Lage* einen akzeptanzsteigernden Faktor darstellte.

Das baden-württembergische EWärmeG konnte zudem als Vorbild im Hamburger Fallbeispiel herangezogen werden und trug so mutmaßlich als positive *Erfahrung anderorts* zur Gestaltung und Akzeptanz der Hamburger Maßnahme bei. Die aktuelle ökonomische Lage stellte in beiden Fallbeispielen keinen relevanten Faktor dar. Das EWärmeG wurde trotz der damaligen Wirtschafts- und Finanzkrise erstmalig eingeführt und akzeptiert.

Die **Ausgestaltung der Maßnahmen** förderte die Akzeptanz beider Eingriffe in mehrerlei Hinsicht:

- *Policy Packages*: Sowohl das EWärmeG als auch die Hamburger Umsetzungspflicht wurden zusammen mit weiteren Maßnahmen verabschiedet. Dazu gehören insbesondere finanzielle Förderung sowie kostenlose Beratungsangebote, z.B. in Zuge von Sanierungsfahrplänen.²⁵ Im

²⁵ Das baden-württembergische Umweltministerium förderte rund drei Jahre die Erstellung von gebäudeindividuellen energetischen Sanierungsfahrplänen für Wohngebäude. Diese dienen zum einen als Beratungsinstrument und gelten zum anderen als anteilige Erfüllungsoption für die EE-Nutzungspflicht

Hamburger Fallbeispiel könnte zudem der sehr breite Ansatz des Klimaschutzgesetzes sowie der Umstand, dass es in den Medien wenig um Einzelmaßnahmen ging, sich positiv auf die Akzeptanz ausgewirkt haben.

- *Ausnahme- und Härtefallregelungen*: In beiden Fällen gibt es umfangreiche Ausnahme- und Härtefallregelungen, wie beispielsweise das Wegfallen der Umsetzungspflicht bei baulich oder technisch unmöglicher Umsetzung sowie wirtschaftlich unzumutbarer Belastung.
- *Flexible Umsetzung (Technologieoffenheit & Ersatzmaßnahmen)*: Die Regelungen sehen eine Vielfalt technischer Umsetzungsmöglichkeiten vor. Die EE-Nutzungspflichten können in beiden Fallbeispielen durch den Einsatz von anerkannten erneuerbaren Wärmeerzeugern (z.B. solare Strahlungsenergie, Geothermie, Umweltwärme, feste, flüssige und gasförmige Biomasse) aber auch durch bauliche Wärmeschutz- oder Ersatzmaßnahmen (wie dem Sanierungsfahrplan) erfüllt werden. Eine anteilige Nutzung dieser erneuerbaren Energien kann zusammen mit weiteren Maßnahmen zur vollständigen Erfüllung der Nutzungspflicht führen. Um eine Erreichung der Klimaziele sicherzustellen ist es allerdings notwendig, dass nur solche Maßnahmen zum Einsatz kommen, die mit den Klimazielen vereinbar sind.
- *Schrittweise Verschärfung*: Das EWärmeG wurde zudem schrittweise eingeführt bzw. verschärft: Zunächst galt ein zehnjähriger EE-Pflichtanteil. Nach einer Novellierung 2015 evaluiert wurde dies auf 15 % erhöht.

In beiden Fällen wurde die relative Vielfalt an technischen Umsetzungsmöglichkeiten sowie die Förderung durch den Staat von den Befragten besonders positiv bewertet. Dies ergaben die Bürgerbefragung in 2013 und die Betroffenenbefragung in 2018 für das EWärmeG. Für Hamburg lässt sich dies aus den Statements verschiedener Interessenverbände schließen.

Die durch ein Forschungskonsortium 2018 durchgeführte Evaluation der EWärmeG Novellierung dokumentiert eine relativ breite gesellschaftliche Akzeptanz für das Gesetz und bestätigte die **Wirksamkeit der Maßnahme**. Des Weiteren ist aus den Befragungen zum EWärmeG abzulesen, dass die empfundene *persönliche Betroffenheit* durch das Gesetz, auch bei den verpflichteten Eigentümer*innen als eher gering eingeschätzt wurde²⁶, was sich vermutlich positiv auf die Akzeptanz ausgewirkt hat. Im EWärmeG Fallbeispiel war die *kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung* wichtig für die politische Durchsetzbarkeit und Verschärfung der Maßnahme.

Zudem spielte die **Partizipation** und Einbindung von Bürger*innen und anderen Stakeholdern durch Befragungen und Beteiligungsverfahren eine zentrale Rolle für die gesellschaftliche Akzeptanz der Maßnahmen, im Besonderen beim EWärmeG.

Auch die **Kommunikation** der getroffenen Maßnahmen spielte eine wichtige Rolle. Der Erfahrungsbericht 2018 kommt zu dem Schluss, dass die Begleitung des EWärme-Gesetzes durch Informations- und Motivationskampagnen eine hohe Bedeutung für die Akzeptanz und Wirksamkeit des Gesetzes hatte. In der Kommunikation erwiesen sich in beiden Fallbeispielen besonders die

im EWärmeG. Da mittlerweile der Bund einen sogenannten individuellen Sanierungsfahrplan finanziell unterstützt, wurde das Förderprogramm des Landes Ende 2018 eingestellt. In Hamburg wurde 2019 mit Verabschiedung des Klimaschutzgesetzes das Beratungsprogramm „Energielotsen“ eingeführt, durch welches alle bisherigen Beratungsangebote zusammengefasst wurden. Die Beratungen sind für Privatpersonen (Mieter*innen, Hauseigentümer*innen) sowie Unternehmen zum größten Teil kostenlos.

²⁶ In einer Umfrage gaben die Verpflichteten an, dass das EWärmeG keine signifikante Auswirkung auf das von ihnen gewählte Heizsystem hatte. Ein Großteil der Befragten gab an, dass die letztlich genutzte Heizungstechnik ohnehin gewählt worden wäre. Es kann darüber hinaus vermutet werden, dass die persönliche Betroffenheit durch das Gesetz als gering oder weniger schwerwiegend empfunden wird, da die Nutzungspflicht nur bei einem sowieso anstehenden Heizungs austausch umgesetzt werden muss.

Faktoren der Transparenz, Verständlichkeit, Einbindung von Bevölkerungsmeinungen und proaktives Handeln als förderlich für die Akzeptanz. Interessanterweise traf das *Framing* des Gesetzes als bundesweites Vorreitermodell im baden-württembergischen Kontext eher auf negative und im Hamburgischen Kontext auf positive Rezeption.

Tabelle 1 stellt die Akzeptanzfaktoren in den beiden Fällen kompakt gegenüber. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für die Bedeutung mancher Faktoren mehr Evidenz vorliegt (v.a. auf Grundlage von Befragungen) als für andere.

Tabelle 1: Einflussfaktoren in den Fallbeispielen EWärmeG Baden-Württemberg und Hamburger Klimaschutzverordnung²⁷

Einflussfaktor	EWärmeG Baden-Württemberg	Hamburger Klimaschutzverordnung
<i>Zeitspezifische Faktoren</i>		
Aktuelle gesellschaftliche Lage	<ul style="list-style-type: none"> • Klimaschutzdiskurs (+) 	<ul style="list-style-type: none"> • ausgeprägter Klimaschutzdiskurs im Zuge der <i>Fridays for Future</i> Bewegung (+)
Politische Lage	<ul style="list-style-type: none"> • breite landes- und bundespolitische politische Zustimmung bei Einführung, Ankündigung EU-Richtlinie (+) 	<ul style="list-style-type: none"> • Wahlkampf in Hamburg, Klimaschutz als Wahlkampfthema, einstimmige Aufnahme von Klimaschutz in Verfassung (+)
Erfahrungen anderorts		<ul style="list-style-type: none"> • EWärmeG in Baden-Württemberg (+)
<i>Erwartete bzw. wahrgenommene Wirkung</i>		
Persönliche Wirkung	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenaufwand, einmalige hohe Investition, aber Bürger*innen verneinen großen Einfluss des Gesetzes auf Heizungswahl (0/-) 	
Effektivität	<ul style="list-style-type: none"> • wissenschaftliche Befunde verstärken Vertrauen in die Maßnahme (+) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetz wird als zentral wahrgenommen um Hamburgs Klimaschutzziele umzusetzen (+)

²⁷ Die Angaben zur Hamburger Klimaschutzverordnung basieren zu großen Teilen auf der Analyse von Medienbeiträgen und politischen Stellungnahmen. Im Vergleich zum EWärmeG mangelt es an Bürgerbefragungen, die genauere Aufklärung zu der akzeptanzsteigernden Rolle der Faktoren liefern könnten.

<i>Genauere Ausgestaltung</i>		
Ausnahme- und Härtefallregelung	<ul style="list-style-type: none"> • Ausnahme bei Konflikt mit anderen Vorschriften (z.B. Denkmalschutz), baulich oder technisch unmögliche Umsetzung, wirtschaftlich unzumutbare Belastung (+) 	<ul style="list-style-type: none"> • Entfallen der Pflicht bei technisch unmöglicher Umsetzung und wirtschaftlicher Unzumutbarkeit (+)
Einbettung in Policy Package	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenlose Beratungsangebote, Sanierungsfahrplan, Finanzielle Förderung, (Energieausweis) (+) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenlose Beratungsangebote, Sanierungsfahrplan, Finanzielle Förderung (+)
Verschärfung über die Zeit	<ul style="list-style-type: none"> • Nach Evaluation 2015 Anstieg von 10% auf 15% EE-Anteil (+) 	
Weitere Einflussfaktoren	<ul style="list-style-type: none"> • Technologieoffenheit & Ersatzmaßnahmen (+) 	<ul style="list-style-type: none"> • Technologieoffenheit & Ersatzmaßnahmen (+)
<i>Kommunikation, Diskurs und Partizipation</i>		
Öffentlich-mediale Debatte	<ul style="list-style-type: none"> • überwiegend neutrale und positive Stimmen, Lob des Gesetzes auf Bundesebene (+) 	<ul style="list-style-type: none"> • überwiegend neutrale und positive Stimmen (+)
Information und Framing	<ul style="list-style-type: none"> • umfassende Informationskampagne (Zukunft Altbau), kostenlose Beratungsangebote (+) • Vorreiterrolle Baden-Württembergs eher kritisch diskutiert (-) 	<ul style="list-style-type: none"> • umfassende Informationskampagne (#moinzukunft), kostenlose Beratungsangebote • Vorreiterrolle Hamburgs positiv diskutiert (+)
Partizipation	<ul style="list-style-type: none"> • Bürger*innenbeteiligungsverfahren, -foren, Befragungen, Podiumsdiskussionen (+) 	
Weitere Einflussfaktoren	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluation des Gesetzes gibt Aufschluss über Effektivität und gesellschaftliche Akzeptanz (+) 	

Quelle: eigene Darstellung

4.2 Maßnahmen zu autofreien/-reduzierten Quartieren

Als Fallbeispiele zur substanziellen Reduktion des Autoverkehrs dienen die beiden Städte Gent (in Belgien) und Ottensen (ein Bezirk in Hamburg-Altona). Sowohl die Maßnahmen in Gent als auch

diejenigen in Ottensen erzielten signifikante soziale und ökologische Erfolge. Die beiden Beispiele weisen verschiedene Ausgangssituationen sowie unterschiedliche Herangehensweisen auf (siehe Anhang). Sie dienen als Grundlage zur Identifikation zentraler Einflussfaktoren für die Akzeptanz und erfolgreiche Umsetzung ordnungsrechtlicher Maßnahmen in diesem Bereich.

Auf Grundlage von Studien, Medienberichten sowie Stakeholder-Interviews zeigen diese Fallstudien auf, in welcher Form zeitspezifische Kontextfaktoren, die erwarteten Wirkungen der Maßnahme, deren genaue Ausgestaltung und Einbettung sowie kommunikative, diskursive und prozedurale Aspekte zur sozialen Akzeptanz der Maßnahme beigetragen haben.

Aus diesen Erkenntnissen wurden Empfehlungen für die Gestaltung und Umsetzung von ordnungsrechtlichen Maßnahmen für autoreduzierte Städte abgeleitet (s. Blanck & Jakob 2021).

4.2.1 Kurzbeschreibung der Fallbeispiele

4.2.1.1 Ottensen macht Platz

Bei dem Projekt „Ottensen macht Platz“ handelt es sich um eine autofreie Straße (ca. 800 m Länge) im Hamburger Stadtteil Altona im Bezirk Ottensen. Ziel der Maßnahme war einerseits, auf die Forderungen der Bürger*innen nach einer sozial und ökologisch nachhaltigen Gestaltung des Bezirks einzugehen und zum anderen, die akute Problematik des dichten Verkehrs und der damit einhergehenden Risiken für Umwelt und die Altonaer Bevölkerung zu reduzieren.

Hierfür setzt das Projekt sowohl auf Zusammenarbeit zwischen kommunaler Politik (wie das Bezirksamt Altona), lokalen Akteuren (wie Fachbehörden und dem örtlichen Polizeikommissariat) sowie der Technischen Universität Hamburg (TUHH), als auch auf Partizipation von Bürger*innen. Aus der wissenschaftlichen Projektbegleitung der TUHH lässt sich breite Zustimmung von Seiten der Bevölkerung ableiten: 83 % der Anwohner*Innen stimmten der Weiterführung und Ausweitung des Projektes zu. Des Weiteren ergab die Befragung der Bürger*innen, dass über 80% der Anwohner*innen eine Verbesserung der Aufenthaltsqualität wahrnahmen, sowie bei über 60% ein erhöhtes positives Gefühl des Miteinanders im Bezirk durch das Projekt aufgetreten war. Medienberichte sowie zwei wirksame Verwaltungsklagen weisen jedoch auch auf Widerstand von Anlieger*innen und Kritik der Öffentlichkeit hin. Nichtsdestotrotz führte die überwiegende Zustimmung der Bürger*innen zu einer Verstetigung der autofreien Zone durch das Bezirksamt Altona nach Beendigung der offiziellen Projektlaufzeit im Februar 2020.

4.2.1.2 Verkehrswende Gent

Die Stadt Gent (Belgien) hat in den vergangenen 20 Jahren eine Verkehrswende umgesetzt. Dies gelang durch eine Verkehrsberuhigung der Innenstadt sowie die konsequente Bevorzugung des nichtmotorisierten Verkehrs. Die Verkehrswende in Gent orientierte sich an der Leitfrage *“How to become a city for people“*. Lebensqualität, Sicherheit und Verfügbarkeit von öffentlichen Verkehrsmitteln sowie eine bürgernahe Umsetzung standen dabei im Vordergrund. Der erste Mobilitätsplan von 1997 umfasste zwei Hauptaspekte: die Einschränkung des motorisierten Individualverkehrs und den Ausbau alternativer Verkehrskonzepte. Ein weiterer Mobilitätsplan wurde 2017 umgesetzt. Dieser beinhaltete eine Low-Emission-Zone (zu welcher nur Fahrzeuge, die mindestens der Euro-5-Norm entsprechen, unbegrenzt Zugang haben), einen Zirkulationsplan, einen Parkplan, weitere Infrastrukturmaßnahmen zugunsten des nicht motorisierten Verkehrs (wie Fahrradwege, ÖPNV, Car Sharing) sowie Konzepte zur Flächenumgestaltung.

Zu Beginn der Maßnahmen um das Jahr 2000 lassen sich basierend auf Medienberichten niedrige Akzeptanz und gesellschaftlicher Widerstand vermuten. Im Gegensatz dazu zeigt die Evaluation des

zweiten Mobilitätsplans von 2017, dass 45% der Befragten der Meinung sind, die Maßnahme habe sich positiv auf die Lebensqualität in der Stadt ausgewirkt, und dass 77% die Verkehrswende als gut bis sehr gut bewerten. Grundsätzlich kann im Falle Gents daher von einer deutlichen Steigerung der Akzeptanz im zeitlichen Verlauf gesprochen werden.

4.2.2 Erkenntnisse zu Einflussfaktoren auf die Akzeptanz der Maßnahmen

Aus den beiden Fallbeispielen können folgende Erkenntnisse zu relevanten Einflussfaktoren auf die Akzeptanz abgeleitet werden:

Zeitspezifische Einflussfaktoren waren in beiden Fallbeispielen relevant. Ein *akuter Problemdruck* durch hohe Verkehrsbelastung und schlechte Luftqualität steigerte sowohl in Ottensen als auch in Gent die Akzeptanz der Maßnahmen. *Erfahrungen anderorts* konnten als „gutes Beispiel“ herangezogen werden. So fungierte in Ottensen das Beispiel Mariahilferstraße in Wien als Vorbild und in Gent die „Ring Road“, welche in Groningen bereits 1975 eingeführt worden war. Darüber hinaus gab es vor allem im Fallbeispiel Ottensen mit den „Fridays For Future“ Demonstrationen einen *ausgeprägten Klimaschutzdiskurs*, an den die Maßnahme gut anschlussfähig war.

Die **Ausgestaltung der Maßnahmen** mittels *Policy Packages* stützte die Akzeptanz. So wurde in beiden Fällen der öffentliche Verkehr verbessert und der öffentliche Raum ansprechender gestaltet. Ebenfalls trugen in beiden Fällen *Ausnahme- und Härtefallregelungen* zu gesteigerter Akzeptanz bei. So konnte z.B. dem Widerstand von Gewerbetreibenden durch Zeitfenster zur Anlieferung begegnet werden. Ebenfalls stellen Zufahrtsberechtigungen für z.B. alte Menschen und solche mit Gehbehinderungen eine sozial gerechte, Härtefallregelung dar, die die soziale Akzeptanz autofreier Quartiere erhöht.

Auch die *zeitliche Dimension der Maßnahmenausgestaltung* kann sich auf deren Akzeptanz auswirken: In Ottensen wurde die autofreie Straße zunächst testweise (für 6 Monate) eingeführt, in Gent wurden die Maßnahmen über die Zeit verschärft. Beide Formen der graduellen Einführung wirkten sich positiv auf die Akzeptanz aus.

Eine kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung war in beiden Fallbeispielen hilfreich für die Beibehaltung bzw. Verschärfung der Maßnahmen. Laut einer CIVITAS-Evaluation der Genter Mobilitätsmaßnahmen war die Aufbereitung und Erhebung von wissenschaftlichen Daten entscheidend für den Erfolg, insbesondere um die **Wirkungen der Maßnahme** zu illustrieren. Auch in Ottensen war die repräsentative wissenschaftliche Befragung zur Akzeptanz ein Faktor für die Verstetigung der Maßnahme. Während in Ottensen die meisten Anwohner*innen die Maßnahme befürworteten, gab es seitens der Gewerbetreibenden Widerstände. In Gent äußerten sich vor allem Pendler*innen aus dem ländlichen Umland besonders kritisch gegenüber dem Zirkulationsplan. Diese Beispiele illustrieren die wichtige Rolle der *persönlichen Betroffenheit* für die Akzeptanz in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen.

Des Weiteren spielt die **Kommunikation** der getroffenen Maßnahmen eine Rolle. Hierbei erweisen sich die Faktoren Transparenz und proaktives Handeln in der Vermittlung von Zielen, Hintergründen und Strategien der Maßnahmen in beiden Fallbeispielen als zuträglich für die gesellschaftliche Akzeptanz. Sowohl in Gent als auch in Ottensen wurden Kommunikationskampagnen und städtische Veranstaltungen (wie Workshops) als unterstützend für einen konstruktiven medialen und gesellschaftlichen Diskurs bezüglich der Einführung von Ordnungsrecht bewertet.

Darüber hinaus erscheint **Partizipation** als zentraler Faktor für die gesellschaftliche Akzeptanz: In Ottensen gab es eine sehr umfassende Bürger*innenbeteiligung, u.a. Bürger*innenforen und einem Bürger*innenrat.

Tabelle 2 stellt die Akzeptanzfaktoren in den beiden Fällen kompakt gegenüber. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für die Bedeutung mancher Faktoren mehr Evidenz vorliegt (v.a. auf Grundlage von Befragungen) als für andere.

Tabelle 2: Einflussfaktoren in den Fallbeispielen Ottensen und Gent

Einflussfaktor	Ottensen	Gent
<i>Zeitspezifische Faktoren</i>		
Akuter Problemdruck	<ul style="list-style-type: none"> • Stau, erhöhte Lärmbelastung, verringerte Luft- und Lebensqualität (+) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lärm, wenig Platz im öffentlichen Raum, stetig steigende Luftverschmutzung (+)
Erfahrungen anderorts	<ul style="list-style-type: none"> • Autobefreiung der Mariahilfer Straße in Wien (+) 	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung einer „Ring Road“ in Groningen 1975 (+)
Aktuelle gesellschaftliche Lage	<ul style="list-style-type: none"> • Klimadiskurs, „Ökoszene“ in Ottensen (+) 	
<i>Erwartete bzw. wahrgenommene Wirkung</i>		
Persönliche Betroffenheit	<ul style="list-style-type: none"> • Gewerbetreibende haben Angst vor Umsatzeinbußen (-) 	<ul style="list-style-type: none"> • Belastungen für Pendler*innen (-)
Gesellschaftliche Verteilung	<ul style="list-style-type: none"> • weniger relevant, Ausnahmeregelungen schützen vulnerable Gruppen (+), mehr soziale Interaktion (+) 	
Effektivität	<ul style="list-style-type: none"> • Vorher: Wissen aus anderen Städten (+) • Nachher: Wissenschaftliche Evaluation zu Effekten auf Verkehr, Lärm, Schadstoffe usw. (+) 	<ul style="list-style-type: none"> • wissenschaftliche Befunde und eigene Erfahrung stärken Vertrauen in Wirksamkeit der Maßnahme (+)
<i>Genauere Ausgestaltung</i>		
Ausnahmen und Härtefallregelung	<ul style="list-style-type: none"> • Zufahrt für Personen mit privatem Stellplatz, Krankentransporte, Marktbesicker*innen, Fahrradfahrer*innen und Taxis (+) 	<ul style="list-style-type: none"> • Parkberechtigung für Anwohner*innen, Zufahrt für mobilitätseingeschränkte Personen, Krankenversorgung und -transport sowie Marktbelieferung (+)

Einbettung in Policy Package	<ul style="list-style-type: none"> • Car-Sharing, Vergrößerung von Fußwegen, Begrünung, interaktive Sozialangebote und Raumgestaltungsprojekte (+) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausbau ÖPNV, und Fahrradstraßen, <i>Shared Mobility</i>, Raumgestaltung (+)
Zeitliche Faktoren	<ul style="list-style-type: none"> • Testweise Einführung: vorerst zeitlich beschränkt für 6 Monate (+) 	<ul style="list-style-type: none"> • Graduelle Ausweitung der <i>Low-Emission-Zone</i> (+)
<i>Kommunikation, Diskurs und Partizipation</i>		
Öffentlich-mediale Debatte	<ul style="list-style-type: none"> • Kritische als auch befürwortende Stimmen (+/-) 	<ul style="list-style-type: none"> • Anfangs Kritik, im Laufe der Zeit überwiegend positive Stimmen (+/-)
Information und Framing	<ul style="list-style-type: none"> • Informationsveranstaltungen, Infostände (+) • Bezeichnung als „Flanierquartier“, Betonung der <i>Co-Benefits</i> (Luftqualität, Sicherheit, Lebensqualität) (+) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kulturelle Begleitveranstaltungen, Fokus auf die <i>Co-Benefits</i>, transparente Kommunikation von Entwicklungsplänen (+)
Partizipation	<ul style="list-style-type: none"> • Befragungen, Fokusgruppen und Workshops (+) 	<ul style="list-style-type: none"> • Workshops, Befragungen, partizipative Projekte, Beratungsstellen (+)

Quelle: eigene Darstellung

5 Synthese und Schlussfolgerungen

Im abschließenden Kapitel hier sollen zunächst die Erkenntnisse aus Literatursauswertung und Fallstudien zu den relevanten Akzeptanzfaktoren miteinander verglichen werden (Kap. 5.1). Im Anschluss werden daraus einige handlungsfeldübergreifende Empfehlungen für künftige ordnungsrechtliche Maßnahmenvorschläge abgeleitet (Kap. 5.2). Das Paper schließt mit der Identifikation weiteren Forschungsbedarfs (Kap. 5.3).

5.1 Vergleich der Ergebnisse von Literatursauswertung und Fallstudien

Die Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Bedeutung und Evidenzlage der identifizierten Akzeptanzfaktoren im Vergleich von Literatursauswertung und Fallstudien.

Tabelle 3: Überblick über Bedeutung und Evidenzlage der Akzeptanzfaktoren im Vergleich von Literatursauswertung und Fallstudien

Einflussfaktor		Allgemeine Literatur	Gebäude-Fallstudien	Verkehrs-Fallstudien
Zeitliche Kontextfaktoren	Akuter Problemdruck, gesellschaftliche / mediale Problemaufmerksamkeit	+	+	+
	Schlechte ökonomische Lage	(-)	0	0
	Erfahrung mit der / ähnlicher Maßnahme zuvor (evtl. auch andernorts)	(+)	+	+
Vermutete / wahrgenommene Wirkungen ²⁸	Wahrgenommene Effektivität	? ²⁹	+	+
	Persönliche Alltagsumstellung	-	n/a	-
	Persönliche Kostenbelastung	-	-	n/a
	Wahrgenommene Gerechtigkeit	+ ³⁰	?	?
Ausgestaltung und Einbettung der Maßnahme	Einbettung in „policy packages“	+	+	+
	Ausnahmeregelungen allgemein	?	+	+
	Soziale Härtefallregelungen	(+)	+	+
	Zeitlich beschränkte Testphase	+	n/a	(+)
	Zeitlich gestaffelte Einführung	(+)	(+)	(+)

²⁸ Die Forschungsliteratur widmet sich größtenteils den von Befragten vorab vermuteten Wirkungen einer möglichen Maßnahme (also vor der Umsetzung), während die Fallstudien sich stärker auf wahrgenommene Wirkungen nach der Maßnahmeneinführung beziehen.

²⁹ In Befragungsexperimenten korreliert die von den Befragten geäußerte Effektivitätserwartung stark und eindeutig positiv mit der Akzeptanz einer Maßnahme. Allerdings hängt das Effektivitätsurteil auch mit erwarteten persönlichen Wirkungen zusammen (negative Wirkungserwartungen führen zu negativem Effektivitätsurteil), sodass strategisches Antwortverhalten eine Rolle spielen könnte (s. Kap. 3.2.1).

³⁰ Häufig wird in Studien nicht näher untersucht, was genau die Befragten unter „gerecht“ verstehen. Ähnlich wie bei der Effektivitätseinschätzung (s. Fußnote davor) gibt es zudem auch hier Evidenz, dass das Gerechtigkeitsurteil von persönlichen Wirkungen beeinflusst wird (s. Kap. 3.2.3).

Kommunikative, diskursive & proz. Faktoren	Mehr Information zur Maßnahme	?	+	(+)
	Betonung von <i>co-benefits</i>	0/+	+	+
	Gegnerische Argumente und Frames	-	0	-
	Partizipative Maßnahmenentwicklung	(+)	+	+

Quelle: eigene Darstellung. Erläuterung: Richtung des Einflussfaktors auf Akzeptanz ist angegeben mit + (positiv), 0 (neutral / keine Wirkung), - (negativ), x/y Kombinationen (unterschiedliche Forschungsergebnisse), (+) bzw. (-) (wenig Evidenz, aber positive / negative Wirkung zu vermuten, u.a. aufgrund verwandter Literatur); ? (keine Aussage möglich wegen mangelnder Evidenzlage und weil auch theoretisch unterschiedliche Wirkrichtungen in Frage kommen); n/a (keine Angabe möglich, da auf Fallbeispiel nicht zutreffend)

So zeigt sich sowohl in der Literaturlauswertung als auch den Fallstudien eine kohärente (wenngleich nicht immer umfassende) Evidenz für den positiven Akzeptanzeinfluss folgender Faktoren, wobei wir über die relative Bedeutung keine zuverlässigen Aussagen treffen können:

- akuter Problemdruck und/oder hohe Aufmerksamkeit für das Problem in gesellschaftlichen, medialen und politischen Debatten,
- Erfahrung mit einer Maßnahme und ihren positiven Wirkungen (die Fallstudien deuten darauf hin, dass auch Verweise auf *Best-practice*-Beispiele andernorts akzeptanzfördernd sein können, dies gilt es jedoch durch weitere Forschung zu bestätigen),
- Vermeidung allzu alltagseinschneidender Maßnahmen und hoher Kosten für Konsument*innen, oder aber Gewähren gewisser Wahlmöglichkeiten zur Umsetzung sowie Einbettung harter Maßnahmen in *policy packages* mit unterstützenden Maßnahmen,
- Ausnahmeregelungen, zumindest solange, sie als sozial gerecht wahrgenommen werden,
- zeitlich beschränkte Testphasen oder eine zeitlich gestaffelte Einführung,
- Betonung von *co-benefits* (manchmal ohne positive Wirkung, aber zumindest keine negative),
- partizipative Maßnahmenentwicklung.

In Ergänzung der in der allgemeinen Literatur diskutierten Einflussfaktoren weisen die Fallstudien zudem auf einen positiven Akzeptanzeinfluss einer wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation hin. Ein negativer Einfluss einer schlechten ökonomischen Lage auf die Akzeptanz umweltpolitischer Maßnahmen, wie in der Literatur manchmal berichtet, konnte in den Fallstudien wiederum nicht gefunden werden.

5.2 Generische Empfehlungen zur Akzeptanzsteigerung

Abgeleitet aus den vorherigen Analysen, und ergänzt um Vorarbeiten zu verwandten Themen,³¹ werden im Folgenden Empfehlungen zur Akzeptanzsteigerung künftiger ordnungsrechtlicher Maßnahmenvorschläge formuliert. Sie sind grundsätzlich auf alle Handlungsfelder der Umweltpolitik (möglicherweise auch darüber hinaus) anwendbar, wenngleich nicht jede Empfehlung in jedem Einzelfall passend sein muss. Sie richten sich primär an politische Akteure, doch sind manche auch für die Formulierung von Maßnahmenempfehlungen durch Forschung und Politikberatung relevant.

Bereits vorausgesetzt wird hier, dass eine angestrebte ordnungsrechtliche Maßnahme inhaltlich sinnvoll ist, also geeignet ist ihr Ziel auf effiziente Weise zu erreichen und weniger eingriffsintensive

³¹ Dazu zählen v.a. die strategischen Überlegungen des Öko-Instituts zu Suffizienzpolitik (Heyen et al. 2013), Exnovationspolitik (Heyen 2016), und „transformativer Umweltpolitik“ (Wolff et al. 2018).

Maßnahmen unzureichend sind. Eine solche Prüfung ist sowohl für die gesellschaftliche Akzeptanz als auch die verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeit und somit Konformität essenziell.

Die Empfehlungen sind in folgende drei Abschnitte unterteilt:

- Im Vorfeld eines konkreten Maßnahmenvorschlags
- Inhaltliche Ausgestaltung des Vorschlags
- Kommunikative Begleitung des Vorschlags.

5.2.1 Im Vorfeld eines konkreten Maßnahmenvorschlags

Grundsätzlich empfiehlt es sich, politische Maßnahmenvorschläge gut vorzubereiten, bevor man sie in die öffentliche Debatte einführt. Dies gilt auch um günstige Gelegenheitsfenster nutzen zu können (Kingdon 1995; Wolff et al. 2018). Dazu empfiehlt sich Folgendes mit Blick auf die oben diskutierten Einflussfaktoren:

- **Das öffentliche Problembewusstsein stärken bzw. günstige Gelegenheitsfenster abwarten:** Maßnahmen stoßen auf mehr Akzeptanz, wenn das Problemwissen und die Wahrnehmung von Handlungsdruck hoch sind. Entsprechend sollte man durch entsprechende Informations- und Kommunikationsmittel, direkt und über Medien, dazu beitragen. Sind zu einem Zeitpunkt x ganz andere Probleme auf der medialen und öffentlichen Agenda, könnte es sich lohnen, auf eine günstigere Situation zu warten. (Der mögliche Gedanke, eine durch andere Themen bestimmte Agenda nutzen zu wollen, um mit einer ordnungsrechtlichen konsumseitigen Maßnahme „unter dem Radar“ zu fliegen, erscheint angesichts der *Veggie-Day*-Debatte dagegen eher verwegen.)
- **Breites Akteursbündnis aufstellen:** Um über *co-benefits* breitere Bevölkerungskreise anzusprechen und die öffentlich-mediale Debatte nicht lautstarken Gegnern zu überlassen, empfiehlt sich die Bildung eines breiten Akteursbündnisses. Dieses sollte auch Interessen jenseits des Klima- und Umweltschutzes beinhalten, z.B. Gesundheitsschutz, soziale Gerechtigkeit, Sicherheit, oder wirtschaftliche Chancen durch grüne Innovationen. Ein Beispiel ist das 2020 gestartete Bündnis für ein Tempolimit, das neben Umwelt- und Verkehrsorganisationen auch die Polizeigewerkschaft (NRW) und den Verein Verkehrsunfall-Opferhilfe umfasst.
- **Wissenschaftliche Wirkungsabschätzungen & repräsentative Befragungen beauftragen:** Sowohl die vermuteten Wirkungen als auch die wahrgenommene soziale Norm bzw. Mehrheitsmeinung wirken sich auf die Akzeptanz von Maßnahmen aus. Daher empfiehlt es sich, rechtzeitig wissenschaftliche Wirkungsabschätzungen (inkl. möglicher Verteilungswirkungen) und repräsentative Befragungen in Auftrag zu geben. Diese können zum einen zur Verbesserung des Maßnahmenvorschlags führen, zum anderen dabei helfen, die spätere öffentliche Debatte informiert zu führen und womöglich unzutreffende Behauptungen der Gegenseite zu widerlegen.
- **Nachhaltige Alternativen fördern:** Gewisse Optionen einschränkende Maßnahmen stoßen auf mehr Akzeptanz, wenn die politisch gewünschten Verhaltensweisen oder Technologien leicht und kostengünstig um- bzw. einsetzbar sind. Die Rahmenbedingungen dafür sollten optimalerweise bereits zeitlich vor einschränkenden Maßnahmen entsprechend gestaltet werden. Als Beispiel lässt sich der Ausbau des ÖPNV im Vorfeld Autoverkehr-einschränkender Maßnahmen nennen.

5.2.2 Inhaltliche Ausgestaltung des Vorschlags

- **In ein breiteres Maßnahmenpaket einbetten:** Härtere konsumseitige Maßnahmen stoßen auf mehr Akzeptanz, wenn sie mit weichen, unterstützenden und eventuell auch produktionsseitigen Maßnahmen kombiniert werden. Falls also nicht bereits im Vorfeld eingeführt, sollten spätestens gemeinsam mit der einschränkenden ordnungsrechtlichen Maßnahme auch solche Maßnahmen

eingeführt werden, welche die erwünschten Verhaltensweisen oder Technologien finanziell attraktiv und/oder leicht in der Umsetzung machen. Zugleich strengere Anforderungen auch an Produktionsprozesse und Produkte können der Bevölkerung außerdem vermitteln, dass sie nicht die alleinige Last auf dem Weg zu mehr Umwelt- und Klimaschutz trägt.

- **Gewisse Flexibilität und Ausnahmeregelungen vorsehen:** Soweit umweltpolitisch vertretbar, können Auswahlmöglichkeiten (z.B. mehrere Technologieoptionen oder Ersatzmaßnahmen) sowie Ausnahmeregelungen in der nötigen Umsetzung durch die Bürger*innen die Akzeptanz steigern. Allerdings müssen Ausnahmeregelungen als sozial gerecht angesehen werden, um in der Gesamtbevölkerung auf Akzeptanz zu stoßen. Daher empfehlen sich, zum Beispiel mit Blick auf autoreduzierte Innenstädte, insbesondere Härtefallregelungen für solche Bevölkerungsgruppen bzw. Berufsgruppen, die von Maßnahmen überproportional betroffen wären und/oder für die Alternativen schlechter verfügbar sind.
- **Umsetzung zeitlich strecken:** Die Akzeptanz von Maßnahmen kann gesteigert werden, wenn, die mit ihnen verbundenen Einschränkungen, Anforderungen und/oder Kosten über die Zeit gestreckt werden bzw. erst nach einer Übergangsfrist überhaupt zum Tragen kommen. Dies gibt den Menschen Zeit zur Anpassung, vor allem wenn die Alternativen (derzeit noch) mit gewissem Aufwand verbunden sind. Auch hier ist eine Abwägung mit der Effektivität bzw. der zeitlichen Dringlichkeit des Problems nötig – genauso wie mit dem Risiko, dass eine erst längerfristig umzusetzende Maßnahme von einer nachfolgenden Regierung gekippt werden könnte (wie es beim ursprünglich für 2020 geplanten Verbot von Nachtspeicheröfen der Fall gewesen ist).
- **Testphase vorschalten:** Auch eine zeitlich zunächst beschränkte Einführung (Testphase), mit anschließender Evaluation von Wirkungen und Akzeptanz und einer Entscheidung über die Fortsetzung, kann die Akzeptanz steigern – sowie zu Verbesserungen der Maßnahme führen (s. auch Bauknecht et al. 2021 zu „regulatorischen Experimenten“). Dies erscheint auch vor der Erfahrung sinnvoll, dass manche Maßnahmen (z.B. zur Reduktion des Autoverkehrs) auf höhere Akzeptanz stoßen, wenn sie erst einmal eingeführt und die positiven Wirkungen erlebbar sind. Denkbar ist auch, die Testphase zusätzlich örtlich zu beschränken, bevor man eine Maßnahme breit einführt. Eine Testphase macht allerdings nur bei solchen, v.a. verhaltensbezogenen, Maßnahmen Sinn, deren Wirkung man sich nicht entziehen kann (z.B. im Fall autoarmer Quartiere oder eines allgemeinen Tempolimits auf Autobahnen). Bei Maßnahmen, die Investitionen durch Privatleute voraussetzen (z.B. Vorgaben zur Heizungstechnologie), machen Testphasen wenig Sinn, da man sich ihrer Wirkung durch Hinauszögern von Investitionen entziehen kann.

5.2.3 Kommunikative Begleitung des Vorschlags

- **Wirkungsabschätzungen und Umfrageergebnisse kommunizieren:** Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Wirkungsanalysen sollten gut verständlich aufbereitet und zielgruppenadäquat kommuniziert werden. Auch wenn mehr Informationen zur Maßnahme, einschließlich Aussagen zu einer hohen Effektivität, nicht unbedingt die Akzeptanz in der Breite direkt erhöht (s. Kap. 3.2.1 und 3.4.1), so können sie womöglich doch den öffentlich-medialen Diskurs beeinflussen und somit indirekt die Akzeptanz steigern. Auch die Ergebnisse repräsentativer Befragungen, die auf eine mehrheitliche Akzeptanz der Maßnahme deuten, sollten aktiv kommuniziert werden.
- **Das Neue und dessen *co-benefits* betonen:** Im Mittelpunkt der Kommunikation sollte weniger die Frage „Was wird eingeschränkt?“ stehen (auch wenn sich eine Diskussion dazu nicht vermeiden lässt), sondern eher die Frage „Was wird dadurch ermöglicht/verbessert?“. Dies bietet sich insbesondere bei einem breiteren Maßnahmenpaket an. Neben dem ökologischen Nutzen sollten die gesellschaftlichen *co-benefits* (z.B. Vorteile für Gesundheit, Lebensqualität, soziale Gerechtigkeit, Arbeitsplätze, ökonomische Chancen) einer Maßnahme betont werden.

- **Auf Gegenwind einstellen und reagieren:** Trotz aller Vorteile und positiven Kommunikation einer vorgeschlagenen ordnungsrechtlichen Maßnahme muss man damit rechnen, dass der Vorschlag und dessen Urheber auf harsche Kritik im Hinblick auf den vorschreibenden Charakter stoßen („Ökodiktatur, Gängelei...“). Darauf gilt es vorbereitet zu sein, etwa mit Argumentationslinien und verteidigenden Stimmen aus dem o.g. breiten Akteursnetzwerk.

5.3 Weiterer Forschungsbedarf

Im Vergleich zu anderen Instrumententypen (v.a. Preisinstrumenten) sind Akzeptanz(faktoren) von ordnungsrechtlichen und hier insbesondere konsumseitigen Maßnahmen wenig beforscht. In vielen Studien wird nur eine einzige ordnungsrechtliche Maßnahme mit anderen verglichen. Bei ersterer handelt es sich zudem häufig um Produktions- und Produktstandards statt um verhaltensbezogene Maßnahmen, was dort teilweise gar nicht weiter differenziert und reflektiert wird.

Die bisherigen Untersuchungen basieren schwerpunktmäßig auf Fällen und Befragungen außerhalb Deutschlands (v.a. USA, UK, Schweiz, Schweden). Da sich die Akzeptanz von Maßnahmen durchaus zwischen Ländern unterscheidet (s. Kap. 2.4.1), wäre es sinnvoll, mehr Untersuchungen in Deutschland (auch verschiedene Regionen, Stadt und Land) durchzuführen.

Da die derzeit in der Forschung dominierenden Befragungen nicht alle o.g. Akzeptanzfaktoren gleichermaßen abdecken (können), wissen wir relativ wenig über die Rolle mancher dieser Faktoren (z.B. zeitliche Kontextfaktoren, Ausnahmeregelungen, erwartete gesellschaftliche Wirkungen und die einer Wertung zugrundeliegenden Gerechtigkeitsprinzipien, Framing, öffentliche-mediale Debatte, Partizipation). Zudem lassen sich bei solch unvollständiger Betrachtung keine ernsthaften Aussagen über die relative Bedeutung der Faktoren für die Akzeptanz machen (Drews & van den Bergh 2016). Dies ließe sich womöglich über Meta-Analysen einer großen Zahl vertiefter Fallstudien adressieren, die reale Maßnahmenvorschläge in konkreten Kontexten untersuchen.

Mit Fokus auf Befragungen kann die derzeitige Forschung zudem zwar Korrelationen zwischen abfragbaren Variablen und der Akzeptanz aufzeigen (dabei auch statistische Signifikanz und die Zusammenhänge mit anderen Variablen prüfen). Wir wissen jedoch zu wenig über kausale Einflüsse sowie die Rolle von kognitiven Heuristiken, Emotionen und eigennutzmotiviertem Antwortverhalten; hierfür könnten mehr experimentelle Untersuchungen helfen (Ejelöv & Nilsson 2020).

Interessant zu beobachten und untersuchen wird schließlich sein, inwieweit sich die *Fridays-for-future* Bewegung und/oder der Kampf gegen die Corona-Pandemie auf die gesellschaftliche Akzeptanz härterer Maßnahmen für den Umwelt- und Klimaschutz auswirkt.

Literaturverzeichnis

- Aldrich, John H. (1995): *Why parties? The origin and transformation of political parties in America* (American politics and political economy series). Chicago: Univ. of Chicago Press. Verfügbar unter <http://www.loc.gov/catdir/description/uchi051/94036879.html>.
- Alló, Maria & Loureiro, Maria L. (2014). The role of social norms on preferences towards climate change policies: A meta-analysis. *Energy Policy* 73, S. 563–574.
- Anderson, Brilé; Böhmelt, Tobias & Ward, Hugh (2017). Public opinion and environmental policy output. A cross-national analysis of energy policies in Europe. *Environmental Research Letters* 12 (11), S. 114011.
- Antony, Florian; Fischer, Corinna; Kenkmann, Tanja; Moch, Katja; Prakash, Siddharth; Quack, Dietlinde & Weber, Manuela (2020): Big Points des ressourcenschonenden Konsums als Thema für die Verbraucherberatung – mehr als Energieeffizienz und Klimaschutz. Studie im Rahmen des Projekts „Verbraucherberatung als Baustein einer erfolgreichen Ressourcenpolitik“ (TEXTE 140/2020). Dessau: Umweltbundesamt.
- Attari, Shahzeen Z.; Schoen, Mary; Davidson, Cliff I.; DeKay, Michael L.; Bruine de Bruin, Wändi; Dawes, Robyn & Small, Mitchell J. (2009). Preferences for change: Do individuals prefer voluntary actions, soft regulations, or hard regulations to decrease fossil fuel consumption? *Ecological Economics* 68 (6), S. 1701–1710.
- Bain, Paul G.; Hornsey, Matthew J.; Bongiorno, Renata & Jeffries, Carla (2012). Promoting pro-environmental action in climate change deniers. *Nature Climate Change* 2 (8), S. 600–603.
- Bamberg, Sebastian & Rölle, Daniel (2003). Determinants of People's Acceptability of Pricing Measures. Replication and Extension of a Causal Model. In J. Schade & B. Schlag (Hrsg.), *Acceptability of transport pricing strategies* (1. ed., S. 235–248). Amsterdam: Pergamon.
- Bardach, Eugene (1976). Policy termination as a political process. *Policy Sciences* 7 (2), S. 123–131. Verfügbar unter <http://www.jstor.org/stable/4531635>, zuletzt abgerufen am 19.01.2016.
- Baron, Jonathan & Journey, James (1993). Norms against voting for coerced reform. *Journal of Personality and Social Psychology* 64 (3), S. 347–355.
- Bauer, Michael W. & Knill, Christoph (2012). Understanding Policy Dismantling. An Analytical Framework. In M. W. Bauer, A. Jordan, C. Green-Pedersen & A. Héritier (Hrsg.), *Dismantling public policy. Preferences, strategies, and effects* (S. 30–56). Oxford: Oxford University Press.
- Baumgartner, Frank R. & Jones, Bryan D. (1993): *Agendas and instability in American politics* (American politics and political economy series). Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Bergquist, Magnus; Nilsson, Andreas; Haring, Niklas & Jagers, Sverker (2021): Determinants for Accepting Climate Change Mitigation Policies: A Meta-Analysis. Manuskript / Preprint.
- Blanck, Ruth & Jakob, Michael (2021): Städte für Menschen, nicht für Autos. Autoreduzierte Quartiere erfolgreich umsetzen (Policy Brief). Öko-Institut.
- Böcher, Michael & Töller, Annette E. (2012): *Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung* (Grundwissen Politik, Bd. 50). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Bolderdijk, Jan W.; Steg, Linda; Woerdman, Edwin; Frieswijk, René & Groot, Judith I. de (2017). Understanding Effectiveness Skepticism. *Journal of Public Policy & Marketing* 36 (2), S. 348–361.

- Bolsen, Toby; Leeper, Thomas J. & Shapiro, Matthew A. (2013). Doing What Others Do. *American Politics Research* 42 (1), S. 65–89.
- Bothner, Fabio; Dorner, Florian; Herrmann, Alina; Fischer, Helen & Sauerborn, Rainer (2019). Explaining climate policies' popularity. An empirical study in four European countries. *Environmental Science & Policy* 92, S. 34–45.
- Braathen, Nils A. & Serret, Ysé (2007): Instrument mixes for environmental policy. Paris: OECD. Verfügbar unter <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10245385>.
- Brannlund, Runar & Persson, Lars (2012). To tax, or not to tax: preferences for climate policy attributes. *Climate Policy* 12 (6), S. 704–721.
- Braungardt, Sibylle & Degen, Solveig (2021): Ausstieg aus dem Heizen mit fossilen Energien. Empfehlungen für eine gesellschaftlich akzeptierte Umsetzung (Policy Brief). Öko-Institut.
- Brettschneider, Frank (1995): Öffentliche Meinung und Politik. Eine empirische Studie zur Responsivität des deutschen Bundestages zwischen 1949 und 1990. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brettschneider, Frank (2004). Agenda-setting, agenda-cutting, agenda-surfing. Themenmanagement bei der Bundestagswahl 2002. In H. Oberreuter (Hrsg.), *Der versäumte Wechsel. Eine Bilanz des Wahljahres 2002* (S. 9–34). München: Olzog.
- Brischke, Lars-Arvid; Leuser, Leon; Duscha, Markus; Thomas, Stefan; Thema, Johannes; Spitzner, Meike; Kopatz, Michael; Baedeker, Carolin; Lahusen, Miriam; Ekhardt, Felix & Beeh, Martin (2016): Energiesuffizienz. Strategien und Instrumente für eine technische, systemische und kulturelle Transformation zur nachhaltigen Begrenzung des Energiebedarfs im Konsumfeld Bauen / Wohnen. Endbericht des Projekts Energiesuffizienz.
- Broockman, David & SKOVRON, CHRISTOPHER (2018). Bias in Perceptions of Public Opinion among Political Elites. *American Political Science Review* 112 (3), S. 542–563.
- Budge, Ian & Laver, Michael (1986). Office Seeking and Policy Pursuit in Coalition Theory. *Legislative Studies Quarterly* 11 (4), S. 485.
- Burstein, Paul (2003). The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda. *Political Research Quarterly* 56 (1), S. 29–40.
- Burstein, Paul (2014): American public opinion, advocacy, and policy in congress. What the public wants and what it gets. New York, NY: Cambridge Univ. Press.
- BVerfG (24.03.2021) 1 BvR 2656/18.
- Calliess, Christian (2001): Rechtsstaat und Umweltstaat. Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse (Jus publicum, Bd. 71). Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Carattini, Stefano; Carvalho, Maria & Fankhauser, Sam (2017): How to make carbon taxes more acceptable. Policy report.
- Cherry, Todd L.; Kallbekken, Steffen & Kroll, Stephan (2012). The acceptability of efficiency-enhancing environmental taxes, subsidies and regulation: An experimental investigation. *Environmental Science & Policy* 16, S. 90–96.
- Cherry, Todd L.; Kallbekken, Steffen & Kroll, Stephan (2014). The impact of trial runs on the acceptability of environmental taxes. Experimental evidence. *Resource and energy economics* 38, S. 84–95.
- Dahl, Robert A. (1971): Polyarchy. Participation and opposition. New Haven: Yale Univ. Press.

- DeCaro, Daniel A.; Arnol, Craig A. T.; Boama, Emmanuel F. & Garmestani, Ahjond S. (2017). Understanding and applying principles of social cognition and decision making in adaptive environmental governance. *Ecology and Society* 22 (1), S. 1–33.
- DeLeon, Peter (1978). Public policy termination: An end and a beginning. *Policy Analysis*, S. 369–392.
- Dermont, Clau; Ingold, Karin; Kammermann, Lorenz & Stadelmann-Steffen, Isabelle (2017). Bringing the policy making perspective in: A political science approach to social acceptance. *Energy Policy* 108, S. 359–368. Verfügbar unter <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421517303531>.
- Deutsch, Morton (1975). Equity, Equality, and Need. What Determines Which Value Will Be Used as the Basis of Distributive Justice? *Journal of Social Issues* 31 (3), S. 137–149.
- Dietz, Thomas; Dan, Amy & Shwom, Rachael (2007). Support for Climate Change Policy: Social Psychological and Social Structural Influences*. *Rural Sociology* 72 (2), S. 185–214.
- Drews, Stefan & van den Bergh, Jereon C. (2016). What explains public support for climate policies? A review of empirical and experimental studies. *Climate Policy* 16 (7), S. 855–876.
- Dreyer, Stacia J.; Teisl, Mario F. & McCoy, Shannon K. (2015). Are acceptance, support, and the factors that affect them, different? Examining perceptions of U.S. fuel economy standards. *Transportation Research Part D: Transport and Environment* 39, S. 65–75.
- Edmondson, Duncan L.; Kern, Florian & Rogge, Karoline S. (2019). The co-evolution of policy mixes and socio-technical systems: Towards a conceptual framework of policy mix feedback in sustainability transitions. *Research Policy* 48 (10), S. 103555. Verfügbar unter <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733318300684>.
- EIB (2020): The EIB Climate Survey 2019-2020. How citizens are confronting the climate crisis and what actions they expect from policymakers and businesses. European Investment Bank.
- EIB (2021a): What's the best way to fight climate change? 2020-2021 EIB Climate Survey, part 3 of 3, European Investment Bank. Verfügbar unter <https://www.eib.org/de/surveys/climate-survey/3rd-climate-survey/best-ways-to-fight-climate-change.htm>.
- EIB (2021b): Worauf würden Sie für das Klima verzichten? EIB-Klimaumfrage 2020-21 (2/3). Verfügbar unter <https://www.eib.org/de/surveys/climate-survey/3rd-climate-survey/what-to-give-up-for-climate-change.htm>.
- Ejelöv, Emma & Nilsson, Andreas (2020). Individual Factors Influencing Acceptability for Environmental Policies. A Review and Research Agenda. *Sustainability* 12 (6), S. 2404.
- Engler, Daniel; Groh, Elke D.; Gutsche, Gunnar & Ziegler, Andreas (2021). Acceptance of climate-oriented policy measures under the COVID-19 crisis: an empirical analysis for Germany. *Climate Policy*.
- Eriksson, Louise; Garvill, Jörgen & Nordlund, Annika M. (2006). Acceptability of travel demand management measures: The importance of problem awareness, personal norm, freedom, and fairness. *Journal of Environmental Psychology* 26 (1), S. 15–26. Verfügbar unter <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0272494406000260>.
- Eriksson, Louise; Garvill, Jörgen & Nordlund, Annika M. (2008). Acceptability of single and combined transport policy measures: The importance of environmental and policy specific beliefs. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 42 (8), S. 1117–1128.
- Fesenfeld, Lukas P. (2020): The Political Feasibility of Transformative Climate Policy. Public Opinion about Transforming Food and Transport Systems. Dissertation, ETH Zürich.

- Fischer, Corinna & Grießhammer, Rainer (2013): Mehr als nur weniger. Suffizienz: Begriff, Begründung und Potenziale (Öko-Institut e.V., Hrsg.) (Working Paper Nr. 2), Freiburg.
- Fischer, Frank (2003): *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. London: Oxford University Press.
- FOCUS (2020). Deutsche für Tempo 130. https://www.focus.de/magazin/archiv/verkehr-deutsche-fuer-tempo-130_id_12243576.html
- Franzen, Axel & Vogl, Dominikus (2013). Two decades of measuring environmental attitudes. A comparative analysis of 33 countries. *Global Environmental Change* 23 (5), S. 1001–1008.
- Fraune, C., Knodt, M., Gölz, S. & Langer, K. (Hrsg.) (2019): *Akzeptanz und politische Partizipation in der Energietransformation. Gesellschaftliche Herausforderungen jenseits von Technik und Ressourcenausstattung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Geels, Frank W. (2014). Regime resistance against low-carbon transitions: Introducing politics and power into the multi-level perspective. *Theory, Culture & Society* (Special Issue: Energy & Society), S. 21–40.
- Gethmann, Carl F. & Sander, Thorsten (1999). Rechtfertigungsdiskurse. In A. Grunwald & S. Saupe (Hrsg.), *Ethik in der Technikgestaltung. Praktische Relevanz und Legitimation* (Wissenschaftsethik und Technikfolgenbeurteilung, Bd. 2, S. 117–151). Berlin: Springer.
- Gilens, Martin & Page, Benjamin I. (2014). Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. *Perspectives on Politics* 12 (3), S. 564–581.
- Glynn, Carroll J.; Herbst, Susan; Lindeman, Mark; O'Keefe, Garrett J. & Shapiro, Robert Y. (2018): *Public Opinion* (Third edition). London: Taylor and Francis.
- Göll, Edgar (2017): *Nichtraucherschutz und Rauchverbote. Fallstudie im Rahmen des Projekts Evolution2Green – Transformationspfade zu einer Green Economy*.
- Göll, Edgar (2018): *Nichtraucherschutz und Rauchverbote* (IZT-Text 2-2018), Berlin.
- Graaf, Lisa; Meyer-Ohlendorf, Lutz; Fesenfeld, Lukas P.; Frank, Leonard; Jacob, Klaus; Rinscheid, Adrian; Späth, Philipp; Schmid, Nicolas & Schrode, Alexander (i.E.): *Transformationsorientierte Umweltpolitik für einen sozial-ökologischen Wandel des Ernährungssystems in Deutschland* (TEXTE). Umweltbundesamt.
- Groot, Judith I. de & Schuitema, Geertje (2012). How to make the unpopular popular? Policy characteristics, social norms and the acceptability of environmental policies. *Environmental Science & Policy* 19-20, S. 100–107.
- Grunwald, Armin (2005). Zur Rolle von Akzeptanz und Akzeptabilität von Technik bei der Bewältigung von Technikkonflikten. *TATuP - Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis* 14 (3), S. 54–60.
- Gunningham, Neil & Sinclair, Darren (2017): *Leaders & laggards. Next-generation environmental regulation*. Sheffield: Greenleaf Pub. Verfügbar unter <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10650129>.
- Halbheer, Daniel; Niggli, Sarah & Schmutzler, Armin (2006). What Does it Take to Sell Environmental Policy? An Empirical Analysis of Referendum Data. *Environmental & resource economics* 33 (4), S. 441–462.
- Hammar, Henrik & Jagers, Sverker C. (2007). What is a fair CO2 tax increase? On fair emission reductions in the transport sector. *Ecological Economics* 61 (2-3), S. 377–387.
- Hardin, Garrett (1968). The Tragedy of the Commons. *Science* 162 (3859), S. 1243–1248.

- Harring, Niklas (2014). Corruption, inequalities and the perceived effectiveness of economic pro-environmental policy instruments: A European cross-national study. *Environmental Science & Policy* 39, S. 119–128.
- Harring, Niklas; Jagers, Sverker & Matti, Simon (2017). Public Support for Pro-Environmental Policy Measures: Examining the Impact of Personal Values and Ideology. *Sustainability* 9 (5), S. 679.
- Harring, Niklas; Jagers, Sverker C. & Matti, Simon (2019). The significance of political culture, economic context and instrument type for climate policy support: a cross-national study. *Climate Policy* 19 (5), S. 636–650.
- Hertel-Fernandez, Alexander; Mildenerger, Matto & Stokes, Leah C. (2019). Legislative Staff and Representation in Congress. *American Political Science Review* 113 (1), S. 1–18.
- Hess, David J. (2014). Sustainability transitions: A political coalition perspective. *Research Policy* 43 (2), S. 278–283.
- Heyen, D. A.; Fischer, C.; Barth, R.; Brunn, C.; Grießhammer, R.; Keimeyer, F. & Wolff, F. (2013): Mehr als nur weniger. Suffizienz: Notwendigkeit und Optionen politischer Gestaltung., Öko-Institut e.V. Working Paper: 3. Verfügbar unter <https://www.oeko.de/oekodoc/1837/2013-506-de.pdf>, zuletzt abgerufen am 08.08.2018.
- Heyen, Dirk A. (i.E.a). Justice dimensions and social impacts of sustainability transitions: a systematisation.
- Heyen, Dirk A. (i.E.b): Soziale Aspekte von Umweltpolitik. Ein Überblick zu Forschungsstand und -lücken mit Fokus auf soziale Wirkungen umweltpolitischer Maßnahme.
- Heyen, Dirk A. (2016): Exnovation. Herausforderungen und politische Gestaltungsansätze für den Ausstieg aus nicht-nachhaltigen Strukturen (Working Paper 3/2016). Öko-Institut.
- Holstenkamp, L. & Radtke, J. (Hrsg.) (2018): Handbuch Energiewende und Partizipation. Wiesbaden: Springer VS.
- Howlett, Michael (1998). Predictable and Unpredictable Policy Windows. Institutional and Exogenous Correlates of Canadian Federal Agenda-Setting. *Canadian Journal of Political Science* 31 (3), S. 495–524.
- Howlett, Michael (2014). Why are policy innovations rare and so often negative? Blame avoidance and problem denial in climate change policy-making. *Global Environmental Change* 29, S. 395–403.
- Howlett, Michael; Ramesh, M. & Perl, Anthony (2009): Studying public policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford: Oxford University Press.
- Huber, Robert A.; Wicki, Michael L. & Bernauer, Thomas (2020). Public support for environmental policy depends on beliefs concerning effectiveness, intrusiveness, and fairness. *Environmental Politics* 29 (4), S. 649–673.
- Huijts, N.M.A.; Molin, E.J.E. & Steg, L. (2012). Psychological factors influencing sustainable energy technology acceptance: A review-based comprehensive framework. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 16 (1), S. 525–531.
- infratest dimap (2020): Sechs von Zehn für Tempolimit auf Autobahnen. Verfügbar unter <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/sechs-von-zehn-fuer-tempolimit-auf-autobahnen/>, zuletzt abgerufen am 07.05.2021.
- Ittner, Heidi; Becker, Ralf & Kalt, Gerald (2003). Willingness to support traffic policy measures. The role of justice. In J. Schade & B. Schlag (Hrsg.), *Acceptability of transport pricing strategies* (1. ed.). Amsterdam: Pergamon.

- Jacob, Klaus; Guske, Anna L.; Weiland, Sabine; Range, Claire; Pestel, Nico & Sommer, Eric (2016): Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente. Im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA-Texte 73/2016), Dessau.
- Jacobs, Alan M. & Matthews, J. S. (2012). Why Do Citizens Discount the Future? Public Opinion and the Timing of Policy Consequences. *British Journal of Political Science* 42 (4), S. 903–935.
- Jakobsson, Cecilia; Fujii, S. & Gärling, Tommy (2000). Determinants of private car users' acceptance of road pricing. *Transport Policy* 7 (2), S. 153–158.
- Jones, Bryan D. (1994): *Reconceiving decision making in democratic politics. Attention, choice, and public policy* (American politics and political economy series). Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Jordan, Andrew; Green-Pedersen, Christoffer & Turnpenny, John (2012). Policy Dismantling. An Introduction. In M. W. Bauer, A. Jordan, C. Green-Pedersen & A. Héritier (Hrsg.), *Dismantling public policy. Preferences, strategies, and effects* (S. 3–29). Oxford: Oxford University Press.
- Kachi, Aya; Bernauer, Thomas & Gampfer, Robert (2015). Climate policy in hard times: Are the pessimists right? *Ecological Economics* 114, S. 227–241.
- Kahneman, Daniel & Tversky, Amos (1979). Prospect Theory. An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica* 47 (2), S. 263–291.
- Kallbekken, Steffen & Aasen, Marianne (2010). The demand for earmarking: Results from a focus group study. *Ecological Economics* 69 (11), S. 2183–2190.
- Kallbekken, Steffen; Kroll, Stephan & Cherry, Todd L. (2011). Do you not like Pigou, or do you not understand him? Tax aversion and revenue recycling in the lab. *Journal of Environmental Economics and Management* 62 (1), S. 53–64.
- Kallbekken, Steffen & Sælen, Håkon (2011). Public acceptance for environmental taxes: Self-interest, environmental and distributional concerns. *Energy Policy* 39 (5), S. 2966–2973.
- Kantenbacher, Joseph; Hanna, Paul; Cohen, Scott; Miller, Graham & Scarles, Caroline (2018). Public attitudes about climate policy options for aviation. *Environmental Science & Policy* 81, S. 46–53.
- Karlsson, Mikael; Alfredsson, Eva & Westling, Nils (2020). Climate policy co-benefits. A review. *Climate Policy* 20 (3), S. 292–316.
- Kim, Junghwa; Schmöcker, Jan-Dirk; Fujii, Satoshi & Noland, Robert B. (2013). Attitudes towards road pricing and environmental taxation among US and UK students. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 48, S. 50–62.
- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New Haven & London: Longman.
- Kivimaa, Paula & Kern, Florian (2016). Creative destruction or mere niche support? Innovation policy mixes for sustainability transitions. *Research Policy* 45 (1), S. 205–217. Verfügbar unter <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733315001468>.
- Klatt, Anne; Spengler, Laura; Schwirn, Kathrin & Löwe, Christian (2020): *Gesellschaftliche Auswirkungen der Covid-19-Pandemie in Deutschland und mögliche Konsequenzen für die Umweltpolitik* (Position September 2020). Dessau: Umweltbundesamt.
- Kloepfer, Michael (2016): *Umweltrecht* (4. Aufl.). München: Beck.
- Knill, Christoph & Tosun, Jale (2020): *Public policy. A new introduction* (Textbooks in policy studies, 2nd edition). London: Red Globe Press.

- Kollmann, Andrea & Schneider, Friedrich (2010). Why Does Environmental Policy in Representative Democracies Tend to Be Inadequate? A Preliminary Public Choice Analysis. *Sustainability* 2 (12), S. 3710–3734.
- Kotchen, Matthew J.; Boyle, Kevin J. & Leiserowitz, Anthony A. (2013). Willingness-to-pay and policy-instrument choice for climate-change policy in the United States. *Energy Policy* 55, S. 617–625.
- Lachapelle, Erick; Borick, Christopher P. & Rabe, Barry (2012). Public Attitudes toward Climate Science and Climate Policy in Federal Systems: Canada and the United States Compared. *Review of Policy Research* 29 (3), S. 334–357.
- Larsson, Jörgen; Matti, Simon & Nässén, Jonas (2020). Public support for aviation policy measures in Sweden. *Climate Policy* 20 (10), S. 1305–1321.
- Levi, Sebastian (2021). Why hate carbon taxes? Machine learning evidence on the roles of personal responsibility, trust, revenue recycling, and other factors across 23 European countries. *Energy Research & Social Science* 73, S. 101883.
- Levi, Sebastian; Flachsland, Christian & Jakob, Michael (2020). Political Economy Determinants of Carbon Pricing. *Global Environmental Politics* 20 (2), S. 128–156.
- Lijphart, Arend (1984): *Democracies. Patterns of majoritarian & consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linde, Stefan (2018). Political communication and public support for climate mitigation policies: a country-comparative perspective. *Climate Policy* 18 (5), S. 543–555.
- Linz, M. (2017): *Wie Suffizienzpolitiken gelingen. Eine Handreichung (Wuppertal Spezial Nr. 52) (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH, Hrsg.), Wuppertal*.
- Lo, Alex Y.; Alexander, Kim S.; Proctor, Wendy & Ryan, Anthony (2013). Reciprocity as Deliberative Capacity: Lessons from a Citizen's Deliberation on Carbon Pricing Mechanisms in Australia. *Environment and Planning C: Government and Policy* 31 (3), S. 444–459.
- Lockwood, Matthew (2011). Does the framing of climate policies make a difference to public support? Evidence from UK marginal constituencies. *Climate Policy* 11 (4), S. 1097–1112.
- Loewenstein, George; O'Donoghue, Ted & Rabin, Matthew (2003). Projection Bias in Predicting Future Utility. *The Quarterly Journal of Economics* 118 (4), S. 1209–1248.
- Löfgren, Åsa & Nordblom, Katarina (2010). Attitudes towards CO₂taxation – is there an Al Gore effect? *Applied Economics Letters* 17 (9), S. 845–848.
- Loukopoulos, Peter; Jakobsson, Cecilia; Gärling, Tommy; Schneider, Claudia M. & Fujii, Satoshi (2005). Public attitudes towards policy measures for reducing private car use: Evidence from a study in Sweden. *Environmental Science & Policy* 8 (1), S. 57–66.
- Lucke, Doris (1995): *Akzeptanz. Legitimität in der „Abstimmungsgesellschaft“*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Maestre-Andrés, Sara; Drews, Stefan & van den Bergh, Jeroen (2019). Perceived fairness and public acceptability of carbon pricing: a review of the literature. *Climate Policy* 19 (9), S. 1186–1204.
- Manza, Jeff & Cook, Fay L. (2002). A Democratic Polity? *American Politics Research* 30 (6), S. 630–667.

- Matthies, Ellen; Becker, Annalena & Bobeth, Sebastian (2020). CO2-Bepreisung zwischen wirkungsvollem Instrument und Überforderung? Eine Pilotstudie zu Bedingungen der Akzeptabilität. *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society* 29 (4), S. 249–257.
- McCombs, Maxwell E. & Shaw, Donald L. (1972). The Agenda-Setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly* 36 (2), S. 176–187.
- Montada, Leo (1998). Justice: Just a rational choice? *Social Justice Research* 11 (2), S. 81–101.
- Montada, Leo & Kals, Elisabeth (1995). Perceived justice of ecological policy and proenvironmental commitments. *Social Justice Research* 8, S. 305–327.
- Neuman, W. R.; Guggenheim, Lauren S.; Jang, Mo & Young Bae, Soo (2014). The Dynamics of Public Attention: Agenda-Setting Theory Meets Big Data. *Journal of Communication* 64, S. 193–214.
- Newig, Jens; Jager, Nicolas & Challies, Edward (2012). Führt Bürgerbeteiligung in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen zu mehr Effektivität und Legitimität? Erste Ergebnisse einer Metaanalyse von 71 wasserpolitischen Fallstudien. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 22 (4), S. 527–564.
- Nill, Jan (2002): Wann benötigt Umwelt(innovations)politik politische Zeitfenster? Zur Fruchtbarkeit und Anwendbarkeit von Kindons "policy window"-Konzept (Institut für ökologische Wirtschaftsforschung, Hrsg.) (Diskussionspapier des IÖW 54.02), Berlin.
- Nilsson, Andreas; Hansla, André; Heiling, Joakim M.; Bergstad, Cecilia J. & Martinsson, Johan (2016a). Public acceptability towards environmental policy measures: Value-matching appeals. *Environmental Science & Policy* 61, S. 176–184.
- Nilsson, Andreas; Schuitema, Geertje; Jakobsson Bergstad, Cecilia; Martinsson, Johan & Thorson, Maria (2016b). The road to acceptance. Attitude change before and after the implementation of a congestion tax. *Journal of Environmental Psychology* 46, S. 1–9.
- Odeck, James & Bråthen, Svein (1997). On public attitudes toward implementation of toll roads. The case of Oslo toll ring. *Transport Policy* 4 (2), S. 73–83.
- Öko-Institut; Fraunhofer ISI & IREES (2020): Abschätzung der Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung. Teilbericht des Projektes „THG-Projektion: Weiterentwicklung der Methoden und Umsetzung der EU-Effort Sharing Decision im Projektionsbericht 2019 („Politiksznarien IX“)" (Climate Change 33/2020). Dessau: Umweltbundesamt.
- Olson, Mancur (1965): The logic of collective action. Public goods and the theory of groups (Harvard economic studies, Vol. 124). Cambridge, Ma: Harvard University Press.
- Owen, Ann L.; Conover, Emily; Videras, Julio & Wu, Stephen (2012). Heat Waves, Droughts, and Preferences for Environmental Policy. *Journal of Policy Analysis and Management* 31 (3), S. 556–577.
- Page, Benjamin I. & Shapiro, Robert Y. (1983). Effects of Public Opinion on Policy. *American political science review* 77 (1), S. 175–190.
- Pal, Leslie A. & Weaver, R. K. (2003): The government taketh away. The politics of pain in the United States and Canada (American governance and public policy series). Washington, DC: Georgetown Univ. Press.
- Palmer, James R. (2015). How do policy entrepreneurs influence policy change? Framing and boundary work in EU transport biofuels policy. *Environmental Politics* 24 (2), S. 270–287.
- Petrovic, Nada; Madrigano, Jaime & Zaval, Lisa (2014). Motivating mitigation: when health matters more than climate change. *Climatic Change* 126 (1-2), S. 245–254.

- Pierson, Paul (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics* 48 (2), S. 143–179.
- Pleger, Lyn E. (2019): *Democratic Acceptance of Spatial Planning Policy Measures*: Springer.
- Poortinga, Wouter; Steg, Linda; Vlek, Charles & Wiersma, Gerwin (2003). Household preferences for energy-saving measures. A conjoint analysis. *Journal of Economic Psychology* 24 (1), S. 49–64.
- Rein, Martin & Schön, Donald (1993). Reframing Policy Discourse. In F. Fischer & J. Forester (Hrsg.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (S. 145–166). Durham, N.C: Duke Univ. Press.
- Renn, Ortwin (2013). Bürgerbeteiligung bei Öffentlichen Vorhaben. Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung. UVP-Report 27 (1 & 2), S. 38–44.
- Rhodes, Ekaterina; Axsen, Jonn & Jaccard, Mark (2014). Does effective climate policy require well-informed citizen support? *Global Environmental Change* 29, S. 92–104.
- Rhodes, Ekaterina; Axsen, Jonn & Jaccard, Mark (2017). Exploring Citizen Support for Different Types of Climate Policy. *Ecological Economics* 137, S. 56–69. Verfügbar unter <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800916302348>.
- Rinscheid, Adrian & Wüstenhagen, Rolf (2019). Germany's decision to phase out coal by 2038 lags behind citizens' timing preferences. *Nature energy* 4 (10), S. 856–863.
- Rogge, Karoline S.; Kern, Florian & Howlett, Michael (2017). Conceptual and empirical advances in analysing policy mixes for energy transitions. *Energy Research & Social Science* 33, S. 1–10.
- Rosenow, Jan; Kern, Florian & Rogge, Karoline (2017). The need for comprehensive and well targeted instrument mixes to stimulate energy transitions: The case of energy efficiency policy. *Energy Research & Social Science* 33, S. 95–104.
- Ross, Victoria L.; Fielding, Kelly S. & Louis, Winnifred R. (2014). Social trust, risk perceptions and public acceptance of recycled water. Testing a social-psychological model. *Journal of environmental management* 137, S. 61–68.
- Rössler, Patrick & Eichhorn, Wolfgang (1997): *Agenda-Setting. Theoretische Annahmen und empirische Evidenzen einer Medienwirkungshypothese*. Opladen.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. (Hrsg.) (1993): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview.
- Sabatier, Paul A. (1987). Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework. *Science Communication* 8 (4), S. 649–692.
- Schade, J. & Schlag, B. (Hrsg.) (2003): *Acceptability of transport pricing strategies* (1. ed.). Amsterdam: Pergamon.
- Schade, Jens (2005): *Akzeptanz von Straßenbenutzungsgebühren. Entwicklung und Überprüfung eines Modells*. Dissertation, TU Dresden.
- Schlichting, Inga (2013). Strategic Framing of Climate Change by Industry Actors: A Meta-analysis. *Environmental Communication* 7 (4), S. 493–511.
- Schmöcker, Jan-Dirk; Pettersson, Pierre & Fujii, Satoshi (2012). Comparative Analysis of Proximal and Distal Determinants for the Acceptance of Coercive Charging Policies in the UK and Japan. *International Journal of Sustainable Transportation* 6 (3), S. 156–173.

- Schuitema, G. (2010): Priceless policies: factors influencing the acceptability of transport pricing policies (University of Groningen, Hrsg.).
- Schuitema, Geertje; Steg, Linda & Forward, Sonja (2010). Explaining differences in acceptability before and acceptance after the implementation of a congestion charge in Stockholm. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 44 (2), S. 99–109. Verfügbar unter <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0965856409001256>.
- Schuitema, Geertje; Steg, Linda & van Kruining, Monique (2011). When Are Transport Pricing Policies Fair and Acceptable? *Social Justice Research* 24 (1), S. 66–84.
- Schultz, Julia (2009): Umwelt und Gerechtigkeit in Deutschland. Beitrag zu einer Systematisierung und ethischen Fundierung (Beiträge zur Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit, Bd. 4). Marburg: Metropolis-Verl.
- Scruggs, Lyle & Benegal, Salil (2012). Declining public concern about climate change. Can we blame the great recession? *Global Environmental Change* 22 (2), S. 505–515.
- Severson, Alexander W. & Coleman, Eric A. (2015). Moral Frames and Climate Change Policy Attitudes. *Social Science Quarterly* 96 (5), S. 1277–1290.
- Soroka, Stuart N. & Wlezien, Christopher (2010): Degrees of democracy. Politics, public opinion, and policy. Cambridge: Cambridge University Press.
- SRU (2016): Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik, Berlin.
- SRU (2017): Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor. Berlin: Sachverständigenrat für Umweltfragen.
- SRU (2019): Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen. Zur Legitimation von Umweltpolitik. Sondergutachten. Berlin: Sachverständigenrat für Umweltfragen.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle (2011). Citizens as veto players: climate change policy and the constraints of direct democracy. *Environmental Politics* 20 (4), S. 485–507.
- Steg, Linda; Dreijerink, Lieke & Abrahamse, Wokje (2006). Why are Energy Policies Acceptable and Effective? *Environment and Behavior* 38 (1), S. 92–111.
- Steg, Linda & Vlek, Charles (1997). The role of problem awareness in willingness-to-change car use and in evaluating relevant policy measures. In T. Rothengatter & E. Carbonell Vaya (Hrsg.), *Traffic and transport psychology. Theory and application* (S. 465–475). Amsterdam: Pergamon.
- Stegmaier, Peter; Kuhlmann, Stefan & Visser, Vincent R. (2014). The discontinuation of socio-technical systems as a governance problem. In S. Borrás & J. Edler (Hrsg.), *The Governance of Socio-Technical Systems. Explaining Change* (Eu-SPRI Forum on Science, Technology and Innovation Policy series, S. 111–131). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Stoll-Kleemann, S.; O’Riordan, Tim & Jaeger, Carlo C. (2001). The psychology of denial concerning climate mitigation measures: evidence from Swiss focus groups. *Global Environmental Change* 11 (2), S. 107–117.
- Stoutenborough, James W.; Liu, Xinsheng & Vedlitz, Arnold (2014). Trends in Public Attitudes Toward Climate Change: The Influence of the Economy and Climategate on Risk, Information, and Public Policy. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 5 (1), S. 22–37.
- Strom, Kaare (1990). A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *American Journal of Political Science* 34 (2), S. 565.

- Twickel, Christoph (2020, 5. Februar). Autofreies Ottensen: Scheidungsgrund nur in Einzelfällen. Zeit Online. Verfügbar unter <https://www.zeit.de/hamburg/2020-02/autofreies-ottensen-experiment-evaluation-ergebnisse>, zuletzt abgerufen am 17.03.2021.
- UBA (2020a): Klimaschutz durch Tempolimit. Verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-06-15_texte_38-2020_wirkung-tempolimit_bf.pdf, zuletzt abgerufen am 27.10.2020.
- UBA (2020b): Konsum und Umwelt: Zentrale Handlungsfelder. Dessau: Umweltbundesamt.
- Unruh, Gregory C. (2000). Understanding carbon lock-in. *Energy Policy* 28 (12), S. 817–830.
- Warren, Charles R.; Lumsden, Carolyn; O'Dowd, Simone & Birnie, Richard V. (2005). 'Green On Green': Public perceptions of wind power in Scotland and Ireland. *Journal of Environmental Planning and Management* 48 (6), S. 853–875.
- WBAE (2020): Politik für eine nachhaltigere Ernährung. Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten. Gutachten. Berlin: WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL. Verfügbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3.
- WBGU (2011): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation (Hauptgutachten, 2., veränderte Auflage). Berlin: WBGU.
- Weaver, R. K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of public policy* 6 (4), S. 371–398.
- Wicki, Michael; Fesenfeld, Lukas & Bernauer, Thomas (2019). In search of politically feasible policy-packages for sustainable passenger transport. Insights from choice experiments in China, Germany, and the USA. *Environmental Research Letters* 14 (8), S. 84048.
- Wicki, Michael; Huber, Robert A. & Bernauer, Thomas (2020). Can policy-packaging increase public support for costly policies? Insights from a choice experiment on policies against vehicle emissions. *Journal of Public Policy* 40 (4), S. 599–625.
- Wilson, James Q. (1980): *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.
- Winslott-Hiselius, Lena; Brundell-Freij, Karin; Vagland, Åsa & Byström, Camilla (2009). The development of public attitudes towards the Stockholm congestion trial. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 43 (3), S. 269–282.
- Wippermann, Carsten; Flaig, Berthold B.; Calmbach, Marc & Kleinhüchelkotten, Silke (2009): *Umweltbewusstsein und Umweltverhalten der sozialen Milieus in Deutschland* (Umweltbundesamt, Hrsg.), zuletzt abgerufen am 24.09.2018.
- Wolf, Ingo (2020): *Soziales Nachhaltigkeitsbarometer der Energiewende 2019*. IASS.
- Wolff, Franziska (2004): *Staatlichkeit im Wandel. Aspekte kooperativer Umweltpolitik*. München: Oekom.
- Wolff, Franziska; Heyen, Dirk A.; Brohmann, Bettina; Griebhammer, Rainer; Jacob, Klaus & Graaf, Lisa (2018): *Transformative Umweltpolitik: Nachhaltige Entwicklung konsequent fördern und gestalten. Ein Wegweiser für den Geschäftsbereich des BMU* (Umweltbundesamt, Hrsg.), Berlin.

Fallstudien-Anhang I: Vorgaben zu Heizungstechnologien in Wohngebäuden

Autorinnen: Solveig Degen, Sibylle Braungardt

Die Fallbeispiele Erneuerbare-Wärme-Gesetz (EWärmeG) in Baden-Württemberg und die Hamburger Klimaschutz-Umsetzungspflichtverordnung (hiernach Hamburger Klimaschutzverordnung) werden im Folgenden im Hinblick auf die gesellschaftliche Akzeptanz von umweltpolitischen Maßnahmen im Gebäudesektor untersucht. Die Betrachtung der Fallbeispiele dient dabei der Identifizierung von allgemein relevanten und kontextspezifischen Einflussfaktoren auf die gesellschaftliche Akzeptanz der jeweiligen ordnungsrechtlichen Maßnahmen. Die aus dieser Betrachtung abgeleiteten Erkenntnisse wiederum dienen der Formulierung von Empfehlungen für die Durchsetzbarkeit von ähnlichen Maßnahmen. Für die Untersuchung der Fallbeispiele wird auf wissenschaftliche Literatur, Evaluationen und Umfragen, sowie Medienberichte und Stellungnahmen von Interessensverbänden zurückgegriffen. Abschließend wird eine Einschätzung über die Gültigkeit der Annahmen zur gesellschaftlichen Akzeptanz aus der allgemeinen Literaturlauswertung (s. Kap. 3 des Haupttextes oben) anhand der Fallbeispiele gegeben.

1 EWärmeG Baden-Württemberg

1.1 Einleitung

Das Erneuerbare-Wärme-Gesetz in Baden-Württemberg (EWärmeG) wurde 2007 verabschiedet und führte eine 10% Nutzungspflicht erneuerbarer Wärmeenergie für bestehende Wohngebäude ein. Mit dem EWärmeG verabschiedete das Land Baden-Württemberg 2007 das in Deutschland erste Landesgesetz seiner Art. Das Gesetz trat Anfang 2008 mit dem Ziel in Kraft den Anteil erneuerbarer Energien an der Wärmeversorgung zu erhöhen und somit durch die Reduzierung des Kohlendioxid-Ausstoßes einen Beitrag zum Klimaschutz und der Luftreinhaltung zu leisten (Regierung des Landes Baden-Württemberg, 2007, para. 1).

Im Jahr 2015 wurde eine Novellierung des EWärmeG beschlossen, die im Juli desselben Jahres in Kraft trat. Das novellierte EWärmeG schreibt vor, dass bei einem Heizungsanlagen austausch (oder nachträglichem Einbau) in bestehenden Wohn- und Nichtwohngebäuden 15% des Wärmeenergiebedarfs durch erneuerbare Energien gedeckt werden muss oder entsprechende Ersatzmaßnahmen geleistet werden müssen.

Im Folgenden nutzen wir das EWärmeG-Fallbeispiel, um die Wirkungsweise zentraler Einflussfaktoren auf die gesellschaftliche Akzeptanz der ordnungsrechtlichen Maßnahme zu illustrieren. Die Analyse orientiert sich dabei an den bereits vorgestellten Faktoren zur Akzeptanz von Maßnahmen aus der wissenschaftlichen Literatur (siehe Kapitel 3). Auf Basis von wissenschaftlichen Evaluationsberichten, Umfragen, Stellungnahmen von Interessensverbänden und Medienberichten geben wir einen Überblick darüber, wie verschiedene Faktoren, darunter zeitspezifische Kontextfaktoren, die erwartete Wirkungen der Maßnahme, deren genaue Ausgestaltung und Einbettung sowie kommunikative und diskursive Aspekte, zur sozialen Akzeptanz der ordnungsrechtlichen Maßnahme beigetragen haben.

1.1.1 Geschichte und Hintergrund des EWärmeG

Im Februar 2006 forderte das Europäische Parlament die EU-Kommission dazu auf, einen Richtlinienvorschlag für die Erhöhung des erneuerbaren Energieanteils beim Heizen und Kühlen zu unterbreiten. Im März 2007 beschlossen die europäischen Regierungschefs daraufhin das

europaweite Ziel von 20% erneuerbarer Energien am Primärenergieverbrauch bis 2020 (LpB BW 2021).

Mit dem EWärmeG kam die damalige baden-württembergische Landesregierung einer bundesweiten entsprechenden gesetzlichen Regelung zuvor. Der Geltungsbereich des EWärmeG erstreckte sich damals sowohl auf Neubauten als auch auf Bestandsgebäude im Wohngebäudebereich. Die Verabschiedung des Gesetzes war aufgrund der Gesetzgebungskompetenz und -zuständigkeit möglich, die im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung bei den Ländern liegt, „solange und soweit der Bund nicht von seiner Gesetzgebungszuständigkeit durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“ (Art. 72 Abs. 1 GG). Unterstützung für die Einbringung des Gesetzes erhielt die CDU/FDP-Landesregierung dabei durch die Oppositionsfraktion der Grünen.

Mit Einführung des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes (EEWärmeG) auf Bundesebene im Jahr 2009 wurden die baden-württembergischen Regelungen für Neubauten abgelöst. Die gegenüber dem Bundesgesetz weiter gehende Einbeziehung von Altbauten in die Nutzungspflicht von erneuerbaren Energien im EWärmeG blieb dabei ergänzend bestehen. Dies war aufgrund von § 3 Abs. 4 des EEWärmeG möglich, welcher den Ländern erlaubt „für bereits errichtete Gebäude, die keine öffentlichen Gebäude [des Bundes] sind, eine Pflicht zur Nutzung von Erneuerbaren Energien fest[zul]egen“. Nach kontroversen Auseinandersetzungen zwischen Landes- und Bundespolitiker*innen innerhalb der CDU, wurde zudem beschlossen die finanzielle Förderung des Bundes für den Ausbau erneuerbarer Wärmeenergie trotz geltender Nutzungspflicht auch in Baden-Württemberg fortzuführen (Wieselmann, 2008).

2015 wurde eine Novellierung des EWärmeG beschlossen, die am 1. Juli 2015 in Kraft trat. Zuvor wurde im Jahr 2011 ein ausführlicher Erfahrungsbericht angefertigt und ein Bürgerbeteiligungsverfahren von Mitte Juni bis Mitte Juli 2013 mittels einer Umfrage durchgeführt, an der rund 4000 Bürger*innen teilnahmen. Zuletzt wurde 2018 ein vom baden-württembergischen Umweltministerium in Auftrag gegebener Evaluationsbericht über das EWärmeG veröffentlicht.

1.1.2 Inhalt und Umsetzung des EWärmeG

Laut §1 des EWärmeG ist die primäre Zielsetzung des novellierten Gesetzes „den Einsatz von erneuerbaren Energien zu Zwecken der Wärmeversorgung bei Gebäuden und die effiziente Nutzung der Energie [...] zu steigern, die hierfür notwendigen Technologien weiter auszubauen und dadurch die Nachhaltigkeit der Energieversorgung im Wärmebereich zu verbessern“.

Bei einem Heizungsanlagenaustausch oder nachträglichen Einbau eines Heizungssystems schreibt das EWärmeG einen 15% Deckungsanteil des Wärmeenergiebedarfs durch erneuerbare Energien oder entsprechende Ersatzmaßnahmen in bestehenden Wohn- und Nichtwohngebäuden vor. Der Wärmeenergiebedarf wird dabei als die „Summe der zur Deckung des Wärmebedarfs für Heizung und Warmwasserbereitung jährlich benötigten Wärmemenge einschließlich des thermischen Aufwands für Übergabe, Verteilung und Speicherung“ (§3 Nr. 4 EWärmeG) definiert.

Von dieser Nutzungspflicht sind ausschließlich Gebäude, die vor dem 1. Januar 2009 erbaut wurden, betroffen. Nach 2009 errichtete Gebäude, fallen unter das EEWärmeG. Die Nutzungspflicht kann sowohl durch anerkannte effiziente erneuerbare Wärmeerzeuger als auch bauliche Wärmeschutz- oder Ersatzmaßnahmen (bspw. anteilig durch einen Sanierungsfahrplan) erfüllt werden. Als Wärmeerzeuger zugelassen für die Pflichterfüllung sind die Solarthermie, Geothermie, die Nutzung von Umweltwärme, sowie die Nutzung von fester, flüssiger und gasförmiger Biomasse (§5 Abs. 1 EWärmeG). Als Ersatzmaßnahmen zählen unter anderem der Anschluss an ein Wärmenetz, die Nutzung eines Blockheizkraftwerks sowie Dämmmaßnahmen, wobei auch die Dämmung von

Bauteilen, Wänden oder Dach ausreichen kann. Eine Übersicht der Erfüllungsoptionen ist in Abbildung 1 dargestellt.

Unter gegebenen Umständen kann die Nutzungspflicht entfallen. Ausnahme- und Härteregelungsmaßnahmen gelten beispielsweise, wenn die Umsetzung der Nutzungspflicht baulich oder technisch unmöglich ist oder andere denkmalschutz-rechtlichen oder anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften dem Vorhaben entgegenstehen, Wohnungseigentümer*innen bereits Investitionen in erneuerbare Wärmeenergie vorgenommen haben oder die Verwirklichung eine „unzumutbare Belastung“ (§ 19 Abs. 2 EWärmeG) für Betroffene darstellt. Die Erfüllung der Nutzungspflicht wird durch Nachweispflichten der betroffenen Bauherren und Wohngebäudeeigentümer*innen geregelt, welche den zuständigen Baurechtsbehörden vorgelegt werden müssen. Vorsätzliche oder fahrlässige Verstöße gegen die Nutzungs- und Nachweispflicht gelten als Ordnungswidrigkeit, die mit einer Geldbuße von bis zu 100.000 Euro geahndet werden können.

Abbildung 1: Übersicht der Erfüllungsoptionen des EWärmeG 2015 für Wohn- und Nichtwohngebäude.

Erfüllungsoptionen	Wohngebäude			Nichtwohngebäude		
	5 %	10 %	15 %	5 %	10 %	15 %
Solarthermie (pro m ² Wfl.)	EZFH 0,023 m ² MFH 0,02 m ²	EZFH 0,047 m ² MFH 0,04 m ²	EZFH 0,07 m ² MFH 0,06 m ²	0,02 m ²	0,04 m ²	0,06 m ²
Holzcentralheizung	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Einzelraumfeuerung	X	bis 30.06.2015 ≥ 25 % Wfl	≥ 30 % Wfl	X	X	X
Wärmepumpe	JAZ ≥ 3,5 JHZ ≥ 1,2	JAZ ≥ 3,5 JHZ ≥ 1,2	JAZ ≥ 3,5 JHZ ≥ 1,2	JAZ ≥ 3,5 JHZ ≥ 1,2	JAZ ≥ 3,5 JHZ ≥ 1,2	JAZ ≥ 3,5 JHZ ≥ 1,2
Biogas	≤ 50 kW	≤ 50 kW	X	≤ 50 kW	≤ 50 kW	X
Bioöl	✓	✓	X	≤ 50 kW	≤ 50 kW	X
Baulicher Wärmeschutz						
<i>Dach/oberste Geschossdecke</i>	> 8 VG	5 - 8 VG	≤ 4 VG	> 8 VG	5 - 8 VG	≤ 4 VG
<i>Außenwände</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Kellerdeckendämmung</i>	3 - 4 VG	≤ 2 VG	X	3 - 4 VG	≤ 2 VG	X
<i>Transmissionswärmeverlust</i>	✓	✓	✓	X	X	X
<i>Bilanzierung des WEB</i>	X	X	X	WEB - 5 %	WEB - 10 %	WEB - 15 %
Hocheffiziente KWK						
≤ 20 kW _{el}	≥ 5 kWh _{el}	≥ 10 kWh _{el}	≥ 15 kWh _{el}	≥ 5 kWh _{el}	≥ 10 kWh _{el}	≥ 15 kWh _{el}
> 20 kW _{el}	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Anschluss an Wärmenetz	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Photovoltaik (pro m ² Wfl.)	0,0067 kWp	0,0133 kWp	0,02 kWp	0,0067 kWp	0,0133 kWp	0,02 kWp
Wärmerückgewinnung in Lüftungsanlagen und Abwärmenutzung	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sanierungsfahrplan	✓	X	X	X	X	✓

Quelle: Evaluation des Erneuerbare-Wärme-Gesetz (EWärmeG) 2018

1.1.3 Wirkung des EWärmeG

Um die Wirkung des EWärmeG, im Besonderen dessen Novellierung 2015, zu evaluieren, beauftragte das Landesumweltministerium Baden-Württemberg ein Gutachterkonsortium aus ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung, Öko-Institut e.V., Fraunhofer ISI und ECONSULT

Lambrecht Jungmann Partnerschaft. Der daraus entstandene Evaluationsbericht, besonders die in dessen Rahmen durchgeführten Umfragen, Experten-Interviews und Befragungen, bilden einen zentralen Bestandteil der folgenden Analyse.

Laut dem Evaluationsbericht stärkt das EWärmeG die Gebäudesanierung, die Anwendung erneuerbarer Energien und trägt so zu einer nennenswerten CO₂-Minderung bei (Umweltministerium BW, 2018, p. 11).

Das EWärmeG wurde 2015, trotz vereinzelter Widerstände, beispielsweise durch die damalige CDU/FDP-Opposition (Wieselmann, 2015) und vereinzelter Gegenstimmen von einflussreichen Interessensverbänden, erfolgreich novelliert und genießt mittlerweile eine relativ hohe Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung (Umweltministerium BW 2013; 2018). Durch die anhaltende wissenschaftliche Begleitung, dem Bürger*innenbeteiligungsverfahren, sowie dem ausführlichen Evaluationsbericht ist das Fallbeispiel gut geeignet, um die für die gesellschaftliche Akzeptanz relevanten Faktoren zu identifizieren und zu analysieren. Für die Analyse wurde auf wissenschaftliche Literatur, Studien, Medienberichte, Stellungnahmen von Interessensverbänden sowie Beiträgen in Internetforen zurückgegriffen.

1.2 Gesellschaftliche Akzeptanz der Maßnahmen und ihre Einflussfaktoren

Das EWärmeG wurde vor und während dem Zeitpunkt seiner ersten Einführung in 2008 durch eine tendenziell positive und vergleichsweise wenig umfangreiche gesellschaftliche Diskussion begleitet (Tabelle 4). In einzelnen Beiträgen wurde vor Einführung die Überflüssigkeit des Gesetzes betont, da ein Bundesgesetz für 2009 geplant war (Badische Zeitung, 2007b; Böhme, 2007). Innerhalb des Landesparlaments stieß das Gesetz auf kaum Widerstand. Die SPD stimmte als einzige Partei gegen die Einführung des EWärmeG, da sie die Nichteinbindung von öffentlichen Landesbauten kritisierte (Badische Zeitung, 2007b; Wieselmann, 2008). Das Gesetz fand ebenfalls Anklang auf Bundesebene und wurde unter anderem von Bundeskanzlerin Angela Merkel in hohen Tönen gelobt:

„Ich habe den Medien entnommen, dass die Landesregierung von Baden-Württemberg gestern das Erneuerbare-Wärme-Gesetz sozusagen als "Geburtstagsgeschenk" für das hiesige Umweltministerium beschlossen hat. Das ist wieder einmal ein Meilenstein, bei dem ich glaube, dass andere Länder nachziehen werden“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2007)

Die Einführung des EWärmeG stieß jedoch auch auf Kritik, unter anderem durch den Mieterbund Baden-Württemberg und dem Eigentümerverband Haus und Grund Württemberg (Hintze, 2007). Kritisiert wurde dabei nicht die Einführung einer Nutzungspflicht generell, sondern hauptsächlich die Ausgestaltung des Gesetzes. Der Mieterbund kritisierte vor allem die nicht ausreichende finanzielle Förderung, während der Eigentümerverband Haus und Grund die mögliche Nicht-Amortisierung der Kosten kritisierte (Hintze, 2007).

Aus der durch das Gutachterkonsortium 2018 durchgeführten Evaluation und der Bürgerbefragung 2013 durch die Landesregierung lässt sich die Akzeptanz der Nutzungspflicht seitens der Bevölkerung ableiten. Auch im medialen Diskurs kann eine grundsätzlich eher positive Rezeption der Nutzungspflicht beobachtet werden (siehe Tabelle 4). Diskursive Kritik und Ablehnung des EWärmeG wurden vor allem von Interessensverbänden, wie dem Fachverband Sanitär-Heizung-Klima (SHK) Baden-Württemberg, dem Bundesverband Deutscher Heizungsindustrie (BDH) und dem Institut für Wärme und Öltechnik (IWO) angebracht. Eine 2011 vom SHK durchgeführte Befragung seiner Mitgliederbetriebe hat beispielsweise ergeben, dass aus Sicht der Heizungsbetriebe „Hausbesitzer aufgrund der zusätzlichen Anforderungen des EWärmeG auf eine Sanierung ihrer Heizungsanlage verzichten“ und dass das Gesetz als zu aufwendig wahrgenommen

wird (SBZ, 2011). Jedoch sieht auch der SHK das EWärmeG letztendlich „trotz der anfänglichen Probleme in der Umsetzung [als] einen Schritt in die richtige Richtung“ (SBZ, 2011).

Eine erste Befragung zur Akzeptanz des Gesetzes wurde 2011 im Rahmen des ersten Erfahrungsberichts durchgeführt. Diese Befragungen von Eigentümerverbänden und Sachkundigen (bspw. Handwerker und Schornsteinfeger die einen Energieausweis erstellen können) zeigte eine eher neutrale bis negative Rezeption des Gesetzes. Die große Mehrheit der Eigentümerverbände sprach sich für die übergeordneten Klimaschutzziele des Gesetzes aus, kritisierten aber dass das EWärmeG „die Entscheidungsfreiheit von Eigentümern und Unternehmen einschränke und nicht die wirtschaftlich sinnvollsten Lösungen hervorbringe“ (Umweltministerium BW, 2011, p. 10). Die Sachkundigenbefragung ergab, dass das Gesetz von betroffenen Eigentümer*innen sehr unterschiedlich wahrgenommen wurde, wobei die Reaktionen von Unverständnis und Ablehnung zu aufgeschlossener Unterstützung reichten (Umweltministerium BW, 2011, p. 22). Aus Sicht der Sachkundigen trugen vor allem die Beschränkung auf Wohngebäude und die Alleinstellung Baden-Württembergs zu Unverständnis und einer niedrigeren Akzeptanz des Gesetzes bei (Umweltministerium BW, 2011, p. 22).

Die Ergebnisse der Bürgerbefragung 2013 lassen auf einen Anstieg der Akzeptanz des EWärmeGs schließen: Annähernd 70% der 4000 teilnehmenden Bürger*innen unterstützten bei dieser Befragung die übergeordneten Ziele der Landesregierung bezüglich Klima- und Ressourcenschutz. Zudem wurden die folgenden Eckpunkte der geplanten EWärmeG-Novellierung besonders positiv bewertet: Die Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Nichtwohngebäude, die zusätzliche Erfüllungsoption durch Kraft-Wärme-Kopplung, Wärmenetze und Photovoltaik, die Zielsetzung der Technologie-Offenheit und die Erfüllung durch Wärmeschutzmaßnahmen (Umweltministerium BW, 2013, p. 4). Dagegen wurden die Eckpunkte der Erhöhung des Pflichtanteils von 10% auf 15%, die erhöhten Anforderungen an solarthermische Anlagen und Biomethan überwiegend negativ bewertet (Umweltministerium BW, 2013, p. 4). Ungeachtet dessen fanden über 60% der abgegebenen Bewertungen die Eckpunkte der EWärmeG Novellierung in ihrer Gesamtheit „teilweise richtig“, „richtig“ oder „zu wenig weit weitgehend“, während nur 38% sie als falsch bewerteten (siehe Abbildung 2).

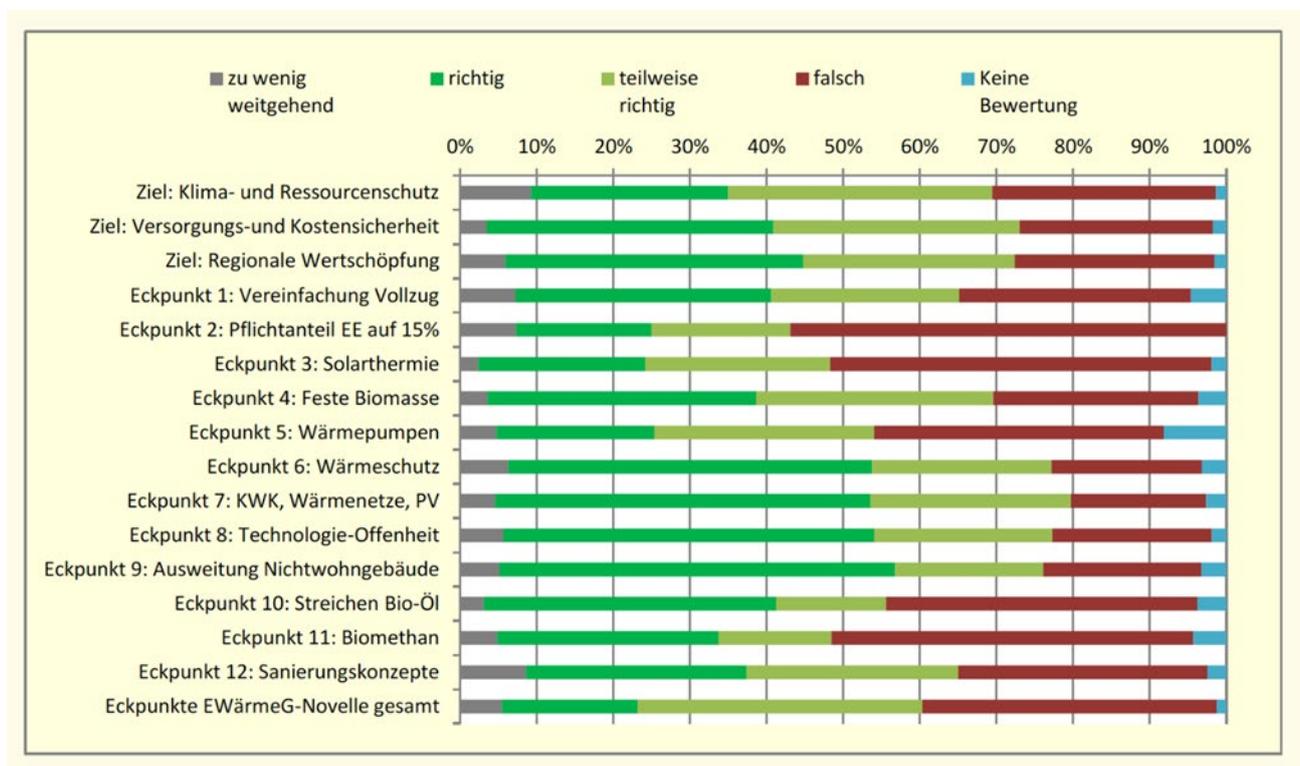
Eine ebenfalls heterogene, jedoch tendenziell positive Rezeption ist auch dem Evaluationsbericht von 2018 zu entnehmen, der vor allem die Akzeptanz des Gesetzes nach dessen Novellierung von 2015 untersuchte. Laut dem Gutachterkonsortium wird das EWärmeG von verschiedenen Akteuren unterschiedlich wahrgenommen und bewertet (Pehnt et al., 2018, p. 87), welches im Folgenden genauer dargestellt wird.

Übereinstimmend unterstützen alle Akteursgruppen mehrheitlich den Ausbau von erneuerbaren Energien. Zwei Drittel der 1000 befragten Hauseigentümer*innen weisen beispielsweise laut Bericht der Umstellung auf erneuerbare Energien eine sehr große oder große Bedeutung zu, während nur 7% eine geringe oder sehr geringe Bedeutung sehen (Pehnt et al., 2018, p. 88). Dieses Ergebnis stimmt auch mit der 2013 durchgeführten Bürgerbefragung überein. Rund die Hälfte der befragten Hauseigentümer*innen stimmen einer gesetzlichen Regelung zu (Pehnt et al., 2018, p. 89). Das am häufigsten vorgetragene Gegenargument ist, dass eine bundesweit geltende Regelung dem EWärmeG vorgezogen würde (Pehnt et al., 2018, p. 89). Neben den Hauseigentümern wird das EWärmeG von Heizungsbetrieben eher negativ gesehen (66%) und nur von 18% positiv (Pehnt et al., 2018, p. 98). Allerdings würden nur 18% der befragten Betriebe das EWärmeG abschaffen. Eine Mehrheit von 53% plädierte dagegen für eine Modifikation des Gesetzes zum Beispiel durch die Ausweitung des Geltungsbereichs auf ganz Deutschland (Pehnt et al., 2018, p. 98). Andere befragte Gruppen wie Wohnungsgesellschaften und Schornsteinfeger*innen bewerteten das EWärmeG uneinheitlich. Bei den Schornsteinfeger*innen überwiegen ablehnende Stimmen die positiven Beurteilungen leicht, die größte Gruppe zeigte jedoch eine neutrale Haltung gegenüber dem Gesetz

(Pehnt et al., 2018, p. 102). Die Wohnungsgesellschaften wurden nicht zu ihrer generellen Einstellung zu dem Gesetz befragt. 40% bejahten jedoch den Einfluss des EWärmeGs auf die Wahl des Heizungssystems bei Heizungserneuerungen (Pehnt et al., 2018, p. 106). In den Medienberichten und öffentlichen Diskurs überwiegen deutlich die positive Rezeption des Gesetzes (siehe Abschnitt 2.4).

Aus dieser Beschreibung können wir entnehmen, dass das EWärmeG trotz einzelner Kritikpunkte vorwiegend von einer relativ hohen Akzeptanz und neutraler bis positiver Rezeption begleitet wurde. Des Weiteren ist ersichtlich, dass Partizipationsmechanismen und Vorschläge zur Verbesserung im Novellierungsprozess des Gesetzes Anklang fanden und den medialen Diskurs mitbeeinflusst haben. Basierend auf der intensiven Betrachtung von fallspezifischen Kontextfaktoren, vorliegenden wissenschaftlichen Daten und unter Einbezug von Stellungnahmen verschiedener Akteur*innen lassen sich die Dynamiken der gesellschaftlichen Akzeptanz im Fall EWärmeG genauer betrachten und die **spezifisch besonders relevanten Einflussfaktoren** im folgenden Teil der Studie hervorheben.

Abbildung 2: Grafische Darstellung der Ergebnisse der Bürgerbefragung,



Quelle: Umweltministerium BW, 2013, p. 3

1.2.1 Zeitspezifische Kontextfaktoren

Aktuelle politische und gesellschaftliche Lage

Während ein direkter Bezug zwischen der politischen und gesellschaftlichen Lage und der Akzeptanz des EWärmeG anhand der Analyse nicht festgestellt werden kann, ist zu vermuten, dass sich ein dem Thema Klimaschutz zugewandter gesellschaftlicher Diskurs positiv auf die Akzeptanz des EWärmeG ausgewirkt hat. Laut Tereick (2016) stieg die Thematisierung von Klimawandel und

Umweltschutz in den deutschen Printmedien signifikant in den Jahren 2007 bis 2009 (144).³² Dies sei zum einen auf die Veröffentlichung des vierten Sachstands des IPCC (2007) und die COP15 in Kopenhagen (2009) zurückzuführen (Tereick, 2016, p. 144). Eine generell positive Einstellung gegenüber Klimaschutzthemen ist auch der im Rahmen dieser Studie durgeführten Medienanalyse zu entnehmen (siehe Tabelle 4).

Auf politischer Ebene können mehrere Faktoren zu der Akzeptanz des Gesetzes beigetragen haben. Zum einen gab es kaum Kritik an und Gegenstimmen zu der Gesetzesvorlage der schwarz-gelben Regierungskoalition, mit Ausnahme der SPD, die die Maßnahmen als nicht weitreichend genug kritisierte und die Mitaufnahme von Nicht-Wohngebäuden forderte (Wieselmann, 2008).

Andere Faktoren, die sich potenziell auf die Akzeptanz von ordnungsrechtlichen Maßnahmen auswirken können, wie *akuter Problem-/Änderungsdruck* und *Erfahrungen anderenorts* (siehe Kapitel 3.1.1 - 3.1.3 im Haupttext oben) mit ähnlichen Maßnahmen, scheinen im EWärmeG keine besondere Rolle gespielt zu haben. Zwar könnten die durch den Wärmesektor verursachten Emissionen als akutes Problem angesehen werden, es gibt jedoch keine Anzeichen dafür, dass in der öffentlichen oder veröffentlichten Meinung diese Wahrnehmung geteilt wurde. Erfahrungen anderenorts werden höchstwahrscheinlich keine Rolle gespielt haben, da Baden-Württemberg als erstes Bundesland eine Nutzungspflicht eingeführt hat. Es ist jedoch anzumerken, dass sich diese Alleinstellung, also das Fehlen einer bundesweiten Nutzungspflicht und vergleichbaren Erfahrungen anderenorts, laut Umfragen negativ auf die Akzeptanz des Gesetzes ausgewirkt hat (Pehnt et al., 2018, p. 89; Umweltministerium BW, 2013).

Der in der Literaturrecherche gefundene Befund, dass sich die ökonomische Lage auf die Akzeptanz von ordnungsrechtlichen Maßnahmen auswirken kann, kann durch Betrachtung des EWärmeG-Fallbeispiels nicht bestätigt werden. Die Nutzungspflicht wurde trotz der weltweiten Finanzkrise in 2008 eingeführt und wurde, wie zuvor berichtet, von kaum Widerstand und Kritik begleitet. In einem Bericht zum EWärmeG in der Badischen Zeitung hieß es:

"Die Finanzkrise und verunsichernde politische Rahmenbedingungen dämpfen das Geschäft der Handwerker im Baugewerbe. Die weiter wachsende Nachfrage nach energetischer Modernisierung hingegen wirkt sich positiv aus" (Badische Zeitung, 2008a).

1.2.2 Erwartete / wahrgenommene Wirkungen der Maßnahme

Effektivität

Wie sich in der Literaturlauswertung ergeben hat, kann die erwartete höhere Effektivität eines Instrumentes sich positiv auf dessen Akzeptanz auswirken. In den politischen Stellungnahmen zur Gesetzesverabschiedung sowie in dem Großteil der zum EWärmeG analysierten Medienbeiträge, wird die Effektivität des Gesetzes und Relevanz des Gebäudewärmesektors für die Erreichung der Klimaschutzziele Baden-Württembergs betont. Jedoch kann aufgrund fehlender Umfragedaten keine genaue Aussage zur Wahrnehmung der Effektivität des Gesetzes zur Zeit der Einführung (2007-2008) bei den verpflichteten Bürger*innen getroffen werden.

³² Tereicks (2016) Untersuchung beruht auf der Analyse von 10.495 Artikeln, die in den Jahren 1995 bis 2010 in den 6 Wochen um die jeweiligen Klimakonferenzen in den Zeitschriften taz, Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine Zeitung/Sonntagszeitung, Die Welt/Welt am Sonntag, Der Spiegel und Focus-Magazin veröffentlicht wurden. Tereick (2016) dokumentiert eine Zunahme der Berichterstattung zwischen 2006 und 2009 um ca. 100%.

Sowohl in dem Erfahrungsbericht von 2011 als auch in der Bürgerbefragung von 2013 wurden Bürger*innen und weitere Akteur*innen nach ihrer Einschätzung der Effektivität des Gesetzes gefragt. Laut Erfahrungsbericht messen die meisten Akteure (u.a. Eigentümer, Sachkundige, Vollzugsbehörden) dem EWärmeG eine wesentliche Rolle für den Ausbau erneuerbarer Energien im Land bei (Umweltministerium BW, 2011, p. 58). Zudem wurden regionale Energieagenturen dazu befragt, wie Eigentümer*innen die positiven Aspekte des EWärmeG bezogen auf Klimaschutz sehen. Die Befragung ergab, dass der Einsatz erneuerbarer Energien zur Schonung der vorhandenen Energieressourcen aus Sicht der Eigentümer*innen durch das EWärmeG gefördert wird (Umweltministerium BW, 2011, p. 22).

Der Erfahrungsbericht von 2011 wie auch der Evaluationsbericht zur EWärmeG Novellierung von 2018 kommen beide zu dem Schluss, dass das Gesetz zu einer signifikanten Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Wärmemarktanteil in Baden-Württemberg beiträgt (Pehnt et al., 2018, p. 17; Umweltministerium BW, 2011, p. 65). Während diese Bestätigung der Wirksamkeit keine nachweisbare Auswirkung auf die Akzeptanz des Gesetzes in der Bevölkerung hatte, kann jedoch vermutet werden, dass die wissenschaftliche Evaluation und bestätigte Wirkung zur generellen politischen Durchsetzbarkeit des Gesetzes beitragen.

Persönliche Wirkungen: Art des Eingriffs, Änderungsaufwand & Kosten

Entgegen der Annahme, dass sich die vermuteten persönlichen Folgen von ordnungsrechtlichen Maßnahmen stark auf die Akzeptanz unter Betroffenen auswirken, konnte im EWärmeG-Fall keine stark ausgeprägte Ablehnung der Maßnahme aufgrund der Kosten und des Änderungsaufwands beobachtet werden. In einer der durchgeführten Umfragen gaben die Befragten überwiegend an, dass das EWärmeG keine Auswirkung auf das von Ihnen gewählte Heizsystem gehabt hätte (Pehnt et al., 2018, p. 94). Dies lag zum einen daran, dass ein Viertel der Befragten die Anforderungen bereits erfüllt hatte, und zum anderen, dass laut eigener Angabe die letztlich genutzte Heizungstechnik ohnehin gewählt worden wäre (Pehnt et al., 2018, p. 94).

Gesellschaftliche (Verteilungs-)Wirkungen

Aus den Umfragen und den Medienbeiträgen zum EWärmeG kann keine genaue Einschätzung zur allgemeinen Wahrnehmung der gesellschaftlichen Verteilungswirkung vorgenommen werden. Jedoch ergab die Befragung der Energieagenturen und Eigentümerverbände im Erfahrungsbericht von 2011, dass eine Ausweitung des Anwendungsbereichs (z.B. durch Einbezug der Nicht-Wohngebäude) für die Steigerung der Akzeptanz des EWärmeG „vor allem aus Gerechtigkeitsgründen, aber auch aus Klimaschutzgründen“ (Umweltministerium BW, 2011, p. 20) von Vorteil wäre. Demnach sprachen sich 19 der 22 antwortenden Energieagenturen für eine Ausweitung des Anwendungsbereiches auf Nichtwohngebäude aus, da sonst „wieder mal nur die Bürger und nicht die Kommune / das Land“ (Umweltministerium BW, 2011, p. 16) betroffen seien. Wollte man die Akzeptanz in der Bevölkerung steigern, so der Bericht, dann müssten vor allem auch öffentliche Gebäude einbezogen werden, welches in der Novellierung des EWärmeG 2015 auch umgesetzt wurde.

Im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der gesellschaftlichen Verteilungswirkung ist zudem herauszustellen, dass die Begrenzung der Nutzungspflicht auf Baden-Württemberg sich als negativ für die gesellschaftliche Akzeptanz der Maßnahme erwies. Dies lässt sich klar aus den Umfragen in 2011, 2013, als auch in 2018 (Umweltministerium BW, 2011, 2013, 2018) ablesen. Daher ist zu vermuten, dass eine „gerechtere“ gesellschaftliche Verteilungswirkung durch eine bundesweite Lösung zur Akzeptanz des Gesetzes beigetragen hätte.

1.2.3 Genaue Ausgestaltung und Einbettung der Maßnahme

Die Ausgestaltung der EWärmeG-Maßnahme stellt einen der zentralen Faktoren für die Akzeptanz des Gesetzes dar. Dies ergibt sich vor allem aus der Bürgerbefragung von 2013, dem Evaluationsbericht 2018 und vielen der Medienbeiträge. Ausgestaltungselemente förderten die Akzeptanz in folgender Hinsicht:

Policy Packages

Wie in Kapitel 3.3.1 besprochen, treffen ordnungsrechtliche Maßnahmen oft auf mehr Akzeptanz, wenn sie in Verbindung mit anderen, unterstützenden Maßnahmen in einem sogenannten „policy package“ eingebracht werden. Im EWärmeG-Fallbeispiel kann diese Annahme als weitestgehend zutreffend bewertet werden. So wurde das Gesetz zusammen mit finanziellen Förderungsprogrammen und der Einführung von kostenlosen Beratungsangeboten verabschiedet, die laut des Erfahrungsberichts von 2011, 2013 und dem Erfahrungsbericht von 2018 maßgeblich zur Umsetzung und Akzeptanz des Gesetzes beigetragen haben.

Das baden-württembergische Landes-Förderprogramm „Wohnen mit Zukunft“, welches den Einsatz heiztechnischer Anlagen auf Basis von Erneuerbarer Energie mit Darlehen von bis zu 50.000 Euro fördert, gilt als zentrale Flankierung der gesetzlichen Nutzungspflicht. Laut Erfahrungsbericht 2011 ist die „Weiterführung sowie weiterer Ausbau [des Förderprogrammes] im Rahmen der Möglichkeiten von besonderer Bedeutung für die Akzeptanz des Gesetzes“ (Umweltministerium BW, 2011, p. 82). Auch in den analysierten Medienberichten zum EWärmeG werden die Förderprogramme häufig erwähnt (Badische Zeitung, 2010b, 2010d; Stuttgarter Zeitung, 2012b).

Die Rolle von kostenlosen Beratungsangeboten in Form von Sanierungsfahrplänen war ebenfalls zentral für die Akzeptanz des Gesetzes. Das baden-württembergische Umweltministerium förderte rund drei Jahre die Erstellung von gebäudeindividuellen energetischen Sanierungsfahrplänen für Wohngebäude. Diese dienen verpflichteten Eigentümer*innen zum einen als Beratungsinstrument und zum anderen als anteilige Erfüllungsoption (bis zu 5%) für die EE-Nutzungspflicht im EWärmeG. Bei der Bürgerbefragung zur EWärmeG-Novelle, wurde der Eckpunkt Sanierungskonzepte von über 60% der Befragten befürwortet. Da mittlerweile der Bund einen sogenannten individuellen Sanierungsfahrplan finanziell unterstützt, wurde das Förderprogramm des Landes Ende 2018 eingestellt. Der Erfahrungsbericht von 2018 fasst zum Sanierungsfahrplan zusammen:

„Die Verknüpfung des Ordnungsrechts mit einem Beratungselement hat sich bewährt. Insgesamt kann der Sanierungsfahrplan (SFP) als ein erfolgreiches Instrument zur Steigerung sinnvoller Maßnahmen der Gebäudesanierung angesehen werden. [...] Der Anteil an mit Bundesmitteln geförderten Energieberatungen für Wohngebäude ist in Baden-Württemberg deutlich gestiegen und liegt bei etwa 40 % der in Deutschland durchgeführten Energieberatungen und damit in etwa drei Mal so hoch wie in Bayern und doppelt so hoch wie in Nordrhein-Westfalen.“ (Umweltministerium BW, 2018, p. 4)

Auch erhält der Sanierungsfahrplan positives Feedback von Beratungsempfänger*innen, die Mehrheit der Befragten (42%) bewerteten den Sanierungsfahrplan als nutzbringend und informativ, 32 % befanden diese Aussage als teilweise richtig und nur 9 % stimmten der Aussage nicht zu. Ebenfalls positiv bewertet wurde der SFP zudem von Sachkundigen (Pehnt et al., 2018, p. 172) und Interessensverbänden wie dem Verband für Energie- und Wasserwirtschaft Baden-Württemberg e.V. (2014, p. 5).

Ausnahme- und Härtefallregelungen

Ausnahmeregelungen können eine ausschlaggebende Rolle für die Akzeptanz ordnungsrechtlicher Maßnahmen spielen. Im EWärmeG legt die Analyse der Evaluations- und Erfahrungsberichte sowie der Medienbeiträge und Statements von Interessensverbänden die Richtigkeit dieser Annahme nahe. Ausnahme- und Härtefallregelungen greifen, wenn die Umsetzung der EE-Nutzungspflicht baulich oder technisch unmöglich ist oder andere denkmalschutz-rechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Vorschriften dem Vorhaben entgegenstehen. Darüber hinaus entfällt die Pflicht, wenn der Wohnungseigentümer bereits Investitionen in erneuerbare Wärmeenergie getroffen hat oder die Verwirklichung eine „unzumutbare Belastung“ (§ 19 Abs. 2 EWärmeG) für Betroffene darstellt.

Laut Erfahrungsbericht werden die Ausnahme- und Härtefallregelungen aus Sicht der Eigentümer*innen bzw. deren Interessenvertreter*innen angenommen und begrüßt (Umweltministerium BW, 2011, p. 16). Es sei positiv zu bewerten, dass keine Eigentümer*innen ihre Immobilien verkaufen müssen, weil die Nutzungspflicht wegen finanzieller Überforderung nicht erfüllt werden kann (Umweltministerium BW, 2011, p. 16). Sowohl befragte Energieagenturen, als auch Eigentümer*innenverbände sprachen sich für eine Beibehaltung der Regelungen aus (Umweltministerium BW, 2011, p. 16). Jedoch gab es auch vereinzelt Kritik an den Regelungen. Der Verband für Energie und Wasserwirtschaft Baden-Württemberg e. V. (VfEW) begrüßte zwar die vorhandenen Ausnahme- und Härtefallregelungen, bemängelte jedoch, dass der Aspekt der Wirtschaftlichkeit nicht in die Regelungen miteinbezogen wird (2014, pp. 8–9).

Auch in den zur Verabschiedung des Gesetzes veröffentlichten Medienberichten werden die Ausnahme- und Härtefallregelungen oft erwähnt und positiv bewertet (Badische Zeitung, 2008b, 2008d; Muschel, 2007). Diese zum Großteil positive Rezeption der Ausnahme- und Härtefallregelungen lässt auf eine vermutlich akzeptanzsteigernde Wirkung der Maßnahmen schließen.

Flexible Umsetzung (Technologieoffenheit & Ersatzmaßnahmen)

Ein zentraler Faktor für die Akzeptanz der EE-Nutzungspflicht war die Vielfalt an technischen Umsetzungsmöglichkeiten, die im Gesetz vorgesehen ist. So kann die Nutzungspflicht, wie in Abbildung 1 dargestellt, durch den Einsatz von anerkannten erneuerbaren Wärmeerzeugern als auch durch bauliche Wärmeschutz- oder Ersatzmaßnahmen (wie dem Sanierungsfahrplan) erfüllt werden. Eine anteilige Nutzung dieser erneuerbaren Energien kann zusammen mit weiteren Maßnahmen zur vollständigen Erfüllung der Nutzungspflicht führen.

Aus den Bürgerbefragungen (2011, 2013 und 2018) sowie den Statements von Interessensverbänden und Medienberichten ist abzuleiten, dass die ‚Offenheit‘ der technologischen Umsetzungsmöglichkeiten besonders zur Akzeptanz des EWärmeG beigetragen hat. In der zur EWärmeG Novellierung durchgeführten Bürgerbefragung von 2013 bekamen die Eckpunkte „Erfüllung durch Kraft-Wärme-Kopplung, Wärmenetze und Photovoltaik“, die „Zielsetzung der Technologie-Offenheit“, sowie „Erfüllung durch Wärmeschutzmaßnahmen am Gebäude“ am meisten Zuspruch von den Befragten. So befanden über 75 bis 80% der Bürger*innen die Eckpunkte als richtig, teilweise richtig oder zu wenig weitgehend (Abbildung 2). Die qualitativen Interviews mit Experten und Stakeholdern, die im Rahmen des Evaluationsberichts durchgeführt wurden, dokumentieren ebenfalls großen Zuspruch für die flexiblen Umsetzungsmöglichkeiten (Pehnt et al., 2018, p. 108). Keiner der Befragten sprach sich für eine Einschränkung der Erfüllungsoptionen aus, um eine fokussierte Wirkung zu bekommen, denn „der ganzheitliche Ansatz ist gerade der Charme des EWärmeG“ (Pehnt et al., 2018, p. 108).

Verschärfung über die Zeit

Wie in der Literaturlauswertung in Kapitel 3 beschrieben, kann eine zeitlich gestaffelte Einführung von ordnungsrechtlichen Maßnahmen für mehr Akzeptanz in der Gesellschaft sorgen. Das EWärmeG wurde schrittweise eingeführt: zunächst galt ein 10% EE-Anteil, welcher nach der Evaluierung von 2015 auf 15% erhöht wurde. Aufgrund der Datenlage können keine konkreten Aussagen zur akzeptanzsteigernden Wirkung dieses Ansatzes getroffen werden. Laut Erfahrungsbericht ist jedoch von einer weiteren Erhöhung vorerst abzusehen, da Neuerungen innerhalb relativ kurzer Zeiträume nicht akzeptanzsteigernd wirken und es eines erhöhten Informations- und Fortbildungsaufwands bedarf, bis sich Änderungen im Gesetz auch in der Praxis durchsetzen.

1.2.4 Kommunikative, diskursive und prozedurale Einflussfaktoren

Neben der Ausgestaltung zählen auch die Kommunikation und Diskussion rund um das EWärmeG zu den zentralen Faktoren für die gesellschaftliche Akzeptanz des Gesetzes. Zu diesen Einflussfaktoren gehören die im Rahmen des EWärmeG durchgeführten Informations- und Kommunikationskampagnen, das Framing des Gesetzes, die öffentliche und mediale Debatte um das Gesetz und die vom Land durchgeführten Partizipationsverfahren.

Kommunikation und Information

Die Befragungen von Eigentümer*innen, Sachkundigen, Behörden und Herstellern im Rahmen des Erfahrungsberichts von 2011 ergaben, dass der Kenntnisstand über das EWärmeG noch weiter verbessert werden muss. Es wurde gefordert, dass das Gesetz weiterhin mit dauerhafter, intensiver Öffentlichkeitsarbeit begleitet und auf die vorhandenen Informationsmöglichkeiten wie Internetseiten und -plattformen, Infoflyer, die Infohotline Zukunft Altbau und durch die Energieagenturen Service-BW aufmerksam gemacht wird.

Die Ergebnisse der Befragung ergaben, dass sich der Kenntnisstand zum EWärmeG deutlich verbessert hat. Zwei Drittel der befragten EWärmeG-Verpflichteten gaben an, sich mit dem EWärmeG befasst zu haben (Pehnt et al., 2018, p. 89). Die meisten der Verpflichteten (43 %) hatten sich bereits im Vorfeld informiert, ein weiteres Viertel der Befragten im Prozess der Heizungserneuerung. Nur etwa 6 % der Befragten wusste nach eigenen Angaben nichts vom EWärmeG. Der Erfahrungsbericht 2018 kommt zu dem Schluss, dass die Begleitung des EWärme-Gesetzes durch Informations- und Motivationskampagnen eine hohe Bedeutung für den Bekanntheitsgrad und die Akzeptanz des Gesetzes hatte (Umweltministerium BW, 2018, p. 7). In der Kommunikation erwiesen sich Transparenz, Verständlichkeit, Einbindung von Bevölkerungsmeinungen und proaktives Handeln als besonders förderlich für die Akzeptanz.

Die gute Informationslage zum EWärmeG wird zudem von Handwerksbetrieben, Energieberaterinnen und anderen Expert*innen und Stakeholder*innen betont (Pehnt et al., 2018). So heißt es beispielsweise, dass das EWärmeG eine Triggerfunktion zur Energieberatung habe:

„Von einigen Befragten wurde auf die Initiierungswirkung des EWärmeG hingewiesen. Bei regionalen Energieagenturen rufen beispielsweise geschätzt 10-15 Kunden pro Woche an, die sich zum EWärmeG beraten lassen wollen. Der Berater nutzt diese Gelegenheit, um auf die Möglichkeit einer Beratung hinzuweisen. Bei schätzungsweise einem Drittel der Anrufer erfolgt im Anschluss eine genauere Energieberatung. Der Berater einer regionalen Energieagentur weist darauf hin, dass bei vielen Anrufern eine anfällige „anfängliche Verärgerung über die Pflichten durch das Beratungsgespräch verraucht“ (Pehnt et al., 2018, p. 108).

Zudem loben die befragten Expert*innen insbesondere die „Erfüllungs-App“ und bezeichnen das Informationsangebot „insgesamt als ausgezeichnet“ (Pehnt et al., 2018, p. 110). Auch die Verständlichkeit der Formulare und Materialien wird von allen Befragten generell als gut bezeichnet (Pehnt et al., 2018, p. 110).

Vor allem aus der anfänglichen Verärgerung, die durch Beratungsangebote verringert wird und die Bürger*innen für das Thema erneuerbare Wärmeenergie sensibilisiert und zugänglich macht, zeigt sich die äußerst akzeptanzsteigernde Funktion von Beratungsangeboten und Informationskampagnen. Dabei sei es laut Evaluationsbericht auch von Nutzen diese Kampagnen breit aufzustellen und Stakeholder*innen, wie Handwerksbetriebe, Energieagenturen und -berater mit einzubeziehen. Die befragten EWärmeG-Verpflichteten gaben an eine Breite an verschiedenen Informationsquellen zu nutzen: Die Hälfte nannten Handwerker, Presse- und Medien. Ein Drittel nannten Schornsteinfeger, Energieberater und Informationsmaterialien (Pehnt et al., 2018, p. 90).

Framing

Wie in Kapitel 3.4.1 beschrieben, kann sich die Art, *wie* eine Maßnahme kommuniziert wird, auf die Akzeptanz auswirken. Im Rahmen des EWärmeG wurden in den Medienberichten neben den Klima- und Umweltschutzzvorteilen oft die *co-benefits* der EE-Nutzungspflicht, wie die Steigerung der Behaglichkeit (durch Sanierungsmaßnahmen), Senkung der Energiekosten und energetische Unabhängigkeit (z.B. durch eigene PV-Anlage), betont (Badische Zeitung, 2010b, 2010c, 2010d, 2014, 2015; Stuttgarter Zeitung, 2012b; Warth, 2017; Zeyer, 2016).

Allerdings traf das *Framing* des Gesetzes als bundesweites Vorreitermodell im baden-württembergischen Kontext auf negative Rezeption. Die aktorsgruppenübergreifende Bevorzugung einer bundeseinheitlichen Regelung wird dabei nicht nur durch Befragungsergebnisse bestätigt (Umweltministerium BW, 2018, p. 7), sondern ist auch in vielen der Medienbeiträge dokumentiert. Dabei bemängeln sowohl Befürworter*innen als auch Kritiker*innen der EE-Nutzungspflicht die landespolitische Regelung. Franz Untersteller, ehemaliger baden-württembergische Umweltminister gab in einem Interview an, er würde das EWärmeG gerne abschaffen, wenn der Bund ausreichend für den Umbau des Wärmemarkts sorgen würde (Faltin, 2018). Auch der Deutsche Energieholz- und Pellet Verband e.V. (DEPV) fordert die Bundesregierung laut einem Bericht von 2015 dazu auf, die im EWärmeG geregelte Nutzungspflicht für Altbauten in das Erneuerbaren-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) mitaufzunehmen (Pecka, 2015). Selbst der Verband baden-württembergischer Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (VBW), welcher dem EWärmeG generell kritisch gegenübersteht, stellt in einem Artikel von 2012 heraus, dass für ihn „die Zusammenführung der Energieeinsparverordnung und der Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzte EEWärmeG und EWärmeG längst überfällig [ist]“ (Stuttgarter Zeitung, 2012a).

Öffentlich-mediale Debatte und dominierende Positionen zur Maßnahme

Wie in Kapitel 3.4.2 dargelegt, kommt es für die Akzeptanz von Maßnahmen nicht nur auf Informationsangebote und das Framing durch die Maßnahmen-Vorschlagenden an, sondern auch auf den Verlauf der öffentlichen-medialen Debatte.

Um einen Einblick in die mediale Rezeption des EWärmeGs zubekommen wurden 33 Zeitungsartikel aus lokalen und überregionalen Zeitungen analysiert, die das EWärmeG thematisieren. Diese wurden durch Sucheingabe des Wortes „EWärmeG“ in der Online-Datenbank „wiso“ zusammengestellt. Die Ergebnisse wurden dann auf Treffer in den Zeitungen Stuttgarter Zeitung, Stuttgarter Nachrichten, Süddeutsche Zeitung, Die Zeit und Badische Zeitung eingegrenzt. Bei der Analyse der Artikel wurde vor allem auf die Rezeption des EWärmeGs (neutral, positiv, negativ) und

die Art des Beitrags (informierend, darstellend (Meinungen verschiedener Akteure), beurteilend (eigene Beurteilung der Autor*in)) geachtet. Eine Übersicht der Artikel ist in Tabelle 4 dargestellt.

In der Berichterstattung zum EWärmeG lassen sich deutliche Positionierungen verschiedener Akteure erkennen. Bei einigen Akteuren ist eine Veränderung mit der Zeit zu erkennen, sowie auch in der übergreifenden Rezeption des EWärmeG. Generell lässt sich die Entwicklung der Berichterstattung in den ausgewählten Artikeln wie folgt zusammenfassen: Zunächst ist die öffentlich-mediale Debatte von einer heterogenen Rezeption des EWärmeGs geprägt. In einigen der Artikel wird auf dessen Überflüssigkeit und Widerstreit mit dem anstehenden Bundesgesetz, dem EEWärmeG, berichtet (Badische Zeitung, 2007b; Böhme, 2007). Jedoch existieren auch positive Stimmen. Oft werden Politiker*innen zitiert, die fraktionsübergreifend dem EWärmeG positiv gegenüberstehen und dessen effektiven Beitrag für die Erreichung von Baden-Württembergs Klimaschutzziele betonen (Badische Zeitung, 2007a, 2008c; Hintze, 2007; Hüge, 2008). Auch die positive Beurteilung des Gesetzes auf Bundesebene erlangt einige Medienaufmerksamkeit (Hintze, 2007; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 2007; Wieselmann, 2008).

Nach Verabschiedung und in Krafttreten des EWärmeGs dominieren positive und informierende Beiträge die öffentlich-mediale Debatte. Im Zeitraum vor der Novellierung des EWärmeGs kommen jedoch auch immer wieder kritische und negative Stimmen im medialen Diskurs auf. Zwei prominente und immer wieder auftretende Akteure, die Kritik am EWärmeG im medialen Diskurs üben, sind der VBW Verband baden-württembergischer Wohnungs- und Immobilienunternehmen und der Fachverband Sanitär Heizung Klima Baden-Württemberg (SHK). In vielen der Artikel mit tendenziell negativer Rezeption des EWärmeGs wird sich auf Studien oder Befragungen von Interessensverbänden berufen, wie des Bundesindustrieverbandes Deutschland Haus-, Energie- und Umwelttechnik (BDH), des SHK oder des VBW. Jedoch werden die negativen Ergebnisse dieser Studien bezüglich der Effektivität des EWärmeGs durch die Datenerhebungen in den wissenschaftlichen Evaluationsberichten negiert, welches wiederum auch häufig rezipiert wird (Badische Zeitung, 2010a; Faltin, 2018; haustec.de, 2019). Auch zeigt die Analyse einen positiveren Trend in der öffentlichen EWärmeG-Rezeption nach dessen Novellierung (siehe Tabelle 1).

Die Analyse der Medienbeiträge ergibt, dass das EWärmeG überwiegend von einer positiven öffentlichen Debatte begleitet worden ist. Es ist zu vermuten, dass diese überwiegend wohlwollende Rezeption sich positiv auf die gesellschaftliche Akzeptanz des EWärmeGs ausgewirkt hat. Dieses Ergebnis stimmt mit der Einschätzung des Erfahrungsberichts 2011 überein: Die Steigerung der Akzeptanz des EWärmeGs in der öffentlich medialen Debatte wird dort als zwingend notwendig für die politische Durchsetzbarkeit der Maßnahmen benannt (Umweltministerium BW, 2011, p. 82).

Tabelle 4: Analytierte Medienbeiträge EWärmeG Fallstudie

Datum	Artikel	Medium	Art des Beitrags (informierend, darstellend, beurteilend) ³³	Positionierung/Darstellung EWärmeG
16.03.2007	Regenerativ wird Pflicht - Lusche begrüßt Wärmegesetz	Badische Zeitung	Darstellend (Gesetzesvorschlag EWärmeG)	Positiv
21.07.2007	Nichts als heiße Luft?	Badische Zeitung	Beurteilend (EWärmeG & Geplantes Bundesgesetz (EEWärmeG))	Negativ

³³ Informierend = es sind hauptsächlich nur Informationen zum EWärmeG zusammengefasst; darstellend: Meinungen verschiedener Akteure darstellend; beurteilend: Meinungen der Autoren oder Interviewpartner.

27.09.2007	Die Schwaben sollen sparen	Die Zeit	Informierend, darstellend (Informationen zum EWärmeG, Position Eigentümerverband Haus und Grund Baden-Württemberg, Tanja Gönner (CDU))	Neutral bis negativ
08.11.2007	„Aktionismus gegen den Bund“	Badische Zeitung	Beurteilend (SPD-Positionierung zu EWärmeG, geplantes Bundesgesetz (EEWärmeG))	Neutral bis negativ
08.11.2007	Ökopflicht für Häuslebauer	Badische Zeitung	Informierend (Informationen zum EWärmeG)	Neutral bis positiv
10.02.2008	Aufs Dach verordnet	Badische Zeitung	Darstellend (PV-Pflicht, Eigentümerverband "Haus und Grund" Freiburg, Die Grünen, CDU)	Negativ und positiv
16.03.2008	Da kann nur der Fachmann ran	Badische Zeitung	Darstellend (SHK, Modernisierungstau, Überlagerung Landes- und Bundesgesetz)	Negativ
27.03.2008	Wer baut, muss künftig mehr an die Umwelt denken	Badische Zeitung	Informierend (Gesetzesentwurf EWärmeG, Ausfall- und Härteregelungen)	Neutral
19.04.2008	Jeder muss einen Beitrag leisten	Badische Zeitung	Darstellend (Podiumsdiskussion, Vorstellung Wärmegegesetz)	Positiv
07.05.2008	Wärmegegesetz erhitzt CDU-Gemüter	Badische Zeitung	Darstellend (CDU Kontroverse Bund- und Landesebene, EWärmeG & EEWärmeG)	Neutral bis Positiv
30.05.2008	Das politische Gerüst wackelt zu sehr	Badische Zeitung	Darstellend (Finanzkrise, energetische Modernisierung, Interviews mit Obermeistern und Innungsgeschäftsführern Freiburg)	Positiv
11.06.2008	Die Zukunft liegt im Umbau - Rita Schwarzelühr-Sutter diskutierte mit Architekten	Badische Zeitung	Darstellend (Informationsabend, Sanierung von Altbauten)	Positiv
04.07.2008	Kommunikation ist zentraler Punkt	Badische Zeitung	Darstellend (Diskussionsrunde, Umweltministerin Tanja Gönner, Dämmung)	Positiv
21.09.2008	Erneuerbares für die Heizung - Der Gesetzgeber denkt an die Zukunft	Badische Zeitung	Informierend, darstellend (EWärmeG, Vorreiterrolle, EEWärmeG, Erfüllungsoptionen, Ausnahme- und Härtefallregelungen)	Neutral bis positiv
23.02.2010	Wie man seinem Haus ein dickes Fell verpasst	Badische Zeitung	Informierend	Neutral bis positiv

			(Informationsveranstaltung des Fördervereins für Energiesparen und Solarenergie-Nutzung)	
04.03.2010	Modernisieren rechnet sich - Der Staat fordert und fördert	Badische Zeitung	Informierend (Altbausanierung, EWärmeG, Fördermöglichkeiten)	Positiv
05.03.2010	Heizen mit Holz und Sonne - Holz, Pellets und Solar	Badische Zeitung	Darstellend (Betriebsfest, Innovatives Heizen, Beratung)	Positiv
19.04.2010	Die Natur liefert die Wärme	Badische Zeitung	Informierend (Informationen zu Heiztechniken)	Positiv
01.12.2010	Wohnbau-Fachleute tagten in Weil	Badische Zeitung	Informierend, darstellend (Tagung der Vereinigung baden-württembergischer kommunaler Wohnungsunternehmen (KoWo))	Neutral
28.04.2012	Ungeliebter Musterschüler	Stuttgarter Zeitung	Darstellend (Verband baden-württembergischer Wohnungs- und Immobilienunternehmen, EWärmeG & EEWärmeG, Sanierungsstau)	Negativ
21.09.2012	Die Zukunft beim Altbau im Blick	Stuttgarter Zeitung	Informierend (Sanierungsarbeiten, Fördermöglichkeiten, Effektivität EWärmeG)	Positiv
21.03.2013	Verband fordert Klarheit bei der Heizungssanierung	Stuttgarter Zeitung	Darstellend (Verband für Energiehandel Südwest-Mitte, Förderpolitik)	Neutral bis Negativ
13.04.2013	VBW: Politik macht Wohnen teurer	Stuttgarter Zeitung	Darstellend (Verband baden-württembergischer Wohnungs- und Immobilienunternehmen, Kritik Novellierung)	Negativ
30.11.2013	Hausbesitzer warten ab	Stuttgarter Nachrichten	Darstellend (Kritik Interessensverbände, Förderpolitik, Novellierung)	Negativ
27.01.2014	Schritt für Schritt - Qualifizierte Energieberater entwerfen ein Sanierungskonzept für den Altbau	Badische Zeitung	Darstellend, informierend (Energieberatung, Zukunft Altbau)	Neutral bis positiv
05.04.2014	Was Hausbesitzer wissen sollten	Stuttgarter Zeitung	Informierend (Informationen für Immobilienbesitzer)	Neutral
11.07.2014	Klimaschutz verteuert das Heizen	Badische Zeitung	Beurteilend, darstellend (Novellierung EWärmeG, Erfüllungsoptionen)	Negativ
04.07.2015	Heizen mit mehr Ökowärme	Badische Zeitung	Informierend	Positiv

			(Informationen Erfüllungsoptionen, Ausnahme- und Härtefallregelungen, Ersatzmaßnahmen, Förderung)	
30.09.2015	Alter raus - Neuer rein - Eine Ofenmodernisierung ermöglicht Effizienzsteigerungen durch den Einsatz erneuerbarer Energien	Badische Zeitung	Informierend (Ölheizkesselaustauschpflicht)	Neutral bis positiv
02.09.2016	Gut für die Umwelt und gut für den Geldbeutel	Stuttgarter Nachrichten	Darstellend (Grünen Politiker*innen Besuch Bürgerhaus, Deutscher Energieholz- und Pelletverbandes (DEPV))	Positiv
28.04.2017	Stolz aufs Häusle	Stuttgarter Nachrichten	Informierend (EWärmeG Umsetzungsmöglichkeiten)	Positiv
13.12.2018	Mehr Zuckerbrot (Kommentar)	Stuttgarter Zeitung	Beurteilend (EE-Pflicht und Sanierungsmaßnahmen, Forderung nach mehr Förderungsmöglichkeiten)	Neutral bis Positiv
13.12.2018	Mit sanftem Druck zum Klimaschutz	Stuttgarter Zeitung	Darstellend (Evaluationsbericht 2018, Erfolg EWärmeG)	Neutral bis positiv

Quelle: eigene Zusammenstellung

Partizipation

Partizipationsprozesse haben sowohl in der Ausgestaltung des EWärmeGs, im Besonderen bei der Novellierung, als auch in der Umsetzung der Nutzungspflicht eine zentrale Rolle gespielt. Die Landesregierung setzte auf verschiedene Partizipationsmaßnahmen um Bürger*innen und andere Stakeholder wie Handwerksbetriebe, Schornsteinfeger und Firmen aus der Energie- und Heizungswirtschaft in die Gestaltung und Umsetzung miteinzubeziehen. Zu diesen Maßnahmen zählen zum einen die bereits oft erwähnte Bürgerbefragung von 2013 (Umweltministerium BW, 2013) und die in den Evaluationsberichten durchgeführten Umfragen, Interviews, Stakeholder-Workshops (Pehnt et al., 2018; Umweltministerium BW, 2011) sowie bürgernahe Veranstaltungen wie Festivitäten (Badische Zeitung, 2010a), Informationsabende (Badische Zeitung, 2010c) und Podiumsdiskussionen (Badische Zeitung, 2008c; Dieckmann, 2008; Hüge, 2008).

Es gibt mehrere Anhaltspunkte aufgrund derer auf eine akzeptanzsteigernde Wirkung von diesen Partizipationsmaßnahmen geschlossen werden kann. Zum einen legt die hohe Resonanz und positive Bewertung des Verfahrens zur Bürgerbeteiligung eine akzeptanzsteigernde Wirkung nahe. Der Beteiligungsprozess zur Novellierung des Erneuerbare-Wärme-Gesetzes (EWärmeG) hatte eine hohe Resonanz: Zwischen dem 16. Juni und 15. Juli 2013 nahmen 4.000 Bürgerinnen an dem verfahren teil (Umweltministerium BW, 2013, p. 1). In der Befragung wurde unter anderem nach der Bewertung des Beteiligungsverfahrens gefragt, wobei die Bemühung der Landesregierung frühzeitig die Novellierungseckpunkte öffentlich zu diskutieren positiv bewertet und anerkannt wurde (Umweltministerium BW, 2013, p. 7). Auch bestätigte die Bürgerbefragung die Landesregierung in ihrer generellen Zielsetzung von Umweltschutz (Zustimmung von knapp 70% der Befragten) und dokumentierte eine relativ hohe Akzeptanz für die Novellierungseckpunkte (über 60%), welches vermutlich die politische Durchsetzbarkeit verstärkte. Jedoch kam in der Befragung auch die Frage nach der Wirkung des Beteiligungsprozesses von Seiten der Bürger*innen. Die in den Kommentaren

formulierten Ansprüche an das Verfahren legen nahe, dass Partizipationsprozesse transparent und ergebnisoffen gestaltet werden müssen, um Akzeptanz steigernd und Vertrauen erweckend zu wirken.

Neben der Partizipation der Bürger*innen ist auch die Einbindung von Handwerker*innen und anderer Stakeholder*innen zentral für die Akzeptanz und Umsetzung von ordnungsrechtlichen Maßnahmen. Da Handwerker*innen einen großen Teil der Energie- und Sanierungsberatung übernehmen und somit die wichtigste Informationsquelle für Verpflichtete darstellen (Pehnt et al., 2018, p. 89; Umweltministerium BW, 2011, p. 12), ist ihre Einbindung von großem Vorteil. Untersuchungen zeigen beispielsweise, dass die Einstellung der beratenden Handwerker*innen und Schornsteinfegerinnen zum EWärmeG einen hohen Einfluss auf die Akzeptanz der Maßnahme bei verpflichteten Bürger*innen hat (Umweltministerium BW, 2011, p. 24). Informationsveranstaltungen und interaktive Workshops sind laut den befragten Energieagenturen ein geeignetes Mittel um den Informationsstand und die Akzeptanz für das EWärmeG unter Handwerker*innen zu steigern, da diese auf großes Interesse stießen (Umweltministerium BW, 2011, p. 13).

Wissenschaftliche Begleitung

Die Einführung und Weiterentwicklung des EWärmeG wurde intensiv durch Umfragen und wissenschaftliche Datenerhebungen von verschiedenen Akteuren begleitet. Die Datenerhebungen umfassten dabei viele Bereiche: So wurde beispielsweise die CO₂-Einsparung der Maßnahme berechnet, die verschiedenen Erfüllungsoptionen und deren Anwendung dokumentiert und bewertet, der Sanierungsstand und dessen Entwicklung betrachtet.

Im Bereich der gesellschaftlichen Akzeptanz war die wissenschaftliche Begleitung relevant, da in deren Rahmen viele der Partizipationsmaßnahmen (Umfragen und Workshops) durchgeführt wurden. Außerdem lieferten die Berichte empirische Nachweise für die Effektivität des Gesetzes bezüglich der Steigerung der Sanierungsrate und der CO₂-Einsparung. So gaben die wissenschaftlichen Ergebnisse aus den Berichten Politiker*innen folglich die Möglichkeit Kritik an dem Gesetz, beispielsweise durch Gegenstudien (wie des SHKs), abzuwehren. Daher erscheint die wissenschaftliche Begleitung des EWärmeGs zum einen für die gesellschaftliche Akzeptanz, aber besonders auch für die politische Durchsetzbarkeit relevant gewesen zu sein.

1.3 Fazit

Die vorangegangene Analyse zeigt, dass sich diverse Faktoren auf die gesellschaftliche Akzeptanz im EWärmeG-Fallbeispiel ausgewirkt haben. Die Auswertung der Evaluations- und Erfahrungsberichte, sowie die Analyse der Medienbeiträge, Foreneinträge und Statements von Interessensverbänden legt nahe, dass besonders die **Ausgestaltung der Maßnahme** und die **kommunikativen und diskursiven Faktoren** die gesellschaftliche Akzeptanz positiv beeinflusst haben. Im Bereich der Ausgestaltung sind besonders die **Härtefall- und Ausnahmeregelungen**, die Einbettung des Gesetzes in ein **Policy Package** und die **flexible Umsetzung durch Technologieoffenheit und Ersatzmaßnahmen** als sich positiv auf die Akzeptanz auswirkend zu nennen. Bei den diskursiven Faktoren sind vor allem die weitreichende und aktive **Kommunikations- und Informationsstrategie, das Framing**, die **öffentlich-mediale Rezeption** und die das EWärmeG begleitenden **Partizipationsmaßnahmen** zentral für die gesellschaftliche Akzeptanz gewesen. Diese Ergebnisse sind zu großen Teilen Deckungsgleich mit den Erkenntnissen der Gutachterkommission im Erfahrungsbericht 2018, welche die Ausgestaltung des Gesetzes und die Begleitung des Gesetzes durch Information und Motivation als besonders bedeutend für die Akzeptanz und Wirksamkeit des Gesetzes herausstellen (Umweltministerium BW, 2018, p. 7).

Zuletzt ist herauszustellen, dass die **kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung** und Evaluierung des Erwärmungsplans nicht nur durch partizipatorische Maßnahmen wie Umfragen, Workshops und Interviews zur Akzeptanz des Gesetzes beigetragen hat, sondern auch wertvolle Informationen und Argumente, die die politische Durchsetzbarkeit verbessern, lieferte.

2 Klimaschutzverordnung Hamburg

2.1 Einleitung

Im Februar 2020 trat das Hamburgische Klimaschutzgesetz (HmbKliSchG) in Kraft. Die beiden wichtigsten Anforderungen des Gesetzes im Hinblick auf die vorliegende Studie sind die Pflicht zur Installation von Photovoltaikanlagen auf Hamburgs Dächern („PV-Pflicht“) und die Pflicht zur Nutzung erneuerbarer Energien von mindestens 15% bei der Wärmeversorgung privater Bestandsgebäude („EE-Pflicht“). Neben der PV- und EE-Pflicht umfasst das Hamburger Klimaschutzgesetz 400 weitere Maßnahmen, die bis zum Jahr 2030 zu einer Verringerung der CO₂-Emissionen um 55% führen sollen (BUKEA, 2021). Bis 2050 soll Hamburg zudem Klimaneutralität erreichen. Zusätzlich zu der PV-Pflicht und EE-Pflicht war ein Ölheizungsverbot ab Ende 2021 durch den Senat verabschiedet und durch die Bürgerschaft gebilligt worden. Dieses Verbot wurde jedoch mit Inkrafttreten des Bundes-Gebäude-Energie-Gesetzes (GEG), welches einen Neueinbau von Ölheizungen bei anteiliger EE-Nutzung erlaubt, außer Kraft gesetzt.

Die Analyse von Medienberichten, Statements von Interessensverbänden, Umfragen und der politischen Debatte um das Klimaschutzgesetz deutet auf eine relativ hohe Akzeptanz für die EE-Nutzungspflicht hin. Für eine bessere Einschätzung der gesellschaftlichen Akzeptanz und ihrer Einflussfaktoren wäre jedoch eine gezielte Bevölkerungsbefragung zur Hamburger Klimaschutzumsetzungsverordnung von Vorteil, die es bisher nicht gab. Über die Wirkung und Bedeutung der meisten Akzeptanzfaktoren lassen sich daher in diesem Fall nur plausible Vermutungen anstellen. Auf eine relativ breite Akzeptanz für das Klimaschutzgesetz und damit die EE-Nutzungspflicht kann vor allem durch Umfragewerte zu Klimaschutzthemen und die wenigen und vereinzelt Gegenstimmen im öffentlichen Diskurs, sowie durch die überwiegend positive Medienrezeption geschlossen werden (Tabelle 5).

2.1.1 Hintergrund und Inhalt des Klimaschutzgesetzes

Das 2019 verabschiedete Klimaschutzgesetz ist Teil des Hamburger Klimaplanes. Mit dem Beschluss zum Klimaschutzgesetz verankerte der Senat die Begrenzung der Erderwärmung als Staatsziel in der Hamburgischen Landesverfassung. Auch dient das Gesetz zur rechtlichen Festsetzung der Ziele des Klimaplanes und den Maßnahmen zu deren Erreichung. Auch beinhaltet das Gesetz das Verfahren zur regelmäßigen Überarbeitung und Anpassung des Hamburger Klimaplanes. Mit der 2019 verabschiedeten Fortschreibung des Hamburger Klimaplanes entwickelte der Senat wie vorgesehen den Hamburger Klimaplan vom 8. Dezember 2015 inhaltlich und methodisch weiter. Der Hamburger Klimaplan 2015 folgte wiederum auf den Hamburger Masterplan Klimaschutz von 2013.

Hamburgs erster Klimaplan von 2015 wurde vor dem Hintergrund der Pariser Klimaverhandlungen verabschiedet. Jens Kerstan, Hamburger Senator für Umwelt und Energie, erklärte bei Verabschiedung:

„Mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung wohnt mittlerweile in Städten, von dort gelangt ein Großteil der klimaschädlichen Gase in die Atmosphäre. Deshalb haben die Städte eine besondere Verantwortung beim Klimaschutz. Ihnen kommt eine Schlüsselrolle zu – ganz unabhängig davon, was für ein Abkommen in Paris erreicht wird. Wir in Hamburg wollen

unseren Beitrag leisten, damit das Zwei-Grad-Ziel noch erreicht werden kann. Der Hamburger Klimaplan ist unser Fahrplan für mehr Klimaschutz. Bis 2050 will Hamburg die CO₂-Emissionen um mindestens 80 Prozent im Vergleich zu 1990 reduzieren.“
(Hamburg.de, 2015)

Um die Hamburger Klimaziele zu erreichen, verfolgt die Stadt verschiedene Ansätze: Von Anforderungen an öffentliche Gebäude über Wärmeplanung bis hin zu Pflichten in Bezug auf die Nutzung von erneuerbaren Energien. Einzelne Vorschriften des Klimaschutzgesetzes wie beispielsweise die Pflicht zur Errichtung einer Photovoltaikanlage werden vom Senat in Umsetzungsverordnungen präzisiert.

2.1.2 Inhalt der EE-Umsetzungsverordnung

Mit dem Hamburger Klimaschutzgesetz führte Hamburg für bestehende Gebäude eine Nutzungspflicht von erneuerbaren Energien bei der Wärmeversorgung ein. Eine vergleichbare EE-Nutzungspflicht war zuvor nur in Baden-Württemberg in Form des Erneuerbare-Wärme-Gesetzes (EWärmeG) in Kraft (s. die Fallstudie oben).

Durch die EE-Pflicht werden Gebäudeeigentümer verpflichtet, beim Austausch oder der nachträglichen Installation einer Heizungsanlage mindestens 15 % des jährlichen Wärmebedarfs durch erneuerbare Energien zu decken. Dieser Pflicht unterliegen laut dem Gesetz sowohl Wohn- als auch Nichtwohngebäude, die vor 2009 erbaut wurden.

Die Kernregelungen zur Nutzungspflicht finden sich in §§ 17-19 im Hamburger Klimaschutzgesetz. Das Gesetz definiert Erneuerbare Energien als Energien im Sinne von § 3 Nr. 21 des EEG vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), welches zuletzt am 20. November 2019 (BGBl. I S. 1719, 1722) geändert wurde. Der Wärmeenergiebedarf wird im Klimaschutzgesetz als die Summe der zur Deckung der Wärmebedarfe für Heizung und Warmwasserbereitung jährlich benötigten Wärmemenge einschließlich des thermischen Aufwands für Übergabe, Verteilung und Speicherung definiert.

Wie das EWärmeG ermöglicht das Klimaschutzgesetz eine Erfüllung der Nutzungspflicht nicht nur durch Einsatz erneuerbarer Wärmetechnologie, sondern auch durch eine Reihe von Ersatzmaßnahmen sowie durch Kombination aus EE-Wärme- und Ersatzmaßnahmen. Zu den Ersatzmaßnahmen der Anschluss an ein Wärmenetz sowie Energieeinsparungen durch baulichen Wärmeschutz, Sanierungsfahrpläne und Quartierslösungen.

Die EE-Nutzungspflicht kann laut Klimaschutzgesetz entfallen, wenn ihre Erfüllung und die Durchführung von Ersatzmaßnahmen technisch unmöglich ist oder anderen öffentlich-rechtlichen Pflichten widerspricht. Sie entfällt auch, wenn ein unangemessener Aufwand gefordert wäre oder die Maßnahmen zu einer unbilligen Härte führen würden. Das Gesetz enthält auch eine Nachweispflicht: Innerhalb von 18 Monaten nach Inbetriebnahme der neuen Heizungsanlage muss bei der zuständigen Behörde ein Nachweis über die Erfüllung eingereicht werden.

2.2 Gesellschaftliche Akzeptanz der Maßnahmen und ihre Einflussfaktoren

2.2.1 Zeitspezifische Kontextfaktoren

Aktuelle politische und gesellschaftliche Lage

Während die Analyse keine Aussagen zu einem direkten Zusammenhang zwischen der aktuellen politischen und gesellschaftlichen Lage und der Akzeptanz für die Hamburger Klimaschutzverordnung zulässt, ist zu vermuten, dass diese sich positiv auf die Akzeptanz der

Hamburger Klimaschutzverordnung ausgewirkt hat. Die Verabschiedung des Gesetzes 2019 folgte auf ein Jahr, welches politisch nachhaltig vom Erstarken der „Fridays for Future“ (F4F) Bewegung geprägt wurde. Auch in den analysierten Medienberichten (siehe Tabelle 5) zum Klimaschutzgesetz und der Umsetzungspflichtverordnung wird oft auf F4F-Proteste Bezug genommen (Brebeck, 2020; Coesfeld & Lauterbach, 2019; Hasse, 2020; Hasse & Meyer, 2019). Die Relevanz der aktivistischen Arbeit für die Umsetzung des Klimaschutzgesetzes wurde auch in den Reden im Senat betont: Während der Debatte im Landesparlament um die Verankerung von Klimaschutz in Hamburgs Verfassung Anfang 2020 fand eine Aktion der Aktivistengruppe „Extinction Rebellion“ statt. SPD-Abgeordnete Monika Schaal entgegnete dieser Aktion: „Wir wissen sehr wohl, was auf der Straße vor sich geht, dass junge Leute dort für den Klimaschutz demonstrieren. Sie bringen dieses Eigeninteresse voran“ (Hasse, 2020).

Ein weiterer Faktor auf politischer Ebene, der sich vermutlich positiv auf die Akzeptanz der Klimaschutzverordnung ausgewirkt hat, war die Bürgerschaftswahl 2020 und der vorrausgehende Wahlkampf. In vielen der analysierten Medienberichte wird thematisiert, dass die stärksten Fraktionen im Hamburger Bürgerschaftsparlament, die SPD und die Grünen, versuchten im Wahlkampf das Thema Klimaschutz für sich zu beanspruchen (Hasse & Meyer, 2019; Meyer-Wellmann, 2019a, 2020a). In einem Kommentar in der Hamburger Morgenpost heißt es beispielsweise:

„Peter Tschentscher (SPD) ist ja nicht gerade als Visionär in Hamburg gestartet. Aber eines muss man dem Bürgermeister lassen: Beim Klimapakete ist ihm jetzt ein echtes Kunststück gelungen. Alle finden das Ergebnis irgendwie gut. Dem aufmüpfigen Koalitionspartner hat er ein Wahlkampfthema geklaut. Die einflussreichen Umweltverbände loben den Plan genauso wie der Industrieverband (freilich bei viel Kritik im Detail). Und kein Bürger muss vor den Beschlüssen zittern.“ (Neuburger, 2019).

Ein zusätzlicher Akzeptanzfaktor kann hier auch die gleichzeitige, politisch einstimmige Aufnahme von Klimaschutz in die Hamburger Landesverfassung gewesen sein (Hamburger Abendblatt, 2020; Hasse, 2020). Generell liegt es nahe, dass die wenige Kritik und wenigen Gegenstimmen, auch von Oppositionsfraktionen, zu der Akzeptanz des Klimaschutzgesetzes und damit der EE-Nutzungspflicht, beigetragen haben. Von Seiten der Oppositionsparteien CDU und FDP wurde lediglich Kritik an dem Gesetz bezüglich dessen Kommunikation und an dem gescheiterten Ölkesselverbot geäußert (Dey, 2020; Meyer-Wellmann, 2020b, 2020c). Die PV-Pflicht oder EE-Pflicht dagegen wurden kaum kommentiert oder kritisiert.

Weitere Faktoren: Akuter Problem-/Änderungsdruck, Erfahrungen andernorts und ökonomische Lage

Andere kontext-spezifische Faktoren, wie *akuter Problem-/Änderungsdruck*, *Erfahrungen andernorts* und die *ökonomische Lage* scheinen im Fall der Hamburger Klimaschutzverordnung nur begrenzt eine Rolle gespielt zu haben.

Das Baden-Württembergische EWärmeG konnte als Vorbild im Hamburger Fallbeispiel herangezogen werden und trug so mutmaßlich als positive Erfahrung andernorts zur Gestaltung und Akzeptanz der Hamburger Maßnahme bei. So sind beispielsweise viele Formulierungen und Definition im Hamburger Klimaschutzgesetz vom EWärmeG übernommen oder beziehen sich auf dieses (Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, 2020, p. 23)

Der Befund aus der Literaturlauswertung (s. Haupttext), dass sich die ökonomische Lage auf die Akzeptanz von ordnungsrechtlichen Maßnahmen auswirkt, kann durch Betrachtung Hamburger Klimaschutzverordnung-Fallbeispiels nicht bestätigt werden. Trotz der Covid19-Pandemie, welche

Anfang 2020 in Deutschland ausbrach, wurde an der EE-Nutzungspflicht festgehalten. Weitere Aussagen zur Signifikanz der ökonomischen Lage können aufgrund der Datenlage nicht getroffen werden.

2.2.2 Erwartete / wahrgenommene Wirkungen der Maßnahme

Effektivität

Die im Klimaschutzgesetz festgelegten Umsetzungspflichtverordnungen werden als zentral für die Erreichung der Hamburger Klimaschutzziele angesehen. Dies ist auch dem Gesetzestext zu entnehmen. Es wird oft herausgestellt, dass der Gebäudebereich 29 % am Endenergieverbrauch in Hamburg ausmacht und damit eine große Rolle für die CO₂-Bilanz der Stadt spielt. Während die Effektivität der EE-Umsetzungspflicht diesen Verbrauch zu mindern von Politiker*innen und anderen Akteuren betont wird, gibt es keine Anhaltspunkte dafür, wie die Effektivität des Gesetzes von den Bürger*innen wahrgenommen wird. Daher ist es nicht möglich konkrete Aussagen über die Relevanz der wahrgenommenen Effektivität für die gesellschaftliche Akzeptanz zu tätigen.

Persönliche Wirkungen und gesellschaftliche (Verteilungs-)Wirkungen

Analog zur Effektivität lassen sich für die wahrgenommene persönliche Wirkung und die gesellschaftliche Verteilungswirkung keine konkreten Aussagen bezüglich ihrer akzeptanzsteigernden oder -mindernden Wirkung treffen. Im politischen und medialen Diskurs wird die Wichtigkeit einer wirtschaftlichen Verträglichkeit und die soziale Gestaltung der EE-Umsetzungspflicht wiederholt betont (Hasse, 2020; Meyer, 2019). Hamburger Bürgermeister Peter Tschentscher stellt bei der Verabschiedung des Klimaschutzgesetzes beispielsweise heraus:

„Im Gebäudesektor wird nur das verlangt, was nach dem Stand der Technik sinnvoll und machbar ist. Es gilt immer der Grundsatz, dass die damit einhergehenden Investitionen auch wirtschaftlich vertretbar sein müssen. Es müssen sich alle auch in Zukunft das Leben in Hamburg leisten können“ (Hasse & Meyer, 2019).

2.2.3 Genaue Ausgestaltung und Einbettung der Maßnahme

Einbettung in „Policy Package“ mit anderen Maßnahmen

Die EE-Nutzungspflicht wurde in Hamburg mit weiteren 400 Maßnahmen im Rahmen des Hamburger Klimaschutzgesetzes verabschiedet. Zudem wurden parallel finanzielle Förderprogramme und kostenlose Beratungsangebote eingeführt. Beispielsweise wurde mit dem neu gegründeten Projekt „Hamburger Energielotsen“ das Beratungsangebot verschiedener Akteure, der ZEBAU GmbH, der Handwerkskammer Hamburg und der Verbraucherzentrale Hamburg e. V. unter einem Dach zusammengefasst.

Ausnahme-/Härtefallregelungen

In den Medienberichten werden die Ausnahme- und Härtefallregelungen erwähnt und zum großen Teil positiv bewertet (Hasse & Meyer, 2019; Schomerus, 2020). Diese weitgehend positive Rezeption der Ausnahme- und Härtefallregelungen lässt auf eine vermutlich akzeptanzsteigernde Wirkung der Maßnahmen schließen.

Flexible Gestaltung durch Technologieoffenheit & Ersatzmaßnahmen

Ein zentraler Faktor für die Akzeptanz der EE-Nutzungspflicht ist die Vielfalt an technischen Umsetzungsmöglichkeiten, die im Gesetz vorgesehen ist. Dies ist vor allem den Statements von Interessensverbänden wie der Hamburger Architektenkammer (2020) und Expert*innen-Interviews zu entnehmen. Grischa Perino, Professor für Umweltökonomie an der Universität Hamburg begrüßt beispielsweise die Technologieoffenheit:

„Ich wäre vorsichtig damit, den Bürgern für Klimaschutzmaßnahmen eine bestimmte Technologie vorzuschreiben. Das kann schiefgehen, weil sich schwer abschätzen lässt, wie sich in den kommenden zehn bis 15 Jahren die Kosten und die Effizienz entwickeln werden und ob es nicht bessere Alternativen geben könnte. (...) Klare Zielvorgaben sind wichtig, aber bei der Umsetzung braucht es Flexibilität, um das Wissen und die Präferenzen der Menschen vor Ort einzubeziehen“ (Hasse, 2019)

Jedoch lassen sich aufgrund fehlender Umfragedaten auch in diesem Fall keine konkreten Aussagen zur akzeptanzsteigernden Wirkung treffen.

2.2.4 Kommunikative, diskursive und prozedurale Einflussfaktoren

Information & Kommunikation

Für die Akzeptanzsteigerung der Umsetzungspflicht und anderer im Klimaschutzgesetz verabschiedeter Maßnahmen setzt die Stadt Hamburg bewusst auf verschiedene Informations- und Kommunikationsstrategien. In der Fortschreibung des Hamburger Klimaplanes von 2019 heißt es:

„Ein transparentes Vorgehen der städtischen Akteure und eine klare Kommunikation der Erfolge, aber auch die Auseinandersetzung mit Misserfolgen und Schwierigkeiten ist für die Akzeptanz und Unterstützung der Bevölkerung essentiell. Die Veränderungen betreffen jeden und müssen begleitet und kommuniziert werden. Dabei werden Informationen zu den Vorhaben sowie Visualisierungen der angestrebten Ziele frühzeitig und niedrigschwellig bereitgestellt, um die Vorteile, aber auch die Notwendigkeit der anfallenden Veränderungsprozesse zu vermitteln und Akzeptanz in der Bevölkerung zu schaffen.“
(Erste Fortschreibung des Hamburger Klimaplanes 2019)

Mit der #moinzukunft-Kampagne, welche von der Hamburger Umweltbehörde koordiniert wird, verfolgt die Stadt Hamburg mehrere Ziele: Zum einen soll die Kampagne niedrigschwelligen Zugang zu Informationen bieten. Zum anderen gibt es mehrere Teilprojekte, wie Klimafonds auf, die sich beworben werden kann. Auch die Beratungsangebote der Energielotsen werden unter der #moinzukunft-Kampagne mitbeworben.

Neben den Beratungs- und Informationsangeboten setzt die Stadt Hamburg zudem auf eine Reihe von bürgernahen Veranstaltungen, um die Kenntnis und Akzeptanz für das Hamburger Klimaschutzvorhaben zu stärken. Zu diesen Veranstaltungen zählen unter anderem Podiumsdiskussionen (SPD Sasel, 2021), Bürgerforen (Renewable Energy Hamburg, 2020) und bürgernahe Veranstaltungen wie die alljährliche Hamburger Klimawoche.

Framing

Die Analyse des Hamburger-Fallbeispiels legt nahe, dass das Framing des Gesetzes als zukunftsweisend und notwendig einen vorwiegend positiven medialen und gesellschaftlichen Diskurs unterstützte. Dies ist vor allem der Medienanalyse zu entnehmen (Tabelle 5). Besonders

dominant im medialen Diskurs ist der Frame des Hamburger Klimaschutzgesetzes als bundesweites Vorreitermodell (energate messenger, 2020; Meyer-Wellmann, 2019b; Schlink, 2019). Dass sich ein solcher Frame akzeptanzsteigernd ausgewirkt hat, kann nur aufgrund der positiven Rezeption und weiten Verbreitung im medialen Diskurs geschlossen werden.

Öffentlich-mediale Debatte und dominierende Positionen zur Maßnahme

Um einen Einblick in die öffentlich-mediale Debatte zur Klimaschutzverordnung und der Umsetzungspflicht zubekommen wurden 30 Zeitungsartikel aus lokalen und überregionalen Zeitungen, die das Klimaschutzgesetz thematisieren, analysiert. Diese wurden durch Internetrecherche und durch Eingabe der Worte „Hamburger Klimaplan; Hamburger Klimagesetz; Klimaschutzverordnung; Klimaschutz-Umsetzungsverordnung“ in der Online-Datenbank „wiso“ zusammengestellt. Die Ergebnisse wurden dann auf Treffer in den Zeitungen Hamburger Abendblatt, Hamburger Morgenpost, Handelsblatt, Die Zeit, Süddeutsche Zeitung und Die Welt eingegrenzt. Zudem wurden Online-Artikel von mehreren Webseiten, die sich mit Wärmeenergiethemen auseinandersetzen, mit in die Analyse aufgenommen. Bei der Analyse der Artikel wurde, wie beim EWärmeG-Fallbeispiel, auf die Rezeption des Klimaschutzgesetzes oder der Umsetzungspflichtverordnung (neutral, positiv, negativ) und auf die Art des Beitrags (informierend, darstellend beurteilend geachtet. Eine Übersicht der Artikel ist in Tabelle 5 dargestellt.

Die Analyse der Berichterstattung lässt deutliche Positionierungen zum Klimaschutzgesetz verschiedener Akteure erkennen. Tendenziell wird das Klimaschutzgesetz von vielen Akteuren hauptsächlich positiv bewertet (Neuburger, 2019). Kritik an dem Gesetz wird vor allem von Oppositionsfraktionen, wie der CDU und FDP, geäußert. Diese bezieht sich jedoch nicht auf das Klimaschutzgesetz oder dessen Maßnahmen an sich, sondern lediglich auf die Kommunikation, schlecht geplante und nicht-vorausschauende Verabschiedung des Ölheizkesselverbots und intransparente Politikprozesse (Hasse, 2019b; Hasse & Dey, 2019; Süddeutsche Zeitung, 2021).

Zusammenfassend lässt sich auf Grundlage der Analyse sagen, dass das Klimaschutzgesetz überwiegend von einer positiven öffentlichen Debatte begleitet wurde. Es ist zu vermuten, dass diese überwiegend wohlwollende Rezeption sich positiv auf die gesellschaftliche Akzeptanz der Klimaschutzverordnung ausgewirkt hat.

Tabelle 5: Analytierte Medienbeiträge Hamburger Klimaschutzverordnung Fallstudie

Datum	Artikel	Medium	Art des Beitrags (informierend, darstellend, beurteilend) ³⁴	Darstellung/Positionierung Klimaschutzgesetz/Klimaschutzverordnung
10.09.2019	CDU fordert Klimaschutzgesetz in Hamburg	Hamburger Abendblatt	Darstellend (Wahlkampf: CDU, SPD, Grüne)	Positiv
12.09.2019	Grüne fordern Allianz gegen den Klimawandel	Hamburger Abendblatt	Darstellend (Bürgerschaftswahlen, Klimaziele Hamburgs)	Positiv
12/13.10.2019	Klimakrisen im rot-grünen Senat	Hamburger Abendblatt	Darstellend	Positiv

³⁴ Erklärung der Arten: informierend, es sind hauptsächlich nur Informationen zum EWärmeG zusammengefasst sind, darstellend: Meinungen verschiedener Akteure darstellend, beurteilend: Meinungen der Autoren.

			(Kampf um Wahlkampfthema Klimaschutz: Grüne und SPD)	
11.11.2019	Hamburg soll ein „Labor zur Welt“ werden	Hamburger Abendblatt	Darstellend (Grünen-Mitgliederversammlung, Bürgerschaftswahl)	Positiv
03.12.2019	Das Ende der wolkigen Phase	ZEIT online	Beurteilend (Themen: Einbezug der Privathaushalte durch EE- und PV-Pflicht, Flugverkehr, Wahlkampf)	Neutral bis positiv
04.12.2019	Ein ambitionierter Anfang	Hamburger Abendblatt	Beurteilend (Partizipation, Bundesregelungen, Wahlkampf)	Positiv
04.12.2019	Hamburger Klimaplan: Aus für Ölheizungen - Solaranlagen Pflicht	Hamburger Abendblatt	Informierend (Senatsbeschluss, Wahlkampf)	Neutral bis positiv
04.12.2019	Klimaplan – Was auf die Hamburger zukommt	Hamburger Abendblatt	Darstellend, informierend (Wahlkampf Grüne & SPD, detaillierte Aufführung der Maßnahmen)	Neutral bis positiv
04.12.2019	... und was der Experte dazu sagt	Hamburger Abendblatt	Beurteilend (EE-Pflicht & PV-Pflicht, Effektivität zur Erreichung der Klimaschutzziele)	Positiv
04.12.2019	Senats Plan: Hamburg ab 2050 CO2-neutral!	Hamburger Morgenpost	Informierend (Senatsbeschluss, Wahlkampf)	Neutral
04.12.2019	Tschentschers Klima-Kunststück	Hamburger Morgenpost	Beurteilend (politische Diskussion, Wahlkampf, Position Umwelt- und Industrieverbände)	Positiv
04.12.2019	Hamburg beschließt ambitioniertes Klimaschutzgesetz	Energie-experten.org	Informierend (Vorgaben, Erfüllungsoptionen, Ausnahme- und Härtefallregelungen)	Neutral
05.12.2019	Bürgerschaft streitet über rot-grünen Klimaplan	Hamburger Abendblatt	Darstellend (Bürgerschaftsdebatte, Positionen verschiedener Parteien und Fridays for Future)	Positiv und negativ
08.01.2020	Klimaschutz: „Peinliche Panne für Rot-Grün“	Hamburger Abendblatt	Darstellend, informierend (Ölheizkesselverbot, Bürgeranhörung)	Positiv und negativ
11.01.2020	Der Wahl-Endspurt beginnt mit fiesem Foul	Hamburger Abendblatt	Darstellend (Wahlkampf, Klimagesetz)	Neutral bis positiv
13.01.2020	Opposition will Klimagesetz stoppen	Hamburger Abendblatt	Darstellend (Oppositionskritik, Fehler beim Ölheizungsverbot)	Negativ

21.01.2020	Neues Klimaschutzgesetz: Studie zu Auswirkung auf Wohnkosten	Süddeutsche Zeitung	Informierend (Bürgerschaftsdebatte, Machbarkeitsstudie)	Neutral bis positiv
30.01.2020	Klimaschutz soll in Hamburgs Verfassung	Hamburger Abendblatt	Darstellend, informierend (Bürgerschaftsdebatte, Extinction Rebellion Aktion)	Positiv
13.02.2020	„Dieser Klimaplan ist ein PR-Fake“	Hamburger Abendblatt	Darstellend (Oppositionsstimmen, Fehler in CO2-Einsparberechnungen)	Negativ
27.02.2020	Ist der Ärger jetzt vorbei?	Die ZEIT	Beurteilend (Interview) (Wahlkampf, SPD & Grüne, Klimaplan)	Positiv
14.04.2020	Bürgerschaft bei Verbot neuer Ölheizungen am Zuge	Süddeutsche Zeitung	Darstellend (Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen, CDU & Grüne Hamburg)	Positiv und negativ
04.05.2020	Heine: „Das Verbot von Ölheizungen ist ein echter Schritt nach vorn“	Energate messenger.de	Beurteilend (Geschäftsführer WärmeHamburg GmbH)	Positiv
13.05.2020	Ölheizungen können weiter betrieben werden	IWO.de	Beurteilend (IWO-Geschäftsführer, Ölheizungsverbot)	Negativ
12.08.2020	Große Chancen – die PV- und EE-Nutzungspflichten im neuen Hamburgischen Klimaschutzgesetz	Renewable Energy Hamburg	Beurteilend (EE- und PV-Pflicht, Klimaschutzgesetz)	Positiv
22.09.2020	Wohnungsverband: „Enteignung unserer Dächer“	Hamburger Abendblatt	Beurteilend (Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen, PV- und EE-Pflicht)	Negativ
22.09.2020	Bund bremst Hamburgs Klimaschutz	Hamburger Abendblatt	Darstellend (Grüne und CDU, Ölheizkesselverbot)	Neutral bis positiv
08.10.2020	CDU droht Senat mit Verfassungsklage	Hamburger Abendblatt	Darstellend (Konflikt Jens Kerstan (Grüne) und Jan Dube (CDU), Ölheizkesselverbot)	Neutral
22.12.2020	Wohnungswirtschaft attackiert Senat nach Entscheidung	Welt.de	Darstellend (gemeinsame Erklärung BFW Landesverband Nord, Grundeigentümer-Verband Hamburg, IVD Nord und Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen)	Neutral bis negativ
09.02.2021	Ölheizungsverbot gekippt: Kaum Auswirkungen erwartet	Süddeutsche Zeitung	Darstellend (Ölheizungsverbot, BUND, Grüne)	Positiv

09.02.2021	Lässt der Solardachzwang Mieten steigen?	Hamburger Morgenpost	Darstellend (Grüne, VNW, Fraunhofer Institut für solare Energiesysteme)	Negativ und positiv
------------	--	----------------------	--	---------------------

Quelle: eigene Zusammenstellung

Partizipation

Bei Vorstellung des Klimaplanes stellte Bürgermeister Peter Tschentscher heraus: „Klimaschutz ist eine Mitmachaktion“ (Meyer, 2019). Dabei ist nicht nur die Partizipation von Interessensverbänden und etwaigen Stakeholdern zentral für die erfolgreiche Gestaltung und Durchsetzung von ordnungsrechtlichen Maßnahmen, sondern auch die Einbindung von Bürger*innen. Die Stadt Hamburg verfolgt mehrere Ansätze um Bürger*innen durch Partizipationsprozesse in die Gestaltung und Fortführung des Klimaschutzgesetzes miteinzubeziehen. Zum einen werden Online-Diskussionen und Workshops angeboten. Eine dieser Veranstaltungen wurde beispielsweise von der SPD Sasel (Stadteil von Hamburg) ausgerichtet und lief unter dem Motto: „Mitmachprojekt Energiewende: Häuser sanieren, Fördermittel nutzen, Klima schützen“ (SPD Sasel, 2021). Auch fördert die Regierung Projekte wie die Bürgervereinigung „EnergieNetz Hamburg eG“ und den „Zukunftsrat Hamburg“, die in Zusammenarbeit alljährlich den „Hamburger Wärmedialog“ für Bürger*innen ausrichten. Dieser Dialog dient laut Website dazu Bürger*innenstimmen in die Gestaltung der Wärmewende miteinzubeziehen und ergebnisoffen, transparent und öffentlich mit Politiker*innen und Interessensverbänden zu diesen Themen zu diskutieren (EnergieNetz Hamburg eG, 2020; Renewable Energy Hamburg, 2020). Im Vergleich zum EWärmeG-Fallbeispiel gibt es jedoch keine Partizipationsangebote und Umfragen, die direkt auf die Einbindung der Bürger*innen in die Gestaltung und Weiterentwicklung der EE-Nutzungspflicht abzielen.

Wissenschaftliche Begleitung

Im Gegensatz zum EWärmeG-Fallbeispiel ist bislang keine langfristige wissenschaftliche Begleitung und Evaluierung der Hamburger EE-Nutzungspflicht vorgesehen. Jedoch wurde vor Verabschiedung der Maßnahme eine Studie von der BUKEA in Auftrag gegeben, die die Anforderungen und Handlungsoptionen zur Erfüllung der EE-Nutzungspflicht bewertet und die Kosten für Gebäudeeigentümer*innen berechnet, und so die Erstellung der Rechtsverordnung unterstütze (Bürger, Braungardt, & Steinbach, 2020).

Zudem verfolgt die Stadt Hamburg weitere Maßnahmen, mit denen eine wissenschaftliche Begleitung für die Weiterentwicklung und Umsetzung des Hamburger Klimaschutzgesetzes und Klimaplanes sichergestellt werden soll. Zur Bewältigung der Herausforderungen hat der Senat beispielsweise einen Klimabeirat gegründet, der den Senat als unabhängiges Gremium beraten und bei der Umsetzung des Klimaschutzgesetzes unterstützen soll. Laut Gesetz setzt sich der Klimabeirat aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener wissenschaftlicher Bereiche zusammen. Seine Mitglieder werden vom Senat für fünf Jahre benannt und nehmen ihre Aufgabe ehrenamtlich wahr. Neben Empfehlungen kann der Beirat auch öffentliche Stellungnahmen abgeben und öffentlich tagen.

2.3 Fazit

Die vorangegangene Analyse zeigt, dass sich diverse Faktoren auf die gesellschaftliche Akzeptanz im Hamburger-Fallbeispiel ausgewirkt haben. Die Analyse der Medienbeiträge, Gesetzestexte, Umfragen und Statements von Interessensverbänden legt nahe, dass ähnlich wie beim EWärmeG besonders die **Ausgestaltung der Maßnahme** und die **kommunikativen und diskursiven**

Faktoren die gesellschaftliche Akzeptanz positiv beeinflusst haben. Auch kontextspezifische Faktoren wie die **aktuelle politische und gesellschaftliche Lage** scheinen einen Einfluss auf die Akzeptanz der Klimaschutzverordnung gehabt zu haben. Diese scheint auch einen großen Einfluss auf die öffentlich-mediale Rezeption des Klimaschutzgesetzes gehabt zu haben.

Im Bereich der Ausgestaltung sind ähnlich wie im EWärmeG-Fallbeispiel besonders die **Härtefall- und Ausnahmeregelungen**, die Einbettung des Gesetzes in ein **Policy Package** und die **flexible Umsetzung durch Technologieoffenheit und Ersatzmaßnahmen** als sich vermutlich positiv auf die Akzeptanz auswirkend zu nennen. Bei den diskursiven Faktoren scheinen vor allem die aktive **Kommunikations- und Informationsstrategie, das Framing**, die **öffentlich-mediale Rezeption** und die etwaigen **Partizipationsmaßnahmen** positiv für die gesellschaftliche Akzeptanz gewesen zu sein.

Im Allgemeinen sind die Ergebnisse der Hamburger-Fallstudie im Gegensatz zu den Ergebnissen der EWärmeG-Studie hauptsächlich auf Grundlage der Analyse von Medienberichten und Statements von Politiker*innen und Interessensvertreter*innen getroffen. Um genauere Erkenntnisse über den Einfluss der verschiedenen Faktoren auf die gesellschaftliche Akzeptanz wäre eine **kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung** und Evaluierung der verschiedenen Umsetzungsverpflichtungen im Klimaschutzgesetz von Vorteil. Durch wissenschaftliche Begleitung könnte nicht nur der Kenntnisstand über die gesellschaftliche Akzeptanz der Maßnahmen verbessert werden, sondern auch partizipatorische Maßnahmen wie Umfragen, Workshops und Interviews umfänglicher umgesetzt werden. Trotz der geringeren Evidenz für den Einfluss der verschiedenen Faktoren, liefert die Hamburg-Fallstudie dennoch interessante Erkenntnisse bezüglich der Vorteile einer ganzheitlichen und breit angelegten Klimaschutzstrategie und deren gesellschaftlicher Rezeption.

3 Quellenverzeichnis für die beiden Gebäude-Fallstudien

Badische Zeitung. (2007a, March 16). Regenerativ wird Pflicht - Lusche begrüßt Wärmegesetz. *Badische Zeitung*.

Badische Zeitung. (2007b, November 8). "Aktionismus gegen den Bund." *Badische Zeitung*, p. 2007.

Badische Zeitung. (2008a). Das politische Gerüst wackelt zu sehr - Die Innungsmeister der Baugewerke im Raum Freiburg klagen über zu geringe Investitionsbereitschaft fürs Haus. *Badische Zeitung*, pp. 5–6.

Badische Zeitung. (2008b). Wer baut , muss künftig mehr an die Umwelt denken - Wärmegesetz Baden-Württemberg – neue Pflichten für Bauherren , Gebäudeeigentümer und Baurechtsbehörden. *Badische Zeitung*.

Badische Zeitung. (2008c). Zukunft liegt im Umbau - Rita Schwarzelühr-Sutter diskutierte mit Architekten. *Badische Zeitung*.

Badische Zeitung. (2008d, September 21). Erneuerbares für die Heizung - Der Gesetzgeber denkt an die Zukunft : Wärmegesetze vom Land Baden-Württemberg , aber auch vom Bund. *Badische Zeitung*.

Badische Zeitung. (2010a). Heizen mit Holz und Sonne - Holz , Pellets und Solar am Sonntag in Rickenbach. *Badische Zeitung*.

Badische Zeitung. (2010b). Modernisieren rechnet sich - Der Staat fordert und fördert – Eigentümer und Umwelt profitieren. *Badische Zeitung*.

Badische Zeitung. (2010c). Wie man seinem Haus ein dickes Fell verpasst - Informationsveranstaltung des Fördervereins für Energiesparen und Solarenergie-Nutzung im Kurhaus Kirchzarten. *Badische Zeitung*.

- Badische Zeitung. (2010d, April 19). Die Natur liefert die Wärme - Bei einer Heizungsmodernisierung müssen erneuerbare Energien eingesetzt werden. *Badische Zeitung*.
- Badische Zeitung. (2014). Schritt für Schritt - Qualifizierte Energieberater entwerfen ein Sanierungskonzept für den Altbau. *Badische Zeitung*.
- Badische Zeitung. (2015, September 30). Alter raus - Neuer rein - Eine Ofenmodernisierung ermöglicht Effizienzsteigerungen durch den Einsatz erneuerbarer Energien. *Badische Zeitung*.
- Bauexpertenforum.de. (2014). EWärmeG. Retrieved from <https://www.bauexpertenforum.de/threads/ewaermeg.83985/>
- Böhme, A. (2007). Nichts als heiße Luft? *Badische Zeitung*.
- Brebeck, N. (2020). Es droht eine unumkehrbare Kettenreaktion. *Hamburger Morgenpost*.
- BUKEA. (2021). Senat beschließt Umsetzungsverordnung. Retrieved from <https://www.hamburg.de/klimaschutzgesetz/>
- Bürger, V., Braungardt, S., & Steinbach. (2020). *Anforderungen und Handlungsoptionen zur Erfüllung der im Hamburgischen Klimaschutzgesetz erlassenen EE-Nutzungspflicht im Gebäudebestand und die daraus resultierenden Kosten für Gebäudeeigentümer*.
- Coesfeld, F., & Lauterbach, J. (2019, September 19). 30.000 Hamburger wollen morgen für Klimaschutz demonstrieren. *Hamburger Abendblatt*.
- Dey, A. (2020). "Dieser Klimaplan ist ein PR-Fake." *Hamburger Abendblatt*.
- Dieckmann, W. (2008). "Kommunikation ist zentraler Punkt" - Umweltministerin Tanja Gönner diskutiert mit Experten der Firma Sto. *Badische Zeitung*.
- energategemessenger. (2020). Heine: "Das Verbot von Ölheizungen ist ein echter Schritt nach vorn." Retrieved from <https://www.energategemessenger.de/news/202157/heine-das-verbot-von-oelheizungen-ist-ein-echter-schritt-nach-vorn>
- EnergieNetz Hamburg eG. (2020). 10. Wärmedialog am 4.2.2020. Retrieved from <https://www.energienetz-hamburg.de/uncategorized/sommerpause-fuer-das-kohlekraftwerk-wedel/>
- energieportal24.de. (2016). EWärmeG und 15% Einsparung?
- Faltin, T. (2018). Mit sanftem Druck zum Klimaschutz. *Stuttgarter Zeitung*.
- Hamburg.de. (2015). Senat beschließt Hamburger Klimaplan.
- Hamburger Abendblatt. (2020). Bürgerschaft stimmt für Klimaschutz in der Verfassung. *Hamburger Abendblatt*.
- Hamburgische Architektenkammer. (2020). Stellungnahme der Hamburgischen Architektenkammer zum Klimaplan des Hamburger Senats. Retrieved from https://www.akhh.de/fileadmin/user_upload/Stellungnahme_der_HAK_zum_Klimaplan_final_23.1.2020.pdf
- Hasse, M. (2019). ... und was der Experte dazu sagt. *Hamburger Abendblatt*.
- Hasse, M. (2020). Klimaschutz soll in Hamburgs Verfassung. *Hamburger Abendblatt*.
- Hasse, M., & Meyer, P. U. (2019). Bürgerschaft streitet über rot-grünen Klimaplan. *Hamburger Abendblatt*.

- haustec.de. (2019). IWO-Kritik am EWärmeG: Was bringt es wirklich? Retrieved from <https://www.haustec.de/heizung/waermeerzeugung/iwo-kritik-am-ewaermeg-was-bringt-es-wirklich>
- haustechnikdialog.de. (2010). Landes – EWärmeG ab 1.1.2010 BW. Retrieved from <https://www.haustechnikdialog.de/Forum/t/116195/Landes-EWaermeG-ab-1-1-2010-BW>
- haustechnikdialog.de. (2011). EWärmeG in Ba-Wü. Retrieved from <https://www.haustechnikdialog.de/Forum/t/134797/EWaermeG-in-Ba-Wue>
- Hintze, M. (2007, September 27). Die Schwaben sollen sparen. *Die Zeit*.
- Hüge, I. (2008, April 19). Jeder muss einen Beitrag leisten - Weisweiler Energiegespräche : Debatte um die neue Gesetzgebung des Landes, das keine Vorreiterrolle übernimmt. *Badische Zeitung*.
- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg [LpB BW]. (2021). Erneuerbare-Wärme-Gesetz Baden-Württemberg (EWärmeG). Retrieved from <https://www.lpb-bw.de/erneuerbare-waerme-gesetz>
- Meyer-Wellmann, J. (2019a). Klimakrisen im rot-grünen Senat. *Hamburger Abendblatt*.
- Meyer-Wellmann, J. (2019b, November 11). Hamburg soll ein „ Labor zur Welt “ werden. *Hamburger Abendblatt*.
- Meyer-Wellmann, J. (2020a). Der Wahl-Endspurt beginnt mit fiesen Fouls. *Hamburger Abendblatt*.
- Meyer-Wellmann, J. (2020b). Klimaschutz : „Peinliche Panne für Rot-Grün“. *Hamburger Abendblatt*.
- Meyer-Wellmann, J. (2020c). Opposition will Klimagesetz stoppen. *Hamburger Abendblatt*.
- Meyer, P. U. (2019). Ein ambitionierter Anfang. *Hamburger Abendblatt*.
- Muschel, R. (2007, November 8). Ökopflicht für Häuslebauer - 20 Prozent des Wärmebedarfs in Neubauten muss ab April aus regenerativen Quellen stammen. *Badische Zeitung*.
- Naoumis, H. (2020). NEW 4.0 - Mehr als 84 Prozent der Norddeutschen beunruhigt vom Klimawandel. Retrieved from <https://new4-0.erneuerbare-energien-hamburg.de/de/new-40-blog/details/new-4-0-mehr-als-84-prozent-der-norddeutschen-beunruhigt-vom-klimawandel.html>
- Neuburger, M. (2019). Tschentschers Klima-Kunststück. *Hamburger Morgenpost*.
- Pecka, M. (2015). Modellland im Südwesten. *Energie & Management*.
- Pehnt, M., Weiß, U., Fritz, S., Jessing, D., Lempik, J., Mellwig, P., ... Lambrecht, K. (2018). *Evaluation des Erneuerbare - Wärme - Gesetz (EWärmeG)*. Retrieved from https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/5_Energie/Neubau_und_Gebuedesanie rung/Evaluationsbericht_EWaermeG.pdf
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. (2007). Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich des Festaktes “20 Jahre Umweltministerium Baden- Württemberg.” Retrieved from <http://www.g-8.de/Content/DE/Rede/2007/07/2007-07-12-bkin-festakt-20-jahre-bundesumweltministerium,layoutVariant=Druckansicht.html>
- Regierung des Landes Baden-Württemberg. Gesetz zur Nutzung erneuerbarer Wärmeenergie in Baden-Württemberg (Erneuerbare-Wärme-Gesetz - EWärmeG) (2007). Retrieved from https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/5_Energie/Energieeffizienz/EWaermeG_BW/Erneuerbare-Waerme-Gesetz.pdf

- Renewable Energy Hamburg. (2020). 10. Hamburger Wärmedialog: "Sommerpause für das Kraftwerk Wedel?"
- SBZ. (2011). Konsequenzen aus dem Erneuerbare-Wärme-Gesetz. Retrieved from <https://www.sbz-online.de/baden-wuerttemberg/ergebnisse-einer-umfrage-konsequenzen-aus-dem-erneuerbare-waerme-gesetz>
- Schlink, M. (2019). Senats-Plan: Hamburg ab 2050 CO2-neutral! *Hamburger Morgenpost*.
- Schomerus, T. (2020). Große Chancen – die PV- und EE-Nutzungspflichten im neuen. Retrieved from <https://www.erneuerbare-energien-hamburg.de/de/blog/details/grosse-chancen-die-pv-und-ee-nutzungspflichten-im-neuen-hamburgischen-klimaschutzgesetz-5814.html>
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg. Gesetz zur Änderung der Verfassung, zum Neuerlass des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes sowie zur Anpassung weiterer Vorschriften (2020).
- SPD Sasel. (2021). Mitmachprojekt Energiewende : Häuser sanieren, Fördermittel nutzen, Klima schützen. Retrieved from <http://www.spd-sasel.de/2021/04/16/mitmachprojekt-energiewende-haeuser-sanieren-foerdermittel-nutzen-klima-schuetzen-digitale-veranstaltung-am-22-april/>
- Stuttgarter Zeitung. (2012a). Ungeliebter Musterschüler. *Stuttgarter Zeitung*.
- Stuttgarter Zeitung. (2012b, September 21). Die Zukunft beim Altbau im Blick. *Stuttgarter Zeitung*.
- Tereick, J. (2016). *Klimawandel im Diskurs: Multimodale Diskursanalyse crossmedialer Korpora*. De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110451429>
- Umweltministerium BW. (2011). *Erfahrungsbericht zum Erneuerbare-Wärme-Gesetz Baden-Württemberg*. Retrieved from <http://www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/85287/Erfahrungsbericht-Kabinettsfassung.pdf?command=downloadContent&filename=Erfahrungsbericht-Kabinettsfassung.pdf>
- Umweltministerium BW. (2013). *Auswertung der Bürgerbeteiligung zur Novelle des EWärme-Gesetzes*. Retrieved from https://beteiligungsporta1.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsporta1/UM/EWaermeG/Auswertung_EWärmeG_Beteiligung.pdf
- Umweltministerium BW. (2018). *Erfahrungsbericht zum Erneuerbare-Wärme-Gesetz*. Retrieved from https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/5_Energie/Neubau_und_Gebaudesanierung/Erfahrungsbericht_EWaermeG.pdf
- Verband für Energie- und Wasserwirtschaft Baden-Württemberg e.V. (VfEW). (2014). *Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Nutzung erneuerbarer Wärmeenergie in Baden-Württemberg (Erneuerbare-Wärme-Gesetz - EWärmeG)*.
- Warth, R. (2017). Stolz aufs Häusle. *Stuttgarter Nachrichten*.
- Wieselmann, B. (2008). Wärmegesetz erhitzt CDU-Gemüter. *Badische Zeitung*.
- Wieselmann, B. (2015). Grün-Rot allein beim Klimaschutz - CDU und FDP : Zu kompliziertes Gesetz schadet dem Mittelstand. *Badische Zeitung*.
- Zeyer, B. (2016, September 2). Gut für die Umwelt und gut für den Geldbeutel. *Stuttgarter Nachrichten*.

Fallstudien-Anhang II: Maßnahmen zu autofreien/-reduzierten Quartieren

Autorin: Samira Pfeiffer, unter Mitarbeit von Michael Jakob und Ruth Blanck

1 Ottensen macht Platz

1.1 Einleitung

Das Projekt „Ottensen macht Platz“ wurde als Experiment zur Entwicklung einer verkehrsberuhigten und fast autofreien Zone im Hamburger Stadtteil Altona im Bezirk Ottensen umgesetzt (Bezirksamt Altona 2021).

Dieses Fallbeispiel erfolgreicher Umsetzung ordnungsrechtlicher Maßnahmen nutzen wir im Folgenden, um die Wirkungsweise zentraler Einflussfaktoren zu illustrieren. Hierbei stützen wir uns auf die bereits vorgestellten Thesen zur sozialen Akzeptanz von Maßnahmen aus der wissenschaftlichen Literatur. Auf Basis von Studien, Medienberichten sowie Stakeholder-Interviews geben wir einen Überblick darüber, in welcher Form zeitspezifische Kontextfaktoren, die erwartete Wirkungen der Maßnahme, deren genaue Ausgestaltung und Einbettung sowie kommunikative und diskursive Aspekte zur sozialen Akzeptanz der Maßnahme beigetragen haben.

Die ursprüngliche Idee zur autofreien Zone entstand im Rahmen des Europäischen Forschungsmodells „Cities4People“. Im Rahmen dessen werden seit 2017 im Bezirk Altona interaktive Veranstaltungen, Workshops und Bürgerbefragungen zum Thema Flächenumverteilung zugunsten des nicht-motorisierten Verkehrs und einer Aufwertung der Lebensqualität im innerstädtischen Raum durchgeführt (Bezirksamt Altona 2020a).

Das Bezirksamt Hamburg-Altona griff diese Anregungen im Jahr 2019 durch die Einführung einer testweisen autofreien Zone in Ottensen auf. Ziel der Maßnahme war einerseits, auf die Forderungen der Bürger*innen nach einer sozial und ökologisch nachhaltigen Gestaltung des Bezirks einzugehen und zum anderen, die akute Problematik des dichten Verkehrs und der damit einhergehenden Risiken für Umwelt und Altonaer Bevölkerung zu reduzieren (Bezirksamt Altona 2021). In Vereinbarung mit dem Bezirksamt, dem Hamburger Senat, den zuständigen Fachbehörden (bspw. Behörde für Verkehr und Innovation, Finanzbehörde), lokalen Gewerbetreiber*innen, dem örtlichen Polizeikommissariat, sowie in enger Zusammenarbeit mit der Technischen Universität Hamburg und den Anwohner*innen wurde ein interdisziplinäres und partizipatives Modell zur Transformation des innerstädtischen Raumes verwirklicht. Offiziell verabschiedete die Bezirksversammlung Altona den Entwurf mit einer deutlichen Mehrheit von 41 von 44 Stimmen im Juni 2019 für einen Zeitraum von sechs Monaten (September 2019- Februar 2020) im Rahmen der Erprobungsklausel der Straßenverkehrsordnung (§45 Absatz 1, Satz 2, Nr 6, StVO).

Die dabei beschlossene Projektzone umfasst eine Gesamtstraßenlänge von 800m (siehe Abbildung 1). In diesem Gebiet (Bahrenfelder Str., Erzberger Str., Ottenser Hauptstraße und Großen Rainstraße) gilt seitdem ein Verbot für motorisierte Fahrzeuge (Bezirksamt Altona 2020a). Der Beschluss beinhaltet Ausnahmeregelungen für Anwohner*innen (private Parkplätze), Gewerbe (Wochenmarktbesteller*innen) und Sonderfälle (z.B. mobilitätseingeschränkte Personen, Krankentransporte), um eine sozial gerechte und funktionelle Durchführung des Projektes zu ermöglichen. Ab Projektbeginn wurde die zufahrtsbeschränkte Zone mittels polizeilicher Kontrollen und Ordnungstrafen (z.B. Abschleppen) durchgesetzt.

Der Projektraum wurde an allen Zufahrtstraßen durch bestimmte Objekte, wie einem Infostand, einer Sitzgelegenheit, einem Pflanzenbeet und einem Fahrradbügel markiert (Bezirksamt Altona 2021; Bezirksversammlung Altona 2019). Schon im Vorfeld als auch projektbegleitend wurden Bürger*innen und Anwohner*innen diverse Angebote bereitgestellt, um sich an der Gestaltung des neu entstehenden Raumes zu beteiligen und diesen mit einem Fokus auf soziale Nachhaltigkeit neu zu konzipieren. Es bildeten sich Bürgerinitiativen, die Flohmärkte und Kunstausstellungen organisierten, Sommerfeste auf den autobefreiten Straßen veranstalteten oder Straßenmöbel im Projektraum installierten, um den Aufenthalt im Bezirk lebenswerter und bürgergerechter zu gestalten (Bezirksamt Altona 2020a). Darüber hinaus wurde der Fokus auf die aktive Umgestaltung des Verkehrs und alternativen Mobilitätsangeboten, wie Bike-Sharing, Erweiterung und Vernetzung der Radwege und Fußgängerbereiche gelegt (Bezirksamt Altona 2020a).

Abbildung 3: Projektraumkarte



Quelle: Hamburg offiziell 2020

Während der gesamten Laufzeit wurde das Projekt von der Technischen Universität Hamburg (TUH) wissenschaftlich begleitet. Mit Hilfe von intensiven Bürgerbefragungen, Zählungen und Beobachtung des Verkehrsraumes evaluierten Wissenschaftler*innen die Auswirkungen auf den Bezirk, sowie potenzielle Herausforderungen, Widerstände und Forderungen. Aus der wissenschaftlichen Datenerhebung der TUHH kann abgeleitet werden, dass 83 % der AnwohnerInnen der Weiterführung und Ausweitung des Projektes zustimmten. Im fünften Projektmonat gaben 70% der Befragten außerdem an, dass sich die Lebensqualität im Projektraum durch die Maßnahme positiv gesteigert habe (Twickel 2020). Trotz der positiven Bürgerumfragen musste das Projekt am 03.02.2019 aufgrund von Anliegerklagen durch ein Urteil des Verwaltungsgerichtes vorzeitig abgebrochen werden. Laut Urteil des Gerichts sei der geltenden Straßenverkehrsordnung nach einer Transformation des Projektraumes basierend auf einem Verkehrsexperiment nicht ausreichend begründet gewesen und eine notwendige Gefahrenlage zur Berufung auf die Erprobungsklausel hätte vorliegen müssen (Twickel 2020). Die vorzeitige Projekteinstellung führte zu einer erhitzten öffentlich medialen und zivilen Debatte. Der Widerstand der Gewerbetreiber*innen stand im Kontrast zur hohen Befürwortung des Experiments seitens der Bürger*innen. Knapp drei Wochen nach der Anliegerklage, am 23. 02. 2020 wurde in der Bezirksversammlung eine permanente autobefreite Zone im Projektraum beschlossen. Die Verstetigung der Maßnahme über

die Projektlaufzeit heraus konnte hierbei vor allem basierend auf der mehrheitlichen Befürwortung und positiven Resonanz der lokalen Politik und Zivilgesellschaft politisch durchgesetzt werden (Difu 2020).

In Ottensen wurde damit eine ordnungsrechtliche und in Teilen der Bevölkerung (zunächst) umstrittene Maßnahme erfolgreich umgesetzt. Durch die verschiedenen Akteure*innen und einer Resonanz und Positionierung der Beteiligten ist das Fallbeispiel Ottensen gut geeignet, um die Rolle der Akzeptanz von ordnungspolitischen Maßnahmen zu analysieren. Zur folgenden Bearbeitung der Fallstudie und Analyse der fallspezifischen Einflussfaktoren zur Akzeptanz wird auf Zeitungsartikel, den allgemeinen medialen Diskurs, offizielle Dokumente des örtlichen Bezirksamtes und Verwaltung, Informationen des Projektportals „Ottensen macht Platz“, sowie auf Daten der TU-Hamburg und weitere Studien über den Fall zurückgegriffen.

1.2 Gesellschaftliche Akzeptanz der Maßnahmen und ihre Einflussfaktoren

Das Projekt wurde sowohl im Vorfeld als auch während der Laufzeit durch eine intensive gesellschaftliche Diskussion begleitet. Widerstände, Kritik und Ablehnung als auch hohe Begeisterung und Akzeptanz traten in diesem Prozess auf (Difu 2020).

Aus der Evaluation der TUHH sowie anhand der positiven Stellungnahme zur Weiterführung des Projektes des Bezirksamtes im Februar 2020 lässt sich die Annahme und Akzeptanz seitens der Bevölkerung und politische Durchsetzbarkeit ableiten. Im Gegensatz dazu kann jedoch basierend auf Zeitungsartikeln und Verwaltungsklagen ebenso ein Widerstand von Anlieger*innen und diskursive Kritik der medialen Öffentlichkeit vermutet werden (Bezirksamt Altona 2020a, 2020b, 2021; Gaffron et al. 2020; Wenig 2020). Die Kernergebnisse der TUHH zeigen: Es befanden sich signifikant weniger Autos im Projektraum (Bezirksamt Altona 2020a). Des Weiteren ergab die Befragung der Bürger*innen, dass über 80% der Anwohner*innen eine Verbesserung der Aufenthaltsqualität wahrnehmen würden, sowie dass über 60% ein erhöhtes positives Gefühl des Miteinanders im Bezirk verspürten. Darüber hinaus stieg bei 80% das Gefühl für die Verkehrssicherheit von Kindern im Bezirk sowie in der Verkehrssituation für Radfahrer an, was die Wirkung der Maßnahme auf die Lebensqualität im Bezirk und die Sicherheit der Bürger verdeutlicht (Bezirksamt Altona 2020a). Rund 14% davon gaben an, sich häufiger als vor Projektbeginn im Projektraum aufzuhalten und 48% nahmen eine sehr positive Auswirkung des Projektes auf den Stadtteil wahr (Bezirksamt Altona 2020a). Basierend auf einer umfangreichen Befragung von Haushalten wurde von einer häufigeren Nutzung für außeralltägliche Aktivitäten im Projektraum, insbesondere in Form von Spaziergängen, von fast 50% der Befragten berichtet. Besonders relevante Erkenntnisse im Hinblick auf die Akzeptanz der Maßnahme lassen sich außerdem aus der Befragung zur Fortführung des Projektes ableiten: 27% der Befragten stimmten einer dauerhaften Fortführung der Maßnahme zu und über 50% sprachen sich für die Fortführung der autofreien Gestaltung, verbunden mit einigen Veränderungen wie der Umgestaltung des Straßenraumes, der Ausweitung des Projektgebiets und ergänzenden Parkangeboten (Bezirksamt Altona 2020a). Basierend auf der Befragung Gewerbebetreibender wurde deren dominante Position zur deutlichen Verschlechterung der Erreichbarkeit für Lieferant*innen im Projektgebiet festgestellt. Gleichzeitig bewerteten 44% der Gewerbebetreiber*innen das Projekt jedoch als generelle Maßnahme gut bis sehr gut.

Das Projekt „Ottensen macht Platz“ scheint folglich sowohl von Akzeptanz als auch Widerstand begleitet worden zu sein, sowie von partizipativen Vorschlägen zur Verbesserung, die in medialer Öffentlichkeit, in Bürgerdiskussionen und im Rechtsstreit ihren Ausdruck fanden. Basierend auf der intensiven Betrachtung von fallspezifischen Kontextfaktoren, vorliegenden wissenschaftlichen Daten und unter Einbezug verschiedener Akteur*innen und allgemeiner Einflüsse auf das Projekt lassen

sich diese Dynamiken der Akzeptanz im Fall Ottensen genauer betrachten und die spezifisch besonders relevanten Einflussfaktoren hervorheben.

1.2.1 Zeitspezifische Kontextfaktoren

Akuter Problem-/Änderungsdruck

Der akute Änderungsdruck hat sich vor allem in den Bereichen der Verkehrssicherheit, als auch der ökologischen Belastung des innerstädtischen Raumes in Ottensen als relevanter Einflussfaktor auf die Akzeptanz ausgewirkt (Gaffron et al. 2020). Vor Einführung der Maßnahme verzeichnete Ottensen ein enorm hohes Verkehrsaufkommen, welches insbesondere zu Stoßzeiten zu Stau, erhöhter Lärmbelastung sowie verringerter Luft- und Lebensqualität führte (Brinkmann & Kreutz 2000). Da der Problemdruck vorrangig auf die Bewohner*innen lastete ist davon auszugehen, dass die Akzeptanz der Maßnahme dadurch gesteigert wurde (Difu 2020). 39% der befragten Verkehrsteilnehmer*innen sahen die Sicherheit im Straßenverkehr nach Projektbeginn als deutlich verbessert an (Bezirksamt Altona 2020a). Ähnliches ergab eine Umfrage der TUHH unter Passanten. Über 70% der Befragten nahmen eine Verbesserung der Aufenthaltsqualität im Bezirk wahr und 32% der Bewohner*innen schrieben dem Projekt eine deutliche Verbesserung der Wohnqualität zu. Entsprechend positive Resonanz lässt sich aus einer weiteren Umfrage in Bezug auf die Lärmbelastung ableiten, 73% der Befragten stellten eine Verbesserung der Lärmbelastung fest (Bezirksamt Altona 2020a). Der akute Problemdruck in Ottensen hinsichtlich Verkehrssicherheit, der Lärmbelastung, der Lebens- und Wohnqualität, sowie der Raumnutzung wurde durch die Maßnahme zugunsten der Bürger*innen verringert, was der Akzeptanz der Maßnahme deutlich zuträglich war.

Erfahrungen mit ähnlichen Maßnahmen andernorts

Ähnliche Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung wurden zuvor bereits in mehreren anderen deutschen und europäischen Städten durchgeführt (European Commission 2010). Beispielsweise implementierte die Stadt Freiburg in der Entwicklung des nachhaltigen Quartiers Vauban eine autoberuhigte Zone. Europaweit lassen sich in Städten wie Kopenhagen, Malmö, Oslo und Gent verschiedene Ansätze zur Bevorzugung des nicht motorisierten Verkehrs finden (European Commission 2010; Rydningen et al. 2017). Für das Projekt in Ottensen diente laut der Projektteilnehmerin Philine Gaffron insbesondere die Autobefreiung der Einkaufsstraße Mariahilfer Straße in Wien als Erkenntnisgrundlage, da die Maßnahme zur Verkehrsberuhigung dort trotz Widerstand erfolgreich in die Stadtstruktur integriert und umgesetzt werden konnte (Difu 2020).

Aktuelle gesellschaftliche Lage.

Als zeitspezifischer Kontextfaktor kann die im Bezirk Altona sehr ausgeprägt scheinende Klimasolidarität als ein auf die Akzeptanz einwirkender Faktor bezeichnet werden. Dies zeigt sich unter anderem in der Bürgerbewegung „Fridays For Future“ im Jahr 2019. Diese Bewegung verstärkte die Beteiligung der Bürger*innen an umweltpolitischen Themen und führte zur Etablierung von Umweltinitiativen und einem präsenten Bürgerdiskurs im Projektraum (Wehrden et al. 2019). Das Projekt „Ottensen macht Platz“ ist eingebettet in einen zunehmenden Klimadiskurs der Gesellschaft, welcher durch die ansteigenden Risiken und Herausforderungen, insbesondere in Städten sowie wissenschaftlicher Belegbarkeit hervorgerufen wird (Gaffron et al. 2020; Wenig 2020). Der Diskurs bezieht sich hierbei sowohl auf wissenschaftliche Erkenntnisse und Studien zum Thema der nachhaltigen Stadtentwicklung, sowie vermehrte Fallstudien und Forschungsprojekten zu potenziellen Lösungsansätzen im städtischen Raum. Zum anderen findet sich der Diskurs innerhalb der Zivilgesellschaft wieder und hat im Falle Ottensen insofern existiert, dass die Auswirkung der

Luftverschmutzung, die unsichere Verkehrslage und die unübersichtliche Aufteilung von Nutzern des Bezirks (e.g. Fahrradfahrer und LKWs auf dem Marktplatz) zu einer Bürgerthematik werden. Der Ansatz der Autofreien Zone stieß daher auf einen bestehenden Diskurs zu verkehrsbedingten Umweltproblematiken in Ottensen, was zu der Annahme und Akzeptanz des Lösungsansatzes beigetragen hat. Das Engagement der Bürger, sowie Berichte und Umfragen zeigen, dass die Bewohner bereits aktiv im Klimadiskurs partizipiert haben und die Ziele, sowie die Wirksamkeiten der Maßnahme daher anerkennen, sowie die Gestaltung mitdiskutieren konnten.

Darüber hinaus gilt der Bezirk Altona als eines der „hippen“ und „alternativen“ Viertel („Ökoszene“). Die Kulturszene „Ökoszene“, „Multikulti“, „alternativ“ zeigt sich beispielsweise in der zunehmenden Vielfalt an veganen Cafés, Second Hand Läden, Biomärkten und Plastikfreikonzepten, sowie durch die diversen sozialen Vereine und Bürgerorganisationen im Viertel. Dies hat vermutlich stark zu Akzeptanz seitens der Bürger*innen beigetragen hat, da ein erhöhtes Bewusstsein und die Forderung zu einem nachhaltigeren Lebensstil bereits vorhanden waren. Zeitlich fällt das Projekt lokal in die Legislatur einer Rot-Grünen Landesregierung (SPD, Bündnis 90/Grüne), weshalb politisch in der wählenden Zivilbevölkerung eine breite Befürwortung von Projekten im Umwelt- und sozialpolitischen Kontext vermutet werden kann (Hamburg.de 2021). Des Weiteren fällt das Projekt zeitlich in den politischen Kontext von Bundes- und Europaweiten, sowie internationalen Bemühungen die Klimathematik stärker in die Stadtentwicklung zu integrieren (European Commission 2010). Dies spiegelt sich beispielsweise in der Integration von Mobilität und nachhaltiger Stadtentwicklung in die globale Agenda 2030 und das Pariser Klimaabkommen wider (Beisheim 2015; Woodbridge & Zimmermann 2016).

1.2.2 Erwartete / wahrgenommene Wirkungen der Maßnahme

Persönliche Wirkungen: Art des Eingriffs, Änderungsaufwand & Kosten

Die autofreie Zone in Ottensen wurde als fortlaufende Einschränkung eingeführt und im sechsmonatigen Zeitraum durchgesetzt. Wenn Nutzer*innen beim Betreten des Projektraumes immer wieder mit der Maßnahme konfrontiert werden, kann dies zur Gewöhnung an das Ordnungsrecht beitragen, andererseits jedoch ebenso Widerwillen auslösen. Laut einer Beurteilung von Projektbeauftragten ist es in diesem Kontext wichtig einen mind. 12-monatigen Vorlauf zur Konzipierung der Maßnahme zu haben, um die Einschränkung in eine Informationsaufbereitung und Umstellungsphase einzubetten (Difu 2020).

Gesellschaftliche (Verteilungs-)Wirkungen

Der eingeschränkte Zugang zum Projektraum mit motorisierten Fahrzeugen wirkt sich vermutlich wenig negativ auf vulnerable Haushalte aus, da die Zone durch die Bevorzugung von kostengünstigen Verkehrswegen, wie der Fahrrad -und Fußgängerwege, zugänglicher für alle Einkommensgruppierungen konzipiert wurde. Sozio-ökonomisch können sich autofreie Zonen daher positiv für einkommensschwache Gruppierungen auswirken und tragen zu einer gleichberechtigteren Nutzung des innerstädtischen Raumes bei (European Commission 2010). Darüber hinaus trägt die autofreie Zone zu einer erhöhten Verkehrssicherheit für vulnerable Gruppierungen wie Kinder und ältere Menschen bei.

Über die im Vorfeld der Maßnahmenumsetzung in der Bevölkerung erwarteten Wirkungen, und auch die Gerechtigkeitsbewertungen nach der Umsetzung, wissen wir jedoch relativ wenig.

1.2.3 Genaue Ausgestaltung und Einbettung der Maßnahme

Ausnahme-/Härtefallregelungen

Die autofreie Zone in Ottensen wurde mittels Ausnahmeregelungen an den Kontext angepasst, sowie unter Berücksichtigung von sozialen Härtefallregelungen durchgesetzt (Bezirksversammlung Altona 2019). Zu den Ausnahmeregelungen gehören die genehmigte Zufahrt in die Zone für Personen mit einem bewilligten privaten Stellplatz, Krankentransporte, Marktbeschicker*innen an Markttagen, Fahrradfahrer*innen und Taxis (Bezirksamt Altona 2020a). Des Weiteren ist das Be- und Entladen nicht händisch transportierbarer Ware zwischen 23 und 11 Uhr erlaubt, sowie die Möglichkeit für Privatpersonen und Gewerbe einen Antrag auf Genehmigung in Sonderfällen zu stellen (Bezirksamt Altona 2020a). Diese Sonderregelungen sollten die Gleichberechtigung von mobilitätseingeschränkten Personen und Verkehrszugang bei Notfällen sicherstellen. Die Anpassung der Ausnahmeregelungen an die fallspezifischen Gegebenheiten kann als ein relevanter Einflussfaktor auf die Akzeptanz der Maßnahme vor Ort betrachtet werden, da Benachteiligung, Einschränkung oder diskriminierende Folgen der Maßnahme vorgebeugt wurden und somit potenzielle Widerstände vermieden werden konnten.

Einbettung in „policy package“ mit anderen Maßnahmen

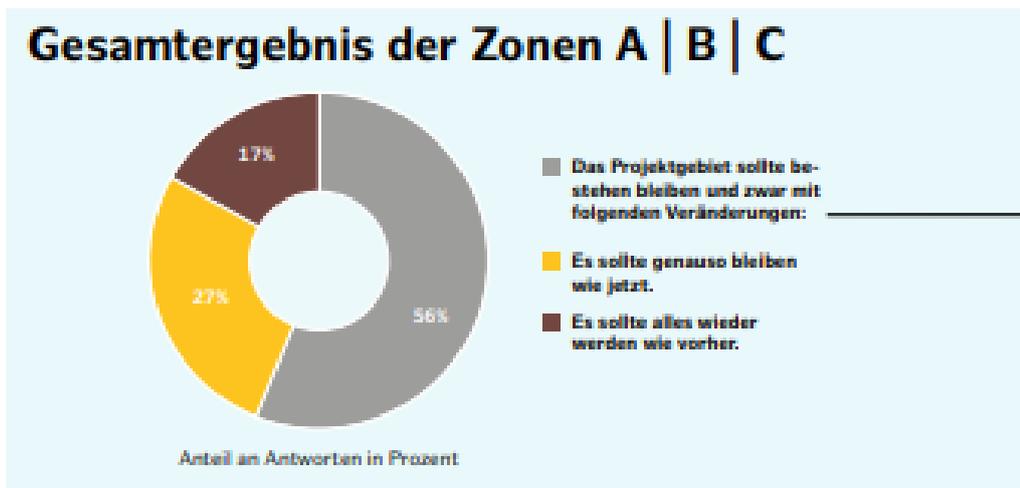
In Hamburg-Ottensen wurden neben der erlassenen Autobefreiung auch alternative Angebote zur Mobilität eingeführt, wie beispielsweise Car Sharing und die Vergrößerung von Fußwegen. Darüber hinaus wurde das Projekt von weiteren Maßnahmen begleitet: Begrünung, interaktive Sozialangebote und Raumgestaltungsprojekte (Bezirksamt Altona 2020a). Die sichtbaren Vorteile der Maßnahme seien einer der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Akzeptanz im Fall Ottensen gewesen und wird als äußerst relevant zur Umsetzung des Experiments von Projektbeteiligten beurteilt. Die Einbettung der autofreien Zone in diese ergänzenden Maßnahmen hatten zur Folge, dass die Bewohner*innen sowohl neue visuelle als auch soziokulturelle Möglichkeiten der Raumnutzung wahrnehmen und mit gewissen Vorteilen zugunsten der Lebensqualität assoziieren konnten. Beispielsweise hat die Begrünung und die Installierung von Straßenmöbeln im Projektraum dazu geführt, dass sich Bürger*innen über das Projekt austauschen konnten und visuell, wie auch psychologisch mit der Umgestaltung des Raumes konfrontiert wurden (European Commission 2010). Laut einer Bürgerumfrage nutzen rund 48% der Befragten den Raum häufiger für Aktivitäten außerhalb der alltäglichen Notwendigkeit, wie beispielsweise spazieren gehen, als zuvor und ziehen einen Nutzen aus den begleitenden Maßnahmen (bspw. Fußgängerwege). Hierbei lässt sich daher rückwirkend eine positive Auswirkung der Einbettung von ordnungsrechtlichen Maßnahmen in weitere Eingriffe zugunsten der Bevölkerung auf die Akzeptanz ableiten.

Zunächst zeitlich beschränkte Einführung („Testen“)

Die Maßnahme der autofreien Zone im Bezirk Altona wurde als Projekt „Ottensen-macht Platz“ vorerst zeitlich beschränkt für den 6-monatigen Zeitraum September 2019 bis Januar 2020 eingeführt (Bezirksamt Altona 2021; Bezirksversammlung Altona 2019; Gaffron et al. 2020). Das Projekt wurde in der Vorlaufzeit von einer intensiven Zusammenarbeit mit dem Cities4People Projekt begleitet (offiziell aktiv im Falle Ottensen seit 2018, (Bezirksamt Altona 2020a)). Erst nach Beendigung der sechsmonatigen Projektzeit wurde in der Bezirksversammlung basierend auf Umfrageergebnissen und in Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren (wie mit Bewohner*innen und Gewerbe) die Integration des Projektes über das Pilotprojekt hinaus beschlossen und politisch durchgeführt (Bezirksversammlung Altona 2020).

Anwohner*innen konnten zunächst Nutzung und Wirkung sowie die dadurch entstehenden Veränderungen in Ottensen wahrnehmen ohne eine „Endgültigkeit“ oder einen „Zwang“ zur Annahme der Maßnahme empfinden zu müssen (Difu 2020). Dies lässt sich in der partizipativen und interaktiven Teilhabe an der Gestaltung erkennen. Entsprechend bewerten Projektbeteiligte die integrative Einführung als zuträglich für die Annahme des Projektes (Bezirksamt Altona 2020a; Bezirksversammlung Altona 2020; Difu 2020; Gaffron et al. 2020). Die experimentelle Einführung kann zudem ein Gefühl von Einflussnahme und Mitbestimmung hervorrufen und somit zu einer höheren Identifikation mit der Maßnahme führen. So konnten sich nach dem Ende des Projekts ca. 56% der Befragten eine Weiterführung der Maßnahme vorstellen (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 4: Evaluation TUHH Gesamtergebnis Zukunftsumfragen



Quelle: Bezirksamt Altona 2020

Verschärfung über die Zeit

Das Projekt „Ottensen macht Platz“ wurde für den Zeitraum von sechs Monaten spezifisch auf eine Gesamtstraßenlänge von ca. 800m festgelegt (Bezirksamt Altona 2020a). Eine Steigerung der Maßnahme wurde jedoch von Beginn an für die Mottenburger-Twiete sowie für Teile der Ottenser Hauptstraße angedacht und in den Projektplan als möglicher Ausweitungsbereich einbezogen (Bezirksamt Altona 2020a). Ob und zu welchem Zeitpunkt die Erweiterung umgesetzt werden soll hängt von den Ergebnissen, der Annahme und der Funktionalität des Projektes ab und wird den Verantwortlichen aus Politik, Verwaltung und Straßenverkehrsbehörden entschieden (Ottensen.de). Da im Projektrahmen keine Steigerung der Maßnahme stattgefunden hat, wurde die Akzeptanz insofern kaum beeinflusst. Das Projekt hat jedoch von Beginn an die potenziellen Möglichkeiten zur Erweiterung transparent eingeplant, was sich wiederum positiv für folgende Ausweitungen auswirken könnte.

1.2.4 Kommunikative, diskursive und prozedurale Einflussfaktoren

Information & Framing

Das primäre Ziel des Projektes ist die konsequente Ausschließung des motorisierten Verkehrs in der Zone Ottensen. Gleichzeitig haben diverse projektbegleitende „Co-Benefits“ als relevante Einflussfaktoren einen Effekt auf die Akzeptanz der Bevölkerung. Insbesondere durch das breit gefasste öffentliche Framing über die Ordnungsmaßnahme hinaus (wie die Bezeichnung als Flanierquartier) entsteht eine große Bandbreite an Wirkungsfaktoren, die gegebenenfalls von dem Bürger*innen als Nebeneffekte wahrgenommen und positiv mit der Maßnahme assoziiert werden.

Co- Benefits umfassen die Verbesserung der Luftqualität, Minderung von Verkehrsunfällen und Steigerung der Sicherheit als Fußgänger*innen. Zum Beispiel gaben 31% der Befragten einer Studie an, dass sich die Maßnahme der autofreien Zone sehr positiv auf die Lebensqualität im Stadtteil ausgewirkt hat. Davon nutzen 41% den neu gewonnenen Raum häufiger für Spaziergänge (Bezirksamt Altona 2021). Die Umfragen der TUHH lassen darauf schließen, dass die Co- Benefits von alternativer Mobilität und Flächenumverteilung zugunsten der Bewohner* innen in der Öffentlichkeit positiv auf die Akzeptanz ausgewirkt hat. Die Projektbeteiligte Philine Gaffron weist diesbezüglich darauf hin, dass Vorteile von Beginn an sichtbar gemacht werden müssen, um die Annahme der Maßnahme zu steigern, sowie dass die Kommunikation und Information zu Co- Benefits entscheidend zur Durchsetzung in Ottensen beigetragen hat (Difu 2020).

Öffentlich-mediale Debatte und dominierende Positionen zur Maßnahme

Insgesamt war wie oben beschrieben die Akzeptanz des Projekts groß. Umfragen nach zu urteilen, wünscht sich eine Mehrheit der Hamburger Bevölkerung eine Reduzierung des Autoverkehrs (Dey 2020; NDR 2020). Nach Einschätzung von Philine Gaffron von der TUHH ist es jedoch den Projektkritiker*innen (die eine Minderheit der Bevölkerung darstellen) oft gelungen, ihre Ansichten in den Medien öffentlichkeitswirksam zu platzieren. Beeinflussend für die Positionierung lokaler Medien war beispielsweise die Meinungsbildung in Social Media Portalen, in denen vehemente Minderheiten die oftmals passiv befürwortende Mehrheit übertönen konnten (Difu 2020). Dies ließ sich im Falle Ottensen im Vorlauf sowie Projektbegleitend beobachten und hat dazu beigetragen, dass das Projekt in der Öffentlichkeit viel Aufmerksamkeit erlangte, die sowohl von kritischen Stimmen als auch von befürwortenden Perspektiven geprägt war. Das Projekt wurde beispielsweise in diversen Zeitungsartikeln (wie dem Hamburger Abendblatt) thematisiert und dort als eine gesellschaftliche Diskussion und gesplante Debatte medial verarbeitet (Brinkmann & Kreutz 2000; Wenig 2020). Philine Gaffron weist hierzu rückblickend darauf hin, dass ein proaktives Auftreten in den öffentlichen Medien unabdingbar sei und den Präsenz der Projektinitiatoren in Social-Media-Kanälen den Erfolg des Projektes entscheidend beeinflussen kann (Difu 2020).

Um die Positionierung der öffentlichen Medien genauer zu betrachten wird vorrangig auf die zwei lokal bekannten Zeitungen „Das Hamburger Abendblatt“ und „Die Bild“ eingegangen. Im Fall Ottensen konnten kritische Stimmen in den öffentlichen Medien wahrgenommen werden. Eine polarisierende Minderheit an Projektgegnern*innen, äußerte sich aktiv auf Social-Media-Kanälen (Difu 2020). Zum Beispiel veröffentlichte „DIE BILD“ im Januar 2020 mehrere Artikel zu dem Verwaltungsverfahren der klagenden Anlieger*innen und titelte beispielsweise „Sieg für Gegner von Ottensen macht Platz“. Dies zeigt den hitzigen Diskurs in der Öffentlichkeit und eine provokante Berichterstattung seitens der öffentlichen Medien (Höfker 2019). Im September 2019 veröffentlichte das gleiche Magazin den Artikel „Testsperrung hakt noch- SO sieht autofrei in Ottensen aus“ und publiziert darin einzig zwei kritische Bürgerstimmen, welche eine persönliche Einschränkung durch die Maßnahme beklagten (Ringleben 2019a). Ähnlich provokante berichtet DIE BILD im Oktober 2019 in dem Artikel „PKW-Posse in Ottensen- (fast) alle genervt“. Darin wurde die Bilanz der Maßnahmenverstöße nach 6 Wochen Projektlaufzeit thematisiert, welche sich zu diesem Zeitpunkt auf 1250 Verstöße und 986 eröffneten Ordnungswidrigkeitsverfahren beliefen (Ringleben 21.10.2019). In weiteren Artikeln im Laufe der Projektzeit weist das Blatt auf die niedrigen Zustimmungsraten bei Gewerbebetreiber*inne hin, sowie auf ernüchterte Anwohner*innen, welche sich mehr von dem Projekt im Hinblick auf das Miteinander und eine Straßenkultur erhofft hatten (Ringleben 2019b). Ein Fokus wird hierbei deutlich auf die Unzufriedenheitsraten gesetzt, ohne dabei die Befürwortungsraten zu nennen, wie beispielsweise in einem Artikel vom 23.10.2019: „69 Prozent der Befragten finden, das Miteinander im Stadtteil sei schlechter oder viel schlechter geworden, 73% sind unzufrieden mit der Informationspolitik des Bezirksamtes“ (Zitat (Ringleben 2019b)). Kritischen Stimmung wird ebenso in anderen lokal bekannten Zeitungen wie „Das

Abendblatt“ und der „Hamburger Morgenpost“ gegeben. Das Abendblatt schreibt im Vorlauf des Projektes einen Artikel über eine Bürgerinitiative gegen das Projekt, in welchem sechs Skeptiker*innen des Projekts Bedenken und Sorgen zum Ausdruck brachten (Wenig 2019b). Stimmen der Betroffenen gibt das Abendblatt durch Berichterstattung weitestgehend konstruktiven Raum und verweist auf die entstehenden Problematiken der Sperrung durch Aussagen eines Ladenbesitzers. „Der Poller zur Verkehrsberuhigung gefährdet 80 Arbeitsplätze“ (Zitat (Wenig 2019a)).

Die Hauptaspekte der kritisch positionierten Medien belaufen sich hierbei auf die Freiheitseinschränkung des Staates gegenüber den Konsum- und Mobilitätsentscheidungen der Bürger*innen in dem Projektraum (Wenig 2019c, 2020). Die Projektmitarbeiterin Philline Gaffron weist diesbezüglich daraufhin, dass es essenziell ist offen und kommunikativ auf solche Kritik einzugehen und die darin thematisierten Sorgen ernst zu nehmen und in einem konstruktiven Diskurs zu integrieren, sowie Extrempositionen durch Informationsvermittlung und proaktives Auftreten auszuhalten (Difu 2020). Andererseits wurden die Befürworter*innen und Unterstützer*innen des Projektvorhabens in der medial öffentlichen Debatte ebenso präsentiert und medial von diversen Berichterstattungen, sowie von der offiziellen Presse der Stadt Hamburg begleitet. Sowohl vor als auch während des Projektes wurden die Umfragen der TUHH, sowie befürwortende Stimmen der Bewohner*innen und die Wirkung des Projektes auf den Bezirk medial aufbereitet. In Kombination mit einem proaktiven und transparenten Auftreten des Projektteams „Ottensen macht Platz“ unterstützte dies eine positive Meinungsbildung im gesellschaftlichen Diskurs. Die Hamburger Morgenpost thematisiert die Zufriedenheit der Bürger*innen mit dem Projekt und spricht hierbei von Bewohner*innen, die eine starke Verbesserung der Lebensqualität im Quartier wahrnehmen (Bild 2020). Das Abendblatt titelt bereits im September 2019: Hamburgs bester Stadtteil – Das kämpferische Ottensen (Wenig 2019c). Darin informiert die Zeitung über das Ziel die Lebensqualität zu steigern, sowie über den kämpferischen Willen der Projektinitiator*innen das Projekt als Experiment primär zugunsten der Bürger*innen durchzuführen (Wenig 2019c)). In einem Artikel lange nach der Projektlaufzeit vom 04.02.2021 wird der Erfolg des Projektes aufgegriffen. Dieser verweist darauf, dass das Projekt „Ottensen macht Platz“ für die innovative und wirksame flächendeckende Lösung im Verkehr mit dem überregionalen Verkehrsplanungspreis 2020 ausgezeichnet wurde.

Darüber hinaus hat die proaktive Stellungnahme der Stadt Hamburg in den offiziellen Social- Media Plattformen wie beispielsweise auf der offiziellen Webseite der Stadt Hamburg die Meinungsbildung geprägt. Die Stadt Hamburg informierte während der gesamten Projektlaufzeit über das Projekt. In einem ausführlichen Leitartikel „Pilotprojekt für Verkehrsberuhigung“ werden die Projektziele u. a durch positive Bilder und Eindrücke des Eröffnungsfestes unterstützt (siehe Abb 3). Insbesondere hervorzuheben ist die Stellungnahme des Hamburger Senats zum vorzeitigen Abbruch des Projektes im Stadtportal. Darin heißt es, dass eine Mehrheit der Bürger*innen trotzdem für die Weiterführung des Experiments seien und die Stadt weiter an dem Entwurf als erfolgsversprechende Maßnahme festhalten würde. Publikationen der TUHH über fallspezifische Studien in Ottensen lieferten den öffentlichen Medien Material für positive Berichterstattung (Difu 2020). Diese profitieren vor allem von der umfangreichen Datenerhebung der Universität. Hierzu finden sich beispielsweise Publikationen wie „Ottensen macht Platz“ – Erfahrungen mit einer temporären Fußgängerzone in Hamburg“, die Erfahrungen und Anmerkungen Philline Gaffrons zu dem Erfolg des Projektes behandeln (Difu 2020).

Die aktiv mediale Debatte ließ sowohl kritische als auch befürwortende Stimmen der Gesellschaft zu Wort kommen. Basierend darauf kann angenommen werden, dass die öffentlich-mediale Beteiligung an verkehrsbedingten Maßnahmen einen starken Einfluss auf Meinungsbildung und Urteilsfähigkeit der Gesellschaft hat. Somit kann sie indirekt die individuelle Positionierung und Akzeptanz beeinflussen. Für die Umsetzung von verkehrsberuhigenden Maßnahmen können die

Einbeziehung und proaktive Auseinandersetzung mit den öffentlichen Medien als essenziell für den Erfolg des Projektes und die Akzeptanz in der Gesellschaft bewertet werden.

Tabelle 6: Medienberichterstattung zu Ottensen

Datum	Artikel	Zeitung	Inhalt	Positionierung
16.05.2019/Q30	Kostet dieser Poller 80 Arbeitsplätze	Hamburger Abendblatt	Kritik von Gewerbetreiber*innen	Negativ
30.07.2019/ Q29	Autofreies Ottensen-Anwohner in Sorge	Hamburger Abendblatt	Anwohner Initiative gegen das Projekt	Negativ
02.09.2019 Q26	Testsperrung hakt noch	Die Bild	Schwierigkeiten der Testsperrung	Negativ
21.10.2019/Q27	PKW-Posse: in Ottensen fast alle genervt	Die Bild	Kritische Bürgerstimmen	Negativ
23. 10.2019 /Q28	Umfrage Klatsche für autofrei in Ottensen	Die Bild	Umfragen zeigen Unzufriedenheit in Bevölkerung	Negativ
09.01.2020	Mehrheit der Hamburger wünscht sich autofreie Innenstadt	Hamburger Abendblatt	Hamburger Mehrheit für autofrei	Positiv
28..01.2020/ Q9	Autofrei Ottensen verboten	Die Bild	Scheitern des Projektes	Positiv/Negativ
28.01.2020/Q4	Stellungnahme zur Entscheidung des Verwaltungsgerichts	Hamburg Offiziell	Unterstützung des Bezirksamtes zur Weiterführung	Positiv
05.02.2020/ Q20	Scheidungsgrund nur in Einzelfällen	Die Zeit	Mehrheit will weitermachen trotz Scheitern	Positiv
04.02.2021/Q32	Ottensen macht Platz erhält Verkehrspreis	Hamburger Abendblatt	Darstellung der Wirksamkeit und Erfolg des Projektes	Positiv

Quelle: eigene Zusammenstellung

Das Projekt „Ottensen macht Platz“ wurde intensiv durch Umfragen und Datenerhebungen von der TUHH begleitet. Die Datenerhebung umfasste Bürgerbefragungen durch Haushaltssurveys, die den Anwohner*innen per Post geschickt wurden, Straßenbefragungen, Raumbefragung, Befragung von Gewerbetreibenden, sowie Verkehrszählung. Insbesondere die Bürgerbefragungen trugen dazu bei, dass eine deutliche Akzeptanz bis hin zur Befürwortung der Maßnahme empirisch belegt werden konnte (Difu 2020). Beispielsweise gaben 75% der Befragten an, dass sich das Projekt sehr

positiv oder gut auf den Stadtteil ausgewirkt hat (Bezirksamt Altona 2020a). Ähnlich lassen sich Umfragen zur veränderten Nutzung der Verkehrsmittel und der Sicherheit im Straßenverkehr nutzen, um das Projekt als ökologisch und sozial wirksam darzustellen. Die positiven Umfragen haben sich laut Bezirksamt auf die Entscheidung im Februar 2020 ausgewirkt, in der das Projekt als langzeitliches Stadtentwicklungskonzept offiziell beschlossen wurde (Bezirksversammlung Altona 2020). In einer umfangreichen Evaluation der Maßnahme in Ottensen wird gesellschaftliche Akzeptanz als Einflussfaktor hervorgehoben (Difu 2020). Daher scheint ein relevanter Einflussfaktor für die politische Durchsetzbarkeit die Darstellung und Aufbereitung positiver Umfragen zur Maßnahme gewesen sein.

Abbildung 5: Evaluation TUHH Veränderte Nutzung des Projektgebiets



Quelle: Hamburg offiziell 2020

Partizipation

Im Fall Ottensen hat Partizipation in der Umsetzung und Gestaltung der Maßnahme eine positive Wirkung auf die gesellschaftliche Akzeptanz gehabt und maßgeblich zu der Umsetzung beigetragen (Difu 2020). Partizipation wurde während der Planung, Ausführung und Erweiterung der Maßnahme durch Informationsveranstaltungen, Bürgerbefragungen, Infoständen auf der Straße, Fokusgruppen mit Gewerbetreiber*innen und interaktiven Workshops initiiert (Bezirksamt Altona 2021). Beruhend auf hoher Partizipation der Bürger an Angeboten und Aktivitäten, wie beispielsweise dem Sommerfest 2019, lässt sich ein Interesse, sowie basierend auf der medialen Dokumentation eine steigende Akzeptanz durch die Identifizierung und Teilhabe an der Gestaltung der Maßnahme ableiten (Bezirksamt Altona 2020a).

1.3 Fazit

Die gesellschaftliche Akzeptanz der ordnungsrechtlichen Maßnahme steigt im Fall Ottensen durch diverse Einflussfaktoren, welche für die Durchsetzbarkeit und Integration der Maßnahme im fallspezifischen Kontext als besonders relevant bewertet werden können. Hierzu zählt insbesondere die **vorliegende Notwendigkeit** zur Verkehrsberuhigung im Bezirk, sowie Erkenntnisse des Cities4People Projekts und anderen Städten in Bezug auf die Wirksamkeit autofreier Zonen, die eine positive Resonanz förderte. Damit einher ging im Fall Ottensen, dass durch die **wissenschaftliche Begleitung** und eine visuell wahrnehmbare Veränderung der **Gestaltung** der Zone die Wirksamkeit deutlich gemacht werden konnte. Des Weiteren trägt in diesem Fall die Etablierung von **alternativen** Möglichkeiten zu Verkehrs- und Raumnutzung, sowie die intensive Vernetzung, **Partizipation und**

Mitgestaltung seitens der Bürger, Anwohner und Verkehrsteilnehmern positiv zur Akzeptanz bei (Difu 2020). Das Fallbeispiel Ottensen weist folglich eine Diversität in den Einflussfaktoren der Akzeptanz auf und macht deutlich, dass die Akzeptanz von Ordnungsrecht einerseits von fallspezifischem Kontext und sozialen, politischen und ökonomischen Faktoren vor Ort beeinflusst wird und andererseits durch bestimmte und dem Kontext angepasste Strategien und Aspekte in der Einführung und Umsetzung positiv beeinflusst werden kann.

Das Beispiel der autofreien Zone Ottensen unterstreicht die Bedeutung aktiver und direkter Kommunikation zur transparenten Darstellung von Gestaltung, Wirkung und Sinn der ordnungsrechtlichen Maßnahme. In Ottensen wurde dies z.B. durch Informationsstände, Flyer, digitale Portale und interaktive Aktionen, aber auch durch qualitative Methoden der Datenerhebung durch die TUHH (Interviews, Bürgerbefragung, Anwohner Surveys) bewerkstelligt. So wurde eine offene Kommunikation und ein Austausch aller Beteiligten sichergestellt, was sich positiv auf die Akzeptanz der Maßnahme ausgewirkt hat.

Aus den Erkenntnissen des Fallbeispiels der autofreien Zone in Ottensen ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung ähnlicher Maßnahmen in der Zukunft. Hierbei ist zu beachten, dass die Empfehlungen basierend auf den Erfahrungen der gesellschaftlichen Akzeptanz im Kontext Ottensen ausgearbeitet sind und daher eine Anpassung auf die fallspezifischen Gegebenheiten im anderen Kontext beachtet werden sollte unter Berücksichtigung von abweichenden Fallspezifischen Faktoren.

2 Mobilitätswende Gent

2.1 Einleitung

Die Stadt Gent hat in den vergangenen 20 Jahren eine nachhaltige Mobilitätstransformation durch eine Verkehrsberuhigung der Innenstadt sowie durch eine konsequente Bevorzugung des nichtmotorisierten Verkehrs umgesetzt (Watteuw 2020). Wie bereits im vorigen Fallbeispiel untersuchen wir auch hier auf der Basis der verfügbaren Informationen die Wirkung zentraler Einflussfaktoren. Auf dieser Grundlage identifizieren wir schließlich Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen beiden Fällen und leiten daraus Implikationen für Entscheidungsträger*innen ab.

Ein durch Bevölkerungswachstum und Urbanisierung entstehender Problemdruck in Verkehrssicherheit, Luftverschmutzung und Lärmbelastigung hat dazu beigetragen, dass die Stadt Gent Ende der 90er Jahre verschiedene Maßnahmen zur nachhaltigen Stadtentwicklung ergriffen hat und diese bis heute umsetzt (Stad Gent 1997).

Im Jahre 1997 begründet die Stadt Gent das Vorhaben zur Mobilitätswende deutlich: Mobilität ist etwas, das uns jeden Tag betrifft; Wir sind nicht nur Opfer von ihr, sondern wir schaffen sie auch (Stad Gent 1997). Tatsächlich wird die Lebensqualität in Gent heutzutage als mit am höchsten in Europa bezeichnet und die Stadt oftmals als „Best-Practice“ Beispiel für ökologisch und sozial nachhaltige Entwicklung von Bestandsquartieren herangezogen (European Commission 2010). Dies ist unter anderem auf die Mobilitätstransformation in Gent zurückzuführen, welche sich an den Leitfragen „How to become a city for people“ sowie „A city for people - not for cars“ orientierte (Watteuw 2020). Dabei wurde Wert auf eine bürgernahe Umsetzung der Maßnahmen gelegt (Eltis 2016). Lebensqualität, Sicherheit und Verfügbarkeit von öffentlichen Verkehrsmitteln standen bei der Entwicklung von begleitenden Projekten und ordnungsrechtlichen Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung im Vordergrund (Stad Gent 2021a).

Die Maßnahmen in Gent erzielten signifikante soziale und ökologische Erfolge wie die Halbierung des motorisierten Verkehrs, eine Steigerung der Verkehrssicherheit sowie einer breiten Flächenumverteilung zugunsten der Bevölkerung (Stad Gent 2021a). Daher dient das Fallbeispiel Gent für die Analyse von umweltpolitischen Maßnahmen und wird im Folgenden auf relevante Faktoren hin untersucht.

Maßnahmen und Umsetzung der Mobilitätswende

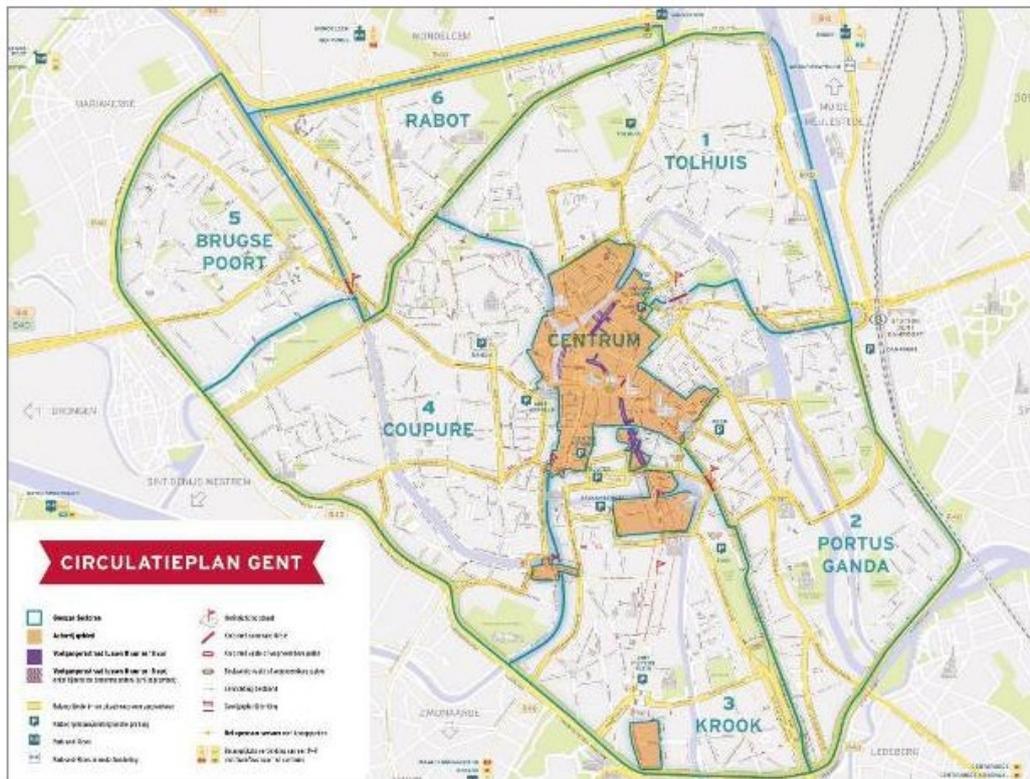
Die Mobilitätstransformation in Gent setzte sich aus verschiedensten Maßnahmen der Verkehrsberuhigung zusammen, welche mit dem ersten Mobilitätsplans 1997 eingeführt und mit dem Mobilitätsplan 2017 von der Stadt weitergeführt wurde (Stad Gent 2021a). Der erste Mobilitätsplan setzte auf die Einführung von Fußgängerzonen, den Ausbau der lokalen Tram und weiteren ÖPNV-Angeboten wie Bus und Bahn, sowie auf die Ausweitung des Fahrradnetzwerks der Stadt (ICLEI & CIVITAS 2012a; Watteuw 2020). Der Mobilitätsplan von 1997 umfasste zwei Hauptaspekte: die Sicherung des nicht motorisierten Reiseverkehrs und die punktuelle Einschränkung des motorisierten Individualverkehrs (Stad Gent 1997). Insbesondere für das Stadtzentrum wurde der Fokus auf höheren Komfort für Radfahrer, Sicherheit für Fußgänger und Verfügbarkeit von öffentlichen Nahverkehrsmitteln gelegt (Stad Gent 1997). Die im Mobilitätsplan verstetigten Maßnahmen wurden kontinuierlich ergänzt und in den folgenden Jahren umgesetzt (Stad Gent 2021b).

Aufgrund der steigenden Lebensqualität, die durch Bürger*innen in Umfragen deutlich anerkannt wurde, verabschiedete der Stadtrat Gent im Jahre 2015 einen weiteren Mobilitätsplan "Gent - Strategic Mobility Vision" (Mobiliteitsbedrijf Stad Gent 2015). Dieser Plan fokussierte die Erreichbarkeit der Innenstadt für alternative Verkehrsmittel wie Fahrrad-, Fuß- und ÖPNV, die Verkehrssicherheit und die gezielte Reduzierung des motorisierten Verkehrs im Zentrum der Stadt. Der Mobilitätsplan wurde 2017 umgesetzt und beinhaltete eine Low-Emission-Zone, einen „Zirkulationsplan“ und Parkplan sowie weitere Infrastrukturmaßnahmen zugunsten des nicht motorisierten Verkehrs und der Flächenumgestaltung.

Der Zirkulationsplan war hierbei eine der einschlägigsten Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung mit dem Ziel den Durchgangsverkehr zu reduzieren und für bessere Erreichbarkeit der Innenstadt für Fahrradfahrer und Fußgänger zu sorgen (Stad Gent 2021a). Dieser Plan teilte die Innenstadt in sechs Sektoren ein und schuf einen Stadtring „Ring Road“ (Stad Gent 2021b). Motorisierte Fahrzeuge müssen die Ring Road benutzen, um von einem Sektor in einen anderen zu gelangen. Dadurch wurde der Verkehr innerhalb des Stadtrings entzerrt. Im Zuge dessen wurden außerdem autofreie Bereiche innerhalb der Sektoren etabliert. Darin wurde motorisierter Verkehr jeglicher Art verboten. Der autofreie Bereich im Zentrum der Stadt ist daher nur mittels ÖPNV, Fahrrad, Fuß oder Tram erreichbar. Sonderregelungen für mobilitätseingeschränkte Personen, Krankentransporte und für kommerzielle Zwecke wie dem Be- und Entladen von Waren bestehen.

Um Anreize für die Nutzung alternativer Verkehrsmittel zu geben beinhaltet ein umfangreicher Parkplan die Erweiterung von Park&Ride Angeboten und Parkhäusern am Stadtring (Stad Gent 2021a). Im Rahmen des Mobilitätsplans 2017 wurde für Gent eine Low Emission Zone eingeführt, welche den Zutritt von bestimmten Fahrzeugen in den inneren Bereich der Stadt (in Abbildung 6 orange) beschränkt.

Abbildung 6: Einteilung Sektoren im Zirkulationsplan

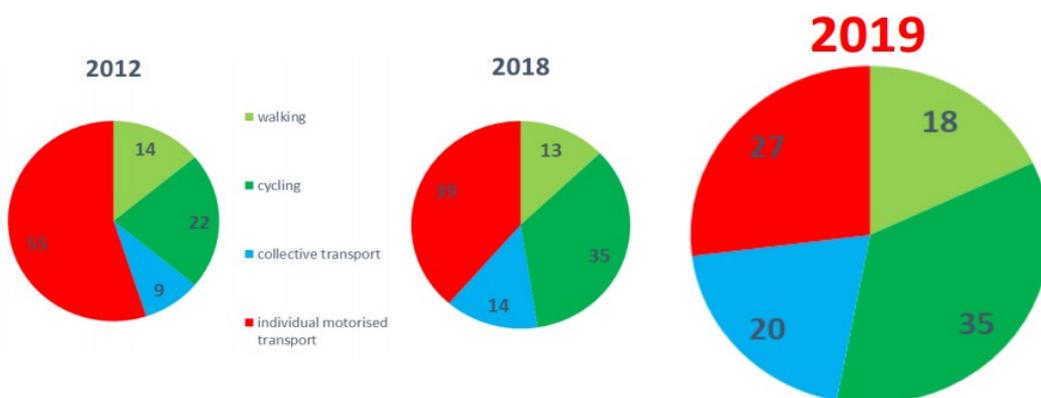


Quelle: (Stad Gent 2021a)

Erfolg und Wirksamkeit der Maßnahmen

Eine Evaluation der Stadt Gent zeigt, dass die Fahrradnutzung in Gent Wachstumsraten von bis zu 13% verzeichnet hat sowie das im Jahr 2019 bereits 53% der Verkehrsteilnehmer*innen auf Fahrrad oder Fußverkehr umgestiegen waren. Damit einher stieg ebenso die Nutzung von weiteren nachhaltigen Verkehrsmitteln wie dem öffentlichen Nahverkehr im Stadtzentrum auf durchschnittlich bis zu 28% (Stad Gent 2021a). Gleichzeitig halbierte sich der Anteil des motorisierten Individualverkehrs im Innenstadtbereich nahezu von 55% im Jahr 2012 zu 27% im Jahr 2019 und nahm vor allem in der Ein- und Ausfahrt ins Stadtzentrum im Durchschnitt um 12% ab (Stad Gent 2021a; Watteuw 2020).

Abbildung 7: Modal Split Stadt Gent



Quelle: Watteuw 2020

Die positive Auswirkung der Maßnahmen auf die Lebensqualität in der Stadt spiegeln sich über den veränderten Modalsplit hinaus in der deutlichen Verbesserung der Luftqualität wider, beispielsweise durch den Rückgang der PM10- Konzentration in der verkehrsberuhigten und autofreien Straße um – 9%, sowie dem sehr starken Rückgang von – 27% der NO2 Konzentration im Zentrum der Stadt. Ähnlich positiv wirkten sich die Maßnahmen auf die Lärmbelastung in der Innenstadt aus, welche an autobefreiten Straßen am stärksten mit bis zu -3,2 dB gesunken ist. Auch die Unfälle innerhalb des Stadtrings gingen durch den Mobilitätsplan signifikant im Vergleich zu den Vorjahren zurück, sodass 52% der befragten Genterangaben sich nach der Einführung sicherer sowie 60% bequemer als Fußgänger bewegen zu können (Stad Gent 2021a). Tatsächlich konnte ein Rückgang der Unfallzahlen und Verletzten in der Innenstadt nach Einführung des Zirkulationsplans beobachtet werden: 2017 entstanden 27% weniger Unfälle im Vergleich zum Vorjahr (The Square.Gent 2019).

Die Evaluation des Zirkulationsplans ergibt außerdem, dass 45% der Befragten der Meinung sind, die Maßnahme habe sich positiv auf die Lebensqualität in der Stadt ausgewirkt, sowie, dass 77% den Plan für gut bis sehr gut bewerten würden (Stad Gent 2021a).

Ein Viertel der Befragten stimmt darüber hinaus zu, dass die Einführung und die Kommunikationsstrategie der Stadt in Bezug auf nachhaltige Mobilität auf das persönliche Konsumverhalten eingewirkt habe und beispielsweise im Kauf einer Dauerkarte, der Nutzung von Car Sharing Optionen oder Fahrgemeinschaften resultierte . Dies lässt darauf schließen, dass die ordnungspolitischen Maßnahmen in Gent die Bevölkerung zu einem Umdenken von Mobilität und individuellem Konsumverhalten beigetragen haben und sich dadurch rückwirkend umso positiver auf das ökologische und soziale Stadtklima auswirken konnten (Stad Gent 2021a). Die Wirksamkeit der Maßnahmen beläuft sich daher sowohl auf ökologische Aspekte als auch auf soziale Faktoren, was eine holistische Umsetzung und nachhaltige Konzeptualisierung vermuten lässt.

Die Verkehrswende in Gent bewirkte eine Verkehrsberuhigung in der Stadt sowie die Steigerung der Aufenthaltsqualität. Daher wird Gent als Fallbeispiel folgend auf fallspezifische Einflussfaktoren analysiert, um somit Erkenntnisse für die zukünftige Umsetzung von ähnlichen Maßnahmen zu generieren.

Tabelle 7: Maßnahmen in Gent, chronologisch

Jahr	Maßnahme	Umsetzung	Akzeptanz
1997	Mobilitätsplan: Fußgängerzone, Fahrradwege, Tram, Flächenumverteilung	Umgesetzt	Proteste, Kritik, Zweifel
2000- heute	Verschiedene Infrastrukturmaßnahmen und weitere Verkehrsberuhigungen - Erweiterung Fahrradnetz - ÖPNV Ausbau - Fußgängerzonen - Raumgestaltung	Kontinuierlich	Instrument spezifisch, allgemein zunehmendes Bewusstsein und Annahme Wirkung
2017	Mobilitätsplan II	Umgesetzt (teils bis 2030 erweitert)	Akzeptanz über die Hälfte der Bevölkerung (Stad Gent 2021a)
2017	Zirkulationsplan	Umgesetzt	Zustimmung über die Hälfte der Bevölkerung (55% (Stad Gent 2021a))
2017	Autofreie Zone	Umgesetzt	
2017	Low Emission Zone (Euro 1 Petrol, Euro 3 Diesel)	Umgesetzt (City of Ghent 2020)	
2020	Low Emission Zone (Euro Petrol 2, Diesel 5)	Umgesetzt (City of Ghent 2020)	

2025, 2027, 2028	Low Emission Zone (bis zu Petrol Euro 4, Diesel 6d)	Geplant (City of Ghent 2020)	
2050	Ziel Klimaneutralität	Geplant (Stad Gent 2021a)	Befürwortet von der Mehrheit

Quelle: eigene Zusammenstellung

2.2 Gesellschaftliche Akzeptanz der Maßnahmen und ihre Einflussfaktoren

Grundsätzlich kann im Falle Gents von einer deutlichen Steigerung der Akzeptanz gesprochen werden, da ordnungsrechtliche Maßnahmen erst auf hohen Widerstand stießen, jedoch heutzutage von einer Mehrheit von 55% als positiv bewertet und somit von über der Hälfte der Bevölkerung akzeptiert werden (Stad Gent 2021a; Watteuw 2020). Der in der Einführungsphase des ersten Mobilitätsplans 1997 amtierende Bürgermeister Frank Beke sagte bezüglich der Kritik und eines deutlichen Widerstands gegen die Maßnahmen des Mobilitätsplans 1997 welche sich bis hin zu Morddrohungen ausdrückten: „I felt anxious for my family (Reid 2020), 14“. Im Kontrast hierzu zitiert der Artikel den Genter Bürgermeisters Daniel Termont, welcher während der Konzipierung des zweiten Mobilitätsplans sagte „If I would be reintroducing cars into the city centre, I would be the one wearing a bulletproof jacket“ (Reid 2020).

Bezüglich des ersten Mobilitätsplans gibt es kaum wissenschaftliche Quellen zur Akzeptanz der Maßnahmen, jedoch eine intensive Berichterstattung der lokalen Medien. Aus den Berichterstattungen, wie beispielsweise „The Bulletin-news for Belgians“ geht hervor, dass der 1997 eingeführte Mobilitätsplan auf einen Sturm der Ablehnung und des Widerstandes in der Gesellschaft traf und zu hitzigen Diskussionen in der Bevölkerung und Politik führte (Obordo 2020a). Die Zweifel an Wirksamkeit und Angst vor individuellen Nachteilen durch die Maßnahmen machten sich hierbei über mediale Berichterstattung hinaus durch Straßenproteste und Demonstrationen vor dem Rathaus erkenntlich sowie durch mehrmalige Brandstiftung von neu aufgestellten „Parkbarrieren“ (Oosterlynck & Debruyne 2010; Winne 2014). Laut Medienberichten ließen vor allem Anwohner der Fußgängerzonen die Sorge verlauten, dass sie in ihrer Erreichbarkeit von den Maßnahmen eingeschränkt sein könnten. Ladenbesitzer vermuteten negative Auswirkung auf das Geschäft (Obordo 2020b).

In Kontrast zu dieser Ablehnung steht der weitere Verlauf der Durchsetzung von verkehrsberuhigenden Maßnahmen in Gent, welche bis hin zu einer breiten Akzeptanz auf lokaler, sowie internationale Ebene bei der Einführung des Mobilitätsplans von 2017 beobachtet werden konnte (Denoo 2018). Die gesteigerte Akzeptanz kann beispielsweise von einer städtischen Umfrage abgeleitet werden, welche ergab, dass 72% der Bürger die Maßnahme befürworten (Obordo 2020a). Einer Evaluation der Stadt des Zirkulationsplans zu urteilen sehen außerdem 55% den Plan als gut bis sehr gut an, und 45% der Befragten konnten eine positive Veränderung auf ihre Lebensqualität wahrnehmen (Stad Gent 2021a). Im Folgenden werden die fallspezifischen relevanten Faktoren näher betrachtet, um die Veränderung von Akzeptanz im Falle Gent erläutern zu können.

2.2.1 Zeitspezifische Kontextfaktoren

Akuter Problem-/Änderungsdruck

Die Mobilitätswende in Gent wurde mit einem akuten ökologisch und sozialem Problemdruck von der städtischen Politik im Mobilitätsplan 1997 begründet und als dringend notwendig für den Erhalt und die Steigerung der Lebensqualität erklärt (Reid 2020). Die Organisation „Ashden - Climate in Solutions in Action“ verweist in der Verleihung des Sustainable Transport Awards 2012 auf die bereits in den frühen 90er Jahren bestehenden Problemdruck der Stadt Gent, welcher durch steigende Bevölkerungszahlen, und eine hohe verkehrsbedingte Luftverschmutzung entstand (Ashden 2021). Die Stadt stand vor Beginn der Maßnahmen vor diversen Problemen der

Raumverteilung, wie ein erhöhtes Lärmpensum, wenig Platz im öffentlichen Raum und eine stetig steigende Luftverschmutzung da die städtische Struktur primär zugunsten des motorisierten Verkehrs ausfiel (Watteuw 2020). Die Stadt erfuhr insbesondere durch die ca. 96.500 Pendler, welche täglich aus den umliegenden Orten vorrangig mittels des PKWs in die Stadt einfuhren, einen erhöhten Druck auf das Verkehrssystem. Darüber hinaus stand die Stadt vor der Herausforderung, die Mobilität von ca. 67.000 Studenten, 250.000 Bewohner und einen zunehmenden Tourismussektor zu sichern (Reid 2020). Dieser akute Problemdruck in den überlasteten Verkehrssystemen in Gent trug dazu bei, dass sich die Politik aktiv mit alternativen Konzepten auseinandersetzten musste. Zum anderen war die Problematik vor allem in Bezug auf Lärm und Luftbelastung, sowie Verkehrssicherheit für die Bewohner spürbar, wodurch eine generelle Offenheit der Bürger*innen gegenüber Maßnahmen der Verkehrsberuhigung, hervorgerufen wurde (Vermote et al. 2014). Insbesondere für eine kollaborative Zusammenarbeit von Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ist die Basis eines akuten Problemdrucks für die Einführung umweltpolitischer Maßnahmen daher in Gent relevant gewesen (Müller & Reutter 2020).

Erfahrungen mit ähnlichen Maßnahmen andernorts

Die Einführung der Maßnahmen zur Raumgestaltung und alternativer Mobilitätsangebote in Gent fällt zeitlich in einen national und international zunehmenden Klimadiskurs (wie den Millennium Development Goals der UN). Ökologisch und sozial nachhaltige Ansätze für die Entwicklung des urbanen Raumes wurden daher in der Stadtplanung andernorts ebenso getestet und erfolgreich umgesetzt. Beispielsweise wurde bereits vor Einführung des Mobilitätsplans 1997 das Konzept der Fußgängerzonen in deutschen Städten zugunsten der Lebensqualität und als Begegnungszone getestet (Hass-Klau 1993). Im Durchschnitt befürworten derzeit 81% der deutschen Fußgänger*innen die Maßnahme der Fußgängerzone (Tsubohara 2007). Auch die Maßnahme der Low Emission Zone wurde bereits vor Implementierung in Gent in weiteren europäischen Städten eingeführt. Beispielsweise setzten Städte wie London, Mailand, Oslo und Berlin die Maßnahme um und erzielten ökologische Erfolge (City of Ghent 2020; CIVITAS 2013a). Die Low Emission Zone in Lissabon wurde beispielsweise 2009 eingeführt und zeigte im Jahr 2013 bereits ökologische Wirksamkeit durch die Reduzierung des jährlichen PM10 um 23% und des NO2 Werts um 12% (Ferreira et al. 2015). Darüber hinaus implementierten Städte wie Kopenhagen, Malmö oder Freiburg nachhaltige Konzepte für die Entwicklung von Bestandsquartieren mittels autofreier Zonen vor der Einführung in Gent (European Commission 2010; Song 2011). Ähnlich fokussierte sich die Verkehrswende in Kopenhagen auf die Etablierung von Fahrradnetzen und stellte Erfahrungen bezüglich Infrastrukturwandel, sozialen Aspekten und der Konzipierung von alternativen Angeboten relevante Erkenntnisse bereit (Gössling 2013). Anders war es der Fall in der Einführung des Zirkulationsplans, welcher als Maßnahme zuvor andernorts nur wenig getestet worden war und zudem einer besonders fallspezifischen Konzeptionalisierung bedurfte, um auf die geographischen Umstände der Stadt Gent einzugehen (Stad Gent 2021a). Ein ähnliches Konzept wurde zuvor jedoch von der Stadt Groningen 1975 eingeführt, indem eine Ring Road etabliert und die Stadt in vier Sektoren unterteilt wurde (Tsubohara 2007).

2.2.2 Erwartete / wahrgenommene Wirkungen der Maßnahmen

Effektivität

Der anfängliche Widerstand gegen die Maßnahmen wurde laut Medienberichten unter anderem durch Zweifel an der Effektivität, sowie durch Zweifel an den Konsequenzen herbeigeführt (Reid 2020). Beispielsweise deuten Medienberichte daraufhin, dass die Bürger stark an der ökologischen Wirksamkeit zweifelten und darüber hinaus negative soziale Auswirkungen vermuteten (Rutter 2016).

Der Einfluss von Zweifel an der Effektivität ordnungsrechtlicher Maßnahmen wird auch daran deutlich, dass die zunehmende wissenschaftliche Beweislage zur Effektivität und Notwendigkeit der Maßnahmen mit einer Steigerung der Akzeptanz in Gent zeitlich einhergeht. Beispielsweise weisen Studien zunehmend auf die ökologische Wirksamkeit von umweltpolitischen Maßnahmen hin und

konzipieren Ansätze ihrer Umsetzung in der nachhaltigen Stadtentwicklung (Hickman et al. 2013; Panteliadis et al. 2014). So wurde die erste Fußgängerzone im Jahre 1997 eingeführt und galt damals als weniger erprobt als zur Einführung des Mobilitätsplans 2015 welcher die Einführung einer komplett autofreien Zone beinhaltete und von Großteilen der Bevölkerung akzeptiert wurde (Stad Gent 2021a). Während einige Bürger bei der Einführung des ersten Mobilitätsplans 1997 Zweifel an der Wirksamkeit verlauten ließen, sowie Angst vor sozialen Auswirkungen auf das individuelle Konsumverhalten in der Stadt, gaben im Jahre 2017 55% der Bürger an, dass sie die Maßnahmen als wirksam und verständlich bewerten würden (Stad Gent 2021a). Es kann vermutet werden, dass die Akzeptanz durch wissenschaftliche Belege und vorangegangene ähnliche Projekte gesteigert werden kann.

Persönliche Wirkungen: Art des Eingriffs, Änderungsaufwand & Kosten

Die verkehrsberuhigenden Maßnahmen in Gent wurden primär als fortlaufende Einschränkung durch Ordnungsrecht umgesetzt und bedeuteten daher oftmals eine kontinuierliche Einschränkung des individuellen Konsums. Es ist davon auszugehen, dass Akzeptanz sinkt, je öfter ein Konsument die damit verbundenen Einschränkung im Alltag zu spüren bekommt, weshalb die Akzeptanz von einmalig umgesetzten Maßnahmen höher auftreten kann als bei alltäglichen Einschränkungen. Beispielsweise wurde die Einführung von Fußgängerzonen in Gent zu Beginn stark kritisiert und stieß auf eine niedrige Akzeptanz der Bürger, da die Maßnahme mit einer fortdauernden alltäglichen Einschränkung sowie einschneidenden Umstellungsaufwänden verbunden war. Im Kontrast dazu steht die hohe Akzeptanz bei der Einführung der Low Emission Zone, was unter anderem darauf zurückzuführen sein kann, dass die Maßnahme mit einem einmaligen Wechsel des Verkehrsmittels, wie beispielsweise dem eigenen PKW, verbunden war. Nach der einmaligen Umstellung auf ein zulässiges Verkehrsmittel ist hierbei für den Konsumenten die alltägliche Nutzung der Straßen und somit die persönliche Gewohnheit nicht weiter eingeschränkt, was sich positiv auf die Akzeptanz auswirken kann.

Die Verkehrsberuhigenden Maßnahmen in Gent wurden primär von der Stadt initiiert und finanziell getragen, jedoch entstanden beispielsweise durch erhöhte Parkgebühren oder die Anforderungen der Low Emission Zone Kosten für den individuellen Verbraucher. Hierbei ist zu beachten, dass Maßnahmen wie die LEZ einmaligen Kostenaufwand seitens der Konsumenten bedurfte durch die Anschaffung einer Norm gerechten PKWs, während erhöhte Parkgebühren permanent von den Nutzern gefordert werden. Es kann vermutet werden, dass der einmalige finanzielle Aufwand auf eine höhere Akzeptanz traf als eine konstante finanzielle Belastung durch kleinere langfristige Kosten.

Gesellschaftliche (Verteilungs-)Wirkungen

Die Mobilitätswende Gents beinhaltet Maßnahmen, die sich unterschiedlich auf bestimmte Bevölkerungsgruppen auswirken und mit regressiven Verteilungswirkungen einhergehen. Beispielsweise bedeutet die Einführung des autofreien Sektors eine höhere Wirkung auf das Konsumverhalten der Bürger*innen. Ebenso wirkt sich die Maßnahmen besonders auf die Zugänglichkeit der Zone für mobilitätseingeschränkte Bürger*innen aus, jedoch wurde hierbei durch Ausnahmeregelungen vorgebeugt, dass die betroffenen Bewohner einen negativen Effekt der Maßnahme hatten, wie durch Sonderregelungen und barrierefreier Konzipierung der Zonen (Stad Gent 2021a). Ähnlich verhält es sich in der Einführung der LEZ, welche vor allem für Pendler aus den umliegenden Kommunen die Zufahrt zum innerstädtischen Arbeitsplatz erschwerte und einzig durch die Anpassung des eigenen PKWs adressiert werden konnte. Um dieser Verteilungswirkung entgegen zu wirken konzipierte die Stadt die LEZ für die Fläche innerhalb einer „Ring Road“ welche eine direktere und effiziente Zufahrt zu bestimmten Sektoren regelte, jedoch die Zufahrt aus umliegenden Regionen ermöglichte. Durch weitere alternative Angebote am Rande der Ring Road, wie beispielsweise gute ÖPNV Anbindung und Park & Ride Angebote, wurde daher versucht für Verkehrsteilnehmern*innen aus den ländlichen Gebieten die Anfahrt an die Stadt mittels alternativer Verkehrsmittel zu erleichtern (Eltis 2016).

Es kann jedoch anhand der Evaluation festgestellt werden, dass die Akzeptanz des Mobilitätsplans bei Pendler*innen sowie Bewohner*innen außerhalb des Stadtrings deutlich geringer ausfiel (Stad Gent 2021a). In der differenzierten Betrachtung von Umfragen bezüglich der durch den Mobilitätsplan hervorgerufenen Veränderung der Verkehrsmittelwahl lässt sich außerdem erkennen, dass die Befürwortung der Einwohner von dem individuellen Konsumverhalten abhängt, da 77% der Radfahrenden, Bahnreisenden oder Fußgänger die Maßnahmen des Mobilitätsplans 2017 positiv wahrnehmen, während die Bewertung der Gruppe welche primär mit dem Auto unterwegs ist zu 53% negativ ausfällt (Stad Gent 2021a). Hierbei spielt auch der Wohnort eine Rolle, da Bewohner des Stadtzentrums die Auswirkung der Maßnahmen der Low Emission Zone (LEZ), des Zirkulationsplans und Parkmaßnahmen im gesamten positiver wahrnehmen, alle Bürger, die außerhalb des Stadtrings leben, da diese persönlich mehr von den Einschränkungen betroffen sind (Stad Gent 2021a).

Es kann daher vermutet werden, dass Eingriffe die Nachteile für bestimmte vulnerable Bevölkerungsgruppen mit sich bringen besonders fallspezifisch eingeführt werden sollten, um mögliche ungleiche Wirkungen und Nachteile vorzubeugen.

2.2.3 Genaue Ausgestaltung und Einbettung der Maßnahme

Ausnahme-/Härtefallregelungen

Maßnahmen in Gent wurden mittels Ausnahmeregelungen eingeführt, um eine sozial gerechte Umsetzung der Verkehrsziele sicherzustellen. Beispielsweise wurden Parkeinschränkungen und kostenpflichtigen Parkgebühren mit Ausnahmeregelung für Anwohne* innen umgesetzt, um keine kontinuierlichen Gebühren für das Parken im eigenen Wohnort entstehen zu lassen. Die Ausnahmeregelung besteht hierbei daraus, dass Bewohner eine „Parking resident permit“ beantragen können, welche das kostenfreie Parken im Umkreis des angegebenen Wohnorts ermöglicht (Watteuw 2020). Hierbei darf jeder Haushalt eine Lizenz beantragen und wird dazu aufgefordert für jedes weitere Auto eine Gebühr von 250 Euro zu zahlen, um Anreize für die Nutzung alternativer Verkehrsmittel zu geben (City of Ghent 2020). Des Weiteren können Ausnahmefälle für das Befahren der zufahrtsbeschränkten Zonen von Bewohnern beantragt werden. Dies gilt beispielsweise für mobilitätseingeschränkte Personen, Krankenversorgung und -transport sowie Marktbelieferung in den Fußgängerzonen und autobefreiten Zonen (Watteuw 2020). Die Rücksichtnahme und Einbeziehung bestimmter Gruppen, die durch die Maßnahmen besonders eingeschränkt werden, kann sich positiv auf die Annahme der Eingriffe in der Gesellschaft auswirken, da einer Benachteiligung vorgebeugt wird.

Einbettung in „Policy Package“ mit anderen Maßnahmen

Um eine holistische Verkehrswende hervorzurufen hat die Stadt Gent auf eine Einführung mehrerer verkehrsberuhigender Maßnahmen gesetzt. Daher wurde die Einführung verschiedener ordnungsrechtlicher Maßnahmen als umfassendes Policy Package verstetigt und in begleitende Raumgestaltungsmaßnahmen und innovativer Projekte eingebettet.

Die Koordination von verschiedenen Maßnahmen wurde von der Stadt übernommen. Aus diesem Grund konnten die Maßnahmen in einen strategischen Mobilitätsplan eingebettet werden, welcher über mehrere Legislaturperioden hinweg und von verschiedenen Akteuren kollektiv umgesetzt wurde.

Die verschiedenen Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung, wie die Low Emission Zone und der Circulation plan wurden beispielsweise begleitet von weiteren Maßnahmen wie dem Ausbau des ÖPNVs, der Erneuerung der Fahrradstraßen und Shared Mobility Angeboten wie Stadträder (Watteuw 2020). Darüber hinaus wurden die ordnungsrechtlichen Maßnahmen eingebettet in Stadtplanungsprojekte zu Raumgestaltung durch welche Grünflächen, Parks, Spielplätze und Bänke in den neu gewonnenen Flächen errichtet wurden. Die begleitenden Maßnahmen zielten daher darauf ab, dass die Maßnahmen nicht nur eine Reduzierung des motorisierten Verkehrs bewirkten,

sondern gleichzeitig durch begleitende Eingriffe einen positiven Einfluss auf das Leben der Bewohner*innen erzeugen konnte. Durch die Einbettung der Verkehrswende in verschiedene Policy Packages und den damit verbundenen positiven Auswirkungen auf die Lebensqualität deutlich zu und beeinflusste die Akzeptanz in der Bevölkerung positiv.

Verschärfung über die Zeit

Die Stadt Gent entwickelt Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung kontinuierlich seit Ende der 90er Jahre und führte die umweltpolitischen Instrumente zur nachhaltigeren Stadtplanung dabei teils parallel und weitestgehend stufenweise ein (Eltis 2016). Die Strategie der Stadt Gent belief sich daher auf eine graduelle Verkehrspolitik, welche sich erst auf kleinere Maßnahmen (wie der Fußgängerzone) belief und im Laufe der Jahre intensiviert wurde (wie durch den Zirkulationsplan) (Stad Gent 2021b). Bereits 1997 begann die Stadt einen aktiven Nachhaltigkeitsplan für Mobilität zu entwickeln (Traject 2015). Im derzeit offiziellen Mobilitätsplan der Stadt spannen sich die Ziele bis in das Jahr 2030, wodurch die zeitlichen Rahmenbedingungen der Maßnahmen über mehrere Jahrzehnte erstreckt werden (siehe Tab 4) (Eltis 2016). Beispielsweise wurden im Rahmen des Mobilitätsplans 1997 Fußgängerzonen eingeführt, welche 2015 im Rahmen der autofreien Zone erweitert wurde und im größeren Kontext somit als verschärfte Maßnahme auf die vorangegangenen Eingriffe aufbaute (City of Ghent 2020). Ähnlich wurde die LEZ im Jahre 2017 erstmals eingeführt und daraufhin bereits 2020 verschärft (Stad Gent 2021b). Darüber hinaus plant die Stadt weitere Verschärfungen der LEZ für 2025 und 2027. Durch diese Steigerung von umweltpolitischen Eingriffen in Gent konnte eine langzeitliche Phase der „Gewöhnung“ und „Auseinandersetzung“ von Politik und Zivilgesellschaft an die Maßnahmen entstehen. Es kann vermutet werden, dass sich die strategisch stufenweisen Einführung auf die zunehmende Akzeptanz von Maßnahmen ausgewirkt hat (Marega 2014).

2.2.4 Kommunikative, diskursive und prozedurale Einflussfaktoren

Information & Framing

Der international wachsende Konsens über die Notwendigkeit von umweltpolitischen Maßnahmen hat auf die Umsetzbarkeit der Maßnahmen eingewirkt. Die Mobilitätswende in Gent wurde mittels umfassender Mobilitätspläne und Informationskampagnen durchgesetzt. Bereits im Mobilitätsplan 1997 wurde kommunikativ stark auf die positiven Auswirkungen von Verkehrsberuhigung auf die Lebensqualität hingewiesen um die Nutzung und Wirksamkeit den Bürger*innen nahezulegen (Stad Gent 2021c). Der dadurch entstehende Fokus auf potenzielle Co-Benefits der Maßnahmen unterstützte die gesellschaftliche Akzeptanz insofern, dass die Vorteile der Maßnahmen für die Bürger transparent und kontinuierlich ausgearbeitet wurden. Dadurch konnte ein breiteres Verständnis für die Konsequenzen von Eingriffen auf den individuellen Konsum und Lebensweise der Bürger etabliert werden. Beispielsweise wird auf der offiziellen Webseite der Stadt Gent ausführlich über die Rahmenbedingungen und Hintergründe der verkehrsberuhigenden Maßnahmen informiert und auf Vorteile wie die Reduzierung von Lärm, Luftverschmutzung und Verkehrsunfällen hingewiesen (Eltis 2016). Durch das bürgerzentrierte Framing der Maßnahmen in Gent wurde die Aufmerksamkeit der Bevölkerung daher primär auf die Co-Benefits gelenkt, um potenziellen Widerstand gegen teils zwangsläufige Änderungen im individuellen Verkehrsverhalten durch entstehende Vorteile zu reduzieren. Ein Weiterer Faktor im strategischen Framing ist laut der Stadt Gent Transparenz und Zugänglichkeit von Informationen (Watteuw 2020). Die Aufbereitung verfügbarer Informationen zu den Entwicklungsplänen und geplanten Projekten, sowie den Auflagen und Rahmenbedingungen der Maßnahmen wurden daher durch verschiedene offizielle mediale Plattformen wie der LEZ Gent Webseite und der offiziellen Webseite der Stadt kommuniziert. Zum Beispiel dient die offizielle Webseite der Stadt Gent als Informationsplattform für Bürger in welche Zonen bestimmte Fahrzeuge einfahren dürfen und stellt textlich und anhand von kurzen Videos die Verkehrssituation in der Stadt sowie die Verhaltensregeln dar (Stad Gent 2021c). Die Informationsaufbereitung ist hierbei interaktiv gestaltet indem beispielsweise die Zufahrtserlaubnis des eigenen PKWs getestet sowie mittels digitaler Karten Parkräume gefunden werden können

(Watteuw 2020). Des Weiteren wurden mehrere Workshops, Informationsstände und Veranstaltung abgehalten, um die Phasen und die Wirksamkeit der Maßnahmen, sowie Wünsche und Anregungen zwischen Experten, Politik und den Bürger*innen auszutauschen (Winne 2014). Eine Evaluation von CIVITAS weist daraufhin, dass das Framing und die deutliche Vermittlung von Zielen und Erfolgen, sowie positiven Nebeneffekten gegenüber dem Bürger essenziell für die Steigerung der Akzeptanz im Falle Gent war (CIVITAS 2013b).

Öffentlich-mediale Debatte und dominierende Positionen zur Maßnahme

Die öffentlich-mediale Debatte begleitete die Mobilitätswende und umweltpolitische Maßnahmen in Gent stark und wirkte sowohl durch die Positionierung wahrnehmbarer lokaler Akteure sowie durch den zunehmenden globalen Klimadiskurs maßgeblich auf die gesellschaftliche Akzeptanz der Strategien ein. Grundsätzlich kann eine Steigerung der zu Beginn niedrigen Akzeptanz von ergriffenen Maßnahmen in der öffentlich medialen Debatte festgestellt werden, welche heutzutage diese vorrangig befürwortet und unterstützt (Stad Gent 2021a). Die öffentlich mediale Debatte in Gent setzte sich aus verschiedenen medialen Akteuren zusammen, welche die Wirkung und Umsetzung der Maßnahmen von verschiedener Perspektive beleuchtet, dokumentiert und bewertet haben. Hierzu zählen beispielsweise mediale Berichterstattungen in lokalen sowie internationalen Zeitungen, TV- Dokumentationen und Kommentare in social Media Kanälen (European Commission 2010; Rutter 2016). Ein relevanter Faktor für die öffentlich mediale Debatte war hierbei die zunehmend Präsenz der Klimathematik in welcher sich in der nationalen, europäischen und internationalen Politik wie der Agenda 2030 oder dem European Mobility Schema widerspiegelt und von den öffentlichen Medien somit zunehmend behandelt wurde (European Commission 2010; Wefering et al. 2013). Ebenso trug eine zunehmende akademische Literatur wissenschaftliche Aspekt zum öffentlichen Diskurs bei und festigte die Aufklärung und Faktensammlung bezüglich der Wirkung der Maßnahmen (Winne 2014). Dies ließ sich vor allem in der zunehmenden medialen Thematisierung von Nachhaltigkeit und holistische Stadtentwicklung immer häufiger in sozialen Medien und Berichterstattung in den letzten zehn Jahren beobachten (Banister 2008; Song 2011; Wheeler & Beatley 2014).

Innerhalb der verschiedenen Akteure der medial öffentlichen Debatte lassen sich deutliche Positionierungen erkennen, welche sich über die Jahre verändert haben und sowohl die gesellschaftliche Akzeptanz als auch Ablehnung der Maßnahmen in Gent aufgreifen und widerspiegeln.

Einerseits weisen die öffentlichen Medien auf eine deutliche Ablehnung der Maßnahmen zu Beginn der Verkehrswende in Gent hin. Zum Beispiel schreibt „The Guardian“ über die anfänglichen Widerstände der Bevölkerung Gents in der Einführung der ersten Fußgängerzonen (Rutter 2016). Hierbei beleuchten Artikel beispielsweise Morddrohungen, welche an den damaligen Bürgermeister Frank Beke im Jahre 1997 in Form einer Postsendung gerichtet wurde und dazu führte, dass der Bürgermeister während der Einführung seiner alternativen Verkehrspolitik schussichere Westen tragen musste (Rutter 2016). Die Berichterstattungen zu dieser Zeit weisen deutlich auf einen Konflikt der Politik und Teilen der Zivilgesellschaft hin und dokumentieren die besorgten und ärgerlichen Stimmen von Betroffenen Individuen, sowie deren Straßenproteste und Demonstrationen (Rutter 2016) zum Beispiel wird die Angst von Ladenbesitzern in den neu eingerichteten Fußgängerzonen aufgegriffen, welche sich um ihre Umsätze sorgten, sowie die Zweifel von Bewohnern, dass sie in ihrem täglichen Leben eingeschränkt sein würden (Banister 2008). Die öffentlich mediale Debatte, soweit Literatur und Politik Diskurs hat das Projekt folglich intensiv beeinflusst und durch die Bewertung von Wirkung, Maßnahmen und Ansatz im Falle Gents in verschiedener Perspektive beleuchtet und somit Einfluss auf die Akzeptanz genommen (e.g. Kritik von Rutter (2016) / Anerkennung von European Commission (2010)). Die Steigerung der Akzeptanz in der öffentlich medialen Debatte wird von der Stadt Gent als zwingend notwendig für die politische Durchsetzbarkeit der Maßnahmen benannt (Marega 2014). Hierbei weist die Stadt darauf hin, dass als Kernaspekt für die Umsetzung stark empfohlen wird ein proaktives Auftreten, transparente Planung und Informationsaufbereitung sowie aktiven Kommunikationsstrategien sicherzustellen, um die öffentliche Debatte positiv zu stärken (Stad Gent 2021a).

Tabelle 8: Medienberichterstattung Gent

Datum	Artikel	Zeitung	Inhalt	Positionierung
27.20.2007 (van Keymeulen 2007)	Gent is nog altijd ver vooruit	De Standard	Über Proteste, Demonstrationen und Teilerfolge	Negativ
23. 10.2014	Het Gentse mobiliteitsplan: 'Revolutionair? Neen. Gewaagd, dat wel (Ist Ghents Mobilitätsplan revolutionär? Nein. Aber Mutig)	NIEUWS	Über den geplanten Mobilitätsplan II, Schwächen und Visionen	Negativ
06.10.2015 (Nieuwsblad 2015)	Mobiliteitsplan is nog erger dan dat van 1997 (Mobilitätsplan schlimmer als 1997)	NIEUWS	Gewerbetreiber*in besorgt über Plan 2017 sei noch schlechter als 1997	Negativ
19.11.2016 (Rutter 2016)	Car-free Belgium: why cant Brussel match Ghents pedeatrian vision?	The Guardian	Erfolgsgeschichte Gent	Positiv
17.09.2018 (Bradshaw 2018)	Ghent- Belgiums most livable city says greenpeace	The Bulletin	Nationale und internationale Anerkennungen des Konzeptes	Positiv
20.01.2020 (Obordo 2020b)	The streets are mover alive	The Guardian	Eindrücke der Flächenumverteilung zugunsten der Bewohner*innen	Positiv
17.01.2020 (Obordo 2020a)	How things have changed since Gent went car free	The Guardian	Geschichte 1997-2020	Negativ/Positiv
12.12.2020 (Fonteyn 2021)	Fillip Watteuw Gentbrugge	NIEUWS	Filip Watteuw über weitere Planugen	Positiv
14.10.2020 (EC 2020b)	City news: Bonn and Ghent score a goal for sustainability	Euro Cities.eu	Gent als Best Practice	Positiv

Quelle: eigene Zusammenstellung

Partizipation

Partizipation und Teilnahme von Bürgern haben sowohl in der Konzipierung, als auch in der Umsetzung der Maßnahmen in Gent eine Rolle gespielt und laut der Stadt Gent stark zu der Akzeptanz in der Gesellschaft beigetragen (Watteuw 2020). Die Stadt Gent hat insbesondere in der Flächenumverteilung die Partizipation von Anwohnern initiiert, um den Bewohnern Mitsprache und Entscheidungskraft in der Gestaltung des Lebensraumes zu ermöglichen (Eltis 2016). Dies hatte zur Folge, dass sich Bürger mit der Gestaltung des Raumes auseinandersetzen konnten und sich mit den Eingriffen identifizieren (ICLEI & CIVITAS 2012a). Die Partizipation in der Planung und Umsetzung von Eingriffen wurde hierbei aktiv durch bürgernahe Veranstaltungen, Bürgerbefragungen und Workshops ermöglicht. Dies hat signifikant dazu beigetragen, die ordnungsrechtlichen Maßnahmen mit einer alternativen Nutzung des Raumes zugunsten der Bürger*innen zu unterstützen und kontextspezifisch anzupassen (Oosterlynck & Debruyne 2010).

Weitere Partizipative Ansätze wurden mittels der Gründung eines „Bürgerkabinetts“ verwirklicht, welches mit ca. 150 Bewohner*innen die Einführung von Maßnahmen, wie beispielsweise der Fußgängerzonen im Mobilitätsplan 2017, mit Vorschlägen und Stimmungsbildern aus der Bevölkerung begleitete (Oosterlynck & Debruyne 2010). Das Bürgerkabinettt formulierte Meinungen zu Radfahrer und Fußgängern, Lizenzen und Lieferungen, Park& Ride sowie der Veränderung von öffentlichen Verkehrsmitteln, um im Namen der Bürger*innen Einfluss auf die Gestaltung und Umsetzung der Maßnahmen zu nehmen (Stadt Gent 2021a).

Ähnlich wurde beispielsweise ein „Citizens Engagement an Action plan“ im Rahmen des CIVITAS Projekts in Gent erstellt, in welchem die Partizipation in umweltpolitischen Strukturwandel durch Workshops, partizipative Projekte, Surveys und Beratungsstellen proaktiv herbeigeführt und geplant wurde (Marega 2014). Des Weiteren wurden zu bestimmten Projekten (e.g. Flanders Physical Park Barriers) Bürger*innen-Referenden abgehalten und bei negativen Ergebnissen auf die Umsetzung bestimmter Maßnahmen verzichtet (Winne 2014). Darüber hinaus begleiteten experimentelle und innovative Projekte basierend auf Bürgerinitiativen (wie den „Living streets“) die gesamte Entwicklung, was auf eine hohe Partizipation von Anwohner/innen schließen lässt.

Der Evaluation von CIVITAS zufolge akzeptierten 70% der Befragten die partizipative und kommunikative Strategie der Stadt beispielsweise in der Umstrukturierung des Hauptbahnhofes (ICLEI & CIVITAS 2012a). Die partizipative Strategie der Stadt wurde aufgrund der hohen Partizipation und aktiven Einbindung der Bürger sowie der damit verbundenen Bottom-up Konzipierung der Maßnahmen mit dem European Green Capital Award ausgezeichnet (EC 2020a; Oosterlynck & Debruyne 2010). Laut der Stadt Gent ist Partizipation und bürgernahe Konzeptionalisierung von umweltpolitischen Maßnahmen ein Hauptaspekte der Erfolgsgeschichte Gents (EC 2020a; Oosterlynck & Debruyne 2010).

Kommunikation der Maßnahmen

Die Kommunikationsstrategie der Stadt in der Planung, Umsetzung und Evaluation der eingeführten Maßnahmen hat signifikanten Einfluss auf die Akzeptanz der Bevölkerung gehabt (CIVITAS 2013b). Beispielsweise zeigt eine Umfrage, dass 46% aller Befragten die Kommunikationsstrategie und die partizipativen Möglichkeiten der Mobilitätstransformation akzeptieren und nutzen würden. Beispielsweise implementierte die Stadt in der nachhaltigkeitsorientierten Konzeptionalisierung des Hauptbahnhofes eine Bürgerzentrierte Kommunikationsstrategie, welche sich aus Workshops, Bürgerbefragungen und einem Infopoint zusammensetzte, um die Akzeptanz der Umstrukturierungsmaßnahmen schon während der Planung zu steigern. Die Strategie war insofern ein Erfolg, als das 48% der Pendler nach Beendigung der Kampagne angaben, diese zu akzeptieren (CIVITAS 2013b). Ein weiteres Beispiel der Relevanz von Kommunikationsstrategien für die

Steigerung der Akzeptanz ist die Initiative der Stadt Gent „Culture with low CO₂“, welche alternative Mobilitätskonzepte im Rahmen mehrerer kultureller Veranstaltungen vorstellte und die Akzeptanz der verschiedenen Ansätze in Surveys dokumentierte (ICLEI & CIVITAS 2012b). Hierbei gaben 95% der Teilnehmer/in an, dass sich die innovative und interaktive Kommunikationsstrategie der Stadt auf ihr Konsumverhalten auswirken würde, sowie dass 48% der Befragten sich durch die Projekte ermutigt fühlen würden, alternative Mobilität in Betracht zu ziehen (ICLEI & CIVITAS 2012b). Eine Fallstudie von CIVITAS weist diesbezüglich ebenso auf die intensive und proaktive Kommunikation der Stadt im Hinblick auf die Vermittlung der Verkehrsberuhigungen Maßnahmen hin und beurteilt diese als relevant für die gesellschaftliche Annahme der Verkehrspolitik.

2.3 Fazit

Laut der Evaluation von CIVITAS können basierend auf den fallspezifischen Erfahrungen in Gent vier Haupterkenntnisse formuliert werden die entscheidend für die Umsetzung und Akzeptanz der verkehrsberuhigenden Maßnahmen waren. Zum einen wird hierbei die kontinuierliche **wissenschaftliche Evaluation** von ergriffenen Maßnahmen hervorgehoben, sowie die Wichtigkeit, Gründe und Ziele **transparent und deutlich** zu kommunizieren (CIVITAS 2013a). Außerdem wird auf die Wichtigkeit eines **proaktiven Einwirkens** auf die Bürger*innen und die Berücksichtigung von Gewohnheitsmustern, Konsumverhalten und individuellen Gegebenheiten hingewiesen (CIVITAS 2013a). Eine proaktive Einbeziehung der Bürger*innen sei hierbei ausschlaggebend für den Erfolg und die politische Durchsetzbarkeit. Ein Hauptaspekt der Verkehrswende in Gent sei außerdem die aktive und **bewusste Herbeiführung von Akzeptanz**. Diese proaktive Strategie der Akzeptanzsteigerung und das Bewusstsein der Stadt über die Signifikanz von Akzeptanz in der Durchsetzung wirkte sich positiv auf die gesellschaftliche Annahme der Maßnahmen ein und erhöhte deren politische Durchsetzbarkeit (CIVITAS 2013a).

Ferner kann basierend auf der fallspezifischen Betrachtung angenommen werden, dass die lange zeitliche Periode der Verkehrswende in Gent sowie die stufenweise Einführung verschiedener Maßnahmen die Akzeptanz der Verkehrswende gesteigert hat da die ökologische und soziale Wirksamkeit über die Jahre im Stadtbild Gent deutlich werden konnte. Darüber hinaus hat der lokal und global wachsenden Diskurs von nachhaltiger Entwicklung und Umweltpolitik eine entscheidende Rolle gespielt, sowie die zunehmende wissenschaftlichen Beweislage der Wirksamkeit und Einführung wie zum Beispiel belegbare soziale und ökologische Erfolge.

Zusammenfassend weist das Fallbeispiel Gent daraufhin, dass für umweltpolitische Maßnahmen durch verschiedene kontextspezifische Faktoren beeinflusst wird und durch sowie durch gezielte Nutzung von Strategien gesteigert werden kann. Die Erkenntnisse der Stadt Gent können daher wegweisend für zukünftige Projekte und ähnliche Maßnahmen genutzt werden, um sozial, ökologisch und ökonomisch wirksame sowie gesellschaftlich akzeptierte Maßnahmen in der nachhaltigen Stadtentwicklung zu nutzen.

3 Quellenverzeichnis für die beiden Verkehrsfallstudien

Ashden (2021): Ghent City Council. Making cycling the new normal. London. Online verfügbar unter <https://ashden.org/winners/ghent-city-council/>, zuletzt aktualisiert am 21.08.2020, zuletzt geprüft am 23.03.2021.

Banister, David (2008): The sustainable mobility paradigm. In: *Transport Policy* 15 (2), S. 73–80. DOI: 10.1016/j.tranpol.2007.10.005.

Beisheim, M. (2015): Die „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“: ein Ausblick auf ihre Weiterverfolgung und Überprüfung. Vereinte Nationen (Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, 63 (6), 255-260.).

Bezirksamt Altona (2020): Ottensen macht Platz. Online verfügbar unter https://ottensenmachtplatz.de/wp-content/uploads/2020/02/200205_Stellwa%CC%88nde_omp.pdf, zuletzt geprüft am 17.03.2021.

Bezirksamt Altona (2021): Ottensen macht Platz. Flanierquartier auf Zeit. Über das Projekt. Online verfügbar unter <https://ottensenmachtplatz.de/ueber-das-projekt/>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.

Bezirksversammlung Altona (2019): Ottensen macht Platz - Flanierquartier auf Zeit. A/BVG/123.30-01. Online verfügbar unter <https://ottensenmachtplatz.de/wp-content/uploads/2019/08/21-0032E-Beschluss-Ottensenmacht-Platz.pdf>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.

Bezirksversammlung Altona (20.02.2020): Autoarmes Ottensen: Verkehrswende gemeinsam gestalten. A/BVG/123.30-01, vom Drucksache 21-0689. Online verfügbar unter <https://ottensenmachtplatz.de/wp-content/uploads/2020/04/21-0689-Beschluss-Verkehrswende-autoarmes-Ottensen.pdf>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.

Bild (2020): Sieg für Gegner von "Ottensen macht Platz". Autofrei in Ottensen verboten! In: *Bild*, 28.01.2020. Online verfügbar unter <https://www.bild.de/regional/hamburg/hamburg-aktuell/sieg-fuer-gegner-von-ottensen-macht-platz-autofrei-in-ottensen-verbotten-67615184.bild.html>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.

Bradshaw, Lisa (2018): Ghent is Belgium's most-liveable city, says Greenpeace. Hg. v. The Bulletin. Online verfügbar unter <https://www.thebulletin.be/ghent-belgiums-most-liveable-city-says-greenpeace>, zuletzt aktualisiert am 01.04.2021, zuletzt geprüft am 01.04.2021.

Brinkmann, M.; Kreutz, S. (2000): Viel los im Viertel. Hg. v. Schanze Quartiers-Management. Online verfügbar unter https://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2011/8282/pdf/schanze_03.pdf, zuletzt geprüft am 17.03.2021.

City of Ghent (2020): Urban Access Regulations in Europe. European platform for LEZ's. Online verfügbar unter <https://urbanaccessregulations.eu/countries-mainmenu-147/belgium/gent-ghent>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.

CIVITAS (2013a): Comprehensive mobility dialogue and marketing campaign. Online verfügbar unter <https://civitas.eu/measure/comprehensive-mobility-dialogue-and-marketing-campaign>, zuletzt aktualisiert am 23.03.2021, zuletzt geprüft am 23.03.2021.

CIVITAS (2013b): Participatory redevelopment of the main station area. Online verfügbar unter <https://civitas.eu/measure/participatory-redevelopment-main-station-area>, zuletzt aktualisiert am 01.04.2021, zuletzt geprüft am 01.04.2021.

Denoo, Jan (2018): Locating and Evaluating the End-User in Rescaled Urban Politics: A Case Study on Ghent's Urban Mobility Plan of 2017. Vrije Universiteit Brussel; niversité Libre de Bruxelles, Brüssel. Urban

Studies. Online verfügbar unter https://www.researchgate.net/publication/327673157_Locating_and_Evaluating_the_End-User_in_Rescaled_Urban_Politics_A_Case_Study_on_Ghent%27s_Urban_Mobility_Plan_of_2017, zuletzt geprüft am 23.03.2021.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2020): Bürgerinnen und Bürger an der Verkehrswende beteiligen. Erkenntnisse, Erfahrungen und Diskussionsstand des Städte-netzwerktreffens aus dem laufenden BMU-Forschungsprojekt City2Share und kommunaler Umsetzungspraxis. 3. City2Share-Diskussionspapier. Hg. v. Thomas Stein und Uta Bauer.

Dey, Andreas (2020): Mehrheit der Hamburger wünscht sich autofreie Innenstadt. Abendblatt-Umfrage. In: *Hamburger Abendblatt*, 09.01.2020. Online verfügbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/article228094489/Mehrheit-der-Hamburger-wuenscht-sich-autofreie-Innenstadt.html>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.

Eltis (Hg.) (2016): Mobility plan Ghent 2030. Mobility as a driving force for a sustainable and accessible city. Gent. Online verfügbar unter https://www.eltis.org/sites/default/files/c1_scheirs_mobility_policy_ghent.pdf, zuletzt geprüft am 18.03.2021.

European Commission (2010): EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.

European Commission (EC) (2020a): European Green Capital. Online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/winning-cities/requirements-benefits/>, zuletzt aktualisiert am 12.06.2020, zuletzt geprüft am 01.04.2021.

European Commission (EC) (2020b): European Green Capital. Online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/winning-cities/previous-finalists/ghent/>, zuletzt aktualisiert am 11.02.2020, zuletzt geprüft am 01.04.2021.

Ferreira, F.; Gomes, P.; Tente, H.; Carvalho, A. C.; Pereira, P.; Monjardino, J. (2015): Air quality improvements following implementation of Lisbon's Low Emission Zone. In: *Atmospheric Environment* 122, S. 373–381. DOI: 10.1016/j.atmosenv.2015.09.064.

Fonteyn, Bastiaan (2021): Filip Watteeuw over Gentbruggebrug: "Ik begrijp bekommernis van handelaars". Hg. v. Nieuwsblad. Online verfügbar unter https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20201212_93213606, zuletzt aktualisiert am 12.12.2020, zuletzt geprüft am 01.04.2021.

Freie und Hansestadt Hamburg (28.01.2020): Ottensen macht Platz - Stellungnahme zur Entscheidung des Verwaltungsgerichts Hamburg. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/presse-meldungen-bezirke/13539168/stellungnahme-ottensen-macht-platz/>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.

Gaffron, Philine; Berestetska, Anja; et al. (2020): Ottensen macht Platz - Erfahrungen mit einer temporären Fußgängerzone in Hamburg. In: Bürgerinnen und Bürger an der Verkehrswende beteiligen. Erkenntnisse, Erfahrungen und Diskussionsstand des Städtenetzwerktreffens aus dem laufenden BMU-Forschungsprojekt City2Share und kommunaler Umsetzungspraxis. 3. City2Share-Diskussionspapier. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).

Gössling, Stefan (2013): Urban transport transitions: Copenhagen, City of Cyclists. In: *Journal of Transport Geography* 33, S. 196–206. DOI: 10.1016/j.jtrangeo.2013.10.013.

Hamburg.de (2021): Der Hamburger Senat. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/senat/>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.

- Hass-Klau, Carmen (1993): Impact of pedestrianization and traffic calming on retailing. A review of the evidence from Germany and the UK. In: *Transport Policy* 1 (1), S. 21–31, zuletzt geprüft am 01.04.21.
- Hickman, Robin; Hall, Peter; Banister, David (2013): Planning more for sustainable mobility. In: *Journal of Transport Geography* 33, S. 210–219. DOI: 10.1016/j.jtrangeo.2013.07.004.
- Höfker, Marina (2019): Nach Brandstifter-Irrsinn: Ottensen macht Platz für feuerfeste Tauschkiste. In: *Hamburger Morgenpost*, 15.12.2019. Online verfügbar unter <https://www.mopo.de/hamburg/nach-brandstifter-irrsinn-ottensen-macht-platz-fuer-feuerfeste-tauschkiste-33573978>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.
- ICLEI; CIVITAS (Hg.) (2012a): Case Study Energy Efficient Fleet Management. Online verfügbar unter <https://civitas.eu/sites/default/files/civitas-case-study-energy-efficient-fleet-management-ghent.pdf>, zuletzt geprüft am 18.03.2021.
- ICLEI; CIVITAS (2012b): Leave your car at home for a night out. Case Study. Mobility Management. Online verfügbar unter <https://civitas.eu/sites/default/files/civitas-case-study-holistic-event-management-ghent.pdf>, zuletzt geprüft am 01.04.2021.
- Marega, Milena (2014): Citizen Engagement Action Plans – challenges for implementation. CIVITAS ELAN project. CIVITAS. Online verfügbar unter https://civitas.eu/sites/default/files/overview_of_civitas_elan_citizen_engagement_actions_plans_-_milena_marega_rec_.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2021.
- Mobiliteitsbedrijf Stad Gent (2015): Mobiliteitsplan II. Online verfügbar unter <https://stad.gent/nl/mobiliteit-openbare-werken/mobiliteit/plannen-projecten-subsidies-cijfers-scholenwerking/mobiliteitsplan-circulatieplannen-parkeerplan-gent>, zuletzt aktualisiert am 23.03.2021, zuletzt geprüft am 23.03.2021.
- Müller, Miriam; Reutter, Oscar (2020): Miriam Müller Benchmark: climate and environmentally friendly urban passenger transport: the concepts of the European Green Capitals 2010-2020. Wuppertal Institute. Online verfügbar unter https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7501/file/7501_Mueller.pdf, zuletzt geprüft am 23.03.2021.
- NDR (2020): Bürgerschaftswahl 2020 in Hamburg. Online verfügbar unter https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/wahl/buergerschaftswahl_2020/index.html, zuletzt geprüft am 17.03.2021.
- Nieuwsblad (2015): Mobiliteitsplan is nog erger dan dat van 1997. Online verfügbar unter https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20151005_01903929, zuletzt aktualisiert am 06.10.2015, zuletzt geprüft am 01.04.2021.
- Obordo, Rachel (2020a): How have things changed since Ghent went car free? The Guardian. Online verfügbar unter <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/17/how-have-things-changed-since-ghent-went-car-free>, zuletzt aktualisiert am 17.01.2020, zuletzt geprüft am 23.03.2021.
- Obordo, Rachel (2020b): 'The streets are more alive': Ghent readers on a car-free city centre. The Guardian. Online verfügbar unter <https://www.theguardian.com/environment/2020/jan/20/the-streets-are-more-alive-ghent-readers-on-a-car-free-city-centre>, zuletzt aktualisiert am 03.02.2020, zuletzt geprüft am 23.03.2021.
- Oosterlynck, S.; Debruyne, P. (2010): De strijd voor een stad op mensenmaat in Gent. Verblijvingsfront en de herwaardering van de stad als woonomgeving. In: *Brood & Rozen* 3, S. 24–41.
- Panteliadis, Pavlos; Strak, Maciej; Hoek, Gerard; Weijers, Ernie; van der Zee, Saskia; Dijkema, Marieke (2014): Implementation of a low emission zone and evaluation of effects on air quality by long-term monitoring. In: *Atmospheric Environment* 86, S. 113–119. DOI: 10.1016/j.atmosenv.2013.12.035.

- Reid, Carlton (2020): How a Belgian port city inspired Birmingham's car-free ambitions. Hg. v. The Guardian. Online verfügbar unter <https://www.theguardian.com/environment/2020/jan/20/how-a-belgian-port-city-inspired-birminghams-car-free-ambitions>, zuletzt aktualisiert am 03.02.2020, zuletzt geprüft am 23.03.2021.
- Ringleben, Franziska (21.010.2019): PKW-Posse in Ottensen. (Fast) alle genervt von AUTOFREI. In: *Bild*, 21.010.2019. Online verfügbar unter <https://www.bild.de/regional/hamburg/hamburg-aktuell/pkw-posse-in-ottensen-fast-alle-genervt-von-autofrei-65474192.bild.html>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.
- Ringleben, Franziska (2019a): Test-Sperrung hakt noch: SO sieht autofrei in Ottensen aus. In: *Bild*, 02.09.2019. Online verfügbar unter <https://www.bild.de/regional/hamburg/hamburg-aktuell/test-sperrung-hakt-noch-so-sieht-autofrei-in-ottensen-aus-64368912.bild.html>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.
- Ringleben, Franziska (2019b): Umfrage-Klatsche für "Autofrei" in Ottensen. In: *Bild*, 23.10.2019. Online verfügbar unter <https://www.bild.de/regional/hamburg/hamburg-aktuell/umfrage-ergebnis-da-umfrage-klatsche-fuer-autofrei-in-ottensen-65519292.bild.html>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.
- Rutter, Tasmin (2016): Car-free Belgium: why can't Brussels match Ghent's pedestrianised vision? Hg. v. The Guardian. Online verfügbar unter <https://www.theguardian.com/cities/2016/nov/28/car-free-belgium-why-cant-brussels-match-ghents-pedestrianised-vision>, zuletzt aktualisiert am 03.02.2020, zuletzt geprüft am 01.04.2021.
- Rydningen, Ulf; Hoynes, Rebecca Celine; Kolltveit, Lars Wisth (2017): Oslo 2019: A car-free city centre. Oslo and Akershus University College of Applied Sciences, Department of Civil Engineering, Norway.
- Song, Yijun (2011): Ecological City and Urban Sustainable Development. In: *Procedia Engineering* 21, S. 142–146. DOI: 10.1016/j.proeng.2011.11.1997.
- Stad Gent (1997): Mobility Plan.
- Stad Gent (2021a): Circulatieplan Gent. Online verfügbar unter <https://stad.gent/nl/mobiliteit-openbare-werken/mobiliteit/plannen-projecten-subsidies-cijfers-scholenwerking/mobiliteitsplan-circulatieplan-en-parkeerplan-gent/circulatieplan-gent>, zuletzt aktualisiert am 18.03.2021, zuletzt geprüft am 18.03.2021.
- Stad Gent (2021b): How do you know whether you can enter the LEZ? Online verfügbar unter <https://stad.gent/en/mobility-ghent/low-emission-zone-ghent/how-do-you-know-whether-you-can-enter-lez>, zuletzt aktualisiert am 18.03.2021, zuletzt geprüft am 18.03.2021.
- Stad Gent (2021c): The Mobility Plan. Online verfügbar unter <https://stad.gent/en/mobility-ghent/mobility-plan>, zuletzt aktualisiert am 01.04.2021, zuletzt geprüft am 01.04.2021.
- The Square.Gent (2019): Low emission zone in Ghent's city centre from 2020. Online verfügbar unter <https://thesquare.gent/life-in-ghent/gent-low-emission-zone/>, zuletzt aktualisiert am 11.10.2020, zuletzt geprüft am 23.03.2021.
- Traject (2015): Mobility plan for Ghent. Online verfügbar unter <https://www.traject.be/en/project/mobility-plan-for-ghent>, zuletzt aktualisiert am 08.10.2018, zuletzt geprüft am 01.04.2021.
- Tsubohara, Shinji (2007): The effect and modification of the Traffic Circulation Plan (VCP) - traffic planning in Groningen in the 1980s. In: *Academic working paper*, zuletzt geprüft am 23.03.2021.
- Twickel, Christoph (2020): Autofreies Ottensen: Scheidungsgrund nur in Einzelfällen. In: *Zeit Online*, 05.02.2020. Online verfügbar unter <https://www.zeit.de/hamburg/2020-02/autofreies-ottensen-experiment-evaluation-ergebnisse>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.
- van Keymeulen, Karel (2007): Gent is nog altijd ver vooruit. Hg. v. De Standaard. Online verfügbar unter <https://www.standaard.be/cnt/jk1j9dh3>, zuletzt aktualisiert am 27.10.2007, zuletzt geprüft am 01.04.2021.

Vermote, Levi; Macharis, Cathy; Hollevoet, Joachim; Putman, Koen (2014): Participatory evaluation of regional light rail scenarios: A Flemish case on sustainable mobility and land-use. In: *Environmental Science & Policy* 37, S. 101–120. DOI: 10.1016/j.envsci.2013.08.013.

Watteuw, Fillip (2020): *Mobility and public space development*. Ghent, 2020.

Wefering, Frank; Rupprecht, Siegfried; Bührmann, Sebastian; Böhler-Baedeker, Susanne (2013): *Guidelines. Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan*. Hg. v. European Commission (EC). Rupprecht Consult. Brussels.

Wehrden, Henrik von; Kater-Wettstädt, Lydia; Schneidewind, Uwe (2019): Fridays for Future aus nachhaltigkeitswissenschaftlicher Perspektive (GAIA28/3(2019): 307 – 309). Online verfügbar unter https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7408/file/7408_VonWehrden.pdf, zuletzt geprüft am 17.03.2021.

Wenig, Peter (2019a): Kostet dieser Poller bald 80 Arbeitsplätze? In: *Hamburger Abendblatt*, 16.05.2019. Online verfügbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/article217738517/Kostet-dieser-Poller-bald-80-Arbeitsplaetze.html>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.

Wenig, Peter (2019b): "Autofreies Ottensen" - Anwohner sind in Sorge. In: *Hamburger Abendblatt*, 30.07.2019. Online verfügbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/article226629143/Autofreies-Ottensen-Anwohner-sind-in-Sorge.html>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.

Wenig, Peter (2019c): Hamburgs bester Stadtteil - das kämpferische Ottensen. In: *Hamburger Abendblatt*, 03.09.2019. Online verfügbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/bester-stadtteil/article226967587/Hamburgs-bester-Stadtteil-Ottensen-Autofrei-Wohnungen-Restaurants-Tipps-Markt-Zeise-Altona-Bahnhof-S-Bahn.html>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.

Wenig, Peter (2020): "Ottensen macht Platz": Neuer Streit um Verkehrsversuch. In: *Hamburger Abendblatt*, 30.10.2020. Online verfügbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/article230800950/Autofrei-Neuer-Streit-um-Verkehrsversuch-Ottensen-macht-Platz-Vorwuerfe-SPD-Bezirksamt-Altona.html>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.

Wheeler, Stephen M.; Beatley, Timothy (Hg.) (2014): *Sustainable Urban Development Reader*. 3rd ed. Hoboken: Taylor and Francis (Routledge Urban Reader Series).

Winne, E. de (Hg.) (2014): *Traffic Safety: The Flanders Integrated Mobility Management Plan*. Unter Mitarbeit von N. Marchettini, C.A Brebbia, R.M Pulselli und S. Bastianoni. SUSTAINABLE CITY 2014. Siena, Italy, 23-25 September 2014: WIT PressSouthampton, UK (WIT Transactions on Ecology and The Environment).

Woodbridge, Michael; Zimmermann, Monika (2016): *Die Neue Urbane Agenda: Was bedeutet sie für Kommunen und Regionen?* (Global Governance Spotlight, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)). Online verfügbar unter <https://www.econstor.eu/handle/10419/175313>, zuletzt geprüft am 17.03.2021.