

# Kommunen im Klimawandel

---

The key to meeting the global challenge of climate change is to respond locally, and build impact through sharing solutions – especially cities and regions with similar environmental, social and economic impacts.

*(Climate-KIC 2016)*

Nachdem im Dezember 2015 in Paris unter Freudentränen bei vielen Beteiligten das globale Klimaabkommen zur Begrenzung der globalen Erwärmung auf unter zwei Grad Celsius beschlossen und bereits wenige Monate später, im April 2016, von 175 Staaten unterzeichnet wurde, verkündete der neue US-amerikanische Präsident Donald Trump im Juni 2017, das Abkommen aufzukündigen. Als Reaktion darauf ratifizieren 70 weitere Staaten das Paris-Abkommen. Am 7. November 2017, während der COP 23 in Bonn, verkündete schließlich Syrien, ebenfalls dem Pariser Klimaschutzabkommen beitreten zu wollen. Die USA sind damit in der globalen Klimapolitik isoliert. Auch innerhalb der USA regt sich schnell Widerstand: Schon kurz nach der Ankündigung des Austritts aus „Paris“ reagierten hunderte US-Unternehmen mit einem offenen Brief an den Präsidenten<sup>1</sup>, in dem sie sich für mehr Klimaschutz aussprachen; und auch 14 US-Bundesstaaten sowie mehr als 200 US-amerikanische Städte bekannten sich prompt zu den Zielen des Abkommens (America’s Pledge on Climate 2017; Climate Mayors 2017; New York State 2017). Bestätigt sich hier also, wie Barber (2014, 2017) beschrieb, dass die Welt nur noch zu retten ist, wenn Städte zu ihrem wichtigsten politischen Motor werden? Selbst in der „Tagesschau“ vom 12. November 2017<sup>2</sup> wird erstmals über regionale Initiativen und die besondere Rolle von Städten und Regionen für den Klimaschutz berichtet. Darin werden Kommunen als Klimaschützer bezeichnet und erstmals als eigener Block und offizieller Teil der

---

1 Online verfügbar unter: <https://www.c2es.org/nyt/>

2 Online verfügbar unter: <http://www.tagesschau.de/multimedia/video/video-346049.html>

COP dargestellt. Doch haben Kommunen wirklich ein größeres Potenzial als die vermeintlich gelähmten Nationalstaaten? (Rühle 2017) Stimmt es – wie mir von unterschiedlichen Seiten aus eingeschärft wurde –, dass Nationalstaaten nur verhandeln und heiße Luft produzieren, während Städte und Kommunen längst handeln und THG-Emissionen real senken?

Das Kernargument von Barber (2014, 2017) und anderen Verfassern „urbaner Manifeste“ (Chakrabarti 2013; Katz und Bradley 2013) lautet, dass die Nationalstaaten unter Globalisierungsbedingungen politische Handlungsmacht einbüßten und somit nicht mehr in der Lage seien, in einer vernetzten und von gegenseitigen Abhängigkeiten geprägten Welt für Problemlösungen zu sorgen. Im Gegensatz zu Nationalstaaten seien Städte und deren globale Netzwerke (TMN) geradezu prädestiniert, globale Probleme effektiv zu lösen, da sie eine ideale „Kombination aus lokaler Integrationskraft und globaler Handlungskompetenz“ böten (Kieselbach 2017: 19). Infolgedessen wird auch der Ruf nach kooperativen und realistisch-pragmatischen Problemlösung lauter, was wiederum Best Practices als Steuerungsinstrument besonders attraktiv erscheinen lässt.

Bevor ich mich dem Problemlösungsmechanismus „Best Practice“ widme, setze ich mich zunächst damit auseinander, wie und weshalb sich Klimaschutz überhaupt als kommunales Politikproblem etablierte. Ich will hinterfragen, warum sich die Vorstellung, dass in den Städten dieser Welt die Transformation hin zu einer klimaneutralen Gesellschaft entschieden wird, durchgesetzt hat und sich Städte so zu den Orten entwickeln konnten, in denen scheinbar tagtäglich die Welt gerettet wird. Auf den folgenden Seiten versuche ich Antworten auf diese Fragen zu geben, indem ich die Entstehungsgeschichte des Praxisregimes „kommunaler Klimaschutz“ nachzeichne. Dabei zeige ich auf, warum und mit welchen Argumenten Städte als Schlüsselorte und Kommunen als Schlüsselakteure des globalen Klimaschutzes thematisiert werden und welche Argumentationslinien und Akteure dabei marginalisiert werden. Der zentrale Ausgangspunkt einer solchen „Regierungsanalyse“ ist die Identifikation und Untersuchung von spezifischen Situationen, in denen die etablierte Regierungsführung in Frage gestellt wird; also die Momente und Situationen, in denen die Regierung ein *Problem* wird (Dean 1999). Dies ist für meine Arbeit insofern von großer Bedeutung, als dass die Art und Weise, wie ein soziales, politisches oder natürliches Phänomen als Problem wahrgenommen wird, sowohl die politischen Rationalitäten des Regierens als auch die Regierungstechnologien, die zu deren Realisierung eingesetzt werden, maßgeblich beeinflusst.

## PROBLEMATISIERUNG: VOM PHÄNOMEN ZUM PROBLEM

Government is a problematizing activity: [...] Indeed, the history of government might well be written as a history of problematizations, in which politicians, intellectuals, philosophers, medics, military men, feminists and philanthropists have measured the real against the ideal and found it wanting.

(Rose und Miller 1992: 181)

Nicht alles, was in einer Gesellschaft passiert, ist ein politisches Problem. Armut ist bspw. kein Problem für eine Gesellschaft, die glaubt, dass die „Armen halt dazu gehören“ – oder dass sie genau das bekommen, was sie verdienen. Armut wird erst durch bestimmte Grundsätze zu einem Problem: Die Armen sind arm, weil sie ungerecht behandelt wurden, oder die Gesellschaft sollte generell auf eine größere Gleichheit abzielen. Ebenso ist die Inflation kein Problem an sich. Inflation bedeutet nur, dass die Preise steigen. Das ist zunächst ein Zustand und noch kein Problem. In manchen Kontexten kann die Inflation sogar eher als Abhilfe denn als Schwierigkeit angesehen werden – z.B. als Weg zur Verringerung der öffentlichen Schuldenlast. Inflation wird erst dann zu einem politischen Problem, wenn Preisinstabilität als schlecht aufgefasst wird, weil sie etwa das Vertrauen der Anleger negativ beeinflusst, weil sie bestimmte Formen von Privateigentum gefährdet oder weil sie Reichtum auf gesellschaftlich unerwünschte Weise umverteilt. Kurz gesagt ist ein politisches Problem ein gesellschaftlicher Zustand, der bestimmte Logiken oder Rationalitäten nicht erfüllt (Anderson 1978: 19).

Wie und weshalb sich die globale Erderwärmung zu einem kommunal zu regelnden und regierenden *Problem* entwickelte, ist daher eine wichtige Ausgangsfrage, denn die Art und Weise, wie und warum Klimawandel zu einem Problem lokaler Regierung gemacht wird, bestimmt darüber, welche Formen der Problemlösung ermöglicht werden. Damit etwas regiert werden kann, muss zuerst ein aktuelles Phänomen als Problem identifiziert und artikuliert werden, weshalb Rose und Miller (1992) sowie auch Lemke (2011) Regieren als eine *problematisierende* Aktivität beschreiben, die untrennbar mit den Problemen verbunden ist, um die sie kreist, deren Defizite sie zu beheben sucht und deren Übel sie heilen will. Das heißt, mit jedem Regieren geht zunächst ein Problematisieren einher; oder wie Anderson (1978: 20) treffend beschreibt: „Public problems are not just ‚out there‘ waiting to be dealt with. Policy-making is not simply problem-solving. It is also a matter of setting up and defining the problem in the first place.“

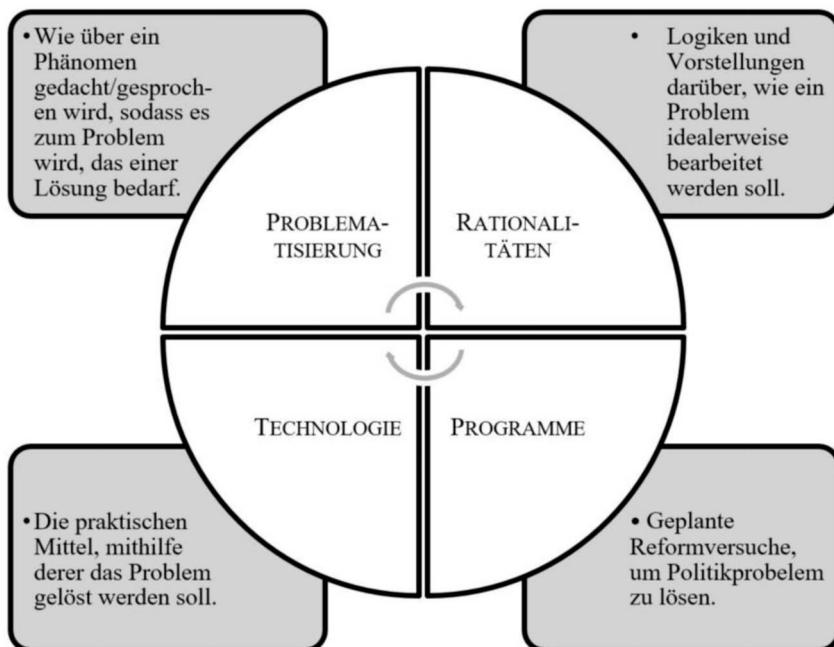
Erst danach können geeignete Problembearbeitungsmechanismen formuliert und konstruiert werden (wie z.B. Best Practice-Beispiele) und damit schließlich auch zur Anwendung kommen. Das bedeutet, wenn die Auswirkungen des physikalischen Phänomens Klimawandel nicht als Problem für die gegenwärtige Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung verstanden würden, käme es auch nicht zu einer Ausarbeitung geeigneter (politischer) Problembearbeitungsmechanismen, deren Umsetzung zur Problemlösung führen sollen.

Die Art und Weise, wie Kommunen, Staaten oder internationale Institutionen ihre gegenwärtigen Klimaprobleme rahmen und damit bestimmte Formen ihrer Bearbeitung möglich machen, lässt sich vor diesem Hintergrund gut mit Foucaults Konzept der *Problematisierung* fassen. Foucault (1996b: 178) „[...] versuchte von Anfang an, den Prozess der ‚Problematisierung‘ zu analysieren – was heißt: Wie und warum bestimmte Dinge (Verhalten, Erscheinungen, Prozesse) zum Problem wurden.“ Insbesondere in seinen späten Schaffensjahren wurde die Analyseperspektive der Problematisierung für Foucault zentral, als er sich zunehmend damit beschäftigte, wie in Regierungsprozessen unterschiedliche Lösungen für ein Problem hervorgebracht werden und inwiefern diese Lösungen mit spezifischen Problematisierungsformen zusammenhängen (Foucault 2005b). Foucault (2005b: 733) selbst beschreibt sein Konzept wie folgt:

„Die Problematisierung [...] arbeitet [...] die Bedingungen heraus, unter denen mögliche Antworten gegeben werden können; sie definiert die Elemente, die das konstituieren werden, worauf die verschiedenen Lösungen sich zu antworten bemühen. Diese Ausarbeitung einer Gegebenheit zu einer Frage und diese Umwandlung einer Gesamtheit an Hemmnissen und Schwierigkeiten in Probleme, worauf die verschiedenartigen Lösungen eine Antwort beizubringen versuchen, konstituieren den Punkt einer Problematisierung und die spezifische Arbeit des Denkens.“

Problematisierungen konstituieren Probleme somit auf eine spezifische Art und Weise und machen sie dadurch zu Objekten der Regierung. Dzudzek (2016: 41) beschreibt den Vorgang der Problematisierung daher auch als „[...] Arbeit der diskursiven Rahmung gesellschaftlicher Veränderungen sowie ihrer Artikulation als spezifisches durch Regierungshandeln zu bearbeitendes Problem. Damit stellt sie einen wichtigen diskursiven und gesellschaftlichen Übersetzungsakt dar, der bestimmte Rationalitäten und Technologien seiner Bearbeitung wahrscheinlicher macht als andere.“

*Abbildung 1: Zum Verhältnis und Verständnis von Praxisregime, Problematisierung, Rationalitäten, Programmen und Technologien.*



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Analyseperspektive der Problematisierung nimmt somit die Beziehungen zwischen Denk- und Handlungsweisen des Regierens in den Fokus (Lemke 1997). Sie bildet die Schnittstelle zwischen Rationalitäten – den mehr oder weniger systematischen Logiken und Denkweisen darüber, wie regiert werden sollte – und Technologien des Regierens; den unterschiedlichen Mitteln, mithilfe derer Regierungspraktiken ausgeführt werden. Wie Blok (2014: 49) hervorhebt, geht es bei Problematisierungen nicht nur darum, neue Wahrheitsbedingungen im Denken zu konstituieren, sondern auch ganz entscheidend um einen Prozess des kollektiven Experimentierens mit und an vollständig materiellen und praktischen Objekten, die von politischem Interesse sind. Das Verhältnis von Problematisierungen, Rationalitäten, Programmen und Technologien ist somit als interdependent und zirkulär zu verstehen (Abbildung 1).

Es geht folglich weder darum, im Sinne eines „Henne-Ei-Problems“ herauszuarbeiten, ob erst eine bestimmte Form der Rationalität zu bestimmten Problematisierungen führt oder umgekehrt, noch geht es darum, eine lineare Wirkungskette von einer spezifischen Problematisierung zu einer bestimmten Rationalität, die wiederum

passende Programme und Regierungstechnologien hervorbringt, abzuleiten. Problematisierungen, wie auch Rationalitäten, Programme und Technologien, entspringen vielmehr einem Zusammenspiel von Sprach-, Denk- und Wissensformen sowie Techniken, Analyse- und Bewertungsinstrumenten. Damit sind alle vier Analysekategorien – Problematisierungen, Rationalitäten, Programme und Technologien – sowohl Teil von als auch konstitutiv für ein spezielles Praxisregime<sup>3</sup>, das ein System von Ideen, Standards, Diskursen und Praktiken bildet und für die beteiligten Akteure verständlich und plausibel ist (Dean 1999).

Problematisierung bedeutet dabei nicht die beschreibende Darstellung eines bereits existierenden Objekts. Ebenso wenig wird durch diesen Prozess ein nicht existierendes Objekt diskursiv erst erschaffen. Die Gesamtheit der diskursiven und nicht-diskursiven Praktiken lässt vielmehr ein Problem „[...] ins Spiel des Wahren und des Falschen eintreten und konstituiert es als Objekt für das Denken“ (Foucault 2005a: 826). Das heißt, Problematisierungen bilden Probleme nicht einfach ab. Für ein und dasselbe Problem kann es verschiedene und sogar widersprüchliche Lösungen geben. Foucault (2005b: 732) beschreibt diesen diffusen Charakter von Problematisierungen wie folgt:

„In Wirklichkeit muss, damit ein Handlungsbereich und ein Verhalten ins Feld des Denkens eintritt, eine gewisse Anzahl von Faktoren ihn oder es unsicher gemacht, ihm seine Vertrautheit genommen oder in dessen Umfeld eine gewisse Anzahl von Schwierigkeiten hervorgerufen haben. Diese Elemente unterliegen sozialen, ökonomischen oder politischen Prozessen. Aber sie spielen darin nur eine Rolle als Hinweis. Sie können existieren und ihre Aktionen über eine sehr lange Zeit hinweg ausüben, bevor es zu einer wirklichen Problematisierung durch das Denken kommt. Und wenn diese eintritt, nimmt sie nicht eine einzige Form an, die das direkte Ergebnis oder der notwendige Ausdruck dieser Schwierigkeiten wäre; sie ist eine oft vielgestaltige, mitunter sogar in ihren verschiedenen Aspekten widersprüchliche, eigentümliche oder spezifische Antwort auf diese Schwierigkeiten, die für sie durch eine Situation oder einen Kontext definiert sind und die einer möglichen Frage gleich gelten.“

Eine Problematisierung stellt somit stets einen individuellen Antwortversuch dar; eine mögliche Lösung für ein Problem, für das es weitere, alternative Problembehandlungsmechanismen geben kann, die von den vorherrschenden Regierungsration'alitäten innerhalb des Praxisregimes jedoch verdeckt werden. Das Konzept der Problematisierung kann dabei aufzeigen, dass bestimmte Probleme, die als naturgegeben und objektiv erscheinen, in Wirklichkeit als Effekt historischer Prozesse, Praktiken

---

3 Als Praxisregime wird das relativ organisierte und systemisierte Vorgehen – die Regierungsweise – innerhalb eines bestimmten Handlungsfeldes bezeichnet.

und Strategien zu verstehen sind. Auf diese Weise wird der Fokus auf den gesellschaftlichen Konstruktionsprozess von Problemen gelegt, der so hinterfragbar wird und in den als Konsequenz auch interveniert werden kann (Klöppel 2010). Eine solche Herangehensweise ermöglicht es dem Forscher, sowohl aktuelle Regierungsprobleme zu verstehen als auch das Regierungshandeln kritisch zu hinterfragen.

In diesem Kapitel wird herausgearbeitet, wie und warum Klimawandel an einem spezifischen Zeitpunkt durch eine bestimmte institutionelle Praxis und einen bestimmten Erkenntnisapparat problematisiert wurde (Foucault 2005a). Die Aufgabe einer kritischen Analyse ist daher, diese stabilen und als selbstverständlich betrachteten Problemdefinitionen und Lösungsansätze des (kommunalen) Klimaschutzes zu (re-)problematisieren (Barnett 2013). Im Kontext des Städtischen beschreibt Barnett (2013) das Forschungsinteresse dementsprechend wie folgt:

„First, it implies that rather than thinking of the contemporary problematization of urban processes as a response to externally generated threat (such as ‚climate change‘) or shock (the fiscal crisis of 2007 onwards), the focus should be upon the ways in which urban processes help to generate problematizations in so far as they come to disrupt, disturb or interrupt existing patterns of problem-formation and problem-solving. Second, therefore the fundamental task is to ask what domains of action are unsettled, rendered difficult, so that ‚the city‘ or ‚the urban‘ emerges as a problematic cause or potential solution to pressing contemporary issues. Another way of asking this question is to inquire not into how cities are defined or what ‚the urban‘ is, but rather to inquire into what it is that ‚cities‘ or other figures of the urban are presumed to be able to do.“

Unter der Prämisse, dass Regierungshandeln eine zielgerichtete Antwort auf soziale, wirtschaftliche, politische oder natürliche Veränderungen darstellt, die durch eine vorhergehende Problematisierung kanalisiert wird, ermöglicht die Perspektive der Problematisierung ein vertieftes Verständnis durch Beobachtung und (Re-)Konstruktion von Regierungsprozessen als Problematisierungen und Bearbeitungen eben dieser Problematisierungen (Dzudzek 2016). Dabei sind Problematisierungen etwas relativ Seltenes. Sie haben spezifische Zeit- und Örtlichkeiten und treten nur in bestimmten Lokalitäten, Institutionen oder Organisationen auf.

Mit dem Konzept der Problematisierung als Denkschablone ist es möglich zu zeigen, wie sich Klimawandel (1) als Schauplatz von Regierungsintervention etabliert; (2) wie er als Problem beschrieben wird, das gemanagt, geregelt und regiert werden muss und (3) wie man das gegenwärtige Regierungshandeln und die dominanten Diskurse kritisch beleuchten kann. Im ersten Schritt dieses Kapitels wird dieser Schablone folgend zunächst nachgezeichnet, zu welchem Zeitpunkt der Klimawandel zum ersten Mal als ein Problem die politische Bühne betritt und wie sich das Thema im weiteren Zeitverlauf als Problem der Regierung etabliert. Dabei gilt es aufzuzeigen, wie der Klimawandel seit dem Eintreten in die politische Arena zunehmend als ein

spezifisch städtisches Problem konstruiert wird. Im zweiten Schritt rücken die Argumentationen in den Blick, die beschreiben, wie und warum Klimawandel ein städtisches Problem darstellt, das eines Regierungshandelns und Managements in Kommunen bedarf. Diese dominanten Argumentationslinien führen dazu, dass bestimmte Handlungsfelder betont werden und somit einige Regierungsweisen wahrscheinlicher gemacht werden als andere. Als Modus der Kritik sollen so die alternativen Problematisierungen in den Fokus gerückt und scheinbare Sachzwänge hinterfragbar werden. Dominante Formen von Regierungshandeln erscheinen dann nicht mehr als „einzig denkbar oder einzig rational“, sondern werden als *eine* mögliche Lösung von vielen erkennbar, der Alternativen entgegengesetzt werden können (Dzudzek 2016). Im dritten Schritt geht es darum, sich von der analytisch-diskursiven Ebene der zentralen, institutionellen Dokumente zu lösen und von diesen hegemonialen Argumentationssträngen zu abstrahieren. Der Wechsel auf die stärker materiell-praktische Ebene des alltäglichen Problematisierens von Klimawandel auf kommunaler Ebene verdeutlicht, wie Klimawandel konkret zu einem politischen Handlungsfeld in den untersuchten Kommunen wurde. So wird sichtbar, wie dominante Problematisierungen auf die kommunale Ebene übersetzt werden und wie dabei auch alternative Problematisierungen zum Vorschein kommen.

## **KLIMAWANDEL ALS POLITIKPROBLEM**

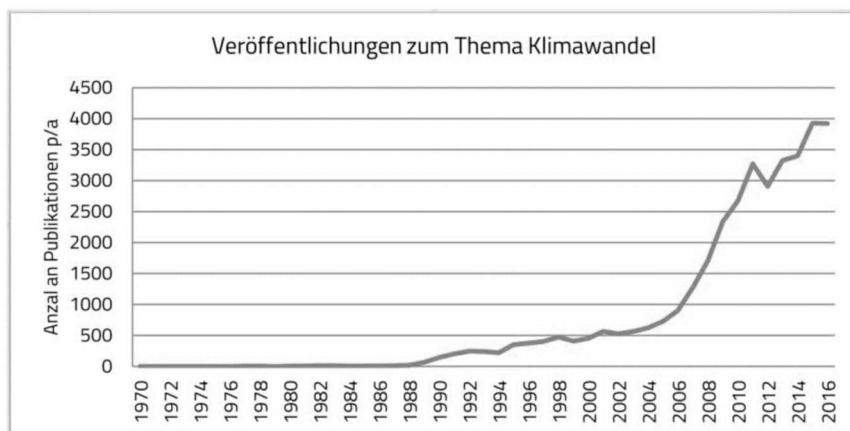
[...] what was unknown has become fully knowable;  
what was mysterious is now readily imaginable; and  
the whole has become eminently governable.

(Peace 2002: 536f. zit. nach Rutherford 2007: 298)

Über ein Phänomen Bescheid zu *wissen*, sodass es regiert werden kann, ist keine spekulative Tätigkeit; es erfordert vielmehr spezifische Darstellungs- und Notationsweisen, Wege zum Sammeln und Darstellen von Informationen sowie deren Weiterleitung an Machtzentren, wo daraufhin Berechnungen, Urteile und Entscheidungen erfolgen. Durch solche Prozesse der Inskription werden die problembehafteten „Objekte“ bzw. Phänomene wie der Klimawandel in eine bestimmte begriffliche Form gegossen und so zugänglich gemacht für eine politische Intervention und Regulation (Miller und Rose 1990). Im Folgenden befasse ich mich daher erstens mit der Frage, wie das Klima mit seinen atmosphärischen Prozessen wie dem Kohlenstoffzyklus zu einem sozialen und politischen Objekt wurde und zweitens, welche zentralen Ereignisse als materielle Ausgangspunkte von Problematisierungen dazu beigetragen, den Klimawandel als Objekt der kommunalen Regierung zu etablieren. Als Ereignisse

sind dabei Veränderungen in den Machtgefügen, sei es in globalen oder lokalen Kontexten, zu verstehen. Problematisierungen spiegeln diese Verschiebungen in den Kräfteverhältnissen wider, indem sie einerseits an bestehende Macht-Wissen-Komplexe (siehe Kapitel zu #Gouvernementalität) anknüpfen und andererseits versuchen, die veränderten Umstände zu integrieren, indem sie diese unter einer bestimmten Fra gestellung synthetisieren, interpretieren und neu ausrichten. Somit ist eine „Problematierung [...]“ immer etwas Schöpferisches“ (Foucault 1996b: 179), da mithilfe diverser Techniken neues Wissen über das zu regierende Problem generiert wird, damit es regierbar werden kann.

*Abbildung 2: Die Entstehung einer Klimawissenschaft. Anzahl der Publikationen in der Datenbank „Web of Science“ mit dem Begriff „Climate Change“ im Titel (1970-2017).*



Quelle: Eigene Darstellung.

Heutzutage ist der Klimawandel allgegenwärtig in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft: Die Vorstellung, dass der Mensch das physikalische Klimasystem des Planeten durch sein kollektives Handeln verändert, wurde zu einer wirkmächtigen – wenn auch nicht gänzlich unumstrittenen – Idee, die im einfachen Sprachzusammenhang „Klimawandel“ erfasst ist. Diese Vorstellung ist in den heutigen sozialen Diskursen ebenso allgegenwärtig und mächtig wie die Ideen der Demokratie, des Terrorismus oder des Nationalismus (Hulme 2011: 322). Doch dem war nicht immer so (Abbildung 2): Der natürliche Treibhauseffekt wurde bereits 1824 von Jean Baptiste Fourier (1824) entdeckt und erstmals 1861 von John Tyndall (1861) gemessen. Auch die Bedeutung des vom Menschen emittierten CO<sub>2</sub> für das Weltklima wurde schon 1895 durch Berechnungen von Svante Arrhenius (1896) bekannt. Dieser sagte bereits für

den Fall der Verdopplung der CO<sub>2</sub>-Konzentration in der Atmosphäre einen Temperaturanstieg von vier bis sechs Grad Celsius voraus. Damals wurde eine mögliche Erderwärmung jedoch noch als durchweg positiv bewertet, da so neue Eiszeiten verhindert würden (siehe u.a. Arrhenius 1896; Callendar 1938). Ende der 1930er Jahre schließlich wertet Guy Callendar (1938) Temperaturdaten der letzten 50 Jahre von 200 meteorologischen Stationen aus und stellt eine statistisch signifikante globale jährliche Erwärmungsrate von 0,005 Grad Celsius fest, die nicht allein auf eine natürliche Klimafluktuation zurückzuführen sei. 1941 beschreibt Herrmann Flohn (1941) ganz explizit „[d]ie Tätigkeit des Menschen als Klimafaktor“ und warnt bereits vor den unvorhersehbaren Folgen: „Damit wird aber die Tätigkeit des Menschen zur Ursache einer erdumspannenden Klimaänderung, deren zukünftige Bedeutung niemand ahnen kann.“ In den 1950er Jahren kommen erstmals Computer und in den 1960er Jahren auch Satelliten zur Berechnung der zu erwartenden Erderwärmung zum Einsatz. Bereits zu diesem Zeitpunkt sagt man durch die steigenden CO<sub>2</sub>-Emissionen einen Anstieg der mittleren Temperatur um ein Grad Celsius voraus, der mit dem Abschmelzen des Grönlandeises und der arktischen Eisfelder einhergehe, was zu einem Meeresspiegelanstieg von bis zu 50m führen könne (Thompson und O'Brien 1966). Da die globalen Durchschnittstemperaturen bis Mitte der 1970er Jahre jedoch fielen und nicht stiegen, herrschte weiter Skepsis und Uneinigkeit in der Klimaforschung.

Auf Initiative des Klimaforschers Herrmann Flohn und des Geophysikers und Wissenschaftsberaters der US-Regierung Frank Press wurde 1979 die erste Weltklimakonferenz einberufen, um durch ein Expertengremium Klarheit über die Bedrohungen durch einen Klimawandel zu erlangen. Erst mit dieser ersten Weltklimakonferenz in Genf, der Veröffentlichung des Brundtland-Berichts<sup>4</sup> (1987) und schließlich der Gründung des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) im Jahr 1988 wurde der Klimawandel mit seinen atmosphärischen Prozessen von einem rein wissenschaftlichen Objekt auch zu einem politisch anerkannten sozialen Problem.

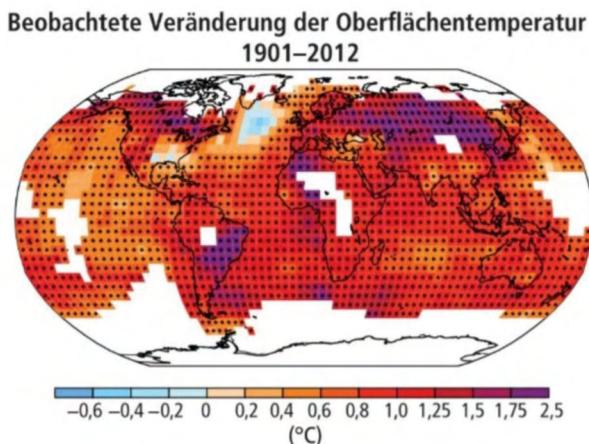
„From 1988 onwards, the problem of climate change has been constructed as a risk caused by excessive human greenhouse gas emissions that requires humanity to reduce emissions to a tolerable level that science is to define. [...] the IPCC was charged with defining the problem of climate change, clarifying if climate change was real and already happening [...] and determining whether it was caused by human activity [...]. The nature of the problem definition

---

4 Im Jahr 1983 gründeten die UN die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Ihr Auftrag war die Erstellung eines Perspektivberichts zu langfristig tragfähiger, umweltschonender Entwicklung im Weltmaßstab bis zum Jahr 2000 und darüber hinaus. Die Kommission veröffentlichte 1987 den Brundtland-Bericht „Unsere gemeinsame Zukunft“, der die internationale Debatte über Entwicklungs- und Umweltpolitik maßgeblich beeinflusste.

provided by the IPCC strongly influenced the heuristic framework for policy responses in the realm of mitigation and adaptation.“ (Oels 2013: 21f.)

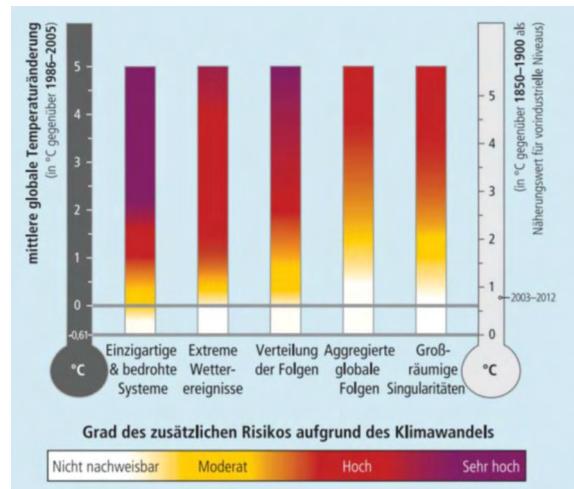
*Abbildung 3: Weltkarte der beobachteten Temperaturveränderung von 1901 bis 2012, abgeleitet vom Temperaturtrend.*



Quelle: Pachauri und Mayer (2015: 41).

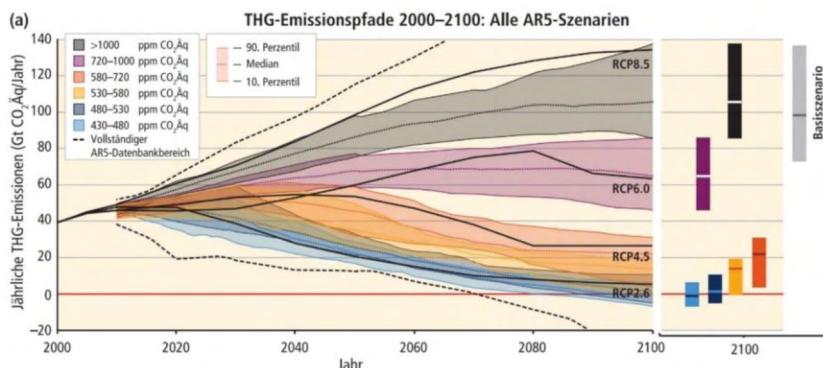
Die Gründung des IPCC und seine Klimaforschung, deren Ergebnisse regelmäßig in Berichten veröffentlicht werden, sorgten maßgeblich dafür, dass sich überhaupt eine *Klimawahrheit* etablieren konnte – denn die IPCC-Berichte trugen dazu bei, das Weltklima als ein globales System zu verstehen, das einer internationalen Lösung bedarf. Indem die Berichte bestimmte Aspekte der Realität sichtbar und diagnostizierbar machen, sorgen sie einerseits dafür, dass ein Denken und Handeln am Phänomen Klimawandel möglich wird und andererseits für die (Re-)Produzierbarkeit bestimmter Sinnssysteme. Die IPCC-Berichte sind daher als eine Art intellektuelle Maschinerie für Regierungen zu verstehen. Wissenschaftliche Klassifikationen und Statements, wie sie in den IPCC-Berichten geleistet werden, sind demnach als epistemologische Aktivität aufzufassen, die für die Konstruktion sozialer Ordnung wesentlich ist (Lövbrand et al. 2009). Zusätzlich führten die Arbeit und die Vorgehensweise des IPCC dazu, dass sich bspw. globale Klimamodelle, Diagramme und Szenarien als Methode zur Konstruktion von Klimawandel als globales Politikproblem etablierten, wodurch gleichzeitig alternative Ansätze marginalisiert wurden (Abbildung 3, Abbildung 4, Abbildung 5 sowie Mahony 2015).

Abbildung 4: IPCC „Burning Embers“-Diagramm. Visualisierung von Klimawandelrisiken.



Quelle: Pachauri und Mayer (2015: 75).

Abbildung 5: Globale Treibhausgasemissionen (Gigatonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente pro Jahr) in Basis- und Minderungsszenarien für unterschiedliche langfristige Konzentrationsniveaus.



Quelle: Pachauri und Mayer (2015: 87).

Insbesondere sichtbare Objekte wie Tabellen, Listen, Karten oder Typologien sind nicht einfach Transkriptionen eines existierenden Diskurses, sondern sind als Vektoren zu verstehen, die neue Äquivalente, Bewertungen und Einschätzungen kreieren. Die Abbildungen 3 bis 5 zeigen, wie – das heißt, mithilfe welcher Indikatoren und

durch welche Arten der Visualisierung – Klimawandel durch den IPCC kommuniziert und wie damit wissenschaftliche Erkenntnis politisch mobilisiert wird. Die Dominanz einer roten Farbgebung etwa (Abbildungen 3 und 4) symbolisiert den Klimawandel als Bedrohung; als Hauptindikator dienen dabei stets die Temperatur(-änderung) oder die CO<sub>2</sub>-Konzentrationen, wodurch suggeriert wird, dass sich Klimawandel messen und darstellen lässt.

„The negotiation of scientific credibility and political relevance is thus immanent to the production, framing – colouring, even – of knowledge in the textual networks of IPCC report preparation.“ (Mahony 2015: 164)

Abbildung 5 hingegen zeigt die klassischen Emissionsszenarien und symbolisiert einerseits die große Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Entwicklung, andererseits hebt sie gleichzeitig die Wichtigkeit politischen Handelns hervor, das die zukünftige Entwicklung durch Maßnahmen der Emissionsminderung nachhaltig beeinflussen könnte. Die Ungenauigkeiten in allen Abbildungen wie auch die Farbverläufe in Abbildung 4 lassen hingegen Spielraum für unterschiedliche Interpretationen.

Aufgrund des ersten IPCC-Berichts von 1990 wurde auf dem Erdgipfel 1992 in Rio de Janeiro die Klimarahmenkonvention (UNFCCC) verabschiedet. Diese besagt, „dass die internationale Gemeinschaft Anstrengungen unternehmen soll, um eine für den Menschen gefährliche Klimaveränderung zu verhindern“ (Neu 2011: 1198). Klimawandel wird durch die UNFCCC als Veränderung des Klimas definiert, die „direkt oder indirekt auf menschliche Aktivitäten zurückgeführt wird und die die Zusammensetzung der globalen Atmosphäre verändert und die zusätzlich zur natürlichen Klimavariabilität über vergleichbare Zeiträume beobachtet wird“ (United Nations 1992, Übersetzung der Autorin). Diese Entwicklung und Entstehung neuer Institutionen verdeutlichen die starke Verzahnung von Wissenschaft, Wahrheit und Macht in der Klimapolitik. Stripple und Bulkeley (2014a: 3) betonen dabei, dass „[...] scientific advice was expected to provide ‚truth‘ for ‚power‘, climate change became regarded as a transboundary scientific problem that required an international solution.“

Der zweite IPCC-Bericht verkündete dann, man sei erstmals in der Lage, einen erkennbaren menschlichen Einfluss auf das Weltklima zu beweisen (IPCC 1995). Auch der Diskurs über die Anpassung an den Klimawandel, der in den frühen 1980er Jahren wurzelt, wurde erst 2001 mit Adressierung durch den dritten IPCC-Bericht (IPCC 2001) zu einem politischen Thema (Oels 2013).

Statt die Arbeit und die Ergebnisse der Klimawissenschaft als losgelöste Reflexion der „Wirklichkeit“ zu verstehen, hilft eine Gouvernementalitätsperspektive dabei, die Klimawissenschaft als sozial eingebettete Praxis zu betrachten, die eng mit Regierung und Macht verwoben ist. Fasst man Regierung als Erkenntnisdomäne, dann sind die Wissensformen, die die zu regierenden Objekte und Phänomene wie

den Klimawandel begründen, von zentraler Bedeutung für eine Analytik der Regierung (Lövbrand et al. 2009). Denn Wahrheit ist im heutigen Zeitalter oft gleichbedeutend mit wissenschaftlicher oder quasi-wissenschaftlicher Erkenntnis und entfaltet auf diese Weise ihre Macht (Weir 2008: 367). Foucault (Foucault und Faubion 2000: 132), für den das Konzept der Wahrheit stets ein Schlüsselthema war, hebt in diesem Zusammenhang die Beziehung von Wahrheit und Macht besonders hervor: „Truth‘ is linked in a circular relation with systems of power that produce and sustain it, and to effects of power which induce and which extend it – a ‚regime‘ of truth.“

Das Phänomen Klimawandel musste also zunächst in einer bestimmten Art und Weise dargestellt, beschrieben und geordnet werden, ehe es mittels unterschiedlicher Strategien regierbar gemacht werden konnte (Stripple und Bulkeley 2014a). Wachsende Forschung und neues Wissen sowie deren politische Mobilisierung durch Institutionen wie UNFCCC, IPCC und die COPs trugen so schließlich dazu bei, dass die Erderwärmung als ein politisches, ökonomisches, ökologisches und auch soziales Problem diskutiert wird: „[...] global warming has today emerged as the ultimate case of new techno-scientific knowledge [...] rendering global economic and public life extremely problematic“ (Blok 2014: 43). Neben den Naturwissenschaften spielt interessanterweise die Disziplin der Ökonomik eine privilegierte Rolle in der Bewertung und Quantifizierung projizierter Gewinne und Verluste, die auf verschiedene Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre zurückzuführen sind, wodurch die Identifizierung eines „tolerierbaren“ Klimawandels ermöglicht werden soll (vgl. Nagorny 2014).

## KLIMAWANDEL ALS KOMMUNALES AUFGABENFELD

Local climate policy is a voluntary task of local governments. Absent a legal requirement to fulfil this task, office-holders have to justify costly climate-related actions such as mitigation of adverse effects and adaptation to changing conditions.

(Benz et al. 2015: 319)

Anschließend an die Frage, wie der physikalische Prozess des Klimawandels zu einem polit.-gesellschaftlichen Problem wurde, bleibt jedoch nach wie vor offen, wie und warum sich der Fokus im Klimadiskurs von einer internationalen Lösung zu vielen kleinen kommunalen Lösungen hin verschob und sich der kommunale Klimaschutz als neue, eigenständige Arena, bestehend aus spezifischem Wissen, Methoden und Praktiken sowie Materialien, in der Klimagovernance etablieren konnte. Schon

bevor der Klimawandel in den 1980er Jahren zu einem gesamtgesellschaftlichen Problem wurde, definierte man Umweltfragen als kommunales Aufgabenfeld, weil die Ursachen zunehmender Luftverschmutzung, die die urbane Lebensqualität stark einschränken, hier zu finden seien. Bereits während der UN-Konferenz 1972 „Über die Umwelt des Menschen“ in Stockholm und anschließend auf der ersten Habitat-Konferenz (1976) wurden Städte als strategische Orte positioniert, an denen die komplexen Beziehungen zwischen ökonomischer Organisation, ökologischen Konsequenzen und sozialer Organisation optimal gesteuert werden könnten (Hodson und Marvin 2014b).

Die Notwendigkeit, Umweltprobleme auf lokaler Ebene anzugehen, wurde 1987 verbindlich im bereits erwähnten Brundtland-Report festgehalten, der ein spezifisches Kapitel zu Umweltproblemen in Städten enthält. Dort wird argumentiert, dass der Großteil der Weltbevölkerung in Zukunft in Städten leben wird und Städte deshalb zentral seien auf dem Weg zu nachhaltiger Entwicklung (Brundtland 1987: 235–258). Angestoßen durch die Welt-Umweltkonferenz 1992 in Rio de Janeiro, Brasilien, entwickelte sich das Motto „Global denken – lokal handeln!“ zum Leitbild der Umweltbewegung, da die Agenda 21 – das Aktionsprogramm für nachhaltige Entwicklung – den Kommunen als kleinster politischer Organisationseinheit eine besondere Rolle bei deren Umsetzung zuwies. Bis heute ist dies eine dominante Begründung dafür, warum Kommunen als Motoren und Arenen des Wandels hin zu einer klimafreundlichen Gesellschaft aufzufassen seien (Vereinte Nationen 1992; siehe auch Abschnitt #Die Stadt als Ursache, Betroffene und Lösung für das Klimaproblem).

In diesem Zusammenhang wurde auch in der neu entstandenen Klimapolitik die Annahme immer populärer, nicht Nationalstaaten, sondern Städte seien die geeigneten Politikarenen, um erfolgreichen Klimaschutz zu betreiben. Schon seit der ersten jährlichen Konferenz der Vertragsstaaten (*Conference of the Parties [COP]*) 1995 in Berlin, dem zentralen Prozess der internationalen Klimapolitik, sind lokale Regierungen auch in die nationalstaatlichen Verhandlungen involviert; allerdings nur als Beobachter im Rahmen der zugelassenen NGO-Delegationen. Doch diese Gruppe nimmt schon früh eine gewichtige Rolle ein: Bereits seit 1993 finden in unregelmäßigen Abständen gesonderte „Klimakonferenzen“ lokaler Regierungen statt (sogenannte *Municipal Leaders Summit on Climate Change* bzw. *World Mayors Summit on Climate Change*).

Auch in Deutschland findet das Thema Klimawandel ab den 1980er Jahren zunehmend Eingang in den medialen und politischen Diskurs.<sup>5</sup> Dies führte 1987 zur

---

5 Beispielhaft dafür steht das Titelbild der Zeitschrift „Spiegel“ von 1986 (Ausgabe 33), die einem im Wasser versinkenden Kölner Dom zeigt und titelt: „Ozon-Loch, Pol-Schmelzen, Treibhaus-Effekt: Forscher warnen: Die Klima-Katastrophe“.

Einsetzung der Enquête-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ und 1990 zum Grundsatzbeschluss der deutschen Bundesregierung zur 25-prozentigen CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktion bis zum Jahr 2005 (Basisjahr 1987) (Deutscher Bundestag 1991). Zur selben Zeit Anfang der 1990er reagieren erste Vorreiterkommunen wie Frankfurt am Main, Hannover, Freiburg und Heidelberg auf den nationalen Beschluss: Sie setzen sich eigene Klimaziele, gründen kommunale Energieagenturen und treten transnationalen Städtenetzwerken wie dem *Klima-Bündnis* oder *Energy Cities* bei, die sich in diesem Zeitraum gründen (vgl. Tabelle 1). Heute sind etwa 500 deutsche Kommunen Mitglied eines solchen städtischen Klimaschutzznetzwerks (TMN). Das bedeutet, dass mehr als die Hälfte der deutschen Bevölkerung in Gegenen lebt, in denen die lokale Regierung für den kommunalen Klimaschutz engagiert (Busch 2015).

Im Jahr 1997 – das Jahr, in dem auch das Kyoto-Protokoll<sup>6</sup> beschlossen wird – legt die damalige Bundesumweltministerin Angela Merkel den 600 Seiten starken Leitfaden „Klimaschutz in Kommunen“ (Fischer und Kallen 1997) vor<sup>7</sup>. Unter „komunalem Klimaschutz“ werden dabei alle Maßnahmen und Strategien verstanden, die von kommunalen Akteuren ergriffen werden, um anthropogene Treibhausgasemissionen zu minimieren und/oder die zu einer verbesserten Anpassung an die negativen Folgen des Klimawandels führen. „Kommunal“ meint hier die unterste politische Ebene, die von der subnationalen, nationalen und internationalen Ebene abgegrenzt werden kann: also Landkreise, Städte und Gemeinden (Sennekamp 2013). Schon hierbei identifiziert die Bundesregierung Kommunen als zentrale Akteure für die Erreichung des damaligen nationalen CO<sub>2</sub>-Minderungsziels von 25 Prozent bis 2005, was allerdings verfehlt wurde. Der von Frau Merkel geplante neue Förderschwerpunkt „Kommunaler Klimaschutz“ tritt erst 10 Jahre später in Kraft – doch schon damals zielte die angestrebte Förderung schon darauf ab, „Projekte zur Minderung klimaschädlicher Emissionen aus der Energienutzung, insbesondere im Strom- und Wärmebereich mit Mustercharakter für Städte, Kreise und Gemeinden zu unterstützen“ (BMU 1997). Dabei ist hervorzuheben, dass gute Praxisbeispiele von Beginn an eine zentrale Bedeutung als Regierungstechnologie im kommunalen Klimaschutz einnehmen, wie schon diese erste Publikation verdeutlicht.

Lokale Regierungen engagieren sich also bereits seit den 1990er Jahren im Klimathema, eine Dynamisierung dieses Prozesses ist aber erst seit Mitte der 2000er erkennbar (Bulkeley 2013). Durch die lange Zeit stockende internationale Klimadiplomatie und den nachlassenden Ehrgeiz der Nationalstaaten in Sachen Klimazielen

---

6 Das Kyoto-Protokoll trat jedoch erst am 16. Februar 2005 in Kraft und legte erstmals völkerrechtlich verbindliche Zielwerte für den Ausstoß von Treibhausgasen in den Industrieländern fest. Es lief 2012 aus.

7 Eine Neuauflage erschien 2011.

gerät der kommunale Klimaschutz stärker in den Blickpunkt. Ein Klimaschutzmanager erklärt sich den zunehmenden Fokus auf den kommunalen Klimaschutz wie folgt:

„[...] vor dem Hintergrund, dass natürlich bei diesen Klimakonferenzen immer wieder *wenig* nur raus kommt und *wenig* passiert im Anschluss, dass sich schon auch zunehmend die Erkenntnis durchsetzt, der Klimaschutz, den wir alle wollen, der muss am Ende vor Ort in den Kommunen gemacht werden“ (IK-1, 2015: 52).

Bei der COP 8 2002 in Neu Delhi stellte die Gruppe der lokalen Regierungen klar: Während die Nationen endlos darüber debattierten, wie der Klimawandel aufzuhalten sei, übernahmen die Kommunen bereits heute die Führung bei der Implementierung realer Maßnahmen vor Ort, die sowohl das globale Klima als auch die lokale Umwelt schützten. Auf der COP 13 in Bali fünf Jahre später stellte die Gruppe der lokalen Regierungen bereits die zweitgrößte Delegation der gesamten COP. Parallel zur „Bali Roadmap“<sup>8</sup> verabschiedete diese Gruppe eine „Local Government Climate Roadmap“ als Antwort darauf, dass weder die UNFCCC noch das Kyoto-Protokoll bis dahin in irgendeiner Art und Weise Bezug auf die Rolle von Städten genommen hatten (Local Government Climate Roadmap Secretariat 2016).

Ab Mitte der 2000er erkennt auch die Bundesregierung Kommunen als tragende Säule für den nationalen Klimaschutz an, indem sie 2008 im Rahmen der Nationalen Klimainitiative (NKI) mit der „Kommunalrichtlinie“<sup>9</sup> ein umfassendes Förderprogramm für kommunale Klimaschutzprojekte ins Leben ruft. Seitdem wurden rund 3000 Kommunen in knapp 9000 Projekten darin unterstützt, THG-Emissionen zu reduzieren und Klimaschutzmaßnahmen vor Ort umzusetzen (BMUB 2016a: 4; Abbildung 6). Die Bundesregierung ist mittlerweile überzeugt, dass Klimaschutz nur mit aktiver Unterstützung durch die Städte und Gemeinden gelingen kann:

„Die Bundesregierung hat sich anspruchsvolle klima- und energiepolitische Ziele gesetzt. Die Treibhausgasemissionen sollen bis zum Jahr 2020 um mindestens 40 Prozent und bis zum Jahr 2050 um 80 bis 95 Prozent gegenüber 1990 gemindert und die Energiewende erfolgreich umgesetzt werden. Kommunen und Landkreise nehmen bei der Zielerreichung im Klimaschutz eine wichtige Rolle ein: Der Erfolg hängt auch maßgeblich davon ab, ob sie in den nächsten 35 Jahren ihre Emissionen annähernd auf Null reduzieren.“ (BMUB 2015c: 1)

- 
- 8 Die „Bali Roadmap“ ist das zentrale Ergebnis der UN-Klimakonferenz von 2007. Im weiteren Sinne werden damit alle Abschlussdokumente dieser Konferenz bezeichnet, die den Fahrplan festlegen, nach dem eine Nachfolgeregelung für das Ende 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll erarbeitet werden sollte.
  - 9 Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten in sozialen, kulturellen und öffentlichen Einrichtungen im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative.

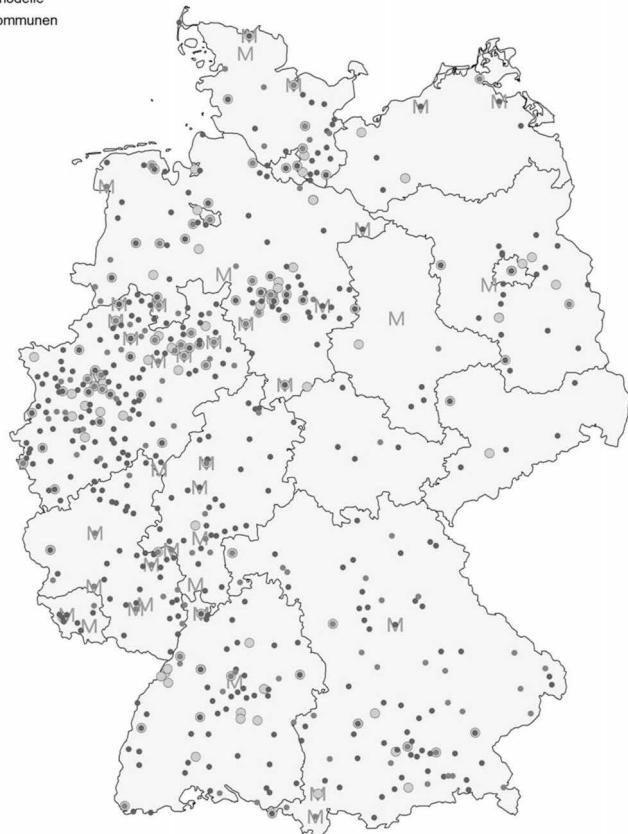
Abbildung 6: Durch die NKI geförderte Aktivitäten im kommunalen Klimaschutz in Deutschland.

## NKI-gefördertes Klimaschutzmanagement im September 2017



### Legende

- Anschlussvorhaben im Klimaschutzmanagement
- Personalstelle im Klimaschutzmanagement
- Energiesparmodelle
- M Masterplankommunen



Datenquelle: GeoBasis-DE / BKG 2017 und Projekträger Jülich (30.09.2017)

Darstellung: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH / SK:KK

Quelle: Facebook-Post des SK:KK vom 21.12.2017.

Als Eigentümer und Nutzer öffentlicher Liegenschaften, als Besteller von Waren und Dienstleistungen und mit ihren planerischen Aufgaben und ihrer Vorbildrolle für Bürger sind die rund 12.000 Kommunen in Deutschland wichtige Akteure im Klimaschutz, weil ihr Handeln auch die nationale Emissionsbilanz spürbar beeinflusst (Kind et al. 2013). Auch international erfuhr der Prozess der Reskalierung (Sassen 2009; Andonova und Mitchell 2010) besonders nach dem „Kopenhagen-Desaster“<sup>10</sup> von 2009 eine entscheidende Dynamisierung (Blok 2014). Auch ein von mir befragter Experte eines Think Tanks sieht hier einen Schlüsselmoment: „Die Kopenhagen-Sache hat das nochmal beschleunigt. Da ist das Lokale noch mehr in den Fokus geraten. Also, das große Scheitern und dann hieß es, wir müssen weg von den Verhandlern hin zu den Implementierern, zu den Umsetzern. So kamen die Kommunen auf die Agenda“. (IB-3, 2015: 13)

Dies führte 2010 in Cancún (COP 16) dazu, dass erstmals in der Abschlusserklärung festgehalten wurde, dass lokale und subnationale Regierungen als „governmental stakeholders“ anzuerkennen sind – ein Meilenstein in diesem Prozess (Local Government Climate Roadmap Secretariat 2016). 2016 reagiert der IPCC auf Forderungen einer Gruppe von TMNs und anderen städtischen Akteuren nach einem Sonderbericht über den Einfluss des Klimawandels auf Städte und deren Herausforderungen und Potenziale im Bereich der THG-Minderung und Klimaanpassung. Es wurde der Entschluss gefasst, dass im kommenden 6. IPCC-Bericht (2018) die Bewertung der Auswirkungen des Klimawandels auf Städte und deren Potenziale im Klimaschutz und in der Klimaanpassung stärker berücksichtigt werden sollen; dies soll insbesondere in Kapiteln geschehen, die sich mit regionalen Fragen und (städtischen) Siedlungen befassen. Dafür will man vermehrt mit Experten und Praktikern aus dem städtischen Kontext zusammenarbeiten. Hier sieht man, dass sich die Beziehung von Urbanisierung und Klima und damit auch der kommunale Klimaschutz als aktuelles Top-Thema in der Klimaforschung und der Klimapolitik etabliert haben.

Vom 5. bis 7. März 2018 findet passend dazu die erste „Cities and Climate Change Science Conference: Fostering new scientific knowledge for cities based on science, practice and policy“<sup>11</sup> statt. Im Zyklus des 7. IPCC-Berichts (2023-2028) soll es den geforderten Sonderbericht geben, der das Potenzial von Politik- und Finanzinstrumenten zur Unterstützung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in städtischen Gebieten – in denen mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung lebt und 70 Prozent des weltweiten Energieverbrauchs erzeugt werden – klarstellt (Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 2016).

---

10 Der Klimagipfel von Kopenhagen ist als Desaster in die Geschichte eingegangen, weil sich die Vertragsstaaten nicht auf eine verbindliche Verpflichtung zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen einigen konnten, um das Zwei-Grad-Ziel zu erreichen.

11 <https://citiesipcc.org/>

Hier zeigt sich erneut, wie das Wahrheitsregime im Spiel zwischen Wissen und Macht kontinuierlich neu verhandelt und ausgestaltet wird. Die Problematisierung des Klimawandels als kommunale Aufgabe soll aber nicht nur als Top-down-Prozess verstanden werden. Einige subnationale Akteure versuchen schon seit den 1990er Jahren, ein Politikproblem, welches bis heute vornehmlich als global verhandelt wird, neu zu definieren und dadurch an Einfluss zu gewinnen (Bulkeley 2005). Diese parallele Bottom-up-Bewegung spiegelt sich insbesondere in der Gründung und dem stetigen Wachstum von TMNs wie dem Klima-Bündnis oder ICLEI wider. Bezogen auf die Bedeutung von Kommunen als Orte der Problematisierung stellen Andonova und Mitchell (2010: 260) fest, dass sich eine signifikante Reskalierung in der Klimagovernance erkennen lässt, die subnationale Einheiten wie Provinzen und Kommunen zu zentralen Orten und Akteuren dieses Politikfeldes macht. Diese Reorganisation bringt dabei die Verschiebungen im Ausmaß, in der Komplexität und in der Vernetzung der globalen Umweltprobleme zum Ausdruck. Zusätzlich beeinflusst sie auch die Art und Weise, wie Menschen diese Probleme verstehen und darauf reagieren; das heißt, die anhaltenden Reorganisationsprozesse haben auch Auswirkungen auf die Praxis und das Studium der globalen Umwelt- und Klimapolitik.

In einem Zeitraum von dreißig Jahren hat sich so das Thema „kommunaler Klimaschutz“ von einem Randthema, das von einigen wenigen Pionieren freiwillig vorangetrieben wurde, zu einem etablierten Teil der formal-globalen Klimagovernance entwickelt und wird heute international, national und regional explizit gefördert. Ergebnis ist ein „[...] re-cast multi-level governance system that had key roles for the ‚global‘, a ‚re-emergent city‘ and the national state“ (Hodson und Marvin 2014b: 8).

Die zentralen Momente der Problematisierung wurden bisher anhand von zentralen (gesellschafts-)politischen Dokumenten sowie der Entstehung neuer Institutionen in Bezug auf den Klimawandel herausgearbeitet. Diese Momente der Problematisierung habe ich in drei Phasen zusammengefasst und in die drei wesentlichen Maßstabsebenen – die globale bzw. internationale, die nationale (Deutschland) und die kommunale Ebene – unterteilt. Diese historische Entwicklung bildet Tabelle 1 ab, bei der es sich um eine Beobachtung zweiter Ordnung handelt, da durch diese die Entstehung von Expertisen und Autoritätsformen selbst zum Gegenstand der Analyse werden. So lassen sich drei Phasen der Problematisierung erkennen<sup>12</sup>: In der Initiierungsphase ab 1990 etabliert sich das zunächst nur wissenschaftlich behandelte Phänomen des Klimawandels als Politikproblem sowohl im internationalen Kontext im Rahmen der UN-Institutionen als auch in Deutschland. Von Beginn an beteiligen sich

---

12 Sturm und Mattissek (2018) kommen in ihrer Diskursanalyse zur Relevanz klimapolitischer Ziele in der Stadtentwicklung der vergangenen 15 Jahre in Deutschland zu ähnlichen Ergebnissen.

kommunale Akteure aktiv an der Gestaltung des Politikfeldes, was sich in der Organisation von Städtenetzwerken ausdrückt. Die Zeit von 2006 bis 2008 markiert eine erste Hochzeit des Klimathemas, ausgelöst vor allem durch den 4. IPCC-Bericht, was sich in verstärkten Aktivitäten auf allen Politikebenen niederschlägt. Auf diese erste Wachstumsphase folgt ein anhaltender Bedeutungsverlust des Politikfelds Klimaschutz, hauptsächlich ausgelöst durch das Scheitern der Kopenhagener Klimakonferenz von 2009, was allerdings gleichzeitig zu einer Aufwertung der subnationalen Klimaschutzaktivitäten führt. Seit 2014 lässt sich demgegenüber wieder eine verstärkte Problematisierung des Klimawandels feststellen: In die zweite Wachstumsphase fallen der 5. IPCC-Bericht, die Ziele für nachhaltige Entwicklung (insbesondere zu nachhaltigen Städten und Klimaschutz), der G7-Gipfel von 2015 und die Enzyklika des Papstes, die alle den Klimawandel als zentrales Thema behandeln. Im selben Zeitraum erhält das Thema Urbanisierung besondere Aufmerksamkeit; international durch die dritte UN Habitat-Konferenz und national durch den aktuellen WBGU-Hauptbericht. In der Klimapolitik geht die erfolgreiche Klimakonferenz von 2015 in Paris auch als „Städtegipfel“ in die Geschichte ein, da erstmals der Klimaschutzbeitrag der nichtstaatlichen Akteure gewürdigt wurde, insbesondere der Städte und Regionen, die ca. 70 Prozent der klimapolitischen Beschlüsse umzusetzen haben.

*Tabelle 1: Momente der Problematisierung von Klimawandel als (kommunales) Politikproblem.*

Maßstab	Initiierungsphase (~1990)	1. Wachstumsphase (~2007)	2. Wachstumsphase (~2015)
Global	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1. IPCC Bericht (IPCC 1990/1992)</li> <li>- Klimarahmenkonvention UNFCCC (1992)</li> <li>- Kyoto-Protokoll (1997 [beschlossen]; 2005 [ratifiziert])</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stern-Report (Stern 2006)</li> <li>- 4. IPCC Bericht (Bernstein 2008)</li> <li>- Friedensnobelpreis für IPCC und Al Gore (2007)</li> <li>- EU verpflichtet sich zu „202020-Ziel“ = Reduzierung der THG-Emissionen um 20 Prozent, Senkung des Energieverbrauchs um 20 Prozent, Erhöhung des Anteils Erneuerbarer Energien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 5. IPCC Bericht (Pachauri und Mayer 2015)</li> <li>- Übereinkommen von Paris (Begrenzung der Erderwärmung auf unter 2°C, 2015 [beschlossen]; 2016 [ratifiziert])</li> <li>- Sustainable Development Goals (United Nations 2015)</li> </ul>

		auf 20 Prozent bis 2020 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enzyklika des Papstes zum Klimawandel (Franziskus et al. 2015)</li> <li>- UN Habitat III (2016)</li> </ul>
National (DE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grundsatzbeschluss zum Klimawandel (1990)</li> <li>- Gründung des Potsdam Instituts für Klimafolgenforschung (PIK, 1992)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wort des Jahres: „Klimakatastrophe“ (2007)</li> <li>- Integriertes Energie- und Klimaschutzprogramm (2007)</li> <li>- Nationale Klimaschutz Initiative (NKI, 2008)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- G7-Präsidentschaft → Dekarbonisierung der Weltwirtschaft (2015)</li> <li>- WBGU-Hauptbericht zur transformativen Kraft der Städte (2016)</li> </ul>
Kommunal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gründung der transnationalen Städtenetzwerke Klima-Bündnis, Energy Cities und ICLEI (alle 1990)</li> <li>- Aalborg Charta der europäischen Städte und Gemeinden auf dem Weg zur Zukunftsbeständigkeit (EU und ICLEI 1994)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- COP 13: Erstellung der Local Government Climate Roadmap (2007)</li> <li>- 1. Klimakonferenz des DStGb (2007)</li> <li>- Leipzig Charta der nachhaltigen europäischen Stadt (BMUB 2007)</li> <li>- Gründung der europäischen Initiative „Konvent der Bürgermeister“ (2008)</li> <li>- Förderschwerpunkt Kommunaler Klimaschutz (Kommunalrichtlinie, 2008)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- COP 21 in Paris als „Städtegipfel“ (2015)</li> <li>- Ausweitung des Konvents der Bürgermeister zu einer globalen Initiative (2015)</li> <li>- Pakt von Amsterdam: Städteagenda für die EU (2016)</li> <li>- IPCC Sonderbericht für Städte in Planung (2018)</li> </ul>

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

In den nachfolgenden Abschnitten befasse ich mich mit den zentralen Argumentationssträngen, die diese Reskalierung beförderten. Dazu zählen:

1. die Rahmung von Klimapolitik als *Multi-Level-Governance-Problem*, was die Verflechtung und Abhängigkeiten der verschiedenen Regierungsebenen betont, gleichzeitig partizipative, vernetzte und manageriale Formen der Regierungsführung propagiert und das Akteursspektrum auf Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen und Zivilgesellschaft ausweitet;
2. die Identifikation von *Urbanisierung als Megatrend* zukünftiger Gesellschaftsentwicklung. Sowohl die Potenziale als auch die Herausforderungen globaler Entwicklung konzentrieren sich im Zuge einer fortschreitenden Urbanisierung zunehmend in Städten – so die Annahme. Insbesondere Großstädte werden dabei sowohl als Verursacher wie auch als Betroffene und Lösung für den Klimawandel angesehen. Neue Formen der Regierungsführung fokussieren sich daher zunehmend auf die lokale Ebene;
3. dem apokalyptischen Bild der Klimakatastrophe wird vermehrt die Vorstellung von *Klimaschutz als Quell lokaler Wertschöpfung* und „grünem Wachstum“ entgegengesetzt. Klimaschutz zahle sich aus: für Kommunen, für private Verbraucher, für Unternehmen und öffentliche Einrichtungen. Kommunen, die CO<sub>2</sub>-Emissionen senken, entlasten die öffentlichen Haushalte, kurbeln die kommunale Wirtschaft an, steigern die Lebensqualität und bringe so viele „Co-Benefits“ mit.

Im Folgenden zeige ich auf, wie diese drei Argumentationslinien wesentlich dazu beitrugen, den Klimawandel als ein Problem und Klimaschutz als eine Aufgabe kommunaler Regierung zu artikulieren. Sicherlich gibt es weitere Diskurse, die das Thema aufgreifen – die von mir hier aufgezeigten werden aber sowohl im wissenschaftlichen als auch im politischen Kontext aufgenommen und finden sich außerdem in meinen eigenen empirischen Daten wieder.

## **KLIMAPOLITIK ALS MULTI-LEVEL-GOVERNANCE-PROBLEM**

Solche Ziele [80- bis 95-prozentige THG-Emissionsreduktion bis 2050] können erst erreicht werden, wenn sich alle Institutionen auf den unterschiedlichen Ebenen am gleichen Ziel orientieren und dementsprechend agieren. Bund, Länder und Kommunen müssen dazu entsprechend ihrer Kompetenzen zusammenarbeiten.

(Ziesing 2010: 8)

Das obige Zitat aus einem Strategiepapier im Auftrag des BMUB verdeutlicht die aktuell dominante Artikulation effektiver Klimapolitik:

1. Klimawandel kann systematisch gesteuert werden (Problemlösungsorientierung);
2. Klimawandel kann nur gemeinsam bekämpft werden (Kooperation);
3. Klimaschutz ist eine Querschnittsaufgabe (Koordination).

Zusammengefasst erfordern Klimaschutzstrategien und ihre Implementierung also koordiniertes Handeln auf allen Ebenen durch unterschiedlichste Stakeholder, um alle sozialen Gruppen zu mobilisieren, damit gemeinsam effektive Lösungen entwickelt werden können. Dieses vorherrschende Verständnis von (globaler) Klimapolitik stützt sich im Wesentlichen auf das Konzept der *Multi-Level-Governance* (MLG).

Schon in den 1980ern wurde der Governance-Begriff in den Politikwissenschaften und der Organisationstheorie eingeführt und gewann seitdem zunehmend an Popularität im wissenschaftlichen Diskurs. Diese Popularität liegt weniger darin begründet, dass durch ihn eine neue Regierungsform oder ein neues Steuerungsmodell hervorgebracht wurde, sondern vielmehr darin, dass althergebrachte Steuerungsformen zur Lösung gesellschaftlicher Probleme, wie der Staat bzw. das Hierarchiemodell oder der Markt, in der heutigen Zeit selbst als Problem angesehen werden. Dies hat zwar weder zum Niedergang der Nationalstaaten noch zu einer umfassenden Abkehr vom Markt geführt, dafür aber zur weiten Verbreitung des Governance-Begriffs mit dem Ziel, die komplexe politische und soziale Wirklichkeit besser zu verstehen, ihre Probleme zu analysieren und adäquate Lösungen zu finden (Benz et al. 2007). Dabei dient Governance als Oberbegriff für sämtliche Strategien, Prozesse, Prozeduren oder Programme zur Steuerung und Regulierung von Problemen zwischen

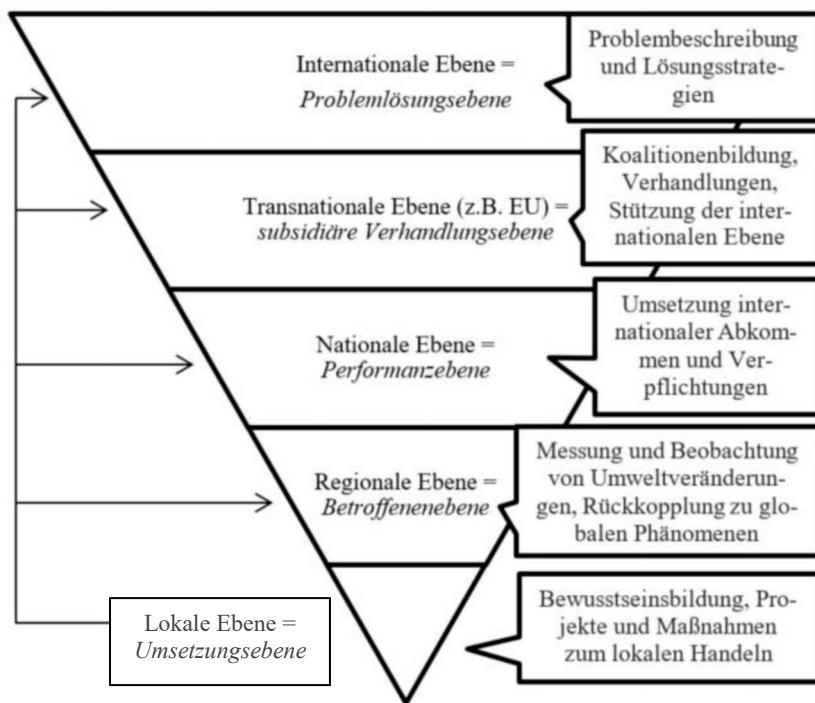
Staaten sowie zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren auf globaler, nationaler, lokaler oder organisatorischer Ebene (Lemke 2011). Hierarchie oder Markt sind dann nur ein Muster neben anderen. Die Verwendung des Governance-Begriffs verweist auf eben dieses „erweiterte Spektrum von Möglichkeiten des koordinierten kollektiven Handelns“ (Benz et al. 2007: 14). Governance beschreibt damit einen Regierungsstil, der sich durch strategische Steuerung statt durch gesetzliche Kontrolle auszeichnet; Partnerschaften autoritärer Vollstreckung vorzieht; Vernetzung anstelle von Bürokratisierung propagiert und Regierung als Praxis und nicht als eine Reihe von Institutionen (der Nationalstaat, die EU, die UNO) versteht (Walters 2012: 65). „Governance als Realität nicht-hierarchischer, netzwerkförmiger oder kooperativer Politik“ (Benz et al. 2007: 15) gilt zwar insbesondere im internationalen Kontext als weit verbreitet, ist aber auch auf subnationaler Ebene – wie eben auch in der Klimapolitik – zu beobachten. Damit verschob sich in der Governance-Forschung die analytische und theoretische Ausrichtung weg von Institutionen hin zu Regelprozessen außerhalb formal-politischer Institutionen („from government to governance“). Das Forschungsinteresse richtet sich daher auf die wachsenden Interdependenzen zwischen politischen Organen und anderen sozialen und wirtschaftlichen Akteuren als wichtige Mechanismen der sozialen Regulation. Besonderes Interesse gilt dabei der Erfassung von neuen Netzwerken und öffentlich-privaten Partnerschaften, die aus den Wechselwirkungen zwischen zivilgesellschaftlicher und politisch-administrativer Sphäre entstehen (Walters 2012).

Der spezifischere Begriff „Multi-Level-Governance“ (MLG) wurde in den 1990er Jahren vom US-amerikanischen Politologen Gary Marks (1993) in der Politikwissenschaft als Konzept zur Analyse und Beschreibung der EU-Politik entwickelt. Der Begriff und das Konzept sollen – im Unterschied zu sogenannten staatszentrierten Ansätzen, welche die EU-Staaten bzw. deren Regierungen als die zentralen und alles entscheidenden Akteure betrachten – deutlich machen, dass in der EU kein politisches Zentrum und keine Hierarchie im klassischen Sinne existieren. Die unterschiedlichen Ebenen sind nach dem Verständnis von MLG erst durch die enge Zusammenarbeit und die Mitwirkung aller Ebenen zu effizienten Problemlösungen in der Lage (Bache und Flinders 2004; Piattoni 2010).

Das Konzept der MLG hat sich seit den 1990er Jahren nicht nur in der EU-Forschung etabliert, sondern findet auch darüber hinaus in vielen weiteren Forschungsfeldern Beachtung. Dies ist insbesondere in der Umwelt- und Klimapolitik der Fall, die als zunehmend komplex und verbunden im Hinblick auf die verschiedenen Level der Governance (Abbildung 7), den Umfang der beteiligten Akteure und die Verbindungen zu anderen Themenbereichen beschrieben wird (Fairbrass und Jordan 2004; Brunnengräber und Walk 2007). Es ist daher nur folgerichtig, dass die Entstehung der MLG-Forschung auch in die Initiierungsphase der Kommunalisierung bzw. Reskalierung der Klimapolitik fällt und die ersten Arbeiten zur Klimagovernance in der ersten Wachstumsphase um 2007 entstanden (vgl. Tabelle 1), denn Prozesse der

Machtverschiebung und -verflechtung zwischen den einzelnen Ebenen werden in der Klimagovernance besonders deutlich. Wie im vorhergehenden Abschnitt ausgearbeitet wurde, unterliegt die globale Klimapolitik aktuell signifikanten Reorganisationsprozessen und zwar zum einen vertikal „nach unten“ auf die Ebene regionaler und kommunaler Regierungen sowie „nach oben“ auf die Ebene supranationaler Regime (Abbildung 7). Zudem wird auch eine horizontale Reorganisation konstatiert, nämlich zwischen regionalen und sektoralen Organisationen und Netzwerken sowie zwischen neuen Themen (z.B. Klimawandel und Sicherheit, Klimawandel und Migration, Klimawandel und Handel) (Andonova und Mitchell 2010).

*Abbildung 7: Klimapolitik als Multi-Level-Governance-Prozess.*



Quelle: Eigene Darstellung nach Weber 2007.

Die Problematisierung von Klimapolitik als MLG-Prozess trug wesentlich dazu bei, den *glokalen*<sup>13</sup> Problemcharakter des Klimawandels in den Fokus zu rücken. Kommunen gelten dabei als Übersetzer des globalen Problems des Klimawandels auf die lokale Ebene (Abbildung 7). Der subnationalen Ebene kommt eine zentrale Bedeutung zu dadurch, dass sie internationale und nationale Problemformulierungen und Wissen in spezifisches lokales Verhalten übersetzt. Gerade in der Klimagovernance findet daher eine Lokalisierung und Regionalisierung globaler Politiken statt. Es wird zunehmend klar, dass Nationalstaaten aktuell nicht in der Lage sind, ihre internationalen Klimaschutzzusagen zu erfüllen – solange sie subnationales Handeln nicht expliziter fördern. THG-Emissionen entspringen spezifischen Orten und oft wird argumentiert, die lokale Ebene sei der geeignete Zuständigkeitsbereich, um notwendige THG-Reduktionen in die Tat umzusetzen. Doch lokale Regierungen antworten nicht nur auf vordefinierte Politikziele von Nationalstaaten oder internationaler Regime, sondern handeln vermehrt eigeninitiativ in diesem Bereich (Betsill und Bulkeley 2006: 141f.).

Auch in der sozialwissenschaftlichen Klimaforschung hat sich daher der MLG-Ansatz als populäre Analyseperspektive durchgesetzt. Zahlreiche Studien befassen sich mit den von mir skizzierten Reorganisationsprozessen, wobei häufig ein besonderer Fokus auf die Rolle von (Groß-)Städten und Städtenetzwerken (TMNs) in der Klimapolitik gelegt wird (u.a. Bulkeley und Betsill 2005; Betsill und Bulkeley 2006; Bulkeley und Kern 2006; Gupta 2007; Schreurs und Tiberghien 2007; Bäckstrand 2008; Andonova et al. 2009; Gustavsson et al. 2009; Kern und Bulkeley 2009; Andonova und Mitchell 2010; Keskitalo 2010; Bulkeley 2013; Bulkeley et al. 2013; Bulkeley und Betsill 2013; Castán Broto und Bulkeley 2013; Jørgensen et al. 2015). Solche Studien, die MLG als Analysekategorie nutzen, beschäftigen sich bspw. mit der Frage, wie klimapolitische Verantwortung in unterschiedlichen Ländern zwischen den verschiedenen Maßstabsebenen verteilt ist, wie die Interpretation und Implementierung von städtischen Klimapolitiken durch Governance-Prozesse auf anderen Politikebenen geformt wird oder auch damit, wie nichtstaatliche Akteure (Unternehmen, NGOs, Kommunen) zunehmend an Einfluss gewinnen. Dieser Forschungsschwerpunkt erklärt sich durch die Fokussierung auf „die wachsende Bedeutung nicht-hierarchischer Formen der Koordination von Politik und deren Effektivität und Legitimität“ in der Governance-Forschung (Benz et al. 2007: 16), was sich in zahlreichen Studien zu neuen Netzwerkstrukturen in der Klimapolitik niederschlägt.

13 *Glokal* bzw. *Glokalisierung* ist eine begriffliche Synthese aus global und lokal bzw. Globalisierung und Lokalisierung und deutet darauf hin, dass globale Phänomene, wie z.B. der Klimawandel, konkrete lokale Auswirkungen haben und dass es daher zur Lösung globaler Probleme auch lokaler Interventionen bedarf.

Zu Beginn dieses Abschnitts habe ich verdeutlicht, dass Klimawandel als kooperativ-steuerbare Querschnittsaufgabe problematisiert wird, die einer systematischen Problemlösung bedarf. In dieser Interpretation wird aus dem analytischen Governance-Begriff ein normativ-praktisches Konzept: die Beschreibung eines Modells des guten Regierens oder Verwaltens, mit dem es gelingt, die Herausforderungen des Klimawandels effektiv anzugehen.<sup>14</sup> Ein gutes Beispiel aus der Praxis finden wir im EU geförderten Projekt „ARTS“ (*Accelerating and Rescaling Transitions to Sustainability*), das sich mit der Frage auseinandersetzt, wie sich die Transformation zu einer nachhaltigen Stadtgesellschaft beschleunigen lässt. Einige der Empfehlungen des letzten „Factsheets“ (ARTS 2016) dazu lauten:

1. Schaffung von institutionellen Räumen, die verschiedene städtische „Change Agents“ zusammenbringen und *sektorübergreifende Partnerschaften* für städtischen Wandel zur Nachhaltigkeit ermöglichen.
2. Engagement gemeinsam mit lokalen Transformationsinitiativen, um eine *Kultur der Zusammenarbeit* für einen städtischen Wandel zur Nachhaltigkeit zu fördern.
3. Pflege einer *Urban Governance*, die sich die soziale Vielfalt zunutze macht, damit die verschiedenen Fähigkeiten und Leidenschaften der lokalen Bevölkerung geweckt werden können.
4. Entwicklung von Kapazitäten, um die spezifischen *Multi-Level-Governance-Kontexte*, in denen lokale Nachhaltigkeitsaktivitäten stattfinden, navigieren zu können.

Das Beispiel zeigt, dass die Etablierung von Klimawandel als Problem kommunaler Regierung sowie als Ziel der Transformation zur Nachhaltigkeit zu neuen politisch-administrativen Praktiken und ethisch-normativen Vorstellungen führt. Eine bestimmte Form der Governance wird so zu einem geeigneten Problembearbeitungsmechanismus stilisiert, dessen konsequente Umsetzung zur Problemlösung führen soll. Damit wird MLG zu einer Regierungstechnik gemacht und kann somit nicht mehr als Analyseperspektive dienen, sondern muss vielmehr selbst als Effekt von Lösungsversuchen im Kontext bestimmter Problematisierungen aufgefasst werden. MLG ist demnach nicht als ein neutraler Steuerungsmodus zu verstehen. Die Aufgabe einer kritischen Analyse muss daher sein, diese als selbstverständlich betrachteten Problemdefinitionen und Lösungsansätze des kommunalen Klimaschutzes zu

---

14 In der kommunalen Verwaltung rückt die effektive Klimagovernance unter dem Begriff „Klimaschutzmanagement“ auch schnell in die Nähe des New Public Management-Paradigmas (vgl. dazu ausführlich Kapitel #New Public Climate Management).

reproblematisieren, um die Konstruktion von Klimawandel als MLG-Problem als nur einen möglichen Antwortversuch unter vielen zu erklären.

Die Problematisierung von Klimapolitik als Multi-Level-Governance-Problem führt zur Priorisierung von technokratischen Steuerungs- und Managementmodellen, die mit einem Fokus auf politischem Konsens, kollektiver Problemlösung sowie Koordination und Kooperation einhergehen. Dadurch wird ein Weltbild erschaffen, in dem es möglich erscheint, die großen zivilisatorischen Probleme – wie den Klimawandel – zu lösen, indem alle relevanten Partner an einen Tisch gebracht werden (Lemke 2011; Walters 2012). Das ist illusorisch, denn MLG ist bei weitem nicht so konfliktfrei, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag. Das Pramat einer kollektiven Problemlösung durch Koordination und Kooperation der verschiedenen Governance-Level führt nämlich auch dazu, dass sich die einzelnen Akteure jeweils relativ einfach ihrer Verantwortung entziehen können, wie die folgenden beiden Zitate exemplarisch zeigen. Das BMUB verweist bspw. auf die zentrale Rolle der Bundesländer und Kommunen:

„Hier in Deutschland, oder auch in den anderen europäischen Mitgliedsstaaten, wird es so gehandhabt: um unsere internationalen Ziele erreichen zu können, müssen wir auf allen Ebenen etwas machen, also auch in den Kommunen. Als Bundesministerium versuchen wir Förderprogramme für die Kommunen aufzusetzen; mehr können wir aufgrund der Zuständigkeiten in finanzieller Hinsicht für die Kommunen nicht machen. Das ist ja dann auch Ländersache. [...] Umso besser, wenn es jetzt in einigen Bundesländern Klimaschutzgesetze gibt, in denen kann einiges festgeschrieben werden, was auf kommunaler Ebene umgesetzt werden kann. Wir sind wie gesagt nur auf finanzielle Hilfen beschränkt. [...] Wenn die Kommunen da aber nicht mitmachen, und nicht im Rahmen ihrer Kompetenzen etwas machen, dann kommen wir als Bund an dieser Stelle auch nicht weiter.“ (IP-1, 2015: 18)

Während die Kommunen wiederum stabile Rahmenbedingungen auf allen übergeordneten Ebenen fordern, damit eigenes Handeln überhaupt möglich wird; und stellen sich ihrerseits als äußerst beschränkt in ihren Handlungsspielräumen dar:

„Allein auf der Ebene der Kommune und der Region kann die notwendige umwälzende Veränderung der Energieversorgung und die Verringerung des Energieverbrauchs um 50 Prozent nicht bewältigt werden. Eine wesentliche Voraussetzung zur Realisierung des Zielentwicklungsfpades im Masterplan ist die Umsetzung der von der Bundesregierung gesetzten Klimaschutzziele auf Bundesebene.“ (Stadt Osnabrück 2014: 29)

Klimaschutz ist ein politisches Projekt und die Erreichung der gesetzten Klimaziele erfordert radikale Änderungen des existierenden Gesellschafts- und Wirtschaftssystems. Die Problematisierung des Klimawandels als MLG-Problem führte allerdings

dazu, dass klare Zuständigkeiten und die Notwendigkeit stabiler Rahmenbedingungen, wie bspw. Gesetze und Verordnungen, in den Hintergrund traten. Die aktuelle Problemlösungsstrategie hat sich zudem bisher wenig erfolgreich gezeigt: Die durch fossile Energieträger induzierten CO<sub>2</sub>-Emissionen der letzten Jahre folgen einem Trend, der noch negativer ist, als vom IPCC im 4. Sachstandsbericht (Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 2007) für das *Worst Case*-Szenario vorhergesagt. Im Jahr 2016 wurde mit konstant über 400ppm der höchste Kohlendioxidgehalt in der Atmosphäre seit mehreren hunderttausend Jahren gemessen. Deutschland wird seine Klimaschutzziele bis 2020 – mit ca. 30 statt 40 Prozent Emissionsreduktion – deutlich verfehlt. In den Sondierungsgesprächen von Union und SPD (Januar 2018) wird daher diskutiert von diesem Ziel gänzlich abzurücken. Zum einen sind die Emissionen in Deutschland seit 2009 nicht mehr signifikant gesunken (und der Großteil der erreichten minus 27 Prozent bis 2016 sind auf den Kollaps der DDR zurückzuführen) (Nitsch 2016); zum anderen ist das Klimaziel, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß bis 2005 um 25 Prozent im Vergleich zu 1990 zu senken, bereits gescheitert (bzw. wurde erst 2010 erreicht). Trotz dieses Wissens wird an dem eingeschlagenen Pfad festgehalten und die Notwendigkeit eines politisch gesteuerten System- und Wertewandels verschwiegen: „Wann ist man in Berlin endlich mutig genug zu sagen, dass die Emissionen im Moment nicht sinken und endlich bereit alternative Strategien einzuleiten?“ (F-150424-Dresden)

## DIE STADT ALS URSACHE, BETROFFENE UND LÖSUNG FÜR DAS KLIMAPROBLEM

In der Stadt treffen alle globalen Probleme zusammen, ob das nun Klimawandel, Energie- oder Nahrungsmittelversorgung oder Fragen von Zuwanderung und Bildung sind.

(Johanna Wanka, Bildungsministerin in WeltN24 GmbH 2015)

Das 21. Jahrhundert wird als das Jahrhundert der Städte bezeichnet (Hajer 2016). Seit 2008 leben erstmals mehr Menschen in Städten als im ländlichen Raum (UNFPA 2007). Urbane Räume werden somit zur zentralen Organisationsform nahezu aller menschlichen Gesellschaften. Die anhaltenden Urbanisierungsprozesse prägen Dynamiken in Wirtschaft und Gesellschaft, die Lebensqualität der Menschen, die Zukunft der Demokratie sowie den globalen Ressourcen- und Energieverbrauch und damit die Zukunft der Erde insgesamt. Gleichzeitig wird die Stadt als Keimzelle für

kulturelle, soziale und wirtschaftliche Weiterentwicklung sowie für die Erhöhung von Ressourcen- und Energieeffizienz angesehen (WBGU 2016). Der Fokus auf die Stadt war schon in der Initiierungsphase der Reskalierung der Klimapolitik, bspw. im Brundtland-Bericht, angelegt und etablierte sich gleichzeitig mit der ersten Wachstumsphase des Klimathemas um 2007 als Megatrend (vgl. Tabelle 1). Der Grund dafür liegt nicht nur darin, dass seit dieser Zeit die Mehrheit der Weltbevölkerung in urbanen Räumen lebt, sondern erklärt sich unter anderem auch mit dem Glauben daran, dass in Städten viele soziale, wirtschaftliche, kulturelle und technische Innovationen ihren Ausgangspunkt haben (Vettoretti 2009; Nevens et al. 2013). Städte werden weltweit als Spaltenreiter aufgefasst oder auch als „Experimentierfelder“ neuer Politiken und Maßnahmen, die weit ambitionierter sind, als es Nationalstaaten sein können oder wollen (Bulkeley und Castán Broto 2013; Castán Broto und Bulkeley 2013; McGuirk et al. 2014b; Bulkeley et al. 2015).

Doch es gibt zwei Seiten dieser Medaille: Urbane Prozesse werden sowohl als Auslöser von zahlreichen, aktuellen Problemen – von Klimawandel bis Fettleibigkeit und von Finanzkrise bis zu sozialer Ausgrenzung – als auch als Schlüssel zur Lösung eben dieser Probleme angesehen. Auf der einen Seite werden städtische Aktivitäten somit als Quell von Risiken, Krisen und Gefahren identifiziert; bspw. in Argumenten zu den städtischen Wurzeln der globalen Finanzkrise von 2008 oder in Diskursen über den negativen Umwelteinfluss anhaltender Urbanisierungsprozesse weltweit. Auf der anderen Seite werden kommunale Institutionen, Infrastrukturen und Interessensvertretungen aber auch als besonders befähigte Organe angesehen, um diesen multiplen Herausforderungen kreativ begegnen zu können; bspw. durch experimentelle Raumplanung, Transition Town-Bewegungen, kommunale Klimainitiiativen oder technologische Smart City-Lösungen, um komplexe urbane Interaktionen effizienter zu überwachen und zu managen. Kurz gesagt gibt es eine Reihe an Argumentationen, die spezifische Probleme städtischen Ursachen zuschreiben und urbane Praktiken gleichzeitig als geeignet propagieren, passende Lösungsoptionen zu entwickeln (Barnett 2013). Städte werden dadurch zu Motoren der Transformation stilisiert. Nevens und Kollegen (2013: 111) fassen zusammen: „As such, cities are the locations where most of the (un)sustainability issues find their origin. At the same time, cities are the basic units for policies that have significant environmentally beneficial consequences (both local and global) [...].“

Dabei findet eine Problematisierung der Stadt als Schlüssel zum Gelingen der Transformation auf allen Ebenen statt: Auf der Makroebene wird Urbanisierung als Megatrend des globalen Wandels identifiziert, der zu tiefgreifenden Veränderung in Weltgesellschaft und -wirtschaft sowie dem gesamten Erdsystem führen wird. Auf der Mesoebene gelten Bereiche der Stadtentwicklung wie Mobilität, gebaute Umwelt, Energieproduktion und -versorgung, Infrastruktur usw. als zentrale Handlungsfelder mit signifikanten Hebelwirkungen für eine urbane Transformation zur Nachhaltigkeit. Auf der Mikroebene bietet die Stadt Raum für innovative Pilotprojekte

und sogenannten „Change Agents“, die die Transformation „von unten“ vorantreiben (WBGU 2016: 8), denn die ambitioniertesten Emissionsmanagementstrategien seien bisher auf lokaler Ebene umgesetzt worden (McGuirk et al. 2014b). Durch konkrete Maßnahmen wird Klimaschutz vor Ort sichtbar, sodass weitere Akteure für den Klimaschutz gewonnen werden können – so die Hoffnung. Beispielhafte kommunale Klimaschutzmaßnahmen sollen dann auf andere Städte und Gemeinden übertragen werden oder als Anregung für eigene, neue Lösungen dienen. Erfolgreiche kommunale Klimaschutzprojekte könnten sogar auf nationale Ebene übertragen werden und als Blaupause dienen, wenn sie durch Förderprogramme oder Gesetze flächendeckend eingeführt werden (vgl. #Das Prinzip der Nachahmung und #New Public Climate Management).

Die Notwendigkeit, Umweltprobleme auf lokaler Ebene anzugehen, ist jedoch – wie bereits im Abschnitt #Klimawandel als kommunales Aufgabenfeld dargelegt – keineswegs neu: Schon 1987 wurde im Brundtland-Report argumentiert, dass der Großteil der Weltbevölkerung in Zukunft in Städten leben wird und Städte deshalb eine zentrale Rolle spielen auf dem Weg zur Nachhaltigkeit (Brundtland 1987: 235–258). So wurde schon vor 30 Jahren die Annahme populär, dass nicht Nationalstaaten, sondern Städte die geeignetsten Politikarenen seien, um erfolgreiche Umwelt- und Klimapolitik zu betreiben. Dies spiegelt sich auch in der Agenda 21 von 1992<sup>15</sup> wider, wo ebenfalls der umweltpolitische Fokus auf Städte festgeschrieben wurde:

„Da so viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen ihre Wurzeln in Aktivitäten auf örtlicher Ebene haben, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der Agendaziele. Kommunen errichten, verwalten und unterhalten die wirtschaftliche, soziale und ökologische Infrastruktur, überwachen den Planungsablauf, stellen die kommunale Umweltpolitik und kommunale Umweltvorschriften auf und wirken an der Umsetzung der nationalen und regionalen Umweltpolitik mit. Als Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, spielen sie eine entscheidende Rolle dabei, die Öffentlichkeit aufzuklären und zu mobilisieren und im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung auf ihre Anliegen einzugehen.“ (Vereinte Nationen 1992: 291)

---

15 Auf der Rio-Konferenz 1992 wurde die Agenda 21, die mit ihren 40 Kapiteln alle wesentlichen Politikbereiche einer umweltverträglichen, nachhaltigen Entwicklung anspricht, von über 170 Staaten als Aktionsprogramm mit konkreten Handlungsaufträgen für das 21. Jahrhundert verabschiedet. Ziel war, einer weiteren Verschlechterung der Situation des Menschen und der Umwelt entgegenzuwirken und eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen sicherzustellen.

Diese Argumentation trifft speziell auf den Klimawandel als einem dezidiert globalen Phänomen zu, das der Beziehung zwischen städtischer und globaler Ebene nochmals eine besondere Bedeutung verleiht (Swyngedouw 2004; Bulkeley 2005; Andonova und Mitchell 2010): Der globale Klimawandel wird maßgeblich durch lokale Aktivitäten hervorgebracht und wirkt sich wiederum insbesondere auf lokaler Ebene aus, bspw. in Form von Extremwetterereignissen, von denen dicht besiedelte Räume oft besonders betroffen sind. Viele der größten Metropolen weltweit sind zudem Küstenstädte und daher besonders betroffen von steigendem Meerwasserspiegel, Sturmfluten und Orkanen. Auch die vermehrt auftretenden Hitzewellen treffen dichtbesiedelte Orte stärker als ländliche Regionen, da diese sich zusätzlich aufheizen und dort die Luftzirkulation eingeschränkt ist (OECD 2010; UN-Habitat 2011).

Die folgende Begründung wird daher im Klimadiskurs quasi ubiquitär herangezogen (u.a. OECD 2008; Hoornweg 2011; Bulkeley 2013; Evans und Karvonen 2013; Hodson und Marvin 2014a; Voytenko et al. 2016) und wurde hier exemplarisch aus der Rede des EU-Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker (2015) zur Lage der EU entnommen: „With cities accounting for 70 per cent of greenhouse gas emissions caused by human activities, and 75 per cent of the world's population living in urban environments by 2050 – the potential for climate action by cities is huge.“

Städten wird hier eine sehr hohe Klimawirkung zugeschrieben. Gleichzeitig wird in Städten das Potenzial zur Treibhausgasminderung besonders deutlich, was eine schnellere Implementierung von konkreten Maßnahmen – oft mithilfe nationaler oder europäischer Gelder – befördern soll (Bulkeley et al. 2012). Zudem haben viele lokale Regierungen insbesondere in Deutschland einen erheblichen Einfluss auf die Raumplanung und Entsorgung und spielen eine wichtige Rolle bei Fragen der Mobilität sowie der Energieproduktion und -versorgung. Dies alles sind zentrale Stellhebel für Minderungspolitiken, das heißt zur Einsparung von THG-Emissionen (Betsill und Bulkeley 2006). Hier offenbart sich erneut die Annahme, dass im urbanen Raum die drängendsten Umweltprobleme auf das größte Potenzial für deren effektive Lösungen treffen.

Betsill und Bulkeley (2006: 143) fassen die vier wesentlichen Gründe für die Problematisierung des Klimawandels als ein Problem lokaler Regierung daher wie folgt zusammen:

1. In einer hoch urbanisierten Welt sind Städte die primären Orte des Energieverbrauchs und der Abfallproduktion. Der Einfluss lokaler Regierungen auf diese Prozesse variiert, kann aber zentrale Funktionen wie Energieversorgung und -management, Transport, Raumplanung, Bauvorschriften und Abfallmanagement umfassen.
2. Kommunen beschäftigen sich bereits seit den frühen 1990er Jahren mit nachhaltiger Entwicklung im Rahmen der Lokalen Agenda 21 in einer solchen Art und Weise, dass dies Auswirkungen auf die Minderung des Klimawandels hat.

3. Lokale Regierungen können die Klimaschutzbemühungen anderer Akteure durch die Förderung von Partnerschaften mit relevanten Stakeholdern, die Beteiligung der Öffentlichkeit und das Lobbying auf nationalstaatlicher Ebene erleichtern.
4. Einige Kommunen haben bereits große Erfahrung im Umgang mit Umweltauswirkungen in Bereichen wie Energiemanagement, Mobilität und Planung. Um den negativen Effekten entgegenzuwirken, haben zahlreiche Städte schon viele innovative Maßnahmen und Strategien in Form von Demonstrationsprojekten oder Experimenten durchgeführt, die für Klimaschutzmaßnahmen genutzt werden können.

Doch zwei wesentliche Aspekte werden durch die starke Fokussierung auf die transformative Kraft der Städte ausgeblendet: Erstens führte die dominante Problematierung um die herausragende Rolle der Städte in Bezug auf den Klimawandel dazu, dass kleine und mittlere Kommunen sowie ländliche Räume im Diskurs nur wenig Beachtung erfahren. Dies zeigt sich stark am aktuellen Stand der Forschung. Arbeiten, die sich mit subnationalen Prozessen der Klimagovernance auseinandersetzen, konzentrieren sich stark auf Großstädte und Metropolen sowohl im Globalen Norden als auch im Globalen Süden – insbesondere auf solche, die sich in TMNs organisieren (u.a. Bulkeley 2010; Bulkeley und Schroeder 2012; Castán Broto und Bulkeley 2013; Bulkeley und Castán Broto 2013; Bulkeley 2013; Acuto 2013; Johnson et al. 2015). Häufig wird dabei der Untersuchungsmaßstab der Stadt als erklärende Kategorie – als Explanans – herangezogen, statt das Städtische als das zu erklärende Phänomen – als Explanandum – zu verstehen. Eine solche Problematisierung führt zu einer Ontologisierung des Städtischen als Untersuchungsmaßstab und ländliche Gemeinden bzw. Regionen werden als Orte der Klimagovernance ausgeblendet. Dies ist fatal, hält man sich vor Augen, dass von den 11.000 Kommunen in Deutschland über 98 Prozent weniger als 50.000 Einwohner zählen und somit als kleine und mittlere Kommunen gelten.<sup>16</sup> Zur Erreichung der nationalen Klimaziele sind sie daher ebenso relevant wie die großen Städte und Kreise. Busch (2015) hat in seinen Untersuchungen außerdem gezeigt, dass der Großteil der klimaaktiven Kommunen, die in Deutschland in TMNs organisiert sind (314 von 488), weniger als 50.000 Einwohner haben. Auch die deutsche Bundesregierung hat dies erkannt und spricht in ihren Förderprogrammen wie der *Kommunalrichtlinie* nicht ausschließlich von Städten oder urbanen Räumen, sondern von „Kommunen und Landkreisen“ (BMUB 2015c). Auch ich spreche daher im Rahmen dieser Arbeit vornehmlich von Kommunen statt von Städten und von kommunalem oder lokalem statt urbanem oder städtischem Klimaschutz, um die Diversität der Akteure und Maßnahmen nicht zu verschleiern. Aktuell stehen

---

16 Dies entspricht 25 Prozent der Gesamteinwohner Deutschlands.

jedoch in der Forschung (zu) oft Metropolen oder Ballungszentren im Mittelpunkt, wenn es darum geht, gelungene Klimaschutzmaßnahmen aufzuzeigen (Krampe et al. 2015).

Zweitens täuscht die starke Betonung der transformativen Kraft der Städte für die Lösung der Klimakrise darüber hinweg, dass sich die breite Masse der Kommunen in Deutschland nur deshalb im Klimaschutz engagiert, weil dafür umfangreiche Förderprogramme der Bundesregierung zur Verfügung stehen (siehe auch Abschnitt #Klimawandel als Problem kommunaler Praxis) – wie mir während meines ersten Forschungspraktikums in Berlin erklärt wurde: „Erst das BMUB schuf eine nationale Szene für den kommunalen Klimaschutz durch die Kommunalrichtlinie.“ (F-150316-Berlin)

Die Artikulation des Klimawandels als MLG-Problem hebt zwar die Wichtigkeit und Abhängigkeit der verschiedenen Ebenen hervor, doch die weiter an Popularität und Einfluss gewinnende Problematisierung der Stadt als Lösung für das Klimaproblem unterminiert die Bedeutung nationalstaatlicher Politiken. Sowohl die Problematisierung der Stadt als Lösung für das Klimaproblem als auch die Vorstellung, Klimaschutz als wirtschaftliche Chance zu begreifen (im folgenden Abschnitt #Klimawandel als ökonomisches Problem) suggerieren, dass die meisten Kommunen aus Eigenantrieb Klimaschutz betreiben. Zum einen, um zur Lösung eines globalen Menschheitsproblems beizutragen; zum anderen, um sich einen Standortvorteil im internationalen Städtekampf zu verschaffen. Ob Kommunen tatsächlich so viel ambitionierter sind als Nationalstaaten, ist jedoch zweifelhaft. Fakt ist, dass kommunaler Klimaschutz in Deutschland fast ausschließlich über regionale, nationale oder europäische Förderprogramme läuft, da es sich nicht um eine kommunale Pflicht handelt, sondern um eine freiwillige Aufgabe. Abgesehen von einigen Pionierstädten, die bereits seit Anfang der 1990er im Klimaschutz aktiv sind, sind die mehr als 3000 Städte, Gemeinden, Landkreise und Dörfer, die bisher Klimaschutzmaßnahmen in Deutschland umgesetzt haben (BMUB 2015a), keine reinen Überzeugungsteller: Die ökonomischen Anreize durch die unterschiedlichen Fördertöpfe sind oft ein gewichtiger Grund für Kommunen, aktiv zu werden. Kommunaler Klimaschutz als „Trend“ wurde daher stark von der Bundesregierung gesetzt und gestaltet: „Fast alle Stellen und Projekte im kommunalen Klimaschutz sind vom Bund oder Land gefördert, wenn diese Förderung wegfallen würde, würde ein Großteil der Aktivitäten brach fallen.“ (F-150312-Rheine)

Erst explizite Förderung des Klimaschutzes (und z.B. nicht die der Energiewende oder der Klimaanpassung) durch die Bundesregierung hat dazu geführt, dass heute so viele Kommunen in Deutschland Klimaschutz betreiben. Kommunaler Klimaschutz als eigene Disziplin entwickelte sich somit hauptsächlich deshalb, weil die Kommunalrichtlinie existiert. Pragmatismus und Opportunismus überwiegen dabei oft umweltpolitische Ambitionen und „Weltrettungs-Bestrebungen“: Fördermittel werden häufig zur Hauptdaseinsberechtigung für kommunale Klimaschutzleitstellen.

Kommunen und Landkreise verfügen deshalb mittlerweile nicht nur über ein breites Klimaschutz-Fachwissen, sondern insbesondere über Wissen darüber, wie möglichst viele Fördermittel aktiviert werden können (Riedel et al. 2014a: 5). Eine Schlüsselkompetenz ist dabei, solche Projekte mit Fördergeldern zu finanzieren, die man ohnehin schon auf der Agenda hatte – auch wenn dahinter nicht in erster Linie Klimaschutz als Hauptmotivation steht. Dabei werden die bereits geplanten Projekte so an die Förderbedingungen angepasst, dass sie als Klimaschutzmaßnahmen durchgehen. Frei nach dem Motto: Wir machen das, was gefördert wird. Nicht im Klimaschutz aktiv zu sein bedeutet dann, auf moderne Beschlüsse, Strukturprogramme und Förderprogramme verzichten zu müssen, wie ein Klimaschutzmanager erklärt:

„Also diese ausgewählte Klimaschutzmaßnahme, da haben wir es ja wieder, die Maßnahme, die wir da jetzt umsetzen, da würde man, wenn man jetzt fachfremd ist, jetzt nicht unbedingt gleich diesen direkten Bezug zum Klimaschutz sehen, wobei im Rahmen der Erneuerbaren Energien oder Ausbau dieser ist das durchaus Klimaschutz. Natürlich, man kann sich das immer so hin basteln und es gibt so viele Fördertöpfe und so, wie es mir kommuniziert wurde, ist es ja auch gewollt, dass man diese ausschöpft einfach nur und in dem Falle hat sich das einfach – es war ja genau das, was gefördert wurde, und das hat sich bei uns halt angeboten und wie gesagt, normal würde man wahrscheinlich nicht sofort auf das Thema Klimaschutz kommen, aber es ist Klimaschutz.“ (IK-10, 2016: 39)

Kommunaler Klimaschutz ist daher weder Ergebnis des Bewusstseins der Städte, als eine Hauptursache des Klimawandels zu gelten, noch eine Reaktion auf die besondere Betroffenheit vieler Kommunen durch den Klimawandel. Das heißt auch, dass die Maßnahmen weniger systematisch und integriert angegangen werden, als es auf den ersten Blick aussieht. Der Wegfall der Förderprogramme würde in einigen Fällen auch den kompletten oder teilweisen Wegfall von kommunalen Klimaschutzaktivitäten bedeuten (F-150311-Bensheim). Das Verschweigen dieser Hintergründe lässt die transformative Kraft der Kommunen größer erscheinen, als sie tatsächlich ist, und unterminiert gleichzeitig die Notwendigkeit und den Einfluss nationalen Handelns.

## KLIMAWANDEL ALS ÖKONOMISCHES PROBLEM

[...] don't think of climate change as an environmental threat at all, instead you should think of it as a market transition.

(Hoffman und Woody 2008: 1)

Ähnlich wie die Stadt wird auch der Klimawandel selbst nicht nur als Herausforderung oder gar Katastrophe problematisiert. Stattdessen wird Klimaschutz vermehrt als Chance für die regionale Entwicklung und als Motor der lokalen Wertschöpfung vermarktet. „Das wichtigste praktische politische Argument für eine aktive Klima- und Energiepolitik ist der Gleichklang der Ziele von Klimaschutz, Energieautonomie und nachhaltiger Regionalentwicklung.“ (Landkreis Osnabrück 2014: 14)

Auch über den städtischen Kontext hinaus hat heute der Glaube an die Kompatibilität von ökologischem Bewusstsein und Wirtschaftswachstum in einem marktwirtschaftlich-liberalen internationalen Ordnungssystem einen nahezu hegemonialen Status erlangt (Bakker 2010). Ökonomie und Ökologie würden sich nicht länger gegenseitig behindern, sondern gingen im Gegenteil sogar Hand in Hand. Ein wichtiger Anstoß für diesen Diskurs war der sogenannte „Stern-Report“ (Stern 2006), benannt nach dem ehemaligen Weltbank-Vizepräsidenten Nicholas Stern. Der Report fällt in die erste Wachstumsphase des Klimathemas, zusammen mit einer ganzen Kaskade an weiteren ökonomischen Studien im Umwelt- und Klimabereich (vgl. Nagorny 2014; siehe auch Tabelle 1). Darin bezeichnet Stern den Klimawandel als das „größte Marktversagen, das es je gegeben hat“. Den Kosten des Klimawandels stellt der Stern-Report die Kosten des Klimaschutzes gegenüber – und kommt so zu dem Schluss, dass sich Klimaschutz rechnet. Durch diese Preisungsstrategie vermittelt Stern (2006: viii), dass es sich bei Klimaschutzmaßnahmen um eine nachhaltige „Pro-Wachstumsstrategie“ handelt. Auch in seinem Buch „A Blueprint for a Safer Planet: How to manage Climate Change and create a new Era of Progress and Prosperity“ plädiert Stern (2009) für einen „Global Deal“. Das bisherige Wachstumsmodell, welches uns in die Klimakrise geführt habe, solle durch ein neues Wachstumsparadigma ersetzt werden, das die Klimakrise lösen werde. Stern nimmt an, dass auch komplizierten Variablen wie dem Klimasystem ein adäquater monetärer Wert zugeschrieben werden kann, der, wenn er korrekt gewählt ist, Effizienz und Innovation generieren und so die Wirtschaft dekarbonisieren wird, gleichzeitig aber Struktur und Funktion der Wirtschaft zu erhalten vermag. Es geht somit kaum mehr um eine Lösung der Klimakrise, sondern um neue Wachstumschancen durch „accumulation by decarbonization“. So sollen in Zeiten von Finanz- und Wirtschaftskrisen (insbeson-

dere seit 2008) neue Wachstumsquellen durch Produktivitätssteigerung, Innovationen und neue Märkte erschlossen werden (Unmüßig et al. 2012). Lösungen für die Klimakrise sind auch Lösungen für die Wirtschaftskrise, so die Logik. Der Ausbau erneuerbarer Energien, die Steigerung der Energieeffizienz sowie die Entwicklung von CO<sub>2</sub>-armen Technologien werden daher nicht nur in Deutschland als Schlüssel zum Erreichen der Klimaziele gesehen. Klimaschutz soll so zum zentralen „Wachstumstreiber des 21. Jahrhunderts“ (BMU 2011) werden und langfristigen wirtschaftlichen Erfolg sicherstellen. Diese Problematisierung macht Klimaschutz zu einer Innovations- und Wirtschaftsstrategie und stellt die potenziellen Chancen über die potenziellen Gefahren des Klimawandels (Janković und Bowman 2014). Ein Mitarbeiter des Frankfurter Energiereferats verdeutlicht dies:

„Man muss ganz klar sagen, dass die Energiewende ,eine Wettbewerbsstrategie der Bundesregierung ist [...]. Man hat das natürlich zusammen gebracht, eine Gesellschaft, die mehr Nachhaltigkeit und Klimaschutz fordert, aber ich glaube, auf nationaler Ebene ist der viel stärkere Treiber diese Wettbewerbsschiene.“ (IK-15, 2016: 33)

Eng verflochten mit den beiden zuvor eingeführten Problematisierungssträngen (Klimawandel als MLG-Problem und die Stadt als Ursache, Betroffene und Lösung des Klimaproblems) wird argumentiert, dass die Synergien zwischen Klimaschutz- und Wachstumszielen auf kommunaler Ebene besondere Wirkung entfalten könnten (Herrschel 2013). Zum einen könnten auf lokaler Ebene innovative Lösungen ausprobiert werden, die an die spezifischen Probleme vor Ort angepasst bzw. dort besonders wirksam seien. Städte und Gemeinden könnten damit zu „Saatbeeten“ (Geels 2013: 22) von Veränderungen werden. Zum anderen bestünden auf lokaler Ebene mehr Möglichkeiten, einander ergänzende umwelt- und wirtschaftspolitische Maßnahmen zu ergreifen, da diese auf lokaler Ebene stärker integriert seien als auf nationaler Ebene (Hammer et al. 2011). Investitionen in Gebäudesanierungen, erneuerbare Energien, intelligente Zähler und die Entwicklung von neuen Speichertechnologien, die gleichermaßen dem Klima und der Wirtschaft durch neue Arbeitsplätze, verringerte Energiekosten und geminderte THG-Emissionen dienen sollen, könnten nur vor Ort in den Städten implementiert werden.

„Regionale Kreislaufwirtschaftsprozesse werden angeregt, Innovationen gefördert, langfristige Organisations- und Managementprozesse in Gang gesetzt und durch die Optimierung der regionalen Energie-, Finanz- und Stoffströme wird Wertschöpfung in der Region generiert. Davon wird insbesondere der regionale Mittelstand als ein bedeutender Träger von Innovationen profitieren.“ (Hansestadt Rostock 2013: 5)

Diese spezifische Problematisierung erklärt, warum sich Klimaschutz hauptsächlich auf zwei Pfeiler stützt: den Ausbau der erneuerbaren Energien, der als kommunale Einnahmequelle und Jobmotor dient, sowie die Steigerung der Energie- und Ressourceneffizienz, die den kommunalen Haushalt durch Einsparungen entlastet. Beide erhalten den scheinbaren Gleichklang der Ziele von Klimaschutz, Energieautonomie und nachhaltiger Regionalentwicklung aufrecht. Kommunaler Klimaschutz wird so zu einem „socio-institutional fix“, der hilft, die alten Wachstumspfade in der aktuellen Situation der Finanz- und Klimakrise zu sichern (While et al. 2004). Daher sind Klimaschutzmaßnahmen für politische und wirtschaftliche Eliten nur dann denkbar, wenn sie auch wirtschaftliche Vorteile mit sich bringen. Was zählt, sind gesteigerte lokale Wertschöpfung oder die Höhe an Investitionen, die aus ihnen generiert werden können; die eingesparten Tonnen an CO<sub>2</sub> sind da meist nur schmückendes Beiwerk (Janković und Bowman 2014). Klimaschutz muss über „Co-Benefits“ vermarktet werden, also positive Nebeneffekte – und das sind in erster Linie Kosteneinsparungen und die Steigerung der regionalen Wertschöpfung, wie die Leiterin der Klimaschutzleitstelle einer Masterplankommune betont: „Wir müssen uns immer fragen: Welche Vorteile hat die regionale Energiewende für unsere Stadt und die Region? Ich rede dabei weniger über Klimaschutz und warum wir das machen müssen, sondern wir reden mehr über regionale Wertschöpfungsketten“ (IK-8, 2015: 8).

Die OECD (Hammer et al. 2011: 34) fasst zusammen, wie die Fusion von städtischem Wachstum und Klimaschutz aussehen kann:

„Urban green growth means fostering economic growth and development through urban activities that reduce negative environmental externalities, the impact on natural resources and the pressure on ecosystem services. The greening of the traditional urban economy and expanding the green urban sector can generate growth (through increased supply and demand), job creation and increased urban attractiveness. These effects are in part the result of stronger interactions at the urban level among economic efficiency, equity and environmental objectives.“

So wird eine klimaneutrale Stadtentwicklung zum Kern städtischer Wettbewerbsfähigkeit gemacht, die mithilfe neuer Stadtentwicklungsprojekte, die Fragen der Umwelt- und Lebensqualität ins Zentrum stellen, neue Räume und Möglichkeiten der Kapitalakkumulation eröffnet (Tretter 2013). Bei effizienter Umsetzung hofft man, die innerstädtische Wertschöpfung zu erhöhen, nötige Finanzmittel in der Stadt zu halten und das städtische Klima nachhaltig zu verbessern: „Städte mit nachhaltigen Strukturen bieten eine höhere Lebensqualität und steigern ihre Wettbewerbsfähigkeit.“ (Stadt Rheine 2013: 111). Die verbesserte Lebensqualität wiederum führt zu einem Imagegewinn und einer Attraktivitätssteigerung der Kommune, sodass sie ihre interkommunale Wettbewerbsfähigkeit insgesamt erhöht. Kommunale Leitbilder der Klimaneutralität können daher nicht als ökologische Rationalität oder gar alternative Politik verstanden werden, sondern vielmehr als ein integraler Teil der räumlichen

Transformation und sozialen Regulierung innerhalb einer neoliberalen Urbanisierung.

Ergebnis dieser Problematisierung ist eine neue *glokale* Klimapolitik, errichtet auf den Prinzipien der ökologischen Modernisierung und einer partiellen „Begründung“ des Kapitals. Dabei zeigt sie auch auf, wie die Verantwortung für eine wachsende Anzahl an nationalen und internationalen Umweltverpflichtungen sowie die Lösung potenzieller Konflikte mit anderen Prioritäten und Zielen (wie hier dem Wirtschaftswachstum) auf die subnationale Regierungsebene übertragen wird (While et al. 2004) und so zur Formierung von Klimawandel als einem Problem lokaler Regierungen beiträgt.

Die Problematisierung von Klimaschutz als lokale Wirtschaftsförderung zeichnet dabei einen evolutionären Transformationspfad vor. Technische Innovationen gepaart mit intelligenten Finanzierungsstrategien wandeln die große Herausforderung Klimawandel in eine Win-win-Situation um, die schließlich sogar neue Wachstumschancen bietet. Dass eine Transformation radikale Änderungen des existierenden Gesellschafts- und Wirtschaftssystems erfordert, wird ausgeblendet. Verschwiegen wird dabei auch, dass das Festhalten am Wachstumsgedanken sowie der Glaube an Effizienz und technische Innovation bisher wenig Erfolg zeigt. Zwar scheint es seit 2013 möglich zu sein, Treibhausgasausstoß und Wirtschaftswachstum zu entkoppeln – während die Weltwirtschaft in den vergangenen Jahren um je etwa drei Prozent wuchs, stagnierten die CO<sub>2</sub>-Emissionen. Doch selbst PwC (2012) geht davon aus, dass, um das Zwei-Grad-Ziel noch zu erreichen, eine Verfünffachung der aktuellen Dekarbonisierungsrate nötig wäre – was in etwa den Emissionsraten der Rezessionen von 1974/1975 und 1982/1983 (Ölkrisen) entspricht. Historisch gesehen sind drastische Dekarbonisierungsrationen also eng mit Wirtschaftsrezessionen und damit Phasen der wirtschaftlichen Schrumpfung oder Stagnation verknüpft. Solche Aspekte werden von der dominanten Problematisierung des „grünen Wachstums“ jedoch übertönt. Die Attraktivität des Konzepts erklärt sich gerade durch den Glauben daran, dass technologischer Fortschritt durch Innovation und ein Strukturwandel ausreichend seien, um Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch zu entkoppeln. Die Einführung neuer Technologien und Infrastrukturen stellt eben nicht vorherrschende Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsweisen in Frage. Alternative Problematisierungen, wie es sie noch 1972 im Rahmen der UN-Konferenz in Stockholm gab und zu denen Werke wie „Die Grenzen des Wachstums“ des Club of Rome (Meadows et al. 1972), „Blueprint for Survival“ (Goldsmith und Allen 1972), „Small is Beautiful“<sup>17</sup> (Schumacher 1973) und „Toward a Steady-State Economy“ (Daly 1973) gehören, fristen

---

17 Titel der deutschen Ausgabe: Es geht auch anders: Jenseits des Wachstums – Technik und Wirtschaft nach Menschenmaß.

heute ein Nischendasein. Erst in den letzten zehn Jahren im Nachgang der einschneidenden Wirtschaftskrise von 2008 entwickelt sich allmählich wieder eine wissenschaftliche und gesellschaftliche Debatte unter dem Schlagwort „Degrowth“ (siehe dazu u.a. Latouche 2010; Levallois 2010; Schneider et al. 2010; Cattaneo et al. 2012; Kallis et al. 2012; Saed 2012; Victor 2012; D'Alisa et al. 2015).

## **KLIMAWANDEL ALS PROBLEM KOMMUNALER PRAXIS**

In den vorherigen Abschnitten – #Klimawandel als Politikproblem bis #Klimawandel als ökonomisches Problem – habe ich gezeigt, wie sich der kommunale Klimaschutz als ein Politikfeld etablierte und wie der Klimawandel diskursiv zu einem Problem lokaler Regierung gemacht wird. Durch die Perspektive der Problematisierung war es mir zum einen möglich, die Zeitpunkte herauszuarbeiten, die kritische Momente der Themenformation repräsentieren. Zum anderen konnte ich über die Diskurse zu MLG, Urbanisierung und grüner Ökonomie die spezifischen Argumentationselemente herausarbeiten, die das Problemfeld „kommunaler Klimaschutz“ definieren und so die Grundlage für verschiedene Lösungsansätze schaffen. Verlässt man nun die analytische Ebene und die dazugehörigen historisch zentralen Dokumente und Institutionen und betrachtet stattdessen die alltäglich-praktischen Problematisierungen, die ich in Gesprächen und Beobachtungen einfangen konnte, wird ersichtlich, wie die das Politikfeld prägenden Argumentationslinien in die kommunalpolitische Praxis übersetzt und angepasst werden.

Obwohl Klimaschutz in der kommunalen Aufgabenstruktur zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gehört – was bedeutet, dass die Kommunen selbst darüber entscheiden, ob und wie sie Klimaschutzziele verfolgen und Maßnahmen umsetzen wollen –, begannen einige Kommunen bereits Anfang der 1990er Jahre damit, Klimaschutz als kommunale Aufgabe zu definieren. Auch wenn sie nicht dazu verpflichtet sind, diskutieren immer mehr deutsche Städte, Gemeinden und Kreise konkrete Klimaschutzziele, gehen Selbstverpflichtungen zur THG-Minderung ein und erarbeiten Klimaschutzkonzepte. So haben sich bspw. mehr als 7.700 europäische Kommunen (Stand Januar 2018) im Rahmen des Konvents der Bürgermeister freiwillig zu einer Emissionsreduktion von mindestens 20 Prozent bis 2020 verpflichtet. Selbst Städte wie Oberhausen – eine der am höchsten verschuldeten Kommunen Deutschlands (Pagel 2012) – bekennt sich als Mitglied im Klima-Bündnis zum Klimaschutz mit einer eigenen Koordinierungsstelle Klimaschutz, einem Klimaschutzkonzept und zwei Klimaschutzmanagern. Das erfordert eine Menge an Finanz- und Personalressourcen und das für ein Thema, welches oft als negativ aufgefasst wird, weil es zu wissenschaftlich, zu komplex, zu politisch und wirtschaftlich umstritten ist, als dass sich damit bei der breiten Bevölkerung punkten ließe. Im Zuge meiner

Gespräche mit mehr als zwanzig kommunalen Klimaschutzmanagern zeigte sich, dass die Problematisierung des Klimawandels in der kommunalen Praxis anders artikuliert wird als im politisch-wissenschaftlichen Diskurs (vgl. auch Benz et al. 2015; Heinelt und Lamping 2015; Zimmermann et al. 2015; Mattissek und Sturm 2017; Sturm und Mattissek 2018). Zwar finden sich alle drei von mir identifizierten Hauptargumentationslinien auch in der kommunalen Praxis, deren Gewichtung und Interpretation weichen zum Teil jedoch stark ab.

Die Problematisierung des Klimawandels als MLG-Problem ist auch in der kommunalen Praxis sehr präsent. Klimawandel wird als (kommunale) Querschnittsaufgabe gesehen, die systematisch gesteuert und nur gemeinsam mit weiteren (kommunalen) Akteuren angegangen werden kann. Je nach individueller Interessenlage der Kommune wird die Artikulation von Klimawandel als MLG-Problem flexibel dazu genutzt, entweder die Kommune oder Region als Handlungsebene qualitativ aufzuwerten – das heißt, die eigene politische Ebene als Schlüssel zur Problemlösung darzustellen –, oder den Bedarf an unterstützenden Rahmenbedingungen auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene zu unterstreichen und den eigenen Handlungsspielraum im komplexen MLG-Geflecht herunterzuspielen. Gleichzeitig ist die Ausgestaltung der Klimapolitik als MLG-Problem einer der Hauptgründe, warum viele Kommunen überhaupt im Klimaschutz aktiv werden, da diese Form der Problematisierung zur Einrichtung von Förderprogrammen auf übergeordneten politischen Ebenen führte, die lokale Regierungen zum Handeln animieren sollen und auch tun.

Weniger starke Rezeption in der kommunalen Praxis erfährt die Problematisierung des Zusammenhangs zwischen Klimawandel und Urbanisierung. Verständlicherweise greifen nur wenige Kommunen die Argumentation der Stadt als Ursache für den Klimawandel auf. Insbesondere frühe Pioniere des kommunalen Klimaschutzes und besonders klimaaktive Kommunen begründen hierin jedoch ihre herausragende Verantwortung für einen ambitionierten Klimaschutz. Andere, oft Großstädte, argumentieren, dass sie bereits die negativen Auswirkungen des Klimawandels spüren und erklären so ihre Klimaschutzaktivitäten. Das Problemlösungspotenzial von Städten in Bezug auf den Klimawandel wird von den kommunalen Akteuren selbst hingegen nicht so offensiv kommuniziert. Stattdessen wird meist auf die MLG-Problematik verwiesen. Da Deutschland insbesondere von kleinen und mittleren Kommunen geprägt ist, wird die dominante Problematisierung der Urbanisierung in der kommunalen Praxis teilweise als kontraproduktiv zurückgewiesen, da die Bedeutung von ländlichen Räumen und kleinen Kommunen dadurch marginalisiert werde.

Die dominanteste Form der Problematisierung in der kommunalen Praxis ist die Artikulation von Klimawandel als ökonomisches Problem bzw. Chance. Hauptargument für einen aktiven Klimaschutz in Kommunen sind wirtschaftliche Vorteile; sei es in Form von positiven Effekten für die regionale Wertschöpfung, in Form von (Energie-)Kosteneinsparungen oder in Form von zusätzlichen Fördermitteln. Ohne

eine Ökonomisierung des Klimawandels und das Denken in Kosten-Nutzen-Dimensionen wäre das Praxisregime „kommunaler Klimaschutz“ in seiner aktuellen Ausgestaltung nicht vorstellbar. Soziale oder ökologische Aspekte des Klimawandels werden oft lediglich als Co-Benefit betrachtet und nur am Rande problematisiert.

Im Licht der unterschiedlichen Formen der Problematisierung und deren Übersetzung und Neuinterpretation in der kommunalen Praxis lassen sich zusammenfassend folgende fünf Gründe auf der praktisch-alltäglichen Betrachtungsebene – im Gegensatz zur zuvor diskutierten analytischen Betrachtungsebene (Abschnitte #Klimapolitik als MLG-Problem – #Klimawandel als ökonomisches Problem) – als ursächlich für ein kommunales Klimaschutzzengagement ableiten, wobei ökonomische Faktoren eindeutig im Vordergrund stehen.

1. *Politisches Setting und zentrale Persönlichkeiten:* Voraussetzung dafür, dass eine Kommune im Klimaschutz aktiv wird, ist ein stabiles und klimafreundliches politisches Umfeld. „Kommunaler Klimaschutz ist immer ein politisches Thema. Es gibt Kommunen, da ist die politische Führung nicht interessiert, dann tut sich da auch nichts. Es gibt aber auch Kommunen, da ist die politische Spalte das Zugpferd, die das Thema vorantreibt. Man kann sagen, dass kommunaler Klimaschutz ohne Unterstützung aus der Politik nicht möglich wäre“ (IK-5, 2015: 3). Politikwechsel können so auch dazu führen, dass Klimaschutzaktivitäten wieder gänzlich aufgegeben werden. Auch engagierte Einzelpersonen in Politik (z.B. Bürgermeister, Landrat oder Dezernent), Wirtschaft, Wissenschaft, Bürgerschaft und Verwaltung (z.B. die Leitung der Energieagentur) sind oft wesentliche Auslöser und Treiber für kommunale Klimaschutzaktivitäten.
2. *Finanzielle Förderung durch übergeordnete Politikebenen:* „Der erste Grund, warum wir überhaupt eine Klimainitiative haben, ist aus meiner Sicht die Kommunalrichtlinie und dass kommunaler Klimaschutz halt gefördert wird“ (IK-3, 2015: 8). Wie im Abschnitt #Klimawandel als MLG-Problem bereits verdeutlicht wurde, ist der kommunale Klimaschutz in erster Linie das Ergebnis nationaler und internationaler Förderprogramme. „[...] [G]anz pragmatisch: Wie kriegen wir die Kohle von der EU in unseren Landkreis? Was fördert die EU? Klimaschutz! Also machen wir das. So, und das wird dann als Regionalentwicklung verkauft und da sind wir auch recht findig. [...] [W]enn man dann das mit dem Klimaschutz z.B. verpennt, dann kann man die modernen Beschlüsse, Struktur- und Förderprogramme gar nicht mehr abgreifen.“ (IK-3, 2015: 14). Für viele Kommunen liegt die Motivation also schlicht im finanziellen Anreiz. Es gibt extra Geld für Vorhaben, die man vielleicht so ähnlich ohnehin durchführen wollte – also etikettiert man diese als Klimaschutz.

3. *Einsparung und Wertschöpfung:* Der Einstieg ins Klimathema erfolgt für viele Kommunen über das Thema Energieeinsparung und Kostensenkung. Maßnahmen zur Energieeinsparung tragen zur Senkung von Treibhausgasen bei und wirken sich positiv auf den kommunalen Haushalt aus. Doch wie im Abschnitt #Klimawandel als ökonomisches Problem gezeigt, zielt man mit Klimaschutzmaßnahmen nicht nur auf Einsparungen ab, sondern auch auf zusätzliche Einnahmen: „Also warum machen wir das? Nochmal, wir machen es, um hier die regionale Wertschöpfungskette zu fördern. [...] Wir haben ausgerechnet, dass wir im Jahr 2010 für Benzin, Wärme und Strom in der Region Hannover 2,6 Milliarden Euro ausgegeben haben, das entspricht pro Kopf 2.300 Euro Und mit dieser doch beeindruckenden Zahl bin ich mit dem Strategiepapier des Masterplans in die Politik gegangen und auch deswegen haben wir wieder einen einstimmigen Beschluss bekommen, uns gemeinsam auf den Weg zur klimaneutralen Stadt und Region zu machen.“ (IK-8, 2015: 8)
4. *Stadtmarketing und Lebensqualität:* In den Augen vieler Kommunen sind Klimaschutzmaßnahmen geeignet, um die Lebensqualität in der Kommune zu verbessern und so die Attraktivität des Standorts zu erhöhen, was sich positiv auf das Image der Kommune auswirken kann. „Wenn man als Kommune z.B. einen sehr guten öffentlichen Nahverkehr zu bieten hat und dazu noch fahrradfreundlich ist, auch auf dem Land, dann fördert das auch den Zuzug, weil die Leute sagen, da kann ich leben, da hab ich Zukunft, da komm ich überall hin, da brauche ich nicht für jedes bisschen ein Auto [...], sondern da kann man auch ohne Auto leben und kann gut und günstig leben und hat dann zusätzlich auch noch ein gutes Gewissen [...]. Und da kann man sich in diesem Zug, wenn die Gebäude saniert werden, wenn die Infrastruktur daraufhin verbessert wird, doch wirklich einen Standortvorteil gegenüber anderen Regionen erarbeiten.“ (IK-11, 2016: 6). Klimaschutz dient so auch der Profilierung der Kommune im überregionalen Standortwettbewerb.
5. *Umweltbewegung und Verantwortung:* In einigen Kommunen entwickelte sich das Engagement im Klimaschutz auch aus der Zivilgesellschaft heraus, die z.B. in Form einer starken Agenda 21-Bewegung oder im Nachhaltigkeitsbereich aktiver Unternehmen Klimaschutzmaßnahmen seitens der Kommune einforderten (Neumarkt, Rostock). Gerade für Pionier-Kommunen, die bereits seit den 1990ern Klimaschutz betreiben, war auch die Motivation, auf lokaler Ebene Verantwortung für ein globales Problem zu übernehmen, zentral: „Wenn wir diese Erde retten wollen vor der Klimakatastrophe, dann müssen wir etwas tun, dann muss jeder etwas tun.“ (IK-16, 2016: 16). Viele, insbesondere Großstädte, erleben zudem bereits die negativen Effekte des Klimawandels wie vermehrte Hitzewellen oder Starkregen, wodurch langfristige Daseinsvorsorge ein triftiger Grund für kommunalen Klimaschutz sein kann.

Jede Kommune kann dabei unterschiedliche Antworten auf scheinbar ähnliche Probleme geben, weil sie das Problem „Klimawandel“ in verschiedenen Bereichen des politischen Diskurses lokalisieren. Das heißt, die Identifizierung und Lösung von Problemen unterscheiden sich insbesondere in den verschiedenen Problematisierungen der politischen Argumentation (Anderson 1978).

\*\*\*

Regierung ist eine Antwort auf ein bestimmtes Ereignis oder Problem. Wie diese Antwort ausfällt, hängt daher stark davon ab, wie das Problem wahrgenommen und artikuliert wird. Eine Analytik der Regierung zielt dementsprechend darauf ab, die kontextuellen Umstände zu erforschen, die ein Regieren ermöglichen.

„To study the logic of public policymaking one must look at the language of political discourse – the way public actions are argued, explained, and justified. [...] If we are to investigate the logic of political evaluation we have to begin to attend closely to the nature of political argument and the language of political discourse in which the consideration and resolution of public issues is embedded.“ (Anderson 1978: 33f.)

Ziel dieses Kapitels war zum einen zu zeigen, wie Klimawandel im historischen Verlauf zu einem kommunalpolitischen Problem gemacht wurde, und zum anderen, die dahinterliegenden zentralen Argumentationsweisen aufzudecken. Dabei ging es darum offenzulegen, welche Aspekte im Akt der raum-zeitlichen Problematisierung ein- bzw. ausgeschlossen werden und wie sich Klimawandel dadurch als ein Regierungsobjekt konstituierte. Es wurde deutlich, dass der Klimawandel ausgehend von der Wissenschaft heute auch in Politik und Gesellschaft, insbesondere in seiner ökonomischen Dimension, als komplexes Problem wahrgenommen wird, welches aber als lös- und steuerbar gilt. Gleichzeitig hat sich eine Problematisierung durchgesetzt, die Kommunen als geeignete Maßstabsebene definiert, um den Klimawandel zu bekämpfen. In diesem Abschnitt wurde ein erster Einblick in die Implikationen gegeben, die diese dominanten Formen der Problematisierung für ein Regieren des Klimawandels in den Kommunen selbst bedeuten. Wie ein Regieren im Praxisregime „kommunaler Klimaschutz“ vor dem Hintergrund der Konzeptualisierung als MLG-Problem, der Betonung der transformativen Kraft der Städte und einer Ökonomisierung des Klimadiskurses funktioniert und welche Implikationen diese Problematisierungen auf die Regierungsweise innerhalb des Praxisregimes haben, wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit diskutiert. Dabei geht es um die Priorisierung von technokratischen Steuerungsmodellen mit einem Fokus auf politischem Konsens, kollektiver Problemlösung sowie Koordination und Kooperation (Kapitel #New Public Cli-

mate Management) und die zunehmende Verbreitung und Nutzung von Best Practice-Beispielen als favorisierte Lösungsstrategie der Bekämpfung des Klimawandels auf kommunaler Ebene (Kapitel #Best Climate Practices).