

Best Climate Practices

[D]ie Gesellschaft [kann] nicht ohne einen Vorrat an Routine, an Nachäffungen und einen unergründlichen Herdentrieb, der sich ständig über die Generationen vergrößert, leben, fortschreiten und sich verändern.

(Tarde [1890] 2009: 97)

Wenn wir etwas Neues machen sollen, schauen wir oft danach, wie andere ein ähnliches Problem gelöst haben. Jeder hat sich vermutlich schon mit Situationen und Aufgaben konfrontiert gesehen, bei denen er oder sie nicht auf Anhieb wusste, wie man am besten genau vorgehen sollte: Wir fangen also an zu *googeln*, fragen eine erfahrene Kollegin um Rat oder rufen einen Bekannten an. Es ist somit ein recht natürliches Vorgehen, dass wir versuchen, in unbekannten Situationen auf das Erfahrungswissen von anderen zurückzugreifen oder deren Lösungswege nachzuahmen. Schon 1890 stellte der französische Soziologie Tarde ([1890] 2009: 78) daher fest, dass „der soziale Mensch instinktiv nachahmt“.

Klimaschutz ist in der kommunalpolitischen Sphäre und Verwaltung eine relativ neue Herausforderung, die auch noch mit einem zeitkritischen Faktor belegt ist: Sind bestimmte Punkte erst einmal überstritten – sogenannte *Tipping Points*¹ –, dann ist der ungebremste Klimawandel nicht mehr aufzuhalten; so die Annahme (Lenton et al. 2008). Das heißt, es sollte schnell zu erfolgreichem Handeln kommen. Politiker und Verwaltungsangestellte, die mit der Implementierung neuer Klimaschutzmaßnahmen betraut sind, beziehen sich deshalb häufig auf Best Practices, um Indikatoren und Rezepte abzuleiten, wie die eigene Kommune klimaneutral werden kann (Mössner 2016). Neue Aufgaben und Probleme, gepaart mit einem gewissen Zeitdruck, führen nun dazu, dass Best Practice-Beispiele im Politikfeld „kommunaler Klima-

1 Dazu zählen z.B. das großflächige Abschmelzen des Grönlandeises, die Veränderung bzw. der Kollaps des Golfstroms oder das Auftauen des sibirischen Permafrostbodens.

schutz“ als besonders attraktive und effektive Art des Regierens oder der Problemlösung angesehen werden, insbesondere deshalb, weil Städte und Kommunen deutschlandweit scheinbar vor ganz ähnlichen Herausforderungen stehen: „[...] es ist auf den ersten Blick schon trivial, dass man sagt, man hat Städte, die sind ähnlich, und die haben ähnliche Probleme und man kann voneinander lernen“ (IK-15, 2016: 5).

Dieses Kapitel nimmt daher die Verbreitung und Nutzung von Best Practice-Beispielen als eine favorisierte Lösungsstrategie zur Bekämpfung des Klimawandels auf kommunaler Ebene in den Fokus. Die zentrale Frage dabei ist, wie und warum sich Best Practices als hegemoniale Regierungstechnik im kommunalen Klimaschutz etabliert haben. Bisher wurde das „Funktionieren“ von Best Practices hauptsächlich dahingehend untersucht, wie man den Transfer von guten Beispielen optimieren kann, welche Rahmenbedingungen es dafür braucht oder die Gründe ausgemacht, warum eine Replikation nicht funktioniert. Eine Konzeptualisierung als Regierungstechnologie beleuchtet dagegen die bisher weitgehend im Dunkeln liegenden Funktionen und Interessen von und an sogenannten Best Practice-Beispielen, indem alltägliche Nutzungs- und Verbreitungspraktiken im kommunalen Klimaschutz analysiert werden. Dies ermöglicht eine bessere Bewertung der Rolle und Bedeutung von Best Practice-Beispielen für die Regierbarkeit des Klimawandels in Kommunen. Dazu konzeptualisiere ich zunächst Best Practices als Regierungstechnologie (Abschnitt #Rationalitäten und Technologien), um daraufhin im Abschnitt #„Mit Ideen und Beispielen zum Erfolg“!? eine Hinführung zum Untersuchungsfeld zu leisten, indem ich die Erwartungen, die Inhalte sowie die Herstellungs- und Anwendungsbereiche von Best Practices verständlicher mache. Im Anschluss daran können so die unterschiedlichen regierungstechnischen Funktionen von Best Practices aufgedeckt und analysiert werden, wobei sich vier zentrale Wirkungsbereiche von Best Practices herauskristallisieren: Die „Möglich-Macher-Funktion“, die „Währungs-Funktion“, die „Agenda-Setting-Funktion“ und die „Ergebnis-Funktion“ (Abschnitt #„Gebt uns gute Beispiele!“). Am Ende des Kapitels reflektiere ich die gewonnenen Erkenntnisse, indem ich den Gründen für die häufige Immobilität von Best Practices nachgehe und für ein verbessertes Verständnis der Regierungstechnologie Best Practice eine stärkere Betonung praxistheoretischer Aspekte vornehme (Abschnitt #Reflexion).

RATIONALITÄTEN UND TECHNOLOGIEN

„Technologies of Government“ [...] refers to the vast assemblage of techniques, devices, tools, instruments, materials and apparatuses that render rationalities operable [...].

(Löfbrand und Strippel 2014: 33)

Dass der technologischen Dimension von Praxisregimen eine besondere Bedeutung zukommt, weil erst die charakteristischen Techniken, Instrumente und Mechanismen und deren Anwendung dazu führen, dass Praxisregime Wirkung erzielen können, habe ich bereits im Kapitel #Das Praxisregime „kommunaler Klimaschutz“ betont. Was genau unter dieser technologischen Dimension eines Praxisregimes zu verstehen ist und welche Implikationen die konzeptionelle Rahmung von Best Practices als Regierungstechnologie mit sich bringt, ist dabei noch offen geblieben. Bevor ich mich nun konkret mit dem Problemlösungsmechanismus „Best Practice“ und seinen Funktionen und Wirkungen auseinandersetze, vertiefe ich daher die Analysekategorie der Regierungstechnologien, deren Bedeutung bisher nur angerissen wurde. Damit lassen sich dann die gewonnenen empirischen Erkenntnisse, die im Laufe dieses Kapitels ausgearbeitet werden, konzeptionell einordnen und die Beziehung von Rationalitäten (Kapitel #New Public Climate Management) und Regierungspraktiken (dieses Kapitel) wird dadurch besser verständlich.

Wie ich im Kapitel #Die Kunst, den Klimawandel zu regieren erläutert habe, bietet die Gouvernamentalitätsperspektive – gepaart mit dem Konzept des Praxisregimes – einen geeigneten Zugang zur Erforschung von Best Practices, weil sie einen Schwerpunkt auf die Analyse von konkreten Regierungspraktiken legt: den sogenannten *Regierungstechnologien* bzw. *Regierungstechniken*.² Unter Regierungstechnologien und Regierungstechniken fasse ich im Rahmen dieser Arbeit all jene praktischen Mittel, mithilfe derer das Problem Klimawandel in Kommunen gelöst bzw. bearbeitbar gemacht werden soll; Best Practices stellen dabei nur eine von vielen Regierungstechnologien dar. Der Begriff der Technologien bezieht sich dabei nicht nur im alltagsweltlichen Sinn auf materielle Hilfsmittel, sondern allgemein auf „die Verfahren und Techniken, die in einem bestimmten ‚Realitätsbereich‘ zur Anwendung kommen und die das Wissen über diese ‚Realität‘ und den praktischen Umgang mit ihr prägen“ (Mattissek 2008: 39). Dean (1999: 212) versteht daran anknüpfend

2 Die Begriffe *Regierungstechnologie* bzw. *Regierungstechnik* werden im Zuge dieser Arbeit weitestgehend synonym verwendet.

unter Techniken und Technologien der Regierung die vielfältigen und diversen Mittel, Mechanismen und Instrumente, durch die ein Regieren ermöglicht wird. Dazu zählen laut Dean (ebd.) bspw. die Art und Weise, Informationen zu sammeln, darzustellen, zu speichern und zu verbreiten, aber auch Formen der Architektur und der Aufteilung des Raumes (z.B. Raumplanung), Arten der quantitativen und qualitativen Berechnung, Ausbildungsformen und ähnliches. Typischerweise wirken verschiedene Regierungstechniken an der Gestaltung sozio-technischer Systeme mit. Sie bilden dabei die logistischen und infrastrukturellen Antriebskräfte und lenken das moralische und politische Verhalten der beteiligten Akteure durch spezifische Leistungskriterien. Dementsprechend beschreiben Rose und Miller (1992: 175) Regierungstechnologien als „[...] complex of mundane programmes, calculations, techniques, apparatuses, documents and procedures through which authorities seek to embody and give effect to governmental ambitions“.

Die Analyse von Best Practices als Regierungstechnologie – die bestimmte Arten von Interventionen als geeignet, legitim oder effektiv im kommunalen Klimaschutz kommuniziert – liefert ein erläuterndes Rahmenwerk für die Tatsache, dass Entscheidungsprozesse weniger in einer rationalen Berechnung von Alternativen, sondern eher in politischen Rationalitäten wurzeln, die mit bestimmten Annahmen über das Funktionieren von sozialen Systemen und Vorstellungen von geeigneten Steuerungsansätzen einhergehen (Keskitalo 2010; Keskitalo et al. 2012). Wie ich im vorhergehenden Kapitel #New Public Climate Management gezeigt habe, sorgen Regierungsrationalitäten zwar dafür, dass nur bestimmte Technologien und Praktiken als geeignet für eine erfolgreiche Problemlösung angesehen werden – im Klimaschutzmanagement wären dies bspw. CO₂-Bilanzen, Szenarienberechnungen, Beteiligungsverfahren, Stakeholderanalysen oder eben die Nutzung von Best Practices –; aber erst Regierungstechnologien sorgen dafür, dass eben diese Rationalitäten und ihre politischen Programme umgesetzt werden können.

„If political rationalities render reality into the domain of thought, [...] ,technologies of government‘ seek to translate thought into the domain of reality, and to establish ,in the world of persons and things‘ spaces and devices for acting upon those entities of which they dream and scheme.“ (Miller und Rose 1990: 8)

Um also von „Regierung“ sprechen zu können, muss eine Regierungsrationalität wie das kommunale Klimaschutzmanagement in konkrete politische Praxis überführt werden. Miller und Rose (1990: 14) betonen aber auch, dass politische Programme und Regierungsrationalitäten niemals eins zu eins mithilfe von Regierungstechnologien in die Realität übersetzt werden können. Vielmehr beeinflussen und bedingen sich diese Kategorien gegenseitig. Das heißt, dass politische Programme oder Regierungsstrategien nicht zuerst existieren und Regierungstechniken daraufhin entwickelt

werden, um deren Ziele zu erreichen, sondern im Gegenteil stellen Regierungstechnologien selbst oft Vehikel zur Einführung von Managementhandeln in die kommunale Verwaltung dar (Braun 2014). Best Practices als Regierungstechniken verleihen den politischen Programmen und Rationalitäten somit nicht nur ihre konkrete Gestalt, machen sie sichtbar und erlauben ihnen gleichzeitig eine Ausdehnung und Verbreitung durch Raum und Zeit, sondern sie tragen auch zur Neugestaltung der Grundlagen und Rationalitäten der Regierung bei. Wie ich schon im Kapitel #Kommunen im Klimawandel beschrieben habe, sind die Zusammenhänge von Problematisierungen, Rationalitäten und Technologien nicht als linear, sondern zirkulär und interdependent zu verstehen. Lemke (2007: 62) hebt dementsprechend hervor, dass „Technologien [...] Rationalitäten nicht aus[drücken], sondern sie [...] eine eigene Materialität [haben], so dass sie für unterschiedliche Ziele eingesetzt werden und verschiedene Bedeutungen annehmen können – abhängig von ihrer Artikulation innerhalb spezifischer Rationalitäten“.

Das Verhältnis von Rationalitäten zu Technologien ist somit kein Automatismus: Zwischen beiden Kategorien entstehen immer gegenseitige Anpassungen und mitunter Konflikte, die schließlich auch zum Scheitern des Programms führen können. Rose et al. (2006) weisen zudem auf die relative Autonomie der Praktiken gegenüber den Programmen hin, die dazu führe, dass politische Rationalitäten einem ständigen Veränderungsdruck unterliegen; daher müssten beide Analyseeinheiten als kontingent und sich gegenseitig bedingend verstanden werden. Die Regierungstechnik „Best Practice“ kann somit nicht einfach als Frage der Umsetzung von idealen Schemata – wie dem Klimaschutzmanagement – in der Praxis verstanden werden (Miller und Rose 1990). Unerwartete Probleme können z.B. aufgrund dessen auftreten, dass Technologien oft für eigene Zwecke genutzt werden oder sie auf polit-administrative Hürden wie Unterfinanzierung, persönliche Animositäten oder Rivalitäten zwischen Abteilungen treffen, die eine reibungslose Umsetzung von Best Practices behindern. Darum ist es wichtig, Regierungsversuche weniger in Bezug auf ihren Erfolg zu verstehen, und stattdessen stärker die Schwierigkeiten in den Blick zu nehmen, die in der Operationalisierung auftreten. Regieren muss als eine Aktivität von ständigem Experimentieren, Erfinden, Misserfolg, Kritik und Anpassung verstanden werden (Miller und Rose 1990). Wenn wir die chaotische Arbeit hinter den Kulissen sowie die unsichtbare Politisierung des kommunalen Klimaschutzes ignorieren, riskieren wir, das Regieren durch Best Practices weit kohärenter und unumstrittener darzustellen, als es tatsächlich ist (Walters 2012).

Dieses Kapitel #Best Climate Practices will daher nachvollziehen, wie der Regierungsprozess im kommunalen Klimaschutz mithilfe von guten Praxisbeispielen konkret gestaltet wird, um den Diskurs des Klimaschutzmanagements und das Prinzip der Nachahmung – die Regierungsrationalitäten – in die Regierungspraxis zu überführen und zu verwirklichen. Mein Hauptanliegen ist es, die Produktion, die Inhalte sowie die Anwendung und Funktionen von Best Practice-Modellen als Instrumente

und Techniken der Regierung, die auf angewandter Forschung und alltäglichen Praktiken beruhen und die darauf ausgerichtet sind, einen Anspruch über „guten“ Klimaschutz zu formulieren, zu identifizieren, zu erforschen und zu erläutern (Voß und Freeman 2016). Mein besonderes Interesse gilt dabei in erster Linie den Praktiken hinter den guten Praktiken, die überhaupt erst dafür Sorge tragen, dass Best Practice als Regierungstechnologie funktionieren kann.

„MIT IDEEN UND BEISPIELEN ZUM ERFOLG“³ !?

Bevor die Nutzungs- und Verbreitungspraktiken von Best Practices im kommunalen Klimaschutz analysiert und damit die Funktionen und Interessen von und an guten Praxisbeispielen offengelegt werden können, muss zunächst deutlich gemacht werden, was in diesem Praxisregime unter „Best Practice“ verstanden wird, welche Erwartungen an diese Regierungstechnik gestellt werden, wie welches (Praxis-)Wissen durch welche Akteure zu einer „Best Climate Practice“ gemacht wird und in welchem Kontext diese dann überhaupt zur Anwendung kommt. Stellen wir uns dazu folgendes gängige Szenario vor: Eine Kommune hat über das BMUB Fördermittel für eine Klimawandelanpassungsstrategie und einen neuen Klimaanpassungsmanager bewilligt bekommen. Im Förderzeitraum von drei Jahren müssen die Konzepterstellung sowie die Umsetzung erster Maßnahmen erfolgen. In Ausnahmefällen ist eine zweijährige Anschlussförderung möglich. Klimawandelanpassung ist in der betreffenden Kommune, wie in vielen anderen Kommunen auch, aber noch ein neues Thema. Mit Fragen wie der klimabedingten Zuwanderung von neuen Arten, der klimafreundlichen Nachverdichtung der Innenstadt oder dem Umgang mit stärkeren Windlasten und Spontanhochwasserereignissen hat man sich bisher kaum auseinandergesetzt. Nach ein bis zwei Jahren der Konzepterstellung bleibt also nicht mehr viel Zeit für die Umsetzung konkreter Maßnahmen. Umso wichtiger ist nun *Erfahrungswissen*: Welche Maßnahmen sind geeignet? Für welche Maßnahmen kann zusätzliche Förderung beantragt werden? Wie funktioniert die Projektmittelabwicklung? Wie könnte eine Beschlussvorlage für den Gemeinderat aussehen? Was funktioniert, was nicht? Welche Fehler sind vermeidbar? Antworten und Ideen auf diese Fragen sollen Best Practice-Beispiele geben, damit das Klimawandelanpassungskonzept nicht nur erfolgreich entwickelt, sondern auch umgesetzt werden kann. Die Sachgebietsleiterin für Klimaschutz einer Masterplankommune beschreibt den Nutzen von Best Practice-Beispielen in diesem Zusammenhang wie folgt:

3 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2015a: 6.

„Es ist nicht so, dass wir das machen [mit Best Practices zu arbeiten], um unglaublich abzukürzen [...], vielleicht eher, um den eigenen Horizont zu erweitern, also um Ideen zu finden und vor allen Dingen auf Vorerfahrungen zurückzugreifen, was wirklich funktioniert, dass man sich nicht in falsche Richtungen bewegt und dadurch vielleicht Geld verliert oder sich unglaublich anstrengt. Wir haben ja bestimmte Ziele, [...] die wir erreichen wollen und haben dann eigentlich tatsächlich keine Zeit, uns erst in falsche Richtungen zu bewegen und ich glaube, da hilft es schon, von anderen zu lernen, was funktioniert hat [...] und dadurch dann letztlich möglichst effizient zu arbeiten mit der schmalen Zeit, die wir dann im Endeffekt ja doch haben. Wenn wir nur drei Jahre haben und uns erst lange damit beschäftigen: Was machen wir überhaupt? Was könnte überhaupt interessant werden? Dann sind Best Practices tatsächlich ein Beschleuniger, wenn wir uns von anderen was abgucken oder eben mit anderen austauschen und die Irrwege versuchen zu minimieren, so würde ich mal sagen. [...] Also es ist letztlich dann eine Frage der Effizienznutzung von Ressourcen.“ (IK-20, 2017: 30)

Doch schon in dieser Aussage zeigen sich erste Widersprüche: Laut der Masterplanmanagerin geht es nicht in erster Linie um Abkürzung und Beschleunigung, sondern um Ideen und Vorerfahrungen. Dann betont sie aber doch wieder die Effizienzsteigerung durch Zeit- und Geldersparnis mittels Best Practices. Was die Befragte hier genau unter „Best Practice“ versteht, bleibt unklar. Dabei ist dieses Beispiel kein Einzelfall: Meine Gesprächspartner verstehen unter „Best Practice“ teilweise recht unterschiedliche oder gar konträre Sachverhalte. Bereits im Kapitel #Begriffsgeschichte und Definition bin ich von konzeptioneller Seite her auf die begriffliche Unschärfe in Bezug auf Best Practices eingegangen. Doch auch auf der Anwendungsebene innerhalb des Praxisregimes „kommunaler Klimaschutz“ lässt sich ein Mangel an begrifflicher Klarheit feststellen. Vergleicht man die Aussagen der 39 Befragten, werden implizit drei unterschiedliche, zum Teil sogar widersprüchliche Dimensionen im anwendungsbezogenen Best Practice-Begriff deutlich, die von den jeweiligen Akteuren häufig nicht explizit artikuliert werden. Aus den Antworten der Gesprächspartner auf die Frage, was „Best Practice“ für sie oder ihn konkret bedeutet, lässt sich folgende Differenzierung ableiten:

1. *Best Practice als gutes Praxisbeispiel*: Sehr häufig werden mit Best Practices einfach „erfolgreiche“ Praxisbeispiele assoziiert. Dabei handelt es sich um ein klar abgrenzbares und zielgerichtetes Projekt (eindeutige Zielgruppe; trägt zur Erreichung der gesteckten Klimaziele bei), welches nachweisbar *funktioniert* und relativ einfach *umsetzbar* ist. Die verbreiteten Lösungen sind marktreif bzw. wirtschaftlich sowie gesellschaftspolitisch etabliert bzw. *akzeptiert*. Praxisbeispiele sind *kontextspezifisch*, das heißt generell nicht eins zu eins kopierbar, aber *übertragbar* bzw. an neue Kontexte anpassbar. Hauptzweck guter Praxisbeispiele ist die Vermittlung von *Erfahrungs-* oder *Prozesswissen*,

sodass andere Akteure daraus *lernen* können, wie bspw. die Leiterin der Klimaschutzleitstelle in Hannover betont: „[Best Practice heißt] voneinander lernen. Ganz praktisch am konkreten Projekt. Vieles kann ich auch im Internet nachlesen aber die viel wichtigere Information dazu erhalte ich häufig durch das persönliche Gespräch: Was ist schief gegangen? Denk daran, mach das auf gar keinen Fall! Oder bei uns sind die Bedingungen ein bisschen anders, das muss angepasst werden. Ganz praktisch: Wie hast du das gemacht? Wie hast du das ausgerechnet?“ (IK-8, 2015: 23) Exemplarisch für eine Best Practice als gutes Praxisbeispiel kann in diesem Zusammenhang der Hessentag 2013 gelten, der von der Stadt Kassel klimafreundlich organisiert wurde, wofür die Stadt 2014 im Rahmen des Wettbewerbs „Kommunaler Klimaschutz“ ausgezeichnet wurde (SK: KK 2015b: 100ff.)

2. *Best Practices als Blaupause*: Die Erwartungen, die an Best Practices gestellt werden und die sich stark in der Rationalität des Prinzips der Nachahmung widerspiegeln, entsprechen hingegen häufig einem anderen Bild von Best Practices: dem als Blaupause. Werden Best Practices nicht als Beispiele, sondern als Blaupausen verstanden, dann steht ihre *Kopierbarkeit* im Fokus. Blaupausen sind *simple* Maßnahmen oder *einfache* Projekte, die leicht zu übertragen und zu *skalieren* sind. Blaupausen sind im Gegensatz zu Beispielen *hochmobil* und lassen sich anhand eines *Skripts* vermeintlich schnell „abarbeiten“. Blaupausen sind *standardisiert* und konfektioniert. Es geht also weniger darum, aus ihnen zu lernen, sondern eher mittels Anleitung eine bereits existierende Vorgehensweise möglichst eins zu eins anzuwenden. Best Practice heißt dann: „mit einfachen Mitteln viel erreichen“ (IK-9, 2015: 59). Es „[...] ist eine einfache Maßnahme, die ist kosteneffizient, die ist einfach übertragbar und die ist überall anwendbar“ (IK-4, 2015: 32), wie z.B. ein Thermographie-Spaziergang, der Hauseigentümern mithilfe einer Wärmebildkamera energetische Schwachstellen in ihrer Gebäudehülle aufzeigen soll (Universität Kassel 2017: 18f.).
3. *Best Practices als Leuchttürme*: Der Begriff „Best Practice“ suggeriert durch das vorangestellte Adjektiv „best“ aber auch, dass es sich dabei um besonders *innovative*, herausragende oder gar *visionäre* Maßnahmen handelt. Nicht selten werden Best Practices daher von einigen Akteuren mit Modell-, Pilot- oder Demonstrationsprojekten gleichgesetzt, wobei Best Practices ein *experimenteller* und eher *risikobehafteter* Charakter zugeschrieben wird. In diesem Verständnis handelt es sich bei Best Practices meist um Prestigeprojekte, die oft nur unter speziellen *Sonderbedingungen* (Fördermittel, Sponsoring, Forschungsprojekt, Wahlkampf etc.) entstehen konnten. „Sie ist zumindest in erster Phase, sag ich mal, innovativ [...] und einzigartig, weil sie ein Alleinstellungsmerkmal hat. Das heißt [...] es ist nicht gleich unter Gleichen, sondern besser als andere.“ (IB-4, 2015: 7) Als Beispiel für eine Best Practice als

Leuchtturm kann der „B.A.U.M. Zukunftsfonds“ gelten, bei dem in drei deutschen Kommunen die Umsetzung eines neuen Investitions- und Finanzierungsmodells zur Durchführung von Energie- und Ressourceneffizienzmaßnahmen getestet wurde. Das Pilotprojekt wurde unter anderem im bundesweiten Innovationswettbewerb „Ausgezeichnete Orte im Land der Ideen“ prämiert.⁴

Im kommunalen Klimaschutzmanagement spielen alle drei Dimensionen von Best Practices eine Rolle, wobei die Vorstellung von Best Practices als Blaupause am ehesten der Rationalität des NPM entspricht und sich in der starken Betonung des Prinzips der Nachahmung ausdrückt. Viele Klimaschutzmanager wünschen sich auch konkret kopierbare, einfach übertragbare Lösungen (Blaupausen), um ihre knappen Ressourcen effektiver einsetzen und eine größere Wirkung erzielen zu können. Im Masterplan-Programm gab es bspw. zunehmend den Wunsch nach „konfektionierten“ Maßnahmen, die einfach von anderen Kommunen zu übernehmen sind (F-171213-Bensheim). Das Verständnis von Best Practices als „beste“ Lösung, die das Ergebnis eines experimentellen Prozesses ist und damit einen hohen Innovationsgehalt hat, wodurch sie Vorbildwirkung und Modellcharakter entfalten kann, steht gedanklich der TM-Rationalität näher, die davon ausgeht, dass durch erfolgreiche Experimente in Nischen systemische Veränderungen erzielt werden können. Doch beide genannten Ausprägungen von Best Practices – die der Blaupause und die des Leuchtturms – sind in der Praxis eher selten. Schaut man sich Best Practice-Beispiele in Datenbanken, Publikationen oder auf Konferenzen an, handelt es sich meist weder um Blaupausen noch um Leuchttürme, sondern unter dem Label „Best Practice“ werden einfach mehr oder weniger gelungene Praxisbeispiele präsentiert. Spreche ich im Rahmen dieser Arbeit also von Best Practice, meine ich damit ein „Praxisbeispiel“ und keine Blaupause oder Leuchtturm. Je nachdem, wer welches Praxiswissen als Best Practice verbreitet, wie diese Best Practice aufbereitet und dargestellt wird und welche Funktion die Best Practice einnimmt, kann sich die Bedeutung zur einen oder anderen Seite (Blaupause oder Leuchtturm) verschieben, wie ich im Folgenden zeige.

Grundlegend für eine Analyse der Wirkungen und Funktionen von Best Practices als Regierungstechnologie des kommunalen Klimaschutzmanagements ist zunächst ein tieferes Verständnis ihres Entstehungsprozesses. Erst wenn klar ist, wie und durch welche Akteure Best Practices identifiziert und selektiert werden und welches (Praxis-)Wissen dabei zu einer „Best Climate Practice“ gemacht wird, kann man ihren Einfluss und ihre Rolle tatsächlich aufarbeiten. Wie Best Practices im alltäglichen Regierungshandeln eingesetzt werden, hängt auch davon ab, wer das jeweilige Beispiel wie und unter welchen Umständen produziert hat. Denn wie Mössner (2016:

4 www.klimaschutz.de/projekt/baum-zukunftsfonds-pilotprojekt-drei-kommunen

972) betont, muss das Entwickeln, Fördern, Verbreiten und Implementieren von Best Practices als ein Prozess verstanden werden, in dem politische Macht gewonnen wird, um zu entscheiden, auszuschließen und Hegemonien zu konstruieren. Es geht mir daher im Folgenden darum zu zeigen, wie aus einem alltäglichen Regierungshandeln eine Best Practice des kommunalen Klimaschutzes gemacht wird und welche Akteure maßgeblich an diesem Herstellungsprozess beteiligt sind.

Wie ich bereits im Kapitel #Den guten Praktiken auf der Spur beschrieben habe, sollten laut Theorie mithilfe von Beobachtungen und Untersuchungen diverser erfolgreicher Einzelpraktiken induktiv verallgemeinerbare Prinzipien identifiziert werden – die Best Practices (hier im Sinne einer Blaupause) – durch die Verwaltungsprozesse verbessert und effizienter gestaltet werden können. Diese Abstraktion der vielen Erfahrungen aus unterschiedlichen Projekten in eine Handlungsanleitung, die Best Practice-Blaupause, soll durch systematischen Vergleich erzielt werden – entweder mithilfe des quantitativ-mikro-ökonomischen Ansatzes oder des qualitativen Case Study-Ansatzes⁵ (vgl. Kapitel #Begriffsgeschichte und Definition). In jedem Fall geht es darum, eine Reihe an komplexen Beziehungen zwischen unterschiedlichen Akteuren, Interessen und Materialien zu entflechten, das heißt zu bestimmen, was im Rahmen der jeweiligen Best Practice zu inkludieren und was zu exkludieren ist. Die Stabilisierung von alltäglichen Regierungspraktiken in einer Best Climate Practice erfordert eine spezifische Rahmung, die zwangsläufig zu Ausschlüssen bestimmter Aspekte führt (Blok 2011). Diese Rahmung wird hauptsächlich durch Think-Tanks, Berater, NGOs, Forschungsinstitute und vergleichbare epistemische Communities, die sich mit der Übertragung, Übersetzung und Promotion politischer Skripte befassen – die sogenannte *Consultocracy* – vorgenommen. Aber auch Lokalpolitiker, Verwaltungsangestellte, Planer und andere Praktiker können zu wichtigen Akteuren der Identifizierung, Hervorbringung und Mobilisierung von Best Practices werden. Auf Kongressen, Tagungen und Konferenzen sowie in Büchern, Broschüren und Fachzeitschriften – den *Microspaces of Globalization* – werden die einflussreichsten Politikideen in angewandten Praxisbeschreibungen mobilisiert und veröffentlicht, um bestimmte Maßnahmen und Modelle als Best Practices zu verbreiten und die Vernetzung zwischen den Akteuren zu stärken (MacLeod 2013). Daher ist

-
- 5 Ein gutes Beispiel für diesen Case Study-Ansatz ist die Broschüre „Klimaschutz leicht gemacht – von Erfolgsbeispielen lernen: Leitfaden zur Umsetzung kommunaler Klimaschutzprojekte“. Hier versucht die Universität Kassel, aus den vielen Praxisbeispielen der Kommunen, die am Projekt „RegioTwin“ teilgenommen haben, verallgemeinerbare und kopierbare Maßnahmen-Leitfäden zu entwickeln. Die Maßnahmen werden vom zeitlichen Verlauf über Personal- und Finanzaufwand bis hin zur Umsetzung Schritt für Schritt erklärt, damit sie als Blaupause genutzt werden können (Universität Kassel 2017).

im Folgenden detaillierter zu beleuchten, wie Best Practices im kommunalen Klimaschutz identifiziert, welche als die „besten“ und nachahmenswertesten Praktiken ausgewählt und welche Selektionskriterien dabei herangezogen werden.

In der Praxis dominiert der bereits erwähnte Case Study-Ansatz: Experten von kommunalen Städtenetzwerken, aus Forschungseinrichtungen, Behörden und Ministerien oder von Beratungsfirmen suchen in Datenbanken, im Internet, auf Konferenzen, in der Literatur oder durch persönliche Gespräche nach Beispielen, die als Best Practices geeignet erscheinen. Nach der Identifikation und Auswahl passender Maßnahmen erfolgt meist die Beschreibung auf Aufbereitung als nachahmenswertes Praxisbeispiel (und weniger als Blaupause), von dem andere Kommunen lernen oder welches sie eventuell direkt anpassen und übernehmen können. Doch der Prozess geht weitaus weniger systematisch vonstatten, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Denn genau wie der kommunale Klimaschutz ist auch die Best Practice-Produktion keine Daueraufgabe, sondern in den meisten Fällen an die Durchführung von Projekten oder Beauftragungen geknüpft (vgl. #Best Practices als Projektergebnis). Das heißt, die finanziellen, personellen und zeitlichen Kapazitäten für die Best Practice-Aufbereitung sind limitiert. Die große Anzahl an klimaaktiven Kommunen – durch die NKI wurden in Deutschland zwischen 2008 und 2016 mehr als 10.000 Projekte in etwa 3000 Kommunen gefördert; auf europäischer Ebene haben sich im Rahmen des Konvents der Bürgermeister mehr als 7.500 Kommunen dazu verpflichtet, bis 2030 ihre THG-Emissionen um mindestens 40 Prozent zu reduzieren (BMUB 2017b) – macht eine systematische qualitative oder quantitative Analyse von Beispielen und eine Ableitung kopierbarer Rezepte nahezu unmöglich.

„Entweder prüfe ich jede Maßnahme empirisch nach, und bei den Massen an Kommunen und den Massen an Maßnahmen halte ich das für fast ausgeschlossen, dass sich jemand mal die Mühe gemacht hat und sich jede einzelne Maßnahme vor Ort angeguckt hat, mit einem vertieften Interview, mit drei bis vier Leuten gesprochen hat und auch dann noch mit den Betroffenen gesprochen hat und das am besten nochmal statistisch ausgewertet hat. [...] Das halte ich für ausgeschlossen.“ (IB-2, 2015: 81)

Wie schon Lindblom (1959) erkannte, zeichnet sich eine Entscheidungsfindung in der öffentlichen Verwaltung, bei Behörden und Ministerien also eben nicht durch eine methodische Analyse und den konsequenten Vergleich der optimalen Lösungen aus; weder mithilfe eines quantitativen noch qualitativen Ansatzes. Stattdessen verläuft der Steuerungsprozess sehr viel pragmatischer und intransparenter. Dasselbe gilt für die Identifikation und Erarbeitung guter Praxisbeispiele: Anstelle von umfassenden empirischen Recherchen finden auch hier „successive limited comparisons“ (Lindblom 1959: 87) statt. Man wählt also entweder Beispiele, die man schon kennt und bei denen bereits Kontakte und Informationen vorliegen; man stößt rein zufällig

auf ein gutes Beispiel oder aber man produziert Best Practices aus den eigenen, laufenden Projekten selbst. Hier wird die Spannung deutlich zwischen dem theoretischen Modell der systematischen Identifizierung durch kontinuierlichen und umfassenden Vergleich möglichst vieler Maßnahmen und Prozesse, aus denen ein Prinzip, Modell oder Blaupause abgeleitet werden soll, und der tatsächlichen Regierungspraxis, in der es kaum möglich ist, solch umfangreiche Recherchen und Analysen zu betreiben. Daher münden gute Praxisbeispiele selten in standardisierte und konfektionierte Maßnahmen, sondern eher in Beschreibungen erfolgreich durchgeführter Projekte, die dann als „Best Practice“ bezeichnet werden. Dazu erklärt der Geschäftsführer eines Städtenetzwerks das gängige Vorgehen:

„Also es gibt jetzt keinen systematischen Prozess. [...] Es gibt natürlich den Fall, wo wir aus direkten Gesprächen auf irgendeiner Konferenz oder Treffen von irgendetwas erfahren oder eine Präsentation sehen, wo wir denken: Das könnten wir auch benutzen für unsere Konferenz. [W]enn wir auf einer Klimakonferenz dann so eine Präsentation laufen haben mit Beispielen, da haben wir das auch schon einmal gemacht, dass wir viele Kommunen direkt angeschrieben haben: Hier, gebt uns euer bestes Beispiel; ohne zu konkretisieren, in welchem Bereich. Dann gibt es auch Beispiele, die in Fachzeitschriften kursieren, in der Öffentlichkeit [...], und dann versuchen wir natürlich die Kommunen direkt anzusprechen. [...] Insofern sind die Wege sehr unterschiedlich, wie die Best Practices zu uns gelangen. Wie gesagt, wenn wir irgendwo eine Publikation machen wollen, dann fragen wir natürlich systematisch ab. Aber oft ist es eben auch Zufall, oder eben durch die Vernetzung.“ (IN-2, 2016: 21)

Wie ein einfaches Praxisbeispiel zu einer „Best Climate Practice“ gemacht wird, ist gleichzeitig immer auch abhängig von der Art des „Produzenten“: Handelt es sich um ein TMN, ein Forschungsinstitut mit Mandat eines Bundes- oder Länderministeriums bzw. einer Kommune oder um ein Beratungsunternehmen mit Beauftragung durch eine Kommune oder ein Ministerium? Die Interessen und Motivationen der Best Practice-Identifikation und -Verbreitung können ganz unterschiedlich sein. Hauptakteure in der Best Practice-Produktion im kommunalen Klimaschutz sind TMNs. Es gibt nicht nur zahlreiche kommunale Netzwerke im Klimaschutzbereich⁶, sondern sie haben auch alle zum Ziel, die kommunalen Maßnahmen und Aktivitäten durch Internetpräsenz, Konferenzen, Tagungen, Workshops, Webinare, Publikationen, Handbücher, Online-Tools, Datenbanken usw. sichtbar zu machen. Im Fall internationaler Städtenetzwerke für den Klimaschutz spielen Best Practices (insbesondere als Leuchttürme), sowie ihre Aufbereitung und Verbreitung eine besonders

6 U.a. Energy Cities, ICLEI, C40, Klima-Bündnis, Konvent der Bürgermeister, R20, The Climate Group, Resilient Cities sowie Arbeitsgruppen in Eurocities, Metropolis, Allianz in den Alpen, Union of the Baltic Cities.

wichtige Rolle. Zum einen basiert das gesamte System der Städtenetzwerke auf der Idee des Erfahrungsaustauschs, womit die Identifikation und Vermittlung von Best Practices zu einer Schlüsselleistung dieser Organisationen wird. Zum anderen dient das gesammelte und kommunizierte Wissen in Form von Best Practice-Publikationen, -Datenbanken oder -Präsentationen auch der Profilierung der eigenen Organisation sowie der Mitglieder und der politischen Einflussnahme.

„[T]he whole system is based on the idea that you share your good practices and experience or even some internal documents you might have or specific experience with different projects, different stakeholders. [...] Sharing the best practice and case studies is one of our core models and we do it by connecting cities directly as well as by sharing case studies and producing good practices guides.“ (IN-6, 2016: 10)

Gleichzeitig handelt es sich bei TMNs in der Regel um gemeinnützige Organisationen, was bedeutet, dass man in großem Maß auf Projektfinanzierung angewiesen ist. Dementsprechend werden Best Practices und Fallstudien häufig im Rahmen von drittmittelfinanzierten Projekten⁷ entwickelt, wie zwei Städtenetzwerke betonen:

„[...] the way that the case study series has developed has been quiet pragmatic and related to resources as well, because as an organisation we are project-funded, we are non-profit [...]. So we don't have huge amounts of finance to be able to say: ok, every member of ours gets a Case Study, because we simply don't have the resources, but when we have projects, funded projects that then are maybe thematic, then part of those will be to develop good practice examples.“ (IN-5, 2016: 21)

„Most of the time it's through projects that we create best practices with some of our member cities.“ (IN-3, 2016: 62)

Dies kann in Konsequenz dazu führen, dass die Verfügbarkeit von Best Practices thematisch eingeengt wird, weil die Praxisbeispiele dementsprechend nur im spezifischen Themenfeld der geförderten Projekte entstehen können. Falls ein TMN also

7 Beispiele: (1) „Living Streets Project“: Unter Leitung des Netzwerks Energy Cities mit den Partnerstädten Brüssel, BE; La Rochelle, FR; Zadar, HR; Milton Keynes, UK; Turin, IT; Ivancic-Grad, HR und Rotterdam, NL; finanziert durch das EU LIFE-Programm; Laufzeit 01.05.16–30.06.18; www.energie-cites.eu/LIFE-Living-Streets-lead;
(2) „URBAN LEDS“: Unter Leitung von UN-HABITAT und ICLEI mit den Partnerstädten Recife und Fortaleza, BR; Thane und Rajkot, IN; Steve Tshwete und KwaDukuza, ZA; Balikpapan und Bogor, ID; finanziert durch das EU EuropeAid-Programm; Laufzeit 01.03.12–01.03.16; <http://urbanleds.iclei.org>.

besonders erfolgreich in der Einwerbung von Fördermitteln im Bereich der Energieeffizienz in Gebäuden ist, gibt es konsequenterweise besonders viele gute Praxisbeispiele aus diesem Bereich, die verbreitet werden. Hinzu kommt, dass die Projekte nie mit allen Mitgliedern durchgeführt werden, sondern sich ein Konsortium aus einigen wenigen Mitgliedskommunen gemeinsam mit dem TMN als Organisation um Mittel bewirbt. So kann es passieren, dass insbesondere solche Praktiken als die besten dargestellt werden, die von den Kommunen stammen, die schon häufig in Förderprojekte eingebunden waren. Machen sich TMNs abseits von Förderprojekten auf die Suche nach guten Praxisbeispielen, z.B. für Konferenzbeiträge, Publikationen oder eine Onlinedatenbank, gehen die Verantwortlichen in der Regel zuerst auf die Kommunen zu, zu denen sie bereits enge Kontakte pflegen und von denen sie schon gute Praxisbeispiele kennen.

„[...] in terms of the good or best practices finding a balance between a case that's particularly relevant as being pioneering or interesting in that particular region, in that particular context and then also somehow globally relevant. But I would say [...] the criterion is also knowing that we have good contacts in the city that can actually give us good information. Sometimes that might also be the decision between one case that [...] objectively might be slightly better, but if we know that it is going to be difficult to actually get information, then we may go with the other one for also resources constraints and also because we do want to focus on bringing out the actual lessons.“ (IN-5, 2016: 25)

Insgesamt handelt es sich damit um ein proaktives Vorgehen seitens der TMNs; dass sich Mitgliedskommunen selbst mit einem Praxisbeispiel oder einer Fallstudie direkt an die Netzwerke wenden, kommt kaum vor, wie der Geschäftsführer eines Städteternetzwerks erklärt:

„Dass die jetzt etwas hierher schicken oder anrufen, das ist eher selten. Sondern es ist eher so, dass wenn man fragt: ‚Was macht ihr im Klimaschutz?‘ – ‚Ja wir machen gar nichts.‘ – ‚Ja also und was ist das?‘ – ‚Achso ja, das.‘ – ‚Das ist doch Klimaschutz!‘ – ‚Ja, das ist schon so selbstverständlich für uns.‘ Das hat dann für die, die da involviert sind, gar nicht mehr so eine große Bedeutung, und wenn man das aber in andere Situationen bringen würde, dann ist das doch sehr innovativ.“ (IN-2, 2016: 21)

Gleichzeitig muss berücksichtigt werden, dass die Identifikation, Erstellung und Verbreitung von Best Practices ein hochgradig politischer und kontingenter Prozess ist. Wie erkennbar wurde, werden nicht unbedingt die innovativsten oder wirksamsten Beispiele ausgewählt, sondern die, die die meisten *Co-Benefits* mit sich bringen. Also z.B. die, die sich am schnellsten zusammentragen lassen, die am besten zu einem bestimmten Thema passen oder die sich am besten kommunizieren lassen. Dahinter liegt demnach keine neutral-analytische Entscheidung auf Faktenbasis, sondern eine

strategische Kalkulation und Abwägung kontextspezifischer Kriterien. Außerdem ist man stets auf die Kooperation mit der jeweiligen Kommune als Best Practice-Quelle angewiesen und auch dort spielen interne Machtfragen und politische Befindlichkeiten eine Rolle.

„A main problem of good practice production is, that it is very time consuming. Especially for the type of good practice documentation that we want to do, because we do them with our members and we really strive to get their input and their endorsement. This takes time, just because they have to go through whatever political things and it also takes effort from my side. So we are not like a research institution [which] just can write something and then that's fine.“ (IN-5, 2016: 17)

Neben den TMNs sind Forschungsinstitute und Beratungsunternehmen zentrale Akteure der Best Practice-Produktion. Sie gehen dabei ganz ähnlich vor, allerdings mit dem Unterschied, dass es sich bei deren Projekten um Beauftragungen mit konkreten (politischen) Anforderungen handelt. Das Deutsche Institut für Urbanistik (DIFU) wurde vom BMUB bspw. damit beauftragt, das „Service- und Kompetenzzentrum Kommunalen Klimaschutz“ (SK:KK) ins Leben zu rufen, welches möglichst viele deutsche Kommunen zum Klimaschutzhandeln bewegen und dahingehend beraten soll. Zu diesem Zweck wird bspw. eine umfangreiche Onlinedatenbank mit „Praxisbeispielen“ gespeist mit dem Ziel, eine möglichst große Bandbreite an Beispielen bieten zu können. Das heißt, man sucht gezielt nach Beispielen aus allen geographischen Kontexten Deutschlands, allen Kommunengrößen, diversen Zielgruppen usw. Die Sammlung der Beispiele erfolgt hier meist über eigene Veranstaltungen oder die systematische Recherche in der Förderdatenbank des BMUB. Der Erfolg der Maßnahmen wird durch Rücksprache mit dem PtJ, dem Fördermittelabwickler des BMUB, gegengeprüft (F-150423-Dresden). Auch hier geht es weniger um die tatsächlich „besten“ Praktiken: Politisches Kalkül bzw. spezifische Anforderungen führen dazu, dass eine Best Practice nicht unbedingt das meiste CO₂ einsparen muss oder eine radikal neue Lösung präsentiert. Wichtiger ist hier, ob das Beispiel aus einer bestimmten Region kommt oder aus einer schrumpfenden Kommune oder aus einer mit Haushaltssicherung, um zeigen zu können, dass es für jeden Kontext ein gutes Beispiel gibt. Hier zeigt sich auch, wie durch Best Practices Differenz lokal produziert wird: Das Aufdecken von Praktiken der Klassifizierung und Bewertung von Best Practices legt Prozesse der Grenzziehung zwischen einfachen Klimaschutzmaßnahmen und den „besten“ bzw. „nachahmenswertesten“ Klimaschutzmaßnahmen offen. Meine Untersuchung von 151 guten Praxisbeispielen der Onlinedatenbank der NKI ergab bspw., dass nur sieben Kommunen mit mehr als einem Praxisbeispiel aufgeführt wurden. Die 151 Beispiele verteilen sich zudem recht ausgeglichen bzgl. der

Kommunengröße (Tabelle 10). Die Darstellung in einer Karte (Abbildung 16) verdeutlicht bildlich, dass die breite Abdeckung möglichst aller Regionen mit guten Praxisbeispielen ein wesentliches Kriterium bei der Fallauswahl zu sein schien.

Tabelle 10: Verteilung der „guten“ Praxisbeispiele (gefördert durch die NKI) nach Kommunengröße.

Anzahl der Praxisbeispiele	Kommunengröße
23	Bis 10.000 Einwohner
36	10.001-50.000 Einwohner
31	50.001-150.000 Einwohner
22	150.001-500.000 Einwohner
10	Mehr als 500.000 Einwohner
29	(Land-)Kreise und Regionen mit 50.000-3.500.000 Einwohner

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Datenbank „Praxisbeispiele von A-Z“ (www.klimaschutz.de/praxisbeispiele).

Abbildung 16: Räumliche Verteilung „guter“ Praxisbeispiele (gefördert durch die NKI).



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Datenbank „Praxisbeispiele von A-Z“ (www.klimaschutz.de/praxisbeispiele).

Die Frage nach den Kriterien, also nach welchen Maßstäben die Beispiele bewertet werden und entschieden wird, ob sie zur Nachahmung empfohlen werden und damit das Label „Best Practice“ verdienen, wird hier zentral. Einige der Zitate und das Beispiel der Datenbank haben bereits anklingen lassen, dass die Auswahlkriterien recht variabel sind, je nachdem, was man mit dem Best Practice-Beispiel zeigen will, wie auch eine TMN-Vertreterin betont:

„[...] it depends on the topic and the project. [For example] for this type of cases we want to be sure, [...] that this was not just a project in one department, but that it was something that was actually a collaborative and integrated approach between different departments; that can be a criterion. Or a criterion could also be that for these particular cases we want to see examples of how the city worked together with the national government [...]“ (IN-5, 2016: 25)

Im Fall der Best Practice-Produktion im Rahmen von Wettbewerben scheint dies auf den ersten Blick anders zu sein: In der Dokumentation zum Wettbewerb „Klimaaktive Kommune 2009“ des BMUB steht in Bezug auf die Auswahlkriterien: „Wichtige Entscheidungskriterien waren unter anderem die Effizienz in Bezug auf den Klimaschutz, die Übertragbarkeit auf andere Kommunen sowie der Innovationscharakter unter Berücksichtigung der individuellen lokalen Gegebenheiten.“ (SK: KK 2010: 12)

Hauptkriterien wären hier also die Klimaschutzwirksamkeit, der relative Innovationsgrad sowie das Nachahmungspotenzial bzw. die Modellfunktion der Maßnahme. Doch auf den zweiten Blick wird klar, dass eine quantitative Bewertung des Innovationsgrades oder der Übertragbarkeit kaum möglich ist, und selbst die Klimaschutzwirksamkeit der Aktivitäten lässt sich nur in einem Teil der Beispiele durch CO₂-Einsparungen ausdrücken. Der Auswahlprozess, der ein Praxisbeispiel zu einem guten oder nachahmenswerten Beispiel – einer Best Practice – macht, ist daher wenig standardisiert und kaum objektiv nachvollziehbar, wie der Projektleiter eines Forschungsinstitutes erklärt:

„Warum wählt ihr denn das eine [Beispiel] und warum wählt ihr das andere nicht aus? Das hängt auch mit ganz vielen Sachen zusammen. Einerseits kann die Beschreibung besser sein, andererseits kann was Innovatives auch mal spannend sein. Es kann sein, dass du die Leute auch mal irgendwie beurteilen willst: Was ist der größte Fortschritt in den letzten zwei, drei Jahren gewesen? Und nicht das immer derjenige, der eh immer schon die ganzen Preise einheimst [, wieder die Auszeichnung bekommt]. Also es ist jetzt nicht so wie die Champions League im Fußball, wo sich dann irgendwie die beste Mannschaft oft durchsetzt, sondern es ist durchaus ein variables Spiel.“ (IB-4, 2015: 35)

Der Entstehungsprozess von Best Practices bewegt sich damit in einer intransparenten Grauzone. Es gibt weder im Rahmen von Wettbewerben noch in der Arbeit von Städtenetzwerken, Forschungsinstituten oder Beratungsunternehmen ein allgemeines Indikatorenset, nach dem Maßnahmen beurteilt werden. Den Best Practices für eine klimaneutrale Stadtentwicklung fehlen meist explizite, ganzheitliche Bewertungen. Daher ist es schwierig, im Fall von Best Practices eindeutig zwischen tatsächlichen Ergebnissen und politischen Aussagen zu unterscheiden (Mössner 2016), wie auch eine Masterplanmanagerin kritisiert:

„Ich würde jetzt einfach mal behaupten, [...] da gibt es gar keine echten Kriterien, sondern [...] die verschiedensten Gremien, die sagen: Oh das ist jetzt ein Best Practice! Und das hängt oft damit zusammen, ob die Darstellung gut ist und es alles schön bunt ist, dann beeindruckt das, und wenn dann noch dabei steht, man hat tausend Leute erreicht, dann beeindruckt das noch mehr und es wird gar nicht die Qualität nachgefragt oder dafür gibt es einfach zu wenig Kriterien.“ (IK-19, 2017: 46)

Daher sind viele Klimaschutzmanager Best Practice-Beispielen gegenüber kritisch eingestellt, da sie zum einen der Meinung sind, dass die Entscheider über oder Produzenten von Best Practices – z.B. Veranstaltungsorganisatoren, Herausgeber von Publikationen oder Fördermittelgeber – die Beispiele oftmals nur schlecht beurteilen können, da sie in der Regel praxisfern angesiedelt sind und sich mit den Abläufen und Herausforderungen in Kommunen nur eingeschränkt auskennen (IK-18, 2017). Zum anderen ließen sich die Best Practice-Produzenten zu oft von dem „schönen Schein“ bzw. der Außenwirkung einzelner Maßnahmen blenden, da es keine objektive Entscheidungsgrundlage gäbe, wie ein Mitarbeiter des Energiereferats einer MPK erklärt:

„Also zum einen hat es sehr viel mit Zufall zu tun: Wer ist wann an welchem Ort? Wirklich Zufälle und unheimlich viel macht die Kommunikation aus. Also ich wäre ganz, ganz kritisch, diese These zu unterschreiben, das sind wirklich die „besten“ Praktiken, die sich verbreiten, sondern es sind die, die am besten kommuniziert werden. [M]an erhöht natürlich die Wahrscheinlichkeit, dass sich was verbreitet, indem man auf möglichst vielen Events auftaucht, das präsentiert, das probiert über die Städtenetzwerke zu streuen, und dann glaube ich ist noch ein wesentlicher Aspekt, dass es öffentlichkeitswirksam ist [...], weil im Endeffekt geht's unheimlich viel auch um Stadtmarketing und das, was man nach außen kommunizieren kann. Es sind also eher diese Dinge und bei weitem nicht die, das müsste man definieren, was sind wirklich die besten, aber in Hinsicht auf CO₂-Einsparung etc. würde ich jetzt nicht sagen, dass es da die besten Praktiken sind, die sich verbreiten. Und wieder halt Personen. Also irgendwie Zufall, Kommunikation, und diese Personen, an denen natürlich wieder ein Netzwerk dran hängt, und denen dann auch Vertrauen geschenkt wird, die charismatisch sind und die vielleicht auch Einfluss auf verschiedenen Ebenen haben, um das noch weiter zu streuen.“ (IK-15, 2016: 25)

Nimmt man an dieser Stelle die bisher gewonnen Erkenntnisse zu den verschiedenen Dimensionen von Best Practices (als praktisches Beispiel, als Blaupause und als Leuchtturm) sowie zu deren Produktionsbedingungen und -prozessen zusammen, lassen sich vier Arten der Best Practice-Entstehung erkennen:

1. *Zufall*: Wie von mir ausführlich beschrieben, entstehen die meisten Best Practices eher zufällig. Entweder werden Praxisbeispiele im Rahmen von geförderten Projekten erarbeitet oder Experten der *Consultocracy* „stolpern“ zufällig über gute Beispiele in persönlichen Gesprächen, auf Konferenzen oder lesen davon, oder aber man kennt bereits einige geeignete Kandidaten für potentielle Best Practice-Beispiele aus der eigenen Arbeit und spricht diese gezielt an, wenn man Informationen für neue Aktivitäten (Konferenzen, Publikationen, Datenbanken etc.) benötigt.
2. *Selbstläufer*: Es gibt eine Reihe an Praktiken, die aus sich selbst heraus eine Ausstrahlung und Anziehungskraft entwickeln, ohne dass externe Akteure wie TMNs, Forschungsinstitute, Beratungsunternehmen, Fördermittelgeber oder kommunale Klimaschutzmanager selbst gezielt zur Verbreitung beitragen. Ein Beispiel dafür aus dem Masterplanprogramm 100% Klimaschutz ist der „Klimapakt Flensburg“, hinter dem die Idee steht, kommunalen Klimaschutz in einen privaten Verein auszulagern und so zu verstetigen und von politischen Einflüssen unabhängig zu machen. Die Idee verbreitete sich schnell und in einigen weiteren MPKs (z.B. Bensheim, Burbach, Kreis Steinfurt) wurden daraufhin ebenfalls Vereine zur Verstetigung gegründet.
3. *Vom Fördermittelgeber gewollt*: Insbesondere im Rahmen von drittmittelfinanzierten Projekten oder Förderprogrammen bestehen spezifische Interessen des Geldgebers, wodurch bestimmte thematische, räumliche oder methodische Kriterien gesetzt und so gezielt Best Practices produziert und verbreitet werden. Als Beispiel kann hier die NKI-Datenbank „Praxisbeispiele von A-Z“ gelten.
4. *Vom Klimaschutzmanager promotet*: In einigen Fällen sorgen engagierte Klimaschutzmanager dafür, dass ein eigenes Projekt zu einem Best Practice-Beispiel wird, indem er oder sie das Beispiel proaktiv in Städtenetzwerken streut, auf Konferenzen präsentiert, bei Wettbewerben einreicht oder auf andere Art und Weise verstärkt kommuniziert und verbreitet.

Nachzuverfolgen, wie Wissen über Klimagovernance in Form von Best Practices generiert wird, heißt – vorläufig zusammengefasst – zu zeigen, dass es eine Politik der Produktion von Wissen über eben jene Politik zu erkennen gilt. Oder wie Voß und Freeman (2016: 25) schreiben: „Knowing governance, no matter how, is never a neutral observation, but always a selective reduction of complexity, a simplified and

partial version of political reality.“ In Bezug auf den Entstehungs- und Auswahlprozess von Best Practices muss man festhalten, dass der kritische Leser oder Beobachter stets für sich selbst entscheiden muss, was in welchem konkreten Zusammenhang für ihn oder sie eine Best Practice ist, weil eine Best Practice an sich nicht existiert; sie wird immer erst durch unterschiedliche Akteure mit eigenen Interessen zu einer gemacht (IN-1, 2015). Der Prozess der Qualifizierung lokaler Praxiserfahrungen als anerkannte Best Practices involviert diverse Akteure mit multiplen polit-strategischen Interessen, wobei das Adjektiv „gute“ oder „beste“ stets eine politisch konstruierte Eigenschaft ist (vgl. auch Bruno 2009 zu „Benchmarking“).

Nachdem ich Herstellungsprozesse sowie zentrale Akteure nachvollziehen und identifizieren konnte, stellt sich außerdem die Frage nach den thematischen Inhalten und Wissensformen sogenannter Best Practice-Beispiele. Es geht mir darum aufzuzeigen, welches Wissen zu einer Best Climate Practice gemacht wird und wie dieses Wissen aufbereitet wurde. Dazu beziehe ich mich hauptsächlich auf die quantitative Auswertung von Praxisbeispielen aus Onlinedatenbanken sowie Publikationen von Forschungsinstituten mit ministerialer Beauftragung und kommunalen Städtenetzwerken im Klimaschutzbereich (TMNs), da sich textbasierte Best Practice-Beispiele inhaltlich besser untersuchen lassen als mündliche Präsentationen (zum methodischen Vorgehen vgl. Kapitel #Projektdesign). Ergänzend dazu greife ich auf Interviewdaten und Beobachtungen zurück.

Bei den knapp 370 Best Practice-Beispielen aus drei Onlinedatenbanken, zwei Publikationen und einer Leitfadenserie des C40-Netzwerks handelt es sich zu je etwa einem Drittel um (1) rein technische Maßnahmen, wie z.B. Heizpumpentausch, Erneuerung der Heizungsanlage, energetische Sanierung auf Passivhausstandard oder Umrüstung auf LED-Beleuchtung, (2) um Klimaschutz oder Klimaanpassungskonzepte sowie andere Strategien, z.B. in Bezug auf Mobilität, Tourismus etc. und (3) um „weiche“ Maßnahmen, dazu zählen Bildungsprojekte, Kampagnen, Bürgerbeteiligung usw. (vgl. Anhang C). Die untersuchten Beispiele sind thematisch vielfältig und decken damit ein recht breites Spektrum ab, was auch von verschiedenen TMN-Vertretern und Klimaschutzmanagern bestätigt wurde.

„I’d say in general [...] as much technical good practice and case studies on, for example, how to deliver a financing model for energy efficiency in buildings, how to deliver BRT [Bus Rapid Transit] systems. The sharing might be around best approaches or on how to involve stakeholders and encourage participation of citizens.“ (IN-6, 2016: 31)

Auffällig ist aber, dass grundlegende Änderungen individuellen Verhaltens, visionäre technische Neuerungen oder die Einführung neuer Gesetze oder Maßnahmen, die zu Veränderungen im bestehenden Wirtschaftssystem führen, nicht durch Best Practice-Beispiele kommuniziert werden. So ist bspw. weder Suffizienz – also ein möglichst

geringer Rohstoff- und Energieverbrauch – durch Konsumverzicht oder Entschleunigung Thema, noch innovative rechtliche bzw. gesetzliche Maßnahmen oder neue Finanzierungsmechanismen. Eine Ausnahme bildet das C40-Netzwerk, das insbesondere im Themenbereich Klimafinanzierung sehr aktiv ist und einige Best Practice-Beispiele zu innovativen Finanzierungslösungen publiziert. Ansonsten wird aber vor allem solches Praxiswissen in Best Practices verbreitet, das den Logiken des Klimaschutzmanagements entspricht. Exemplarisch dafür steht die Tatsache, dass nur etwa 35 Prozent der von mir analysierten Beispiele abgeschlossene Einzelmaßnahmen darstellen, die eigentlich leichter zu übertragen sein sollten als ganze Strategien oder Programme. Es wäre zu erwarten gewesen, dass diese Einzelmaßnahmen in Best Practice-Beispielen stärker kommuniziert werden.

Etwa 20 Prozent der Best Practice-Beispiele beschreiben dagegen konkret den Erstellungsprozess von Klimaschutzkonzepten oder die Einführung eines Klimaschutzmanagements. Diese Prozesse sind sehr individuell und kontextspezifisch, daher sind sie nur schwer übertragbar. Herausgeber dieser Art von Best Practice-Beispielen ist hauptsächlich das SK:KK, das im Auftrag des BMUB Kommunen dazu motivieren soll, im Klimaschutz aktiv zu werden. Die Best Practices zu Klimaschutzkonzepten sollen zum einen die Vorteile eines durch den Bund geförderten kommunalen Klimaschutzes kommunizieren sowie zum anderen ein Bild davon vermitteln, wie erfolgreicher kommunaler Klimaschutz aussieht: Nämlich ein systematisches Klimaschutzmanagement, das auf einer Analyse des Status quo, messbaren Zielen und konkreten Maßnahmen beruht. Die Best Practices dienen also nicht unbedingt dazu, ein Klimaschutzkonzept zu kopieren, sondern es geht darum, das Klimaschutzmanagement an sich als Best Practice zu vermitteln; also zu zeigen, wie guter kommunaler Klimaschutz aussehen soll.

In Bezug auf die Darstellungsweise ergab die Durchsicht der Praxisbeispiele ebenfalls einige überraschende Erkenntnisse. In Anbetracht dessen, dass Messbarkeit (von THG-Einsparungen, des Kosten-Nutzen-Verhältnisses, der Energieeinsparungen etc.) in der Klimapolitik im Allgemeinen und im Klimaschutzmanagement im Speziellen eine herausragende Bedeutung hat, fällt auf, dass 55 Prozent der Best Practice-Beschreibungen sich kaum auf Zahlen, Daten und Fakten beziehen und dieser quantitative Aspekt eher eine untergeordnete Rolle in der Darstellung spielt. Dies mag damit zusammenhängen, dass etwa 40 Prozent der Schilderungen extrem vage bleiben, da ihr Textumfang weniger als eine DIN-A4-Seite beträgt. Interessant ist auch, dass im Vergleich zur starken Betonung der Übertragbarkeit und des Nachahmungspotenzials in den politischen Förderprogrammen dieser Aspekt in den Best Practice-Beispielen selbst kaum thematisiert wird; nur rund 20 Prozent der Beispiele sprechen einen möglichen Maßnahmentransfer bzw. die Möglichkeit der Kopie und Anpassung an. Hier zeigt sich erneut, dass Best Practices weniger als praktisch abzuarbeitende und kopierbare Blaupausen fungieren (sollen), sondern dazu dienen, bestimmte Vorstellungen eines optimalen kommunalen Klimaschutzes zu verbreiten.

Dies bestätigt sich auch in folgendem Sachverhalt: Obwohl sich die Mehrheit der Klimaschutzmanager ausdrücklich für Erfahrungswissen und Praktiken „hinter“ den Best Practices interessiert, sind um die 80 Prozent der Best Climate Practices reine Erfolgsgeschichten, die keinerlei Hintergrundinformationen zu Hürden, Herausforderungen oder Problemen während des Umsetzungsprozesses bereitstellen – Informationen, an denen die Verantwortlichen in den jeweiligen Kommunen besonders interessiert sind. Außerdem – möglicherweise noch gravierender – nennen weniger als die Hälfte der Beispiele überhaupt eine Kontaktperson für persönliche Nachfragen, wodurch dieses Defizit hätte ausgeglichen werden können. Dabei veralten Best Practice-Beschreibungen schnell, besonders in einem so dynamischen Politikfeld mit seinen zahlreichen und stetigen technologischen und regulatorischen Neuerungen, sodass selbst bei Nennung eines Ansprechpartners dieser möglicherweise schon gar nicht mehr erreichbar ist und das Erfahrungswissen bereits verloren ging. Damit büßen Best Practices an regierungstechnischer Nützlichkeit ein, wie die folgende Aussage der Leiterin einer Klimaschutzleitstelle verdeutlicht:

„[M]an kann viele Best Practices im Internet finden und das ist auch schon mal eine gute Grundlage für unsere Arbeit, aber üblicherweise handelt es sich bei Projekten, die veröffentlicht werden, nur um die Erfolgsstory. In meinen Netzwerken, wo ich seit vielen Jahren Mitglied bin und Vertrauen haben, bekomme ich die guten Informationen. Dann will ich richtig wissen, was steckt dahinter, warum hat das geklappt oder wo waren die Probleme oder wo sind die Stolpersteine und das kriege ich nur im persönlichen Gespräch raus.“ (IK-8, 2015: 32)

Insgesamt sind Praxisbeispiele in spezifischen thematischen Publikationen (z.B. mit Fokus auf kleinen Kommunen, kostengünstigen Maßnahmen, partizipativen Maßnahmen) von Forschungsinstituten wie dem DIFU zwar am ausführlichsten und aussagekräftigsten. Trotzdem sind auch sie nicht auf Replizierbarkeit der jeweiligen Maßnahme ausgerichtet, sondern es geht auch hier in erster Linie um die Vermittlung und Verbreitung der Rationalität des Klimaschutzmanagements und der Kreierung des Bildes vom „guten“ kommunalen Klimaschutz durch „gute“ Praxisbeispiele. Beispiele in Onlinedatenbanken sind hingegen sehr viel kompakter oder auch nur überblicksartig dargestellt. Der Fokus liegt hier eher darauf, die Vielzahl der aktuellen Aktivitäten im kommunalen Klimaschutz aufzuzeigen. Veröffentlichungen durch TMNs sind insgesamt weniger detailliert und dienen eher der Außendarstellung des Netzwerks und seiner Mitglieder (vgl. Abschnitt #Best Practices als kommunale Währung).

Um Best Practices nun als eine bestimmte Art des Denkens und Handelns, das genutzt wird, um Klimawandel in Kommunen zu regieren, kritisch untersuchen zu können, ist es neben den dahinterliegenden Interessen, der Entstehung und den Inhalten auch notwendig, empirisch zu erforschen, wie diese Regierungstechnik in der Praxis angewandt wird. Die Wirkung von Regierungstechniken hängt nämlich immer

vom Kontext ihres Einsatzes ab, während sie zugleich bezüglich des Ziels ihrer Verwendung ambivalent sind. Best Practices kommen in ganz unterschiedlichen Kontexten zur Anwendung – ob auf Konferenzen präsentiert, in Workshops als Diskussionsgrundlage genutzt, in Webinaren zur Veranschaulichung eingesetzt, vor Ort während einer „Study-Tour“ gezeigt, in einer Datenbank gelistet, in Handbüchern, Leitfäden, Fachzeitschriften publiziert oder in persönlichen Gesprächen auf Vernetzungstreffen ausgetauscht – und werden für unterschiedliche Zwecke eingesetzt, wie ich im nächsten Unterkapitel herausarbeite.

Wie schon die große Anzahl von Best Practices zu Klimaschutzkonzepten zeigt, sind Klimaschutzkonzepte oder Masterpläne das wichtigste Steuerungsinstrument im kommunalen Klimaschutz. Durch sie ist ein Großteil der Regierungshandlungen in der jeweiligen Kommune bereits vorgegeben. Gerade in der Konzepterstellung, die meistens von Forschungsinstituten, Ingenieurbüros oder anderen Beratungsunternehmen durchgeführt wird, kommen Best Practices in großem Umfang zum Einsatz, wie eine Klimaschutzmanagerin kritisch anmerkt:

„Die meisten Kommunen basieren ihre Klimaschutzarbeit auf Konzepten. Und ich glaube, dass in diesen Konzepten, also ohne jetzt jemandem auf den Schlipps zu treten, aber diese Konzepte, die beinhalten halt oftmals Copy-Paste. [...] Die normalen Klimaschutzkonzepte sind doch recht einheitlich. Und ich glaube, dass gerade diese Ingenieurbüros, dass die eine große Nachfrage nach Best Practices haben.“ (IK-18, 2017: 16)

Aus bereits existierenden Praxisbeispielen wird dann von den Experten ein „neues“ Konzept zusammengestellt und Maßnahmenvorschläge auf die örtlichen Gegebenheiten angepasst. Die umfassende Recherche und Zusammenführung von Praxisbeispielen in den verschiedenen Handlungsfeldern in der Erstellung von Klimaschutzkonzepten ist somit ein Hauptanwendungsbereich von Best Practices. Gleichzeitig werden durch diese Nutzung von Praxisbeispielen überhaupt erst Best Practices geschaffen, indem Experten bestimmte Beispiele als vorbildlich und nachahmenswert identifizieren und diese dann als Maßnahmenvorschlag in ihre Konzepte aufnehmen. Dazu ein Auszug aus dem Frankfurter Masterplan:

„Nachdem in Kapitel 3 die Ausgangslage im Verkehrssektor dargestellt wurde, erfolgt in diesem Kapitel die Vorstellung von Maßnahmen zur Reduktion der Pkw-Dichte, dem Ausbau des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und der Erhöhung des Fahrradfahreranteils am Modal Split. Diese orientieren sich an ausgewählten nationalen und internationalen „Best-Practice“ Beispielen, die sich auf Frankfurt am Main übertragen lassen.“ (Schumacher 2015: 14)

Das Regierungshandeln der Klimaschutzmanager ist dementsprechend stark von diesen Konzepten, deren Zielvorgaben und Maßnahmenlisten geprägt; ihre Hauptaufgabe ist es, diese zu erfüllen und umzusetzen, wie mir von mehreren Gesprächspartnern geschildert wurde:

„Also grundsätzlich ist es ja so, und das ist, glaube ich, bei allen Masterplankommunen und Klimaschutzkommunen mit Konzepten [so]: Du hast ja eigentlich schon deine eigenen Maßnahmen erarbeitet. Du hast ja schon eine Maßnahmenliste, die wurde ja schon erstellt. [...] Zum einen bist du also dabei, das umzusetzen. Zum anderen schaust du auch viel: Was machen die anderen? Was kann man hier umsetzen?“ (IK-13, 2016: 39)

„Was man natürlich beachten muss, ist der zeitliche Rahmen, den man sich selber gesetzt hat. [...] Man muss gucken: Was gibt der Masterplan vor? Was nehme ich mir für dieses Jahr vor? Man hat dann im Prinzip schon einen festen Rahmen, und da ist vielleicht hier und da mal noch eine Lücke, wo Luft ist, dass man da noch an was Neues denken kann. Aber in der Regel ist es doch eher so, dass man sich vielleicht irgendwo über gute Beispiele informiert auf einer Veranstaltung und die kommen nicht direkt zum Tragen. [...] Sondern man setzt sich das dann vielleicht für nächstes Jahr mal auf die Agenda oder für übernächstes Jahr, weil, wie gesagt, holterdiepolter in der Verwaltung leider überhaupt nichts funktioniert.“ (IK-18, 2017: 24)

Die Maßnahmenumsetzung geschieht meist dennoch weniger systematisch, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Trotz Maßnahmenliste, Strategie und Zielvorgaben findet die Maßnahmenumsetzung oft „aus dem Bauch heraus“ statt (F-160616-Marburg). Klimaschutzmanager können oft nicht einfach schrittweise eine Liste an Maßnahmen abarbeiten, sondern müssen eine eher problemorientierte Herangehensweise verfolgen, da sie auf äußere bspw. politische Einflüsse reagieren müssen, statt dass sie proaktiv agieren und selbst eine Agenda vorgeben könnten. So kann es vorkommen, dass durch die Auflage einer neuen Förderlinie plötzlich ergänzende Finanzierung zur Verfügung steht und man kurzfristig auf dieses Möglichkeitsfenster reagieren muss. Best Practice-Beispiele von bekannten und vertrauten Kommunen sind hier die erste Informationsquelle, um handlungsfähig zu sein. Auch der Wechsel eines Bürgermeisters oder eines Dezernenten kann zu neuen thematischen Priorisierungen führen, wie eine Klimaschutzbeauftragte betont:

„Es gibt Sachen, das wollen sie [Lokalpolitiker] und da ist dann egal, was es kostet. Und Sachen, die sie nicht wollen, das können Sie totdiskutieren. Aber Sachen, wo sie meinen, da können sie sich positionieren, gerade jetzt vor der Wahl, [die werden dann durchgedrückt]. Es ist ein schwieriges Feld, [...] man kann mit einer Maßnahme locker durchgehen und mit der gleichen Maßnahme einen Monat später völlig auf die Nase fallen.“ (IK-11, 2016: 12)

Das heißt, Möglichkeitsfenster müssen bedient werden und eine gewisse Flexibilität muss stets gewährleistet sein. Hierbei kommen wieder die Best Practice-Beispiele ins Spiel, da man auch nach der Konzepterstellung weiter in der Lage sein muss, schnell auf sich ändernde Rahmenbedingungen, neue thematische Schwerpunkte oder politische Veränderungen zu reagieren. Während des regionalen Klimagipfels in Rheine 2015 z.B. erläuterte mir eine Klimaschutzmanagerin ihr Vorgehen folgendermaßen: „Wenn jetzt ein neues Thema auf die Agenda kommt, z.B. grüne IT, und wir entscheiden uns in dem Bereich tätig zu werden, dann schaue ich mir schon zuerst die Datenbanken und Broschüren durch, was es da in anderen Kommunen schon gibt. Man guckt sich eben was voneinander ab.“ (F-150312-Rheine) Und eine Klimaschutzbeauftragte erklärt:

„Ich habe es in einem anderen Projekt erlebt, wir wollten eigentlich für einen Ortsteil ein Nahwärmenetz mit Biomassekraftwerk im Ort errichten [...]. Da kam dann ein Landwirt [zu der Veranstaltung]: ‚Ich baue eine Biogasanlage! Wäre das nicht was, die Wärme mit im Ort unterzubringen?‘ Und da hat sich dann plötzlich ein großes Projekt [ergeben]. Auf einer anderen Veranstaltung habe ich dann einen Ansprechpartner und Beispielprojekte gefunden und über das Internet noch weiter recherchiert. So habe ich mir die Referenten für Bürgerinformationsveranstaltungen rausgesucht. Da sind die Best Practice-Beispiele super, auch, um dann Informationen an die Bürger weiterzugeben. Dann können die Akteure nämlich direkt erzählen: ‚Wie war es denn?‘ Und das glauben die Leute einem eher, als wenn von der Verwaltung einer kommt und theoretisch was erzählt.“ (IK-11, 2016: 32)

Unabhängig von der Bedeutung von Best Practices für die flexible Reaktion auf unvorhergesehene Veränderungen kann es auch Raum im „Alltagsgeschäft“ für neue Ideen abseits vorgefertigter Maßnahmenlisten geben. Auch dann werden Best Practices gezielt genutzt, um die eigenen Ideen abzugleichen mit bereits Vorhandenem, wie man mir bei weiteren Gesprächen erklärte:

„Da habe ich gedacht: ‚Wir haben im Landkreis kein eigenes Bioenergiedorf, obwohl wir da eigentlich ziemlich viele Kandidaten hätten.‘ Und dann denke ich manchmal auch so: ‚Och, was machen wir denn jetzt als nächstes? Ah, das ist ja interessant! Komm, das machst du jetzt!‘ Also dann gehst du mal hin und fragst: ‚Warum haben wir sowas nicht und können das nicht machen?‘ Und da denke ich dann auch: ‚Ja, da gibt es doch so einen Goldstandard‘, und dann gucke ich mir das Buch an und dann fahren wir mal alle nach Jühnde [Bioenergiedorf in Niedersachsen bei Göttingen] und schauen, wie weit die da jetzt sind und wie so die Normen sind, wie man sowas am besten macht.“ (IK-3, 2015: 31)

„Wenn ich eine Idee habe, [...] dann gehe ich aktiv auf die Suche [nach Beispielen]: Was gibt es da schon? Passt das zu uns, was die Stadt Hannover z.B. dazu gemacht hat? Es kann aber auch sein, dass die Idee zu mir kommt: Wir treffen uns zu einem Thema, meinerwegen mit den Masterplankommunen, oder mit anderen Arbeitsgruppen, und dann werden Dinge vorgestellt

und dann denke ich: ‚Oh! Das wäre auch gut für uns!‘ Das passiert aber nicht über die Darstellung in einem Best Practice-Atlas. Das ist nur wichtig, wenn ich an sich schon irgendeine Idee im Kopf habe. Dann gehe ich gucken: Was gibt es? Wie kann ich das, was ich auch im Kopf habe, adaptieren, verbessern? Das andere passiert über Austausch.“ (IK-2, 2015: 24)

Es wurde bereits erwähnt, dass sich der kommunale Klimaschutz aufgrund der Fördermechaniken stark in Projekten organisiert. Aus dieser zeitlichen Befristung resultiert eine große personelle Fluktuation. Hinzu kommt, dass befristete und meist schlecht bezahlte Klimamanagementstellen eher junge, unerfahrene Bewerber anziehen. Diese „Neulinge“ sind auf Hilfestellungen angewiesen. Best Practice-Beispiele sollen ihnen „Zeit und Frust ersparen“ (IK-5, 2015: 38). Neu eingestellte Klimaschutzmanager ohne oder mit nur wenig Berufserfahrung sehen in den Praxisbeispielen Vorbilder oder Modelle für eigene Aktivitäten oder auch einfach Möglichkeiten, sich zu informieren, was in den verschiedenen Themenbereichen „State of the Art“ ist, um dann „aus verschiedenen guten Beispielen anderer Kommunen [ihr] eigenes Projekt“ (IK-18, 2017: 16) zusammenzustellen.

„[...] wenn du neu reinkommst und du überlegst dir, was kann ich jetzt hier machen vor Ort? Da habe ich mir wirklich überlegt, die Dinge, die jetzt andere Städte, andere Masterplankommunen gemacht haben, umgesetzt haben, die dort funktionieren, die können vielleicht auch hier funktionieren. Es ist ja eigentlich auch so angedacht, dass wir da einen Erfahrungsaustausch machen und uns eben Best Practice-Beispiele angucken. Ich habe mir z.B. diesen ‚Klimapakt Flensburg‘ genommen und habe jetzt versucht, zu überprüfen, ob wir das hier übernehmen könnten. [...] Für mich war es von Anfang an klar, ich versuche mir möglichst Anregungen zu holen in Städten, die schon weiter sind, oder bei Leuten, die schon länger in dem Thema drin sind als ich persönlich. [...] Von daher ist das ein Stück weit auch meine Arbeitsphilosophie.“ (IK-1, 2015: 11)

Zusätzlich ist die Arbeitskraft in den Klimaschutzabteilungen durch die Freiwilligkeit des kommunalen Klimaschutzes und die limitierten Mittel generell begrenzt, so dass viel mit Praktikanten gearbeitet wird. Auch hier kommen Best Practice-Beispiele zum Einsatz: Damit die Praktikanten auch ohne große Erfahrungen und in einem kurzen Zeitraum arbeiten können, sollen sie häufig simple Best Practice-Beispiele abarbeiten – wie z.B. den Aufbau eines Aktionsstands in der Einkaufsstraße zum Tausch von Plastiktüten gegen Baumwolltaschen⁸ –, wofür sie einfach einer Anleitung folgen, ohne dass das Team damit einen großen Betreuungsaufwand hätte.

8 Praxisbeispiel der Stadt Detmold „Kein Plastik mehr – kein Plastik Meer“: Aktionsstand, an dem Plastiktüten gegen Baumwolltaschen getauscht werden (www.klimaschutz.de/sites/default/files/practice_example/praxisbeispiel_detmold.pdf).

„GEBT UNS GUTE BEISPIELE!“⁹

Sowohl die Nachfrage nach Best Practice-Beispielen als auch das Angebot ist im kommunalen Klimaschutz enorm. Die Überschrift dieses Unterkapitels ist dabei nur eines von vielen Zitaten, anhand derer ich beobachten konnte, dass aktiv „gute Beispiele“ gefordert werden. Anstelle von Strategiepapieren wollen die Klimaschutzmanager lieber wissen, was praktisch funktioniert. Dazu – sagen sie – braucht man gelungene Umsetzungsbeispiele. Sie wollen an Beispielen erfahren, wie man die mannigfaltigen Bausteine umsetzen kann. Die Beschreibung der verschiedenen Anwendungsbeispiele und -kontexte hat gezeigt, dass Best Practice-Beispiele nicht nur unterschiedliche Bedeutungen annehmen, sondern auch verschiedene Funktionen beim Regieren des Klimawandels in Kommunen einnehmen können. Nachdem ich im Abschnitt #„Mit Ideen und Beispielen zum Erfolg“?! zunächst in das Feld der Best Practice-Beispiele mit ihrer Entstehung, ihren Inhalten, Interessen und Anwendungsbereichen eingeführt habe, analysiere ich nun das Funktionieren der Regierungstechnik „Best Practice“ in ihren unterschiedlichen Ausprägungen. Neben der Funktion als reine Informationsquelle konnte ich durch die Auswertung und Kodierung des erhobenen Materials vier Hauptfunktionen von Best Practices als Regierungstechnologie des kommunalen Klimaschutzmanagements identifizieren:

1. Best Practices als *Möglich-Macher*
2. Best Practices als kommunale *Währung*
3. Best Practices als Instrument des polit-strategischen *Agenda-Settings*
4. Best Practices als *Projektergebnis*

Die Grenzen zwischen diesen Funktionen sind fließend, das heißt, dasselbe Best Practice-Beispiel kann in verschiedenen Kontexten für unterschiedliche Ziele eingesetzt werden. Es gibt also keine spezifischen *Typen* von Best Practices, die jeweils nur als Argumentationshilfe, nur zur Imageaufwertung, nur als Lobbying-Werkzeug oder nur der Legitimation und Dokumentation von Projektergebnissen dienen. Dabei sind durchaus weitere Funktionen denkbar, insbesondere, wenn man den Untersuchungsrahmen auf andere Politikfelder oder andere geographische Kontexte außerhalb von Deutschland und der EU ausweitet.

Best Practices als „Möglich-Macher“

Als wichtigste Funktion stellte sich die Nutzung von Best Practices zur Inspiration, Motivation und Mobilisierung verschiedener Akteure innerhalb und außerhalb der kommunalen Verwaltung heraus. Klimaschutzmanager verwenden Best Practices in diesem Sinne als „Möglich-Macher“, insbesondere zur Überwindung mentaler Barrieren, also um Zweifel, Bedenken oder Vorbehalte gegen bestimmte Maßnahmen anhand gelungener Praxisbeispiele zu entkräften, aber *ohne* diese Beispiele unbedingt direkt zu übertragen, anzupassen oder nachzuahmen. Damit schließt sich diese Funktion an das Verständnis von Best Practices als „gutes Praxisbeispiel“ an (vgl. Abschnitt #„Mit Ideen und Beispielen zum Erfolg“?!): „[Best practices are] for anyone who still doubts: Prove that you can do something at the local level and that it can change the global situation. That’s the main function of best practices.“ (IN-3, 2016: 56)

Illustrative Beispiele erfolgreicher Praxis zeigen, wie kommunaler Klimaschutz vor Ort funktioniert. Eine ihrer Hauptfunktionen ist daher, die Vielfalt existierender und funktionierender Lösungen sichtbar zu machen und weniger die Abarbeitung einzelner Modellprojekte oder -prozesse (sogenannter Blaupausen). Damit übernehmen Best Practices eine wichtige Funktion innerhalb des Praxisregimes „kommunaler Klimaschutz“, denn sie machen Klimawandel als Regierungsobjekt für die involvierten Akteure sichtbar und verstehbar; sie legen fest, welche Klimaprobleme zu lösen sind und geben Methoden der Problemlösung vor. Dieser Aspekt der Sichtbarkeit ist zentral, nicht nur, weil er den Möglichkeitshorizont der Akteure erweitert, sondern weil er gleichzeitig *ermöglichend* wirkt. Das ist von großer Bedeutung, weil – wie ein junger Klimaschutzmanager zu Bedenken gibt –, „vieles [...] auch als Spinerei abgetan wird, und wenn ich dann aber argumentieren kann, in einer anderen Stadt funktioniert so etwas ähnliches schon konkret, dann habe ich natürlich eine viel bessere Argumentationsgrundlage [gegenüber meinem Dezernenten].“ (IK-1, 2015: 90)

Auch Cidell (2015) identifiziert in ihrer Forschung zur Kommunalpolitik im Bereich grüner Gebäude die Bedeutung dieses „everyone else is doing it“-Arguments (ebd.: 572), um Aktivitäten in der eigenen Kommune zu stimulieren. Abgesehen davon, dass Best Practices den Klimaschutzmanagern den Rücken stärken und ihnen eine Übersicht über die vielfältigen Lösungsansätze verschaffen, sind gute Praxisbeispiele auch für die politische Führungsebene elementar. Für diese Akteursgruppe dienen sie vor allem als Entscheidungshilfe. Die Themenbereiche und Herausforderungen, denen sich Kommunen widmen müssen, wachsen stetig und sind außerdem zunehmend komplexer. Input und Anleitung seitens Länder- oder Bundesebene ist oft minimal, sodass gute Praxisbeispiele von und Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen an Bedeutung gewinnen; sie bieten Orientierung und begrenzen den

Raum des Möglichen (IK-5, 2015). Zudem sind viele (Lokal-)Politiker oft keine Experten in Fragen des kommunalen Klimaschutzes, z.B. im Bereich energetische Sanierungsmaßnahmen oder industrielle Abwärmenutzung. Sie sind daher auf Beispiele und Inspirationen anderer Kommunen angewiesen, wie man mir sowohl seitens der Städtenetzwerke als auch seitens der Klimaschutzmanager verdeutlichte:

„For them to be inspired by what others are doing and to see the replicability, that all this could actually work in my city as well and for them to want to make it happen in their own city.“ (IN-5, 2016: 12)

„Unsere Nachhaltigkeitsreferentin hat letztes Jahr bei einer Konferenz [...] gesehen, dass es einen Glühbirnenaustausch in Osnabrück gab. Die hat das gesehen, hat das super gefunden und hat gesagt: ‚Können wir sowas nicht auch machen?‘“ (IK-13, 2016: 29)

Ähnliches gilt auch für die Überzeugung und Aktivierung von Kollegen, anderen Abteilungen und Referaten, Bürgern, Vereinen oder lokalen Unternehmen – auch hier werden Best Practices als Motivationsinstrument, Mutmacher und Vermittler angewandt. Nicht notwendigerweise mit dem Ziel, eine spezifische Best Practice auch hier einzuführen, sondern um überhaupt allgemeine Klimaschutzaktivitäten anzustoßen. Denn gute Praxisbeispiele können allgemein die Akzeptanz der verschiedenen Zielgruppen für Klimaschutzmaßnahmen erhöhen, da sie mentale Barrieren abbauen, indem sie zeigen, dass visionäre Lösungen an anderen Orten bereits funktionieren oder dass manche Interventionen auch schon mit kleinem Budget realisierbar sind. Eine Orientierung an Best Practice-Modellen legitimiert die Entscheidungen von politischen Entscheidern (Tews et al. 2003). Im Endeffekt haben Best Practices also die Eigenschaft, wahrgenommene Risiken, die neuen oder innovativen Maßnahmen üblicherweise zugeschrieben werden, diskursiv zu minimieren (IK-4 und IK-6, 2015).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die „Möglich-Macher-Funktion“ von Best Practices damit korreliert, was Foucault (in Dreyfus und Rabinow 1982) als „regieren“ bezeichnet: die Strukturierung und Gestaltung des Feldes möglicher Handlungen von Subjekten. In anderen Worten: ein „Management der Möglichkeiten“. Best Climate Practices tragen als gute Praxisbeispiele einerseits zur Repräsentation und zum Wissen über effektives Klimaschutzmanagement bei, andererseits ermöglichen sie Interventionen, die das Phänomen Klimawandel auf kommunaler Ebene bearbeitbar machen sollen. Als Regierungstechnik des kommunalen Klimaschutzmanagements machen Best Practices diese Möglichkeiten sichtbar und für die verschiedenen Akteure mit Klimaschutzauftrag nutzbar. Damit tragen sie tatsächlich zur Operationalisierung der Regierungsrationalität des Klimaschutzmanagements bei, indem sie Kommunen zu einem gewissen Grad die Implementierung identifizierter Lösungsansätze oder deren Beschleunigung ermöglichen. Somit leisten Best Practices in dieser Funktion einen Beitrag zur Erreichung der kommunalen Klimaziele, auch wenn dies nicht notwendigerweise durch die Replizierung einer Maßnahme,

sondern durch die Nutzung eines Best Practice-Beispiels als Argumentationshilfe geschieht.

Best Practices als kommunale Währung

Und was wir daraus [aus den Best Practices] ableiten, ist ein bisschen unsere *Währung*; also, es ist so ein bisschen die Bestätigung, die uns sonst keiner gibt.
(IK-3, 2015: 27)

Interessanterweise beschrieben sowohl einige Berater als auch einige Klimaschutzmanager Best Practices als eine Art alternative „Währung“ für oder als „Produkte“ von Kommunen. Dazu muss angemerkt werden, dass Kommunen laut Verfassung keinen realen monetären Gewinn erzielen dürfen, bspw. durch die Veräußerung innovativer Projektideen, Lösungsansätze oder Methoden.¹⁰ Alle Ergebnisse, die durch Fördermittel erzielt wurden, sind Allgemeingut und „gehören“ nicht dem „Erfinder“ oder „Produzenten“, also hier der Kommune. Mit dem Empfang von Fördermitteln verpflichtet sich die Kommune zur freiwilligen Weitergabe von Projektergebnissen und Informationen, damit andere davon profitieren, lernen und gegebenenfalls die Lösung adaptieren können; ganz im Sinne des Prinzips der Nachahmung. In der Kommunalrichtlinie (BMUB 2016b: 28f.) ist dazu Folgendes festgehalten:

„Die Antragsteller bzw. Zuwendungsempfänger erklären sich damit einverstanden, dass das Bundesumweltministerium: [...]

d) die Daten des Zuwendungsempfängers für die Auswertung der Förderaktivitäten, für die Öffentlichkeitsarbeit oder für die Zusammenarbeit mit anderen durch das Bundesumweltministerium geförderte Vorhaben an durch das Ministerium beauftragte oder geförderte Organisationen weitergibt.

Der Zuwendungsempfänger verpflichtet sich: [...]

g) Unterlagen zu bewilligten Fördervorhaben zur Verfügung zu stellen, damit diese im Internet oder in einer internetbasierten Projektdatenbank dargestellt werden können.“

10 In den Gemeindeordnungen der deutschen Bundesländer finden sich Vorschriften, die im Anschluss an §67 der Deutschen Gemeindeordnung (DGO, vom 30.01.1935) der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen bestimmte Grenzen setzen. Rein erwerbswirtschaftliche Betätigung mit der Gewinnerwirtschaftung als einzigem Zweck ist den kommunalen Unternehmen z.B. gänzlich untersagt.

Kommunen dürfen also kein Geld damit verdienen, indem sie innovative oder effektive „Produkte“ entwickeln, was durchaus als problematisch wahrgenommen wird:

„Es wird vorausgesetzt, dass wir bereitwillig alles, was wir erarbeitet haben, einfach so allen geben, die mal eben anrufen. [...] Also ich will dann gerne auch Sachen rausgeben, aber ich würde dann eigentlich gerne auch mal etwas zurück haben dafür. Vielleicht sogar auch mal eine Rechnung schreiben und nicht nur: ‚Wir erwähnen euch in der Pressemitteilung‘.“ (IK-3, 2015: 24)

Wenn sie aber für einige ihrer Lösungsansätze das Label „Best Practice“ erhalten – falls sie bspw. einen Preis für eine Maßnahme gewinnen, zu einer Konferenz eingeladen werden, wo sie dann eine Lösung präsentieren sollen oder wenn eine ihrer Initiativen in einer Broschüre als gutes Praxisbeispiel publiziert wird – verdienen sie Ansehen und Sichtbarkeit. Das kann wiederum dazu führen, dass sie leichter neue Fördermittel einwerben können und so schließlich doch finanziellen Gewinn daraus schlagen oder ihre politische Einflussnahme steigern können. Ein Mitarbeiter eines Forschungsinstitutes bringt es wie folgt auf den Punkt: „Ein Unternehmen verkauft sein Produkt und Masterplan-Kommunen veräußern ihr Projekt durch Anerkennung. Die Währung ist also eine andere.“ (IB-4, 2015: 26)

Best Practices dienen Kommunen in diesem Kontext als Kommunikationsmittel, um ihre erfolgreichen Klimaschutzmaßnahmen einem größeren Publikum zu vermitteln. Stadtmarketing und Öffentlichkeitsarbeit sind – kaum überraschend – ein wesentlicher Aspekt von Best Practices; ganz nach dem alten PR-Motto: „Tue Gutes und spreche darüber.“

„Nach eigenen Angaben wird Hannover öffentlich als ‚Klimaschutzkommune‘ wahrgenommen. Dies gründet auf diversen Anfragen für Vorträge und Teilnahmen an Exkursionen zu ausgewählten Klimaschutzprojekten der Stadt Hannover. Darüber hinaus wird die Stadt kontinuierlich in Klimaschutz-Veröffentlichungen mit Projekten erwähnt. Die Klimaallianz Hannover 2020 hat im Jahr 2010 einen Preis für herausragende Klimaschutzkonzepte erhalten.“ (Riedel und Lund 2013: 4)

Wie auch Cidell (2015) anhand ihrer empirischen Daten verdeutlicht, sehen sich Lokalpolitiker gerne an der Spitze einer Bewegung und mögen es daher, wenn ihre Kommunen Best Practices – am besten im Sinne von „Leuchttürmen“ – entwickeln und verbreiten. Doch Best Practices bieten nicht nur für Kommunen einen Mehrwert. Auch TMNs nutzen Best Practices als eine Art Währung: Zum einen dienen sie ebenfalls der Selbstdarstellung und Profilierung des eigenen Netzwerkes: „[...] profiling [our organisation] as a network that [...] really does have these pioneers in sustainability [by showing our members’ best practices].“ (IN-5, 2016: 27)

Zum anderen sind sie ein „Produkt“ bzw. eine „Dienstleistung“ für die Mitglieder des Netzwerkes, die sie als Gegenleistung für ihren Mitgliedsbeitrag erhalten.

„Of cause, that [best practice production and dissemination] is an argument for membership. That’s one of the main things we do for members: to promote their activities and their actions and choices. We offer them all our communication support like website, blog, social media, newsletter and more structured information like case study database. Yes, this is one of our services we offer to our members of course. It’s a way for us of being attractive as a network.“ (IN-3, 2016: 46)

Auch Macmillen und Stead (2014: 84) stellen in einer Ära von wettbewerbsorientierter und finanziell unsicherer kommunaler Verwaltung eine enge Verbindung von Best Practices zu Selbstdarstellung und Eigenwerbung fest. Bestimmte Politiken oder Praktiken als die „besten“ zu repräsentieren wird so zu einem strategischen Schachzug, um das Image einer Kommune aufzubessern oder sich in bestimmten Bereichen zu profilieren, wodurch sowohl neue Fördermittel als auch politische Unterstützung generiert werden können.

„Dadurch, dass die Produkte [der Kommune] diesen hohen Bekanntheitswert haben [durch das Label Best Practice] und sich auf dem ‚Markt‘ durchgesetzt haben, können sie mit dem Produkt auch die Kommune als Marke transportieren und so einen Mehrwert des ‚Herstellers‘ [= Kommune] suggerieren, was die Neueinspeisung von Kapital aus Förderprogrammen hier stark erhöhen kann.“ (IB-4, 2015: 26)

Einladungen zu Konferenzen oder Veröffentlichungen in Publikationen oder im Internet sind aber nicht nur eine Frage der Steigerung der Sichtbarkeit der Kommune, sondern sorgen auch dafür, dass die jeweilige Kommune als besonders kompetent, verantwortungsbewusst und vorbildlich wahrgenommen wird. In der Publikation zum Wettbewerb „Klimaaktive Kommune“ des BMUB liest sich das wie folgt: „Die Gewinner sind Leuchttürme des kommunalen Klimaschutzes: Die herausragenden Leistungen, die sie vollbringen, zeugen von Engagement, Kreativität und erfolgreicher Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure.“ (SK: KK 2011: 5)

Best Practices als kommunale Leuchtturmprojekte bringen die Exzellenz kommunalen Handelns und die Fähigkeit der Vorbild-Kommunen, replizierbare und skalierbare Lösungen zu entwickeln, an die Öffentlichkeit. Von anderen Kommunen kopiert zu werden ist gleichzeitig ein starkes Argument dafür, dass Fördermittel in dieser Kommune sinnvoll investiert wurden, und erleichtert zudem den Nachweis einer positiven Klimawirkung.¹¹

11 Während des Vernetzungstreffens der Masterplan-Kreise präsentierte ein Landkreis unter Anwesenheit des Fördermittelgebers eine Folie, auf der alle Maßnahmen aufgelistet waren,

„Mit Blick auf die Anschlussförderung [...] möchte man sich nochmal besonders gut präsentieren, um auch sagen zu können: Wir verdienen es auch die nächsten zwei Jahre, als Best Practice-Lieferanten für die neuen Kommunen zu dienen. [...] Mit Best Practices kann man eben dem [...] Fördermittelgeber darstellen: Wir sind eine wertvolle Bereicherung, weil wir bestimmte Sachen machen. Wenn man in bestimmten Projekten sich immer wieder mal in der Öffentlichkeit zeigt und sagt, wir machen das, wir machen das, wir machen das – [...] und dann auch sagen, das machen wir am besten.“ (IB-2, 2015: 73)

Dieser verstärkte Einsatz von Best Practices zur kommunalen Eigenwerbung führt aber auch dazu, dass „gute Praxis kein Scheitern kennt“ (IK-4, 2015: 54). Best Practice-Beschreibungen – ob gedruckt, online oder mündlich präsentiert – reflektieren so gut wie nie die Probleme und Hürden, die jedes neue Projekt bewältigen muss; ganz egal, wie erfolgreich es letztendlich sein wird. Unzählige Arbeitsstunden, die in Telefonate oder Netzwerkaktivitäten investiert werden mussten, werden bspw. meist systematisch verschwiegen. Der ganze Prozess wird geschönt, sodass viele Best Practice-Darstellungen aus Sicht vieler Klimaschutzmanager zu simplem Stadtmarketing verkommen.

„Das verschwimmt natürlich auch sehr schnell im Stadtmarketing. Ich meine, jede Stadt, die irgendetwas ausprobiert [...] und dafür Geld ausgibt, muss natürlich vor den eigenen Bürgern, vor der politischen Opposition und so weiter auch immer rechtfertigen, wofür dieses Geld ausgegeben wurde. Was natürlich aber auch dazu führt, dass dann auch mittelprächtig funktionierende Maßnahmen als das Nonplusultra dargestellt werden.“ (IK-1, 2015: 108)

Die „Währungs-Funktion“ zeigt nicht nur, wie eine Regierungstechnik für andere Zwecke eingesetzt wird als für jene, die in politischen Programmen primär verfolgt werden – also Prestige und Einfluss statt Nachahmung und Einsparungen –, sondern auch, dass es sogar zu gänzlich konträren Ergebnissen kommen kann. Auf der Suche nach Finanzierung und Anerkennung passiert es nicht selten, dass Kommunen lieber versuchen, „das Rad neu zu erfinden“, statt existierende Lösungen zu kopieren und anzupassen (IB-6, 2016).

die andere Kommunen bis dahin vom betreffenden Landkreis übernommen hatten (F-150313-Rheine).

Best Practices zum polit-strategischen Agenda-Setting

Best Practices spielen nicht nur eine wichtige Rolle in der Außendarstellung und Eigenwerbung sowie für die interne und externe Überzeugungsarbeit, sondern auch in der politischen Themensetzung und Lobbyarbeit. Best Practices bieten hier ein Mittel, um durch ihre „strategischen und prosaischen Eigenschaften“ kommunalen Klimaschutz zu ermöglichen (Stripple und Bulkeley 2014a). Gleichzeitig tragen Best Practice-Beispiele dazu bei, dass bestimmte Formen der Steuerung, des Wissens und Praktiken (eben die „besten“) im kommunalen Klimaschutz dominieren und andere in der Folge marginalisiert werden. Daher sollte die Erstellung und Verbreitung guter Praxisbeispiele verstanden werden als „[...] a process which empowers some but disadvantages others, putting alternative visions of the future outside the bounds of policy discussion“ (Moore 2013: 2374).

Dabei sind Best Practices (sowohl als Praxisbeispiele wie auch als Leuchttürme) für Kommunen und ihre kommunalen Netzwerke ein Vehikel, um Klimaschutz als wichtigen Einflussbereich kommunalen Handelns darzustellen. Indem Kommunen durch Best Practices zeigen und verbreiten können, welche erfolgreichen und wirksamen Maßnahmen bereits umgesetzt werden, tragen sie dazu bei, Klimawandel als kommunales Politikproblem zu redefinieren sowie mehr Einfluss und Macht in diesem Feld zu erlangen (Bulkeley 2005). Macmillen und Stead (2014) beschreiben Best Practices in einem ähnlichen Sinne als Mittel zur „Diskursmanipulation“, weil dadurch, dass bestimmte Praktiken als die „besten“ definiert werden, politische Akteure Debatten subtil beeinflussen sowie den Charakter und die Wahrnehmung eines Politikproblems verändern können. Das ist auch einer der Hauptgründe, warum TMNs in der Produktion und Verbreitung von Best Practice-Beispielen so aktiv sind: Best Practices sind nicht nur eine Dienstleistung für die Mitgliedskommunen – wie in ihrer Währungs-Funktion verdeutlicht –, sondern auch

„[...] very useful to convince upper level of governments, like regional, national or European levels, to convince them that increasing local capacity is the key. [...] That's also a way to convince them [upper levels of government] of the importance of local actions and then consequently of the importance of giving more power to the local level.“ (IN-3, 2016: 58)

Es wurde schon angedeutet, dass Best Practices für Kommunen einen Türöffner zum Eintritt in politische Arenen darstellen können, die ihnen sonst verwehrt blieben. Hat man – insbesondere durch Leuchtturmprojekte – Bekanntheit als Vorbildkommune erlangt, erhält man z.B. Einladungen zur COP oder zu Konsultationen auf Bundes- oder Länderebene, um die guten Praxisbeispiele vorzustellen und Erfahrungen von der Umsetzungsseite einzubringen. So kommt es, dass eine 2000-Einwohner-Ge-

meinde wie Enkenbach-Alsenborn auf Bundesebene als Vorreiterkommune wahrgenommen wird; eine deutsche Stadt wie Flensburg mit 85.000 Einwohnern zu den internationalen Klimaverhandlungen über das Durban-Protokoll eingeladen oder eine hessische Masterplankommune auf landespolitischer Ebene in die Klimapolitik eingebunden wird:

„Und mittlerweile bin ich auch als Vertreter in dem Steuerungskreis für die Entwicklung des hessischen Klimaschutzplanes. Da sind wir der einzige Kommunalvertreter in diesem Gremium, wenn man jetzt mal von solchen Verbänden wie Städteverbund oder so was absieht. Das heißt, diese Modellregion oder dieses Vorweggehen mit Modellprojekten ermöglicht dann einem auch auf ganz anderen Ebenen dann noch mal Prozesse zu initiieren oder mit zu steuern, sodass man auch das Gefühl hat, dass das auf der lokalen Ebene oder auf der regionalen Ebene die richtigen Richtungen einschlägt.“ (IK-4, 2015: 14)

Diese Agenda-Setting-Funktion ist dementsprechend wichtig für Pionier-Kommunen und TMNs, die Best Practice-Beispiele einsetzen, um ihre Ideen und Visionen von „gutem“ Klimaschutz zu verbreiten. Die Stadt Heidelberg betont in ihrem „Masterplan 100% Klimaschutz“ bspw. Folgendes:

„Strategiesäule 2: Als Best Practice-Stadt Unterstützung des Landes einwerben. Einfluss auf Landesentscheidungen können sich vor allem Kommunen erwerben, die selbst aktiv sind und gute Beispiele vorweisen können. Im Rahmen der Baden-Württemberger Bildungsplanreform 2015 werden derzeit die Inhalte der Bildungspläne für die allgemeinbildenden Schulen überarbeitet. Wie stark Prinzipien der BNE dort verankert werden, hat großen Einfluss auf die schulische Bildung in Heidelberg. Deshalb sollte dieser Prozess intensiv beobachtet werden und bei Bedarf mit Vorschlägen und Beispielen unterstützt werden.“ (Eisenmann et al. 2014: 121; Hervorhebungen im Original)

Als „Best-Practice-Kommune“ wahrgenommen zu werden, macht unterschiedliche politische Arenen für Kommunen als politische Akteure zugänglich. Gleichzeitig kann Bewegung in politische Diskussionen gebracht werden, indem durch Best Practices gezeigt wird, dass unterschiedlichste Lösungen vor Ort bereits funktionieren (vgl. „Möglich-Macher-Funktion“). Denn politische Entscheidungen hängen nicht nur von Visionen, sondern auch von konkreten Praktiken ab. Insbesondere TMNs kommunizieren daher stetig die innovativen Lösungsansätze ihrer Mitgliedskommunen an die nationalstaatliche, die EU- oder auch die internationale Politikebene, um die Implementierung von (in ihren Augen) notwendigen regulatorischen Rahmenwerken anzuregen, mehr finanzielle Unterstützung zu fordern oder einfach, um Kommunen als relevante Klimaschutzakteure zu positionieren. Mit Best Practices wollen

die Kommunen und ihre Netzwerken zeigen, welche Technologien, Methoden, Prozesse und Verfahren die richtigen sind, denen man nacheifern sollte, damit die Klimaziele erreicht werden können.

„Best practice examples provide visibility to all these local, concrete actions and clearly support our vision: Our vision for decentralised energy systems and capacity building for municipalities at local level. All what we think that leads to the low-carbon transition of Europe.“ (IN-3, 2016: 40)

Auch in ihrer Funktion als Lobbying-Instrument spielen die tatsächliche Nachahmung von Best Practices als Blaupause und die Steigerung von Effektivität und Effizienz in den Arbeitsabläufen und im Ressourceneinsatz nur eine untergeordnete Rolle. Stattdessen treten polit-strategische Interessen – weit entfernt vom praktischen, alltäglichen Regieren und Verwalten in der Kommune – in den Vordergrund. Anstelle eines systematischen Abarbeitens oder Adaptierens erfolgreicher Lösungen finden Best Practices Anwendung in politischen Ränkespielen sowie zur Beeinflussung und Rekonfiguration von Machtbeziehungen. Damit sind sie fester Bestandteil und wesentliches Element der Macht-Wissen-Komplexe innerhalb des Praxisregimes „kommunaler Klimaschutz“.

Best Practices als Projektergebnis

Über Best Practices (und verwandte Regierungstechniken wie Fallstudien) werden große Mengen an Wissen produziert. Zum einen wird dieses Wissen, wie von mir im vorherigen Abschnitt verdeutlicht, von einzelnen Kommunen oder kommunalen Netzwerken zum polit-strategischen Agenda-Setting genutzt, was den Zusammenhang von Macht und Wissen anhand von Best Practices nochmals praktisch veranschaulicht: Um Visionen, Strategien und Konzepte zur klimafreundlichen Umgestaltung kommunaler Wirklichkeiten entwickeln und lobbyieren zu können, sind die Kommunen und deren Verbünde zum einen auf Wissen, das durch Instrumente wie Best Practices generiert wird, angewiesen. Zum anderen spielt das Wissen selbst eine gewichtige Rolle für die Organisationen, die an seiner Produktion beteiligt sind: TMNs, Forschungsinstitute oder Beratungsfirmen steigern ihre Glaubwürdigkeit bzw. Legitimität, indem sie zahlreich praktisches Wissen erheben und zusammenstellen und daraus verallgemeinerbare Empfehlungen ableiten, die sie „veräußern“ können. Über mehr oder besseres Wissen im kommunalen Klimaschutz zu verfügen, kann zu einem komparativen Vorteil gegenüber Wettbewerbern führen und auch die politische Stellung der Organisation als Ganzes verbessern (IN-2, 2016; siehe auch Courtright 2004; Webber 2015). Hier wird die enge Verknüpfung zur Währungsfunktion von Best Practices deutlich.

Zu guter Letzt sollte aber nicht ausgeblendet werden, dass Best Practices auch eine sehr pragmatische, weniger strategische Seite aufweisen. Ich habe bereits erwähnt, dass Klimaschutz als freiwillige kommunale Aufgabe stark auf Förderprogramme angewiesen ist. In ihrer Währungs-Funktion werden Best Practices z.B. in der Antragstellung oft strategisch eingesetzt und kommuniziert, um neue Fördermittel einzuwerben, wie mir von Klimaschutzmanagern berichtet wurde und wie es auch die Förderkriterien des BMUB einfordern.

„Aber ich merke, wie [...] stark dieses Argument ist. Also wenn man jetzt wirklich, einen Projektantrag schreibt, und da ist immer auch dieses Kapitel, ist einfach gewollt – egal [ob] auf nationaler oder internationaler Ebene: Replikation und Skalierbarkeit. Und da führen wir natürlich immer dieses Beispiel ‚Energiesparservice‘ an, weil das halt so ein Leuchtturm ist, wo man zeigen kann, hier, das ist [bei uns vor Ort] entstanden und wir sind fähig zu replizieren.“ (IK-15, 2016: 9)

„Als besonders förderwürdig werden Projekte eingeschätzt, die den Wissens- und Kapazitätstransfer zwischen einzelnen Kommunen sowie deren Entscheidungsträgern fördern, so dass erfolgreiche Modelle und Lösungen des kommunalen Klimaschutzes verstärkt in die Breite getragen werden können.“ (BMUB 2017a: 3)

Best Practices werden jedoch nicht nur in der Fördermittelakquise eingesetzt. Aufgrund der Abhängigkeit von Förderprojekten wird kommunaler Klimaschutz häufig zu einem „Kurzzeitprojekt“, das am Förderende zu nachweisbaren Ergebnissen geführt haben sollte. Und hier kommen wieder Best Practices als Praxisbeispiele ins Spiel: Viele Fördermittelgeber fordern Beschreibungen von Best Practices oder auch ausführlichere Fallstudien zur Darstellung der Projektergebnisse am Ende des Förderzeitraums. Damit werden sie zu einem Werkzeug der Ergebnisdokumentation sowie des Controllings, das insbesondere von Städtenetzwerken zur Legitimation der Fördermittelvergabe und -verwendung genutzt wird.

„For most of the projects you have to have a production of case studies; it’s often asked as a deliverable of your projects.“ (IN-3, 2016: 68)

„It’s one of the project deliverables to write case studies. So that’s why we then have, we might have several series that might just focus on renewable energies and then we identify cases around. [...] Case studies often capture the actual activity of the project that has been funded, and then it’s also helping them actually to report and document what the actual outcomes were.“ (IN-5, 2016: 27)

Das heißt, am Ende fast jeden Förderprojektes steht eine Broschüre mit guten Praxisbeispielen, Fallstudien, Handbüchern oder Praxisleitfäden oder auch Onlinedatenbanken, weil der Fördermittelgeber konkrete Ergebnisse erwartet, die kommunizierbar und potenziell übertragbar sind. Denn gemäß dem Prinzip der Nachahmung lohnt

sich die Förderung Einzelner nur dann, wenn es weitere Nachahmer gibt, damit mehr Wirkung erzielt werden kann. Damit Nachahmung aber überhaupt möglich wird, braucht man verschriftlichte Informationen, z.B. in Form von Best Practice-Beschreibungen. Deshalb wird die Produktion von Praxisbeispielen seitens der Fördermittelgeber bzw. -abwickler auch so forciert.

„[...] [I]m Rahmen der Antragsprüfung gucken wir auch nochmal: Ist wirklich der Aufbau des Projektes so, dass andere davon lernen können, dass andere das nachahmen können? Das heißt, Mittel dafür sind z.B., dass Handbücher erarbeitet werden, dass Anleitungen oder Formatvorlagen für Materialien, für Veranstaltungen, für alles Mögliche, also dass so Vorlagen erarbeitet werden und der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden; meistens über die Internetseite, manchmal auch über Broschüren oder so. Wir versuchen schon, die Projekte so zu gestalten, dass die auch so durchgeführt werden, dass solche Sachen dann eine große Rolle spielen.“ (IP-2, 2017: 7)

Ein hochinteressanter Fall, der die Bedeutung der „Ergebnis-Funktion“ von Best Practices äußerst deutlich machte, ergab sich am Ende der Förderphase des Masterplanprogramms 100% Klimaschutz. Während der letzten beiden Vernetzungstreffen der MPKs 2017 in Flensburg und Frankfurt am Main fragten die teilnehmenden Kommunen verstärkt danach, wie es mit ihnen weitergehen soll und was der strategische Plan des BMUB nach Ablauf des Förderzeitraums vorsieht. Das BMUB hat keine weitergehenden Pläne nach Ablauf der Projektlaufzeit, denn das Programm ist dann abgeschlossen. Das BMUB möchte den MPKs jedoch durch die Ausrichtung einer Abschlussveranstaltung mit kommunalpolitischen Entscheidungsträgern und die Veröffentlichung einer Broschüre entgegenkommen. Jede Kommune soll auf zwei Doppelseiten ihr bestes bzw. erfolgreichstes Beispiel vorstellen, mit dem Ziel, interessierten Bürgern und anderen Kommunen zu zeigen, was geleistet wurde und was gelungen ist. Dabei geht es nicht darum, noch bestehende Hemmnisse aufzuzeigen oder Erkenntnisse weiterzugeben und konkrete Forderungen daraus abzuleiten. In ihrer „Ergebnis-Funktion“ tragen Best Practices dazu bei – wie dieses Beispiel aus dem Masterplan-Programm illustriert – eine Illusion des Gelingens zu (re-)produzieren: Die „guten“ Beispiele zeigen ja, dass alles gut läuft (vgl. auch Depolitisierung durch Best Practices in Kapitel #Zum transformativen Potenzial von Best Practices).

„Dieser Best Practice-Ansatz basiert ein bisschen auf der Faulheit der Fördermechanik [...]. [...] Es [ist] ein Trick, um seine Berichte oder das was man erarbeitet [...], schneller fertig zu kriegen oder überhaupt ein Ergebnis zu erzielen. Oder überhaupt irgendwas zu machen. [...] Ich habe es so kennengelernt: Man macht irgendwie, wenn man ein Projekt macht oder so, ja dann macht man am Ende noch irgendwie ein Kapitel zu Best Practices rein und dann ist es aber auch schön.“ (IK-3, 2015: 18)

Nimmt man die Erkenntnisse aus den vorhergehenden Abschnitten #„Mit Ideen und Beispielen zum Erfolg“?! und #„Gebt uns gute Beispiele!“ zusammen, zeigt sich, dass die Forderung nach Best Practice-Beispielen unterschiedliche Gründe hat. Erstens ist Klimaschutz keine kommunale Pflichtaufgabe, was dazu führt, dass Lokalpolitiker sämtliche Aktivitäten besonders kritisch bewerten. Klimaschutzmanager stehen mit ihren Maßnahmen unter einem hohen Legitimationsdruck und die Kosten-Nutzen-Effizienz der Interventionen muss positiv darstellbar sein. Bereits anderswo erfolgreich durchgeführte Projekte, die als Best Practices kommuniziert und verbreitet werden, lassen sich häufig einfacher argumentieren und legitimieren. Da andernorts bereits Ergebnisse und Wirkungen erzielt wurden, kann der Nutzen besser dargestellt werden (vgl. „Möglich-Macher-Funktion“). Zweitens ergibt sich aus der Freiwilligkeit des kommunalen Klimaschutzes in Deutschland eine starke Abhängigkeit von Fördermitteln anderer politischer Ebenen. Ergebnis davon ist ein stark projektbasiertes Arbeiten mit eingeschränkten Zeit- und Finanzressourcen. Dies führt zusätzlich zu befristeten, unsicheren und stark fluktuierenden Personalsituationen, sodass eigene Expertise und Erfahrung nur begrenzt zur Verfügung stehen. Von guten Praxisbeispielen erwartet man, im vorgegebenen Zeitraum einfacher Ergebnisse erzielen zu können (vgl. „Währungs-Funktion“ und „Ergebnis-Funktion“). Drittens kommt die Neuartigkeit und Komplexität des Politikfelds „kommunaler Klimaschutz“ hinzu: Technologien und Lösungsansätze befinden sich im Fluss und verändern sich ständig. Es gibt daher einen konstanten Informationshunger der beteiligten Akteure nach potenziellen Lösungen und Handlungsmöglichkeiten. Gleichzeitig bietet sich eben dadurch den verschiedenen Akteuren auch die Möglichkeit, ihre Lösungen mittels Best Practice-Beschreibungen als die nachahmenswertesten zu kommunizieren (vgl. „Agenda-Setting-Funktion“).

REFLEXION

Die bisherigen Untersuchungen haben gezeigt, dass die Idee der Nachahmung von Best Practices zur Optimierung des kommunalen Regierungshandelns nicht nur zentrales Element aktueller politischer Rationalitäten des kommunalen Klimaschutzes ist, sondern Best Practices auch im Klimaschutzmanagement stark nachgefragt und angewandt werden. Doch würden sich die politischen Programme eins zu eins in kommunale Regierungspraxis übersetzen lassen, müsste die Hauptfunktion von Best Practices die Kopie erfolgreicher Maßnahmen sein, die unter Umständen nur noch lokal leicht angepasst würden. Das heißt, Best Practices würden vornehmlich als Blaupausen aufgefasst und auch so angewandt. Dies ist allerdings nur selten der Fall.

Zwar gab es in den beiden von mir erforschten Fallbeispielen gelungene Fälle von gezielter Maßnahmenkopie¹², dies stellt jedoch eher die Ausnahme als die Regel dar. Anstatt wie von politischen Gestaltern, Beratern und auch Wissenschaftlern erwartet, werden Best Practices nicht hauptsächlich zur Kopie oder Anpassung erfolgreicher Beispiele – als Blaupause – genutzt, sondern, wie ich durch die Analyse der Hauptfunktionen gezeigt habe, vornehmlich für andere Zwecke – wie die Mobilisierung von Stakeholdern, zur Legitimation von Entscheidungen, zu Dokumentationszwecken, zum Stadtmarketing oder zum Lobbying – eingesetzt.

Diese Erkenntnis ist deshalb so wichtig, weil dadurch klar wird, dass Best Practices im Gegensatz zur Rationalität des Prinzips der Nachahmung die Transformation zur klimaneutralen Gesellschaft kaum durch Nachahmung beschleunigen und damit nicht zu einem Wandel in Politik, Infrastruktur, Wirtschaft und Verhalten anregen können, da der Großteil der Best Practice-Beispiele immobil bleibt – weshalb sie von anderen Wissenschaftlern auch als „sticky“ oder „place-bound“ (Bulkeley 2006; Webber 2015; Szulanski 1996) bezeichnet werden. Praktische Gründe für die Immobilität von Best Practice-Beispielen liegen insbesondere in den unterschiedlichen Interessen von Best Practice-Produzenten und -Konsumenten. Die Hauptakteure in der Best Practice-Identifikation, -Aufbereitung und -Verbreitung – Forschungsinstitute, Ministerien, Beratungsunternehmen und TMNs – sind überwiegend an allgemein anwendbarem, objektivem Wissen, aus welchem evtl. übergeordnete Prinzipien ableitbar sind, interessiert. Dieses dekontextualisierte und „ortlose“ Wissen, so die Annahme, sei dann einfacher in andere Kontexte und Lokationen zu transferieren.

„There is a need for analyses making sense of the disparate actions. It’s about maybe creating some kind of collective intelligence. You have one action plus one action plus one action but it doesn’t necessarily make sense if you just keep them like disparate actions. [...] it’s also somehow making synthesis of several alone standing measures and derive a principle out of it.“ (IN-3, 2016: 48)

-
- 12 Ein Beispiel für einen erfolgreichen Übertrag ist die Stromfresser-Kampagne der Stadt Rheine (entwickelt 2009), die vom LK Marburg-Biedenkopf aufgegriffen und weiterentwickelt wurde und dann auch von der Gemeinde Enkenbach-Alsenborn übernommen wurde. Im Rahmen der Kampagne wird in den privaten Haushalten der Kommune nach den ältesten Elektrogeräten gesucht (z.B. Kühlschrank, Waschmaschine, Staubsauger etc.). Der Besitzer des ältesten Geräts gewinnt dann ein neues, energieeffizientes Gerät. Die Idee hat sich mittlerweile deutschlandweit verbreitet und wurde von vielen Kommunen nachgeahmt.

Die Praktiker hingegen sind an subjektivem Prozess- und Hintergrundwissen mit Ortsbezug interessiert (vgl. auch Vreugdenhil et al. 2012). Von Best Practice-Beispielen erwarten sie Hintergrundinformationen und persönliche Erfahrungen, um aus diesen lernen zu können, damit entweder existierende Maßnahmen angepasst oder auf deren Basis neue Maßnahmen entwickelt werden können, was wiederum den Aspekt der Nachahmung in der Regierungspraxis gegenüber der Regierungsrationalität in den Hintergrund rückt. Die Erwartungshaltung ist damit eher auf Lernerfahrungen und nicht auf reines Wiederholen und Nachahmen von Patentlösungen ausgerichtet.

„Was mich interessiert ist, wie muss ich so einen Prozess angehen? Wen muss ich einbinden? Wie kann ich dafür sorgen, dass es funktioniert? Oder auch, was mir auch bei einigen Projekten aufgefallen ist: Lohnt sich der Aufwand? Steht der Aufwand in irgendeinem Verhältnis zum Ertrag? Und wie dick sind die Bretter, die ich dafür bohren muss?“ (IK-16, 2016: 47)

„[Es geht darum,] einen Prozess nachzuvollziehen, den jemand anderes gemacht hat, also wie geht man jetzt an ein Problem ran? Und wenn man irgendwo eine gute Lösung gefunden hat, das ist das eine, dann kann man diese Lösung übernehmen. Das andere ist aber, kann man von dem Prozess lernen? Guck mal da, die haben alle Stakeholder einbezogen am Anfang, die haben eine gemeinsame Vision entwickelt, die haben Barrieren identifiziert, die haben Lösungen für jede Barriere entwickelt, und dann ist gar nicht die Lösung so wichtig, sondern dieser Prozess, und ich glaube, wenn jemand wirklich diesen Prozess repliziert, dann ist das viel, viel nachhaltiger als die Lösung, weil wenn man die Lösung repliziert, versteht man den Prozess nicht [...]. Diese Lösung kann man nur für ein begrenztes Anwendungsfeld nutzen, aber den Prozess, wenn man das mal verstanden hat, dann kann man das für Mobilität, für Gebäude, für alles halt verwenden [...].“ (IK-15, 2016: 29)

Das Ergebnis dieser Konzentration seitens der Best Practice-Produzenten auf „hartem“ anstelle von „weichem“ Wissen, das darüber hinaus Probleme und Herausforderungen des Implementierungsprozesses verschweigt, ist, dass eine gezielte Nachahmung von Best Practices nur selten stattfindet. Das nötige Wissen – persönliche Erfahrungen, Informationen zu Problemen und Barrieren usw. – fehlt zum Großteil in den Best Practice-Beschreibungen. Eine Gesprächspartnerin kritisiert daher:

„If you look at a best practice description it is really hard to find the information that is useful if you are trying to replicate this example in your city. The most important information is mostly missing: What is the business model? What are the main barriers one has to face in implementing it? Who and how was the project financed? Who are the crucial actors to have on board?“ (IK-17, 2016: 13)

Da eine Replizierung und Skalierung von Best Practice-Beispielen – wie von den Best Practice-Produzenten erhofft – in der kommunalen Praxis nur schwer umzusetzen ist, nehmen gute Praxisbeispiele überwiegend polit-strategische Regierungsfunktionen ein: um politische Interventionen zu legitimieren, verschiedene Akteursgruppen zu überzeugen, die Politik auf anderen Ebenen zu beeinflussen, das Image der Stadt zu pflegen und neue finanzielle Mittel einzuwerben. Dies wiederum reduziert die Potenziale für ein vertieftes Lernen in Bezug auf Know-how, prozess- und anwendungsorientiertem Wissen, das für die Erreichung der Klimaziele aus Sicht der Klimaschutzmanager unerlässlich ist. Die Regierungstechnologie Best Practice scheitert somit zumindest teilweise an der Operationalisierung der Hauptziele der politischen Rationalitäten und Programme: der Replikation und dem Up-scaling erfolgreicher Pilotprojekte zur Optimierung und Effizienzsteigerung des Regierungshandelns, damit der Wandel hin zu mehr Klimaschutz und Nachhaltigkeit beschleunigt werden kann. So wird wiederholt deutlich, dass Regierungstechnologien nicht einfach Ausdruck oder Effekt ihrer Rationalitäten und Programme sind, sondern ihrer eigenen Logik folgen und so für verschiedene Zwecke eingesetzt werden können – und dabei unterschiedliche Bedeutungen annehmen können. Zur Steigerung des transformativen Potenzials von Best Practices müsste man sich dagegen stärker auf die Praktiken hinter den Erfolgsgeschichten konzentrieren mit ihren Problemen, Hürden und Misserfolgen, die der erfolgreichen Umsetzung vorausgingen. Mehr Aufmerksamkeit sollte daher den Stillständen, Misserfolgen und Spannungen der alltäglichen Politikgestaltung geschenkt werden (Webber 2015).

Deshalb erachte ich es auch für wenig zielführend – wie Dean (1999) vorschlägt –, unter Regierungstechnologien nur organisierte, auf ein bestimmtes strategisches Ziel ausgerichtete Formen der Regierungspraxis zu fassen. Damit geraten nämlich weniger systematische Praktiken und Routinen – Gespräche, Telefonate, Lesen, Recherchen, Vorträge usw. –, die Teil der praktischen Ausgestaltung von Regierung sind, aus dem Blickfeld. Doch auch diese routinierten und weniger strategischen Vorgehensweisen wirken an der Erschaffung, der Transformation oder Stabilisierung des Praxisregimes und seiner Regierungsobjekte mit, indem sie zur Übersetzung von Regierungsrationalitäten in die Praxis beitragen. Eine erweiterte praxistheoretische Betrachtung über die rein strategische Regierungspraxis in Form von Regierungstechnologien hinaus ist an dieser Stelle hilfreich, um das Verhältnis zwischen dem Ziel der systematischen Nachahmung durch Best Practice-Blaupausen und den tatsächlich stattfindenden Nachahmungsprozessen mittels Praxisbeispielen besser einordnen zu können.

„Die Nachahmung kann erzwungen werden oder spontan sein, gewählt oder unbewußt [sic!], mehr oder weniger schnell, immer breitet sie sich jedoch regelmäßig aus wie eine Lichtwelle oder ein Termitenstamm.“ (Tarde [1890] 2009: 26)

Ob sich der kommunale Klimaschutzmanager bewusst oder unbewusst an einen Vortrag auf einer Konferenz erinnert, gezielt nach Beispielen und Vorbildern in Drucksachen oder Onlinedatenbanken sucht oder auch nur an eine Unterhaltung mit einem Kollegen zurückdenkt und daraufhin handelt – z.B. ein neues Projekt initiiert, ein Bürgerforum ins Leben ruft oder eine andere Methode der Kosten-Nutzen-Berechnung anwendet: Klimaaktive Kommunen agieren nie in einem Vakuum. Sie greifen stets auf Ressourcen aus anderen Kommunen zurück und geben selbst bereitwillig Informationen weiter. Man baut also immer auf bestehendem Wissen und Verbindungen auf und verändert diese aufgrund neuer Erkenntnisse oder Beziehungen (Cidell 2015). Es sind somit stets bewusste oder unbewusste Nachahmungsprozesse im Gang.

„Ich sage mal [...] in unserem Arbeitsfeld, wo immer etwas Neues und Innovatives entsteht, [hat] das Lernen von anderen eine sehr große Bedeutung. [...] Wir arbeiten ja in einem Bereich, wo wir mit den guten Ideen kein Geld verdienen, sondern wo wir uns wünschen, dass die guten Ideen aufgenommen werden und jeder, der eine gute Idee hat und sie auch umgesetzt hat und darüber berichtet, möchte damit zum Nachahmen anregen. Ich glaube, dass unser ganzes Leben so funktioniert: indem ich was Neues mache, was Innovatives, was Außergewöhnliches – was nicht Standard ist – damit sammle ich Erfahrungen – positive und negative. Wobei die negativen nicht im Internet zu finden sind; die sind aber häufig genauso wichtig.“ (IK-8, 2015: 23)

Auch wenn die Regierungstechnologie Best Practice – die systematische Kopie bzw. Anpassung erfolgreicher Praxisbeispiele von einer Kommune zur anderen – nicht die intendierte Wirkung als Blaupause entfaltet und andere Funktionen als die erwarteten erfüllt, spielt Nachahmung in der Regierungspraxis eine zentrale Rolle. Eine stärker praxeologische Perspektive kann den verengten Fokus des Konzepts der Regierungstechnologie sinnvoll erweitern und so dazu beitragen, die Bedeutung von Nachahmung innerhalb des Praxisregimes „kommunaler Klimaschutz“ besser zu verstehen. Als eine grundlegend relationale Perspektive geht die Praxistheorie davon aus, dass jedwede Praxis „von der Existenz anderer, auch vergangener Praktiken abhängig [ist], an die sie anschließt und im Verhältnis zu denen sie überhaupt erst Bedeutung erlangt“ (Schäfer 2016: 138). In jeder Praktik verbirgt sich also ein Stück Nachahmung. Schon Ende des 19. Jahrhunderts entwirft der französische Wissenschaftler Gabriel de Tarde mit dem Werk „Les Lois de l’Imitation“ (1890) ein soziologisches Programm, das die Gesellschaft als Nachahmungsphänomen entwirft. Nachahmung muss daher als „Schlüssel zur Enträtselung des Sozialen“ verstanden werden (Leys 2009: 63):

„[...] eine Gesellschaft [ist] eine Gruppe von Menschen [...], die untereinander viele durch Nachahmung *oder durch Gegen-Nachahmung* [*contre-imitation*]¹³ hervorgebrachte Ähnlichkeiten aufweisen.“ (Tarde [1890] 2009: 13; Hervorhebungen im Original)

Indem Tarde die Nachahmung als Kern der Gesellschaft definiert („Sie [die Gesellschaft] ist Nachahmung.“ (Tarde [1890] 2009: 95), rückt er die Frage, wie es dazu kommt, dass sich kollektive Vorstellungen, Ideen und Wissensformen oder auch Absichten, Praktiken und Routinen verbreiten, ins Zentrum des Forschungsinteresses. Dabei geht es ihm nie um ein stabiles und fixiertes Objekt, das kopiert wird, sondern stattdessen um die „unzähligen Praktiken der Nachahmung“ (Borch und Stäheli 2009: 10). Dies macht Tardes „Theorie der Nachahmung“ äußerst fruchtbar in der Auseinandersetzung mit der Entstehung, der Anwendung, den Funktionsweisen und der Verbreitung von Best Practice-Beispielen, denn auch meine Ergebnisse haben gezeigt, dass es beim Regieren durch Best Practices nur äußerst selten um die systematische Kopie oder Anpassung eines stabilen Modellprojektes oder -prozesses geht, sondern um die dahinterliegenden, unzähligen Praktiken, die ein Lernen und Übertragen auf den eigenen Kontext ermöglichen. Nachahmung artikuliert sich also weniger im gezielten Abarbeiten, Kopieren oder Anpassen einer Blaupause oder eines Handlungsleitfadens, sondern geschieht ständig in den mannigfaltigen Alltagsroutinen, ohne dass sich die Akteure dessen völlig bewusst sind. Wenn man also in Konsequenz jedwede Praktik „als sich wiederholende, als wiederholte und als wiederholbare Formationen“ (Schäfer 2016: 155) begreift – Praktiken also immer als Nachahmungen bereits zuvor aus- und aufgeführter Handlungen konzipiert –, bilden Praktiken auch einen sozial verfügbaren Vorrat an möglichen Handlungen, an denen sich Subjekte orientieren, an die sie anschließen und auf die sie sich beziehen können. Meine Ausführungen zur „Möglich-Macher-Funktion“ von Best Practices zeigen genau diese Eigenschaft von guten Praxisbeispielen auf: Best Practices repräsentieren einen Pool an denkbaren und realisierbaren Maßnahmen und Lösungen in Bezug auf spezifische Probleme.

„Die wirklichen Ursachen der Veränderung [...] bestehen aus einer Kette von allerdings sehr zahlreichen Ideen, die jedoch verschieden und diskontinuierlich sind, obwohl sie durch noch viel zahlreichere Nachahmungshandlungen, deren Vorbild sie darstellen, miteinander verbunden werden.“ (Tarde [1890] 2009: 26)

13 Nach Tarde ([1890] 2009: 12f.) gibt es zwei Arten der Nachahmung: entweder genau das Gleiche zu tun, also das Vorbild zu kopieren, oder aber genau das Gegenteil zu tun, was er als „Gegen-Nachahmung“ bezeichnet.

Nachahmung ist somit immer sowohl ereignishaft als auch strukturschaffend. Die Wiederholung und Nacherzählung von Best Practice-Beispielen führt dann nicht nur zur Institutionalisierung bestimmter Überzeugungen und Praktiken, sondern bietet auch Möglichkeiten für Experimente und Veränderungen (Cidell 2015): „Best Practice Beispiele sind [...] Denkanstöße und alles andere haben wir selbst entwickelt. Wir [...] haben uns [...] ausgetauscht, aber das was hier so entstanden ist, [...] ist alles auf unserem Mist gewachsen, auf gut Deutsch.“ (IK-10, 2016: 68)

Davon ausgehend, dass Nachahmung keine spezifische Funktion von Best Practices, sondern eine Grundvoraussetzung jeglicher (Regierungs-)Praxis ist und Praktiken nur bestehen können, „wenn und solange sie verstanden und in hinreichend anschlussfähiger Weise ausgeführt werden“ (Schäfer 2016: 142), stellt sich die Frage, wie und ob gesellschaftliche Veränderung durch Best Practices entstehen kann. Im Anschluss an die These, dass gesellschaftliche Strukturen durch „differentielle Wiederholungen“ (Moebuis 2009: 256) sowohl entstehen als auch durch diese verändert werden, müssen Best Practice-Beispiele auf ihre Ereignishaftigkeit und die Fähigkeit, sozio-technische Strukturen zu schaffen, hin untersucht werden. Ich schlage daher vor, die wirklichkeitsproduzierende Dimension von Best Practices unter dem Aspekt der Performativität im nachfolgenden Kapitel #„Best Practice ist eine Geschichte“ genauer zu beleuchten.

