

New Public Climate Management

[...] das Entscheidende [...] ist, dass Kommunen und Unternehmen einiges, aber nicht alles gemeinsam haben.

(IB-4, 2015: 26)

Berlin im Juni 2016: Nachdem der Staatssekretär am Vormittag die neuen Masterplankommunen (MPKs) begrüßt hat, finden sich am Nachmittag in den Räumen des Bundesumweltministeriums ca. 80 Klimafunktionäre aus alten und neuen MPKs sowie Berater und Begleitforschung zusammen, um den Neulingen zu erklären, was sie erwartet und wie sie am besten vorgehen, damit der Masterplanprozess für sie zum Erfolg wird. Der Erfolg des Ganzen ist für das BMUB nicht nur deshalb wichtig, weil große Summen bereitgestellt werden, sondern auch, weil die MPKs als Labor für andere Kommunen innerhalb und außerhalb Deutschlands Pionierarbeit leisten und zeigen sollen, dass die Transformation zur Klimaneutralität gelingen kann. Dafür sind die Masterplankommunen die „Piloten“, deren gute Ansätze gefördert werden sollen. Sie sollen erfahrbar machen, mit welcher Kreativität, Originalität und Innovationskraft Städte und Gemeinden den Klimaschutz voranbringen.

Doch welche Vorstellungen eines erfolgreichen kommunalen Klimaschutzes sind vorherrschend und wie soll man vorgehen, um diese zu erfüllen? Das heißt, nach welchen Handlungsmaximen soll das Problem „Klimawandel“ in Kommunen geregelt werden? Der Idealprozess sieht laut einem Masterplanmanager wie folgt aus: (1) Potenziale ermitteln, (2) Zielgruppe(n) definieren, (3) Projekte und Maßnahmen planen, (4) Partner suchen und einbinden, (5) Ergebnisse aus anderen Zielgruppen, Sektoren und Orten übertragen (F-160614-Berlin). Dieses Vorgehen wird auch als „Klimaschutzmanagement“ bezeichnet. Übergeordnetes Ziel ist dabei, durch die Reduktion von Treibhausgasen, die Steigerung der regionalen Wertschöpfung und die Stärkung der regionalen Identität durch Akzeptanz und Teilhabe der Bevölkerung das Klima zu schützen. Ausgangspunkt der Regierungskunst des Klimaschutzmanagements ist ein Klimaschutzkonzept, in dem die zentralen Fragen – wo stehen wir? Wo wollen wir hin? Wie sieht die Entwicklung aus? – adressiert werden. Hauptakteur ist

der Klimaschutzmanager, der Klimaschutzmaßnahmen konzipiert und umsetzt, Handlungsempfehlungen für Entscheidungsträger und Bürger erarbeitet, als Schnittstelle zwischen Kommune, Verwaltung, Bürgern, ortsansässigen Unternehmen, Vereinen, Verbänden und Institutionen fungiert, Netzwerke bildet und Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten von EU, Bund und Land ausschöpft. Klimaschutzmanager bündeln also Informationen und zeigen Klimaschutzpotenziale auf, bringen Bürger, Verwaltung und Unternehmen an einen Tisch und koordinieren die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen. So tragen sie dazu bei, den Klimaschutz in den Kommunen als eigenes Handlungsfeld zu verankern. Mit gezielter Öffentlichkeitsarbeit sollen sie außerdem für den Klimaschutz werben und zum Mitmachen motivieren. Die Organisation des kommunalen Klimaschutzes in der Stadtverwaltung soll dabei insgesamt schlank und umsetzungsorientiert gestaltet sein. Dies erfordere einen systematischen Ansatz. Kernelement eines wirkungsvollen Klimaschutzmanagements sei daher die kontinuierliche Analyse, Überwachung und Dokumentation der Prozesse. Mithilfe von Qualitätsmanagementsystemen und der Einführung eines Monitorings nach dem PDCA-Zyklus (Plan, Do, Check, Act) soll der kommunale Klimaschutz überwacht und optimiert werden, damit die gesteckten Ziele erreicht werden.

Dass es sich beim Klimaschutzmanagement um eine spezifische Logik bzw. eine Kunstform handelt, wird in diesem Kapitel veranschaulicht. In den nachfolgenden Abschnitten befasse ich mich mit der Frage, gemäß welcher Regeln das Problem Klimawandel in Kommunen „gemanagt“ wird. Anschließend an meinen theoretisch-konzeptionellen Rahmen lege ich dar, auf welchen politischen Rationalitäten das Praxisregime „kommunaler Klimaschutz“ beruht und welche politischen Programme daraus abgeleitet werden, um das Problem „Klimawandel“ in Kommunen regierbar zu machen.

POLITISCHE RATIONALITÄTEN

Problems could not be dissociated from the framework of political rationality within which they appeared and developed their urgency.

(Foucault und Rabinow 1997: 73)

Für Foucault (2005: 33 zit. nach Lemke 2007: 41) kann es keine Regierungspraxis geben ohne bestimmte Regime der Rationalität, die deren Natur bestimmen. Rose und Miller (1992) empfehlen daher eine Analyse von Praxisregimen – also der Regierungsweisen, aufbauend auf unterschiedlichen Problematisierungen, Logiken und Techniken – mit der Untersuchung ihrer politischen Rationalitäten zu beginnen. Dean

(1999: 210f.) beschreibt politische Rationalitäten als eine Subkategorie von Rationalitäten der Regierung, die er wiederum allgemein als relativ systematische Art des Denkens über Regierung bezeichnet. Dies umfasst und betrifft z.B. die Repräsentationsformen des zu regierenden Problems, Einrichtungen und Institutionen der Regierung sowie die Ziele, die erreicht werden sollen. Bestandteile von Regierungsrationaleitaten sind unter anderem theoretisches Wissen, praktisches Know-how oder Strategien und Programme, die auf jedwede Form der Regierung einwirken. Bei politischen Rationalitäten handelt es sich spezifischer um jene Arten und Weisen des Denkens über dezidiert politische Aktivitäten, also solche Tätigkeiten, die auf die Beeinflussung, die Aneignung, die Umverteilung, die Zuteilung oder die Aufrechterhaltung der Regierungsbefugnisse des Staates oder anderer Regierungsorganisationen (auf unterschiedlichen Maßstabsebenen) abzielen; damit beeinflussen sie wesentlich die politische Machtausübung (Dean 1999).

Eine politische Rationalität ist dabei keine neutrale Erkenntnis, die schlicht die „regierte Realität“ repräsentiert. Denn es handelt sich hierbei nicht um eine Art äußere Instanz des Regierens, sondern eine politische Rationalität ist selbst ein Element der Regierung, das dazu beiträgt, ein diskursives Feld zu schaffen, durch das die Ausübung der Macht *rational* erscheint. Das Konzept der Gouvernementalität transportiert damit die Idee, dass nicht nur zu prüfen ist, ob eine solche Rationalität eine adäquate Repräsentation der Gesellschaft ist, sondern auch, wie sie als „Wahrheitsregime“ fungiert, indem neue Formen des Wissens erzeugt und verschiedene Begriffe und Konzepte hervorgebracht werden, die ein Regieren neuer Domänen der politischen Regulation und Intervention ermöglichen (Lemke 2002). Rose und Miller (1992) charakterisieren politische Rationalitäten daher auch als ein sich veränderndes diskursives Feld, welches das Vokabular der Machtausübung festlegt; die moralischen Rechtfertigungen für bestimmte Formen der Machtausübung durch verschiedene Autoritäten legitimiert; die Begrifflichkeiten für die als angemessen angesehnen Formen, Objekte und Grenzen von politischer Intervention fixiert und so letztlich auch darüber entscheidet, wie bestimmte politische Aufgaben zwischen den Sektoren (kulturell, geistlich, militärisch, familiär, wirtschaftlich etc.) verteilt werden. Innerhalb dieses diskursiven Feldes entstehen so idealisierte Schemata, die die soziale Wirklichkeit abbilden, analysieren und verbessern sollen. Diese Schemata gilt es durch eine Erforschung der politischen Rationalitäten zu erfassen, indem die Bewertungsmaßstäbe, an denen sich politisches Handeln orientiert, in ihrer Relationalität, Kontingenz und Normativität sichtbar gemacht werden. Es geht also darum, herauszufinden, was zu einer gegebenen Zeit als (politisch) *rational* verstanden wird, um ein zuvor definiertes Problem zu lösen. Politische Rationalitäten bringen nämlich die Konstellationen hervor, in denen bestimmte politische Handlungen nahegelegt und andere unwahrscheinlich gemacht werden, ohne dabei einen direkt präskriptiven Charakter zu haben (Mattissek 2008: 39). Eine politische Rationalität zeichnet sich laut Rose und Miller (1992: 178f.) genauer durch folgende Funktionen aus:

1. Sie bestimmt darüber, wie Aufgaben zwischen den verschiedenen Institutionen verteilt werden; also bspw. darüber, ob und wie Klimaschutz in einer Kommune als Aufgabe zwischen öffentlichen, privatwirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Institutionen aufgeteilt wird und welche Institutionen überhaupt als geeignet angesehen werden, Klimaschutz zu betreiben. Damit haben politische Rationalitäten eine charakteristisch *moralische* Form, indem sie Befugnisse und Pflichten der Regierungsorgane festlegen.
2. Sie fixiert jene Ideale oder Prinzipien, an denen sich die Regierung ausrichten soll, z.B. Freiheit, Gerechtigkeit, Gleichheit, Verantwortung, ökonomische Effizienz, Wohlstand, Wachstum, Nachhaltigkeit usw. Für den kommunalen Klimaschutz können Prinzipien der Messbarkeit, der ökonomischen Effizienz, der Kooperation, der Nachahmung oder des Experimentierens als exemplarisch angesehen werden.
3. Sie legt fest, was in einem spezifischen Kontext als natürlich und unveränderbar erscheint. Damit hat eine politische Rationalität auch einen *epistemologischen* Charakter. So wird Klimaschutz zum Beispiel meist in erster Linie mit CO₂-Reduktion gleichgesetzt.
4. Sie bestimmt ferner darüber, welche Personen(-gruppen) durch konkrete Maßnahmen Ziel von Regierung sein sollen. Im kommunalen Klimaschutz also bspw. Hauseigentümer, Verwaltungsmitarbeiter, Schüler oder energieintensive Unternehmen.
5. Sie gestaltet Realität in solch einer Weise, dass sie an bereits existierende Denk- und Handlungsmuster angeschlussfähig ist. Dies zeigt sich exemplarisch darin, wie versucht wird, Klimaschutz mithilfe von Marktmechanismen zu betreiben.

Diese Funktionen erfüllen sich, indem politische Rationalitäten mit einem bestimmten Set an Begrifflichkeiten und Vokabeln operieren. Dieses spezifische Vokabular ist dabei mehr als reine Rhetorik. Man kann sich diesen politischen Diskurs besser als eine Art intellektuelle Maschinerie vorstellen, die die Realität auf eine solche Art und Weise denkbar macht, dass infolgedessen politische Intervention möglich wird. Vereinfacht gesagt, sind politische Rationalitäten jene kontextuellen Denkweisen, auf denen bestimmte Regierungsweisen – wie kommunaler Klimaschutz – aufbauen. Oder wie Lövbrand und Stripple (2014: 32f.) schreiben: „Rationalities of government“ refers to the collective and taken for granted body of knowledge and styles of thinking that render aspects of reality thinkable and governable.“

Politische Rationalitäten sind somit das relationale Bezugssystem, in dem Bedeutungen kodiert und Regierungsweisen mit normativen Wertungen aufgeladen werden. Bezüglich des Klimaproblems spezifizieren Stripple und Bulkeley (2014a: 14)

wie folgt: „[...] the notion of rationalities enables us to engage with the ways particular logics are produced and serve to structure and orchestrate the social order and the continual process of positioning that takes place across the climate change field.“

Das Erkenntnisinteresse einer Analyse von politischen Rationalitäten des kommunalen Klimaschutzes richtet sich dementsprechend (1) auf die Denkweisen und Logiken, die die sich verändernden kommunalen Regierungsversuche in Bezug auf den Klimawandel untermauern, (2) auf die mannigfaltigen Vokabeln und Begrifflichkeiten, durch die kommunaler Klimaschutz denkbar und beschreibbar gemacht wird, (3) auf die Rolle (intellektueller) Technologien der Theorie- und Modellbildung sowie deren Einstellung in den politischen Diskurs und (4) auf die Schlüsselrolle, die Fachwissen und Expertentum dabei einnimmt (Miller und Rose 1990: 11). Ziel der folgenden Abschnitte ist daher, die das Politikfeld kommunalen Klimaschutzes prägenden Rationalitäten zu spezifizieren und zu differenzieren – und zwar in Bezug auf ihre jeweiligen diskursiven Mittel, durch die Regierbarkeit artikuliert bzw. suggeriert wird. Besondere Aufmerksamkeit liegt dabei auf (1) den Theorien, die in der Diskussion über einen geeigneten kommunalen Klimaschutz als Referenzpunkte dienen, (2) der Sprache(n), durch die die Regierungsobjekte und -ziele gedeutet werden, (3) der „Grammatik“ der Richtlinien und Verordnungen und (4) den Vokabeln und Begrifflichkeiten in den politischen (Förder-)Programmen, durch die das Praxisregime „,kommunaler Klimaschutz“ legitimiert wird.

KLIMA\WANDEL IST REGIERBAR

[The] discourse of limits implies [...] its manageability: the resources of the earth can be rationalized, indexed, measured, assessed and made better through the application of various technologies and modalities of rule.

(Rutherford 2007: 298)

Mit der Etablierung von Klimawandel als einem Problem kommunaler Regierung verändern sich sowohl die politischen und administrativen Praktiken als auch die ethisch-normativen Vorstellungen darüber. Es stellt sich somit die Frage, in wessen Interesse und gemäß welcher Regeln das Problem Klimawandel in deutschen Kommunen „gemanagt“ wird. Im Folgenden geht es mir daher um die Ausarbeitung, auf welchen politischen Rationalitäten das Praxisregime „,kommunaler Klimaschutz“ beruht und welche politischen Programme aus diesen abgeleitet werden, um das Problem Klimawandel in Kommunen regierbar zu machen.

Dass Sprache bei der Analyse politischer Rationalitäten eine zentrale Rolle spielt, ist mittlerweile deutlich geworden. Begriffe, Theorien und Modelle sind allerdings nicht aufgrund ihrer Bedeutungen und der Inhalte, die sie hervorbringen, so wichtig; sondern ihre Rolle als intellektuelle Technologien – indem sie Phänomene auf eine bestimmte Art und Weise denkbar und handhabbar machen – macht sie so interessant. So lässt sich der Einfluss verschiedener Arten der Beschreibung, Bezeichnung und Berechnung nachvollziehen und offenlegen (Miller und Rose 1990: 27). Politische Rationalitäten entstehen und manifestieren sich in enger Beziehung zu einer allgemein anerkannten, geteilten Auffassung über die aktuelle Realität und deren Problemlagen. Dies entspricht im Praxisregime „kommunaler Klimaschutz“ im Wesentlichen den drei Problematisierungen, die ich im Kapitel #Kommunen im Klimawandel dargestellt habe: Klimawandel ist ein Multi-Level-Governance-Problem, wobei durch anhaltende dynamische und globale Urbanisierungsprozesse der lokalen Ebene eine wachsende Bedeutung und Verantwortung zur Problemlösung zugewiesen wird. Gleichzeitig bietet ein engagierter Klimaschutz Kommunen auch ökonomische Chancen und Einsparungen oder die Generierung neuer Wettbewerbsvorteile. Aus diesen dominanten Problematisierungen folgt der Schluss, dass der Klimawandel zwar ein großes Problem darstellt und daher ein transformativer Wandel unseres Gesellschaftssystems erforderlich ist, dass dieses Problem aber doch steuerbar ist und der Klimawandel insbesondere auf lokaler Ebene nicht nur mit Risiken behaftet, sondern auch mit Chancen verbunden ist. Die Frage ist nun, wie eine effektive Steuerung dieses Klimawandels aussehen sollte. An dieser Stelle kommen die politischen Rationalitäten ins Spiel: Auf Basis bestimmter Wissensformen und theoretischer Modelle und Konzepte wird eine Vorstellung, eine Logik davon entworfen, wie das Problem des Klimawandels politisch gelöst werden sollte. Sie legen damit in enger und wechselseitiger Verknüpfung zu den Problematisierungen fest, wie eine sinnvolle, anerkannte und geeignete Regierungsweise aussehen sollte.

Wie bereits im Kapitel #Den guten Praktiken auf der Spur beschrieben, steht die Anwendung und Verbreitung von Best Practices und Benchmarking-Praktiken in der städtischen Verwaltung zum einen in engem Zusammenhang mit dem Reformparadigma des „New Public Management“ (NPM). Zum anderen breitet sich im Hinblick auf Nachhaltigkeits- und Klimapolitiken zunächst auf nationaler Ebene, nun aber auch zunehmend auf kommunaler Ebene, ein Reformparadigma aus, das unter dem Namen „Transition Management“ (TM) Eingang in die kommunale Verwaltung gefunden hat und im Wesentlichen auf wissenschaftlichen Erkenntnissen des „System Thinking“ und der „Multi-Level-Perspektive“ beruht. In diese beiden übergreifenden politischen Rationalitäten lässt sich die Regierungskunst des kommunalen Klimaschutzmanagements einordnen, die ich im Abschnitt #Die Regierungsrationaliät des Klimaschutzmanagements darstelle. Zuvor erläutere ich die beiden politischen Rati-

onalitäten des NPM (#New Public Management) und des TM (#Transition Management), bevor ich im nächsten Abschnitt (#Politische Programme) die Logiken und deren Einschreibung in konkrete politische Programme exemplifiziere.

New Public Management

[T]he politics, institutional dynamics and socio-spatial effects of neoliberalism at a specifically urban level [imply] the restructuring of local government and the introduction of private sector management techniques; [as well as] new forms of governance and the promotion of an enterprise culture.

(Brand 2007: 618)

International beginnend in den 1980er Jahren konstituierte sich in den 1990er Jahren auch in Deutschland eine zunehmend ökonomisch-rationalisierte Verwaltungssteuerung. Die Wurzeln dieser bis heute andauernde Reformdynamik in den kommunalen Verwaltungen liegen in der dauerhaften finanziellen Krise der öffentlichen Haushalte, in der zunehmenden Kritik an einer ausufernder Bürokratisierung und in der Etablierung von effizienten und schlanken Verwaltungen als wesentlicher Standortfaktor des internationalen Städtewettbewerbs. Ziel des international unter dem Begriff „New Public Management“ (NPM) bekannt gewordenen Reformparadigmas ist es, durch die Einführung unternehmerischer Steuerungsprozesse und Führungsmodelle die Effizienz, Effektivität und Qualität der öffentlichen Leistungserbringung zu steigern und so schlussendlich einen effizienteren und schlankeren Verwaltungsaparat zu schaffen (Silomon-Pflug und Heeg 2013). Schlüsselaspekt des NPM ist ein neues Verständnis staatlicher Aufgabenerfüllung: Dies betrifft sowohl das Verständnis der Art der öffentlichen Aufgaben (Inhalte/*policy*-Dimension) als auch die strukturelle und institutionelle Art und Weise der Aufgabenerledigung (*polity*-Dimension) sowie die Frage von Verfahren und Prozessen (*politics*-Dimension) (Kegelmann 2007). Laut Schedler und Proeller (2011: 54ff.) gibt es eine Reihe an Grundprämissen, die zentrale Annahmen und Vorstellungen aufzeigen, auf denen das NPM aufbaut:

1. *Optimistisches Menschenbild*: Akteure zeichnen sich durch eine intrinsische Motivation aus, gute Arbeit zu leisten; sie handeln eigenverantwortlich und verantwortungsbewusst, passen sich an neue Situationen an und wollen dazu lernen.

2. *Staat und Verwaltung sind notwendig:* Der Staat und seine Verwaltung soll durch NPM in seinen Funktionen gestärkt werden: durch die Schaffung neuer Kompetenzen und schlankerer Strukturen.
3. *Hauptproblem der Verwaltung ist mangelnde Effizienz und Effektivität:* NPM kann nur dort ansetzen, wo ein demokratischer Staat bereits in seiner Grundform vorhanden ist und legitimiert handelt.
4. *Rationales Public Management ist möglich:* Erfahrungen aus der Privatwirtschaft lassen sich (teilweise) auf die öffentliche Verwaltung übertragen, da es sich bei beiden um komplexe soziale Systeme handelt. Managementinstrumente, die sich in Unternehmen bewährt haben, können daher auch in der Verwaltung nützlich sein.
5. *Wettbewerbsmechanismen sind effizienter und effektiver als Planungs- und Steuerungsinstrumente:* Die neoklassische Annahme, dass ein funktionierender Wettbewerb zu einer effizienten Verteilung knapper Mittel führt, wird bei NPM vorausgesetzt. Daher wird mittels NPM versucht, Marktmechanismen verstärkt im öffentlichen Sektor zu installieren.
6. *Politik und Verwaltung sind lernfähig:* Politik und Verwaltung werden als lernende Systeme verstanden, die sich an veränderte Umweltbedingungen anpassen können. Politische Abläufe und Strukturen sind also veränderbar.

Im idealtypischen Leitbild des NPM agiert die kommunale Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen, wodurch unternehmerische Rationalitäten und Techniken Eingang in die kommunale Verwaltung finden. Mithilfe einer unternehmensähnlichen Organisationsstruktur sollen die Ausgaben gesenkt, die Bürger besser erreicht und die Qualität der erbrachten öffentlichen Leistungen gesteigert werden. Als NPM-Kernstrategien zur Zielerreichung gelten darum die folgenden fünf Punkte (Kegelmann 2007: 79f.; Schedler und Proeller 2011: 71ff.; Bardach 2012: 118):

1. *Kundenorientierung:* Die Verwaltung sollte sich ihren Bürgern gegenüber als qualitativ hochwertiger Dienstleister präsentieren sowie sich gegenüber den Anliegen und Bedürfnissen der Bürger öffnen und sich nach ihnen ausrichten.
2. *Leistungs- und Wirkungsorientierung:* An die Stelle einer Input-Steuerung (die Zuteilung von Input wie Finanzen, Personal und Ausstattung führt zu Verwaltungshandeln) tritt eine Output-Steuerung (die erbrachten Leistungen, Produkte und Wirkungen werden zum Maßstab des Verwaltungshandelns). Eine Steuerung der Leistungen und Wirkungen ist erst möglich, wenn diese messbar gemacht werden. Wichtige Messgrößen sind hierbei Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit. Der Einführung von Controlling-Instrumenten zur Ergebnissesteuerung und Kosten-Nutzen-Berechnungen kommt damit

eine zentrale Bedeutung zu. Gleichzeitig erfordert eine stärkere Ergebnisorientierung auch ein entsprechendes Anreizsystem für die Verwaltungsmitarbeiter.

3. *Qualitätsorientierung*: Einführung von Standards (z.B. ISO) und Qualitätsmanagement zur Verbesserung verwaltungsinterner Abläufe und Strukturen.
4. *Wettbewerbsorientierung*: Systematischer Einbezug des Wettbewerbsgedankens in alle Bereiche staatlicher Tätigkeit und die Etablierung von Wettbewerbsmechanismen. Dazu gehört die Förderung von Privatisierungsmaßnahmen, öffentlich-privaten Partnerschaften sowie Contracting- oder Outsourcing-Lösungen.
5. *Dezentralisierung*: Verselbständigung sowie größere Autonomie der Verwaltungseinheiten und Schaffung von Querschnittsämtern.

Sinn dieses Abschnitts ist nicht eine umfassende Erklärung und Darstellung der Gründe und Konsequenzen neoliberaler Reformprozesse durch die Einführung von NPM-Maßnahmen. Daher sehe ich im Folgenden von einer weiteren, detaillierteren Beschreibung¹ und Kritik ab. Ich will an dieser Stelle stattdessen zeigen, wie NPM als politische Rationalität durch sein spezifisches Denken, das ihm eigene Vokabular und seine Grundannahmen das Praxisregime „kommunaler Klimaschutz“ formt. Wesentliches Ergebnis der Regierungs rationalität des NPM ist das Leitbild der kommunalen Verwaltung als eine Art Dienstleistungsunternehmen. Die Generierung von und Orientierung an unternehmerisch-ökonomischem Wissen über Verwaltungshandeln und Werkzeugen zur Optimierung desselben sind dabei konstitutiver Teil des NPM. Wie sehr die NPM-Logik sich in das Praxisregime „kommunaler Klimaschutz“ eingeschrieben hat, zeigt z.B. das folgende Zitat eines Klimaschutzmanagers:

„[...] ich finde diesen Ansatz, das Ganze als Management zu sehen und man hat einen PDCA-Zyklus, [...] das macht ja absolut Sinn. Warum sollte man nicht die Expertise aus der Wirtschaftswissenschaft nutzen, um das auch im Klimaschutz anzuwenden? Nur so hat man, glaube ich, alles im Blick und kann eine effiziente Steuerung dann auch hinkriegen, die sich auch an der Realität gut anpasst. Letztendlich ist es ja im Klimaschutz dann auch nichts anderes als eine langfristige Unternehmensplanung.“ (IK-6, 2015: 31)

Das Zitat macht deutlich, dass öffentliche Verwaltung im Praxisregime „kommunaler Klimaschutz“ zunehmend als *Public Management* aufgefasst wird und Managementinstrumente aus dem unternehmerischen Kontext in die kommunale Verwaltung

1 Umfangreiche Einführungen in das Thema geben z.B. Schedler und Proeller (2011); Kegelmann (2007); Lane (2000).

übertragen werden. Eng damit verbunden ist die vermehrte Einführung von Controlling-Instrumenten zur Ergebnissteuerung; so soll jede Kommune darstellen, „welche Maßnahmen zur Zielerreichung (sowohl technische wie auch bewusstseinsfördernde und motivierende Maßnahmen) sie in diesem Bereich ergriffen hat und anhand eines entwickelten Monitoring-Systems auf[zeigen], welche Erfolge sie auf der Maßnahmenebene bereits erzielt hat“ (BMUB 2015b: 13). Die Ergebnisorientierung mit Fokussierung auf Leistung, Wirkung und Messung dieser Ergebnisse ist damit ein wesentlicher Bestandteil des Praxisregimes. Beobachtbar ist gleichfalls die Umgestaltung der kommunalen Verwaltung nach Prinzipien des NPM. Zum einen kommt es durch Vereinsgründungen vermehrt zu einer „Privatisierung der kommunalen Aufgabe[n] mit entsprechenden Eigeninteressen der Akteure [...]“ (IK-6, 2015: 38). Zum anderen werden im Sinne einer Dezentralisierung auch komplett neue Ämter oder Verwaltungseinheiten geschaffen, die „direkte, operative Managementkompetenzen“ besitzen und eine „zentral vernetzte Anlaufstelle“ (Riedel et al. 2014a: 2) bieten.

Insgesamt ließen sich zehn Aspekte einer NPM-Logik – Projektmanagement, Effizienz und Effektivität, Controlling und Monitoring, Messbarkeit, Wettbewerb, Benchmarking, Privatisierung, innerorganisatorische Umgestaltung, Lernen und Standardisierung – mithilfe von Interviewmaterialien und zentralen Dokumenten identifizieren. Weitere Beispiele und Ankerzitate dafür, wie sich die NPM-Rationalität in der Sprache und dem Vokabular des Praxisregimes „kommunaler Klimaschutz“ niederschlägt, verdeutlicht (Tabelle 8).

Tabelle 8: Sprache und Prinzipien des NPM im kommunalen Klimaschutz.

Vokabular	Prinzip	Ankerzitat
<i>Projekt- bzw. Prozess-management</i>	Managementinstrumente, wie z.B. Projektmanagementsysteme, die sich im unternehmerischen Kontext als sinnvoll und effektiv erwiesen haben, können in die kommunale Verwaltung übertragen werden und so das Regierungshandeln optimieren.	„[...] ich finde diesen Ansatz, das Ganze als Management zu sehen und man hat einen PDCA-Zyklus, ein Managementsystem und man kümmert sich laufend drum, [...] das macht ja absolut Sinn. Warum sollte man nicht die Expertise aus der Wirtschaftswissenschaft nutzen, um das auch im Klimaschutz anzuwenden? Nur so hat man, glaube ich, alles im Blick und kann eine effiziente Steuerung dann auch hinkriegen, die sich auch an der Realität gut anpasst. Letztendlich ist es ja im Klimaschutz dann auch nichts

		anderes als eine langfristige Unternehmensplanung.“ (IK-6, 2015: 31)
<i>Effizienz und Effektivität</i>	Effizienz und Effektivität von Regierungshandeln als Grundprinzip; bspw. werden die Begriffe „Effizienz“, „effizient“, „Effektivität“ bzw. „effektiv“ in 69 analysierten Dokumenten 568 Mal genannt.	„[...] ein wichtiger Aspekt von Best Practice-Beispielen ist, dass die Hoffnung dahinter steckt, dass die eigene Arbeit dadurch effektiver wird.“ (IK-19, 2017: 16)
<i>Controlling und Monitoring</i>	Ein erfolgreiches Klimamanagement erfordert ständiges Monitoring und Controlling der Maßnahmen.	„Durch das Controlling der Umsetzung des Masterplans stellt die Kommune neben den entwickelten Indikatoren dar, welche Maßnahmen zur Zielerreichung (sowohl technische wie auch bewusstseinsfördernde und motivierende Maßnahmen) sie in diesem Bereich ergriffen hat und zeigt anhand eines entwickelten Monitoring-Systems auf, welche Erfolge sie auf der Maßnahmenebene bereits erzielt hat.“ (BMUB 2015b: 13)
<i>Messbarkeit</i>	Hauptaugenmerk von Klimaschutzmaßnahmen ist die Messbarkeit des (wirtschaftlichen) Nutzens. Ergebnisse müssen nachweislich messbar und (numerisch) darstellbar sein.	„I think before there has been more showing that you are doing something [...], now it is like: what are the actual impacts of what you did? It is like: sure you have a sustainability plan, sure you have a climate action plan, but what is actually led to? And this increased focus now on performance measurement and assessment is I think very positive [...] but also very challenging for cities to actually deliver on.“ (IN-5, 2016: 8)
<i>Wettbewerb</i>	Preise und Auszeichnungen im Rahmen von Wettbewerben sollen als Katalysator	„Vorbilder verdienen Anerkennung und Sichtbarkeit. Der Wettbewerb ‚Kommunaler Klimaschutz‘ [...]“

	dienen, um inaktive Kommunen zu aktivieren und aktiven Kommunen Sichtbarkeit und Anerkennung zu verleihen. Wettbewerbsmechanismen fungieren hier als eine Art Anreizprinzip.	zeigt die Vielzahl und Vielfalt kommunaler Klimaschutzprojekte. [...] Wir wollen damit weitere Kommunen ermutigen, sich der Herausforderung Klimaschutz zu stellen und die damit verbundenen Chancen zu nutzen.“ (SK: KK 2015a: 5)
<i>Benchmarking</i>	Kommunen stehen im ständigen Vergleich miteinander. Dies drückt sich bspw. in Städte-Rankings aus (z.B. <i>Green City Index</i> Siemens oder <i>Sustainable City Index</i> Arcadis). Klimaschutz und „grüne“ Politiken sind ein zunehmend wichtiger Faktor im (internationalen) Standortwettbewerb.	„[...] es kommt sehr stark darauf an, auf welcher Ebene, mit welchen Vergleichen muss ich mich positionieren? Osnabrück muss sich z.B. dann vielleicht im Verhältnis zu Münster positionieren, oder im Verhältnis zu Bielefeld [...].“ (IK-2, 2015: 13)
<i>Privatisierung</i>	Eine Privatisierung kommunalen Klimaschutzes bspw. durch Vereins- oder Stiftungsgründungen soll zur Etablierung und Verfestigung des Klimaschutzes vor Ort führen.	„Der Klimapakt ist eine Privatisierung der kommunalen Aufgabe mit entsprechenden Eigeninteressen der Akteure [...].“ (IK-6, 2015: 38)
<i>Innerorganisatorische Umgestaltung</i>	Reorganisation in der Verwaltung durch Schaffung neuer (Querschnitts-)Ämter oder Stabsstellen.	„Das Amt für Klimaschutz und Nachhaltigkeit besitzt ‚direkte, operative Managementkompetenzen in den eigenen Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsprojekten des Kreises‘. Das Amt, das aus einem ‚Agenda 21‘-Prozess hervorgegangen ist, stellt unter den Masterplan-Kommunen das bislang prominente Beispiel für eine klimapolitisch neu ausgerichtete Verwaltungseinheit dar, und schafft eine zentral vernetzte Anlaufstelle.“ (Riedel et al. 2014a: 2)

<i>Lernen</i>	Grundprinzip im kommunalen Klimaschutz ist Vernetzung und Kooperation, da davon ausgegangen wird, dass die Kommunen voneinander lernen und profitieren können.	„[...] es geht nicht so sehr darum, dass man gute Praxis zeigt und das war's, sondern dass man den Leuten die Kapazität und die Fähigkeit an die Hand gibt, aus Praxisbeispielen effektiv und effizient zu lernen.“ (IB-3, 2015: 48)
<i>Standardsierung</i>	Im kommunalen Klimaschutz sollen systematisch einheitliche Standards geschaffen werden, sodass die Aktivitäten der Kommunen besser zu vergleichen sind.	„Der Klimaschutzplaner [...] als ein Bilanzierungs- und Planungstool, der ja auch mit ein paar Knopfdrücken relativ rasch einer Kommune ermöglichen soll, hier ihre CO ₂ -Bilanz und ihre Potentiale und Szenarien konkret abzubilden. [...] Es sollte natürlich stark vereinfacht organisiert, strukturiert, umgesetzt werden können.“ (IB-4, 2015: 8)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Transition Management

If „we“ can steer change, shape future development, and manage movement in desired directions, perhaps „we“ can make the environment a better and more sustainable place in which to live.

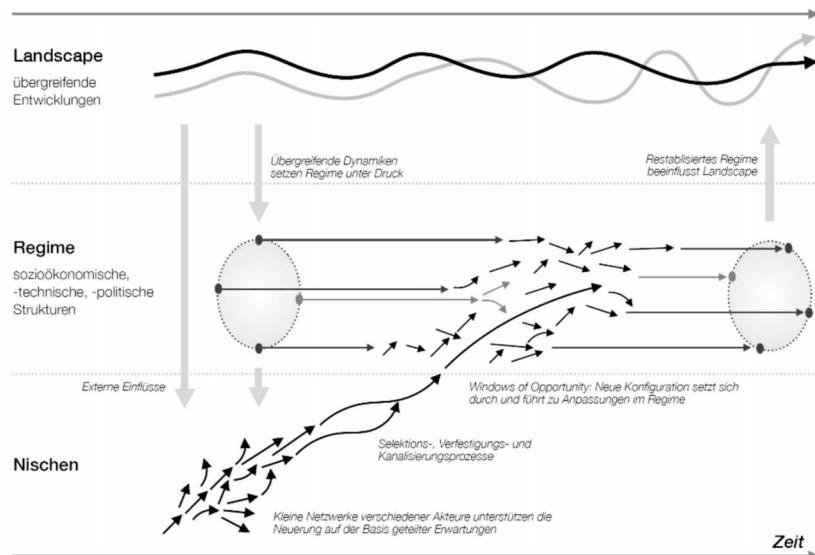
(Shove und Walker 2007: 763)

In der letzten Dekade hat der Begriff der „Transformation“ im Politikfeld der Nachhaltigkeit zunehmend an Bedeutung gewonnen, vor allem in Bezug auf die Herausforderung der Dekarbonisierung der Gesellschaft. Die politischen Entscheidungsträger, der Privatsektor und Nichtregierungsorganisationen bejahen zunehmend die Notwendigkeit einer nachhaltigen bzw. klimafreundlichen Transformation in zahlreichen Bereichen von der Energieversorgung bis hin zur Mobilität und von der Nahrungsmittelproduktion hin zu alltäglichem Konsum. 2011 erarbeitete der wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU 2011) Handlungs- und Forschungsempfehlungen für eine „große Transformation“, das heißt für den weltweiten Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft in Richtung

Nachhaltigkeit. Das Ausmaß dieser Transformation stehe der neolithischen und industriellen Revolution – den fundamentalen Transformationen unserer Weltgeschichte – in nichts nach.

Im Zuge dessen entwickelte sich auch eine neue Forschungsrichtung – die *Sustainability Transition Studies* –, die sich mit transformativem Wandel von Produktion, Konsum, Verhalten und Stadtentwicklung und deren strategischer Steuerung befasst. Ursprünglich konzentrierte sich diese Forschung auf die Analyse historischer Transformationen einzelner Technologien in spezifischen nationalstaatlichen Kontexten (Geels 2006a, 2006b, 2007, 2009; Verbong und Geels 2007; Verbong et al. 2008; Raven und Geels 2010; Berkers und Geels 2011; Turnheim und Geels 2012). Die Analyse von Transformationen bspw. des niederländischen Biogassektors (Geels und Raven 2006), der Wandel in der Abwasserentsorgung weg von Klärgruben hin zur Kanalisation (Geels 2006b) oder strukturelle Veränderungen in der britischen Kohleindustrie (Turnheim und Geels 2013) erfolgten dabei meist mithilfe der sogenannten „Multi-Level-Perspektive“ (MLP) (Geels 2005). Diese wurde Anfang der 2000er von dem niederländischen Transformations-Forscher Frank Geels (2002) entwickelt und versteht sozio-technischen Wandel als evolutionäre Rekonfigurationsprozesse in komplexen Systemen, die sich auf drei Ebenen abspielen: (1) der Landschaftsebene (*Landscape-Level*), die übergeordnete gesellschaftliche oder natürliche Entwicklungen abbildet wie z.B. Urbanisierung, Klimawandel oder Globalisierung. Dabei handelt es sich um sehr langfristige und stabile Entwicklungen, die sich durch (plötzliche) Ereignisse (z.B. Katastrophen) aber auch verändern können. (2) Die Regimeebene (*Regime-Level*) repräsentiert die vorherrschenden und relativ stabilen sozioökonomischen, -technischen und -politischen Strukturen eines gesellschaftlichen Systems, die sich verändert haben (historische Analyse) oder verändert werden sollen (durch ein „Transition Management“). Ein Beispiel für ein Regime ist das Mobilitätssystem einer Stadt oder Region inklusive seiner Infrastruktur (Straßen- und Wege Netz, ÖPNV-Angebot etc.), den dominanten Technologien (Auto, Bus, Bahn etc.), politischen Anreizen und Interventionen (Parkgebührensystem, City-Maut, Umweltplaketten etc.) und den kulturellen Einstellungen der Bevölkerung (z.B. der Stellenwert individueller Mobilität). Zwar sind Regime relativ stabil, doch sowohl Entwicklungen auf der Landschaftsebene als auch Entwicklungen auf der dritten (3) Ebene der *Nischeninnovationen* können zum Entstehen von sogenannten „Windows of Opportunities“ führen, die das dominante Regime destabilisieren und so zu systemischem Wandel führen können. Auf der Nischenebene agieren sogenannte „Change Agents“ oder Pioniere, die in geschützten Räumen Innovationen erarbeiten und in kleinem Rahmen austesten. Erfolgreiche Experimente können sich etablieren und schließlich zur Neukonfiguration des Regimes führen (Abbildung 12).

Abbildung 12: Multi-Level-Perspektive als Analyseinstrument historischer Transformationsprozesse.

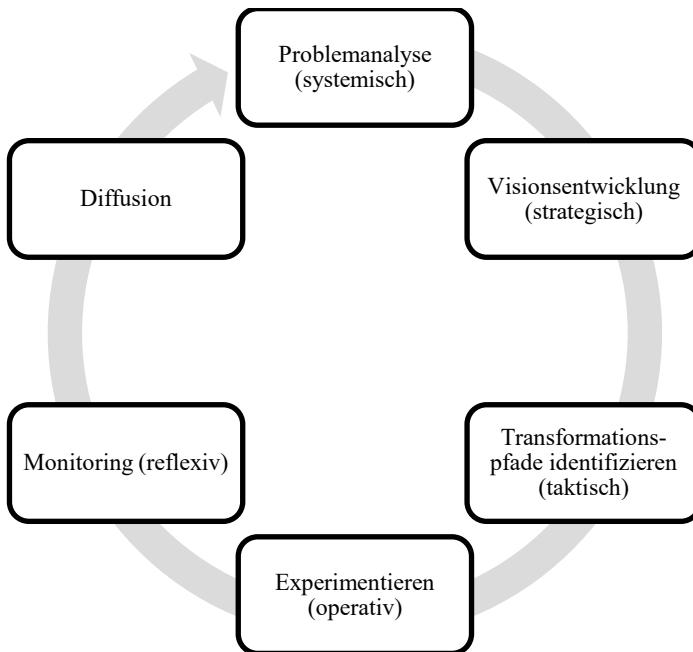


Quelle: Schrage (2014) nach Geels (2002: 1263) und Geels und Schot (2007).

Schon früh bildete sich innerhalb dieser Forschungsrichtung eine Strömung heraus, die die Idee einer aktiven Intervention in aktuelle Transformationsprozesse durch ein konkretes „Transition Management“ (TM) verfolgt. TM verbindet die Erkenntnisse der *Sustainability Transition Studies* mit denen der „Theorie komplexer Systeme“² und Governance-Ansätzen (Voß et al. 2006; vgl. Kapitel #Klimawandel als kommunales Aufgabenfeld). Als ein praxisorientiertes Modell zur Beeinflussung laufender Transformationsprozesse soll TM als Steuerungsinstrument dafür sorgen, die Transformation zur nachhaltigen und klimafreundlichen Gesellschaft zu initiieren bzw. zu beschleunigen und systematisch zu regulieren (Rotmans et al. 2001; Rotmans und Loorbach 2009; Loorbach und Rotmans 2010; Loorbach 2007; Voß et al. 2009; Shove und Walker 2007; Kemp et al. 2007). Dazu werden Sektoren wie z.B. der Energiesektor, der Mobilitätssektor oder der Dienstleistungssektor als komplexe, adaptive soziale Systeme konzipiert; Management wird in diesem Zusammenhang als reflexiver und evolutionärer Governance-Prozess verstanden (Markard et al. 2012).

2 Komplexe Systeme bestehen aus einer Vielzahl von miteinander verbundenen und interagierenden Teilen, Entitäten und Akteuren.

Abbildung 13: Transition Management-Zyklus.



Quelle: Eigene Abbildung, ergänzt nach Loorbach (2010).

TM verspricht eine effektive und flexible Steuerung von sozio-technischem Wandel durch die zyklische Verknüpfung verschiedener Governance-Aktivitäten (Abbildung 13). Der erste Schritt eines TM ist zunächst die Problemanalyse und die Beschreibung des Status quo; es geht also um die Generierung von Systemwissen mit dem Ziel, das existierende sozio-technische System zu verstehen (systemische Ebene). Im zweiten Schritt geht es darum, gemeinsame Visionen davon zu erarbeiten, wie sich das betreffende System zukünftig entwickeln soll. Durch die Festlegung langfristiger Ziele wird Zielwissen produziert, das zeigen soll, was überhaupt möglich ist (strategische Ebene). Diese Visionen sollen als Rahmen für kurz- und mittelfristige (politische) Maßnahmen dienen. Um auch langfristige Ziele erreichen zu können, werden im dritten Schritt sogenannte „Transformationspfade“ entwickelt (taktische Ebene). Dies geschieht im Wesentlichen durch das Setzen von Zwischenzielen und Meilensteinen durch *Backcasting*, ausgehend von der langfristigen Vision (Loorbach 2007). Die identifizierten Transformationspfade dienen dabei als Leitlinien für die Auswahl der kurzfristigen Maßnahmen. Im vierten Schritt sollen konkrete Veränderungen im System angestoßen und beobachtet werden. Dies geschieht mittels Durchführung sogenannter „Experimente“ (operative Ebene). Die Experimente werden hinsichtlich ihres Potenzials zur Erreichung der strategischen Gesamtziele und ihrer Adaptabilität

an die identifizierten Transformationspfade ausgewählt. Dabei wird erwartet, dass sie die Vision und den Auswahlprozess für neue Experimente entweder bestätigen oder verändern, was zu einem Prozess sozialen Lernens führen soll („Learning by Doing“ und „Doing by Learning“; Rotmans et al. 2001). Die Schaffung solcher Feedback-Schleifen macht Reflexivität zu einem zentralen Element der (politischen) Entscheidungsfindung, indem Mechanismen zur Verfügung gestellt werden, die neu entdecktes Wissen in den strategisch-taktischen Rahmen (Ziele, Visionen und Transformationspfade) inkorporieren. So stehen mit Schritt fünf kontinuierliche Evaluation, Monitoring und Anpassung im Zentrum des TM-Konzeptes – sowohl in Bezug auf den Prozess selbst als auch auf den Inhalt des Experimentierens (Kemp et al. 2007). Im letzten Schritt geht es darum, das durch Experimentieren gewonnene sowie durch Monitoring und Evaluation systematisch ausgewertete Transformationswissen zu verbreiten. Damit transformativer Wandel initiiert bzw. beschleunigt werden kann, müssen erfolgreiche Veränderungsmuster und Beispiele räumlich breit diffundiert und skaliert werden (z.B. durch Aufbereitung und Verbreitung von Best Practice-Beispielen). Gemäß dieser Interpretation wird das Regieren von Wandel zu einem strategischen Steuerungsprozess:

„The model of transition management tries to utilize innovative bottom-up developments in a more strategic way by coordinating different levels of governance and fostering self-organization through new types of interaction and cycles of learning and action for radical innovations offering sustainability benefits.“ (Kemp et al. 2007: 80)

Zunächst kam TM insbesondere in den Niederlanden, Belgien und Großbritannien in verschiedenen nationalen und regionalen Politikprojekten zum Einsatz (vgl. Avelino 2009; Loorbach und Rotmans 2010). Die Operationalisierung von TM erfolgte in diesen Projekten vor allem durch die Kombination von Problemstrukturierung und Visionsentwicklung in Multi-Stakeholder-Arenen, Koalitionenbildungen, Umsetzung durch Experimente und Pilotprojekte sowie Monitoring und Evaluierungsmaßnahmen (Markard et al. 2012). In jüngerer Zeit zieht TM zunehmend die Aufmerksamkeit von Kommunen auf sich, die in TM eine Möglichkeit sehen, städtischen Wandel effizienter zu steuern (Bulkeley et al. 2013; Bulkeley et al. 2015). Inspiriert von Elementen des TM begann eine Reihe von europäischen Städten damit, strategischere Ansätze zur Steuerung transformativen Wandels hin zu einer klimaneutralen Gesellschaft zu nutzen (Nevens et al. 2013; Nevens und Roorda 2014; Porter et al. 2015; Loorbach et al. 2016; Voytenko et al. 2016; Nagorny-Koring und Nochta 2018).

Auch in den von mir betrachteten Fallbeispielen wird „Klimaschutz nicht als ein Umweltthema betrachte[t], sondern [als] ein integrierter Transformationsprozess, der notwendig ist“ (IN-2, 2016: 15). Bei den Akteuren hat sich gleichsam ein systemisches Denken durchgesetzt, wie bspw. der Ausschnitt aus dem Masterplan des LK

Osnabrück (2014: 11) verdeutlicht: „Einzelthemen wie Windenergie, Mobilität oder Speicher werden sich zukünftig nicht mehr separat, sondern nur noch systemisch entwickeln lassen.“ (Landkreis Osnabrück 2014: 11)

Auch der Fokus auf Innovation und Experimentieren zeigt sich in den von mir erhobenen Daten. Der Mitarbeiter eines Forschungsinstituts beschreibt bspw. in diesem Zusammenhang den „kommunale[n] Klimaschutz [als] Kampf zu guten Ideen zu guten Produkten“ (IB-4, 2015: 19) und betont so die Bedeutung von Innovation im Praxisregime. Im Referat für kommunalen Klimaschutz im BMUB wird die Entstehung des Förderprogramms „Masterplan 100% Klimaschutz“ selbst als Experiment beschrieben: „[D]as BMU [hat] gesagt, also das zuständige Referat damals, komm, das probieren wir jetzt mal aus: Da sollen einfach mal Kommunen als Labor [...] herhalten und wir fördern die dabei, einmal auszuprobieren, wie [Klimaneutralität] eigentlich funktioniert.“ (IP-1, 2015: 6)

Und auch bei den TMNs ist ein Denken in TM-Prinzipien erkennbar, wenn sie bspw. Diffusion, Replizierung und Upscaling von Maßnahmen und Methoden als wesentlich für einen effektiven kommunalen Klimaschutz bezeichnen: „A major factor is replicability because in some cases you might have a really innovative idea but then [...] if it cannot be adapted anywhere else, it is much less useful [...].“ (IN-6, 2016: 24)

Tabelle 9 fasst nochmals alle zehn Aspekte der TM-Logik – Transformation, Change-Management, systemisches Denken, Innovation, Experimentieren, Reallabor, Diffusion, Visionen, Monitoring und „Change Agents“ – zusammen, die sich anhand meiner erhobenen Daten aus den beiden Fallbeispielen darstellen ließen. Tabelle 8 verdeutlicht zudem mit weiteren Beispielen und Ankerzitaten, wie sich eine vom TM inspirierte Sprache mit dem zugehörigen Vokabular im Praxisregime „kommunaler Klimaschutz“ niederschlägt.

Abschließend zusammengefasst zeichnet sich TM als politische Rationalität im Wesentlichen durch den Optimismus aus, dass die Transformation zur klimaneutralen Gesellschaft mithilfe geeigneter Managementtechniken strategisch gesteuert werden kann. Experimente werden insofern als Sprungbretter für sozialen Wandel angesehen, als ihnen bei erfolgreicher Pilotphase das Potenzial zur Skalierung und Diffusion zugeschrieben wird (Geels und Raven 2006; Loorbach 2007; van den Bosch und Rotmans 2008; Loorbach und Rotmans 2010; van den Bosch 2010; van Doren et al. 2016). Die Förderung der Skalierung und Replikation erfolgreicher Experimente als Best Practices wird im TM als zentral erachtet, um transformativen Wandel zu erreichen und den Klimawandel communal effektiv steuern zu können. Die konkrete Anwendung von TM-Praktiken in der Regierung des Klimawandels, wie ich sie anhand meiner Fallbeispiele in diesem Kapitel noch weiter verdeutliche, illustriert, wie Regierungspraktik durch idealisierte Schemata geprägt wird.

Tabelle 9: Sprache und Prinzipien des TM im kommunalen Klimaschutz.

Vokabular	Prinzip	Ankerzitat
<i>Transformation</i>	<p>In vielen Bereichen sieht sich die Gesellschaft mit fundamentalen Problemen konfrontiert: Klimawandel, Verlust der Biodiversität, soziale Ungleichheit, Massenmigration. Weder einzelne Technologien noch individuelle politische Interventionen können diese Probleme lösen. Einzig eine integrierte, gesamtgesellschaftliche Transformation kann nachhaltigen Wandel ermöglichen.</p>	<p>„Dass wir eben Klimaschutz nicht als ein Umweltthema betrachten, sondern das ist ein integrierter Transformationsprozess, der notwendig ist.“ (IN-2, 2016: 15)</p>
<i>Change-Management</i>	<p>Sozio-technischer Wandel ist mit Hilfe eines Sets an reflexiven und zirkulär organisierten Governance-Instrumenten strategisch steuerbar (Abbildung 13).</p>	<p>„Positiv sticht dabei die Planung der Stadt Rheine heraus, ein professionelles ‚Change Management‘-Verfahren anzuwenden, um neue Ideen und Maßgaben zu integrieren und Akzeptanz im Rahmen der eigenen Verwaltung zu schaffen.“ (Riedel et al. 2014b: 4f.)</p>
<i>Systemisches Denken</i>	<p>Leitlinie des Transition Managements ist die Konzeptualisierung einzelner Sektoren wie z.B. Energieversorgung und -erzeugung oder Mobilität als komplexe, adaptive soziale Systeme.</p>	<p>„Zudem sollen im Masterplan nicht nur neue Einzelinformationen generiert werden, sondern auch Abhängigkeiten zwischen verschiedenen Bereichen, also Systemfragen beschrieben werden. Einzelthemen wie Windenergie, Mobilität oder Speicher werden sich zukünftig nicht mehr separat, sondern nur noch systemisch entwickeln lassen.“ (Landkreis Osnabrück 2014: 11)</p>
<i>Innovation</i>	<p>Wandel entsteht durch neue Technologien, Prozesse, Geschäftsmodelle, Politiken, Verhaltensweisen</p>	<p>„[...] dass kommunaler Klimaschutz der Kampf zu guten Ideen zu guten Produkten [...]“</p>

	<p>usw. (sog. Nischeninnovationen), die Veränderungsdruck auf das bestehende sozio-technische System ausüben und dazu führen, dass sich das System entweder anpasst oder transformiert. Nischeninnovationen sind oft angewiesen auf „Windows of Opportunities“, günstige Gelegenheiten oder Ereignisse, die einen Wandel begünstigen, wie z.B. das Fukushima-Unglück, das die Energiewende einleitete.</p>	<p>ist, glaube ich dann schon.“ (IB-4, 2015: 19)</p> <p>„Also das Problem ist eher, dass man ja sehr häufig bei solchen Sachen aufgefordert wird, <i>innovativ</i> zu sein. Das Wort mag ich schon wirklich gar nicht mehr.“ (IK-2, 2015: 56)</p>
<i>Experimentier-</i> <i>ren</i>	<p>Damit transformativer Wandel gelingen kann, muss es geschützten Raum (sog. Nischen) zum Ausprobieren innovativer Technologien, Prozesse oder Verhaltensweisen geben, damit Handlungsspielräume entstehen können. Durch die Experimente wird neues Wissen geschaffen, aus dem gelernt werden kann und das evtl. auch zur Anpassung der Visionen und Ziele führt.</p>	<p>„[...] das BMU [hat] gesagt, also das Referat damals, komm das probieren wir jetzt mal aus: Da sollen einfach mal Kommunen als Labor [...] herhalten und wir fördern die dabei, das mal auszuprobieren, wie funktioniert [Klimaneutralität] eigentlich.“ (IP-1, 2015: 6)</p>
<i>Reallab-</i> <i>or</i>	<p>Mithilfe einiger weniger Pioniere können durch Pilotprojekte innovative Maßnahmen getestet werden. Die ausgewählten Kommunen erhalten signifikante finanzielle Förderung und organisatorische Unterstützung, um als Reallabore zukunftsfähige Lösungen zu erproben.</p>	<p>„Begriffe, wo du sagtest, da gibt es eine Forschungsrichtung zu, die stehen immer drin, wenn es irgendwie darum geht, irgendwo Geld zu beantragen oder wenn man so Stichworte bringen muss, dann fallen die auch. Wir benutzen die auch. Also wir haben jetzt als Lieblingsvokabel Reallabor.“ (IK-3, 2015: 6)</p>
<i>Diffusion</i>	<p>Durch systematisches Auswerten von erfolgreichen Experimenten mithilfe eines kontinuierlichen</p>	<p>„A major factor is <i>replicability</i> because in some cases you might have a really innovative idea but then [...] if it cannot</p>

	Monitorings und Evaluation sollen Veränderungsmuster identifiziert werden und z.B. in Form von Best Practice-Beispielen verbreitet werden, damit es zu Replikationen und Skalierung der Experimente kommt und so Transformationsprozesse realisiert werden können („vom Projekt zum Prinzip“).	be adapted anywhere else, it is much less useful [...].“ (IN-6, 2016: 24)
<i>Visionen und Szenarien</i>	Mithilfe von gemeinsamen, langfristigen Visionen und Leitbildern wird das Ziel definiert. Die Analyse des Status quo und die Erstellung von Szenarien sollen dabei helfen, mögliche Transformationspfade zu identifizieren.	„Der 100%-Ansatz ist für uns ja eher eine Art von Vision, von Leitorientierung, um zu sagen: Hier bewegt sich eine Kommune, eine Zivilgesellschaft, ein Unternehmen in eine bestimmte Richtung, strukturiert sich und tauscht sich aus.“ (IB-4, 2015: 23)
<i>Monitoring, Evaluation, Lernen</i>	Durch Feedback-Schleifen wird Reflexivität als zentraler Baustein in das Entscheidungsfindungssystem eingeführt. Neue Erkenntnisse sollen ständig in den gesamten Managementprozess integriert werden. Kontinuierliches Monitoring und Evaluation der Maßnahmen sind daher Kern eines Transition Management, dessen zentrales Prinzip das Anstoßen von Lernprozessen ist.	„Ich denke schon, dass die Bundesregierung sich durch dieses Masterplan-Projekt ganz klar Ergebnisse erhofft. [...] Die sind interessiert an den Erkenntnissen, die dabei rauskommen. [...] Die [...] erwarten positive Beispiele, aber ich gehe davon aus, die erwarten genauso eine ehrliche Kommunikation von Herausforderung oder von Stolpersteinen, damit das in Zukunft andere Kommunen vermeiden können. Oder dass in Zukunft Fördermittel anders verteilt werden sollten: Vielleicht braucht man mehr Geld für Öffentlichkeitsarbeit? Oder mehr Geld für Dienstreisen [...]. Ich würde es Erkenntnisse nennen, [...] wo

		man gemerkt hat, wir brauchen einfach mehr Zeit oder wir müssen da in eine andere Richtung gehen.“ (IK-5, 2015: 36)
<i>Change Agents</i>	Um Wandel initiieren und vorantreiben zu können, braucht man „Change Agents“, die sich für Veränderungen einsetzen. Meistens handelt es sich dabei zunächst um einzelne Personen oder kleine Gruppen.	„Es ist ein politisches System, was aus Menschen gemacht ist. Und wenn da einzelne Menschen die Möglichkeit haben, bestimmte Stellschrauben zu drehen, dann, und das auch noch tun, dann gibt es innerhalb kürzester Zeit einen sehr großen Wandel.“ (IB-7, 2016: 11)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

POLITISCHE PROGRAMME

We live in a world of often rivalrous programs but not in a programmed world, and programs could not simply be implemented, as technologies have their own characteristics and requirements.

(Rose et al. 2006: 86)

Bei politischen Programmen handelt es sich um jene expliziten und geplanten Reformversuche, mittels derer Praxisregime in eine bestimmte Richtung gelenkt oder an bestimmten Zwecken neu ausgerichtet werden sollen, um (Politik-)Probleme zu lösen bzw. regierbar zu machen. Dabei verbinden Programme theoretisches Wissen, wie es durch politische Rationalitäten artikuliert wird, mit praktischen Belangen und Zielen (Dean 1999: 211). Ich verstehe Programme damit als einen wesentlichen Bestandteil von Rationalitäten, möchte aber gleichzeitig betonen, dass politische Programme weder einfach gleichzusetzen sind mit politischen Rationalitäten, noch eine Regierungstechnologie darstellen. Politische Programme sind keine Regierungstechnik an sich: Sie geben die programmatische Logik vor und bestimmen damit über die Maßnahmen und Methoden, mithilfe derer sie umgesetzt werden sollen. Politische Programme stellen daher für mich einen Zwischenschritt dar zwischen politischen Rationalitäten und ihrer sozio-technischen Umsetzung: Bevor politische Rationalitäten wirksam werden können, müssen sie in konkrete Politikprogramme übersetzt

werden, aus denen mithilfe von Regierungstechnologien konkrete Interventionen abgeleitet werden. Dies geschieht jedoch nicht durch eine simple Umsetzung von Rationalitäten in Programmen, sondern die Art und Weise, wie Programme artikuliert und ausgestaltet werden, geht mit Veränderungen und Anpassungen einher. So entsteht eine für das jeweilige Feld der Regierung eigene Wissensordnung, die bestimmte Aspekte betont, andere wiederum verschweigt oder manche Vorgehensweisen als geeignet und andere als ungeeignet erscheinen lässt. Damit sind politische Rationalitäten und Programme wichtige Elemente von Macht-Wissen-Komplexen (vgl. Kapitel #Gouvernementalität), da sie bereits definitorische Macht ausüben, bevor sie überhaupt im üblichen Sinn technisch implementiert werden (Dzudzek 2016).

Programme können von unterschiedlichen Akteuren wie lokalen, regionalen oder nationalen Regierungen, Unternehmen, Gewerkschaften, Stiftungen, internationalen Organisationen (wie z.B. Weltbank, UN-Organisationen oder IWF) ins Leben gerufen werden. Beispiele für politische Programme sind u.a. Förderprogramme und -initiativen, Regierungsberichte, Weißbücher, Grünbücher und Strategiepapiere (Rose und Miller 1992). Hinter Politikprogrammen steht stets der Glaube, dass die Gesellschaft bzw. bestimmte Gesellschaftsbereiche besser oder effektiver verwaltet werden könnten und dass Realität dadurch in gewisser Weise steuerbar („programmierbar“) ist. Die sprachliche Ausarbeitung von Politikprogrammen erfolgt in Förderrichtlinien oder anderen textbasierten Medien (Beispiele siehe oben) und bringt so die politischen Rationalitäten über das, was möglich oder unmöglich, wünschenswert oder unerwünscht ist, in Deckung mit den Plänen und Zielen zur Lösung der spezifischen Problematisierungen (Miller und Rose 1990). Miller und Rose (1990: 14) charakterisieren Regierungsprogramme daher wie folgt: „Programmes of government are idealized schema for the ordering of social and economic life. [...] Programmes constitute a space within which the objectives of government are elaborated, and where plans to implement them are dreamed up.“ Im Folgenden illustriere ich mithilfe meiner beiden Fallbeispiele, wie die politischen Rationalitäten des NPM und des TM in konkrete Politikprogramme übersetzt wurden.

Masterplan 100% Klimaschutz

In Unterkapitel #Fallbeispiele habe ich bereits die Eckpunkte des politischen Programms „Masterplan 100% Klimaschutz“ des Bundesumweltministeriums skizziert. An dieser Stelle zeige ich nun anhand des Merkblatts zur Masterplan-Richtlinie und des Strategiepapiers „Masterplan 100% Klimaschutz“, wie unterschiedliche Elemente der zuvor beschriebenen politischen Rationalitäten Eingang in dieses spezielle Förderprogramm gefunden haben. Im Strategiepapier (Ziesing 2010: 5f.) wird eine Masterplan-Kommune (MPK) zunächst wie folgt definiert:

„Eine Kommune mit einem Masterplan 100% Klimaschutz verfolgt das Ziel, innerhalb der politischen Gemarkung durch die Einführung eines systematischen Managementprozesses langfristig ökologisch und ökonomisch sinnvolle Maßnahmen zur Ausschöpfung der Potenziale zur Steigerung der Energieeffizienz, zum Energiesparen und zur Entwicklung eines nachhaltigen Lebensstiles, zur Nutzung erneuerbarer Energien, insbesondere aus regionalen Quellen, und zur Schließung von Stoffkreisläufen das ambitionierte Ziel des Klima- und Ressourcenschutzes voranzutreiben. Ziel ist es, THG-Emissionen bis 2050 um 95% gegenüber einem aktuellen Bezugsjahr zu reduzieren. Zusätzlich ist ein endenergiebezogener Zielpfad zu beschreiben (Reduzierung um mindestens 50%). Um dieses Ziel zu erreichen, ist ein umfassender Strukturwandel erforderlich. Regionale Kreislaufwirtschaftsprozesse werden angeregt, Innovationen geschaffen, Organisations- und langfristige Managementprozesse in Gang gesetzt und durch die Optimierung der regionalen Energie-, Finanz- und Stoffströme wird Wertschöpfung in der Region generiert.“ (Hervorhebungen im Original)

Bereits in dieser allgemeinen Definition finden sich zentrale Elemente des NPM und TM:

1. Klima\Wandel kann gemanagt werden
2. Ausschöpfung von Effizienzpotenzialen führt zu optimierter Steuerung
3. Leistungs- und Wirkungsorientierung
4. Beschreibung von Zielpfaden strukturiert Regierungshandeln
5. Transformativer Wandel wird als notwendig erachtet
6. Innovationen und Wertschöpfung werden geschaffen

Laut Merkblatt (BMUB 2015b) zeichnet sich das Masterplan-Programm insbesondere durch seinen hohen Ziel-Anspruch und die Einführung eines langfristig angelegten Managementprozesses aus. Bei der Förderung handelt es sich zudem um eine Exzellenzinitiative, die für verschiedene Siedlungsstrukturen modellhaft zeigen soll, wie der Weg zur Klimaneutralität aussehen kann. Dabei sollen nur die besten Beispiele für kommunalen Klimaschutz gefördert werden. Als Leuchttürme des nationalen Klimaschutzes sollen die MPKs Beispiele zur Nachahmung für alle deutschen Kommunen schaffen. Zielgruppe des Masterplan-Programms sind daher im Klimaschutz stark engagierte und vernetzte Kommunen. Damit ein Förderantrag gestellt werden kann, muss bereits ein integriertes Klimaschutzkonzept vorliegen und ein großes inter- und intrakommunales Klimaschutznetzwerk bestehen. Zudem bedarf es eines Grundsatzbeschlusses des höchsten kommunalen Gremiums, das den ambitionierten Masterplan-Zielen zustimmt. Innerhalb des ersten Förderjahres soll unter Einbeziehung aller relevanten Akteure sowie der Zivilgesellschaft ein Masterplan erstellt und ein Masterplanmanager eingestellt werden. Dieser Masterplanmanager ist die Schlüsselfigur des kommunalen Transformationsprozesses und entspricht damit dem

„Change Agent“ der TM-Logik. Nach Fertigstellung ist ein erneuter Umsetzungsbeschluss des höchsten kommunalen Gremiums bezüglich der beschriebenen Maßnahmen erforderlich. In den nächsten drei Jahren folgen die Konkretisierung der sektoralen Zielsetzungen bis 2020, die Gründung eines Masterplan-Beirates (mit Vertretern aus Politik, Verwaltung, Verbänden, Zivilgesellschaft und Unternehmen) sowie die Umsetzung erster Maßnahmen. Mit Beginn der Umsetzungsphase ist ein umfassendes Masterplanmanagement mit kontinuierlichem Monitoring und Controlling zwingend notwendig.

Analog zum TM-Zyklus (Abbildung 13) spielt neben den zentralen Schritten der Problemanalyse und der Identifizierung von möglichen Transformationspfaden, die durch die Erstellung des Masterplans im ersten Jahr abgearbeitet werden, auch die Visionsentwicklung eine wichtige Rolle im Masterplan-Programm: Der Masterplan soll auch dazu dienen, das klimapolitische Leitbild der Kommune zu beschreiben. Dazu steht im Strategiepapier (Ziesing 2010: 20):

„Die zentrale Funktion des Leitbildes ist das Schaffen einer Vision, an deren Realisierung gearbeitet wird. Es ist ein verbindungsstiftendes, übergeordnetes Leitprinzip, das den geplanten, konkreten Aktionen Sinn verleiht, ihnen eine gemeinsame Richtung gibt. Es dient als Identifikationspunkt und hilft Motivation und Kräfte zu wecken und zu bündeln. Kommunale Leitbilder dienen insbesondere dazu, lokale Entwicklungspotenziale zu aktivieren, neue Verbindlichkeiten zwischen Akteuren herzustellen, eine aktive Bürgerschaft zu schaffen und Kommunen in die globale Verantwortung einzubinden. Die Einbindung der lokalen Akteure auf den verschiedenen Ebenen der Gemeinde ist dabei zentral, d.h. bei der Ausgestaltung der Realisierung sollten sowohl die politischen und institutionellen Akteure als auch die Bevölkerung beteiligt werden. [...] Zudem sollte ein Leitbild robust und gleichzeitig flexibel gegenüber Veränderungen sein, es sollte Schwerpunkte setzen und anhand seiner Transparenz und Strukturiertheit komplexe Aufgaben leicht kommunizierbar machen und auf lange Sicht die Reduktion von CO₂-Emissionen in der Kommune vorantreiben.“

Diese Vision muss im nächsten Schritt mit einem Maßnahmenkatalog ergänzt und durch überprüfbare Zwischenziele konkretisiert werden. Die gewählten Maßnahmen sollen sich durch einen gewissen Innovationsgrad und eine gewisse Diversität auszeichnen, um unterschiedliche Wege der Zielerreichung aufzuzeigen. In diesem Sinne entsprechen die Maßnahmen dem Experimentieren im TM-Zyklus. Gemäß der gemeinsamen Vision und der abgesteckten Transformationspfade werden verschiedene innovative Einzelmaßnahmen ausgewählt, die zur Zielerreichung beitragen sollen. Der folgende Ausschnitt aus dem Strategiepapier (Ziesing 2010: 22) repräsentiert ein weiteres Element von TM und NPM: der Glaube an die Lernfähigkeit von Politik und Verwaltung, aus dem sich der Fokus auf Monitoring und Evaluation ableitet, was wiederum Lernprozesse und Reflexion anstoßen soll.

„Neben der Etablierung von Managementstrukturen und der Projektumsetzung ist die kontinuierliche Überprüfung und Weiterentwicklung der 100% Klimaschutzstrategie notwendig. Einerseits muss eine Überprüfung erfolgen, ob mit den umgesetzten Maßnahmen die definierten Ziele erreicht werden. Andererseits sind Anpassungen an sich verändernde Rahmenbedingungen notwendig. Durch gesetzliche Regelungen und durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse sowie Technologieentwicklungen entstehen neue Anforderungen oder Möglichkeiten der Optimierung. Erst eine kontinuierliche Erfolgskontrolle, Weiterentwicklung und Fortschreibung des Masterplans 100% Klimaschutz garantieren den dauerhaften Erfolg und ermöglichen die schrittweise Emissionsreduktion bis zum minus 95% Ziel. Hierzu muss der Managementprozess **regelmäßige Kontrollzyklen** [...] vorsehen, in dessen Rahmen Maßnahmenempfehlungen überprüft und ggf. angepasst werden.“ (Hervorhebung im Original)

Die MPKs sollen also zunächst durch unterschiedliche Transformationspfade und verschiedene Maßnahmen (= Experimente) aufzeigen, wie und ob die ambitionierten Klimaziele erreicht werden können und welche Strategien und Maßnahmen dazu notwendig sind. So soll deutlich werden, wie sich der Zielpfad tatsächlich entwickelt und welche Stellschrauben für eine erfolgreiche Umsetzung und Einhaltung der Zielpfade zu berücksichtigen sind. Die MPKs fungieren dabei als Reallabore. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen an den Fördermittelgeber zurückgespielt werden, der seine Förderpraxis und Ziele entsprechend anpassen kann.

Besonders wichtig im Masterplan-Programm ist die obligatorische Nutzung eines Management- und Controllingsystems zur regelmäßigen Kontrolle der ergriffenen Maßnahmen. Gemäß der NPM-Logik soll dies einen Überblick über die Maßnahmenplanung und -umsetzung bieten. Anhand individueller Meilensteine für jede Maßnahme sollen der Fortschritt und die Einhaltung des Zielpfades gesichert werden. Zur Steuerung sollen differenzierte Indikatoren und Teilziele festgesetzt werden, so dass eine ständige Überprüfung der finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen möglich ist. Zwei weitere Elemente des NPM, die sich im Masterplan-Programm wiederfinden, sind zum einen die Reorganisation der kommunalen Verwaltung mit der Schaffung neuer Organisationsstrukturen und zum anderen die Einführung einheitlicher Standards.

MPKs sind sowohl dazu verpflichtet, einen Masterplanbeirat ins Leben zu rufen, der mit Akteuren aus Politik, Verwaltung, Verbänden, Zivilgesellschaft und Unternehmen besetzt werden soll, als auch alle mit Klimaschutz befassten Einheiten innerhalb der Verwaltung zu vernetzen und die Ziele des Masterplans in alle anderen kommunalen Planungen zu integrieren. Zu diesem Zweck werden oft neue Klimaschulzleitstellen oder -ämter geschaffen. Mit Hilfestellung seitens des Fördermittelgebers durch die sogenannte „Begleitforschung“ soll sichergesellt werden, dass die Ergeb-

nisse vergleichbar sind (Idee des Benchmarking), indem z.B. einheitliche Maßnahmenblätter und ein Handbuch zur Masterplan-Erstellung zur Verfügung stehen und ein einheitliches Bilanzierungstool verwendet werden soll.³

In Anlehnung an den TM-Zyklus (Abbildung 13) spielt der Aspekt der Diffusion eine wesentliche Rolle im Masterplan-Programm. Laut Merkblatt sollen MPKs als Leuchttürme eine Ausstrahlungswirkung auf andere Kommunen erzeugen mit dem Ziel, dass diese von den MPKs lernen und sich an deren Transformationspfaden orientieren können.

„Die Bundesregierung hat ein erhebliches Interesse daran, dass in Kommunen Leuchtturmmaßnahmen realisiert werden, die nicht nur zu Energieeinsparung und Reduktion von Treibhausgasen führen, sondern in besonderem Maße aufzeigen, dass die ambitionierten bundesweiten Klimaschutzziele erreichbar sind, und somit öffentlichkeitswirksam zur Nachahmung anregen können.“ (BMUB 2015b: 5)

Das Masterplan-Programm wird so zu einem Vehikel des BMUB zur Verankerung des Klimaschutzes vor Ort, indem Klimaschutz durch gute Ideen erfahrbar wird und zahlreiche Beispiele zur Nachahmung geschaffen werden (BMUB 2015a). Auch innerhalb des Masterplan-Programms spielen Diffusion und Nachahmung eine wichtige Rolle: Die zweite Runde der MPKs soll mittels Tandembildung, also dem Aufbau einer Städtepartnerschaft und eines umfassenden Wissenstransfers, aus den Erfahrungen der ersten Runde der MPKs lernen und so den Masterplan schneller erstellen können.

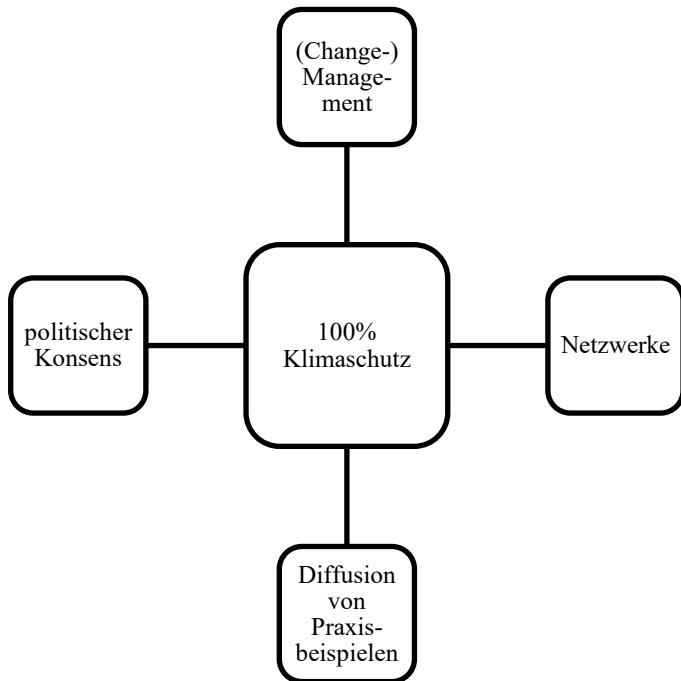
„Die neuen Masterplan-Kommunen können darüber hinaus bei der Erstellung des Masterplans von Erfahrungen aus den ersten Masterplan-Projekten und von vielen Projekten der Nationalen Klimaschutzzinitiative profitieren. Durch diesen Vorteil sollen die Masterplan-Kommunen die Erstellung des Masterplans innerhalb eines Jahres abschließen.“ (BMUB 2015b: 9)

Es wird angenommen, dass die zweite Runde der MPKs nicht mehr als Labore mit verschiedenen Lösungen experimentieren muss, sondern stattdessen auf den Erkenntnissen und dem Fundus an guten Praxisbeispielen der ersten Runde aufbauen und so den Prozess viel effizienter gestalten und die Umsetzung signifikant beschleunigen kann. Modellhaftigkeit und das Potenzial zur Übertragbarkeit der gemachten Erfahrungen auf Kommunen mit ähnlichen strukturellen Bedingungen sind daher wichtige Förderkriterien des Masterplan-Programms. Somit lässt sich feststellen, dass sich na-

3 Standardisierte Hilfestellungen stehen erst der zweiten Runde der MPKs (2016) zur Verfügung.

hezu alle wesentlichen Grundannahmen von NPM und TM im Aufbau des Masterplan-Programms wiederfinden. Besondere Bedeutung kommt allerdings den vier Förderkriterien zu (BMUB 2016a, 2015b; vgl. auch Abbildung 14).

Abbildung 14: Kernelemente des politischen Programms „Masterplan 100% Klimaschutz“ des BMUB.



Quelle: Eigene Darstellung.

Aus diesen Förderkriterien kann abgeleitet werden, dass transformativer Wandel in Kommunen hin zur Klimaneutralität nur gelingen kann, wenn (1) ein umfassendes Managementsystem in der kommunalen Verwaltung institutionalisiert wird, damit der Fortschritt des Transformationsprozesses stetig überprüft und Prozesse ggf. angepasst werden können; (2) politischer Konsens in der Kommunalpolitik offiziell bekundet wurde und somit die ambitionierten Ziele politisch nicht mehr angefochten oder Ziel (erneuter) politischer Diskussion werden können; (3) die Kommune über ein ausgedehntes Netzwerk zu anderen klimaaktiven Kommunen verfügt, das fachlichen Austausch und Zusammenarbeit ermöglicht, sodass das Regierungshandeln effektiver gestaltet werden kann. Unterstützt wird dies (4) von der Verbreitung guter

Ideen und Praxisbeispiele, die Nachahmungspotenziale schaffen und die Umsetzung von Klimaschutzmaßnamen beschleunigen und effizienter machen.

Transition Cities

Das Climate-KIC Innovationsprojekt „Transition Cities“ (TC) wurde bereits im Unterkapitel #Fallbeispiele eingeführt. Für eine Analyse politischer Rationalitäten und deren Übersetzung in ein Politikprogramm ist dieser Fall besonders interessant, da Ziel dieses Programms explizit – im Gegensatz zum Masterplan-Programm, in dem NPM- bzw. TM-Aspekte eher implizit deutlich wurden – war, die Transition-Theorie und das Systemdenken in Form von TM proaktiv auf den urbanen Kontext in Europa anzuwenden (Nagorny-Koring und Nochta 2018). Zugleich finden sich hier auch viele Elemente des NPM wie Wettbewerbsorientierung, Optimierung der kommunalen Steuerung, Förderung von Privatisierung und Unternehmertum sowie der Fokus auf Messbarkeit und Standardisierung. Im Projektantrag (Transition Cities 2013: 5) sind die Ziele des TC-Programms wie folgt beschrieben:

„Across the whole of Europe there are hundreds of imaginative and innovative low carbon projects underway. Yet currently the general picture is that these projects remain isolated initiatives, unrelated to each other, lacking in strategic coherence and with no agreed perspective on how to generalise and scale them up. A key policy task is to set out an approach, a methodology that will remedy this shortcoming and help towns, cities and regions to chart a path for successful low carbon transition. Drawing on the insights of systems innovation and transition management thinking pioneered by the Dutch Knowledge network for Systems Innovations and Transitions, Transition Cities will tackle this issue.“

Als Ausgangsproblem wird – analog zu Annahmen des NPM – eine mangelnde strategische Kohärenz existierender kommunaler Klimaschutzinitiativen identifiziert, die zu Ineffizienz und Ineffektivität des kommunalen Klimaschutzes führen, was die urbane Nachhaltigkeitstransformation behindert. Anstelle von zahlreichen Einzellaßnahmen, die bisher zu oft isoliert nebeneinander stünden, braucht es eine systemische Vision, die strukturiert die Maßnahmen gemäß den Zielen koordiniert und skaliert: „The scale and urgency of the challenge of climate change requires a new mode of innovation. It demands changes in systems of practice and provision not just single innovations in products and processes. It needs to be challenge-led rather than technology driven.“ (Transition Cities 2016: 5)

TC zielt somit darauf ab, innovative Klimaschutzmaßnahmen in Städten mittels der Entwicklung einer neuen Methodik der instrumentellen Systemanalyse zu fördern. Die TC-Methodik orientiert sich, wie bereits erwähnt, stark am TM-Zyklus (Abbildung 13) und umfasst folgende Aktivitäten:

1. *Problemanalyse*: Um den Status quo in den geförderten Kommunen zu erfassen, wurde zunächst ein Inventar aller Klimaschutzaktivitäten in den Partnerstädten erstellt. So wurden über 100 Maßnahmen katalogisiert und drei Schüsselbereichen zugeordnet: Gebaute Umwelt, Energie und Mobilität. Ausgehend von der Annahme, dass es sich bei den meisten Initiativen um unkoordinierte und kurzlebige Einzelmaßnahmen handelt, wurde von der wissenschaftlichen Begleitforschung des TM-Programms – die, anders als im Masterplan-Programm, keine praktische Unterstützung in der Vernetzung und dem Erfahrungsaustausch der Partner leistet – eine wissenschaftliche Analysemethode zur Abbildung der existierenden Maßnahmen in den Kommunen entwickelt. Basierend auf einer sozialen Netzwerkanalyse wurden alle involvierten Akteure und ihre assoziierten Maßnahmen in Form einer Netzwerkarte abgebildet (entweder für die gesamte Kommune oder für die Schlüsselbereiche Gebaute Umwelt, Energie und Mobilität). Diese Karten repräsentieren das soziotechnische System, das transformiert werden soll. Mit ihrer Hilfe sollen sowohl Schlüsselakteure und potenzielle „Change Agents“ als auch Stellen identifiziert werden, an denen es möglicherweise noch an Regierungshandeln mangelt. Diese Problemanalyse durch Netzwerk-Kartierung sollte eine systematische Darstellung der aktuellen Situation und der Problemlagen liefern und den Akteuren der kommunalen Verwaltungen zudem ermöglichen, ihre Perspektive über die eigene Expertise hinaus zu erweitern und die komplexen Zusammenhänge des zu ändernden Systems besser zu verstehen (Nevens et al. 2013).
2. *Visionsentwicklung*: Da die meisten Partnerkommunen bereits vor dem Programmstart Klimaziele bzw. -strategien definiert hatten, ging es im Laufe des TC-Programms vornehmlich darum, gemeinsam mit den relevanten Stakeholdern (Stadtwerke, lokale Unternehmen, Start-ups, zivilgesellschaftliche Akteure, Forschungseinrichtungen, Verbände, IHKs etc.), die durch die Netzwerk-Kartierung identifiziert wurden, eine Problemdefinition abzustimmen, um sich so die Unterstützung aller Akteure zu sichern (Koalitionenbildung). Durch regelmäßige Stakeholder-Workshops wurden die Ergebnisse der Netzwerk-Kartierung diskutiert und neue Handlungsfelder identifiziert.
3. *Transformationspfadentwicklung*: Auf Grundlage der Erkenntnisse aus der Netzwerk-Kartierung und dem Maßnahmeninventar identifizierten die Akteure der kommunalen Verwaltung gemeinsam mit den Stakeholdern und mit Unterstützung der wissenschaftlichen Begleitforschung mögliche Transformationspfade und -barrieren in den jeweiligen Schlüsselbereichen (Gebaute Umwelt, Energie, Mobilität). Dadurch sollte Raum für Nischeninnovationen sichtbar gemacht und relevante neue Maßnahmen (entweder auf Basis eigener Potenziale oder durch Nachahmung guter Beispiele von anderen Partnerkommunen) abgeleitet werden.

4. *Experimentieren:* Die TM-Logik unterstreicht die Notwendigkeit und Bedeutung von kleinmaßstäbigen Experimenten für einen erfolgreichen Transformationsprozess, da ihnen das Potenzial zugeschrieben wird, in Pilotprojekten neue Lösungen und Praktiken hervorzubringen. Gleichzeitig sollen sie Lernprozesse anregen und zukünftige Maßnahmen sowie die Skalierung von Maßnahmen erleichtern (Porter et al. 2015; Kivimaa et al. 2017). Ein Großteil der Förderung floss daher in die Finanzierung sogenannter Experimente. Diese Experimente wurden auf Grundlage ihrer Passung zu den strategischen Zielen der Kommune (Vision) und ihrem potenziellen Beitrag zur Realisierung der Transformationspfade in den jeweiligen sozio-technischen Systemen Gebaute Umwelt, Energie und Mobilität ausgewählt. Durch Abgleich mit den Netzwerk-Karten sollte der Innovationsgrad der gewählten Maßnahmen sichergestellt werden. Innovative Pilotprojekte sollten gemeinsam mit den neu geformten Kooperationen bzw. Koalitionen den Weg zur umfassenden sozio-technischen Transformation der betroffenen Systeme ebnen – so die Erwartung des Fördermittelgebers. Gefördert wurden sowohl kommunale Aktivitäten als auch Start-ups und Kleinstunternehmen, die innovative Dienstleistungen oder Produkte in den identifizierten Nischen anboten.
5. *Reflexion:* Ähnlich wie die MPKs fungieren auch die TC-Partnerkommunen als Reallabore, die neue Methoden zur Beschleunigung der urbanen Transformation austesten. Im Laufe des Programms wurde mit der Netzwerk-Kartierung eine neue Methodik entwickelt und von den TC-Kommunen auf Praktikabilität und Wirkung getestet, was zu stetigen Anpassungen führte. Gegen Ende des Projekts wurde das gesamte Konzept von einer weiteren Kommune (Helsinki, Finnland) angewandt, was zu neuen Erkenntnissen führte (bezüglich Zeitrahmen, Datenverfügbarkeit etc.). Darüber hinaus war ein wesentliches Ziel der Systemanalyse, durch die Katalogisierung und Kartierung bereits bestehender Maßnahmen daraus resultierende Lerneffekte zu maximieren und zu systematisieren. Die Annahme geht davon aus, dass sich Skaleneffekte durch eine bessere Informationslage und Übersicht über bereits existierende Aktivitäten besser identifizieren und erzielen lassen und durch eine bessere Datenlage das Lernen vereinfacht wird. Durch eine einheitliche Darstellung der sozio-technischen Systeme in den verschiedenen Partnerkommunen lassen sich Klimaschutzaktivitäten außerdem besser vergleichen; das Lernen voneinander soll so ebenfalls erleichtert werden.
6. *Diffusion und Replikation:* Die Verbreitung und Weitergabe der gewonnenen Erkenntnisse innerhalb und außerhalb des TC-Partnernetzwerkes sollte ein Schlüsselement des TC-Programms darstellen, was auch darin begründet ist, dass dies generell eine zentrale Förderbedingung von EU-Projekten ist (vgl. Boulanger und Nagorny 2018). Der Fördermittelgeber erwartete, dass durch die umgesetzten Experimente aufgezeigt wird, welche Ansätze funktionieren

und welche nicht, und dass diese Ergebnisse mittels Erfahrungsaustausch zwischen den Projektpartnern verbreitet werden. Daneben sollte analysiert werden, welche Art von Experimenten auf welche Weise am besten zwischen den TC-Partnerkommunen repliziert werden können. Außerdem sollte mit der Netzwerk-Kartierung ein Mechanismus erarbeitet werden, der eine Übertragung und Skalierung der Experimente in Kommunen außerhalb des TC-Netzwerkes ermöglicht. Die Replizierbarkeit der Experimente war zudem ein wichtiger KPI, sodass Maßnahmen mit hohem Nachahmungspotenzial eher gefördert werden sollten.

Im TC-Programm manifestiert sich somit die Rationalität, dass sich Klima\Wandel rational managen lässt und die bisher ineffiziente und ineffektive kommunale Steuerung durch neue Informationen und die Umsetzung bestimmter Managementprozesse optimiert werden kann. Darüber hinaus wird im TC-Programm die Förderung von Privatisierung und Unternehmertum im kommunalen Klimaschutz deutlich, da im Rahmen des Programms signifikante Finanzmittel in die Förderung von Start-ups flossen. Interessant ist auch die Tatsache, dass sich im Laufe des Förderzeitraums in mehreren Partnerkommunen ein Wettbewerbsmechanismus zur Auswahl der förderfähigsten Experimente durchsetzte. Privatwirtschaftliche Akteure konnten in von der Kommune ausgerufenen Ideenwettbewerben in bestimmten Themenbereichen aus den Schlüsselsektoren Gebaute Umwelt, Energie und Mobilität ihre Lösungsvorschläge einreichen. Anhand von bestimmten Kriterien wählten die Kommunen dann die innovativsten Ansätze aus und stellten ihnen finanzielle Förderung (aus Projektmitteln) zur Umsetzung bereit. Auch die Messbarkeit der Projektergebnisse und die Erfüllung von KPIs waren relevante Kriterien – insbesondere zur Rechtfertigung der Förderfähigkeit gegenüber dem Fördermittelgeber. Es konnten außerdem Standardisierungsprozesse beobachtet werden, wie die Verbreitung des Ideenwettbewerbs innerhalb des Netzwerkes oder die Produktion eines allgemeinen Benutzerhandbuchs zur Verbreitung der Methodik der Systemanalyse.

DIE REGIERUNGSRATIONALITÄT DES KLIMASCHUTZMANAGEMENTS (1): VOM PROJEKT ZUM PRINZIP

Ziel dieses Kapitels ist es, jene Wissensformen und Argumentationen aufzuzeigen, die darüber bestimmen, was als angemessene Regierungsweise angesehen wird, um Klimawandel in Kommunen zu steuern. Mit NPM und TM habe ich zwei miteinander harmonierende politische Rationalitäten dargestellt, die Regierungspraktik im Klimaschutz stark beeinflussen, was ich anhand der beiden politischen Programme

„Masterplan 100% Klimaschutz“ und „Transition Cities“ verdeutlichen konnte. Klar ist aber, dass es in diesem Rahmen unmöglich ist, alle politischen Rationalitäten zu identifizieren und zu beschreiben, die das Praxisregime „kommunaler Klimaschutz“ mitgestalten.⁴ Ich lege daher den Fokus auf jene politischen Rationalitäten, die sowohl das Praxisregime in Gänze stark prägen als auch insbesondere dafür Sorge tragen, dass Best Practices als geeignete Regierungstechnik propagiert werden.

In diesem Abschnitt fasse ich die Erkenntnisse zusammen, die aus der Beschreibung der als besonders einflussreich einzuschätzenden politischen Rationalitäten des NPM und TM sowie deren praktischer Einschreibung in den gewählten Fallbeispielen gewonnen werden konnten. Dazu charakterisiere ich im Folgenden die neu entstandene Regierungskunst des Klimaschutzmanagements. Die Disziplin des kommunalen Klimaschutzmanagements entstand in Deutschland seit 2008 im Zuge der Förderung von Klimaschutzkonzepten und deren Umsetzung seitens des BMUB im Rahmen der NKI. Bis heute hat sich das kommunale Klimaschutzmanagement so weit etabliert, dass zertifizierte Weiterbildungen angeboten werden (z.B. vom Solar Energie Zentrum Stuttgart, dem Institut für Fortbildung und Projektmanagement Freiburg oder dem Umweltinstitut Offenbach GmbH). Damit ist das Klimaschutzmanagement zur vorherrschenden Logik darüber geworden, wie das Problem Klimawandel in Kommunen politisch gelöst bzw. regiert werden sollte. Diese Logik legt somit fest, wie eine sinnvolle, anerkannte und geeignete Regierungsweise auszusehen hat. Übergeordnetes Ziel des Klimaschutzmanagements ist es, Klimaschutz in Kommunen strategisch zu optimieren. Dabei ist die Diagnose leitend, dass sich kommunaler Klimaschutz aktuell dadurch auszeichnet, dass es in den Kommunen zwar bereits viele Klimaschutzprojekte und -maßnahmen gibt, diese aber meist als unverbundene Einzelprojekte nebeneinanderstehen und so nur eingeschränkt Wirkung entfalten können (Sinning et al. 2011).

„[...] wir müssen wegkommen von Projekt, Projekt, Projekt, sondern hin zu Prozessen. Also Bewusstseinsbildung, Netzwerken, solche Geschichten. Sonst verliert man sich in den einzelnen Projekten. Die stehen dann nebeneinander wie einzelne Türme, aber wir brauchen die Breite, die mitmacht. Dafür braucht man systematische Prozesse, um etwas zu verändern, statt da noch mal ein Projekt und hier noch mal ein Projekt.“ (IK-16, 2016: 57)

4 Ich meine damit nicht, dass es unendlich viele Rationalitäten im Praxisregime „kommunaler Klimaschutz“ gibt – aber würde man andere Regierungstechnologien wie z.B. CO2-Bilanzierungen, Stakeholdermanagement, Bürgerpartizipation, Ideenwettbewerbe oder Kosten-Nutzen-Berechnungen anstelle von Best Practices genauer betrachten, würden möglicherweise andere oder weitere Theorien, Logiken und Denkweisen neben NPM und TM eine zentrale Rolle spielen.

Dies wird auch von der Bundesregierung als problematisch angesehen, da in einer relativ kurzen Zeitspanne ehrgeizige, durch die EU bzw. den Bund festgelegte THG-Minderungsziele erreicht werden sollen. Denn „[o]hne die Unterstützung der Kommunen sind die von der Bundesregierung gesetzten Ziele zur Reduktion der Treibhausgas-Emissionen bis 2020 um 40 Prozent und bis 2050 um mindestens 80 Prozent im Vergleich zu 1990 sowie die Erhöhung des Energieanteils für Strom aus erneuerbaren Energiequellen von heute 20 Prozent bis 2020 auf mindestens 35 Prozent [...] kaum erreichbar“ (Servicestelle: Kommunaler Klimaschutz 2012a: 5).

Dies bedeutet im Umkehrschluss, „dass die Prozesse zum Erreichen der Klimaschutzziele qualitativ verbessert und effizienter gestaltet werden müssen“ (Sinning et al. 2011: 9). Bisher fehlt es in den unterschiedlichen kommunalen Verwaltungseinheiten bspw. oft an Bewusstsein über die Klimarelevanz der einzelnen Tätigkeiten. Aufgrund der Freiwilligkeit, Klimaschutz zu betreiben, und der daraus resultierenden niedrigen politischen Priorität mangelt es in vielen Kommunen zudem häufig an Finanzierung, Personal und Kompetenzen, politischer Unterstützung sowie an privatwirtschaftlichem und zivilgesellschaftlichem Engagement für den Klimaschutz vor Ort.

„[...] [M]omentan ist es [Klimaschutz] noch eine freiwillige Aufgabe. Und so lange das nicht zur Pflichtaufgabe wird, können sich das die Kommunen nicht erlauben. Wir haben ein Beispiel aus der Nachbarkommune. Die würden sich super gerne im Klimaschutz engagieren [...]. Ich glaube, die hätten 95 Prozent Förderung bekommen und die Kosten – das wären vielleicht noch 2000 Euro gewesen. Dann wurde im Rat diskutiert: Wenn die 2000 Euro dafür ausgegeben werden, dann kann die Dorfbibliothek nicht neu ausgestattet oder gehalten werden. Dann ist keine Frage, was gemacht wird. Dann ist es nicht Klimaschutz, sondern es ist etwas, was wirklich eine Pflichtaufgabe ist. Man kann nicht sagen: Keine Bücher mehr, aber dafür machen wir jetzt mal Klimaschutz. Da sieht man halt ganz krass, wie schwierig das für Kommunen mit wenig Geld ist. Die würden gerne, haben aber einfach keine finanziellen und zeitlichen Kapazitäten.“ (IK-5, 2015: 34)

Es stellt sich also die Frage, wie solche Probleme überwunden werden können und wie man die Qualität und Effizienz des kommunalen Klimaschutzes allgemein verbessern kann. Durchgesetzt hat sich die Idee, einzelne Steuerungsmodule aus der klassischen Betriebswirtschaft – wie z.B. Verwaltungshandeln an konkreten Zielen auszurichten, klare Produkte und Arbeitsabläufe zu definieren oder Qualitätsmanagement und Evaluierung zu betreiben – im kommunalen Klimaschutz einzuführen. Ein umfassendes Klimaschutzmanagement gilt daher als geeignete Lösungsstrategie, um von unsystematischen Aktionen und Einzelprojekten hin zu einem ganzheitlichen Prozess zu kommen, in dem bestehende Personal- und Finanzressourcen effizient eingesetzt werden und die Akteursmobilisierung und -vernetzung verbessert werden

kann (Sinning et al. 2011). Davon erhofft sich das BMUB als Fördermittelgeber und Programmgestalter messbare Emissionsminderung anstelle von vagen Absichtserklärungen sowie dauerhafte kommunale Aktivitäten mit fester institutioneller Verankerung statt einmaliger Aktionen (IP-1, 2015). Klimaschutzmanagement wird so zum Kernelement eines erfolgreichen kommunalen Klimaschutzes stilisiert. Dahinter steht die Überzeugung, dass die Initiierung und Etablierung eines Managementprozesses schrittweise zu einem systematischen, effektiven und effizienten Klimaschutz in jeder Kommune führen kann (Sinning et al. 2011). Durch die Kopplung von Fördergeldern an die Einführung und Umsetzung von Managementprozessen im kommunalen Klimaschutz fand das Modell schnell Eingang in die bestehende Regierungspraxis, wie auch an den Fallbeispielen deutlich wurde.

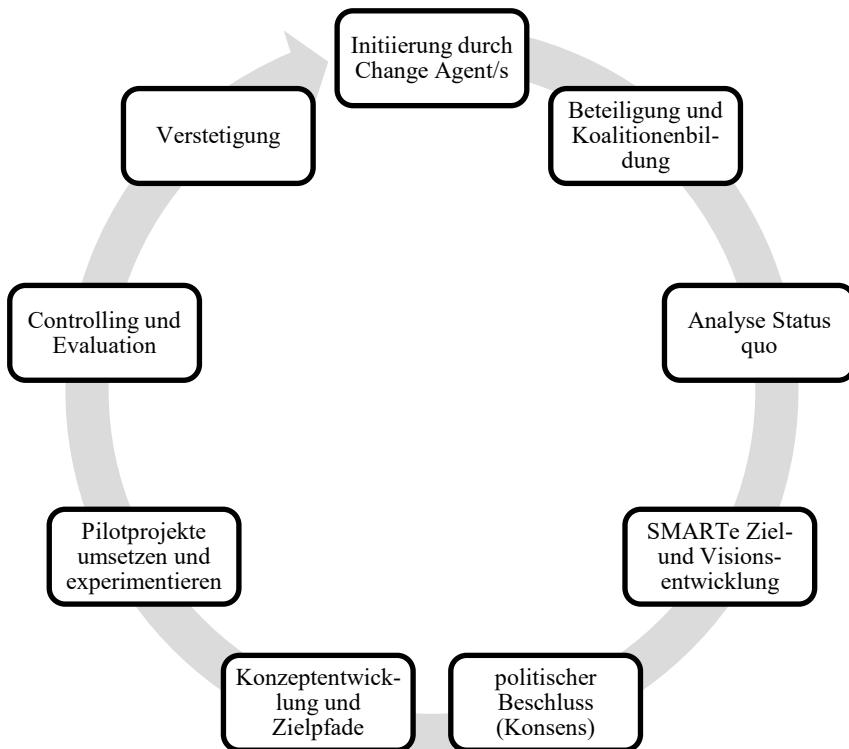
Kommunales Klimaschutzmanagement ist, wie andere Managementprozesse auch, idealtypisch als Zyklus angelegt. Dessen Kernelemente sind die Analyse des Status quo durch Erfassung, Aktualisierung und Auswertung zentraler Daten (z.B. CO₂-Bilanz, Energieverbrauch, Pendlerströme etc.) mittels Kennzahlen und Indikatoren; die Formulierung von Zielen und Maßnahmen (z.B. im „Masterplan 100% Klimaschutz“ oder anderen Klimaschutzkonzepten); die Maßnahmenumsetzung; das Monitoring der Aktivitäten sowie die Erfolgskontrolle der Maßnahmen (Abbildung 15). So soll der Informationsstand aktuell gehalten, die zahlreichen Aktivitäten und beteiligten Akteure im Netzwerk koordiniert, der Zielpfad eingehalten sowie der aktuelle Stand und die Ergebnisse zielgruppengerecht kommuniziert werden. Das strategische Management soll so potenzielle Fehlentwicklungen innerhalb der verschiedenen Prozesse und Abläufe erfassen, vermeiden und lenken, damit diese dann durch geeignete Korrektur- und Verbesserungsmaßnahmen optimiert werden können (Sinning et al. 2011).

„Wir brauchen einen systematischen Ansatz. Wir müssen erst wissen: Wo stehen wir? Daraus müssen wir politische Entscheidungen treffen: Wo wollen wir hin, was wollen wir machen? Und dann müssen wir gucken: Wie setzen wir das um? Und nicht einfach sagen, ich mache irgend etwas Unkoordiniertes.“ (IN-2, 2016: 19)

Ausgangspunkt für die Einrichtung eines kommunalen Klimaschutzmanagements ist in der Regel der Entschluss von Einzelpersonen oder Gruppen (meistens aus Politik und/oder Verwaltung), das Thema Klimaschutz (konsequenter) zu bearbeiten (vgl. Kapitel #Klimawandel als Problem kommunaler Praxis). Idealerweise werden gleich zu Beginn die für die Initiierung relevanten Akteure identifiziert und am Prozess beteiligt, um eine breite politische und zivilgesellschaftliche Unterstützung sicherzustellen. Nach Abschluss des Beteiligungsprozesses und der erfolgreichen Bildung von Koalitionen kann der eigentliche Managementzyklus mit der Analyse des Status quo durch die Sammlung und Auswertung aller Daten und Fakten beginnen. Diese Bestandsaufnahme soll außerdem transparent machen, auf welche Strukturen (wie

z.B. Netzwerke und Arbeitskreise) zurückgegriffen werden kann, welche relevanten Akteure noch fehlen, wo im bisherigen Akteursnetzwerk fachliche Lücken bestehen, welche Projektvorschläge und Maßnahmen erarbeitet wurden, welche sich in Realisierung befinden und welche noch nicht aufgegriffen werden konnten (vgl. Abschnitt #Transition Cities zur Logik des Mapping-Tools).

Abbildung 15: Kommunaler Klimaschutz als zyklischer Managementprozess.



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Anschluss sollte die Kommune die Ist-Situation hinsichtlich der Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken für den weiteren Prozess auswerten (die so genannte SWOT-Analyse). Die Leitvision mit ihrem Zielpfad und den erforderlichen Maßnahmen zur Zielerreichung soll in einem kommunalen Klimaschutzkonzept ausformuliert werden. Als Basis für den gesamten weiteren Steuerungsprozess sollen die hier festgelegten Ziele und Projekte Orientierung für die weitere Entwicklung geben. Über die Vision sollte im Konsens mit den Schlüsselakteuren abgestimmt werden. Außerdem sollten die Ziele im Sinne des Projektmanagements „SMART“, das heißt

spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert sein. Um kräftezehrende Grundsatzdiskussionen zu vermeiden und den Rückhalt der politischen Vertreter in der Kommune für die Umsetzung des Klimaschutzkonzeptes zu gewinnen, wird empfohlen, vor der konkreten Umsetzung einen formalen Beschluss des Klimaschutzkonzeptes herbeizuführen (vgl. Abschnitt #Masterplan 100% Klimaschutz; Sinning et al. 2011).

„Zur Antragsstellung brauchte man ja einen Stadtverordnetenbeschluss – 100 Prozent erneuerbarer Energien bis 2050 – und das [...] ist eine sehr, sehr gute Grundlage, [um] zu arbeiten. Ich muss weder mit Fachleuten noch mit Bürgern noch mit sonst jemandem das Ziel diskutieren, weil das Ziel fest[gelegt] ist. Auch mit den Ämtern muss ich nicht diskutieren. Und es gibt ja Zielkonflikte, Straßenbau zum Beispiel, also Verkehrsbereich [...], aber auch Städtebau ist ein Zielkonflikt, weil wir halt sehr, sehr viel zubauen. Es muss immer wieder an diesem Ziel ‚100 Prozent erneuerbar‘ angelehnt werden, und das ist für uns schon einmal sehr komfortabel.“ (IK-12, 2016: 8)

Um den angestoßenen Transformationsprozess weiter zu verstetigen, wird eine zügige Umsetzung erster Demonstrationsprojekte empfohlen. So sollen schnell erste konkrete Erfolge vorgewiesen werden können, damit die beteiligten Akteure vom Prozess überzeugt und engagiert bleiben. Das Klimaschutzmanagement hat daher die Aufgabe, die wirksamsten und strategisch sinnvollsten Projekte zu identifizieren (Sinning et al. 2011). Als geeignete Auswahlkriterien gelten dabei bspw. das (un-)mittelbare CO₂-Minderungspotenzial, das Kosten-Nutzen-Verhältnis oder Co-Benefits (z.B. die Steigerung der regionalen Wertschöpfung, Imagegewinn oder positive Beschäftigungseffekte). Eine wichtige Rolle wird auch besonders innovativen Leuchtturmprojekten zugewiesen. In einzelnen Stadtteilen oder Quartieren soll im Sinne eines Reallabors mit Leuchtturmprojekten experimentiert werden, die die Vision, Ziele und Methoden des kommunalen Klimaschutzkonzepts veranschaulichen und so öffentlichkeitswirksam verbreiten: „Besondere Bedeutung haben in diesem Zusammenhang „Leuchtturmprojekte“. Sie können den Mitwirkenden als Ansporn dienen und gleichzeitig zeigen, welche Erfolge sich bereits durch eine einzelne Maßnahme erzielen lassen.“ (SK: KK 2015a: 51)

In Anlehnung an das TM-Modell ist ein Schlüsselement des initiierten Veränderungsprozesses die stetige Evaluation der Maßnahmen. Dazu muss das Erreichte dokumentiert und mit den Zielen abgeglichen werden. Diese systematische Überprüfung soll Optimierungspotenziale aufzeigen und Lernprozesse anstoßen, indem deutlich wird, was gut funktioniert, wo Probleme bei der Implementierung auftreten und wo dementsprechend nachgesteuert werden muss: „Und alle fünf Jahre wird dann geschaut: Wie bewegen wir uns? Wie passt das zu dem Angenommenen, haben wir es auch wirklich geschafft? So kann man dann auch gut vergleichen: Wo stehen wir? Das ist unser Ziel.“ (IK-13, 2016: 17)

Ultimatives Ziel ist schließlich, das Klimaschutzmanagement von einem modellhaften Ansatz in eine kommunale Regelaufgabe zu überführen. Damit eine solche Verfestigung gelingen kann, muss geschultes Personal abgestellt, die Finanzierung gesichert, Öffentlichkeitsarbeit geleistet und Weiterbildung ermöglicht werden.

„Es gibt Kommunen, die setzen dann einen Mitarbeiter dahin, der muss Friedhofsverwaltung machen, der muss Baumsetzung machen, nebenbei macht er noch Klimaschutz. Und es gibt welche, die sagen, so und jetzt gucken wir, wir machen Förderanträge, wir wollen einen Klimaschutzmanager, wir wollen es voranbringen. Das ist oft der Unterschied. In dem Moment, wo eine Person den Kopf frei hat für Klimaschutz, passiert auch was.“ (IK-12, 2016: 20)

Zusätzlich sollten unterstützende Strukturen wie Klimabeiräte, verwaltungsinterne Netzwerke oder Vereine geschaffen werden: „[Zur Verfestigung des Klimaschutzmanagements schlägt] [d]ie Gemeinde [...] eine zentrale Projektträgerschaft vor, die sich der organisatorischen Aktivitäten annehmen könnte. [...] Als geeignete Organisationsformen werden Stiftungen oder Vereine vorgeschlagen.“ (Wenzel et al. 2014: 3). Entscheidend kann auch die Rückgewinnung von kommunalem Einfluss und Handlungsspielräumen sein (Sinning et al. 2011), z.B. durch die Rekommunalisierung der Energieversorgung, des ÖPNV oder der Bäderbetriebe.

Die Analyse hat gezeigt, dass die politischen Rationalitäten von NPM und TM gewichtigen Einfluss auf das Praxisregime „kommunaler Klimaschutz“ und die Regierungsweise des Klimaschutzmanagements ausüben, aber nicht mit diesen gleichzusetzen sind. Hinter der Regierungsrationale des Klimaschutzmanagements verbirgt sich ein ganzes Bündel an Strategien, Instrumenten und Methoden, die darauf abzielen, einen kontinuierlichen Verbesserungs- und Veränderungsprozess einzuleiten, der die Weiterentwicklung des kommunalen Klimaschutzes von losen Einzelprojekten hin zu einer ganzheitlichen Strategie ermöglichen soll. Das Problem „Klimawandel“ wird dadurch als communal zu managen präsentiert und das Klimaschutzmanagement als jenes idealisierte Schema dargestellt, durch welches das Problem Klimawandel abgebildet, analysiert und optimiert werden soll. Somit gilt das Klimaschutzmanagement gleichzeitig als politisch-rationale Lösungsstrategie. Dieses Managementschema bestimmt, wie die Aufgaben zwischen den Akteuren und Institutionen idealerweise aufgeteilt werden (die Kommune als zentraler Koordinator erreicht ihre Ziele nur durch breiten Beteiligungsprozess), welche die geeigneten Zielgruppen sind und mit welchen Maßnahmen und Techniken (u.a. CO₂-Bilanzen, Leuchtturmprojekte) die Ideale und Prinzipien (u.a. Effizienz, Messbarkeit, Innovation) umgesetzt werden sollen.

DIE REGIERUNGSRATIONALITÄT DES KLIMASCHUTZMANAGEMENTS (2): DAS RAD NICHT NEU ERFINDEN

Und um wieviel mehr erneuern sich unsere Gesellschaften durch Arbeit, die das Zusammenwirken von einander nachgeahmten Handlungen ist, als durch Revolution!

(Tarde [1890] 2009: 30)

Die sich gegenseitig verstärkenden politischen Rationalitäten – die zum einen eine Ineffizienz und Ineffektivität bestehender Regierungsweisen sowie einen Mangel an entscheidungsrelevanten Informationen konstatieren und zum anderen von einer grundsätzlichen Steuerbarkeit des Klimawandels durch Managementtechniken ausgehen – treffen auf eine kollektive Angst (vornehmlich diskursiver Natur) vor einer drohenden „Klima-Apokalypse“, gepaart mit dem wachsenden politischen Druck, konkrete Erfolge im Klimaschutz vorweisen zu müssen. In diesem Umfeld erwuchs der weitverbreitete Glaube, Klimaschutz könne unter anderem mithilfe der Aufbereitung, Verbreitung und Umsetzung der Regierungstechnik Best Practices optimiert werden. Diesen Glauben habe ich in der Einleitung als „Prinzip der Nachahmung“ beschrieben und führe ihn an dieser Stelle noch einmal aus, da das erklärte Ziel vieler aktueller politischer Programme (zu denen auch meine beiden Fallbeispiele zählen) und der meisten TMNs, das systematische Adaptieren von erfolgreichen, vorbildlichen Maßnahmen ist (F-150316-Berlin). Der Einsatz und die Promotion der Regierungstechnik Best Practice fußt somit auf dem Glauben, dass

1. Kommunen als „Lernräume“ zu verstehen sind, die wie jede andere Organisation voneinander lernen und profitieren können, wenn sie miteinander kooperieren und Informationen bereitwillig weitergeben, bspw. in Form von Best Practice Beispielen: „[...] dieser Lernprozess einer Organisation, in dem Fall einer sehr großen Organisation, mit sehr, sehr vielen Beitragenden, wo man sich erhofft, möglichst schnell die positiven und negativen Erfahrungen zu machen und seine Schlüsse daraus zu ziehen; insbesondere im Hinblick auf die zeitkritische Komponente“ (IK-6, 2015: 79);
2. durch den Vergleich und den Austausch mit anderen Kommunen ein Handlungs- und/oder Veränderungsdruck stimuliert wird, der zur Wirkungsmaximierung führt: „Sie [Best Practices] zeigen das enorme Potenzial, das in den Kommunen steckt, und sind zugleich eine Aufforderung an alle kommunalen Entscheidungsträger, ähnliche Vorhaben zu realisieren.“ (SK: KK 2011: 5)

Damit tritt neben der kooperativen Dimension auch ein kompetitives Element des Best Practice-Austauschs zu Tage, denn durch das ständige Vergleichen mit den „besten“ Kommunen soll der Wille zu kontinuierlicher Verbesserung gestärkt werden;

3. sowohl Fehler vermieden als auch Kosten und Mühen gespart werden können, wenn das „Fahrrad nicht immer neu erfunden“ (IP-2, 2017: 25) wird, sondern stattdessen Best Practices systematisch repliziert und adaptiert werden: „Also diesen Austausch, den halte ich für ganz zentral. Weil, wenn dann jede Kommune wieder bei null anfängt und versucht, erstmal das Rad neu zu erfinden, dann dauert das viel zu lange. Das ist auch viel zu ineffizient, [...] da müssen wirklich die Best Practice-Beispiele [...] möglichst schnell quer durch die Republik verteilt werden und dann noch übernommen werden, dass da auch ein effizientes Arbeiten gegeben ist.“ (IK-1, 2015: 58);
4. die Nachahmung von Best Practices schließlich zu gesellschaftlichem Wandel führen kann: „Es geht nicht ohne [Best Practices], es kann nicht jeder von Neuem anfangen, [...] und deswegen geht es eigentlich nicht ohne den Austausch und die Zusammenarbeit mit den anderen.“ (IK-20, 2017: 60)

Bessere Vernetzung, mehr Erfahrungsaustausch, eine umfassende Informationsgrundlage sowie eine breite Streuung dieser Informationen sollten dann zu mehr Effizienz und mehr Effektivität sowie schlussendlich zu wirkungsoptimiertem Klimaschutz im Sinne eines systematischen Klimaschutzmanagements führen:

„Netzwerke bilden, Synergien nutzen und gegenseitig von den Erfahrungen anderer profitieren, sind wichtige Schritte auf dem gemeinsamen Weg zur Energiewende.“ (SK: KK 2013: 6)
„Umfassender Klimaschutz kann insbesondere durch Kooperation, Lernen, Erproben, Reflektieren und Vermitteln realisiert werden.“ (Landkreis Marburg-Biedenkopf 2013: 13)

Denn das „Pfund an Wissen ist da, man muss nicht immer wieder bei null anfangen“ (F-170518-Flensburg). Wenn vorhandene, gut funktionierende Ideen und Materialien besser oder verstärkt genutzt und weiterentwickelt würden, „statt immer neu Säue durchs Dorf zu treiben“ (F-161213-Bensheim), so die Annahme der Fördermittelgeber, dann können durch „Nachahmungseffekte die Emissionseinsparungen praktisch maximiert oder effektiver gemacht werden“ (IP-2, 2017: 14) und schneller wirksame Maßnahmen entwickelt werden. Aufgrund dieses Glaubens an übertragbare Lösungen und schnelle Erfolge wurde die Replizierbarkeit von Maßnahmen zu einem Hauptförderkriterium der deutschen und europäischen Förderlandschaft (vgl. auch Boulanger und Nagorny 2018), wie die folgenden Zitate von Klimaschutzmanagern und Beauftragten des BMUB verdeutlichen.

„Das ist eigentlich [...] eine der Förderbedingungen [...], gerade [...] auf der europäischen Ebene [...], dass man immer auch eine Übertragbarkeit auf andere [...] sicherstellen soll.“ (IK-9, 2015: 74)

„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.“ (IK-15, 2016: 9)

„[...] Einzelprojekte laufen ja normalerweise den Weg, dass Skizzen eingereicht werden, dann kommt ein Auswahlprozess und [...] dafür ist es schon wichtig, dass das [...] auf andere Situationen, auf andere Einrichtungen und so weiter übertragbar ist [...]. Das kann man allerdings nicht immer bei der Skizze schon so richtig sehen, das heißt, wenn nachher die Anträge reinkommen, dann gucken wir im Rahmen der Antragsprüfung auch nochmal: Ist wirklich der Aufbau des Projektes so, dass andere davon lernen können, dass andere das nachahmen können.“ (IP-2, 2017: 7)

Erfahrungsaustausch durch Erstellung, Verbreitung und Nachnutzung von Best Practice-Beispielen wird also seitens der politischen Gestalter und Entscheider sowie auch seitens der kommunalen Netzwerke⁵ als Schlüsselement zur Erreichung der Klimaziele angesehen. „Nachahmung ist ausdrücklich erwünscht“ (Difu 2016: 4), um dem hohen Zeit- und Handlungsdruck in einem relativ neuen und gleichzeitig komplexen kommunalen Politikfeld wie dem Klimaschutz effektiv begegnen zu können, so die Logik. Für die Gestalter politischer Programme und Netzwerke ist die Verbreitung von guten Praxisbeispielen demnach ein probates Mittel, um die Handlungsunsicherheit aller beteiligten Akteure zu minimieren.

„Einsparungen beim THG-Ausstoß und beim Energieverbrauch lassen sich nur steigern, wenn immer mehr Mitwirkende für den Klimaschutz gewonnen werden. Daher ist es wichtig, dass kommunale Klimaschutzaktivitäten zahlreiche Nachahmer finden – sowohl in anderen Kommunen als auch auf der Ebene der klimaschutzrelevanten Akteure und der privaten Haushalte in der eigenen Kommune.“ (Krampe et al. 2015: 46)

5 „[...] [D]as trifft dann auch für Städtenetzwerke [...] zu und grade beim Konvent [der Bürgermeister] und auch beim Klima-Bündnis gibt es ein quantitatives Ziel [...], was man erreichen will, und da ist auch der Austausch von Best Practice wichtig, um die Kommunen dabei zu unterstützen, dass sie das auch schaffen.“ (IN-4, 2016: 26)

Exkurs: Überblick über klimapolitische Richtlinien und Förderprogramme auf Bundesebene (Stand März 2017)

Zusammengestellt und gekürzt nach Projektträger Jülich (PtJ) (2017) und www.klimaschutz.de/förderung

1. Kommunalrichtlinie

Seit 2008 werden Kommunen durch die Kommunalrichtlinie bei ihren Aktivitäten im Bereich Klimaschutz und Energieeffizienz unterstützt. Gefördert wird bspw. der koordinierte Einstieg in das Thema Klimaschutz, die Erstellung strategischer Klimaschutz(teil)konzepte für eine strukturierte Bearbeitung ausgewählter Themenbereiche oder der Aufbau eines Klimaschutzmanagements zur Umsetzung der erarbeiteten Maßnahmen. Darüber hinaus gibt es eine Förderung für investive Maßnahmen, wie z.B. LED-Umrüstungen.

2. Innovative Klimaschutzprojekte

Innovative Klimaschutzprojekte sollen Akteure aus den Sektoren Kommune, Wirtschaft, Verbraucher und Bildung zu klimafreundlichem Verhalten aktivieren und so dabei helfen, zielgruppenspezifische Hemmnisse zur Hebung von Treibhausgasminderungspotenzialen abzubauen. Hauptziel innovativer Klimaschutzprojekte ist die Reduzierung von Treibhausgasen durch konkrete Maßnahmen, *die sich durch eine hohe Transferfähigkeit auszeichnen und Impulse für Nachahmungsprozesse setzen, um Einsparpotentiale in der Breite verfügbar zu machen. Durch ihren innovativen Ansatz sollen sie beispielgebend auf ihrem Gebiet sein und durch eine bundesweite Wirksamkeit zur Nachahmung anregen.*

3. Klimaschutz durch Radverkehr

Durch den *Bundeswettbewerb „Klimaschutz durch Radverkehr“* können *modellhafte*, investive Projekte zur Verbesserung der Radverkehrssituation in Wohnquartieren, Dorf- oder Stadtteilzentren gefördert werden. In den Projekten soll *vorbildhaft* demonstriert werden, dass die Umgestaltung des Straßenraums zugunsten des fließenden Radverkehrs und der Ausbau der Radverkehrsinfrastruktur einen wesentlichen Beitrag zur THG-Minderung und zur Erreichung der Klimaschutzziele leisten können. Ziel ist es, neben der Einsparung von Treibhausgasemissionen auch einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität vor Ort zu leisten sowie *durch Vorbildcharakter bundesweit zur Nachahmung anzuregen*. Die Modellhaftigkeit der Projekte soll sich durch eine unmittelbare THG-Minderung, umfassend und integriert geplante Maßnahmen, *Kosteneffizienz und Multiplizierbarkeit sowie ein hohes Maß an öffentlicher Sichtbarkeit und Übertragbarkeit* auszeichnen.

4. Kommunale Klimaschutz-Modellprojekte

Klimaschutz-*Modellprojekte* sind große, integrierte Investivprojekte im kommunalen Umfeld, die wesentlich zur THG-Minderung und langfristig zur Dekarbonisierung in Kommunen beitragen. Die Modellprojekte zeigen auf, dass auch ambitionierte Klimaschutzziele durch Investitionen in den Kommunen erreichbar sind. *Durch ihre deutliche Sichtbarkeit und bundesweite Ausstrahlungswirkung regen sie zur Nachahmung an.* Der Modellcharakter der Vorhaben soll sich durch eine hohe THG-Minderung im Verhältnis zur Vorhabensumme, einen besonderen und innovativen konzeptionellen Qualitätsanspruch, *die Übertragbarkeit bzw. Replizierbarkeit des Ansatzes sowie eine überregionale Bedeutung und deutliche Sichtbarkeit* auszeichnen.

5. Kurze Wege für den Klimaschutz

Durch die Förderung von Klimaschutzprojekten auf Quartiersebene sollen Energie und Ressourcen gespart werden, indem Anwohner motiviert und aktiviert werden, Klimaschutz mittels konkreter Angebote in ihr Alltagsleben zu integrieren. So soll gleichzeitig die Lebensqualität und der Zusammenhalt im Quartier gestärkt werden.

6. Klimaschutz im Alltag

Gefördert werden Projekte, die Angebote zur Unterstützung eines klimafreundlichen und nachhaltigen Alltags in städtischen Quartieren und ländlichen Nachbarschaften entwickeln und etablieren. Ziel ist es, konkrete Angebote zu entwickeln und *anschließend modellhaft zu erproben und zu verbreiten*. Eine besondere Bedeutung hat dabei die partizipative Erarbeitung der Angebote sowie die *Vernetzung* der lokalen Akteure.

7. Anpassung an den Klimawandel

Mithilfe der Förderung sollen frühzeitig Strategien und konkrete Maßnahmen für die Folgewirkungen des Klimawandels wie Hitzewellen und Starkregenereignisse oder aber die Verlängerung von Vegetationsperioden entwickelt werden. Folgende Förderschwerpunkte wurden dafür ins Leben gerufen: Anpassungskonzepte für Unternehmen, Entwicklung von Bildungsmodulen für die berufliche Bildung sowie *innovative kommunale Leuchtturmvorhaben*. Das Förderprogramm soll *Multiplikatorwirkung entfalten* und zielt deshalb auf Einrichtungen mit hoher gesellschaftlicher *Vorbildfunktion und Öffentlichkeitswirkung* ab. Im Mittelpunkt stehen lokale und regionale Vorhaben. Eine *große Breitenwirkung* wird darüber hinaus durch eine ausgewogene regionale Verteilung der Fördermittel angestrebt.

8. Klimaschutz in Masterplan-Kommunen (Fallbeispiel siehe auch Unterkapitel #Fallbeispiele und #Politische Programme)

Masterplan-Kommunen erhalten Förderung, um ihre THG-Emissionen bis 2050 um 95 Prozent zu reduzieren und gleichzeitig ihren Endenergieverbrauch zu halbieren. *Dabei erprobt eine Auswahl von Kommunen beispielhaft vor Ort, welche Strategien und Maßnahmen geeignet sind und welche Strukturen geschaffen werden müssen, um den notwendigen gesellschaftlichen Wandel zur Erreichung dieser ambitionierten Ziele herbeizuführen. Masterplan-Kommunen sollen als Leuchttürme im kommunalen Klimaschutz dienen und andere Kommunen zur Nachahmung anregen.*

Daraus ergibt sich eine Förderpraxis basierend auf dem „Prinzip der Nachahmung“, die sich in einem Spannungsfeld von Kooperation und Wettbewerb bewegt und auf vier wesentlichen Säulen fußt:

1. *Information und Motivation:* Eine umfassende Information der Kommunen wird seitens des BMUB als zentral erachtet, damit Kommunen im Klimaschutz aktiv werden. Insbesondere durch das Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz (SK:KK) – eine Beratungsstelle beim Deutschen Institut für Urbanistik (DIFU) im Auftrag des BMUB – werden Kommunen über Fördermöglichkeiten im Klimaschutz informiert. Die Aufbereitung und Verbreitung guter Praxisbeispiele wird als zentrales Instrument erachtet, nicht nur, um Kommunen darüber zu informieren, welche Maßnahmen und Projekte von anderen bereits erfolgreich umgesetzt wurden, sondern sie sollen auch dazu beitragen, die Chancen des Klimaschutzes für Kommunen zu kommunizieren und so bisher untätige Kommunen motivieren, im Klimaschutz aktiv zu werden. In den zahlreichen themenspezifischen Veröffentlichungen, Handreichungen, Internetdatenbanken sowie Fach- und Vernetzungsveranstaltungen steht die Beschreibung von Best Practices häufig im Mittelpunkt (z.B. Rösler 2011; Servicestelle: Kommunaler Klimaschutz 2012a; Krampe et al. 2015; Schumacher 2015; SK: KK 2015a).
2. *Austausch und Vernetzung:* Vernetzungstreffen und Austauschformate dienen aber nicht nur der Information und Motivation, sondern sollen – ganz im Sinne des Prinzips der Nachahmung – Veränderungs- und Lernprozesse beschleunigen, indem durch Austausch und Vernetzung aus Fehlern und Problemen, die andere Kommunen bereits bewältigt haben, Rückschlüsse gezogen werden, um Stolpersteine zu vermeiden und Hürden zu umgehen. Ganz nach der Logik: „[...] wenn der eine das schafft, dann schaffen die anderen das auch unter den gegebenen Bedingungen“ (IK-18, 2017: 16).

3. *Wettbewerbe*: Wettbewerbe sind ein beliebtes Instrument der klimapolitischen Förderpraxis. Nicht nur das BMUB, auch zahlreiche Städtenetzwerke loben Preise für die „besten“ Klimaschutzmaßnahmen in unterschiedlichen Bereichen aus. Die preisgekrönten Projekte sollen „als Inspiration oder sogar Blaupause für andere Kommunen dienen“ (SK: KK 2015b: 7). „Die ausgezeichneten erfolgreichen Beispiele sollen andere Kommunen und Regionen zur Nachahmung anregen [und] [a]ls Modell- und Vorbildprojekte zeigen [...], wie klimaschädliches CO₂ erfolgreich vermieden werden kann.“ (Servicestelle: Kommunaler Klimaschutz 2012b: 7). Damit sind Klimaschutzwettbewerbe eine wichtige Quelle von Best Climate Practices.
4. *Exzellenzprogramme*: Ganz auf einer Linie mit dem Prinzip der Nachahmung ist auch die europaweit verbreitete Förderpraxis der Exzellenzprogramme. Das Fallbeispiel „Masterplan 100% Klimaschutz“ ist ein solches Exzellenzprogramm. Der Fördermittelgeber will hier einzelnen, besonders ambitionierten Kommunen – oft als Pioniere bezeichnet –, eine umfassende Hilfestellung geben in der Hoffnung, dass sich daraus wiederum Distributionseffekte ergeben. Das heißt, dass durch Nachahmung erfolgreicher Lösungsansätze Klimaschutz kostengünstig und schnell in die Breite getragen wird (IB-3, 2015).

Das Prinzip der Nachahmung ist also fest verwoben mit den aktuell existierenden politischen Programmen des kommunalen Klimaschutzes in Deutschland sowie auf EU-Ebene. Dieses Prinzip ist aber auch fundamental von jenen wissensbildenden Aktivitäten abhängig, die soziale Realität in Form von klar definierten und regierbaren Objekten und Subjekten verständlich machen. Ohne Best Practices als Regierungs-technik, die über eine Beschreibung guter Praxisbeispiele z.B. definieren, wer die klimarelevanten Zielgruppen sind, wie diese am besten zu adressieren sind und welcher Ressourceneinsatz dazu nötig ist, gäbe es gar keine Wissensbasis – also überhaupt nichts, was systematisch und schnell nachgeahmt werden könnte. Erst durch Best Practices wird spezifisches Wissen erzeugt und Lösungen sichtbar gemacht, weshalb man dieser konkreten Regierungstechnik besondere Aufmerksamkeit schenken muss, will man das Prinzip der Nachahmung besser verstehen und hinterfragen.

IMPLIKATIONEN EINER BESONDEREN FORM DES KLIMASCHUTZES

[...] policymaking [i]s a creative, intellectual, problem-solving activity, wherein goals, puzzles, and problems are defined by certain frameworks of reasoning.

(Anderson 1978: 36)

Meine Ausführungen haben verdeutlicht, dass politische Rationalitäten, politische Programme und Regierungs rationalitäten ein komplexes Geflecht aus Theorien, Prinzipien, Begrifflichkeiten, Methoden und Strategien bilden, welche mitunter stark normativ aufgeladen sind, indem sie ein ideales Bild politischer Steuerung evozieren. Gleichzeitig wurde aber auch deutlich, dass politische Rationalitäten und deren Programme und Regierungskünste als hochgradig kontingent und veränderbar einzustufen sind: Die Einführung neuer Gesetze oder auch schon kleine Veränderungen in Richtlinientexten oder dem Design von Förderprogrammen können die Logiken und Rationalitäten signifikant verschieben und damit ganz andere Denk- und Handlungsweisen als politisch rational erscheinen lassen. Wird bspw. Klimaschutz durch eine Gesetzesänderung auf Länderebene zu einer kommunalen Pflichtaufgabe erkoren, ist denkbar, dass die unternehmerisch-inspirierte Regierungskunst Klimaschutzmanagement von einer alternativen, stärker auf die Daseinsvorsorge abzielenden Regierungs rationalität abgelöst wird. Fest steht, dass politische Rationalitäten und Programme neue Formen von Realität schaffen, indem sie durch Sprache und Texte Wahrheits effekte erzielen und damit bestimmte Probleme, Objekte und Phänomene wie den Klimawandel in den Bereich der (kommunalen) Regierung übersetzen und diese so als „denk-, lenk- und veränderbar konstituieren“ (Dzudzek 2016: 39). Um nachvollziehen zu können, wie öffentliche Probleme bewertet und Politiken analysiert werden, muss man verstehen, wie die Logiken des Regierens als strukturierte Diskurs systeme funktionieren. Diese Rationalitäten spiegeln nicht einfach Überzeugungen, Werte, Meinungen, Einstellungen und Erkenntnisse wider, sondern stellen eine grundlegende Analyseeinheit der politischen Entscheidungsfindung dar.

Wie eng verwoben, interdependent und ko-konstitutiv Problematisierungen, Rationalitäten und Technologien innerhalb eines Praxisregimes sind, zeigt sich darin, wie sich die von mir im Kapitel #Kommunen im Klimawandel dargestellten Problematisierungsformen in den Rationalitäten des NPM und TM artikulieren und so zu neuen politisch-administrativen Praktiken und ethisch-normativen Vorstellungen im kommunalen Klimaschutz führen. Die Problematisierung des Klimawandels als

MLG-Problem drückt sich auch im Klimaschutzmanagement in Form der Problemlösungsorientierung sowie der Bevorzugung netzwerkförmiger oder kooperativer Steuerungsmechanismen aus. Mit den Rationalitäten des NPM und TM wird „Governance“ von einer Analyseperspektive zu einer Regierungsrationallität, die daher als Effekt von Lösungsversuchen im Kontext bestimmter Problematisierungen aufgefasst werden muss. Die Rahmung des Klimawandels als systematisch steuerbares Problem führt außerdem dazu, dass technokratische Steuerungs- und Managementmodelle, die mit einem Fokus auf politischem Konsens, kollektiver Problemlösung sowie Koordination und Kooperation einhergehen, priorisiert werden.

Auch die Problematisierung des Städtischen in Bezug auf den Klimawandel als Schlüssel zum Gelingen der Transformation zeigt sich insbesondere in der TM-Logik. Kommunen werden hier als besonders befähigte Organe angesehen, die als Keimzelle für kulturelle, soziale und wirtschaftliche Weiterentwicklung in der Lage sind, den multiplen Herausforderungen des Klimawandels durch kleinmaßstäbige Experimente kreativ zu begegnen. Im TM artikuliert sich ausdrücklich der Glaube daran, dass Wandel durch soziale, wirtschaftliche, kulturelle und technische Innovationen angeregt wird und dass diese Innovationen ihren Ausgangspunkt zumeist in Städten haben, da auf lokaler Ebene innovative Lösungen am besten ausprobiert werden können.

Die dominante Problematisierung des Klimawandels unter ökonomischen Gesichtspunkten zeigt sich insbesondere im NPM-Paradigma. Die Reduzierung des Klimawandels auf ein vornehmlich ökonomisches Problem – artikuliert als das „größte und weittragendste Versagen des Marktes, das es je gegeben hat“ (Stern 2006: i) – führt zu einer verstärkten Ausrichtung des Klimaschutzes an ökonomischen und unternehmerischen Prinzipien und Methoden, wie sie sich im Klimaschutzmanagement wiederfinden. Durch die Einführung und Anwendung von Managementmethoden soll die Verwaltung effizienter und effektiver gestaltet sowie Innovationen generiert werden, um die Wirtschaft zu dekarbonisieren, wobei die aktuelle Struktur und Funktion der Wirtschaft jedoch beibehalten werden kann. Klimaschutz ist damit kein politisches, gesellschaftliches, kulturelles oder soziales Projekt, sondern eine Innovations- und Wirtschaftsstrategie.

Im Zusammenspiel von Problematisierungen und politischen Rationalitäten wurde so eine ganz besondere Form des Klimaschutzes auf kommunaler Ebene hervorgebracht: das Klimaschutzmanagement mit seiner eigenen Sprache und seinen eigenen Methoden und Techniken. Klimaschutz wird gemäß dieser Regierungsrationallität, beeinflusst durch Denkweisen des NPM und des TM, als komplexes System verstanden, welches es durch unternehmerische Methoden effektiv zu steuern und zu überwachen gilt, um größtmögliche, messbare Wirkung zu entfalten. Eine solche Aus- bzw. Zurichtung des Klimaschutzes führt jedoch teilweise auch dazu, dass andere relevante Aspekte wie Verhaltensänderungen, Kulturwandel, Suffizienz und Schrumpfung, radikale Neuerungen oder nicht bzw. nur schlecht quantifizierbare

Maßnahmen des Klimaschutzes ausgeblendet oder benachteiligt werden. Die Tatsache, dass umfassende Transformationen eigentlich radikale Änderungen des existierenden Gesellschafts- und Wirtschaftssystems mit sich bringen müssen, wird beim Klimaschutzmanagement-Paradigma vernachlässigt, und die bisher unzureichenden Ergebnisse der Ausrichtung an Effizienz und technischer Innovation werden ebenfalls ausgeklammert.

Der Klimaschutzmanagement-Ansatz wird immer dann problematisch, wenn Klimaschutzmaßnahmen für politische und wirtschaftliche Eliten nur denkbar sind, insofern sie wirtschaftliche Vorteile mit sich bringen – wenn Klimaschutz also auf den Ausbau der erneuerbaren Energien (als Einnahmequelle) sowie die Steigerung der Energie- und Ressourceneffizienz (zur Kosteneinsparung) beschränkt wird und wenn stets die technischen Aspekte im Fokus des kommunalen Klimaschutzes stehen, während für die kulturellen und sozialen Herausforderungen keine Lösungsansätze erarbeitet werden. Klimaschutzmanagement wird auch dann problematisch, wenn eine langfristige Verfestigung des Klimaschutzes scheinbar nur noch durch Privatisierung oder öffentlich-private Partnerschaften, z.B. in Form von Stiftungen, denkbar und realisierbar ist. So würde dem Klimaschutz auf der kommunalen Ebene seine demokratisch-legitimierte Grundlage entzogen und das Thema verließe den politischen Einflussbereich oder gar den Raum der politischen Debatte überhaupt.

In der Logik des Klimaschutzmanagements wird auch übersehen, dass die Übersetzung von unternehmerischen Methoden in die kommunale Verwaltung insbesondere in Bezug auf ihre zeitliche Dimension an Grenzen stößt: Langfristige Planung bedeutet im unternehmerischen Kontext in der Regel einen Zeithorizont von fünf bis zehn Jahren. Im Transformations- oder Klimaschutzmanagement arbeitet man hingegen in Zeitspannen, die mehrere Jahrzehnte oder Generationen umfassen. Zudem ist das von TM und NPM inspirierte Klimaschutzmanagement nicht frei von Widersprüchen: Wie lassen sich bspw. Freiräume zum innovativen Experimentieren mit systematischen Steuerungsprozessen sowie dem Denken und Entscheiden aufgrund ökonomischen Outputs vereinbaren?

Zentraler konzeptioneller Ausgangspunkt meiner Arbeit ist die Annahme, dass sich innerhalb eines Praxisregimes Formen der Problematisierung und der Rationalität, wie ich sie im Kapitel #Kommunen im Klimawandel und in diesem Kapitel beschrieben habe, in Praktiken oder Systemen von Praktiken niederschlagen, die wiederum auf die Rationalisierungen und Problematisierungen einwirken. Im Zuge meiner Analyse des Praxisregimes „kommunaler Klimaschutz“ wende ich mich im folgenden Kapitel #Best Climate Practices daher konkret der Regierungspraktik der Nachahmung und Anpassung von Best Practices zu, die eine von vielen weiteren Regierungstechnologien ist, die im kommunalen Klimaschutzmanagement als geeignetes Werkzeug propagiert werden und die bisher noch unterforscht ist, wie ich in den Kapiteln #Das Prinzip der Nachahmung und #Den guten Praktiken auf der Spur dargelegt habe.