

Rave, Tilmann

Research Report

Diffusion von Politikinnovationen im Mehrebenensystem der Energiewende – Erkenntnisse aus drei kommunalen Fallstudien

ifo Forschungsberichte, No. 74

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Rave, Tilmann (2016) : Diffusion von Politikinnovationen im Mehrebenensystem der Energiewende – Erkenntnisse aus drei kommunalen Fallstudien, ifo Forschungsberichte, No. 74, ISBN 978-3-95942-016-7, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/167434>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



74

ifo Forschungsberichte

Diffusion von Politikinnovationen im Mehrebenensystem der Energiewende – Erkenntnisse aus drei kommunalen Fallstudien

Tilman Rave

ifo Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

an der Universität München e.V.

ifo Zentrum für Energie, Klima
und erschöpfbare Ressourcen

Diffusion von Politikinnovationen im Mehrebenensystem der Energiewende – Erkenntnisse aus drei kommunalen Fallstudien

Studie im Rahmen des Forschungsprojektes
„ENERGIO – Die Energiewende im Spannungsfeld
zwischen Regionalisierung und Zentralisierung“

gefördert im Rahmen der Fördermaßnahme
„Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des
Energiesystems“ des Bundesministeriums für Bildung und
Forschung (2013 – 2016), Förderkennzeichen: 01UN1220

Autoren:

Dr. Tilmann Rave (ifo Institut)
unter Mitarbeit von
Dr. Jutta Albrecht-Saavedra (ifo Institut)

September 2016



Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

ifo Zentrum für Energie, Klima
und erschöpfbare Ressourcen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de>
abrufbar.

ISBN: 978-3-95942-016-7

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten.
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet, dieses
Buch oder Teile daraus auf fotomechanischem Wege (Fotokopie, Mikrokopie)
oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© ifo Institut, München 2016

Druck: ifo Institut, München

ifo Institut im Internet:
<http://www.cesifo-group.de>

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
1.1 Überblick und Fragestellung	5
1.2 Methodischer Zugang und weiteres Vorgehen	6
2. Konzeptioneller Rahmen und Verortung kommunaler Energie- und Klimapolitik	9
2.1 Akteurszentrierter Institutionalismus und Institutional Analysis Development Framework	9
2.2 Governance-Ansätze	13
2.2.1 Multi-Level-Governance	13
2.2.2 Regional und Local Governance	17
2.3 Innovationsforschung	21
2.3.1 Abgrenzung von Innovationen, insbesondere Politikinnovationen	22
2.3.2 Diffusion von Politikinnovationen	26
2.3.3 Determinanten, Mechanismen und Kanäle der Politikdiffusion	28
2.4 Zwischenfazit	35
3. Empirische Fallstudien	37
3.1 Schönauf im Schwarzwald	37
3.1.1. Einleitung	37
3.1.2 Geschichte und die Grundstrukturen des „Schönauf Modells“	37
3.1.3 Über Schönauf hinaus: Politikinnovationen und deren Diffusion	42
3.1.3.1 Erste Wachstums- und Vernetzungsaktivitäten der EWS	44
3.1.3.2 Rekommunalisierung als neue Chance und Herausforderung	45
3.1.3.2.1 Der Fall Rekommunalisierung in Titisee-Neustadt	47
3.1.3.2.2 Andere Rekommunalisierungs- und Bürgerbeteiligungsverfahren	52
3.1.3.3 Weitere indirekte Diffusionsmechanismen und –kanäle	54
3.1.4 Zwischenfazit	56
3.2 Regensburg	58
3.2.1 Einleitung	58
3.2.2 Grundlagen und Ausgangsbedingungen	59

3.2.3 Über Regensburg hinaus: Politikinnovationen und Diffusionsformen und -prozesse.....	65
3.2.3.1 Diffusion über institutionalisierte Städtenetzwerke und Städtepartnerschaften	66
3.2.3.2 Diffusion über Stadt-Umland-Kooperationen	67
3.2.3.3 Diffusion über Energieagenturen.....	70
3.2.3.4 Diffusion über Interaktionen mit Unternehmen und Netzwerkprozesse	72
3.2.4 Zwischenfazit.....	74
3.3 München	77
3.3.1 Einleitung	77
3.3.2 Grundlagen und Ausgangsbedingungen	78
3.3.2.1 Kernelemente der Münchner Klima- und Energiepolitik	78
3.3.2.2 Akteure und institutionelle Koordinationsformen	82
3.3.3 Über München hinaus: Politikinnovationen und Diffusionsformen und -prozesse.....	84
3.3.3.1 Institutionalisierte und übergeordnete Formen der Diffusion von Politikinnovationen	85
3.3.3.2 Ad-hoc, themenbezogene oder bilaterale Diffusionsprozesse.....	89
3.3.3.3 Diffusionsprozesse aus der gewachsenen Münchner Energie- und Klimapolitik	96
3.3.3.4 Die Sonderstellung der Stadtwerke München bei (Politik-)Innovationen und deren Diffusion	102
3.3.4 Zwischenfazit.....	107
4. Ergebnisse und Fazit.....	110
Literaturverzeichnis	116

1. Einleitung

1.1 Überblick und Fragestellung

Im Vergleich zur Klimaschutzpolitik auf globaler, europäischer und bundesdeutscher Ebene finden sich zum kommunalen Klimaschutz vergleichsweise wenige wissenschaftliche Analysen. In zunehmendem Maße setzt sich jedoch die Erkenntnis durch, dass ein rein globaler bzw. monozentrischer Ansatz der Komplexität der Klimaschutzthematik nicht gerecht wird. Klimawandel hat zwar zweifelsohne eine globale Dimension und erfordert dringend internationales Handeln. Die Problemstruktur ist jedoch multiskalar in physischer und rechtlich-politischer Hinsicht (Osofsky, 2013/14). Ostrom (2009) plädiert entsprechend für einen polyzentrischen Ansatz im Umgang mit dem Klimawandel, bei dem mehrere, verbundene Governance- Ebenen ihrer Möglichkeiten zum Klimaschutz einbringen können und insbesondere in kleinen und mittleren Governance-Einheiten wie zum Beispiel Städten innovative Klimaschutzansätze getestet, überprüft und gegebenenfalls weiterverbreitet werden können.

Mit den Beschlüssen zur Energiewende rückt in Deutschland dieses Experimentierfeld vor allem bei der Umgestaltung des Systems der Energieversorgung in den Fokus. Städte und Gemeinden sind dabei nicht mehr nur der Ort, an dem klima- und energiepolitische Vorgaben von EU- und Bundesebene umgesetzt werden. Sie sind auch nicht bloß der Ort, an dem Energieversorgung durch Stadt- und Gemeindewerke und andere Anbieter stattfindet und Energie unhinterfragt verbraucht wird. Vor allem durch den Ausbau erneuerbarer Energien und die stärker dezentrale Versorgungsstruktur sind Städte und (ihre) ländliche Regionen wichtige Ebenen energiepolitischen Handelns geworden: Sie können - gestützt durch die größere Nähe und Vertrautheit der Akteure zueinander und die rechtlich-institutionellen Möglichkeiten im föderalen Deutschland - eigene und oft regionale und stadtspezifische Impulse setzen. Sie können ggf. auch eine Vorreiterrolle im Hinblick auf national oder international angestrebte klima- und energiepolitische Entwicklungen einnehmen und bestimmte Regelungslücken schließen. Schließlich können sie sich - leichter als höhere Governance- Ebenen - untereinander vernetzen bzw. austauschen sowie gegebenenfalls die Politikentwicklung auf nationaler oder internationaler Ebene prägen und mitgestalten. Zumindest treten sie jedoch in einem über-lokalen Handlungsraum mit dieser in eine Wechselbeziehung (Kemmerzell und Tews, 2014).

Die zum Teil hohen Erwartungen an Städte und Gemeinden aktive und effektive Klima- und Energiepolitik zu betreiben sind bislang nur ansatzweise durch empirische und insbesondere vergleichende Analysen unterlegt worden. Unklar ist im speziellen Kontext der deutschen Energiewende, inwiefern innovative kommunale Ansätze in einem komplexen, historisch gewachsenen Energieversorgungssystem ohne weiteres eingebettet

und im größeren Rahmen nutzbar gemacht werden können. Es bestehen möglicherweise auch gravierende Redundanzen, Inkompatibilitäten, Inkonsistenzen oder andere negative Begleiterscheinungen (zum Beispiel verteilungspolitische Art) durch das parallele Agieren mehrerer Kommunen.

Im Rahmen dieser Studie, die Teil des Gesamtprojektes „ENERGIO – Die Energiewende im Spannungsfeld zwischen Regionalisierung und Zentralisierung“ ist, wird allerdings von den letztlich Wirkungen (*outcomes*) kommunalpolitischen Handelns im Klimaschutz- und Energiebereich abstrahiert. Im Vordergrund stehen vielmehr die Entstehungsbedingungen und Determinanten innovativer Regelungen und Steuerungsansätze auf kommunaler Ebene und ihre Verbreitung. Allgemein können Innovationen als ein Prozess verstanden werden, der mit dem Hervorbringen von Neuerungen einhergeht. Sie dürften - in verschiedenen Formen und Ausprägungen - wesentlich für die Transformation des Energiesystems und den Klimaschutz sein. Sie entstehen oft an einem bestimmten Ort und in „geschützten“ Nischen und können sich unter bestimmten Bedingungen ausbreiten. Wenig Beachtung haben bislang Innovationen im politischen Bereich auf kommunaler Ebene gefunden, die für kommunalen Klimaschutz bzw. eine "kommunale Energiewende" nutzbar gemacht werden können und sich von Vorreiter- zu Nachzüglerkommunen verbreiten könnten. So könnte sich durch die Verbreitung zwischen Kommunen erst ihre Innovativität (aber nicht unbedingt gesamtgesellschaftliche Vorteilhaftigkeit i.S. von *outcomes*) zur Geltung kommen. Diese Verbreitung (Diffusion) erfolgt nicht immer, selten automatisch oder flächendeckend und nur bedingt über marktliche Parameter gesteuert. Entsprechend bedarf es einer komplexeren Verankerung mithilfe aktors- und institutionentheoretischer Konzepte.

Zentral für diese Untersuchung ist daher die Frage, inwiefern und (wenn ja) aus welchen Gründen und auf welche Weise sich innovative Politikmaßnahmen und –konzepte (kurz Policies oder Politiken) oder bestimmte Teile davon im Energiebereich unter den Kommunen und ihren Stadtwerken ausbreiten (Diffusion). Zu betrachten sind einerseits interne Faktoren und Prozessen der Kommune bzw. des Stadtwerkes, andererseits externe Einflüsse. Über die empirischen Fallstudien können möglicherweise dann weitergehende Fragen nach der Replizierbarkeit und Skalierbarkeit innovativer Praktiken und Politiken jenseits von Nischen gezogen werden.

1.2 Methodischer Zugang und weiteres Vorgehen

Innerhalb des wesentlich von EU- und Bundesebene gesetzten Rahmens der Energie- und Klimapolitik ist das Agieren in diesem Politikfeld auf kommunaler Ebene in mehrfacher Hinsicht uneinheitlich. Dies gilt angesichts eher technischer und struktureller

Charakteristika (z.B. Beschaffenheit der Netze, Geographie, Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur). Es gilt aber ebenso angesichts (damit eng verbundener) sozialer, institutioneller und ggf. kultureller Unterschiede (z.B. finanzielle und personelle Ressourcen, Machtverhältnisse, Bewusstsein für Klimaschutz in der Bevölkerung oder bei Schlüsselakteure etc.). Hinzu kommt, dass Innovationen - wie bereits im letzten Abschnitt angedeutet - oft in technologischen oder räumlichen Nischen entstehen und ihre Verbreitung bestimmten Mechanismen unterliegt. Vor diesem Hintergrund liegt es auf der Hand das Örtlich-Spezifische bei der Generierung und Verbreitung von Politikinnovationen in den Blick zu nehmen. Dazu eignet sich generell der Fallstudienansatz (Yin, 2003). Um Unterschiede zwischen verschiedenen Kommunen zu verdeutlichen, bietet sich ebenso ein exploratives Vorgehen an. Ausgewählt wurden drei Kommunen - München, Regensburg und Schönau im Schwarzwald -, die sich in ihren Ausgangsbedingungen (wie schon Größe und Struktur) unterscheiden, aber alle im süddeutschen Raum angesiedelt sind.

Jenseits des Lokal-Spezifischen wird jedoch auch angestrebt, einen gewissen Vergleich zwischen den Kommunen anzustellen oder gemeinsame Mechanismen und Kanäle der (Nicht-)Verbreitung von Politikinnovationen zu identifizieren. Der Vergleich erfordert dabei im Prinzip, dass andere Faktoren (wie z.B. bundesdeutsche Rahmenbedingungen, Besonderheiten der Wirtschaftsstruktur) kontrolliert und von lokalen Besonderheiten getrennt betrachtet werden können. Im Rahmen der explorativen Fallstudie ist dies freilich nur eingeschränkt möglich.

Die Identifikation von Mechanismen der Verbreitung erfordert ein Rückgriff auf einschlägige theoriebasierte politikwissenschaftliche Literatur, in der Politikdiffusion vor allem zwischen Ländern untersucht wird. Die Verortung der kommunalen Energie- und Klimapolitik im Mehrebenensystem zeigt zugleich, dass derartige Innovations- und Diffusionsprozesse spezifische Besonderheiten aufweisen (Kapitel zwei). Methodisch wird hier auf leitfadengestützte Interviews mit zentralen kommunalen Akteuren im Politikfeld (wie Bürgermeister, Akteure aus der Stadtverwaltung und dem Stadtrat, Vertreter der Energieagentur und des lokalen Energieversorgers) zurückgegriffen. Neben wiederkehrenden Basisfragen in den Interviews ermöglichte es dabei ein relativ offener Gesprächscharakter den Gesprächspartnern die eigene Perspektive stärker zu reflektieren und eigene (normative) Standpunkte zu transportieren. Auf diese Weise kann die subjektive und zum Teil durchaus unterschiedliche Sichtweise der befragten Akteure zu Politikinnovationen und deren Diffusion in verschiedenen Formen und Verläufen verdeutlicht werden. Anstelle eigener normativer Setzungen tritt auch auf diese Weise der explorative Charakter der Fallstudie zutage. Diese Subjektivität resultiert gewissermaßen indirekt aus der Tatsache, dass Klimaschutz als freiwillige kommunale Aufgabe nur z.T. rechtlich vorbestimmt ist. Sie ergibt sich aber auch direkt daraus, dass jenseits

(kommunaler) institutioneller Kontextbedingungen das Thema Energiewende und Klimaschutz oft stark von normativen Orientierungen und Wahrnehmungen unterschiedlicher kommunaler Akteure und spezifischen Akteurskonstellationen geprägt ist. Neben den Interviews von 90-180 Minuten Länge stützt sich die Fallstudie noch auf die Auswertung von Dokumenten wie Ratsdrucksachen, sonstigen Veröffentlichungen der Stadt, Zeitungsberichte und Vorläuferstudien.

In Kapitel zwei wird mit dem Akteurszentrierten Institutionalismus und dem *Institutional Analysis Development Framework* eine Heuristik genutzt, mit der Akteurshandeln und institutionelle Rahmenbedingungen gleichzeitig betrachtet werden können. Es können zum Beispiel Entscheidungsprozesse innerhalb einer Kooperation oder eines Netzwerks analysiert werden. Dieser noch recht abstrakt gehaltene Rahmen wird daraufhin mithilfe von Governance- Ansätzen im Hinblick auf den kommunalen Klimaschutz konkretisiert. Kommunaler Klimaschutz wird im Mehrebenensystem verankert, nach verschiedenen Governance-Modi unterteilt und vor allem als netzwerkartiger sozialer Prozess mit verschiedenen Ausprägungen rekonstruiert. Auf dieser Basis kann dann in Abschnitt 2.3 auf Innovationen und speziell Politikinnovation eingegangen werden. Hier bietet sich zunächst eine Auseinandersetzung mit einschlägigen Begrifflichkeiten, Abgrenzungen und Analyseansätzen (Politikinnovation, Politikdiffusion) an. Sodann werden Determinanten, Mechanismen und Kanäle der Politikdiffusion im Hinblick auf den kommunalen Klimaschutz systematisiert.

Die empirischen Fallstudien finden sich dann in Kapitel drei. Auf der Basis eines Überblicks über Geschichte und Grundstrukturen des Politikfelds in der Kommune wird jeweils auf einige wichtige Politikinnovation und deren (Nicht-)Verbreitung eingegangen. Jede Fallstudie schließt mit einem Zwischenfazit. Kapitel vier fasst einige wesentliche Ergebnisse zusammen, vergleicht die Fallstudien und zieht ein Fazit.

2. Konzeptioneller Rahmen und Verortung kommunaler Energie- und Klimapolitik

2.1 Akteurszentrierter Institutionalismus und Institutional Analysis Development Framework

Im Rahmen der Policy-Forschung werden auf der Mikro- und Mesoebene der akteurszentrierte Institutionalismus (Scharpf, 2000) und das *Institutional Analysis Development Framework* von E. Ostrom (2005) häufig als Forschungsheuristiken genutzt, mit denen Politik- und Planungsprozesse untersucht werden können. Beide Forschungsrahmen gehen davon aus, dass strukturelle, systemische und institutionelle Faktoren, Akteurskonstellationen sowie die Interaktionen zwischen den unterschiedlichen Akteuren öffentliche Politiken erklären. Als entscheidend werden die Akteursinteraktionen und institutionellen Kontexte angesehen (Krekeler und Zimmermann, 2014).¹

Institutionen können nach Ostrom (2005) allgemein als Vorgaben verstanden werden, die Menschen nutzen, um alle Formen von wiederkehrenden und strukturierten Interaktionen auf verschiedenen Ebenen zu organisieren, sei es zwischen Familienmitgliedern, in Nachbarschaften, Märkten, Firmen, Verbänden oder auf Regierungsebene. Institutionen strukturieren die Anreize, denen sich Menschen gegenüber sehen und beeinflussen die Wahrscheinlichkeit, mit der sie ihr Handeln zum gegenseitigen Vorteil koordinieren. In erster Linie können Institutionen als Regeln (oder Regelsysteme) für soziale Interaktionen verstanden werden. Nach Ostrom drücken sie ein geteiltes Verständnis der Akteure darüber aus, welche Handlungen erlaubt, erforderlich, erwünscht oder unerwünscht bzw. verboten sind. Sie umfassen formale rechtliche Regeln, aber auch informelle und implizite Regeln in Verwaltungen und Organisationen sowie soziale Normen, deren Verletzung sanktioniert werden kann. Geteilte Normen und Werte können sich insbesondere in kleinräumig abgegrenzten Gemeinschaften oder anderweitig abgegrenzten Gruppen herausbilden. Der Staat wird als ein institutionalisierter Handlungskontext betrachtet, in dem Akteure zusammenwirken, um bestimmte gesellschaftliche Probleme zu lösen oder Aufgaben zu erfüllen (Scharpf, 2000). Der *institutionelle Kontext* ist für Scharpf ein Sammelbegriff zur Beschreibung der wichtigsten Einflüsse auf jene Faktoren, die politisches Handeln i.e.S. beeinflussen, nämlich Akteure mit ihren Handlungsorientierungen und Fähigkeiten, Akteurskonstellationen und Interaktionsformen.

¹ Zum Vergleich der beiden Ansätze siehe Krekeler und Zimmermann (2014) sowie Dopfer et al. (2011). Der akteurszentrierte Institutionalismus legt einen stärkeren Fokus auf die institutionellen Rahmenbedingungen und Akteursinteraktionen, während das Institutional Analysis Development Framework die Analyse einzelner Handlungssituationen stärker ausdifferenziert und mit dem Arenenmodell akteur- und strukturtheoretische Ansätze zusammenführen kann. Hier werden pragmatisch beide Ansätze genutzt, um das Untersuchungsfeld kommunaler Klimaschutz aufzuspannen.

Akteure handeln intentional, aber nicht vollständig rational, da sie weder über vollständige Informationen verfügen, noch alle Konsequenzen ihres Handelns überblicken können (begrenzte Rationalität). Akteure besitzen bestimmte Fähigkeiten, die es ihnen ermöglichen, ein Ergebnis durch ihre Handlungen in einem gewissen Maße zu beeinflussen. Dazu zählen etwa ihr Niveau an Human- und Sozialkapital, materielle Ressourcen oder ein privilegierter Informationszugang. Akteure zeichnen sich auch durch ihre Präferenzen, Rollenerwartungen, normative Orientierungen und Problemwahrnehmungen aus, die nach Scharpf (2000) als Handlungsorientierungen bezeichnet werden.² Sie ergeben sich zum Teil aus den ihnen institutionell zugewiesenen Rechten, Aufgaben und Handlungszielen und aus ihrer Position innerhalb einer bestehenden Organisation oder Akteurskonstellation (s.u.). Aber auch individuelle Werte, Sozialisation und Erfahrungen können eine Rolle spielen. Gleiches gilt für individuelle Interessen, z.B. am eigenen Bestehen, an Ressourcen oder an Autonomie (Krekeler und Zimmermann, 2014).³ Akteure können außerdem auf die Realisierung bestehender bzw. bereits beschlossener Maßnahmen und Ziele ausgerichtet sein (instrumentelle Orientierung) oder auch auf die Gestaltung der Kontextbedingungen (z.B. Leitbilder zum städtischen Klimaschutz, Lern- und Innovationsprozesse zwischen Kommunen) („normative“ Orientierung) (Kemmerzell und Tews, 2014).

Akteure sind nicht nur Amtsinhaber wie Bürgermeister und gewählte Abgeordnete im Stadtrat oder Funktionsträger in Verwaltungen und Organisationen, sondern alle Bürger in ihrer Eigenschaft als politisch handelnde Mitglieder des Staates und von Organisationen der gesellschaftlichen Interessenvermittlung. Von Interesse sind neben individuellen Akteuren, die gerade in einem städtischen Kontext durchaus relevant sein können, auch sog. kollektive Akteure und ihr Handeln. Sie schließen sich in Bündnissen, Koalitionen, Clubs u.ä. zusammen, um gemeinsam Ziele zu erreichen, sind aber angesichts der Präferenzen der Mitglieder und des institutionellen Kontextes (z.B. Mitgliedschaftsregeln) unterschiedlich stark integriert. Korporative Akteure bilden sich, wenn Ressourcen auf eine Rechtsperson bzw. Organisation zusammengelegt werden (z.B. Partei, Verband, Energieversorgungsunternehmen). Gerade im kommunalen Kontext nehmen Nicht-Regierungsorganisationen eine wichtige Stellung ein und sind an Politikentwicklung und -umsetzung beteiligt (Bielitza-Mimjähner, 2007).

² Die einzelnen Elemente bedingen sich dabei gegenseitig. So werden etwa die Motivationen und Präferenzen der Akteure durch ihre Problemwahrnehmung beeinflusst.

³ Im Gegensatz zu ökonomischen Modellen werden im akteurszentrierten Institutionalismus a priori keine generalisierten Verhaltensannahmen getroffen, sondern nur Dimensionen benannt in denen Verhaltensunterschiede zu erwarten sind. Die konkreten Merkmalsausprägungen innerhalb dieser Dimensionen müssen empirisch ermittelt werden (Dopfer et al., 2011).

Politische Entscheidungen resultieren in der Regel aus Interaktionen innerhalb einer bestimmten *Akteurskonstellation* -und -situation. Gemeint sind damit die Verknüpfungen zwischen den Akteuren, aber auch die Logik der Situation, in der die Akteure interagieren und wie diese von ihnen wahrgenommen wird (Dopfer et al., 2011). Auf diese Weise werden etwa Beziehungsnetzwerke zwischen (unterschiedlichen) korporativen Akteuren und deren Mitgliedern ins Blickfeld gerückt (z.B. im Rahmen eines Arbeitskreises). Dabei variieren die Handlungsfreiheiten und Handlungsressourcen (z.B. je nach Einbindung in eine Hierarchie, je nach Verteilung von materiellen Ressourcen etc.). In neuen gesellschaftlichen Regelungsfeldern (wie tendenziell dem kommunalen Klimaschutz) sind die Akteursrollen häufig noch nicht eindeutig festgelegt und die Handlungssituation relativ offen. Allerdings bestehen Verknüpfungen zu etablierten Handlungsfeldern wie z.B. Stadt- und Verkehrsplanung.

Interaktionsformen stellen die verschiedenen Modi sozialer Handlungskoordination dar. Je nach Ausmaß der individuellen Autonomie und der kollektiven Handlungsfähigkeit von Akteuren kann zwischen ein- oder wechselseitiger Anpassung, Verhandlung, Abstimmung bzw. Mehrheitsentscheidung, hierarchischer Entscheidung bzw. Steuerung und Deliberation unterschieden werden. Bestimmte Interaktionsformen tauchen nur in bestimmten institutionellen Arrangements oder Organisationen auf (z.B. tendenziell weniger Mehrheitsentscheidungen und keine Hierarchie in selbstorganisierten Netzwerken).

Zusätzlich aufgeführt wird auch die sog. *Interaktionsorientierung* der Akteure, die untergliedert wird in Formen der Solidarität, des Wettbewerbs, des Individualismus, des Altruismus und der Feindschaft. Sie kann die Art der Akteurkonstellation maßgeblich prägen, wobei häufig die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe über die Art der Interaktionsorientierung entscheidet (Dopfer et al., 2011).

Eine *Handlungssituation* beschreibt das Produkt aus Akteurskonstellation und Interaktionsform.⁴ Bestimmte Handlungssituationen können sich wiederholen, Kommunikation zwischen den Akteuren erleichtern und auf diese Weise zum Beispiel Vertrauen zwischen den Akteuren etablieren. Verschiedene Handlungssituationen können sich über Handlungszusammenhänge auch überlagern (in der sog. Handlungsarena). Dies erfolgt einerseits über Organisationen, in die die Akteure (gleichzeitig) eingebunden sind (z.B. Umweltverein, Energieversorgungsunternehmen etc.). Andererseits erfolgt eine Verknüpfung über verschiedene Formen von Regeln. So sind operative Regeln in Regeln auf kollektiver Ebene und in verfassungsmäßig verankerte Regeln eingebunden (Ost-

⁴ Im *Institutional Analysis Development Framework* von E. Ostrom (2005) wird die Handlungssituation über mehrere Analysekategorien noch stärker ausdifferenziert (vgl. vergleichend Krekeler und Zimmermann, 2014). Handlungssituationen sind wiederum mit (potenziellen) Handlungsergebnissen verknüpft.

rom, 2005). Über Handlungsarenen wird generell auch das Prozesshafte der Interaktion von Akteuren betont (Dopfer et al., 2011).

Gesellschaftliche und politische Prozesse werden sowohl durch den institutionellen Kontext als auch durch das Handeln und die Interaktion von Akteuren beeinflusst, wobei beide *wechselseitig verbunden* sind. So sind Institutionen einerseits das Ergebnis kollektiver Entscheidungen und wiederholter Interaktionen. Das Verhalten der Akteure prägt die Fortentwicklung des institutionellen Rahmens (Cichorowski, 2011). Andererseits strukturieren sie Akteursinteraktionen aber auch in mehrfacher Hinsicht: Der institutionelle Rahmen „konstituiert Akteure und Akteurskonstellationen [z.B. über Mitgliedschaftsregeln, Kompetenzzuweisungen], strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen [z.B. über Positionsregeln], beeinflusst ihre Handlungsorientierungen und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation [z.B. über die Art der Konfliktregulierung], mit der der einzelne Akteur sich konfrontiert sieht“ (Mayntz und Scharpf, 1995). Ebenso können Akteure aus einer institutionellen Perspektive (z.B. angesichts der Restriktionen von Regeln), aber auch vor dem Hintergrund ihrer Handlungsfähigkeit, ihre Handlungsorientierungen und der institutionell nicht (vollständig) determinierten Entscheidungsspielräume betrachtet werden (Müller, 2014). Institutionelle Strukturen und Normen (*structure*) und Akteure (*agency*) treten damit in komplexe Wechselwirkungen auf mehreren Ebenen.

Hinzu kommt, dass diese Wechselbeziehung durch die jeweils vorherrschende und kommunikativ erzeugte Wissensordnung geprägt bzw. gefiltert wird (Heinelt und Lamping, 2015). Akteure müssen also wissen, was sie institutionell beschränkt, und sie müssen insbesondere in Akteursinteraktionen ein Verständnis dafür entwickeln, welche Möglichkeiten ihnen institutionell erwachsen und wie dies mit Wissen zusammenhängt. Wissensordnungen beinhalten kognitive Vorstellungen, wie die Welt „funktioniert“ sowie Standards normative Angemessenheit (wie die Welt funktionieren sollte). Zugleich bilden, reproduzieren und verändern sich Wissensordnungen und bilden in diesem Sinne den Rahmen für Akteure und Akteursinteraktionen. So können spezifische Kombinationen von Wissen (bzw. gewollte oder ungewollte Wissenslücken) eine wesentliche Ursache für die Varianz politischer Entscheidungen (wie zum Beispiel städtischer Klimapolitik) sein.

Schließlich ist noch zu berücksichtigen, dass politische Probleme auch durch eine „*Politik-Umwelt*“ bzw. systemische Faktoren beeinflusst werden und politische Entscheidungen ihrerseits diese Umwelt tangieren (können). Ostrom (2005) führt hier Eigenschaften der biophysikalischen und materiellen Umwelt an, in der Handlungssituationen ablaufen. Diese können wiederum näher spezifiziert werden (z.B. nach Güterarten, Lage- und Baustruktur einer Stadt). Auch Eigenschaften bzw. Rahmenbedingungen der (städtischen) Gemeinschaft (*community*), in der Handlungssituationen eingebettet sind, kön-

nen ggf. unter diese Faktoren subsumiert werden. Dies bietet sich beim Vergleich von Handlungssituation in sehr unterschiedlichen Handlungskontexten an. Unterschiede ergeben sich etwa im Hinblick auf kulturelle Faktoren, Größe und Zusammensetzung der Gemeinschaft, wirtschaftliche Lage, Grad an Ungleichheit u.ä.

2.2 Governance-Ansätze

Der akteurszentrierte Institutionalismus gibt Leitlinien vor, wie Entscheidungsprozesse von Akteuren innerhalb bestimmter Strukturen und Kontextbedingungen analysiert werden können. Die Governance-Forschung betont jedoch, dass die zugrundeliegenden Steuerungs- und Regelungsformen selbst einem Wandel unterworfen sind. Governance bezeichnet nach Mayntz (2010) „die Gesamtheit der in einer politischen Ordnung mit und nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“. Die politikwissenschaftliche Governance-Forschung i.S. von Mayntz ist dabei weniger stark akteurszentriert, und untersucht vor allem Regelungsstrukturen und -prozesse, ist in diesem Sinne also institutionalistisch. Governance-Strukturen fehlt dabei eine klare Regelungsinstanz (z.B. „der Staat“) und eine klar definierte Bezugseinheit für politische Entscheidungen (z.B. „der Markt“). Indirekt erweitert sich damit auch das betrachtete Akteursspektrum (vor allem hin zu Nicht-Regierungsorganisationen und Zivilgesellschaft). Über den Governance-Ansatz kann die Perspektive zur Betrachtung des Untersuchungsfelds „kommunaler Klimaschutz“ in mehrfacher Hinsicht präzisiert werden.

2.2.1 Multi-Level-Governance

Kommunaler Klimaschutz ist zunächst in ein komplexes Mehrebenensystem eingebettet. Ein Mehrebenensystem ist ein politisches System, in dem Kompetenzen und Ressourcen auf „Ebenen“ aufgeteilt sind und die verschiedenen Ebenen wechselseitig aufeinander einwirken (Benz, 2010). Mit Ebenen sind zu zunächst territoriale staatliche Einheiten gemeint, auf die in unterschiedlichem Maße Macht und Kompetenzen übertragen werden. Ebenen können aber auch als mehr oder weniger lose Zusammenschlüsse von in einem Gebiet interagierenden Akteuren gebildet werden (z.B. interregionale oder interkommunale Zusammenarbeit). Mehrebenen-Governance zeichnet sich zum einen durch die Verflechtung der verschiedenen Ebenen aus, so dass politische Aufgaben und Entscheidungen nicht strikt getrennt, sondern interdependent sind. Zum anderen bestehen bestimmte Strukturen und Prozesse innerhalb von einzelnen Ebenen, welche die Politik zwischen den Ebenen beeinflussen können. Diese Strukturen treten etwa in Form von Verbänden, Akteursnetzwerken oder transnationaler (staatlicher) Zusam-

menarbeit auf, wobei ihre konkrete Form von den jeweils wirksamen institutionellen Regelsystemen abhängt.

Im Hinblick auf den kommunalen Klimaschutz äußert sich die Verflechtung zunächst darin, dass die Kommunen im Sinne einer vertikalen Mehrebenen-Governance rechtliche Regelungen von internationaler, europäischer, bundesdeutscher Ebene und Bundeslandebene umsetzen bzw. einhalten müssen (z.B. Energieeinsparungsverordnung, Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, Gemeindeordnungen der Bundesländer im Hinblick auf die energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen etc.). Dabei sind diese Regelungen wiederum Veränderungen und Anpassungen ausgesetzt, die für die Kommunen zum Teil erheblich sind (z.B. Liberalisierung der Energiemärkte, Reform der Förderung erneuerbarer Energien und der Kraft-Wärme-Kopplung etc.). Vielfach determinieren allerdings diese Regeln kommunales Handeln nicht, sondern filtern es oder rahmen es ein. Dabei spielt die Instrumentierung auf übergeordneter Ebene eine wichtige Rolle, so dass z.B. ordnungsrechtlich normierte Detailregelungen auf nationaler Ebene weniger Handlungs- und Ermessensspielräume belassen als Regelungen und Instrumente, die auf Freiwilligkeit und ökonomische Anreize setzen. Kommunen sollen damit i.w.S. in ihrem örtlichen Gestaltungsraum einen ebenenspezifischen Problemlösungsbeitrag zum globalen Klimaschutz leisten (Härtel, 2013). Dabei entstehen Wechselwirkungen zwischen Politik- bzw. Programmentwicklung und –vollzug, die regional i.d.R. unterschiedliche Ausprägungen aufweisen. Dies gilt umso mehr, je eher Regeln erst in bestimmten Akteurskonstellationen und durch die Handlungsfähigkeit und die Handlungsorientierungen der Akteure mit Leben gefüllt werden. Teilweise werden regulative Vorgaben also von den Kommunen und ihren Akteuren als Restriktion ihres eigenen Handelns aufgefasst, teilweise unterstützen sie eigene Ziele und Aktivitäten.

Aus einer etwas anderen Sichtweise verfügen die Kommunen ihre örtliche Angelegenheiten betreffend über eine rechtlich garantierte Autonomie (Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 GG) und über politische Institutionen mit eigenen Interessen, Zielen und Ressourcen sowie eigener demokratischer Legitimation. Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen im Rahmen der Energiewende sind insbesondere die Planungshoheit (Bauleitplanung, Flächennutzungsplanung) und die Daseinsvorsorge (energiewirtschaftliche Tätigkeit über kommunale Unternehmen, Beteiligungen u.ä.). Der Bund kann zugleich den Kommunen seit der Föderalismusreform von 2006 keine Vorgaben (z.B. in Form von Klimaschutzzielen oder regulatorischen Maßnahmen wie verpflichtende Erlasse von Wärmenutzungsplänen u.ä.) machen, die die Kommunen administrativ und finanziell belasten (sog. Aufgabenübertragungs- und –erweiterungsverbot nach Art. 84, Abs.1, S. 7 GG) (Rodi und Sina, 2011). Allerdings gilt die Selbstverwaltung der Kommunen trotzdem nicht absolut, sondern kann durch Bundes- und Landesgesetzgeber durch Gesetz in gewissem Maße näher ausgestaltet und in verpflichtenden

Vorgaben bestimmt werden (z.B. Bauleitplanung im Rahmen der Vorgaben des Bundesbaugesetzbuches, Baugenehmigungen im Rahmen der Landesbauordnungen). Ebenso trifft sie auf Grenzen, wenn in Grundrechte der Bürger eingegriffen wird (z.B. ggf. bei Anschluss- und Benutzungszwang an Energieerzeugungsanlagen) oder der Bundesgesetzgeber insbesondere im Energierecht bereits abschließende Regelungen getroffen hat (Härtel, 2013).

Jenseits rechtlicher Vorgaben gilt kommunaler Klimaschutz gemeinhin als „freiwillige“ Aufgabe. Der tatsächliche Gestaltungsspielraum der Kommunen hängt zugleich von regional unterschiedlichen Interessen, Ressourcen und sonstigen Gegebenheiten (wie geographische Lage, Größe der Kommune, vorhandene Energieversorgungsinfrastruktur, Wirtschaftsstruktur etc.) ab. Zentral ist hierbei vor allem die unterschiedliche Finanzausstattung der Kommunen (Schönberger, 2013). Bislang haben vergleichsweise wenige Kommunen und vor allem Städte ambitionierte Klimaschutzkonzepte entwickelt und Maßnahmen implementiert. Die Mehrebenenverflechtung äußert sich in diesem Zusammenhang primär darin, dass über die EU, den Bund und zum Teil die Länder Fördermaßnahmen zu Gunsten kommunalen Klimaschutzmanagements vergeben werden (vgl. www.kommunaler-klimaschutz.de). Ebenso können Klimaschutzziele auf EU- oder nationaler Ebene für die Bestimmung kommunaler Ziele bestimmend sein. Zumindest teilweise können innovative Maßnahmen auf kommunaler Ebene aber auch Lücken auf höheren Governanceebenen füllen bzw. - vor allem in längerfristiger Perspektive - zu institutionellen Veränderungen auf diesen Ebenen anregen (z.B. Fuchs und Wassermann, 2012).

Neben diesen Verflechtungen spielen wie erwähnt horizontale Governance- Strukturen innerhalb von Ebenen eine Rolle, die Politik zwischen den Ebenen beeinflussen können. Dabei wird Governance häufig enger definiert und mit netzwerkartigen und kooperativen Steuerungs- und Regelungsformen in Verbindung gebracht. Netzwerke als komplementäre Steuerungsform zu Staat und Markt können jenseits territorialer bzw. regionaler Grenzen wirksam werden und die Politikentwicklung prägen. Dies hängt jedoch auch maßgeblich davon ab, wie die Struktur des Netzwerks und die Interaktion der Netzwerkmitglieder ausgestaltet sind (Verbindlichkeit und Formalisierung von Regeln, Häufigkeit und Dauerhaftigkeit der Interaktion, vgl. Abschnitt 2.2.2).

Bezüglich der interkommunalen Klimaschutznetzwerke gibt es derzeit verschiedene Ausrichtungen und Schwerpunktsetzungen (BBSR, 2009, Kern et al., 2005). Eine wichtige Impulsfunktion haben bereits in den frühen 1990er Jahren die lokalen Agenda-21-Prozesse innerhalb der Kommunen gespielt. Grenzüberschreitend sind vor allem drei transnationale Klimaschutznetzwerke zu nennen. Sie treten als eigenständige, unabhängige Organisationen auf und erheben Mitgliedsbeiträge. Im Gegenzug muss der Beitritt vom Stadt- oder Gemeinderat formell beschlossen werden. Die Netzwerke können im

Gegenzug allerdings nur einen politischen und keinen rechtlichen Druck auf ihre Mitglieder und deren Klimaschutzengagement ausüben (Selbstverpflichtung). Zu nennen sind

- das „Klima-Bündnis“ als ältestes und größtes Netzwerk,
- „Energie-Cités“ und
- „Städte für den Klimaschutz“ unter dem Dach des Internationalen Rats für kommunale Umweltinitiativen (ICLEI) als globales Netzwerk.

Zunächst unterstützen die Netzwerke (mehr oder weniger) die Verbreitung von Informationen, den Austausch von Knowhow, den Transfer von sog. *Best Practice* und das Lernen zwischen den Mitgliedsstädten. Sie erleichtern auch die Realisierung gemeinsamer Projekte (oft unter Nutzung externer Fördermittel) und führen Wettbewerbe sowie Formen des Benchmarking zwischen den Mitgliedern durch. Zum anderen vertreten sie ihre Mitglieder auf der nationalen, der europäischen und der internationalen Ebene (Kern et al., 2005; Hakelberg, 2011).

Transnationale Netzwerke zeigen, dass klimapolitisches Engagement auf lokaler Ebene damit nicht mehr nur als der nationalen Ebene untergeordnet verstanden werden muss. Vielmehr zeichnen sich die Netzwerke durch nicht-hierarchische, horizontale und polyzentrische Strukturen (*self-governance*) aus und basieren gleichzeitig auf Freiwilligkeit (Giest und Howlett, 2013). Vor allem die zunehmende Europäisierung führt zu einer Ausweitung des Wahrnehmungshorizonts (Kemmerzell und Tews, 2014).

Verwand mit den oben genannten Netzwerken ist der „Konvent der Bürgermeister“. Er sieht eine Übererfüllung der CO₂-Minderungsziele auf EU-Ebene durch die Mitgliedskommunen vor und hält für diesen Fall zusätzliche Finanzmittel und technische Expertise bereit.

Zu erwähnen ist auch noch das europäische Städtenetzwerk EUROCITIES, das europäischen Großstädten eine Stimme gibt und ihre Interessen insbesondere gegenüber EU-Institutionen vertritt, aber auch generell der Vernetzung und Profilierung der Städte dient. In 40 Arbeitsgruppen aus sechs Foren sind mehr als 2500 Fachleute, Politiker und Behördenvertreter vernetzt. Der Klimaschutz gilt neben Arbeitslosigkeit und Bürgerbeteiligung als besonderer Themenschwerpunkt.

Aus dem Blickwinkel einer Stadt hat die Mitgliedschaft in Städtenetzwerken verschiedene Funktionen (Kemmerzell und Tews, 2014). Bedeutsam ist zunächst die Möglichkeit, durch die eingegangenen Selbstverpflichtungen gegenüber externen Netzwerken (Klimabündnis, Konvent der Bürgermeister) konkrete eigene Maßnahmen und Ziele abzusichern oder voranzutreiben und gegebenenfalls die eigene fachliche Position gegenüber politischen Entscheidungsträgern in der Stadt zu stärken. Neben dieser legitimatorischen Funktion bietet überlokales Handeln bzw. die Netzwerkmitgliedschaft in

materieller Hinsicht die Möglichkeit, finanzielle Ressourcen zu mobilisieren und damit – i.d.R. bereits vordefinierte Projekte - leichter und ggf. in Kooperation mit anderen Städten zu realisieren. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, lokale Lern- und Innovationsprozesse bzw. im weiteren Sinn den Ideen- und Erfahrungsaustausch zwischen Städten über die überlokalen Netzwerkaktivitäten zu fördern (epistemische Perspektive). Dies bildet dann eine Basis und einen Beitrag für die Diffusion klimapolitischer Innovationen (Abschnitt 2.3.2).

2.2.2 Regional und Local Governance

Netzwerkartige Steuerungs- und Regelungsformen etablieren sich allerdings vorwiegend in einem engeren räumlichen Bezugsrahmen, auch wenn sie in Mehrebenenprozesse eingebunden bleiben. Die Bedeutung kleinräumlicher Zusammenhänge resultiert nicht zuletzt aus der starken (bzw. wiedererstarkten) Rolle der Kommunen in der Energieversorgung und Daseinsvorsorge, dem dezentralen Ausbau erneuerbarer Energien, aber auch generell zu beobachtenden Lokalisierungs- und Regionalisierungsprozessen (Keppler, 2013).

Nach Kern et al. (2005) können Kommunen grundsätzlich vier verschiedene Rollen im kommunalen Klimaschutz einnehmen (ähnlich Schönberger, 2013):

- Als Verbraucher und Vorbild: Hierbei geht es primär um eigenständiges und unabhängiges Verhalten der Kommunalverwaltung, das nicht oder nur in geringem Maße auf die Mitwirkung anderer Akteure angewiesen ist (z.B. Beschaffungswesen, kommunale Liegenschaften), aber eine Vorbildfunktion erfüllen kann. Im weiteren Sinne ist hierbei auch die (vorbildliche) Organisation von Klimaschutz als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung angesprochen.
- Als Planer und Regulierer: Die Kommune (Politik, Verwaltung) beeinflusst vor allem durch Gebote und Verbote das Verhalten Dritter bezüglich Energieangebot und –verbrauch (z.B. über die Bauleitplanung, kommunale Bauvorschriften).
- Als Versorger und Anbieter: Die Kommune steuert vermittelt über kommunale Unternehmen (bzw. Beteiligungen daran) andere Akteursgruppen, wobei dies über die Gestaltung des (Energie-)Angebots erfolgt (z.B. Stromversorgung, ÖPNV, Abfallentsorgung, kommunaler Wohnungsbau).
- Als Berater und Promotor: Über indirekte, motivierende Maßnahmen von Politik und Verwaltung wird ein klimafreundliches Verhalten anderer Akteursgruppen gefördert, wenn dieses durch rechtliche oder andere Einwirkungen nicht direkt(er) erreicht werden kann. Hierbei handelt es sich um Informationsbereitstellung, Öffentlichkeits- und Überzeugungsarbeit, Beratungs- und Bildungsmaßnahmen und finanzielle Anreize.

Diese Rollen oder Governance-Modi sind wiederum mehr oder weniger stark in einen übergeordneten kommunalen Handlungsrahmen eingebettet (kommunales Klimaschutz- bzw. Energiekonzept bzw. Energienutzungsplan, Zielvorgaben, Aktionspläne, organisatorische Umsetzung). Generell haben dabei eher weichere Maßnahmen, die vorwiegend den Rollen „Verbraucher und Vorbild“ sowie „Berater und Promotor“ zuzuordnen sind, an Bedeutung gewonnen. Als „Planer und Regulierer“ und „Versorger und Anbieter“ sind kommunalpolitische Akteure dagegen stärker bestimmten Restriktionen im Mehrebenensystem unterworfen. Bei nicht freiwilligen Vorgaben (z.B. im Planungsrecht) treffen sie auch eher auf Widerstand in der Bevölkerung.

Vor diesem Hintergrund wird kommunaler Klimaschutz – im Gegensatz zu hoheitlicher Regulierung und anderen Formen klassischer Staatstätigkeit – als ein netzwerkartiger, sozial organisierter Prozess beschrieben, der sich durch Kommunikation, Kooperation und Partizipation der Akteure auszeichnet (Bielitz-Mimjähner, 2007 mit einer idealtypischen Beschreibung der Akteursrollen). Der Prozess läuft dabei dynamisch, aber nicht nach einem Automatismus ab, da er stark von seinen Akteuren, der Netzwerkdynamik und äußeren Einflüssen geprägt ist.

Damit spiegelt sich im kommunalen Klimaschutz die weiter gefasste Diskussion um Regional und Local Governance. Dieses zeichnet sich analytisch durch einige zentrale Merkmale aus (Müller, 2014; Fürst, 2010):⁵

- Es bilden sich Akteurskonstellationen aus staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, wobei sich die Akteure häufig durch unterschiedliche Handlungsorientierungen bzw. -logiken auszeichnen.
- Es werden verschiedene Steuerungs- und Interaktionsformen genutzt, darunter Hierarchie, Wettbewerb, vor allem aber Kooperation (wechselseitige Anpassung), Verhandlung und Argumentieren/Deliberation.
- Neben bestehenden Regeln werden auch eigene Regeln (Regelsysteme) gewählt oder ausgehandelt, welche Interaktionen kanalisieren, Transaktionskosten senken (können) etc..
- Verschieden abgegrenzte Regionen (politisch-territorial, funktional, symbolisch) und räumliche Maßstabsebenen (lokal, regional, national etc.) treten auf.

Die im Kontext des kommunalen Klimaschutzes, aber auch des regionalen Ausbaus erneuerbarer Energien bedeutsamen Netzwerke und Kooperationen können als soziale Netzwerke bezeichnet werden. Sie stellen vor allem gegenüber Markt und Hierarchie

⁵ In normativer Hinsicht wird betont, dass sich durch eine Steuerung auf regionaler und lokaler Ebene bestimmte Vorteile ergeben, zum Beispiel durch die größere politische, soziale und persönliche Nähe der Akteure zueinander, die bessere Nutzbarmachung von (lokal gebundenem) Wissen oder ein bessere Legitimation politischer Entscheidungen.

eine eigenständige Form der Handlungskoordination dar. Weyer (2000, zit. nach Fichter, 2008) definiert sie wie folgt: „Unter einem sozialen Netzwerk soll daher eine eigenständige Form der Koordination von Interaktion verstanden werden, deren Kern die vertrauensvolle Kooperation autonomer, aber interdependenter (wechselseitig voneinander abhängiger) Akteure ist, die für einen begrenzten Zeitraum zusammenarbeiten und dabei auf die Interessen des jeweiligen Partners Rücksicht nehmen, weil sie auf diese Weise ihre partikularen Ziele besser realisieren können als durch nicht-koordiniertes Handeln“ (Weyer 2000, S. 11).

Entscheidend für die Existenz eines Netzwerks ist folglich eine kooperative Zusammenarbeit mehrerer Akteure unter Nutzung der das Netzwerk konstituierenden direkten und indirekten Verbindungen. Die kooperative Zusammenarbeit hängt wiederum von strukturellen Merkmalen des Netzwerks ab, wie etwa der Anzahl der Mitglieder, der Stabilität der Gruppe, der Zusammensetzung der Mitgliedschaft, der räumlichen Ausdehnung des Netzwerks und der Art und Dichte der Kommunikationskanäle (Bielitz-Mimijähner, 2007).

Fichter (2008) unterscheidet auf der Basis einer empirischen Befragung im Kern drei Typen von Netzwerken im kommunalen Klimaschutz. Alle drei sehen in der Förderung des öffentlichen Bewusstseins für Klimaschutz und in der verbesserten Information von Bürgern eine wichtige Aufgabe, haben ansonsten aber spezifische Schwerpunkte:

- „Public Private Partnerships“: Die Zusammenarbeit zwischen Kommune und regionalen Akteuren (vor allem Unternehmen) dient dem Erfahrungsaustausch, der Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit sowie der Stärkung des Wirtschaftsstandortes.
- „Bürgernetzwerke“: Über engagierte Bürger bzw. Bürgerstiftungen u.ä. soll vor allem eine verbesserte Information von und Lobby-Arbeit gegenüber Entscheidungsträgern in Politik, Verwaltung und Unternehmen sowie deren Beratung und Vernetzung in Sachen Klimaschutz im Mittelpunkt stehen.
- „Marktnetzwerke“: Engagierte Unternehmen informieren und beraten Bürger und „andere“ Akteure (z.B. Bauherren), sorgen für Wissenstransfer und verbessern die Marktbedingungen (z.B. bessere Zusammenarbeit auf Anbieterseite).

Nach Fichter (2008) können Netzwerke im kommunalen Klimaschutz drei wesentliche Funktionen erfüllen.

- Sie ermöglichen die Erlangung zusätzlicher Ressourcen (Handlungsfähigkeit) durch kollektive Ressourcenmobilisierung (z.B. durch Vernetzung innerhalb oder zwischen Verwaltungen bzw. der Verwaltung mit externen Akteuren; durch erleichterte

Akquise von Fördergeldern von höheren Ebenen). Dies gelingt vorwiegend (aber nicht nur) im Typ „Public Private Partnership“.

- Sie entwickeln gemeinsame Strategien und Maßnahmen durch Handlungsabstimmung (z.B. durch Abbau von gegenseitigen Informations- und Wissensdefiziten, Schaffung öffentlicher Aufmerksamkeit über Öffentlichkeitsarbeit). Diese Funktion steht bei Bürgernetzwerken im Vordergrund.
- Sie reduzieren Unsicherheit durch die Entwicklung und Etablierung neuer Regelsysteme und Marktlösungen (z.B. über Einflussnahme auf politische und planerische Entscheidungen der Kommune; über realisierte Demonstrations- und Pilotvorhaben). Diese Funktion steht bei Marktnetzwerken im Vordergrund.

Netzwerke im kommunalen Klimaschutz können schließlich nach einer Innen- und Außensicht unterschieden werden (Fichter, 2008). Aus der Innensicht geht es um die Funktion des Netzwerkes für die Netzwerkmitglieder (Ziele des Netzwerks, Zweck der Netzmitgliedschaft, Funktion für kommunalen Klimaschutz). Aus der Außensicht tritt die Funktion in den Vordergrund, die das Netzwerk für das „System“ bzw. Umfeld einnimmt, in dem es agiert. Von Bedeutung ist hier unter anderem die Dauer des Wirkens des Netzwerks (befristet, unbefristet etc) und der wesentliche Zweck für das Umfeld (z.B. Schaffung von Aufmerksamkeit für Klimaschutz, Schaffung regionaler Märkte etc.). Fichter (2008) differenziert auch nach ihrem Innovationsgrad bzw. -beitrag (Innovation, Diffusion neuer Lösungen, Routineprozess) (vgl. Abschnitt 2.3.1).

In der Literatur sind verschiedene Faktoren herausgearbeitet worden, die erklären können, *warum* sich kommunale Klimaschutz-Netzwerke (erfolgreich) etablieren können (im Überblick Müller, 2014; Fichter, 2008; Bielitz-Mimijähner, 2007).⁶ Von zentraler Bedeutung für die Netzbildung, -entwicklung und -stabilisierung sind zunächst einzelne Schlüsselakteure, die sich des Klimaschutzthemas persönlich annehmen. Fichter (2008) und Antes et al. (2010) diskutieren das Konzept des Schlüsselakteurs im Hinblick auf Innovations- und Diffusionsprozesse (vgl. Abschnitt 2.3) und damit die Frage, welche Akteure diesen Prozess in besonderem Maße beeinflussen. Schlüsselakteure kann es dabei in allen, im kommunalen Klimaschutz involvierten Akteursgruppen geben (Politik, Verwaltung, Marktakteure, Intermediäre, Zivilgesellschaft). Sie treten als Initiator, Förderer (Promotor), Macher, Mentor, Sponsor oder in anderen einflussreichen Rollen maßgeblich und stärker als andere zur Entstehung bzw. zum Erfolg von (unterschiedlichen) Netzwerken auf. Sie zeichnen sich durch ein hohes Maß an sozialer und

⁶ Eine zusätzliche Rolle spielen die bereits weiter oben erwähnten strukturellen Faktoren (Größe der Kommune, Wirtschaftsstruktur etc.).

kommunikativer Kompetenz aus, das wiederum informelles Networking und das Management formeller Netzwerke erleichtert. Persönliche informelle Netzwerke von Schlüsselpersonen und deren Geschick beim Aufbau von Beziehungen zu (anderen) Entscheidungsträgern und Meinungsführern kommen in kleineren Städten tendenziell eine besonders große Bedeutung zu.

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Etablierung von Netzwerken sind finanzielle Anreize und Unterstützung. Der Erfolg eines Netzwerks wird also erleichtert, wenn eigene Ressourcen vorhanden, (externe) Ressourcen beschafft oder ressourcenstarke Partner gewonnen werden können.

Desweiteren spielen die Ausgestaltung und der Formalisierungsgrad von Regeln im Netzwerk und die Netzwerkorganisation eine wichtige Rolle. So können zum Beispiel Elemente der Aufbauorganisation (zentrale Lenkungsgruppe, Lokalbeirat o.ä.) den engeren Kreis eines kooperativen Netzwerks abdecken, während die inhaltliche Arbeit in dezentralen Arbeits- und Projektgruppen erfolgt. Im weiteren Sinne ist zu bedenken, wie bzw. ob sich ein neues Netzwerk in bestehende kommunalpolitische Strukturen einfügen, diese verändern oder existierende Regelungslücken füllen kann. Wenn Netzwerke Ergebnis neuer kommunalpolitischer Strukturen sind, können sie gegebenenfalls auch weitere Netzwerke initiieren und fördern (Fichter, 2008, S. 54).

Schließlich ist die Zusammensetzung der Akteure von Relevanz für die Netzwerksteuerung und gelingende Kooperation (Müller, 2014). Neben der Zahl unterschiedlicher Akteursgruppen spielen deren Handlungsorientierungen eine Rolle (z.B. territorial ausgerichtete Verwaltung versus funktional ausgerichtete Wirtschaftsakteure). Zugleich ergeben sich Interaktionen im Mehrebenensystem (z.B. über fachplanerische Vorgaben von Bundesebene).

2.3 Innovationsforschung

Wie einleitend erwähnt stellt sich als zentrale Frage für dieses Arbeitspaket, inwiefern und (wenn ja) aus welchen Gründen und auf welche Weise sich innovative Politikmaßnahmen und –konzepte (kurz Policies oder Politiken) oder bestimmte Teile davon im Energiebereich unter den Kommunen und ihren Stadtwerken ausbreiten. Daher bietet es sich an, zunächst den Innovationsbegriff an dieser Stelle zu präzisieren. Besondere Beachtung sollen hierbei politische und institutionelle Innovationen im Untersuchungskontext einnehmen. Daraufhin sollen Faktoren und Prozesse systematisiert werden, die die Diffusion innovativer Politiken und Praktiken treiben. Hierbei können bestehende empirische Arbeiten zum kommunalen Klimaschutz einbezogen werden.

2.3.1 Abgrenzung von Innovationen, insbesondere Politikinnovationen

In der Literatur herrscht eine Vielfalt von Begriffen und Abgrenzungen zu Innovationen im Allgemeinen und speziellen Arten von Innovationen (z.B. Umweltinnovationen, Nachhaltigkeitsinnovationen) im Besonderen. Einige wesentliche Abgrenzungen seien hier erwähnt. Innovationen bezeichnen im weiteren Sinne den intendierten und zielgerichteten (aber in seinen Endresultaten nicht steuerbaren) Prozess der Erfindung, Entwicklung und Umsetzung/Diffusion sozio-technischer Neuerungen. Der Prozess soll zur Lösung bestimmter Probleme (z.B. im Stromsektor, im kommunalen Klimaschutz etc.) beitragen und wird von bestimmten Gruppen oder Akteuren als Verbesserung wahrgenommen (Voß et al., 2003). Damit werden nicht „objektive“ Probleme und Verbesserungen betrachtet, sondern von den Akteuren wahrgenommene Probleme und erwartete Verbesserungen. Insofern sind Innovationen nicht unbedingt im gesamtgesellschaftlichen Kontext effizienz- und wohlfahrtssteigernd.

Der Prozess lässt sich zunächst anhand einer Phasenheuristik (Erfindung, Entwicklung/Kommerzialisierung, Umsetzung/Diffusion) unterteilen, wobei die Bezeichnungen je nach Innovationsart (siehe nächster Absatz) unterschiedlich ausfallen. Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass die Phasen zeitlich und räumlich auseinanderfallen können (z.B. Erfindung in einer Kommune, die Jahre später in einer anderen Kommune aufgegriffen wird). Zum andern ist nicht von einem linearen Ablauf, sondern von interaktiven Zyklen und Feedbacks auszugehen (z.B. Anpassung von Prototypen/Programmen bei veränderten Umsetzungsbedingungen, ständige Anpassungen und Verbesserungen von Erfindungen etc.).

Nach Gegenstand und Anwendungsbereich werden üblicherweise verschiedene Typen von Innovationen unterschieden (OECD, 2005). Im engeren Sinne werden technologische Innovationen (Produkt-/Dienstleistungsinnovationen, Prozessinnovationen) aufgeführt. Damit verbunden sind häufig eine marktorientierte Sicht von Innovationen und die hervorgehobene Stellung der Unternehmertätigkeit. Schumpeter definiert Unternehmertätigkeit allerdings rein funktional, so dass die Unternehmerfunktion nicht nur allein von privatwirtschaftlichen Akteuren sondern auch von anderen institutionellen Trägern (inkl. staatlichen Akteuren) wahrgenommen werden kann (Schumpeter 1928, S. 482). Darüber hinaus werden von der OECD auch organisatorische Innovationen und Marketinginnovationen im Hinblick auf Unternehmen behandelt.

Als Gegenüberstellung zu technologischen Innovationen werden soziale Innovationen, institutionelle Innovationen und Politikinnovationen aufgeführt, wobei aufgrund von Erfassungs- und Bewertungsproblemen die Trennlinien unscharf sind (vgl. Voß et al., 2003). Soziale Innovationen sind meistens am weitesten gefasst und beinhalten etwa veränderte Verhaltensweisen, Gewohnheiten, soziale Beziehungen, Lebensstile, Kon-

summuster (oft zusammengefasst als soziale Praktiken), aber auch organisatorische Prozeduren, Institutionen, Strukturen und politische Regulierungen, die gesellschaftliche Verbreitung finden. Sie finden sich in der Zivilgesellschaft, im öffentlichen Sektor und der privaten Wirtschaft. Institutionelle Innovationen umfassen die Veränderung bestehender bzw. die Etablierung neuer gesellschaftlicher Regeln formeller und informeller Art („Rahmenbedingungen“) mit Wirkung auf Handlungsmuster. Institutionelle Innovationen können auf verschiedenen Handlungsebenen (z.B. Familie, Netzwerk, Staat(en)) verortet werden und regeln entsprechend unterschiedliche Ebenen individuellen und kollektiven Handelns.

Im Vordergrund stehen hier Politikinnovationen als Teilbereich sozialer Innovationen. Sie werden von Tews (2002) in Anlehnung an Rogers (2003) gefasst als Programm, Idee, Praktik oder Instrument, das bzw. die neu für diejenige Regierung (bzw. hier eher denjenigen Stadt- oder Gemeinderat) ist, die sie einführt oder übernimmt. Damit ist unerheblich, wie alt ein Programm, eine Praktik etc. ist und wie viele andere Kommunen sie bereits anwenden. Döring und Rischkowsky (2014) grenzen den Begriff auf Reformvorschläge bzw. –ideen ein, die auch tatsächlich realisiert werden. Aus einer Diffusionsperspektive werden Politiken nur als innovativ bezeichnet, wenn sie auch eine gewisse Verbreitung erfahren. Schließlich sind neue Politiken (*inventions*) – insbesondere gemessen an einem globalen Maßstab – vergleichsweise selten oder als ein (von politischen Unternehmern getriebener) Prozess und weniger ein Ergebnis („Produkt“) zu analysieren (Jordan und Huitema, 2014a). Diffusionsstudien betrachten den Pfad der Ausbreitung einer Innovation über die Zeit, die Ausbreitungsgeschwindigkeit, sowie Unterscheidungen in Bezug auf frühe, späte oder Nicht-Übernehmer einer Innovation (Tews, 2002). Neue politische Steuerungsansätze können also dann als innovativ gelten, wenn sie weite Verbreitung und Anwendung erfahren (Jordan und Huitema, 2014b).⁷ Die Einstufung als innovativ ist damit immer auch kontextabhängig und resultiert aus dem Vergleich mit bisherigen (kommunalen) Erfahrungen und Politikansätzen und/oder der generellen Verbreitung von neuen Politiken.

Politikinnovationen können wie andere Arten von Innovationen nach radikalen und inkrementellen Innovationen unterschieden werden, um die Abkehr von bisherigen Formen und Strukturen im kommunalen Klimaschutz beurteilen zu können. Radikale Innovationen stellen eine bewusste Abkehr von bestehenden Praktiken dar und verändern Politikprozesse und –ergebnisse ggf. grundlegend. Radikale Politikinnovationen äußern sich häufig in veränderten Akteursbeziehungen. Sie erfordern i.d.R. gänzlich neues

⁷ Hierbei stellt sich offensichtlich das Problem der Festlegung von Schwellenwerten (Umfang der Verbreitung, Tiefe des Eingriffs). Generell ist bei sozialen Innovationen die Neuerung als solche erst erkennbar, wenn sie einen gewissen Grad von Wirksamkeit erreicht hat (Voß et al., 2003).

Wissen, das wiederum bestehendes Wissen entwerfen kann. Inkrementelle Innovationen beziehen sich dagegen auf schrittweise Neuerungen, die in ihrer Summe aber auch erhebliche Wirkungen entfalten können. Sie können oft auf bestehendem Wissen aufbauen und ggf. bestehende Kompetenzen stärken. Inkrementelle Innovationen - und Politikinnovationen generell - müssen im konkreten Fall allerdings von inkrementaler Politik abgegrenzt werden, bei der keinerlei Bruch mit vorherigen Praktiken stattfindet und Politik sich quasi schleichend und unbemerkt manifestiert (Jann, 2006). So kann nach Heinelt und Lamping (2015) Inkrementalismus durchaus als prägendes Kennzeichen lokaler Klimapolitik gelten, was sich in projektartigen Maßnahmen und Programmen mit geringer bis mittlerer Reichweite sowie deren graduelle Veränderung ausdrückt.

Anstelle dieser binären Kodierung (radikal vs. inkrementell) listet Rogers (2003) fünf Innovationscharakteristika auf, die er hauptsächlich aus Diffusionsstudien zu technologischen Innovationen ableitet: Ihr relativer, subjektiver Vorteil gegenüber Vorläufern (z.B. Vorläuferprodukten), ihre Kompatibilität mit Werten, Bedürfnissen und Erfahrungen der potenziellen Übernehmer, ihre Komplexität (im Verständnis bzw. in der praktischen Anwendung), sowie die Beobachtbarkeit ihrer Resultate und letztlich die *trialability* – d.h. die Möglichkeit mit der Innovation zu experimentieren – beeinflussen die Übernehmerrate. Bislang gibt es jedoch kaum einschlägige Forschung, die Politikinnovationen im kommunalen Klimaschutz anhand differenzierter Innovationscharakteristika (insbesondere aus der Perspektive der übernehmenden Kommune) diskutiert (vgl. Tews, 2002; Jordan und Huitema, 2014b zu Studien jenseits der kommunalen Ebene).

Politikinnovationen lassen sich auch in Ergebnis- und Verfahrensinnovationen unterscheiden. Erstere beinhalten vor allem die Einführung neuer Instrumente, letztere neue prozedurale Strukturen, Prozessabläufe und Organisationsformen (Döring und Rischkowsky, 2014).

Im Gegensatz zu den meisten Innovationen im Marktbereich muss die Etablierung des „Neuen“ in Politik und Verwaltung nicht zwingend zu einer flächendeckenden Verdrängung des „Alten“ (im Sinne schöpferischer Zerstörung) führen (Döring und Rischkowsky, 2014). Die räumliche Reichweite von Innovation im kommunalen Klimaschutz hängt zunächst davon ab, von welcher Ebene im föderalen System Innovationen angereizt und im Rahmen der – wie erwähnt begrenzten – verfassungsrechtlichen Grenzen normiert werden. Hinzu kommen andere Formen der Ausbreitung von kommunalen Innovationen, die von den Bedingungen von Fall zu Fall abhängen (siehe Abschnitt 2.3.3).

Anstelle einer Gegenüberstellung wird auch von Systeminnovationen gesprochen, in denen technologische und soziale Innovationen zusammenspielen und sich ergänzen

(z.B. Kemp, 2011; Schneidewind und Scheck, 2013).⁸ Daraus können neue Handlungsmöglichkeiten erwachsen (*Ko-evolution*). Systeme werden dabei als Instrumente zur Bereitstellung bestimmter Funktionen verstanden, sie umfassen neben veränderten Technologien und Infrastrukturen auch veränderte Organisationen und Institutionen. Systeminnovationen sind nicht nur durch neue Praktiken auf Seiten der Anbieter und Nutzer, sondern darüber hinaus durch neuartige Funktionslogiken gekennzeichnet. Thematisiert wird in diesem Zusammenhang zum Beispiel im weiteren Sinne der Übergang von einem auf fossilen Energieträgern basierenden Energiesystems zu einem auf erneuerbaren Energieträgern basierenden Energiesystem.

Häufig ist es somit nicht sinnvoll (oder schwierig), Politikinnovationen isoliert von anderen Innovationen zu betrachten. Innovationen in ihrer technologischen Ausprägung (Produkt-, Prozessinnovationen) und als neue soziale Praktiken (z.B. neues Energienutzungsverhalten von Haushalten) unterliegen im Vergleich zu Politikinnovationen eigenen Entstehungs- und Verbreitungsmechanismen, wirken aber zugleich in vielfältiger Hinsicht zusammen. Ein Teil der Literatur konzentriert sich hierbei auf das Zusammenspiel von Politikinnovationen und technologischen Innovationen in länderübergreifender Betrachtung (Beise und Rennings, 2005; Jacob et al., 2005 zu sog. Lead-Märkten). Auf ähnliche Weise bietet es sich an, das Zusammenspiel zwischen neuen sozialen Praktiken und Politikmaßnahmen zu betrachten (Arentsen und Bellekom, 2014).

Im Kontext des kommunalen Klimaschutzes und besonders der Umgestaltung der lokalen Energieversorgung wird hierbei auf Veränderungsdynamiken abgestellt, die von unabhängigen Individuen und Gruppen ausgehen und zumindest vorerst oft nicht von lokalen Behörden und gewählten politischen Vertretern aufgenommen werden. Als theoretischer Hintergrund dient hierbei oft die Literatur zur Nachhaltigkeitstransitionen und strategischem Nischenmanagement (u.a. Rip und Kemp, 1998; Geels, 2010). Nischen als geschützte Experimentierräume interagieren dabei mit übergeordneten Regimen (wie etwa dem zentralisierten Energiesystem mit seinen etablierten Technologien, Regeln, Praktiken etc.) und sog. Landschaften (d.h. tieferliegenden gesellschaftlichen Wertvorstellungen und Rahmenbedingungen). Seyfang und Haxeltine (2012) erweitern diesen theoretischen Rahmen, in dem sie nicht nur lokale Nischen als solche betrachten, so dass hier etwa die – im Vergleich zur nationalen oder internationalen Ebene größere – Nähe der Bürger zu ihren kommunalen Vertretern und zur kommunalen Verwaltung quasi implizit unterstellt wird. Vielmehr betonen sie die Rolle der Zivilgesellschaft als potentielle Change Agents in Transitionen und untersuchen ihre Fähigkeit, Nischen zu formieren, darin neue Ideen und Praktiken zu entwickeln und häufig auch Ressourcen

⁸ Eng verwandt ist auch der Begriff der Nachhaltigkeitsinnovation (Fichter et al., 2006) oder etwas enger der sozial-ökologischen Innovation (Kroh et al., 2012).

und Macht umzuschichten. Im Gegensatz zu staatlichen Akteuren sind dabei zivilgesellschaftliche Akteure weniger in feste Hierarchien und pfadabhängige Strukturen eingebunden. Sie vertrauen staatlichen Strukturen dabei oft auch weniger. Als Graswurzelinnovationen bezeichnen Seyfang und Smith (2007) letztlich lokale (oder auch ideelle) Netzwerke von Aktivisten und Organisationen, die neue *bottom-up* Lösungen für eine nachhaltige Entwicklung generieren. Verschiedene Studien untersuchen die Entstehungs- und Erfolgsbedingungen verschiedener Formen von Graswurzelinnovationen (z.B. Feola und Nunes, 2014; Ornetzeder und Rohrer, 2013). Arentsen und Bellekom (2014) betrachten speziell lokale Energieinitiativen als Innovationen. Die dortigen Akteure können ihrem Verständnis nach als Schumpetersche Unternehmer angesehen werden, indem sie Wissen und Ressourcen zum Energieversorgungssystem neu kombinieren, Organisations- und Geschäftsmodelle auf die lokale Energieversorgung anwenden oder neue Formen der Organisation von Produktion und Verbrauch im Energieversorgungssystem etablieren. Zugleich sehen sie derartige Energieinitiativen weiterhin als Nischen im dominierenden Energieversorgungssystem, betonen aber Möglichkeiten des Zusammenwirkens mit etablierten energiewirtschaftlichen Akteuren in einem zunehmend hybriden Versorgungssystem.

2.3.2 Diffusion von Politikinnovationen

Die Erklärung der Ausbreitung von Politikinnovationen wird in der Politikwissenschaft schon seit vielen Jahren untersucht (Tews, 2002; Strebel, 2012). Die Diskussion „verläuft innerhalb von zwei dominanten, sich gegenseitig überlappenden jedoch nicht identischen Forschungskonzepten – der politologischen Diffusionsforschung und der Policy-Transferforschung“ (Tews, 2002). In der Makroperspektive wird von Politikdiffusion gesprochen, d.h. dass allgemein die Entscheidungen einer Kommune von den Politikentscheidungen anderer Kommunen in einem sozialen und politischen System (z.B. Deutschland, EU) beeinflusst werden. Zentrales Kennzeichen ist damit die Interdependenz der Entscheidungen. Zentrale Erklärungsvariablen sind strukturelle Beziehungen zwischen den Kommunen (z.B. Kommunikationskanäle durch räumliche Nähe, durch Netzwerke u.ä.).

In der Meso-Perspektive wird von Politiktransfer gesprochen, d.h. dem Prozess der konkreten Nutzung von Wissen über bestimmte Politiken (oder auch administrative Arrangements, Regeln u.ä.) in einer Kommune bei der Entwicklung von Politiken einer anderen Kommune (Dolowitz und Marsh, 1996). Die Übernahme – und oft auch der „Politikexport“ – erfolgen dabei freiwillig, intentional und zwecks rationaler Problemlösung. Betont werden die kognitiven Prozesse der Selektion und Nutzung von politikre-

levantem Wissen. Außerdem spielen stärker als im traditionellen Diffusionsansatz Transferagenten und ihre Handlungsmöglichkeiten (*agency*) eine besondere Rolle.

Die Verbreitung von Politikinnovation erfolgt allerdings nicht immer oder allein auf der Basis von Wissen und gezielten Bemühungen zur Problemlösung. Betont wurde vielmehr (vgl. Tews, 2002 mit weiteren Quellen),

- dass Informationen (bzw. Wissen) über Innovationen im kommunalen Klimaschutz nicht nur einfach gegeben sind, sondern der Prozess der Verbreitung selbst Informationen über Innovationen generiert, die wiederum einen sich selbst tragenden (und schwer fassbaren) Verbreitungsprozess nach Erreichen einer kritischen Masse auslösen können (sog. Policy-Bandwagoning);
- dass sich Kommunen auch unabhängig von den von ihnen zu lösenden Politikproblemen an anderen Kommunen (vor allem Pionieren) orientieren, um mit diesen Schritt zu halten, anerkannt zu werden oder anderweitig politische Legitimität zu gewinnen (sog. Isomorphismus);
- dass nicht-staatliche Akteure vor allem durch ihre Überzeugungsarbeit die Verbreitung von als erfolgreich angesehenen Politikinnovationen befördern und ihre institutionelle Verankerung befördern können (sog. Normkaskaden);
- dass Macht (etwa über finanzielle Ressourcen) und die Möglichkeit sie zu „erlangen“ (z.B. Verfügbarkeit über Fördermittel von Bundes- oder EU Ebene) Verbreitungsprozesse erklären können, die dann als nicht rein freiwillig zu charakterisieren sind.

Die neueren Diffusionsansätze integrieren diese Erkenntnisse allerdings zunehmend, so dass Politikdiffusion als (zugleich offener) Oberbegriff gesehen wird (Tews, 2002). Insgesamt kann daher – rationaler und problemlösungsorientierter – Politiktransfer als Teil des weiteren Diffusionsprozesses verstanden werden.

Politikdiffusion beinhaltet nicht das autonome Agieren von Kommunen angesichts ähnlicher Bedingungen oder Probleme vor Ort (sog. Ko-inzidenz) (Hakelberg, 2011; Elkins und Simmons 2005). Unter Politikdiffusion fällt üblicherweise auch nicht, wenn zwei oder mehr Kommunen parallel eine bestimmte Politik deshalb einführen, weil sie *formal* darüber übereingekommen sind zu kooperieren oder bestimmte Verfahren zu harmonisieren (sog. co-ordination) (Hakelberg, 2011). Für derartige interkommunale Kooperationen gibt es im Hinblick auf den Klimaschutz zahlreiche Beispiele (DIFU, 2011). Vorrangig sind hier Kooperationen mit benachbarten Kommunen bzw. zwischen Stadt und benachbartem Landkreis(en) zu nennen (z.B. Gründung eines gemeinsamen Regionalbüros, eines Energiedienstleistungszentrums, einer Energieagentur bis hin zur Bildung von Metropolregionen). Gerade für kleinere Städte bietet es sich angesichts geringerer Handlungskapazitäten an, Klimaschutz in einem größeren räumlichen Maßstab zu orga-

nisieren (z.B. über Verwaltungsgemeinschaften, Zweckverbände auf Landkreis- und Regionalebene). Im Vergleich zu Nationalstaaten erscheint es aber weniger zwingend interkommunale Kooperation ganz aus dem Diffusionsbegriff herauszunehmen. So beruht interkommunale bzw. regionale Kooperation stark auf Freiwilligkeit und Kommunikation zwischen den Akteuren. Selbst wenn derartige Aktivitäten in formale Kooperationsverträge münden, können auch im Vorfeld Innovationen angestoßen werden.

Nicht unter Politikdiffusion fallen auch die zunehmend häufigeren Innovationskooperationen zwischen Stadtwerken, die Lütjen et al. (2014) als bewusst aufeinander abgestimmte Zusammenarbeit oder rechtlich abgesicherte Kooperationen zwischen Stadtwerken ansehen. Allerdings können sich Politiken z.B. über Arbeitsgemeinschaften u.ä. verbreiten, an denen auch Stadtwerke beteiligt sind.

Ein Sonderfall, der üblicherweise nicht unter Politikdiffusion subsumiert wird, tritt außerdem ein, wenn Kommunen aufgrund von Zwang und rechtlich bindenden Vorgaben von höheren Instanzen parallel oder hintereinander bestimmte Politiken einführen müssen. Allerdings wird in der Regel von Politikdiffusion gesprochen, wenn externe Anreize (z.B. über die nationale Regierung oder die Mitgliedschaft in Organisationen) gesetzt oder als weiches Druckmittel genutzt werden und es der Kommune mehr oder weniger freigestellt bleibt, darauf zu reagieren. Gerade für kleinere und „ärmere“ Kommunen kann in diesem Sinne die geographische Nähe zu größeren Kommunen, Pionieren in ihrem eigenen Land und gegebenenfalls direkten Städtepartnern eine Diffusionsquelle sein.

Politikinnovationen betreffen im Kontext des kommunalen Klimaschutzes unterschiedliche Elemente von Politiken und i.w.S. Governance-Modi (vgl. Abschnitt 2.2.2). Entsprechend kann konzeptionell auch von verschiedenen Diffusions- oder Transfergraden gesprochen werden (Marsden und Stead, 2011). Die Ausnahme bzw. der Extremfall ist eine vollständige Diffusion (Kopie). Häufiger dagegen könnten die Ideen hinter einer Politik/eines Programms nachgeahmt werden oder als Inspiration genutzt werden. Ebenso können Kombinationen aus einer Mischung verschiedener Politiken gebildet werden.

2.3.3 Determinanten, Mechanismen und Kanäle der Politikdiffusion

Die Diffusion von Politiken erfolgt nicht automatisch, sondern in Abhängigkeit von unterschiedlichen Faktoren und Prozessen. Aus übergeordnetem Blickwinkel ergeben sich Unterschiede von Kommune zu Kommune, Unterschiede entsprechend der Typen und Charakteristika der betrachteten Politiken bzw. Politikinnovationen und Unterschiede nach den betrachteten Systemgrenzen des Diffusionsprozesses. Häufig interagieren dabei Politikinnovationen mit technologischen und (anderen) sozialen Innovationen auf spezifische Weise.

Aus dem Blickwinkel der Kommune, die Politikinnovationen übernimmt („Empfänger“) bedeutet Politikdiffusion, dass Faktoren von Bedeutung sind, die von außen über verschiedene Mechanismen und Kanäle auf die Kommune und ihrer Akteure wirken und ihr Handeln beeinflussen. Die Empfänglichkeit für Politikinnovationen hängt jedoch gleichermaßen von internen Determinanten der Kommune (bzw. des Stadtwerkes) ab. Umgekehrt kann auch eine Kommune (bzw. deren kollektive Akteure), von der Politikinnovationen ausgehen („Sender“), bestimmte Charakteristika aufweisen. Im folgenden sollen einige generalisierende Aussagen dazu gemacht werden. Sie bedürfen jedoch der näheren Klärung im Kontext der konkret zu untersuchenden Politiken und der Charakteristika der Politikinnovation. Bestimmte Innovationen (z.B. Konzepte, Ideen vs. „harte“ Maßnahmen) dürften sich schneller oder leichter ausbreiten als andere. Hierbei spielt die zugrundeliegende Problemstruktur und die politische und technische Machbarkeit eine wichtige Rolle (Tews, 2002).

Typische interne Determinanten für klimapolitisches Handeln sind zunächst Faktoren der „Motivation“ der handelnden kommunalpolitischen Akteure bzw. Faktoren, die die Bedingungen ihres Handelns beeinflussen. Dazu zählen

- das Bewusstsein der Schlüsselakteure im Hinblick auf die Bedeutung von Klimaschutz, Versorgungssicherheit etc;
- ihre generelle Einstellung zu (mit Innovationen verbundenem) Risiken und Chancen;
- ggf. ihre parteipolitische Ausrichtung bzw. die entsprechende Ausrichtung des Stadtrats;
- Ressourcen, finanzieller und personeller Art sowie Expertise;
- der Einfluss von lokalen Interessengruppen bzw. i.w.S. die intraregionalen oder lokalen Kräfteverhältnisse;
- der Wahlzeitpunkt und ggf. andere situative Faktoren;
- die Rolle übergeordneter Rahmenbedingungen wie EU-, bundes- und landesrechtliche Vorgaben, Energiepreise u.ä.
- spezifische lokale Gegebenheiten wie etwa Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur, natürliche und geographische Faktoren etc.;
- die bestehenden Formen horizontaler Zusammenarbeit in der Verwaltung und die Interaktion mit anderen Politiken der Kommune, die energie- und klimapolitische Aktivitäten tangieren.

Eine weitere wichtige interne Determinante stellt das Ausmaß der Kontrolle und des Einflusses der Kommune auf die energiewirtschaftlich bedeutsamen Stadtwerke dar

(falls vorhanden). Dieser (unterschiedliche) Einfluss äußert sich in finanzieller, vertraglicher, aber auch personeller Hinsicht (Bielitza-Mimijähner, 2007).

Ebenso ist eine Kooperation zwischen Kommune und Stadtwerk möglich. Dies kann in Form eines neu gegründeten und regional verorteten Unternehmens erfolgen, das in erneuerbare Energien investiert. Ebenso vorhanden sind Kooperationen in Form von Arbeitsgemeinschaften unterschiedlicher Ausprägung. Schließlich gibt es einige strategische Partnerschaften im Rahmen der Rekommunalisierung der Energieversorgung (DUH und Ifas, 2014).⁹

Allerdings ist das Interesse der Stadtwerke, sich für den kommunalen Klimaschutz einzusetzen, unterschiedlich stark ausgeprägt (z.B. auch in Abhängigkeit von vorhandenem Erzeugungspotenzial, marktstrategischer Ausrichtung etc.). Insofern ergeben sich auch innerhalb einer Kommune potenziell komplexe Interaktionen zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Handlungsmotiven bzw. -logiken (öffentliches vs. privates Interesse, lokales vs. überregionales Agieren, verschiedene Organisationskulturen etc.).

Allgemein kann eine Kommune als mehr oder weniger offen nach außen charakterisiert werden. Insofern kann auch eine Kommune, bei der gute interne Voraussetzungen für klimapolitisches Handeln bestehen oder die bereits klimapolitisch besonders aktiv ist, wenig geneigt sein, Ideen, Praktiken, Konzepte u.ä. von anderen Kommunen zu übernehmen. Andererseits kann auch erst durch den Verweis auf andere Kommunen die Klimaschutzaktivitäten vor Ort eine besondere Handlungsrelevanz erhalten. Eine wichtige Rolle spielen dabei die jeweils unterschiedlichen Wissensordnungen (Abschnitt 2.1; Heinelt und Lamping, 2015). Generell gut dürften die Beziehungen nach außen sein, wenn klimapolitisches Handeln sich bereits in einem aus mehreren Akteuren (Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft etc.) bestehenden Netzwerk ausdrückt (Müller, 2014, S. 79). Über unterschiedliche Zugehörigkeiten und Mitgliedschaften (z.B. bundesweit agierendes Unternehmen, in Verband organisiertes Stadtwerke etc.) ergeben sich hierbei neue Anknüpfungspunkte für die Wissensdiffusion und Spillover-Effekte. Welche Faktoren (wie z.B. Charakteristika des Netzwerks, Stellung von Schlüsselakteuren) und vor allem in welchem Ausmaß einzelne Faktoren zu Wissensdiffusion und Wissensspillover-Effekten führen, ist bisher aber noch nicht hinreichend untersucht (Dopfer et al., 2011).

⁹ Daneben bestehen Kooperationen und Verbünde zwischen Stadtwerken (z.B. vom bloßen Erfahrung- und Informationsaustausch, über lose Partnerschaften/Arbeitsgemeinschaften, über strategische Partnerschaften, gemeinsamen Bau und Betrieb von bzw. Beteiligung an Energieumwandlungsanlagen bis zur Gründung neuer Unternehmen). Häufig konzentrieren sich diese auf das nähere räumliche Umfeld (Rottmann, 2013).

Politikinnovationen wirken generell über verschiedene Mechanismen und Kanäle auf die Kommune und ihre Akteure und beeinflussen ihr Handeln. Die Literatur der Politikdiffusion unterscheidet typischerweise drei *Mechanismen* der Diffusion: Lernen, Nachahmung und Wettbewerb. Lernen ist i.d.R. der wichtigste Mechanismus. Hierbei werden Schlussfolgerungen aus Erfahrungen anderer Kommunen gezogen, in dem der Prozess der Adaption von Politiken in anderen Kommunen und deren Wirkungen (Kosten, Nutzen) beobachtet und rational bewertet wird (Anygier und Szulecki, 2014; Skipan und Volden, 2008). Grundlage bilden demnach (i.d.R. unvollständige) Informationen und Heuristiken über das Handeln anderer Kommunen. Begünstigt wird Lernen häufig durch räumliche und kulturelle Nähe sowie strukturelle Ähnlichkeiten zwischen den Kommunen. Bei der Betrachtung von Politiktransfers kann Lernen als autonomer Prozess angesehen werden, bei dem nach passenden Lösungen andernorts gesucht wird, aber die eigenen Interessen im Vordergrund stehen (Strebel, 2012).

Nachahmung setzt dagegen ab einer bestimmten kritischen Masse von Vorläuferkommunen an und basiert auf dem Wunsch der Entscheidungsträger bestimmten Normen und Ideen anderer (führender) Kommunen (bzw. der dortigen Akteure) zu entsprechen. Es kann der Legitimitätsbeschaffung dienen oder aus dem Konformitätsdruck Gleichgesinnter resultieren. Nachahmung kann auch aus politisch-strategischen Überlegungen ohne konkretem Problemdruck oder ohne Bereitschaft zu Veränderungen vor Ort erklärbar sein (symbolische Politik). Politiken anderer Kommunen werden also beobachtet und nachgeahmt, um wie sie auszusehen. Nachahmung kann oft als halb-autonomer Transferprozess angesehen werden, da die Übernahme von Politiken von Vorbildern als quasi unausweichlich empfunden wird.¹⁰

Wettbewerb um knappe Ressourcen dient dazu, Vorteile gegenüber anderen Kommunen zu erringen oder Nachteile zu vermeiden. Dies kann sich einerseits auf Marktanteile, gute Investitionsbedingungen u.ä. für ortsansässige oder ansiedlungswillige Unternehmen oder neue Wertschöpfungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten beziehen und/oder auf dem Wunsch, auf übergeordneter Ebene die Politikentwicklung zu prägen und als Vorreiter Trends zu setzen (Hakelberg, 2011). Politischer Wettbewerb hat auch oft den Charakter eines Wettbewerbs um Titel und Preise, mit dem die eigene Attraktivität dokumentiert, das Stadtimago gepflegt und die eigene Vorreiterrolle unterstrichen wird (z.B. Smart City, Green Capital u.ä.). Auf diese Weise kann der (horizontale oder vertikale) Transfer von Politikinnovationen befördert werden (Heinelt und Lamping, 2014). Zugleich bleibt Wettbewerb allerdings in Deutschland auf freiwillige Klimaschutzmaßnahmen beschränkt, da Wettbewerb ansonsten durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben im deutschen Verbundföderalismus beschränkt wird. Folglich gibt es Wettbewerb

¹⁰ Dabei ist die Klassifikation als Politiktransfer umstritten.

im wirtschaftlichen und politischen Bereich. Insbesondere bei Wettbewerb im wirtschaftlichen Bereich erscheint (auch im Gegensatz zu den anderen Mechanismen) die Bedeutung räumlicher Nähe für die Diffusion am wenigsten zwingend zu sein.

Die Mechanismen Lernen, Nachahmung und Wettbewerb können gleichzeitig auftreten, sich überlagern und sich über die Zeit verändern. So kann z.B. Nachahmung auch darin münden, im Wettbewerb mit anderen besser zu werden. Wenig untersucht sind bislang das Zusammenspiel der Mechanismen mit den Charakteristika von Politikinnovationen (Jordan und Huitema, 2014b). Seyfang und Haxeltine (2012) betrachten allerdings spezielle Mechanismen der Diffusion von Nischen- bzw. Graswurzelinnovationen, also einem Teilbereich sozialer Innovationen. Die von ihnen als konzeptionelle Stütze vorgebrachten Mechanismen oder Optionen können als eine Kombination der soeben beschriebenen Mechanismen verstanden werden. Ihr Blick richtet sich dabei auf das Potenzial zu Veränderungen auf der Ebene des „übergeordneten“ Regimes. Die erste Möglichkeit besteht in der Replikation von Projekten innerhalb einer sozio-technischen Nische, so dass durch viele kleine Aktivitäten Änderungen im Aggregat ausgelöst werden können. So breiten sich zum Beispiel Bürgersolaranlagen jenseits der Förderregelungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes durch Lernen und Nachahmungsprozesse in Netzwerken (z.B. in Solarenergie-Fördervereinen) aus. Dabei können wiederum im Zusammenwirken mit der Kommunalpolitik unterschiedliche Diffusionsbedingungen auftreten (z.B. Installation auf kommunalen Gebäuden bei unterschiedlichen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen von Kommune zu Kommune). Replikation kann ebenso mit wettbewerbsähnlichen Mechanismen verknüpft sein (z.B. im Rahmen der sog. Solarbundesliga). Eine zweite Möglichkeit besteht darin, dass die die Nische konstituierenden Projekte und ihre Teilnehmer wachsen (Skalierung). Dies ist im energiepolitischen Kontext etwa der Fall, wenn aus einem Aktivistennetzwerk ein professioneller Ökostromanbieter entsteht und dieser eine zunehmende Zahl an Kunden bzw. Mitgliedern an sich zieht. Hierbei kann der Kundenzuwachs auf Nachahmung basieren, aber auch durch politisches Lernen begünstigt sein, wenn der Ökostromanbieter seinen geographischen Aktionsradius erweitert. Eine dritte Möglichkeit ist schließlich darin zu sehen, dass Ideen und Praktiken der Nische im *“mainstream setting“* verankert werden (Translation). Das Regime übernimmt etwa Nischenideen über Regulierungen (z.B. Begünstigung von Bürgerenergieanlagen im EEG) oder durch Intervention von Intermediären. Allerdings kann es zum Aufeinandertreffen fundamental unterschiedlicher Wertvorstellungen, Ideen oder Praktiken kommen. Ggf. kann dies durch eine Anpassung von Nischen (bzw. dortiger Praktiken etc.) an den Mainstream erleichtert werden. Allerdings kann dies wiederum zu einem Zielkonflikt führen, wenn die Lösungen, die diffundieren, nicht mehr (hinreichend) mit den ursprünglichen Nischeninnovationen übereinstimmen.

Politikdiffusion und –transfer (vor allem in Form von Lernen und Nachahmung) erfolgen nicht im luftleeren Raum, sondern über bestimmte *Kanäle* des Austausches und der Kommunikation. Laut Difu (2011) sind erfolgreiche Klimaschutzstrategien oftmals Ergebnis eines intensiven Erfahrungsaustauschs zwischen Kommunen (bilateral) bzw. im Mehrebenensystem (multilateral) und können darüber hinaus zu Kooperationen zwischen Städten, Gemeinden oder Kreisen führen (u.a. regionale Stadt-Umland Kooperationen, Klimaallianzen).

Die bloße Diffusion von Informationen wird über internetgestützte Datenbanken, Leitfäden und Handlungsanleitungen zur Erarbeitung und Umsetzung von Energie- und Klimaschutzkonzepten erleichtert. Unterstützt wird dies, indem die Machbarkeit und Umsetzbarkeit (und ggf. deren Grenzen) anhand von sog. *Good Practice* oder *Best-Practice* Beispielen verdeutlicht wird (BBSR, 2009). Allerdings handelt es sich nicht wirklich um eine Form der Kommunikation und des Austausches. So werden häufig die Details und Kontextbezüge (spezielle Problemzusammenhänge, aufzuwendende Ressourcen, Umsetzungshemmnisse etc.) in derartigen Beispielfällen vernachlässigt. Insbesondere fällt es schwer, kontextuelles und implizites Wissen (*tacit knowledge*) explizit zu machen. Auch die politische Dimension des Prozesses der Erstellung und Implementierung von Energie- und Klimaschutzkonzepten wird häufig unterbelichtet. Die Diffusion von Informationen kann Lern- und Transferprozesse somit im günstigen Fall unterstützen (z.B. bei der Weitergabe bestimmter Methoden, Techniken, Verfahrensregeln u.ä.). Sie kann gegebenenfalls aber auch die Umsetzung andernorts erschweren, etwa wenn die eigenen Schwachstellen nicht identifiziert wurden. Somit können auch falsche Schlussfolgerungen bzgl. der Validität und Funktion von *Best* oder *Good-Practice* gezogen werden (Stead, 2013).

Weiterreichend sind Transferhilfen und Beratungen, die von zentraler Stelle bereitgestellt werden (z.B. Service- und Kompetenzzentrum „Kommunaler Klimaschutz“ beim Deutschen Institut für Urbanistik). Sie können als Vermittlungsinstitutionen aufgefasst werden (Tews, 2002, S. 17). Zu nennen ist auch eine Vielzahl an Gremien (Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) mit Vertretern der Kommunen auf Landes- und Bundesebene, die kontinuierlich und themenspezifisch zusammenkommen und Hinweise und Empfehlungen (auch für Dritte) erarbeiten (Difu, 2011).

Einen direkten fachlichen und persönlichen Austausch unter Kollegen ermöglichen schließlich Informationsveranstaltungen und Konferenzen sowie Vor-Ort-Besuche. Hinzu kommen Fortbildungsveranstaltungen und (häufig über Landesmittel geförderte) Schulungen und Beratungen (z.B. über Energieagenturen).

Nach Difu (2011) wird der Rat von (bzw. i.w.S. die Beratung durch) Praktiker(n), die mit ähnlichen Aufgaben befasst sind, oft leichter anerkannt als wissenschaftliche Infor-

mationen, die von Experten außerhalb der kommunalen Praxis stammen. Den Erfahrungen von vertrauenswürdigen Gleichgesinnten wird auch i.d.R. ein größerer Wert als *Good-Practice*-Leitfäden beigemessen (Stead, 2013). Eine spezielle Möglichkeit des Wissenstransfers stellen schließlich noch Schlüsselakteure dar, die in mehreren Kommunen aktiv sind bzw. von Kommune zu Kommune „wandern“.

Fachlicher Austausch und Diskurse können zur Herausbildung von epistemischen Gemeinschaften und Fürsprecherkoalitionen (*advocacy-coalitions*) führen, die eher „von unten“ zu einem Durchsickern politischer Neuerungen beitragen. Epistemische Gemeinschaften sind Expertennetzwerke mit gemeinsamem Problemverständnis zu einem bestimmten Thema. Sie können die diskursiven Grenzen politischer Problemstellungen abstecken und einen fachlichen Konsens entwickeln (Haas, 1992). Fürsprecherkoalitionen beinhalten ein breiteres Akteursspektrum (Nicht-Regierungsorganisationen, Gewerkschaften, Medien u.a.) (Sabatier, 1993). Sie sind stärker normativ ausgerichtet und wollen überzeugen, unterbreiten aber häufig auch politisch-strategisches Deutungs- und Handlungswissen (z.B. in Form eigener Studien u.ä.). Die Stärke von Nicht-Regierungsorganisationen liegt dabei darin, dass sie nicht in feste Hierarchien und Strukturen eingebunden sind und - im Vergleich zu Politikern - auch nicht vergleichbaren Zeitrestriktionen sowie Machterhaltungsrestriktionen ausgesetzt sind (Voß et al., 2003).

Für einzelne Kommunen als Empfänger von Politikinnovationen kann Experten- und Handlungswissen über Politikberatung kontextualisiert bzw. über Politikberater vermittelt werden. Dies kann durch Kampagnen und Veranstaltungen insbesondere von Nicht-Regierungsorganisationen begleitet werden. Dabei können einzelne Bürger auch mehr oder weniger eine wichtige Rolle spielen. Einen weiteren Kanal bilden Kontakte zwischen Kommunen und ihren Akteuren über parteipolitische Zusammengehörigkeit („ideologische Diffusion“).

Unter den Diffusionsmechanismen Wettbewerb fallen schließlich Fördermaßnahmen von höherer Ebene (oder Dritten wie Stiftungen) für als fortschrittlich erachtete Energie- und Klimaschutzkonzepte bzw. -maßnahmen. Ebenso werden eine Vielzahl an Preisen und Titeln verliehen. Vor allem letztere dienen einerseits der (weiteren) Bewusstseinsbildung innerhalb der Kommune oder gehen mit weiteren Klimaschutzmaßnahmen und ggf. strukturellen Reformen einher (z.B. in der administrativen Problembearbeitung). Sie sind aber auch ein Mittel der Selbstdarstellung nach innen und außen und können bisherige Politikansätze legitimieren oder gar immunisieren (Heinelt und Lamping, 2015). Eine spezielle Form von Wettbewerb, die auf Übertragbarkeit zielt, stellen schließlich geförderte Modellvorhaben dar (Einig, 2011). Sie beinhalten gleichzeitig eine starke „diskursive Interaktionsorientierung“ mit bzw. über die involvierten Berater. Generell kann Beratung und Evaluierung nicht nur mit Lernen, sondern auch mit Wett-

bewerb verbunden sein. So sind sie in der Außendarstellung eine Möglichkeit, sich mit anderen Kommunen zu vergleichen und ggf. eine Vorreiterrolle zu reklamieren (Heinelt und Lamping, 2015).

Am weitreichendsten sind zumindest in der Breite über mehrere Kommunen regionale, nationale oder internationale Netzwerke und Bündnisse zwischen Kommunen. Sie sind oft die Basis für überregionale Projekte und Kooperationen (Fichter, 2008, S. 54). Diesbezüglich gibt es derzeit verschiedene Ausrichtungen und Schwerpunktsetzungen (vgl. Abschnitt 2.2.1, BBSR, 2009, Difu, 2011).

Ebenfalls stark institutionalisiert sind kommunale Verbände (z.B. Verband kommunaler Unternehmen mit 1430 Mitgliedern, Deutscher Städtetag, Bayrischer Städtetag etc.). Auf diesem Wege werden Erfahrungen zwischen Kommunen ausgetauscht, gemeinsame Dienstleistungen genutzt und gemeinsame Positionen gegenüber der (Bundes-)Politik formuliert.

2.4 Zwischenfazit

Innovationen im politischen Bereich auf kommunaler Ebene, die für kommunalen Klimaschutz bzw. eine "kommunale Energiewende" nutzbar gemacht werden können und sich von Vorreiter- zu Nachzüglerkommunen verbreiten könnten, haben bislang in der Literatur wenig Beachtung gefunden. In diesem Kapitel wurde das Thema schrittweise eingegrenzt und konkretisiert, Politikinnovation und -diffusion abgegrenzt und deren Determinanten, Mechanismen und Kanäle anhand der politikwissenschaftlichen Literatur verortet. Dabei bleiben viele Fragen offen, die es empirisch näher zu klären gilt (z.B. hinsichtlich der Rolle verschiedener Arten und Charakteristika von Politikinnovationen, ihrer Beziehung zu verschiedenen Diffusionsmechanismen etc.).

Für den empirischen Teil dieses Arbeitspakets sind unterschiedliche Fallstudienstädte ausgewählt worden: München als Großstadt mit national und international vergleichsweise ambitionierten energie- und klimapolitischen Aktivitäten; Schönaus als baden-württembergische Pioniergemeinde bei der Nutzung erneuerbarer Energien und über die Stadtwerke Schönaus mittlerweile professionell agierender und bundesweit relevanter energiepolitischer „Akteur“; sowie Regensburg als mittelgroße, eher industriell geprägte Stadt, die in puncto Energieversorgung außerhalb des städtischen Fachdiskurses bislang wenig Aufmerksamkeit erzeugt hat. Zu erwarten ist, dass diese Städte in der Umsetzung der mit der Energiewende verfolgten Zielsetzungen unterschiedlich weit fortgeschritten sind und unterschiedliche politische Strategien und Ziele verfolgen. Letzteres gilt nicht nur im Hinblick auf Politiken für die Stadt selbst, sondern auch im Hinblick auf die Beziehungen zur „Außenwelt“. Prinzipiell denkbar ist, dass die Städte bzw. wesentliche

Schlüsselakteure als „Empfänger“ oder „Sender“ von (bestimmten) Politikinnovationen agieren. Daraus lassen sich wiederum Vernetzungen zu anderen Städten oder Governance-Ebenen herstellen, die empirisch betrachtet werden können.

3. Empirische Fallstudien

3.1 Schönauf im Schwarzwald

3.1.1. Einleitung

Schönauf ist eine Kleinstadt im südlichen Schwarzwald und mit ihren rund 2400 Einwohnern die mit Abstand kleinste der drei hier betrachteten Fallstudienstädte. Wirtschaftlich ist Schönauf von der historisch gewachsenen Bürstenindustrie sowie dem Tourismus geprägt, politisch ist es wie häufig im ländlichen Baden-Württemberg traditionell konservativ ausgerichtet.

Bemerkenswert ist Schönauf, weil die Gemeinde mit ihren Elektrizitätswerken seit den frühen 1990er Jahren als Pionier der Energiewende gilt und seitdem weit über die Gemeindegrenzen hinaus energiepolitische Strahlkraft entwickelt hat. Die Kommune kann als Vorreiter einer innovativen, ökologieorientierten, dezentral und bürgerschaftlich ausgerichteten bzw. betriebenen Energieversorgung betrachtet werden.

Zum Verständnis der Außenwirkung von Schönauf werden im folgenden zunächst die Geschichte und die Grundstrukturen des „Schönauf Modells“ dargestellt (Abschnitt 3.1.2). Mit ihnen eng verbunden sind bestimmte Akteure und Akteurskonstellationen. Auf der Basis der durchgeführten Interviews und des konzeptionellen Rahmens (Kapitel 2) werden daraufhin Politikinnovationen in Schönauf und deren Diffusion näher betrachtet, wobei jeweils bestimmte innovative Elemente des „Schönauf Modells“ in ihrem Diffusionsverlauf berücksichtigt werden (Abschnitt 3.1.3). Im Fall von Schönauf steht dabei das Zusammenspiel von Politikinnovationen mit neuen sozialen Praktiken im Vordergrund. Abschließend wird ein Fazit gezogen.

3.1.2 Geschichte und die Grundstrukturen des „Schönauf Modells“

Bundesweit bekannt wurde Schönauf Ende der 1980er Jahre (im folgenden insbesondere Graichen, 2003; Ernst et al., 2013). Als Folge der Atomreaktorkatastrophe von Tschernobyl 1986 entstanden in Schönauf – so wie überall in der Bundesrepublik - aus der Besorgnis über die Unfallfolgen heraus Aktionskreise. Die Schönauf Initiative war zunächst eine Selbsthilfegruppe, die Ziele wie Informationsaustausch oder die Beschaffung unbedenklicher Nahrungsmittel hatte.

Im Laufe des Jahres 1986 lösten sich deutschlandweit zahlreiche Aktionskreise wieder auf. In Schönauf aber ging aus der örtlichen Anti-Atom-Initiative – vor allem dank des Engagements der Pioniere Ursula und Michael Sladek - die Bürgerinitiative (BI) „Eltern für atomfreie Zukunft, EfaZ“ hervor, die zur Keimzelle der „Schönauf Bewegung“ werden sollte. Ziel der BI war es, den Atomausstieg zunächst lokal, aber auch auf Bun-

desebene voranzutreiben. Im ersten Schritt sollten die damals rund 40% des Stroms nuklearen Ursprungs, die in Schönau verbraucht wurden, eingespart bzw. durch regenerativen Strom (insbesondere Wasserkraft) bzw. KWK-Strom ersetzt werden.

Dabei hatte die BI zunächst den kooperativen Weg eingeschlagen und versucht, die eigenen Vorstellungen innerhalb des vorhandenen Rahmens unter Einbeziehen der beteiligten Akteure, vor allem des damaligen Energieversorgers KWR (Kraftübertragungswerke Rheinfelden AG)¹¹ zu erreichen. Konkret wurde von der BI eine Reihe von Forderungen an die KWR herangetragen. Zunächst sollte ein linearer Stromtarif, der Anreize zum Stromsparen liefern würde, anstelle einer pauschalen monatlichen Abrechnung treten. Ebenso sollten AKW-Beteiligungen abgestoßen werden. Gleichmaßen sollte der Netzbetreiber eine geringe Einspeisevergütung für Fotovoltaikanlagen bezahlen oder zumindest deren Anschluss erleichtern. Doch es wurde schnell klar, dass die Positionen zu weit auseinander lagen: Die KWR war nicht zu solch massiven Veränderungen in ihrer absatzorientierten Geschäftspolitik bereit und eine Einigung war nicht zu erwarten.

Im nächsten Schritt änderte die BI ihre Strategie und begann, nach Wegen zu suchen, die Politik in die Pflicht zu nehmen, um die energiepolitische Regulierung auf landes- und bundespolitischer Ebene in ihrem Sinne beeinflussen zu können. Konkrete Ziele waren der Vorrang für die Einspeisung regenerativen Strom sowie Stroms aus BHKWs und der Ausstieg aus der Nuklearenergie. Doch auch hier waren – trotz der nationalen Aufmerksamkeit, die Schönau inzwischen auf sich gezogen hatte – binnen 2 -3 Jahren kaum greifbare Ergebnisse erzielt worden.

In der Folge kam es zu einer neuen politischen Schwerpunktsetzung: Die Zukunft der Energieversorgung sollte konkret vor Ort reorganisiert werden. Zu diesem Zweck sollte das örtliche Stromnetz gekauft und betrieben werden, um auf diese Weise die Stromversorgung dezentral und verstärkt über erneuerbare Energien auszugestalten. Gegenüber dem bislang vertretenen radikalen Anti-Atom Ziel erfolgte zugleich eine größere Öffnung zu Schönauer Bürgern, zur Kommunalpolitik (insbesondere zu den Freien Wählern) und weiteren Institutionen wie lokalen Kirchengemeinden (Netzwerkbildung). Damit wendete sich die BI weniger gegen ihr sozio-kulturelles und institutionelles Umfeld, um nicht etwa als Bedrohung wahrgenommen zu werden, sondern agierte durch ihre politischen Ziele gegen das übergeordnete, in sich weitgehend geschlossene, oligopolistische Energiesystem (David und Schönborn, 2014). Die BI begann in der Folge, sich intensiv mit dem Thema „Konzessionsverträge und deren Vergabe“ zu befassen. Am 30.11.1990 wurde die Netzkauf Schönau GbR gegründet und damit der BI eine festere organisationale Struktur gegeben. Über Bürger aus Schönau und Umgebung, die

¹¹ Die KWR hatte das Stromnetz im Rahmen der Privatisierung 1974 erworben.

sich mit einem geringen Betrag am Unternehmen beteiligten, sollte 1994 die Übernahme des Stromnetzes gelingen. Angesichts einer anstehenden vorzeitigen Verlängerung des Konzessionsvertrages mit Zusatzeinnahmen für die Gemeinde aus einer höheren Konzessionsabgabe stand jedoch die BI plötzlich zwei Jahre früher als erwartet unter Zugzwang. Binnen kurzer Zeit konnten jedoch von der Gesellschaft bereits 282 Anteilseigner mit Garantien von jährlich über 32.000 DM gewonnen werden, so dass die erwartete Konzessionsabgabenausgleichszahlung in Höhe von 25.000 DM gedeckt war. Dennoch beschloss der Gemeinderat am 8.7.1991 mit 7:6 Stimmen die vorzeitige Verlängerung des Konzessionsvertrages mit der KWR. Die Netzkauf GbR und ihre Mitstreiter kündigten umgehend ein im baden-württembergischen Kommunalrecht mögliches Bürgerbegehren gegen diesen Gemeinderatsbeschluss an. So konnten genügend Unterschriften gesammelt werden, um einen Bürgerentscheid gegen die vorzeitige Konzessionsvertragsverlängerung zu erzwingen und diesen schließlich auch für sich entscheiden. Damit wurde der Konflikt über die Zukunft der Energieversorgung auf ein basisdemokratisches Niveau übertragen (Sladek, 2015). Zugleich sorgte die Möglichkeit, gemeinsam ein politisches Ziel zu erreichen, für erhebliche Motivation unter den beteiligten Akteuren. Der Erfolg und die Symbolkraft der Bürgerentscheide brachte der Netzkauf GbR auch bundesweit erhebliche Beachtung als „Stromrebell“ in den Medien und öffentliche Legitimation ein. In der Folge war auch mit Einbindung von wohlgesonnenen Experten aus dem Bundesgebiet, die Vertrauen in die beharrlichen Vorarbeiten der Schönauer Pioniere gefasst hatten, eine intensivere Vorbereitung auf den Netzkauf möglich.

Am 16.1.1994 gründete die Gesellschafterversammlung der Netzkauf GbR die „Elektrizitätswerke Schönau GmbH (EWS)“. Die EWS sollte ein „Unternehmen der zweiten Generation“ sein, das vornehmlich an dem Verkauf von Energiedienstleistungen interessiert ist, anstatt bestrebt zu sein, Strom aus eigenen Anlagen abzusetzen. In den Unternehmensleitlinien verpflichtet sich die EWS, „einen aktiven Beitrag zum schnellstmöglichen Ausstieg aus der Atomenergie und zur Verhinderung der von Menschen verursachten Klimaveränderungen“ zu leisten. Die EWS hat als Unternehmensziel, „das örtliche Energiekonzept umzusetzen, Stromtarife zu linearisieren und BHKW-Strom zu den vermiedenen Strombezugskosten zu vergüten“ (Graichen, 2003). Offen blieb indes, ob das neu gegründete Unternehmen, dessen Führung nicht aus Fachleuten, sondern aus BI-Aktivist*innen – einem Arzt (Michael Sladek) und einem Polizisten (Rolf Wetzel) – bestand, der Aufgabe, die örtliche Stromversorgung zuverlässig zu gewährleisten, gewachsen sein würde. So musste die EWS, um die Genehmigung nach §5 des Energiewirtschaftsgesetzes erteilt zu bekommen, Nachweise über die Versorgungssicherheitsgarantie sowie die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens liefern. Die Gründung einer GmbH und damit stärker hierarchische Organisationsstrukturen, die Anstellung von Fachexper-

ten und die Aneignung von Fachkompetenzen (auch über die überregionalen Netzwerkaktivitäten) war dann auch ein wichtiger Schritt der Professionalisierung. Die Professionalisierung wiederum stärkte – trotz kritischer Töne bei manchen Aktivisten – die Glaubwürdigkeit gegenüber regionalen Partnern aus Politik und Wirtschaft (Ernst et al., 2013).

Sowohl die KWR als auch die EWS bewarben sich schließlich 1994 um die Stromkonzession. Es folgte eine lange Diskussion über Aspekte der Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit der Stromversorgung und eine erhebliche Verzögerung der Entscheidungsfindung über die Konzessionsvergabe. Letztendlich wurde im November 1995 beschlossen, den Schönauer Bürger in einem zweiten Bürgerentscheid im März 1996 über die Konzessionsvergabe befinden zu lassen. Die Bürger entschieden sich nach intensivem Wahlkampf mit knapper Mehrheit für die EWS.

Allerdings musste daraufhin das Geld für den Netzkauf aufgebracht werden. Angesichts überhöhter Forderungen der KWR und dem Wunsch, den Netzbetrieb nicht durch langwierige Gerichtsverfahren zu verzögern, verfolgte die EWS eine innovative Strategie: Die fehlenden etwa 4 Mio. DM sollten mithilfe einer Spendenkampagne akquiriert werden. Hierfür wurde eine Stiftung – „Neue Energie“ – gegründet und mithilfe einer der BI seit Jahren verbundenen Bank (GLS Bank in Bochum), prominenten Personen des öffentlichen Lebens, der Unterstützung wichtiger Umweltschutzverbände und einer professionellen Werbeagentur, die sich ehrenamtlich für die EWS engagierte, erheblicher Druck und bundesweit enorme Resonanz erzeugt (sog. Störfall-Kampagne). Innerhalb kurzer Zeit konnten Spenden in Höhe von über 2 Mio. Euro gesammelt werden und in einem Netzkauf-Fonds eingespeist werden. Bürgerbeteiligung wurde damit zur Basis unternehmerischer und finanzieller Unabhängigkeit (David und Schönborn, 2014). Zugleich reduzierte die KWR ihre Kaufpreisforderung ganz erheblich (von 8,7 Mio. DM auf 5,7 Mio. DM). Da sie damit rechnet, die verbleibende Eigenkapitallücke noch schließen zu können, beantragt die EWS die Genehmigung nach § 5 des Energiewirtschaftsgesetzes. Die Genehmigung wurde dann am 25.6.1996 tatsächlich erteilt, nachdem die Kapitallücke durch eine Bürgschaft geschlossen werden konnte. Damit war 10 Jahre nach Gründung der ersten Anti-Atom-Bürgerinitiative in Schönau das Ziel der Übernahme der lokalen Energieversorgung erreicht und der Betrieb konnte Anfang 1997 starten. Im Zuge eines Gerichtsverfahrens wurde zudem 2004 der Netzkaufpreis rückwirkend auf 3,7 Mio. festgesetzt.

Im Zuge der Strommarktliberalisierung ab 1998 wurde für die EWS jenseits der nahezu vollständigen Kundenversorgung im eigenen Netz ein schrittweiser Markt etabliert (im folgenden vor allem Sladek, 2015). Mithilfe externer Dienstleister (und später einer eigenen EDV) wurde ein bundesweiter Ökostromvertrieb möglich. Die Basis für diese bundesweite Expansion war die Bekanntheit der EWS aus der Spendenkampagne und

ihr dadurch aufgebautes Image. Zudem dienten frühe Kunden als Multiplikatoren, die weitere Kunden warben. „Der ökonomische Erfolg der EWS Vertriebs GmbH erwächst zu einem nicht unbedeutenden Teil aus der Unternehmensgeschichte“ (Sladek, 2015). Während der bundesweite Ausbau erneuerbarer Energien dann ab 2000 über das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) auf eine breite Basis gestellt wurde und die generelle Stoßrichtung der EWS stützte, wurden von der EWS bereits 1998 für regenerative, bürgerbetriebene Stromerzeugungsanlagen aus Fotovoltaik und Kraft-Wärme-Kopplung der garantierte Zugang und garantierte Einspeisevergütung gewährt (vgl. zu ähnlichen frühen Modellen Jacobson und Lauber, 2006). Bis heute existiert - über das EEG hinaus - mit dem sog. „Schönauer Sonnencent“ eine zusätzliche Einspeisevergütung, die von den Kunden der EWS finanziert wird (0,5 – 2 ct/kWh) und der Errichtung innovativer dezentraler Erneuerbare-Energien (EE) - Anlagen und Energieeffizienzmaßnahmen der Kunden dient, aber auch für politische Kampagnen und die Bildungsarbeit eingesetzt wird.

In der Gasversorgung entstand im Laufe der Zeit ein Angebot für Baden-Württemberg, das dann in der Folge auf Bayern und Bremen ausgeweitet wurde. Beim Netzbetrieb konnte die Netzkauf EWS weitere Konzessionen benachbarter Gemeinden gewinnen, so dass sie mittlerweile alle neun Strom- und zwei Gasnetze im Gemeindeverwaltungsverband Schönau besitzen.

Im September 2009 wurde die Netzkauf GbR von einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts in die Genossenschaft Netzkauf EWS eG umgewandelt. Basisdemokratische Prinzipien wurden so in der Rechtsform berücksichtigt. Zugleich wurde eine größere Teilhabe der Bürger am „Projekt Energiewende“ angestrebt. Dahinter steht die Überzeugung, dass die Energiewende nur gelingen kann, wenn sie von einer breiten Bürgerbewegung getragen wird. Seitdem fungiert die Genossenschaft als Muttergesellschaft mehrerer GmbHs, die operativ die Bereiche Netzbetrieb, Stromvertrieb und Anlagenerichtung und -betrieb beinhalten. Diese Struktur wird dabei auch als eine Möglichkeit gesehen, netz- und erzeugungsseitige Aktivitäten sowie energiewirtschaftliche Dienstleistungen außerhalb von Schönau auszubauen und sich als energiewirtschaftlich kompetenter Akteur im Wettbewerb zu positionieren, da der Vertrieb von Ökostromprodukten kein Alleinstellungsmerkmal mehr ist. Die Genossenschaft steht jedem interessierten offen, zählt mittlerweile auch Mitglieder aus der Schweiz, Italien, Österreich und Frankreich und wächst stetig (4.358 Mitglieder zum 31.12.2014). Bundesweit versorgen die Elektrizitätswerke Schönau rund 156.000 Haushalte mit 100%-igem Ökostrom und rund 9.000 Kunden mit Gas (darunter z.T. Biogas) (Netzkauf EWS eG, 2015).

In ihrem Selbstverständnis sieht sich die EWS als „Zwitter zwischen Wirtschaftsunternehmen und NGO“ (Sladek, 2015 mit Verweis auf Ursula Sladek). Dies äußert sich jenseits der Orientierung an Kunden des Unternehmens in einer Rückbindung an

Schönau und einer Vernetzung zu „Mitstreitern“ einer demokratischen und dezentralen Energiewende. Einen festen Stellenwert hat etwa das bereits zum 16. Mal stattgefundene jährliche Stromseminar, das von Förderverein für umweltfreundliche Stromverteilung und Energieerzeugung Schönau im Schwarzwald e.V. (FuSS e.V.) organisiert wird. Während es in den 1990er Jahren vor allem die Funktion hatte, Hilfe und Expertise von außen nach Schönau zu holen, dient es mittlerweile einer (strukturellen) Öffnung nach außen und einem breiteren Austausch zwischen Bürgern, Experten und (Kommunal-)politikern zu energiepolitischen Themen. Zudem ist es kulturell in Schönau fest verankert (Dorffest mit Kabarett etc.). Überregionale Bekanntheit hat zudem der dort verliehene Preis des „Stromrebellens“ erlangt, der jährlich an eine Person verliehen wird, die sich im Sinne der ideellen EWS-Ziele verdient gemacht hat. Jenseits der betriebswirtschaftlichen Ebene nimmt auch die bundesweite Vortragstätigkeit der EWS Pioniere und Vorstände einen wichtigen Stellenwert ein, die der Informationsverbreitung dient, aber auch durch klare politische Standpunkte gekennzeichnet ist. Letztere werden auch durch die Interessenvertretung auf Landes- und Bundesebene eingebracht (z.B. Genossenschaftsverband Baden-Württemberg, Bündnis Bürgerenergie Berlin) (vgl. dazu näher Abschnitt 3.1.3).

Das Genossenschaftsprinzip findet auch im Rahmen des „Beteiligungsmanagements“ der EWS Anwendung. Hierfür bietet der jüngste Trend der Rekommunalisierung der Energieversorgung einen Anknüpfungspunkt. Zu erwähnen sind ebenso Dienstleistungen für kleinere kommunale Energieversorger von Seiten der EWS, insbesondere zur Bewältigung wachsender regulatorischer Anforderungen. Eine direkte Interaktion mit dem Bürger findet schließlich über die EWS Energie GmbH (Anlagenerrichtung und -betrieb) und die EWS Vertriebs GmbH (bundesweiter Stromvertrieb) statt.

Einige der zuletzt genannten Aktivitäten sollen im folgenden vertieft betrachtet werden. Dabei soll der Bezug zu Politikinnovationen und deren Diffusion hergestellt werden.

3.1.3 Über Schönau hinaus: Politikinnovationen und deren Diffusion

Die soeben dargestellte Genese der Energieversorgung in Schönau und die Herausbildung der EWS von einer Bürgerinitiative bis zum überregionalen energiewirtschaftlichen und -politischen Akteur weist zahlreiche Bezüge zum Thema Innovationen auf. Dabei besteht insbesondere ein enger Bezug zu sog. Graswurzelinnovationen (vgl. Kapitel 2.3.1; Seyfang und Smith, 2007).

In einem kürzlich abgeschlossenen Vorläuferprojekt aus der sozial-ökologischen Forschung, das ebenfalls auf die EWS Schönau vertieft eingeht, werden bereits Neuerungen untersucht, die von zivilgesellschaftlichen Akteuren vorangetrieben werden, die im Bereich der erneuerbaren Energien einen „Paradigmenwechsel im Energiesystem“

(Mautz et al., 2008) anstreben und die ökonomische, ökologische und soziale Dimension des Innovationsgeschehens (im Sinne von Nachhaltigkeitsinnovationen) berücksichtigen (Ernst et al., 2015; Kroh et al., 2012). Es galt zu erkunden, wo und unter welchen Bedingungen im Bereich der erneuerbaren Energien kleine und lokal begrenzte Innovationsimpulse gesellschaftlich bedeutsam sind, so dass es zu Ausbreitungsphänomenen dieser Innovationen kommt. Daran schließt sich auch die Frage an, ob und wenn ja auf welche Weise diese Ausbreitungsphänomene beschleunigt werden können.

In diesem Vorläuferprojekt werden Innovationen in einer umfassenden Prozessperspektive unter Einschluss des Diffusionsverlaufs rekonstruiert. Dieser Prozess wird als sozial komplex und rekursiv verstanden, so dass bestimmte Innovationspfade vertieft und andere abgebrochen werden. Dies wird anhand der Herausarbeitung von Erfolgs- und Hemmnisfaktoren veranschaulicht. Betont wird zudem, dass der Diffusionsverlauf ohne Berücksichtigung der Ausgangsbedingungen (sog. Innovationsprolog) nicht hinreichend erklärt werden kann.

Inhaltlich richtet sich der Blick letztlich vor allem auf Bürger und Stromkonsumenten. Ihr Bezug von Ökostrom und ihre Beteiligung an EE-Anlagen wird als Adoption von Innovationen verstanden. (Unter welchen Bedingungen dies erfolgt und auch in Zukunft zu erwarten ist, wird separat in einer quantitativen Erhebung und Modellierung betrachtet). Nach Seyfang und Haxeltine (2012) ist damit vor allem die Skalierung von Graswurzelinnovationen angesprochen, die sich in einem deutlich vergrößerten Kundestamm der EWS über die Zeit äußert. Im Vordergrund stehen damit in erster Linie direkte Wirkungen, die mit einem Ökostromanbieter wie der EWS in Verbindung gebracht werden können. Damit lässt sich die Vorgängerstudie von unserer Fragestellung abgrenzen: Unser Interesse richtet sich primär auf indirekte Wirkungen im Umfeld der Organisation bzw. des Unternehmens EWS (vgl. zu dieser konzeptionell hilfreichen, wenn auch nicht trennscharfen Unterscheidung Oldenburg, 2011). Damit treten die in der Politikwissenschaft diskutierten Verbreitungsmechanismen in den Vordergrund (politisches Lernen, Nachahmung, Wettbewerb, Kooperation, Regelveränderung; vgl. Kapitel 2.3.3). Indirekte Wirkungen sind zwar schwer zu fassen, weil sie nicht nur bzw. weniger offensichtlich mit den EWS-Aktivitäten verbunden sind; sie können aber dennoch im Rahmen eines Fallstudienansatzes nachgezeichnet werden.¹² Dabei stehen Diffusions- und Kooperationsformen im Vordergrund, die sich in den letzten Jahren herausgebildet haben.

¹² Dies kann wiederum auch durch allgemein verfügbares statistisches Material (zum Beispiel zur Verbreitung von Energiegenossenschaften) ergänzt werden.

3.1.3.1 Erste Wachstums- und Vernetzungsaktivitäten der EWS

Als eine wesentliche soziale Innovation in Schönau kann der durch bürgerschaftliches Engagement initiierte Kauf des Verteilnetzes in Schönau gesehen werden. Er hat zur Herausbildung eines zunehmend professionellen energiewirtschaftlichen und genossenschaftlich organisierten Akteurs in Gestalt der EWS geführt. Ergebnis dieser Professionalisierung war u.a., dass schrittweise ab 2009 im gesamten Gemeindeverwaltungsverband Schönau (mit neun Gemeinden) im Rahmen der Vergabe neuer Konzessionen die jeweiligen Netzgebiete (inklusive des Gasnetzes der Gemeinde Wembach) an die EWS Netze GmbH vergeben wurden. Vorausgegangen waren- vergleichsweise unproblematische - Netzpreisverhandlungen mit dem bisherigen Netzbetreiber sowie Diskussionen über die technische Einbindung der neuen Netze in das bestehende Netzgebiet. Die Entscheidung der Gemeinden für die EWS erfolgte dabei „überwiegend in einstimmigen Beschlüssen“ und auf der Basis eines tiefer verankerten Erfahrungswissens: „Das war überhaupt nicht mehr kontrovers wie in den 1990er Jahren. Jetzt haben wir gesehen, die können das wirklich, die machen das ordentlich. Warum sollen wir denen nicht unser Stromnetz geben“ (Interview 01S). Wesentlich für die Vergabe war damit zunächst das Vertrauen in die technische und unternehmerische Kompetenz der EWS. Gestützt wurden die Entscheidungen aber auch durch den regelmäßigen Austausch im Gemeindeverwaltungsverband und unter Bürgermeister*innen. Dieser Austausch wird als sachorientiert und - trotz mancher lokaler Rivalitäten - als wenig (partei-)politisch aufgeladen angesehen.

Ähnlich kann die Strahlkraft der EWS im Bereich der Errichtung und des Betriebs von Anlagen aus erneuerbaren Energien eingeschätzt werden (vgl. auch Abschnitt 3.1.3). Während hier traditionell vor allem Fotovoltaikanlagen und BHKWs von Bedeutung sind, steht in jüngster Zeit vor allem der kommunal- und regionalpolitisch sensiblere Ausbau der Windenergie im Vordergrund. Auch hierbei wird die Einbindung bzw. Beteiligung der EWS zugleich aus betriebswirtschaftlichen und politischen Motiven erklärbar. So treten Kommunen mit potentiell attraktiven Anlagenstandorten an die EWS heran, weil sie in der EWS einen kompetenten, auch mit den regulatorischen Anforderungen (Genehmigungsverfahren etc.) vertrauten Partner sehen. Zugleich sehen die interessierten Kommunen in der EWS einen Akteur, der Fairness im Verfahren sichert, die Mitwirkung vor Ort fördert und Investitionen in Anlagen als gemeinschaftliches, vorzugsweise genossenschaftliches Projekt betrachtet. Dies spiegelt sich im politischen Selbstverständnis der EWS wider, das über betriebswirtschaftliche Aspekte hinausreicht:

„Wir wollen das nicht alles selber machen. Im Gegenteil, wir fordern die anderen auf, da mitzumachen. Nur dann macht das Sinn. Wir wollen ja kein fünfter Großkonzern in

Deutschland werden. Wir sind davon überzeugt, dass die Energiewende in Deutschland dann am kostengünstigsten und schnellsten funktioniert, wenn sie auf dezentralen Strukturen aufsetzt. Dann muss ich diese dezentralen Strukturen natürlich stützen, erhalten oder überhaupt erst konstruieren, wenn sie nicht vorhanden sind“ (Interview 02S).

„Ein kleiner Quantensprung“ kann jedoch darin gesehen werden, dass die EWS zusammen mit den neu gegründeten Stadtwerken Stuttgart 2012 ein gemeinsames Vertriebsunternehmen gegründet haben (Janzing, 2012). Jenseits der ca. 10.000 EWS Kunden, die ohnehin aus dem Raum Stuttgart kommen, konnte das Unternehmen erstmals auch in einer Großstadt organisatorisch Fuß fassen, um weitere Projekte aus erneuerbaren Energien zu lancieren. Wesentlich schien dabei zu sein, dass die EWS gegenüber den Mitbewerbern (Thüga, Stewag) als „versierter Partner mit 100% Ökostrom“ (Interview 02S) angesehen wurde. Die bereits damals anvisierte Netzübernahme misslang allerdings (Abschnitt 3.1.3.2.2).

3.1.3.2 Rekommunalisierung als neue Chance und Herausforderung

Eine Gelegenheit zur Schaffung dieser dezentralen Strukturen bietet seit einigen Jahren die gehäuft auftretende Neuvergabe von Netzkonzessionen im Bundesgebiet. Für Kommunen bietet sich dadurch die Möglichkeit einer sog. Rekommunalisierung: Ehemals öffentliche, später ausgegliederte und privatisierte energiewirtschaftliche Aufgaben und Vermögen (insbesondere Verteilnetze) werden in öffentliche Trägerschaft zurückgeführt und teilweise werden Stadt- und Gemeindewerke neu gegründet oder bestehende ausgebaut.¹³ So gab es zwischen 2005 und 2012 allein 72 neu gegründete Stadt- und Gemeindewerke (Berlo und Wagner, 2013).

Für die EWS besteht dadurch zunächst die Gelegenheit, das "Modell Schönauf" auch andernorts zu verankern. Relativ reibungslos gelang dies der Netzkauf EWS beim Erwerb weiterer, neu zu vergebender Netzkonzessionen in benachbarten Gemeinden. Sowohl in technisch-unternehmerischer Hinsicht als auch in politischer Hinsicht wird hier die Bedeutung räumlicher und sozialer Nähe deutlich. Dies zeigt sich beim Austausch zwischen Repräsentanten der Kommunalpolitik: "Was hier der Vorteil ist, hier ist die Strahlkraft da. Die Nachbarkommunen machen auch den Wechsel, [also] die Konzessi-

¹³ Zu beobachten ist auch eine Überführung von Kapitalgesellschaften in öffentlich-rechtliche Organisationsformen, die Erhöhung von Gesellschaftsanteilen an gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen und die Aufgabenerfüllung im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit. Vgl. zur Definition und zu Formen der Rekommunalisierung Friedländer (2013). Eine empirische Untersuchung hat ergeben, dass unter dem Begriff „Rekommunalisierung“ in der Energieversorgung 92,1% der befragten Kommunen die Rückübertragung von privatisierten, ehemals öffentlichen Aufgaben, 28,6% die Neugründung von öffentlichen Unternehmen, 26,4% die Konzessionsvergabe an öffentliche Unternehmen und 13,6% die interkommunale Zusammenarbeit verstehen (bei Mehrfachantworten) (vgl. Lenk/Rottmann/Albrecht 2011).

on in Richtung EWS zu vergeben. Es wird sich von hier ausbreiten. Aber es ist schwierig irgendwo anders den Fuß in die Tür zu bekommen, wo man sich nicht auskennt, wo einfach auch die räumliche Entfernung abschreckt" (Interview 01S). Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Vorstellung von Konzepten durch Vertreter der EWS: "Ich setze meine verbalen Punkte. Und da sagen die ‚Au, das ist einer von uns‘. Und die anderen da kommen in Anzug und Krawatte und die sagen: ‚Die wollen ja nur Geschäftle machen (...)‘. Und wenn ich irgendwo anders bin, ist es gerade anders herum: ‚Was sind denn das für Krawallmacher‘" (Interview 02S).

Allerdings ist dieser Verbreitungsprozess - wie bereits im letzten Abschnitt angedeutet - strukturell nicht beliebig und zugleich an inhaltliche Bedingungen geknüpft. Im Hinblick auf die Rekommunalisierung, die über energiewirtschaftliche Beteiligungsformen eine Vergrößerung des unternehmerischen Einflussbereiches der EWS mit sich bringen kann, äußert sich der EWS Vorstand deutlich: "Das [die Vergrößerung, Anm. des Verf.] ist überhaupt nicht unser Anspruch. Wir sind ja auch angetreten gegen große Strukturen, weil wir die undemokratisch finden. Und dann wär das (...) irgendwie scheinheilig, wenn man selber eine große Struktur wird. Natürlich wachsen wir, aber unser Anspruch ist ganz klar: Wir wollen immer was mit Kommunen zusammen machen, am liebsten noch mit einer Bürgergesellschaft, die noch ins Boot soll, um einfach auch die lokale Verwurzelung herzustellen, Akzeptanz zu schaffen, letztlich auch dafür zu sorgen, dass bei den Energienetzen Substanzerhalt stattfindet."

Inhaltlich wird damit erkennbar, dass die EWS für eine Kombination aus privatem Unternehmertum und basisdemokratischen Entscheidungen eintritt, nicht aber für (rein) staatliche Versorgungsstrukturen bzw. eine 100-prozentige Rekommunalisierung. So laufen die zuletzt genannten Modelle Gefahr, dass aus politischen Erwägungen (z.B. bei knappen öffentlichen Kassen) die Netze vernachlässigt oder später wieder verkauft werden und die kommunale Daseinsvorsorge unterminiert wird (so auch Flieger, 2011). Eine weitere inhaltliche Positionierung ist angesichts der Historie des "Schönauer Modells" (Abschnitt 3.1.2) nur allzu verständlich: Eine Beteiligung an energiewirtschaftlichen Versorgungskonzepten, bei der ein oder mehrere Partner direkt oder indirekt mit der Atom- oder Kohleverstromung verbunden ist, scheidet prinzipiell aus. Auch hier äußert sich ein Interviewpartner der EWS sehr plastisch im Hinblick auf einen großen Energieversorger in Baden-Württemberg: "Mit der EnBW machen wir kein Unternehmen zusammen, *never ever*. (...) Ich will nicht der EnBW dabei helfen, Gelder zu erwirtschaften, die sie dann politisch völlig falsch einsetzt. Ich weiß, dass die Landesregierung das anders sieht, die träumt ja von dem grünen Tanker, aber so ein Tanker hat halt einen Wendekreis. Ich begegne denen jeden Tag im Markt und kann nur sagen, die haben sich überhaupt nicht verändert. Das ist politisches Wunschdenken, getan hat sich

da gar nichts. Für uns fallen Atom- und Kohleindustrie als Partner absolut aus. Den wollen wir nicht helfen, auch nur einen Euro zu erwirtschaften" (Interview 02S).

Dem Wachstum der EWS und der Verbreitung des Schönauer Modells im Sinne einer denkbaren "Aufweichung" der obigen "Atom- bzw. Kohleklauseln" sind damit prinzipielle selbst auferlegte Grenzen gesetzt.

Auch jenseits der unmittelbaren Nachbarkommunen von Schönau gibt es aber Beispiele für eine gelungene Diffusion im Rahmen der Rekommunalisierung. Besonders interessant erscheint dabei die in Titisee-Neustadt, einer ca. 30 km entfernten Stadt mit 12.000 Einwohnern im Schwarzwald, realisierte Beteiligungs- und Kooperationsstruktur, die von uns näher untersucht wurde (Abschnitt 3.1.3.2.1). Aber auch anderweitig war und ist die EWS in Rekommunalisierungsvorhaben involviert (Abschnitt 3.1.3.2.2). Typischerweise geht dabei die Initiative zur Einbindung der EWS (in verschiedenen Formen) von Gruppierungen oder kommunalpolitischen Vertretern andernorts aus. Die EWS macht sich grundsätzlich nicht proaktiv und systematisch auf die Suche nach Partnern, zum Beispiel auf der Basis der im Bundesanzeiger ausgeschriebenen Konzessionsverfahren. Dies unterstreicht nicht nur, dass Wachstum für die EWS nicht von primärer Bedeutung ist, sondern auch die Tatsache, dass die EWS vor dem Hintergrund ihrer Geschichte auf bestimmte Partner andernorts ausstrahlt und als attraktiver Partner wahrgenommen wird.

3.1.3.2.1 Der Fall Rekommunalisierung in Titisee-Neustadt

Titisee-Neustadt hat 2011 wieder ein eigenes Stadtwerk gegründet und 2012 im Rahmen des auslaufenden Konzessionsvertrags nach einem - bis heute umstrittenen - Ausschreibungsverfahren das Verteilnetz übernommen. Zuvor lag die Energieversorgung der Stadt über einen Zeitraum von 30 Jahren in den Händen eines privaten Betreibers, den Kraftwerken Laufenburg bzw. der heutigen mehrheitlichen EnBW- Tochter Energiedienst. Der Grund für die seinerzeit sehr umstrittene - und von einigen vergleichbaren Nachbarkommunen nicht vollzogene - Verkauf der Stadtwerke im Jahre 1981 lag dabei in der hohen Verschuldung der Stadt und zugleich den geringen Möglichkeiten zur Tätigung von (energiebezogenen) Investitionen. Die Tätigkeit des privaten Unternehmens wurde jedoch in der Bevölkerung vorwiegend kritisch gesehen, vor allem weil die erzielten Gewinne aus der Energieversorgung nicht primär der eigenen Kommune und deren Infrastruktur zugutekamen. Im Rahmen einer Beratung bzw. eines Workshops mit dem Energiedienstleister "Kommunalpartner" wurde eine erneute Stadtwerksgründung und eine Netzübernahme dann 2009 als wirtschaftlich "gerade so möglich" eingestuft; erforderlich sei jedoch ein starker, kompetenter energiewirtschaftlicher

Partner. Zeitgleich fand ein Stromseminar im nahe gelegenen Schönauf statt, den die verantwortlichen Akteure von Titisee-Neustadt besuchten. Zwar bestanden zuvor keine direkten persönlichen Kontakte zur EWS; die Entwicklung in Schönauf war jedoch durch die bundesweite Berichterstattung und auch durch die räumliche Nähe den kommunalpolitischen Akteuren in Titisee-Neustadt präsent. So fanden erste Gespräche und Treffen mit EWS-Vertretern statt, die jedoch noch ohne ein konkretes Ergebnis blieben. Gleichermäßen gab es Treffen mit vier weiteren Stadtwerken bzw. Versorgungsunternehmen.

In der Folge wurde zum einen eine bundesweite Ausschreibung der Stromkonzession in die Wege geleitet. Zum anderen wurde das Rekommunalisierungsvorhaben näher geprüft und die Suche nach möglichen Partnern in einem offenen Verfahren intensiviert.

„Da sind wir das erste Mal intensiv mit Schönauf zusammengekommen (...). Die Chemie hat sofort gestimmt. Und das, was sie dann ausgearbeitet haben mit den Zahlen, die wir Ihnen liefern konnten, war schon sehr beachtlich und hat uns von Anfang an überzeugt, weil man gemerkt hat, die sind richtig mit Herzblut da dran. Die andern Stadtwerke waren interessiert und engagiert, aber es war - das hat man gemerkt - so ein 0-8-15-Angebot. [Die sind] nicht so ins Detail gegangen wie die Schönauf, da hat sich einfach schon so ein Unterschied gezeigt“ (Interview 03S).

Die Zusammenarbeit mit Schönauf war zugleich an bestimmte Grundvoraussetzungen gebunden, insbesondere den Verzicht auf jeglichen Atom- und Kohlestrom. Ein Vertreter der Stadtwerke Titisee-Neustadt machte hier deutlich, dass eine hundertprozentige Atom und Kohlestromfreiheit für die Stadt zwar kein absolutes Muss-Kriterium dargestellt hat, sich aber mit der selbst angestrebten Ausrichtung auf erneuerbare Energien – auch vor dem Hintergrund der energiepolitischen Diskussion auf Bundesebene nach dem Atomunfall in Japan – gedeckt hat.

„Und Schönauf hat dann gleich ins Spiel gebracht, wenn wir so zusammen kommen, nur unter der Maßgabe, dass ein gewisser Idealismus [gewahrt bleibt]. Also wir können nicht plötzlich sagen, wir wollen doch Atomstrom oder Ähnliches. Ganz klar, da haben sie die Vorgaben gemacht, aber das hat sich mit unsern Ansichten ja gedeckt. Parallel dazu kam dann noch Fukushima, das war genau diese Phase (...), hat uns aber nicht in dem Sinne beeinflusst, denn der Weg war schon vorgezeichnet“ (Interview 03S).

In der Folge wurden fünf verschiedene Stadtwerks- bzw. Unternehmenskonzepte im Gemeinderat vorgestellt. Nahezu einstimmig wurde dann für die Zusammenarbeit mit den EWS Schönauf votiert und im Juni 2011 die Energieversorgung Titisee-Neustadt (EvTN) GmbH ins Leben gerufen. An der EvTN GmbH hält die Stadt 60% und die EWS 40% der Anteile, wobei die neue Stromgesellschaft über die EWS Strom aus erneuerbaren Energien einkauft und wieder verkauft und die EWS weitere Dienstleis-

tungstätigkeiten im Hintergrund übernimmt (z.B. Meldungen an Regulierungsbehörden, Bilanzkreismanagement u.ä.).

Ebenfalls im Interesse der EWS Schönauf lag es von Anfang an, die Bürger von Titisee-Neustadt an den neu gegründeten Stadtwerken zu beteiligen. Formen der Zusammenarbeit und Beteiligung zwischen Stadtwerken und Bürgergenossenschaften haben sich – in Anlehnung an die Idee, aber ohne direkte Beteiligung der EWS – in anderen deutschen Städten (z.B. Trier, Marburg, Wolfhagen) etabliert (vgl. Flieger, 2013). Dabei stehen häufig die engere Kundenbindung und Potenziale für die regionale Wertschöpfung im Vordergrund. In Titisee-Neustadt konnte dieses innovative Element des Schönauf Modells relativ leicht integriert werden, weil es vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen mit der Energieversorgung in der Stadt im Interesse der Stadtvertreter von Titisee-Neustadt lag.

„Da haben sie [die EWS Schönauf, Anm. des Verf.] offene Türen bei uns [eingerannt], weil wir gemerkt haben, unsere Bürger waren die letzten 30 Jahre etwas sauer, dass wir es [das Stadtwerk, Anm. des Verf.] verkauft haben. Wäre doch schön, jetzt können wir das wieder in die Bürgerhand reinlegen, jetzt sollen sie sich auch gerne daran beteiligen dürfen. Und so ist die Idee geboren gewesen: 10% reservieren wir in irgendeiner Art für die Bürger“ (Interview 03S).

Im Zuge von Informationsveranstaltungen durch die Stadt konnte dann kurz nach der Stadtwerksgründung durch ein halbes Dutzend Bürger die Genossenschaft Vita-Bürger-Energie eG gegründet werden. Anders als ursprünglich in Schönauf war damit nicht eine lokale Initiative der Auslöser für energiepolitische Veränderungen auf der Ebene der Stadt; eher war die Stadtverwaltung Titisee-Neustadt in diesem Prozess eine Art Geburtshelfer der Genossenschaft, wobei diese allerdings eigenständig operiert. Die Informationsveranstaltungen vor der Genossenschaftsgründung weckten zugleich ein hohes Interesse in der Bürgerschaft, sei es weil die Beteiligung an der Genossenschaft für viele finanziell interessant schien oder die dahinterstehenden Ziele unterstützt wurden. Nach der Genossenschaftsgründung konnte dann bis April 2013 genügend Kapital aufgebracht werden, um 10% der Anteile an der EvTN GmbH zu zeichnen. Zugleich wurden 10% der Anteile der EWS Schönauf zurückgeführt.

Neben der Stadtwerksgründung war jedoch im Sinne des Schönauf Modells auch die Übernahme des Netzes von Energiedienst anvisiert.¹⁴ Dabei war bezüglich einer Netzübernahme durch die neu gegründete EvTN GmbH eine schwierige Gratwanderung erforderlich: Einerseits steht Gemeinden laut Grundgesetz das Recht zu, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28

¹⁴ So sieht auch Titisee-Neustadt vor Ort etwa die Möglichkeit, bei Netzbetrieb über die EvTN GmbH ein innovatives lokales Nahwärmenetz auf Basis erneuerbarer Energien aufzubauen. Ein derartiges Konzept wird unter der Regie eines privaten Netzbetreibers als weniger wahrscheinlich angesehen.

Abs. 2 GG). Zugleich sieht das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) im Sinne der Daseinsvorsorge die Konzessionierung für Strom- und Gasleitungen als einen wichtigen Dreh- und Angelpunkt für eine verlässliche allgemeine Energieversorgung, wobei die Versorgung auch in betriebswirtschaftlich wenig attraktiven Teilen des Netzgebietes zu gewährleisten ist. Andererseits liegt seit 2011 ein behördlicher Leitfaden der Bundesnetzagentur und des Bundeskartellamts zur Vergabe von Strom- und Gasnetzkonzessionen vor (in zweiter Auflage vgl. Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt, 2015), wonach eine Gemeinde bei der Konzessionsvergabe eine Monopolstellung nicht missbrauchen darf, sei es im Sinne einer diskriminierenden Verdrängung privater Nachfrager oder über eine einseitige Bevorzugung mit ihr verbundener Unternehmen. Daraufhin hat sich die Gemeinde mit juristischer Unterstützung um ein transparentes und kriteriengeleitetes Vergabeverfahren im Sinne des noch wenig erprobten Leitfadens bemüht. Auf dieser Basis hat der Gemeinderat mehrheitlich beschlossen, das Stromnetz vom Regionalversorger Energiedienst zurückzukaufen und an die EvTN GmbH zu vergeben. Der frühere Netzbetreiber Energiedienst legte allerdings daraufhin Beschwerde beim Bundeskartellamt ein, was einen bis heute andauernden Rechtsstreit entfachte. Das Amt ist seitdem der Auffassung, dass die Einflussnahme der Gemeinde auf die Netzgesellschaft zu stark gewesen sei. Ebenso kritisiert sie die Möglichkeit der Bürgerbeteiligung an der Netzgesellschaft als eine sachfremde Anwendung der Kriterien des Leitfadens. Sie stellt die Rechtmäßigkeit der EvTN GmbH als derzeitigem Netzbetreiber (seit 2012) in Frage und fordert – gestützt durch verschiedene richterliche Entscheidungen – die Stadt auf, das Konzessionsverfahren um das Stromnetz neu auszuschreiben.¹⁵

Während die Stromkonzessionsvergabe in Schönau 1994 - unter freilich anderen rechtlichen Rahmenbedingungen - zu einer beachtlichen Mobilisierung der Bürger führte, war jetzt eine skeptische Haltung der lokalen Bevölkerung gegenüber Stadtverwaltung und -politik spürbar. Dominierend war auch die Befürchtung, dass durch das Rechtsverfahren bei Wechsel des Stromanbieters die eigene Stromversorgung gefährdet sein könnte:

„Das war natürlich in der Presse. Hier: Verfahrensfehler, es wird geprüft, Bundeskartellamt! Das hat man dann schon in der Bevölkerung gemerkt. Hoppla, haben die [in der Stadtverwaltung] gemauschelt (...)? Da kippte die Stimmung in der Hinsicht, ja was haben sie da wieder gemacht. Haben die es nicht drauf, können die nicht mal so ein Verfahren durchziehen. Und das war für uns negativ, weil wir ja auch im Vertrieb – sprich Stromverkauf – aktiv sein wollen. (...) Und das hindert die Leute daran zu wechseln. Jetzt nicht, weil die uns nicht zutrauen, dass wir nicht alles richtig machen können, son-

¹⁵ Aktuell wurde von der Stadt ein Antrag auf Aufschub dieser Verfügung gestellt.

dern einfach, weil sie sagen, ja, was passiert jetzt, wenn ihr da verliert, was passiert mit meinem Strom“ (Interview 03S).

Im Ergebnis hat dies dazu beigetragen, dass die direkte Diffusion sozio-technischer Innovationen (im Sinne von Ernst et al., 2015) ins Stocken geraten ist. Dabei liegt die mangelnde Bereitschaft zum Wechsel des Stromanbieters weniger in Charakteristika der Adopter (wie bei ebda.) begründet, sondern in Verständnisschwierigkeiten über die Sicherheit der Stromversorgung und den – auch psychologisch – hinderlichen Umfeldbedingungen, d.h. den negativen bundespolitischen Einflüssen. Von Seiten der EvTN wird betont, dass auch Aufklärungsarbeit unter den Bürgern hier wenig fruchtet:

„Wir sind gestartet mit 400 und haben jetzt um die 640 Kunden. Ohne das Verfahren wären wir sicherlich weit höher, weil unser Marketing und unsere Ortsnähe sprechen schon für uns, und auch der Preis, aber die Leute schreckt einfach dieses Kartellverfahren ab“ (Interview 03S).

Noch vor Eintreffen der Verfügung des Bundeskartellamts zur Neuausschreibung der Netzkonzession hat die Stadt Titisee-Neustadt Klage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Aus ihrer Sicht ist die Auffassung des Bundeskartellamts nicht grundgesetzkonform. Sie wendet sich auch gegen ein Vorgehen, das nicht auf dem Willen des parlamentarischen Gesetzgebers beruht, sondern auf Recht, das von Behörden und Richtern geschaffen wurde. So äußert sich auch ein Vorstandmitglied der EWS:

„Letztlich wird da hart in die kommunale Souveränität eingegriffen, abgesehen davon, dass ich das zutiefst antidemokratisch finde“ (Interview 02S). Auch Sladek (o.J.) sieht in dem neuen kartell- und vergaberechtlichen Regime regelmäßig eine ungerechtfertigte Bevorzugung des Altkonzessionärs und eine starke Beschneidung kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten.

Die derzeitigen Rechtsstreitigkeiten haben auch dazu geführt, dass andere Kommunen, die eine Rekommunalisierung erwägen oder sich in einem Verfahren befinden, regelmäßig in Titisee-Neustadt anrufen, um sich auszutauschen. Angesichts der unübersichtlichen Rechtslage und den juristischen Risiken hat sich hierbei eine gewisse Zurückhaltung und Ernüchterung breitgemacht. Allerdings könnte eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die vermutlich noch einige Zeit auf sich warten lassen wird, eine starke Signalwirkung ausüben. So gibt ein Vertreter der Stadtverwaltung Titisee-Neustadt zu bedenken, dass dem Urteil des obersten Gerichts zwar nicht vorgegriffen werden soll und Neutralität geboten ist, betont aber zugleich die potentielle Strahlkraft eines (positiv ausfallenden) Richterspruches:

„Diese Entscheidung wäre sicher sehr hilfreich, weil das bundesweit ja extreme Auswirkungen hat für alle Rekommunalisierungsverfahren. Und das würde uns natürlich freuen, wenn wir da obsiegen“ (Interview 03S).

3.1.3.2.2 Andere Rekommunalisierungs- und Bürgerbeteiligungsverfahren

Die EWS Schönaue sind auch von anderen Städten und Kommunen im Rahmen von Beteiligungs- und Rekommunalisierungsvorhaben angesprochen worden, vorwiegend aus Baden-Württemberg, aber auch aus anderen Bundesländern. Von einem Mitglied des EWS-Vorstands wird hier betont, dass das politische Gewicht dieser Akteure eine wichtige Rolle für den Erfolg eines gemeinsamen Vorhabens spielt. Während mit einflussreichen kommunalpolitischen Akteuren (wie Stadt- und Gemeindewerken) gemeinsame Lösungen erarbeitet werden können, stößt die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Initiativen andernorts - selbst wenn deren Motive aus Schönauer Sicht unterstützenswert sind – mitunter auf politische Grenzen:

„Unser Problem ist eher, dass wir ja von kleineren Gruppierungen, die vielleicht in so einem Konzessionsverfahren überhaupt keine Rolle spielen, aber eine Rolle spielen möchten, dazu genommen werden. Da hat man das Problem, dass das natürlich die energiepolitischen Akteure vor Ort sind, die in ihrer sozialen Konstellation (...) evtl. auch kommunalpolitisch verbrannt sind. Wenn ich mit verbrannten Leuten [arbeite], dann kann ich das gleich lassen“ (Interview 02S).

So hat sich etwa Michael Sladek aktiv in einer Reihe von Projekten auf der Schwäbischen Alb eingebracht. Etliche davon konnten aber nicht realisiert werden, weil viele Landkreise an EnBW beteiligt sind (oder waren). „Das war vergebliche Liebesmüh!“ (Interview 02S). Die Einflussmöglichkeiten für die EWS waren zudem häufig dadurch beschränkt, dass die Bereitschaft zum Wechsel des Netzbetreibers z.T. wenig ausgeprägt war:

„Das ist immer die Schwierigkeit in kommunalpolitischen Entscheidungen. Wenn Sie mit irgendetwas zufrieden sind (...), haben sie ein Problem, da einen Wechsel zu erzeugen. *‘Never change a running system’*. Ein altbewährter Spruch und er hat sicher auch in Teilbereichen seine Berechtigung“ (Interview 01S).

In Großstädten ergaben sich demgegenüber wieder andere Hürden. So bot sich für die EWS 2013 eine Möglichkeit, sich in ein Rekommunalisierungsvorhaben in Stuttgart einzubringen. Dort wurde bereits 2011 ein im Eigentum der Stadt befindliches Stadtwerk (aus ehemaligen Eigentum der EnBW) neu gegründet.¹⁶ Mit dessen Vertriebssparte wurde zu dem 2012 ein Kooperationsvertrag mit Schönaue geschlossen (s.o., Abschnitt 3.1.3.1). Die für 2013 geplante und 2014 realisierte Neuvergabe der Strom- und Gasnetz-Konzession bot für die EWS Schönaue die Möglichkeit, sich auch in der Stuttgarter Netzgeschäft einzubringen. Für diesen Zweck wurde zusammen mit dem innovativen Netzbetreiber aus Schwäbisch Hall in Gestalt der Energieversorgung Schönaue-

¹⁶ Vgl. im Überblick https://de.wikipedia.org/wiki/Stadtwerke_Stuttgart

Schwäbisch-Hall GmbH mitgeboten.¹⁷ Den Zuschlag erhielt letztlich aber eine Kooperation der Stadtwerke Stuttgart und der EnBW Tochter Netze Baden-Württemberg. „Erfolgreicher“ erwies sich damit ein Kooperationsmodell mit einem Unternehmen, mit dem die EWS aufgrund seiner Verbindung zur Atom- und Kohleindustrie grundsätzlich nicht zusammenarbeitet (vgl. das Zitat weiter oben). Vom Vorstand der EWS wird hier die Vermutung geäußert, dass politischer Druck ausgeübt worden ist, die EnBW in ein Netzunternehmen einzubinden. So hat die EWS auch nachträglich eine – allerdings erfolglose – Beschwerde beim Bundeskartellamt gegen das aus ihrer Sicht intransparente Konzessionsverfahren eingereicht. Im weiteren Sinne wird auch die Kommunikation in hierarchischen und parteipolitisch aufgeladenen Strukturen in einer Großstadt wie Stuttgart als Hemmnis für die Verbreitung des „Schönauer Modells“ angesehen (Interview 02S).

In einem weiteren prominenten Rekommunalisierungsvorhaben in der Hauptstadt Berlin sind die EWS Schönau beratend und unterstützend tätig. So steht in Berlin derzeit die Neuvergabe der Stromnetzkonzeption an, die noch im Besitz des bisherigen Betreibers Vattenfall ist. Zuvor war 2013 ein Volksentscheid gescheitert, der die Überführung des Berliner Stromnetzes in kommunalen Besitz und die Gründung eines Stadtwerkes vorsah. Über einen Beschluss des Berliner Abgeordnetenhauses bereits kurz vor dem Volksentscheid wurde jedoch ein Stadtwerk gegründet. Im Rahmen des Konzessionsverfahrens bietet neben einem landeseigenen Unternehmen (Berlin Energie) und Vattenfall (Stromnetz Berlin GmbH) auch die Genossenschaft Bürger Energie Berlin (BEB) eG. Mit den EWS Schönau als Vorbild strebt sie an, „mit vielen Bürgerinnen und Bürgern das Berliner Stromnetz [zu] kaufen und in Zukunft in einem bürgereigenen Unternehmen selbst [zu] betreiben“ (vgl. www.buerger-energie-berlin.de). Sie erwägt aber auch eine Kooperation mit dem Land Berlin oder „unabhängigen fortschrittlichen Netzbetreibern“. In dieser Genossenschaft fungiert der EWS Gründer Michael Sladek als Aufsichtsrat und die EWS Schönau als Förderer. Zugleich wurde eine der Vorsitzenden (Luise Neumann-Cosel) als Stromrebellin 2013 in Schönau geehrt. Ähnlich wie in Stuttgart sieht der EWS Vorstand eine Schwierigkeit für die BEB darin, einerseits energiewirtschaftlich kompetente Partner zu finden und sich andererseits im Geflecht parteipolitischer Absprachen und machtstrategischer Erwägungen zu behaupten (Sladek, o.J.).

¹⁷ Interessant ist das Selbstverständnis der Energieversorgung Schönau Schwäbisch Hall GmbH. „Die Energieversorgung Schönau Schwäbisch Hall GmbH ist ein gemeinsames Unternehmen der Energieversorgung Schönau und der Stadtwerke Schwäbisch Hall. In diesem neuen Unternehmen bündeln die beiden Energieversorger Ihr Know-How für die Rekommunalisierung der Energieversorgung. „Energie in Bürgerhand“ - das ist unserer Überzeugung, die wir in den verschiedenen Ausschreibungsverfahren zur Neugründung von Stadtwerken einbringen und umsetzen möchten.“ Vgl. <http://www.stadtwerke-hall.de/ueber-uns/ev-schoenau-hall.html>.

Umso mehr sieht sie es als ihre Aufgabe, die BEB – z.B. im Rahmen der von ihr veranstalteten sog. Netzgipfel – darin zu unterstützen, sich direkt an den (Berliner) Bürger zu wenden bzw. über sie Druck auszuüben:

„Ich würde fast behaupten (...), das ist ein Bildungsauftrag. Nach meinem Dafürhalten wird über die Energiewende noch viel zu rudimentär, oberflächlich berichtet. Die Bürger wissen gar nicht so genau, was das alles bedeutet. Da empfinde ich das schon ein bisschen auch als unsere Pflicht. Wir sind eine Bürgergesellschaft. Wir wollen immer, dass die Bürger in der Energiepolitik mitmischen. Also muss man den Bürgern jetzt auch erklären, was das Projekt Energiewende bedeutet. Und ich finde Politik und Medien machen das viel zu wenig“ (Interview 02S).

Während in Titisee-Neustadt die ausstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bundesweite Signalwirkung auslösen könnte, würde für Sladek (o.J.) auch eine substantielle Beteiligung der Genossenschaft BEB am Netz der Hauptstadt bundesweit Beachtung finden. Sie würde - primär, aber nicht nur in Berlin - die Energieversorgung mehr in der Bürgerschaft verankern, den Bürgern mehr Teilhabe ermöglichen und über die Netzseite Innovationsimpulse zu Gunsten dezentraler Strukturen (z.B. Blockheizkraftwerken, Nahwärmeinseln) auslösen.

3.1.3.3 Weitere indirekte Diffusionsmechanismen und –kanäle

Die soeben näher erläuterten Rekommunalisierungsvorhaben lassen sich besonders gut dafür anführen, um die überregionale Diffusion innovativer Elemente des „Schönauer Modells“ konkret aufzuzeigen. Allerdings geht der Einfluss der EWS Schönau darüber hinaus. Zum einen wirkt er auch auf ideeller Ebene „im Modus der Inspiration“ (Kemmerzell und Tews, 2014). Zum anderen ist die EWS aktiv darum bemüht, die übergeordneten energiepolitischen Rahmenbedingungen zu beeinflussen.

So dient der „Schönauer Sonnencent“ nicht nur der Errichtung innovativer dezentraler EE- Anlagen und Energieeffizienzmaßnahmen der Kunden, sondern auch der Finanzierung von Bildungsmaßnahmen und politischen Kampagnen. Abgesehen vom jährlichen Stromseminar, das auch vielfach Akteure aus Kommunen anlockt, die vor Ort den dezentralen Ausbau erneuerbarer Energien vorantreiben möchten, spielt hierbei die Vortragstätigkeit des EWS-Vorstands eine wichtige Rolle. So werden derzeit etwa 50 Vorträge auf energiepolitischen Veranstaltungen und Konferenzen mit bestimmten Themenschwerpunkten pro Jahr gehalten. Sie sind u.a. an EWS- Kunden oder Bürgerinitiativen gerichtet, die eigene Vorhaben vor Ort realisieren möchten und sich Unterstützung bzw. Beratung von der EWS erhoffen. Nach Aussage eines EWS-Vorstandsmitglieds kommen daraufhin immer wieder Rückmeldungen (gerade beim Stromseminar), dass bestimmte Konzepte oder Anlagen nun realisiert wurden oder ein Rekommunalisie-

rungsvorhaben nun in Anlehnung an die Schönauer Erfahrungen in Gang gekommen ist. Im Sinne von Seyfang und Haxeltine (2012) hat die EWS daher zur Replikation von Projekten innerhalb der – gar nicht mehr so kleinen – sozio-technischen Nische „Bürgerenergie“ beigetragen. Neben mehr oder weniger förderlichen bundespolitischen Rahmenbedingungen (EEG, Strommarktliberalisierung etc.) haben hierbei EWS-gestützte Lern- und Nachahmungsprozesse eine wichtige Rolle gespielt. Förderlich dürfte dabei gewesen sein, dass die Beratung durch EWS-Praktiker vertrauensbildend und von größerem Wert für die kommunale Praxis war als etwa bestimmte *Good-Practice*-Leitfäden (Stead, 2013).

Über die Vortragstätigkeit hinaus hat sich die EWS auch an einem europäischen, von der EU-Kommission unterstützten Vernetzungsprojekt beteiligt, das sich für Bürgerprojekte im Bereich der erneuerbaren Energien einsetzt (www.rescoop.eu). Dies hatte für die EWS den positiven Nebeneffekt, neue Partner für politische Kampagnen (wie derzeit gegen das britische Atomkraftwerk Hinkley Point) zu gewinnen, aber auch Kontakte zu knüpfen, um in Zukunft gegebenenfalls gemeinsame Erneuerbare-Energien-Projekte (zum Beispiel bei der Windenergie) zu realisieren.

Bei der Beeinflussung der übergeordneten energiepolitischen Rahmenbedingungen setzt sich die EWS-Schönau insbesondere für eine Art der Weiterentwicklung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) ein, die einen weiteren Ausbau der Bürgerenergie gewährleistet. Gerade in letzter Zeit erweist es sich aber als schwierig, diesen Einfluss geltend zu machen und Ideen und Praktiken der Nische im “mainstream setting“ zu verankern, d.h. eine sog. Translation nach Seyfang und Haxeltine (2012) zu bewirken (etwas resignativ Sladek, o.J.). So wurde in der jüngsten EEG-Reform im Jahre 2014 etwa das Grünstromprivileg als Form der Direktvermarktung abgeschafft, auf das sich der Vertrieb von Ökostrom durch die EWS wesentlich stützt.¹⁸ Stromversorgungsunternehmen wurde beim Grünstromprivileg die Möglichkeit eingeräumt, ihre EEG- Umlagezahlungen zu reduzieren, wenn sie mindestens 50 % ihres Stromportfolios gegenüber Endkunden aus erneuerbaren Energien liefern, darunter ein Minimum von 20% aus Wind und Fotovoltaik. Damit konnte EEG-Strom auch als grüner – und häufig regional erzeugter – Strom direkt vermarktet werden. Das EEG 2014 enthält jedoch eine bisher nicht genutzte Verordnungsermächtigung, die die Einführung eines Vermarktungsmodells für EEG- Strom als Grünstrom an Stromkunden (unter Berücksichtigung der Kostenneutralität gegenüber dem Marktprämienmodell und dem Doppelvermarktungsverbot) ermöglicht. Damit soll erneuerbare Energie besser als im Marktprämienmodell kenntlich gemacht werden und Stromversorgern die Möglichkeit gegeben werden auf freiwilliger

¹⁸ Kritisch wird von der EWS auch die Einführung von Ausschreibungen für Erneuerbare-Energien-Anlagen und die Pflicht zur Direktvermarktung angesehen.

Basis erneuerbarer Energien aktiv und unter Berücksichtigung von Flexibilitätspotenzialen in das Stromversorgungssystem zu integrieren. Stromvertriebe könnten so direkt erneuerbaren Strom von Anlagenbetreibern (z.B. aus der Region) erwerben und vermarkten diesen direkt gegenüber dem Letztverbraucher, und zwar im gleichen Ausmaß wie sonst über das EEG-Umlagesystem gefördert würde. Zusammen mit vier weiteren Ökostromanbietern hat die EWS daher einen entsprechenden Vorschlag in Gestalt des sog. Grünstrommarktmodells eingebracht (vgl. www.gruenstrom-markt-modell.de).

Ebenso ist die EWS auch neben 10 weiteren Organisationen Initiator und Gründungsmitglied des 2014 gegründeten Bündnis Bürgerenergie (Bündnis Bürgerenergie e.V., 2014). Dieses versteht sich als „Vordenker der dezentralen Energiewende in Bürgerhand. Es unterstützt die Vernetzung der Akteure in den Regionen und engagiert sich öffentlich für eine Kultur der Bürgerenergie. Das Bündnis vermittelt Bürgerenergie-Akteuren Wissen und Qualifikationen, damit sie mit innovativen Ideen die dezentrale Energiewende weiter aktiv mitgestalten“ (www.buendnis-buergerenergie.de/buendnis/aufgaben-und-ziele/).

Im Interview mit einem Vorstandsmitglied der EWS wird diese Vernetzungsaktivität zwar begrüßt, ihre Schlagkraft aber noch als begrenzt angesehen:

„Wir reden immer darüber, dass wir Netzwerke bilden müssen. Wir tun das gelegentlich auch. (...) Das ist der Vorteil, den die Großen haben. Wenn die was wollen, dann stehen die zusammen wie eine Eins. Wir fangen immer unterwegs an (...) und jeder hat so ein bisschen seine eigenen Interessen“ (Interview 02S).

3.1.4 Zwischenfazit

Die Untersuchung von Politikinnovationen und deren Verbreitung erfordert im Fall der Kleinstadt Schönau einen speziellen Fokus. Im Vordergrund steht weniger die Kommunalpolitik als solche, sondern die Interaktion zwischen neuen sozialen Praktiken und Veränderungen in der (Energie-)Politik, und zwar in Schönau, vor allem aber auch in anderen Kommunen und indirekt auf anderen föderalen Ebenen. Diese Veränderungen sind im Lichte einer längeren Innovationsgeschichte zu betrachten, die im Kern auf zivilgesellschaftliche Initiative und das Agieren zentraler politischer Unternehmer zurückzuführen ist. Unabhängigen Individuen und Gruppen haben sich gegen das zentralisierte, fossil-nuklear geprägte Energiesystem gerichtet. Den (materiellen) Kern des innovativen Schönauer Modells bilden dabei der durch bürgerschaftliches Engagement initiierte Kauf des lokalen Verteilernetzes sowie die Etablierung der Elektrizitätswerke Schönau als Zwitter zwischen Wirtschaftsunternehmen und Nichtregierungsorganisation. Diese wesentlichen Elemente des „Schönauer Modells“ interagieren jedoch mit der

(Energie-)Politik und deren Veränderung, sei es in Schönau, in anderen Kommunen oder auf anderen föderalen Ebenen.

Unter dem Gesichtspunkt der Politikdiffusion wurden in dieser Fallstudie verschiedene Möglichkeiten diskutiert, innovative Elemente des Schönauer Modells zu verbreiten. Auf hohe Resonanz sind vor allem Bestrebungen der EWS gestoßen, die eigenen energiepolitischen und -wirtschaftlichen Vorstellungen in räumlicher Nähe zu Schönau sowie in Kooperation mit Akteuren zu realisieren, die dem Schönauer Modell gewogen sind (soziale Nähe). Im Sinne von Seyfang und Haxeltine (2012) ist es nicht nur (und ggf. zukünftig auch weniger) durch das EEG, sondern auch durch Lern- und Nachahmungsprozesse zu einer Replikation von Projekten innerhalb einer sozio-technischen „Nische“ gekommen. Während die überregionale Verbreitung von Politikinnovationen gewissermaßen Teil der Unternehmensphilosophie ist, ist sie zugleich an strikte Bedingungen von Seiten der EWS geknüpft: Gefördert werden sollen dezentrale, bürgerschaftlich getragene Versorgungsstrukturen und Atom- und Kohlestromfreiheit. Erhalten werden soll damit auch der Kern der ursprünglichen Schönauer Innovationsaktivitäten. Diese Vorgaben schränken wiederum ein Wachstum der EWS ein. Dieses hat zwar stattgefunden und zu einer Skalierung der Zahl an Ökostromkunden geführt; rein betriebswirtschaftlich gesehen (d.h. ohne Rücksicht auf die genannten energiepolitischen Erwägungen) könnte es hypothetisch aber auch stärker ausfallen. Ebenso treten die Diffusionsbedingungen andernorts in den Vordergrund. Die Beteiligung an und die Beratung bei Rekommunalisierungsvorhaben – wie sie in dieser Fallstudie besonders diskutiert wurden – zeigt nicht zuletzt wie unterschiedlich diese Bedingungen vor Ort sein können. Zudem tritt auch immer wieder die Interaktion mit mehr oder weniger förderlichen EU-rechtlichen und bundespolitischen Vorgaben in den Vordergrund (z.B. das kartellrechtliche Regime). Jenseits konkreter Vorhaben versteht Schönau aber auch die ideelle Verbreitung und Nachahmung ihrer energiewirtschaftlichen und -politischen Vorstellungen als Teil ihres Selbstverständnisses. Ebenso versucht die EWS durch Beeinflussung der bundespolitischen Rahmenbedingungen die Diffusionsbedingungen in ihrem Sinne zu beeinflussen (sog. *translation*). Im politischen Wettbewerb hat sich letzteres unter den derzeitigen Interessen und Kräfteverhältnissen zuletzt als schwierig erwiesen.

3.2 Regensburg

3.2.1 Einleitung

Regensburg ist mit knapp 156.000 Einwohnern viertgrößte Stadt Bayerns und Sitz der Regierung der Oberpfalz.¹⁹ Die Stadt ist umgeben und eng verflochten mit dem Landkreis Regensburg, der aus insgesamt 41 Gemeinden und einer Bevölkerung von knapp 185.000 Einwohnern besteht und eine Fläche von 1384 km² einnimmt (gegenüber 81 km² nur für die Stadt Regensburg) (Müller, 2013). Regensburg ist eine alte Stadt mit mehr als 2000-jähriger Geschichte, was sich u.a. in einem Anteil denkmalgeschützten Gebäudebestands am gesamten Gebäudevolumen von 86% in der von der UNESCO prämierten Innenstadt niederschlägt. Regensburg ist zugleich aber ein dynamischer Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort mit geringer Arbeitslosigkeit und dem bayernweit höchstem Verhältnis von Erwerbstätigen zu Einwohnern. Es steht gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner bayernweit an zweiter und deutschlandweit an sechster Stelle (Stadt Regensburg et al., 2015). Branchenschwerpunkte bilden die Automobilindustrie, der Maschinenbau, die Elektrotechnik, die Informations- und Kommunikationstechnologie, die Energietechnik, die Biotechnologie und Logistik und Dienstleistungsaktivitäten rund um den Regensburger Hafen. Stadt und Landkreis zeichnen sich durch eine positive Bevölkerungsentwicklung aus, wobei vor allem für die Stadt bis 2020 weitere Zuwächse erwartet werden. Als einer der bezogen auf die Bevölkerung jüngsten Städte Deutschlands zeichnet sich Regensburg durch Aufbruchsbereitschaft und Zukunftsorientierung aus.

Im Hinblick auf die Energie- und Klimapolitik drohen entsprechende Fortschritte im Sinne absoluter Treibhausgas- bzw. Energieeinsparungen durch das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum aufgezehrt zu werden. Zudem sind Teile der Industrie stark von fossilen Energieträgern abhängig. Allerdings scheint zugleich eine hohe Bereitschaft unter den verschiedenen Akteuren in der Region vorhanden zu sein, den energiepolitischen Herausforderungen innovativ zu begegnen und neue, vorbildliche Lösungen im Sinne der Energiewende zu implementieren (Stadt Regensburg et al., 2015, S. 27). Diese Bereitschaft ist ihrerseits mit den günstigen, oben angedeuteten wirtschaftsstrukturellen und gesellschaftspolitischen Voraussetzungen verknüpft (Müller, 2013). Somit erscheint Regensburg als ein interessantes Beispiel für die Untersuchung der Verbreitung von Politikinnovationen.

In gebotener Kürze werden in Abschnitt 3.2.2 zunächst die Kernelemente Regensburger Energie- und Klimapolitik skizziert. Mit ihnen eng verbunden sind bestimmte Akteure, Akteurskonstellationen und institutionelle Koordinationsformen. Auf dieser Grundlage

¹⁹ Vgl. www.regensburg-effizient.de

sowie auf der Basis von Kapitel 2 werden daraufhin in Abschnitt 3.2.3 speziell Politikinnovationen und deren Diffusion beschrieben. Interviews wurden dazu mit sechs Experten durchgeführt, die in der Stadtverwaltung, dem Stadtrat, der Energieagentur Regensburg und der Regensburger Energie- und Wasserversorgungs AG (REWAG) tätig sind. Politikdiffusion wird im Hinblick auf bestimmte Formen und Verläufe systematisiert. Abschließend wird ein Fazit gezogen.

3.2.2 Grundlagen und Ausgangsbedingungen

Von einem Gesamtenergiebedarf von rund 4 TWh im Jahr 2012 in Regensburg fallen etwa 55% auf den Bereich Wirtschaft, 37% auf Privathaushalte und 7% auf öffentliche Einrichtungen (Team für Technik, 2014). Zugleich wurden im selben Jahr ca. 1,4 Mio. t CO₂ emittiert, wobei 49% auf die Stromerzeugung, 26% auf den Verkehr und weitere 26% auf den - von der Stadt am leichtesten beeinflussbaren - Wärmeverbrauch fallen. Die Entwicklung über die Zeit ist lediglich für öffentliche Liegenschaften gut dokumentiert: So konnten hier zwischen 1994 und 2012 die Heizenergieverbräuche um fast 50% reduziert und ca. 64.000 t CO₂ eingespart werden (Stadt Regensburg, Planungs- und Baureferat, 2013). Die Stadt reklamiert hierbei auch eine Vorbildrolle für sich (Energieagentur Regensburg, 2015, S. 6).

Erzeugungsseitig hatten in der Stadt Regensburg erneuerbare Energien 2012 einen Anteil von etwa 9% am Stromverbrauch und 5% am Wärmeverbrauch (Team für Technik, 2014). Bei Strom fällt dabei über 50% auf Wasserkraftwerke, während bei der Wärme Holzbrennstoffe und Biomethan am bedeutsamsten sind. Im Landkreis Regensburg ist der Ausbau erneuerbarer Energien bereits deutlich weiter fortgeschritten (ZREU, 2013). Im Stromsektor wird hier bereits 57% des Bedarfs durch erneuerbare Energien abgedeckt, im Wärmesektor immerhin schon 18%. Für die Stadt und den Landkreis werden dabei für die Zukunft erhebliche Potenziale beim Ausbau erneuerbarer Energien und bei der CO₂- und Energieeinsparung gesehen (Team für Technik, 2014; ZREU, 2013). Dabei könnten diese Potenziale gerade durch die Kooperation von Stadt und Landkreis erschlossen werden (vgl. Abschnitt 3.2.3.2).

Energie- und klimapolitische Aktivitäten der Stadt Regensburg sind seit den frühen 1990er Jahren erkennbar (Stadt Regensburg et al., 2015; Stadt Regensburg, Umweltamt, 2015). So ist die Stadt seit 1992 Mitglied im Klimabündnis europäischer Städte und hat sich frühzeitig für eine energieoptimierte Bauleitplanung und das Energiemanagement im kommunalen Gebäudebestand eingesetzt. Entsprechend sind die wesentlichen administrativen Zuständigkeiten für die Energie- und Klimapolitik im Planungs- und Baureferat angesiedelt worden. In dieser Zeit entwickelten sich auch Agenda 21-Initiativen

und verschiedene Bürgerfachforen, Runde Tische und Veranstaltungen. Es folgten einzelne Aufklärungskampagnen, Förderprogramme, Modellprojekte und Konzepte für Neubaugebiete. Seit den 2000er Jahren wird das Thema Energie zunehmend mit regionalpolitischen Aktivitäten verknüpft. So finden sich Aussagen zur Energieversorgung im Regionalplan der Region Regensburg und andern räumlich ausgerichteten Konzepten und Studien. "Energie wurde dabei als wesentlicher Schwerpunkt übergemeindlicher Prozesse und Kooperationen identifiziert" (so Stadt Regensburg et al., 2015).

Einen wesentlichen Meilenstein Regensburger Klima- und Energiepolitik bildete die Gründung einer gemeinsamen von Stadt und Landkreis getragenen Energieagentur im Jahre 2009.²⁰ Ziel der Agentur ist die Mobilisierung des regionalen Energieeinsparpotenzials und des verstärkten Einsatzes von erneuerbaren Energien. Gegenüber Bürgern und Unternehmen, aber auch den beteiligten Kommunen bietet sie Beratungen an und führt verschiedene Projekte (Energiekonzepte, Potenzialanalysen, Maßnahmenplanungen u.ä.) durch. Gegenüber traditionell-hierarchischen kommunalen Verwaltungsstrukturen erweist sich die Energieagentur dabei als flexibler, effizienter und ergebnisorientierter (Interview 04R). Die Agentur versteht sich aber auch als Kern eines Netzwerks, das verschiedene (Energie-)Akteure vor Ort zusammenführt und ihnen auch außerhalb der Region eine Stimme verleiht (Abschnitt 3.2.3.3). Finanziell hat sie in der Anfangsphase von EU-Fördermitteln profitiert, muss sich seit 2013 aber durch unternehmerisches Tätigwerden selbst finanzieren (z.B. über die Umsetzung des Energienutzungsplans, vgl. unten).

Mit dem Wachstum von Stadt und Umland hat auch die für Regensburg und weitere 17 nahe liegende Kommunen als Grundversorger zuständige Regensburger Energie- und Wasserversorgungs- AG (REWAG) zunehmend einen strategischen Stellenwert für die Region und deren Energie- und Klimapolitik eingenommen. Das 1976 aus den Stadtwerken Regensburg bzw. der Energieversorgung Ostbayern hervorgegangene, und noch heute zu knapp 65% im Eigentum der Stadt befindliche Unternehmen war ursprünglich ein Strom- und Gasanbieter ohne eigene Erzeugung. Ende der 2000er Jahre wurde jedoch - gestützt durch die bayerischen und bundespolitischen Diskussionen über einen stärker erneuerbar geprägten Erzeugungsmix - der politische Anspruch in der Region formuliert, eine Eigenversorgung beim heimischen Energieversorger im Sinne der Daseinsvorsorge aufzubauen (Interview 02R). Daraufhin wurden erste Lern- und Demonstrationsprojekte im Bereich erneuerbare Energien lanciert. Akteursseitig sollte dann auch

²⁰ Vgl. <http://www.energieagentur-regensburg.de/>. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern ist für Bayern als Flächenland die Gründung regional ausgerichteter Energieagenturen typisch.

die anstehende Wahl eines neuen Vorstandsvorsitzenden der REWAG den Kurs zu Gunsten einer dezentral und erneuerbar geprägten Erzeugung stützen (Interview 02R). Im Einklang mit der Stadt und unter Berücksichtigung bundespolitischer Rahmenbedingungen (EEG etc.) sieht sich die REWAG heute als "Akteur der Energiewende", der "entsprechende strategische Weichenstellungen [vornimmt]" (Stadt Regensburg, Beteiligungsmanagement und Controlling, 2015). Das Erzeugungsportfolio erstreckt sich dabei auf Onshore- Windkraftanlagen, Fotovoltaikanlagen, Biomasse- und Biomethananlagen und KWK- Anlagen. Bis 2020 soll dabei 50% des Stroms für Privatkunden vom Unternehmen selbst und regenerativ erzeugt werden. Über 100 Millionen € soll bis 2020 in die eigene Stromerzeugung investiert werden (vgl. www.rewag.de). Die Erzeugungsseite stützt sich zugleich auf Kompetenzen der REWAG in den Bereichen Netze, Handel und Vertrieb. Zunehmend wichtig werden auch verschiedene Dienstleistungskonzepte (Contracting, Betriebsführung von dezentralen Erzeugungsanlagen, Vermarktung des erzeugten Stroms, Energiesparberatung u.ä.) und Aktivitäten im Bereich Elektromobilität (Bereitstellung von Ladeinfrastruktur).

Angesichts vermuteter Potenziale in den Bereichen Ausbau erneuerbarer Energien, Energieeffizienz und Energieeinsparung sind in Regensburg, aber auch im Landkreis informelle, energiebezogene Planungsinstrumente ein Dreh- und Angelpunkt der lokalen bzw. regionalen Energie- und Klimapolitik geworden. Sie dienen der Analyse der momentanen Energieversorgung und des Energiebedarfs, der genaueren Potenzialanalyse, der Maßnahmenkoordination und Entwicklung von Umsetzungskonzepten und bilden zusammen einen themenübergreifenden und strategischen Rahmen. Die energetische Entwicklung und Planung erhält zugleich einen räumlichen Bezug. Dabei wird die Erstellung der Instrumente durch Fördermittel des Freistaats Bayern unterstützt (vgl. z.B. BLU, 2014).

Für den Landkreis Regensburg ist kürzlich ein Energieentwicklungsplan erstellt worden, der für den Landkreis, die Landkreismunicipien, zwei neu gegründete Energiegenossenschaften, die REWAG und für weitere Akteure Orientierung bietet. Als Steuerungsinstrument soll er – unter Einbeziehung bereits bestehender energiebezogener Konzepte bzw. Pläne einzelner Gemeinden – die „gesamtheitliche Entwicklung im Landkreis“ anleiten (ZREU, 2013).

Für die Stadt Regensburg wurde am 25.6.2014 ein Energienutzungsplan beschlossen. Damit bestand auch dort erstmals eine systematische, umfassende und strategische Grundlage für alle weiteren Aktivitäten rund um die Energiewende und den Klimaschutz. Der Plan wurde mit Fördermitteln des Freistaats vom Ingenieurbüro Team für Technik erstellt und in der Fachöffentlichkeit in Form von Workshops diskutiert (Team für Technik, 2014; Stadt Regensburg, Planungs- und Baureferat, 2015; Stadt Regens-

burg, Amt für Stadtentwicklung, 2014). Politik- und umsetzungsrelevant sind vor allem die dort entwickelten bzw. vorgeschlagenen Konzepte und Maßnahmen. Sie verteilen sich auf fünf Handlungsfelder. Den Energienutzungsplan im engeren Sinne bilden die Handlungsfelder „Wärme einschließlich KWK“ und „Strom“ (z.B. mit Vorschlägen für geeignete Erzeugungsstandorte oder Gebiete mit hohem Wärme-Einsparpotenzial). Daneben besteht ein Handlungsfeld „Strategie und Koordination“, dass Ideen aus den Fachworkshops und der Planerstellung aufgreift und vor allem dazu dient, Projekte aufeinander abzustimmen und frühzeitig Aspekte der Energieplanung in übergeordnete städtische Vorhaben einzubeziehen (z.B. Verzahnung von Energie- und Bauleitplanung). Flankierend werden schließlich in einem Handlungsfeld „Vernetzung und Beteiligung“ bestehende energiebezogene Ansätze mit Ideen aus den Fachworkshops zusammengeführt (z.B. Energieberatung für Wohngebäude, Aufbau einer Bioenergiebörse). Ein fünftes Handlungsfeld nimmt vertiefende Detailstudien (z.B. für bestimmte Quartiere, Industriegebiete) vor. Aktuell steht die Umsetzung des Energienutzungsplans im Vordergrund (vgl. auch www.regensburg-effizient.de). Aus Kapazitätsgründen wurden dabei verschiedene Schwerpunktthemen ausgewählt, die prioritär in verschiedenen Arbeitsgruppen vorangebracht werden sollen:

- die Gründung eines Energiebildungszentrum im Großraum Regensburg zur Bereitstellung von Informationen und zur Bewusstseinsbildung im Themenfeld Energiewende;
- eine Börse für regionale (bioenergiebasierte) Brennstoffe zur Verknüpfung von lokaler Nachfrage und lokalem Angebot;
- eine an Hausbesitzer und Wohnbauunternehmen adressierte Gebäudesanierungskampagne;
- die Prüfung von Gebieten, die für den Einsatz von Wärmenetzen in Frage kommen;
- die Steigerung erneuerbarer Energieerzeugung durch Energieversorgungsunternehmen (insbesondere die REWAG);
- die Steigerung erneuerbarer Energieerzeugung durch verschiedene (Industrie-) Unternehmen und die Wohnungswirtschaft;
- die Zusammenarbeit von Wirtschaftsunternehmen (insbesondere über sog. Lernende Energieeffizienznetzwerke oder auch bei der Abwärmenutzung);
- die Erprobung neuer bzw. verbesserter Mobilitätskonzepte (E- Mobilität, Car-Sharing u.ä.).

Außerdem ist ein Lenkungs- und Beratungsgremium eingerichtet worden, das den Arbeitsgruppen übergeordnet ist und mit Vertretern der Stadtverwaltung, aber auch mit unterschiedlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren der Energiewende

besetzt ist. Das Gremium soll Kompetenzen bündeln, Umsetzungshemmnisse beseitigen sowie Entscheidungen vorbereiten bzw. ggf. selbst treffen.

Eine Schlüsselstellung bei der Umsetzung des bis zunächst 2018 angelegten Energienutzungsplans nimmt die Energieagentur Regensburg ein. Sie ist nicht nur in den einzelnen Arbeitsgruppen und dem Lenkungs- und Beratungsgremium vertreten, sondern eignet sich durch ihre hohe fachliche Kompetenz und ihr breit gefächertes Mitgliedernetzwerk für die Steuerung des Umsetzungsprozesses.

Parallel zu den konkreten Umsetzungsaktivitäten wurde ein breit angelegter Leitbildprozess („Leitbild Energie und Klima“) in Gang gesetzt, der möglichst viele Akteure einbeziehen und das erarbeitete Leitbild in Politik und Gesellschaft verankern soll. Zu diesem Zweck sollen ab Frühjahr 2016 verschiedene Workshops stattfinden. Mit einem möglichst konkreten Bild der gewünschten Zukunft sollen auf diesem Wege klare, verbindliche und möglichst von allen Beteiligten getragene Zielsetzungen in der Energie- und Klimapolitik vorbereitet werden. Auch zur Moderation dieses Leitbildprozesses ist wiederum in erster Linie die Energieagentur Regensburg gefragt.

Die Erstellung des Energienutzungsplans und die Konzeption der oben beschriebenen energie- und klimapolitischen Marschroute fielen mit einer Änderung der politischen Mehrheitsverhältnisse in Regensburg zusammen. Mit der Wahl des Stadtrates und des Oberbürgermeisters vom 16.3.2014 wurden in Regensburg erstmals seit 36 Jahren wieder die Sozialdemokraten stärkste Kraft. Nach der Wahl wurde eine Koalition mit den Grünen gebildet, die mit 10,5% der Stimmen im Stadtrat relativ gut vertreten sind. Der dritte Bürgermeister wurde dabei zum (von den Grünen zu besetzenden) „Umweltbürgermeister“ ernannt, was mit einer Stärkung umweltschutzaffiner Aufgabenfelder (Umweltamt, Gartenamt, Amt für Abfallentsorgung, Straßenreinigung und Fuhrpark) sowie indirekt der Energieagentur als diesem Bürgermeister unterstellte Dienststelle einherging.

Damit ging auch eine veränderte Außenkommunikation des Umwelt-, Energie- und Klimathemas einher (Interview 04R): So war das Thema zuvor zwar administrativ bearbeitet worden, aber kaum Gegenstand öffentlicher Stellungnahmen, was auch darauf zurückgeführt wird, dass sich der ehemalige Oberbürgermeister gerade bei Energiefragen als strukturkonservativ und atomkraftfreundlich positionierte. Im Zuge der Wahl bot sich unter den veränderten politischen Rahmenbedingungen die Gelegenheit, die Energiewende in Regensburg politisch aktiv zu bespielen und zu gestalten.

Einerseits stellt dabei das gewachsene Selbstbild der Stadt eine günstige Voraussetzung dar. So rührt das Selbstbewusstsein und die Strahlkraft der Stadt aus der langjährigen Geschichte, was sich dann auch immer wieder darin ausdrückt, dass sich die Stadt bemüht, sich gegenüber anderen Städten in Rankings oder Wettbewerben gut zu positio-

nieren (z.B. als Kulturhauptstadt). Dem Selbstverständnis des Umweltbürgermeisters nach resultiert daraus eine politische Orientierung, die immer wieder Potenziale und Chancen für die Zukunft sieht, was sich gerade auch auf die von vielen Unsicherheiten geprägte Transformation des Energiesystems positiv auswirkt:

„Regensburg ist alt und neu zugleich. (...) Wenn man weiß, wo man herkommt, tut man sich manchmal auch leichter mutig in die Zukunft zu gehen.“ (Interview 04R).

Andererseits kann die Regensburger Politik auf strukturellen Veränderungen im Energiebereich sowie veränderten Akteurskonstellationen aufbauen. Wie bereits erwähnt zählt dazu strukturell die Gründung und schrittweise Aufwertung der Energieagentur, die Neuausrichtung der REWAG und (damit oft verwoben) die verstärkte Zusammenarbeit mit dem Umland. Zugleich bilden der Energienutzungsplan und indirekt entsprechende Konzepte auf Ebene des Landkreises oder einzelner Umlandgemeinden einen übergreifenden strategischen Rahmen. Ebenso werden Veränderungen durch neue Akteure und neue Akteurskonstellationen gestützt. Dazu zählt insbesondere ein atomkraftkritischer Bürgermeister, ein „energiewendefreundlicher“ Vorstandsvorsitzender der REWAG und ein gestaltungsfreudiger Geschäftsführer der Energieagentur. Dazu zählt ebenso eine Verzahnung dieser Akteure über Mitgliedschaften und Gremien, was wiederum der Politik eine höhere Glaubwürdigkeit verleiht (Interview 02R). Ebenso herrscht auch informell ein Klima des Vertrauens in einem gut eingespielten Kreis von Schlüsselakteuren (Interview 01R).

Die Konsolidierung der Regensburger Energie und Klimapolitik - insbesondere in Gestalt des Energienutzungsplans und entsprechender Leitbild- und Umsetzungsprozesse - spiegelt sich wiederum in konkreten unternehmerischen Entscheidungen. So stützt sich das investive Engagement der REWAG beim Ausbau erneuerbarer Energien und dezentraler Versorgungskonzepte wesentlich auf die kommunalpolitische Rückendeckung. Entsprechende Ausbaumaßnahmen werden also - vor dem Hintergrund bestehender Risiken jenseits des EEG oder KWKG - auch deshalb verstärkt betrieben, weil die Politik in Regensburg und im Landkreis entsprechende Ausbaupotenziale stärker betont und ihre Realisierung vehementer einfordert.²¹

²¹ Dabei ist neben dem Engagement vor Ort auch die Erschließung von Erzeugungspotenzialen außerhalb Regensburg (z.B. die Beteiligung an Windenergieanlagen in Norddeutschland) erwünscht (Interview 02R).

3.2.3 Über Regensburg hinaus: Politikinnovationen und Diffusionsformen und -prozesse

Politikinnovationen umfassen primär Programme, Ideen, Praktiken oder Instrumente, die neu für denjenigen Stadt- oder Gemeinderat sind, der sie einführt oder übernimmt (vgl. Kapitel 2.3.1). Sie unterscheiden sich mehr oder weniger deutlich von bisherigen Erfahrungen und Politikansätzen einer Kommune. Aus einer Diffusionsperspektive werden Politiken zugleich nur als innovativ bezeichnet, wenn sie auch eine gewisse Verbreitung erfahren. Politikdiffusion als solches bezeichnet dann den Pfad der Ausbreitung der Innovationen sowie die damit verbundenen Prozesse der Kommunikation und Interaktion zwischen relevanten Akteuren.

In einem überlokalen Handlungsraum nehmen lokale Akteure ihre eigenen Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen auch jenseits kommunaler Grenzen wahr und nutzen sie ggf. strategisch in ihrem Sinne. Dabei kann dies entlang einer horizontalen Dimension - also zwischen Städten und Kommunen - und/oder einer vertikalen Dimension - also entlang staatlich-territorialer Ebenen - erfolgen (Kemmerzell und Tews, 2014).

Selbst bei thematischer Eingrenzung auf den Klima- und Energiebereich und damit auch die begrenzten rechtlichen und zum Teil faktischen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen, verbleiben verschiedene Möglichkeiten für Innovations- und Diffusionsaktivitäten von Kommunen. Als Ergebnis der Interviews in Regensburg können grob vier verschiedene, nicht ganz überschneidungsfreie Formen und Prozesse unterschieden werden, an denen sich Politikdiffusion festmachen lässt:

- Diffusionsprozesse über institutionalisierte Städtenetzwerke und Städtepartnerschaften: Jenseits gesetzlichen Zwangs von höherer Ebene, der von Diffusionsphänomenen zu trennen ist, können horizontale und institutionalisierte Vernetzungen zwischen Kommunen wie Städtenetzwerke betrachtet werden. Hinzu kommen übergeordnete Strukturen in Form von Fördermaßnahmen - typischerweise von der EU - die mit Vernetzungen zwischen Kommunen einhergehen.
- Diffusionsprozesse über Stadt-Umland-Kooperationen: In dem Maße wie die Energieversorgung und Klimaschutzaktivitäten in einem größeren räumlichen Maßstab über die Stadtgrenzen hinaus organisiert wird, ergeben sich potentiell Kommunikations-, Lern- und Innovationsprozesse zwischen Stadt und ausgewählten Umlandgemeinden.
- Diffusionsprozesse über Energieagenturen: Als Vermittler und Multiplikatoren können Energieagenturen jenseits ihres Standorts Innovationsstandards und Diffusionsprozesse beeinflussen und selbst beratend für externe Kommunen tätig werden.
- Diffusionsprozesse über Interaktionen mit Unternehmen und Netzwerke: Die ständige Interaktion und enge Verbindung zwischen Stadtpolitik und wesentlichen ortsan-

sässigen Unternehmen kann eine Quelle von Politikinnovationen und deren Diffusion werden. Darüber hinaus sind Netzwerkaktivitäten eine Möglichkeit Veränderungen und Innovationen technologischer und sozialer Art anzustoßen und zu verbreiten.

3.2.3.1 Diffusion über institutionalisierte Städtenetzwerke und Städtepartnerschaften

Eine institutionalisierte Möglichkeit, die Diffusion von Politikinnovationen zu befördern, bieten über mehrere Städte organisierte Städtenetzwerke. Für Regensburg spielen dabei vor allem Städtenetzwerke eine wichtige Rolle, die auf die EU-Ebene gerichtet sind. Im Gegensatz zu München hat die Mitgliedschaft Regensburg im Klimabündnis hier derzeit nur einen untergeordneten Stellenwert.²² Wichtiger erscheinen Netzwerke, die sich mit stadt- und regionalpolitischen Aktivitäten im weiteren Sinne beschäftigen, aber immer auch Bezüge zum Klima- und Energiebereich thematisieren. Sie reflektieren das Bemühen Regensburg, Fragen der Regionalplanung, der Stadtentwicklungsplanung und Bauleitplanung stärker integriert mit energie- und klimapolitischen Belangen zu behandeln (Interview 01R).

Die Mitgliedschaft in Städtenetzwerken hat für Regensburg zwei wesentliche Funktionen: die Vertretung städtischer Interessen gegenüber der EU (bzw. dem Bund) und den Austausch mit anderen Städten. Beide Funktionen sollen wiederum auch den Zugang zu Fördergeldern erleichtern. Einen wichtigen Stellenwert nimmt für Regensburg etwa das Urban Netzwerk ein, das deutsche und österreichische Städte bei der Umsetzung von integrierten städtischen Entwicklungsmaßnahmen unterstützt, die aus den EU-Strukturfonds finanziert werden. Neben der Interessenvertretung gegenüber und Sensibilisierung von EU-Vertretern wird hierbei der Erfahrungsaustausch und Know-how-Transfer betont. In einem vordergründigen Sinne können die Vertreter der Städte dabei lernen, wie EU-Förderanträge so formuliert oder bewilligte Projekte so umgesetzt werden können, dass sie als möglichst vorbildlich angesehen werden. Ein Vertreter der Stadtverwaltung betont etwa die Bedeutung gut klingender Labels in diesem Zusammenhang, wie sie von der österreichischen Stadt Graz genutzt werden, die sich mit dem Thema ‚Smart City‘ europäische Fördergelder sichern konnte (Interview 01R).

Aber auch inhaltlich betont der Vertreter der Stadtverwaltung, dass die Netzwerktreffen Lernprozesse ausgelöst haben, die dann den fachlichen und persönlichen Kontakt zu einzelnen Städten - in diesem Fall vor allem Graz - vertieft haben (vgl. auch Abschnitt 3.2.3.3):

²² Die Mitgliedschaft im energie- und klimabezogenen Konvent der Bürgermeister wird derzeit auch erst erwogen bzw. vorbereitet.

„Wir waren auch schon in Graz. (...) Das war klar auf diese Netzwerktreffen zurückzuführen. (...). Da gibt es einen sehr guten persönlichen Kontakt. Da brauche ich bloß auf den Knopf zu drücken, die Nummer ist eingespeichert und ich kann mich [über das interessante Projekt] informieren. Diese Netzwerke sind Gold wert.“ (Interview 01R). Ebenso ergeben sich Möglichkeiten für andere Städte von Regensburger Erfahrungen zu lernen, auch wenn es mehr darum geht, „Ideen oder Teile von Lösungen zu übernehmen“ und weniger darum, das „Projekte eins zu eins umgesetzt werden“ (Interview 01R). Gerade mit einzelnen und ähnlich strukturierten anderen Städten ergeben sich dann auf der Basis (aber auch außerhalb) der Netzwerktreffen wiederholte Interaktionen. So wird etwa von Regensburg interessiert beobachtet, wie Mannheim die Umwidmung von Konversionsflächen mit einer innovativen Form der Bürgerbeteiligung realisiert.

Eine Gelegenheit, Regensburg mit anderen ähnlichen Städten zu vergleichen und Lernprozesse anzustoßen, bieten auch institutionalisierte Städtepartnerschaften. So ergab sich die Möglichkeit im Rahmen einer Einladung durch die französische Partnerstadt Clermont-Ferrand das dortige innovative Stadtbahnkonzept näher kennen zu lernen. Dies führte dann zu Überlegungen darüber, ob ein derartiges Modell nicht die Regensburger Verkehrsbelastungen reduzieren könnte. Allerdings waren diese Überlegungen schwer mit den rechtlichen und planerischen Vorgaben im deutschen Föderalismus zu vereinbaren, konkret also dem kurzfristigen und engen Planungsrahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes. So betont der von uns interviewte Bürgermeister zum einen die Grenzen von Lernprozessen in einem „System, wo wir nicht alles bestimmen können“. (Interview 04R). Zum andern wird der systematische Vergleich mit anderen Städten teilweise nur als bedingt zielführend angesehen, aufgrund spezifischer örtlicher Bedingungen und spezifischer Akteurskonstellationen.

3.2.3.2 Diffusion über Stadt-Umland-Kooperationen

Gerade für kleinere und mittelgroße Städte wie Regensburg bietet es sich angesichts begrenzter eigener Handlungskapazitäten an, Klimaschutz in einem größeren räumlichen Maßstab über die Stadtgrenzen hinaus zu organisieren. In der Gründung einer gemeinsamen Energieagentur von Stadt und Landkreis findet dieses Bestreben - wie bereits in Abschnitt 3.3.2 erwähnt - einen konkreten politischen Ausdruck. In dem Maße wie interkommunale bzw. regionale Kooperation stark auf Freiwilligkeit und Kommunikation zwischen den Akteuren beruht, kann sie als Teil der Diffusion innovativer Politiken (und nicht nur als formaler Akt der Kooperation rechtlich unabhängiger Gebietskörperschaften) betrachtet werden (Kapitel 2.3.2). Unsere Interviews haben verschiede-

ne Ausprägungen von Stadt-Umland-Kooperationen beleuchtet, die zum Teil als gelungen und zum Teil als er verbesserungswürdig eingestuft werden.

Weitgehend positiv bewertet wird die jüngst vorgenommene Bildung einer sog. innovativen Energieregion zwischen der Stadt und ausgewählten Umlandgemeinden. Dabei ist dieses Konstrukt wiederum mit EU-Vorgaben verbunden: So fördert die EU im Rahmen des Fonds für Regionale Entwicklung zusammen mit dem Freistaat Bayern ausgewählte integrierte räumliche Entwicklungskonzepte (IRE), die sich durch interkommunale Zusammenarbeit auszeichnen. In dem mehrstufigen, wettbewerblichen Auswahlverfahren unter mehr als 80 Bewerbern in Bayern konnten sich kürzlich Regensburg und acht Umlandgemeinden durchsetzen. Gemeinsames Anliegen der Kooperation ist die Energiewende im Raum Regensburg zu befördern und zugleich für die weitere städtebauliche Entwicklung in der Region zu nutzen. Dabei bestehen für die Förderperiode bis 2020 weitgehende Entscheidungsspielräume für die geförderten Gemeinden darüber, welche Projekte konkret und im gemeinsamen Einvernehmen gefördert werden sollen.

Von Seiten des Regensburger Oberbürgermeisters wird für den Erfolg im Auswahlprozess „der offene und von gegenseitigem Vertrauen geprägte Austausch zwischen allen Kooperationspartnern“ als „ein maßgeblicher Erfolgsfaktor unserer Bewerbung“ betont.²³ Auch von Seiten der Verwaltung wird betont, dass das persönliche Engagement der Bürgermeister ein entscheidender Faktor war und die Antragstellung erleichtert hat. Dabei war dieser Austausch aber insofern schon vorstrukturiert, dass Regensburg mit seinen Umlandgemeinden schon seit längerem bestimmte gemeinsame Planungen und Verbundkonzepte realisiert oder zumindest diskutiert hat (z.B. Verkehrsverbund, interkommunale Gewerbegebiete, gemeinsame Arbeitskreise mit Gemeindevertretern zu verschiedenen Themen u.ä.) (Interview 01R). Die Verknüpfung mit dem Thema Energie war dann auch dadurch begünstigt, dass in der Breite der Gemeinden eine Offenheit für dieses, in Deutschland insgesamt so stark diskutierte Thema bestand. Zugleich war innerhalb der Regensburger Verwaltung das notwendige Fachwissen bei Schlüsselakteuren vorhanden, um ein derartiges Format im Lichte der Anforderungen in der Region und zugleich den komplexen förderrechtlichen Vorgaben der EU zu realisieren (Interview 03R).

Während der Erfolg der IRE derzeit noch nicht bewertet werden kann, wird von einem erfahrenen Verwaltungsmitarbeiter die regionale Kooperation über die Stadtgrenzen hinaus generell als noch zu stark unterbelichtet angesehen, so dass eine Tendenz zur „Balkanisierung“ gegeben sei (Interview 01R). Ähnlich wie in der Kooperation zwischen München mit seinen Umlandgemeinden werden auch im Regensburger Umland

²³ Vgl. dazu <http://www.regensburg-digital.de/innovative-energieregion-regensburg-im-bayerischen-efre-auswahlverfahren-erfolgreich/21052015/>

häufig Sorgen oder Ängste geäußert, von Regensburg vereinnahmt bzw. benachteiligt zu werden. Dabei geht es häufig um Projekte, die die Flächennutzung oder Bebauung betreffen und im Ideenstadium von politischer Seite zurückgewiesen werden. Teilweise tangieren diese Projekte wiederum Fragen der Energieeinsparung oder der Nutzung erneuerbarer Energieträger, so dass es Überschwappeffekte vom Bau- zum Energiebereich gibt.

Als ein Beispiel wurde etwa die Idee genannt, nicht nur wie geplant in Regensburg, sondern auch im Umland Solardachkataster zu erstellen, d.h. Landkarten, die Bauherren zeigen, wie gut sich Dachflächen für die Installation von Fotovoltaik- oder Solarthermie-Anlagen eignen. Derartige Kataster wurden bereits in einer Reihe von Kommunen erstellt, die einen der vorderen Plätze in der Solarbundesliga einnehmen (wo Regensburg derzeit den neunten Platz einnimmt, vgl. www.solarbundesliga.de). In Regensburger Umland ist ein entsprechender Versuch vorerst gescheitert:

„Im Vorfeld hatten wir die Kontaktaufnahme mit dem (...) Landratsamt (...) [um die Projektidee vorzustellen]. Die haben sich dann geziert und sind dann abgesprungen. Offiziell aus Kostengründen (...). Aber da gibt es aus meinem Dafürhalten auch politische Vorbehalte [so ein sensibles Thema im Rahmen von Bürgermeisterrunden des Landratsamts anzusprechen].“ (Interview 01R).

Schwierig sei es mitunter auch, Formen gemeinsamer intelligenter Flächennutzung zu implementieren. So stößt etwa auch der Bau größerer Wohnanlagen bzw. Quartiere in den von (energetisch i.d.R. ungünstigen) Einfamilienhäusern geprägten Landkreisen öfter auf Vorbehalte.

Als eher unproblematisch stellt sich aber wohl die Zusammenarbeit der Kommunen im Hinblick auf Energieerzeugung und damit verknüpfte Versorgungs- und Dienstleistungskonzepte dar. Dabei spielt wiederum die REWAG eine Schlüsselrolle. Die REWAG agiert zum einen ohnehin im Großraum Regensburg und bindet diesen aneinander, energietechnisch oder auch über einen Kommunalbeirat mit Vertretern der Landräte und der Bürgermeister der Kommunen. Zum anderen sieht sie in neuen dezentralen Erzeugungskonzepten auch selbst ein wirtschaftliches Potenzial. Von Seiten der REWAG wird dann auch das Zusammenwirken der Kommunen im Grundsatz positiv beschrieben:²⁴

„Alle Bürgermeister haben verstanden, dass mit der Dezentralisierung der Erzeugungswelt eine Einflussnahme auf die Energieversorgung stattfinden wird. (...). Da herrscht auch Konsens zwischen Landkreis und Stadt, dass man die Art der Energieversorgung

²⁴ Ähnliches gilt für die Zusammenarbeit mit verschiedenen Wirtschaftsakteuren. So wurde diesbezüglich ein Vorzeigeprojekt genannt, bei dem aus einem Blockheizkraftwerk die Wärme kombiniert für die Kalkproduktion und ein nahe gelegenes neues Wohngebiet genutzt wird. Durch das Zusammenwirken der Akteure wurde dabei eine besondere Dynamik entwickelt.

analog durchziehen wird. Das ist für uns natürlich auch wichtig. (...) Wir wollen die dezentralen Erzeugungsanlagen [in Stadt und Landkreis] technisch vernetzen und aussteuern, über unsere Leitwarte, über unser Handelssystem (...). Und da müssen natürlich alle mitspielen.“ (Interview 02R).

Für die REWAG selbst sind dann auch weniger politische Gründe ein Hemmnis für die Realisierung von Projekten. Eher gehe es darum, sich konkret bei der Auftragsvergabe (z.B. der Umsetzung eines Energieversorgungskonzepts in einem neuen Quartier) gegenüber Wettbewerbern im Markt zu profilieren.

Während im Gespräch mit der Regensburger Stadtverwaltung einige Schwierigkeiten interkommunaler und von der Stadt Regensburg initiiertter Zusammenarbeit angesprochen wurden, sieht die REWAG durchaus auch wechselseitige politische Diffusionsprozesse.²⁵ Dies gelte zum einen im Hinblick auf Energiekonzepte einzelner Landkreismunicipien um Regensburg herum. So würden regelmäßige Treffen im Kreistag und auch außerhalb dafür sorgen, dass sich die Kommunen energiepolitisch aneinander orientieren oder gar einander nachahmen. Zum anderen ergeben sich im Hinblick auf die Stadt Regensburg auch „umgekehrte“ oder parallele Diffusionsprozesse. Die REWAG betont diesbezüglich einige akteurseitige und strukturelle Bedingungen:

„Sie haben nicht einen Leuchtturm in der Stadt Regensburg und der Landkreis zieht nach. (...) Das findet parallel statt und wir sorgen auch dafür, dass das gleichgerichtet ist. Es kann auch mal sein, dass eine Landkreismunicipie bei der Projektrealisierung sogar schneller ist, (...) mit ihrer flexiblen schlanken Struktur, engagierten Leuten, (...) mit ihrem schnellen Zugriff auf die Energieagentur und uns [die REWAG], (...) mit ihren besseren Erzeugungsbedingungen.“ (Interview 02R).

3.2.3.3 Diffusion über Energieagenturen

Wie bereits erwähnt spielt auch die eng mit der Verwaltung verzahnte Energieagentur Regensburg eine wesentliche Rolle bei der Kooperation von Stadt und Landkreis. Der Fokus liegt dabei weniger in der energietechnischen und -wirtschaftlichen Umsetzung (wie bei der REWAG), sondern auf der Bewusstseinsbildung und in der konzeptionellen Arbeit. Darüber hinaus hat die Energieagentur aber noch eine weitere Schlüsselfunktion bei der Verbreitung von Politikinnovationen: Sie kommt über die Vernetzung und Abstimmung mit anderen Energieagenturen zum Tragen. So ist die Energieagentur Regensburg Mitglied der Bayerischen Energieagenturen e.V., deren Vorsitz wiederum der

²⁵ Daneben wurde auch erwähnt, dass sich bestimmte Projekte über Kommunen schon deshalb ausbreiten, weil der betriebswirtschaftliche Mehrwert allein schon so groß ist (z.B. Straßenbeleuchtung auf LED-Basis).

Leiter der Regensburger Agentur ist. Ebenso ist sie auch Mitglied bei der Vertretung der deutschen Energieagenturen.

Vor allem die Mitgliedschaft in dem bayerischen Zusammenschluss der Energieagenturen ist dabei eine Möglichkeit, Innovationsstandards und Diffusionsprozesse bayernweit zu beeinflussen. So ist der Zusammenschluss zunächst ein Mittel, um Kräfte einzelner Energieagenturen zu bündeln, gemeinsame Projekte zu realisieren und die von der bayerischen Staatsregierung in Aussicht gestellten Fördermittel für die Energiewende effektiv einsetzen zu können. Ebenso werden umgekehrt über die Interessenvertretung auf Landesebene die Art der Mittelvergabe und die Programmgestaltung der Ministerien beeinflusst.²⁶ Sowohl die Realisierung gemeinsamer Projekte als auch die Interessenvertretung ist dabei mit Abstimmungsprozessen der Energieagenturen verbunden. Die gegenseitige Abstimmung führt dann im Ergebnis dazu, dass die Verbreitung innovativer energiepolitischer Konzepte und Programme einen gewissen Standard über Kommunen hinweg erfüllen:

„Dass wir uns auch gegenseitig abstimmen, um nicht in völlig verschiedene Richtungen zu gehen, zu unterschiedlich zu agieren, das ist auch wichtig. Unsere Ansprechpartner sind ja in der Regel die Kommunen. Und die Kommunen wollen ja auch das Gefühl haben, da sitzt jetzt jemand vor mir, der mit seinen Projekten, seinen Anliegen, seinen Vorschlägen auch irgendwie in dieser Realität ist und nicht (...) Politiker instrumentalisieren möchte, um irgendwie einen eigenen Weg einzuschlagen. Das ist so [über die Zusammenarbeit der Agenturen] fundierter.“ (Interview 03R).

Diese Standardsetzung wird wiederum von gegenseitigen Lernprozessen unterfüttert. Explizit findet dies seinen Ausdruck darin, dass die Energieagenturen Schulungen und Fortbildungsveranstaltungen durchführen, die auch Vertretern anderer Energieagenturen zugutekommen. So kann etwa Know-how von Energieagenturen gewonnen werden, die schon länger existieren (z.B. die Energieagentur Kempten), mehr Mitarbeiter haben oder bestimmte inhaltliche Expertise aufweisen. Große Bedeutung wird aber vom Leiter der Regensburger Energieagentur auch der personengebundenen, ideellen Inspiration und Vernetzung beigemessen:

„Ohne diese Arbeit [in verschiedenen Verbänden] hätte ich [im Konkreten] gar nicht arbeiten können, ohne diesen Benchmark, diese Ideen, dieses Wissen von den andern, was geht, was man gemeinsam entwickeln kann, wie man eine Lobby finden kann.“ (Interview 03R).

²⁶ Dies gilt etwa auch für die Förderung von Energienutzungsplänen. Neben der Verfügbarkeit von Fördermitteln war für Regensburg auch die direkte Vernetzung mit anderen Kommunen ein Anstoß zur Entwicklung eines eigenen Energienutzungsplans. So wurde auf einem Treffen der Energiebeauftragten der Oberpfalz ein Fachvortrag zu Energienutzungsplänen gehalten, der dann ein Anstoß zur Ausarbeitung eines derartigen Plans in Regensburg wurde (Interview 01R).

Während sich für Regensburg damit die Möglichkeit ergibt, von anderen Kommunen zu lernen, werden umgekehrt auch bestimmte Aktivitäten in Regensburg von anderen Kommunen oder den bayerischen Ministerien als vorbildlich wahrgenommen. Dies gilt etwa für ein Schul- und Energiebildungsprojekt, das von der Regensburger Energieagentur in einem größeren Rahmen vorgestellt wurde. Die Außenwirkung der Regensburger Energieagentur wird in diesem Zusammenhang generell dadurch begünstigt, dass die Gesellschafter der Agentur die Netzwerkarbeit in und außerhalb Regensburg ermöglichen (z.B. auch ins Ausland nach Graz, Österreich). Dagegen hätten andere Kommunen eine restriktivere Haltung und würden die Reisetätigkeit von Mitarbeitern ihrer Energieagentur in geringerem Maße fördern.

Ebenso besteht die Möglichkeit über Fördermittel der bayerischen Staatsregierung Gemeinden direkt in Energiefragen zu beraten. Auch in diesem Kontext hat die Energieagentur Regensburg eine aktive Rolle mit größerer Außenwirkung übernommen und kann als Transferagent bezeichnet werden. So wurde das von den bayerischen Energieagenturen vorgeschlagene Energie-Coaching von kleinen und mittleren Gemeinden durch die Staatsregierung anerkannt und gefördert. In der Oberpfalz wurden zwischen 2012 und 2014 45 Gemeinden beraten und für die Jahre 2014 bis 2016 stehen dort Mittel für ca. 35 weitere Gemeinden zur Verfügung. In den meisten Beratungen ist dabei die Energieagentur Regensburg involviert.²⁷

3.2.3.4 Diffusion über Interaktionen mit Unternehmen und Netzwerkprozesse

Eine weitere wichtige - wenn auch etwas schwer festzumachende - Form der Diffusion von Politikinnovationen resultiert aus der ständigen Interaktion und engen Verbindung zwischen Regensburger Stadtpolitik und wesentlichen ortsansässigen Unternehmen. Die Regensburger Politik ist dabei wiederum mit der Politik anderer Kommunen und höherer föderalen Ebenen verzahnt, die Unternehmen ihrerseits in der Regel in ein Marktumfeld jenseits der Grenzen von Regensburg eingebunden.

Ein befragter Regensburger Bürgermeister sieht in dem aktiven Bekenntnis der Regensburger Politik zu Netzwerkaktivitäten ein Kernelement für Veränderungen und Innovationen, nicht nur im technologischen, sondern auch im sozialen und kulturellen Sinne. In diesen Netzwerken sowie in gefestigten bilateralen Beziehungen zwischen wichtigen Entscheidungsträgern aus Politik und Wirtschaft findet quasi eine nicht hierarchische, kooperative Wirtschaftspolitik nach dem „Prinzip kommunizierender Röhren“ statt (Interview 04R). Sie kann grob und verallgemeinernd folgendermaßen beschrieben werden:

²⁷ Vgl. <http://www.regierung.oberpfalz.bayern.de/aktuell/presse/pm-druckversion-4778.html>.

Die Basis der Zusammenarbeit bilden oft technologische Entwicklungen und Konzepte der international aufgestellten Unternehmen am Standort Regensburg. Gerade in Energie- und Verkehrsbereich sind etwa dezentrale und auf regional vorhandenen erneuerbaren Energien basierende Versorgungs- und Dienstleistungskonzepte zu nennen. Diese Konzepte tragen dazu bei, dass kritische und konservative Politiker bereit sind, ihre Positionen (z.B. zur zentralen und auf Atomkraft basierenden Energieversorgung) zu überdenken und neue Wege zu gehen. Zahlreiche und kontinuierliche Workshops und Veranstaltungen - vor allem über die Energieagentur als Multiplikator - sind dann ein Vehikel, um über viele kleine Schritte viele Akteure einzubinden und ein neues Innovationsklima zu generieren. Dabei sind vielfach gerade bei dezentralen Energiekonzepten die Regensburger Umlandgemeinden stärker als früher in energiepolitisch relevante Kommunikations- und Entscheidungsprozesse eingebunden. Parallel bieten Unternehmen innovative technische und wirtschaftliche Konzepte an, stellen aber auch Forderungen an die Politik und Verwaltung den eingeschlagenen Weg z.B. über entsprechende Infrastruktur und Verfahrensabläufe zu unterstützen. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten kommt die Politik diesem Anliegen nach, was dann in entsprechenden Stadtratsbeschlüssen seinen Niederschlag finden kann.²⁸ Dies trägt wiederum dazu bei, dass die Netzwerke sich politisch ernst genommen fühlen und sich entsprechend auch in die politische Diskussion einbringen. Aus der wechselseitigen Interaktion der Akteure entsteht dann quasi eine Welle der Veränderungsbereitschaft (Interview 03R). Über unterschiedliche Zugehörigkeiten, Mitgliedschaften und Handlungsorientierungen der Akteure ergeben sich wiederum neue Anknüpfungspunkte für die Wissensdiffusion und Spillover-Effekte. Konkret genannt wurde u.a. das E-Mobilitätscluster Regensburg, das es sich zum Ziel gesetzt hat, den Standort Regensburg im Zukunftsthema Elektromobilität als Teil der Wirtschaftsförderung technologisch zu positionieren.²⁹ So hat Regensburg bereits jetzt den am stärksten elektrifizierten kommunalen Fuhrpark in Bayern. Der kooperative Ansatz kommt vor allem darin zum Ausdruck, dass die Stadt Regensburg (bzw. seit 2015 eine städtisches Tochterunternehmen) die Gründung und das Management des Clusters übernimmt, aber Akteure aus Wirtschaft und Wissenschaft mit ihren jeweiligen Kompetenzen und Kapazitäten in einen gemeinsamen Prozess einbindet. Dabei engagiert sich das Cluster in regionalen, aber auch nationalen und internationalen Projekten und Kooperationen und bietet dafür zahlreiche Dienstleistungen (sog. Clusterservices) an. Für Unternehmen bieten sich damit zumindest teilweise Potenziale sich stärker der – in Deutschland insgesamt noch wenig verbreiteten – Elektromobilität anzunehmen. Aktiv

²⁸ Dabei zeigt sich auch bei der Opposition im Regensburger Stadtrat eine zunehmende Aufgeschlossenheit für „grüne“ Themen (Interview 04R).

²⁹ Vgl. <http://www.elektromobilitaet-regensburg.de/ueber-das-cluster.html>

vorangetrieben wird die Elektromobilität etwa von der REWAG, die in Vorleistung 18 Ladesäulen in der Stadt und dem Landkreis aufgebaut hat. Diese Vorleistung wird auch mit dem politischen Rückhalt für die Elektromobilität von Seiten der Stadt Regensburg begründet:

„Das sind zwei Ebenen: Wir hätten es nicht gemacht, wenn es nicht [nahezu] kostendeckend wäre. Und die Stadt will sich dabei in Richtung Nachhaltigkeit positionieren und ihre Ökobilanz verbessern.“ (Interview 02R).

Die Energieagentur sieht in der Nutzung eines E-Autos als Dienstfahrzeug durch Regensburger Bürgermeister die Quelle eines, zunächst vor allem in den Landkreis ausstrahlenden Diffusionsprozesses, der stark auf den Mechanismus Nachahmung basiert:

„Wenn man jetzt in den Landkreis raus schaut: Das ist Mode geworden. Die [Bürgermeister in einigen Landkreisen] haben sich ganz konkret ein Dienstfahrzeug (...) angeschafft. Das sind auch Nachahmungseffekte, wo man sich nicht dafür schämt, dass man ein kleines Auto hat. (...) Wo man sagt: Schaut her, das ist eigentlich ‚in‘. Das ist ein Trend!“ (Interview 03R).

Der von uns befragte Bürgermeister sieht sich dabei gar nicht so sehr als einsamer Vorreiter, sondern eher durch sein vorbildliches bzw. authentisches Verhalten als Teil einer Bewegung, die auf E-Mobilität als Alternative zu fossilen Antrieben setzt.³⁰ Somit müsse der Diffusionsprozess auch breiter im Sinne eines sich selbst tragenden *Policy-Bandwagoning* verstanden werden: Aufgabe der Politik sei es, gesellschaftlich sich entwickelnde Prozesse und Vorstellungen von einem besseren „grünere“ Leben der Mehrheit der Wähler im Rahmen ihrer – aus kommunaler Sicht begrenzten – Möglichkeiten zu erleichtern oder zu kanalisieren. Politik müsse also auf kulturelle Veränderung reagieren und diese zugleich mittragen und ggf. verstärken (Interview 04R). Dabei sieht er sich für einen kulturellen Wandel in der Energieversorgung in Regensburg gut gerüstet:

„Wenn in der Bundesrepublik insgesamt ein Klima des Wandels bei der Energieversorgung da ist, dann können wir das hier in Regensburg auch abrufen.“ (Interview 04R).

3.2.4 Zwischenfazit

Regensburg ist kein Pionier der Energiewende, hat sich aber in den letzten Jahren aktiv um eine Neuausrichtung seiner Energieversorgung und einen bewussteren und effizienteren Umgang mit Energieressourcen bemüht. Das historisch gewachsene Selbstbewusstsein der Stadt, seine ökonomische und wissenschaftliche Potenz und der hohe An-

³⁰ Dabei ist anzumerken, dass der konkrete Beitrag der E-mobilität im Regensburger Raum im Hinblick auf CO₂-Einsparung und Marktdurchdringung durchaus auch kritisch gesehen wird (Interview 01).

teil junger Menschen kommt diesem Anliegen entgegen und geht mit einer Offenheit gegenüber Innovationen einher.

Die Umstrukturierung des Energiesystems in der Region Regensburg geht entsprechend mit einer Reihe von Veränderungen einher, darunter die Gründung und Aufwertung der Energieagentur, die Neuausrichtung des regionalen Energieversorgers und die strategische Ausrichtung der Energiepolitik über Energiekonzepte in Stadt und Umland. Parallel werden diese Veränderungen durch neue Akteure und Akteurskonstellationen sowie die veränderten politischen Mehrheitsverhältnisse gestützt. Besonders charakteristisch für Regensburg erscheint dabei ein Denken in Netzwerken und ein kooperativ ausgerichtetes Politikverständnis. Es äußert sich im engeren Sinne in der Verzahnung von Schlüsselakteuren in verschiedenen Beiräten, Gremien, Lenkungskreisen u.ä., und im weiteren Sinne in einer offenen Zusammenarbeit mit Unternehmen und Bürgern der Stadt und der Region.

Die Interviews zeigen, dass die Beobachtung von, die Orientierung an und die Vernetzung mit anderen Städten zwar vorhanden, aber nicht systematisch und nicht in der Breite verankert ist (vgl. ähnlich Kapitel 3.3.4). In erster Linie richtet sich der Blick auf die eigene Stadt, dann auf das Umland und erst danach auf andere Städte.

Dennoch haben die Interviews eine Reihe von Beispielen und Ansätzen für Innovations- und Diffusionsprozesse zu Tage gefördert. Wie die Untergliederung in Abschnitt 3.2.3 zeigt, bestehen jedoch recht unterschiedliche Diffusionsformen und -prozesse. Während in der Literatur Politikdiffusion zwischen Städten häufig an der Existenz formaler Städtenetzwerke festgemacht wird (z.B. Hackelberg, 2011), scheinen diese in der aktuellen Regensburger Energie- und Klimapolitik jedoch (noch?) keine herausgehobene Rolle zu spielen. Stärker im Vordergrund stehen aktuell Prozesse der regionalen Governance im Großraum Regensburg und damit verbundene Akteure und Akteursbeziehungen. Ebenso nehmen enge Beziehungen zu ortsansässigen Unternehmen und die erwähnten Netzwerke i.w.S. (Cluster) einen wichtigen Stellenwert ein. Dabei fällt es zum Teil etwas schwer, politische Innovationen und deren Diffusion zu isolieren. Entsprechend werden politische Innovationen von den befragten Akteuren zum Teil auch im weiteren Sinne als soziale und kulturelle Veränderungsprozesse verstanden.

Im Hinblick auf die in Kapitel 2.3.3 genannten Diffusionsmechanismen erscheint in Regensburg generell Lernen (individuell wie kollektiv) besonders wichtig für die Verbreitung von Politikinnovationen. Am ehesten greifbar ist das Lernen Regensburger Akteure von anderen Akteuren, Projekten, Netzwerken u.ä. jenseits von Regensburg. Gerade im Sinne eines breiteren Innovationsverständnisses - das politische Innovationen als Teil sozialer Innovationen sieht - gibt es aber auch Hinweise auf die Bedeutung des Mechanismus Nachahmung: So werden Innovationen (wie bei der Elektromobilität) nicht aus rein rationalem Kalkül übernommen, sondern auch aus ideellen Gründen und

zum Zweck der Legitimitätsbeschaffung. Politischer Wettbewerb als Mechanismus der Politikdiffusion spielt in dem Sinne noch eine geringe Rolle, dass sich Regensburg bislang zumindest im Bereich der Energie- und Klimapolitik kaum erkennbar mit anderen Städten misst.

3.3 München³¹

3.3.1 Einleitung

Als bayerische Landeshauptstadt mit etwa 1,5 Millionen Einwohnern ist München die größte der drei im Rahmen des Projekts ENERGIO betrachteten Fallstudienstädte. München zählt zu den wohlhabendsten Städten in Deutschland. Es zeichnet sich durch Vielfalt, zahlreiche Konzernsitze und eine hohe politische, kulturelle und mediale Präsenz aus. Der Reichtum der Stadt spiegelt sich in einer vergleichsweise hohen Steuerkraft und geringen Verschuldung. Auch angesichts der relativ guten Arbeitsmarktlage hat München beständig an Attraktivität gewonnen. Dies drückt sich in positiven Wanderungssalden und Geburtenüberschüssen aus. Auch für die Zukunft werden Einwohnerzuwächse erwartet (LHM, 2012a).

Das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum stellt eine Herausforderung für die Klimapolitik in München dar (Heinelt und Lamping, 2015). Dies drückt sich einerseits in dem ständigen infrastrukturellen Anpassungsbedarf aus (z.B. Bewältigung von Pendlerströmen, Wohnraumversorgung, ÖPNV- und Energieleitungsausbau). Andererseits erschwert es diese dynamische Entwicklung ähnlich wie in Regensburg Erfolge bei der absoluten Einsparung von Treibhausgasen zu erzielen. Für eine ambitionierte lokale Energie- und Klimapolitik wie sie dem Selbstverständnis Münchens entspricht (vgl. Abschnitt 3.3.2) entsteht daraus ein Druck, Politikkonzepte und -ansätze beständig zu überprüfen, weiterzuentwickeln und gegebenenfalls innovative Maßnahmen zu implementieren. Die herausgehobene Stellung Münchens als solche und ihre strukturellen Herausforderungen lassen die Stadt unter Innovationsgesichtspunkten als interessantes Untersuchungsobjekt erscheinen.

Wie bei den anderen beiden Fallstudien bilden leitfadengestützte mündliche Interviews mit knapp einem Dutzend Experten (aus verschiedenen Referaten der Stadtverwaltung, dem Stadtrat, aber auch bei den Münchner Stadtwerken) sowie die Teilnahme an der Diskussionsveranstaltung der Umweltakademie „Energiewende: Die Beiträge der Stadtwerke München in und für München“ zentrale Basis der hier präsentierten Ergebnisse. Wesentlich erleichtert wurde sie auch durch den Rückgriff auf eine umfangreiche und inhaltlich nahestehende Studie, die zwischen 2012 und 2014 an der TU Darmstadt durchgeführt wurde („Lokale Generierung handlungsrelevanten Wissens am Beispiel lokaler Strategien und Maßnahmen gegen den Klimawandel“, vgl. vor allem Heinelt und Lamping, 2015; Kemmerzell und Tews, 2014).

³¹ Die Ergebnisse dieser Fallstudie überschneiden sich teilweise mit der Darstellung in Rave (2016), enthalten aber auch Aspekte, die dort nicht aufgeführt sind.

In gebotener Kürze werden in Abschnitt 3.3.2 zunächst die Kernelemente Münchner Energie- und Klimapolitik skizziert. Mit ihnen eng verbunden sind bestimmte Akteure, Akteurskonstellationen und institutionelle Koordinationsformen. Auf dieser Grundlage sowie Kapitel 2 werden daraufhin in Abschnitt 3.3.3 speziell Politikinnovationen und deren Diffusion beschrieben. Letztere werden im Hinblick auf bestimmte Formen und Verläufe systematisiert. Abschließend wird ein Fazit gezogen.

3.3.2 Grundlagen und Ausgangsbedingungen

3.3.2.1 Kernelemente der Münchner Klima- und Energiepolitik

Über einen Zeitraum von rund 20 Jahren sind in München CO₂-Emissionen und Primärenergieverbrauch gesunken, während der Anteil erneuerbarer Energien gestiegen ist (LHM, 2014c). Der Primärenergieverbrauch ist seit 1990 absolut um ca. 8% und um 15% pro Einwohner gesunken. Der Endenergieverbrauch ist seit 1990 absolut um etwa 20% zurückgegangen, wobei dies vom Wärmesektor (ca.-30%) getrieben ist, während der Treibstoffverbrauch etwa gleich geblieben und der Stromverbrauch (ca. +13%) zugenommen hat. Entsprechend der verabschiedeten Klimaschutzziele (s.u.) und angesichts des anhaltenden Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum werden in München jedoch primär relative Größen betrachtet. Der relative Rückgang wird dabei auch als ein Erfolg der lokalen Klima- und Energiepolitik angesehen. Demnach hat sich der Endenergieverbrauch pro Einwohner von 1990 bis 2012 um 23,5% auf 23,7 MWh/EW verringert; ähnlich haben im selben Zeitraum die CO₂-Emissionen pro Kopf um 33% auf 7,6t CO₂/EW abgenommen (RGU, 2014a). 44% (46%) des Endenergieverbrauchs (der CO₂-Emissionen) fallen auf den Sektor Wirtschaft, 22% (21,5%) auf den Verkehr und 3% (2,5%) auf den Bereich „kommunale Verwaltung“. Ein großer relativer Rückgang wurde bei der kommunalen Verwaltung (vor allem bei kommunalen Gebäuden) erreicht, während sich vor allem Veränderungen im Sektor Verkehr eher bescheiden ausnehmen. Der Einsatz erneuerbarer Energien für die lokale Strom- und Wärmeproduktion ist zwischen 1990 und 2012 um fast 70 % gewachsen, aber angesichts der Größe und Bebauungsdichte des Stadtgebiets restringiert. So liegt der Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtstromverbrauch 2012 bei 6,3 % (vorwiegend Wasserkraft), während er im Fernwärmeverbrauch (bei allerdings hohen Anteilen der Kraft-Wärme-Kopplung) noch deutlich niedriger (ca. 1%) ist.

Grundsätzlich hat sich Klimapolitik in München fest als „normales“ Politikfeld etabliert und wird auch angesichts der demographischen und strukturellen Herausforderungen heute nicht prinzipiell infrage gestellt. Erste Impulse hat bereits in den 1980er Jahren die Münchner Energiekommission gesetzt, die mit Vertretern aus Kommunalpolitik,

Verwaltung, Stadtwerken sowie gesellschaftlichen Akteursgruppen besetzt war. Vorrangiges Ziel war dabei die Energieeinsparung und die Reduzierung damit verbundener Kosten. Diese frühen Initiativen – darunter insbesondere auch das 1989 verabschiedete und bis heute in erweiterter Form bestehende „Förderprogramm Energieeinsparung“ – haben dazu beigetragen, dass Klimaschutzpolitik stark an den Energiebereich und den Emissionsschutz gekoppelt ist und quasi synonym mit Energiepolitik verwendet wird (Kern et al., 2005). Als wesentliche Impulse für die Institutionalisierung und Ausdifferenzierung der Klimaschutzpolitik in München seit den frühen 1990er Jahren können mehrere Faktoren genannt werden. Generell günstig wirkte sich die von 1990 bis 2014 bestehende rot-grüne Stadtratsmehrheit aus, die dem Klimaschutzthema gewogen war bzw. es aktiv (in Gestalt der Grünen) voranbringen wollte. Über die Jahre konnten außerdem schrittweise ausgehend vom Referat für Umwelt (heute Referat für Gesundheit und Umwelt) und engagierte Einzelpersonen ein „Change-Management in anderen Dienststellen“ (Interview Stadtverwaltung) initiiert, überkommene Blockadehaltungen überwunden und neue Denkmuster etabliert werden. Ebenso wurde - auch begünstigt durch die besseren finanzpolitischen Rahmenbedingungen - der Personalbestand im Klimaschutz aufgestockt. Beides begünstigte eine stärker kooperative und vernetzte Arbeitsweise.

Bereits zu einem frühen Zeitpunkt wurde die Landeshauptstadt München 1992 Mitglied im Städtenetzwerk Klimabündnis, das mit rund 1700 Mitgliedskommunen das größte europäische Städtenetzwerk ist. 2006 wurde auf der Mitgliederversammlung des Bündnisses beschlossen, die CO₂-Emissionen bis spätestens 2030 um mindestens 50% pro Kopf gegenüber 1990 zu reduzieren. Zudem sollen ab 2005 die Emission alle fünf Jahre um 10% gesenkt werden. Diese Ziele wurden in München durch den Stadtrat bestätigt. Als „langfristiges“ Ziel gilt die Reduzierung der CO₂-Emissionen auf 2,5 Tonnen pro Kopf und Jahr. Mit der Mitgliedschaft im Konvent der Bürgermeister verpflichtet sich München zudem über die EU-Ziele im Klimaschutz (Senkung der CO₂-Emissionen um 20%, 20%-ige Steigerung der Energieeffizienz und 20%-ige Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energieträger am Energiemix bis 2020 im Vergleich zu 1990) hinaus zu gehen (Hutter von Knorring und Illigmann, 2012).

Die übergeordnete umwelt- und klimapolitische Strategie Münchens bildet heute die „Leitlinie Ökologie - Klimawandel und Klimaschutz“, die 2008 im Rahmen des Stadtentwicklungskonzepts „Perspektive München“ erarbeitet und seitdem beständig (zuletzt 2012) fortgeschrieben und programmatisch mit Leitprojekten unterlegt wird (LHM, 2014d). Darin wurden erstmals auch 2008 die freiwilligen Bündnisverpflichtungen im

Klimabündnis sowie später die Vorgaben des Konvents der Bürgermeister festgeschrieben.

Die „Perspektive München – Leitlinie Ökologie“ bildet zugleich den Orientierungsrahmen für das auf die Stadtverwaltung bezogene „Integrierte Handlungsprogramm Klimaschutz in München“ (IHKM) (LHM, 2014b). Es dient primär als operatives Instrument zur Erreichung der Klimaschutzziele und bündelt die zahlreichen Aktivitäten der Stadtverwaltung als „Verbraucher und Vorbild“ (Kern et al., 2005). Das 2010 erstmals verabschiedete Programm und Maßnahmenpaket wurde mittlerweile zweimal fortgeschrieben und – da es vorwiegend auf finanzielle Anreize setzt – in seinem Investitionsvolumen deutlich aufgestockt (27 Mio. €, 2010-2012 (ohne Mittel aus dem Konjunkturpaket); 59 Mio. €, 2013-2014; 98 Mio. €, 2015-2017). Fachliche Grundlage war ursprünglich ein Gutachten des Öko-Instituts, das relevante Handlungsfelder und Maßnahmen identifiziert hat (Timpe et al., 2004). Hinzu kam später außerdem noch ein von Siemens in Zusammenarbeit mit dem Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie erstelltes Gutachten als Geschenk an die LH München (Siemens, 2009). Schließlich werden wesentliche Maßnahmen des IHKM regelmäßig extern evaluiert.

Von wesentlicher Bedeutung in der Münchner Klimaschutzpolitik sind die Zusammenarbeit und der Dialog mit Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft. 2007 wurde das Bündnis „München für Klimaschutz“ gegründet, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass weitere Maßnahmen jenseits des direkten Einflusses von Politik und Verwaltung erforderlich sind, um die gesetzten Klimaschutzziele zu erfüllen. So wurden mehr als 35 als innovativ angesehene CO₂-Reduktionsprojekte in verschiedenen Fachforen gemeinschaftlich entwickelt und umgesetzt. 2010 wurde das Bündnis in „München für Klimaschutz Club“ umbenannt. Bündnismitglieder mussten im Sinne der "Verpflichtung" der Akteure auf die Klimaschutzziele eine eigene CO₂-Bilanz erstellen und entweder ein eigenes CO₂-Reduktionsprojekt durchführen oder sich an mindestens einem von vier übergeordneten Projekten beteiligen. Daneben bestand noch ein Arbeitskreis Bildung und Öffentlichkeitsarbeit, der Akteure aus den Bereichen Bildung, Forschung und Medien bündelte. Der Klimaschutz-Club wurde jüngst allerdings aufgelöst. Allerdings unterstützt die Stadt weiterhin umwelt- und klimaschutzrelevante Projekte von Verbänden und NGOs in verschiedenen Formen (Kommune als „Berater und Promotor“).

Einen herausgehobenen Stellenwert bei der Konzipierung und Umsetzung energie- und klimapolitischer Maßnahmen spielen schließlich noch die Münchner Stadtwerke (SWM) als „Versorger und Anbieter“. Sie wurden 1998 im Zuge der Liberalisierung des europäischen Strommarkts in eine GmbH umgewandelt, die sich zu 100 % im Eigentum der Stadt befindet. Als eines der größten deutschen Versorgungs- und Dienstleistungsunternehmen sind sie in den Bereichen Strom-, Erdgas-, Fernwärme- und Trinkwasserversorgung, öffentlicher Nahverkehr und öffentliche Bäder tätig. Über einen Kooperati-

onsvertrag mit den Stadtwerken hat die Stadt ihre energiepolitischen Ziele festgeschrieben. Dazu zählt das Bestreben, unabhängig von Dritterzeugern zu werden, Strom aus erneuerbaren Energien zu erzeugen und auf diese Weise den CO₂-Ausstoß zu verringern. 2006 wurde vom Stadtrat das „Energieversorgungskonzept 2020“ verabschiedet. Dort wurde u.a. festgelegt, den Anteil regenerativer Energiequellen bis zum Jahr 2020 auf mindestens 20% des in München verbrauchten Stroms zu erhöhen (d.h. zu verfünffachen). 2009 wurden die Stadtwerke sogar beauftragt, so viel Strom aus erneuerbaren Energien zu erzeugen, dass München als erste deutsche Großstadt bis zum Jahr 2015 alle Privathaushalte rechnerisch zu 100 % und bis zum Jahr 2025 alle Privat- und Geschäftskunden zu 100 % versorgen könnte. Dabei ist mit einem Finanzierungsbedarf von rund 9 Milliarden € zu rechnen (RAW, 2012). München würde somit zur „heimlichen Öko-Energie Hauptstadt“ (Deutschlandradio, 2013). Im Frühjahr 2015 wurde bereits das Etappenziel erreicht, alle Münchner Haushalte sowie U-Bahn, Bus und Tram mit Strom aus erneuerbaren Energien zu versorgen.

Kern der Ausbaustrategie der Stadtwerke im Stromsektor ist quantitativ gesehen weniger der Ausbau in München oder im Münchner Umland, sondern verstärkt Investitionen in Windkraftanlagen in anderen deutschen Bundesländern, aber auch z.B. in Frankreich und Schweden sowie in Offshore-Parks in der Irischen See und der Nordsee.³² Im Wärmesektor wollen die SWM bis 2040 als erste deutsche Großstadt eine Fernwärmeversorgung zu 100 % aus erneuerbaren Energien etablieren.

Als eine letzte, für den Zweck dieser Untersuchung besonders wichtige Säule der Münchner Klimapolitik ist die „Vernetzung und überlokale Kooperation“ zu nennen (LHM, 2012b; Kemmerzell und Tews, 2014). Die Stadt engagiert sich neben bilateralen Kontakten zu anderen Städten in mehreren freiwilligen Netzwerken, bei denen das Thema Klimaschutz eine wesentliche Rolle spielt. Hervorzuheben ist die Mitglied im Klima-Bündnis e.V. (seit 1991), dem Konvent der Bürgermeister (seit 2009), dem Städtenetzwerk EUROCITIES (seit 1993), dem Städtenetzwerk Energy Cities (seit 1999) und dem Bayerischen und Deutschen Städtetag. München ist außerdem Mitglied im Covenant Club Deutschland, der sich zum Ziel gesetzt hat, die bisher dem Konvent der Bürgermeister beigetretenen deutsche Städte besser miteinander zu vernetzen und die Aktivitäten des Konvents auf nationaler und europäischer Ebene verstärkt in der Öffentlichkeit bekannt zu machen, sowie die nationalen Interessen stärker beim Konvent vertreten zu können.

Gleichzeitig zu diesen Formen der überlokalen Kooperation ist München immer wieder - wenn auch phasenweise unterschiedlich deutlich - bestrebt, sich mit anderen Städten

³² Vgl. <https://www.swm.de/privatkunden/unternehmen/engagement/umwelt/ausbauoffensive-erneuerbare-energien-zu-den-erzeugungsschwerpunkten-und-anlage-bzw.-kraftwerkstypen>.

im Wettbewerb zu messen. Dabei dienen diese Wettbewerbe nicht zuletzt dazu, die eigene energie- und klimapolitische Vorreiter- und Vorbildfunktion zu unterstreichen.

3.3.2.2 Akteure und institutionelle Koordinationsformen

Das höchste Entscheidungs- und Beschlussorgan für die Münchner Energie- und Klimapolitik ist der Stadtrat. So müssen alle wesentlichen klimapolitisch relevanten Strategien, Ziele und Maßnahmen über ihn demokratisch legitimiert und mehrheitlich beschlossen werden. Er zeichnete sich über einen Zeitraum von 14 Jahren durch eine Mehrheit aus SPD und Grünen aus und ist erst im Frühjahr 2014 von einer SPD und CSU Mehrheit abgelöst worden. Die lange Zeit stabile parteipolitische Konstellation im Stadtrat und eine hohe personelle Kontinuität haben bestimmte Schwerpunktsetzungen und Charakteristika der Münchner Klimapolitik begünstigt (Heinelt und Lamping, 2015). Mit den Grünen als treibende klimapolitische Kraft in Verbindung steht einerseits der stark verantwortungsethisch geprägte Grundton: die globale Gefährdung durch den Klimawandel mündet in die Forderung nach politischem Handeln im Hier und Jetzt („Global denken, lokal handeln“). Andererseits kann auch die Betonung der wirtschaftlichen Potenziale des Klimaschutzes als wesentliches Merkmal der Politik der Grünen gelten („Klimaschutz rechnet sich“). Insbesondere darin ergeben sich zu dem Schnittmengen zur SPD, die gerade auch aus sozialpolitischen Erwägungen ein Interesse an niedrigen Energiekosten und an einer starken Stellung bzw. am ökonomischen Erfolg der „eigenen“ Stadtwerke hat („Energiepolitik als Stadtwerkepolitik“). Demgegenüber war vor allem die Verkehrspolitik - und dabei die Rolle des motorisierten Individualverkehrs - stärker Gegenstand parteipolitischer Differenzen.

Eine Schlüsselstellung in der Konzipierung, Umsetzung, Vermittlung und Bewertung bzw. Evaluierung städtischer Klimapolitik hat allerdings die aus zwölf Referaten zusammengesetzte Stadtverwaltung. Dies gilt für die verwaltungsinterne Koordination und die Kooperation von Verwaltung und Stadtgesellschaft bzw. Wirtschaft als wesentlichen institutionellen Koordinationsformen.

Innerhalb der Verwaltung wird Klimaschutz stark netzwerkartig organisiert, was sich vor allem an der Umsetzung und Weiterentwicklung des IHKM zeigt. So bestehen dezentrale Zuständigkeiten innerhalb der einzelnen Referate, die zudem weitgehend autonom wahrgenommen werden. Dabei liegen das größte Gewicht und die meisten Aufgabenbereiche im Kontext der Energie- und Klimapolitik beim Referat für Gesundheit und Umwelt (RGU) und beim Referat für Stadtplanung und Bauordnung (PLAN). Zugleich soll isoliertes Agieren der Referate durch eine thematische, projektbezogene Koordination überwunden werden. Diesem Zweck dienen verschiedene Entscheidungs- und Arbeitsebenen (Arbeitsgruppen, Projektgruppe, Lenkungskreis auf Referatsleiterbene).

Ähnlich sind Projekte und Aktivitäten in Zusammenarbeit mit anderen (europäischen) Städten organisiert (Kemmerzell und Tews, 2014): Aufgaben werden funktional differenziert und operativ von den einzelnen Fachreferaten wahrgenommen. Zugleich bestehen Koordinationsmechanismen zwecks inhaltlichem Austausch (über den Arbeitskreis Europa) und administrativer Abwicklung (Fachbereich Europa im Referat für Arbeit und Wirtschaft).

Der Koordinierung und der Orientierung an (nicht mehr hinterfragten) übergreifenden energie- und klimapolitischen Zielsetzungen dient ferner ein städtisches Berichtswesen für den Klimaschutz. Dieses Berichtswesen setzt sich aus drei Bausteinen zusammen: aus dem städtischen CO₂-Monitoring, aus einer Evaluierung der Maßnahmen des Klimaschutzprogramms der Stadtverwaltung und seit 2012 einem gesamtstädtischen Klimaschutzbericht. Insgesamt fungiert vor allem das RGU als Querschnittsreferat bzw. zentrale Koordinationsstelle, die Informationsaustausch, Abstimmung und Vernetzung innerhalb der Administration ermöglichen soll. Zudem war gerade das RGU und sein langjähriger Referent bis Mitte 2015 an die grüne Partei gebunden.³³

Ebenso sollen auf diesem Wege Strukturen geschaffen werden, die Öffnung, Partizipation und Kooperation zur bzw. mit der Stadtgesellschaft erlauben. Die bereits erwähnte Energiekommission ist etwa neben Verwaltungsakteuren mit Vertretern der Stadtratsfraktionen, der Stadtwerke und externen Sachverständigen (z.B. der Forschungsstelle für Energiewirtschaft und der Hochschule München) besetzt. Hier werden langfristig energiewirtschaftliche und -politische Entwicklungen diskutiert und Themen im Vorfeld formaler Politikprozesse aufbereitet. Über Partizipationsprozesse wird darüber hinaus Wissen aus der Stadtgesellschaft mobilisiert und eigenes (Verwaltungs-) Handeln besser legitimiert und gesellschaftlich verankert. Dies zeigte sich etwa bei der Diskussion der Ergebnisse der Studie des Öko-Instituts. Besonders ausgeprägt war und ist die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Weiterentwicklung des Stadtentwicklungskonzepts „Perspektive München“.

Im weiteren Sinne kooperative Klimapolitik wurde schließlich vor allem im zwischen 2007 und 2013 bestehenden Bündnis „München für Klimaschutz (-Club)“ als institutionelle Koordinationsform praktiziert.³⁴ Das Bündnis unter Leitung des dritten ehemaligen Bürgermeister Monatzeder bzw. seines Stellvertreters aus dem RGU war personell, thematisch und strukturell ausdifferenziert. Es galt dabei bestimmte Aufgaben an Schlüsselakteure zu übertragen und auf diesem Weg insgesamt eine höhere Verbindlichkeit und Akzeptanz im Klimaschutz zu erreichen. Neben der erleichterten klimapolitischen Zielerreichung sollte das Bündnis zugleich ein Vehikel zur Generierung neuen

³³ Das Referat ist seit September 2015 von der CSU-nahen Stephanie Jacobs geführt.

³⁴ Vgl. Abschnitt 3.3.3.3 zur Bewertung der Situation am aktuellen Rand.

stadtgesellschaftlichen Wissens sein (Heinelt und Lamping, 2015). Eine wichtige Rolle nahmen hierbei Akteure aus der Wirtschaft wie BMW und Siemens sowie wirtschaftsnahe Verbände wie die Industrie- und Handelskammer ein. Zudem ergaben sich enge Bezüge zu weiteren Akteuren je nach Themen- bzw. Handlungsfeld (z.B. zu städtischen Wohnungsbaugesellschaften im Hinblick auf den gebäudebezogenen Klimaschutz).

Die enge Verflechtung zu Unternehmen zeigt sich schließlich besonders deutlich auch in Relation zu den Stadtwerken als korporativem Akteur. Diese unterliegen einerseits der städtischen Aufsicht und Kontrolle. Andererseits wird es vor allem über die Stadtwerke und ihre unternehmerische Strategien möglich, Gelegenheiten zum klimapolitischen Handeln zu ergreifen und insbesondere ambitionierte energie- und klimapolitische Ziele zu setzen. Das unternehmerische Handeln der Stadtwerke, das wiederum z.T. stark durch bundes- und europapolitische Rahmensetzung (z.B. das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), die Liberalisierung der Energiemärkte) beeinflusst wird, ist also mitentscheidend dafür, welche klimapolitischen Schwerpunkte im Sinne der Machbarkeit durch die Stadt gesetzt werden und wie sie begründet werden. Die Stadtwerke befinden sich damit in einer Doppelrolle als Politikadressaten und -promotoren in der klimapolitischen Handlungsarena. Wie gut die Interessen kommunalpolitischer Akteure und die Interessen der Stadtwerke zur Deckung gebracht werden können, ist dabei auch (aber nicht nur) unter Innovationsgesichtspunkten von Interesse (Abschnitt 3.3.3).

Eine besondere Form des Wechselspiels von institutionellen Regeln und Akteuren zeigt sich, wenn Städte bzw. städtisch (verwurzelte) Akteure im Mehrebenensystem der Energie- und Klimapolitik verortet werden (Bulkeley und Betsill 2013). Welche Ausprägungen sich im Lichte der skizzierten Münchner Energie- und Klimapolitik und unter Innovationsgesichtspunkten ergeben, gilt es im folgenden näher zu systematisieren und zu diskutieren.

3.3.3 Über München hinaus: Politikinnovationen und Diffusionsformen und -prozesse

Politikinnovationen umfassen primär Programme, Ideen, Praktiken oder Instrumente, die neu für denjenigen Stadt- oder Gemeinderat sind, der sie einführt oder übernimmt (vgl. Kapitel 2.3.1). Sie unterscheiden sich mehr oder weniger deutlich von bisherigen Erfahrungen und Politikansätzen einer Kommune. Aus einer Diffusionsperspektive werden Politiken zugleich nur als innovativ bezeichnet, wenn sie auch eine gewisse Verbreitung erfahren. Politikdiffusion als solches bezeichnet dann den Pfad der Ausbreitung der Innovationen sowie die damit verbundenen Prozesse der Kommunikation und Interaktion zwischen relevanten Akteuren. In einem überlokalen Handlungsraum nehmen lokale Akteure ihre eigenen Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen auch

jenseits kommunaler Grenzen wahr und nutzen sie ggf. in ihrem Sinne. Dabei kann dies entlang einer horizontalen Dimension - also zwischen Städten – und/oder einer vertikalen Dimension - also entlang staatlich-territorialer Ebenen – erfolgen (Kemmerzell und Tews, 2014).

Selbst bei thematischer Eingrenzung auf den Klima- und Energiebereich und damit auch die begrenzten rechtlichen und zum Teil faktischen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen, verbleiben verschiedene Möglichkeiten für Innovations- und Diffusionsaktivitäten von Kommunen. Als Ergebnis der Interviews in München können grob vier verschiedene, nicht ganz überschneidungsfreie Formen und Prozesse unterschieden werden, an denen sich Politikdiffusion festmachen lässt:

- Institutionalisierte und „übergeordnete“ Diffusionsprozesse: Jenseits gesetzlichen Zwangs von höherer Ebene, der von Diffusionsphänomenen zu trennen ist, können horizontale und institutionalisierte Vernetzungen zwischen Kommunen wie Städtetzwerke betrachtet werden. Hinzu kommen übergeordnete Strukturen in Form von Fördermaßnahmen - typischerweise von der EU - die mit Vernetzungen zwischen Kommunen einhergehen.
- Ad-hoc, themenbezogene oder bilaterale Diffusionsprozesse: Im Gegensatz zur ersten Kategorie sind auch vielfältige Diffusionsprozesse zu betrachten, die in weniger formale oder mehrere Städte übergreifende Strukturen eingebunden sind. Sie können auch thematisch enger begrenzt sein.
- Historisch gewachsene Diffusionsprozesse: Gerade bei Städten wie München, die auf eine längere Tradition lokaler Energie- und Klimapolitik zurückblicken, sind Diffusionsprozesse mit Programmen oder Maßnahmen verknüpft, die schon seit längerem existieren. Letztere können dann einem Wandel vor Ort ausgesetzt sein oder andernorts Diffusionsprozesse anstoßen.
- Die Sonderstellung der Stadtwerke München bei (Politik-)Innovationen und deren Diffusion: Als wesentlichem und mit der Stadt verknüpften energie- und klimapolitischen Akteur in München bietet sich eine getrennte Betrachtung der Stadtwerke an. Dabei stehen die mit der Ausbauoffensive für erneuerbare Energien verbundenen Folgen im Vordergrund der Betrachtung.

3.3.3.1 Institutionalisierte und übergeordnete Formen der Diffusion von Politikinnovationen

Eine institutionalisierte Möglichkeit, die Diffusion von Politikinnovationen zu befördern, bieten Städtetzwerke. Historisch erleichterte es hierbei vor allem der Beitritt zum Klimabündnis auch in München ambitionierte klimapolitische Ziele zu verankern und sich dem Vorbild anderer Städte anzuschließen (Abschnitt 3.3.2, Interview Stadt-

verwaltung). Seitdem finden regelmäßig Treffen im nationalen und internationalen Arbeitsgruppen statt (z.B. einem Arbeitskreis Energieversorgung 2050). Im Vordergrund steht dabei der Austausch zwischen den Vertretern der Kommunen, durchaus auch im Hinblick auf innovative oder als *Best Practice* angesehene klimapolitische Ansätze. Von einem führenden Vertreter des Referats für Gesundheit und Umwelt wird hierbei eine grundsätzlich positive Einschätzung zu den Möglichkeiten der Diffusion und Übertragbarkeit kommunaler *Best Practice* gegeben:

„Die meisten Dinge lassen sich schon übertragen. Kommunen haben die gleichen Aufgaben, Kommunen haben häufig Stadtwerke, Kommunen haben kommunale Wohnungsbaugesellschaften oder Wohnungen, Kommunen haben solar [nutzbare] Gebäude und dort Energieeffizienz zu machen, das ist vergleichbar. Ein Kindergarten oder eine Schule in Frankfurt oder Wien, das ist vergleichbar mit hier“ (Interview Stadtverwaltung).

Der Austausch selbst ist - so die Einschätzung mehrerer Interviewpartner in der Stadtverwaltung - durch ein hohes Maß an Informalität geprägt:

„Man redet miteinander. Man tauscht die Klimaschutzprogramme aus. Aber das zu formalisieren ist Übersteuerung. Das läuft so. Die Kollegen kennen sich, das ist auch das Wichtige. (...) Die treffen sich jedes Jahr wieder (...). Da gehen auch immer wieder dieselben Leute hin und da ist ein sehr intensiver Kontakt“ (Interview Stadtverwaltung). Während die Treffen der Städtenetzwerke teilweise Anlass zu Lernprozessen geben und dies von manchen Interviewpartnern auch so gesehen wird, gibt es diesbezüglich aber auch skeptische Stimmen. So äußert sich ein Vertreter eines Referats kritisch über die Möglichkeit, die gewonnenen Erfahrungen auch in München umzusetzen. Dies gilt insbesondere, wenn nur Akteure mit geringer fachlicher oder administrativer Erfahrung anwesend sind:

„Letztendlich haben diese Leute (auf oberer Hierarchieebene der Verwaltung, Anm. des Verf.), die in den Gremien sitzen, auch nicht die Routine, sag ich mal, aus dem, was sie da erlebt haben, hier einen politischen Auftrag zu formulieren. (...) Ich bezweifle, dass München viel [über solche Gremien] lernt. Umgekehrt kann ich mir vorstellen, dass andere Städte von München lernen, in dem Sinne, dass München sehr viel Marketing, sehr viel Öffentlichkeitsarbeit [macht und] sehr viele Mitteilungen herausgibt“ (Interview Stadtverwaltung).

Eher von Bedeutung ist damit auch jenseits von Lernprozessen die Möglichkeit, dass München aktiv auf die Regelsetzung und Entscheidungsfindung auf bundesdeutscher oder europäischer Ebene Einfluss nimmt (vgl. Kemmerzell und Tews, 2014). So können Münchner Akteure etwa direkt in Konsultationen und Beratungen zu Gesetzesvorhaben involviert sein. Dies ist im Energiebereich vor allem über die Stadtwerke München (SWM) der Fall, die jeweils in Berlin und Brüssel eine eigene Repräsentanz unterhalten.

Die Nähe zum Gesetzgeber hat auf diese Weise z.B. dazu beigetragen, die EEG-Reform voranzutreiben, nachdem im Zuge der sog. Strompreisbremse von den SWM ein Investitionsstop für alle Grünstromprojekte in Deutschland verhängt wurde (o.V., 2014). Indirekt besteht die Möglichkeit der Interessenrepräsentation über den deutschen Städte- tag, den Verband kommunaler Unternehmen oder die Lobbyaktivitäten von Eurocities.

Von verschiedenen Mitarbeitern der Verwaltung wurden in den Interviews allgemein (auch unabhängig von München) die Möglichkeiten und vor allem Grenzen institutionalisierter Lernprozesse über Städtenetzwerke hervorgehoben.

So wird beklagt, dass Netzwerkaktivitäten zwischen Städten im Hinblick auf die daran beteiligten bzw. aktiv eingebundenen Städte und auch Fachdisziplinen begrenzt sind. Dies manifestiert sich etwa (vordergründig) bei der Bereitstellung professioneller Dienstleistungen des Deutschen Instituts für Urbanistik, der Akademie für Raumforschung und Landesplanung und ähnlichen Organisationen (z.B. in Form von Leitfäden, Konferenzangeboten u.ä.). Nach Einschätzung eines Abteilungsleiters handelt es sich hier um „Silos, die so nebeneinanderstehen“ (Interview Stadtverwaltung), aber die geringe Vernetzung unter den Kommunen kaum abmildern können. „Themen müssten mundgerecht transportiert werden, verdaulich, in kleinen Häppchen. Und da ist halt je nach Ausgangslage in den einzelnen Kommunen (...) die Futterluke unterschiedlich groß“ (Interview Stadtverwaltung).

Als wesentlicher tiefer liegender Grund für die geringe Vernetzung zwischen den Städten wird mehrfach auf deren unterschiedliche Finanzlage hingewiesen. Die finanziellen Möglichkeiten sind damit generell eine wesentliche Determinante dafür, wie stark sich einzelne Kommunen der freiwilligen Aufgabe Klimaschutz widmen können. Vor diesem Hintergrund relativiert bzw. konkretisiert der bereits zitierte Referatsvertreter seine Aussage zur Übertragbarkeit innovativer energie- und klimapolitischer Maßnahmen:

„Von daher ist es schon schwierig, das mit anderen Städten zu vergleichen, weil natürlich andere Städte mit Neid auf München schauen. [Die sagen mit Blick auf das innovative Bauzentrum, das wir in München realisiert haben:] So ein Luxus wie in München können wir uns nicht leisten in Köln“ (Interview Stadtverwaltung).

Unter den gegebenen finanzpolitischen Rahmenbedingungen sind damit in erster Linie Großstädte - und hier wiederum vor allem süddeutsche Großstädte - Vorreiter in der Energie- und Klimapolitik und in entsprechende Vernetzungsaktivitäten involviert³⁵: Ihre Finanzlage ermöglicht die Anstellung von Personal und die Anhäufung von Fachkompetenz.

³⁵ Ein gewisses Gegengewicht bildet die Nationale Klimaschutzinitiative, die Mittel für die bundesweite Förderung von Klimaschutzmanagerstellen bereitstellt (mit derzeit ca. 300 besetzten Stellen).

Als weiterer wesentlicher Faktor, der Vernetzung und Diffusionsprozesse zwischen Kommunen erschwert, ist nach Einschätzung einiger Interviewpartner die Parteipolitik zu nennen. Der parteipolitische Filter spiegelt sich dabei vor allem in der schwachen Stellung kommunalpolitischer Spitzenverbände wie zum Beispiel dem Deutschen Städtetag. Deren potenzielle Multiplikatorfunktion für Innovationsprozesse werde somit kaum genutzt. Vielmehr wird parteipolitisch vordefiniert, was als innovativ angesehen werden kann:

„Man muss diesen [geringen] Multiplikator einfach mal sehen. Es werden auch systematisch bestimmte Sachen zumindest von der kommunalen Seite her nie richtig aufbereitet und weiter gespielt. (...) [Bei der Ausarbeitung fachlicher Stellungnahmen zur Energie- und Klimapolitik] findet schon ein Austausch zwischen Entscheidern von verschiedenen Städten statt, der aber auch parteipolitisch besetzt ist“ (Interviews Stadtverwaltung).

Ein dritter Faktor, der sich mitunter hinderlich für Diffusionsprozesse auswirkt, knüpft an der grundgesetzlich festgelegten Trennung zwischen Bundesebene und kommunaler Ebene (Art. 28 GG) an. Jenseits der rechtlichen Regelungen sei generell eine geringe – und durch die Länderebene verschachtelte – „Permeabilität“ zwischen Kommunen und Bund festzustellen. Der „Austausch“ wird stattdessen zum Teil über parteipolitische Kanäle gesteuert. Vor diesem Hintergrund, aber auch durch die unterschiedliche Finanzkraft zwischen den Kommunen, sind Versuche ins Leere gelaufen, eine klimapolitisch potentiell vorteilhafte „Politik für große Städte“ zu etablieren. Derartige Versuche habe es zwar gegeben, wurden letztlich aber nicht genutzt. Gefehlt habe ein geeigneter institutioneller Rahmen und zugleich ein „Taktschläger“, der energie- und klimapolitische Themen entsprechend positioniert und bundesländerübergreifend einbringt. Interviewpartner aus einem städtischen Referat fordern daher über Formate wie zum Beispiel Regionalkonferenzen neu nachzudenken (Interviews Stadtverwaltung).

Eine weitere Form der institutionalisierten Vernetzung zwischen Städten und Kommunen erfolgt über gemeinsame, von der EU geförderte Projekte. Teilweise werden diese über Städtenetzwerke abgewickelt - insbesondere über das Klimabündnis als sog. Lead-Partner -, teilweise auch unabhängig davon. München war und ist immer wieder in derartige EU-Projekte involviert.³⁶ Auch hier haben die Interviews unterschiedliche Einschätzungen über das Veränderungs- und Innovationspotenzial derartiger Förderprojekte zu Tage gefördert. So wird von einem im Klimabündnis vernetzten Referatsvertreter die Chance zu klimapolitischen Neuerungen in osteuropäischen Staaten oder anderen

³⁶ Vgl. etwa <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Arbeit-und-Wirtschaft/Europa/EU-Projekte.html>.

weniger klimapolitisch aktiven Kommunen hervorgehoben: Gemeinsame Projekte könnten eine Initialzündung zur Mitgliedschaft im Klimabündnis darstellen und Gemeinderatsbeschlüsse zum Klimaschutz herbeiführen. Dabei sieht er eine Bringschuld von Seiten des Klimabündnis und reicher Städte wie München:

„Denen muss man was bieten, sonst kommen die nicht und es gibt keine Gemeinderatsbeschlüsse zum Klimaschutz“. Aus Münchner Sicht hat Klimaschutz damit auch den Charakter einer „Solidaritätsbekundung“ gegenüber ärmeren Kommunen, der sich u.a. auch konkret im Ersatz von Reisekosten u.ä. widerspiegelt (Interview Stadtverwaltung).

Eine ähnliche Auffassung nimmt ein Mitarbeiter eines Referats ein, der selbst an einem EU- Projekt zur Integration der Solarenergie in die Stadtplanung involviert war. Im Sinne einer Entwicklungszusammenarbeit betont er den Nutzen des Projekts für die Partnerkommunen und die ethische Verpflichtung, EU Gelder möglichst gewinnbringend für den Klimaschutz einzusetzen. Dies gelte selbst dann, wenn für München unmittelbar kein messbarer Ertrag vorhanden gewesen sei (Interview Stadtverwaltung).

Distanzierter positioniert sich ein Kollege mit einem offensichtlich anderen Erfahrungshintergrund. So hat München zwar in einzelnen, thematisch von München noch wenig besetzten Projekten etwas profitiert. Auch sei der Austausch unter den beteiligten Projektteilnehmer grundsätzlich lehrreich. Abgesehen vom erheblichen Aufwand, der personell und finanziell mit EU-Projekten verbunden ist und auch von Mitarbeitern eines anderen Referats hervorgehoben wird (Interview Stadtverwaltung), betont ein leitender Mitarbeiter jedoch, dass der konkrete Projektertrag oft in zweierlei Hinsicht zweifelhaft ist:

„Es ist eher immer so, dass wir einzahlen an Know-how, dass wir ganz selten was für uns mitnehmen können. Es ist häufig [auch] so, dass im internationalen Vergleich die rechtlichen Randbedingungen oder die Ausgangsbedingungen zu unterschiedlich sind, [so dass München nicht direkt profitieren kann]. (...) Man kann es so als Impulsgeber mitnehmen, aber das scheitert [in der Umsetzung] häufig an der unterschiedlichen Ausgangslage...“ (Interview Stadtverwaltung).

3.3.3.2 Ad-hoc, themenbezogene oder bilaterale Diffusionsprozesse

Diffusionsprozesse werden nicht nur quasi übergreifend durch Städtenetzwerke, EU-Projekte und Vernetzungen zwischen Großstädten initiiert oder gesteuert, sondern auch vielfach ereignis- und themenbezogen. Dabei spielen Akteure mit ihren Handlungsorientierungen und Fähigkeiten sowie spezifische Akteurskonstellationen und Interaktionsformen eine wichtige Rolle.

Mit den bereits thematisierten Städtenetzwerken verbunden sind Ereignisse in Form von Konferenzen und sonstigen Veranstaltungen. Verschiedentlich wurde hierbei von den Interviewpartnern die Erfahrung gemacht, dass von derartigen Ereignissen innovative Projekte und Programme ins Leben gerufen wurden, die unter den Rahmenbedingungen des politischen Normalbetriebs so nicht oder zumindest nicht so rasch realisiert worden wären. Großereignisse haben also eine Impulsfunktion, indem sie die Trägheit des Alltagshandelns überwinden und eine Offenheit gegenüber neuen Ideen, Projekten etc. schaffen. So äußert sich ein Verwaltungsmitarbeiter zwar kritisch darüber, dass München im Vergleich zu einer Stadt wie Barcelona kein aktives und kontinuierliches Konferenzmanagement betreibt, zumindest aber einzelne Konferenzen bzw. die Vorbereitung darauf Innovationsimpulse in München ausgelöst haben. Dies war bei der 2014 in München stattfindenden EUROCITIES-Konferenz der Fall. Zur gleichen Zeit fand zudem noch die jährliche Konferenz des *International Regions Benchmark Consortium* (IRBC), einem losen Verbund von internationalen Großstädten, in München unter dem Label “Smart Cities“ statt:

„Da ist innerhalb von einem dreiviertel Jahr - das hätte sonst nie funktioniert - zum Thema Mobilität die erste Münchner Mobilitätsstation konzipiert und aus dem Boden gestampft worden. Und dies und jenes, so verschiedene Punkte, die unter Normalbetrieb nie funktionieren würden“ (Interview Stadtverwaltung).

Zugleich berichtet eine Mitarbeiterin eines anderen Referats, dass die Teilnahme an der IRBC- Konferenz den eigenen Horizont erweitert hat und Vorträge von Vertretern anderer Städte vielfach aufschlussreich waren. Genannt wurde speziell Seattle, eine ähnlich wie München stark wachsende Stadt, die sich mit ähnlichen Flächen- und Verkehrsproblemen beschäftigt. Jenseits individueller Lernprozesse haben die Konferenzen Anlass dazu geboten, heterogene Themenbereiche in der Verwaltung unter dem Label “Smart Cities“ zu bündeln und zu koordinieren. Damit wurden gute Voraussetzungen geschaffen, einen – letztlich auch erfolgreichen – Antrag zur Förderung bei der EU zu stellen. Über neue Akteurskonstellationen und die spezifische situative Logik der Konferenzen konnten somit also bereits im Vorfeld politische Innovationsimpulse gesetzt werden; zudem bieten sich potenziell weitere Gelegenheiten im Kontext der Beschäftigung mit “Smart Cities“.

Ähnliche Impulse hat gerade im Handlungsfeld Bauen und Wohnen die angedachte Bewerbung um die Olympischen Winterspiele in München ausgelöst. So hat der mittlerweile übliche bzw. für die Vergabeentscheidung förderliche Standard „Nachhaltige Spiele“ dazu geführt, Bauprojekte energetisch hochwertig zu konzipieren und Planungsprozesse (zum Beispiel Strukturkonzepte, städtebauliche Planungen) über die Bewerbung für Olympia hinaus im Sinne des Klimaschutzes zu beeinflussen.

„Diese Prozesse, das hätte unter normalen Umständen 10-15 Jahre gebraucht. (...) Das war dann auf einmal Mainstream“ (Interview Stadtverwaltung).

Jenseits des Erfahrungsaustausches über Städtenetzwerke wurden Diffusionsprozesse angesprochen, die primär bilateral zwischen München und einzelnen anderen Städten stattgefunden haben. Dabei ist die Zahl der Städte, die hierfür infrage kommt, vor allem im Hinblick auf Innovationsprozesse in München typischerweise überschaubar (so auch Kemmerzell und Tews, 2014): Die anderen Städte sind auch eher energie- und klimapolitische Vorreiter, wobei auch Städte im Ausland infrage kommen, und sie weisen in Größe, Stadt- und Verwaltungsstruktur Ähnlichkeiten auf.³⁷ Häufig genannt wurden dementsprechend Städte wie Frankfurt, Berlin, Stuttgart, Freiburg und Heidelberg und im Ausland Wien, Barcelona, Amsterdam, Oslo oder Kopenhagen.

Diese „Beschränkung“ auf wenige andere Städte erlaubt dann intensivere und zum Teil iterative Beobachtungs-, Lern- und Innovationsprozesse. So wurde etwa mehrfach darauf verwiesen, dass einzelne andere Städte ihre energie- und klimapolitischen Ziele mit einem Zeithorizont bis 2050 fortgeschrieben haben (so der *Masterplan 100 Prozent Klimaschutz* in Frankfurt und das Leitbild *Klimaneutrale Stadt* in Kopenhagen) und dies für München mit seinem längerfristig nicht näher definierten Klimaschutzziel nun maßstabgebend sei (Interviews Stadtverwaltung). Als ein Beispiel für interaktive Lern- und Innovationsprozesse wurde die Zusammenarbeit mit Freiburg genannt. So hat sich die Stadt im Südwesten Deutschlands frühzeitig für den Einsatz der Solarenergie und der Passivhausbauweise stark gemacht. Während in München zunächst eine skeptische Grundhaltung überwog und entsprechende Konzepte als nicht übertragbar eingestuft wurden, hat - so ein langjähriger Verwaltungsmitarbeiter - eine Stadtratsreise dazu beigetragen, entsprechende Vorbehalte vor allem in der CSU über die Funktionstauglichkeit und Wirtschaftlichkeit entsprechender „grüner“ Konzepte abzubauen. In der Folge konnten vergleichbare Initiativen in München leichter die Zustimmung des Stadtrats finden und realisiert werden. Außerdem wurde der Austausch mit Freiburg weiterhin auf Verwaltungs- und Stadtratsebene gepflegt, so dass über Jahre persönliche, direkte und vertrauensvolle Kontakte etabliert werden konnten. So wurden Jahre später Akteure aus Freiburg auch wieder zu einem Workshop zu Energiekonzepten in München eingeladen (Interview Stadtverwaltung).

³⁷ So äußert sich ein Referatsmitarbeiter dahingehend, dass München zwar auch ab und zu von kleineren Kommunen lernt, die Übertragbarkeit aber schon dadurch begrenzt ist, dass die personelle Verflechtung etwa zwischen Bürgermeister und Chef der Gemeindewerke Innovationen begünstigt, während in Großstädten deutlich komplexere Verfahrens- und Verwaltungsstrukturen vorliegen (Interview Stadtverwaltung).

Neueren Datums ist eine 2013 initiierte, bilaterale, projektbezogene und internationale Partnerschaft zwischen München und Kapstadt speziell zu Fragen des Klimaschutzes und Klimawandels.³⁸ Sie ist zugleich in das deutsche Mehrebenensystem eingebunden. So dient als Basis für die Zusammenarbeit ein vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziertes Förderprogramm „50 kommunale Klimapartnerschaften bis 2015“. Es ermöglicht die Erarbeitung von gemeinsamen Handlungsprogrammen der Partnerkommunen und anschließend den Zugang zu Entwicklungsgeldern zur Umsetzung konkreter Maßnahmen vor Ort. In München ist diese Partnerschaft wiederum eingebunden in das Rahmenkonzept für kommunale Entwicklungszusammenarbeit, das Klimawandel als einen thematischen Schwerpunkt vorsieht. Darüber hinaus bestehen Partnerschaften zwischen dem Freistaat Bayern und der Provinz Westkap, deren Hauptstadt Kapstadt ist, wobei ein Fokus auf der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Bereich erneuerbarer Energien liegt. Auf Bundesebene wurde zudem 2013 eine deutsch-südafrikanische Energiepartnerschaft ins Leben gerufen.

Ziel der Partnerschaft ist nicht nur der Austausch in technischen Fragen, sondern auch die Zusammenarbeit im Sinne von „strategischen Ansätzen zur Umsetzung der Energiewende“. So soll die Partnerschaft auch der Beratung, Bewusstseinsbildung und Öffentlichkeitsarbeit dienen und Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen und Hochschulen miteinbinden. Nach Aussage eines Mitarbeiters eines städtischen Referats ist es hierbei trotz der unterschiedlichen Ausgangs- und Rahmenbedingungen der Städte durchaus bereits zu einem offenen „Wissensaustausch auf Augenhöhe“ gekommen:

„Wir haben uns mit für Klimaschutz zuständigen Leuten mal eine ganze Woche intensiv zusammengesetzt und uns gegenseitig unsere Konzepte um die Ohren gehauen. (...) Gleichzeitig war es Aufgabe, ein Maßnahmenkatalog aufzustellen, der gemeinschaftlich umgesetzt wird. Nach einem dritten oder vierten Besuch soll dieser Maßnahmenkatalog stehen und umgesetzt und evaluiert werden“ (Interview Stadtverwaltung).

Dabei könnte z.B. das als innovativ geltende Münchner Bauzentrum eine Vorbildwirkung haben und als Basis für ein gemeinsames Projekt dienen. Im weiteren Sinne erhofft sich München durch gemeinsame Projekte mit Kapstadt Ausstrahlungseffekte „auf dem ganzen [afrikanischen] Kontinent“ (ebda., www.muenchen.de).

Themen- und projektbezogene Innovations- und Diffusionsprozesse sind wesentlich von der Interaktion zwischen Stadtrat und Verwaltung geprägt. Sie können gelingen, aber auch aufgrund bestimmter Bedingungen scheitern bzw. abgebrochen werden. Von meh-

³⁸ Vgl. http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Internationales/Kommunale_Entwicklungszusammenarbeit/Projekte/kapstadt.html. Ähnliche Kooperationen (u.a. auch mit energiebezogenem Fokus) gab es im Rahmenkonzept für kommunale Entwicklungszusammenarbeit mit Kiew und Harare.

rerer Gesprächspartnern wurde betont, dass Stadträte häufig ein wichtiger Impulsgeber sind. Diese Impulse können wiederum aus – den allgemein bereits kritisch beäugten – parteipolitischen Kontakten und persönlichen Kontakten und Erlebnissen der Stadträte oder Neuigkeiten aus Medien, wissenschaftlichen Untersuchungen u.ä. entstehen:

„Die [Stadträte] haben ihre Antennen natürlich nach außen gerichtet und tragen oft auch Anträge oder Anfragen über den Stadtrat an spezialisierte Referate. Die kommen mit Ideen, die sie irgendwo anders aufgeschnappt, gelesen oder gesehen haben und wollen wissen, ob das umsetzbar ist in München oder beantragen, dass es umgesetzt wird“ (Interview Stadtverwaltung).³⁹

Die Umsetzbarkeit in München wird aber dann durchaus als vorraussetzungsvoll eingestuft. So bedarf es zum einen der Unterstützung anderer politischer Entscheidungsträger bzw. entsprechender politischer Abstimmungsprozesse. Zum andern agiert die Verwaltung als Filter, die Vorschläge als mehr oder weniger umsetzbar und passfähig einstufen kann. Häufig bedarf es – so ein Verwaltungsmitarbeiter – einer Konstellation, bei der jenseits der technischen Umsetzbarkeit auch die jeweils thematisch betroffenen Akteure in der Verwaltung eine Veränderungs- und Innovationsbereitschaft an den Tag legen:

„Jeder Stadtratsantrag kann natürlich von der Verwaltung wieder abgelehnt werden nach dem Motto ‚Das ist ja unsinnig‘ oder ‚Das laufende Geschäft hat Vorrang‘. Innovationen von außen, das hängt von den Individuen ab“ (Interview Stadtverwaltung).

Innerhalb der Stadtverwaltung ist die Orientierung an oder der Vergleich mit anderen Städten nicht in der Breite institutionalisiert und systematisch festgeschrieben. Er findet aber dennoch immer wieder statt, hängt dann jedoch von den jeweiligen Handlungsorientierungen und Handlungsbedingungen der Akteure ab. So wurde im Gespräch mit Mitarbeitern eines großen und vielschichtigen städtischen Referats deutlich, dass zum einen die eigene Position innerhalb des Referats den Blick nach außen zulässt. Zum andern wird hier - mit einem kritischen Blick auf Kollegen im Haus, die nur Dienst nach Vorschrift machen - das eigene persönliche Engagement als wichtiger Faktor ins Feld geführt:

„Da ist auch wieder die Frage, wie offen [ist man] oder wie versteht man die eigene Position bzw. wie viel Zeit hat man denn da dafür auch. Da sind wir jetzt hier privilegiert (...), weil unser Job schon ist, die Nase in den Wind zu hängen und immer mal zu schnüffeln, was zieht da gerade auf, was ist vielleicht für die Stadt interessant. Auch Felder proaktiv zu besetzen, ist vielleicht was, aber darüber hinaus ist es schwierig. Das ist systematisch nicht abgescannt“ (Interview Stadtverwaltung).

³⁹ Als Beispiel wurde hier etwa das vorbildliche Schienenbahnkonzept der rheinland-pfälzischen Stadt Andernach genannt (Interview Stadtverwaltung).

Über die Verwaltung und einzelne engagierte Akteure neue Themen zu besetzen und Innovationen anzustoßen ist wiederum auch nicht einfach und erfordert strategisches Geschick. So müssten derartige *bottom-up*-Initiativen politische Gelegenheitsfenster erkennen und nutzen, um nicht abgeblockt zu werden. Schließlich kommt es darauf an, zu den „Entscheidern“ durchzudringen. Dabei ist es - so die Erfahrung eines Abteilungsleiters - schwierig, Entscheidungen herbeizuführen, weil sie im Gegensatz zu vielen kleineren Kommunen über komplexe Multi-Stakeholder Prozesse vorbereitet werden. Für die Verwaltung sei dabei oft unklar, wie man „alles bespielen muss, weil sie das nicht mehr durchblicken bzw. dann einfach machttaktische Überlegungen eine Rolle spielen. Oder dann Claims einfach so da sind (genannt wurden die Stadtwerke als potentieller wirtschaftlicher Akteur, Anm. d. Verf.)“ (Interview Stadtverwaltung).

Demgegenüber werden von Gesprächspartnern aus einem anderen Referat die begrenzten zeitlichen und finanziellen Ressourcen - auch in einer prinzipiell gegenüber anderen deutschen Städten finanzkräftigen Stadt wie München - erwähnt. Hierbei wird der Themenbereich Energie und Klimaschutz als ein Aufgabengebiet beschrieben, das die Verwaltungsmitarbeiter vergleichsweise stark fordert. Damit wird der aktive und systematische Austausch mit anderen Städten jenseits der Aktivitäten der Städtenetzwerke und regelmäßiger Tagungs- und Konferenzangebote (z.B. der Konferenzen des Deutschen Instituts für Urbanistik, den Berliner Energietage) eingeschränkt. Zugleich begrenzt sei damit die Möglichkeit, über Reise- und Vortragstätigkeiten Lern- und Innovationsprozesse in anderen Städten anzustoßen (Interviews Stadtverwaltung).

Eine andere Konstellation bietet sich wiederum einer Mitarbeiterin aus einem weiteren Referat. Nach ihrer Erfahrung ist der Vergleich mit anderen (europäischen) Städten im Rahmen von laufenden und geplanten Projekten des Klimaschutzprogrammes zunehmend erwünscht. Begünstigend wirkt sich hier die Sozialisation und Weltläufigkeit der Referatsspitze aus, die dazu führt, München regelmäßig mit anderen Städten in Beziehung zu setzen. Anders als mitunter in anderen Referaten wird dabei auch der Zugang zu den „Entscheidern“ von der Mitarbeiterin positiv erlebt, obwohl auch die Umsetzung wiederum als „koordinationsintensiv“ wahrgenommen wird. Das Einbringen eigener bzw. aus anderen Städten entlehnter Ideen und Konzepte könnte dabei auch durch kurze Entscheidungswege im Referat und das dort vergleichsweise neue Thema Klimaschutz begünstigt sein (Interview Stadtverwaltung).

Neben Lernen als Diffusionsmechanismus können überregional ausgeschriebene Wettbewerbe eine wichtige Quelle der Verbreitung von Politikinnovationen sein (Kapitel 2.3.2). In der Vergangenheit ist München mehrfach als energie- und klimapolitisch vorbildlich prämiert worden, u.a.

- beim Wettbewerb der Deutschen Umwelthilfe „Wer wird Bundeshauptstadt im Energiesparen?“ im Jahre 2005 (in der Kategorie der Städte über 100.000 Einwohner und in der Gesamtwertung);
- beim Wettbewerb "Kommunaler Klimaschutz 2009" (Kategorie 2 „Innovative und vorbildliche Strategien zur Umsetzung des kommunalen Klimaschutzes“) durch das Bundesumweltministerium und das Deutsche Institut für Urbanistik im Jahr 2009 im Hinblick auf das Bündnis "München für Klimaschutz";
- beim Agenda- Wettbewerb 2009 „Gemeinsam für den Klimaschutz“ durch das bayerische Umweltministerium im Hinblick auf zwei Projekte des Bündnisses „München für Klimaschutz“.

Dies hat wesentlich dazu beigetragen, die Münchner Klimapolitik zu stabilisieren und zu verstetigen (Heinelt und Lamping, 2015). Am aktuellen Rand bzw. aus den Gesprächen zeigen sich zwei interessante Ausprägung zu diesem Diffusionsmechanismus:

Erstens profitiert München wesentlich von den vom Bund finanzierten Mitteln zur Einrichtung von Klimaschutzmanagern in der Kommunalverwaltung, die in einem Wettbewerbsverfahren vergeben wurden. München konnte dabei neun vom Bund finanzierte Stellen einrichten, während viele andere deutsche Städte nur die Bundesfinanzierung für eine Stelle erhalten haben. Im Gespräch wurde hierbei zugestanden, dass andere Städte München um diese komfortable Situation beneiden. Sie äußerten die Vermutung, dass der Bund dem Münchner Antrag aufgrund seiner guten und innovativen strukturellen Voraussetzungen gefolgt ist: So führen bereits eine Vielzahl von Referaten aktiv klimaschutzrelevante Tätigkeiten aus. Die dezentral, aber dennoch vernetzt organisierte Verwaltungsstruktur könnte dann am besten durch eine daran angepasste Einrichtung von Klimaschutzmanagerstellen entsprochen werden (Interview Stadtverwaltung). Der Bund stützt damit eine als innovativ wahrgenommene Verwaltungsstruktur in München.

Zweitens werden die aus verschiedenen Wettbewerben verdienten Meriten aktuell offensichtlich durchaus unterschiedlich bewertet. Nach Einschätzung eines befragten Mitarbeiters herrscht bei der Stadtratsmehrheit die pauschale Meinung vor, dass München energie- und klimapolitisch führend sei. So haben gerade die diversen Preise und Auszeichnungen dieses Selbstbild und diese Selbstwahrnehmung gestützt (Heinelt und Lamping, 2015). Wettbewerbe im Sinne des Imagegewinns erscheinen dann weniger dringlich. Auf der Arbeitsebene der Verwaltung wird dies jedoch „ein wenig differenzierter [gesehen]“. So könnten auch Wettbewerbe dazu beitragen, in München weitere Anstrengungen im vielschichtigen Themenfeld Klimaschutz anzustoßen, in denen München bislang keine Vorreiterstellung einnimmt:

„Wir haben auch keinen Anlass uns auf unseren Erfolgen auszuruhen. Das Klimaschutzziel 2030 ist noch nicht erreicht. Wir wehren uns gegen diese pauschale Einordnung: Wir sind immer automatisch vorn im Bundesgebiet. Das ist real nicht der Fall“ (Interview Stadtverwaltung).

Mit einem ähnlich skeptischen Tenor äußern sich zwei Vertreter aus einem anderen Referat. Sie sehen Wettbewerbe als wichtige potentielle Impulsgeber für Innovationen an und führen beispielhaft Wettbewerbe im Rahmen der nationalen Stadtentwicklungspolitik an ([www. nationale-stadtentwicklungspolitik.de](http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de)). Die aktuell zurückhaltende, aber ausbaufähige Teilnahme an Wettbewerben führen sie darauf zurück, dass bei einigen politischen und administrativen Entscheidungsträgern Unsicherheit darüber vorliegt, ob das Ergebnis auch wieder zu Gunsten Münchens ausfällt: „[Als Referatsspitze] bewerbe [ich] mich doch nicht für einen Wettbewerb, wenn ich vorher noch nicht weiß, ob ich gewinne. München hat dann schon die Arroganz zu sagen: Man muss dann schon gewinnen“ (Interview Stadtverwaltung). Mangelnder Rückhalt von der Spitze der Referate spiegelt sich dann auch in den unteren Ebenen der Verwaltung wider: „In der Regel wollen die Leute gar nicht. Man muss die Leute schon dazu bringen, dass sie sich an so einem Wettbewerb beteiligen“ (Interview Stadtverwaltung).

3.3.3.3 Diffusionsprozesse aus der gewachsenen Münchner Energie- und Klimapolitik

Die Diffusion von Politikinnovationen lässt sich nicht nur an Themen, Projekten und Ereignissen festmachen. Sie wird auch aus der historischen Genese der Münchner Energie- und Klimapolitik bzw. bestimmten Teilen davon erkennbar. Unter dem Blickwinkel einer vergleichsweise vorbildlichen Energie- und Klimapolitik treten dann Diffusionsprozesse außerhalb Münchens in den Vordergrund, wobei München hier eher die Funktion des „Senders“ einnimmt. Allerdings kann bei weniger erfolgreichen oder als weniger erfolgreich eingeschätzten Teilen der Energie- und Klimapolitik München auch wieder aus einer „Empfängerperspektive“ betrachtet werden.

Im Prinzip lässt sich zwischen strukturellen und inhaltlichen Elementen der kommunalen Energie- und Klimapolitik unterscheiden. *Strukturell* prägend für die Münchner Klimapolitik ist vor allem das Integrierte Handlungsprogramm Klimaschutz München (IHKM) (Abschnitt 3.3.2). Es gilt oft als Beispiel für einen innovativen Umgang mit dem querschnittsorientierten und referatsübergreifenden Thema Klimaschutz und ist über München hinaus bekannt (Interview Stadtverwaltung). Als innovativ kann hier etwa die Einrichtung von Arbeitsgruppen über Referate hinweg gelten: Sie dienen der Bündelung von Know-how und ermöglichen eine vorher nicht vorhandene referatsüber-

greifende Kooperation bei Klimaschutzaktivitäten in der Verwaltung (Interview Stadtverwaltung). Allerdings betont auch eine befragte Referatsspitze Grenzen der Übertragbarkeit:

„Es gibt sowas wie einen Lenkungsausschuss schon, aber in der Differenziertheit wie wir es haben, machen es andere Städte nicht. Das kann daran liegen, dass sie weniger Personal haben oder aus anderen Gründen. Aber ich glaube auch nicht, dass es notwendig ist, dass alle Städte genau das gleiche machen. Unter ihren Rahmenbedingungen müssen die ihren Weg finden wie sie sowas koordinieren“ (Interview Stadtverwaltung). Hinzu kommt, dass schon durch die Vielzahl der (geförderten) Klimaschutzmanager in München eine Besonderheit vorliegt, die in anderen Städten nicht gegeben ist. Vor diesem Hintergrund ist die Diffusion eher in einem reduzierten Grundmuster erfolgt. Wichtig sei - so ein Referatsleiter - zum einen die in München anfangs keineswegs einfache Koordination über Dienststellen hinweg. Zum andern bedürfe es einer klaren Verantwortlichkeit (den „Hut“) für die Gesamtkoordination. Diese Prinzipien sind dabei auch andernorts beachtet worden. Allerdings verbleiben dennoch kommunalspezifische Verwaltungsstrukturen und -prozesse (z.B. kein eigenständiges Umweltreferat in manchen Städten).

Diffusionsprozesse lassen sich dann auch leichter *inhaltlich* festmachen. Ein besonders gutes Beispiel dafür ist das auf Umweltmanagement ausgerichtete Kooperationsprojekt zwischen Kommunen und Betrieben ÖKOPROFIT (Ökologisches Projekt Für Integrierte Umwelt-Technik) (LHM, 2014a). Es wurde 1991 in Graz entwickelt und im Rahmen der Münchner Agenda 21 von engagierten Schlüsselakteuren des RAW und RGU zum ersten Mal in einer deutschen Kommune 1998 umgesetzt. Die darin enthaltenen, unterschiedlich anspruchsvollen Umweltmanagement-Module wurden von München weiterentwickelt und an die deutsche Situation bzw. Rechtslage angepasst. Gegen die Zahlung einer in etwa kostendeckenden Nutzungsgebühr übernimmt München die regelmäßige Aktualisierung der Arbeitsmaterialien für alle interessierten Kommunen in Deutschland. München sieht seine Aufgabe auch darin, andere Kommunen zu ÖKOPROFIT zu informieren und zu beraten und als Servicestelle für alle deutschen Kommunen zu dienen.⁴⁰ Neben den in Betrieben ausgelösten Umweltinnovationen kann München daher als Initiator einer Politikinnovation in Deutschland betrachtet werden.

Mittlerweile bestehen mehr als 100 deutsche ÖKOPROFIT-Kommunen mit mehr als 3.000 teilnehmenden Firmen. Die jeweilige Kommune (bzw. ihr Amt für Wirtschaftsförderung oder Umwelt) initiiert, koordiniert und finanziert das Programm vor Ort und

⁴⁰ Vgl. <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Arbeit-und-Wirtschaft/Wirtschaftsfoerderung/Grundlagen/oekoprofit.html>

wird dabei von weiteren Partnern unterstützt (z.B. Umweltberatungsbüro, Industrie- und Handelskammer, lokaler Versorger etc.). Wesentlich für die interkommunale Verbreitung war neben der Verbreitung durch die beauftragten Beraterfirmen auch die Gründung eines ÖKOPROFIT-Netzwerkes im Jahr 2000 in München. Vor allem über regelmäßige Bundestreffen wird der Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen und Beratern intensiviert, Qualitätssicherung betrieben und ÖKOPROFIT weiterentwickelt. Das Netzwerk ermöglicht damit politische und administrative Lernprozesse. Ebenso wurde die Einführung von ÖKOPROFIT über einige Bundesländer (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Hamburg, Baden-Württemberg, Hessen, Sachsen) finanziell gefördert. Mehr ÖKOPROFIT-Kommunen finden sich damit in Bundesländern mit guten Förderkonditionen. Ein dritter Verbreitungsmechanismus läuft über die Unternehmen selbst: Unternehmen, die gute Erfahrungen mit ÖKOPROFIT an einem Standort gemacht haben, entscheiden sich häufig für das System auch an anderen Unternehmensstandorten. Auch auf diese Weise können Kommunen an diesen Standorten für ÖKOPROFIT sensibilisiert werden.⁴¹

Traditionell bezieht sich ÖKOPROFIT auf Umweltentlastungen in allen Umweltmedien. Aktuell wurde vom Münchner RAW in Kooperation mit dem RGU speziell ein zusätzlicher Baustein ÖKOPROFIT Energie entwickelt. Damit hat München eine Möglichkeit gefunden, den bundespolitischen Vorgaben des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz gerecht zu werden: So sieht das Energiedienstleistungsgesetz und letztlich die EU-Energieeffizienzrichtlinie eine Energie-Audit Pflicht für große Unternehmen und bestimmte öffentliche Unternehmen vor. Diese Vorgabe kann jedoch auch über Energieeffizienz-Netzwerke, d.h. den freiwilligen, zielgerichteten und systematischen Erfahrungsaustausch von Unternehmen einer Region oder Branche zu Energieeffizienzthemen umgesetzt werden (vgl. zu einer Verbändevereinbarung zwischen Bundesregierung und Verbänden zur Gründung von 500 derartiger Netzwerke bis 2020, www.bmwi.de). In München konnte eine derartige Netzwerkgründung über ÖKOPROFIT und ÖKOPROFIT Energie implementiert werden, wobei neben dem RAW und dem RGU auch die Stadtwerke München, die Industrie- und Handelskammer München und Oberbayern und der Abfallwirtschaftsbetrieb als Netzwerkträger fungieren.⁴² Dagegen besteht nach Einschätzung einer Mitarbeiterin des RAW bundesweit durchaus ein erhebliches Maß an Unsicherheit darüber, wie die Verbändevereinbarung umgesetzt werden kann. München habe dagegen eine effiziente Möglichkeit der Umsetzung EU-rechtlicher und nationaler Vorgaben gefunden. Zudem könnte wiederum im Bereich

⁴¹ Allerdings ist es nicht zwingend für die Verbreitung von ÖKOPROFIT in einem Unternehmen, dass die Kommune der Tochterfirma auch selber Kooperationspartner von ÖKOPROFIT wird.

⁴² Auch unabhängig von der Netzwerkteilnahme erfüllt ÖKOPROFIT Energie die gesetzlichen Anforderungen zur Durchführung eines Energieaudits.

Energie eine neue Diffusionsdynamik in anderen ÖKOPROFIT Kommunen angestoßen werden (Interview Stadtverwaltung).⁴³

Ähnlich wie ÖKOPROFIT verfolgen zwei weitere, seit langem bestehende Münchner Programme das Ziel, Energie und gleichzeitig finanzielle Mittel einzusparen. Das seit 1998 bestehende Programm „Pro Klima – Contra CO₂“ unterstützt die Nutzerinnen und Nutzer städtischer Gebäude Strom und Heizenergie einzusparen und belässt dabei jeweils 35% der Einsparungen den Gebäudenutzern, 35% dem Kommunalreferat und 30% dem Baureferat.

Das seit 1996 bestehende Programm „Fifty-Fifty“ unterstützt Münchner Schulen und Kindertageseinrichtungen bei der Einsparung von Energie und Wasser, wobei die Hälfte der eingesparten Energie- und Wasserkosten der jeweiligen Einrichtung als Prämie für ihr Engagement zur freien Verfügung steht. Mitarbeiter aus dem RGU vermuten, dass im Zuge des „frühen“ Münchner Engagements auch andere Kommunen ähnliche Programme aufgesetzt haben. Allerdings ist die Dynamik nicht ähnlich gut feststellbar wie bei ÖKOPROFIT (Interviews Stadtverwaltung).

Während die drei aufgeführten Programme (ÖKOPROFIT, Pro Klima – Contra CO₂, Fifty-Fifty) eine nicht unerhebliche Diffusionswirkung zugeschrieben werden kann, fällt die Bilanz für das Bündnis München für Klimaschutz kritischer aus. Kern dieses Bündnisses war es, den Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsgedanken in Unternehmen und Stadtgesellschaft zu tragen und innovative Klimaschutzprojekte gemeinschaftlich umzusetzen (vergleiche Abschnitt 3.3.2). Im Rückblick betont der Leiter eines Referats zwar den Einsatz einzelner Mitarbeiter der Stadt und konzidiert Teilerfolge bei der Öffentlichkeitsarbeit und der Bewusstseinsbildung. Allerdings sei es nicht gelungen, Klimaschutzaktivitäten dauerhaft und in der Breite in Unternehmen zu verankern, die nicht ohnehin relativ eng an die Stadt gebunden sind (wie z.B. die Stadtwerke). Insofern konnte das 2007 gegründete „München für Klimaschutz“ zwar eine gewisse Vorbildwirkung auf andere Kommunen entfalten und wurde dafür auch mehrfach prämiert (Abschnitt 3.3.3.2); allerdings konnte die Basis für innovative Aktivitäten und deren Diffusion nicht aufrechterhalten werden:

„Es hatte eine Vorbildfunktion gehabt dahingehend, dass wir durchaus mal eine Dachmarke geschaffen haben, unter der sich 100 Betriebe gesetzt haben und gesagt haben ‚Ja wir wollen Klimaschutz machen‘. Aber unsere Beitrittsurkunde hat konkrete, quantifi-

⁴³ Die Verhandlungen mit dem Bundeswirtschaftsministerium sowie den Wirtschaftsverbänden zur Anerkennung von ÖKOPROFIT und ÖKOPROFIT Energie als Energieeffizienznetzwerk im Sinne der Verbändevereinbarung sind aktuell allerdings noch nicht abgeschlossen. Der Steuerungskreis ist bereits informiert und zeigt eine positive Haltung (Stand: Oktober 2015).

zierte Ziele drin gehabt. Und da, sag ich mal, die Zielerfüllung und Zielerreichung ist bei vielen Betrieben nicht gemacht worden. Die haben ein Leuchtturmprojekt gemacht. Aber wenn ich jetzt Frage: Habt ihr eine CO₂-Bilanz gemacht und habt ihr evaluiert? Hat euer Leuchtturmprojekt euch auf den Weg gebracht zu 50% CO₂-Reduktion bis 2030 (...)? Da würde ich mal sagen, das können die mir nicht nachweisen“ (Interview Stadtverwaltung).

Kritisch beäugt wird damit, dass Klimaschutz von vielen Unternehmen nicht als strategisches Handlungsfeld begriffen wird, dass umfassend und strukturiert im Unternehmen (d.h. ähnlich wie in der Verwaltung) bearbeitet wird. Anders als bei ÖKOPROFIT wurden damit auch in Münchner Unternehmen angestoßene Klimaschutzaktivitäten wohl kaum in Tochterunternehmen oder nicht ortsansässigen Unternehmen nachgeahmt. Vielmehr gab es „andere Unternehmen, die nicht bei ‚München für Klimaschutz‘ dabei waren, Tollwood z.B. (...), die machen viel mehr“ (Interview Stadtverwaltung).

Generell bestätigen auch andere Gesprächspartner, dass München nicht sehr erfolgreich dabei war, den Klimaschutzgedanken in der städtischen Wirtschaft und Gesellschaft konsequent zu verankern. So hat das IHKM generell eine stark nach innen gerichtete Sichtweise. Bei der Beteiligung der Bürger bestehe weiterhin Nachholbedarf (Interview Stadtverwaltung). Auch diese Aufgabe wird dabei als *strukturell* anspruchsvoll angesehen; sie erfordere den Blick nach außen, aber auch ein abgestimmtes Vorgehen innerhalb der Verwaltung und stadtnahen Einrichtungen (Interview Stadtverwaltung).

Vor dem Hintergrund dieses Innovationsverlaufs hat München daher in Vorbereitung einer neuen Kampagne zur Einbindung der Öffentlichkeit - dem Klimaschutzaktionsplan – u.a. die Aktivitäten anderer Städte untersucht, die auf Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung gerichtet sind. Als beeindruckend wurde die mit wenig finanziellen Mitteln ausgestattete Kampagne „Klimaschutz ist Heimspiel“ in Dortmund genannt. Sie ist in ihrer weiß-gelben Aufmachung an den Fußball angelehnt und soll so auch den wenig klimabewussten Durchschnittsbürger erreichen. Als ebenso mitreißend wurde das Auftreten des Bürgermeisters von Tübingen erlebt: Unter dem Motto „Tübingen macht blau“ warb dieser in blauem Anzug für das Energiesparen. Vor diesem Hintergrund zielt München darauf ab, in Zukunft auf ähnliche Weise eine Identifikation der Bürger mit dem Klimaschutz herzustellen und eine neue Dachmarke (zusammen mit den Stadtwerken) zu etablieren (Interview Stadtverwaltung).

Ein frühes Münchner Instrument im Klimaschutz ist auch das seit 1989 bestehende Förderprogramm Energieeinsparung (FES). Es soll die Münchner Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer sowie die Wohnungswirtschaft in München über die bundesgesetzlichen Vorgaben hinaus für den baulichen Wärmeschutz von Wohngebäuden und zum Umstieg auf erneuerbare Energieträger motivieren. Seit 2010 ist es das im bundesdeut-

schen Städtevergleich finanziell höchstdotierte Förderprogramm (bei Städten ohne Stadtstaat-Status) (LHM, 2012b). Nach Aussagen aus einem städtischen Referat war die Breite der Fördergegenstände und das Fördervolumen maßstabgebend für andere Kommunen, wobei diese allerdings nicht immer entsprechende Finanzmittel aufbringen können (Interviews Stadtverwaltung). Über das Münchner Programm konnten zudem frühzeitig CO₂-mindernde Technologien (wie z.B. moderne Heizkessel) gefördert und deren Markteinführung beschleunigt werden. Dies habe dann wiederum andere Kommunen angeregt, entsprechende Fördermaßnahmen über den gesetzlichen Standard zu ergreifen. Indirekt wurde zudem die weitere Bundesgesetzgebung der Energieeinsparverordnung im Sinne der CO₂-Einsparung positiv beeinflusst (Interview Stadtverwaltung). Wesentlich skeptischer wird das Innovations- und Diffusionspotenzial von städtischen Maßnahmen dagegen von den befragten Mitarbeitern eines anderen Referats beurteilt. Die Vorbildwirkung beschränkt sich demnach auf Gebäude, die sich im Eigentum der Stadt befinden. Zu nennen ist hier etwa (auch jenseits des FES) der Aufbau eines Energiemanagements für städtische Gebäude im Baureferat. Gestützt durch die geballte Kompetenz „des größten kommunalen Ingenieurbüros“, aber auch durch bestimmte Einzelpersonen und Teams sei hier ein System etabliert worden, dass eine Referenz für andere Städte geworden ist und zum Beispiel im Arbeitskreis Energiemanagement des Deutschen Instituts für Urbanistik vorgestellt wurde (Interview Stadtverwaltung).

Gebäude städtischer Wohnungsbaugesellschaften würden den Bundesdurchschnitt am Gebäudeenergiebedarf dagegen bei den städtischen Fördermaßnahmen nur um 10% unterschreiten.⁴⁴ Hier bestehe erhebliche Skepsis, innovative Leuchtturmprojekte zu realisieren. Auf Druck der SPD solle vielmehr vor allem günstiger Wohnraum in der Masse und für eine wachsende Stadt realisiert werden. Dies habe dann zur breiten Streuung der Mittel des FES geführt, so dass die gesetzlichen Standards schnell und in der Breite, aber eben nur in geringem Maße unterschritten werden können. Unter innovationspolitischen Gesichtspunkten wird dieses Masse-statt-Klasse-Denken kritisiert:

„Die Stadt München denkt nicht in Kategorien von Innovation (...). Man denkt hier, wir müssen den Wohnungsmarkt bedienen, wir müssen sicherstellen, dass diese 250.000 Zuwanderer bis 2030 billigen Wohnraum kriegen (...). Hier geht nichts um Energie-wende“ (Interview Stadtverwaltung).

Auch die z.T. ins Feld geführten Anstoßwirkungen auf die Bundesgesetzgebung werden aktuell ganz anders bewertet. So orientiere sich die Münchner Wohnungsbauförderung an der bestehenden Energieeinsparverordnung statt vorausschauend und proaktiv absehbaren Verschärfungen der Standards zu begegnen. Jenseits der Wohnungsbaugesellschaften wird schließlich kritisiert, dass das FES den Münchner Bürger als Eigentümer

⁴⁴ Kritisiert wurde hierbei eine falsche Methodik zur Berechnung der Energieeinsparung.

von Wohnraum nur wenig anspricht. Eine Rolle könnten hierbei die hohen bürokratischen Hürden und das komplizierte Antragsverfahren spielen (vgl. auch Rubik und Kress, 2014).

3.3.3.4 Die Sonderstellung der Stadtwerke München bei (Politik-)Innovationen und deren Diffusion

Bei der Untersuchung der Wirkung und Verbreitung von Innovationen spielen die Stadtwerke München (SWM) bzw. der Umgang mit ihnen eine Sonderrolle, die ebenfalls stark aus der Historie heraus zu erklären ist. Die Stadtwerke positionieren sich in einem komplexen Diskurs- und Handlungsfeld, das von kommunalpolitischen Interessen und Akteuren ebenso geprägt wird wie von übergeordneten energiewirtschaftlichen und energiepolitischen Rahmenbedingungen. Aus dem Blickwinkel bestimmter kommunalpolitischer Akteure gehen Innovationsaktivitäten der Stadtwerke mit unerwünschten Nebenwirkungen einher; sie können auch mitunter Innovationen anderer Akteure im Energiebereich und deren Diffusion behindern.

Als politische Innovation kann zunächst der Stadtratsbeschluss gelten, die „stadteigenen“ SWM vor dem Hintergrund eines stark fossil-nuklear geprägten Erbes von 2008 an schrittweise, aber konsequent auf den Ausbau erneuerbarer Energien auszurichten (Abschnitt 3.3.2). Dieser Beschluss folgte einem teilweise kontroversen Diskussionsprozess, insbesondere angesichts von Überlegungen der Stadtwerke und Teilen der SPD weiterhin in Steinkohle in Nordrhein-Westfalen zu investieren. Er wurde dann jedoch vor allem durch die Machbarkeitsstudie des Öko-Instituts begünstigt, die die Möglichkeiten von Investitionen in erneuerbare Energien im Münchner Raum und darüber hinaus verdeutlichte. Ebenso stieß die Neuausrichtung auf erneuerbare Energien bei den selbst in einem Umstrukturierungsprozess befindlichen Stadtwerken zunehmend auf reges Interesse (Interviews Stadtwerke). Die Zielvorgabe kann bis heute als ein Mittel verstanden werden, München und seine Stadtwerke im Wettbewerb zu positionieren, ökonomisch wie politisch. In politischer Hinsicht reiht sich - wie immer wieder betont - das Ausbauziel in die energie- und klimapolitischen Leitlinien der Stadt ein: „München steht dank seiner Stadtwerke bei der Energiewende an der Spitze“ (Süddeutsche Zeitung, 24.2.2013). Ähnlich wird heute die Erreichung von Zwischenzielen politisch- strategisch und öffentlichkeitswirksam kommuniziert. In ökonomischer Hinsicht sind die SWM von einem ehemaligen Zuschussbetrieb zu einem gewinnbringenden Unternehmen geworden, das bis vor kurzem von seinen 300 bis 400 Mio. € Überschuss immerhin jährlich etwa 100 Mio. € an den städtischen Haushalt überweist. So äußert sich der Vorstandsvorsitzende der SWM dahingehend, dass die Aktivitäten der SWM eine gewisse Einmaligkeit aufweisen: „Nach unserem Wissen gibt es keine Großstadt weltweit, die so

früh so ehrgeizige Ziele bei der Energiewende gesetzt hat wie wir“ (Bieberbach, 2015). Dabei strahlt dieses Engagement ideell und medial aus, wird aber zumindest in seiner Ambitioniertheit, aber auch in seiner Abhängigkeit von übergeordneten politischen Rahmenbedingungen (insbesondere den Förderregimen zu Gunsten erneuerbarer Energien), nicht reihenweise nachgeahmt: „Wir werden oft zitiert, [und] ich muss oft auftreten auf europäischen Konferenzen. Wir werden in den Medien oft zitiert als Musterbeispiel für Investitionen in erneuerbare Energien. (...) Was zu würdigen ist, ist wie schnell und mit welchem Investitionsvolumen der Umbau des Kraftwerksparks angestrebt wird und (...) da kenne ich (...) keinen etablierten traditionellen Energieversorger, der mit so einer Geschwindigkeit und so einem Investitionsvolumen diesen Umbau angeht“ (ebda.).

Nach Auffassung der rot-grünen, aber wohl auch der rot-schwarzen Stadtratsmehrheit hat sich aus dieser Konstellation eine relativ stabile Kongruenz politischer und ökonomischer Ziele ergeben. Klimapolitisch dokumentieren die vorwiegend außerhalb Münchens und seines Umlandes vorgenommenen Investitionen Aktivitäten in diesem wichtigen Politikfeld. Volkswirtschaftlich durchaus verständlich kommt damit zum Ausdruck, dass es - wie auch von einem Referatsleiter betont - „für den Klimaschutz egal ist, wo CO₂ eingespart wird“ (Interview Stadtverwaltung). Aus unternehmerischer Sicht richtet sich der Blick zugleich konsequenter als früher auf die Wirtschaftlichkeit der Investitionsprojekte. Dabei wird die Bonitätseinstufung der SWM bei Investitionsentscheidungen im Gegenzug wiederum dadurch gestützt, dass „der Rückhalt durch die Stadt es uns erlaubt, heute massiv in zukünftige Infrastruktur mit viel längeren Pay-back Perioden als bei rein privaten Unternehmen zu investieren (F. Bieberbach, zitiert nach Rode et al., 2010; Übersetzung des Autors).

Der Fokus auf die Wirtschaftlichkeit und die damit - schon aufgrund der begrenzten natürlichen Potenziale in München - verbundene Internationalisierungsstrategie der SWM tritt jedoch in ein mitunter spannungsreiches Verhältnis zu dezidiert kommunal- und verteilungspolitischen Anliegen, die an die SWM herangetragen werden. In den Interviews und als teilnehmender Beobachtung einer Veranstaltung der Umweltakademie München konnten wir hierbei eine breite Palette von Einschätzungen miterleben, teilweise eher grundsätzlicher Art, teilweise illustriert am konkreten Beispiel.

Die eher grundsätzlich kritische Haltung gegenüber den SWM äußert sich darin, dass von manchen Akteuren ein größeres kommunalpolitisches Engagement in der Energiepolitik eingefordert wird: „Dass die Stadtwerke das [Investitionen in erneuerbare Energien, Anm. d. Verf.] machen, das ist ein Investmentgeschehen. Die haben geschafft, das so zu vermarkten, dass die Leute glauben, das sei Energiepolitik. Das hat mit Energiepolitik nichts zu tun! (Interview Stadtverwaltung)“. Unter Applaus fordert schließlich auch ein Teilnehmer der obigen Veranstaltung, dass CO₂-Einsparung und Umweltschutz

vor Ort verankert sein muss. Mit Blick auf das CO₂-intensive und umweltbelastende SWM-Kohlekraftwerk im Münchner Norden fordert er: „Der Dreck muss dort eingespart werden, wo er produziert wurde“. Neben dem Verweis auf die Wirtschaftlichkeit weist der SWM- Vorsitzende demgegenüber einen allzu engen politischen Steuerungsanspruch beim Ausbau erneuerbarer Energien wiederum zurück. Dies gilt vor allem für die Stromerzeugung: „Ich finde die Vorstellung absurd, dass jeder jetzt seinen Strom bei sich privat erzeugen muss. Wenn es europaweite Stromnetze gibt, kann man viel, viel billiger Ökostrom für Europa produzieren, indem man die besten Standorte in Europa wählt. Alles andere finde ich kleingeistige Kirchturmpolitik, muss ich jetzt ganz offen so sagen“ (Bieberbach, 2015).

Diese Sichtweise ist wiederum aus dem Blickwinkel eines von uns befragten SWM-kritischen Stadtrats symptomatisch. Sie spiegelt ein faustischen Handel zwischen Stadtspitze und ehemaliger SWM-Spitze wider, demzufolge die SWM jährlich Geld in den kommunalen Haushalt überweisen, dafür aber kommunalpolitisch nicht behelligt werden. Der Kommunalpolitik werde dabei von den SWM zunehmend die Fähigkeit abgesprochen, sich sinnvoll energiepolitisch einzubringen. Schließlich - so das Standardargument - stehen die SWM im Wettbewerb und müssen sich am Markt mit seinen über regional gesetzten Rahmenbedingungen behaupten. In der Konsequenz wird von dem befragten Stadtrat die geringe Transparenz des Verhältnisses zwischen Politik und kommunalem Unternehmen beklagt: „Unterm Strich sind die Stadtwerke ein kommunal nicht mehr kontrolliertes Unternehmen“ (Interview Stadtrat).

Diese grundsätzlich skeptische Haltung wird jedoch von anderen Gesprächspartnern nicht geteilt. So betrachten Vertreter der SWM das Verhältnis zu ihrem Gesellschafter prinzipiell als harmonisch. Gerade die Diskussion um die Ausbauoffensive im Jahr 2008 sei offen und transparent verlaufen und habe ein Bewusstsein dafür geschaffen, wie und wo der angestrebte Ausbau erneuerbarer Energien erfolgen kann. Schwieriger sei allerdings die Zusammenarbeit zwischen SWM und den Gemeinden im Münchner Umland. Deren stark nach innen gerichtete Perspektive erschwert es, die Potenziale erneuerbarer Energien vermehrt in der Nähe von München und weniger in Norddeutschland oder anderen europäischen Ländern auszuschöpfen.⁴⁵ „Die Umlandgemeinden haben alle ihre eigene Agenda. (...) Das Umland könnte wesentlich mehr aus erneuerbaren Energien produzieren, wir [in München] aber nicht. (...) Man darf da auch keine Illusionen haben. Der Münchner ist im Umland nicht sonderlich beliebt. Es ist schon schwierig. Die Bürgermeister haben ihre eigenen Vorstellungen. Es ist nicht so, dass wir rausgehen

⁴⁵ Daneben wurde in diesem Zusammenhang explizit auch auf die restriktive bayerische Windenergiepolitik mit ihren neu verabschiedeten Abstandsregelungen verwiesen.

und die sagen: ‚Wir würden gern etwas mit euch machen (...)‘. Es ist ein schwieriges politisches Klein-Klein“ (Interview Stadtwerke).

Von einer Referatsspitze wird das Verhältnis zu den SWM auch nicht als konfliktbeladen dargestellt. Zugleich werden die Grenzen lokalen energiepolitischen Handelns im Hinblick auf die Stromerzeugung anerkannt (vgl. skeptisch RGU, 2014 im Hinblick auf die von Kronawitter und Pretzl (2013) vorgeschlagenen Leitlinien zu Gunsten dezentraler Stromerzeugung). Wichtig sei jedoch, dass sich die SWM angesichts ihrer ökonomischen Potenz und ihrer hohen Gewinne auch immer wieder vor Ort engagieren. Es gelte Gewinne auch in München zu reinvestieren und sich auch an betriebswirtschaftlich wenig interessanten Projekten vor Ort zu beteiligen (Interview Stadtverwaltung).

Jenseits der grundsätzlichen Diskussion über die Rolle der SWM in München kommt die Kritik am Unternehmen dann auch in konkreten Beispielen bzw. Projekten zum Tragen. Dabei äußert sich diese Kritik zum einen darin, dass die verfolgte Ausbaustrategie der SWM offenbar auch negative Verteilungswirkungen für einen Teil der Münchner Bevölkerung hat. Zum andern (und damit verbunden) wird kritisch beäugt, inwiefern die politisch gestützte Strategie der SWM andere Innovationsbestrebungen im Energiebereich erschwert oder gar konterkariert, zumindest aber die Vielfalt des Innovationsgeschehens verringert.

Aufgeführt wurde hier zum Beispiel die Wärmeversorgung im neu entstandenen Stadtviertel München-Riem. Seit 2005 wird in einem durchaus innovativen Vorzeigeprojekt die Tiefengeothermie eingesetzt und ein Netz von der SWM betrieben. Kritisiert wird jedoch das Preissetzungsverhalten der SWM. Verlangt wird von den Endkunden der München-weite Fernwärme-Einheitspreis, obwohl der bundesweit geförderte Einsatz von Geothermie deutliche Kostenvorteile gegenüber dem Einsatz fossiler Energieträger bietet. Die Nicht-Weitergabe von Kostenvorteilen ist dabei auch im Vergleich zu anderen Städten mit ähnlichen Wärmeversorgungssystemen unzeitgemäß (Interview Stadtrat). So hat sich etwa in Kopenhagen ein sog. Bestpreisverfahren etabliert: Zwar ist dort in einem Stadtgebiet der Fernwärmeanschluss verpflichtend; zugleich wird aber durch die Stadt sichergestellt, dass die Endkunden im Vergleich zu sonst anfallenden Wärmepreisen für andere Energieträger nicht schlechter gestellt werden. Zusätzlich werden in München von den Abnehmern in der Messestadt hohe nachträgliche Investitionen in die Hausstationen verlangt, um die Rücklauftemperaturen weit unter die derzeit üblichen Werte abzusenken und somit den Einsatz der Geothermie für die SWM noch lukrativer zu machen. Andernfalls drohen die Stadtwerke mit dem Einsatz von Rücklauftemperaturbegrenzern bzw. bauen diese „zwangsweise“ ein, was einer Reduzierung der Wärmelieferung gleichkomme. Richtig wäre nach Meinung der Kritiker, dass sich die SWM erheblich an den Nachrüstkosten beteiligen. Dies gelte umso mehr, als bis 2040 der

Fernwärmebedarf von ganz München über Geothermie bedient werden soll und das Problem dann München-weit (vor allem im Altbaubestand) zuschlägt.⁴⁶

Dieses Beispiel veranschaulicht - so der befragte Kritiker - , dass die Stadtwerke nicht nur ihre Monopolstellung im Fernwärmesektor in Stadtteilen wie Riem oder Freiham ausspielen würden, sondern auch in einer intransparenten Mischkalkulation finanzielle Risiken oder Fehleinschätzungen in anderen Bereichen – d.h. vor allem im Stromsektor⁴⁷ – ausgleichen würden.

„Die brauchen im Moment jeden Euro auf der hohen Kante, damit sich ihre wirtschaftliche Bilanz (...) besser darstellt. (...) Aber das findet alles nur hinter verschlossenen Türen statt. (...) Wenn plötzlich ein kalter Hauch kommt, dann kriegen alle anderen Lungenentzündung. (...) Dann finden sie keine Bereitschaft bei den GmbH-Geschäftsführern zu sagen, ja eigentlich können wir da [in der Messestadt Riem] nicht so viel verlangen. Die sagen frei nach dem alt-römischen Kaiser-Motto: *Pecunia non olet*, also Geld stinkt nicht. Das ist uns wurscht, wo das Geld herkommt, aber Hauptsache es gleicht unsere Verluste wieder aus“ (Interview Stadtrat).

Diesem Verhalten der SWM werde von politischer Seite kaum entgegengewirkt. Aus Angst, die gesetzten Ausbauziele zu verfehlen oder die ökonomische Stärke der SWM zusätzlich zu gefährden, halte sich die Politik vielmehr zurück.

SWM- kritische Stimmen führen schließlich auch an, dass die SWM des Öfteren eine Schlüsselstellung dabei haben, innovative Ideen und Projekte zu initiieren und voranzutreiben oder Technologiefelder zu besetzen, oder dies eben gerade nicht oder nur halbherzig zu tun (Interview Stadtrat, Interview Stadtverwaltung):

- So hatten die SWM bei der Entscheidung über die Art der Energieversorgung neuer Stadtviertel erheblichen Einfluss, insbesondere bezüglich der Frage, ob und in wie weit neben Fernwärmekonzepten alternativen und innovativen Energieversorgungskonzepten (z.B. über Passivhäuser, solarthermische Nutzung u.ä.) Raum gegeben wird. Diese führen bislang eher ein Schattendasein.

⁴⁶ Nach Ansicht der befragten SWM-Vertreter haben sich die Hauseigentümer per Vertrag verpflichtet „relativ niedrige“ Rücklauftemperaturen einzuhalten. Dies wurde jedoch in der praktischen Anlagenauslegung nicht immer gewährleistet. Damit konnte auch die zur Verfügung stehende Wärme nicht optimal ausgenutzt werden, was auch ökologisch wünschenswert wäre. Für die Hauseigentümer war deshalb eine Umrüstung ihrer Anlagen erforderlich, da sie sonst ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht erfüllen könnten. Da viele Eigentümergemeinschaften dies nicht tun wollten, hätten schließlich die SWM die Rücklauftemperaturbegrenzer eingebaut. Allerdings seien die SWM auf die Eigentümer zugegangen, hätten sie beraten und sich i.d.R. mit den Eigentümergemeinschaften einvernehmlich geeinigt (Interview Stadtwerke).

⁴⁷ Zu nennen sind generell ungünstigere Förderbedingungen für erneuerbare Energien, Verzögerungen bei der Offshore-Windenergie, aber auch einzelne Investitionsprojekte (zum Beispiel Andasol in Spanien oder ein Geothermie Projekt in München-Sauerlach), die sich als wenig(er) ertragreich herausgestellt haben.

- Auch würden etwa innovative Konzepte zur Nutzung von Biomasse (z.B. das flou- rafuel-Verfahren) abgeblockt oder marginalisiert.
- Im Vergleich zu anderen Stadtwerken werde auch der Einsatz von Mikro- und Nano- Blockheizkraftwerken in Münchner Privathaushalten vernachlässigt, wohl aus Angst, eine Konkurrenz für die SWM auf dem Strommarkt zu etablieren.
- Schließlich wird auch kritisiert, dass weitere Fortschritte bei der Umstellung der Fernwärmeleitung von Dampf auf Heißwasser im Bestandsnetz nicht vorangetrieben, sondern ins Belieben der SWM gestellt werden, obwohl es sich dabei um eine Maß- nahme mit erheblichen CO₂-Minderungspotenzial handele.

Bedauerlich sei auch, dass die *Solarinitiative München* und damit eine von vielen Akt- euren getragene Energieversorgung über Fotovoltaikanlagen nicht dauerhaft bzw. in größerem Umfang in München Fuß fassen konnte. So sollte über die beteiligten Gesell- schafter so viel Kapital bereitgestellt werden, dass die Solarinitiative Solaranlagen auf Dächern installieren kann und dann wiederum Anteile an Bürger weiter verkauft. Dies schien nicht zuletzt vor dem Hintergrund interessant, dass für die Versorgung Münchens ein zwar insgesamt begrenztes, aber dennoch vom Status-Quo aus gesehen beträchtli- ches Ausbaupotenzial für Fotovoltaik von derzeit 0,63% des Strombedarfs auf 3,5 - 5% gesehen wird (vgl. Röpcke, 2015a, b). Angebracht wird hierbei, dass die SWM wenig Interesse am Ausbau der Solarenergie in München habe, müsse sie doch letztlich Marktanteilsverluste hinnehmen (Madsen et al., 2015). Im Gegensatz zu anderen Stadt- werken sei die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Münchner Bürgern auch wenig ausgeprägt:

„Man hat den Eindruck, das ist halt eine Art bürgerschaftliches Engagement, das ein- fach nicht kongruent ist mit dem wirtschaftlichen Denken eines kommunalwirtschaftli- chen Platzhirsches. Da müssen Sie mit diskutieren. (...) Jetzt haben sie halt klare Be- fehlsstrukturen, die Geschäftsführung bestimmt und die andern müssen das machen“ (Interview Stadtrat).

Demgegenüber sieht die SWM die komplexen Planungsprozesse für Solaranlagen auf städtischen Gebäuden und die damit verbundene mangelnde Kapitalaufbringung von Seiten der Gesellschafter als wesentlichen Grund für das Scheitern der Solarinitiative. Dies wiederum sei auch auf die restriktiveren Förderbedingungen des EEG in den letz- ten Jahren zurückzuführen (Interview Stadtwerke).

3.3.4 Zwischenfazit

Für die Untersuchung von Politikinnovationen und deren Verbreitung bietet die Stadt München grundsätzlich ein geeignetes Untersuchungsobjekt. Schon aufgrund seiner

Größe und herausgehobenen Stellung im deutschen und europäischen Städtesystem, aber auch wegen seiner ökonomischen Stärke und „institutionellen Dichte“ wird München eine führende Rolle im deutschen Innovationssystem eingeräumt (Rode et al., 2010). Eine Führungsrolle wird von München auch immer wieder in der Energie- und Klimapolitik beansprucht. Ins Feld geführt werden etwa das ambitionierte Ausbauprogramm der Stadtwerke bei erneuerbaren Energien, die Vorreiterrolle beim Kooperationsprojekt ÖKOPROFIT, das breit angelegte Förderprogramm zur Energieeinsparung oder auch die innovative Struktur des Integrierten Handlungsprogramms Klimaschutz München. Dabei verbindet sich ein verantwortungsethischer Grundton mit einem auf ökonomische Vorteile und Potenziale gerichteten Politikdiskurs.

Generell zeigen die Interviews, dass die Beobachtung von, die Orientierung an und die Vernetzung mit anderen Städten zwar vorhanden, aber nicht systematisch und in der Breite verankert ist. In erster Linie richtet sich der Blick auf die eigene Stadt und erst danach auf andere Städte (vgl. Heinelt und Lamping, 2015 und das dort zitierte Sinnbild des „glücklichen Buddhas“).

Dennoch haben die Interviews vielfältige Beispiele für Innovations- und Diffusionsprozesse zu Tage gefördert. Wie die Untergliederung in Abschnitt 3.3.3 zeigt, bestehen jedoch recht unterschiedliche Diffusionsformen und -prozesse. So gibt es institutionalisierte Städtenetzwerke, aber auch einzelne Ereignisse, die Innovationsprozesse befördern. Ebenso bestehen langjährige Programme, Konzepte und Projekte sowie besonders herausgehobene Akteure wie die Stadtwerke München, mit denen sich jeweils spezifische Innovationsgeschichten verknüpfen lassen. Im Hinblick auf die in Kapitel 2.3.2 genannten Diffusionsmechanismen erscheint generell Lernen (individuell wie kollektiv) besonders wichtig für die Verbreitung von Politikinnovationen. Am ehesten greifbar ist das Lernen Münchner Akteure von anderen Akteuren, Projekten, Netzwerken u.ä. jenseits von München; mitunter geht es aber auch um Lernprozesse, die München andernorts begleitet, sowie um wechselseitiges Lernen. Von vergleichsweise geringer Bedeutung ist dagegen Nachahmung. So sieht sich München angesichts des energie- und klimapolitisch bereits Erreichten nur relativ wenig Druck ausgesetzt, noch besser zu werden. Allerdings geben – wenn auch nicht beständig so doch phasenweise – Wettbewerbe dazu Anlass, sich mit anderen Städten zu messen. Ebenso ist dieser Mechanismus im Zusammenhang mit den Stadtwerken München besonders präsent.

Jenseits offizieller Äußerungen und Verlautbarungen zeigen die Interviews jedoch immer wieder, dass Einschätzungen darüber, welche Konzepte, Programme oder Ideen Münchens als innovativ anzusehen sind, durchaus voneinander abweichen. Kritische Stimmen führen hier an, dass so manche als innovativ deklarierte Maßnahme eher als *business-as-usual* zu betrachten ist oder dass Politikinnovationen mit wenig beachteten Nebenwirkungen verbunden sind. Im Hinblick auf eine höchstens inkrementell innova-

tive Energie- und Klimapolitik wird dann auch betont, dass tiefgreifendere (radikale) Innovationen stark von bestimmten Schlüsselakteuren (oder *change agents*) abhängig sind.

Die Innovativität der Münchner Energie- und Klimapolitik wird schließlich auch vor dem Hintergrund seiner strukturellen Voraussetzungen und Möglichkeiten relativiert. So werden etwa bestimmte Programme überhaupt erst durch die komfortable Finanzlage der Stadt möglich. Ebenso erlaubt es dann erst diese Lage, eine gewisse Strahlkraft zu entwickeln und Diffusionsprozesse zu erleichtern. Ähnlich wird argumentiert, dass München aufgrund seines anhaltenden Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum quasi gezwungen ist, politisch innovativ zu sein.

Diese besonderen Bedingungen erschweren die Vergleichbarkeit zwischen München und anderen Städten. Sie legen zugleich nahe, dass die Skalier- und Replizierbarkeit Münchner Politikinnovationen gerade aus diesen (aber auch aus anderen) Gründen begrenzt erscheint. Eine interessante weitergehende Fragestellung ist dann, ob die Rahmenbedingungen für eine stärkere Verbreitung von Politikinnovationen stärker angeglichen werden sollten (z.B. über eine Umverteilung kommunaler Finanzkraft) oder ob dadurch die Innovationsaktivitäten von Vorreiterkommunen (zu stark) negativ beeinflusst werden.

4. Ergebnisse und Fazit

Im Rahmen der Energiewende werden an die kommunale Ebene oft hohe Erwartungen geäußert, aktive und effektive Klima- und Energiepolitik zu betreiben. Dabei sollen Kommunen nicht nur von EU-, Bundes- und Landesebene beschlossene Ziele und Maßnahmen umsetzen, sondern eigene Impulse setzen und ggf. wieder die - mitunter „blockierte“ - Politikentwicklung auf übergeordneter Ebene vorantreiben. Diese eigenen Aktivitäten sind oft mit der Erwartung verbunden, politisch innovativ zu werden.

Politikinnovationen sind zentraler Gegenstand dieser Untersuchung. Der Fokus richtet sich darauf, die Arten, Charakteristika und die (Nicht-)Verbreitung dieser Innovationen zu erklären, nicht jedoch auf ihre schwer bestimmbaren, letztendlichen Wirkungen (*outcomes*) und ihre gesellschaftliche Wünschbarkeit. Politikinnovationen sind in der Regel schwieriger dingfest zu machen als rein technologische Innovationen und weisen - auch unabhängig von der Energie- und Klimapolitik - eine Reihe von Besonderheiten auf. So sind sie als eine Abkehr von bisherigen Konzepten, Programmen, Praktiken u.ä. in einer Kommune zu sehen und von einem politischen Inkrementalismus zu trennen, bei dem Schritt für Schritt und oft in Form von Projekten Politiken implementiert, bewertet und gegebenenfalls angepasst werden. Mitunter fällt dabei eine Grenzziehung schwer, so dass die Entscheidung, was als politisch innovativ zu gelten hat, im Rahmen der Untersuchung auch immer wieder in das Ermessen der befragten Experten gestellt und nicht ex-ante vorgegeben wird. Hierbei zeigen sich insbesondere in der Fallstudie zu München durchaus auch abweichende Auffassungen.

Eine Besonderheit von Politikinnovation besteht außerdem darin, dass die Phase der Einführung und Verbreitung oft stark interdependent und rückgekoppelt ist. So mag es zwar vereinzelt eine Politikinnovation geben, die nur in einer einzelnen Kommune implementiert wird und sich nicht - auch nicht in angepasster Form - verbreitet. Allerdings liegt hier die Vermutung nahe, dass eine Politikinnovation und erst recht eine neue soziale Praktik dann auch wenig wirksam und zukunftsträchtig ist. Innovativität hängt somit in der Regel auch vom Umfang der Verbreitung und Anwendung der Innovation (sowie einem günstigen Innovationsumfeld) ab.

Schon aus institutionellen, in der Verfassung verwurzelten Gründen unterliegt dieser Verbreitungsprozess jedoch wiederum eigenen Besonderheiten. Im bundesdeutschen kooperativen Föderalismus und geringem Wettbewerbsdruck zwischen Ländern und Kommunen ist die Verbreitung nicht unbedingt flächendeckend. Auch der Grundgedanke der kommunalen Selbstverwaltung steht in einem Spannungsfeld zur Politikdiffusion. So ist lokale Politik nicht überlokal determiniert und sollte es auch nicht sein, um örtlichen Spezifika gerecht zu werden.

„Unterhalb“ dieser verfassungsrechtlich abgesicherten Ebene bieten sich jedoch je nach Politikfeld und anderen Kontextbedingungen vielfältige Möglichkeiten für überlokale

Politikdiffusion und Vernetzung. In der Energie- und Klimapolitik spielen hier zunächst sicherlich die erwähnten Vorgaben und Instrumente auf EU-, Bundes- und Landesebene (Klimaschutzziele, EEG, EnWG, diverse Förderprogramme etc.) eine zentrale Rolle. Als Rahmen ermöglichen oder restringieren sie kommunales Handeln, ohne es allerdings vollständig zu determinieren. Innerhalb dieses Rahmens gilt kommunaler Klimaschutz dann gemeinhin als „freiwillige“ Aufgabe, ermöglicht es den Kommunen also eigene und oft orts- bzw. regionsspezifische Impulse zu setzen. Der tatsächliche Gestaltungsspielraum der Kommunen hängt zugleich aber von regional unterschiedlichen Interessen, finanziellen und personellen Ressourcen und sonstigen Gegebenheiten (wie geographische Lage, Größe der Kommune, vorhandene Energieversorgungsinfrastruktur, Wirtschaftsstruktur etc.) ab. So deutet etwa auch die Fallstudie München darauf hin, dass die komfortable finanzielle Lage der Stadt etwa im Verhältnis zu manch ostdeutschen Städten ein wesentlicher Faktor ist, um Innovations- und Diffusionsaktivitäten zu ermöglichen. Zudem stellt kommunale Energie- und Klimapolitik oft nicht nur auf Institutionen und Prozesse der Kommunalpolitik als solche ab, sondern auch auf politische Institutionen, Akteure und Prozesse außerhalb der Rathäuser im Sinne eines weiten Governance-Verständnisses.

Die empirischen Fallstudien dieser Untersuchung bestätigen hier die verbreitete Auffassung in der politikwissenschaftlichen Literatur: Die Energie- und Klimapolitik variiert beträchtlich zwischen den Kommunen. Dies betrifft bereits die institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen der Politik auf lokaler Ebene (z.B. die Abbildung von Klimaschutz in der städtischen Verwaltungsstruktur, das Vorhandensein von Klimaschutzmanagern, die Stellung und Einbindung von Politikadressaten/ Zivilgesellschaft). Für wichtige kommunale Entscheidungsträger wie Bürgermeister ist Klima- und Energiepolitik auch ein mehr oder weniger relevantes Thema (z.B. in Regensburg vor und nach der letzten Stadtratswahl); in jedem Fall wird sie vom persönlichen Engagement des Spitzenpersonals und von spezifischen Macht- und Akteurskonstellationen vor Ort beeinflusst. Zugleich variieren insbesondere auch die räumlichen, ökonomischen, sozialen und (vor allem beim Vergleich mit ausländischen Kommunen) kulturellen Kontext- und Ausgangsbedingungen, die Politik zu beeinflussen versucht (Hansen und Coenen, 2013). Auch das Energieversorgungssystem weist in unterschiedlichen Regionen sehr unterschiedliche und oft schwer zu verändernde Charakteristika (d.h. Anordnungen technischer und sozialer Komponenten) auf (Keppler, 2013). Entsprechend variieren die energiepolitischen Schwerpunktsetzungen (z.B. Bedeutung von Versorgungssicherheit, Möglichkeiten zum Ausbau erneuerbarer Energien).

Vor diesem Hintergrund wird auch verständlich, dass - wie auch die Fallstudien Regensburg und München bestätigen - die Diffusion oder Übernahme von Politikinnovationen kaum systematischer und institutionalisierter Teil von Kommunalpolitik sind.

Kommunale Energie- und Klimapolitik ist also in erster Linie auf die territorialen Grenzen der Kommune und zum Teil des Landkreises beschränkt. Dem systematischen Blick nach außen wirken die erwähnten lokalen Besonderheiten entgegen, die eine simple Übertrag- und Skalierbarkeit innovativer Ansätze erschweren. Häufig fehlen auch entsprechende finanzielle und personelle Ressourcen, um sich systematisch mit der Politik anderer Kommunen zu beschäftigen. Schließlich scheint es auch eine Frage des politischen Willens und des Selbstverständnisses der handelnden Akteure zu sein, inwieweit der Vergleich mit oder die Orientierung an anderen Kommunen angestrebt wird (vgl. etwa die zuletzt geringere Bedeutung von Wettbewerben in der Fallstudie München). Dennoch geben alle drei Fallstudien verschiedene Anhaltspunkte, dass Politikinnovationen diffundieren. Einen quasi-institutionalisierten Rahmen dafür bieten die Städtenetzwerke und -partnerschaften, die für München und weniger stark Regensburg einen nicht unbedeutenden Stellenwert einnehmen. Von ähnlicher Bedeutung ist für Schönaue das Engagement in bundes- und landespolitischen Verbänden (Bündnis Bürgerenergie, Genossenschaftsverbände), die in gewissem Maße auch ein Sprachrohr für das Schönaue Modell darstellen. Erleichtert wird die Diffusion von Politikinnovationen wohl auch dann, wenn es um eher technische Fragen geht, die sich für eine Vielzahl von Kommunen und ihre Werke in gleichem Maße stellen (z.B. Bau energieeffizienter Kindergärten, Betrieb einer innovativen Kläranlage u.ä.). Zu fragen ist dann jedoch, ob es eher um technologische oder auch um politische und soziale Innovationen geht.

Darüber hinaus findet die Verbreitung von Politikinnovationen meistens wohl ad-hoc oder in einem informellen Rahmen statt. Sie nimmt etwa bei der Vorbereitung auf größere Ereignisse (z.B. Olympiabewerbung) oder der Teilnahme an Förderprojekten (z.B. EU-Programmen) Gestalt an. Ebenso äußert sie sich in persönlichen Verbindungen auf administrativer oder politischer Ebene zwischen Kommunen. Übernommen bzw. verbreitet werden hierbei oft innovative Ideen, Konzepte oder Umsetzungsstrategien, die als Inspiration dienen und an den konkreten kommunalen Kontext angepasst werden können. Anders als mitunter marktliche bzw. technologische Innovationen verändern sich Politikinnovationen damit eher im Rahmen des Diffusionsprozesses, oder es verbreiten sich nur bestimmte Teile von Politikinnovationen. Dies liegt neben den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen von Kommune zu Kommune auch generell an der Prozesshaftigkeit von Politik.

Die vorliegende, explorativ angelegte Untersuchung mit nur wenigen Fallstudienkommunen kann hier freilich nur sehr eingeschränkt verallgemeinerbare Aussagen treffen. Die grundlegende methodische Schwierigkeit besteht darin, Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Diffusionsmechanismen und -kanälen auf lokale Ähnlichkeiten bzw. Besonderheiten oder aber auf andere Faktoren zurückzuführen. Diese anderen Faktoren

sind bei unseren drei Fallstudienkommunen zweifellos von Bedeutung (z.B. unterschiedliche Stadtgröße, unterschiedliche Verwaltungsstruktur, unterschiedlicher Einfluss der Bundespolitik etc.). Für sie müsste idealerweise kontrolliert werden.

Im Folgenden können im Vergleich zwischen München, Regensburg und Schönau zumindest einige wenige vorsichtige Aussagen darüber getroffen werden, wie sich Diffusionsmechanismen und -kanäle im Zusammenwirken mit anderen Faktoren vor Ort auswirken (vgl. auch die Zwischenfazit in Kapitel 3.1.4, 3.2.4 und 3.3.4). Dazu sind im Kapitel 2.3.3 wesentliche Determinanten, Mechanismen und Kanäle der Politikdiffusion diskutiert worden.

In dieser Hinsicht ist Schönau schon deshalb ein besonderer Fall, weil diesbezüglich Innovationen und Diffusionsmechanismen in der Literatur konzeptionell und inhaltlich anders thematisiert werden: als Veränderungsdynamiken, die von unabhängigen Individuen und Gruppen (und nicht primär lokalen Behörden und gewählten politischen Vertretern) in Schönau ausgehen und sich gegen das zentralisierte, fossil-nuklear geprägte Energiesystem mit seinen etablierten Technologien, Regeln, Praktiken etc. richtet. Die eigentlich interessierenden Politikinnovationen interagieren damit stark mit sozialen Innovationen und können als Teil dieser verstanden werden (sog. Graswurzelinnovationen). Sie sind auch in hohem Maße vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung des Schönauer Modells zu sehen. Anders als in München und Regensburg tritt in Schönau damit auch im Sinne der Diffusionsforschung die Sender- und nicht die Empfängerperspektive in den Vordergrund. Eine Schlüsselstellung nehmen hierbei die genossenschaftlich aufgebauten Elektrizitätswerke Schönau (EWS) ein. Damit bietet sich Schönau für die Untersuchung der Frage an, wie gut und in welcher Form die Übernahme Schönauer Ideen, Konzepte oder Organisationsform andernorts gelingt. Hier zeigt sich etwa, dass die eigenen energiepolitischen und -wirtschaftlichen Vorstellungen in räumlicher Nähe zu Schönau sowie in Kooperation mit Akteuren besonders gut realisiert werden können, die dem Schönauer Modell gewogen sind (soziale Nähe) und bereits sind, von Schönau bzw. der EWS zu lernen bzw. sie nachzuahmen. Aus Sicht der EWS soll bei der überregionalen Verbreitung von Politikinnovationen zugleich der Kern der ursprünglichen Schönauer Innovation - eine dezentrale, bürgerschaftlich getragene Energieversorgungsstruktur ohne Atom- und Kohlestrom – erhalten bleiben, was den Möglichkeitsraum energiewirtschaftlicher Versorgungslösungen wiederum einengt und derzeit auch nur bedingt auf Gehör im Berliner Politikbetrieb stößt (Kap. 3.1.4).

Regensburg nimmt dagegen energiepolitisch keine Pionierstellung in Deutschland ein und hat sich erst im Zuge eines breiteren energie- und klimapolitischen Diskurses auf Bundes- und EU-Ebene vertieft dieser Thematik angenommen. Die Neuausrichtung der Energieversorgung und -politik basiert - neben den veränderten bundespolitischen Rahmenbedingungen - dabei auf neuen Akteurs- und Machtkonstellationen vor Ort,

aber auch auf dem Aufbau neuer Wissensbestände und der Übernahme und Anpassung von (Politik-)Innovationen. In Regensburg sind Innovationsaktivitäten besonders stark netzwerkgetrieben und kooperativ angelegt, so dass ähnlich wie in Schönau die soziale Nähe wesentlicher Schlüsselakteure von Bedeutung ist. Die Basis dieser Kooperationen bilden führende Unternehmen, eine überwiegend junge Bevölkerung und eine hohe ökonomische und wissenschaftliche Potenz der Region. Diffusions- und Kooperationsprozesse basieren wiederum stark auf Nachahmung, tragen sich ab einer kritischen Masse quasi selbst und manifestieren sich vor allem in und um Regensburg. Einen vergleichsweise großen Stellenwert nehmen auch Stadt-Umland-Kooperationen ein. Sie haben im Bereich Bauen und Flächennutzung ohnehin eine längere Tradition oder werden durch das überregionale Agieren der Regensburger Energie- und Wasserversorgungs AG (REWAG) erleichtert.

In Regensburg, erst recht aber in München gibt es vielfältige Beispiele für Politikinnovation und deren Diffusion, die wiederum unter verschiedene Diffusionsformen und -prozesse zu subsumieren sind. Ebenso haben die Interviews in München am stärksten verdeutlicht, dass die Einschätzung über die Innovativität energie- und klimapolitischer Konzepte und Maßnahmen am stärksten voneinander abweichen. Dies zeigt letztlich auch, dass der energie- und klimapolitische Diskurs in einer großen Stadt vielschichtiger und komplexer ist als in einer kleinen Gemeinde. Die Interviews in München verdeutlichen zugleich, dass die Akteure im Politikfeld sich auch nur an einer überschaubaren Zahl an Städten orientieren, die in Größe, Struktur und Selbstverständnis Ähnlichkeiten zu München aufweisen. Vor allem im Verhältnis zu diesen Städten spielt dann Lernen eine wichtige Rolle als Diffusionsmechanismus. Die günstigen strukturellen und finanziellen Rahmenbedingungen Münchens sind zugleich ein wesentlicher Erklärungsfaktor für die Existenz von Innovations- und Diffusionsaktivitäten. Deren wirklicher innovativer Gehalt wird von manchen der befragten Experten jedoch infrage gestellt.

Die beobachtbare Variation zwischen den Städten weist im weiteren Sinne auf schwierige normative Fragen der weiteren Ausgestaltung kommunaler Energie- und Klimapolitik. Er spiegelt gleichermaßen methodologische Unterschiede in der vergleichenden lokalen Politikforschung (Barbehön und Münch, 2017). Eine Möglichkeit besteht darin, lokale Spezifika zu reflektieren, das eigentliche Erkenntnisinteresse aber auf etwas zu richten, was jenseits bzw. oberhalb der tatsächlich analysierten Städte liegt. Dies könnte insbesondere die Frage sein, wie effektiv (oder auch effizient, gerechtfertigt etc.) der Beitrag der Städte zu klima- und energiepolitischen Zielen übergeordneter föderaler Ebenen ist. Sollten etwa bestimmte Städte mit bestimmten Kontextbedingungen oder Eigenarten mehr für die Erreichung bundespolitischer Klimaschutzziele tun als andere? Eine andere Möglichkeit besteht darin, statt einer Typisierung („die großen Städte“, „die

finanzstarken Kommunen“ etc.) und einem Rückschluss auf eine Art Grundgesamtheit Städte und kommunale Energie- und Klimapolitik als solche und in ihrer Unterschiedlichkeit zu betrachten (relationale Perspektive). Bei diesem Vorgehen sind Städte bzw. Kommunen weniger eine territoriale und institutionelle Gegebenheit und es treten Unterschiede hervor, die sich einfachen Kategorisierungen entziehen (wie Größe, Finanzstärke, Geographie etc.). Zugleich wird betont, dass überlokale Phänomene wie bundesdeutsche Klimaschutzziele letztlich immer in einen lokalen Kontext übersetzt und von den dortigen Akteuren angeeignet werden müssen. Sie sind also immer in einer bestimmten lokalen „Gestalt“ zu haben. Die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen (innovativer) kommunaler Energie- und Klimapolitik auf Ebene der EU, des Bundes oder auch der Bundesländer ist damit eine Gratwanderung: Sie soll einerseits keine lokale Beliebigkeit zulassen, sie soll andererseits aber die Vielfalt lokaler Bedingungen und Konstellationen möglichst genau reflektieren.

Literaturverzeichnis

- Ancygier, A. und Szulecki, K. (2014): A Common Renewable Energy Policy in Europe?, Explaining the German-Polish Policy Non-convergence, ESPRI Working Paper No. 4, Environmental Studies and Policy Research Institute, Wroclaw.
- Antes, R. et al. (2010): Diffusionspfade nachhaltiger Konsumlösungen, Fallstudien zu Erfolgsbedingungen der Verbreitung nachhaltiger Konsumlösungen im Bereich häuslicher Energieeinsatz und Ernährung, Forschungsverbundprojekt WENKE2, Berlin.
- Arentsen, M. und Bellekom, S. (2014): Power to the people: local energy initiatives as seedbeds of innovation?, *Energy, Sustainability and Society* 2014, 4:2.
- Barbehön, M. und Münch, S. (2017): Stadt, lokale Politik, Variation. Annäherung an eine Forschungsagenda, in: Barbehön, M. und Münch, S. (Hrsg.): *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik*, Springer, im Erscheinen, pp 1-21.
- Bayerisches Landesamt für Umwelt (BLU) (2014): Energienutzungsplan und Energiekonzept, Dokumentation der Veranstaltungsreihe November/Dezember 2013, Augsburg.
- Beise, M. und Rennings, K. (2005): Lead Markets and Regulation: a Framework for Analyzing the International Diffusion of Environmental Innovations, *Ecological Economics* 52 (1), S. 5–17.
- Benz, A. (2010): Multilevel Governance - Governance im Mehrebenensystemen, in: Benz, A. und Dose, N. (Hrsg.): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 111-136.
- Berlo, K. und Wagner, O. (2013): Stadtwerke - Neugründungen und Rekommunalisierungen, Sondierungsstudie, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Wuppertal.
- Bieberbach, F. (2015): Energiewende: Die Beiträge der Stadtwerke München, Vortrag am 23.7.2015 im Rahmen der Reihe „Mutbürger für Energiewende“ der Umweltakademie München, München.
- Bielitza-Mimjähner, R. (2007): Kommunaler Klimaschutz als Instrument einer nachhaltigen Energieversorgung unter den Bedingungen von Globalisierung und Liberalisierung? - Eine empirische Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Akteure Kommune und Stadtwerke, Dissertationsschrift, Haselünne.
- Bulkeley, H. und M. Betsill (2013): Revisiting the Urban Politics of Climate Change, *Environmental Politics* 22 (1): S. 136–154.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) (2009): Klimawandelgerechte Stadtentwicklung, Planungspraxis, BBSR-Online Publikation 25/2009.

- Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt (2015): Gemeinsamer Leitfaden zur Vergabe von Strom- und Gaskonzessionen und zum Wechsel des Konzessionsnehmers, Zweite, überarbeitete Auflage, Berlin.
- Bündnis Bürgerenergie e.V. (2014): „Gabriels Energiepolitik übergeht Interessen von Bürgerinnen und Bürgern.“, Neu gegründetes Bündnis Bürgerenergie übt scharfe Kritik am Kurs der Bundesregierung, verfügbar unter: www.ews-schoenau.de/fileadmin/content/documents/Mitwissen/Pressemitteilungen/140129_PM_Gruendung_Buendnis_Buergerenergie.pdf.
- Cichorowski, G. (2011): Städteforschung: Stadt als Gegenstand interdisziplinärer Forschung – nur ein einfacher Perspektivwechsel?, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr.11-11, Darmstadt.
- David, M. und Schönborn, S. (2014): Offenheit, Beteiligung und Kooperation: „Governance statt Konflikt“ bei der Etablierung von Nachhaltigkeitsinnovationen, verfügbar unter: www.regierungsforschung.de.
- Deutsche Umwelthilfe (DUH) und Institut für angewandtes Stoffstrommanagement (Ifas) (2014): Intra- und interkommunale Kooperation als Schlüssel zur Energiewende, Zusammenfassung und Hintergrundinformationen zu den Rechercheergebnissen „Stadtwerke als treibende Kräfte von intra- und interkommunalen Kooperationsmodellen im Rahmen der regionalen Energiewende“, verfügbar unter: http://www.duh.de/uploads/media/Hintergrund_Recherche_Stadtwerke.pdf.
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU) (Hrsg.) (2011): Klimaschutz in Kommunen, Praxisleitfaden, Berlin.
- Deutschlandradio (2013): Strom aus Affenhaus und Biotonne, München wird zur heimlichen Öko-Energie-Hauptstadt, Beitrag vom 23.7.2010.
- Dolowitz, D. und Marsh, D. (1996): Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, Political Studies 44: S. 343-357.
- Dopfer, J. et al. (2011): Wissensgenerierung im Rahmen partizipativer Stadtentwicklungsprozesse am Beispiel von München und Frankfurt, Vorstudie im Rahmen des LOEWE-Schwerpunktes „Eigenlogik der Städte, Sofia-Studien zur Institutionenanalyse, Nr. 11-1, Darmstadt.
- Döring, T. und Rischkowsky, F. (2014): Innovationen im Bereich der Kommunal Finanzen - Typologie, Faktoren, Neuerungsverhalten im Zeitablauf und dessen ökonomische Bewertung, Sofia-Diskussionsbeiträge 14-3, Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse, Darmstadt.
- Einig, K. (2011): Funktion und Folgen von Modellvorhaben für die Politikberatung, Informationen zur Raumentwicklung Heft 7/8, S. 435-450, 2011.

- Elkins, Z. und Simmons, B. (2005): On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598/1: 33-51.
- Energieagentur Regensburg (2015): Mitgliederbroschüre 2015, Regensburg.
- Ernst et al. (2015): Scenarios of Perception of Reaction to Adaptation, Abschlussbericht zum Verbundprojekt SPREAD, Center for Environmental Systems Research, CESR Paper 8, gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 01UV1003A/B im Rahmen der Sozial-Ökologischen Forschung, Kassel University Press: Kassel.
- Feola, G. und Nunes, R. (2014): Success and Failure of Grassroots Innovations for Addressing Climate Change: the Case of the Transition Movement, *Global Environmental Change* 24: S. 232-250.
- Fichter, K. (2008): Netzerkbildung und Netzerkmanagement als Instrument des kommunalen Klimaschutzes, Theoriegrundlagen und empirische Befunde, verfügbar unter: www.borderstep.de
- Fichter, K. et al. (2006): Nachhaltigkeitskonzeption für Innovationsprozesse, nova-net Werkstattreihe, Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag.
- Flieger, B. (2011): Economic Participation in Urban Climate Protection - Energy Cooperatives: Citizen Participation in the Municipally-organised Energy Turnaround, in: Heinrich-Böll-Stiftung Brandenburg (Hg.): Participation in Urban Climate Protection. Answers of European Municipalities, Potsdam, S. 58- 65.
- Flieger, B. (2013): Erfolgsmodell Energiegenossenschaften, Wege zu einer sicheren dezentralen Energieversorgung, *Zeitschrift für Sozialökonomie* 172/3: S. 51-57.
- Friedländer, B. (2013): Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen: Konzept – Entwicklungstendenzen – Perspektive, in: Arbeitspapiere des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig, Nr. 45.
- Fuchs, G. und Wassermann, S. (2012): From Niche to Mass Markets in High Technology: the Case of Photovoltaics in Germany. In J. M. Bauer, A. Lang, & V. Schneider (Eds.), *Innovation Policy and Governance in High-Tech Industries*, Heidelberg: Springer Verlag, S. 219–244.
- Fürst, D. (2010): Regional Governance, in: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 49-68.
- Geels, F. (2010): Ontologies , Sociotechnical Transitions (to Sustainability) , and the Multilevel Perspective, *Research Policy* 39: S. 495 – 510.
- Giest, S. und Howlett, M. (2013). Comparative Climate Change Governance: Lessons from European Transnational Municipal Network Management Efforts, *Environmental Policy and Governance*, 23(6): S. 41–353.

- Graichen, P. (2003): Kommunale Energiepolitik und die Umweltbewegung, Eine Public-Choice-Analyse der "Stromrebelln" von Schöna, Frankfurt: Campus.
- Haas, P.M. (1992): Introduction. Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization* 46(1): S. 1-35.
- Hakelberg, L. (2011): Governing Climate Change by Diffusion, Transnational Municipal Networks as Catalysts of Policy Spread, FFU-Report 08-2011, Forschungsstelle für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin.
- Hansen, T. und Coenen, L. (2013): The Geography of Sustainability Transitions: A Literature Review, Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy, Lund University, Working Paper No. 2013/39.
- Härtel, I. (2013): Die Kommunen als Akteure der Energiewende in föderal-rechtlicher Perspektive, in: *Jahrbuch des Föderalismus : Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* Vol. 14 (2013), p. 68-84.
- Heinelt, H. und Lamping, W. (2014): Städte im Klimawandel: Zwischen Problembetroffenheit und Innovationserwartung, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 2/2014: S. 79-89.
- Heinelt, H. und Lamping, W. (2015): Wissen und Entscheiden, Lokale Strategien gegen den Klimawandel in Frankfurt am Main, München und Stuttgart, Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Hutter von Knorring, S. und Illigmann, K. (2012): Klimaschutz in der Landeshauptstadt München, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauordnung und Raumwesen (Hg.): *Die CO₂-freie Stadt – Wunsch und Wirklichkeit*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, Heft 5/6 2012, S. 235 – 241.
- Jacob, K., et al. (2005): *Lead Markets for Environmental Innovations*. Physika-Verlag, Heidelberg.
- Jann, W. (2006): Bundesländer als Innovatoren - drei Fragen und ihre Antworten, in: Schimanke, D., Fischer, A. und Bucksteeg, M. (Hrsg.): *Wie lernt Politik? Voraussetzungen, Formen und Erfolge*, Münster: Waxmann Verlag, S. 93-105.
- Janzing, B. (2012): "Ein kleiner Quantensprung". In: *die tageszeitung*. 20. Februar 2012, S. 8.
- Jordan, A. und Huitema, D. (2014a): Innovations in Climate Policy: the Politics of Invention , Diffusion , and Evaluation, *Environmental Politics*, 23:5, 715-734.
- Jordan, A. und Huitema, D. (2014b): Policy Innovation in a Changing Climate: Sources, Patterns and Effects, *Global Environmental Change* 29: S. P87-394.
- Kemmerzell, J. und Tews, A. (2014): Akteursorientierungen im überlokalen Handlungsraum, Herausforderungen und Chancen lokaler Klimapolitik im Mehrebenensystem, *der moderne staat* 7 (2): S. 269-287.

- Kemp, R. (2011): Ten Themes for Eco-Innovation Policies in Europe, S.A.P.I.E.N.S., 4(2).
- Keppler, D. (2013): Handlungsmöglichkeiten regionaler Akteure beim Ausbau erneuerbarer Energien, Grenzen regionalwissenschaftlich fundierter Empfehlungen und Erweiterungsmöglichkeiten durch techniksoziologische Konzepte, Dissertation, TU Berlin.
- Kern, K. et al. (2005) : Kommunalen Klimaschutz in Deutschland: Handlungsoptionen, Entwicklung und Perspektiven, Discussion papers des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, No. SP IV 2005-101.
- Krekeler, M. und Zimmermann, T. (2014): Politikwissenschaftliche Forschungsheuristiken als Hilfsmittel bei der Evaluation von raumbedeutsamen Instrumenten, in: Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten, 15. Junges Forum der ARL, 6.-8.6.2012 in Hannover, Arbeitsberichte der ARL 8.
- Kroh, J. et al. (2012): Überregionale Potentiale lokaler Innovationsimpulse: Zur Diffusion sozio-technischer Innovationen im Bereich Erneuerbare Energien, CESR Paper 6, Kassel University Press: Kassel.
- Kronawitter, G. und Pretzl, M. (2013): Münchens Energiezukunft wird vielfältig - klare städtische Leitlinie für eine Stärkung dezentraler Stromerzeugung, Stadtratsantrag vom 3.5.2013, München.
- Landeshauptstadt München (LHM) (2008a): Aktualisierung der Leitlinie Ökologie der Perspektive München, Referat für Gesundheit und Umwelt / Referat für Stadtplanung und Bauordnung München.
- Landeshauptstadt München (LHM) (2008b): Integriertes Handlungsprogramm „Klimaschutz in München“ (IHKM) (Beschluss des Umweltschutzausschusses in der Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung gemeinsam mit dem Umweltschutzausschuss vom 03.12.2008). München.
- Landeshauptstadt München (LHM) (2012a): Statistisches Taschenbuch – München und seine Stadtbezirke, Hrsg.: Statistisches Amt der Landeshauptstadt München, München.
- Landeshauptstadt München (LHM) (2012b): Klimaschutz in München - Klimaschutzbericht 2012, Referat für Gesundheit und Umwelt. München.
- Landeshauptstadt München (LHM), Referat für Arbeit und Wirtschaft, Referat für Gesundheit und Umwelt (2014a): ÖKOPROFIT München 2013/2014, München.
- Landeshauptstadt München (LHM), Referat für Gesundheit und Umwelt (2014b): Integriertes Handlungsprogramm Klimaschutz in München (IHKM), Klimaschutzprogramm 2015, München.
- Landeshauptstadt München (LHM), Referat für Gesundheit und Umwelt (2014c): Nachhaltigkeitsbericht München 2014, München.

- Landeshauptstadt München (LHM), Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Referat für Gesundheit und Umwelt (2014d): Leitlinie Ökologie – Teil Klimawandel und Klimaschutz, München.
- Lenk, T., Rottmann, O. und Albrecht, R. (2011): Rekommunalisierung in der Energieversorgung, in: Public Governance, Frühjahr 2011, S. 6-11.
- Lütjen, H. et al. (2014): Innovationskooperationen von Stadtwerken, Eine empirische Untersuchung von Treibern und Barrieren, Books on Demand: Norderstedt.
- Madsen, K. B. et al. (2015): Institutional Barriers for the Implementation of a Suitable Energy System in Munich, Masterarbeit Universität Aalborg, Dänemark, unveröffentlicht.
- March, J.G. und Olsen, J.P. (1989): Rediscovering Institutions. New York: Free Press.
- Marsden, D. und Stead, D. (2011): Policy Transfer and Learning in the Field of Transport: a Review of Concepts and Evidence, Transport policy 18 (3), pp. 492-500.
- Mautz, R. et al. (2008): Auf dem Weg zur Energiewende? Die Entwicklung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energiequellen. Göttingen: Universitätsverlag.
- Mayntz, R. (2010): Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS Verlag, S. 37-48.
- Mayntz, R. und Scharpf, F. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, R.; Scharpf, F. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main, 39-72. = Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln 23.
- Müller, A. (2013): Kommunale Wertschöpfung durch Erneuerbare Energien am Beispiel der Stadt und des Landkreises Regensburg, Masterarbeit im Studiengang Volkswirtschaftslehre an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Regensburg, Regensburg.
- Müller, K. (2014): Regionale Energiewende, Akteure und Prozesse in Erneuerbare-Energien-Regionen, Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
- Netzkauf EWS eG (2015): Netzkauf EWS eG Geschäftsbericht 2014, verfügbar unter: www.ews-schoenau.de.
- OECD (2005): Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, Paris.
- o.V. (2014): „Stadtwerke München loben neues EEG“, Klimaretter – Das Magazin zur Klima- und Energiewende, verfügbar unter: www.klimaretter.info/wirtschaft/nachricht/16844-stadtwerke-muenchen-loben-neues-eeg.
- Oldenburg, F. (2011): Wie Social Entrepreneurs wirken - Beobachtungen zum Sozialunternehmertum in Deutschland, in: Hackenberg, H. / Empter, S. (Hrsg.): Social

- Entrepreneurship - Social Business: Für die Gesellschaft unternehmen, Wiesbaden: VS Verlag, S. 119-132.
- Ornetzeder, M. und Rohrer, H. (2013): Of Solar Collectors , Wind Power , and Car Sharing: Comparing and Understanding Successful Cases of Grassroots Innovations, *Global Environmental Change*, (23), 5, 856-867.
- Osofsky, H. (2014): The Geography of Solving Global Environmental Problems: Reflections on Polycentric Efforts to Address Climate Change, *New York Law School Law Review* 777 (2013-14), *Minnesota Legal Studies Research Paper* No. 14-54, verfügbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2523963.
- Ostrom, E. (2005): *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2009): Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change, *Global Environmental Change* 20: S. 550–557.
- Rave, T. (2016): Diffusion von Politikinnovationen im Mehrebenensystem: Die (unterschiedliche) Sicht Münchner Akteure, in: Knodt, M. et al. (Hrsg.): *Städtische Energiepolitik im europäischen Mehrebenensystem*, Schriftenreihe des Arbeitskreises für europäische Integration e.V., Nomos Verlagsgesellschaft, im Erscheinen.
- Referat für Arbeit und Wirtschaft (RAW) (2012): Strom aus regenerativen Energien, Antrag Nr. 08-14 / A 01001 der SPD-Stadtratsfraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen– rosa Liste vom 11.08.2009, München.
- Referat für Gesundheit und Umwelt (RGU) (2014a): CO₂-Monitoring 1990-2012, Bekanntgabe in der Sitzung des Umweltausschusses vom 3.6.2014, München.
- Referat für Gesundheit und Umwelt (RGU) (2014b): Münchens Energiezukunft wird vielfältig - klare städtische Leitlinie für eine Stärkung dezentraler Stromerzeugung, Beschluss des Umweltausschusses v. 25.3.2014, Vortrag des Referenten, München.
- Rip, A. und Kemp, R. (1998): Technological Change, in: Rayner, S. und Malone, E. (Hrsg.): *Human Choices and Climate Change*, Volume 2: Resources and Technology, Washington: Battelle Institute, S. 327 – 399.
- Rode, P. et al. (2010): Munich: Staying Ahead on Innovation, *Global Metro Summit: The Next Urban Economy*, Chicago, 7./8.2010, Conference Paper, London School of Economics and Political Science, London.
- Rodi, M. und Sina, S. (2011): Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin.
- Rogers, E. (2003): *Diffusion of Innovations*, 5th ed., New York, NY: Free Press.
- Röpcke, I. (2015a): „Nallinger: ‚Es mangelte an politischem Willen‘“, *pv-magazine*, 19.2.2015, verfügbar unter: http://www.pv-magazine.de/nachrichten/details/beitrag/nallinger--es-mangelte-an-politischem-willen_100018223/.

- Röpcke, I. (2015b): „Noch viel Solarpotenzial in München“, pv-magazine, 24.4.2015, verfügbar unter: http://www.pv-magazine.de/nachrichten/details/beitrag/noch-viel-solarpotenzial-in-mnchen_100019008/.
- Rubik, F. und Kress, M. (2014): Abschätzung der Wirkungen ausgewählter klimapolitischer Maßnahmen der Städte Frankfurt/Main und München, BMBF-Forschungsvorhaben: Klimawandel und Alltagshandeln: Potenziale, Strategien und Instrumente für CO₂-arme Lebensstile in der Null-Emissions-Stadt, Heidelberg.
- Sabatier, P.A. (1993). Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik; in A. Heritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, Opladen, S. 116-148.
- Scharpf, F. (2000): Interaktionsformen, Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Schneidewind, U. und Scheck, H. (2012): Die Stadt als „Reallabor“ für Systeminnovationen, in: Ruckert-John, J. (Hrsg.): Soziale Innovation und Nachhaltigkeit. Perspektiven sozialen Wandels, Wiesbaden: VS Verlag, S. 229–248.
- Schumpeter, J. A. 1928: Unternehmer, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 7 (1928), 476-487.
- Seyfang, G. und Haxeltine, A. (2012): Growing Grassroots Innovations: Exploring the Role of Community-Based Initiatives in Governing Sustainable Energy Transitions, Environment and Planning C: Government and Policy 30(3): S. 381–400.
- Seyfang, G. und Smith, A. (2007): Grassroots Innovations for Sustainable Development: Towards a New Research and Policy Agenda, Environmental Politics 16: S. 584 – 603.
- Siemens (2009): Sustainable Urban Infrastructure: München - Wege in eine CO₂-freie Zukunft, erstellt vom Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie, München.
- Skipan, C. und Volden, C. (2008): The Mechanisms of Policy Diffusion, American Journal of Political Science 52 (4): S. 840-852.
- Sladek, M. (o.J.): Interview mit Michael Sladek zum Thema Stromnetze in Bürgerhand, verfügbar unter: <http://auf-dem-weg-zu-100-prozent.de/interviews/berlin/michael-sladek/>
- Sladek, S. (2015): EWS Schönau: Die Schönauer Stromrebellin - Energiewende in Bürgerhand, in: Kopf, H. et al. (Hrsg.): Soziale Innovationen in Deutschland, Wiesbaden: Springer-Verlag, S. 277-289.
- Stadt Regensburg et al. (2015): Innovative Energieregion Regensburg, Wettbewerb zur Förderung integrierter räumlicher Entwicklungsmaßnahmen (IRE), Nachhaltige Stadt-Umland-Entwicklung im EFRE 2014-2020, Regensburg.
- Stadt Regensburg, Amt für Stadtentwicklung (2014): Beschlussvorlage Energienutzungsplan Regensburg, VO/14/09919/66, 25.6.2014, Regensburg.

- Stadt Regensburg, Beteiligungsmanagement und Controlling (2015): 16. Beteiligungsbericht, Regensburg.
- Stadt Regensburg, Planungs- und Baureferat (2015): Werkbericht 2015, Regensburg.
- Stadt Regensburg, Umweltamt (2015): Klimaschutzaktivitäten in der Stadt Regensburg, Regensburg.
- Stadt Regensburg, Planungs- und Baureferat (2013): Energiebericht 2013, Regensburg.
- Stead, D. (2013): Climate Change, Sustainability and Urban Policy: Examining the Validity and Function of Best Practices, in: Knieling, J. und Filho, W.L. (Hrsg.): Climate Change Governance, Berlin/Heidelberg: Springer, S. 243-258.
- Strebel, F. (2012): Energie im schweizerischen Föderalismus, Policy-Diffusion im Rahmen kantonaler Energiepolitik, Dissertation, Universität Zürich.
- Team für Technik (2014): Energienutzungsplan für die Stadt Regensburg, im Auftrag der Stadt Regensburg, Regensburg.
- Tews, K. (2002): Der Diffusionsansatz für die vergleichende Policy-Analyse. Wurzeln und Potenziale eines Konzepts, Eine Literaturstudie, FFU-Report 02-2002, Berlin:
- Timpe, C. et al. (2004): Kommunale Strategien zur Reduktion der CO₂-Emissionen um 50% am Beispiel der Stadt München, Öko-Institut e.V. (Hrsg.), Freiburg.
- Voß, J.-P. et al. (2003): Innovation, An Integrated Concept for the Study of Transformation in Electricity Systems, TIPS Discussion Paper 3. Frankfurt am Main: Sozial-ökologische Forschung.
- Weyer, J. (2000) (Hrsg.): Soziale Netzwerke, München, Wien.
- Yin, R. K. (2003): Case Study Research: Design and methods (3rd ed.), Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Zentrum für rationelle Energieanwendung und Umwelt (ZREU) (2013): Energieentwicklungsplan Landkreis Regensburg, erstellt im Auftrag des Landkreises Regensburg, Regensburg.
- Zimmermann, H. et al. (1998): Innovation jenseits des Marktes, Berlin: Analytica.