

Akteursorientierungen im überlokalen Handlungsraum: Herausforderungen und Chancen lokaler Klimapolitik im Mehrebenensystem

Kemmerzell, Jörg; Tews, Anne

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kemmerzell, J., & Tews, A. (2014). Akteursorientierungen im überlokalen Handlungsraum: Herausforderungen und Chancen lokaler Klimapolitik im Mehrebenensystem. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 7(2), 269-287. <https://doi.org/10.3224/dms.v7i2.17317>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Schwerpunkt: Klimapolitik – Integration und Koordination

Jörg Kemmerzell/Anne Tews

Akteursorientierungen im überlokalen Handlungsraum

Herausforderungen und Chancen lokaler Klimapolitik im Mehrebenensystem

Zusammenfassung

Städte spielen als Verursacher des Klimawandels eine zentrale Rolle für die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen. Lokaler Klimaschutz stellt sich politisch als Multilevel Governance-Problem dar, in dem Städte zunehmend den überlokalen Handlungsraum zur Realisierung und Begründung klimapolitischer Maßnahmen nutzen. Dieser Artikel dient der Erarbeitung eines Analyserahmens überlokalen Handelns und wendet diesen auf Handlungsorientierungen kommunaler Klimaakteure an. Neben der Analyse städtischer Dokumente greift die Anwendung des Analyserahmens insbesondere auf qualitative Interviews zurück, die in den drei Untersuchungsstädten Frankfurt, München und Stuttgart geführt wurden.

Schlagworte: Klimawandel, Klimapolitik, Multilevel Governance, überlokaler Handlungsraum, lokaler Klimaschutz

Abstract

Actor Orientations towards Trans-Local Action. Challenges and Opportunities for Local Climate Policy in Multilevel Governance.

As originators of climate change, cities play a central role in the implementation of measures dealing with this global problem. Local climate change mitigation constitutes a multilevel governance problem as cities resort to the trans-local action space to facilitate implementation and justification of mitigation efforts. This article introduces an analytical framework for the trans-local action of cities and applies it to action orientations of actors in local climate policy. The empirical work rests upon the analysis of official documents and qualitative interviews with administrative staff in the three German cities Frankfurt, Munich and Stuttgart.

Key words: Climate change, climate policy, multilevel governance, trans-local action space, local climate change mitigation

Einleitung

Aktuelle Schätzungen gehen davon aus, dass zwischen 60 und 80 Prozent des globalen Energiekonsums in Städten anfallen (*IEA 2009, OECD 2010*), was Städte zu bedeutenden Verursachern des Klimawandels macht. Zugleich verfügen Städte damit aber auch über besondere Einspar- und Reduktionspotentiale. Insbesondere finanziell gut gestellte Großstädte können eine wichtige Rolle als Innovatoren, Experimentatoren und Vorbilder bei klimapolitischen Maßnahmen spielen (*Bulkeley/Kern 2006; Fücks 2011*).

Lokaler Klimaschutz zielt allerdings auf ein komplexes Mehrebenenproblem ab. Städte treten einerseits als Adressaten von Regulierungen, Anreizen und Informationen über-

geordneter Ebenen auf. Andererseits können sie auf Optionen des Mehrebenensystems strategisch reagieren und diese beeinflussen (*Bulkeley/Betsill* 2013). Wir gehen von der Herausbildung eines *überlokalen Handlungsraums* aus, der die strategischen Möglichkeiten *lokaler Klimagovernance* insofern erweitert, da lokale Akteure die Restriktionen und Möglichkeiten reflektieren und nutzbar machen können.

Die Problemstruktur lokaler Klimapolitik wird durch drei grundlegende Merkmale gekennzeichnet: erstens besteht eine Diskrepanz zwischen den Kosten klimapolitischer Maßnahmen und der wahrnehmbaren physischen Betroffenheit durch den Klimawandel. Gerade deutsche Großstädte sind im globalen Vergleich in verhältnismäßig geringem Ausmaß von den Folgen des Klimawandels betroffen (*UN-Habitat* 2011, S. 85-88). Daher benötigen Maßnahmen gegen den Klimawandel eine symbolische Integration vor Ort (*Slocum* 2004). Es muss eine Betroffenheit hergestellt werden, um kostenintensive Maßnahmen und Einschränkungen zu rechtfertigen.

Zweitens besteht Unsicherheit über die Wirkung von Maßnahmen. Bei Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels handelt es sich um den Beitrag zu einem globalen Gut, dessen marginale Wirkung kaum gemessen werden kann und die sich zudem zeitlich verzögert einstellt. Für das globale Problem des Klimawandels muss somit „eigene Verantwortlichkeit nicht nur zugeschrieben, sondern begründet und vermittelt werden“ (*Heinelt/Lamping* 2014, S. 80).

Drittens vollzieht sich lokale Klimaschutzpolitik innerhalb komplexer institutioneller Strukturen, da Klimaschutzmaßnahmen meist sektor- und ebenenübergreifend angelegt sind und der Koordination unterschiedlicher Verwaltungseinheiten bedürfen (*Bläser* 2012). Zudem handelt es sich, im Rahmen einschlägiger gesetzlicher Vorgaben¹, häufig um freiwillige Maßnahmen, weshalb ein alleiniger Verweis auf den Klimawandel zu deren Legitimation oft nicht ausreicht. Kommunale Akteure sind daher angehalten, solche Maßnahmen entsprechend zu framen.

Wir gehen davon aus, dass die Nutzung des *überlokalen Handlungsraums* (*ÜLH*) lokalen Akteuren verschiedene Ansatzpunkte bietet, um lokale Klimapolitik sachlich-materiell zu unterstützen und normativ zu legitimieren. Im Mittelpunkt des Beitrags stehen folgende Fragen: Wie nutzen Städte den überlokalen Handlungsraum zur Begründung und Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen vor Ort? Welche Handlungsorientierungen klimapolitischer lokaler Akteure liegen dem zugrunde? Welche Einflussfaktoren auf überlokales Handeln können identifiziert werden?

Auf den ersten Blick lassen sich drei Perspektiven überlokales Handeln lokaler Akteure identifizieren. Erstens die *legitimatorische* Perspektive, die überlokales Handeln zur Rechtfertigung und Durchsetzung bereits definierter Ziele nutzt; zweitens eine *epistemische* Perspektive, in der überlokales Handeln Möglichkeiten der Informationsgewinnung und Wissensproduktion verspricht, und drittens eine *materielle* Perspektive, in der überlokales Handeln als Möglichkeit der Mobilisierung finanzieller und anderer materieller Ressourcen verstanden wird.

Diese Unterscheidung soll als Orientierung für die Entwicklung eines Analyserahmens überlokales Handeln in der lokalen Klimapolitik dienen. Dafür wird zunächst auf Ansätze der Multilevel Governance und Europäisierung sowie die Literatur zu Städtetzwerken zurückgegriffen (1.). Nach einer Diskussion der Einflussfaktoren auf die Nutzung des überlokalen Handlungsraums werden mögliche Akteursorientierungen überlokales Handeln in einem Analyserahmen zusammengeführt (2.). Danach wenden wir diesen Analyserahmen exemplarisch an. Hierzu greifen wir auf empirisches Material zurück, das

im Rahmen einer Untersuchung von Strategien zur Bewältigung des Klimawandels der drei Städte Frankfurt, München und Stuttgart erhoben wurde.² Der Schwerpunkt liegt dabei auf Handlungsorientierungen klimapolitischer Akteure und deren Reflektion möglicher Einflussfaktoren (3.). Auch wenn der Beitrag eine deskriptiv-analytische Zielsetzung (Gerring 2012) verfolgt, wobei das empirische Material vor allem einer ersten Anwendung des Analyserahmens dient, möchten wir in einem Fazit Perspektiven des Einflusses überlokalen Handelns auf die materiellen Inhalte lokaler Klimapolitik skizzieren (4.).

1. Konzepte überlokalen Handelns

Der politische Umgang mit dem Klimawandel stellt ein komplexes Governanceproblem für lokale Akteure dar, da die spezifische Problemstruktur die funktionalen und territorialen Grenzen der lokalen Ebene überschreitet. Einerseits prägen ebenen- und sektorübergreifende Regelungsstrukturen die Klimagovernance, andererseits fehlt aber ein zentrales Regime, sodass von einer Fragmentierung bzw. polyzentrischen Struktur des globalen Klimaschutzes (*Ostrom* 2010) gesprochen wird. Für die Analyse der überlokalen Dimension lokaler Klimapolitik bieten sich drei theoretische Anschlussperspektiven an. Die Debatte um Multilevel Governance eröffnet den Blick auf die überlokale Konstitution der Klimapolitik und deren Einbettung in Strukturen, die von einer Vielzahl von Akteuren geprägt sind. Die Diskussion um die Europäisierung lokaler Politik ist nicht nur deswegen relevant, weil die Europäische Union zu einem zentralen Bezugspunkt lokaler Akteure geworden ist, sondern auch in theoretischer Hinsicht, da die Ausweitung des Wahrnehmungshorizonts von Akteuren ein zentrales Merkmal von Europäisierung darstellt. Schließlich repräsentieren Städtenetzwerke die horizontale Dimension des ÜLH.

1.1 Multilevel Governance und Europäisierung

Die Governance-Perspektive richtet den Blick sowohl auf vertikale als auch horizontale Koordinations- und Steuerungsmechanismen unter Beteiligung öffentlicher und privater Akteure (*Benz/Dose* 2010). Das Multilevel Governance-Konzept (*Marks/Hooghe/Blank* 1996; *Betsill/Bulkeley* 2006; *Piattoni* 2010) fokussiert dabei insbesondere auf die ebenenübergreifende Dimension bzw. die Verknüpfung vertikaler und horizontaler Interdependenzen (*Benz* 2010; *Betsill/Bulkeley* 2006, S. 149). Gegenseitige Abhängigkeiten, überlappende Kompetenzen und komplementäre Funktionen charakterisieren Entscheidungsfindungsprozesse in Mehrebenensystemen und resultieren in einem erhöhten Koordinationsbedarf (*Benz* 2003, *Knodt* 2011). Städtische Akteure werden demnach mit multiplen, überlappenden Arenen, wechselnden Akteurskonstellationen, komplexen Vernetzungsstrukturen und Entscheidungsprozessen konfrontiert (*Knodt* 2010, S. 157). Dabei wird ihr Handlungsspielraum jedoch nicht nur eingeschränkt, sondern es eröffnen sich auch neue Optionen, die strategisch genutzt werden können.

Um diese Möglichkeiten jedoch wahrnehmen zu können, müssen die überlokalen Handlungsmöglichkeiten als relevant wahrgenommen und Bestandteil des lokalen Diskurses werden. An dieser Stelle soll auf *Beate Kohler-Kochs* Europäisierungsansatz zurückgegriffen werden. Sie definiert Europäisierung als „Erweiterung des Wahrnehmungshorizontes und des politischen Handlungsraumes um die europäische Dimension“ (*Koh-*

ler-Koch 2000, S. 22). Neben regulativen Vorgaben können die Einbindung über Förderprogramme, Konsultationen, Wettbewerbsmechanismen (z.B. European Green Capital Award³) und andere interaktive Instrumente sowie die Koordination horizontaler Kooperation und Informationsangebote der EU als Auslöser für Europäisierungsprozesse konzipiert werden (Knodt 2010, S. 155). Lokale Akteure betrachten neben der nationalen und subnationalen zunehmend die europäische Ebene als handlungsrelevant und beziehen sie in die Formulierung ihrer Handlungsstrategien ein.

Der für das Verständnis des ÜLH zentrale Ertrag der Europäisierungsdebatte liegt in der Betonung der Ausweitung des Wahrnehmungshorizontes. Das heißt konkret, dass sich Akteursorientierungen zunehmend an Optionen jenseits kommunaler Grenzen ausrichten. Multilevel Governance bedeutet somit die Schaffung einer „new sphere of authority through which the governance of climate change is taking place and which is not bound to particular scale“ (Betsill/Bulkeley 2006, S. 151).

1.2 Städtenetzwerke

Eine typische Form dieser „neuen“ Governancestruktur stellen horizontale Netzwerkorganisationen dar (Kern/Bulkeley 2009, Sippel 2011). Denn während die Europäisierungsforschung vorrangig an vertikalen Interaktionsstrukturen orientiert ist, bietet das Mehrebenensystem den lokalen Akteuren auch horizontale Koordinations- und Steuerungsmechanismen. Städtenetzwerke erfüllen zahlreiche Funktionen, die den Handlungsspielraum lokaler Akteure im europäischen Mehrebenensystem erweitern. Neben den naheliegenden Aspekten des Informationsaustauschs und der Institutionalisierung von kontinuierlichen Kooperationsbeziehungen, betonen Kristine Kern und Harriet Bulkeley Projektfinanzierung und Einflussnahme auf die europäische Entscheidungsebene als explizite Zielsetzungen von Städtenetzwerken (Kern/Bulkeley 2009, S. 319-327). Durch Ressourcenpooling und Synergieeffekte in Netzwerkstrukturen können Transaktionskosten im Rahmen von Projektakquise und Interessenvermittlung gesenkt werden, wodurch überlokales Engagement oftmals erst ermöglicht wird. Hinzu kommen stärker interventionistische Strategien, wie die Erstellung von Benchmarks und die Durchführung von Leistungswettbewerben (Benz 2012).

Die wichtigsten formellen Städtenetzwerke im Bereich Klima sind das *Klima-Bündnis europäischer Städte*, *Energy Cities*, *Cities for Climate Protection* sowie *Eurocities*, das zwar als nicht themengebundenes Netzwerk konzipiert ist, dem Thema Klima innerhalb des Environment Forums jedoch eine besondere Priorität einräumt. Gerade an Eurocities können zwei Dimensionen solcher „koordinativen“ Netzwerke deutlich gemacht werden (Heinelt/Niederhafner 2008). Einerseits versteht sich Eurocities als Interessenvertreter von Großstädten gegenüber der Europäischen Kommission, andererseits stellt es mit Fachforen und den zugehörigen Arbeitsgruppen aber auch eine Plattform für die Institutionalisierung von „epistemic communities“ (Haas 1992) bereit. Von Städtenetzwerken abzugrenzen sind Städteverbände, wie der *Rat der Gemeinden und Regionen Europas* (RGRE), der ähnlich dem Deutschen Städtetag insbesondere als formalisierter Interessenverband agiert.

Vernetzung und die damit verbundene Bündelung der Interessen städtischer Akteure werden inzwischen von der EU explizit gefördert. Bemerkenswert ist beispielsweise die enge Verzahnung mit dem *Konvent der BürgermeisterInnen* (CoM), der auf Initiative der

EU-Kommission 2008 gegründet wurde, um Kommunen bei der Umsetzung einer nachhaltigen Energiepolitik zu unterstützen (CoM 2013). Dies verdeutlicht die Zielsetzung der EU, Städte als Partner in die gemeinsame Klimapolitik zu integrieren. Kernelement des CoM sind *Energieaktionspläne*, die Kommunen nach bestimmten Vorgaben erstellen und bis spätestens zwei Jahre nach ihrem Beitritt bei der EU-Kommission einreichen müssen. Der CoM stellt somit eine vertikal initiierte, jedoch einer horizontalen Logik folgende Struktur dar und nimmt eine interessante Doppelfunktion wahr. Einerseits dient er als kollektiver Akteur der lokalen Interessenvertretung auf europäischer Ebene, andererseits entwickelt er jedoch auch eine Steuerungsfunktion gegenüber den Kommunen im Sinne der klimapolitischen Zielsetzung der EU, den CO₂-Ausstoß bis 2020 um mindestens 20 Prozent zu reduzieren. Der Konvent fungiert somit als komplexes Steuerungsinstrument, welches mit Anreizen, Druck (Selbstverpflichtungen zur Aufrechterhaltung der Mitgliedschaft), Informationsangeboten (Unterstützung bei der Erstellung von Energieaktionsplänen, Best Practice-Datenbank) und der Eröffnung von Einflusschancen (kollektive Präferenzartikulation) operiert.

Aus Akteursperspektive stellt sich die analytische Trennung zwischen horizontalen und vertikalen Beziehungen als wenig relevant dar. Vielmehr betonen kommunale Akteure gerade Verflechtungen, beispielsweise zwischen Netzwerkaktivitäten und der Teilnahme an EU-Projekten. Dies deutet darauf hin, dass Städte horizontale und vertikale Außenbeziehungen als einheitliches Aufgabenfeld begreifen. Deshalb scheint es angemessen, auch analytisch von einem einheitlichen überlokalen Handlungsraum auszugehen. Die Akteursorientierungen auf Einschränkungen und Gelegenheiten der Multilevel Governance werden daher in einem Analyserahmen unter folgender Fragestellung analysiert: Wie beziehen sich Akteure auf die Optionen des ÜLH und welche Faktoren beeinflussen die daraus resultierenden Akteursorientierungen?

2. Der überlokale Handlungsraum städtischer Klimapolitik

Innerhalb des europäischen Mehrebenensystems stehen städtischen Akteuren zahlreiche überlokale Aktivitäten zur Verfügung. Die Erschließung und Nutzung des ÜLH kann in einer vertikalen und einer horizontalen Dimension erfolgen. Empirisch sind beide Dimensionen oftmals verschränkt, wobei sich Aktivitäten mit vertikaler und horizontaler Ausrichtung ergänzen. Kommunen kooperieren oftmals auf horizontaler Ebene, um an den vertikalen Strukturen der Multilevel Governance zu partizipieren, etwa bei der Einwerbung von Projektmitteln oder der Interessenvermittlung. Lokale Akteure nehmen daher die vertikale und die horizontale Dimension dieses Raumes als einheitliche Struktur wahr. In Interviews wird folgerichtig auf die Kopplung horizontaler und vertikaler Governance-Formen verwiesen: „Wenn wir EU-Projekte im Bereich Energie und Klimaschutz machen, dann versuchen wir das über Energy Cities oder das Klima-Bündnis, weil die oft die Leadpartnerschaft übernehmen. Sie brauchen ja Städte aus mindestens drei Ländern, um ein Projekt zu bekommen, da ist es immer besser, wenn so ein Netzwerk auch die Leadpartnerschaft übernimmt.“ (Interview: Referat für Umwelt und Gesundheit (RGU) München, 13.11.2012).

2.1 Einflussfaktoren überlokalen Handelns

In der Debatte über die Rolle von Städten im Mehrebenensystem werden lokale Besonderheiten betont, die sich in unterschiedlichen administrativen und politischen Kapazitäten, lokalen Politikstilen oder spezifischen Entwicklungspfaden äußern (*Hamedinger/Wolffhardt* 2010). Diese Besonderheiten prägen die Wahrnehmung der Chancen und Restriktionen des ÜLH durch die lokalen Akteure. Überlokales Handeln in der Klimapolitik unterliegt bestimmten sozio-ökonomischen und institutionellen kommunalen Rahmenbedingungen. Allerdings gehen wir davon aus, dass solche Rahmenbedingungen keine deterministische Wirkung auf das Akteurshandeln entwickeln, sondern durch *Akteursorientierungen* vermittelt werden. Diese Handlungsorientierungen entwickeln lokale Akteure in Auseinandersetzung mit den von ihnen wahrgenommenen institutionellen und sozio-ökonomischen Restriktionen.

Auf der Ebene formaler Institutionen sind dies die Kommunalverfassung und die Verteilung verwaltungsinterner Kompetenzen. Während erstere die Machtverteilung zwischen den Institutionen einer Kommune definiert, bildet letztere eine Vorstufe zur tatsächlichen Nutzung des ÜLH. Ein wichtiger Faktor ist zum Beispiel die Organisation der Zusammenarbeit unterschiedlicher Verwaltungseinheiten (*Knodt* 2010; *Alemann/Münch* 2006). Politische Programme und offizielle Klimastrategien besitzen gleichermaßen institutionellen Charakter. Diese können als definitorisches Moment städtischer Handlungsorientierungen interpretiert werden, das sowohl die Motive und Zielsetzungen von Akteuren als auch unmittelbar politische Outcomes beeinflussen kann.

Eine zentrale Rolle in der vertikalen Dimension des ÜLH spielen regulative Vorgaben, die von den Akteuren unterschiedlich wahrgenommen werden. In unserem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie Akteure externe Vorgaben in eigene Handlungsorientierungen transformieren. Dabei ist insbesondere relevant, ob sie diese als Einschränkung bzw. auferlegten Zwang wahrnehmen oder als Chance zur Umsetzung und Durchsetzung politischer Ziele.

2.2 Akteursorientierungen überlokalen Handelns

Dem ÜLH liegt ein über die rechtlich-administrativen Grenzen einer Kommune hinausgehender Wahrnehmungshorizont lokaler Akteure zugrunde. Die Möglichkeiten und Restriktionen dieses erweiterten Raumes werden von diesen also reflektiert und können politisches Handeln auf der lokalen Ebene beeinflussen. Erstens kann überlokales Handeln eine legitimatorische Funktion aufweisen. Diese ist dann gegeben, wenn es zur Durchsetzung bereits definierter Programme und Ziele beiträgt, indem Akteure auf das Instrument der strategischen Selbstbindung verweisen (*Dyson* 2005). So können lokale Klimaschutzmaßnahmen etwa durch die Mitgliedschaft in Netzwerken und das damit verbundene Bekenntnis zu CO₂-Minderungszielen abgesichert werden. Lokale Akteure immunisieren sich damit gegen Kritik an Programmen und Maßnahmen sowie alternative Politikentwürfe. Eine zweite, materielle Perspektive bezieht sich auf Möglichkeiten, im ÜLH finanzielle Ressourcen zur Durchführung lokaler Maßnahmen zu mobilisieren, etwa durch Beteiligung an Projekten der EU oder des Bundes. Drittens kann überlokales Handeln in einer epistemischen Perspektive betrachtet werden. Kommunen stehen gerade für nicht-obligatorische Tätigkeiten begrenzte Ressourcen zur Verfügung. Der ÜLH bietet Gelegenheiten

zu individuellem und kollektivem Lernen und damit einer effizienteren Programm- und Maßnahmenentwicklung. Individuelle Akteure können als Verwaltungsexperten in *Epistemic Communities* an der Produktion und Diffusion von Fachwissen partizipieren (Haas 1992; Betsill/Bulkeley 2004). Auf kollektiver Ebene spielt v.a. *Learning from Best Practice* eine wichtige Rolle, wenn Verwaltungen sich an andernorts gemachten Erfahrungen im Sinne von *Lesson Drawing* orientieren (Rose 1991) oder Problemdefinitionen und Strategien überdenken und gegebenenfalls reformulieren (Bulkeley 2006).

Zusammengefasst können die ersten beiden Perspektiven *instrumentellen Akteursorientierungen* zugeschrieben werden, während die dritte, auf Lernen bezogene Perspektive grundsätzlich *normativen Akteursorientierungen* entspricht, da hier stärker die Schaffung von innovationsermöglichenden Bedingungen impliziert wird. Damit zielen instrumentelle Orientierungen auf die Realisierung bestehender Ziele, während normative Orientierungen eher diffus ausgerichtet sind und die Gestaltung des Kontexts anstreben.⁴

Sind die bisher genannten Akteursorientierungen nach innen, also auf *stadtinterne* Governance ausgerichtet, kann überlokalem Handeln auch eine nach außen gerichtete, auf *externe* Governance bezogene Orientierung zugeschrieben werden. Diese bezieht sich auf Möglichkeiten der Interaktion mit höheren Ebenen bzw. der Einflussnahme auf die Gestaltung des überlokalen Raums und kann ebenso instrumentell oder normativ ausgerichtet sein. Während beispielsweise der Interessenrepräsentation durch überlokales Handeln eine instrumentelle Akteursorientierung zugeschrieben werden kann, entspricht das Ziel der Kommunikation von Leitbildern einer normativen Handlungsorientierung.

2.3 Ein Analyserahmen der Akteursorientierungen im ÜLH

Nachfolgend wird anhand der beiden Kriterien *Governance* (intern/extern) und *Orientierung* (instrumentell/normativ) eine Typologie der Akteursorientierungen im ÜLH entwickelt. Dies geschieht unter der Zielsetzung, bestimmte Motive für die klimapolitische Nutzung des ÜLH systematisch zu unterscheiden (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Typologie der Akteursorientierungen im ÜLH

	Instrumentelle Orientierung	Normative Orientierung
Interne Governance	Akquise finanzieller Mittel Absicherung durch Selbstverpflichtung	Förderung lokaler Lern- und Innovationsprozesse Förderung der Aufmerksamkeit der Stadtgesellschaft
Externe Governance	Einflussnahme auf höhere Ebenen Sicherung/Stärkung der Wettbewerbsposition	Wahrnehmung globaler Verantwortung und Solidarität Kommunikation positiver Leitbilder

Instrumentelle Akteursorientierungen in einer internen Governance-Perspektive können zunächst auf die Mobilisierung von materiellen Ressourcen im ÜLH ausgerichtet sein. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die *Akquise finanzieller Mittel*, die in Kommunen zum Beispiel zur Mitfinanzierung von Maßnahmen sowie zur Schaffung von Stellen beitragen. Eine weitere instrumentelle Orientierung besteht in der *Absicherung durch Selbstverpflichtung*. Falls Kommunen sich an überlokalen Aktivitäten beteiligen oder sich zu bestimmten Zielen bekennen (etwa durch Mitgliedschaft in Klimanetzwerken), können die beteiligten administrativen Einheiten dies zur Absicherung von Maßnahmen, Zielen

und gegebenenfalls auch ihrer eigenen organisatorischen Integrität einsetzen. Eine normative Orientierung in interner Perspektive zeigt sich im Motiv der *Förderung lokaler Innovationsprozesse* durch individuelles und kollektives Lernen. Darüber hinaus ist auch das Motiv der *Förderung der Aufmerksamkeit der Stadtgesellschaft* für Fragen des Klimawandels zu nennen. Dabei geht es nicht um die Generierung von Ressourcen oder unmittelbare institutionelle Eigeninteressen, sondern um die Schaffung verwaltungs- und gesellschaftspolitisch günstiger Bedingungen für den Klimaschutz.

Eine ähnliche Differenzierung kann auch für die externe Perspektive überlokalen Handelns vorgenommen werden. Wie bereits erwähnt, besteht ein Merkmal einer Mehrebenenstruktur darin, dass untere Ebenen nicht nur Adressaten sondern aktive Mitgestalter von Politik sein können. Eine vertikal ausgerichtete instrumentelle Orientierung umfasst das Motiv der *Einflussnahme auf höhere Ebenen*, sei es durch direkte Kontakte mit Akteuren dieser Ebenen oder indirekt durch die Beteiligung an Netzwerken. Horizontal, auf den unmittelbaren Vergleich mit anderen Städten ausgerichtet, ist das Motiv der *Sicherung/Stärkung der Wettbewerbsposition* einer Stadt durch überlokale Aktivitäten. Als normativ-diffuse Orientierung ist sind zum einen die *Wahrnehmung globaler Verantwortung und Solidarität* im Klimawandel zu nennen. Zum anderen findet sich eine analoge Motivation zum stadtinternen leitbildorientierten Handeln, wenn Kommunen durch überlokales Handeln ein *positives Leitbild für andere* kommunizieren möchten.

3. Überlokales Handeln in der Klimapolitik

Im Folgenden soll der Analyserahmen exemplarisch am Beispiel der drei Städte Frankfurt, München und Stuttgart angewendet werden. Zunächst werden wir das überlokale Engagement der Städte skizzieren und auf die administrative Ausgestaltung überlokalen Handelns eingehen. Anschließend wird exemplarisch gezeigt, welche Akteursorientierungen bei der Nutzung des ÜLH zu identifizieren sind.

Zur Erhebung des überlokalen Engagements der Städte wurden offizielle Strategiepapiere zur lokalen Klimapolitik ausgewertet. Die Akteursorientierungen wurden im Rahmen von qualitativen Leitfadenterviews ermittelt. Das Problemfeld Klima mit seinen beiden Handlungsfeldern Klimaschutz und Klimaanpassung wird in hohem Maß durch Expertenwissen und Expertendiskurse geprägt. Im Vorfeld der Untersuchung geführte explorative Interviews ergaben, dass die strategischen Akteure in erster Linie in den Stadtverwaltungen oder an der Schnittstelle von Verwaltung und Politik und weniger in der Stadtpolitik anzutreffen sind. Der Kern der empirischen Erhebung besteht daher in 15 Leitfadenterviews mit aktiven und ehemaligen Angehörigen der Stadtverwaltungen in den Untersuchungsstädten. Zwischen Mai 2012 und März 2014 wurden pro Stadt vier Interviews mit leitenden Mitarbeitern aus den Ressorts Umwelt oder Stadtplanung geführt und je ein Interview mit Vertretern aus dem Bereich Internationale Angelegenheiten und Europa.⁵ Die Interviews wurden mit MAXQDA mit Hilfe eines Codesystems ausgewertet, das im Wesentlichen auf der Typologie der Akteursorientierungen basiert (vgl. Tab. 1).

3.1 Überlokale Aktivitäten in drei Städten

Klima- und Energiepolitik in Frankfurt basiert auf dem „Energie- und Klimaschutzkonzept“ von 2008 (IFEU 2008). Dieses nimmt auf Aktivitäten im überlokalen Raum, wie Vernetzung und Kooperation, nicht explizit Bezug. Allerdings gehört Frankfurt als Gründungsmitglied von Eurocities (1986) und des Klima-Bündnisses (1990) zu den Pionieren der Netzwerkarbeit. Der Beitritt zu Energy Cities erfolgte 2000 und 2008 die Beteiligung am Konvent der Bürgermeister (CoM). In den regelmäßigen Sachstandsberichten der Stadtverwaltung zum Klimaschutz werden überlokale Aktivitäten explizit erwähnt (Frankfurt 2007, 2013). Dort wird die energiepolitische Vorreiterrolle Frankfurts als „Passivhaushauptstadt Europas“ und Pionier innovativer Konzepte der Energieerzeugung hervorgehoben. Netzwerkaktivitäten gelten als Möglichkeit, „die eigenen Erfahrungen europaweit zu verbreiten“, und als Mittel, die eigene Vorreiterrolle aufrechtzuerhalten (Frankfurt 2007). Daran anknüpfend zeigt Frankfurt ein großes Interesse am Austausch von Best Practice sowie an Benchmarks und Leistungswettbewerben. Im aktuellen Klimaschutzbericht werden Netzwerkaktivitäten zudem als Mittel bezeichnet, um Frankfurts Erfolge im Klimaschutz nach außen zu zeigen. So wird betont, dass es Frankfurt als einem der ersten deutschen CoM-Mitglieder gelungen sei, einen erfolgreichen Energieaktionsplan einzureichen (Frankfurt 2013). Dies verweist auf eine komparative und teilweise auch kompetitive Orientierung überlokalen Handelns.

Im „Integrierten Handlungsprogramm Klimaschutz in München“ (IHKM) wird „Vernetzung und überlokale Kooperation“ als eine von vier Säulen der kommunalen Klimaschutzstrategie bezeichnet (München 2012). Die Relevanz der Netzwerkarbeit kommt im Engagement der Stadt in einer Vielzahl von Netzwerkorganisationen zum Ausdruck. Besonders hervorgehoben werden die Mitgliedschaft im Klimabündnis (seit 1991), bei Eurocities (seit 1993), bei Energy Cities (seit 1999) und die aktive Mitarbeit beim Städtetag. Die „Leitlinie Ökologie“ des Stadtentwicklungskonzepts „Perspektive München“ hebt zum einen die Bedeutung horizontaler Kooperation mit anderen Städten hervor und begründet zum anderen die Ziele der Münchner Klimapolitik mit Verpflichtungen, die aus der Mitgliedschaft in Klima-Bündnis und CoM resultieren. Darüber hinaus wird auf den Modellcharakter und die „Vorbildfunktion“ Münchens verwiesen. Durch den Ideenaustausch im überlokalen Raum könne München einen Beitrag zur Diffusion klimapolitischer Innovationen auf kommunaler Ebene leisten (München 2012).

In Stuttgart wurde Klimaschutz durch das bereits 1997 beschlossene Klimaschutzkonzept „KLIKS“ als kommunale Aufgabe institutionalisiert. Seit dessen Fortschreibung im Jahr 2007 enthält es den eigenständigen Handlungsbereich „Netzwerke für den Erfahrungsaustausch“, für deren Relevanz drei Gründe herangezogen werden. Erstens erfordere das Erreichen der Klimaziele der EU eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit, zweitens könne Stuttgart durch die Orientierung an Best Practice profitieren und drittens sei durch Städtenetzwerke eine effektive Lobbyarbeit auf europäischer Ebene gewährleistet (Stuttgart 2007). Stuttgart trat dem Klima-Bündnis (1995) und Energy Cities (2007) vergleichsweise spät bei und verzichtet auf eine Mitgliedschaft bei Eurocities. Dafür nimmt die Stadt eine führende Rolle im kommunalen europäischen Dachverband RGRE ein. Im Fortschreibungsbeschluss des KLIKS und noch stärker in der Begründung des CoM-Beitritts verweist Stuttgart darauf, dass diese überlokalen Aktivitäten eine unterstützende Funktion für die städtische Klima- und Energiepolitik aufweisen (Stuttgart 2009).

3.2 Administrativ-politische Organisation überlokalen Handelns

Eine wichtige institutionelle Rahmenbedingung der Akteursorientierungen überlokalen Handelns stellt die Organisation von Zuständigkeiten in der Verwaltung dar. Neben den Fachverwaltungen (im Bereich Klima in erster Linie die Dezernate für Umwelt und Stadtplanung) verfügen Großstädte inzwischen über Abteilungen, die für europäische und internationale Zusammenarbeit zuständig sind. Anhand der drei Beispielstädte können unterschiedliche Kooperationsmuster bei überlokalen Aktivitäten aufgezeigt werden.

Das Frankfurter Referat für Internationale Angelegenheiten ist im Aufgabenbereich des Oberbürgermeisters angesiedelt. Dort liegen die formalen Zuständigkeiten für EU-Angelegenheiten, Städtepartnerschaften, Städtenetzwerke, v.a. die Mitgliedschaft bei Eurocities, und andere internationale Aktivitäten. Allerdings obliegen Organisation und Durchführung von EU-Projekten sowie das Engagement in Städtenetzwerken den Fachabteilungen, in der Klimapolitik ist dies vor allem das Energiereferat. Eine institutionalisierte Verankerung der Zusammenarbeit zwischen den Fachabteilungen und dem Referat für internationale Angelegenheiten besteht nicht. Die Querschnitts- bzw. Koordinierungsfunktionen dieses Referats beschränken sich auf die Erfassung freiwilliger Angaben der Fachabteilungen zu EU- und internationalen Aktivitäten oder Angebote zum Erfahrungsaustausch (Interview: Referat für internationale Angelegenheiten Frankfurt, 28.11.2012). Innerhalb der Fachabteilungen besteht allerdings kaum Bedarf an einer solchen Koordination, Vertreter des Dezernats für Umwelt und Gesundheit betonen vielmehr die selbständige Planung und Durchführung überlokaler Aktivitäten (Interview: Dezernat Umwelt und Gesundheit Frankfurt, 27.03.2014).

München verfolgt einen dezentralen Ansatz der Organisation überlokalen Handelns. Der Fachbereich Europa ist nicht im Amt des Oberbürgermeisters, sondern im Referat für Arbeit und Wirtschaft (RAW) angesiedelt. Innerhalb der Verwaltung ermöglichen ein Arbeitskreis Europa, in dem die Europabeauftragten der einzelnen Referate vertreten sind, sowie die Koordinierungsgruppe Europarecht einen regelmäßigen Austausch (*München* 2010). Wichtiges Merkmal der Organisation überlokaler Aktivitäten ist die funktionale Aufgabendifferenzierung. Während die Fachabteilungen für die Netzwerkarbeit und die operative Durchführung von Projekten zuständig sind, werden sie bei deren Einwerbung und administrativen Abwicklung obligatorisch vom Fachbereich Europa unterstützt, der zudem das Engagement bei Eurocities koordiniert (Interview: RAW München, 21.06.2012).

Stuttgart bündelt in der Abteilung Außenbeziehungen, die an zentraler Stelle im Geschäftskreis des Oberbürgermeisters angesiedelt ist, die Zuständigkeiten für Städtepartnerschaften, EU-Angelegenheiten und sonstige Außenbeziehungen. Die Abteilung nimmt eine Schnittstellenfunktion nach innen, also zwischen den Dezernaten, und nach außen (als Ansprechpartner für externe Akteure) wahr. Ziel dieser strategischen Steuerung ist die Förderung des Informationsaustauschs, die Nutzung von Synergieeffekten und die Sicherstellung des einheitlichen Auftretens der Stadt nach außen (*Kreher* 2004). Die Stuttgarter Strategie der Außenbeziehungen zielt traditionell auf die Stärkung der Europakompetenzen der einzelnen Fachämter, um frühzeitig Optionen überlokalen Handelns zu identifizieren (*Stuttgart* 2003). Dies hat zur Folge, dass im Grunde jeder Mitarbeiter in seinem Aufgabenbereich auch für europäische oder internationale Angelegenheiten zuständig ist. Im Gegensatz zu München wird die Stuttgarter Abteilung Außenbeziehungen nicht obligatorisch in überlokale Aktivitäten einbezogen, was sich zum Beispiel daran zeigt, dass

das Amt für Umweltschutz die Mitgliedschaft in energie- und klimapolitisch relevanten Netzwerken und die Durchführung von EU-Projekten weitgehend autonom handhabt (Interview: Abteilung Außenbeziehungen Stuttgart, 15.04.2013).

Im Vergleich der verwaltungsinternen Kooperationspraxis überlokalen Handelns zeigen sich drei unterschiedliche Muster. In Frankfurt dominiert weitgehende Autonomie der Fachverwaltungen. Überlokale Aktivitäten des Dezernats für Umwelt und Gesundheit folgen einer autonomen Planung und werden selbständig durchgeführt. München repräsentiert das Muster der Arbeitsteilung, in dem die Zuständigkeiten für die jeweiligen funktionalen Aspekte überlokalen Handelns bei unterschiedlichen Verwaltungseinheiten liegen. In Stuttgart findet sich das Muster der strategischen Führung durch die Abteilung Außenbeziehungen, die über die grundlegende Zuständigkeit für die Konzeption überlokalen Handelns der Stadt verfügt, ohne jedoch in konkrete Aktivitäten der Fachämter einbezogen zu sein.

3.3 Handlungsorientierungen städtischer Akteure

In allen drei Städten konnten interne und externe Governance-Perspektiven identifiziert werden, die entsprechend der in Abschnitt 2.3 eingeführten Typologie jeweils instrumentelle und normative Orientierungen aufweisen.

Mit überlokalem Engagement werden häufig die Ziele Erfahrungsaustausch bzw. Initiierung lokaler Lern- und Innovationsprozesse sowie Interessenvermittlung und Stärkung des Stadtimage verbunden. Darüber hinaus ließen sich stadtübergreifend ressortspezifische Unterschiede feststellen. Vertreter der Fachämter wollen schon geplante Maßnahmen durchsetzen, finanzielle Förderung einwerben, Druck auf lokale politische Akteure ausüben und Innovation/Lernen fördern. Gleichzeitig findet sich hier auch die moralische Motivation globaler Verantwortung im Kampf gegen den Klimawandel. Verwaltungsmitarbeiter, die sich mit EU- und internationalen Angelegenheiten befassen, betonen stärker die externe Governance-Perspektive, indem sie insbesondere auf Interessenvermittlung sowie die Wettbewerbsposition und Außendarstellung einer Stadt als originäre Zielsetzungen überlokalen Handelns verweisen. Zudem sehen sie Erfahrungsaustausch als Wert an sich, den es auch unabhängig von konkreten Problemstellungen zu pflegen gilt.

Interne Governance

In interner Perspektive liegt ein wichtiges Motiv in der *Akquise finanzieller Mittel* durch Projekte. Ein Vertreter des Münchner Referats für Gesundheit und Umwelt betont, dass man mit der Akquise von Fördermitteln „den Stadtrat begeistern“ könne und die Durchführung freiwilliger Aufgaben, zu denen auch die Projektteilnahme zählt, daher grundsätzlich befürwortet werde. EU-Projekte werbe man zum Teil deswegen ein, „um eigene Arbeiten, die wir so oder so machen wollen, letztlich finanziert zu kriegen“ (Interview: RGU München, 13.11.2012). Ähnlich formuliert dies auch ein Vertreter Frankfurts: „Gerade bei EU-Fördermitteln [...] ist es immer besser, man hat ein Projekt und schaut dann nach Mitteln, anstatt sich ein Fördermittelprogramm auszugucken und dann das Projekt danach zu stricken, das ist meistens nicht zielführend“ (Interview: Referat für Internationale Angelegenheiten Frankfurt, 28.11.2012). Das Stuttgarter Amt für Umweltschutz steige schließlich nur in Projekte ein, „wo Arbeiten gemacht werden, die wir ohnehin machen

müssten [...]. Ich würde nie ein Projekt eingehen so nach dem Motto: Ist ja ganz interessant, aber eigentlich bräuchten wir es nicht unbedingt“ (Interview: Amt für Umweltschutz, Stuttgart, 13.02.2013).

Bedeutsamer noch erscheint in interner Perspektive das instrumentell orientierte Ziel der Absicherung von konkreten Maßnahmen und institutionellen Arrangements durch *Selbstverpflichtung*. Gegenüber der Stadtpolitik kann z.B. darauf verwiesen werden, dass die Teilnahme an Projekten oder die Mitgliedschaft in Bündnissen bestimmte städtische Beschlüsse und Maßnahmen erfordern. Dies bezieht sich auf der konzeptionellen Ebene auf die Umsetzung von Bündniszielen durch geeignete städtische Programme, auf der operativen Ebene auf die Bereitstellung finanzieller und personeller Ressourcen. Ein Vertreter des Münchner RGU betont, dass die Klimaschutzziele des Klima-Bündnisses die Grundlage der Verabschiedung des IHKM bilden. Damit verbunden sind konkrete Maßnahmen, die dem Ziel dienen, alle fünf Jahre zehn Prozent CO₂-Minderung zu erreichen (Interview: RGU München, 13.11.2012). Auch ein Vertreter des Stuttgarter Amts für Umweltschutz betont diesen Aspekt: „Um Entscheidungen herbeizuführen, benutzt man auch diese Mitgliedschaften im Klima-Bündnis aber auch beim Konvent der Bürgermeister, um die inhaltlichen Dinge durch zu bekommen.“ Selbstverpflichtungen gegenüber externen Organisationen werden also zur Stärkung der fachlichen Position gegenüber den politischen Entscheidungsträgern genutzt. Insbesondere der CoM, in dem die Nichteinhaltung von Verpflichtungen mit gewissen Sanktionen verbunden ist, kann als Argument verwendet werden: „Wir sind da Mitglied geworden, haben uns verpflichtet dieses oder jenes jetzt auch zu tun oder möglichst zu erreichen, also unterstützt uns da mal!“ (Interview: Amt für Umweltschutz Stuttgart, 13.02.2013) Auch im Beschluss über den Beitritt Stuttgarts zum CoM wird auf die unterstützende Funktion des Konvents verwiesen, da dieser „genau auf der Linie der von der Stadt angestrebten Klima- und Energiepolitik“ liege (Stuttgart 2009). Druck auf die Stadtpolitik kann indes nicht nur über Selbstverpflichtungen sondern auch über Rankings und die Teilnahme an Wettbewerben ausgeübt werden. Die Verwaltung muss sich im Hinblick auf die Platzierung der Stadt rechtfertigen bzw. kann Ressourcen und Unterstützung für weiterführende Maßnahmen einfordern. Dazu ein Mitarbeiter des Münchner RGU: „Die Leute bei uns [im RGU, die Verf.] sind relativ stark engagiert und die benutzen das Ranking auch, wo sie den Einfluss haben, sowohl politisch als auch innerhalb der Verwaltung“ (Interview: RGU München, 21.06.2012).

Neben der Unterstützung bestimmter Politikinhalt können überlokale Aktivitäten in Momenten institutioneller Unsicherheit der Absicherung und Rechtfertigung von Verwaltungsstrukturen dienen. Deutlich wird dies an der Diskussion um das Energiereferat in Frankfurt Ende der neunziger Jahre. Ein wichtiges Argument für die Beibehaltung dieser Verwaltungseinheit war der durch Projektteilnahmen dokumentierte Erfolg überlokaler Aktivitäten. Das Energiereferat konnte dadurch argumentieren: „Ihr könnt uns gar nicht auflösen, wir haben ja hier noch europäische Projekte [...] und wir sind hier international inzwischen berühmt geworden! [...]. Und dann kamen auch einige Politiker an und sagten: Ja, wir brauchen euch ja doch noch“ (Interview: Energiereferat Frankfurt, 20.12.2012).

In intern-normativer Perspektive spielt vor allem das Motiv des Erfahrungsaustauschs bzw. der *Förderung lokaler Lern- und Innovationsprozesse* eine große Rolle. Kontakte zu anderen Städten dienen dazu, Inspirationen zur Lösung gemeinsamer Probleme zu finden. In allen drei Städten gilt das Engagement in Netzwerken als Möglichkeit zur Kontaktaufnahme mit anderen Kommunen, die in bestimmten Tätigkeitsfeldern als beispielhaft gel-

ten können. Ein Vertreter des Münchner RGU nennt beispielsweise Barcelona für die Nutzung erneuerbarer Energien, Wien für die energetische Sanierung des Wohnungsbestands, Göteborg für die Förderung von E-Mobilität und Kopenhagen für Fernwärmenutzung und innovative Verkehrskonzepte (Interview: RGU München, 13.11.2012). Vertreter aller Städte stimmen überein, dass man in der Klimapolitik „das Rad nicht ständig neu erfinden“ müsse und angesichts ähnlicher Probleme in anderen Städten vom Erfahrungsaustausch profitieren könne. Dies könne über direkte Kontakte, Netzwerkarbeit, Teilnahme an Wettbewerben sowie Förderprojekte erfolgen. Allerdings ist den Akteuren auch bewusst, dass andernorts erprobte Lösungen nur selten unmittelbar übernommen werden können und an die lokalen Bedingungen angepasst werden müssen. Der Transfer von Best Practices vollzieht sich also meist im Modus der Inspiration. Ein Vertreter des RGU München berichtet zudem von Lernprozessen bereits bei der Beantragung von Projekten, die auch dann wirken würden, wenn der Antrag letztlich erfolglos bleibe (Interview: RGU München, 21.06.2012).

Der Aspekt der *Förderung der Aufmerksamkeit der Stadtgesellschaft* steht insbesondere bei öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten im Vordergrund. Ein Beispiel dafür ist Frankfurts Teilnahme am europäischen Wettbewerb *European Green Capital Award*. Während das Bewerbungsverfahren ohne große Beteiligung der Öffentlichkeit bewältigt wurde, sei der nachhaltige Erfolg davon abhängig, dass „die Frankfurter mit dem Prozess der nachhaltigen Stadtentwicklung vertraut gemacht werden“. Darüber hinaus wurde ein Nachhaltigkeitsforum geschaffen, in dem „16 Persönlichkeiten aus der Frankfurter Stadtgesellschaft gebeten wurden, sich in den Prozess der nachhaltigen Stadtentwicklung einzubringen und die Ideen des Wettbewerbs auch nach außen zu tragen“ (Interview: Umweltamt Frankfurt, 24.04.2013).

Externe Governance

Für Aktivitäten im überlokalen Handlungsraum werden die instrumentell orientierten Motive der *Einflussnahme auf höhere Ebenen* und der *Sicherung bzw. Stärkung der Wettbewerbsposition* geltend gemacht. Die Teilnahme an Foren und Working Groups im Rahmen von Eurocities wird beispielsweise konkret mit der Möglichkeit der Einflussnahme auf europäische Entscheidungen begründet, um „den kommunalen Aspekt irgendwie rein bringen zu können [auf EU-Ebene, die Verf.]“ (Interview: RGU München, 13.11.2012). Über Netzwerke kann auch der direkte Kontakt zu Vertretern der Europäischen Kommission und des Parlaments hergestellt werden, zum Beispiel zu den Berichterstattern für ein bestimmtes Thema. Ein Vertreter des Frankfurter Umweltamts betont im Zusammenhang mit Frankfurts Teilnahme am Wettbewerb *European Green Capital Award*, dass es Frankfurts Selbstverständnis entspricht, sich mit anderen Großstädten zu messen: „Wie stehen wir da im Vergleich zu Städten wie Wien, Amsterdam oder Kopenhagen? Also durchaus größere und eben auch nicht ganz unwichtige Städte in diesem Bereich [...] und das empfindet man dann eher so als Herausforderung“ (Interview: Umweltamt Frankfurt, 24.04.2013). Auch im Beitrittsbeschluss zum Konvent der Bürgermeister findet sich die Handlungsorientierung, Frankfurts behauptete Spitzenposition zu dokumentieren und zu sichern, denn bei „Nicht-Unterzeichnung könnte die Stadt Frankfurt ihre Erfolge auf dem Gebiet des Klimaschutzes nicht oder nur deutlich schlechter auf europäischer Ebene darstellen.“ Zudem könnten sich „für die Nutzung künftiger Förderprogramme [...] ungünstigere Bedingungen ergeben“ (*Frankfurt 2008*).

In extern-normativer Perspektive wird zunächst auf die Verantwortung von Städten im Kampf gegen den Klimawandel verwiesen. Ein Vertreter des Münchner RGU betont nachdrücklich das Motiv der *Wahrnehmung globaler Verantwortung und Solidarität*, das auch in der ursprünglichen Intention des Klima-Bündnisses zum Ausdruck gekommen sei, einen Beitrag zum Schutz des Regenwalds zu leisten. Allerdings genüge globale Verantwortung nicht für die Begründung konkreter Maßnahmen und bedürfe einer lokalen Kontextualisierung, die auf die Produktion lokaler Güter abhebt: „Das Thema *Eine Welt* wurde auch immer schon relativ stark von der Stadtpolitik unterstützt. Von daher ist diese ethische Verantwortung sicherlich im Fokus, aber auch im Fokus steht zum Beispiel, dass wir unseren Gebäudebestand technisch optimieren, um auch Betriebskosten zu sparen, also um den ganzen Verwaltungshaushalt zu entlasten“ (Interview: RGU München, 13.11.2012).

In der Begründung für den Beitritt Münchens zum CoM wird auf das positive Signal verwiesen, das von einem Beitritt Münchens auch für andere Kommunen ausgeht und „für den europäischen Klimaschutz und die Zusammenarbeit zwischen Europäischer Union und Kommunen enorm wichtig“ sei (*München* 2008). Die Akteursorientierung *Kommunikation positiver Leitbilder* nach außen findet sich allerdings nur vereinzelt in den Interviews, etwa in der Bewertung des EU-Projekts *Imagine*⁶ durch eine Münchner Vertreterin: „Wir in München sind natürlich nicht mit einer kleinen Stadt wie Dobritsch in Bulgarien [Projektpartner im Rahmen von Imagine, d. Verf.] vergleichbar, die gerade erst mit Klimaschutz anfängt. Aber wir fühlen eine gewisse Verpflichtung bei so was mitzumachen“ (Interview: RGU München, 11.12.2013).

In allen drei Städten fällt der durchaus differenzierte Blick der Akteure auf die Möglichkeiten des ÜLH auf. Exemplarisch wird dies an der Charakterisierung der einzelnen Städtenetzwerke durch einen ehemaligen Mitarbeiter des Frankfurter Umwelt- und Gesundheitsdezernats deutlich: „Klima-Bündnis ist im Wesentlichen eine sehr gute Institution, um sich europaweit auszutauschen, von der kleinen Kommune bis zur großen Stadt [...]. Energy Cities ist aus meiner Sicht als Best Practice-Plattform und zum Akquirieren von Projekten sehr gut [...]. Eurocities ist von diesen drei die beste Lobbyinginstitution, wenn es um Gesetzgebungsverfahren innerhalb der EU geht“ (Interview: Stadtwerke Holding Frankfurt, 05.09.2013).

Einflussfaktoren auf die Akteursorientierungen

Schließlich stellt sich die Frage, wie die Akteure die Einflussfaktoren auf überlokales Handeln reflektieren. In Kapitel 2.1 wurde die Annahme formuliert, dass ein Zusammenhang zwischen der institutionellen Struktur und den Akteursorientierungen im ÜLH besteht. In allen Städten wurde darauf verwiesen, dass insbesondere EU-Projekte und Städtewettbewerbe mit hohem Ressourceneinsatz verbunden sind. Allerdings gehen Städte mit diesem Problem unterschiedlich um. In München wird die administrative Abwicklung von Projekten in einer arbeitsteiligen Struktur durch eine spezialisierte Europaabteilung im RAW übernommen, was von den Fachleuten im Bereich Klimaschutz als hilfreich empfunden wird: „Wenn Anträge für Projekte gestellt werden, dann müssen wir das über die Europaabteilung laufen lassen. Das ist auch sinnvoll, damit die Bescheid wissen und die Europaabteilung übernimmt dann federführend die Antragsbearbeitung. Das finden wir gut, weil das ist Verwaltungsarbeit, die den Ingenieuren und Technikern nicht liegt“ (Interview: RGU München, 13.11.2012). Ein Vertreter des Stuttgarter Umweltamts be-

mängelt gerade den großen bürokratischen Aufwand: „Es ist eine Sache der Kapazität. Bei den EU-Projekten ist ja das große Problem der in meinen Augen kaum zu vertretende Aufwand.“ Eine „Zentralisierung“ der Projektadministration wäre daher eine Möglichkeit, die Fachverwaltungen zu entlasten (Interview: Amt für Umweltschutz Stuttgart, 13.02.2013). In Frankfurt geht die hohe überlokale Aktivität im Bereich Energie und Klima mit der Existenz eines außerhalb der regulären Verwaltungshierarchie angesiedelten Referats einher. Ein Vertreter des Frankfurter Umweltamts verweist auf die „Beweglichkeit des Energiereferates, die sicherlich auch daher kommt, dass es kein klassisches Fachamt ist.“ Das Energiereferat habe schon immer den „Blick über die Stadtgrenze“ gehabt und sei daher „am stärksten vernetzt und generiert regelmäßig EU-Fördermittel“ (Interview: Umweltamt Frankfurt, 24.04.2013). Ein Vertreter des Energiereferats betont die seit Gründung des Referats im Jahr 1990 betriebene Akquise externer Mittel, auch aus Gründen der Finanzierung und Aufrechterhaltung der Einrichtung. So habe sich eine langjährige Routine entwickelt, die es dem Energiereferat ermöglicht, zielgerichtet Mittel zu akquirieren. Darüber hinaus gebe es „keine Verwaltungseinheit, die uns unterstützen würde. Es gibt zwar das Referat für Internationale Angelegenheiten, aber dort meines Wissens keine Expertise bei der Erstellung von Projektanträgen“ (Interview: Dezernat Umwelt und Gesundheit Frankfurt, 27.03.2014).

Der überlokale Handlungsraum eröffnet zudem nicht nur Chancen zu aktiver Beteiligung, sondern schafft in Form regulativer Vorgaben auch Restriktionen. Deswegen wurde in den Interviews auch erhoben, ob und wie die Akteure diese Restriktionen wahrnehmen. Bemerkenswert ist, dass Vorgaben weniger als Einschränkung denn als Unterstützung betrachtet werden. So betont ein Stuttgarter Vertreter: „Es gibt eigentlich keinen Druck. Im Gegenteil, kommunal kann man da noch die nationalen Ziele verwenden und der Politik sagen: Also, Deutschland will dieses und jenes Ziel erreichen und wo soll das passieren, wenn nicht in Städten?“ (Interview: Amt für Umweltschutz Stuttgart, 13.02.2013). Ebenso empfindet ein Frankfurter Vertreter Vorgaben als „Treiber“ lokaler Maßnahmen hilfreich. Am Beispiel „Umweltzone“ führt er dies aus: „Frankfurt ist zur Umweltzone geworden wegen der EU-Gesetzgebung. Das war am Anfang eine schwierige Situation, aber inzwischen sind wir froh [...]. Manchmal wünschen wir uns auch ein etwas schärferes Vorgehen“ (Interview: Umweltamt Frankfurt, 24.04.2013). Während umweltpolitische Vorgaben die drei Beispielstädte kaum vor Probleme stellen, werden Vorschriften der EU zur Liberalisierung des Binnenmarkts in ihren Auswirkungen auf die Klimapolitik eher kritisch gesehen, da sie sich auf die in vielen städtischen Klimaschutzkonzepten angestrebte Verlagerung der Energieversorgung auf regenerative Quellen negativ auswirken können: „Durch Vergaberichtlinien werden einem viele Freiheiten genommen. Man darf nicht mehr an den lokalen Energieversorger die Energielieferungen vergeben, sondern muss das ausschreiben, wenn dieser keine hundertprozentige Tochter ist“ (Interview: Stadtwerke Holding Frankfurt, 05.09.2013).

4. Fazit

Ausgangspunkt dieses Beitrages war die Frage, ob und wie Kommunen überlokales Handeln zur Begründung und Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen einsetzen und welche Akteursorientierungen diesem überlokalen Handeln zugrunde liegen. Hierzu wurden Akteure aus den Stadtverwaltungen in Frankfurt, München und Stuttgart zu ihren überloka-

len Handlungsorientierungen befragt. Die Befragungsergebnisse wurden mit Hilfe eines zweidimensionalen Analyserahmens in externe/interne sowie instrumentelle/normative Akteursorientierungen unterschieden und verglichen.

Als erstes Ergebnis der Untersuchung kann festgehalten werden, dass die vertikale und horizontale Ausprägung des überlokalen Handlungsraums tatsächlich als Einheit wahrgenommen wird. Zu erwarten waren zudem Unterschiede der Handlungsorientierungen in Abhängigkeit von der Ressortzugehörigkeit. Während Vertreter der Abteilungen für internationale und europäische Angelegenheiten besonders die externe Perspektive überlokalen Handelns betonen, steht bei Vertretern der Fachverwaltungen die interne Perspektive im Vordergrund.

Hinsichtlich der Unterscheidung von instrumentellen und normativen Handlungsorientierungen sind zwei Aspekte zu betonen. Erstens schließen sich beide Orientierungen nicht aus und wirken oftmals gemeinsam handlungsleitend. Zweitens lassen sich beide Orientierungen in allen Untersuchungsstädten finden, jedoch zeigen sich auch einige Besonderheiten. In München liegt ein Schwerpunkt auf der Förderung interner Lern- und Innovationsprozesse sowie der Wahrnehmung externer Interessenrepräsentation, begleitet von einer starken moralischen Orientierung. In Stuttgart wurde die instrumentelle Nutzung überlokalen Handelns zur Absicherung und Unterstützung der städtischen Klimapolitik betont. Insbesondere in Frankfurt spielt die Positionierung der Stadt im Standortwettbewerb eine wichtige Rolle, was in einer betont komparativen, bisweilen auch kompetitiven Orientierung zum Ausdruck kommt.

In allen Städten besteht ein grundlegend positives Verhältnis zu externen Vorgaben, die vor allem als Unterstützung oder „Treiber“ der bereits bestehenden ambitionierten Klimaschutzziele gewertet werden. Diese Ähnlichkeiten lassen sich sicherlich auch auf ähnlich gute Rahmenbedingungen der Beispielstädte zurückführen, auf die viele der typischen Probleme deutscher Kommunen (z. B. Verschuldung oder ungünstige demographische Entwicklung) nicht oder nur in abgemilderter Form zutreffen. Deutlicher sind die Unterschiede in der verwaltungsinternen Organisation, welche als systematischer Einflussfaktor auf überlokale Handlungsorientierungen herausgearbeitet werden konnte. In München und Frankfurt wurden die positiven Aspekte überlokalen Handelns deutlich hervorgehoben. Dies geht einher mit einer als effizient empfundenen Arbeitsteilung bei der Durchführung von EU-Projekten, bzw. der Existenz einer Verwaltungseinheit (Energierferat), die über einen langen Zeitraum Expertise bei überlokalen Aktivitäten aufbauen konnte.

Im Rahmen dieses Beitrags konnte nicht die Wirkung überlokalen Handelns auf die materielle lokale Klimapolitik untersucht werden. Allerdings gehen wir davon aus, dass die Typologie von Akteursorientierungen als sinnvoller Ausgangspunkt einer darauf bezogenen Fragestellung dienen kann. Hier schließen zwei Forschungsperspektiven an: erstens kann gefragt werden, inwiefern überlokales Handeln einen Beitrag zum *Lernen* in der lokalen Klimapolitik leistet. Die Ergebnisse dieser Untersuchung weisen darauf hin, dass überlokales Handeln von der Verwaltung in bereits bestehende Programme eingepasst wird und zu deren Unterstützung beitragen soll. Der Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung lokaler Klimapolitik scheint daher kurz- und mittelfristig stark von den örtlichen Adaptionsbedingungen für Best Practices abzuhängen – trotz ausdrücklich positiver Bekenntnisse zum Lernen. Dagegen könnte eine zweite Perspektive langfristige Innovationen in den Blick nehmen. So wäre auch unter dem Gesichtspunkt temporaler Dynamik zu fragen, welche Auswirkungen die Mitgliedschaft in Netzwerken, das Bekenntnis zu ex-

ternen Vorgaben oder die ressourcenaufwendige Teilnahme an Projekten und Wettbewerben auf die Ziele, die Organisation und das allgemeine Verständnis lokaler Klimapolitik haben. Dabei wäre zu vermuten, dass überlokales Handeln auch zum *Veränderungslernen* beiträgt, das über instrumentelles *Lesson Drawing* hinausgeht.

Anmerkungen

- 1 Relevant sind insbesondere das Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden, die Energieeinsparverordnung sowie die EU-Richtlinie zur Gebäudeeffizienz und Kraft-Wärme-Kopplung.
- 2 Die Untersuchung wurde im Rahmen der von der DFG geförderten Forschungsprojekte „Lokale Formierung handlungsrelevanten Wissens im europäischen Kontext“ und „Städteettbewerb, Städtetnetze und lokales Politiklernen im Klimawandel“ durchgeführt. Die Projekte sind Teil der interdisziplinären DFG-Forschergruppe „Lokale Generierung handlungsrelevanten Wissens am Beispiel lokaler Strategien und Maßnahmen gegen den Klimawandel“ an der Technischen Universität Darmstadt.
- 3 www.europeangreencapital.eu, Stand: 27.10.2014.
- 4 An dieser Stelle ist zu betonen, dass die Unterscheidung instrumenteller und normativer Orientierungen nicht auf konkurrierende Akteurskonzeptionen abhebt. Akteure besitzen in unserem Verständnis sowohl die Fähigkeit zu instrumentellem als auch normativem, ideengeleitetem Handeln. Die beiden Typen von Orientierungen ergeben sich also aus unterschiedlichen Handlungsmotivationen.
- 5 Die oberste Hierarchieebene der Verwaltung, unterhalb der politischen Führungsspitze, trägt in Frankfurt und Stuttgart die Bezeichnung Dezernat, in München Referat. Diese Einheiten werden von parlamentarisch gewählten Beamten geleitet. Auf der Ebene darunter sind in Frankfurt und Stuttgart Ämter und Referate angesiedelt, wobei Referate gewöhnlich außerhalb der Linienverwaltung liegen. Die äquivalente Verwaltungseinheit in München wird als Hauptabteilung bezeichnet.
- 6 Ziel von Imagine ist die Entwicklung langfristiger Strategien von Kommunen im Bereich erneuerbarer Energien. Es basiert insbesondere auf dem intensiven Austausch zwischen den teilnehmenden Städten. Online: www.imagineenergycities.eu, Stand: 27.10.2014.

Literatur

- Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia (Hrsg.), 2006: Europafähigkeit der Kommunen, Wiesbaden: VS Verlag.
- Benz, Arthur, 2003: Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union, in: *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen: Leske + Budrich, S. 317-352.
- Benz, Arthur, 2010: Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: *Benz, Arthur/Dose, Nicolai* (Hrsg.), Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS Verlag, S. 111-135.
- Benz, Arthur, 2012: Yardstick Competition and Policy Learning in Multilevel Systems, in: *Regional and Federal Studies*, 22 (3), S. 251-267.
- Benz, Arthur/Dose, Nicolai, 2010: Governance – Modebegriff oder nützlich sozialwissenschaftliches Konzept?, in: dies. (Hrsg.), Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS Verlag, S. 13-36.
- Betsill, Michele M./Bulkeley, Harriet, 2004: Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program, in: *International Studies Quarterly*, 48, S. 471-493.
- Betsill, Michele M./Bulkeley, Harriet, 2006: Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change, in: *Global Governance*, 12, S. 141-159.
- Bläser, Daniel, 2012: Klimaschutz braucht mehr als ein Konzept, in: *PlanerIn*, 4 (12), S. 8-10.
- Bulkeley, Harriet, 2006: Urban Sustainability. Learning from Best Practice? In: *Environment and Planning A*, 38, S. 1029-1044.
- Bulkeley, Harriet/Betsill, Michele M., 2013: Revisiting the urban politics of climate change, in: *Environmental Politics*, 22 (1), S. 136-154.

- Bulkeley, Harriet/Kern, Kristine*, 2006: Local Government and the Governing of Climate Change in Germany and the UK, in: *Urban Studies*, 43 (12), S. 2237-2259.
- CoM (Covenant of Mayors), 2013: *Covenant of Mayors. Multi-level action for sustainable energy*. Brüssel.
- Dyson, Kenneth*, 2005: Binding hands as a strategy for economic reform. Government by commission, in: *German Politics*, 14 (2), S. 224-247.
- Frankfurt*, 2007: *Klimaschutz in Frankfurt am Main. Bericht 1990-2007*. Hrsg. vom Dezernat Umwelt und Gesundheit in Zusammenarbeit mit dem Dezernat Planen, Bauen, Wohnen und Grundbesitz, Hochbauamt.
- Frankfurt*, 2008: Beitritt der Stadt Frankfurt zum Konvent der Bürgermeister/innen für den Klimaschutz. Vortrag des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung. M 203, 31.10.2008.
- Frankfurt*, 2013: *Ein kommunaler Klimaschutzbericht für Frankfurt*. Bericht des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung. B 274, 27.05.2013.
- Fücks, Ralf*, 2011: Der Moloch erfindet sich neu. Die Vision der nachhaltigen Stadt, in: *Politische Ökologie*, 29 (124), S. 16-22.
- Gerring, John*, 2012: Mere Description, in *British Journal of Political Science*, 42 (4), S. 721-746.
- Haas, Peter*, 1992: Epistemic communities and international policy coordination, in: *International Organization*, 46 (1), S. 1-35.
- Hamedinger, Alexander/Wolffhardt, Alexander*, 2010: The Europeanization of cities. Challenges of an evolving research agenda, in: dies. (Hrsg.), *The Europeanization of Cities*, Amsterdam: techne Press, S. 227-238.
- Heinelt, Hubert/Lamping, Wolfram*, 2014: Städte im Klimawandel: Zwischen Problembetroffenheit und Innovationserwartung, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 27 (2), S. 79-89.
- Heinelt, Hubert/Niederhäfner, Stefan*, 2008: Cities and Organized Interest Intermediation in the EU Multi-Level System, in: *European Urban and Regional Studies*, 15 (2), S. 173-187.
- IEA (International Energy Agency), 2009: *Cities, Towns & Renewable Energy. Yes In My Front Yard*, IEA Publications, Paris. URL: www.iea.org/publications/freepublications/publication/cities2009.pdf, Stand: 24.02.2013.
- IFEU (Institut für Energie und Umweltforschung), 2008: *Energie- und Klimaschutzkonzept für die Stadt Frankfurt am Main 2008*, Heidelberg.
- Kern, Kristine/Bulkeley, Harriet*, 2009: Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks, in: *Journal of Common Market Studies*, 47 (2), S. 309-332.
- Knodt, Michèle*, 2010: Kommunales Regieren im europäischen Mehrebenensystem, in: *Abels, Gabriele/Eppler, Annegret/Knodt, Michèle* (Hrsg.), *Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“: Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem*, Baden-Baden: Nomos, S. 153-168.
- Knodt, Michèle*, 2011: Strategies of Territorial and Functional Interests: Towards a Model of European Interest Intermediation?, in: *Journal of European Integration*, 33 (4), S. 419-435.
- Kohler-Koch, Beate*, 2000: Europäisierung. Plädoyer für eine Horizonterweiterung, in: *Knodt, Michèle/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, Frankfurt/Main: Campus Verlag, S. 11-31.
- Kreher, Alexander*, 2004: Der Konzern Stadt Stuttgart als Global Player, in: *Heinrich Böll Stiftung* (Hrsg.), *Kommunale Politik in Europa*, S. 29-34.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbeth/Blank, Kermit*, 1996: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance, in: *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), S. 341-378.
- München*, 2008: Konvent der BürgermeisterInnen (Covenant of Mayors) und Eurocities Declaration on Climate Change. Beschluss des Umweltschutzausschusses vom 14.10.2008.
- München*, 2010: *Europaweise durch München und Oberbayern*.
- München*, 2012: *Integriertes Handlungsprogramm Klimaschutz in München (IHKM). Klimaschutzprogramm 2013*. Beschluss der Vollversammlung des Stadtrats vom 28.11.2012.
- OECD, 2010: *Cities and Climate Change*. OECD Publishing.
- Ostrom, Elinor*, 2010: Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change, in: *Global Environmental Change*, 20 (4), S. 550-557.

- Piattoni, Simona*, 2010: *The Theory of Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Rose, Richard*, 1991: What is Lesson Drawing?, in: *Journal of Public Policy*, 11 (1), S. 3-30.
- Sippel, Maïke*, 2011: German cities, their climate mitigation activities, and the potential of city-partnerships, in: *Resources, Energy, and Development*, 8 (1), S. 37-48.
- Slocum, Rachel, 2004: Polar bears and energy-efficient lightbulbs: strategies to bring climate change home, in: *Environment and Planning D: Society and Space*, 22 (3), S. 413-438.
- Stuttgart*, 2003: Vierter Bericht des Koordinators für europäische und internationale Angelegenheiten/Städtepartnerschaften, Gemeinderatsdrucksache 699/2003, 09.07.2003.
- Stuttgart*, 2007: Fortschreibung des Klimaschutzkonzeptes (KLIKS) – Maßnahmenkatalog, Gemeinderatsdrucksache 723/2007, 08.11.2007.
- Stuttgart*, 2009: Konvent der BürgermeisterInnen, Gemeinderatsdrucksache 663/2008, 15.01.2009.
- UN-Habitat*, 2011: *Cities and climate change. Global report on human settlements*, London/Washington D.C.: Earthscan.

Anschrift der Autorin und des Autors:

Dr. Jörg Kemmerzell, Technische Universität Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft,
Dolivostraße 15, 64293 Darmstadt
E-Mail: kemmerzell@pg.tu-darmstadt.de
(Korrespondenzadresse)

Anne Tews, M.A., Technische Universität Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft,
Dolivostraße 15, 64293 Darmstadt
E-Mail: tews@wissensordnung.tu-darmstadt.de