

Nanja Nagorny-Koring

KOMMUNEN IM KLIMAWANDEL

Best Practices als Chance
zur grünen Transformation?

[transcript] Urban Studies

Nanja Nagorny-Koring
Kommunen im Klimawandel

Im Anfang war das Wort und das Wort war bei Gott und das Wort war Gott. Dieses war im Anfang bei Gott. Alles ist durch das Wort geworden und ohne es wurde nichts, was geworden ist. In ihm war Leben und das Leben war das Licht der Menschen. Und das Licht leuchtet in der Finsternis und die Finsternis hat es nicht erfasst. (Joh. 1, 1-5)

Für Papi

Nanja Nagorny-Koring (Dr. phil.), geb. 1988, betreut an der Proবাদis Hochschule im Zentrum für Industrie und Nachhaltigkeit als Projektleiterin europäische Bildungsprojekte im Klimabereich. Zuvor hat die Wirtschaftsgeographin am Institut für Humangeographie der Goethe-Universität Frankfurt a.M. zu Fragen der Energiegeographie, der Ökonomisierung der internationalen Klimapolitik und dem kommunalem Klimaschutz geforscht.

NANJA NAGORNY-KORING

Kommunen im Klimawandel

Best Practices als Chance zur grünen Transformation?

[transcript]

Das Promotionsprojekt wurde gefördert durch das Doktorandenprogramm des EIT Climate-KIC, einer Initiative der Europäischen Union.

Unter dem Titel „Kommunen im (Klima-)Wandel? Das Praxisregime ‚kommunaler Klimaschutz‘: Regieren durch Best Practices“ im Jahr 2018 als Dissertationsschrift am Fachbereich 11 Geowissenschaften/Geographie der Goethe-Universität zu Frankfurt am Main eingereicht und am 9. Mai 2018 verteidigt.

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.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an rights@transcript-verlag.de

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

© 2018 transcript Verlag, Bielefeld

Umschlaggestaltung: Maria Arndt, Bielefeld

Umschlagabbildung: © Nanja Nagorny-Koring, Frankfurt am Main, 28. August 2014

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-8376-4627-6

PDF-ISBN 978-3-8394-4627-0

<https://doi.org/10.14361/9783839446270>

D30

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <https://www.transcript-verlag.de>

Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis und andere Broschüren an unter: info@transcript-verlag.de

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis | 7

Danksagung | 9

Das Prinzip der Nachahmung | 11

Forschungslücke und Fragestellung | 16

Aufbau der Arbeit | 21

Kommunen im Klimawandel | 25

Problematisierung: Vom Phänomen zum Problem | 27

Klimawandel als Politikproblem | 32

Klimawandel als kommunales Aufgabenfeld | 38

Klimapolitik als Multi-Level-Governance-Problem | 48

Die Stadt als Ursache, Betroffene und Lösung für das Klimaproblem | 54

Klimawandel als ökonomisches Problem | 61

Klimawandel als Problem kommunaler Praxis | 65

Den guten Praktiken auf der Spur | 71

Begriffsgeschichte und Definition | 73

Kritik und Positionalität | 78

Best Practice-Forschung | 82

Projektdesign | 90

Die Kunst, den Klimawandel zu regieren | 115

Gouvernementalität | 116

Klima-Gouvernementalität | 126

Das Praxisregime „kommunaler Klimaschutz“ | 132

New Public Climate Management | 141

Politische Rationalitäten | 142

Klima\Wandel ist regierbar | 145

Politische Programme | 162

Die Regierungsrationalität des Klimaschutzmanagements (1):

Vom Projekt zum Prinzip | 172

Die Regierungsrationalität des Klimaschutzmanagements (2):

Das Rad nicht neu erfinden | 179

Implikationen einer besonderen Form des Klimaschutzes | 186

Best Climate Practices | 189

Rationalitäten und Technologien | 191

„Mit Ideen und Beispielen zum Erfolg“!? | 194

„Gebt uns gute Beispiele!“ | 215

Reflexion | 227

„Best Practice ist eine Geschichte“ | 235

Zur Performativität von Best Practices | 239

Zum transformativen Potenzial von Best Practices | 249

Fazit: „Klimaschutz leicht gemacht – von Erfolgsbeispielen lernen“? | 260

Literatur | 275

Anhang | 315

Abkürzungsverzeichnis

ANT	Akteur-Netzwerk-Theorie
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1986-2013)
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (seit Dezember 2013)
BNE	Bildung für nachhaltige Entwicklung
BPR	Best Practice Research
C40	Cities Climate Leadership Group
CDM	Clean Development Mechanism
Climate-KIC	Climate-Knowledge and Innovation Community
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
COP	Conference of the Parties
DIFU	Deutsches Institut für Urbanistik
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EU	Europäische Union
G7	Gruppe der sieben bedeutendsten Industrienationen
GTM	Grounded Theory Methodik
GW	Gigawatt = 1 Mio. Watt
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
IFEU	Institut für Energie- und Umweltforschung
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ISOCARP	International Society of City and Regional Planners
KPI	Key Performance Indicator
LED	Lichtemittierende Diode
LK	Landkreis
MLG	Multi-Level-Governance
MLP	Multi-Level-Perspective
MPK	Masterplankommune

NGO	Non-governmental Organisation
NKI	Nationale Klimaschutzinitiative (BMUB)
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PDCA	Plan – Do – Check – Act
PIK	Potsdam Institut für Klimafolgenforschung
Ppm	Parts per million (= 10 ⁻⁶)
PtJ	Projekträger Jülich
PwC	PricewaterhouseCoopers, Unternehmen für Wirtschaftsprüfung, Steuer- und Unternehmensberatung
R20	Regions of Climate Action
SK:KK	Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz
SMART	Akronym für Specific (spezifisch), Measurable (messbar), Accepted (ansprechend), Realistic (realistisch), Time Bound (terminiert)
STS	Science and Technology Studies
SWOT	Akronym für Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Risiken)
TC	Transition Cities
THG	Treibhausgas/e
TM	Transition Management
TMN	Transnational Municipal Network
UN/O	United Nations / Organisation
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UN-Habitat	United Nations Human Settlements Programme
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen

Danksagung

Das Projekt „Promotion“ stand zu Anfang unter keinem guten Stern, denn ich sah mich mit zahlreichen, einschneidenden Erlebnissen konfrontiert: Vier Tage vor Abgabe des Förderantrags verstarb vollkommen überraschend mein Vater und ich wusste überhaupt nicht mehr, was ich machen sollte. Ich reichte die Projektskizze ein wie sie war und einige Monate später kam die Ablehnung. Doch einige Zeit später kam ein Bewilligungsbescheid: Es war ein Fehler unterlaufen, die Projektnummern waren vertauscht worden; meine Skizze gehörte sogar zu den fünf besten.

Nachdem das erste chaotische Jahr halbwegs überstanden war, erreichte mich während einer Konferenz in den USA die nächste Hiobsbotschaft: Meine Mutter war zum zweiten Mal an Krebs erkrankt. Mein Leben war wieder auf den Kopf gestellt und die Promotion während der letzten drei Jahre eigentlich immer Nebensache. Jetzt, so kurz vor der Fertigstellung, glaube ich, dass das eigentlich gar nicht so schlecht war: Ich habe nie gezweifelt oder mir übermäßig Sorgen um das Gelingen gemacht, es gab ja schließlich immer Wichtigeres; das hat es mir irgendwie auch leichter gemacht.

Aber es waren auch die Menschen in meinem privaten und beruflichen Umfeld, die es mir leicht machten. Die vielen Menschen, mit denen ich mich austauschen durfte, die mir Einblick in ihre Arbeit gaben, die mich ganz praktisch unterstützten oder einfach für mich da waren und zuhörten. Ihnen allen gilt mein Dank.

Besonders dankbar bin ich Hannes Utikal, der es mir ermöglichte und mich darin bestärkte, meine Rolle als Mitarbeiterin der ProVadis Hochschule neu zu definieren und von der Projektmanagerin zur Doktorandin zu werden – ein Wunsch, den ich schon direkt nach dem Studium hegte, aber aufgrund unattraktiver Arbeitsbedingungen hintenangestellt hatte. Die großzügige finanzielle Förderung des Climate-KIC trug schließlich dazu bei, dass ich außergewöhnlich gute und komfortable Forschungsbedingungen hatte, was ich sehr zu schätzen weiß – auch das machte mir meine Promotion leicht.

Peter Lindner möchte ich herzlich für seine uneingeschränkte Betreuung und Unterstützung, das Vertrauen in mich und meine Arbeit, sein offenes Ohr und die „Einquartierung“ im Institut für Humangeographie danken, ohne die eine Fertigstellung unmöglich gewesen wäre. Der ganzen AG Lindner – hier insbesondere Iris Dzudzek und Alexander Vorbrugg – sowie Sarah Nagel, Colin Nolden und Johannes Klassen danke ich für das konstruktive Feedback in umfangreichen Besprechungen und Diskussionen meiner Kapitel und Artikel. Anna Goldmann, Mara Linden und Clara Labuhn sei sehr herzlich für ihre Hilfe bei den Interviewtranskriptionen und der Auswertung der Best Practice-Datenbanken gedankt, was mir vieles erleichterte.

Ganz besonders dankbar bin ich außerdem dafür, dass ich durch das Climate-KIC Doktorandenprogramm mit Saveria Boulanger, Timea Nochta, Shirley Kempeener, Maryam Alih und Dimitra Mamali weitere wunderbare Wissenschaftlerinnen kennenlernen durfte, mit denen ich nicht nur gemeinsam veröffentlichte und/oder zusammenarbeitete, sondern wo teilweise auch echte neue Freundschaften entstehen konnten.

Ein besonderer Dank gilt Arne Riedel vom ecologic Institut in Berlin, der mir durch den Gastaufenthalt den Zugang zum Feld eröffnete; Lothar Eisenmann und Kollegen vom IFEU Institut, sowie dem Referat für kommunalen Klimaschutz des BMUB, die mir diesen Zugang weiter ermöglichten. Auch meinen zahlreichen Interviewpartnern möchte ich danken, die mir und meiner Forschung stets großes Interesse und Hilfsbereitschaft entgegenbrachten und mir so einen offenen Einblick in die Welt des kommunalen Klimaschutzes gaben. Dadurch hatte ich stets das Gefühl, dass meine Forschungsarbeit relevant und interessant ist, sodass Zweifel kaum aufkommen konnten.

Geborgenheit, Zuversicht und innere Zufriedenheit schenkt mir mein Mann jeden Tag mit seiner Liebe; dafür, dass er vor acht Jahren in mein Leben getreten ist und mich seitdem begleitet und unterstützt, bin ich endlos dankbar. Meiner Mutter möchte ich für ihre Kämpfernote, ihren Glauben und ihre bedingungslose Liebe danken, ohne die ich nicht da stehen würde, wo ich heute bin. Zu guter Letzt danke ich meinen besten Freundinnen – Christina, Eva, Tina und Verena – für mehr als 20 Jahre intensive Freundschaft, auf die ich mich jederzeit verlassen kann, egal was kommt.

Das Prinzip der Nachahmung

Ideas are the oxygen of growth in the zero carbon economy, and organisations need to be fed with these big, scalable, commercially-viable ideas to be able to address climate change.

(Climate-KIC 2015)

Brüssel im Dezember 2014: Es ist nasskalt und die wochentägliche Blechlawine durch das Europaviertel hüllt alles in eine trübe Dunstglocke. Unweit des Europaparlaments, in den unscheinbaren Büroräumlichkeiten des Climate-KIC¹, findet eine Veranstaltung zum Thema „Making Transitions Happen“ statt, an der etwa 80 „Klimafunktionäre“² teilnehmen; ich bin eine von ihnen. Als Klimafunktionäre bezeichnet einer meiner kommunalen Interviewpartner sowohl die (vom Bund geförderten)

-
- 1 Als EU-Programm fördert das Climate-KIC (KIC steht für Knowledge and Innovation Community) seit 2010 in 15 europäischen Ländern Innovationsprojekte, Start-ups und Studenten im Bereich Klimawandel. Mit mehr als 250 Partnern aus Wissenschaft, Wirtschaft sowie Kommunen und Zivilgesellschaft arbeitet das Climate-KIC an sogenannten „skalierbaren Innovationen“ für den Klimaschutz.
 - 2 Die deutsche Sprache ermöglicht es uns – im Gegensatz zu anderen Sprachen – mit ihren drei Artikeln und dem Anhängen einer anderen Endung aus einem „Klimafunktionär“ eine „Klimafunktionärin“ zu machen. Im Deutschen werden jedoch traditionell gemischtgeschlechtliche Gruppen mit der männlichen Pluralform bezeichnet. Mit meinem Entschluss zur Verwendung dieses generischen Maskulinums ziele ich nicht darauf ab, patriarchale Strukturen durch meinen Sprachgebrauch zu zementieren, sondern vielmehr gebietet mir meine Liebe zur Ästhetik der Sprache, nicht von „Klimaschutzmanager*innen“ oder „Masterplanumsetzungsmanager*innen“ zu schreiben. Wenn in dieser Arbeit also von Bürgern, Politikern, Klimaschutzmanagern und Verwaltungsmitarbeitern die Rede ist, sind auch Bürger*innen, Politiker*innen, Klimaschutzmanager*innen und Verwaltungsmitarbeiter*innen mit gemeint. Alle Personen jeglichen Geschlechts werden dafür um Verständnis gebeten.

Klimaschutzmanager als auch die „Leute, die von der EU bezahlt werden“ (IK-3, 2015: 12).³ Dieser Begriff ist in meinen Augen überaus passend und spiegelt gut die Herausbildung eines „Klimaschutzmanagements“ als eigene Disziplin mit eigener Sprache, eigenen Praktiken und eigenen Akteuren wider.

Klimafunktionäre befassen sich mit der „Gestaltung des Unplanbaren“ (WBGU 2011); also mit der Frage, wie sich die „große Transformation“ (ebd.) hin zu einer klimaneutralen Gesellschaft – die Wende zur nachhaltigen Wirtschaftsweise – verwirklichen lässt. Sie tun dies hauptsächlich mit Fördergeldern: bspw. von der EU, von einem Nationalstaat, einer Stiftung oder anderen privatwirtschaftlichen Akteuren. Denn Klimaschutz ist im Gegensatz zum Umweltschutz keine Pflichtaufgabe, weder für Unternehmen, noch für Kommunen oder gar Bürger. Klimaschutz basiert auf Freiwilligkeit und ohne Förderprogramme und Projektgelder lassen sich keine Maßnahmen umsetzen. Klimafunktionäre sind somit die professionellen Geldeinwerber und Projektrealisierer einer globalen Klimaschutzindustrie. Ihr Ziel ist es, transformativen Wandel anzustoßen. Dafür sind neben neuen Technologien auch tiefgreifende Änderungen von Infrastrukturen, Produktions- und Steuerungsprozessen, Geschäftsmodellen, Regulierungssystemen und Lebensstilen notwendig. Das kostet nicht nur viel Geld, sondern erfordert sogenannte „Change Agents“, die den Wandel vorantreiben und Einfluss auf eben diese Felder nehmen können: die gebaute Umwelt, unsere Verkehrsinfrastruktur, die Ver- und Entsorgung, das Mobilitätsverhalten, Aus- und Weiterbildung, die Sanierungsraten und sogar unser Ernährungsverhalten.

Städte und Kommunen werden zunehmend als zentrale Orte und Motoren des Wandels gesehen – zum einen, da die sich weiterhin dynamisch entwickelnde Urbanisierung unseres Planeten ein wesentlicher Treiber der wachsenden Energienachfrage ist. Zum anderen bringt die Schaffung neuer urbaner Räume bzw. deren Ausdehnung neue langlebige Infrastrukturen mit sich, die maßgeblich den zukünftigen Energieverbrauch und die Lebensstile beeinflussen werden (WBGU 2011). Dabei ist die Kommune auch die politische Ebene, die den Bürgern und lokalen Unternehmen am nächsten ist und somit nicht nur Infrastruktur, sondern auch Prozesse und Verhalten beeinflussen kann. Deshalb hängt laut Bundesregierung die Transformation zu einer lebenswerten, nachhaltigen Gesellschaft besonders von den Städten ab (BMBF 2015). Daraus folgt der simple Schluss: „If we can’t make cities sustainable, we can’t make the world sustainable.“ (F-150707-Coventry)

3 Die Zitierweise, Erhebung und Auswertung des eigenen empirischen Materials wird in Kapitel #Projektdesign ausführlich erläutert.

Doch wie kann man Städte so effektiv und so schnell wie möglich klimafreundlich umgestalten? Mit dieser zugegeben komplexen Frage kommen wir zurück nach Brüssel, wo auf der eingangs erwähnten Veranstaltung eine scheinbar einfache Antwort gegeben wurde: „Sharing and improving knowledge between cities as well as the replication of good practices is key for making the transition happen.“ (F-141202-Brüssel)

Städte gelten als Knotenpunkte lokaler Partizipation und globaler Ausbreitung eben solcher Good Practices⁴ (Barber 2014) und der Glaube an das „Prinzip der Nachahmung“⁵ begegnete mir regelmäßig, seit ich im Sommer 2013 als Projektmanagerin für das Climate-KIC zu arbeiten begann: in der alltäglichen Projektarbeit mit Kommunen, Beratern, (Auftrags-)Forschern und Unternehmen, auf Workshops und Konferenzen von Städtenetzwerken oder Forschungs- und Beratungsinstituten sowie in allerlei politischen und wissenschaftlichen Publikationen (u.a. Rösler 2011; Servicestelle: Kommunaler Klimaschutz 2012a; Kind et al. 2013; Institut dezentrale Energietechnologien 2014; SK: KK 2015a). Schreurs (2008: 346) sieht dementsprechend enormes transformatives Potenzial in Städten, sofern gute Praktiken im großen Stil entwickelt und verbreitet werden: „To the extent that best practices diffuse among them [cities], there is considerable potential for rapid improvements to be made in energy efficiency, public transport, use of renewables, greening of cities, and the like.“

Auch Brand (2007: 619) stellt fest, dass das Gelingen kommunaler Umweltpolitik zunehmend mit der erfolgreichen Adaption von Best Practices, die in internationalen Programmen und Netzwerken verbreitet werden, gleichgesetzt wird: „Progress towards urban sustainability became a question of the adoption of good practice, to be promoted through international programmes and city networks, and measured through indicators, supported by a now huge literature on sustainable urban development.“

Insgesamt scheint es so, dass im Rahmen des allgemeinen Trends zur Transnationalisierung in der Politikgestaltung das Regieren durch Best Practices zu einer zunehmend akzeptierten, wenn nicht unentbehrlichen Regierungstechnik geworden ist (Simons 2016). Das ist insofern nicht weiter verwunderlich, als insbesondere viele EU-Förderprogramme – auch außerhalb von Klimaschutz und Stadtentwicklung –

4 Unter „Good“ bzw. „Best Practices“ – zu Deutsch: „gute Praxisbeispiele“ – verstehe ich im Rahmen dieser Arbeit praktisch erfolgreiche Lösungen, Prozesse oder Methoden, die vorhandenen Leitbildern, strategischen Zielen und anerkannten Werten entsprechen und bestehende Standards beachten oder widerspiegeln, um Verbesserungen zu erzielen. Siehe dazu ausführlich Kapitel #Begriffsgeschichte und Definition.

5 Der Ausdruck stammt von einem Masterplanmanager, der ihn während einer Präsentation benutzte (F-150313-Rheine).

explizit auf dem Ansatz des Wissens- und Maßnahmentransfers aufbauen (Radaelli 2004; Vettoretto 2009; Tedesco 2010; Stead 2012; Boulanger und Nagorny 2018). Dies schlägt sich in der zunehmenden Förderung von Leuchtturmprojekten nieder mit dem Ziel, dass erfolgreiche Beispiele viele Nachahmer finden und so zum gewünschten Systemwandel beitragen. Das „Prinzip der Nachahmung“ soll verhindern, dass das Rad immer wieder neu erfunden werden muss. Schließlich sehen sich alle europäischen Regionen im Kampf gegen den Klimawandel mit ähnlichen Problemen konfrontiert. Warum soll also jeder seine eigenen Lösungen entwickeln, wenn es schon ausreichend gute Beispiele gibt, die nur übertragen werden müssen? Die Übernahme erfolgreicher Praktiken an möglichst vielen verschiedenen Orten, so der Glaube, führt zu Skaleneffekten und so zu signifikanten Einsparungen von Zeit, Geld und Personal.

Besonders intensiv konnte ich diese Logik beim Climate-KIC Innovationsprojekt „Transition Cities“ beobachten, in dem ich selbst für das Arbeitspaket „Bildung, Verbreitung und Kommunikation“ zuständig war. Seit Anfang 2014 arbeiten in diesem Projekt acht Kommunen aus sechs europäischen Regionen zusammen daran, die Transformation hin zu einer klimaneutralen Gesellschaft unter anderem mithilfe von sogenannten „Experimenten“ zu beschleunigen. Dabei hatte man sich anfänglich das Ziel gesetzt, bis Ende 2016 18 innovative Pilotprojekte (die sogenannten Experimente) in den Bereichen Energie, Gebäude und Mobilität zu testen und diese erfolgreichen Experimente dann mindestens 18 Mal an anderen Orten zu replizieren (Transition Cities 2013). Dafür standen jedem Partner jährlich bis zu 50.000 EUR an Fördergeldern zur Verfügung. Ein *Key Performance Indicator* (KPI) – also eine Leistungskennzahl, durch die der Projektfortschritt hinsichtlich seiner Zielsetzungen gemessen werden soll – des Transition Cities-Projekts sollte zeigen, dass zwischen den Projektpartnern konkrete Nachahmungsprozesse stattfinden (F-161107-Frankfurt). Replikationsprozesse aufzuzeigen war politisch extrem wichtig, um den jährlichen Mittelzufluss zu sichern und ein Anschlussvorhaben zu ermöglichen (F-150629-Breslau). Doch in der Praxis stellte sich schnell heraus, dass das Kopieren und Übertragen erfolgreicher Beispiele schwieriger ist als gedacht (F-150417-Birmingham). Auch verschiedene Studien zu Best Practices zeigen, dass nur in den wenigsten Fällen Maßnahmen tatsächlich übertragen werden. Man spricht daher auch von einer „internal stickiness“ (Szulanski 1996) oder „local stickiness of best practices“ (Bulkeley 2006) bzw. „sticky experiments“ (Webber 2015). Auch im Transition Cities-Projekt gab es bis heute nur einen einzigen Versuch der Replikation eines erfolgreich durchgeführten Experiments (ein weiterer ist aktuell in Planung), sodass die Bilanz eher ernüchternd ausfällt: „Learning between the cities didn’t take place so far.“ (F-161107-Frankfurt)

Diese und weitere Eindrücke, die ich während meiner beruflichen Tätigkeit sammelte, führten dazu, dass ich mich stärker mit dem Thema Best Practices im kommunalen Klimaschutz auseinandersetzte und in mir die Idee reifte, die Rolle solcher guten Beispiele im alltäglichen Regieren von Klimawandel auf kommunaler Ebene wissenschaftlich zu untersuchen. Die Tatsache, dass auch andere in diesem Bereich Tätige ähnliche Beobachtungen machen und den Best Practice-Ansatz ebenfalls kritisch betrachten, bestärkte mich zusätzlich in meinem Interesse.

„The notion of best practice has become the de facto approach of choice. It is far from clear, however, that best practice thinking is inherently beneficial to the effective development, implementation and evaluation of transport policies. There is a pressing need to understand how this preoccupation with best practice has arisen, how and why it is used, and what implications this usage has for the viability of future decision-making.“ (Macmillen und Stead 2014: 80)

Genau wie Macmillen und Stead (2014) wollte auch mir nicht einleuchten, warum am Glauben an das „Prinzip der Nachahmung“ und dem transformativen Potenzial von guten Beispielen festgehalten wird, obwohl eine ganze Reihe an Fragen weiterhin ungeklärt bleibt: Wie entstehen Best Practices? Nach welchen Kriterien werden sie selektiert? Was geschieht mit den Best Practices nach ihrer Aufbereitung und Streuung? Was ist der bestimmende Faktor für einen erfolgreichen Transfer? Sind es tatsächlich die guten Beispiele, die schlussendlich zum Wandel anregen, oder sind dies andere Einflussfaktoren wie ein Regierungswechsel, die Einführung neuer politischer Rahmenbedingungen, eine Naturkatastrophe oder eine Änderung der Marktpreise? Trotz dieser anwendungsbezogenen Unklarheiten gibt es kaum einen Bericht, eine Veranstaltung, ein Netzwerk oder einen Onlineauftritt im Bereich des kommunalen Klimaschutzes, in dem es nicht um die Darstellung guter Beispiele geht. Und so fließen auch weiterhin Unsummen an Arbeitszeit und Steuergeld stetig in die Aufbereitung und Verbreitung sogenannter Best Practices, ohne zu wissen, wie, ob und von wem welche Beispiele aufgegriffen und übernommen werden.⁶

„[T]here is substantial merit in carrying out more detailed examinations of the transferability of spatial planning methods, techniques, operating rules, instruments, programs, and so on. Detailed, systematic work is lacking in this area and research in this area would provide an interesting contribution to debates in both academia and in practice.“ (Stead 2012: 113)

6 Auch Bruno (2009: 263), die mit dem Best Practice-Ansatz verwandte Managementmethode „Benchmarking“ untersucht, stellt fest, dass trotz mangelnder positive Ergebnisse an der Regierungstechnik festgehalten wird: „[...] even though practitioners and observers have recorded disappointing results, the method has not been abandoned, but has become the object of attempts for improvement through the ‚streamlining‘ of implementation.“

Der Nachfrage nach guten Beispielen tut dies offenbar keinen Abbruch: Sie wächst weiter und wird unter anderem damit begründet, dass die regionalen und kommunalen Akteure vor immer komplexeren Aufgaben stünden. Der Bedarf an Informationen und Unterstützung auf dem Weg zu einer nachhaltigen Stadtgesellschaft werde dabei immer größer. Insbesondere der Austausch und das Voneinander-Lernen durch übertragbare Erfolgsbeispiele würden daher zunehmend von den Kommunen nachgefragt (Institut dezentrale Energietechnologien 2014).

FORSCHUNGSLÜCKE UND FRAGESTELLUNG

Doch nicht nur in der klimapolitischen Praxis bleiben viele Fragen offen. Auch in der Wissenschaft ist trotz der schier unendlichen Anzahl an guten Beispielen, Fallstudien und Demonstrationsprojekten im kommunalen Klimaschutz und darüber hinaus bisher wenig über Best Practices als Regierungstechnik bekannt (Bulkeley 2006; Vettoretto 2009; Stead 2012; Moore 2013; Macmillan und Stead 2014; Webber 2015; Montero 2017): „[W]e actually still know very little about the details [...] and the mechanisms through which ‚local‘ policies, practices and programmes are constructed as ‚models‘.“ (Ward 2006: 71)

Das Best Practice-Konzept ist trotz seiner dreißigjährigen Geschichte bis heute untererforscht und kann daher auch als atheoretisch bezeichnet werden (Francis und Holloway 2007; Veselý 2011). Gute Praktiken werden allgemein als gegeben hingenommen und ihre Produktion, Verbreitung und Konsumption werden von den beteiligten Akteuren als quasi-natürlich aufgefasst (Vettoretto 2009). Dies zeigt sich auch darin, dass sich der Großteil der Studien mit der praktischen Anwendung von Best Practices als Managementwerkzeug im politischen wie unternehmerischen Kontext und deren Limitationen auseinandersetzt (Bardach 1994, 2003, 2012; Wolman et al. 1994; Szulanski 1996, 2011; Allison et al. 2000; Hartley und Allison 2002; Myers et al. 2004; Radaelli 2004; Tedesco 2010; Veselý 2011; Ammons und Roenigk 2014). Weitaus weniger Arbeiten befassen sich hingegen mit einer stärker konzeptionellen Kritik an Best Practice-Ansätzen und enttarnen diese als technokratisch, reaktionär und undemokratisch in ihrer Funktion als Instrumente des Stadtmarketings sowie als Ausdruck der Neoliberalisierung des Städtischen (z.B. als „technological fix“) (Angotti und Irazábal 2017). Auch die Nähe einer angewandten Best Practice-Forschung zu post-bürokratischen Reformen wird problematisiert (Overman und Boyd 1994). In beiden Fällen befasst man sich nicht mit den zugrundeliegenden Logiken, Wissensformen, Produktionsbedingungen, Wirkmächtigkeiten und Funktionen in den alltäglichen Steuerungsprozessen, in denen Best Practices zur Anwendung kommen. Das Instrument Best Practice konnte sich so als weitgehend unhinterfragte Steuerungstechnik etablieren. Zu den Ausnahmen zählen Arbeiten wie die von Vettoretto

(2009), Macmillen und Stead (2014) und Stead (2012), die basierend auf empirischen Erhebungen Charakteristika und Funktionen von Best Practices als populäres Werkzeug von EU-Politiken und damit verstärkt die Prozesse der Entstehung und tatsächlichen Nutzung dieser Regierungstechnik in den Fokus rücken. Ein stärkeres theoretisch fundiertes Zusammendenken von Machtbeziehungen, Rationalitäten und Regierungspraktiken leisten die Analysen zu Best Practices von Bulkeley (2006) aus gouvernementaler Perspektive; von Moore (2013), die mit gouvernementalen Konzepten arbeitet und diese mit Ansätzen aus der Akteur-Netzwerk-Theorie verbindet; von Webber (2015), die einen Policy Mobility-Rahmen nutzt und von Montero (2017), der das Konzept des *Worlding*⁷ ebenfalls mit dem Policy Mobility-Ansatz verbindet.

Eine Untersuchung von Best Practices im Politikfeld des kommunalen Klimaschutzes bietet sich dabei vor allem deshalb an, da es sich zum einen um ein relativ neues Politikproblem handelt und gute Beispiele immer dann besondere Relevanz bzw. Aufmerksamkeit erhalten, wenn sich neue Herausforderungen stellen. Zum anderen gibt es laut Okereke und Kollegen (2009), die in ihrem Artikel eine Rekonzeptionalisierung der Klimagovernance-Forschung fordern, einen besonderen Bedarf an theoretisch-konzeptioneller Entwicklung in den Bereichen (1) Machtverständnis, (2) Verhältnis zwischen öffentlicher und privater Autorität, (3) Dynamiken zwischen Struktur und Handlung sowie (4) Rationalitäten und Praktiken der Governance. Die große Mehrheit der Studien zur Klimagovernance, die sich allgemein mit Institutionen, Akteuren und Prozessen der politischen Steuerung des Klimawandels befasst, beschäftigt sich bisher hauptsächlich mit Fragen der Entstehung des internationalen Klimaregimes und der Umsetzung der erzielten Einigungen (z.B. Grubb und Yamin 2001; Babiker et al. 2002; Yamin und Depledge 2004; Biermann 2005; Barnett 2008; Oberthür 2011; Bäckstrand und Elgström 2013; Kirton und Kokotsis 2015; Chan et al. 2016; Torney 2016).

In den vergangenen Jahren gab es insbesondere Weiterentwicklungen zum Verhältnis von öffentlicher und privater Autorität, was mit einem Fokus auf die Akteurslandschaft und den Einfluss nicht-staatlicher Akteure im Klimaregime einherging (z.B. Jagers und Stripple 2003; Bäckstrand 2008; Dombrowski 2010; Schroeder et al. 2013; Hoppe und Wesselink 2014; Leventon et al. 2015; Nasiritousi et al. 2016). Prozesse, Praktiken und Techniken des Regierens traten dabei in den Hintergrund (Sending und Neumann 2006). Auch die städtische Klimagovernance-Forschung behandelt hauptsächlich die sich ändernde Rolle subnationaler Akteure in der Multi-Level-Klimagovernance (z.B. Bulkeley und Betsill 2005; Betsill und Bulkeley 2006; Emelianoff 2014; Jørgensen et al. 2015; Lee und Koski 2015; Kesitalo et al. 2016),

7 Unter *worlding* verstehen Roy und Ong (2011) „die Kunst, global zu sein“. Eine solche Perspektive untersucht die Verbindungen, Knotenpunkte und Produkte global zirkulierender Wissens-, Politik-, Subjekt- und Objektformationen.

wobei besonders die Entstehung und der Einfluss sogenannter *Transnational Municipal Networks* (TMN) im Zentrum steht (z.B. Betsill und Bulkeley 2004; Toly 2008; Gustavsson et al. 2009; Zeppel 2013; Giest und Howlett 2013; Lee 2013; Hakelberg 2014). Eine Erforschung des *Wie* in der Klimagovernance, die sich mit den tatsächlichen praktischen und technischen Prozessen des Regierens auseinandersetzt, blieb bisher marginal. Bestehende Arbeiten zu Regierungspraktiken befassen sich nahezu ausschließlich mit der Entstehung und den Charakteristika sogenannter „urban climate governance innovations“ (Bai et al. 2010; Castán Broto und Bulkeley 2013; Karvonen und van Heur 2014; McGuirk et al. 2015; van der Heijden 2016).⁸ Daraus resultiert in der aktuellen Forschungslandschaft eine Überbetonung „experimenteller“ Steuerungsmechanismen (Boyd und Ghosh 2013; Bulkeley und Castán Broto 2013; Cloutier et al. 2014; Smedby 2016). Weiter verbreitete, aber weniger öffentlichkeitswirksame Governance-Instrumente wie Best Practices oder auch Modelle der strategischen Planung, die maßgeblich den Umgang mit dem Klimawandel seitens der Kommunen und deren Stakeholder zu beeinflussen versuchen, geraten dadurch aus dem Blickfeld.

Folglich kann eine Analyse der Herstellungsprozesse, der regierungspraktischen Nutzung und der breitenwirksamen Verteilung von Best Practice-Beispielen im Politikfeld des kommunalen Klimaschutzes in mehrerer Hinsicht dazu beitragen, einige der aufgezeigten Forschungslücken zu schließen:

1. Erstens soll diese Arbeit einen Beitrag zur kritischen Best Practice-Forschung leisten, indem Best Practice-Beispiele nicht als neutrale Hilfsmittel eines effektiven Managementprozesses, sondern als Ausdruck des Zusammenspiels von Rationalitäten und Praktiken der Klimagovernance konzipiert werden. Damit soll das Best Practice-Konzept stärker theoretisch verankert werden. Statt rein normativ Best Practices als Werkzeug der Effizienzsteigerung in Steuerungsprozessen zu propagieren oder zu kritisieren, soll diese Arbeit dazu beitragen, die unsichtbaren Herstellungs-, Verbreitungs- und Nutzungsprozesse von Best Practices aufzudecken. Damit rücken die Wirkmächtigkeiten der Regierungstechnik „Best Practice“ sowie die wechselseitigen Machtbeziehungen zwischen Best Practice-Produzenten und -Konsumenten in den Fokus.
2. Zweitens kann eine gouvernementale Perspektive, die mithilfe des Analyserahmens des Praxisregimes stärker praxeologisch ausgerichtet ist, dazu beitragen, die bis dato in der Klimagovernance-Forschung vernachlässigten Pro-

8 Beispielhaft für diese Ausrichtung der städtischen Klimagovernance-Forschung ist das aktuelle Buch von Hughes et al. (2018) „Climate Change in Cities: Innovations in Multi-Level Governance“.

zesse, Praktiken und Techniken des Regierens in den Mittelpunkt der Untersuchung zu stellen und so zu neuen Erkenntnissen führen: Statt Fragen zur Mobilität oder Effektivität von Best Practice-Beispielen zu behandeln, beleuchte ich die sozialen Praktiken der Hervorbringung, Verbreitung und Nutzung eben dieser Beispiele, die in der Best Practice-Forschung bisher nur wenig beachtet wurden. Dadurch wird nicht nur erkennbar, welche Implikationen die Fixierung auf Best Practices in der kommunalen Klimapolitik hat – das heißt, wie sich Best Practices auf die Problemdefinition, die Regierungsweisen und die Entscheidungsfindung im kommunalen Klimaschutz in Deutschland auswirken – sondern auch die Bedeutung von Hintergrund- und Erfahrungswissen in Form von Best Practice-Beschreibungen für das Lösen alltäglicher Regierungsprobleme wird besser verständlich.

3. Drittens kann das sich dynamisch entwickelnde Sub-Feld der *Urban Climate Governance* durch einen solchen Beitrag nicht nur konzeptionell, sondern auch thematisch weiter diversifiziert werden, indem mit Best Practices auch Governance-Mechanismen außerhalb von Städtenetzwerken und experimentellen Ansätzen untersucht werden.

Leitfrage zur Bearbeitung der Forschungslücken ist, wie auf kommunaler Ebene versucht wird, Klimawandel mithilfe von Best Practice-Beispielen regierbar zu machen. Diese Leitfrage umfasst zwei zentrale Aspekte: Zum einen die Frage nach der gouvernementalen Wirkweise von Best Practices in der kommunalen Klimapolitik und zum anderen die Frage nach den spezifischen Funktionsweisen der Regierungstechnik „Best Practice“. Damit beide Aspekte gleichsam bearbeitet werden können, ist eine Gliederung in folgende vier Teilfragestellungen sinnvoll:

1. Um die Rolle von Best Practices für das Regieren des Klimawandels auf kommunaler Ebene überhaupt untersuchen zu können, muss man zunächst verstehen, wie das Politikfeld „Kommunaler Klimaschutz“ entstand. Die erste Frage lautet daher: *Wie und warum wird Klimawandel zu einem Problem lokaler Regierung gemacht?*

Zur Bearbeitung dieser Frage bedarf es einer Perspektive, die es vermag, die Zusammenhänge zwischen Wissen und Macht aufzudecken, die dazu beitragen, Klimawandel als ein eigenständiges Handlungsfeld zu konstituieren, das politisch gestaltet werden kann. Dazu bediene ich mich an Konzepten und Begrifflichkeiten der Gouvernementalitätsstudien. Im nachfolgenden Kapitel #Kommunen im Klimawandel nutze ich das Analysewerkzeug der Problematisierung, um zu rekonstruieren, wie sich der kommunale Klimaschutz als eigenständiges Politikfeld entwickelt hat und welche zentralen Ereignisse und dominanten Argumentationen diese Entwicklung antreiben. Denn damit etwas zum Ziel von Regierungsaktivitäten werden kann, muss zunächst

ein bestimmtes Phänomen als Problem identifiziert und artikuliert werden. Erst danach können geeignete Problembearbeitungsmechanismen formuliert und konstruiert werden.

2. Um herauszufinden, wie Klimawandel in Kommunen als Problem charakterisiert wird und welche Lösungsansätze damit einhergehen, stellt sich die Frage, *in wessen Interesse und gemäß welcher Regeln das Problem Klimawandel „gemanagt“ wird, das heißt auf welchen politischen Rationalitäten dieses Praxisregime beruht und welche politischen Programme daraus abgeleitet werden, um das Problem „Klimawandel“ in Kommunen regierbar zu machen.*

In den Gouvernementalitätsstudien wird zur Analyse von Regierungspraktiken zwischen *Rationalitäten* und *Technologien* der Regierung unterschieden⁹. Dabei sorgen Rationalitäten dafür, dass nur bestimmte Technologien und Praktiken als geeignet erscheinen, um einem Regierungsproblem zu begegnen. Mithilfe diverser Regierungstechnologien sollen dann die dominanten Regierungsrationalitäten und ihre politischen Programme umgesetzt werden (Miller und Rose 1990). Im Kapitel #New Public Climate Management wird daher aufgezeigt, welche Denkformen und Strategien und welches Fach- bzw. Praxiswissen in Regierungspraktiken zur Anwendung kommen. Mit dem „kommunalem Klimaschutzmanagement“ und dem „Prinzip der Nachahmung“ werden zwei zentrale Regierungsrationalitäten des kommunalen Klimaschutzes in Deutschland dargestellt, die dazu beitragen, dass Best Practices als wirksame Regierungstechnik propagiert werden.

3. Im Praxisregime „kommunaler Klimaschutz“ wird der Regierungstechnologie Best Practice eine herausragende Bedeutung zugewiesen, um das Problem Klimawandel regierbar zu machen. Das wirft die Frage auf, *wie und warum sich Best Practices als eine hegemoniale Regierungstechnologie im kommunalen Klimaschutz etablieren konnten.* Dazu ist es notwendig, die Prozesse und Praktiken hinter den Erfolgsgeschichten genauer zu betrachten: *Wie werden Best Practices identifiziert und selektiert? Welches (Praxis-)Wissen wird durch welche Akteure zu einer „Best Climate Practice“ gemacht? In welchen Situationen finden Best Practices Anwendung im kommunalen Klimaschutz und welche Funktionen nehmen sie beim Regieren des Klimawandels in deutschen Kommunen ein?*

9 Das Zusammenspiel von Problematisierungen, Rationalitäten, Programmen und Technologien wird im Rahmen dieser Arbeit als Praxisregime bezeichnet (vgl. Abbildung 1). Für eine intensive Auseinandersetzung mit dem Begriff siehe Kapitel #Das Praxisregime „kommunaler Klimaschutz“.

Das „Funktionieren“ von Best Practices wurde bisher vornehmlich dahingehend untersucht, wie man den Transfer von guten Beispielen optimieren kann, welche Rahmenbedingungen von Nöten sind oder die Gründe für das Scheitern eines Übertrags zu analysieren. Dem gegenüber soll im Kapitel #Best Climate Practices die Konzeptualisierung von Best Practices als Regierungstechnologie die bisher weitgehend im Dunkeln liegenden Funktionen und Interessen von und an sogenannten Best Practice-Beispielen beleuchten. Mithilfe einer stärker praxeologischen Ausrichtung stehen sowohl die Praktiken der Konstruktion und Selektion von Best Practices als auch deren alltägliche Nutzungs- und Verbreitungspraktiken im kommunalen Klimaschutz im Fokus des Forschungsinteresses. Dadurch sollen die Rolle und die Bedeutung von Best Practice-Beispielen für die Regierbarkeit des Klimawandels in Kommunen besser bewertet werden können.

4. Da die Regierungstechnologie Best Practice in dieser Arbeit nicht nur als Ausdruck einer bestimmten Rationalität aufgefasst, sondern ihr eine eigene Logik zugesprochen wird, durch welche sie für unterschiedliche Ziele eingesetzt werden und verschiedene Bedeutungen annehmen kann, ist es wichtig zu fragen, *wie die sogenannten „Best Climate Practices“ politisch wirkmächtig werden und welche politischen Effekte sie zeitigen.*

Ziel eines Best Practice-Ansatzes ist es, aus der Summe einzelner guter Praktiken allgemeingültige Prinzipien abzuleiten. Indem bestimmte Praktiken als vorbildlich und nachahmenswert verbreitet werden, wird durch sie gesellschaftliche Realität produziert. Best Practices können sich zu einem Standard weiterentwickeln und dadurch bestehende Regierungsrationaltäten entweder stabilisieren oder aber infrage stellen und Veränderungsdruck aufbauen. Im Kapitel #„Best Practice ist eine Geschichte“ befasse ich mich deshalb zum einen aus performativitätstheoretischer Perspektive damit, wie Best Practices eine bestimmte soziale Wirklichkeit des Klimaschutzmanagements erst (re-)produzieren, und zum anderen betrachte ich die depolitisierenden Effekte von Best Practices, die aus der diskursiven Verknüpfung von bestimmten Praktiken mit der Bezeichnung „best“ oder „good“ resultieren.

AUFBAU DER ARBEIT

Als Hinführung zum Thema skizziere ich im folgenden Kapitel – #Kommunen im Klimawandel – die Entstehung des Politikfeldes „kommunaler Klimaschutz“. Ich befasse mich also mit der Beantwortung der Frage, wie und warum Klimawandel zu einem Problem lokaler Regierung wurde. Mithilfe der Foucault'schen Analysekat-

gorie der Problematisierung gelingt es zu zeigen, wie eine „Klimawahrheit“ – basierend auf naturwissenschaftlichen Erkenntnissen – entstand und wie dies zur Formation des Politikfeldes Klimawandel führte, im Zuge dessen die Erderwärmung und ihre Konsequenzen als Problem anerkannt wurden, das es zu lösen gilt. Die Reskalierung der Klimapolitik auf die kommunale Ebene lässt sich dabei als langjähriger Prozess darstellen, der sich seit 1990 in drei Phasen weiterentwickelte. Neben der Aufarbeitung des historischen Entstehungsprozesses rekonstruiere ich zudem, wie die Artikulation von Klimawandel als Multi-Level-Governance-Problem und als eng verflochten mit einer anhaltenden Urbanisierung sowie als wirtschaftliche Chance dazu führte, dass der kommunalen Ebene im Klimaschutz eine Schlüsselfunktion zugeschrieben wird. Abschließend verlasse ich die analytische Ebene und die dazugehörigen historisch zentralen Dokumente und Institutionen, um die alltäglich-praktischen Problematisierungen zu betrachten, wodurch ersichtlich wird, wie die das Politikfeld prägenden Argumentationslinien in die kommunalpolitische Praxis übersetzt werden.

In Kapitel #3 – *Den guten Praktiken auf der Spur* – setze ich mich zunächst detailliert mit der Managementmethode „Best Practice“ als Problemlösungsmechanismus auseinander. Nach einer kurzen Begriffsgeschichte sowie einem Versuch der Definition folgt eine umfassende Rezeption des Standes der kritischen Auseinandersetzung mit dieser Managementmethode, wobei ich meine eigene kritische Position in der Debatte verorte. Anschließend stelle ich die verschiedenen dominanten Ansätze in der Erforschung von Best Practices dar. Dabei konzentriere ich mich auf die klassische manageriale Best Practice-Forschung und die Policy Transfer- bzw. Policy Mobility-Forschung. Der erste Teil des Kapitels #Den guten Praktiken auf der Spur endet mit einem kurzen Zwischenfazit, in dem ich grob meinen eigenen konzeptionellen Zugang – eine gouvernementale Perspektive mit besonderem Fokus auf den konkreten Regierungspraktiken – vorstelle. Im zweiten Teil des Kapitels mache ich den hinter dieser Arbeit liegenden Forschungsprozess transparent. Als methodische Hauptaufgabe sehe ich die Skizzierung eines Ansatzes, der nicht nur darauf abzielt, herauszufinden, was und warum etwas getan wird, sondern auch, wie etwas gemacht wird; das heißt, wie die Regierungsarbeit im kommunalen Klimaschutz mithilfe von Best Practices in der Praxis funktioniert. Dazu beschreibe ich meinen Umgang mit Fragen der Methodologie, des Samplings, der Datenerhebung sowie der Datenauswertung. Außerdem führe ich erstmals meine Fallbeispiele ein und reflektiere am Ende des Kapitels meine eigene Position im Feld.

In Kapitel #4 – *Die Kunst, den Klimawandel zu regieren* – umreiße ich das Konzept der Gouvernementalität und erläutere die Besonderheiten einer Regierungsanalyse aus gouvernementaler Perspektive. Durch die Auseinandersetzung mit den zentralen Begriffen der Regierung und der Macht-Wissen-Komplexe kann am Ende des Kapitels ein Vokabular definiert werden, das mir im Laufe dieser Arbeit hilft, die

praktischen Probleme zu erfassen, die beim Regieren durch Best Practices im kommunalen Klimaschutz eine zentrale Rolle spielen. Bevor ich mit der Konzeption des Praxisregimes „kommunaler Klimaschutz“ einen theoretischen Analyserahmen für die Untersuchung alltäglicher Regierungspraktiken aufspanne – bestehend aus den Kategorien der Problematisierung, der Regierungsrationalitäten und der Regierungstechnologien –, beschreibe ich das noch junge Forschungsfeld der Klima-Gouvernementalität und seinen aktuellen Stand der Forschung.

In Kapitel #5 – *New Public Climate Management* – widme ich mich den Regierungsrationalitäten des Praxisregimes „kommunaler Klimaschutz“. Das Hauptinteresse gilt dabei der Frage, auf welchen politischen Rationalitäten das Praxisregime „kommunaler Klimaschutz“ beruht und welche politischen Programme daraus abgeleitet werden, um das Problem „Klimawandel“ in Kommunen regierbar zu machen. Dazu stelle ich zunächst mit dem *New Public Management* und dem *Transition Management* zwei einflussreiche politische Rationalitäten vor, um dann anhand meiner beiden Fallbeispiele – dem deutschen Förderprogramm „Masterplan 100% Klimaschutz“ und dem EU-Förderprojekt „Transition Cities“ – detailliert zu zeigen, wie diese Rationalitäten in politische Programme übersetzt wurden. Daraufhin widme ich mich ausgiebig der aktuell dominanten Regierungsrationalität des kommunalen Klimaschutzmanagements, die die Umsetzung der politischen Programme wesentlich beeinflusst. Abschließend reflektiere ich in einem kurzen Zwischenfazit die Implikationen dieser besonderen Form des kommunalen Klimaschutzes.

In Kapitel #6 – *Best Climate Practices* – beschäftige ich mich umfassend mit der Managementmethode Best Practice als Regierungstechnologie des kommunalen Klimaschutzes. Zur Beantwortung der Fragen rund um die Entstehung und Funktionsweisen von Best Practices werden die Prozesse und Praktiken hinter den Erfolgsgeschichten genauer betrachtet. Ich befasse mich mit den Erwartungen, die an das Managementwerkzeug Best Practice gestellt werden; analysiere die Identifikations- und Selektionsprozesse, durch die Maßnahmen, Technologien und Kampagnen zu Best Practices gemacht werden; identifiziere die zentralen Akteure, die an der Erarbeitung von Best Practices beteiligt sind; untersuche die Inhalte und das Wissen, das durch Best Practice-Beispiele verbreitet wird; skizziere die Situationen, in denen Best Practices zur Anwendung kommen, um Klimawandel besser regierbar zu machen und arbeite schließlich die verschiedenen polit-strategischen Funktionen heraus, die Best Practices im Praxisregime „kommunaler Klimaschutz“ einnehmen. In einem weiteren Zwischenfazit reflektiere ich am Ende des Kapitels die Bedeutung der Nachahmung für Regierungspraktiken anhand der empirisch gewonnenen Erkenntnisse.

Kapitel #7 – *„Best Practice ist eine Geschichte“* – setzt sich eingehender mit Fragen der Macht auseinander und betont den ambivalenten Charakter von Best Practices als (anti-)politische Werkzeuge. Es geht also um die Wirkmächtigkeiten und die politischen Effekte von Best Practices und damit um die Frage, wie gute Praxisbei-

spiele ihre Wirkung entfalten. Dazu greife ich konzeptionell auf Arbeiten der Performativitätsstudien und Überlegungen zu Phänomenen der Depolitisierung zurück. In engem Zusammenhang damit steht auch die Bewertung des transformativen Potenzials von Best Practices, das heißt zu erfassen, inwiefern durch sie wirklich Wandel und Veränderung angeregt werden können. Abschließend rekapituliere ich das Ziel der vorliegenden Arbeit und fasse die Hauptkenntnisse zusammen, woraufhin ein kritisches Resümee gezogen wird. Das Kapitel endet mit einem Ausblick, der offene Fragen aufzeigt und somit Potenzial für weitere Forschung identifiziert.

Kommunen im Klimawandel

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

(Climate-KIC 2016)

Nachdem im Dezember 2015 in Paris unter Freudentränen bei vielen Beteiligten das globale Klimaabkommen zur Begrenzung der globalen Erwärmung auf unter zwei Grad Celsius beschlossen und bereits wenige Monate später, im April 2016, von 175 Staaten unterzeichnet wurde, verkündete der neue US-amerikanische Präsident Donald Trump im Juni 2017, das Abkommen aufzukündigen. Als Reaktion darauf ratifizieren 70 weitere Staaten das Paris-Abkommen. Am 7. November 2017, während der COP 23 in Bonn, verkündete schließlich Syrien, ebenfalls dem Pariser Klimaschutzabkommen beitreten zu wollen. Die USA sind damit in der globalen Klimapolitik isoliert. Auch innerhalb der USA regt sich schnell Widerstand: Schon kurz nach der Ankündigung des Austritts aus „Paris“ reagierten hunderte US-Unternehmen mit einem offenen Brief an den Präsidenten¹, in dem sie sich für mehr Klimaschutz aussprachen; und auch 14 US-Bundesstaaten sowie mehr als 200 US-amerikanische Städte bekannten sich prompt zu den Zielen des Abkommens (America’s Pledge on Climate 2017; Climate Mayors 2017; New York State 2017). Bestätigt sich hier also, wie Barber (2014, 2017) beschrieb, dass die Welt nur noch zu retten ist, wenn Städte zu ihrem wichtigsten politischen Motor werden? Selbst in der „Tagesschau“ vom 12. November 2017² wird erstmals über regionale Initiativen und die besondere Rolle von Städten und Regionen für den Klimaschutz berichtet. Darin werden Kommunen als Klimaschützer bezeichnet und erstmals als eigener Block und offizieller Teil der

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

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

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

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

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

PROBLEMATISIERUNG: VOM PHÄNOMEN ZUM PROBLEM

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

(Rose und Miller 1992: 181)

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

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

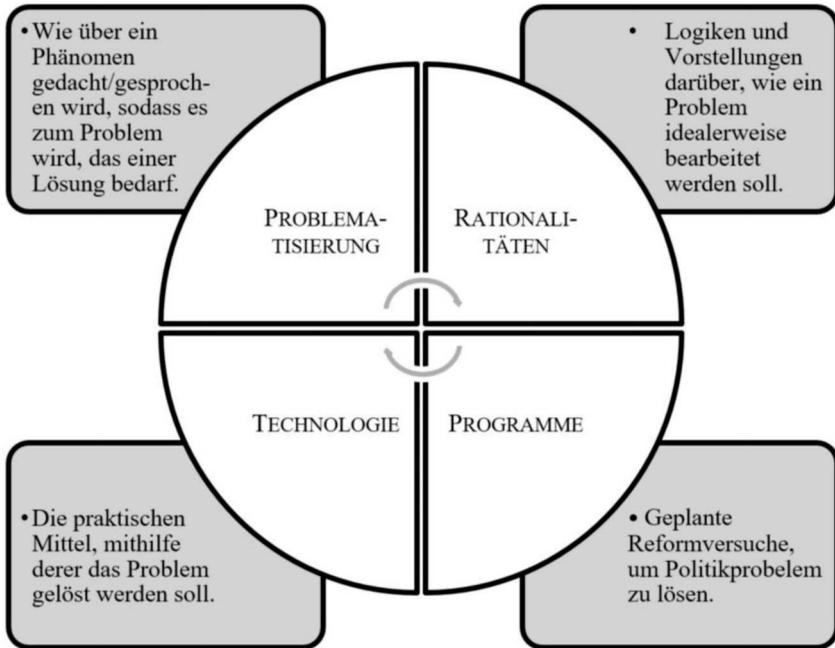
Erst danach können geeignete Problembearbeitungsmechanismen formuliert und konstruiert werden (wie z.B. Best Practice-Beispiele) und damit schließlich auch zur Anwendung kommen. Das bedeutet, wenn die Auswirkungen des physikalischen Phänomens Klimawandel nicht als Problem für die gegenwärtige Gesellschafts-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

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

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

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

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



Quelle: Eigene Darstellung.

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

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

passende Programme und Regierungstechnologien hervorbringt, abzuleiten. Problematisierungen, wie auch Rationalitäten, Programme und Technologien, entspringen vielmehr einem Zusammenspiel von Sprach-, Denk- und Wissensformen sowie Techniken, Analyse- und Bewertungsinstrumenten. Damit sind alle vier Analysekatégorien – Problematisierungen, Rationalitäten, Programme und Technologien – sowohl Teil von als auch konstitutiv für ein spezielles Praxisregime³, das ein System von Ideen, Standards, Diskursen und Praktiken bildet und für die beteiligten Akteure verständlich und plausibel ist (Dean 1999).

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

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

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

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

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

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

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

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

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