



Lokale Klimagovernance – ein Projektbericht

Working Paper I

Adalbert Evers

(Centrum für soziale Investitionen und Innovationen der
Universität Heidelberg)

& Verena Schmid

(Intersectoral School of Governance BW, DHBW CAS)

Intersectoral School of Governance Baden-Württemberg
Working Paper Serie

Herausgegeben von der Intersectoral School of Governance
Baden-Württemberg (ISoG BW)

Intersectoral School of Governance Baden-Württemberg
Center for Advanced Studies
Duale Hochschule Baden-Württemberg
Bildungscampus 13
74076 Heilbronn
E-Mail: isog@cas.dhbw.de
Web: www.isog.dhbw.ed



SÜDWESTMETALL



Inhaltsverzeichnis

1	Einführung.....	1
2	Interaktive Governance – Eckpunkte eines analytischen Konzeptes	2
2.1	Interaktivität: Der gemeinsame Grundgedanke verschiedener Konzepte einer „new governance“	2
2.2	Interaktive Governance in einer Demokratie.....	3
2.3	Interaktive Governance – keine Garantie aber eine Möglichkeit für die Stärkung demokratischer Politik und Verwaltung	4
2.4	Interaktive Governance in der lokalen Klimapolitik – Unsere Akzentsetzungen	5
3	Methodik von Untersuchung und Bericht	7
4	Akteure in lokalen Netzwerken	9
4.1	Neue Entwicklungen innerhalb der Politik und Administration.....	9
4.2	Entwicklungen bei Träger*innen und Akteuren aus der Stadtgesellschaft	13
4.3	Lokale Allianzen und Bündnisse.....	18
5	Interaktion und Kooperation.....	19
5.1	Dialogische Meinungsbildung und Konsultation:	20
5.2	Einflussnahme auf Entscheidungsträger*innen und öffentliche Meinung.....	23
5.3	Stakeholder-Beteiligung	25
5.4	Die Koproduktion für die Umsetzung von Maßnahmen	27
5.5	Abschließende Anmerkungen	28
6	Fazit.....	29
	Literatur	32

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Interaktive Governance in einer Demokratie	4
Abbildung 2:	Neue Entwicklungen innerhalb des politisch-administrativen Systems.....	10
Abbildung 3:	Neue Entwicklungen innerhalb der Stadtgesellschaft	13
Abbildung 4:	Beteiligte am Bürgerinnenrat Klima Stuttgart.....	14
Abbildung 5:	Vier dominante Interaktions- und Kommunikationsformen	20
Abbildung 6:	Städtische Kampagnen - "Grüne Stadt Karlsruhe" & "Tübingen macht blau"	25
Abbildung 7:	Kooperationsbereiche der Stakeholderbeteiligung.....	26

1 Einführung

Im Pilotprojekt „Lokale Klimagovernance“ wurde der Frage nachgegangen, welche Formen des Planens und Verwaltens sich im Bereich lokaler Klimapolitik in den letzten Jahren entwickelt haben - am Beispiel von sieben größeren Städten Baden-Württembergs. Zwei Ausgangsüberlegungen waren dabei maßgeblich.

Zum einen haben Städte und Kommunen eine Schlüsselrolle, wenn es um die konkrete Umsetzung einer Wende in der Klimapolitik - in Bereichen wie Energie, Verkehr, Wohnen und Stadtentwicklung - geht. Zum anderen ist der gesellschaftliche und politische Schub einer breiten sozialen/ kulturellen/ politischen Umweltbewegung gerade auch auf lokaler Ebene und in der dort institutionalisierten Politik und Verwaltung wirksam geworden.

Lebens- und Wirtschaftsmodelle, Investitions- und Konsumententscheidungen bestimmen ganz überwiegend, inwieweit eine Klimawende gelingen kann. Gelingende Politik ist dann nicht allein oder gar zuerst eine Frage von ordnungsrechtlichen Regelungen, sondern auch eine Frage der Einbeziehung von Bürger*innen und Unternehmen – nicht nur derer, die schon vorangehen, sondern auch anderer, mit denen es gilt ins Gespräch zu kommen, sodass auch sie schließlich mitziehen. Was vor Ort in Sachen Umwelt- und Klimapolitik möglich ist, entscheidet sich eben nicht nur bei Wahlen, sondern auch im Alltag der Beziehungen von Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft.

Das führte zur zentralen Frage unseres Pilotprojekts: Inwieweit entwickeln sich vor diesem Hintergrund vor Ort, in Stadt und Kommune neue Aktionsformen, Maßnahmen und Regulative – veränderte Formen von “Governance”? Wie kann es gelingen, dass ein Umdenken und entsprechende Forderungen aus der Gesellschaft auch in Politik und Verwaltung einmünden? Aber auch umgekehrt: wie kann eine kommunale Politik, die die Herausforderungen der Umwelt- und Klimapolitik annimmt, gute Wege zur Kooperation mit einer vielfältigen Stadtgesellschaft finden – sowohl mit denen, die ein entschiedeneres Handeln fordern, aber auch mit denen, die skeptisch oder gleichgültig reagieren oder sich fragen, wie ihre Interessen darin Platz finden sollen.

Bei der Behandlung dieses Themas haben wir zwei Einschränkungen vorgenommen. In den Fragen- und Themenkatalog, der für unsere Untersuchung bestimmend war, haben wir Klimanpassungsmaßnahmen (z.B.: Hochwasserrisikomanagement) nicht mitaufgenommen. Und wir haben auch den gesetzgeberischen Ordnungsrahmen auf Landes- und Bundesebene, innerhalb dessen die Kommunen agieren (jüngst wieder Thema im Kontext des Bundesheizungsgesetzes), nicht eigens problematisiert.

Es gibt etliche Beschreibungen reformerischer und innovativer Ansätze in der kommunalen Klimapolitik (u.a.: DIFU 2018; Friedrich Ebert Stiftung 2020). Und schon seit einigen Jahren werden Konzepte zu ihrem besseren Verständnis international unter den Titeln „interactive“ / „collaborative“ / „intersectoral“ Governance diskutiert. Davon ausgehend wollten wir wissen: was entwickelt sich hier auf lokaler Ebene? Inwieweit ist die Übernahme neuer Aufgaben in der Klima- und Umweltpolitik auch mit der Suche nach neuen Formen von Verwaltungspolitik und ihres Umgangs mit der lokalen Bürgergesellschaft verbunden? Wir haben in sieben Städten Netz-zugängliche Dokumente ausgewertet und Interviews mit Vertreter*innen aus Politik und Verwaltung und aus Organisationen/Vereinen/Initiativen der Stadtgesellschaft durchgeführt. Der Bericht konzentriert sich auf die Erfassung von Entwicklungen im Fluss. Deutlich wird durchweg die Spannung zwischen neuen und innovativen Ansätzen in der lokalen

Klimagovernance und den überkommenen Regeln und institutionellen Architekturen, nach denen auch auf lokaler Ebene Politik und Verwaltung heute noch agieren. Welche Bedeutung könnten und sollten die heute sichtbar werdenden Ansätze bei der Weiterentwicklung Lokaler Klimagovernance bekommen? Der folgende Bericht, so etwas wie eine theoretisch informierte Übersicht, kann beim Umgang mit dieser Frage eine Hilfestellung geben.

2 Interaktive Governance – Eckpunkte eines analytischen Konzeptes

2.1 Interaktivität: Der gemeinsame Grundgedanke verschiedener Konzepte einer „new governance“

Wenn man von „governance“ (regieren) statt von Government (Regierung) spricht, wird der Akzent auf Prozesse des Regierungshandelns gesetzt, bei denen – in welcher Form auch immer - Akteure aus dem gesellschaftlichen Bereich mitwirken, die nicht nur von den Maßnahmen eines staatlichen Zentrums betroffen sind, sondern sie auch selbst mitprägen.

Die Beobachtung und Analyse solcher Veränderungen von Governance, vor allem, aber nicht nur in demokratischen Systemen, geschieht in der theoretischen Literatur unter variierenden Überschriften. Die Rede von der „new governance“ als „modern governance“ (Kooiman 1993) verwies recht allgemein auf veränderte Beziehungen zwischen staatlichem Regieren und den Adressat*innen in der Gesellschaft. Ein zentraler Begriff war dabei der sektorübergreifender „policy networks“ (Marin/Mayntz, 1991). In der weiteren internationalen Diskussion haben sich vor allem drei Begriffe durchgesetzt: der der „collaborative“ governance (Ansell/Gash 2007; Hofstadt a.o 2022), der „intersectoral“ governance (McQueen u.a. 2012; in Deutschland <https://www.isog.dhbw.de/>) und „interactive“ governance (Torfing/Peters/Pierre/Sörensen 2012/2019). Zwischen diesen Konzepten gibt es bei allen Unterschieden im Einzelnen eine große Affinität. Der gemeinsame Grundgedanke lässt sich so formulieren: Sie verstehen Regieren als Frage von Entwicklung und Umgang mit unterschiedlichen Formen wechselseitiger Beeinflussung und Abstimmung zwischen Akteuren aus dem staatlichen Bereich, der Zivil-Gesellschaft und der Wirtschaft - bei der Vorbereitung von Konzepten, bei Entscheidungen und im Prozess ihrer Umsetzung. Dieser Prozess des Regierens ist komplex und angewiesen auf ein gewisses Maß geteilter Zielorientierungen. In dem Maße, wie mehrere verschiedene Akteure als Mitgestalter*innen ins Spiel kommen, unterscheidet sich diese Governance von klassischen Formen hierarchischer Steuerung.

Wenn im Folgenden dem Begriff der „interactive governance“ der Vorzug gegeben wird, geschieht das nicht im Sinne der Übernahme aller Spezifika dieses Konzeptes, sondern weil mit diesem Begriff das „Wechselspiel“ (interaction) verschiedener Akteure, bei dem es nicht nur ein Aktivitätszentrum gibt, besonders gut zum Ausdruck kommt. Und es geht bei einer „interaktiven“ Orientierung auch nicht allein oder in erster Linie um „intersektorale“ Interaktionen (zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft) sondern auch um interaktive Prozesse innerhalb der großen Subsysteme, wie z.B. im Verhältnis von Politik und Verwaltung im staatlichen, oder zwischen verschiedenen Akteuren im zivilgesellschaftlichen Bereich.

2.2 *Interaktive Governance in einer Demokratie*

Einwohner*innenversammlungen, Hearings, Beiräte mit Vertreter*innen von Wirtschaft und öffentlichen Diensten, Verwaltungsagenturen, die die Bürger*innen für Investitionen in klimafreundlichere Formen des Umgangs mit Energie gewinnen wollen und anderes mehr – gerade in dem immer noch relativ jungen Handlungsbereich der Klima- und Umweltpolitik geht es um neue Formen der Governance. Der Grundgedanke einer interaktiven Governance ist eng mit Fragen der Wertschätzung, Nutzung und auch Revitalisierung der Möglichkeiten verbunden, die eine demokratische Ordnung bietet. Die Frage ist, wie sich neue und überkommene Formen der Politik und des Verwaltens verbinden, inwieweit Neues das Alte verdrängt oder beeinflusst und ob unterm Strich solche Verbindungen von klassischen und neuen Elementen mehr Demokratie, Möglichkeiten der Zukunftsbewältigung und Sicherung von Bürgerrechten ermöglichen.

Demokratie mit ihren herkömmlichen Verfahren bei Politik und Verwaltung bedeutet zunächst, dass nicht alle gesellschaftlichen Bereiche staatlicher „Steuerung“ unterworfen sind, sondern als Zivil-Gesellschaft, Markt-Wirtschaft und privater Lebensbereich Sphären mit eigenen Rechten und Freiheiten darstellen. Somit ist in demokratischen Regimen staatliches Regieren mit seinen Durchgriffsmöglichkeiten gleich mehrfach begrenzt: durch die konstitutionell garantierten Rechte in den verschiedenen Sphären und die Rückbindung der Regierungsgewalt an Wahlen und die Meinungsbildung einer eigenen, öffentlichen Sphäre. Was nun bei den Konzepten einer intersektoralen/ interaktiven/ kollaborativen Governance eingefordert wird, ist die Aufwertung von Elementen, die in den „klassischen“ Formen liberaler repräsentativer Demokratie zumeist nur geringere Bedeutung haben. Sie lassen sich kurz in vier Punkten zusammenfassen

- Die *zusätzliche stärkere Einbeziehung* von am jeweiligen Ort und im jeweiligen Bereich einer politischen Intervention *besonders betroffenen* Akteuren und Interessen. Dafür wird sehr oft der Begriff *Stakeholder* verwendet.
- Möglichkeiten der Bürger*innen als *Ko-Produzent*innen* bei Dienstleistungen (Gesundheit, Bildung, Kultur) und Infrastrukturen (wie Modus des Heizens, Gestaltung von öffentlichen Räumen und Nachbarschaft) an deren Ausgestaltung und Funktionsweise mitzuarbeiten und mitzubestimmen - individuell und über eigene Organisationen (Branden/ Steen/ Verschure 201; Roß 2018; Evers/ Ewert 2021)
- Die gemeinsame Suche mit anderen Akteuren im jeweiligen örtlichen oder funktionalen Bereich nach situationsspezifischen Varianten und Konzepten, die von Gleichheit im Sinne einer zentral verfügbaren Uniformität abweichen, ohne doch gleiche Grundrechte in Frage zu stellen. Hier gibt es eine enge Beziehung mit Konzepten einer „*multi-level-governance*“ (Benz 2004), die nicht nur hierarchisch funktioniert, sondern auch als Bezugsrahmen für *Interaktionen zwischen lokalen Innovationen und zentralen Anstößen* (z.B. durch Modellprogramme) (Evers/Ewert 2021)
- Das verlangt Umorientierungen und Umbauten *auf allen Seiten*. Bei politischen Organisationen und Gremien (Gemeinderat*innen, gewählten Funktionsträger*innen) und Verwaltungen gilt es, Politiken auszuhandeln, zur Diskussion zu stellen, Partner zu konsultieren und Mitsprachemöglichkeiten zu geben, kurz, *Staatlichkeit weiter zu öffnen* für Akteure aus Zivilgesellschaft

und Wirtschaft. Aber auch diese müssen sich auf entsprechende Herausforderung der Kollaboration und Konfliktbewältigung einstellen; sie können sich nicht nur einfach als „Gegenmacht“ verstehen, die sich darauf beschränkt „Druck“ von unten oder außen zu organisieren; im Rahmen von Demokratie und interaktiver Governance sind auch sie *mitverantwortliche Beteiligte*.

Einstweilen wachsen diese in den vier Punkten skizzierten neuen Ansätze oft neben traditionellen Formen von Governance, „im Schatten der Hierarchie“ (Mayntz 2010). Aber in wachsendem Maße stellen sich Fragen ihrer Verbindung und Vermischung mit überkommenen Formen demokratischen Regierens und Verwaltens.



Abbildung 1: Interaktive Governance in einer Demokratie

2.3 *Interaktive Governance – keine Garantie aber eine Möglichkeit für die Stärkung demokratischer Politik und Verwaltung*

Interaktivität im Sinne der Verstärkung und Ausweitung von wechselseitigen Abstimmungsprozessen auch über Sektoren hinweg wird mitunter als ein Königsweg zu mehr Demokratie und einer wirksameren Verwaltung gehandelt. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass Wert und Effekte einzelner Maßnahmen immer in Bezug auf das institutionelle Gesamtensemble demokratischer Politik und Verwaltung gesehen werden müssen. Formen einer interaktiven Governance sollen grundsätzlich nicht Regieren / Entscheiden, wie man es aus einer liberalen repräsentativen Demokratie kennt, außer Kraft setzen, sondern weiterentwickeln. Mehr Einflussnahme - z.B. über zivilgesellschaftliche Organisationen, ist aber kaum je ein bloßes add on. Und es muss auch durchaus nicht ein win-win Spiel sein. Bekannt ist z.B. die kontroverse Diskussion um eine Stärkung von Elementen „direkter“ Demokratie. Eine stärkere Rolle von Stakeholdern oder Bürger*innenräten in Politikprozessen mag z.B. den Einfluss von Parteien und gewählten Fachexpert*innen auf die örtliche Meinungsbildung schwächen. Bedeutet das aber dann nur eine Schwächung oder nicht auch einen Zugewinn an Demokratie? Torfing u.a. (2019, 186 f.) haben die möglichen Zugewinne aber auch die Risiken durch neue Elemente interaktiver Governance etwa so skizziert:

- Verfahren, die auf zusätzliche besondere Beteiligungsmöglichkeiten der stärker betroffenen Akteure setzen (Stakeholder-Beteiligung) können problemgerechter sein als solche, die sich allein auf eine generelle Legitimation (durch „die Mehrheit der Bürger im Lande“) berufen. Das kann auch für mehr kommunale und lokale Handlungsfreiheiten sprechen. Spezielle örtliche Entscheidungsrechte oder Verhandlungen in problemnahen Settings können aber auch Koalitionen von Beharrungskräften und Partialinteressen bedienen („not in our backyard“)
- Foren intersektoraler Kooperation auf lokalen und regionalen Ebenen und bezüglich bestimmter Aufgaben (etwa: Umweltschutz, Gesundheit, Bildung) können zusätzliche ergänzende Möglichkeiten des Austauschs schaffen, mit denen insgesamt die Stimme der Bürger*innen in politischen Prozessen gestärkt wird; aber solche Formen einer De-Zentralisierung können auch bedeuten, dass damit die Möglichkeiten der Schaffung von Mehrheiten in der weiteren Öffentlichkeit und einheitlicher, für alle verbindlicher Lösungen, erschwert wird
- Ansätze, mit denen das „Privatleben“ stärker in die Politik einbezogen wird, wo die Bürger*innen mit ihren Lebensstilen z.B. auch als Konsument*innen und Koproduzent*innen mehr oder weniger umweltgerechter Lebensbedingungen angesprochen werden (Mobilität, Energieverbrauch, Ernährung, Quartiers-politiken), können den Aktionsraum institutionalisierter Politik erweitern. Eine solche Politisierung des vormals Privaten kann aber auch bedeuten, dass Fragen wirksamer Strukturreformen auf eine Vielzahl von „Mikropolitiken“ verschoben und ökologischer Wandel allein als Summe und Resultat vieler kleiner Veränderungen und nicht auch als Resultat politischer Setzungen behandelt wird. Wo man gesellschaftlichen Wandel allein als Frage persönlicher Lebensentscheidungen anspricht, wird er trivialisiert.

Kurz: wie Elemente einer interaktiven Governance wirken, entscheidet sich an ihrer Ausgestaltung im Detail und „relational“ - an ihren Effekten im Gesamtensemble von Formen demokratischer Politik und Verwaltung. Sie bieten Möglichkeitsräume, nicht „Königswege“.

2.4 Interaktive Governance in der lokalen Klimapolitik – Unsere Akzentsetzungen

Soweit die kurze Darstellung der Kerngedanken einer interaktiven Governance und ihrer möglichen, oft durchaus spannungsreichen und problematischen Verbindung mit konstitutiven Elementen eines Regierens in der Demokratie. Wir möchten nun noch fünf Punkte hervorheben, die für unsere Bestandsaufnahme von sich entwickelnden interaktiven Umgangsformen mit Fragen von Klimaschutz und Umweltpolitik in den Kommunen wichtig sind.

1. *Netzwerke lokaler Klima-Governance und das weite Feld umweltbezogener Aktionen und Initiativen in der Stadtgesellschaft.* Viele Gruppen, Initiativen und Organisationen entwickeln sich unabhängig von organisierten Netzwerken der Beteiligung und Einflussnahme. Jenseits des engeren thematischen Bereichs von Initiativen, die durch lokale Klimagovernance angesprochen werden, gibt es ein sehr viel breiteres Feld von Engagement – etwa zu Fragen nachhaltiger Ernährung und öffentlicher Gesundheit, dem Schutz von Artenvielfalt oder der Pflege gewach-

sener Strukturen von Quartieren. Sie zielen nicht auf aktive Beteiligung an Governanceentscheidungen, sondern auf die Erhaltung von Freiräumen oder möglichst unbürokratische Unterstützung. Gleichwohl aber prägen sie einige der verschiedenen sozialkulturellen Felder mit, auf denen lokale Klimagovernance so etwas wie Erdung suchen muss. Dieser weitere Bereich wird auch deshalb an dieser Stelle erwähnt, weil wir ihn mit unserer Konzentration auf Felder, die mit Verwaltungspolitik verbunden sind, kaum eigens thematisieren konnten.

2. *Institutionalisierte Politik und Verwaltung: eng verwandte, aber nicht identische Akteure.* Häufig werden mit der Verwendung des Begriffs „Staat“ oder auch „Politisch-administratives System (PAS)“ zwei unterschiedliche Komplexe einfach zusammengefasst. Da ist zum einen der Bereich der politischen Vertretung einer (Stadt)gesellschaft, in dem Vorhaben vordiskutiert, Grundsatzentscheidungen (zu Umwelt- und Klimapolitik) aber auch zur Gestaltung der Politikprozesse und institutionellen Formen (oft als Metagovernance bezeichnet) gefasst werden. Im Bereich der Verwaltung geht es um die Ausfüllung und umsetzungsorientierte Konkretisierung von Vorhaben, die laufende Begleitung. Oft übernimmt fachkundige Verwaltung aber auch die Vorbereitung politischer Vorhaben. Es gibt eine Parallelität von Prozessen in denen die Verwaltung die Handlungsfelder absteckt und die Politik diese dann anders zuschneidet und Schwerpunkte setzt. Trotzdem sollten die jeweiligen Rollen von in der Klimapolitik engagierten, gewählten Politiker*innen und in der Verwaltung beschäftigten Klimamanager*innen nicht verwischt werden. Außerdem können Fragen von Klima und Umwelt mit ihrer hohen öffentlichen Bedeutung und grundsätzlichen Natur oft nicht nur als Frage eines speziellen Feldes und der dort „zuständigen“ Verwaltungsstelle angesehen werden. Misstrauen gegenüber der Verwaltung als unmittelbarem Partner kann auf generalisiertes Misstrauen gegenüber „denen da oben“ verweisen. Verwaltungszentrierte Governance-verständnisse greifen also vor allem dort zu kurz, wo es (auch) um Politik geht. Unsere Interviews spiegeln das allerdings nur unzulänglich. Veränderungen im Bereich der Politik (z.B. mit der Einrichtung von Beiräten und deren Rolle für Stadtparlament und Magistrat) wurden zwar thematisiert. Unsere Gesprächspartner*innen auf Seiten der staatlichen Institutionen waren jedoch durchweg Personen aus der Verwaltung, z.B. dem Klimamanagement.
3. *Umbau, Erweiterung und Öffnung. Was interaktive Governance von Verwaltungen fordert:* Wir hielten es für wichtig, mit Blick auf lokale Klimagovernance drei verschiedene Elemente zu verfolgen: (a) den Aufbau von entsprechenden Strukturen und die Verfügbarkeit eigener Ressourcen (etwa durch Einrichtung einer Abteilung für Klimamanagement); (b) die Schaffung von Verbindungen quer durch Dezernate und Abteilungen, die es ermöglichen, die Herausforderungen der Klimapolitik als Querschnittsaufgabe anzunehmen werden und (c) die Öffnung von Verwaltungsstrukturen hin zu einer traditionell als weniger wichtig angesehenen Richtung: die der Stadtöffentlichkeit mitsamt auch der „unkonventionellen“ Organisationen wie Fridays for Future, die dort agieren.
4. *Interaktive Einbeziehung der Stadtgesellschaft - Eine Vielfalt von Formen und Formaten.* Die oft recht pauschalen Forderungen nach „Einbeziehung der Zivilgesellschaft“ haben wir in ihrer realen Vielfalt zu konkretisieren versucht. Sie reichen von Formen einer Öffentlichkeitsarbeit, die jenseits bloßer Infos oder Verlautbarungen bei der lokalen Meinungsbildung mitmisch, der

Aufmerksamkeit und Unterstützung für nur scheinbar politikferne Ansätze, wie Diskussionsforen, über institutionalisierte Treffen zum Meinungsaustausch mit Umweltgruppen, eine Zusammenarbeit mit sozialwirtschaftlichen Trägern (z.B. öffentlichen Unternehmen und Energiegenossenschaften) bis hinüber zu Beiräten und gemischten Arbeitsgruppen von Fachexpert*innen, Verwaltungs- und Bürger*innenvertreter*innen. Insgesamt geht es bei interaktiver Governance um die Rolle eines intermediären Feldes und die Entwicklung einer Kultur des miteinander reden Lernens auf allen Seiten.

5. *Aushandlung von Interessen und das Bemühen um die Findung gemeinsamer Ziele. Verschiedene Aufgaben neuer Governanceformen.* Praktiken und Formate von Beteiligung sind zumeist zwischen zwei Polen angesiedelt. Den einen Pol bildet die Aushandlung von Kompromissen zwischen unterschiedlichen Interessenträger*innen, einen „kleinsten gemeinsamen Nenner“, bei dem verschiedene vorgängige Haltungen und Ziele letztlich unberührt bleiben. Ein anderer Pol ist der der gemeinsamen *Meinungsbildung* zu einem zunächst strittigen Anliegen. Zwischen Einigungen nach dem Muster dessen, was gerne als „Kuhhandel“ bezeichnet wird und dem was heute als „deliberative Demokratie“ („sich zusammenreden“) figuriert, gibt es offensichtlich Unterschiede. Aber oft kommt in der Praxis vieler Formen der *Öffentlichkeitsbeteiligung* beides zusammen. Mal hat das eine, mal das andere Element größeres Gewicht.

Zusammengenommen zeigt sich mit diesen fünf Punkten, dass das häufig verwendete Schlagwort von der „Stärkung partizipativer Elemente“ vieles offenlässt und manche Fragen verdeckt. Neue Beteiligungsformen haben unterschiedliche Zuschnitte und Aufgabenzuschreibungen. Sollen sie Einzelinteressen stärken und welche? Oder sollen sie vor allem im Dienst der Neufindung von Gemeinwohlzielen stehen? Und oft bleibt auch die Frage offen, mit welchen Veränderungen der Bezüge zu repräsentativer Demokratie und Verwaltung sie einhergehen sollten. Unsere Untersuchung hat sich darauf beschränkt, unterschiedliche Formen und Foren interaktiver Governance, des Regierens, Verwaltens, der Konsultation, des Mitbestimmens und Umgangs mit Konflikten in einem besonderen Bereich, dem der kommunalen Klimapolitik, festzuhalten. Unsere Darstellung von entsprechenden aktuellen Entwicklungen ist von Sympathie mit den Initiatoren und Projekten getragen. Sie stellt keine Vorabbewertung dieser Prozesse dar. Allerdings geschah sie primär in Hinblick auf neue *Möglichkeiten* wirksamen demokratischen Regierens und Verwaltens. Eine analytische Bewertung – auch der Risiken und Fallstricke - erfordert weitere Arbeit. Die Pilotstudie liefert dazu Material.

3 *Methodik von Untersuchung und Bericht*

Der Fokus der Untersuchung liegt auf der lokalen Ebene, dort findet die direkte Aushandlung von Klimaschutz mit den betroffenen und engagierten Akteuren statt. Durch die Vielzahl an Akteuren, die sich mit diesem Thema auseinandersetzen und bestimmte Aspekte auch umsetzen wollen, ist die Verständigung auf wirksame und zukunfts offene Formen intersektoraler Governance, eine entsprechende Kultur der Politik und des Verwaltungshandelns besonders wichtig. Wenn man, wie wir, davon ausgeht, dass sich das Feld der lokalen Klimagovernance gegenwärtig in so etwas wie einer Gründerphase befindet, spielt für die Veranschaulichung entsprechender Entwicklungen die jeweilige Auswahl von Städten eine große Rolle. Wir haben sieben Großstädte im Bundesland Baden-Württemberg ausgewählt, bei denen

es Indizien dafür gab, dass dort eine aktive lokale Klimapolitik vorhanden oder – durch Auszeichnungen, Preise, o.ä. angezeigt – besonders fortgeschritten ist. Indizien dafür sind Berichte und Diskussionen in den Medien, aber auch die Beteiligung dieser Städte an nationalen und europäischen Modellprogrammen, Auszeichnungen und Positionen in entsprechenden Rankings. Repräsentativität lässt sich bei der so getroffenen Auswahl allerdings nur dann beanspruchen, wenn man davon ausgeht, dass in solchen Städten Signale für einen klimapolitischen Aufbruch gesetzt werden, der in anderen Städten, größeren aber auch kleineren, gerade erst beginnt.

Die in den folgenden Kapiteln dargestellten Erkenntnisse basieren im Wesentlichen auf zwei Erhebungsmethoden. Einerseits wurde eine Dokumentenanalyse von frei im Netz verfügbaren Informationen zu den Städten durchgeführt, andererseits führten wir leitfadengestützte Interviews mit je einem*r Vertreter*in der städtischen Verwaltung und einer Person einer ortsansässigen zivilgesellschaftlichen Organisation.

Die Dokumentenanalyse diene vor allem dazu, einen ersten Einblick in das Feld und die Städte zu bekommen. Es galt herauszufinden, wer vor Ort aktiv ist, welche klimaschutzrelevanten Ereignisse stattgefunden haben, ob es ein städtisches Klimaschutzkonzept gibt und mit welchen Themen sich Politik, Verwaltung und zivilgesellschaftliche Gruppen auseinandersetzen. Die *genuine Dokumentenanalyse* greift hierbei auf bereits vorhandene bzw. vorgefundene Dokumente zurück, die in keinem Zusammenhang zum Forschungsprozess stehen. Die erhöhte Reichweite durch die Schriftlichkeit von Dokumenten ermöglicht uns als Wissenschaftler*innen einen Einblick in den Untersuchungsgegenstand zu bekommen und auch bis zu einem gewissen Grad in die Vergangenheit zu schauen. (Flick 2014, S. 323). Außerdem diene uns die Dokumentenanalyse dazu, die Interviews vorzubereiten und spezifischere Fragen zu einzelnen Akteuren, Ereignissen und Maßnahmen stellen zu können. Für jede Stadt wurden zum Thema passende Dokumente und Link der letzten Jahre zusammengetragen, gesichtet und relevante Dokumente in die Auswertung mit aufgenommen.

Neben der Dokumentenanalyse wurden qualitative Expert*inneninterviews als weiteres Erhebungsverfahren eingesetzt. Hierbei interessierte weniger die jeweilige Person in ihrer Eigenschaft als Expert*in und Repräsentant*in einer Gruppe. (Flick 2014, S. 214) Unsere befragten Klimaschutzbeauftragten oder Mitarbeitende im Klima- bzw. Umweltamt stehen stellvertretend für die lokale Verwaltung und auch die Interviewten aus der Zivilgesellschaft sprechen für ihre Gruppe oder Initiative. Sie gelten daher als Expert*innen. Für Experten*inneninterview wird eine stärkere Strukturierung als bei beispielsweise biographischen Interviews als sinnvoll erachtet, da darüber die von den Expert*innen benötigten Informationen besser abgeholt werden können. (Helfferrich 2011, S. 164) Dementsprechend haben wir einen Leitfaden entwickelt, der sowohl für die Interviews mit den Personen aus der Verwaltung als auch den zivilgesellschaftlichen Akteuren verwendet wurde. Er umfasst Fragen zum Umgang mit und zur Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen, Fragen zur Rolle verschiedener Akteure, zu intersektoralen Kooperationen und daraus hervorgehenden Konflikten und zu Veränderungen lokaler Governance. Auf diese Weise wurden insgesamt 15 Interviews geführt. Sieben davon mit Personen aus der öffentlichen Verwaltung, weitere sieben mit Repräsentant*innen der Zivilgesellschaft und ein Interview mit einer Person aus der Wissenschaft.

Ausgewertet wurden die so gewonnenen Daten in Anlehnung an das Kodier- und Interpretationsschema, welches von K. Charmaz (2010) auf Grundlage der klassischen Grounded Theorie weiterentwickelt

wurde. Dort wird vorgeschlagen, die Daten erst initial zu kodieren, wobei die Daten durch Labels kategorisiert und zusammengefasst werden und in einem nächsten Schritt durch fokussiertes Kodieren die zentralen initialen Codes am Material zu testen, Vergleiche anzustellen, Verläufe herauszuarbeiten, etc. Die fokussierten Codes können dann für eine weitere Theoretisierung des Materials verwendet werden. Ein weiterer iterativer Schritt zurück zur Datenerhebung, um Lücken bei den fokussierten Codes aufzufüllen, wie von Charmaz vorgeschlagen, wurde von uns nicht gegangen; das soll einer nächsten Arbeitsphase des Projektes vorbehalten sein. Die von uns erarbeiteten fokussierten Codes leiten die Struktur der nachfolgenden Ergebnisdarstellung.

Bei der Darstellung haben wir uns dazu entschieden, nicht die Ergebnisse zu jeder einzelnen Stadt darzustellen, sondern ähnliche Trends die (mit lokal bedingten Varianten) in den sieben untersuchten Städten sichtbar wurden, herauszuarbeiten. Auf Besonderheiten einzelner Städte wird an entsprechender Stelle explizit hingewiesen.

4 Akteure in lokalen Netzwerken

Zunächst wollen wir einen Einblick geben in die Entwicklungen, die sich bei Politik und öffentlicher Verwaltung beobachten lassen. Die Kommune ist Dreh- und Angelpunkt intersektoraler Governance auf kommunaler Ebene. Vieles wird von ihren Organisationen initiiert und gesteuert. Dabei ist noch einmal hervorzuheben, dass besonders in Kontext der Klimapolitik Verwaltung und Politik nicht, wie in manch anderen Kontexten, gleichgesetzt werden können, auch wenn beide Systeme eng miteinander verschränkt sind.

Neue Entwicklungen bei Trägern und Akteuren der Stadtgesellschaft begleiten diese Entwicklungen oder gehen ihnen voraus. Zusammenschlüsse in lokalen Allianzen und Bündnissen, mit denen versucht wird, ein stärkeres Gewicht gegenüber der Kommune zu bekommen und über verschiedene Vorstellungen und Ziele der Beteiligten hinweg gemeinsame Ziele und Forderungen zu formulieren, sind dafür gute Beispiele.

4.1 Neue Entwicklungen innerhalb der Politik und Administration

Entscheidend für eine zunehmende Professionalisierung und Institutionalisierung lokalen Klimamanagements, wie wir es durch unsere Interviews beobachten konnten, sind nicht zuletzt die verstärkten Ambitionen auf EU- und Bundesebene durch Klimaschutzziele und durch das Klimaschutzgesetz von 2021 CO₂ Emissionen stark zu senken. Viele Städte haben sich im Zuge dieser Debatten selbst Klimaschutzziele gegeben und sich an Modellprojekten wie etwa „100 klimaneutrale und intelligente Städte“ oder Zertifizierung wie dem „European Energy Award“ beteiligt. Die Ambitionen der von uns untersuchten Städte sind dabei recht unterschiedlich von klimaneutral bis 2030 hin zu 90% Reduktion bis 2050. Gemeinsam ist aber allen, dass **Klimaschutzpläne** in den Kommunen stark an Bedeutung gewonnen haben, sich Klimaschutz als **Querschnittsthema** in der Verwaltung etabliert und **Politik** mit entsprechenden Maßgaben von der lokalen bis zur Bundesebene einen entscheidenden Einfluss auf entsprechendes Verwaltungshandeln vor Ort hat.



Abbildung 2: Neue Entwicklungen innerhalb des politisch-administrativen Systems

In den von uns untersuchten Städten wurden über die letzten Jahre detaillierte **Klimaschutzpläne** erarbeitet, überarbeitet oder sie werden aktuell erstellt. Diese werden entweder durch eine externe Agentur oder durch die Verwaltung selbst ausgearbeitet, in den meisten Fällen unter Beteiligung der Bürger*innen. Anschließend werden diese vom Gemeinde- oder Stadtrat verabschiedet und damit, nach der Vorarbeit der Verwaltung, politisch legitimiert. In diesen Plänen werden verschiedene Ziele mit Teilzielen definiert sowie Maßnahmen daraus abgeleitet. Maßnahmen können etwa sein, einen

„Kommunale[n] Wärmenutzungsplan [zu] erstellen [...] Der kommunale Wärmenutzungsplan beinhaltet die Erstellung eines Wärmekatasters, also die quantitative Erfassung der Ist-Situation der Wärmequellen und Wärmesenkung im Stadtgebiet. Dabei gehen Potenzialanalysen zu erneuerbaren Energien, mögliche Abwärmenutzung sowie die Berechnung von Wärmeliniendichten einher. Auf dieser Grundlage werden erste Projektideen skizziert, bei denen die Effektivität der Energieeinsparungen und die finanzielle Umsetzbarkeit möglich erscheinen. Hierfür wird eine grobe Wirtschaftlichkeitsberechnung erstellt.“¹

Bedeutsam sind diese Pläne in vielerlei Hinsicht, etwa als Umsetzungsverpflichtung und Implementierungsbeginn, als symbolisches Handeln, als Wettbewerbsvorteil für anstehende Wahlen. Aus unsere Interview geht hervor, dass sie für die die Beauftragten für Umwelt- und/oder Klimaschutz in der Stadtverwaltung aber vor allem ein starkes politisches Mandat zur Umsetzung der Maßnahmen sind, welches innerhalb der Verwaltung die Durchsetzungskraft erhöhen kann. Gleichzeitig kann sich die Stadtgesellschaft auf die beschlossenen Ziele und Maßnahmen berufen und ihre Umsetzung fordern.

„Das heißt, wir können uns [...] oder auch andere Gruppen können sich darauf berufen und sagen, liebe Stadtverwaltung, im Klimaschutzprogramm steht aber, dass Sie das und das umsetzen wollen. Und dadurch [...] kann man mehr Druck aufbauen, weil es an sich ja eine Maßnahme ist, die bis 2030 stattfinden kann. Und dann fällt es uns eben wesentlich leichter, das auch einzufordern.“²

Auch wenn die Pläne einen wichtigen Schritt für ein institutionalisiertes Klimamanagement darstellen, muss einschränkend festgestellt werden, dass eine detaillierte Evaluation oft unterbleibt, ebenso wie die

¹ Klimaschutzmasterplan Stadt Heilbronn, S.127

² 8. Interview, Z.166-171.

Festlegung von Konsequenzen bei einer Zielverfehlung. Allerdings liegt das mitunter auch daran, dass die vielfältigen Maßnahmen sich nicht einfach durch wenige verständliche Zahlen abbilden lassen.

„Da sind wir natürlich am Überlegen: Wie können Monitoring-Programme beispielsweise dazu aussehen? Nach welchen Kriterien bewerten wir denn? Nach welchen Kriterien bewerten wir auch neue Projekte, die initiiert werden von den Fachämtern? Also du musst ja anfangen-, das Problem ist letztendlich die Vielfalt. Der große Strauß, wo wir eigentlich daran arbeiten müssten, begrenzt durch Ressourcen“³

Verantwortlich für die Erarbeitung der Klimaschutzpläne – ob mit oder ohne externe Agentur – und für die Nachverfolgung der Umsetzung sind in der Regel in den von uns untersuchten Städten die Klimaschutzmanager*innen oder Beauftragte in den Umweltämtern. Diese bekleiden entweder eine eigenständige Stabstelle, bei denen sie das Thema Klimaschutz allein verantworten oder sind Teil eines Umweltreferats, o.ä. wo sie mit Kolleg*innen in ähnlichen Positionen zusammen an dem Thema arbeiten. In den Interviews hat sich gezeigt, dass in diesem Bereich über die letzten Jahre zum Teil sehr erhebliche Ressourcen aufgebaut wurden, also neue Personalstellen geschaffen und das Budget für Klimaschutz aufgestockt wurde. Dennoch reichen die Ressourcen, besonders die personellen, in der Wahrnehmung der Interviewpartner*innen noch nicht aus. Immer wieder verwiesen wird auf eine Diskrepanz zwischen den schrittweise höher gesetzten Ambitionen lokaler Klimapolitik und dem Ausmaß, in dem finanzielle und institutionelle Ressourcen gestärkt wurden.

Die Umsetzung der Klimaschutzmaßnahmen bringt ein vielfältiges Aufgabenfeld mit sich. Es reicht von Absprachen mit dem Bauamt zu nachhaltigen Sanierungen oder mit dem Verkehrsamt, Entwurf und Durchführung von Aufklärungsmaßnahmen für klimafreundliches Verhalten der Bürger*innen, die Organisation von Bürger*innenversammlungen bis hinüber zu Terminabsprachen mit Unternehmen für energiesparende Produktion, die Erstellung von CO₂-Bilanzen oder Gemeinderatsvorlagen. Ein Teil der Aufgaben ist nach innen, in die Verwaltung hinein gerichtet, während ein anderer Teil nach außen, in die Stadtgesellschaft hineinwirkt.

Richten wir zunächst den Blick in die Verwaltung hinein. Herausfordernd an der Position des/der Klimaschutzmanager*in ist, dass Klimaschutz ein **Querschnittsthema** innerhalb der Verwaltung ist. Ein*e Klimaschutzmanager*in kann ohne die enge Zusammenarbeit etwa mit dem Bau- oder Verkehrsamt ihre Maßnahmen nicht oder nur ungenügend umsetzen, Potentiale gehen verloren. Eine enge und gute Kooperation ist daher entscheidend, *„aber letztlich ist es schwierig, wirklich eine Climate Governance sozusagen wirklich durch alle Fachbereiche durchzuziehen“⁴* Das Handeln der Klimaschutzmanager*in kann als Eingriff in die Hoheit der verschiedenen Ämter aufgefasst werden und eine Zusammenarbeit daher nicht erwünscht sein. Aus ihrer Position heraus hat der/die Klimaschutzmanager*in oder auch ein etwaiges Umweltamt meist wenige Möglichkeiten ihre Anliegen durchzusetzen. Häufig bleibt nur hartnäckig genug zu sein, bis das Thema Klimaschutz mitbedacht wird. *„Also jetzt zum Beispiel das [...] Amt, mit dem hatten wir lange Zeit [...] lange Kämpfe auch ausgefochten, aber dann waren wir mal mit der vergangenen Leiterin auf dem Stand, der dann fast zehn Jahre gehalten hat, dass wir eben jährlichen bei Prioritätengesprächen beteiligt waren [...]“⁵* Ist keine Kooperation mit den Ämtern

³ 10. Interview, Z. 104-108.

⁴ 2. Interview, Z.80-82.

⁵ 2. Interview, Z. 111-114.

möglich, bleibt nur zu hoffen, dass die Hausspitze dem Klimaschutz Priorität gibt und die Ämter dementsprechend agieren. Daher besteht bei den Interviewpartner*innen vielfach der Wunsch hierarchische zugunsten kooperativer horizontaler Strukturen abzubauen, und dabei Arbeitsweisen zu entwickeln, die helfen, solche Querschnittsthemen besser in die Verwaltung hineinragen zu können. Da in der Verwaltung immer mehr Querschnittsthemen entstehen, kommt es hier teilweise schon zu einer stärker kooperativ geprägten Verwaltungskultur. Mitunter wird aber auch gleichzeitig mit einem Fokus auf Klimaschutz Personal in entsprechenden Fachämtern ausgebaut.

„[D]ie [neuen Personalstellen] wurden nicht alle ins Umweltamt gesetzt, sondern die wurden auf die ganze Verwaltung verteilt. [...] Aber die sollen [...] diesen ganzen Klimaschutz [...] auch breit in die Verwaltung und auch breit hinaustragen, auch über die jeweiligen Fachämter. Und das war glaube ich sehr, sehr wichtig. Dass es jetzt nicht bloß immer heißt, das ist ja eh nur eine Sache [...] von der Umweltbürgermeisterin oder vom [...] Umweltdezernat.“⁶

Die Verwaltung muss aber nicht nur intern einen Umgang mit Klimaschutz als Querschnittsthema finden, sondern ist auch eng verbunden mit der **lokalen Politik**, die einen entscheidenden Einfluss auf das Verwaltungshandeln hat. Nicht zuletzt durch den öffentlichen Druck ist Klimaschutz „einfach ein Thema, was sehr stark politisch getrieben wird von verschiedenen Fraktionen“⁷ Auch von dort her sind sich Politik und Verwaltung nicht immer einig. Es kann vorkommen, dass zusätzliche Gelder für den Individualverkehr statt für den öffentlichen Nahverkehr bewilligt werden oder Initiativen aus der Verwaltung im Gemeinderat abgelehnt werden. Auch fehlt es teilweise am politischen Rückhalt und an Verständnis für die Herausforderungen bei der Maßnahmenumsetzung. Und dann ist es ein „Stückweit sage ich mal eine Strategie [...] von der [Politik] vielleicht dann einfach zu sagen "Okay, das beschließen wir jetzt [ambitionierte Klimaschutzziele] und dann haben wir da erstmal den Druck rausgenommen". Wirklich Ahnung was das bedeutet, haben die wenigsten die das beschließen. Und dementsprechend ist sage ich mal, wenn wir das dann in wirklich operationalisierte Ziele umsetzten und dann klar ist was das bedeutet, dann ist eigentlich das Backing was die Verwaltung von der Politik hat diese Ziele tatsächlich umzusetzen, eigentlich schon gar nicht mehr gegeben.“⁸

Angesichts mitunter fehlender Unterstützung bei der Umsetzung scheint es für manche Interviewpartner*innen so, als wäre Klimaschutz mehr politisches Marketing als „echter“ Wille zur Veränderung. Das mag auch daran liegen, dass die Politik oft lieber auf Maßnahmen setzt, bei denen kein Widerspruch starker Gruppen aus der lokalen Stadtgesellschaft zu befürchten ist und sie Regulative scheut, mit denen sie dann rasch in Teilen der Bevölkerung als Vertreter*in einer „Verbotspolitik“ dastehen könnte. Inwieweit politische Entscheidungen und Verwaltungsverordnungen auf Anreize setzen und inwieweit sie mit Regulativen operieren, die immer auch definieren, was verboten ist – das bleibt ein schwieriges Problem.

„Das zweite, was Sie angesprochen haben, ist der Punkt Konflikte oder schwere Entscheidungen, dass wir uns natürlich in einem Raum bewegen, wo die Politik niemanden verprellen möchte und wir einen

⁶ 9. Interview, Z. 330-335.

⁷ 3. Interview, Z. 360-361.

⁸ 1. Interview, Z. 85-92.

Konsens gerne erreichen müssen. Und die ganz schweren Fragen wie müssen wir Verbote erlassen, so, müssen wir stärker die Menschen einschränken, das möchte keiner.“⁹

Von Verwaltungsseite werden aber auch Hoffnungen in die Politik auf Bundes- und Landesebene, gesetzt. Diese können wichtige Auftrag- und Impulsgeber für lokale Klimapolitik sein und durch rechtliche Vorgaben die Umsetzung vor Ort erleichtern.

„[...] dass Klimaschutz passieren kann, dass es aber, ob es passieren wird, auch ganz zentral davon abhängt, was jetzt auf Bundesebene für Weichen gestellt werden. Also die ambitionierteste Stadt wird es nicht schaffen, klimaneutral zu werden bis 2030, wenn nicht die Bundesregierung die Weichen passend stellt. Also das heißt jetzt nicht nur Förderprogramme, sondern wirklich auch Auflagen, weil wir in den letzten Jahren gemerkt haben, man muss so hohe Förderraten zahlen, damit was passiert, das wird vom Tempo nicht ausreichen. Also wir brauchen jetzt auch wirklich Verordnungen von oben.“¹⁰

Wie sich an diesem Zitat zeigt, braucht es für Klimaschutz in der anvisierten Geschwindigkeit nicht nur eine gut aufgestellte Verwaltung, sondern eine enge Zusammenarbeit aller politischen Ebenen, im Sinne einer Multi-Level-Governance.

Gleichzeitig wird eine enge Kooperation mit der Stadtgesellschaft benötigt. Hier findet sich ein breites Spektrum an Träger*innen und Akteuren, bei denen sich ebenfalls verschiedene Entwicklungen beobachten lassen.

4.2 Entwicklungen bei Träger*innen und Akteuren aus der Stadtgesellschaft

In der Stadtgesellschaft nehmen zivilgesellschaftliche Gruppen und Initiativen, aber auch Repräsentant*innen der Wirtschaft eine zentrale Rolle ein. Wichtig sind darüber hinaus öffentliche Unternehmen mit ihrer Position zwischen institutionalisierter Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.



Abbildung 3: Neue Entwicklungen innerhalb der Stadtgesellschaft

⁹ 3. Interview, Z. 464-468.

¹⁰ 4. Interview, Z. 482-488.

Zivilgesellschaft

Im Bereich Klimaschutz lässt sich bereits bei einer Internetrecherche ein breit gefächertes plurales Engagement erkennen. Anschaulich wird das z. B. anhand der Darstellung der Unterstützer*innen des Bürger*innenrats Klima Stuttgart:



Außerdem:
Freies Lastenrad,
Naturfreunde.

Abbildung 4: Beteiligte am Bürgerinnenrat Klima Stuttgart

(<https://buergerinnenratklimastuttgart.de/wer-wir-sind/>)

Nicht alle Initiativen, die sich im weiteren Themenfeld der Nachhaltigkeit bewegen, gehören zu dem engeren thematischen Bereich der lokalen Klimagovernance. Dennoch sind sie Teil des breit gefächerten lokalen Netzwerks, welches das politische Klima und die Entwicklungen vor Ort mitbestimmt.

Über die letzten Jahre haben sich in diesem Feld zahlreiche neue Initiativen gegründet, welche im Bereich von Lebensweisen, Mobilität, Wohnen und Konsum agieren, Öffentlichkeit und Politik beeinflussen. Auch genuine Umweltschutzorganisationen wie BUND und NABU setzen sich mit Klimaschutz auseinander und erweitern damit ihr Profil.

Innerhalb dieses breiten Engagementspektrums sticht eine organisierte Bewegung – Fridays for Future – besonders hervor. In allen befragten Kommunen ist Fridays for Future mit lokalen Organisationen und eigenen Initiativen engagiert und präsent. Hinzu kommen noch Tochterorganisationen wie Scientists for Future oder Parents for Future.

„Aber in der Tat hat es in den letzten drei, vier Jahren sicherlich noch mal einen Schwung gegeben meines Erachtens. Ganz klarer Auslöser die gesellschaftliche Bewegung in Fridays for Future. Mit all

den begleitenden Untergruppen, die da sich mittlerweile drangehängt haben oder parallel gebildet haben, wie immer man das auch beschreiben möchte. Und das auslösend ein gesellschaftlicher Druck, der im Gemeinderat dann widerspiegelte durch entsprechende Mehrheiten.“¹¹

Fridays for Future hat es geschafft, einen nachhaltigen öffentlichen Druck aufzubauen, durch den Klimaschutz nun auch in Politik und Verwaltung einen deutlich höheren Stellenwert bekommen hat. „*Und es kam jetzt [...] nochmal ein neuer Schwung in den letzten Jahren, eine neue Qualität, fast, durch die Fridays for Future auch rein, das muss man sagen.*“¹²

Insgesamt ergibt sich eine Veränderung der Handlungsbedingungen von Politik und Verwaltung über eine Vielzahl von Wegen:

- durch Beeinflussung der lokalen öffentlichen Meinung
- durch Sensibilisierung für Fragen des Klimawandel mit neuen Bildungs- und Lernstätten (wie etwa in Freiburg mit der „Ökostation“ als Umweltbildungszentrum <https://www.oekostation.de/de/>)
- durch direkte Mitarbeit an Klimaschutzkonzepten, etwa in Ausschüssen und Räten „*Und da Einfluss zu nehmen ist sicherlich ein wichtiger Teil der Arbeit und nicht nur konkret die Pläne, sondern überhaupt die, ich sage es wie es im Endeffekt ist, Lobbyarbeit für Klima- und Naturschutz muss für uns als Verbände ein Teil der Arbeit sein.*“¹³
- durch das Initiieren von Volksentscheiden oder Einwohnerentscheiden (wie etwa German Zero, die ein eigenes Team für Klimaentscheide aufgebaut hat und das mit 80 lokalen Gruppen umsetzt <https://localzero.net/loesungen/klimaentscheid>)
- durch praktische Mitwirkung an der Umsetzung von Projekten und Maßnahmen, so wie etwa in Energiegenossenschaften, bei denen soziale, ökologische und wirtschaftliche Ziele zusammenkommen „*Die sind super. super für solche-, für den Ausbau erneuerbarer Energien, weil sie die Idee ja mittragen und selber auch davon profitieren.*“¹⁴

Die Vielzahl an unterschiedlichen Initiativen veranschaulichen „Zivilgesellschaft“ als ein Feld, das mit seinen verschiedenen Aktivitäten und Aktionen polyvalent ist und sich in Bewegung befindet. Es stellt damit aber auch eine viel weniger feste und klar umrissene Größe dar, als andere institutionalisierte Akteure in Politik, Verwaltung und Wirtschaft.

Städtische Unternehmen

Neben der Zivilgesellschaft sind auch die städtischen Betriebe, bzw. Beteiligungs- oder Tochterunternehmen ein wichtiger Akteur. Dazu zählen meist die Stadtwerke, teilweise auch Wohnungsbaugesellschaften oder Verkehrsbetriebe. Das besondere an diesen Unternehmen ist, dass sie für Klimaneutralität zentrale Aktionsfelder repräsentieren, wo durch die Beteiligung oder die Zugehörigkeit zur Stadt die

¹¹ 7. Interview, Z. 19-24.

¹² 9. Interview, Z. 203-204.

¹³ 12. Interview, Z. 322-324

¹⁴ 10. Interview, Z.268-270.

Möglichkeit besteht, eher als in anderen privatwirtschaftlichen Bereichen von Seiten der Verwaltung Einfluss zu nehmen.

„Und nicht alle nutzen das so, dass sie eigene Stadtwerke haben wie wir. Manche haben es auch delegiert an einen großen Regionalversorger. Und manche haben ihre Stadtwerke teils versilbert und dann nur noch Teileigentum oder gar kein Eigentum mehr. Aber trotzdem gibt es selbst dort, wo es eben keine städtische Gesellschaft ist, gibt es Zugriffsmöglichkeiten. Und das zu nutzen für die Energieplanung, für die Transformation auf erneuerbare, ist wichtig. Und das dritte eben: die Verkehrsplanung, wo die Stadt originäre Zuständigkeiten hat. Und dieses Ansetzen an den originären Zuständigkeiten der Kommune, das finde ich eigentlich das Entscheidende.“¹⁵

Diese Zugriffsmöglichkeiten ergeben zusammen mit den Maßnahmen der Klimaschutzpläne und dem Engagement der Umwelt- bzw. Klimaämter eine besonders wirksame Möglichkeit öffentlicher Einflussnahme. Sie variiert in den untersuchten Städten in ihrer Intensität und reicht von sporadischer Zusammenarbeit bis hin zu enger Kooperation bei einer Vielzahl von Projekten. Generell hat jedoch die Zusammenarbeit durch Klimaschutzpläne und Klimaschutzmanager*innen an Bedeutung gewonnen.

„Eben also, das ist hier unten ja ein regionaler Energieversorger [...], nämlich für die Stadt alleine. An dem haben wir, ich glaube, ungefähr 30 Prozent der Anteile. Haben also schon einen gewissen Einfluss [...]. Und das ist, wie ich behaupte, die engste Zusammenarbeit überhaupt, die wir im Klimaschutzbereich pflegen. Weil das ist der relevanteste Player, das muss man einfach so sagen.“¹⁶

Manche der Stadtwerke verpflichten sich auch selbst auf die Klimaschutzziele der Stadt. Sie zeigen Eigeninitiative, indem sie innovative Klimaschutzprojekte vorantreiben und in manchen Bereichen eine Vorreiterrolle einnehmen.¹⁷ Hilfreich sind dabei verschiedene Förderungen, sei es von der Kommune selbst oder durch Bundes- und Landesprogramme.

„Das Problem an der Stelle ist aber ganz oft, dass halt Stadtwerke natürlich sich als Unternehmen begreifen und Gewinn abwerfen wollen. Und die-, sage ich mal, wenn die Ziele halt so ambitioniert sind, dass es halt nicht mehr über Förderprogramme abgedeckt ist, oder nicht ausreichend und dieses Ziel Gewinn abzuwerfen dadurch halt in Gefahr kommt, dann machen die halt quasi komplett zu, weil sie sagen "Okay, nein, wir sind ein Unternehmen. Wir müssen sozusagen unternehmerisch handeln. Und sobald das sich nicht mehr mit unternehmerischem Handeln deckt, sind wir raus".“¹⁸

Fragen der Energieversorgung sind, ähnlich wie die Verkehrsplanung, oft zugleich öffentliches Thema, Regulationsaufgabe von Politik und Verwaltung und Tätigkeitsbereich spezialisierter öffentlicher Betriebe.

„Es gab auch Zeiten, da hieß es von Seiten der Stadtspitze: „Energie macht bei uns oder diese Nachhaltigkeitsthemen, das machen bei uns die Stadtwerke. Und näher daran gibt es nichts.“ Also, machen nur die Stadtwerke. Ist natürlich falsch, weil ich brauche immer die Bevölkerung. Ich brauche immer die Bürgerschaft zum Mitmachen [...]“¹⁹

¹⁵ 2. Interview, Z. 842-850.

¹⁶ 7. Interview, Z. 190-193.

¹⁷ 11. Interview, Z. 253-257.

¹⁸ 1. Interview, Z. 151-158.

¹⁹ 6. Interview, Z. 217-220.

Wachsende Bedeutung haben deshalb bei den Stadtwerken in Zusammenarbeit mit der Verwaltung Beratung und Aufklärungsarbeit zu Energiethemen, sei es durch eigene Beratungsstellen der Stadtwerke oder auch spezielle Kampagnen. Ein Beispiel für zusätzliche externe Unterstützung bei kooperativen Vorhaben ist hier der fesa e.V., der mit dem Projekt „Energiekarawane“, eine aufsuchende Energieberatungskampagne organisiert (<https://www.fesa.de/projekte/klimaschutzkampagnen/energiekarawane/>). Ein anderes Beispiel ist die KLiBA in Heidelberg (<https://kliba-heidelberg.de/>), ein spezieller öffentlicher Träger, in den Beratung und Öffentlichkeitsbildung ausgelagert wurden.

Was hier im Bereich Energie schon stark ausgeprägt ist, lässt sich auch bei ähnlichen Kooperationsprojekten im Bereich von Wohnungsbaugesellschaften und Verkehrsbetrieben zeigen.

Wirtschaft

Neben den städtischen Betrieben spielen natürlich auch wirtschaftliche Unternehmen eine große Rolle beim Klimaschutz – sowohl als problematische große Produzenten von CO₂ wie auch als Partner, deren Technologie und Fachexpertise für Vorhaben der Energiewende benötigt wird. Aus beiden Gründen gilt es für die Verwaltung, Zusammenarbeitsoptionen mit Unternehmen auszuloten.

„Und ich glaube, genau die müssen wir versuchen einzufangen und mit denen zusammenzuarbeiten, und zu zeigen, was passiert denn eigentlich schon lange? Oder wo wollen wir denn mit denen auch langfristig hin? Und können wir vielleicht enger kooperieren im Sinne von Aufzeigen der Möglichkeiten und Aufzeigen dessen, was an beispielsweise Leuchtturmprojekten eigentlich schon vorhanden ist.“²⁰

Angesprochen auf Fragen der Unternehmenskooperation wurden von Interviewpartner*innen vor allem zwei Punkte immer wieder benannt: wirksame Angebote für Unternehmen sowie Austauschforen zu schaffen, über die Dialog erleichtert und selbstverständlicher werden kann.

„Also es gibt jetzt zum Beispiel initiiert von der Stadt, eine Klimaallianz mit Unternehmen, wo die Stadt halt auf Unternehmen zugeht und sie praktisch unter dem Label „Klimaschutz und CO₂-Reduktion“ zum Mitmachen auffordert, als Kooperationspartner. Die dann halt als Unternehmen dann den Vorteil haben, eine Art Image gewinnen. Die werden auch beraten im Bereich Monitoring, was können sie selber machen im Bereich Klimaschutz und Nachhaltigkeit, sich dann auch zu zeigen in dieser Klimaallianz“²¹

Es wird von Verwaltungsseite als wichtig erachtet, die Angebote passend für die Unternehmen der jeweiligen Region zuzuschneiden. D.h. dass Angebote dem Entwicklungsstand der jeweiligen Unternehmen angepasst, Vorreiterunternehmen in ihren spezifischen Bedürfnissen unterstützt und gleichzeitig auch als Leuchtturm für andere Unternehmen vorgestellt werden.

Bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren werden allerdings auch Stimmen laut, die kritisieren, dass bei Aushandlungen im Spannungsfeld von Umwelt- und Unternehmensinteressen letzteren immer wieder zu viel Raum gegeben wird. Das verweist auf das generelle Problem, inwieweit intersektorale Kooperation für den Klimaschutz eine Frage der Moderation oder eine Frage der Regulation ist.

²⁰ 10. Interview, Z. 394-398.

²¹ 11. Interview, Z. 408-414.

„Wo es wohl fehlt in einigen Bereichen ist die Tatsache, dass zumindest der Eindruck bei uns in [der zivilgesellschaftlichen Organisation] herrscht, dass große Konzerne, große Wirtschaftsvertretungen doch häufig vom Gefühl her immer noch dürfen was sie wollen.“²²

Im Verhältnis von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich als Anwälte der Klimawende verstehen, und Unternehmen geht es aber nicht nur um Kritik und Abgrenzung, sondern auch um Initiativen zum Aufbau von Dialogen. Viele Unternehmen spüren, wie wichtig Umweltfragen für die öffentliche Akzeptanz im regionalen Umfeld geworden sind.

„Es gibt auch die Unternehmen in der Region, [...] wo der Kontakt [mit der zivilgesellschaftlichen Organisationen] bei einer Betriebserweiterung dazu geführt hat, dass da wirklich sinnvolle Maßnahmen mit entstanden sind. [...] Und wenn man da von unserer Seite gesprächsbereit auf Unternehmen zugeht, ist es zumindest bei einigen so, dass da eine Offenheit da ist. Zumal die ja dann doch auch einfach merken sie brauchen die Akzeptanz in der Bevölkerung, sie brauchen die Akzeptanz in der Region. Klar gibt es auch in der Bevölkerung die Gruppen, die einfach sagen ja wir brauchen die Arbeitsplätze, alles andere ist uns egal. Aber in der Gesellschaft wird das Klimaschutzthema schon stärker und zumindest einige Firmen merken da glaube ich inzwischen doch, dass da eine gewisse Akzeptanz einfach vonnöten ist.“²³

Insgesamt sollten mit diesem Kapitel Hinweise auf Möglichkeiten und Ansätze der Entwicklung interaktiver Handlungskonzepte gegeben werden, bei denen Konflikt und Kooperation sich nicht ausschließen. Denn mehr Dialog und Vertrauenskapital können auch helfen, Dissens auszuhalten und auszutragen ohne dass es dabei gleich zum Beziehungsabbruch kommt. Nicht vergessen werden sollte bei der Thematisierung intersektoraler und interaktiver Netzwerke, was in unsere Interviews nicht mit aufgenommen werden konnte: der Beitrag von Wissenschaft und Ausbildung. Zu nennen sind hier die Universitäten und weitere wissenschaftliche Forschungseinrichtungen mit ihrem Fachwissen; relevant sind vor allem mit Blick auf die Weiterentwicklung von Ausbildungsordnungen auch Einrichtungen wie die Berufskammern. Kurz: neue inhaltliche Zielsetzungen lokaler Politik wie Nachhaltigkeit, Klima- und Energiewende brauchen auch neue Formen von Kooperation, Dialog und Auseinandersetzung – nicht allein auf der Ebene von Einstellungen und Handlungsrouninen, sondern auch auf der Ebene der Revision alter und Schaffung neuer institutioneller Formen und Formate.

4.3 Lokale Allianzen und Bündnisse

Eine weitere Entwicklung innerhalb der Stadtgesellschaft ist, dass sich nahezu in allen untersuchten Städten sogenannte Klimabündnisse finden lassen.

„Genau, es gibt die traditionellen Umweltverbände [...], die ihre eigenen Öffentlichkeitsarbeiten machen und ihre eigenen Projekte haben. Fridays for Future gibt es auch. Diese gesamte Palette von neuen Klimaschutzbewegungen, wie Ende Gelände, Fridays for Future. [...] Die gibt es alle, denke ich mal, und ich glaube, die sind soweit auch in diesem Klimabündnis vertreten gewesen, also mit 20 Gruppen oder Initiativen.“²⁴

²² 12. Interview, Z. 38-41.

²³ 12. Interview, Z. 124-136.

²⁴ 11. Interview, Z. 314-319.

Wie das Zitat veranschaulicht bestehen diese Bündnisse meist aus zivilgesellschaftlichen Initiativen, aber auch sozial-ökonomische Akteure, verschiedene Verbände und – wenn auch selten - Unternehmen beteiligen sich. Die Bündnisse sind nicht in allen Fällen fest definiert, die Mitgliedschaft ist teilweise fluide. Wer sich mit wem zusammenschließt, hängt vom jeweiligen Thema, der jeweiligen Aktion oder den persönlichen Netzwerken ab. Innerhalb der Bündnisse gibt es festere und losere Partnerschaften zwischen einzelnen Akteuren.

Mit dem Zusammenschluss zu einem Bündnis sind verschiedene Ziele verbunden:

- In einem Bündnis ist es möglich, die Fachkompetenz der beteiligten Akteure zu bündeln. Es entsteht ein Rahmen, in dem Informationen schnell und informell ausgetauscht werden können.
- Durch ein Bündnis lässt sich der öffentliche Druck erhöhen. Die Öffentlichkeitsplattformen wie auch die Netzwerke der Bündnispartner können genutzt werden, um auf ein Thema aufmerksam zu machen oder eine Botschaft zu senden.
- Ein Bündnis ist hilfreich, um eine Stimme zu generieren. Wenn sich alle Initiativen eines Bündnisses auf ein Statement oder eine Position einigen können, hat das gegenüber der Politik und Verwaltung mehr Gewicht und höhere Erfolgschancen, als wenn zunächst noch die Interessen der verschiedenen Initiativen zusammengebracht werden müssen. Das zeigt sich an den Verhandlungen zum Klimaschutzplan: *„Die haben sich auch als das Klimaschutzkonzept erarbeitet wurde, als Klimabündnis zusammengeschlossen. Ich denke mal, das sind so an die 20 Initiativen, die im Beteiligungsverfahren das auch mitbegleitet haben und sich dazu auch geäußert haben, zu den einzelnen Maßnahmen.“*²⁵
- Durch ein Bündnis ist es auch möglich, größere Aktionen zu starten. *„Und oft gibt es auch Bündnisse, also auch zum Beispiel, wenn wir zum Streik aufrufen, machen wir das nicht alleine, sondern schreiben davor zum Beispiel [die Umweltverbände] an oder auch so Sachen wie [Empowerment Organisation] oder so.“*²⁶ So kommen Personen aus verschiedenen Initiativen zusammen, es gibt mehr Sichtbarkeit und man kann auf mehr Mittel und personelle Unterstützung zurückgreifen.

Die Klimabündnisse vernetzen und agieren nicht nur lokal. Es gibt auch Beispiele, bei denen sich Klimabündnisse verschiedener Städte untereinander helfen, vor allem beim Aufbau und der Ausgestaltung der Bündnisse. Außerdem gibt es ein europaweites Klimabündnis mit einer starken deutschen Gruppe (<https://www.klimabuendnis.org/home.html>). Einige Klimabündnisse der von uns untersuchten Städte machen sich das zu Nutze.

5 Interaktion und Kooperation

Nach der genaueren Betrachtung der Vielzahl beteiligter Akteure im lokalen Netzwerk wird es in diesem Kapitel darum gehen, die Kooperationsformen unter dem Blickwinkel einer interaktiven Governance – also der Auseinandersetzungen, Verbindung und Kooperation untereinander, über Sektorgrenzen

²⁵ 11. Interview, Z. 296-299.

²⁶ 8. Interview, Z.89-91.

zen hinweg genauer zu beleuchten. u Beginn sei hierzu angemerkt, dass sich im Feld zwei Handlungsebenen unterscheiden lassen, welche Auswirkungen auf Interaktions- und Kooperationsformen haben. Einerseits gibt es die strategische Ebene, bei der es vor allem um die Entwicklung von Konzepten und Plänen geht. Ein gutes Beispiel dafür sind die schon erwähnten Klimaschutzpläne. Hierbei geht es darum, eine grundsätzliche Ausrichtung festzulegen und entsprechende Prioritäten festzulegen. Andererseits gibt es die praktische Ebene auf der es festzulegen gilt, mit welchen Maßnahmen „Marschrichtungen“ und Ziele realisiert werden sollen. Eine Diskussion einzelner Maßnahmen des „Wie“ verlangt andere Themen und Kooperationsbeziehungen. Aus den verschiedenen Handlungsebenen, wie auch durch die im vorherigen Kapitel dargestellten vielfältigen und heterogenen Akteure ergeben sich unterschiedliche Kooperationsformen. Im Rahmen unserer Arbeit haben sich vier dominante Interaktionsformen herausgeschält, auf die wir im Folgenden genauer eingehen:

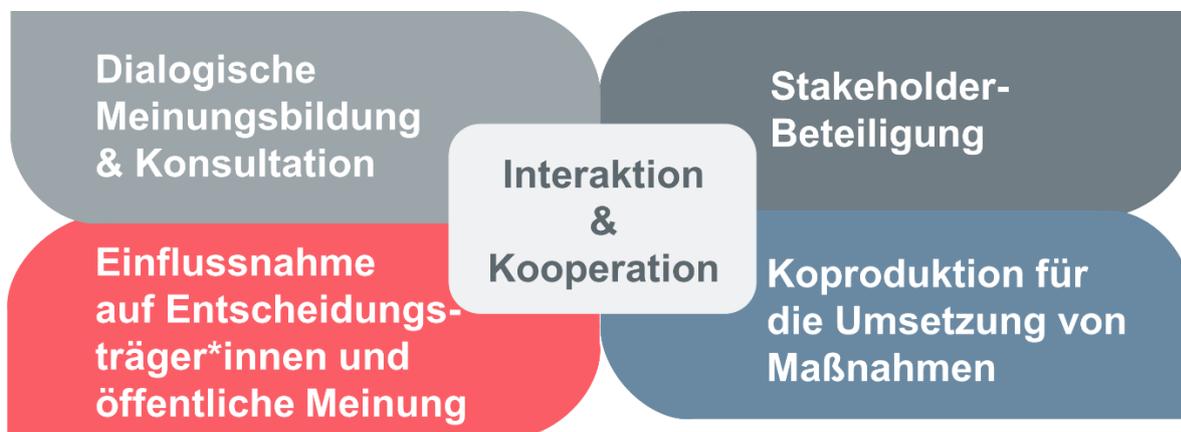


Abbildung 5: Vier dominante Interaktions- und Kommunikationsformen

5.1 Dialogische Meinungsbildung und Konsultation

In unseren Interviews lässt sich eine große Vielfalt an Formen der öffentlichen Meinungsbildung und Partizipation erkennen. Sie reichen von interaktive Veranstaltungen wie Bürger*innenversammlungen über konsultative Formate wie beispielsweise die Bürger*innenräte bis hin zu initiativer Beteiligung wie etwa durch Bürger*innenbegehren. Beteiligung in Gremien und Ausschüssen fällt unter diesen Punkt soweit sie öffentlichkeitsbezogen ist und die Teilnehmenden nicht in erster Linie als Repräsentant*innen bestimmter Interessengruppen anspricht. Diese Formate werden von unseren Interviewpartner*innen allgemein als grundsätzlich positiv und auch notwendig eingeschätzt. Sie machen für sie den Kern von Partizipation aus. Teilweise gibt es in der Verwaltung auch spezielle Beauftragte für Partizipationsformen, deren Ziel es ist, die breite Bürgerschaft anzusprechen. Hier werden die Ansprechpartner*innen nicht in erster Linie allein in ihrer Rolle als betroffene Privatpersonen, Konsument*innen oder Investoren angesprochen, sondern es geht um die Vielfalt ihrer Anliegen, Vorstellungen und Wünsche als (Mit)Bürger*innen.

„Es ist-, also alle Konzepte wurden bei uns in einem partizipativen Verfahren erstellt. Also es gab Umfragen, es gab Dialoge, es gab Austauschformate dazu, was die Maßnahmen beziehungsweise Ziele Klimaneutralität und Anpassung, Klimaanpassung betrifft. Also das waren so die ersten Schritte, die wir, die meine Kolleginnen [...] oder Kollegen damals unternommen haben, um [...] bestimmte

Gruppen in der Bevölkerung für das Thema zu sensibilisieren und die auch mitzunehmen, und mitzunehmen im Sinne von, dass vielleicht auch [...], insbesondere bei Unternehmen, deren Geschäftsfelder entsprechend geändert werden.“²⁷

Verhandelt werden sowohl strategische wie auch praktische Fragestellungen, häufig mit dem Ziel, die Bürger*innen zu informieren, ihre Vorschläge und Anliegen zu dem Thema zu hören und manchmal auch zwischen verschiedenen Optionen abstimmen zu lassen. Oft wird jedoch die Erörterung dabei auf „Bedenken und Anregungen“ zu einem Plan eingeeengt, der als strategische Grundlage selbst gar nicht mehr zur Disposition steht, sodass die Breite möglicher Veränderungsoptionen sich auf Fragen von Details verengt. Dies fällt vor allem bei klassischen Dialogformaten wie der **Bürger*innenversammlung** auf.

„Weil partizipative Verfahren heißt ja-, das sind ja die klassischen Bürgerdialoge beispielsweise. Klassischerweise kommen die auch am Ende erst, wenn alles schon geschwätzt ist letztendlich, dann gehst du raus und machst einen Bericht und erzählst ein bisschen etwas dazu. Das heißt die Bürger haben keinen Einfluss mehr darauf.“²⁸

Beteiligungsverfahren - in der Zone zwischen der Erörterung grundsätzlicher Alternativen und kritischen Anmerkungen zu Details einer in Grundzügen feststehenden Planung – können in vielerlei Hinsicht kritisch gesehen werden. Die Bürger*innenseite wünscht sich vielfach einen früheren Einbezug zu einem Zeitpunkt, an dem das gesamte Verfahren noch offener ist. Die Verwaltungsseite beklagt immer wieder den Aufwand von Verfahren, bei denen oft nicht mehr als eine Vielzahl individueller Einwände und Vorbehalte gesammelt wird.

Außerdem sind vielerorts **Klimabeiräte** entstanden. Die Teilnehmenden werden durch Verwaltung oder Politik ausgewählt, um konsultativ tätig zu werden „*was eben den Gemeinderat als beratendes Gremium unterstützen soll zu den Themen Nachhaltigkeit und Klimaschutz*“²⁹. Hintergrund für ihre Auswahl durch Politik und Verwaltung sind praktische und fachliche Kompetenzen in Sachen Klimaschutz, etwa durch Mitarbeit in einer zivilgesellschaftlichen Organisation oder durch professionelle Tätigkeit im wissenschaftlichen Bereich. Mit der Einrichtung eines solchen Beirats ist von städtischer Seite die Hoffnung verbunden, dass dadurch externe Expertise und neue Impulse eingeholt werden können. Beiräte brauchen eine gute organisatorische Begleitung und die Bereitschaft der Beteiligten zu einem oft erheblichen Engagement, „*also man muss da irgendwie einen Weg finden [...] zwischen dem, was leistbar ist, also auch für die Verwaltung übrigens, das ist ja für die auch Arbeit, solche Beiräte zu betreuen*“³⁰

Kritische Stimmen bleiben dabei nicht aus. So wird beispielsweise von einem „*vagabundierenden Klimabeirat*“³¹ (der sich zu diesem und jenen unverbindlich und wenig folgenreich äußert) gesprochen; nachhaltige Impulse bleiben aus, oder die Beteiligung wird nur nach Maßgabe ihrer Unterstützungswirkung für das bewertet, was ohnehin feststeht oder geplant ist.

²⁷ 10. Interview, Z. 181-188.

²⁸ 10. Interview, Z. 195-199.

²⁹ 13. Interview, Z. 25-27.

³⁰ 9. Interview, Z. 398-400.

³¹ 7. Interview, Z. 338.

„Wenn man halt den Eindruck hat, man wird da, man wird eben [...] benutzt praktisch, um zu zeigen, ja, seht doch her, wir reden doch mit denen. Aber wenn es um die wirklich wichtigen Themen geht, dann nimmt man unsere Argumente nicht wahr. Oder versucht so sich durchzulavieren oder uns irgendwie zu umgehen. Das [...] fördert jetzt nicht gerade das Vertrauen, sagen wir so“³²

Deutlich unterschieden von (Klima)Beiräten mit einer Auswahl von Teilnehmenden unter Gesichtspunkten der (unterstützenden) Kompetenz sind **Bürger*innenräte**. Hier soll, wie der auch oft verwendete Begriff „mini-publics“ verdeutlicht, durch die Auswahl von Teilnehmenden gewissermaßen das größere Bürger*innenpublikum im Kleinformat abgebildet und ihm eine Plattform zur *gemeinsamen Meinungsbildung und damit einhergehenden Lernprozessen* geboten werden.

Auf seiner Homepage informiert der Bürger*innenrat Klima Stuttgart über das Format der Bürger*innenräte so:

„Geloste Räte werden immer häufiger zur Bewältigung drängender Fragen eingesetzt. Sie werden sowohl der Komplexität der Herausforderungen durch die Klimakrise als auch der Vielfalt der Stadtbevölkerung gerecht. Über das Einwohnermelderegister werden Personen ausgelost. Um die Bevölkerung so gut wie möglich abzubilden, wird bei der Zusammenstellung unter anderem auf spezifische Merkmale wie Alter, Geschlecht, Bildungsstand und Migrationshintergrund geachtet. Sind die Teilnehmenden ausgelost, treffen diese sich über einen längeren Zeitraum, diskutieren in kleinen Gruppen und präsentieren die Ergebnisse im Plenum.“³³

Der Klima-Bürger*innenrat der Region Freiburg schildert auf seiner Homepage die Arbeit wie folgt:

„Die Teilnehmer erarbeiten dann in einem moderierten Prozess gemeinsam konkrete Empfehlungen zu einer vorab festgelegten Fragestellung. Zudem werden sie von Expertinnen und Experten umfassend informiert. So sitzen im Bürgerrat Schüler neben Rentnern, nach Deutschland Zugewanderte neben in der Region schon lange verwurzelten Menschen. Die Professorin spricht mit dem Landwirt, der Azubi mit der Schneidermeisterin.“³⁴

Dieser Austausch soll die Meinungsbildung vor Ort beeinflussen *„Und wir haben aber nach zwei Jahren Arbeit mit einem enormen Aufwand und auch diesem Bürgerschaftsrat einen richtigen Stimmungsumschwung in der Gesellschaft erreichen können. Wir haben 19 Bürgermeister aus der Region hinter uns, dass wir das machen sollen. Oder auch der Bürgerschaftsrat startet mit einem 38 : 0 gegen das Projekt Votum und einem 34 : 4 für das Projekt Votum am Ende.“³⁵*

Während die Bürger*innenräte sich relativ eindeutig dem Interaktionsformat der Öffentlichkeitsbeteiligung als Bürger*innenbeteiligung zuordnen lassen, da sie das Ziel haben, die lokale Öffentlichkeit im Kleinen abzubilden, ist die Zuordnung bei den Klimabeiräten weniger eindeutig. Auch hier bringen sich Engagierte konsultativ in das politische Geschehen ein; allerdings tun sie das meist in ihrer Funktion

³² 13. Interview, Z. 207-211.

³³ <https://buergerrinnenratklimastuttgart.de/ueber-buergerinnenraete/>

³⁴ <https://www.buergerrat.de/aktuelles/wir-haben-einfach-losgelegt/#:~:text=In%20der%20Region%20Freiburg%20hat,Initiatorinnen%2C%20wie%20alles%20angefangen%20hat>

³⁵ 7. Interview, Z. 278-282.

als Expert*innen oder Repräsentat*innen einer Interessenorganisation. Das rückt sie näher heran an den Bereich der Stakeholderbeteiligung (siehe nächstes Unterkapitel).

Trotz der Unterschiede zwischen Beiräten und Bürger*innenräten bleibt jedoch in beiden Fällen die Herausforderung, das spezifische Gewicht zu bestimmen, das derartigen konsultativen Institutionen in einer Demokratie zukommen soll, bei der die Entscheidungsmacht bei gewählten Gremien und den dortigen Repräsentanten verbleiben soll und viele Vorlagen und Prozesse von Fachverwaltungen getragen und dominiert werden.

Wichtig ist in jedem Fall, dass die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure noch gelernt werden muss:

„wobei man sagen muss, also dass auch beide Seiten noch ihre Rollen immer lernen müssen. [...] Also früher war es ja wirklich so, dass der Arbeitskreis am Mittwoch was beschließt, und die [Ehrenamtlichen] erwarten, dass dann am Donnerstag der Gemeinderat beschließt und am nächsten Montag dann die Bagger da anrollen, so ungefähr. Das war schon teilweise diese Erwartungshaltung, da. Aber ich denke, da [...] ist schon wirklich auch eine neue [...] Kultur eigentlich entstanden.“³⁶

5.2 Einflussnahme auf Entscheidungsträger*innen und öffentliche Meinung

In der Diskussion über Klimapolitik wird immer wieder übersehen, dass letztlich alle mitgenommen werden müssen und nicht nur bestimmte Stakeholdergruppen und engagierte Bürger*innen. Politischen Parteien und gewählten Vertretern ist das besonders bewusst. Im größeren Rahmen die öffentliche Meinung zu beeinflussen, Wähler*innenmehrheiten zu gewinnen und zu sichern, ist zentral *„Und alle anderen [...], die darüber hinaus-, die jetzt nicht in der klassischen ökologischen und Klimablase drin sind, ich glaube, das ist die Schwierigkeit, die anzusprechen. Die mitzunehmen.“³⁷*

Eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit soll gerade bei denjenigen wirksam sein und Akzeptanz schaffen, die desinteressiert sind oder Vorurteile haben was bestimmte Projekte oder Technologien wie etwa Geothermie oder eigene PV-Anlagen angeht. Es geht zunächst darum *„für den Bereich zu sensibilisieren, für den Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung“³⁸*, dann aber auch darum, mit gezielter Beratung Kosten und Aufwand transparent zu machen. Dafür legt die Verwaltung Kampagnen auf, erstellt Informationsbroschüren oder richtet Veranstaltungen aus.

„Öffentlichkeitsarbeit“ ist aber auch ein wichtiges Instrument der Zivilgesellschaft. Auch sie kann mit Informationen ganz allgemein ein Bewusstsein für Gefährdungen durch ein „weiter so“ schaffen und über negative Folgewirkungen von lokalen Projekten und mögliche Alternativen aufklären, die deren Betreiber*innen unerwähnt lassen oder herunterspielen. Auch hier geht es darum, Druck aufzubauen, der schließlich auch bei den politischen Parteien und an den Wahlen zählt. Die Aktionen von Fridays for Future legen dafür Zeugnis ab.

³⁶ 9. Interview, Z. 237-244.

³⁷ 10. Interview, Z. 274-276.

³⁸ 10. Interview, Z. 76-77.

„Es geht immer um die Öffentlichkeit. Es geht immer darum, dass man öffentlich Kräfte entwickelt. Dass man öffentliche Statements, wo Politik und Verwaltung nicht mehr darum rumkommen, dass man das platziert.“³⁹

Ein bedeutendes Instrument der Einflussnahme auf Entscheidungsträger*innen und die öffentliche Meinung sind für zivilgesellschaftliche Organisationen und Initiativen die verschiedenen Formen von Entscheiden oder Anträgen, wie beispielsweise Bürger*innenbegehren und -entscheide oder Einwohner*innenanträge. Diese wurden auch in den von uns untersuchten Städten genutzt, um einzelne lokale Anliegen vor allem im Bereich der Infrastruktur, zu einer definitiven Entscheidung zu führen.

Öffentlichkeitsarbeit geht also nicht nur die institutionalisierte Politik und die Verwaltungen an, sondern auch die zivilgesellschaftlichen Akteure. Die Methoden und Mittel mögen verschieden sein; immer aber geht es um das Ziel, für bestimmte Anliegen nicht nur Entscheidungs- sondern auch Meinungs-Mehrheiten zu gewinnen.

*„Sondern die [engagierte Bürger*innen] brauchen wir [als Verwaltung] eigentlich, um Öffentlichkeitsarbeit in einem ganz anderen Sinne zu machen, denn das sind unsere Multiplikatoren für bestimmte Bereiche, die sie selber gut vertreten können. Sei es Solarenergie, sei es nachhaltiger Konsum. Hat ja alles irgendwas mit Klimaschutz zu tun. Sei es Sensibilisierung auch für erneuerbare Energien.“⁴⁰*

Wie sich in diesem Zitat andeutet, geht es immer um Formen und Wege des Umgangs mit dem Spannungsverhältnis zwischen Meinung und Entscheidung, um die Schaffung von Übergängen und Brücken zwischen Entscheidungsebenen (etwa der Stadtparlamente und Verwaltungen) und Meinungsebenen (der Bürger, Wähler und ihrer zivilgesellschaftlichen Organisationen). Das können Themenveranstaltung sein, aber auch Aktionstage und Festivals an öffentlichen Orten, oder zivilgesellschaftliche Projekte, die eine Außenwirkung erzielen. Immer wichtiger wird in diesem Zusammenhang auch die Rolle der sozialen Medien. In manchen Städten wird z.B. mit einer Bürger*innen App gearbeitet, um sich darüber tagesaktuell die Meinung zu bestimmte Vorhaben einzuholen.

Öffentlichkeitsarbeit bekommt dort eine besondere Qualität, wo sie ein leicht fassbares, umfassendes Leitbild für Stadt und Gesellschaft propagiert, das mehr anspricht als Einzelmaßnahmen und das letztlich abstrakte Ziel einer CO₂-Reduktion. Beispiele für eine derartige Politik der Entwicklung neuer Leitbilder bieten professionell organisierte städtische Kampagnen wie „Tübingen macht blau“ oder „Grüne Stadt Karlsruhe“

³⁹ 6. Interview, Z. 397-399.

⁴⁰ 10. Interview, Z. 256-259.



Abbildung 6: Städtische Kampagnen - "Grüne Stadt Karlsruhe" & "Tübingen macht blau"

Im Fall von Tübingen wird ein klares Statement zur Klimaneutralität vermittelt, auf das sich dann das Labelling aller Beratungs- wie Informationsangebote bezieht. In Karlsruhe wird ein umfassendes Leitbild für die zukünftige Stadt mit Klimaschutz und Klimaanpassung entworfen. Durch die Kampagnen wird ein Ziel vorgegeben, auf das man gemeinsam als Stadtgesellschaft hinarbeiten kann und die Beteiligung aller benötigt.

Herausfordernd an der Öffentlichkeitsarbeit ist, dass sie viel Zeit braucht, es oft wenig zurechenbares Feedback gibt und die Effekte diffus und schwer zu evaluieren sind. Zugleich begibt man sich mit derartigen Leitbildern auch immer in einen breiten öffentlichen Diskurs, der auch kontraproduktive Effekte haben kann: Wie weit wird „Tübingen macht Blau“ oder „Meine Grüne Stadt“ als ein verbindendes Leitbild verstanden und wie weit als verkappte Eigenwerbung für bestimmte Koalitionen und Entscheidungsträger*innen? Statt Konsens kann Polarisierung gestärkt werden und die nachfolgende Zusammenarbeit erschweren.

*„Und dadurch, dass man da jetzt so eine riesige Diskussion mit den Bürger*Innen geführt hat, wo vieles schlecht gelaufen ist, wo viele Falschinformationen auch gestreut wurden, schafft man es am Ende nicht.“⁴¹*

5.3 Stakeholder-Beteiligung

Man kann lange darüber diskutieren, inwieweit es mit den beiden zuvor diskutierten Interaktionsformen gelingt, mehr „Bürgernähe“ zu erreichen. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch, wie dieser Begriff verstanden wird. Er kann, wie in den oben beschriebenen Fällen, auf die Nähe zu einer (lokalen) Öffentlichkeit und deren Meinungsbildung in ihrer Breite zielen. Er kann aber auch verstanden werden als besondere Berücksichtigung derjenigen, die ein besonderes Interesse an den jeweiligen Entscheidungen haben - sei es, dass ihr „stake“ (Einsatz und Beteiligtsein) daher rührt, dass sie stärker betroffen sind als andere (räumliche und sachliche Nähe), oder dass von ihnen bei den jeweiligen Plänen ein besonderer

⁴¹ 8. Interview, Z. 230-232

aktiver Einsatz gefragt ist (z.B. von Ko-Investitionen). Anders formuliert: diejenigen, die ganz besonders, mehr als andere, betroffen sind, sollen auch mehr mitreden können oder mitmachen dürfen.

Bei der Einbeziehung von Stakeholdern, wird nicht die breite Bevölkerung adressiert, sondern es werden bewusst bestimmte Akteure ausgewählt, um mit ihnen an bestimmten Problemen zu arbeiten. „*Wo dann wirklich konkret an Fragestellungen und Lösungsoptionen gearbeitet wurde mit Vertretern der Stadtgesellschaft. Und das ist das, was effektiv ist.*“⁴² Oft geht es dabei dann vor allem um die praktische Umsetzung von Maßnahmen. Nachdem die Klimaschutzpläne in den von uns untersuchten Städten erstellt sind und die gesteckten Ziele immer näher rücken, müssen die Themen angegangen werden. „*Das heißt im Moment, jetzt, müssen wir anfangen Projekte zu machen. Aktiv zu werden, die einzelnen Bereiche zu verbessern.*“⁴³ Der Druck der Zivilgesellschaft dahingehend wächst ebenso. Die Arbeit an verschiedenen Themen und das Drehen an vielen Stellschrauben wird nötig.

Deshalb ist die Verwaltung auf Unterstützung und enge Zusammenarbeit mit Stakeholdern angewiesen. Die Kooperation strukturiert sich dabei anhand von Themen, wie sie beispielhaft Abbildung 7 veranschaulicht.



Abbildung 7: Kooperationsbereiche der Stakeholderbeteiligung

Formalisierte Austauschformate gibt es dazu selten und der Grad der Organisiertheit schwankt stark, von der täglichen Zusammenarbeit an einzelnen Projekten bis hin zu losen Willensbekundung. „*Also [...] bei der letzten Erstellung des [Klimaschutzplans] gab es seitens der Unternehmen, die damals miteinbezogen wurden, schon positive Rückmeldungen im Zuge, Wir wollen zusammenarbeiten und wir wollen mithelfen, das Ziel zu erreichen*“⁴⁴

Großer Wert wird auf eine ausgeglichene Zusammenarbeit gelegt, damit alle Beteiligten ihre Ressourcen einbringen. Durch ordnungsrechtliche Vorgaben und andere Abhängigkeiten haben Verwaltung und Politik dennoch einen starken Einfluss. Beim Finden gemeinsamer problemnaher Lösungen muss allerdings nicht in jedem Fall die Stadt beteiligt sein. Das zeigt sich etwa am Beispiel des „Ulmer Initiativkreis Nachhaltiges Wirtschaften“ der es sich zur Aufgabe gemacht haben eine aktive Vermittlerrolle zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft in der Stadt einzunehmen, um das ökologische

⁴² 7. Interview, Z.335-336.

⁴³ 10. Interview, Z. 427-429.

⁴⁴ 10. Interview Z. 386-389.

Bewusstsein in den Wirtschaftsunternehmen der Region und in der Bevölkerung zu stärken (<https://www.unw-ulm.de>).

In solchen breit gefächerten, wenig institutionalisierten Settings lässt sich viel vorbereiten und schließlich auch umsetzen. Seine Grenzen findet diese Art von Beteiligung dann, wenn eigentlich benötigte Akteure sich nicht beteiligen wollen oder es nicht gelingt, gemeinsame konkrete Lösungen bis ins praktische Detail zu erarbeiten. Man kann sich vorstellen, wie schwer es beispielsweise ist, beim Ausbau eines Fernwärmenetzes alle unter einen Hut zu bringen. Meist scheint die Zusammenarbeit doch harmonisch zu verlaufen und es können gemeinsame Wege gefunden werden. Unsere Interviewpartner*innen aus der Verwaltung sehen derartige Stakeholder-Beteiligung auch als ressourcenschonender an als Verfahren einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung; sie brauchen oft weniger Zeit und die Ergebnisse sind konkreter.

5.4 Die Koproduktion für die Umsetzung von Maßnahmen

Die Kooperationsformen der dialogischen Meinungsbildung und der Öffentlichkeitsarbeit zielen primär auf einen interaktiven Dialog mit der lokalen Bürger*innenschaft insgesamt. Bei der Stakeholderbeteiligung geht es hingegen um Formen von Kooperation und Konfliktbewältigung mit einem engeren Kreis von Beteiligten und Betroffenen. Eng verbunden damit ist das, was man als *Koproduktion* bezeichnen kann. Das meint eine Mitträgerschaft von Maßnahmen und Projekten – durch ein entsprechendes Konsumverhalten oder eigene Ko-investitionen. Die Initiative kann von Bürgerinnen und Bürgern oder auch von Seiten der Politik und Verwaltung ausgehen. Sie kann sowohl die Form der Beratung und Bereitstellung von Anreizen haben, wie etwa bei PV-Anlagen und Maßnahmen zum Stromsparen, aber auch Projekte wie die Begrünung eines Quartiers umfassen.

Die Beratungs- und Informationsangebote sind vielfältig; sie reichen von Energiesparbroschüren, die bei der Wohnsitzanmeldung ausgehändigt werden, über Informationsveranstaltungen zu den Vor- und Nachteilen von Solaranlagen auf dem eigenen Dach, bis hin zur Zusammenarbeit mit Gemeinschaftsinitiativen auf Quartiersebene.

„Also wo es nochmal eine verstärkte Beratung direkt im Stadtteil gibt, also so eine Art Konzept gemacht wird. Da wird nach Potentialen für Sanierung geschaut, aber es ist auch eine persönliche Beratung. Das geht dann hin zu Veranstaltung zu bestimmten Themen, zu Photovoltaik-Anlage, zu Wärmepumpe und so was, zur Sanierung, bis hin zu Ständen auf Wochenmärkten, die gerade gut angenommen werden. Also das ist irgendwie ein Angebot, was die Leute glaube ich, gerne annehmen, weil in den offiziellen Beratungsterminen, da gibt es kaum noch Termine, weil die so nachgefragt sind. Deshalb gibt es jetzt so ein Format auf Wochenmärkten zu stehen und da kann man dann seine Frage loswerden: „Lohnt sich die Wärmepumpe jetzt bei mir oder nicht, oder was kann ich noch tun?“⁴⁵

Eine besondere Rolle bei der Beratung und dem Informieren über Förderungen spielen die bereits erwähnten Energieagenturen, die sich nicht nur auf Beratungsarbeit bei einzelnen Haushalten zielen, sondern auch gemeinschaftliche Initiativen auf Quartiersebene ermutigen und unterstützen sollen.

⁴⁵ 11. Interview, Z. 447-456.

„Meilensteine waren meiner Ansicht nach schon die Einrichtung der Energieagentur, die vor [...] knapp 10 Jahren-, ja, 7, 8 Jahren [...], soweit ich mich erinnere, wurde das ganze initiiert und umgesetzt. Da ging das ganze Thema auch weiter nach außen. Das ist, denke ich, ein großer Meilenstein. Das Thema Klimaschutz und Energiesparen so weit herunterzubrechen, dass es fassbar ist. Und auch in der breiteren Bevölkerung fassbar ist.“⁴⁶

Die Entwicklung einer Kultur der Zusammenarbeit schließt auch ortansässige Unternehmen und Firmen ein. Auch hier sind die Vorgehensweisen vielfältig. Sie reichen von eins zu eins Beratungsgesprächen, über eine kontinuierliche Unterstützung bei der Umsetzung einzelner Projekte bis hin zu Firmennetzwerken für den Peer-Austausch. Ein Vorteil lokaler Ansätze gegenüber Programmen auf Bundes- und Landesebene kann sein, dass hier ein direkter Kontakt hergestellt wird und individuelle Lösungen entwickelt werden können.

„Und können wir vielleicht enger kooperieren im Sinne von Aufzeigen der Möglichkeiten und Aufzeigen dessen, was an beispielsweise Leuchtturmprojekten eigentlich schon vorhanden ist. Oder-, also wovon ich eigentlich wenig-, ja, es macht glaube ich-, im aktuellen Zeitpunkt macht es glaube ich wenig Sinn, nochmal darüber nachzudenken, wie mit Programmen wie beispielsweise ich glaube Klimafit heißt das Programm vom Land, die darüber mitzunehmen. Weil ich glaube [...] einige sind viel weiter. Und es ist viel wichtiger, jetzt aufzuzeigen, es gibt welche, die schon viel weiter sind. [...] Aber das-, müssen wir mal gucken, ob das für uns aktuell wirklich Priorität hat. Oder ob es wirklich mehr Priorität hat jetzt aufzuzeigen: Wer ist denn eigentlich schon viel weiter? Und hat denn eigentlich schon gute Erfahrungen damit gemacht?“⁴⁷

5.5 Abschließende Anmerkungen

Die vier genannten Kooperationsformen, die in diesem Kapitel getrennt dargestellt wurden, greifen in der lokalen Praxis oft ineinander und mitunter sind - wie bei Stakeholder-beteiligung und Koproduktion - die Übergänge fließend. Insgesamt ergibt sich ein weites Spektrum von Beziehungen, Dialog- und Kooperationsformen, sowohl in den einzelnen Bereichen (institutionalisierter Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) aber auch intersektoral. Manche dienen dem Austausch oder der Information, um eine gemeinsame Basis für eine mögliche Zusammenarbeit zu schaffen, andere wiederum zielen auf bis ins Detail gehende Absprachen. Zusammen können sie eine Basis dafür schaffen, dass Mehrheitsbeschaffung und wirksame Zusammenarbeit nicht nur eine Frage von Parlamentsentscheidungen, Zusammenarbeit politischer Parteien und einer Kooperation von Verwaltungseinheiten quer durch Abteilungen und Dezernate ist.

Allerdings kann der Einbezug von immer mehr Akteuren und die damit einhergehende Formalisierung und Verrechtlichung von Ansprüchen Prozesse der Willensbildung und praktischen Umsetzung auch verlangsamen oder gar lähmen. (siehe Kapitel 1.3). Beispiele für entsprechende langwierige Debatten, so wie etwa das folgende, finden sich in nahezu allen untersuchten Städten: *„Also [Freiflächen PV], das ist ein Thema, da könnten wir jetzt eine Stunde drüber diskutieren, aber was wollte ich jetzt sagen? [...] Wir haben ja auch einen Nachbarschaftsverband. Der ist für den Flächennutzungsplan zuständig. Das heißt, wir haben auch noch zum Beispiel die beiden Städte [...], für die wir den Flächennutzungsplan*

⁴⁶ 10. Interview, Z. 20-24.

⁴⁷ 10. Interview, Z. 396-410.

machen. [...] Und das heißt, wir haben da eben sowohl das Regierungspräsidium als Genehmigungsbehörde als eben auch irgendwo dieses Landratsamt eben als Untere Naturschutz-, Untere Landwirtschaftsbehörde. Dann hatten wir einen Termin mit 15 Vertretern. Ich bin schier verzweifelt, ja. Wenn da jetzt, ich glaube, die Ukraine-Krise nicht gekommen wäre, [...] wir wären da nicht durchgekommen, nicht durchgedrungen [...].“⁴⁸

Auch solche mitunter ausufernden Debatten sind Teil einer interaktiven dialogischen Governance, die Akteure aus der Stadtgesellschaft anders einbezieht als durch die überkommenen hierarchischen Verfahren (oder die informellen und intransparenten Netzwerke eines „Klüngels“). Es gibt dabei keine Garantien in Hinblick auf Demokratie und Effizienz aber doch einen relativen Vorteil gegenüber traditionellen Verfahren. In interaktiven Konzepten geht es darum, die Legitimität einer differenzierten Beteiligung aller im Prozess anzuerkennen und - wenn es um Entscheidungen der Stadtparlamente und das Handeln von Verwaltungen geht - beides, die jeweiligen Gruppen mit ihren Anliegen und Bedürfnissen, aber auch die Meinungsbildung der Bürger*innenöffentlichkeit ernst zu nehmen.

6 Fazit

Unsere Untersuchung war darauf gerichtet, die Entwicklung lokaler Klimagovernance in sieben größeren Städten Baden-Württembergs zu erfassen. Dabei gingen wir von der Annahme aus, dass sich hier Veränderungen im Sinne einer Aufwertung dieses Aktions- und Politikbereichs besonders deutlich abzeichnen. Die Befunde unserer Pilotstudie sind also nicht repräsentativ für Entwicklungen auf lokaler Ebene insgesamt, können aber Möglichkeiten und Schwierigkeit einer lokalen Politik zu Klimawandel und Umwelt veranschaulichen.

Deutlich wurde, wie sehr derartige Entwicklungen zusammenhängen mit den Anstößen sozialer Bewegungen im Umweltbereich wie insbesondere Fridays for Future, mit stärkeren klimapolitischen Anstößen durch Landes- und Bundespolitik, aber auch mit lokalen Initiativen und Bewegungen und ihrem Einfluss auf das Meinungsklima vor Ort.

Wie unsere Recherchen gezeigt haben, wird Lokale Klimagovernance dabei in zweierlei Hinsicht aufgewertet:

(a) durch die Stärkung materieller Ressourcen (Finanzen und Personal), die lokal der institutionalisierten Politik und der Verwaltung in diesem Bereich zur Verfügung stehen – sowohl durch den Ausbau von Klimapolitik als neuem zusätzlichem Arbeitsgebiet der Verwaltung aber auch als Querschnittsaufgabe der Verwaltung und als prioritäre Aufgabe lokaler Politik insgesamt

(b) durch den stärker interaktiven, beteiligungsorientierten Stil der lokalen Governance der sich im Klimabereich entwickelt: Interaktion mit Akteuren aus der Stadtgesellschaft und verschiedene Formen ihrer Beteiligung spielen eine besondere Rolle, auch deshalb, weil Klimapolitik auf verändertes Wirtschaften, andere Lebens- und Konsumformen und entsprechende Einstellungen in der Bevölkerung angewiesen ist – etwas, das nicht allein durch regulative Direktiven - klassische Formen von Governance – erreicht werden kann.

⁴⁸ 14. Interview, Z. 271-281.

In der Mehrzahl unserer ausgewählten Städte ist eine interaktiv operierende lokale Klimagovernance so etwas wie eine Leitgröße in der lokalen Politik geworden; in einigen prägt sie das Leitbild gesellschaftlicher Entwicklung vor Ort.

Die interaktive/intersektorale Orientierung dieser lokalen Klimagovernance bildet sich u.a. in einer großen Breite verschiedener, mehr oder weniger institutionalisierter Formate von Austausch, Konsultation, Verhandlung, Kooperation/Kollaboration ab. Dazu gehören Öffnungen von Politik und Verwaltung zur Stadtgesellschaft aber auch die Zunahme von aktiven Formen der Mitformulierung und Mitgestaltung durch Bürger*innen, angesprochenen Gruppen und Initiativen. Eine besondere Rolle spielen öffentliche Träger wie etwa Stadtwerke, nicht nur in Hinblick auf Schlüsselbereiche wie Energie und Mobilität, sondern auch aufgrund ihrer Stellung zwischen gemeinwohlbezogenen Aufgaben und unternehmerischer Orientierung.

Auf dem weiten Feld interaktiver Politik lassen sich grob vier verschiedene Modi der Beteiligung unterscheiden. Sie sind in der jeweiligen örtlichen Praxis nicht streng voneinander abgegrenzt, greifen oft ineinander und haben dort als Teile interaktiver Governance unterschiedliches Gewicht.

- Partizipation, die sich auf *dialogische Meinungsbildung und Konsultation* wie in Bürger*innenräten oder Bürger*innenversammlungen stützt, wo jenseits von bloßer Information Vorhaben und mögliche Maßnahmen zur Diskussion gestellt werden
- Partizipation durch gezielte *Einflussnahme auf Entscheidungsträger*innen und öffentliche Meinung*; solche Konzepte und Praktiken reichen von „Öffentlichkeitsarbeit“ mittels verschiedener Medien und „öffentlichkeitswirksamen Aktionen“ bis hin zur Nutzung von institutionalisierten Beteiligungsrechten wie bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden
- Partizipation als *Stakeholder-Beteiligung* – als Mitsprache von Organisationen, Sprecher*innen und Vertreter*innen besonders betroffener, problemnaher und für die Realisierung von Zielen besonders wichtiger Akteure aus Gesellschaft und Wirtschaft
- Partizipation als *Koproduktion* - als Mitträgerschaft bei der Konkretisierung und praktischen Umsetzung und Ausgestaltung einzelner Vorhaben und Programme.

Vereinfachend kann man sagen, dass in den beiden ersten Bereichen das öffentliche Interesse und Gemeinwohl im Zentrum steht, im dritten die Frage, wie verschiedene Partialinteressen auch wirtschaftlicher Natur unter diesen Gesichtspunkten einer gemeinwohlorientierten nachhaltigen Entwicklung ihren Platz finden sollen und im vierten Bereich praktische Fragen einer gemeinsamen Ausgestaltung und innovativen Modellbildung im Zentrum stehen. In allen Bereichen geht es auch um den Einbezug von Wissen und Expertise.

Bei einer solchen Differenzierung von verschiedenen Partizipationsmodi ergibt sich in Hinblick auf Fragen demokratischer Governance ein anderes Problemverständnis als bei dem häufig vertretenen Bild von einer institutionalisierten Politik und Verwaltung, die von „Partizipation“ ergänzt werden sollte.

Zunächst gilt: die verschiedenen Formen von Partizipation - etwa Entscheidungsrechte per Bürgerentscheid und Einwirkungsmöglichkeiten per Konsultation - können nicht pauschal verhandelt und bewertet werden. Sie haben jeweils verschiedene Effekte, Möglichkeiten und Grenzen. Der – etwa im Umfeld

der GRÜNEN - öffentlich geführte Streit darum, ob es mehr Bürgerentscheide oder mehr Bürgerräte geben sollte, verweist darauf.

Außerdem gibt es nicht nur unterschiedliche Möglichkeiten zu Kombination derartiger verschiedener Partizipationsformen sondern überdies auch unterschiedliche Möglichkeiten ihrer Verkopplung mit den Institutionen repräsentativer Politik und professioneller Verwaltung. „Partizipation“ wird oft nur mit Blick auf das Verwaltungshandeln diskutiert, während doch gerade im Bereich der Klimapolitik die Partizipationsmöglichkeiten an Entscheidungen politischer Parteien und Gremien eine große Rolle spielen.

Es handelt sich damit bei interaktiver Governance nicht um Nullsummenspiele, wo mehr vom Einen weniger vom Anderen bedeutet, sondern um ein komplexes Wechselspiel, das die demokratische Substanz von Politik, die Effektivität von Verwaltung und die Handlungsspielräume von Stadtgesellschaft in sehr verschiedenen Weisen beeinflussen kann.

Aus den Interviews mit Akteuren auf verschiedenen Seiten ergab sich ein beträchtliches Maß an Einigkeit darin, dass lokale Klimagovernance in den letzten Jahren einen deutlichen Bedeutungsgewinn erfahren hat: nicht nur durch größere materielle und personelle Ressourcen der Verwaltung, sondern auch durch mehr Engagement der politischen Parteien und Gremien und die vielfältigen Formen der Einbeziehung des Engagements bei Stadtgesellschaft und Wirtschaft.

Durchweg wurde aber auch die Meinung geäußert, dass die bisherigen Schritte insgesamt mit ihren Resultaten hinter den lokal selbst gesetzten Zielen zu Umfang und Zeitpunkt einer „klimagerechten“ Entwicklung zurückbleiben. Und es zeigte sich, dass einzelne Beteiligungsformen nicht nur als Mittel der Fundierung und Beschleunigung klimapolitischer Konzepte, sondern auch als Mittel der Verwässerung oder gar Blockade dienen können.

Deutlich wurde damit auch, dass die verschiedenen Formen einer stärkeren interaktiven Rückbindung kommunaler Politik und Verwaltung – vom Druck engagierter umweltbewegter Gruppen, über die Aushandlung mit mehr oder weniger einflussreichen Stakeholdern bis hin zur Aufwertung der Meinungsbilder in der lokalen Bevölkerung in ihrer Breite - es offenlassen, was sich mit dem jeweiligen neu konfigurierten Ensemble der verschiedenen Elemente schließlich ergibt. Eine interaktive Orientierung von Governance scheint als ein Schritt der Anpassung an andere gesellschaftliche Verhältnisse, die sich immer weniger hierarchisch „steuern“ lassen, unverzichtbar zu sein. Das heißt aber nicht, dass ein solcher Modernisierungsschritt auch gleichzeitig demokratischer und wirksamer sein muss. Der von vielen gewünschte entschiedene klima- und umweltpolitische Wandel kann damit gestärkt, konsolidiert aber auch retardiert werden.

Literatur

- Ansell, C./ Gash, A.** 2007: Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4), S. 543-570
- Benz, A.** 2004: Multilevel Governance — Governance in Mehrebenensystemen, in: Benz, A. u.a. (eds.) *Governance — Regieren in komplexen Regelsystemen*. Governance. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Branden, T./ Steen, T./ Verschure, B.** (eds.) 2018: *Co-Production and Co-Creation. Engaging Citizens in Public Services*, New York and London, Routledge
- Charmaz, K.** 2010: *Constructing grounded theory. A practical guide through qualitative analysis*. Repr. Los Angeles, Calif. [u.a.]: Sage Publications Ltd.
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU)** (Hg.) 2018: *Klimaschutz in Kommunen. Praxisleitfaden*. <https://difu.de/publikationen/2018/klimaschutz-in-kommunen>
- Evers, A./ Ewert, B.** 2021: Understanding co-production as a social innovation, in: Loeffler, E./ Bovaird; T. (eds.): *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*, London: Palgrave Mc Millan, S.133-153
- Flick, U.** 2014: *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Vollst. überarb. und erw. Neuausg. 2007, 6. Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verl. (Rowohlts Enzyklopädie, 55694)
- Friedrich Ebert Stiftung** (Hg.) 2020: *Das Klima-Handbuch für Kommunen*. <https://library.fes.de/pdf-files/akademie/bayern/16533.pdf>
- Helfferrich, C.** 2011: *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews*. 4. Aufl. Wiesbaden: Springer Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hofstad, H. a. o.** 2022: Designing and leading collaborative urban climate governance, in: *Environmental Policy and Governance*, special issue. https://www.researchgate.net/publication/359509746_Designing_and_leading_collaborative_urban_climate_governance_Comparative_experiences_of_co-creation_from_Copenhagen_and_Oslo
- Kooiman, J.** (ed.) 1993: *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London. Sage
- Marin, B./ Mayntz, R.** (eds.) 1991: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a. M. Campus Verlag
- Mayntz, R.** 2010: Governance im modernen Staat, in Benz, A. / Dose, N. H.: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: Springer, S. 37-48
- McQueen, D.V. u.a.** (eds.) 2013: *Intersectoral Governance for Health in All Policies: Structures, Actions and Experiences*. WHO Europe, Copenhagen
- Roß, P. St.** 2018: Governance, in: Grunwald, K. / Langer, A. (Hg.) *Sozialwirtschaft. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. Baden-Baden: Nomos Verlag, S.726-738
- Torfin, J./ Peters, G. G./ Pierre, J./ Soerensen, E.** 2019: *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press (2. Auflage paperback; ersch. 2012)