

Die Diffusion von Politikinnovationen: Fallstudie München

Tilmann Rave, Jutta Albrecht-Saavedra

ENERGIO – Working Paper Nr. 6, Januar 2016

Hinweis: Dieses Working Paper wurde im Rahmen des Forschungsprojektes „ENERGIO – Die Energiewende im Spannungsfeld zwischen Regionalisierung und Zentralisierung“ innerhalb des Arbeitspakets 5: „Institutionenbildung und Interaktion der Akteure vor Ort“ erstellt. Es wird gefördert im Rahmen der BMBF-Fördermaßnahme „Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems“ (2013 – 2016).

Sein Nachdruck oder seine Veröffentlichung ohne die ausdrückliche Genehmigung der Autoren ist nicht gestattet.



GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



1. Einleitung

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

Das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum stellt eine Herausforderung für die Klimapolitik in München dar (Heinelt und Lamping, 2015). Dies drückt sich einerseits in dem ständigen infrastrukturellen Anpassungsbedarf aus (z.B. Bewältigung von Pendlerströmen, Wohnraumversorgung, ÖPNV- und Energieleitungsausbau). Andererseits erschwert es diese dynamische Entwicklung Erfolge bei der absoluten Einsparung von Treibhausgasen zu erzielen. Für eine ambitionierte lokale Energie- und Klimapolitik wie sie dem Selbstverständnis Münchens entspricht (vgl. Abschnitt 2) entsteht daraus ein Druck, Politikkonzepte und -ansätze beständig zu überprüfen, weiterzuentwickeln und gegebenenfalls innovative Maßnahmen zu implementieren. Die herausgehobene Stellung Münchens als solche und ihre strukturellen Herausforderungen lassen die Stadt unter Innovationsgesichtspunkten als interessantes Untersuchungsobjekt erscheinen.

Zentral für diese (und die andern beiden) Fallstudie(n) ist dabei die Frage, inwiefern und (wenn ja) aus welchen Gründen und auf welche Weise sich innovative Politikmaßnahmen und -konzepte oder bestimmte Teile davon im Energie- und Klimabereich unter den Kommunen und ihren Stadtwerken ausbreiten (Diffusion). Dabei kann München Sender und/ oder Empfänger derartiger Innovationen sein. Weitergehend stellt sich dann die Frage nach der Replizierbarkeit und Skalierbarkeit innovativer Praktiken und Politiken jenseits von Nischen. Die Fragestellung kann dabei in der politikwissenschaftlichen Innovations- und Governance-Forschung verortet werden, wie sie in Rave (2015) als Vorbereitung für die Fallstudien aufgearbeitet wurde.

Methodisch stützt sich die Fallstudie zum einen auf die Auswertung von Dokumenten wie Ratsdrucksachen, sonstigen Veröffentlichungen der Stadt und Zeitungsberichte. Wesentlich erleichtert wurde dies auch durch den Rückgriff auf eine umfangreiche und inhaltlich nahestehende Studie, die zwischen 2012 und 2014 an der TU Darmstadt durchgeführt wurde („Lokale Generierung handlungsrelevanten Wissens am Beispiel lokaler Strategien und Maßnahmen gegen den Klimawandel“, vgl. vor allem Heinelt

und Lamping, 2015; Kemmerzell und Tews, 2014). Darüber hinaus sind zum andern aber vor allem leitfadengestützte mündliche Interviews sowie die Teilnahme an der Diskussionsveranstaltung der Umweltakademie „Energiewende: Die Beiträge der Stadtwerke München in und für München“ zentrale Basis der hier präsentierten explorativen Fallstudie. Interviews von 90-180 Minuten Länge wurden mit knapp einem Dutzend Experten durchgeführt, die in verschiedenen Referaten der Stadtverwaltung, dem Stadtrat, aber auch bei den Münchner Stadtwerken tätig sind. Neben wiederkehrenden Basisfragen in den Interviews ermöglichte es dabei ein relativ offener Gesprächscharakter den Gesprächspartnern die eigene Perspektive stärker zu reflektieren und eigene (normative) Standpunkte zu transportieren. Vor diesem Hintergrund soll die subjektive und zum Teil durchaus unterschiedliche Sichtweise der befragten Akteure anstelle eigener normativer Setzungen in den folgenden Ausführungen (Abschnitt 3) im Vordergrund stehen.

In gebotener Kürze werden in Abschnitt 2 zunächst die Kernelemente Münchner Energie- und Klimapolitik skizziert. Mit ihnen eng verbunden sind bestimmte Akteure, Akteurskonstellationen und institutionelle Koordinationformen. Auf dieser Grundlage sowie dem vorbereitenden Konzeptpapier (Rave, 2015) werden daraufhin in Abschnitt 3 speziell Politikinnovationen und deren Diffusion beschrieben. Letztere werden im Hinblick auf bestimmte Formen und Verläufe systematisiert. Abschließend wird ein Fazit gezogen.

2. Grundlagen und Ausgangsbedingungen

2.1 Kernelemente der Münchner Klima- und Energiepolitik

Über einen Zeitraum von rund 20 Jahren sind in München CO₂-Emissionen und Primärenergieverbrauch gesunken, während der Anteil erneuerbarer Energien gestiegen ist (LHM, 2014c). Der Primärenergieverbrauch ist seit 1990 absolut um ca. 8% und um 15% pro Einwohner gesunken. Der Endenergieverbrauch ist seit 1990 absolut um etwa 20% zurückgegangen, wobei dies vom Wärmesektor (ca.-30%) getrieben ist, während der Treibstoffverbrauch etwa gleich geblieben und der Stromverbrauch (ca. +13%) zugenommen hat. Entsprechend der verabschiedeten Klimaschutzziele (s.u.) und angesichts des anhaltenden Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum werden in München jedoch primär relative Größen betrachtet. Der relative Rückgang wird dabei auch als ein Erfolg der lokalen Klima- und Energiepolitik angesehen. Demnach hat sich der Endenergieverbrauch pro Einwohner von 1990 bis 2012 um 23,5% auf 23,7 MWh/EW verringert; ähnlich haben im selben Zeitraum die CO₂-Emissionen pro Kopf um 33% auf 7,6t CO₂/EW abgenommen (RGU, 2014a). 44% (46%) des Endenergieverbrauchs (der

CO₂-Emissionen) fallen auf den Sektor Wirtschaft, 22% (21,5%) auf den Verkehr und 3% (2,5%) auf den Bereich „kommunale Verwaltung“. Ein großer relativer Rückgang wurde bei der kommunalen Verwaltung (vor allem bei kommunalen Gebäuden) erreicht, während sich vor allem Veränderungen im Sektor Verkehr eher bescheiden ausnehmen. Der Einsatz erneuerbarer Energien für die lokale Strom- und Wärmeproduktion ist zwischen 1990 und 2012 um fast 70 % gewachsen, aber angesichts der Größe und Bebauungsdichte des Stadtgebiets restringiert. So liegt der Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtstromverbrauch 2012 bei 6,3 % (vorwiegend Wasserkraft), während er im Fernwärmeverbrauch (bei allerdings hohen Anteilen der Kraft-Wärme-Kopplung) noch deutlich niedriger (ca. 1%) ist.

Grundsätzlich hat sich Klimapolitik in München fest als „normales“ Politikfeld etabliert und wird auch angesichts der demographischen und strukturellen Herausforderungen heute nicht prinzipiell infrage gestellt. Erste Impulse hat bereits in den 1980er Jahren die Münchner Energiekommission gesetzt, die mit Vertretern aus Kommunalpolitik, Verwaltung, Stadtwerken sowie gesellschaftlichen Akteursgruppen besetzt war. Vorrangiges Ziel war dabei die Energieeinsparung und die Reduzierung damit verbundener Kosten. Diese frühen Initiativen – darunter insbesondere auch das 1989 verabschiedete und bis heute in erweiterter Form bestehende „Förderprogramm Energieeinsparung“ – haben dazu beigetragen, dass Klimaschutzpolitik stark an den Energiebereich und den Emissionsschutz gekoppelt ist und quasi synonym mit Energiepolitik verwendet wird (Kern et al., 2005). Als wesentliche Impulse für die Institutionalisierung und Ausdifferenzierung der Klimaschutzpolitik in München seit den frühen 1990er Jahren können mehrere Faktoren genannt werden. Generell günstig wirkte sich die von 1990 bis 2014 bestehende rot-grüne Stadtratsmehrheit aus, die dem Klimaschutzthema gewogen war bzw. es aktiv (in Gestalt der Grünen) voranbringen wollte. Über die Jahre konnten außerdem schrittweise ausgehend vom Referat für Umwelt (heute Referat für Gesundheit und Umwelt) und engagierte Einzelpersonen ein „Change-Management in anderen Dienststellen“ (Interview Stadtverwaltung) initiiert, überkommene Blockadehaltungen überwunden und neue Denkmuster etabliert werden. Ebenso wurde - auch begünstigt durch die besseren finanzpolitischen Rahmenbedingungen - der Personalbestand im Klimaschutz aufgestockt. Beides begünstigte eine stärker kooperative und vernetzte Arbeitsweise.

Bereits zu einem frühen Zeitpunkt wurde die Landeshauptstadt München 1992 Mitglied im Städtenetzwerk Klimabündnis, das mit rund 1700 Mitgliedskommunen das größte europäische Städtenetzwerk ist. 2006 wurde auf der Mitgliederversammlung des Bündnisses beschlossen, die CO₂-Emissionen bis spätestens 2030 um mindestens 50% pro Kopf gegenüber 1990 zu reduzieren. Zudem sollen ab 2005 die Emission alle fünf Jahre

um 10% gesenkt werden. Diese Ziele wurden in München durch den Stadtrat bestätigt. Als „langfristiges“ Ziel gilt die Reduzierung der CO₂-Emissionen auf 2,5 Tonnen pro Kopf und Jahr. Mit der Mitgliedschaft im Konvent der Bürgermeister verpflichtet sich München zudem über die EU-Ziele im Klimaschutz (Senkung der CO₂-Emissionen um 20%, 20%-ige Steigerung der Energieeffizienz und 20%-ige Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energieträger am Energiemix bis 2020 im Vergleich zu 1990) hinaus zu gehen (Hutter von Knorring und Illigmann, 2012).

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

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

Von wesentlicher Bedeutung in der Münchner Klimaschutzpolitik sind die Zusammenarbeit und der Dialog mit Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft. 2007 wurde das Bündnis „München für Klimaschutz“ gegründet, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass weitere Maßnahmen jenseits des direkten Einflusses von Politik und Verwaltung erforderlich sind, um die gesetzten Klimaschutzziele zu erfüllen. So wurden mehr als 35 als innovativ angesehene CO₂-Reduktionsprojekte in verschiedenen Fachforen gemeinschaftlich entwickelt und umgesetzt. 2010 wurde das Bündnis in „München für Klimaschutz Club“ umbenannt. Bündnismitglieder mussten im Sinne der "Verpflichtung" der Akteure auf die Klimaschutzziele eine eigene CO₂-Bilanz erstellen und entweder ein

eigenes CO₂-Reduktionsprojekt durchführen oder sich an mindestens einem von vier übergeordneten Projekten beteiligen. Daneben bestand noch ein Arbeitskreis Bildung und Öffentlichkeitsarbeit, der Akteure aus den Bereichen Bildung, Forschung und Medien bündelte. Der Klimaschutz-Club wurde jüngst allerdings aufgelöst. Allerdings unterstützt die Stadt weiterhin umwelt- und klimaschutzrelevante Projekte von Verbänden und NGOs in verschiedenen Formen (Kommune als „Berater und Promotor“).

Einen herausgehobenen Stellenwert bei der Konzipierung und Umsetzung energie- und klimapolitischer Maßnahmen spielen schließlich noch die Münchner Stadtwerke (SWM) als „Versorger und Anbieter“. Sie wurden 1998 im Zuge der Liberalisierung des europäischen Strommarkts in eine GmbH umgewandelt, die sich zu 100 % im Eigentum der Stadt befindet. Als eines der größten deutschen Versorgungs- und Dienstleistungsunternehmen sind sie in den Bereichen Strom-, Erdgas-, Fernwärme- und Trinkwasserversorgung, öffentlicher Nahverkehr und öffentliche Bäder tätig. Über einen Kooperationsvertrag mit den Stadtwerken hat die Stadt ihre energiepolitischen Ziele festgeschrieben. Dazu zählt das Bestreben, unabhängig von Dritterzeugern zu werden, Strom aus erneuerbaren Energien zu erzeugen und auf diese Weise den CO₂-Ausstoß zu verringern. 2006 wurde vom Stadtrat das „Energieversorgungskonzept 2020“ verabschiedet. Dort wurde u.a. festgelegt, den Anteil regenerativer Energiequellen bis zum Jahr 2020 auf mindestens 20% des in München verbrauchten Stroms zu erhöhen (d.h. zu verfünffachen). 2009 wurden die Stadtwerke sogar beauftragt, so viel Strom aus erneuerbaren Energien zu erzeugen, dass München als erste deutsche Großstadt bis zum Jahr 2015 alle Privathaushalte rechnerisch zu 100 % und bis zum Jahr 2025 alle Privat- und Geschäftskunden zu 100 % versorgen könnte. Dabei ist mit einem Finanzierungsbedarf von rund 9 Milliarden € zu rechnen (RAW, 2012). München würde somit zur „heimlichen Öko-Energie Hauptstadt“ (Deutschlandradio, 2013). Im Frühjahr 2015 wurde bereits das Etappenziel erreicht, alle Münchner Haushalte sowie U-Bahn, Bus und Tram mit Strom aus erneuerbaren Energien zu versorgen.

Kern der Ausbaustrategie der Stadtwerke im Stromsektor ist quantitativ gesehen weniger der Ausbau in München oder im Münchner Umland, sondern verstärkt Investitionen in Windkraftanlagen in anderen deutschen Bundesländern, aber auch z.B. in Frankreich und Schweden sowie in Offshore-Parks in der Irischen See und der Nordsee.¹ Im Wärmesektor wollen die SWM bis 2040 als erste deutsche Großstadt eine Fernwärmeversorgung zu 100 % aus erneuerbaren Energien etablieren.

Als eine letzte, für den Zweck dieser Untersuchung besonders wichtige Säule der Münchner Klimapolitik ist die „Vernetzung und überlokale Kooperation“ zu nennen

¹ Vgl. <https://www.swm.de/privatkunden/unternehmen/engagement/umwelt/ausbauoffensive-erneuerbare-energien> zu den Erzeugungsschwerpunkten und Anlage- bzw. Kraftwerkstypen.

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

Gleichzeitig zu diesen Formen der überlokalen Kooperation ist München immer wieder - wenn auch phasenweise unterschiedlich deutlich - bestrebt, sich mit anderen Städten im Wettbewerb zu messen. Dabei dienen diese Wettbewerbe nicht zuletzt dazu, die eigene energie- und klimapolitische Vorreiter- und Vorbildfunktion zu unterstreichen.

2.2 Akteure und institutionelle Koordinationsformen

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

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

Innerhalb der Verwaltung wird Klimaschutz stark netzwerkartig organisiert, was sich vor allem an der Umsetzung und Weiterentwicklung des IHKM zeigt. So bestehen dezentrale Zuständigkeiten innerhalb der einzelnen Referate, die zudem weitgehend autonom wahrgenommen werden. Dabei liegen das größte Gewicht und die meisten Aufgabenbereiche im Kontext der Energie- und Klimapolitik beim Referat für Gesundheit und Umwelt (RGU) und beim Referat für Stadtplanung und Bauordnung (PLAN). Zugleich soll isoliertes Agieren der Referate durch eine thematische, projektbezogene Koordinierung überwunden werden. Diesem Zweck dienen verschiedene Entscheidungs- und Arbeitsebenen (Arbeitsgruppen, Projektgruppe, Lenkungskreis auf Referatsleiterebene). Ähnlich sind Projekte und Aktivitäten in Zusammenarbeit mit anderen (europäischen) Städten organisiert (Kemmerzell und Tews, 2014): Aufgaben werden funktional differenziert und operativ von den einzelnen Fachreferaten wahrgenommen. Zugleich bestehen Koordinationsmechanismen zwecks inhaltlichem Austausch (über den Arbeitskreis Europa) und administrativer Abwicklung (Fachbereich Europa im Referat für Arbeit und Wirtschaft).

Der Koordinierung und der Orientierung an (nicht mehr hinterfragten) übergreifenden energie- und klimapolitischen Zielsetzungen dient ferner ein städtisches Berichtswesen für den Klimaschutz. Dieses Berichtswesen setzt sich aus drei Bausteinen zusammen: aus dem städtischen CO₂-Monitoring, aus einer Evaluierung der Maßnahmen des Klimaschutzprogramms der Stadtverwaltung und seit 2012 einem gesamtstädtischen Klimaschutzbericht. Insgesamt fungiert vor allem das RGU als Querschnittsreferat bzw. zentrale Koordinationsstelle, die Informationsaustausch, Abstimmung und Vernetzung innerhalb der Administration ermöglichen soll. Zudem war gerade das RGU und sein langjähriger Referent bis Mitte 2015 an die grüne Partei gebunden.¹

Ebenso sollen auf diesem Wege Strukturen geschaffen werden, die Öffnung, Partizipation und Kooperation zur bzw. mit der Stadtgesellschaft erlauben. Die bereits erwähnte Energiekommission ist etwa neben Verwaltungsakteuren mit Vertretern der Stadtratsfraktionen, der Stadtwerke und externen Sachverständigen (z.B. der Forschungsstelle für Energiewirtschaft und der Hochschule München) besetzt. Hier werden langfristig energiewirtschaftliche und -politische Entwicklungen diskutiert und Themen im Vorfeld formaler Politikprozesse aufbereitet. Über Partizipationsprozesse wird darüber hinaus

¹ Das Referat ist seit September 2015 von der CSU-nahen Stephanie Jacobs geführt.

Wissen aus der Stadtgesellschaft mobilisiert und eigenes (Verwaltungs-) Handeln besser legitimiert und gesellschaftlich verankert. Dies zeigte sich etwa bei der Diskussion der Ergebnisse der Studie des Öko-Instituts. Besonders ausgeprägt war und ist die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Weiterentwicklung des Stadtentwicklungskonzepts „Perspektive München“.

Im weiteren Sinne kooperative Klimapolitik wurde schließlich vor allem im zwischen 2007 und 2013 bestehenden Bündnis „München für Klimaschutz (-Club)“ als institutionelle Koordinationsform praktiziert.¹ Das Bündnis unter Leitung des dritten ehemaligen Bürgermeisters Monatzeder bzw. seines Stellvertreters aus dem RGU war personell, thematisch und strukturell ausdifferenziert. Es galt dabei bestimmte Aufgaben an Schlüsselakteure zu übertragen und auf diesem Weg insgesamt eine höhere Verbindlichkeit und Akzeptanz im Klimaschutz zu erreichen. Neben der erleichterten klimapolitischen Zielerreichung sollte das Bündnis zugleich ein Vehikel zur Generierung neuen stadtgesellschaftlichen Wissens sein (Heinelt und Lamping, 2015). Eine wichtige Rolle nahmen hierbei Akteure aus der Wirtschaft wie BMW und Siemens sowie wirtschaftsnahe Verbände wie die Industrie- und Handelskammer ein. Zudem ergaben sich enge Bezüge zu weiteren Akteuren je nach Themen- bzw. Handlungsfeld (z.B. zu städtischen Wohnungsbaugesellschaften im Hinblick auf den gebäudebezogenen Klimaschutz).

Die enge Verflechtung zu Unternehmen zeigt sich schließlich besonders deutlich auch in Relation zu den Stadtwerken als korporativem Akteur. Diese unterliegen einerseits der städtischen Aufsicht und Kontrolle. Andererseits wird es vor allem über die Stadtwerke und ihre unternehmerische Strategien möglich, Gelegenheiten zum klimapolitischen Handeln zu ergreifen und insbesondere ambitionierte energie- und klimapolitische Ziele zu setzen. Das unternehmerische Handeln der Stadtwerke, das wiederum z.T. stark durch bundes- und europapolitische Rahmensetzung (z.B. das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), die Liberalisierung der Energiemärkte) beeinflusst wird, ist also mitentscheidend dafür, welche klimapolitischen Schwerpunkte im Sinne der Machbarkeit durch die Stadt gesetzt werden und wie sie begründet werden. Die Stadtwerke befinden sich damit in einer Doppelrolle als Politikadressaten und -promotoren in der klimapolitischen Handlungsarena. Wie gut die Interessen kommunalpolitischer Akteure und die Interessen der Stadtwerke zur Deckung gebracht werden können, ist dabei auch (aber nicht nur) unter Innovationsgesichtspunkten von Interesse (Abschnitt 3.4).

Eine besondere Form des Wechselspiels von institutionellen Regeln und Akteuren zeigt sich, wenn Städte bzw. städtisch (verwurzelte) Akteure im Mehrebenensystem der Energie- und Klimapolitik verortet werden (Bulkeley und Betsill 2013). Welche Ausprägungen sich im Lichte der skizzierten Münchner Energie- und Klimapolitik und un-

¹ Vgl. Abschnitt 3.3 zur Bewertung der Situation am aktuellen Rand.

ter Innovationsgesichtspunkten ergeben, gilt es im folgenden näher zu systematisieren und zu diskutieren.

3. Über München hinaus: Politikinnovationen und Diffusionsformen und -prozesse

Politikinnovationen umfassen primär Programme, Ideen, Praktiken oder Instrumente, die neu für denjenigen Stadt- oder Gemeinderat sind, der sie einführt oder übernimmt (vgl. Rave, 2015). Sie unterscheiden sich mehr oder weniger deutlich von bisherigen Erfahrungen und Politikansätzen einer Kommune. Aus einer Diffusionsperspektive werden Politiken zugleich nur als innovativ bezeichnet, wenn sie auch eine gewisse Verbreitung erfahren. Politikdiffusion als solches bezeichnet dann den Pfad der Ausbreitung der Innovationen sowie die damit verbundenen Prozesse der Kommunikation und Interaktion zwischen relevanten Akteuren. In einem überlokalen Handlungsraum nehmen lokale Akteure ihre eigenen Handlungsmöglichkeiten und -restriktionen auch jenseits kommunaler Grenzen wahr und nutzen sie ggf. in ihrem Sinne. Dabei kann dies entlang einer horizontalen Dimension - also zwischen Städten – und/oder einer vertikalen Dimension - also entlang staatlich-territorialer Ebenen – erfolgen (Kemmerzell und Tews, 2014).

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

- Institutionalisierte und „übergeordnete“ Diffusionsprozesse: Jenseits gesetzlichen Zwangs von höherer Ebene, der von Diffusionsphänomenen zu trennen ist (Rave, 2015), können horizontale und institutionalisierte Vernetzungen zwischen Kommunen wie Städtenetzwerke betrachtet werden. Hinzu kommen übergeordnete Strukturen in Form von Fördermaßnahmen - typischerweise von der EU - die mit Vernetzungen zwischen Kommunen einhergehen.
- Ad-hoc, themenbezogene oder bilaterale Diffusionsprozesse: Im Gegensatz zur ersten Kategorie sind auch vielfältige Diffusionsprozesse zu betrachten, die in weniger formale oder mehrere Städte übergreifende Strukturen eingebunden sind. Sie können auch thematisch enger begrenzt sein.
- Historisch gewachsene Diffusionsprozesse: Gerade bei Städten wie München, die auf eine längere Tradition lokaler Energie- und Klimapolitik zurückblicken, sind Diffusionsprozesse mit Programmen oder Maßnahmen verknüpft, die schon seit längerem

existieren. Letztere können dann einem Wandel vor Ort ausgesetzt sein oder andernorts Diffusionsprozesse anstoßen.

- Die Sonderstellung der Stadtwerke München bei (Politik-)Innovationen und deren Diffusion: Als wesentlichem und mit der Stadt verknüpften energie- und klimapolitischen Akteur in München bietet sich eine getrennte Betrachtung der Stadtwerke an. Dabei stehen die mit der Ausbauoffensive für erneuerbare Energien verbundenen Folgen im Vordergrund der Betrachtung.

3.1 Institutionalisierte und übergeordnete Formen der Diffusion von Politikinnovationen

Eine institutionalisierte Möglichkeit, die Diffusion von Politikinnovationen zu befördern, bieten Städtenetzwerke. Historisch erleichterte es hierbei vor allem der Beitritt zum Klimabündnis auch in München ambitionierte klimapolitische Ziele zu verankern und sich dem Vorbild anderer Städte anzuschließen (Abschnitt 2.1, Interview Stadtverwaltung). Seitdem finden regelmäßig Treffen im nationalen und internationalen Arbeitsgruppen statt (z.B. einem Arbeitskreis Energieversorgung 2050). Im Vordergrund steht dabei der Austausch zwischen den Vertretern der Kommunen, durchaus auch im Hinblick auf innovative oder als *best practice* angesehene klimapolitische Ansätze. Von einem führenden Vertreter des Referats für Gesundheit und Umwelt wird hierbei eine grundsätzlich positive Einschätzung zu den Möglichkeiten der Diffusion und Übertragbarkeit kommunaler *best practice* gegeben:

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

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

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

besondere, wenn nur Akteure mit geringer fachlicher oder administrativer Erfahrung anwesend sind:

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

Eher von Bedeutung ist damit auch jenseits von Lernprozessen die Möglichkeit, dass München aktiv auf die Regelsetzung und Entscheidungsfindung auf bundesdeutscher oder europäischer Ebene Einfluss nimmt (vgl. Kemmerzell und Tews, 2014). So können Münchner Akteure etwa direkt in Konsultationen und Beratungen zu Gesetzesvorhaben involviert sein. Dies ist im Energiebereich vor allem über die Stadtwerke München (SWM) der Fall, die jeweils in Berlin und Brüssel eine eigene Repräsentanz unterhalten. Die Nähe zum Gesetzgeber hat auf diese Weise z.B. dazu beigetragen, die EEG-Reform voranzutreiben, nachdem im Zuge der sog. Strompreisbremse von den SWM ein Investitionsstop für alle Grünstromprojekte in Deutschland verhängt wurde (o.V., 2014). Indirekt besteht die Möglichkeit der Interessenrepräsentation über den deutschen Städte- tag, den Verband kommunaler Unternehmen oder die Lobbyaktivitäten von Eurocities.

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

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

Als wesentlicher tiefer liegender Grund für die geringe Vernetzung zwischen den Städten wird mehrfach auf deren unterschiedliche Finanzlage hingewiesen. Die finanziellen Möglichkeiten sind damit generell eine wesentliche Determinante dafür, wie stark sich

einzelne Kommunen der freiwilligen Aufgabe Klimaschutz widmen können. Vor diesem Hintergrund relativiert bzw. konkretisiert der bereits zitierte Referatsvertreter seine Aussage zur Übertragbarkeit innovativer energie- und klimapolitischer Maßnahmen:

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

Unter den gegebenen finanzpolitischen Rahmenbedingungen sind damit in erster Linie Großstädte - und hier wiederum vor allem süddeutsche Großstädte - Vorreiter in der Energie- und Klimapolitik und in entsprechende Vernetzungsaktivitäten involviert¹: Ihre Finanzlage ermöglicht die Anstellung von Personal und die Anhäufung von Fachkompetenz.

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

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

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

¹ Ein gewisses Gegengewicht bildet die Nationale Klimaschutzinitiative, die Mittel für die bundesweite Förderung von Klimaschutzmanagerstellen bereitstellt (mit derzeit ca. 300 besetzt Stellen).

sche Themen entsprechend positioniert und bundesländerübergreifend einbringt. Interviewpartner aus einem städtischen Referat fordern daher über Formate wie zum Beispiel Regionalkonferenzen neu nachzudenken (Interviews Stadtverwaltung).

Eine weitere Form der institutionalisierten Vernetzung zwischen Städten und Kommunen erfolgt über gemeinsame, von der EU geförderte Projekte. Teilweise werden diese über Städtenetzwerke abgewickelt - insbesondere über das Klimabündnis als sog. Lead-Partner -, teilweise auch unabhängig davon. München war und ist immer wieder in derartige EU-Projekte involviert.¹ Auch hier haben die Interviews unterschiedliche Einschätzungen über das Veränderungs- und Innovationspotenzial derartiger Förderprojekte zu Tage gefördert. So wird von einem im Klimabündnis vernetzten Referatsvertreter die Chance zu klimapolitischen Neuerungen in osteuropäischen Staaten oder anderen weniger klimapolitisch aktiven Kommunen hervorgehoben: Gemeinsame Projekte könnten eine Initialzündung zur Mitgliedschaft im Klimabündnis darstellen und Gemeinderatsbeschlüsse zum Klimaschutz herbeiführen. Dabei sieht er eine Bringschuld von Seiten des Klimabündnis und reicher Städte wie München:

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

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

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

¹ Vgl. etwa <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Arbeit-und-Wirtschaft/Europa/EU-Projekte.html>.

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

3.2 Ad-hoc, themenbezogene oder bilaterale Diffusionsprozesse

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

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

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

Zugleich berichtet eine Mitarbeiterin eines anderen Referats, dass die Teilnahme an der IRBC-Konferenz den eigenen Horizont erweitert hat und Vorträge von Vertretern anderer Städte vielfach aufschlussreich waren. Genannt wurde speziell Seattle, eine ähnlich wie München stark wachsende Stadt, die sich mit ähnlichen Flächen- und Verkehrsproblemen beschäftigt. Jenseits individueller Lernprozesse haben die Konferenzen An-

lass dazu geboten, heterogene Themenbereiche in der Verwaltung unter dem Label “Smart Cities“ zu bündeln und zu koordinieren. Damit wurden gute Voraussetzungen geschaffen, einen – letztlich auch erfolgreichen – Antrag zur Förderung bei der EU zu stellen. Über neue Akteurskonstellationen und die spezifische situative Logik der Konferenzen konnten somit also bereits im Vorfeld politische Innovationsimpulse gesetzt werden; zudem bieten sich potenziell weitere Gelegenheiten im Kontext der Beschäftigung mit “Smart Cities“.

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

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

Jenseits des Erfahrungsaustausches über Städtetzwerke wurden Diffusionsprozesse angesprochen, die primär bilateral zwischen München und einzelnen anderen Städten stattgefunden haben. Dabei ist die Zahl der Städte, die hierfür infrage kommt, vor allem im Hinblick auf Innovationsprozesse in München typischerweise überschaubar (so auch Kemmerzell und Tews, 2014): Die anderen Städte sind auch eher energie- und klimapolitische Vorreiter, wobei auch Städte im Ausland infrage kommen, und sie weisen in Größe, Stadt- und Verwaltungsstruktur Ähnlichkeiten auf.¹ Häufig genannt wurden dementsprechend Städte wie Frankfurt, Berlin, Stuttgart, Freiburg und Heidelberg und im Ausland Wien, Barcelona, Amsterdam, Oslo oder Kopenhagen.

Diese „Beschränkung“ auf wenige andere Städte erlaubt dann intensivere und zum Teil iterative Beobachtungs-, Lern- und Innovationsprozesse. So wurde etwa mehrfach darauf verwiesen, dass einzelne andere Städte ihre energie- und klimapolitischen Ziele mit einem Zeithorizont bis 2050 fortgeschrieben haben (so der *Masterplan 100 Prozent Klimaschutz* in Frankfurt und das Leitbild *Klimaneutrale Stadt* in Kopenhagen) und dies für München mit seinem längerfristig nicht näher definierten Klimaschutzziel nun maßstabgebend sei (Interviews Stadtverwaltung). Als ein Beispiel für interaktive Lern- und

¹ So äußert sich ein Referatsmitarbeiter dahingehend, dass München zwar auch ab und zu von kleineren Kommunen lernt, die Übertragbarkeit aber schon dadurch begrenzt ist, dass die personelle Verflechtung etwa zwischen Bürgermeister und Chef der Gemeindewerke Innovationen begünstigt, während in Großstädten deutlich komplexere Verfahrens- und Verwaltungsstrukturen vorliegen (Interview Stadtverwaltung).

Innovationsprozesse wurde die Zusammenarbeit mit Freiburg genannt. So hat sich die Stadt im Südwesten Deutschlands frühzeitig für den Einsatz der Solarenergie und der Passivhausbauweise stark gemacht. Während in München zunächst eine skeptische Grundhaltung überwog und entsprechende Konzepte als nicht übertragbar eingestuft wurden, hat - so ein langjähriger Verwaltungsmitarbeiter - eine Stadtratsreise dazu beigetragen, entsprechende Vorbehalte vor allem in der CSU über die Funktionstauglichkeit und Wirtschaftlichkeit entsprechender „grüner“ Konzepte abzubauen. In der Folge konnten vergleichbare Initiativen in München leichter die Zustimmung des Stadtrats finden und realisiert werden. Außerdem wurde der Austausch mit Freiburg weiterhin auf Verwaltungs- und Stadtratsebene gepflegt, so dass über Jahre persönliche, direkte und vertrauensvolle Kontakte etabliert werden konnten. So wurden Jahre später Akteure aus Freiburg auch wieder zu einem Workshop zu Energiekonzepten in München eingeladen (Interview Stadtverwaltung).

Neueren Datums ist eine 2013 initiierte, bilaterale, projektbezogene und internationale Partnerschaft zwischen München und Kapstadt speziell zu Fragen des Klimaschutzes und Klimawandels.¹ Sie ist zugleich in das deutsche Mehrebenensystem eingebunden. So dient als Basis für die Zusammenarbeit ein vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziertes Förderprogramm „50 kommunale Klimapartnerschaften bis 2015“. Es ermöglicht die Erarbeitung von gemeinsamen Handlungsprogrammen der Partnerkommunen und anschließend den Zugang zu Entwicklungsgeldern zur Umsetzung konkreter Maßnahmen vor Ort. In München ist diese Partnerschaft wiederum eingebunden in das Rahmenkonzept für kommunale Entwicklungszusammenarbeit, das Klimawandel als einen thematischen Schwerpunkt vorsieht. Darüber hinaus bestehen Partnerschaften zwischen dem Freistaat Bayern und der Provinz Westkap, deren Hauptstadt Kapstadt ist, wobei ein Fokus auf der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Bereich erneuerbarer Energien liegt. Auf Bundesebene wurde zudem 2013 eine deutsch-südafrikanische Energiepartnerschaft ins Leben gerufen.

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

¹http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Internationales/Kommunale_Entwicklungszusammenarbeit/Projekte/kapstadt.html . Ähnliche Kooperationen (u.a. auch mit energiebezogenem Fokus) gab es im Rahmenkonzept für kommunale Entwicklungszusammenarbeit mit Kiew und Harare.

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

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

Themen- und projektbezogene Innovations- und Diffusionsprozesse sind wesentlich von der Interaktion zwischen Stadtrat und Verwaltung geprägt. Sie können gelingen, aber auch aufgrund bestimmter Bedingungen scheitern bzw. abgebrochen werden. Von mehreren Gesprächspartnern wurde betont, dass Stadträte häufig ein wichtiger Impulsgeber sind. Diese Impulse können wiederum aus – den allgemein bereits kritisch beäugten – parteipolitischen Kontakten und persönlichen Kontakten und Erlebnissen der Stadträte oder Neuigkeiten aus Medien, wissenschaftlichen Untersuchungen u.ä. entstehen:

„Die [Stadträte] haben ihre Antennen natürlich nach außen gerichtet und tragen oft auch Anträge oder Anfragen über den Stadtrat an spezialisierte Referate. Die kommen mit Ideen, die sie irgendwo anders aufgeschnappt, gelesen oder gesehen haben und wollen wissen, ob das umsetzbar ist in München oder beantragen, dass es umgesetzt wird“ (Interview Stadtverwaltung).¹

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

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

Innerhalb der Stadtverwaltung ist die Orientierung an oder der Vergleich mit anderen Städten nicht in der Breite institutionalisiert und systematisch festgeschrieben. Er findet aber dennoch immer wieder statt, hängt dann jedoch von den jeweiligen Handlungsori-

¹ Als Beispiel wurde hier etwa das vorbildliche Schienenbahnkonzept der rheinland-pfälzischen Stadt Andernach genannt (Interview Stadtverwaltung).

entierungen und Handlungsbedingungen der Akteure ab. So wurde im Gespräch mit Mitarbeitern eines großen und vielschichtigen städtischen Referats deutlich, dass zum einen die eigene Position innerhalb des Referats den Blick nach außen zulässt. Zum andern wird hier - mit einem kritischen Blick auf Kollegen im Haus, die nur Dienst nach Vorschrift machen - das eigene persönliche Engagement als wichtiger Faktor ins Feld geführt:

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

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

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

Eine andere Konstellation bietet sich wiederum einer Mitarbeiterin aus einem weiteren Referat. Nach ihrer Erfahrung ist der Vergleich mit anderen (europäischen) Städten im Rahmen von laufenden und geplanten Projekten des Klimaschutzprogrammes zunehmend erwünscht. Begünstigend wirkt sich hier die Sozialisation und Weltläufigkeit der Referatsspitze aus, die dazu führt, München regelmäßig mit anderen Städten in Bezie-

hung zu setzen. Anders als mitunter in anderen Referaten wird dabei auch der Zugang zu den „Entscheidern“ von der Mitarbeiterin positiv erlebt, obwohl auch die Umsetzung wiederum als „koordinationsintensiv“ wahrgenommen wird. Das Einbringen eigener bzw. aus anderen Städten entlehnter Ideen und Konzepte könnte dabei auch durch kurze Entscheidungswege im Referat und das dort vergleichsweise neue Thema Klimaschutz begünstigt sein (Interview Stadtverwaltung).

Neben Lernen als Diffusionsmechanismus können überregional ausgeschriebene Wettbewerbe eine wichtige Quelle der Verbreitung von Politikinnovationen sein (Rave, 2015). In der Vergangenheit ist München mehrfach als energie- und klimapolitisch vorbildlich prämiert worden, u.a.

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

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

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

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

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

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

3.3 Diffusionsprozesse aus der gewachsenen Münchner Energie- und Klimapolitik

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

ger erfolgreich eingeschätzten Teilen der Energie- und Klimapolitik München auch wieder aus einer „Empfängerperspektive“ betrachtet werden.

Im Prinzip lässt sich zwischen strukturellen und inhaltlichen Elementen der kommunalen Energie- und Klimapolitik unterscheiden. *Strukturell* prägend für die Münchner Klimapolitik ist vor allem das Integrierte Handlungsprogramm Klimaschutz München (IHKM) (Abschnitt 2.1). Es gilt oft als Beispiel für einen innovativen Umgang mit dem querschnittsorientierten und referatsübergreifenden Thema Klimaschutz und ist über München hinaus bekannt (Interview Stadtverwaltung). Als innovativ kann hier etwa die Einrichtung von Arbeitsgruppen über Referate hinweg gelten: Sie dienen der Bündelung von Know-how und ermöglichen eine vorher nicht vorhandene referatsübergreifende Kooperation bei Klimaschutzaktivitäten in der Verwaltung (Interview Stadtverwaltung). Allerdings betont auch eine befragte Referatsspitze Grenzen der Übertragbarkeit:

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

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

formieren und zu beraten und als Servicestelle für alle deutschen Kommunen zu dienen.¹ Neben den in Betrieben ausgelösten Umweltinnovationen kann München daher als Initiator einer Politikinnovation in Deutschland betrachtet werden.

Mittlerweile bestehen mehr als 100 deutsche ÖKOPROFIT-Kommunen mit mehr als 3.000 teilnehmenden Firmen. Die jeweilige Kommune (bzw. ihr Amt für Wirtschaftsförderung oder Umwelt) initiiert, koordiniert und finanziert das Programm vor Ort und wird dabei von weiteren Partnern unterstützt (z.B. Umweltberatungsbüro, Industrie- und Handelskammer, lokaler Versorger etc.). Wesentlich für die interkommunale Verbreitung war neben der Verbreitung durch die beauftragten Beraterfirmen auch die Gründung eines ÖKOPROFIT-Netzwerkes im Jahr 2000 in München. Vor allem über regelmäßige Bundestreffen wird der Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen und Beratern intensiviert, Qualitätssicherung betrieben und ÖKOPROFIT weiterentwickelt. Das Netzwerk ermöglicht damit politische und administrative Lernprozesse. Ebenso wurde die Einführung von ÖKOPROFIT über einige Bundesländer (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Hamburg, Baden-Württemberg, Hessen, Sachsen) finanziell gefördert. Mehr ÖKOPROFIT-Kommunen finden sich damit in Bundesländern mit guten Förderkonditionen. Ein dritter Verbreitungsmechanismus läuft über die Unternehmen selbst: Unternehmen, die gute Erfahrungen mit ÖKOPROFIT an einem Standort gemacht haben, entscheiden sich häufig für das System auch an anderen Unternehmensstandorten. Auch auf diese Weise können Kommunen an diesen Standorten für ÖKOPROFIT sensibilisiert werden.²

Traditionell bezieht sich ÖKOPROFIT auf Umweltentlastungen in allen Umweltmedien. Aktuell wurde vom Münchner RAW in Kooperation mit dem RGU speziell ein zusätzlicher Baustein ÖKOPROFIT Energie entwickelt. Damit hat München eine Möglichkeit gefunden, den bundespolitischen Vorgaben des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz gerecht zu werden: So sieht das Energiedienstleistungsgesetz und letztlich die EU-Energieeffizienzrichtlinie eine Energie-Audit Pflicht für große Unternehmen und bestimmte öffentliche Unternehmen vor. Diese Vorgabe kann jedoch auch über Energieeffizienz-Netzwerke, d.h. den freiwilligen, zielgerichteten und systematischen Erfahrungsaustausch von Unternehmen einer Region oder Branche zu Energieeffizienzthemen umgesetzt werden (vgl. zu einer Verbändevereinbarung zwischen Bundesregierung und Verbänden zur Gründung von 500 derartiger Netzwerke bis 2020, www.bmwi.de). In München konnte eine derartige Netzwerkgründung über ÖKOPROFIT und ÖKOPROFIT Energie implementiert werden, wobei neben dem RAW und dem

¹ <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Arbeit-und-Wirtschaft/Wirtschaftsfoerderung/Grundlagen/oekoprofit.html>

² Allerdings ist es nicht zwingend für die Verbreitung von ÖKOPROFIT in einem Unternehmen, dass die Kommune der Tochterfirma auch selber Kooperationspartner von ÖKOPROFIT wird.

RGU auch die Stadtwerke München, die Industrie- und Handelskammer München und Oberbayern und der Abfallwirtschaftsbetrieb als Netzwerkträger fungieren.¹ Dagegen besteht nach Einschätzung einer Mitarbeiterin des RAW bundesweit durchaus ein erhebliches Maß an Unsicherheit darüber, wie die Verbändevereinbarung umgesetzt werden kann. München habe dagegen eine effiziente Möglichkeit der Umsetzung EU-rechtlicher und nationaler Vorgaben gefunden. Zudem könnte wiederum im Bereich Energie eine neue Diffusionsdynamik in anderen ÖKOPROFIT Kommunen angestoßen werden (Interview Stadtverwaltung).²

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

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

Während die drei aufgeführten Programme (ÖKOPROFIT, Pro Klima – Contra CO2, Fifty-Fifty) eine nicht unerhebliche Diffusionswirkung zugeschrieben werden kann, fällt die Bilanz für das Bündnis München für Klimaschutz kritischer aus. Kern dieses Bündnisses war es, den Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsgedanken in Unternehmen und Stadtgesellschaft zu tragen und innovative Klimaschutzprojekte gemeinschaftlich umzusetzen (vergleiche Abschnitt 2.1). Im Rückblick betont der Leiter eines Referats zwar den Einsatz einzelner Mitarbeiter der Stadt und konzidiert Teilerfolge bei der Öffentlichkeitsarbeit und der Bewusstseinsbildung. Allerdings sei es nicht gelungen, Klimaschutzaktivitäten dauerhaft und in der Breite in Unternehmen zu verankern, die nicht

¹ Auch unabhängig von der Netzwerkteilnahme erfüllt ÖKOPROFIT Energie die gesetzlichen Anforderungen zur Durchführung eines Energieaudits.

² Die Verhandlungen mit dem Bundeswirtschaftsministerium sowie den Wirtschaftsverbänden zur Anerkennung von ÖKOPROFIT und ÖKOPROFIT Energie als Energieeffizienznetzwerk im Sinne der Verbändevereinbarung sind aktuell allerdings noch nicht abgeschlossen. Der Steuerungskreis ist bereits informiert und zeigt eine positive Haltung (Stand: Oktober 2015).

ohnehin relativ eng an die Stadt gebunden sind (wie z.B. die Stadtwerke). Insofern konnte das 2007 gegründete „München für Klimaschutz“ zwar eine gewisse Vorbildwirkung auf andere Kommunen entfalten und wurde dafür auch mehrfach prämiert (Abschnitt 3.2); allerdings konnte die Basis für innovative Aktivitäten und deren Diffusion nicht aufrechterhalten werden:

„Es hatte eine Vorbildfunktion gehabt dahingehend, dass wir durchaus mal eine Dachmarke geschaffen haben, unter der sich 100 Betriebe gesetzt haben und gesagt haben ‚Ja wir wollen Klimaschutz machen‘. Aber unsere Beitrittsurkunde hat konkrete, quantifizierte Ziele drin gehabt. Und da, sag ich mal, die Zielerfüllung und Zielerreichung ist bei vielen Betrieben nicht gemacht worden. Die haben ein Leuchtturmprojekt gemacht. Aber wenn ich jetzt Frage: Habt ihr eine CO₂-Bilanz gemacht und habt ihr evaluiert? Hat euer Leuchtturmprojekt euch auf den Weg gebracht zu 50% CO₂-Reduktion bis 2030 (...)? Da würde ich mal sagen, das können die mir nicht nachweisen“ (Interview Stadtverwaltung).

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

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

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

dem Klimaschutz herzustellen und eine neue Dachmarke (zusammen mit den Stadtwerken) zu etablieren (Interview Stadtverwaltung).

Ein frühes Münchner Instrument im Klimaschutz ist auch das seit 1989 bestehende Förderprogramm Energieeinsparung (FES). Es soll die Münchner Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer sowie die Wohnungswirtschaft in München über die bundesgesetzlichen Vorgaben hinaus für den baulichen Wärmeschutz von Wohngebäuden und zum Umstieg auf erneuerbare Energieträger motivieren. Seit 2010 ist es das im bundesdeutschen Städtevergleich finanziell höchstdotierte Förderprogramm (bei Städten ohne Stadtstaat-Status) (LHM, 2012b). Nach Aussagen aus einem städtischen Referat war die Breite der Fördergegenstände und das Fördervolumen maßstabgebend für andere Kommunen, wobei diese allerdings nicht immer entsprechende Finanzmittel aufbringen können (Interviews Stadtverwaltung). Über das Münchner Programm konnten zudem frühzeitig CO₂-mindernde Technologien (wie z.B. moderne Heizkessel) gefördert und deren Markteinführung beschleunigt werden. Dies habe dann wiederum andere Kommunen angeregt, entsprechende Fördermaßnahmen über den gesetzlichen Standard zu ergreifen. Indirekt wurde zudem die weitere Bundesgesetzgebung der Energieeinsparungsordnung im Sinne der CO₂-Einsparung positiv beeinflusst (Interview Stadtverwaltung). Wesentlich skeptischer wird das Innovations- und Diffusionspotenzial von städtischen Maßnahmen dagegen von den befragten Mitarbeitern eines anderen Referats beurteilt. Die Vorbildwirkung beschränkt sich demnach auf Gebäude, die sich im Eigentum der Stadt befinden. Zu nennen ist hier etwa (auch jenseits des FES) der Aufbau eines Energiemanagements für städtische Gebäude im Baureferat. Gestützt durch die geballte Kompetenz „des größten kommunalen Ingenieurbüros“, aber auch durch bestimmte Einzelpersonen und Teams sei hier ein System etabliert worden, dass eine Referenz für andere Städte geworden ist und zum Beispiel im Arbeitskreis Energiemanagement des Deutschen Instituts für Urbanistik vorgestellt wurde (Interview Stadtverwaltung). Gebäude städtischer Wohnungsbaugesellschaften würden den Bundesdurchschnitt am Gebäudeenergiebedarf dagegen bei den städtischen Fördermaßnahmen nur um 10% unterschreiten.¹ Hier bestehe erhebliche Skepsis, innovative Leuchtturmprojekte zu realisieren. Auf Druck der SPD solle vielmehr vor allem günstiger Wohnraum in der Masse und für eine wachsende Stadt realisiert werden. Dies habe dann zur breiten Streuung der Mittel des FES geführt, so dass die gesetzlichen Standards schnell und in der Breite, aber eben nur in geringem Maße unterschritten werden können. Unter innovationspolitischen Gesichtspunkten wird dieses Masse-statt-Klasse-Denken kritisiert:

¹ Kritisiert wurde hierbei eine falsche Methodik zur Berechnung der Energieeinsparung.

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

Auch die z.T. ins Feld geführten Anstoßwirkungen auf die Bundesgesetzgebung werden aktuell ganz anders bewertet. So orientiere sich die Münchner Wohnungsbauförderung an der bestehenden Energieeinsparverordnung statt vorausschauend und proaktiv absehbaren Verschärfungen der Standards zu begegnen. Jenseits der Wohnungsbaugesellschaften wird schließlich kritisiert, dass das FES den Münchner Bürger als Eigentümer von Wohnraum nur wenig anspricht. Eine Rolle könnten hierbei die hohen bürokratischen Hürden und das komplizierte Antragsverfahren spielen (vgl. auch Rubik und Kress, 2014).

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

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

Als politische Innovation kann zunächst der Stadtratsbeschluss gelten, die „stadteigenen“ SWM vor dem Hintergrund eines stark fossil-nuklear geprägten Erbes von 2008 an schrittweise, aber konsequent auf den Ausbau erneuerbarer Energien auszurichten (Abschnitt 2.1). Dieser Beschluss folgte einem teilweise kontroversen Diskussionsprozess, insbesondere angesichts von Überlegungen der Stadtwerke und Teilen der SPD weiterhin in Steinkohle in Nordrhein-Westfalen zu investieren. Er wurde dann jedoch vor allem durch die Machbarkeitsstudie des Öko-Instituts begünstigt, die die Möglichkeiten von Investitionen in erneuerbare Energien im Münchner Raum und darüber hinaus verdeutlichte. Ebenso stieß die Neuausrichtung auf erneuerbare Energien bei den selbst in einem Umstrukturierungsprozess befindlichen Stadtwerken zunehmend auf reges Interesse (Interviews Stadtwerke). Die Zielvorgabe kann bis heute als ein Mittel verstanden werden, München und seine Stadtwerke im Wettbewerb zu positionieren, ökonomisch wie politisch. In politischer Hinsicht reiht sich - wie immer wieder betont - das

Ausbauziel in die energie- und klimapolitischen Leitlinien der Stadt ein: „München steht dank seiner Stadtwerke bei der Energiewende an der Spitze“ (Süddeutsche Zeitung, 24.2.2013). Ähnlich wird heute die Erreichung von Zwischenzielen politisch- strategisch und öffentlichkeitswirksam kommuniziert. In ökonomischer Hinsicht sind die SWM von einem ehemaligen Zuschussbetrieb zu einem gewinnbringenden Unternehmen geworden, das bis vor kurzem von seinen 300 bis 400 Mio. € Überschuss immerhin jährlich etwa 100 Mio. € an den städtischen Haushalt überweist. So äußert sich der Vorstandsvorsitzende der SWM dahingehend, dass die Aktivitäten der SWM eine gewisse Einmaligkeit aufweisen: „Nach unserem Wissen gibt es keine Großstadt weltweit, die so früh so ehrgeizige Ziele bei der Energiewende gesetzt hat wie wir“ (Bieberbach, 2015). Dabei strahlt dieses Engagement ideell und medial aus, wird aber zumindest in seiner Ambitioniertheit, aber auch in seiner Abhängigkeit von übergeordneten politischen Rahmenbedingungen (insbesondere den Förderregimen zu Gunsten erneuerbarer Energien), nicht reihenweise nachgeahmt: „Wir werden oft zitiert, [und] ich muss oft auftreten auf europäischen Konferenzen. Wir werden in den Medien oft zitiert als Musterbeispiel für Investitionen in erneuerbare Energien. (...) Was zu würdigen ist, ist wie schnell und mit welchem Investitionsvolumen der Umbau des Kraftwerksparks angestrebt wird und (...) da kenne ich (...) keinen etablierten traditionellen Energieversorger, der mit so einer Geschwindigkeit und so einem Investitionsvolumen diesen Umbau angeht“ (ebda.).

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

Der Fokus auf die Wirtschaftlichkeit und die damit - schon aufgrund der begrenzten natürlichen Potenziale in München - verbundene Internationalisierungsstrategie der SWM tritt jedoch in ein mitunter spannungsreiches Verhältnis zu dezidiert kommunal- und verteilungspolitischen Anliegen, die an die SWM herangetragen werden. In den Interviews und als teilnehmender Beobachtung einer Veranstaltung der Umweltakade-

mie München konnten wir hierbei eine breite Palette von Einschätzungen miterleben, teilweise eher grundsätzlicher Art, teilweise illustriert am konkreten Beispiel.

Die eher grundsätzlich kritische Haltung gegenüber den SWM äußert sich darin, dass von manchen Akteuren ein größeres kommunalpolitisches Engagement in der Energiepolitik eingefordert wird: „Dass die Stadtwerke das [Investitionen in erneuerbare Energien, Anm. d. Verf.] machen, das ist ein Investmentgeschehen. Die haben geschafft, das so zu vermarkten, dass die Leute glauben, das sei Energiepolitik. Das hat mit Energiepolitik nichts zu tun! (Interview Stadtverwaltung)“. Unter Applaus fordert schließlich auch ein Teilnehmer der obigen Veranstaltung, dass CO₂-Einsparung und Umweltschutz vor Ort verankert sein muss. Mit Blick auf das CO₂-intensive und umweltbelastende SWM-Kohlekraftwerk im Münchner Norden fordert er: „Der Dreck muss dort eingespart werden, wo er produziert wurde“. Neben dem Verweis auf die Wirtschaftlichkeit weist der SWM- Vorsitzende demgegenüber einen allzu engen politischen Steuerungsanspruch beim Ausbau erneuerbarer Energien wiederum zurück. Dies gilt vor allem für die Stromerzeugung: „Ich finde die Vorstellung absurd, dass jeder jetzt seinen Strom bei sich privat erzeugen muss. Wenn es europaweite Stromnetze gibt, kann man viel, viel billiger Ökostrom für Europa produzieren, indem man die besten Standorte in Europa wählt. Alles andere finde ich kleingeistige Kirchturmpolitik, muss ich jetzt ganz offen so sagen“ (Bieberbach, 2015).

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

Diese grundsätzlich skeptische Haltung wird jedoch von anderen Gesprächspartnern nicht geteilt. So betrachten Vertreter der SWM das Verhältnis zu ihrem Gesellschafter prinzipiell als harmonisch. Gerade die Diskussion um die Ausbauoffensive im Jahr 2008 sei offen und transparent verlaufen und habe ein Bewusstsein dafür geschaffen, wie und wo der angestrebte Ausbau erneuerbarer Energien erfolgen kann. Schwieriger sei allerdings die Zusammenarbeit zwischen SWM und den Gemeinden im Münchner Umland. Deren stark nach innen gerichtete Perspektive erschwert es, die Potenziale erneuerbarer Energien vermehrt in der Nähe von München und weniger in Norddeutschland oder

anderen europäischen Ländern auszuschöpfen:¹ „Die Umlandgemeinden haben alle ihre eigene Agenda. (...) Das Umland könnte wesentlich mehr aus erneuerbaren Energien produzieren, wir [in München] aber nicht. (...) Man darf da auch keine Illusionen haben. Der Münchner ist im Umland nicht sonderlich beliebt. Es ist schon schwierig. Die Bürgermeister haben ihre eigenen Vorstellungen. Es ist nicht so, dass wir rausgehen und die sagen: ‚Wir würden gern etwas mit euch machen (...)‘. Es ist ein schwieriges politisches Klein-Klein“ (Interview Stadtwerke).

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

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

Aufgeführt wurde hier zum Beispiel die Wärmeversorgung im neu entstandenen Stadtviertel München-Riem. Seit 2005 wird in einem durchaus innovativen Vorzeigeprojekt die Tiefengeothermie eingesetzt und ein Netz von der SWM betrieben. Kritisiert wird jedoch das Preissetzungsverhalten der SWM. Verlangt wird von den Endkunden der München-weite Fernwärme-Einheitspreis, obwohl der bundesweit geförderte Einsatz von Geothermie deutliche Kostenvorteile gegenüber dem Einsatz fossiler Energieträger bietet. Die Nicht-Weitergabe von Kostenvorteilen ist dabei auch im Vergleich zu anderen Städten mit ähnlichen Wärmeversorgungssystemen unzeitgemäß (Interview Stadtrat). So hat sich etwa in Kopenhagen ein sog. Bestpreisverfahren etabliert: Zwar ist dort in einem Stadtgebiet der Fernwärmeanschluss verpflichtend; zugleich wird aber durch die Stadt sichergestellt, dass die Endkunden im Vergleich zu sonst anfallenden Wärmepreisen für andere Energieträger nicht schlechter gestellt werden. Zusätzlich werden in

¹ Daneben wurde in diesem Zusammenhang explizit auch auf die restriktive bayerische Windenergiepolitik mit ihren neu verabschiedeten Abstandsregelungen verwiesen.

München von den Abnehmern in der Messestadt hohe nachträgliche Investitionen in die Hausstationen verlangt, um die Rücklauftemperaturen weit unter die derzeit üblichen Werte abzusenken und somit den Einsatz der Geothermie für die SWM noch lukrativer zu machen. Andernfalls drohen die Stadtwerke mit dem Einsatz von Rücklauftemperaturbegrenzern bzw. bauen diese „zwangsweise“ ein, was einer Reduzierung der Wärmelieferung gleichkomme. Richtig wäre nach Meinung der Kritiker, dass sich die SWM erheblich an den Nachrüstkosten beteiligen. Dies gelte umso mehr, als bis 2040 der Fernwärmebedarf von ganz München über Geothermie bedient werden soll und das Problem dann München-weit (vor allem im Altbaubestand) zuschlägt.¹

Dieses Beispiel veranschaulicht - so der befragte Kritiker - , dass die Stadtwerke nicht nur ihre Monopolstellung im Fernwärmesektor in Stadtteilen wie Riem oder Freiham ausspielen würden, sondern auch in einer intransparenten Mischkalkulation finanzielle Risiken oder Fehleinschätzungen in anderen Bereichen – d.h. vor allem im Stromsektor² – ausgleichen würden.

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

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

SWM- kritische Stimmen führen schließlich auch an, dass die SWM des Öfteren eine Schlüsselstellung dabei haben, innovative Ideen und Projekte zu initiieren und voranzu-

¹ Nach Ansicht der befragten SWM-Vertreter haben sich die Hauseigentümer per Vertrag verpflichtet „relativ niedrige“ Rücklauftemperaturen einzuhalten. Dies wurde jedoch in der praktischen Anlagenauslegung nicht immer gewährleistet. Damit konnte auch die zur Verfügung stehende Wärme nicht optimal ausgenutzt werden, was auch ökologisch wünschenswert wäre. Für die Hauseigentümer war deshalb eine Umrüstung ihrer Anlagen erforderlich, da sie sonst ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht erfüllen könnten. Da viele Eigentümergemeinschaften dies nicht tun wollten, hätten schließlich die SWM die Rücklauftemperaturbegrenzer eingebaut. Allerdings seien die SWM auf die Eigentümer zugegangen, hätten sie beraten und sich i.d.R. mit den Eigentümergemeinschaften einvernehmlich geeinigt (Interview Stadtwerke).

² Zu nennen sind generell ungünstigere Förderbedingungen für erneuerbare Energien, Verzögerungen bei der Offshore-Windenergie, aber auch einzelne Investitionsprojekte (zum Beispiel Andasol in Spanien oder ein Geothermie Projekt in München-Sauerlach), die sich als wenig(er) ertragreich herausgestellt haben.

treiben oder Technologiefelder zu besetzen, oder dies eben gerade nicht oder nur halbherzig zu tun (Interview Stadtrat, Interview Stadtverwaltung):

- So hatten die SWM bei der Entscheidung über die Art der Energieversorgung neuer Stadtviertel erheblichen Einfluss, insbesondere bezüglich der Frage, ob und in wie weit neben Fernwärmekonzepten alternativen und innovativen Energieversorgungskonzepten (z.B. über Passivhäuser, solarthermische Nutzung u.ä.) Raum gegeben wird. Diese führen bislang eher ein Schattendasein.
- Auch würden etwa innovative Konzepte zur Nutzung von Biomasse (z.B. das florafuel-Verfahren) abgeblockt oder marginalisiert.
- Im Vergleich zu anderen Stadtwerken werde auch der Einsatz von Mikro- und Nano-Blockheizkraftwerken in Münchner Privathaushalten vernachlässigt, wohl aus Angst, eine Konkurrenz für die SWM auf dem Strommarkt zu etablieren.
- Schließlich wird auch kritisiert, dass weitere Fortschritte bei der Umstellung der Fernwärmeleitung von Dampf auf Heißwasser im Bestandsnetz nicht vorangetrieben, sondern ins Belieben der SWM gestellt werden, obwohl es sich dabei um eine Maßnahme mit erheblichen CO₂-Minderungspotenzial handele.

Bedauerlich sei auch, dass die *Solarinitiative München* und damit eine von vielen Akteuren getragene Energieversorgung über Photovoltaik nicht dauerhaft bzw. in größerem Umfang in München Fuß fassen konnte. So sollte über die beteiligten Gesellschafter so viel Kapital bereitgestellt werden, dass die Solarinitiative Solaranlagen auf Dächern installieren kann und dann wiederum Anteile an Bürger weiter verkauft. Dies schien nicht zuletzt vor dem Hintergrund interessant, dass für die Versorgung Münchens ein zwar insgesamt begrenztes, aber dennoch vom Status-Quo aus gesehen beträchtliches Ausbaupotenzial für Fotovoltaik von derzeit 0,63% des Strombedarfs auf 3,5 - 5% gesehen wird (vgl. Röpcke, 2015a, b). Angebracht wird hierbei, dass die SWM wenig Interesse am Ausbau der Solarenergie in München habe, müsse sie doch letztlich Marktanteilsverluste hinnehmen (Madsen et al., 2015). Im Gegensatz zu anderen Stadtwerken sei die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Münchner Bürgern auch wenig ausgeprägt: „Man hat den Eindruck, das ist halt eine Art bürgerschaftliches Engagement, das einfach nicht kongruent ist mit dem wirtschaftlichen Denken eines kommunalwirtschaftlichen Platzhirsches. Da müssen Sie mit diskutieren. (...) Jetzt haben sie halt klare Befehlsstrukturen, die Geschäftsführung bestimmt und die ändern müssen das machen“ (Interview Stadtrat).

Demgegenüber sieht die SWM die komplexen Planungsprozesse für Solaranlagen auf städtischen Gebäuden und die damit verbundene mangelnde Kapitalaufbringung von Seiten der Gesellschafter als wesentlichen Grund für das Scheitern der Solarinitiative.

Dies wiederum sei auch auf die restriktiveren Förderbedingungen des EEG in den letzten Jahren zurückzuführen (Interview Stadtwerke).

4. Fazit

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

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

Dennoch haben die Interviews vielfältige Beispiele für Innovations- und Diffusionsprozesse zu Tage gefördert. Wie die Untergliederung in Abschnitt drei zeigt, bestehen jedoch recht unterschiedliche Diffusionsformen und -prozesse. So gibt es institutionalisierte Städtenetzwerke, aber auch einzelne Ereignisse, die Innovationsprozesse befördern. Ebenso bestehen langjährige Programme, Konzepte und Projekte sowie besonders herausgehobene Akteure wie die Stadtwerke München, mit denen sich jeweils spezifische Innovationsgeschichten verknüpfen lassen. Im Hinblick auf die in Rave (2015) genannten Diffusionsmechanismen erscheint generell Lernen (individuell wie kollektiv) besonders wichtig für die Verbreitung von Politikinnovationen. Am ehesten greifbar ist das Lernen Münchner Akteure von anderen Akteuren, Projekten, Netzwerken u.ä. jenseits von München; mitunter geht es aber auch um Lernprozesse, die München andernorts begleitet, sowie um wechselseitiges Lernen. Von vergleichsweise geringer Bedeutung ist dagegen Nachahmung. So sieht sich München angesichts des energie- und klimapolitisch bereits Erreichten nur relativ wenig Druck ausgesetzt, noch besser zu werden. Allerdings geben – wenn auch nicht beständig so doch phasenweise – Wettbewerbe

dazu Anlass, sich mit anderen Städten zu messen. Ebenso ist dieser Mechanismus im Zusammenhang mit den Stadtwerken München besonders präsent.

Jenseits offizieller Äußerungen und Verlautbarungen zeigen die Interviews jedoch immer wieder, dass Einschätzungen darüber, welche Konzepte, Programme oder Ideen Münchens als innovativ anzusehen sind, durchaus voneinander abweichen. Kritische Stimmen führen hier an, dass so manche als innovativ deklarierte Maßnahme eher als *business-as-usual* zu betrachten ist oder dass Politikinnovationen mit wenig beachteten Nebenwirkungen verbunden sind. Im Hinblick auf eine höchstens inkrementell innovative Energie- und Klimapolitik wird dann auch betont, dass tiefgreifendere (radikale) Innovationen stark von bestimmten Schlüsselakteuren (oder *change agents*) abhängig sind.

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

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

Literatur

- Bieberbach, F. (2015): Energiewende: Die Beiträge der Stadtwerke München, Vortrag am 23.7.2015 im Rahmen der Reihe „Mutbürger für Energiewende“ der Umweltakademie München, München.
- Bulkeley, H. und M. Betsill (2013): “Revisiting the urban politics of climate change.” *Environmental Politics* 22 (1): 136–154.
- Deutschlandradio (2013): Strom aus Affenhaus und Biotonne, München wird zur heimlichen Öko-Energie-Hauptstadt, Beitrag vom 23.7.2010.
- Heinelt, H. und Lamping, W. (2015): Wissen und Entscheiden, Lokale Strategien gegen den Klimawandel in Frankfurt am Main, München und Stuttgart, Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Hutter von Knorring, S. und Illigmann, K. (2012): Klimaschutz in der Landeshauptstadt München. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauordnung und Raumwesen (Hg.): *Die CO₂-freie Stadt – Wunsch und Wirklichkeit*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, Heft 5/6 2012, S. 235 – 241.
- Kemmerzell, J. und Tews, A. (2014): Akteursorientierungen im überlokalen Handlungsraum, Herausforderungen und Chancen lokaler Klimapolitik im Mehrebenensystem, *der moderne staat* 7 (2): S. 269-287.
- Kern, K. et al. (2005) : *Kommunaler Klimaschutz in Deutschland: Handlungsoptionen, Entwicklung und Perspektiven*, Discussion papers des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, No. SP IV 2005-101.
- Kronawitter, G. und Pretzl, M. (2013): Münchens Energiezukunft wird vielfältig - klare städtische Leitlinie für eine Stärkung dezentraler Stromerzeugung, Stadtratsantrag vom 3.5.2013, München.
- Landeshauptstadt München (LHM) (2008a): Aktualisierung der Leitlinie Ökologie der Perspektive München, Referat für Gesundheit und Umwelt / Referat für Stadtplanung und Bauordnung München.
- Landeshauptstadt München (LHM) (2008b): Integriertes Handlungsprogramm „Klimaschutz in München“ (IHKM) (Beschluss des Umweltschutzausschusses in der Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung gemeinsam mit dem Umweltschutzausschuss vom 03.12.2008). München.
- Landeshauptstadt München (LHM) (2012a): Statistisches Taschenbuch – München und seine Stadtbezirke. Hg.: Statistisches Amt der Landeshauptstadt München. München.
- Landeshauptstadt München (LHM) (2012b): Klimaschutz in München - Klimaschutzbericht 2012. Referat für Gesundheit und Umwelt. München.

- Landeshauptstadt München (LHM), Referat für Arbeit und Wirtschaft, Referat für Gesundheit und Umwelt (2014a): ÖKOPROFIT München 2013/2014, München.
- Landeshauptstadt München (LHM), Referat für Gesundheit und Umwelt (2014b): Integriertes Handlungsprogramm Klimaschutz in München (IHKM), Klimaschutzprogramm 2015, München.
- Landeshauptstadt München (LHM), Referat für Gesundheit und Umwelt (2014c): Nachhaltigkeitsbericht München 2014, München.
- Landeshauptstadt München (LHM), Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Referat für Gesundheit und Umwelt (2014d): Leitlinie Ökologie – Teil Klimawandel und Klimaschutz, München.
- Madsen, K. B. et al. (2015): Institutional barriers for the implementation of a suitable energy system in Munich, Masterarbeit Universität Aalborg, Dänemark, unveröffentlicht.
- o.V. (2014): „Stadtwerke München loben neues EEG“, Klimaretter – Das Magazin zur Klima- und Energiewende, <http://www.klimaretter.info/wirtschaft/nachricht/16844-stadtwerke-muenchen-loben-neues-eeg>.
- Rave, T. (2015): Entstehung und Verbreitung innovativer kommunaler Politiken im Rahmen der Energiewende – konzeptioneller Rahmen für empirische Fallstudien“, ENERGIO – Working Paper Nr. 1, 2015.
- Referat für Arbeit und Wirtschaft (RAW) (2012): Strom aus regenerativen Energien, Antrag Nr. 08-14 / A 01001 der SPD-Stadtratsfraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen– rosa Liste vom 11.08.2009, München.
- Referat für Gesundheit und Umwelt (RGU) (2014a): CO2-Monitoring 1990-2012, Bekanntgabe in der Sitzung des Umweltausschusses vom 3.6.2014, München.
- Referat für Gesundheit und Umwelt (RGU) (2014b): Münchens Energiezukunft wird vielfältig - klare städtische Leitlinie für eine Stärkung dezentraler Stromerzeugung, Beschluss des Umweltausschusses v. 25.3.2014, Vortrag des Referenten, München.
- Rode, P. et al. (2010): Munich: staying ahead on innovation, Global Metro Summit: The next urban economy, Chicago, 7./8.2010, Conference Paper, London School of Economics and Political Science, London.
- Röpcke, I. (2015a): „Nallinger: ‚Es mangelte an politischem Willen‘“, pv-magazine, 19.2.2015, http://www.pv-magazine.de/nachrichten/details/beitrag/nallinger--es-mangelte-an-politischem-willen_100018223/.
- Röpcke, I. (2015b): „Noch viel Solarpotenzial in München“, pv-magazine, 24.4.2015, http://www.pv-magazine.de/nachrichten/details/beitrag/noch-viel-solarpotenzial-in-mnchen_100019008/.
- Rubik, F. und Kress, M. (2014): Abschätzung der Wirkungen ausgewählter klimapolitischer Maßnahmen der Städte Frankfurt/Main und München, BMBF-

- Forschungsvorhaben: Klimawandel und Alltagshandeln: Potenziale, Strategien und Instrumente für CO₂-arme Lebensstile in der Null-Emissions-Stadt, Heidelberg.
- Siemens (2009): Sustainable Urban Infrastructure: München - Wege in eine CO₂-freie Zukunft, erstellt vom Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie, München.
- Siemens AG (2009): Sustainable Urban Infrastructure: Ausgabe München – Wege in eine CO₂-freie Zukunft, München.
- Timpe, C. et al. (2004): Kommunale Strategien zur Reduktion der CO₂-Emissionen um 50% am Beispiel der Stadt München, Öko-Institut e.V. (Hg.), Freiburg.