

Die Diffusion von Politikinnovationen: Fallstudie Regensburg

Tilmann Rave (unter Mitarbeit von Jutta Albrecht-Saavedra)

ENERGIO – Working Paper Nr. 7, Mai 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.



1. Einleitung

Regensburg ist mit knapp 156.000 Einwohnern viertgrößte Stadt Bayerns und Sitz der Regierung der Oberpfalz.¹ Die Stadt ist umgeben und eng verflochten mit dem Landkreis Regensburg, der aus insgesamt 41 Gemeinden und einer Bevölkerung von knapp 185.000 Einwohnern besteht und eine Fläche von 1384 km² einnimmt (gegenüber 81 km² nur für die Stadt Regensburg) (Müller, 2013). Regensburg ist eine alte Stadt mit mehr als 2000-jähriger Geschichte, was sich u.a. in einem Anteil denkmalgeschützten Gebäudebestands am gesamten Gebäudevolumen von 86% in der von der UNESCO prämierten Innenstadt niederschlägt. Regensburg ist zugleich aber ein dynamischer Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort mit geringer Arbeitslosigkeit und dem bayernweit höchstem Verhältnis von Erwerbstätigen zu Einwohnern. Es steht gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner bayernweit an zweiter und deutschlandweit an sechster Stelle (Stadt Regensburg et al., 2015). Branchenschwerpunkte bilden die Automobilindustrie, der Maschinenbau, die Elektrotechnik, die Informations- und Kommunikationstechnologie, die Energietechnik, die Biotechnologie und Logistik und Dienstleistungsaktivitäten rund um den Regensburger Hafen. Stadt und Landkreis zeichnen sich durch eine positive Bevölkerungsentwicklung aus, wobei vor allem für die Stadt bis 2020 weitere Zuwächse erwartet werden. Als einer der bezogen auf die Bevölkerung jüngsten Städte Deutschlands zeichnet sich Regensburg durch Aufbruchsbereitschaft und Zukunftsorientierung aus.

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

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). 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.

¹ Vgl. www.regensburg-effizient.de

Methodisch stützt sich die Fallstudie zum einen auf die Auswertung von Dokumenten wie Ratsdrucksachen, sonstigen Veröffentlichungen der Stadt und Zeitungsberichte. Darüber hinaus sind zum andern aber vor allem leitfadengestützte mündliche Interviews zentrale Basis der hier präsentierten explorativen Fallstudie. Interviews von 90-180 Minuten Länge wurden mit sechs Experten durchgeführt, die in der Stadtverwaltung, dem Stadtrat, der Energieagentur Regensburg und der Regensburger Energie- und Wasserversorgungs AG (REWAG) 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 etwas 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 Regensburger 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

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

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

Potenziale gerade durch die Kooperation von Stadt und Landkreis erschlossen werden (vgl. Abschnitt 3.2).

Energie- und klimapolitische Aktivitäten der Stadt Regensburg sind seit den frühen 1990er Jahren erkennbar (Stadt Regensburg et al., 2015; Stadt Regensburg, Umweltamt, 2015). So ist die Stadt seit 1992 Mitglied im Klimabündnis europäischer Städte und hat sich frühzeitig für eine energieoptimierte Bauleitplanung und das Energiemanagement im kommunalen Gebäudebestand eingesetzt. Entsprechend sind die wesentlichen administrativen Zuständigkeiten für die Energie- und Klimapolitik im Planungs- und Baureferat angesiedelt worden. In dieser Zeit entwickelten sich auch Agenda 21-Initiativen und verschiedene Bürgerfachforen, Runde Tische und Veranstaltungen. Es folgten einzelne Aufklärungskampagnen, Förderprogramme, Modellprojekte und Konzepte für Neubaugebiete. Seit den 2000er Jahren wird das Thema Energie zunehmend mit regionalpolitischen Aktivitäten verknüpft. So finden sich Aussagen zur Energieversorgung im Regionalplan der Region Regensburg und andern räumlich ausgerichteten Konzepten und Studien. "Energie wurde dabei als wesentlicher Schwerpunkt übergemeindlicher Prozesse und Kooperationen identifiziert" (so Stadt Regensburg et al., 2015).

Einen wesentlichen Meilenstein Regensburger Klima- und Energiepolitik bildete die Gründung einer gemeinsamen von Stadt und Landkreis getragenen Energieagentur im Jahre 2009.² Ziel der Agentur ist die Mobilisierung des regionalen Energieeinsparpotenzials und des verstärkten Einsatzes von erneuerbaren Energien. Gegenüber Bürgern und Unternehmen, aber auch den beteiligten Kommunen bietet sie Beratungen an und führt verschiedene Projekte (Energiekonzepte, Potenzialanalysen, Maßnahmenplanungen u.ä.) durch. Gegenüber traditionell-hierarchischen kommunalen Verwaltungsstrukturen erweist sich die Energieagentur dabei als flexibler, effizienter und ergebnisorientierter (Interview 04). Die Agentur versteht sich aber auch als Kern eines Netzwerks, das verschiedene (Energie-)Akteure vor Ort zusammenführt und ihnen auch außerhalb der Region eine Stimme verleiht (Abschnitt 3). Finanziell hat sie in der Anfangsphase von EU-Fördermitteln profitiert, muss sich seit 2013 aber durch unternehmerisches Tätigwerden selbst finanzieren (z.B. über die Umsetzung des Energienutzungsplans, vgl. unten).

Mit dem Wachstum von Stadt und Umland hat auch die für Regensburg und weitere 17 nahe liegende Kommunen als Grundversorger zuständige Regensburger Energie- und Wasserversorgungs- AG (REWAG) zunehmend einen strategischen Stellenwert für die Region und deren Energie- und Klimapolitik eingenommen. Das 1976 aus den Stadtwerken Regensburg bzw. der Energieversorgung Ostbayern hervorgegangene, und noch heute zu knapp 65% im Eigentum der Stadt befindliche Unternehmen war ursprünglich ein Strom- und Gasanbieter ohne eigene Erzeugung. Ende der 2000er Jahre wurde jedoch - gestützt durch die

² Vgl. <http://www.energieagentur-regensburg.de/>. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern ist für Bayern als Flächenland die Gründung regional ausgerichteter Energieagenturen typisch.

bayerischen und bundespolitischen Diskussionen über einen stärker erneuerbar geprägten Erzeugungsmix - der politische Anspruch in der Region formuliert, eine Eigenversorgung beim heimischen Energieversorger im Sinne der Daseinsvorsorge aufzubauen (Interview 02). Daraufhin wurden erste Lern- und Demonstrationsprojekte im Bereich erneuerbare Energien lanciert. Akteursseitig sollte dann auch die anstehende Wahl eines neuen Vorstandsvorsitzenden der REWAG den Kurs zu Gunsten einer dezentral und erneuerbar geprägten Erzeugung stützen (Interview 02).

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

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

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

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

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

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

Außerdem ist ein Lenkungs- und Beratungsgremium eingerichtet worden, das den Arbeitsgruppen übergeordnet ist und mit Vertretern der Stadtverwaltung, aber auch mit unterschiedlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren der Energiewende besetzt ist. Das Gremium soll Kompetenzen bündeln, Umsetzungshemmnisse beseitigen sowie Entscheidungen vorbereiten bzw. ggf. selbst treffen.

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

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

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

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

Einerseits stellt dabei das gewachsene Selbstbild der Stadt eine günstige Voraussetzung dar. So rührt das Selbstbewusstsein und die Strahlkraft der Stadt aus der langjährigen Geschichte, was sich dann auch immer wieder darin ausdrückt, dass sich die Stadt bemüht, sich gegenüber anderen Städten in Rankings oder Wettbewerben gut zu positionieren (z.B. als Kulturhauptstadt). Dem Selbstverständnis des Umweltbürgermeisters nach resultiert daraus eine politische Orientierung, die immer wieder Potenziale und Chancen für die Zukunft sieht, was sich gerade auch auf die von vielen Unsicherheiten geprägte Transformation des Energiesystems positiv auswirkt:

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

Andererseits kann die Regensburger Politik auf strukturellen Veränderungen im Energiebereich sowie veränderten Akteurskonstellationen aufbauen. Wie bereits erwähnt zählt dazu strukturell die Gründung und schrittweise Aufwertung der Energieagentur, die Neuausrichtung der REWAG und (damit oft verwoben) die verstärkte Zusammenarbeit mit dem Umland. Zugleich bilden der Energienutzungsplan und indirekt entsprechende Konzepte

auf Ebene des Landkreises oder einzelner Umlandgemeinden einen übergreifenden strategischen Rahmen. Ebenso werden Veränderungen durch neue Akteure und neue Akteurskonstellationen gestützt. Dazu zählt insbesondere ein atomkraftkritischer Bürgermeister, ein „energiewendefreundlicher“ Vorstandsvorsitzender der REWAG und ein gestaltungsfreudiger Geschäftsführer der Energieagentur. Dazu zählt ebenso eine Verzahnung dieser Akteure über Mitgliedschaften und Gremien, was wiederum der Politik eine höhere Glaubwürdigkeit verleiht (Interview 02). Ebenso herrscht auch informell ein Klima des Vertrauens in einem gut eingespielten Kreis von Schlüsselakteuren (Interview 01).

Die Konsolidierung der Regensburger Energie und Klimapolitik - insbesondere in Gestalt des Energienutzungsplans und entsprechender Leitbild- und Umsetzungsprozesse - spiegelt sich wiederum in konkreten unternehmerischen Entscheidungen. So stützt sich das investive Engagement der REWAG beim Ausbau erneuerbarer Energien und dezentraler Versorgungskonzepte wesentlich auf die kommunalpolitische Rückendeckung. Entsprechende Ausbaumaßnahmen werden also - vor dem Hintergrund bestehender Risiken jenseits des EEG oder KWKG - auch deshalb verstärkt betrieben, weil die Politik in Regensburg und im Landkreis entsprechende Ausbaupotenziale stärker betont und ihre Realisierung vehementer einfordert.³

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

Politikinnovationen umfassen primär Programme, Ideen, Praktiken oder Instrumente, die neu für denjenigen Stadt- oder Gemeinderat sind, der sie einführt oder übernimmt (vgl. 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. strategisch in ihrem Sinne. Dabei kann dies entlang einer horizontalen Dimension - also zwischen Städten und Kommunen – und/oder einer vertikalen Dimension - also entlang staatlich-territorialer Ebenen – erfolgen (Kemmerzell und Tews, 2014).

Selbst bei thematischer Eingrenzung auf den Klima- und Energiebereich und damit auch die begrenzten rechtlichen und zum Teil faktischen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen, verbleiben verschiedene Möglichkeiten für Innovations- und Diffusionsaktivitäten von Kommunen. Als Ergebnis der Interviews in Regensburg können grob vier verschiedene, nicht

³ Dabei ist neben dem Engagement vor Ort auch die Erschließung von Erzeugungspotenzialen außerhalb Regensburg (z.B. die Beteiligung an Windenergieanlagen in Norddeutschland) erwünscht (Interview 02).

ganz überschneidungsfreie Formen und Prozesse unterschieden werden, an denen sich Politikdiffusion festmachen lässt:

- Diffusionsprozesse über institutionalisierte Städtenetzwerke und Städtepartnerschaften: Jenseits gesetzlichen Zwangs von höherer Ebene, der von Diffusionsphänomenen zu trennen ist (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.
- Diffusionsprozesse über Stadt-Umland-Kooperationen: In dem Maße wie die Energieversorgung und Klimaschutzaktivitäten in einem größeren räumlichen Maßstab über die Stadtgrenzen hinaus organisiert wird, ergeben sich potentiell Kommunikations-, Lern- und Innovationsprozesse zwischen Stadt und ausgewählten Umlandgemeinden.
- Diffusionsprozesse über Energieagenturen: Als Vermittler und Multiplikatoren können Energieagenturen jenseits ihres Standorts Innovationsstandards und Diffusionsprozesse beeinflussen und selbst beratend für externe Kommunen tätig werden.
- Diffusionsprozesse über Interaktionen mit Unternehmen und Netzwerke: Die ständige Interaktion und enge Verbindung zwischen Stadtpolitik und wesentlichen ortsansässigen Unternehmen kann eine Quelle von Politikinnovationen und deren Diffusion werden. Darüber hinaus sind Netzwerkaktivitäten eine Möglichkeit Veränderungen und Innovationen technologischer und sozialer Art anzustoßen und zu verbreiten.

3.1 Diffusion über institutionalisierte Städtenetzwerke und Städtepartnerschaften

Eine institutionalisierte Möglichkeit, die Diffusion von Politikinnovationen zu befördern, bieten über mehrere Städte organisierte Städtenetzwerke. Für Regensburg spielen dabei vor allem Städtenetzwerke eine wichtige Rolle, die auf die EU-Ebene gerichtet sind. Im Gegensatz zu München hat die Mitgliedschaft Regensburg im Klimabündnis hier derzeit nur einen untergeordneten Stellenwert.⁴ Wichtiger erscheinen Netzwerke, die sich mit stadt- und regionalpolitischen Aktivitäten im weiteren Sinne beschäftigen, aber immer auch Bezüge zum Klima- und Energiebereich thematisieren. Sie reflektieren das Bemühen Regensburg, Fragen der Regionalplanung, der Stadtentwicklungsplanung und Bauleitplanung stärker integriert mit energie- und klimapolitischen Belangen zu behandeln (Interview 01).

Die Mitgliedschaft in Städtenetzwerken hat für Regensburg zwei wesentliche Funktionen: die Vertretung städtischer Interessen gegenüber der EU (bzw. dem Bund) und den Austausch mit anderen Städten. Beide Funktionen sollen wiederum auch den Zugang zu Fördergeldern erleichtern. Einen wichtigen Stellenwert nimmt für Regensburg etwa das Urban Netzwerk ein, das deutsche und österreichische Städte bei der Umsetzung von integrierten städtischen Entwicklungsmaßnahmen unterstützt, die aus den EU-Strukturfonds finanziert werden. Neben

⁴ Die Mitgliedschaft im energie- und klimabezogenen Konvent der Bürgermeister wird derzeit auch erst erwogen bzw. vorbereitet.

der Interessenvertretung gegenüber und Sensibilisierung von EU-Vertretern wird hierbei der Erfahrungsaustausch und Know-how-Transfer betont. In einem vordergründigen Sinne können die Vertreter der Städte dabei lernen, wie EU-Förderanträge so formuliert oder bewilligte Projekte so umgesetzt werden können, dass sie als möglichst vorbildlich angesehen werden. Ein Vertreter der Stadtverwaltung betont etwa die Bedeutung gut klingender Labels in diesem Zusammenhang, wie sie von der österreichischen Stadt Graz genutzt werden, die sich mit dem Thema ‚Smart City‘ europäische Fördergelder sichern konnte (Interview 01).

Aber auch inhaltlich betont der Vertreter der Stadtverwaltung, dass die Netzwerktreffen Lernprozesse ausgelöst haben, die dann den fachlichen und persönlichen Kontakt zu einzelnen Städten - in diesem Fall vor allem Graz - vertieft haben (vgl. auch Abschnitt 3.2):

„Wir waren auch schon in Graz. (...) Das war klar auf diese Netzwerktreffen zurückzuführen. (...) Da gibt es einen sehr guten persönlichen Kontakt. Da brauche ich bloß auf den Knopf zu drücken, die Nummer ist eingespeichert und ich kann mich [über das interessante Projekt] informieren. Diese Netzwerke sind Gold wert.“ (Interview 01).

Ebenso ergeben sich Möglichkeiten für andere Städte von Regensburger Erfahrungen zu lernen, auch wenn es mehr darum geht, „Ideen oder Teile von Lösungen zu übernehmen“ und weniger darum, das „Projekte eins zu eins umgesetzt werden“ (Interview 01). Gerade mit einzelnen und ähnlich strukturierten anderen Städten ergeben sich dann auf der Basis (aber auch außerhalb) der Netzwerktreffen wiederholte Interaktionen. So wird etwa von Regensburg interessiert beobachtet, wie Mannheim die Umwidmung von Konversionsflächen mit einer innovativen Form der Bürgerbeteiligung realisiert.

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

3.2 Diffusion über Stadt-Umland-Kooperationen

Gerade für kleinere und mittelgroße Städte wie Regensburg bietet es sich angesichts begrenzter eigener Handlungskapazitäten an, Klimaschutz in einem größeren räumlichen Maßstab über die Stadtgrenzen hinaus zu organisieren. In der Gründung einer gemeinsamen Energieagentur von Stadt und Landkreis findet dieses Bestreben - wie bereits in Abschnitt 2

erwähnt - einen konkreten politischen Ausdruck. In dem Maße wie interkommunale bzw. regionale Kooperation stark auf Freiwilligkeit und Kommunikation zwischen den Akteuren beruht, kann sie als Teil der Diffusion innovativer Politiken (und nicht nur als formaler Akt der Kooperation rechtlich unabhängiger Gebietskörperschaften) betrachtet werden (Rave, 2015). Unsere Interviews haben verschiedene Ausprägungen von Stadt-Umland-Kooperationen beleuchtet, die zum Teil als gelungen und zum Teil als er Verbesserungswürdig eingestuft werden.

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

Von Seiten des Regensburger Oberbürgermeisters wird für den Erfolg im Auswahlprozess „der offene und von gegenseitigem Vertrauen geprägte Austausch zwischen allen Kooperationspartnern“ als „ein maßgeblicher Erfolgsfaktor unserer Bewerbung“ betont.⁵ Auch von Seiten der Verwaltung wird betont, dass das persönliche Engagement der Bürgermeister ein entscheidender Faktor war und die Antragstellung erleichtert hat. Dabei war dieser Austausch aber insofern schon vorstrukturiert, dass Regensburg mit seinen Umlandgemeinden schon seit längerem bestimmte gemeinsame Planungen und Verbundkonzepte realisiert oder zumindest diskutiert hat (z.B. Verkehrsverbund, interkommunale Gewerbegebiete, gemeinsame Arbeitskreise mit Gemeindevertretern zu verschiedenen Themen u.ä.) (Interview 01). Die Verknüpfung mit dem Thema Energie war dann auch dadurch begünstigt, dass in der Breite der Gemeinden eine Offenheit für dieses, in Deutschland insgesamt so stark diskutierte Thema bestand. Zugleich war innerhalb der Regensburger Verwaltung das notwendige Fachwissen bei Schlüsselakteuren vorhanden, um ein derartiges Format im Lichte der Anforderungen in der Region und zugleich den komplexen förderrechtlichen Vorgaben der EU zu realisieren (Interview 03).

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

⁵ <http://www.regensburg-digital.de/innovative-energieregion-regensburg-im-bayerischen-efre-auswahlverfahren-erfolgreich/21052015/>

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

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

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

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

Als eher unproblematisch stellt sich aber wohl die Zusammenarbeit der Kommunen im Hinblick auf Energieerzeugung und damit verknüpfte Versorgungs- und Dienstleistungskonzepte dar. Dabei spielt wiederum die REWAG eine Schlüsselrolle. Die REWAG agiert zum einen ohnehin im Großraum Regensburg und bindet diesen aneinander, energetisch oder auch über einen Kommunalbeirat mit Vertretern der Landräte und der Bürgermeister der Kommunen. Zum anderen sieht sie in neuen dezentralen Erzeugungskonzepten auch selbst ein wirtschaftliches Potenzial. Von Seiten der REWAG wird dann auch das Zusammenwirken der Kommunen im Grundsatz positiv beschrieben:⁶

„Alle Bürgermeister haben verstanden, dass mit der Dezentralisierung der Erzeugungswelt eine Einflussnahme auf die Energieversorgung stattfinden wird. (...). Da herrscht auch Konsens zwischen Landkreis und Stadt, dass man die Art der Energieversorgung analog durchziehen wird. Das ist für uns natürlich auch wichtig. (...) Wir wollen die dezentralen Erzeugungsanlagen [in Stadt und Landkreis] technisch vernetzen und aussteuern, über unsere Leitwarte, über unser Handelssystem (...). Und da müssen natürlich alle mitspielen.“ (Interview 02).

⁶ Ähnliches gilt für die Zusammenarbeit mit verschiedenen Wirtschaftsakteuren. So wurde diesbezüglich ein Vorzeigeprojekt genannt, bei dem aus einem Blockheizkraftwerk die Wärme kombiniert für die Kalkproduktion und ein nahe gelegenes neues Wohngebiet genutzt wird. Durch das Zusammenwirken der Akteure wurde dabei eine besondere Dynamik entwickelt.

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

Während im Gespräch mit der Regensburger Stadtverwaltung einige Schwierigkeiten interkommunaler und von der Stadt Regensburg initiiertes Zusammenarbeit angesprochen wurden, sieht die REWAG durchaus auch wechselseitige politische Diffusionsprozesse.⁷ Dies gelte zum einen im Hinblick auf Energiekonzepte einzelner Landkreismunicipalitäten um Regensburg herum. So würden regelmäßige Treffen im Kreistag und auch außerhalb dafür sorgen, dass sich die Kommunen energiepolitisch aneinander orientieren oder gar einander nachahmen. Zum anderen ergeben sich im Hinblick auf die Stadt Regensburg auch „umgekehrte“ oder parallele Diffusionsprozesse. Die REWAG betont diesbezüglich einige akteurseitige und strukturelle Bedingungen:

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

3.3 Diffusion über Energieagenturen

Wie bereits erwähnt spielt auch die eng mit der Verwaltung verzahnte Energieagentur Regensburg eine wesentliche Rolle bei der Kooperation von Stadt und Landkreis. Der Fokus liegt dabei weniger in der energietechnischen und -wirtschaftlichen Umsetzung (wie bei der REWAG), sondern auf der Bewusstseinsbildung und in der konzeptionellen Arbeit. Darüber hinaus hat die Energieagentur aber noch eine weitere Schlüsselfunktion bei der Verbreitung von Politikinnovationen: Sie kommt über die Vernetzung und Abstimmung mit anderen Energieagenturen zum Tragen. So ist die Energieagentur Regensburg Mitglied der Bayerischen Energieagenturen e.V., deren Vorsitz wiederum der Leiter der Regensburger Agentur ist. Ebenso ist sie auch Mitglied bei der Vertretung der deutschen Energieagenturen. Vor allem die Mitgliedschaft in dem bayerischen Zusammenschluss der Energieagenturen ist dabei eine Möglichkeit, Innovationsstandards und Diffusionsprozesse bayernweit zu beeinflussen. So ist der Zusammenschluss zunächst ein Mittel, um Kräfte einzelner Energieagenturen zu bündeln, gemeinsame Projekte zu realisieren und die von der bayerischen Staatsregierung in Aussicht gestellten Fördermittel für die Energiewende effektiv einsetzen zu können. Ebenso werden umgekehrt über die Interessenvertretung auf Landesebene die Art der Mittelvergabe und die Programmgestaltung der Ministerien

⁷ Daneben wurde auch erwähnt, dass sich bestimmte Projekte über Kommunen schon deshalb ausbreiten, weil der betriebswirtschaftliche Mehrwert allein schon so groß ist (z.B. Straßenbeleuchtung auf LED-Basis).

beeinflusst.⁸ Sowohl die Realisierung gemeinsamer Projekte als auch die Interessenvertretung ist dabei mit Abstimmungsprozessen der Energieagenturen verbunden. Die gegenseitige Abstimmung führt dann im Ergebnis dazu, dass die Verbreitung innovativer energiepolitischer Konzepte und Programme einen gewissen Standard über Kommunen hinweg erfüllen:

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

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

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

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

Ebenso besteht die Möglichkeit über Fördermittel der bayerischen Staatsregierung Gemeinden direkt in Energiefragen zu beraten. Auch in diesem Kontext hat die Energieagentur Regensburg eine aktive Rolle mit größerer Außenwirkung übernommen und kann als Transferagent bezeichnet werden. So wurde das von den bayerischen Energieagenturen

⁸ Dies gilt etwa auch für die Förderung von Energienutzungsplänen. Neben der Verfügbarkeit von Fördermitteln war für Regensburg auch die direkte Vernetzung mit anderen Kommunen ein Anstoß zur Entwicklung eines eigenen Energienutzungsplans. So wurde auf einem Treffen der Energiebeauftragten der Oberpfalz ein Fachvortrag zu Energienutzungsplänen gehalten, der dann ein Anstoß zur Ausarbeitung eines derartigen Plans in Regensburg wurde (Interview 01).

vorgeschlagene Energie-Coaching von kleinen und mittleren Gemeinden durch die Staatsregierung anerkannt und gefördert. In der Oberpfalz wurden zwischen 2012 und 2014 45 Gemeinden beraten und für die Jahre 2014 bis 2016 stehen dort Mittel für ca. 35 weitere Gemeinden zur Verfügung. In den meisten Beratungen ist dabei die Energieagentur Regensburg involviert.⁹

3.4 Diffusion über Interaktionen mit Unternehmen und Netzwerkprozesse

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

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

Die Basis der Zusammenarbeit bilden oft technologische Entwicklungen und Konzepte der international aufgestellten Unternehmen am Standort Regensburg. Gerade in Energie- und Verkehrsbereich sind etwa dezentrale und auf regional vorhandenen erneuerbaren Energien basierende Versorgungs- und Dienstleistungskonzepte zu nennen. Diese Konzepte tragen dazu bei, dass kritische und konservative Politiker bereit sind, ihre Positionen (z.B. zur zentralen und auf Atomkraft basierenden Energieversorgung) zu überdenken und neue Wege zu gehen. Zahlreiche und kontinuierliche Workshops und Veranstaltungen - vor allem über die Energieagentur als Multiplikator - sind dann ein Vehikel, um über viele kleine Schritte viele Akteure einzubinden und ein neues Innovationsklima zu generieren. Dabei sind vielfach gerade bei dezentralen Energiekonzepten die Regensburger Umlandgemeinden stärker als früher in energiepolitisch relevante Kommunikations- und Entscheidungsprozesse eingebunden. Parallel bieten Unternehmen innovative technische und wirtschaftliche Konzepte an, stellen aber auch Forderungen an die Politik und Verwaltung den eingeschlagenen Weg z.B. über entsprechende Infrastruktur und Verfahrensabläufe zu unterstützen. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten kommt die Politik diesem Anliegen nach, was dann in entsprechenden Stadtratsbeschlüssen seinen Niederschlag finden kann.¹⁰ Dies trägt wiederum dazu bei, dass die Netzwerke sich politisch ernst genommen fühlen und sich

⁹ Vgl. <http://www.regierung.oberpfalz.bayern.de/aktuell/presse/pm-druckversion-4778.html>.

¹⁰ Dabei zeigt sich auch bei der Opposition im Regensburger Stadtrat eine zunehmende Aufgeschlossenheit für „grüne“ Themen (Interview 04).

entsprechend auch in die politische Diskussion einbringen. Aus der wechselseitigen Interaktion der Akteure entsteht dann quasi eine Welle der Veränderungsbereitschaft (Interview 03). Über unterschiedliche Zugehörigkeiten, Mitgliedschaften und Handlungsorientierungen der Akteure ergeben sich wiederum neue Anknüpfungspunkte für die Wissensdiffusion und Spillover-Effekte.

Konkret genannt wurde u.a. das E-Mobilitätscluster Regensburg, das es sich zum Ziel gesetzt hat, den Standort Regensburg im Zukunftsthema Elektromobilität als Teil der Wirtschaftsförderung technologisch zu positionieren.¹¹ So hat Regensburg bereits jetzt den am stärksten elektrifizierten kommunalen Fuhrpark in Bayern. Der kooperative Ansatz kommt vor allem darin zum Ausdruck, dass die Stadt Regensburg (bzw. seit 2015 eine städtisches Tochterunternehmen) die Gründung und das Management des Clusters übernimmt, aber Akteure aus Wirtschaft und Wissenschaft mit ihren jeweiligen Kompetenzen und Kapazitäten in einen gemeinsamen Prozess einbindet. Dabei engagiert sich das Cluster in regionalen, aber auch nationalen und internationalen Projekten und Kooperationen und bietet dafür zahlreiche Dienstleistungen (sog. Clusterservices) an.

Für Unternehmen bieten sich damit zumindest teilweise Potenziale sich stärker der – in Deutschland insgesamt noch wenig verbreiteten – Elektromobilität anzunehmen. Aktiv vorangetrieben wird die Elektromobilität etwa von der REWAG, die in Vorleistung 18 Ladesäulen in der Stadt und dem Landkreis aufgebaut hat. Diese Vorleistung wird auch mit dem politischen Rückhalt für die Elektromobilität von Seiten der Stadt Regensburg begründet: „Das sind zwei Ebenen: Wir hätten es nicht gemacht, wenn es nicht [nahezu] kostendeckend wäre. Und die Stadt will sich dabei in Richtung Nachhaltigkeit positionieren und ihre Ökobilanz verbessern.“ (Interview 02).

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

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

Der von uns befragte Bürgermeister sieht sich dabei gar nicht so sehr als einsamer Vorreiter, sondern eher durch sein vorbildliches bzw. authentisches Verhalten als Teil einer Bewegung, die auf E-Mobilität als Alternative zu fossilen Antrieben setzt.¹² Somit müsse der Diffusionsprozess auch breiter im Sinne eines sich selbst tragenden Policy-Bandwagoning verstanden werden: Aufgabe der Politik sei es, gesellschaftlich sich entwickelnde Prozesse und Vorstellungen von einem besseren „grüneren“ Leben der Mehrheit der Wähler im Rahmen ihrer – aus kommunaler Sicht begrenzten – Möglichkeiten zu erleichtern oder zu kanalisieren. Politik müsse also auf kulturelle Veränderung reagieren und diese zugleich

¹¹ Vgl. <http://www.elektromobilitaet-regensburg.de/ueber-das-cluster.html>

¹² Dabei ist anzumerken, dass der konkrete Beitrag der E-mobilität im Regensburger Raum im Hinblick auf CO₂-Einsparung und Marktdurchdringung durchaus auch kritisch gesehen wird (Interview 01).

mittragen und ggf. verstärken (Interview 04). Dabei sieht er sich für einen kulturellen Wandel in der Energieversorgung in Regensburg gut gerüstet:

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

4. Fazit

Regensburg ist kein Pionier der Energiewende, hat sich aber in den letzten Jahren aktiv um eine Neuausrichtung seiner Energieversorgung und einen bewussteren und effizienteren Umgang mit Energieressourcen bemüht. Das historisch gewachsene Selbstbewusstsein der Stadt, seine ökonomische und wissenschaftliche Potenz und der hohe Anteil junger Menschen kommt diesem Anliegen entgegen und geht mit einer Offenheit gegenüber Innovationen einher.

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

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

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

Im Hinblick auf die in Rave (2015) genannten Diffusionsmechanismen erscheint in Regensburg generell Lernen (individuell wie kollektiv) besonders wichtig für die Verbreitung von Politikinnovationen. Am ehesten greifbar ist das Lernen Regensburger Akteure von anderen Akteuren, Projekten, Netzwerken u.ä. jenseits von Regensburg. Gerade im Sinne eines breiteren Innovationsverständnisses - das politische Innovationen als Teil sozialer Innovationen sieht - gibt es aber auch Hinweise auf die Bedeutung des Mechanismus Nachahmung: So werden Innovationen (wie bei der Elektromobilität) nicht aus rein rationalem Kalkül übernommen, sondern auch aus ideellen Gründen und zum Zweck der Legitimitätsbeschaffung. Politischer Wettbewerb als Mechanismus der Politikdiffusion spielt in dem Sinne noch eine geringe Rolle, dass sich Regensburg bislang zumindest im Bereich der Energie- und Klimapolitik kaum erkennbar mit anderen Städten misst.

Literatur

- Bayerisches Landesamt für Umwelt (BLU) (2014): Energienutzungsplan und Energiekonzept, Dokumentation der Veranstaltungsreihe November/Dezember 2013, Augsburg.
- Energieagentur Regensburg (2015): Mitgliederbroschüre 2015, Regensburg.
- Hakelberg, L. (2011): Governing Climate Change by Diffusion, Transnational Municipal Networks as Catalysts of Policy Spread, FFU-Report 08-2011, Forschungsstelle für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin.
- 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.
- Müller, A. (2013): Kommunale Wertschöpfung durch Erneuerbare Energien am Beispiel der Stadt und des Landkreises Regensburg, Masterarbeit im Studiengang Volkswirtschaftslehre an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Regensburg, Regensburg.
- Rave, T. (2015): Entstehung und Verbreitung innovativer kommunaler Politiken im Rahmen der Energiewende – konzeptioneller Rahmen für empirische Fallstudien", ENERGIO – Working Paper Nr. 1, 2015.
- Stadt Regensburg, Planungs- und Baureferat (2013): Energiebericht 2013, Regensburg.
- Stadt Regensburg, Amt für Stadtentwicklung (2014): Beschlussvorlage Energienutzungsplan Regensburg, VO/14/09919/66, 25.6.2014, Regensburg.
- Stadt Regensburg, Beteiligungsmanagement und Controlling (2015): 16. Beteiligungsbericht, Regensburg.
- Stadt Regensburg et al. (2015): Innovative Energieregion Regensburg, Wettbewerb zur Förderung integrierter räumlicher Entwicklungsmaßnahmen (IRE), Nachhaltige Stadt-Umland-Entwicklung im EFRE 2014-2020, Regensburg.
- Stadt Regensburg, Planungs- und Baureferat (2015): Werkbericht 2015, Regensburg.
- Stadt Regensburg, Umweltamt (2015): Klimaschutzaktivitäten in der Stadt Regensburg, Regensburg.

Team für Technik (2014): Energienutzungsplan für die Stadt Regensburg, im Auftrag der Stadt Regensburg, Regensburg.

Zentrum für rationelle Energieanwendung und Umwelt (ZREU) (2013): Energieentwicklungsplan Landkreis Regensburg, erstellt im Auftrag des Landkreises Regensburg, Regensburg.