

REZENSIONEN

Die Symphonie einer Großstadt

Wie sich Wissensordnungen im kommunalen Klimaschutz formieren

H. Heinelt, W. Lamping: Wissen und Entscheiden – Lokale Strategien gegen den Klimawandel in Frankfurt am Main, München und Stuttgart. Frankfurt a. M./New York: Campus 2015, 327 S., ISBN 978-359-350-186-4, Euro 39,90

Rezension von Ralf Schüle, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Wuppertal

Für Rainer Lucas zum (Un-)Ruhestand

1

Wissen löst Handeln aus. Für lange Zeit war dies die schlichte Politiktheorie des angewandten wissenschaftlich-technischen Forscher- und Berater-tums. Noch immer malen Experten das Schreckgespenst des Klimawandels und der globalen Umweltgefahren farbenreich an die Wand und fordern entweder radikale Verhaltensänderungen oder gar die große gesellschaftliche Transformation. Die Richtigkeit dieser Aussagen steht dabei gar nicht in Zweifel. Nur der Glaube, dass dieses globale Wissen in entsprechendes Handeln ungebrochen umgesetzt wird, ist indes sehr fragwürdig. Kulturwissenschaftler, Wissenschaftssoziologen und Politikwissenschaftler wussten es auch schon lange besser: Die Art und Weise, wie zum Beispiel der Klimawandel in Individuen oder Organisationen aufgenommen wird, steht und fällt vor allen Dingen mit deren normativen Prämissen und deren jeweiligen sozialen Konstruktion der Wirklichkeit. Nur so ist zu erklären, dass viele Kommunen ihren Klimaschutz ordentlich betreiben, jedoch vielfach weiterhin andere Entwicklungsziele im Vordergrund stehen. Information und Wissen bedarf daher eines komplexen politischen Übersetzungsprozesses in die Organisationen und Individuen, die auf die Herausforderung des Klimawandels zu reagieren beabsichtigen.

2

Die Frage, warum überhaupt „bestimmte verfügbare Wissensbestände in politischen Entscheidungen

gen aufgegriffen oder auch erst entwickelt werden – und andere nicht“ (S. 7) ist der Ausgang der lesenswerten Studie „Wissen und Entscheiden“ von Hubert Heinelt und Wolfram Lamping, die im letzten Jahr im Campus Verlag im Kontext der DFG-Forschergruppe „Wissensordnungen – Lokale Generierung handlungsrelevanten Wissens am Beispiel lokaler Strategien und Maßnahmen gegen den Klimawandel“ erschienen ist. Welche „Mechanismen der Generierung handlungsrelevanten Wissens“ (S. 8) können in Kommunen entschlüsselt werden, die z. B. dazu führen, dass eine Kommune politische Entschlüsse für den Klimaschutz fasst und entsprechende Handlungskapazitäten aufbaut? Beide Autoren adressieren mit ihrem Buch daher vor allen Dingen die machtvollen Deutungs- und Entscheidungssituationen *innerhalb* einer Kommune, durch die überhaupt erst bestimmt wird, in welcher jeweils spezifischen Weise der Klimaschutz als Problem definiert, als Handlungsorientierung entwickelt und als Problemlösungsstrategie umgesetzt wird. Mit drei Fallstudien versuchen die Autoren, dieses zu analysieren: Mit der Klimaschutzpolitik der Städte München, Frankfurt und Stuttgart. Methodisch basiert das Buch auf einem vollen Fundus vergleichender politikwissenschaftlicher Forschung: Fallstudien, Dokumenten- und Zeitungsanalysen, Interviews und Netzwerkanalysen, die den Zeitraum von 1980 bis 2013 abdecken.

3

Der Schlüssel zum Verständnis dieser jeweils spezifischen „Deutungs- und Wissenswahl“ liegt für Heinelt und Lamping im Konzept der *Wissensordnung*. Definitiv gesehen ist eine Wissensordnung nichts weiter als die dominante Form der Regulation von Wissen (S. 11), z. B. in einer Stadt. Dies umfasst,

- a) den allgemeinen *Kontext* einer lokalen Klimapolitik (in den Worten der Autoren: „Allgemeine, für die Klimapolitik einer Stadt handlungsanleitende Inhalte einer Wissensordnung“),
- b) die *strukturelle und prozedurale* Komponente einer Wissensordnung („Institutionelle Koordinationsformen der Formierung und Reproduktion einer Wissensordnung“),

- c) die *Akteursstruktur und die Beziehungen* zueinander („Akteurskonstellationen und strukturelle Besonderheiten von Akteuren“) und schließlich
 d) die Art und Weise, mit welchen Bezügen sich die *Inhalte einer Wissensordnung* formieren („stadtspezifische Materialisierung der Mechanismen“).

Die beiden Autoren strukturieren ihre drei Fallstudien nun entlang dieser Komponenten von Wissensordnungen. Die Ergebnisdarstellung kann allerdings an dieser Stelle nur cursorisch erfolgen:

Beispielsweise zeigt sich in allen drei Städten, dass sie es nicht nötig haben, sich Vorbilder in anderen Städten zu suchen, denn sie begreifen sich selber als starke Vorreiter im kommunalen Klimaschutz. Sie sind sich selbst Referenz genug. Auch wenn feine Unterschiede deutlich werden, zeigen doch die Analysen, wie sehr der internationale Städtewettbewerb die drei untersuchten Städte anhält, immer an der Spitze der Modernisierung zu stehen – oder stehen zu müssen. So sei für die Stadt München der zentrale Bezugspunkt auch für den kommunalen Klimaschutz klar vorgegeben: „Die Spitzenstellung ausbauen“ (S. 157). Hier werde auch viel stärker als in den beiden anderen Städten der ökonomische Aspekt von Emissionsminderungen mit dem Klimaschutz rhetorisch in Verbindung gebracht (S. 179).

Für Frankfurt sei hingegen das Thema der Energieeffizienz und der Energieeinsparung im Gebäudebereich der zentrale kognitive Referenzpunkt, an dem Klimaschutzhandeln ausgerichtet ist. Frankfurt verstehe sich als „Stadt der Energieeffizienz“ (S. 120) und auch der Frankfurter Passivhaus-Beschluss für Neubauten sei in diesem Kontext zu sehen, da er sich mit dem starken Modernitäts- und Fortschrittsimage der Stadt gut in Einklang bringen lässt (S. 116).

Dies gelte gleichermaßen für Stuttgart. Allerdings bewirke die besondere Lage der Stadt und ihre zunehmende Gefährdung durch Folgewirkungen des Klimawandels ein völlig anderes Framing von Klimaschutzpolitik, nämlich als Luft(qualitäts)politik: Denn der strategische Referenzpunkt sei hier, sowohl Lebensqualität in der Stadt über Klimafolgenanpassung zu bewahren als auch ambitionierte Klimaschutzmaßnahmen im Bereich Energieeffizienz umzusetzen. Die Stadt sei im Vergleich zu den beiden anderen Städ-

ten auch insofern ein besonderer Fall, als sowohl im Handlungsfeld der Klimafolgenanpassung als auch im Klimaschutz mit dem eigenen Personal ein hoher Grad an interner wissenschaftlicher Kompetenz aufgebaut worden sei. „Ich brauche keine Expertise“, meinte einst der Stuttgarter Oberbürgermeister (S. 211) und ließ im Unterschied zu den beiden anderen Städten die entsprechenden Fachkonzepte fortan hausintern erstellen.

4

Für den Autor dieser Rezension, der selber an der Schnittstelle politikwissenschaftlicher Forschung und wissenschaftlicher Politikberatung für Kommunen arbeitet, ist es eine Freude zu sehen, welchen Grundlegenden „Narrativen“ die untersuchten Kommunen jeweils folgen, um ihre Klimaschutzpolitik zu begründen. Die gewählte Methodik schult so vor allen Dingen den kritischen Blick auf die Mechanismen, wie sich derartige Ordnungen in Kommunen konstituieren, aber auch immunisieren. Was sind etwa die Referenz- und normativen Bezugspunkte einer kommunalen Politik? Ist es der neueste IPCC-Bericht und seine daraus gefolgerten Reduktionsnotwendigkeiten? Ist es die Expertise eines Fachgutachters oder ein eigener politischer Beschluss zur Emissionsminderung? Oder wird die Stärkung endogener wirtschaftlicher Potenziale durch forcierte Klimaschutzstrategien propagiert?

Das Buch ist auch ein Lehrstück darüber, wie aus dem theoretischen Begriffskonzept der Wissensordnung ein Analyserahmen entwickelt wird, der eine detaillierte empirische Arbeit an Fallstudien strukturiert. Eine wirklich lesenswerte Forschungsarbeit, die in der Schlussfolgerung mündet: Zum Politischen des Klimawandels gehört auch, „... dass lokale Problemdefinitionen, Handlungsorientierungen und Problemlösungsstrategien von einer lokal je unterschiedlichen Deutungs- und Wissenswahl abhängen, in der nicht nur zum Ausdruck kommt, was in spezifischen örtlichen Kontexten als sachlich und normativ angemessen gilt, sondern die eine wesentliche Ursache der Varianz politischer Entscheidungen in Städten ist“ (S. 293). Im Anfang war also die Differenz. Und im Ende auch. Und genau hier hebt nun die kritische Diskussion an.

5

Denn die durch die zentrale Forschungsperspektive der Studie gewonnene Stärke trägt allerdings leider auch einige konstitutive Schwächen. Diese sind dieser gleichsam vorgelagert und definieren die scharfe Grenzlinie dessen, was als Forschungsgegenstand in Augenschein genommen wird – und was per Definition und Methode aus dem Blickfeld gerät. Anhand dreier Spannungsfelder lassen sich diese Schwächen zeigen, die als Anregungen zum Weiterdenken zu lesen sind, da sie auch das Selbstverständnis lokaler Politikforschung adressieren und in ihren Konsequenzen weit über die eigentliche Studie hinausweisen:

- (1) Die Spannung zwischen Divergenz und Konvergenz,
- (2) die Spannung zwischen Konstruktivismus und Objektivismus und schließlich
- (3) die Spannung zwischen transformativer Wissenschaft und disziplinärer politikwissenschaftlicher Forschung.

Vorab vielleicht ein störender Punkt in der Ausführung der Studie: Sie ist insbesondere in der Anlage der Fallstudien deutlich zu lang geraten und Redundanzen der jeweiligen lokalen Referenzpunkte (Tallage Stuttgart, Passivhausbeschluss Frankfurt, Rolle der Stadtwerke in München) häufen sich doch allzuoft. Sie ermuntern eher zum Weiterblättern als zur detaillierten Lektüre und ein kritischeres Lektorat, vor allen Dingen der empirischen Kapitel, hätte dem Buch sicher gut getan.

ad (1)

Die Prämisse der Differenz von Wissensordnungen steht zumindest in einem Spannungsverhältnis zu den durchaus sehr ähnlichen Entwicklungsdynamiken, in denen sich die drei untersuchten Städte bewegen: Alle drei sind durchweg wachsende Städte mit hohem Modernisierungsdruck, alle drei Städte unterliegen dem Zwang, ihre Position im internationalen Wettbewerb weiter aus- und entsprechende Images aufzubauen, alle drei Städte verstehen sich – ob fachlich begründet sei dahingestellt – durchweg als die jeweiligen Vorreiter im kommunalen Klimaschutz. Eine differenzierte Diskussion des Spannungsfeldes von Konvergenz und Divergenz hätte zu einer präziseren Verortung der drei Städte geführt als ein versteckter Verweis

auf eine abstrakte Konvergenzforschung. Wie steht die Ausgestaltung von Wissensordnungen z. B. in den untersuchten Städten in Zusammenhang mit den sehr ähnlichen Funktionen, die diese Städte im (inter-)nationalen Städtewettbewerb einnehmen?

Der Fokus auf statische „Begründungsmythen“ des kommunalen Klimaschutzes verdeckt leider auch, dass dieser sich auch im Kontext der nationalen Politik in den untersuchten Städten historisch verändert hat und einem nicht-linearen Wandel unterliegt. Fokussierten zum Beispiel die kommunalen Klimaschutzkonzepte in den 1980er Jahren noch sehr stark die Energieversorgung im Framing der Energiesicherheit, kam erst Ende der 1990er die Energieeffizienz als zentrales Handlungsfeld des kommunalen Klimaschutzes auf. Erst seit einigen Jahren vollzieht sich nun auch der Schritt zu sog. integrierten Konzepten auf kommunaler bzw. Quartiersebene, die sowohl die Versorgungs- als auch die Verbrauchsseite kommunaler Energieinfrastrukturen adressieren. Es fehlt auch ein Verweis auf historische Brüche in der Konstituierung des Klimaschutzes: Gab es keinerlei Rückschläge oder konkurrierende Referenzpunkte, die die Konstituierung des Klimaschutzes in den untersuchten Kommunen gefährdeten? Mit ihrem Fokus auf die Statik von Wissensordnung gerät auch deren Dynamik und Nicht-Linearität aus dem Blickfeld.

ad (2)

Dies führt zu einem zweiten kritischen Punkt insbesondere dann, wenn kommunale Klimaschutzpolitik und deren Wissensordnung nicht nur „konstruktivistisch“, sondern auch als ein „realer“ Handlungsansatz gedeutet wird, lebensweltliche Probleme in einer Stadt zu adressieren. Klimaschutzpolitik bildet sich im Spannungsfeld zwischen den *attributes of the physical world*, den *attributes of the community* und den *rules-in-use* ab (Elinor Ostrom). Und so gilt es zu fragen, ob eigentlich die gewählte Strategie in einer Stadt dem Ausgangsproblem – Klimawandel – als irgendwie *angemessen* bezeichnet werden kann. Eine solche Perspektive würde jedoch die Analyse in Beziehung setzen zum Ausgangsproblem. Welche Hemmnisse und Schwächen weist z. B. die bestehende Wissensordnung auf, das eigentliche Ausgangsproblem zu adressieren? Wie steht ein intendiertes Wachstum

in einer Stadt in Verbindung zu den proklamierten Klimaschutzziele? Steht hier die Wissensordnung im Handlungsfeld Klimaschutz nicht in Konkurrenz zu Ordnungen in anderen Handlungsfeldern?

In diesem Zusammenhang nimmt die Studie leider auch nur die *explizite* Klimaschutzpolitik der untersuchten Kommunen ins Augenmerk und berücksichtigt nicht, dass viele klimaschutzrelevante Entscheidungen *implizit* in anderen Politikfeldern getroffen werden.

Indem die Studie der in den Städten explizit formulierten Klimaschutzpolitik folgt, trägt sie leider auch deren Tabuthemen und blinde Flecken fort. Ein Beispiel: In allen drei Kommunen trägt der Verkehrssektor in sehr hohem Maße zum bestehenden Emissionsniveau bei. Da dieser aber nur schwach in den expliziten Wissensordnungen zur Klimaschutzpolitik verankert ist, bleibt dieser Sektor auch in der Studie weitestgehend ausgeblendet. Hier wären nämlich Konflikte zwischen den einzelnen Referenzpunkten kommunaler Entwicklung (z. B. Erreichbarkeit vs. Klimaschutz) zu Tage getreten, die mit einer Beschränkung rein auf den *expliziten* Klimaschutz leider nicht in den Augenschein geraten.

ad (3)

Was wird den Kommunen schließlich aus der Analyse mitgegeben? Welche Empfehlungen werden mit Blick auf die Gestaltung von Wissensordnungen in kommunalen Kontexten gezogen? Mit Freude erwartet der Leser einige strategische Handlungsempfehlungen oder praktisch-politische Hinweise, wie Wissensordnungen in einzelnen Politikfeldern aufgebaut werden können, um eine verbesserte Problemlösungskapazität zu erlangen. Sicherlich ist ein Buchprojekt einer DFG-Forscherguppe nicht der geeignete Rahmen, detaillierte Empfehlungen im Sinne einer transformativen Forschung zu unterbreiten, aber eine derartige Selbstbeschränkung und Zurücknahme jedweder aktorsgerichteter Handlungsansätze ist nach den sehr lehrreichen Analysen doch reichlich enttäuschend. Dabei böte das Konzept der Wissensordnung einen wirklich interessanten konzeptionellen Rahmen, um auszuloten, welche Wissensordnungen in einer Stadt gestärkt oder forciert werden *müssten*, damit Kommunen ihre gesetzten Ziele auch wirklich erreichen können.

Mit welchen konkurrierenden Bildern sind diese Ordnungen in Einklang zu bringen? Ein solches, sicherlich auch riskantes, Denkexperiment unterbleibt jedoch – oder wird als Aufgabe künftigen Forschergruppen übertragen. Auch die Schlussfolgerungen in Bezug auf künftige Forschungen bleiben sehr knapp. Wie wäre es z. B., die Analyse der (vermeintlichen) Spitze der Bewegung, also der prosperierenden Großstädten, in der Mehrheit der Kommunen anzuwenden, also in kleineren und mittleren Kommunen, in den Kreisen und den Städten, in denen der Klimaschutz kein ausdifferenziertes Politikfeld ist, sondern ein kleines Handlungsfeld unter vielen?

6

So bleibt dieses Buch eine wirklich lehrreiche Pflichtlektüre für Forscher und Berater im Bereich des kommunalen Klimaschutzes, das Freude macht auf weitere Forschungsarbeiten im entsprechenden Forschungsschwerpunkt. Jede Wissensordnung besitzt ihre eigenen Partituren und Orchestrierungen, mit der sie sich im ausgewählten Politikfeld jeweils spezifisch positioniert. In ihrer wissenschaftlichen Hermetik und Selbstbeschränkung lässt die Analyse jedoch sowohl den Leser als auch die untersuchten Städte in den drei genannten Spannungsfeldern doch sehr allein – und dies nicht nur aus einer praktisch-politischen, sondern leider auch aus einer analytischen Perspektive: Es wäre ein schönes Unterfangen, die Symphonie der Großstadt nicht nur von ihrer Statik her zu denken, sondern auch von ihrer Dynamik und ihren nicht-linearen Brüchen. Sie könnte ebenso als Ansatz verstanden werden, der in einer materiell-stofflichen Beziehung zu einem Ausgangsproblem steht und die schließlich Kommunen wie Forschern eine Kompassnadel entwerfen könnte, wie eine kommunale bzw. regionale Wissensordnung im Handlungsfeld Klimaschutz bewusst gesteuert werden könnte. Hier wäre aber eine neue Partitur zu schreiben, die die Analyse etablierter Wissensordnungen mit Analysen internen Wissens- und Innovationsmanagements in der Kommunalentwicklung im Klimaschutz verbindet. Eine solche offene und für Nachhaltigkeitsforschung anschlussfähige Symphonie einer Großstadt gilt es aber noch zu komponieren.

« »