

Diffusion von Politikinnovationen: Die (unterschiedliche) Sicht Münchner Akteure

Tilman Rave,
ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.
Darmstadt, 4.9.2015



ENERGIO –
Die Energiewende im Spannungsfeld zwischen Regionalisierung und Zentralisierung
BMBF-Fördermaßnahme "Transformation des Energiesystems" (2013 – 2016)

1) Ausgangslage und Fragestellung

- Interviewbasierte Fallstudien
- Unterschiedlichkeit der Städte (München, Regensburg, Schönau/Schwarzwald)
- Inwiefern und (wenn ja) aus welchen Gründen und auf welche Weise breiten sich innovative Politikmaßnahmen und –konzepte oder bestimmte Teile davon im Klima- und Energiebereich unter den Kommunen und ihren Stadtwerken aus (Politikdiffusion)?
- Gibt es Hinweise auf Replizierbarkeit und Skalierbarkeit innovativer Praktiken und Politiken jenseits von Nischen?

2) Innovationen, insbesondere Politikinnovationen

- Innovationen:
intendierter und zielgerichteter (aber in seinen Endresultaten nicht steuerbarer) Prozess der Erfindung, Entwicklung und Umsetzung/Diffusion sozio-technischer Neuerungen;
Problemlösungsbeitrag, wahrgenommene Verbesserung von bestimmten Gruppen oder Akteuren (Voß et al., 2003).
- Politikinnovation:
Programm, Idee, Praktik oder Instrument, das bzw. die neu für diejenige Regierung ist, die sie einführt oder übernimmt (Tews, 2002; Rogers, 1962)
 - Subjektiver Innovationsbegriff
 - Innovativität auch durch Verbreitung
 - Notwendiger Vergleich mit bisherigen Politikansätzen
 - Verschiedene Elemente von Politik und Charakteristika von Politikinnovationen

- Politikdiffusion: Abgrenzung von
 - Koinzidenz
 - Formale Kooperation
 - Zwang bzw. rechtlich bindende Vorgaben
- Mechanismen
 - Lernen
 - Nachahmung
 - Wettbewerb
- Interne und externe Determinanten bzw. Sender- und/oder Empfängerperspektive

3) Kommunen im Mehrebenensystem der Klima- u. Energiepolitik

- Diffusion kommunaler klima- und energiepolitischer Innovationen nicht selbstverständlich
 - Rechtlich-institutioneller Rahmen für Kommunen
 - Faktische Möglichkeiten und Ziele der Kommunen
- im rechtlich institutionellen Sinne am ehesten im Blickfeld:
horizontale Vernetzung zwischen Kommunen, insbesondere über Städtenetzwerke und Interessenvertretungen
- Alternative Vernetzungen? Situation im Fall München?

4) Unterschiedene Diffusionsformen

- a. Institutionalisierte und „übergeordnete“ Diffusionsprozesse
- b. Ad-hoc, themenbezogene oder bilaterale Diffusionsprozesse
- c. Historisch gewachsene Diffusionsprozesse

4a) Institutionalisierte und „übergeordnete“ Diffusionsprozesse

- Städtenetzwerke
 - Beitritt zum Klimabündnis als Basis der Formulierung klimapolitischer Ziele
 - Regelmäßiger, aber stark informeller Austausch zwischen den Vertretern der Kommunen, durchaus auch im Hinblick auf innovative oder als *best practice* angesehene klimapolitische Ansätze
 - Vordergründige Übertragbarkeitspotenziale
 - Faktische Übertragbarkeitsgrenzen
- von der EU geförderte Projekte
 - z.T. verknüpft mit Städtenetzwerken
 - Solidaritätsbekundung vs. Projektertrag für München

4b) Ad-hoc, themenbezogene oder bilaterale Diffusionsprozesse

- Ereignisse
 - Konferenzen als Initiator und Beschleuniger innovativer Projekte und Programme
 - Chance für individuelle Lernprozesse
 - Gelegenheit zur Neuausrichtung administrativer, planerischer und politischer Prozesse
- Bilaterale Zusammenarbeit mit anderen Städten
 - Beschränkung auf einzelne andere Städte
 - Chance für intensivere und iterative Beobachtungs-, Lern- und Innovationsprozesse
- Internationale Städtepartnerschaften
 - Kommunale, im Mehrebenensystem verankerte Entwicklungszusammenarbeit
 - „Wissensaustausch auf Augenhöhe“ und Realisierung gemeinsamer Projekte

- Wettbewerbe
 - Historisch wichtige Legitimationsgrundlage Münchner Klimapolitik
 - Aktuell
 - „Belohnung“ innovativer Verwaltungsstruktur durch den Bund
 - Unterschiedliche Bewertungen: Zurücklehnen oder weiter aktiv sein?
- Akteursgetriebene Prozesse
 - Einzelne Stadträte als Impulsgeber
 - Bottom-up Initiativen strategischer Verwaltungsakteure
 - Strukturell oder situativ begünstigte Akteure in der Verwaltung
 - Zivilgesellschaftliche Impulse

4c) Historisch gewachsene Diffusionsprozesse

- Gelungener Diffusionsprozess: ÖKOPROFIT
 - 1998: München als Initiator einer Politikinnovation in Deutschland
 - Heute: 100 deutsche ÖKOPROFIT-Kommunen mit mehr als 2.400 teilnehmenden Firmen
 - Effiziente Möglichkeit der Umsetzung der energierechtlichen Vorgaben der EU und des Bundes
 - Potenzielle neue Diffusionsdynamik im Energiebereich
- Umgekehrter Diffusionsprozess: Bündnis „München für Klimaschutz“
 - 2007: Gründung
 - 2009: mehrfach prämiert; Vorbildwirkung auf andere Kommunen
 - Abbrechen der „Basis“ für innovative Aktivitäten und deren Diffusion
 - Verstärkter Blick auf andere Städte: Öffentlichkeitsarbeit, Bewusstseinsbildung

- Umstrittene Diffusionsprozesse: Förderprogramm Energieeinsparung
 - Seit 1989, im dt. Städtevergleich finanziell höchstdotiertes Förderprogramm
 - Frühzeitige Technologieförderung als Anstoß für andere Kommunen und die Bundesgesetzgebung ODER
 - Sachlich begrenzte Vorbildwirkung; „Masse statt Klasse“
- Vorreiterstellung der stadteigenen Stadtwerke beim Ausbau erneuerbarer Energien
 - Stadtratsbeschluss 2008 und Ausbauvorgabe als politische Innovation (bei Abhängigkeit vom übergeordneten EE- Förderregime)
 - Ideelle und mediale Ausstrahlung
 - Relativ hohe Kongruenz politischer und ökonomischer Ziele
 - Teilweise spannungsreiches Verhältnis zu dezidiert kommunal- und verteilungspolitischen Anliegen

5) Abschließende Thesen

- Es herrscht Uneinigkeit darüber, was als politisch innovativ gelten kann. Nicht-inkrementelle Politikinnovationen hängen in der Regel stark von Schlüsselakteuren ab.
- Austausch und Vernetzung zwischen Kommunen und ihren Akteuren ist scheinbar allgegenwärtig. Die Diffusion (umstrittener) Politikinnovationen und vor allem ihre unterschiedlichen Bedingungen, Mechanismen und Kanäle werden nicht systematisch erfasst und evaluiert.
- Der Blick Münchner Akteure richtet sich primär auf die eigene Stadt und nur in zweiter Linie auf andere Städte.
- Durch seine Finanzkraft und seine Wachstums- und Transformationsdynamik ist die Vergleichbarkeit mit anderen deutschen Städten eingeschränkt, generell und im Hinblick auf die Diffusion von Politikinnovationen.
- Die „Rahmenbedingungen“ für eine stärkere Verbreitung von Politikinnovationen könnten (weiter) angeglichen werden (z.B. bzgl. kommunaler Finanzkraft). Allerdings könnten dadurch auch die Innovationsaktivitäten der Vorreiterkommunen negativ beeinflusst werden.