

Der Einfluss der Europäischen Union auf städtische Klimapolitik

Eine Analyse der Rolle motivationaler Faktoren

**vom Fachbereich Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften an der
Technischen Universität Darmstadt**

zur Erlangung des akademischen Grades

Doctor philosophiae

(Dr. phil.)

Dissertation

von Anne Hofmeister

Erstgutachterin: Prof. Dr. Michèle Knodt

Zweitgutachter: PD Dr. Jared Sonnicksen

Darmstadt 2022

Hofmeister, Anne: Der Einfluss der Europäischen Union auf städtische Klimapolitik. Eine Analyse der Rolle motivationaler Faktoren

Darmstadt, Technische Universität Darmstadt,

Jahr der Veröffentlichung der Dissertation auf TU Prints: 2022

URN: urn:nbn:de:tuda-tuprints-206360

Tag der mündlichen Prüfung: 31.01.2022

Veröffentlicht unter CC BY-SA 4.0 International

<https://creativecommons.org/licenses/>

Die vorliegende Arbeit entstand im Rahmen der interdisziplinären Forschergruppe „Lokale Generierung handlungsrelevanten Wissens am Beispiel lokaler Strategien und Maßnahmen gegen den Klimawandel“ im Teilprojekt „Lokale Formierung handlungsrelevanten Wissens im europäischen Kontext“ und im Folgeprojekt „Überlokales Handeln und lokale Innovationen im Klimawandel. Eine vergleichende Analyse deutscher Großstädte“ und wurde von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) mit Sachbeihilfen gefördert.

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis.....	6
Abkürzungsverzeichnis	7
1. Einleitung	8
1.1. Einführung und Erkenntnisinteresse	8
1.2. Forschungslücke und Fragestellung.....	10
1.3. Struktur der Untersuchung	11
2. Die Beziehung von Städten und der EU in der Klimapolitik: Stand der Forschung.....	13
2.1 Europaforchung: Governance im Mehrebenensystem und Europäisierung.....	14
2.1.1 Governance und Multilevel Governance.....	14
2.1.2 Steuerungstheorie, Policyforschung und Regieren im europäischen Mehrebenensystem.....	23
2.1.3 Europäisierung	28
2.2 Lokale (Klima-) Governance	51
2.2.1 Lokale Politikforschung, lokale Governance	51
2.2.2 Governing the Ungovernable? Besonderheiten des Politikfeldes Klimapolitik...	53
2.2.3 Lokale Klimagovernance	57
2.3 Einfluss der EU auf lokale Klimapolitik – der überlokale Handlungsraum	63
2.4 Die Rolle motivationaler Faktoren.....	78
2.5 Zusammenfassung.....	84
3. Modell und Konzeptspezifikation	86
3.1. Theoretische Einbettung.....	86
3.2. EU-Impulse: Instrumente der EU-Klimapolitik.....	87
3.2.1 EU-Klimapolitik und EU-Stadtpolitik	88
3.2.2 Zusammenhang von EU-Impulsen, EU-Aktivitäten und lokaler Klimapolitik..	109
3.3. Analysemodell und Modellannahmen.....	111
3.3.1 Motivationale Faktoren	113
3.3.2 Lokale Kontextfaktoren.....	115
3.3.3 Modellannahmen.....	116
3.4. Operationalisierung	118
3.4.1 Einfluss der EU	118
3.4.2 EU-Impulse und EU-Aktivitäten.....	121
3.4.3 Motivationale Faktoren	122

3.4.4	Lokale Kontextfaktoren.....	127
4.	Fallauswahl und Methode	129
4.1	Methodologische Vorüberlegungen.....	129
4.2	Fallauswahl	132
4.3	Methoden	140
4.3.1	Datenerhebung – Interviews und Dokumente.....	140
4.3.2	Datenaufbereitung	144
4.3.3	Datenauswertung.....	144
4.4	Methodische Qualitätskontrolle	148
5.	Einfluss der EU auf lokale Klimapolitik: Analyse der Rolle motivationaler Faktoren ..	151
5.1.	Überblick über die Ergebnisse der qualitativen Inhaltsanalyse	151
5.1.1	Häufungen der Codes	151
5.1.2	Überschneidungen von Codes innerhalb der Kategorien.....	154
5.1.3	Zwischenfazit	159
5.2	Analyse der Modellannahmen.....	161
5.2.1	EU-Impulse und Einfluss der EU.....	161
5.2.2	Motivationale Faktoren	169
5.2.3	Lokale Kontextfaktoren.....	181
5.2.4	Zwischenfazit	189
5.3	Weitere Erkenntnisse außerhalb der Modellannahmen und des Codierschemas.....	191
5.3.1	Prüfung alternativer Erklärungsfaktoren.....	191
5.3.2	Nichtintendierter, verzögerter Einfluss von EU-Impulsen auf lokale Klimapolitik	193
5.4	Zusammenfassung.....	199
6.	Anbindung an die Theorie.....	204
6.1.	Modellannahmen.....	204
6.2.	Grenzen der methodischen Vorgehensweise und weiterer Forschungsbedarf.....	207
6.3.	Weiterentwicklung bestehender theoretischer Ansätze	208
6.3.1.	Europaforschung	208
6.2.1.	Berücksichtigung von Ansätzen der lokalen Politikforschung	211
6.2.2.	Zusammenführung der Perspektiven.....	212
7.	Fazit.....	215
	Literaturverzeichnis.....	220
	Anhang	242

Anhang I – Vorlage Interviewleitfaden Europabeauftragte	242
Anhang II – Vorlage Interviewleitfaden Fachämter Klima, Energie, Stadtplanung, Verkehr	246
Anhang III – Übersicht der durchgeführten Interviews.....	250
Anhang IV – Codierleitfaden mit Codierregeln und Ankerbeispielen.....	251

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Akteursorientierungen im überlokalen Handlungsraum	114
Tabelle 2: EU-Impulse und EU-Aktivitäten.....	122
Tabelle 3: Überblick Akteursorientierungen.....	125
Tabelle 4: Vergleich der Fälle Teil 1 - Allgemein	136
Tabelle 5: Vergleich der Städte Teil 2 - Klimapolitik.....	136
Tabelle 6: Vergleich der Städte Teil 3 - EU-Aktivitäten	139
Tabelle 7: Codierschema mit Kategorien und Codes.....	145
Tabelle 8: Akteursorientierungen - Anzahl der Codierungen	152
Tabelle 9: Verwaltungsstrukturen - Anzahl der Codierungen	154
Tabelle 10: Überschneidungen von EU-Aktivitäten und Einfluss der EU.....	162
Tabelle 11: Überschneidungen von Akteursorientierungen und Einfluss der EU	173
Tabelle 12: Überschneidungen von Akteursorientierungen und EU-Aktivitäten (Auswahl) ...	173
Abbildung 1: Europäisierungsmechanismen nach Radaelli 2003	33
Abbildung 2: Leiter der Europäisierung nach John 2001	41
Abbildung 3: Ablauf des Europäisierungsprozesses nach Marshall 2005	42
Abbildung 4: Modell des EU-Engagements von Städten nach Wolffhardt et al. 2005	45
Abbildung 5: Überblick der Einflussfaktoren	112
Abbildung 6: Ablaufmodell der qualitativen Inhaltsanalyse.....	145
Abbildung 7: Überblick der Einflussfaktoren mit Ergänzung	206

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CIP	Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation [Competitiveness and Innovation Framework Programme]
CoM	Konvent der Bürgermeister [Covenant of Mayors]
EEEF	Europäischer Energieeffizienzfonds
EEPR	Europäisches Energieprogramm zur Konjunkturbelebung [European energy programme for recovery]
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EnEG	Energieeinspargesetz, Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden
EnEV	Energieeinsparverordnung Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FEDARENE	Verband Regionaler Energie- und Umweltagenturen [Fédération des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement]
Grüne	Bündnis 90/Die Grünen
IHKM	Integriertes Handlungsprogramm Klimaschutz in München
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MLG	Multilevel Governance
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
RAW	Referat für Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
SEAP	Sustainable Energy Action Plan [Nachhaltiger Energieaktionsplan]
SECAP	Aktionsplan für nachhaltige Energie und Klima [Sustainable Energy and Climate Plan]

1. Einleitung

1.1. Einführung und Erkenntnisinteresse

Im Zentrum jeder großen politischen Herausforderung stehen Städte und Gemeinden. Das gilt für die Finanzkrise ebenso wie für die Flüchtlingskrise, die COVID-19-Pandemie und die Klimakrise. Maßnahmen zur Bewältigung dieser Herausforderungen müssen lokal umgesetzt werden, um wirksam zu werden. Gleichzeitig sind Städte und Gemeinden und ihre Bewohnerinnen und Bewohner besonders von diesen Krisen betroffen.

Entsprechend rückt der Beitrag der lokalen Ebene zur Lösung aktueller politischer Krisen in den Fokus sowohl politischer und gesellschaftlicher als auch wissenschaftlicher Debatten. Angesichts eines Versagens nationaler oder globaler Lösungsansätze wird das Problemlösungspotential der lokalen Ebene und insbesondere von Städten betont (Barber 2013, 2017; UN-Habitat 2020; Hambleton 2015, 2020; Heinelt und Mayer 2003; Rosenau 2003).

Der Beitrag von Städten zur Bekämpfung des Klimawandels kann hier fast als idealtypisches Beispiel für das Potential der lokalen Ebene dargestellt werden. Angesichts der Ineffizienz globaler Klimapolitik wurde auch der mögliche Beitrag der lokalen Ebene entsprechend ausführlich diskutiert (Kemmerzell und Hofmeister 2019; Kern 2019; Fuhr et al. 2018; Bansard et al. 2017; Bulkeley et al. 2014; Bulkeley und Betsill 2013; Ostrom 2010). Der Klimawandel ist ein komplexes gesellschaftliches Problem mit grenzüberschreitendem Charakter, das nur global und grenzüberschreitend bekämpft werden kann. Die Maßnahmen zur Treibhausgasreduktion müssen jedoch vor Ort umgesetzt werden, sonst sind sie wirkungslos. Gleichzeitig wirkt sich der Klimawandel konkret im lokalen Kontext aus. Insbesondere Städte haben durch ihre hohe Bevölkerungsdichte und ihre Wirtschaftskraft ein hohes Potential, zur Bekämpfung des Klimawandels beizutragen, da sie auch zu den Hauptverursachern des Treibhausgasausstoßes zählen.¹ Gleichzeitig sind sie durch die hohe Bevölkerungsdichte auch besonders von den Folgen betroffen.

Der Erfolg globaler, europäischer, nationaler und regionaler Klimapolitik hängt somit maßgeblich davon ab, ob die lokale Ebene und insbesondere Städte ausreichend einbezogen werden (Corfee-Morlot et al. 2009). Der Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels auch abseits der globalen und nationalen Ebene kann der Schlüssel für eine erfolgreichere Reduktion der Treibhausgasemissionen sein (Ostrom 2010).

Die Frage nach der Rolle von Städten im europäischen Gefüge beschäftigt die Europäischen Organe schon seit geraumer Zeit und ist noch immer ein aktuelles Thema. Bereits 2001 adressierte die Kommission in ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ explizit auch Regionen und Städte und betont ihren Beitrag zur Verbesserung der Legitimität und Effektivität europäischen Regierens (Europäische Kommission 2001). Der 2016 beschlossene „Pakt von Amsterdam“ und die damit begründete urbane Agenda der EU zeugen von einem großen und

¹ So entfallen 78% des globalen Energieverbrauchs auf Städte und über 60% der weltweiten Treibhausgasemissionen werden in Städten verursacht (Website UN Climate Action; Online: <https://www.un.org/en/climatechange/climate-solutions/cities-pollution>, abgerufen am 03.07.2021)

anhaltenden Interesse der EU an einer verstärkten Zusammenarbeit mit Städten. In der Präambel der urbanen Agenda heißt es:

“(...) Urban Areas play a key role in pursuing the EU 2020 objectives and in solving many of its most pressing challenges (...). In order to realise the full potential of the European Union and deliver on its strategic objectives, the Urban Agenda for the EU strives to involve Urban Authorities in achieving Better Regulation, Better Funding and Better Knowledge” (Ministers responsible for Urban Matters 2016, S. 3)

2017 veröffentlichte die Europäische Kommission einen ersten Bericht zur urbanen Agenda und bekräftigte den Wunsch, Städte stärker einzubinden. Die Kommission sei „bestrebt, die Städteagenda für die EU weiter zu fördern, da sie überzeugt ist, dass Städte wichtige Akteure sind, die an der Gestaltung und an der Umsetzung von EU-Politik beteiligt werden müssen“ (Europäische Kommission 2017, S. 15). Ebenfalls 2017 gab das Europäische Parlament zudem eine Studie zur Rolle von Städten in der konstitutionellen Struktur der EU in Auftrag. Die Studie befasste sich mit den Chancen und Hindernissen für eine aktive politische Beteiligung auf europäischer Ebene und schloss mit Empfehlungen für eine Verbesserung der Effektivität und Legitimität europäischer Policy-Making Prozesse durch die Einbindung von Städten (Heinelt 2017, S. 33–36). Städte werden somit als wichtige Partner bei der Erreichung der strategischen Ziele der EU eingeschätzt.

Dies gilt auch für die EU-Klimapolitik. Angesichts ambitionierter internationaler Verpflichtungen und europäischer Klimaschutzziele steht auch der Beitrag der lokalen Ebene im Fokus. Um die Ziele des Pariser Abkommens bis 2050 zu erreichen bzw. zu übertreffen, müssen die bestehenden Maßnahmen und Ziele noch deutlich verschärft werden, um eine Einhaltung zu gewährleisten (European Commission 2018; Eurocities 2020).

Insbesondere Städten wird dabei eine wichtige Rolle in der Bekämpfung des Klimawandels zugestanden. In der EU sind Städte und ihre Bewohnerinnen und Bewohner für ca. 80% des Energieverbrauchs und 70% der europäischen Treibhausgasemissionen verantwortlich (European Environment Agency 2019; Ringel 2016; Corfee-Morlot et al. 2009; European Commission 2018). Damit geht ein hohes Reduktionspotential für die EU-weiten Emissionen einher.

Das ist auch den europäischen Akteuren bewusst:

“Local and regional authorities (...) play a pivotal role in achieving the Energy Union objectives. (...) European cities and regions have proven to be important delivery agents for the European transition towards a more decentralised, energy-efficient, decarbonised and resilient energy system.” (European Commission 2018, S. 288)

Europäische Städte können als Ort für politische, soziale und technologische Innovationen dazu führen, dass neue Lösungen im Kampf gegen den Klimawandel erprobt und verbreitet werden

können. Dabei darf die Vorbildwirkung jedoch nicht überschätzt werden. Die Diffusion von Best Practices im Klimaschutz ist kein Selbstläufer, sondern bedarf zentraler Steuerung durch die europäische Ebene (Kern 2014).

Entsprechend oft adressieren Instrumente der EU-Klimapolitik auch die lokale Ebene und insbesondere Städte. Die Wirkung dieser Impulse fällt jedoch sehr unterschiedlich aus. Städte weisen unterschiedlich ausgeprägte klimapolitische Maßnahmen auf und reagieren unterschiedlich auf die Steuerungsversuche der EU, obwohl sie denselben EU-Impulsen ausgesetzt sind (Kemmerzell und Hofmeister 2019; Hamedinger und Wolffhardt 2010b).

Es mangelt somit nicht an Anlass zur Analyse der Beziehungen zwischen der EU und den europäischen Städten. Um das Potential von Städten zur Bewältigung des Klimawandels nutzen zu können, muss analysiert werden, wie und warum Städte auf EU-Impulse im Bereich Klimapolitik reagieren und wie sie dazu motiviert werden können, lokale Klimaschutzmaßnahmen auszuweiten.

1.2. Forschungslücke und Fragestellung

Angesichts ihrer Bedeutung sind Städte als Akteure im europäischen Mehrebenensystem noch immer ein Randthema in den wissenschaftlichen Debatten. Politikwissenschaftliche Ansätze nähern sich der Frage nach den Beziehungen zwischen der EU und Städten aus unterschiedlichen Perspektiven. Dabei bleiben die jeweils anderen Sichtweisen immer ein Randaspekt. Die vorliegende Arbeit argumentiert, dass hier eine Verknüpfung der Ansätze nötig ist und wertvolle Erkenntnisse liefern kann.

Bisher prägten die Debatte vor allem theoretische Ansätze, die aus Perspektive der EU auf die Städte blicken (Kern 2014, S. 112). Hier sind vor allem Europäisierungsstudien, aber auch Ansätze aus der Multilevel-Governance-Forschung bzw. aus der Debatte zum Regieren in der EU angesprochen (z.B. Radaelli 2003; Börzel und Risse 2003; Hooghe und Marks 2003; Bache 2012; Kohler-Koch et al. 2004). Städte im Mehrebenensystem werden oft nur als Adressaten höherer Regierungsebenen modelliert, die für die Implementation zuständig sind und deren Handlungsspielraum eingeschränkt wird. Das entspricht jedoch nicht der empirischen Realität. Städte sind vielmehr strategische Akteure, die auf Einschränkungen reagieren und Chancen nutzen.

Insbesondere Europäisierungsstudien sind bisher kaum sensibel für die lokale Dimension. Sie untersuchen die Europäisierung der lokalen Ebene meist mittels eines quantitativen Designs und haben ein enges bzw. eindimensionales Verständnis von Europäisierungsprozessen. Die Änderung bzw. Anpassung von Policies, Entscheidungsverfahren oder Institutionen steht häufiger im Vordergrund als die Analyse der Verknüpfung zwischen EU-Impuls und Europäisierungsreaktion.

Zudem sind Beiträge zur Europäisierungsforschung bezüglich der Auswahl der Politikfelder sehr auf Strukturpolitik, Liberalisierungsvorgaben oder einzelne direkt umzusetzende Richtlinien und Verordnungen orientiert. Die Betrachtung eines Politikfeldes mit einer Mischung aus regulativen

Vorgaben, finanziellen Anreizen und Instrumenten zur Förderung horizontaler Kooperation und Information ist selten. Entsprechend sind viele Fragen zur Wirkung weicher Steuerungsinstrumente ohne direkten Anpassungsdruck noch offen.

Ein zweiter Theoriestrang, der sich mit den Beziehungen zwischen der EU und Städten beschäftigt, nähert sich der Thematik aus einer Bottom-Up-Perspektive. Studien im Bereich der lokalen Politikforschung fokussieren auf lokale Politik und modellieren die europäische Ebene als einen von vielen Kontextfaktoren, der zudem nicht systematisch mit einbezogen wird. Es mangelt an theoretisch informierten Ansätzen zu EU-bezogenen städtischen Policies. Mitunter kann ein Graben zwischen Ansätzen der Europaforschung und der lokalen Politikforschung diagnostiziert werden. European Studies und Urban Studies existieren nebeneinander, ohne dass eine gegenseitige Berücksichtigung erfolgt (Dossi 2012). Bisherige Arbeiten lassen entweder den Blick der Städte oder theoretische Konzepte aus der Europäisierungs- und Multilevel-Governance-Forschung außer Acht (Ausnahmen u.a.: Wolffhardt et al. 2005; Hamedinger und Wolffhardt 2010b; Kemmerzell und Tews 2014; Kemmerzell und Hofmeister 2019).

Die vorliegende Arbeit soll dazu beitragen, diesen Graben aus Richtung der Europaforschung zu verringern, indem der Fokus auf die lokale Ebene ernst genommen und theoretisch anschlussfähig in eine Studie zur Europäisierung der lokalen Ebene einbezogen wird. Unterschiedliche Teildisziplinen und Theorien sollen verbunden werden, um Einfluss der EU auf Städte aus Sicht der Städte am Beispiel Klimapolitik zu untersuchen.

Ziel ist die Untersuchung der Europäisierung von Städten mit einem Fokus auf die Motivation und Wahrnehmung lokaler Akteure. Diese motivationalen Faktoren wurden vor allem in Europäisierungsstudien bisher ebenfalls nur am Rande bzw. als Restkategorie zur Erklärung unterschiedlicher Europäisierungsreaktionen berücksichtigt. In der vorliegenden Arbeit wird argumentiert, dass in diesen motivationalen Faktoren der Schlüssel zur Verknüpfung von Europäisierungsstudien mit Ansätzen der lokalen Politikforschung liegt. Daher soll der Blick auf die Wahrnehmung der EU insgesamt und auf den wahrgenommenen Einfluss von EU-Steuerungsimpulsen auf lokale Klimapolitik gelenkt werden. So kann aus einer akteurstheoretisch anschlussfähigen Position heraus auch die Wirkung weicher Steuerungsinstrumente ohne Anpassungsdruck untersucht werden.

Konkret sollen folgende Fragen beantwortet werden:

Warum üben Städte EU-Aktivitäten aus?

Wie nehmen städtische Akteure die EU wahr?

Wie wirken die Motivation bzw. Handlungsorientierung der Akteure auf den Einfluss von EU-Impulsen auf lokaler Ebene?

1.3. Struktur der Untersuchung

Zur Beantwortung der Fragestellung werden zunächst die relevanten theoretischen Grundlagen und der Stand der Forschung zur Erfassung der Beziehungen zwischen der EU und Städten

dargelegt (Kapitel 2). Das Kapitel widmet sich sowohl den Ansätzen der Europaforschung (Kapitel 2.1), als auch Ansätzen der lokalen Politikforschung (Kapitel 2.2). Beide Theoriestränge werden nach Beiträgen für die vorliegende Fragestellung hin analysiert und schließlich zusammengeführt (Kapitel 2.3). Dabei wird ein besonderer Fokus auf die Rolle von motivationalen Faktoren gelegt. Dafür werden zunächst das zugrundeliegende Akteurs- und Institutionenverständnis sowie die konstruktivistische Grundhaltung der Arbeit dargelegt (Kapitel 2.4).

Basierend auf den theoretischen Grundlagen wird in Kapitel 3 ein Analysemodell mit den relevanten Einflussfaktoren entworfen. Nach theoretischen Vorüberlegungen zur Gestaltung eines Forschungsdesigns (Kapitel 3.1) erfolgt ein Überblick über die relevanten Steuerungsinstrumente der EU im Bereich Klimapolitik mit Bezug auf die städtische Dimension (3.2). Alle europäischen Städte sind im Großen und Ganzen von diesen EU-Impulsen betroffen, reagieren jedoch unterschiedlich darauf. Kapitel 3.3 beschreibt die vermuteten Ursachen für diese Unterschiede in Form von Modellannahmen zur Verknüpfung der Einflussfaktoren. Neben motivationalen Faktoren werden auch ausgewählte lokale Kontextfaktoren berücksichtigt und in Kapitel 3.4. operationalisiert.

Die Fragestellung soll empirisch in einem qualitativen Untersuchungsdesign anhand von Interviews in vier Untersuchungsstädten analysiert werden (Kapitel 4). Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der vier Städte Frankfurt am Main, München, Nürnberg und Stuttgart wurden zu ihrer Wahrnehmung des Einflusses der EU auf die städtische Klimapolitik sowie zu ihrer Motivation für die Durchführung von EU-Aktivitäten befragt. Nach methodologischen Vorüberlegungen zur Verknüpfung konstruktivistischer Grundannahmen mit einem positivistisch-qualitativen Untersuchungsdesign (Kapitel 4.1.) erfolgen Begründungen zur Fallauswahl (Kapitel 4.2) und eine Beschreibung der angewendeten Methoden zur Datenerhebung, Datenaufbereitung und Datenauswertung (Kapitel 4.3). Den Abschluss des Kapitels bilden Überlegungen zur methodischen Qualitätskontrolle (4.4).

Die Erkenntnisse aus der Analyse des empirischen Materials werden in Kapitel 5 erörtert. Nach einer überblicksartigen Einordnung des Materials (Kapitel 5.1) wird die Analyse von den formulierten Modellannahmen geleitet (Kapitel 5.2). Die Arbeit ist offen für Erkenntnisse außerhalb der eingangs formulierten Modellannahmen. Relevante Erkenntnisse werden in Kapitel 5.3 diskutiert.

Die Untersuchung wird zeigen, dass die Modellannahmen zum Teil wie vermutet bestätigt werden können (Kapitel 6.1). Motivationale Faktoren wie die Wahrnehmung der EU insgesamt und die mit EU-Aktivitäten verknüpften Akteursorientierungen können zeigen, wie EU-Impulse Einfluss auf die Klimapolitik von Städten nehmen können und bieten eine Möglichkeit, die unterschiedlichen theoretischen Herangehensweisen zu verknüpfen. Gleichzeitig sind die gewonnenen Erkenntnisse nicht unbegrenzt übertragbar und es besteht weiterer Forschungsbedarf (Kapitel 6.2). Trotzdem lassen sich bereits jetzt Schlussfolgerungen für eine Weiterentwicklung bestehender theoretischer Ansätze formulieren (Kapitel 6.3).

2. Die Beziehung von Städten und der EU in der Klimapolitik: Stand der Forschung

Wie kann die Interaktion der Europäischen Union mit europäischen Städten theoretisch erfasst werden? Die erörterte Fragestellung berührt zahlreiche theoretische Debatten und Ansätze, die sich grob in zwei Bereiche unterteilen lassen.

Zunächst ist es ratsam, einen Überblick über relevante Konzepte in der EU- und Integrationsforschung zu erhalten, die eine Betrachtung der Rolle der lokalen Ebene im europäischen Mehrebenensystem ermöglichen (Kapitel 2.1). Wie kann die lokale Ebene im europäischen Mehrebenensystem konzipiert werden? Wie wirkt die EU-Ebene auf Städte? Welche Rückwirkungen gibt es von der lokalen zur europäischen Ebene?

In der Europaforschung werden Akteure auf nachgeordneten Ebenen zumeist aus einer Top-down-Perspektive als passive Adressaten konzipiert, die auf Impulse des europäischen Mehrebenensystems reagieren. Eine aktive Gestaltung der eigenen Rolle und eine strategische Nutzung der Gelegenheitsstruktur des Mehrebenensystems stehen nicht im Fokus. Die Literatur nimmt zudem nur selten explizit auf die lokale Ebene bzw. auf Städte Bezug, sondern fokussiert eher auf nationale und regionale Ebenen und Akteure (vgl. z.B. Jachtenfuchs und Kohler-Koch 2003; Börzel 2003; Marks et al. 1996a; Marks et al. 1996b; Knodt und Kohler-Koch 2000; Eising 2003; Green Cowles et al. 2001; Radaelli und Featherstone 2003). Dies äußert sich zumeist darin, dass entweder nur die nationale Ebene als relevant betrachtet wird oder dass unter dem Begriff subnationale Ebene sowohl regionale als auch lokale Akteure undifferenziert zusammengefasst werden. Der Fokus richtet sich erst in jüngster Zeit auch auf die lokale Ebene, darunter auch auf Städte als Akteure im europäischen Mehrebenensystem².

In einem zweiten Schritt folgt daher ein Überblick über die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der lokalen Ebene am Beispiel des Politikfelds Klimaschutz (Kapitel 2.2). Welche Besonderheiten und Problemstellungen können in diesem Politikfeld identifiziert werden? Welche Einflussfaktoren sind relevant? Der Fokus wird dabei auf der europäischen Ebene als Einflussfaktor liegen. Welche Rolle spielen Impulse der EU-Ebene in der lokalen Klimapolitik? Wie kann der Einfluss modelliert und erklärt werden? Was sind förderliche oder hinderliche Faktoren?

Schließlich werden die beiden Literaturstränge zusammengeführt. Beide Forschungsstränge können Aussagen zur vorliegenden Fragestellung liefern, decken jedoch immer nur Teilbereiche ab. In Kapitel 2.3 erfolgt daher die Auswertung der erwähnten Literatur hinsichtlich der zentralen Fragestellung. Wie kann der Einfluss der EU auf die lokale Ebene aus Sicht lokaler Akteure modelliert und erklärt werden? Welche Faktoren sind relevant?

² vgl. u.a. Hamedinger und Wolffhardt 2010b, Goldsmith und Klausen 1997b, Heinelt und Niederhafner 2008, John 2001; Knodt 2010; Münch 2006a.

Kapitel 2.4 widmet sich grundlegenden theoretischen Vorüberlegungen zum Verständnis von Akteuren und Institutionen und zur Verortung der vorliegenden Arbeit in metatheoretischen Debatten.

Diese überblicksartige Darstellung soll die Identifizierung und Kombination relevanter Theoriekonzepte und eine anschließende theoretisch orientierte Modellbildung ermöglichen (Kapitel 3).

2.1 Europaforschung: Governance im Mehrebenensystem und Europäisierung

Im Rahmen der Europaforschung sollen insbesondere das Multilevel-Governance- Konzept, Studien zum Regieren im europäischen Mehrebenensystem (vgl. z.B. Kohler-Koch et al. 2004; Jachtenfuchs und Kohler-Koch 2003, 2004; Marks et al. 1996a) und die Europäisierungsforschung (vgl. Radaelli 2000, 2003; Kohler-Koch 2000) betrachtet werden.

Diese drei Literaturstränge ermöglichen eine umfassende Betrachtung der Rolle der lokalen Ebene im Mehrebenensystem und der Wechselwirkungen zwischen lokaler und europäischer Ebene. Sie richten ihren Blick nicht nur auf die Rolle von Nationalstaaten, sondern berücksichtigen auch subnationale Akteure. Das Multilevel-Governance-Konzept erlaubt die Beschreibung des komplexen Zusammenspiels von Akteuren, Politikinstrumenten und Ebenen. Steuerungstheoretische sowie policyanalytische Überlegungen zur Wirkung von Politikinstrumenten und zum Regieren im europäischen Mehrebenensystem bieten hier eine sinnvolle Ergänzung. Europäisierungsansätze liefern Modelle und Hypothesen zur Auswirkung der europäischen Ebene auf nationale und subnationale Akteure und umgekehrt.

2.1.1 Governance und Multilevel Governance

Das Multilevel-Governance-Konzept trägt die beiden zentralen Aspekte bereits in seinem Namen: den Begriff der Governance und den Aspekt der Interaktion mehrerer Ebenen.

Der Governance-Begriff ist sehr flexibel und dehnbar. Er umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher Phänomene und ist daher als Konzept „notoriously slippery“ (Pierre und Peters 2000, S. 7). Gleichzeitig ermöglicht er die Betrachtung sehr unterschiedlicher Phänomene. Er umfasst alle formalen und informellen institutionellen Arrangements, die durch Steuerung und Koordinierung Ordnung bringen und somit die Merkmale des Regierens erfüllen. Dabei ist unerheblich, ob staatliche, öffentlich-private oder private Akteure beteiligt sind. Der Governancebegriff umfasst alle Arten von Regelsystemen, Interaktionsmuster und Formen kollektiven Handelns (Benz 2004a, S. 25). Zu den klassischen Governancemodi zählen Hierarchie, Markt und Wettbewerb. Ergänzend wurden Verhandlung (Scharpf 2001) und Überzeugung (Bell et al. 2010) als Modi formuliert. So können hierarchische, markt- oder wettbewerbsbasierte bzw. anreizbasierte Steuerungsinstrumente betrachtet werden. Auch die Delegation von Steuerungskompetenzen und die Selbstregulierung von Steuerungsadressaten werden berücksichtigt. Dieser weite Begriff, der nahezu alle Strukturen und Verfahren kollektiven Handelns umfasst, dient in erster Linie der Beschreibung und Bewertung empirischer Phänomene (Benz 2004a, S. 27).

Bulkeley et al. argumentieren, dass der weite Governancebegriff die Betrachtung unterschiedlicher Formen der Machtausübung und Legitimierung und nichtintendierter Nebenfolgen ermöglicht (2014, S. 13). Governance beinhaltet demnach jegliche „...authoritative attempts to shape actions of constituents towards some form of public purpose“ (Bulkeley et al. 2014, S. 14). Governance kann damit nicht nur durch regulative, steuernde Vorgaben erfolgen, sondern auch durch die Verbreitung von Wissen, Normen und Praktiken auf das Verhalten der Adressaten wirken (Bulkeley et al. 2014, S. 13). Auch das Regieren in nichtstaatlichen Kontexten, ohne zentrale Regierung, wie beispielsweise im Fall der EU, kann somit erfasst werden. Die EU ist zwar kein Staat im klassischen Sinne, so gibt es beispielsweise keine zentrale Regierung - die EU ist vielmehr „designed to be leaderless“ (Jordan et al. 2010, S. 47), regiert wird aber trotzdem.

Am Beispiel der EU kann auch ein weiteres Merkmal der veränderten Realität des Regierens außerhalb des klassischen nationalstaatlichen Kontexts beschrieben werden, das vom Governance-Konzept abgedeckt wird: der Mehrebenenaspekt. Der Kompetenzverlust des Nationalstaats³ nach „oben“, d.h. zur supranationalen Ebene, und nach „unten“ an subnationale Ebenen sowie durch die zunehmende Einbeziehung privater Akteure, sei es durch Partizipationsprozesse, Public-Private Partnerships oder Selbstregulierungsarrangements, führte zu einer erhöhten Komplexität des Regierens, die durch klassische staatszentrierte Ansätze nicht mehr abgebildet werden konnte (Piattoni 2010, S. 9–10). Als Reaktion darauf wurde der Multilevel-Governance (MLG)-Ansatz entwickelt. Dabei geht der MLG-Ansatz nicht davon aus, dass der Nationalstaat per se geschwächt wurde. Europäische Mitgliedstaaten werden beispielsweise nach wie vor als relevante und einflussreiche Akteure konzipiert (Hooghe und Marks 2003). Vielmehr sind Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse über mehrere Ebenen verteilt, da „the state no longer monopolizes European level policy-making or the aggregation of domestic interests“ (Marks et al. 1996a, S. 346). Entsprechend betrachtet der MLG-Ansatz Governance-Arrangements über mehrere Ebenen hinweg, die sowohl öffentliche als auch private Akteure umfassen können (Kern 2014, S. 112–113).

In der Europaforschung wird der Begriff sehr heterogen verwendet und es mangelt an einer einheitlichen Begriffsdefinition. Zumeist wird auf multizentrale, nicht-hierarchische und netzwerkartige Strukturen verwiesen (Benz 2004b, S. 143). Auch Piattoni stellt fest, dass der Begriff der MLG sehr breit und heterogen verwendet wird (Piattoni 2010). Sie identifiziert die theoretische Kernannahme des MLG-Ansatzes, die ihn von verwandten Theorien unterscheidet: Theoretisch-konzeptionell wird das MLG-Konzept durch die Annahme charakterisiert, dass trotz der geschilderten veränderten Rahmenbedingungen und Governanceformen die territorial definierten Ebenen eine wichtige Rolle spielen und die Unterscheidung und Betrachtung dieser Ebenen für das Verständnis politischer Prozesse relevant ist (Piattoni 2010, S. 10–11; vgl. auch Bache 2012; Benz 2004b). Mit Piattonis Worten: „There is no future solely made of multiple functional, overlapping, competing jurisdictions on the horizon: positive and negative externalities will still need to be tackled at the territorial level.“ (Piattoni 2010, S. 13). Damit

³ Siehe zum Kompetenzverlust des Nationalstaats auch Scharpf 1991; Jessop 2013.

ergibt sich eine Fülle an beobachtbaren Phänomenen und anschlussfähigen Theorien, die mithilfe des Konzepts untersucht werden können (vgl. z.B. Behnke et al. 2019).

Laut Benz ist Governance in Mehrebenensystemen dadurch charakterisiert, dass politische Prozesse ebenenübergreifend ablaufen. Als Ebenen definiert er territorial organisierte politische Einheiten. Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen sind auf mehrere Ebenen verteilt und Politikentscheidungen sind nur durch ebenenübergreifende Koordination möglich (Benz 2004b, 126–127, 131).

Als Wegbereiter und wichtige Vertreter des MLG-Ansatzes sind insbesondere Marks, Hooghe und Blank zu nennen, die Entscheidungsprozesse und die Rolle subnationaler Akteure in der europäischen Regional- und Strukturpolitik untersucht haben (vgl. z.B. Marks et al. 1996b; siehe auch Tews 2012). Sie analysierten die einzelnen Phasen des Politikprozesses hinsichtlich der Rolle und des Einflusses der unterschiedlichen beteiligten Akteure und kamen zu dem Schluss, dass die Mitgliedstaaten im politischen System der EU zwar nach wie vor wichtige und einflussreiche Akteure, jedoch nicht die einzigen relevanten Akteure sind. Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten sind vielmehr auf mehrere Ebenen und Akteure verteilt. Gegenseitige Abhängigkeiten, überlappende Kompetenzen und komplementäre Zuständigkeitsbereiche charakterisieren den Entscheidungsfindungsprozess auf EU-Ebene (Tews 2012; Marks et al. 1996a, S. 348).

Hooghe und Marks (2003) unterscheiden zwei Idealtypen von Mehrebenensystemen, die EU ist dabei eine Mischform, die je nach Politikfeld eher Typ 1 bzw. Typ 2 zuzuordnen ist. Mehrebenensysteme des Typs 1 sind durch „general-purpose jurisdictions“ (Hooghe und Marks 2003, S. 236–237) klassische föderale Systeme, die Regierungsebenen mit getrennten funktionalen Zuständigkeiten aufweisen und durch ein Aushandeln zwischen den Regierungsebenen gekennzeichnet sind. Mehrebenensysteme des Typs 2 sind gekennzeichnet durch mehrere überlappende horizontale Autoritätssphären, die an Entscheidungsprozessen in bestimmten Bereichen beteiligt sind.

Elemente von MLG sind nicht nur in der EU-Regionalpolitik sondern auch in anderen EU-Politikfeldern auszumachen (Piattoni 2010). Die Entscheidungsregeln, das politische Potential der Mitgliedstaaten im Rat, Sanktionsmöglichkeiten und die Rolle von subnationalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren variieren dabei je nach Politikfeld und Politikphase (vgl. Heinelt und Knodt 2008a, S. 15–16).

Für das Politikfeld Klimapolitik wird auf der globalen Ebene zumeist eine besonders komplexe multi- bzw. polyzentrische (Ostrom 2010) oder fragmentierte (Biermann et al. 2009) Governancearchitektur identifiziert. Bulkeley et al. konstatieren eine Entwicklung hin zu transnationaler Klimagovernance (Bulkeley et al. 2014). Globale Klimapolitik ist nicht mehr länger exklusive Kompetenz bzw. exklusives Handlungsfeld von Nationalstaaten und internationalen Verhandlungen, vielmehr haben sich neue Governance-Strukturen herausgebildet, die auch Akteure auf anderen Ebenen im privaten und öffentlichen Sektor einbeziehen.

Die globale Klimagovernancearchitektur wirkt auch auf die Klimagovernance im europäischen Mehrebenensystem. Klimagovernance erfüllt die Kriterien eines erweiterten Mehrebenensystems, da auch Entscheidungen und Vorgaben auf der globalen Ebene berücksichtigt und strategisch genutzt werden (Heinelt und Knodt 2008b). In der globalen und auch europäischen Klimapolitik finden sich somit besonders komplexe Mehrebenenstrukturen, mehr Möglichkeiten für Mehrebenenspiele und mehr Akteure als in anderen Politikfeldern (vgl. z.B. Jordan et al. 2010; Tews et al. 2003; Rayner und Jordan 2013; Eppler und Scheck 2010).

Das Governance bzw. Multilevel-Governance-Konzept wird indes nicht nur analytisch und deskriptiv, sondern zum Teil auch normativ, im Sinne von Bedingungen des guten Regierens, analysiert (Hooghe und Marks 2003; Piattoni 2010). Die Verteilung von Kompetenzen über mehrere Ebenen hinweg wird mit effektiverem, flexiblerem und responsiverem Regieren assoziiert, das zu innovativeren und nachhaltigeren Ergebnissen führt.⁴ Positive und negative Externalitäten können besser internalisiert werden (Hooghe und Marks 2003, S. 235). Dieses Argument wird insbesondere in Bezug auf Klimapolitik angeführt. Hierarchische Steuerung von oben sei nicht geeignet, um ein so komplexes Politikfeld zu steuern und globale Klimaziele zu erreichen. Ein polyzentrisches System mit dynamischen Strukturen wird entsprechend als maßgeblicher Faktor für den Erfolg globaler und europäischer Klimapolitik gesehen (Schreurs und Tiberghien 2007; Ostrom 2010). Jänicke und Quitzow attestieren beispielsweise einer Klimapolitik im europäischen Mehrebenensystem deswegen ein großes dynamisches Potential für Lern- und Innovationsprozesse, weil sich energie- und klimapolitische Maßnahmen auf den unterschiedlichen Ebenen gegenseitig positiv verstärken können (Jänicke und Quitzow 2016, S. 45). Das europäische Mehrebenensystem liefere als „Multi-Impuls-System“ (Jänicke 2017, S. 111) vielfältige Impulse für klimapolitische Maßnahmen von verschiedenen Ebenen und Akteuren, die jeweils richtungsweisend für das gesamte System sein können. Umso wichtiger sei es also, die Beziehungen zwischen den Ebenen besser zu verstehen.

Als Nachteile von Multilevel-Governance-Arrangements werden die Transaktionskosten im Zuge einer Entscheidungsfindung und Umsetzung angeführt, die mit steigender Anzahl beteiligter Akteure deutlich zunehmen (Scharpf 2011, 222)⁵. Benz verweist zudem auf Demokratiedefizite, die mit verflochtenen Governancestrukturen im Mehrebenensystem einhergehen (Benz 2004b).

Konkretisierung des Analyserahmens: Governancemodi

Knodt und Große Hüttmann stellen fest, dass das ursprüngliche MLG-Konzept von Marks, Hooghe und Blank nur eine Aufbereitung bereits existierender Thesen darstellt und keine Kausalannahmen oder Hypothesen hinsichtlich des Verlaufs der europäischen Integration oder der Ausgestaltung des europäischen Entscheidungsprozesses daraus abgeleitet werden können

⁴ Im EU-Kontext schlägt sich dies u.a. im Prinzip der Subsidiarität nieder.

⁵ Unter dem Stichwort der Politikverflechtungsfalle bzw. joint decision trap beschreibt Scharpf die Gefahr einer Blockade der Entscheidungsfindung, wenn Entscheidungskompetenzen über mehrere Ebenen oder Akteure verteilt sind. Zudem können in dieser Situation keine institutionellen Änderungen, die eine Entflechtung ermöglichen könnten, durchgeführt werden (Scharpf 2011).

(Knodt und Große Hüttmann 2006, S. 235). Es ist in der Tat eher vage und kann eine Vielzahl unterschiedlicher empirischer Phänomene beschreiben. Einerseits bietet dies den Vorteil, dass der Fokus der Analyse nicht vorschnell eingeschränkt wird und unterschiedliche Akteure, Instrumente und Wirkmechanismen berücksichtigt werden können. Andererseits muss in diesem Rahmen zwingend eine Konkretisierung der theoretischen Annahmen und des Analysegegenstandes, zum Teil unter Zuhilfenahme weiterer theoretischer Ansätze, vorgenommen werden. Oft erfolgt eine Verknüpfung mit institutionalistischen Theorien (Knodt und Corcaci 2012, S. 108).

Ein Ansatz zur Ausdifferenzierung und Konkretisierung des MLG-Konzeptes ist die Analyse der Koordinationsmodi zwischen den Ebenen. Theorien über verschiedene Governancemodi dienen dazu, Formen von Mehrebenenpolitik und deren Funktion, Ergebnisse und Folgen besser zu verstehen und zu erklären (vgl. z.B. Benz 2009). Multiple, überlappende, lose gekoppelte Verhandlungsarenen (Kohler-Koch et al. 2004; Benz 2004b) führen zu Interdependenzen und komplexen Konfigurationen aus Strukturen und Prozessen sowohl innerhalb einer Ebene (intragouvernemental) als auch zwischen den Ebenen (intergouvernemental) (Benz 2009). Dies macht eine Koordination von Entscheidungen zwischen den Ebenen nötig. Zu den intergouvernementalen Koordinationsmodi zählen vor allem Verhandlung aber auch Hierarchie, bzw. Steuerung durch regulative Vorgaben, und eine Logik der wechselseitigen Anpassung durch Wettbewerb (Benz 2004b, S. 135).

Die EU ist dabei kein eigener Governancetyp sondern verschiedene Governancemodi können im europäischen Mehrebenensystem auftreten (Börzel 2012). Sie ist ein gutes Beispiel für die Kombination von Elementen der Hierarchie, der Verhandlung und des Wettbewerb im Zusammenwirken von öffentlichen und nichtstaatlichen Akteuren (Benz 2004a, S. 23). In der Literatur werden im europäischen Kontext zumeist die Modi Verhandlung und Netzwerk betont, da hier der deutlichste Unterschied zu nationalstaatlichen oder anderen Mehrebenensystemen hervortritt. Regieren in bzw. mit Netzwerken ist ein wesentliches Merkmal von Governance in der EU (Jachtenfuchs und Kohler-Koch 2004, S. 88–90). Gleichzeitig wird Verhandlung als vorherrschender Entscheidungsmodus identifiziert (Kohler-Koch et al. 2004, S. 172). Scharpf formuliert für die Analyse der MLG in der EU die Modi „mutual adjustment“, „intergovernmental negotiations“, „joint decision making“ und „hierarchical direction“ (Scharpf 2001).

Diese Konzepte sind jedoch vorrangig auf die Beziehungen zwischen der europäischen und der mitgliedstaatlichen bzw. regionalen Ebene fokussiert, die z.T. formal am Entscheidungsprozess beteiligt sind. Für eine Analyse der Beziehungen zwischen der EU und Städten sind sie nur bedingt geeignet (vgl. z.B. Scharpf 2001; Börzel 2012). Die Dynamik der Mehrebenenbeziehungen ist hier anders geartet und Konzepte für Nationalstaaten und Regionen können nicht ohne weiteres auf die lokale Ebene im Allgemeinen und Städte im Besonderen übertragen werden. Die lokale Ebene bzw. Städte sind nicht Teil intergouvernementaler Beziehungen, da sie streng genommen keine Regierungen sind. Sie können also weder intergouvernementale noch intragouvernementale Dynamiken aufweisen. Die entsprechenden

Funktionslogiken sind demnach hier nicht zu beobachten (vgl. Benz 2009, 2004b). Die lokale Ebene ist in diesem Sinne nur eine unfertige, weil ohne Entscheidungsbefugnisse ausgestattete staatliche Ebene. Sie ist nicht gleichgestellt mit der regionalen und nationalen Ebene, sondern je nach Sichtweise unter diese zu subsumieren, ohne eigenständigen Charakter. Sie hat keine Vetomacht und auch nur begrenzte Möglichkeiten eines Mehrebenenspiels bzw. einer Einflussnahme auf die nationale und EU-Ebene, insbesondere im Bereich Klimapolitik. Eine Verflechtung von Entscheidungsstrukturen kann in den EU-Städte-Beziehungen daher nicht im klassischen Sinne beobachtet werden.

Der Modus der Verhandlung ist somit per Definition nicht relevant. Die lokale Ebene kann kaum Blockaden auslösen und verfügt auch nicht über Verhandlungsmacht im eigentlichen Sinne.⁶ Sie könnte auch einfach nicht angesprochen werden, ohne dass Entscheidungsprozesse auf der EU-Ebene zum Erliegen kommen. Lediglich die Qualität der Implementation geltenden Rechts wäre eine Quelle für Verhandlungsmacht. Hier ist jedoch die nationale Ebene der relevante Ansprechpartner.

Der Governancemodus Hierarchie deckt einen Teil der EU-Städte-Beziehungen ab, ist aber ebenfalls nur begrenzt anwendbar. Die europäische Ebene hat nur eingeschränkte Kompetenzen zur direkten regulativen Steuerung der lokalen Ebene. Zumeist sind hier eher die Mitgliedstaaten und zum Teil die Regionen als Adressaten betroffen. Der Modus des Regierens in Netzwerken beschreibt ebenfalls einen Teil des Phänomens, da die EU und die lokale Ebene in der direkten Beziehung durchaus als formal autonome Akteure betrachtet werden können, die in Form von Netzwerken interagieren (Jachtenfuchs und Kohler-Koch 2004). Auch der Modus Wettbewerb wird von der EU aktiv genutzt, um Städte zu adressieren und ihr Verhalten zu beeinflussen.

MLG, Klimagovernance und die Rolle von Städten

Wie beschrieben dient das MLG-Konzept also als Rahmen und zur Systematisierung bzw. Beschreibung der vielfältigen Beziehungen zwischen den Ebenen und Akteuren, wobei die lokale Ebene bisher nicht explizit mitgemeint wurde. Wie lassen sich nun konkret die Beziehung, Interaktion und Interdependenz zwischen lokaler und europäischer Ebene modellieren? Wie sieht dies insbesondere in der EU-Klimapolitik aus? Obwohl das MLG-Konzept ursprünglich aus der Betrachtung der Regional- und Strukturpolitik entwickelt wurde und daraus folgend der Fokus lange Zeit vor allem auf der regionalen Ebene lag (Knodt 1998; Marks et al. 1996b), befassen sich einige Arbeiten mit der speziellen Ebenenkombination supranational-lokal, auch im Bereich Klimapolitik. Dies sind zum einen Beschreibungen der formalen Rolle der Kommunen und der beobachtbaren Interaktionen zwischen EU und Städten, zum Teil verknüpft mit Politikempfehlungen (Rechlin 2004; Corfee-Morlot et al. 2009; Gregorio Hurtado et al. 2014;

⁶ Auf europäischer Ebene steht lediglich der Ausschuss der Regionen als formal institutionalisierte Repräsentation lokaler und regionaler Interessen zur Verfügung. Der Ausschuss dient der eigenständigen Interessenartikulation europäischer Regionen und Kommunen auf EU-Ebene und hat lediglich beratende Funktion. Die Ausschuss-Mitglieder können Stellungnahmen abgeben und werden durch die Kommission in allen Belangen, die für Regionen und Kommunen relevant sind, angehört. Kommission und Rat konsultieren den Ausschuss, wenn neue Gesetze Auswirkungen auf die regionale oder lokale Ebene haben (Artikel 300, 305-307 AEUV).

Carmichael 2005), zum anderen Fallstudien (Monni und Raes 2008; Pierre 2019), aber auch Ansätze zur Modellierung von Governancemodi an der Schnittstelle der europäischen und lokalen Ebene (Kern 2014, 2019; Schultze 2003). Letztere sollen im Folgenden genauer vorgestellt werden, da sie für die vorliegende Fragestellung am fruchtbarsten erscheinen.

Die Analyse von Kristine Kern zur Rolle von Städten in der EU-Klimagovernance zeichnet beispielsweise ein differenziertes Bild von Multilevel-Governance-Strukturen in der Klimapolitik. Sie identifiziert drei Governancetypen im Verhältnis zwischen der europäischen und der lokalen Ebene in der europäischen Klimapolitik. Neben der vieldiskutierten Implementationsdimension, die sie als *hierarchische Klimagovernance* bezeichnet, ergeben sich auch Rückwirkungen der lokalen Ebene auf die EU. Städte versuchen, die Effekte hierarchischer Governance zu verändern und treten in Kontakt mit EU-Institutionen – von Kern als *vertikale Governance* bezeichnet. Zusätzlich besteht auch ein reger Wissensaustausch zwischen den Städten – Kerns dritte Kategorie der *horizontalen Governance*. EU-Institutionen sind hier nur noch indirekt bzw. unterstützend tätig (Kern 2014, S. 112).

Hierarchische Governance modelliert die lokale Ebene als reine Implementations- bzw. Ausführungsebene. Lokale Akteure empfangen Steuerungsimpulse der EU und setzen diese um. Sie nehmen eine passive Rolle ein und verfolgen keine strategischen Ziele. Die übergeordnete Ebene prüft und sanktioniert gegebenenfalls die Umsetzung. Auf die Politikformulierung und -entscheidung nehmen lokale oder nichtstaatliche Akteure keinen Einfluss. Empirisch spielt diese Governanceform nur eine untergeordnete Rolle. Klimapolitik ist auf lokaler Ebene meist eine freiwillige Aufgabe und hierarchische Vorgaben der EU-Ebene sind selten (Kern 2014, S. 113–114; vgl. Kapitel 2.2. und 3.2).

Vertikale Governance ist deutlich häufiger zu beobachten. Hier hat die lokale Ebene mehr Einfluss und Gestaltungsspielraum und die Interdependenzen zwischen den Ebenen kommen in den Fokus. Städtische Akteure nehmen eine aktivere Rolle ein und nutzen die Governance-Impulse zum Teil auch strategisch. Die lokale Ebene hat die Möglichkeit, direkt mit der EU zu interagieren und Entscheidungsprozesse auf nationaler und EU-Ebene durch formelle und informelle Netzwerke zu beeinflussen („uploading“). Erst hier können sich die mit MLG assoziierten Vorteile des effektiveren und legitimeren Regierens durch gegenseitiges Lernen und Monitoring (s.o.) entfalten (siehe oben und Hooghe und Marks 2003; Piattoni 2010). Als Formen vertikaler Klimagovernance identifiziert Kern zum einen direkte Einflussnahme und Lobbying der lokalen Akteure, die Einbindung lokaler Akteure in den Entscheidungsprozess, bspw. über Konsultationen, - beides auch in Form von Städtenetzwerken - und das Setzen finanzieller Anreize über Förderprogramme (Kern 2014, 114-115, 118-120).

Als Folge der Zunahme vertikaler Governanceformen sieht Kern eine sich wandelnde Einstellung und Reaktion lokaler Akteure in Bezug zur Europäischen Union. Sie werde häufiger als Chance bzw. „opportunity structure“ (Princen und Kerremans 2008) wahrgenommen. Dies führe zu einer Verstärkung und Institutionalisierung der EU- bzw. Außenbeziehungen in der lokalen Verwaltung, beispielsweise über die Einrichtung von EU-Büros in der Stadt und in Brüssel sowie die verstärkte Nutzung von Mitgliedschaften in Städtenetzwerken (Kern 2014, S. 120).

Die dritte Form der horizontalen Governance wurde laut Kern in der MLG-Debatte bisher kaum beleuchtet. Sie zielt auf horizontale Beziehungen zwischen Städten ab, die wiederum Auswirkungen auf vertikale oder hierarchische Governanceformen sowie die übergeordneten Ebenen haben können. Horizontale Governance umfasst alle Arten von Städtenetzwerken, sei es themengebunden oder themenunabhängig, bilateral oder multilateral, zeitlich und geografisch begrenzt bzw. unbegrenzt, die dem Ziel der Kooperation und des Wissensaustausches dienen. Somit sind sowohl Städtepartnerschaften als auch regionale Vernetzung und transnationale Städtenetzwerke inbegriffen.

Die Wirkung horizontaler Governanceformen äußert sich in Wissensaustausch, Lernprozessen, und Diffusion von innovativen Lösungen. Insbesondere überregionalen und transnationalen Städtenetzwerken werden wichtige Funktionen im Multilevel-Governancesystem zugesprochen. Sie gewähren Zugang zu Informationen, tragen zur Bildung städtischer Kapazitäten bei und unterstützen bei der Implementation und der Steuerung der Mitglieder über Berichterstattung oder Benchmarks (Kern und Bulkeley 2009). Aber auch regionale Vernetzung ist insbesondere in der Klimapolitik zentral.

Der Erfolg horizontaler Governance hängt dabei laut Kern von der Übertragbarkeit der Lösungsansätze auf andere Städte, der Existenz transnational orientierter Policy-Unternehmer_innen, bspw. Bürgermeister_innen, der Existenz angemessener institutioneller Arrangements zur Erleichterung von Wissenstransfer und insgesamt vom institutionellen Kontext und den Interessen mächtiger Akteure ab (Kern 2014, S. 124–126). Die Teilnahme an Netzwerken wiederum hängt von den finanziellen Kapazitäten der Stadt, von der Lernbereitschaft und alternativen Angeboten der nationalen oder regionalen Ebene ab (Kern 2014, S. 123).

Insgesamt ist Kerns Ansatz gut geeignet, um den Untersuchungsgegenstand abzustecken und die empirisch beobachtbaren Phänomene zu strukturieren. Sie lenkt den Blick auf die Vielfalt möglicher Governanceformen und verhilft u.a. der horizontalen Governance zu mehr Aufmerksamkeit. Es fehlt jedoch an übergreifenden Modellannahmen oder Hypothesen zur Wirkung der unterschiedlichen Governanceformen aus der Perspektive der Städte. Nur die horizontale Governance wird genauer betrachtet (s.o.). Für die anderen Governance-Dimensionen werden lediglich vereinzelt Annahmen zu Wirkungszusammenhängen genannt. So nimmt Kern an, dass sich die Einflussnahme der EU an verstärktem Engagement der Städte in der vertikalen Dimension erkennen lässt, bspw. in Form von direkten Kontakten zu höheren Ebenen oder EU-Büros. Zudem attestiert sie einigen Städten einen „entrepreneurial spirit and a desire to shape policy at EU level“, der ein besonderes Engagement erklären kann (Kern 2014, S. 123; vgl. auch Kern 2019).

Eine weitere Herangehensweise bietet Claus Schultze (2003) in seiner Untersuchung der Rolle von Städten in der EU-Strukturfondsförderung. Er arbeitet ebenfalls unterschiedliche Governancemodi in den EU-Städte-Beziehungen heraus und schreibt Städten dabei eine deutlich aktivere Rolle zu. Zudem betont er den bereits erwähnten Netzwerkcharakter des Regierens in der EU.

Gegenüber Städten identifiziert Schultze hierarchische, konsultative und partizipative Governancemodi (Schultze 2003, S. 124). Er attestiert dabei einen allgemeinen Wandel des Politikprozesses hin zu mehr Transparenz, Informationszugänglichkeit und Partizipation von subnationalen Akteuren. Es gebe eine Entwicklung vom hierarchischen über einen konsultativen hin zu einem partizipatorischen Governancemodus (Schultze 2003, S. 123–125).

Die verstärkte europäische Integration hat immer mehr kommunale Handlungsfelder berührt (hierarchische Governance). Dies führte zu verstärkten Interessenvermittlungsaktivitäten von Städten (konsultative Governance), was wiederum zu einer stärkeren Berücksichtigung städtischer Akteure als relevante Spieler im Mehrebenensystem führte (partizipatorische Governance) (Schultze 2003, S. 128). Städte werden als Stakeholder und über Multilevel-Governance-Arrangements in die Agendasetzung und Politikformulierung einbezogen, wie Schultze am Beispiel der Strukturfondsförderung zeigt (Schultze 2003, S. 135). In ebenenübergreifenden Policy-Netzwerken erhalten sie informellen Zugang und Einflusskanäle zu den beteiligten Akteuren. Insgesamt habe sich die Einflusslogik im Prozess der Entscheidungsfindung verändert. Die Beziehungen zwischen der lokalen, nationalen und supranationalen Ebene seien nicht hierarchisch oder einseitig gestaltet. Vielmehr bestehe eine triadische Beziehungskonstellation durch direkte Kontakte und Policy-Netzwerke mit Akteuren aus allen Ebenen. Städte profitieren so vom polyarchischen System der EU (Schultze 2003, S. 131–132).

Im Zuge dieses „participatory and networked mode of governance“ (Schultze 2003, S. 138) verwischen zudem die Grenzen zwischen nationaler und subnationaler Ebene. Innerhalb der Policy-Netzwerke können Mitglieder je nach Funktion verschiedene Ebenen vertreten, wenn beispielsweise Vertreter_innen von Städten und Städtenetzwerken Teil nationaler Delegationen auf EU-Ebene sind.

Schultze hat am Beispiel der Strukturfondsförderung aufgezeigt, wie Städte, trotz dominierender Rolle von EU und nationalen Akteuren, einen „sanften“ Einfluss auf die Debatten nehmen konnten, die Agendasetzung mitbestimmen konnten und eigene Formulierungen in Schlüsseldokumente einbringen konnten (Schultze 2003, S. 135). Städte seien nun nicht mehr länger nur policy taker, sondern zunehmend auch policy maker, zumindest in einigen Politikfeldern (Schultze 2003, S. 138).

Auch Schultze nennt nur vereinzelte Wirkungszusammenhänge und Modellannahmen. Vielmehr sammelt er oft zitierte Ursachen aus der Literatur. Demnach reagieren Städte aus mehreren Gründen unterschiedlich auf die EU. Dazu gehören neben der Größe, Wirtschaftskraft und regionalen Bedeutung einer Stadt auch die Einstellung politischer Eliten und die Existenz einer expliziten „internationalen oder EU-Strategie“ (Schultze 2003, S. 122). Zusätzlich weist Schultze auf die Bedeutung der Einschätzung der Akteure bei konkreten Politikmaßnahmen hin. Die Existenz einer internationalen Strategie alleine reiche nicht, sie müsse von den Akteuren im Arbeitsalltag auch mit Leben gefüllt werden (Schultze 2003, S. 122).

Zusammenfassend soll nochmals betont werden, dass der Governance- und MLG-Ansatz für sich genommen keine Modellannahmen enthält und eher als Analyserahmen dient. Merkmale müssen kontextbezogen präzisiert werden und geeignete Theorien zur Ergänzung herangezogen werden (Benz 2004a, S. 27). Dies ist in den genannten Studien nur ansatzweise erfolgt. Daher sollen im Folgenden ergänzende Literaturstränge betrachtet werden.

2.1.2 Steuerungstheorie, Policyforschung und Regieren im europäischen Mehrebenensystem

Zunächst bieten sich steuerungs- und policytheoretische Überlegungen als Ergänzungen an. Einzelne Steuerungsinstrumente haben spezifische Wirkungen, die auch zwischen europäischer und lokaler Ebene entfaltet werden. Städte werden dabei als Regelungsadressaten konzipiert, die auf Steuerungsimpulse reagieren. Ein kurzer Überblick über Arbeiten zur Wirkung von Steuerungsmodi kann somit Aufschluss über die Einflussnahme von EU-Politik auf die lokale Ebene liefern.

Grundlagen

Theodore Lowi formulierte die These „policies determine politics“ (Lowi 1972, S. 299). Demnach können wir davon ausgehen, dass die Wechselbeziehungen zwischen den unterschiedlichen Akteuren von der Art der eingesetzten Politikinstrumente abhängen (Benz 1997). Regulativen, distributiven und redistributiven Politikinstrumenten werden jeweils spezifische Wirkungen auf die politics Dimension zugesprochen. Während distributive Politikinstrumente beispielsweise kaum Konflikte bei den Regelungsadressaten verursachen, treten bei redistributiven Instrumenten Konfliktlinien auf, da per Definition bestimmte Gruppen zugunsten anderer Gruppen benachteiligt werden. Zumeist handelt es sich dabei um feste, vorhersagbare soziale bzw. ökonomische Konfliktlinien. Auch regulative Policies können Konflikte erzeugen, die je nach Inhalt der Policy variieren (Windhoff-Héritier 1983).

Die Handlungsoptionen und Entscheidungsstrukturen der Regelungsadressaten werden durch Policy-Instrumente verändert und können so zu einer Verhaltensänderung führen. Dabei dürfe jedoch keine deterministische Beziehung zwischen Policy und Politics unterstellt werden (Benz 1997, S. 303). Unter dem Stichwort „Policy-Kontingenzen“ wird darauf hingewiesen, dass Politikprozesse in einzelnen Politikfeldern in Abhängigkeit von institutionellen Strukturen und der Wahrnehmung und Handlungsorientierung der Akteure betrachtet werden müssen. Nach Benz bedingen sich die durch Ziele und Interessen geprägten Definitionen von Policy-Instrumenten durch Akteure, situative Handlungsoptionen und institutionelle Schranken für die Auswahl von Entscheidungsstrukturen gegenseitig (Benz 1997, S. 306). Somit hängt die Wirkung einer Policy immer auch von institutionellen Strukturen, Akteuren und deren Interessen sowie kommunikativ generierten Problemdefinitionen und Handlungsorientierungen ab (Heinelt und Knodt 2008b, S. 313).

Policy-Instrumente im europäischen Mehrebenensystem

In der EU ist aufgrund eines begrenzten Finanzhaushaltes und begrenzter Kompetenzen die regulative Politik vorherrschend, distributive und redistributive Instrumente spielen eine geringe Rolle (Kohler-Koch et al. 2004, S. 153–162). Gleichzeitig besitzt die EU gegenüber der lokalen Ebene keine oder nur begrenzte Kompetenzen für regulative Steuerung. Daher ist eine weitere Differenzierung der Instrumente nötig.

Eine klassische Typologie von Steuerungsinstrumenten unterscheidet zwischen regulativen Vorgaben, ökonomischen Anreizen, Information und Überzeugung sowie Strukturierung durch prozessuale Vorgaben (Braun und Giraud 2009, S. 164–166).

Im Kontext europäischen Regierens wird zumeist zwischen „hard and soft law“ (Terpan 2015) und in Anlehnung daran zwischen „hard and soft governance“ bzw. zwischen harten und weichen Policyinstrumenten unterschieden, um dem speziellen EU-Kontext Rechnung zu tragen (Borrás und Jacobsson 2004; Trubek und Trubek 2005a; Knodt und Schoenefeld 2020; Knodt et al. 2020). Während „hard law“ bzw. „hard governance“ mit verbindlichen Vorgaben und Sanktionen einhergeht, findet „soft governance“ dann statt, wenn keine Sanktionen vorgesehen sind und die Implementierung auf freiwilliger Basis erfolgt. Aufgrund der begrenzten Kompetenzen der EU im Vergleich zu Nationalstaaten spielen weiche Steuerungsinstrumente eine größere Rolle. Die Anwendung weicher Steuerungsinstrumente wird zuweilen als Strategie zur informellen „funktionellen Expansion“ der begrenzten Kompetenzen der EU interpretiert (Borrás und Jacobsson 2004, S. 201, Übersetzung A.H.). Die Kommission kann Themen und Akteure adressieren, für die sie laut Vertragstext nicht zuständig ist. Zu weichen Steuerungsinstrumenten gegenüber der nationalen Ebene zählen beispielsweise Monitoring, Benchmarking, Empfehlungen und insbesondere auch die Offene Methode der Koordinierung (Borrás und Jacobsson 2004, S. 188). Knodt et al. weisen darauf hin, dass die große Bandbreite und Variation von weichen Steuerungsinstrumenten eine weitere Unterteilung der Kategorie „soft governance“ erfordert. Sie verorten weiche Steuerungsinstrumente auf einem Kontinuum zwischen hard und soft governance, je nachdem mit wievielen Elementen der hard governance die Instrumente kombiniert wurden (Knodt et al. 2020, S. 789)⁷.

Die Unterscheidung zwischen hard und soft governance sowie der verschiedenen Formen von soft governance bringt auch die Frage nach der Wirkung weicher Governance mit sich (Trubek und Trubek 2005b; Tholoniati 2010; Blomqvist 2016). David und Louise Trubek (2005b) unterteilen die möglichen Wirkungsmechanismen, durch die auch ohne verbindliche Regeln oder Sanktionen Einfluss ausgeübt werden kann, in zwei Gruppen. Mechanismen mit reiner Top-down-Wirkung und Mechanismen mit Top-down- und Bottom-up-Wirkung. Bei den Prozessen in der ersten Kategorie wird besonders der Einfluss auf die nationale Ebene durch auf der EU-Ebene entwickelte Konzepte und Ideen betont. Beispielsweise werden hier externer Druck bzw.

⁷ Am Beispiel der EU-Energiepolitik zeigen sie einen Trend hin zu einer „harder“ soft governance. Um die begrenzten Kompetenzen für regulative bzw. hard governance auszugleichen, werden auf EU-Ebene zunehmend weiche Steuerungsmechanismen mit Elementen harter Steuerung kombiniert (Knodt et al. 2020; Knodt und Schoenefeld 2020.).

Anreize, Peer Pressure, Sozialisierung und Internalisierung von Normen sowie öffentliches Shaming und Blaming genannt. Bei den Mechanismen der zweiten Kategorie wird dagegen die wechselseitige Wirkungsrichtung, d.h. sowohl top down als auch bottom up, betont. Prozesse der Deliberation, Austausch von Wissen und wechselseitige Lernprozesse implizieren eine gegenseitige Beeinflussung der nationalen und der EU-Ebene, die zu einer Harmonisierung führen kann (Trubek und Trubek 2005b, S. 91).

Regieren in der EU

Ein großer Strang an Lektüre befasst sich mit Merkmalen des Regierens in der EU und ist für die Identifizierung typischer Steuerungsinstrumente hilfreich. Zu den konkreten und für die lokale Ebene relevanten Merkmalen des Regierens in der EU zählen vor allem die folgenden Charakteristika:

Heinelt und Knodt (2008b) haben als ein wichtiges politikfeldübergreifendes Merkmal des Regierens und der Steuerung in der EU die Vormachtstellung der Exekutive betont. Diese zeigt sich zum einen in der besonderen Stellung der Kommission. Neben einer stetigen Ausweitung ihrer Kompetenzen hat die Kommission auch eine Funktion als „Schnittstellen- und Informationsmanager“ entwickelt. Sie sammelt Informationen, generiert Wissen und verbreitet Interpretationen von Problemen und Lösungsmöglichkeiten. Die Steuerung erfolgt u.a. durch die Bereitstellung von Kausalannahmen und Standards normativer und sachlicher Angemessenheit. Dabei spielt die Ausweitung von Partizipationsangeboten eine wichtige Rolle. Die Einbeziehung wirtschaftlicher, zivilgesellschaftlicher und auch subnationaler öffentlicher Akteure trägt dazu bei, den Interpretationsanspruch der Kommission durch eine verbesserte Legitimationsbasis zu stärken (Heinelt und Knodt 2008b, S. 320–321).

Darüber hinaus ist Regieren in der EU durch eine „Agencification“, also das Regieren mit Agenturen geprägt. Diese Agenturen übernehmen vor allem in der Phase der Implementation wichtige exekutive Aufgaben. Zudem ist das Konzept der Komitologie in der Implementationsphase prägend für das Regieren in der EU. Hierbei arbeiten Mitglieder der Kommission und des Rates mit nationalen Beamten und Experten aus der Wissenschaft zusammen. Die Phase der Implementation ist davon abgesehen jedoch politikfeldübergreifend im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten angesiedelt (Heinelt und Knodt 2008b, S. 324–326).

Schließlich wird Regieren in der EU durch prozedurale Steuerung in Form von politikfeldübergreifendem „Mainstreaming“ und gesteuerter Selbstregulierung charakterisiert. Mainstreaming dient dazu, übergeordnete Politikziele in unterschiedlichen Politikfeldern zu verankern und mit jeweils kontextspezifischen Instrumenten auf verschiedenen Regierungsebenen zu verfolgen (Heinelt und Knodt 2008b, S. 326–327). Als Beispiel seien „democracy mainstreaming“ im Umgang mit Drittstaaten oder Beitrittskandidaten und „gender mainstreaming“ als Verankerung von Gleichstellungszielen in allen Politikfeldern zu nennen (vgl. Knodt und Urdze 2008; Abels 2008). Aber auch ein „climate mainstreaming“ ist zu beobachten (European Council 2013). Die EU regiert zudem durch die prozedurale Regulierung

von Selbststeuerungsprozessen, beispielsweise in der Arbeits- und Beschäftigungspolitik (Heinelt und Knodt 2008b, S. 327; vgl. auch Keller 2008).

Ein wichtiges Merkmal des Regierens in der EU ist die Einbindung zivilgesellschaftlicher, aber auch subnationaler Akteure mit dem Ziel, die Legitimität europäischer Entscheidungsprozesse zu erhöhen. Die traditionelle Outputorientierung der Kommission hat sich mit der Zeit zu einer Inputorientierung gewandelt (Schultze 2003, S. 136). Beide Orientierungen verlangen nach einer Einbindung der subnationalen Ebene. Dies wird auch im Weißbuch „Europäisches Regieren“ und in der Mitteilung über eine verstärkte Konsultations- und Dialogkultur so formuliert (Europäische Kommission 2001, 2002). Die dort genannten Ziele Transparenz, Partizipation, Accountability, Effektivität und Kohärenz können nur durch eine Berücksichtigung und Einbindung auch der lokalen Ebene realisiert werden (Schultze 2003, S. 136).

Der Anspruch besteht politikfeldübergreifend, wird aber jeweils unterschiedlich umgesetzt (Heinelt und Knodt 2008b, S. 328–330). Die Einbindung erfolgt zum einen über Konsultationsprozesse. Akteure erhalten hier ad-hoc und selektiv Zugang im Gegenzug für ihre Expertise oder die Erzeugung von Akzeptanz und Folgebereitschaft. Seltener ist eine institutionalisierte Einbindung in Entscheidungsprozesse zu beobachten. Schließlich erfolgt auch eine Einbindung zivilgesellschaftlicher und subnationaler Akteure in die Implementationsphase, wo sie von der Kommission mit der Umsetzung und Überwachung von Politikentscheidungen beauftragt werden (Heinelt und Knodt 2008b, S. 329).

Insgesamt sind die Steuerungsmaßnahmen der EU zudem charakterisiert durch „governance by numbers“, Standardsetzung, Monitoring und Benchmarking (Knodt und Tews 2014, S. 286).

EU-Klimapolitik und Städte

Eine weitere Debatte fokussiert auf „neue“ Politikinstrumente bzw. neue Steuerungsinstrumente oder Governanceformen (Héritier und Rhodes 2011). Eine Entwicklung hin zu neuen Steuerungsinstrumenten wurde besonders für die europäische Umwelt- und Klimapolitik beobachtet. Damit werden zumeist marktbasierende, freiwillige oder informationelle sowie prozedurale Steuerungsinstrumente bezeichnet. Zudem liegt ein Fokus darauf, Dynamiken des Policy Transfers bzw. der Policy Diffusion zu nutzen oder gar zu initiieren. So zählen in der Klimapolitik beispielsweise Benchmarking, Ko-regulierung, freiwillige Verhaltenskodizes und die Vergabe von Ökosiegeln als neue Policyinstrumente (Tews et al. 2003; Eppler und Scheck 2010; Knill und Liefferink 2007; Héritier und Rhodes 2011; Jordan et al. 2005).

Auch gegenüber der lokalen Ebene bedient sich die EU neuer bzw. weicher Steuerungsinstrumente. Dies liegt zum einen an mangelnden Kompetenzen gegenüber der lokalen Ebene, zum anderen aber an dem wahrgenommenen Innovationspotential von Städten und Gemeinden im Bereich Klimaschutz. Knodt und Tews identifizieren vier Instrumententypen, die gegenüber Städten eingesetzt werden: Neben klassischen regulativen und distributiven Politikinstrumenten ist ein Schwerpunkt bei Informationsangeboten und Instrumenten der Koordination durch Vernetzung und Wettbewerb zwischen Städten zu verzeichnen (Knodt 2010;

Knodt und Tews 2013, 2014). Eine Übersicht über die konkreten EU-Instrumente im Bereich Klimapolitik und Städte befindet sich in Kapitel 3.2.1.

Studien zur Wirkung von EU-Instrumenten auf Städte

Es existieren zahlreiche Studien zur Wirkung einzelner EU-Instrumente auf die lokale Ebene. Zumeist steht die Frage im Mittelpunkt, warum Städte unterschiedlich auf die Instrumente reagieren und welche Wirkung sie auf lokaler Ebene entfalten (Reiter 2011; Halpern 2005). Zudem gibt es eine Vielzahl an klassischen und innovativen Implementations- oder „compliance“-Studien (z.B. Bondarouk und Liefferink 2017; Barbehön 2015; Dossi 2012; Sterl 2016).

Renate Reiter untersucht beispielsweise die Wirkung der Gemeinschaftsinitiative URBAN als Beispiel für eine weiche Steuerung durch Politiktransfer (Reiter 2011). Hier versuchte die Kommission, auf mangelnde Kompetenzen im Bereich der lokalen Ebene mit einer Initiative zum Transfer von Politik anstatt von hierarchischer Steuerung durch Zwang zu reagieren (Reiter 2011, S. 21). Die Initiative zielte vor allem auf Stadtplanung und die Gestaltung sozial, ökonomisch oder ökologisch benachteiligter Stadtquartiere. URBAN verfolgte sowohl das Ziel eines vertikalen Transfers von der EU- zur lokalen Ebene als auch eines horizontalen Transfers durch den Austausch von Best Practices zwischen Städten (Reiter 2011, S. 23). Wie bei vielen anderen EU-Instrumenten lässt sich auch hier kein einzelner Steuerungsmechanismus identifizieren bzw. ist eine Zuordnung zu einer Instrumentenkategorie kaum möglich. Die Initiative sollte vielmehr über unterschiedliche Kanäle und Impulse wirken.

Reiter identifiziert als Unterstützungsfaktoren für einen erfolgreichen Transfer vor allem eine hohe Ressourcenausstattung bzw. eine günstige Haushaltslage, eine Motivation der Akteure, die in einer Umsetzung einen Vorteil für die Stadt sehen, eine positive normative Vorprägung der parteipolitischen Akteure und positive Lernerfahrung mit früheren EU-Instrumenten. Entsprechend stellen diese Faktoren in ihrer ungünstigen Ausprägung Hindernisse für einen erfolgreichen Transfer dar (Reiter 2011, S. 285–286).

Bondarouk und Liefferink untersuchen die Wirkung der EU-Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG auf niederländische Kommunen. Trotz einer insgesamt hohen Compliance der untersuchten Kommunen konnten Unterschiede in Implementationsdetails festgestellt werden. Als Ursachen identifizieren Bondarouk und Liefferink zum einen die Größe der Kommunen. Große Kommunen schnitten tendenziell besser ab als kleinere, da sie über mehr Ressourcen verfügen. Ein erhöhter Problemdruck bezüglich Umwelt und Luftqualität hatte dagegen keinen Einfluss auf den Implementationserfolg (Bondarouk und Liefferink 2017).

Zwischenfazit

Die genannten Forschungsstränge beleuchten die Frage nach der Rolle der lokalen Ebene im europäischen Mehrebenensystem aus unterschiedlichen Perspektiven. Das Governance- bzw. MLG-Konzept bietet einen Rahmen für die systematische Beschreibung empirisch beobachtbarer Phänomene. MLG beschreibt die Ebenen-, Akteurs- und Handlungsvielfalt im

europäischen Mehrebenensystem. Auch Städte sind Teil dieses Mehrebenensystems und werden als relevante Ebene konzipiert. Das MLG-Konzept enthält für sich genommen jedoch keine Modellannahmen.

Eine Ergänzung durch steuerungstheoretische Konzepte und Modelle des Regierens in der EU lenkt den Blick auf die Vielfalt von möglichen Steuerungsansätzen mit ihren jeweiligen Wirkungslogiken. Bezüglich der EU-Städte-Beziehungen können damit Verordnungen und Richtlinien, aber auch die Schaffung von Anreizen und die Förderung horizontaler Kooperation berücksichtigt werden. All diese unterschiedlichen Instrumente können das Verhalten städtischer Akteure beeinflussen. In der Klimapolitik spielen die neuen, weicheren Steuerungsformen eine größere Rolle, da die EU mangels Kompetenzen und angesichts des Subsidiaritätsprinzips auf diese Instrumente zurückgreifen muss und möchte.

Dies ermöglicht jedoch nur die Analyse der Wirkung einzelner Instrumente. Eine Analyse der Reaktion von Städten auf die gesamte Bandbreite möglicher EU-Steuerungsimpulse ist nicht vorgesehen. Die Wirkung europäischer Politik wird ausführlich in der Europäisierungsforschung analysiert. Hier finden sich hilfreiche Konzepte und Modelle zur Analyse des Einflusses der EU-Klimapolitik auf Städte.

2.1.3 Europäisierung⁸

Im Folgenden werden relevante Ansätze der Europäisierungsforschung diskutiert. Das Konzept der Europäisierung zielt dezidiert darauf ab, den Einfluss der Europäischen Union als „unusual institutional setup“ (Piattoni 2011, S. 369) zu untersuchen und Wirkungszusammenhänge zu identifizieren.

Am Anfang des europäischen Integrationsprozesses lag der wissenschaftliche Fokus noch ausschließlich auf der Entstehung dieses politischen Systems. Theorien der europäischen Integration sollten erklären, wie das europäische System entstand bzw. welche Triebkräfte die Nationalstaaten dazu bewogen, Kompetenzen an supranationale Organe abzugeben und immer enger zu kooperieren. Die klassischen Integrationstheorien, beispielsweise der Intergouvernementalismus, der Föderalismus und der Neo-Funktionalismus, stellten unterschiedliche Analyseperspektiven und Erklärungsansätze für diese Fragen bereit (vgl. Bieling und Lerch 2006, S. 24–26). Nationalstaaten zählten dabei als einzige relevante Akteure und der Fokus lag hauptsächlich auf der Analyse von Prozessen auf der supranationalen Ebene (Tews 2012).

Mit der vertiefenden Integration und einer konstanten Ausweitung der Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und später Europäischen Union kam es zu einem Paradigmenwechsel in der Europaforschung (Grande 2000, S. 11). Das Forschungsinteresse verschob sich hin zu den Folgen des Integrationsprozesses, der Art und Weise des Regierens in der EU (vgl. Kapitel 2.1.2) und Fragen der Legitimität europäischer Institutionen. Die Frage nach

⁸ Die folgenden Ausführungen sind an das Theoriekapitel der Masterarbeit der Autorin angelehnt (Tews 2012). Die Arbeit wurde nicht veröffentlicht.

dem Warum einer Kompetenzabgabe durch die Nationalstaaten und einer immer engeren Integration wurde abgelöst durch die Frage nach der Rückwirkung dieser europäischen Integration auf die nationale und subnationale Ebene (Radaelli 2000, S. 6). Dieser Paradigmenwechsel ging einher mit der Entwicklung neuer theoretischer Konzepte und Fragestellungen, zu denen auch das Konzept der Europäisierung zählt (Eising 2003, S. 387–388).

Definition Europäisierung

Der Begriff Europäisierung wird in der Literatur nicht einheitlich verwendet. Es existieren unterschiedliche Definitionen und Analysekonzepte. Daher gibt es bisher auch keine einheitliche Theorie der Europäisierung, nur einzelne Theorieansätze mittlerer Reichweite (Auel 2006, S. 294; Hamedinger und Wolffhardt 2010c, S. 11). So besteht Uneinigkeit bereits im geografischen Bezugsraum: Eine Mehrzahl der Autoren und Autorinnen bezieht sich nur auf die Europäische Union, obwohl auch die Einbeziehung anderer europäischer Länder bzw. EU-Beitrittskandidaten denkbar wäre. Mit Kohler-Koch müsste man also bei den meisten Europäisierungsstudien von „EU-Europäisierung“ sprechen (Kohler-Koch 2000, S. 12). In der vorliegenden Arbeit wird ebenfalls eine Beschränkung auf die EU vorgenommen.

Doch auch im Bereich der „EU-Europäisierung“ gibt es vielfältige Definitionen und Analysekonzepte. Einige Autoren und Autorinnen der Europäisierungsliteratur untersuchen lediglich Prozesse auf EU-Ebene. Beispielsweise definieren Caporaso, Green Cowles und Risse Europäisierung als Entstehung und Entwicklung eines politischen Systems, inklusive spezifischer politischer Institutionen, auf europäischer Ebene (Green Cowles et al. 2001). Diese Auffassung entstammt der theoretischen Perspektive der Internationalen Beziehungen und entspricht dem Konzept der europäischen Integration bzw. stellt keine theoretische Neuentwicklung gegenüber diesem Konzept dar (Eising 2003, S. 394; Kohler-Koch 2000, S. 14; vgl. auch Radaelli 2000).

Eine weitere Kategorie von Europäisierungskonzepten stellt nicht die europäische, sondern die nationale und subnationale Ebene in den Fokus. Hier werden vorrangig die Rückwirkungen der europäischen Integration bzw. der Vergemeinschaftung öffentlicher Aufgaben auf die Nationalstaaten untersucht (Eising 2003, S. 392; Kohler-Koch 2000, S. 13). In diesem Rahmen lassen sich zwei Stränge bzw. „Generationen“ der Europäisierungsforschung (Bache 2003) identifizieren: ein Top-down- und ein Bottom-up-Ansatz.

Zum einen wird aus einer **Top-down**-Perspektive nach den Auswirkungen der europäischen Integration auf nachgeordnete Ebenen, insbesondere die nationalstaatliche Ebene, gefragt. Europäisierung wird hier zumeist als Anpassung der nationalen Politikinhalt, Verfahren der Entscheidungsfindung und Institutionen an europäische Vorgaben verstanden. Mit einem Fokus auf die Policy- und Polity-Dimension werden Europäisierungsreaktionen mit der Inkompatibilität europäischer und nationaler Strukturen, Institutionen und Policies erklärt. Anpassungsreaktionen finden als reaktive und unfreiwillige Antworten auf Druck von oben statt (Bache 2003).

Dieser „goodness of fit“-Ansatz (Börzel und Risse 2003) liefert nur Aussagen für einen Teilbereich von empirischen Phänomenen: er erfasst nur Anpassungsreaktionen auf wahrgenommene Konflikte und wahrgenommenen Anpassungsdruck. Freiwillige Anpassungsreaktionen, ausbleibende Anpassung, Reaktionen auf weiche Steuerungsformen etc. werden nicht beleuchtet. Auch Änderungen in administrativen Strukturen, die meist nicht auf materielle Konflikte mit EU-Impulsen zurückzuführen sind, können nicht erklärt werden (siehe auch Sturm/Pehle 2005 zit. in Barbehön 2015, S. 76). Insgesamt kommt Akteuren in diesem Konzept keine aktive Rolle zu. Sie reagieren passiv und nach vorgegebenem Muster auf Anpassungsdruck (Barbehön 2015). Die Bedeutung, die dem Anpassungsdruck bzw. der Passgenauigkeit europäischer Impulse zugesprochen wird, variiert. Dem Anpassungsdruck wird dabei selten die alleinige Erklärungskraft zugewiesen. Oft kommen zusätzlich auch Kontextfaktoren in Betracht.

Der zweite Strang von Europäisierungsansätzen nimmt zusätzlich aus einer **Bottom-up**-Perspektive die veränderte Herangehensweise von Akteuren auf nachgeordneten Ebenen gegenüber der EU in den Blick. Neben einer Anpassung durch Zwang werden auch freiwillige Anpassungsreaktionen, beispielsweise durch Diffusions- oder Lernprozesse, einbezogen. Nationale Akteure werden nicht länger als passive, reagierende Europäisierungsobjekte wahrgenommen, sondern als strategisch handelnden Subjekte. Die Ansätze beziehen zudem erstmals auch die subnationale Ebene, zunächst vorrangig Regionen, in die Analyse ein. Das Erkenntnisinteresse umfasst auch kognitive Aspekte wie Werte, Identitäten etc. Die Wirkung europäischer Politik wird hier nicht im Sinne von Output und Outcome bzw. konkreter politischer Maßnahmen verstanden, sondern in einem breiteren Verständnis als instrumentelle, prozedurale und institutionelle bzw. organisatorische Anpassung. Zudem wird ein Einfluss auf die Problemwahrnehmung, bestehende politische Debatten und Konfliktlinien sowie Akteurskonstellationen und Rechtfertigungs- bzw. Legitimierungsgrundlagen untersucht (Halpern 2005; Barbehön 2015; Kohler-Koch 2002). Ein Ansatz ist es hier, Europäisierung im Sinne einer Horizonterweiterung der handelnden Akteure (Kohler-Koch 2000) bzw. als Etablierung einer zusätzlichen Gelegenheitsstruktur im Mehrebenensystem (Princen und Kerremans 2008) aufzufassen.

Die neuen Ansätze erfassen Europäisierung zudem nicht länger als rein vertikalen Mechanismus, sondern auch in Form von horizontalen Austauschmechanismen ohne direkte Beteiligung der supranationalen Ebene (Bache 2003).

Europäisierung wird insgesamt als hochkomplexer zirkulärer, interaktiver und dynamischer Prozess interpretiert (Hamedinger und Wolffhardt 2010a, S. 229). Eine einheitliche „school of thought“ (Hamedinger und Wolffhardt 2010c, S. 12) fehlt jedoch.

Diesem Anliegen am nächsten kommt Claudio Radaelli (2000, 2003) - Referenzwissenschaftler in der Europäisierungsdebatte (Auel 2006, S. 294). Er hat einen umfassenden Europäisierungsansatz entwickelt und die vielfältigen Europäisierungsperspektiven in einem Konzept zusammengeführt, um sie der empirischen Forschung zugänglich zu machen. Sein

Konzept ist daher dafür geeignet, einen Überblick über die unterschiedlichen Theorieansätze zur Europäisierung zu geben und diese gleichzeitig systematisch zu ordnen.

Radaellis Europäisierungskonzept bietet Anhaltspunkte zur Kategorisierung der Wirkung europäischer Politik. Er definiert Europäisierung als

„Process of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, `ways of doing things`, and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU, public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies.“ (Radaelli 2003, S. 30).

Er hat somit ein sehr breites Verständnis von Europäisierung und bezieht unterschiedliche Phänomene und Wirkungsrichtungen mit ein. Dabei nimmt er eine analytische Trennung der unterschiedlichen Wechselwirkungen zwischen der europäischen und der nationalen Ebene vor. Sein Sequenzmodell sieht in einem ersten Schritt die Entwicklung und Konsolidierung von Institutionen auf EU-Ebene. Erst in einem zweiten Schritt kann die Rückwirkung dieser Entwicklungen auf nationale Systeme untersucht werden. Radaelli blendet in seinen Arbeiten die erste Phase meist aus und fokussiert auf die Auswirkungen der europäischen Ebene auf die nationale Ebene.

Er identifiziert drei Bereiche, die Gegenstand von Europäisierungsprozessen sein können: Makrostrukturen der Mitgliedstaaten, Public Policy und kognitive bzw. normative Aspekte. Die nationalen Makrostrukturen umfassen 1) politische Institutionen, insbesondere die Rolle von Parlament und Regierung, 2) Verwaltungsstrukturen, 3) Beziehungen zwischen den innerstaatlichen Regierungsebenen, 4) die Rechts- und Verfassungsstruktur, 5) Strukturen der Interessenvermittlung, genauer Parteiensysteme und Interessengruppen, und soziale Konfliktlinien. Unter Public Policy fasst Radaelli Akteure, Politikprobleme und -stile, Instrumente und Ressourcen (Radaelli 2000, S. 14). Schließlich betrachtet er auch kognitive und normative Strukturen, also Werte, Normen, Legitimitätskonzepte und Diskurse. Diese Faktoren bestimmen Problemdefinitionen und Verhandlungspräferenzen und können wiederum zu Transformationen in den anderen Bereichen führen (Radaelli 2000, S. 7–9, 2003, S. 36).

Europäisierung identifiziert Radaelli somit weniger im tatsächlichen Output, sondern eher in veränderten Akteurskonstellationen, Policy-Instrumenten, Politikstilen und einer Veränderung der kognitiven Dimension, also in Form von Ideen, Argumenten und Lernprozessen (Radaelli 2003, S. 27–35; Auel 2006, S. 294).

Neben der Klärung, was europäisiert werden kann, entwickelt Radaelli auch Konzepte zur Messung des Ausmaßes und der Richtung des Europäisierungsprozesses. Er nennt vier mögliche Ergebnisse: 1) Inertia, bzw. das Ausbleiben von Wandel und den Erhalt des Status Quo trotz EU-Impuls – dies kann aufgrund von Versäumnissen, aber auch aktiver Verzögerung oder Widerstand geschehen, 2) Absorption, also die Anpassung an Impulse von der europäischen

Ebene in einem begrenzten Maße – Anpassungen können minimal und strategisch ausfallen, um die Wirkung des EU-Impulses zu minimieren, 3) Transformation, die paradigmatische Änderung der tieferen Handlungslogik und keine rein formale Anpassung wie bei Absorption – dies entspricht dem Wandel dritter Ordnung nach Hall (1993); und 4) Retrenchment, eine gegenläufige Entwicklung in Form einer „Ent-Europäisierung“ also eine Gegenentwicklung zu europäischen Impulsen, beispielsweise durch ein Erstarren von Gegnern der EU-Impulse (Radaelli 2000, S. 14–16, 2003, S. 37–38).

Die Unterscheidung der vier Stufen ist dabei zumeist schwierig. So sei beispielsweise eine Unterscheidung zwischen Absorption und Transformation bzw. „thin and thick learning“ problematisch (Radaelli 2003, S. 38). Werden kleinere Anpassungen strategisch vorgenommen, um größere Anpassungen zu vermeiden oder haben sich wirklich die zugrundeliegenden Werte und Handlungslogiken geändert?

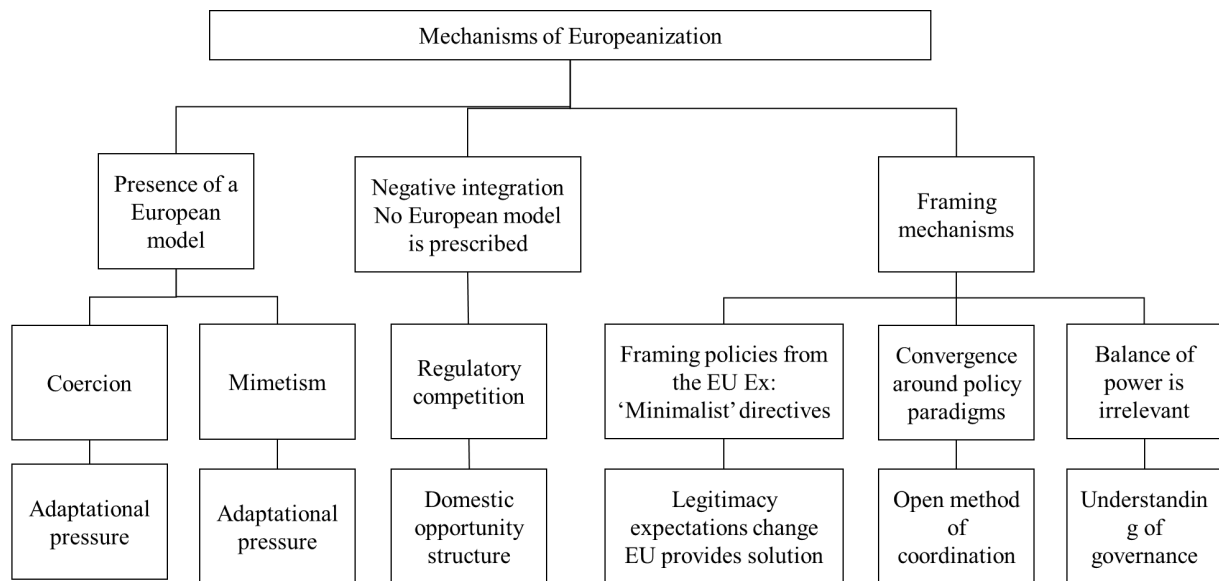
Schließlich erörtert Radaelli auch die vermuteten Kausalmechanismen bzw. Erklärungsfaktoren für Europäisierungsprozesse. Er spricht dabei von Impulsen als Auslöser für Europäisierung und bezeichnet kausale Zusammenhänge zwischen Impulsen und Europäisierungsergebnissen als Mechanismen. Impulse können auf vertikaler und horizontaler Ebene wirken. Vertikale Impulse sind Vorgaben in Form von Verordnungen oder Richtlinien, die in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen bzw. diese beeinflussen. Radaelli führt an dieser Stelle die beiden Konzepte der positiven und negativen Integration als Formen der vertikalen Impulsgebung zusammen. Positive Integration bezeichnet die aktive Rechtsetzung auf der EU-Ebene, die die Entwicklung eines Politikmodells auf europäischer Ebene und dessen Diffusion auf die nationale Ebene in Form von Richtlinien und Verordnungen vorsieht. Negative Integration meint hingegen eine hierarchische Einflussnahme ohne vorgeschriebenes Politikmodell, beispielsweise durch eine Harmonisierung und gegenseitige Anerkennung nationaler Regelungen oder die Abschaffung von Handelshemmnissen (Radaelli 2003, S. 40–42; Auel 2006, S. 301–302). Horizontale Impulse finden ohne direkte hierarchische Einflussnahme der europäischen Ebene statt und umfassen Prozesse der Diffusion von Ideen, Lernprozesse, Kooperation und Sozialisation. Beispielsweise kann durch Weißbücher der Europäischen Kommission, durch öffentliche Erklärungen oder unverbindliche Leitlinien ein Lern- und Diffusionsprozess angestoßen werden (Auel 2006, S. 302–303).

Die Mechanismen, die den Zusammenhang zwischen Impuls und Europäisierungsergebnis erklären, variieren je nach Europäisierungsimpuls bzw. je nachdem, ob ein konkretes Politikmodell in Form von konkreten Regelungsvorgaben der europäischen Ebene existiert (vgl. Abbildung 1). Radaelli betrachtet dabei vorrangig Änderungen im Bereich Public Policy, wenn er Wirkungsmechanismen beschreibt (Radaelli 2000, S. 16). Die Wirkung des vertikalen Impulses der positiven Integration, also einer verbindlichen Anweisung der EU, ist laut Radaelli mit dem Konzept des institutionellen Fit bzw. Misfit zu erklären. Eine Anpassungsreaktion erfolgt, wenn eine Inkompatibilität der nationalen Strukturen mit den europäischen Vorgaben herrscht. Dabei kann ein Anpassungsdruck sowohl durch Zwang („Coercion“), beispielsweise in Form einer Umsetzungsfrist, oder durch eine Sogwirkung entstehen, wenn andere

Mitgliedsländer neue Regelungen bereits umgesetzt haben („Mimetism“). Eine Anpassung ohne konkrete Vorgaben von Seiten der EU kann damit jedoch nicht erklärt werden. Für den vertikalen Impuls der negativen Integration verwendet Radaelli daher Anpassungsdruck durch regulativen Wettbewerb und die Änderung nationaler Gelegenheitsstrukturen bzw. Machtgleichgewichte als indirekte Wirkungsmechanismen. Die Ressourcen- und Machtverteilung innerhalb eines Landes ändert sich, aber die EU macht keine Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung dieser Verteilung. Der horizontale Impuls, der durch unverbindliche Leitlinien oder andere weiche Instrumente ausgelöst wird, wirkt laut Radaelli über einen „soft framing mechanism“. Obwohl kein Anpassungsdruck besteht, können trotzdem Wandlungsprozesse ausgelöst werden. Durch die Beeinflussung von Diskursen, normativen Druck und Diffusion von Ideen und Lösungsmöglichkeiten von der EU- auf die nationale Ebene erfolgt eine Sozialisation bzw. ein Lernprozess, der zu einer „kognitiven Konvergenz“ und somit einer Angleichung nationaler Politiken an auf europäischer Ebene entwickelte Modelle führt (Radaelli 2000, S. 16–18, 2003, S. 42–43; Auel 2006, S. 303–305).

Die genannten Mechanismen ermöglichen dabei nicht die genaue Vorhersage von Europäisierungsprozessen bzw. ihrer Richtung und Stärke. Der Einfluss der EU, der für alle

Abbildung 1: Europäisierungsmechanismen nach Radaelli 2003



Quelle: Radaelli 2003, S. 41

Mitgliedstaaten annähernd gleich ist, produziert nicht notwendigerweise konvergente Entwicklungen. Beispielsweise ist der Anpassungsdruck durch einen institutionellen Misfit nur eine notwendige, keine hinreichende Bedingung. Weitere institutionelle Faktoren auf nationaler Ebene, je nach Analyseperspektive beispielsweise die Anzahl der nationalen Vetospieler, die Regierungsmacht und die politische Kultur, bestimmen das endgültige Europäisierungsergebnis (Auel 2006, S. 303; Radaelli 2000, S. 20–21).

Radaelli betont als weiteren Faktor auch den Zeitpunkt europäischer Impulse, die bereits angelaufene nationale Reformbemühungen nachvollziehen oder ihnen vorgeifen können

(Radaelli 2000, S. 22). Unter dem Punkt „policy structure and advocacy coalitions“ fasst Radaelli weitere Einflussfaktoren zusammen. Er bezieht hier die Unterschiede zwischen Politikfeldern hinsichtlich der jeweiligen Akteurskonstellationen und der Steuerungsmöglichkeiten mit ein und betrachtet die Rolle von Policy Diskursen und Belief Systems für Policy Wandel (Radaelli 2000, S. 25).

Zusammenfassung Radaelli für die vorliegende Fragestellung

Für das vorliegende Forschungsinteresse ergeben sich aus Radaellis Konzept zahlreiche Hinweise zu möglichen Hypothesen bzw. Aspekten, die bei der Modellbildung berücksichtigt werden müssen. Beispielsweise betont Radaelli, dass der Einfluss von der EU-Ebene vielfältige Formen annehmen kann und nicht nur durch Zwang in Form von Verordnungen oder Richtlinien, sondern auch über weiche vertikale und auch horizontale Europäisierungsmechanismen wirkt. Weiterhin zeigt er die Bedeutung intervenierender Variablen, die dazu führen, dass ähnliche Einflüsse von der EU-Ebene zu unterschiedlichen Anpassungsreaktionen führen können.

Zudem weist er darauf hin, dass eine sorgfältige Trennung der Top-down- und der Bottom-up-Perspektive erfolgen muss. Radaellis Europäisierungskonzept zeigt, dass Europäisierung zwar ein zirkulärer Prozess ist. Empirisch können Wirkungsmechanismen von der europäischen Ebene auf die nationale und subnationale Ebene und in der Gegenrichtung beobachtet werden. Jedoch müssen die Auswirkungen der Europäischen Union auf die (sub-)nationale Ebene und die Einflussmöglichkeiten der (sub-)nationalen Akteure auf die europäische Ebene analytisch getrennt werden.

Gleichzeitig ist Radaellis Ansatz jedoch für die Beantwortung der vorliegenden Forschungsfrage problematisch. Der Fokus Radaellis liegt auf Nationalstaaten, die zudem nur eine passive Rolle einnehmen (vgl. Auel 2006, S. 310). Für subnationale und vor allem lokale Akteure, die aktiv auf EU-Impulse reagieren, ist in Radaellis Modell kein Raum vorgesehen.

Es kann jedoch angenommen werden, dass die Wirkungszusammenhänge in ähnlicher Form auch auf der lokalen Ebene beobachtet werden können. Hier sind vor allem weiche Steuerungsinstrumente von Interesse, die gegenüber Städten besonders häufig zum Einsatz kommen (siehe Kapitel 2.1.2).

Auf der lokalen Ebene sind in Anlehnung an Radaelli alle Änderungen der Strukturen bzw. der institutionellen Arrangements in einem Politikfeld als Europäisierung erfassbar, auch wenn die EU-Instrumente nicht explizit darauf abzielen. Reiter verweist hier insbesondere auf mögliche Kettenreaktionen, indirekte oder zeitversetzte Wirkungen, da EU-Impulse in der Regel auf „komplexe [politik-]feldspezifische Systeme“ treffen. Insbesondere die Wirkung weicher Steuerungsinstrumente sei hochgradig „unwägbar und kontingent“ (Reiter 2011, S. 31). Reiter stellt weiter fest, dass diese Nuancen der Wirkung europäischer Politik in vielen Studien zur lokalen Ebene oft nicht als Europäisierung erfasst werden, da nur ein Abgleich mit der

intendierten Steuerungswirkung erfolgt (Reiter 2011, S. 31).⁹ Radaellis breiter Ansatz ermöglicht somit auch eine Berücksichtigung dieser Auswirkungen.

Die vorliegende Arbeit will genau diese Nuancen aufspüren und unterschiedliche Auswirkungen von EU-Impulsen, inklusive regelmäßiger Interaktionen mit europäischen Akteuren, berücksichtigen. Aus diesem Grund wird auch nicht auf Konzepte der Implementations-, Diffusions- oder Innovationsforschung (Dolowitz und Marsh 1996; Berry und Berry 2018; Jordan und Huitema 2014) zurückgegriffen, da der Fokus nicht auf der Frage liegt, ob neue Politikmaßnahmen übernommen werden oder nicht, sondern wie die Akteursorientierungen den Einfluss der EU-Ebene prägen und filtern. Europäisierung findet nicht nur dann statt, wenn Konzepte der EU teilweise oder vollständig übernommen werden. Auch nichtintendierte Nebenwirkungen, zeitverzögerte Wirkungen etc. müssen berücksichtigt werden. Entsprechend sind auch Lerntheorien (Hall 1993; Rose 1991) nicht als theoretische Grundlage geeignet. Dem Lernbegriff liegt immer eine entsprechende Intention zur Übernahme bzw. Nicht-Übernahme von Impulsen zugrunde. Er schränkt den Analysefokus hier unnötig ein. Es handelt sich zudem nicht um eine Analyse von Veränderungen im Zeitverlauf und es wird keine Evaluation im Sinne einer besseren oder schlechteren Herangehensweise an die EU vorgenommen (vgl. zur Verwendung des Lernbegriffs z.B. Nullmeier 2003).

Hilfreich sind die Konzepte jedoch bei der Identifizierung von Ursachen für Veränderungen auf lokaler Ebene. So werden nicht nur Eigenschaften der konkreten Policy, beispielsweise Komplexität, Sichtbarkeit oder Erprobbarkeit, angeführt, sondern auch die Motivation der handelnden Akteure berücksichtigt. Die Kompatibilität der neuen Impulse mit bestehenden Ideen, Überzeugungen und Normen und der wahrgenommene Vorteil, den eine Reaktion auf EU-Impulse bieten kann, werden ebenso beleuchtet (Reiter 2011, S. 44; Tews et al. 2003; vgl. auch Jordan und Huitema 2014; Rave 2016; Berry und Berry 2018). Die vorliegende Arbeit bleibt somit anschlussfähig für Innovations- und Diffusionstheorien. Sie kann Einblicke liefern, inwiefern die Motivation der Akteure die Wahrscheinlichkeit für die Übernahme bzw. Nicht-Übernahme spezifischer Policies prägt.

Insgesamt ist Radaellis Ansatz eher einer Top-down-Perspektive zuzuordnen. Die Perspektive der lokalen Akteure soll in einem weiteren Europäisierungsansatz stärker in den Blick genommen werden. Als Vertreterin einer Bottom-up-Perspektive mit einem weiten Europäisierungsverständnis soll Beate Kohler-Kochs Konzept der Europäisierung als Horizonterweiterung der handelnden Akteure vorgestellt werden.

Europäisierung als Horizonterweiterung

Beate Kohler-Koch versteht Europäisierung als „enlarging the scope of the relevant unit of policy making“ (Kohler-Koch 2000, S. 22) und fokussiert somit auf die „Erweiterung des

⁹ Vgl. z.B. die Studie von Bondarouk und Lieferink, die die Implementation der EU-Luftreinhaltelinie in niederländischen Kommunen untersucht (2017). Zwar wenden sie ein breites Verständnis von Implementation an und untersuchen die Umsetzung hinsichtlich Substanz (Zielsetzung), Reichweite und betriebenen Aufwands (Budget, personelle Ressourcen, Priorisierung, Monitoring). Änderungen über die Erstellung von Luftreinhalteplänen hinaus werden jedoch nicht berücksichtigt (Bondarouk und Lieferink 2017, S. 735).

Wahrnehmungshorizontes und des politischen Handlungsraumes [von Akteuren, AH] um die europäische Dimension“ (Kohler-Koch 2000, S. 22). Politische Akteure sehen nicht mehr nur die nationale und subnationale, sondern auch die europäische Ebene als für ihr eigenes Handeln relevant an und beziehen sie in ihre Denk- und Verhaltensweisen als wichtigen Faktor mit ein. Laut Kohler-Koch liegt Europäisierung vor, wenn politische Akteure Probleme über nationale Grenzen hinweg ähnlich definieren, nach gemeinsamen Lösungen suchen und auf europäischer Ebene entwickelte Lösungsoptionen als relevant und anwendbar einschätzen. Dabei schließt eine Horizonterweiterung um die europäische Ebene mit ein, dass Forderungen an diese Ebene gestellt werden und neue Handlungsspielräume strategisch zur Verfolgung eigener Interessen genutzt werden (Kohler-Koch 2000, S. 22; Tews 2012).

Im Gegensatz zu Radaelli betrachtet Kohler-Koch somit nicht mehr die Wirkung von Vorgaben der EU auf die nationale bzw. subnationale Ebene, sondern vorrangig die Nutzung der neuen Handlungsmöglichkeiten, die sich für die betroffenen Akteure bieten. Staaten und subnationale Akteure sind in Kohler-Kochs Perspektive nicht mehr nur passive Europäisierungsobjekte, sondern haben strategische Optionen, um den erweiterten Handlungsraum zu nutzen und ihre eigenen Handlungsmöglichkeiten auszuweiten. Die europäische Dimension stellt eine Arena für Akteure dar. Die Anpassung an den von Radaelli beschriebenen direkten oder indirekten Anpassungsdruck ist also auch das Ergebnis des Verhaltens von Akteuren, die die neuen Handlungsmöglichkeiten und Angebote der europäischen Dimension für eigene Zwecke nutzen (Kohler-Koch 2000, S. 22–24). Insgesamt können die konkreten Entwicklungen als Reaktion auf die europäische Integration laut Kohler-Koch besser durch die „interessengeleitete Nutzung von Handlungsmöglichkeiten“ erklärt werden (Kohler-Koch 2000, S. 27; Tews 2012).

Als Objekte der Europäisierung fasst Kohler-Koch die Elemente ihres weiten Institutionenverständnisses auf: die Organisation von Politik, die Routinen der politischen Praxis und entsprechende Legitimationskonzepte. Kohler-Koch nennt drei Impulse für Wandlungsprozesse: Vorgabe, Einbindung und Angebot. Die Vorgabe wirkt über rechtlich verbindliche Entscheidungen der EU in Form von Richtlinien und Verordnungen. Einbindung steht für Lernprozesse und die Änderung von Handlungsrouninen, die durch eine enge Zusammenarbeit mit EU-Organen entstehen, beispielsweise im Rahmen des Partnerschaftsprinzips der EU-Strukturfondspolitik. Ein Angebot besteht, wenn auf der EU-Ebene erarbeitete ordnungspolitische Ideen oder Vorstellungen zu gutem Regieren in unverbindlichen Leitlinien veröffentlicht werden und dann auf nationaler oder subnationaler Ebene wahrgenommen werden (Kohler-Koch et al. 2004, S. 180–181; Tews 2012).

Wie Radaelli misst auch Kohler-Koch möglichen intervenierenden Variablen eine große Bedeutung für die tatsächlichen Europäisierungsprozesse zu. Die institutionelle Passfähigkeit bezüglich innerstaatlicher Strukturen und Handlungslogiken und auch die Interessen der politischen Akteure beeinflussen die Reaktion der Akteure auf die Erweiterung des Handlungsraumes (Kohler-Koch 2000, S. 25–26; Tews 2012).

Kohler-Kochs Ansatz ist für die vorliegende Forschungsfrage interessant, da sie selbst den Anspruch erhebt, eine Untersuchungsperspektive zu bieten, „die nach den Antrieben und dem

Vermögen der Akteure fragt, die sich Europa als Wahrnehmungshorizont und Handlungsraum erschließen“ (Kohler-Koch 2000, S. 27).

Zwar ist ihr Europäisierungsansatz ähnlich wie bei Radaelli auf den ersten Blick primär auf Nationalstaaten konzentriert. Jedoch beweist sie in einer Studie zur Europäisierung von neun Regionen in EU-Mitgliedstaaten, dass durchaus auch das Verhalten von subnationalen Akteuren untersucht werden kann (Kohler-Koch 2000, S. 28). Politischen Akteuren auch auf subnationaler Ebene wird eine aktive Rolle zugesprochen.

Ein dritter Literaturstrang zur Europäisierung ist für die Beantwortung der Fragestellung ebenfalls interessant. Dieser umfasst Konzepte einer „kognitiven“ oder „horizontalen Europäisierung“ (Pasquier 2005; Mau 2015) bzw. Europäisierung als Sozialisierungsprozess (Bach und Hönig 2018). Die politikwissenschaftliche Europaforschung konzentriert sich vor allem auf vertikale Europäisierungsprozesse (siehe auch die oben vorgestellten Ansätze). Sie befassen sich entweder mit dem Einfluss der europäischen Ebene auf Nationalstaaten und nachgeordnete Ebenen oder mit dem Einfluss subnationaler und nationaler Akteure auf den europäischen Politikprozess. Soziologische Ansätze ergänzen die politikwissenschaftlichen Überlegungen zur europäischen Integration um eine horizontale bzw. transnationale Dimension. Prozesse der europäischen Integration können auch zu grenzüberschreitender Interaktion und zu einem Austausch bzw. einer Auseinandersetzung und ggf. einer Angleichung von Problemdefinitionen, Deutungsmustern und Lösungsmöglichkeiten führen (Pernicka und Hofmann 2015, S. 140; Lahusen und Pernicka 2016). Dieser Prozess einer horizontalen Europäisierung bezieht sich zwar zumeist auf die Beschreibung und Bildung einer europäischen Öffentlichkeit und betrachtet vor allem nichtstaatliche gesellschaftliche Akteure, beispielsweise Gewerkschaften und Arbeitnehmer_innen, Unternehmen und Konsument_innen mit ähnlichen Interessen, Zielen, Konflikten und Werten. Als empirische Ergebnisse horizontaler Europäisierungsprozesse werden eine Zunahme grenzüberschreitender Interaktionen, Verflechtungsbeziehungen und Diskurse erwartet, die sich auf Europa als Referenzrahmen beziehen (Lahusen und Pernicka 2016; vgl. auch Büttner und Mau 2010). Gleichwohl werden subnationale Akteure wie bspw. Städte nicht per se ausgeschlossen. Auch Vertreter unterer Regierungsebenen haben europaweit ähnliche Probleme, Interessen und Werte. Sie können sich im europäischen Mehrebenensystem grenzüberschreitend vernetzen, was wiederum zu einem Gemeinschaftsgefühl, einer veränderten Wahrnehmung und schließlich einer Veränderung der lokalen Politikprozesse führen kann.

Pasquier hat dies am Beispiel der Raumordnungspolitik in spanischen und französischen Regionen untersucht und Prozesse einer kognitiven Europäisierung identifiziert. Regionale Akteure wurden durch ein europäisches Modell der Raumordnungspolitik sozialisiert und haben ihre eigenen Ansätze entsprechend angepasst, ohne hierarchische Vorgaben der EU (Pasquier 2005). Die EU, bzw. spezifischer die Kommission, aber auch Austauschbeziehungen mit anderen Verwaltungsebenen, Regionen und privaten Akteuren fungieren als Quelle von Ideen und Konzepten, die graduell in den eigenen Politikprozess aufgenommen werden. Pasquier identifiziert die Migration von Normen, Werten und Governancekulturen von der EU- auf die

regionale und lokale Ebene als Ursache für eine transformative Wirkung der EU. Auch dieser Europäisierungsprozess wird durch intermediäre Faktoren beeinflusst und führt zu unterschiedlichen Ergebnissen in unterschiedlichen Regionen. Nationale, regionale und lokale Akteure und Institutionen beeinflussen den Sozialisierungsprozess. Die Regionen nutzen EU Policy-Impulse mit unterschiedlichen Zielen, Strategien und politischen Kapazitäten. Die innerstaatlichen Strukturen prägen die unterschiedlichen Kompetenzen, Handlungsspielräume und Möglichkeiten der spanischen und französischen Regionen.

Kognitive Europäisierung führt demnach nicht zu Konvergenz. Vielmehr ist es ein “interactive rebound process whereby regional actors and institutions, socialized to a European model of local development, are Europeanizing their policies ‘without Brussels’” (Pasquier 2005, S. 306). Pasquier weist darauf hin, dass somit auch indirekte Dynamiken in ebenenübergreifenden und horizontalen Austauschprozessen berücksichtigt werden können, nicht nur die direkte Einwirkung der EU auf subnationale Akteure.

Europäisierung von Städten

Der Mainstream der Europäisierungsliteratur vernachlässigt die lokale Ebene. Auch die oben vorgestellten Europäisierungsansätze gehen nicht explizit auf die lokale Ebene und im Besonderen Städte ein. Sie können zwar für die vorliegende Fragestellung angepasst bzw. als Orientierung genutzt werden. Es gibt jedoch Argumente für eine Betrachtung spezifisch auf Städte ausgerichteter Europäisierungskonzepte. Städtische Akteure unterliegen spezifischen internen und externen Einflüssen, sie haben andere Handlungsoptionen und Einschränkungen als nationale oder andere subnationale Akteure, wie beispielsweise Regionen (Marshall 2005, S. 670–671). Kommunen sind in fast allen Handlungsbereichen von EU-Vorgaben betroffen, gleichzeitig sind sie lediglich als Vollzugsbehörden für die Umsetzung von EU-Recht zuständig und müssen sich entsprechend anpassen (Alemann und Münch 2006b, S. 486–487). Europäisierungskonzepte müssen daher die besonderen Charakteristika von Städten berücksichtigen. Eine Übernahme klassischer Europäisierungskonzepte ohne Anpassung ist nicht zielführend (Marshall 2005, S. 670–671, vgl. auch Kapitel 2.1.1 zur besonderen Rolle der lokalen Ebene im MLG-Konzept).

Studien, die sich explizit mit der Europäisierung von Städten beschäftigen, sind meist stark empirisch orientiert und wenig theoriegeleitet sowie auf die Analyse von Fallstudien beschränkt. Oft sind die Untersuchungen zudem thematisch auf die Struktur- und Kohäsionspolitik oder die Umweltpolitik als Politikfeld begrenzt (Dossi 2012; Sterl 2016; Barbehön 2015). Studien zu anderen Politikfeldern mit unterschiedlichen Instrumenten oder politikfeldunabhängige Konzepte sind selten. Entsprechend haben die entwickelten theoretischen Ansätze meist eine geringe Reichweite und sind sehr politikfeldspezifisch. Es gibt jedoch auch Ansätze, die aus eigenen Untersuchungen oder aus der Vielfalt der existierenden Literatur allgemeinere Schlussfolgerungen und Modelle bilden (vgl. den Sammelband „The Europeanization of cities“ von Hamedinger und Wolffhardt 2010b; Goldsmith und Klausen 1997b; John 2001; Marshall 2005).

Den meisten Ansätzen zur städtischen Europäisierung ist gemein, dass Städte als strategisch handelnde Akteure konzipiert werden, die auf Einschränkungen und Anreize des europäischen Handlungsraumes auf unterschiedliche Weise reagieren. Meist konzentrieren sich diese Ansätze darauf, eine Bestandsaufnahme vorzunehmen, mögliche städtische Reaktionen auf die EU zu kategorisieren und mögliche intervenierende Faktoren zu identifizieren, die die Reaktion von Städten prägen und zu einer „variablen Geometrie“ der städtischen Europäisierungsprozesse führen (Hamedinger und Wolffhardt 2010a, S. 231; Tews 2012). Im Folgenden sollen einige dieser Studien vorgestellt werden.

Studien zur Europäisierung von Städten

Frühe Studien zur Europäisierung der lokalen Ebene haben vor allem eine Bestandsaufnahme und eine Beschreibung der empirisch beobachtbaren Phänomene geleistet. Goldsmith und Klausen haben bereits 1997 einen Sammelband zur Wirkung der Europäischen Union auf lokale und regionale Akteure zusammengestellt. Dabei betrachten sie im Sinne einer Bestandsaufnahme unterschiedliche Aspekte und kombinieren Integrationstheorien entsprechend mit weiteren Theorien, wie beispielsweise Netzwerk-, Prozess- und Lerntheorien sowie Theorien zum organisationellen Wandel. Die Beiträge sind nationale Fallstudien und demnach auf die Wirkung der nationalen Rahmenbedingungen fokussiert (Goldsmith und Klausen 1997b).

Im Beitrag zu deutschen Kommunen wird festgestellt, dass viele Städte zwar die Stelle eines/einer EU-Beauftragten eingerichtet haben. Zumeist beschränkten sich deren Funktionen jedoch auf eine Art Wirtschaftsförderung. Hauptaufgabe war zumeist die Sammlung von Informationen über Fördermöglichkeiten und die Netzwerkpflge (Wollmann und Lund 1997, S. 68–69). Als Faktoren, die die Reaktion der Kommunen auf die EU beeinflussen, wurden vor allem unterschiedliche politisch-administrative Kontexte und Traditionen in West- und Ostdeutschland sowie die Höhe der in der jeweiligen Region verfügbaren EU-Fördermittel im Rahmen der Strukturfonds ermittelt. Wollmann und Lund stellen fest, dass „eligibility for funding is the crucial stimulus for European activity“ (Wollmann und Lund 1997, S. 71). Bei einem Ausbleiben der Fördergelder könne demnach ein Ausbleiben aller kommunalen EU-Aktivitäten erwartet werden (Wollmann und Lund 1997, S. 72).

Aus den Länderstudien wurden verallgemeinerbare Schlüsse gezogen. So wurden beispielsweise vier Handlungsfelder von Städten in Bezug auf die europäische Ebene identifiziert: 1) Städtepartnerschaften, 2) Mitgliedschaft in transnationalen Netzwerken sowie grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit anderen Kommunen, 3) Teilnahme an Beratungsgremien der europäischen Institutionen und 4) die Einrichtung eines Büros in Brüssel zur Sammlung und Weiterleitung von Informationen und Lobbying (Ercole et al. 1997, S. 219).

Länderübergreifend bilden Goldsmith und Klausen – ähnlich wie auch bei Radaelli zu finden – vier Kategorien der Reaktionen lokaler Akteure auf die EU: counteractive, passive, reactive, active (Goldsmith und Klausen 1997a, S. 239–242). „Counteractive“ steht für eine Skepsis gegenüber der EU wegen grundlegender Abneigung, fehlenden Wissens oder mangelnden Anreizes für EU-Aktivitäten. Dies kann von einer geringen Zuschreibung von Bedeutung bis zu

einem Boykott bzw. Sabotage von EU-Programmen führen. „Passive“ Reaktionsmuster sind am häufigsten. Anpassung erfolgt nur schrittweise, da sich kein Verwaltungsmitarbeiter und keine Verwaltungsmitarbeiterin zuständig fühlt, wenig Anreiz besteht und eine abwartende Haltung vorherrscht. Veränderung bzw. Lernen geschieht höchstens durch Zufall. „Reactive“ setzt ein positives Interesse an EU-Themen und die Überzeugung, dass eine Orientierung auf die EU notwendig ist, voraus. Speziell ernannte EU-Beauftragte in der lokalen Verwaltung engagieren sich aber eher zögerlich und reagieren auf Impulse. Die „Active“-Gruppe kennt das Potential der EU und hat einen strategischen Plan für ihr EU-Engagement. Sie verfolgt das Ziel, ihre Interessen einzubringen und verfügt auch über die nötigen administrativen Ressourcen, um eigene Positionen zu entwickeln und einzuspeisen. Sie übernimmt häufig Leitungsfunktionen in Verbänden und Netzwerken.

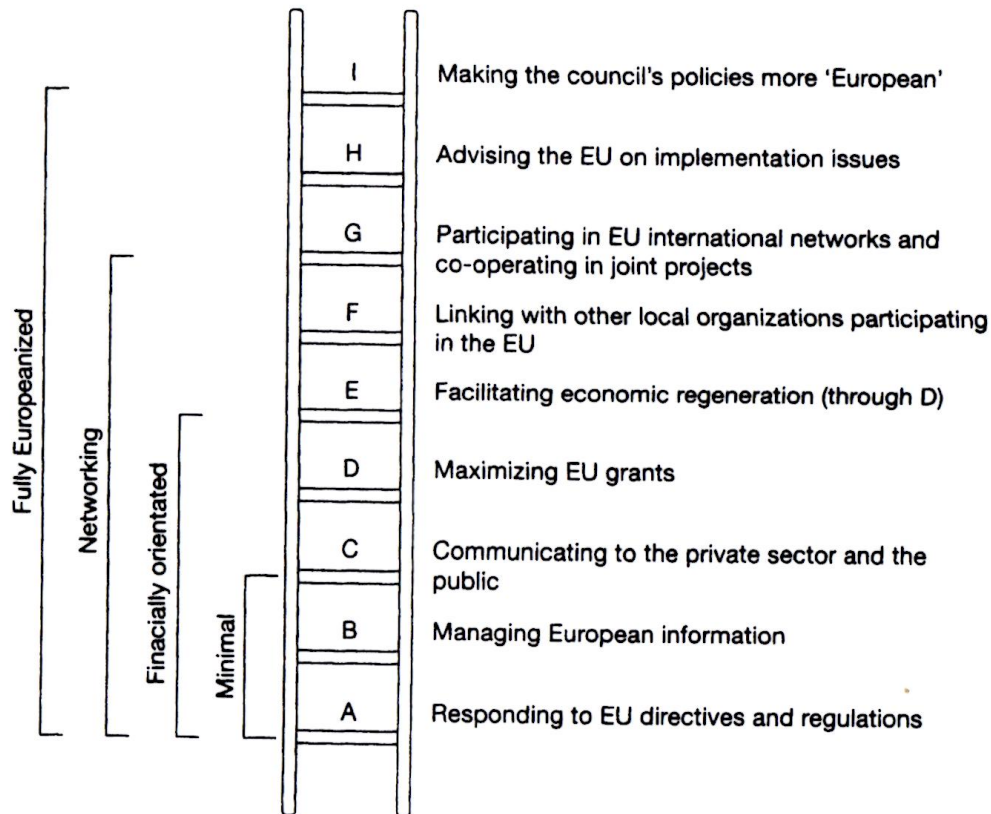
Goldsmith und Klausen stellen weiterhin fest, dass die Reaktion von Städten auf die EU durchaus von der Stellung der lokalen Ebene im jeweiligen Nationalstaat, von den nationalen Politikstilen, der Qualität der politischen und administrativen Führung und von der Anspruchsberechtigung für finanzielle Förderung durch die EU abhängt. So gebe es zwar Unterschiede vor allem zwischen nördlichen und südlichen Mitgliedsländern.¹⁰ Jedoch könne auch eine Variation der Einstellung der Städte zur EU unabhängig von nationalstaatlichen Grenzen beobachtet werden. So sind neben der Größe der Kommunen beispielsweise die Anspruchsberechtigung für Fördergelder, lokale politische Prozesse (politischer Wille, Akteure, Bewusstsein für EU-Themen, Organisation und Politikstil der Kommunen) unabhängig von den nationalen Rahmenbedingungen aufschlussreicher für die Erklärung von Unterschieden in der Reaktion auf Europa. Goldsmith und Klausen weisen darauf hin, dass Wahrnehmung und Verständnis von Schlüsselakteuren wichtiger sind als nationale Unterschiede in Tradition, Kultur, Geschichte und Struktur. Entscheidend sei, wie die Akteure die Situation wahrnehmen und welche Entscheidungen sie daraufhin treffen (Goldsmith und Klausen 1997a, 249–250, 253).

Aufbauend auf den frühen Studien, die eine Bestandsaufnahme des Forschungsfeldes darstellten und erste mögliche städtische Reaktionen auf EU-Impulse identifizierten, wurden diese Reaktionen weiter ausdifferenziert und kategorisiert. Beispielhaft sei hier Peter Johns „Ladder of Europeanization“ (John 2001, S. 72) genannt (siehe Abbildung 2). Seine Analyse der Transformation des Regierens auf lokaler Ebene in Westeuropa betrachtet Europäisierung als einen maßgeblichen Einflussfaktor (John 2001). Europäisierung fördere die Transformation von Government zu Governance auf lokaler Ebene. EU-Institutionen und Policies transferieren auch Ideen und Arbeitspraktiken, die einen Wandel lokaler Entscheidungsfindungsprozesse weg von

¹⁰ So haben nördliche Mitgliedsländer, wie auch Deutschland, traditionell dezentralisierte regionale und lokale Regierungen, die meist wirtschaftlich homogen und mit qualifiziertem Personal ausgestattet sind. Kommunen sind hier relativ große Organisationen mit hohem rechtlichem Status und breiter Aufgabenpalette. Südliche Mitgliedsländer weisen meist zahlreiche kleine, weniger entwickelte Kommunen auf, die wirtschaftlich weniger homogen und insgesamt weniger professionalisiert sind (Goldsmith und Klausen 1997a, S. 243).

national geprägten, hierarchischen Formen des Policy Making hin zu verhandelten und unabhängigen Formen initiieren (John 2001, S. 71).

Abbildung 2: Leiter der Europäisierung nach John 2001



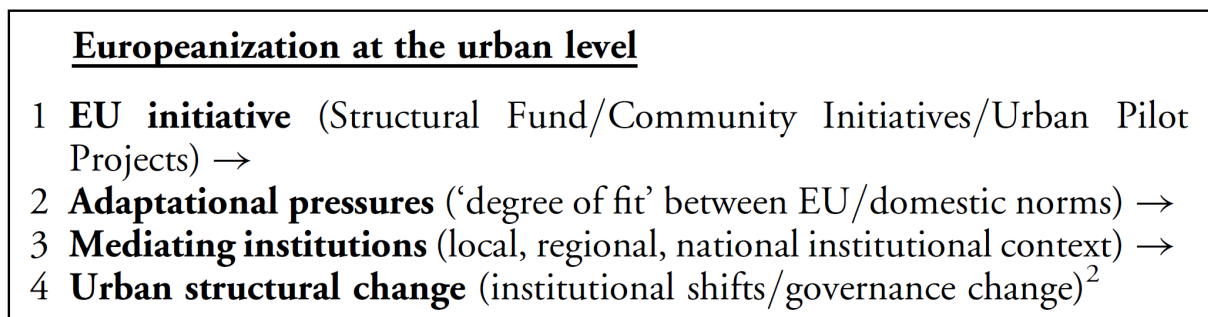
Quelle: John 2001, S. 72

Europäisierung der lokalen Ebene umfasst für ihn die Sammlung von Informationen über die EU, die Teilnahme an europaweiten Policy- und Informationsnetzwerken, die Einrichtung eines Informationsbüros in Brüssel, Anpassung lokaler Maßnahmen und Lobbying auf europäischer Ebene (John 2001, S. 12). Dabei können die unterschiedlichen Formen der Reaktion von Städten als Stufen einer „Leiter der Europäisierung“ aufgefasst werden (John 2001, S. 72, Übersetzung AH). Einzelne Kommunen können die Stufen der Leiter schrittweise hinaufsteigen. Die ersten drei Stufen stellen mit der Reaktion auf Verordnungen und Richtlinien, dem Umgang mit EU-Informationen und der Kommunikation mit der Öffentlichkeit und dem privaten Sektor eine minimale Europäisierungsreaktion dar. Darauf folgen finanziell orientierte Stufen, beispielsweise die Maximierung von EU-Fördergeldern, und eher ideen- bzw. netzwerkorientierte Stufen, wie die Teilnahme an Netzwerken, die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen in gemeinsamen Projekten etc. Vollkommen europäisiert sind jedoch nur Städte, die auch die letzte Stufe, namentlich die Inkorporierung europäischer Ideen in die eigenen Policies und Politikentscheidungsprozesse, erklimmen. Diese Stufe steht für eine grundlegende Transformation im Gegensatz zu kurzfristigen strategischen Anpassungen (John 2001, S. 72–73).

Als Ursachen für Europäisierung macht auch John vor allem nationalstaatliche Rahmenbedingungen und finanzielle Anreize aus. Lokale Akteure werden sich der Bedeutung der EU und der Fördermöglichkeiten bewusst und reagieren entsprechend (John 2001, 11–12, 67, 74–75). Das Ausmaß dieser Anreize und die Reaktionen auf die EU insgesamt werden maßgeblich durch die nationalen Rahmenbedingungen bestimmt. Je nachdem, wie viel Handlungsspielraum, Kompetenzen und finanzielle Verantwortung Kommunen haben, ist auch der finanzielle Anreiz durch EU-Programme variabel. Das EU-Engagement ist zudem abhängig von der Autonomie der Kommunen. Autonome Kommunen sind stärker von EU-Politik beeinflusst und haben einen stärkeren Anreiz, sich im europäischen Kontext zu engagieren (John 2001, S. 86).

Die genannten Studien stellen dabei eine Bestandsaufnahme und eine Sammlung von vermuteten Einflussfaktoren dar. Eine theoretische Untermauerung bzw. Modellbildung kommt erst in späteren Arbeiten hinzu. So verknüpft beispielsweise Marshall (2005) erstmals explizit Konzepte zur Europäisierung von Mitgliedstaaten mit Konzepten der Stadtforschung bzw. der urbanen Governanceforschung. Aus einer institutionalistischen Perspektive heraus definiert er Europäisierung als Veränderungen von Policies, formalen Institutionen und Governancemustern inklusive institutionalisierter Normen, Überzeugungen und Werte städtischer Akteure sowie der beteiligten Akteurslandschaft aufgrund europäischer Impulse. Neben dieser „Download“-Perspektive umfasst Europäisierung für ihn auch den Transfer innovativer städtischer Praktiken auf die EU-Ebene und die Inkorporierung lokaler Initiativen in EU-Programme oder Policies („Upload“). Eine Diffusion lokaler Praktiken zu anderen Städten durch transnationale Netzwerke fällt für Marshall als „Cross-load“-Aspekt ebenfalls unter die Europäisierungsdefinition (Marshall 2005, S. 672–673). „Download“-Europäisierung der lokalen Ebene läuft demnach wie folgt ab: Aus einer EU-Initiative, vorrangig im Rahmen der EU-Strukturfondsförderung, ergibt sich ein Anpassungsdruck durch Unterschiede zwischen europäischen und nationalen bzw. lokalen Normen und Regeln („Fit/Misfit“), der wiederum durch den institutionellen Kontext auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene gefiltert wird. Daraus resultiert dann ein Wandel der Institutionen und Governancemuster auf lokaler Ebene (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Ablauf des Europäisierungsprozesses nach Marshall 2005



Quelle: Marshall 2005, S. 672

Als Auslöser für Europäisierung nennt Marshall vor allem die intensivierten politischen und ökonomischen Interaktionen zwischen Akteuren auf allen Ebenen. So sind zum einen die Interaktionsbeziehungen im Rahmen der Strukturfondsförderung relevant, aber auch die Teilnahme in transnationalen Netzwerken und der Austausch im Rahmen von Städtepartnerschaften (Marshall 2005, S. 669). Treibende Kraft für Europäisierungsprozesse auf lokaler Ebene ist laut Marshall dabei der finanzielle Anreiz aus den Strukturfonds. Er sieht eine positive Korrelation zwischen der Inanspruchnahme von Fördermitteln aus den Strukturfonds und dem Ausmaß der Europäisierung auf lokaler Ebene (Marshall 2005, S. 669).

Auch Wolffhardt et al. (2005) modellieren die Europäisierung von Städten aufbauend auf Radaelli sehr umfassend und betrachten sowohl die Top-down- als auch die Bottom-up-Perspektive. Aus einer Top-Down-Perspektive greifen sie ähnlich wie Marshall (2005) auf den Fit/Misfit-Ansatz von Börzel und Risse (2003) zurück. Dabei unterscheiden sie zwischen policy misfit, also Anpassungsdruck bei unterschiedlichen Zielen, Standards und Politikinstrumenten in bestimmten Politikfeldern, und institutionellem Misfit. Mit letzterem sind Unterschiede in Abläufen, Regeln und geteilten Überzeugungen im lokalen Politikprozess gemeint (Wolffhardt et al. 2005, S. 102). Top-down-Europäisierung messen Wolffhardt et al. vor allem an der Präsenz neuer Governanceformen auf städtischer Ebene, sogenannter „new urban governance“ (Wolffhardt et al. 2005, S. 73), also einer veränderten Art und Weise des Regierens in der Stadt. Der Fokus liegt damit auf institutional misfit statt policy misfit. Europäisierung ist demnach messbar an neuen Mustern der Interaktion mit nichtstaatlichen Akteuren, neuen Formen der Bürgerpartizipation und transnationalem Policy-Lernen. Es wird argumentiert, dass diese Governance-Formen auch auf EU-Ebene vorherrschend sind und über die Inhalte und Prozesse der Strukturfondsförderung auf die städtische Ebene weitergegeben werden (Wolffhardt et al. 2005, S. 73–74).

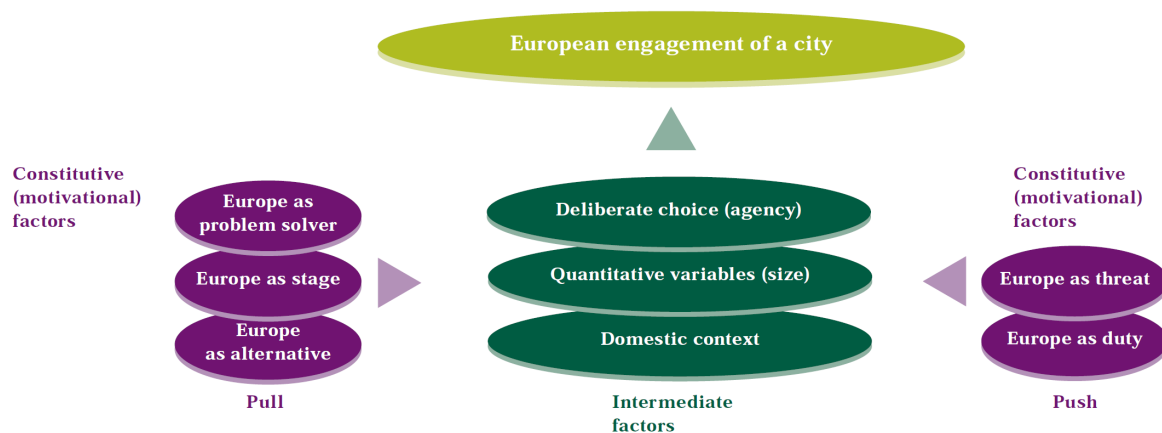
Es ist darauf hinzuweisen, dass der Fit/Misfit-Ansatz vor allem für die nationale Ebene gedacht war und nicht für die lokale Ebene. Es ergeben sich zahlreiche Schwierigkeiten schon in Bezug auf die nationale Ebene, aber besonders hinsichtlich der lokalen Ebene (siehe weiter oben). Dies wird auch von Wolffhardt et al. thematisiert. Sie argumentieren, dass ein Misfit nicht immer mit negativ konnotiertem Anpassungsdruck einhergeht. Städte unterwerfen sich im Sinne einer „Europeanisation by choice“ (Wolffhardt et al. 2005, S. 102) oft freiwillig einem Anpassungsdruck. Ausgehend von den Angeboten und Anreizen der EU-Ebene beteiligen sich Städte freiwillig und passen ihre Politikinhalte und administrativen Strukturen an, um besser auf diese Angebote reagieren zu können. Auch in diesem Fall registrieren Wolffhardt et al. einen Misfit, da die bestehenden Inhalte und Strukturen nicht den Anforderungen entsprechen (Wolffhardt et al. 2005, S. 101–102).

Bezüglich des Ausmaßes von Top-down-Europäisierung bedienen sich Wolffhardt et al. in Anlehnung an Radaelli und Börzel (Börzel 2003) der Stufen Inertia, Absorption, Accomodation und Transformation. Inertia und Absorption lassen keinen Wandel erkennen, entweder wegen mangelnden Willens (Inertia) oder mangelnden Anpassungsdrucks (Absorption). Accomodation steht für eine sparsame Anpassung bestehender Prozesse, Policies und Institutionen, um auf den

Anpassungsdruck zu reagieren. Kernbestandteile und die damit verbundenen geteilten Überzeugungen werden nicht geändert. Dies ist bei Transformation der Fall. Hier findet ein umfassender Wandel statt. Wolffhardt et al. tendieren dazu, jeder Stufe eine untersuchte Stadt zuzuordnen.

Separat davon wird in einer Bottom-up-Perspektive nach dem Engagement städtischer Akteure im europäischen Rahmen, nun auch unabhängig von der Strukturpolitik, gefragt (Wolffhardt et al. 2005, S. 94–98). Wolffhardt et al. leiten aus sechs betrachteten Fallstudien unterschiedliche Einflussfaktoren ab, die sie in primäre motivationale und sekundäre intermediäre Faktoren unterteilen (vgl. Abbildung 4). Motivationale Faktoren sind die treibenden Kräfte hinter dem EU-Engagement. Dazu zählen beispielsweise Interessen, Präferenzen und Ziele der Städte, die sich aus den spezifischen Problemwahrnehmungen und Entscheidungsprozessen des lokalen politisch-administrativen Systems ergeben. Wolffhardt et al. unterscheiden fünf Motivationen für EU-Aktivitäten bzw. Wahrnehmungen der EU durch lokale Akteure. Die EU kann als Problemlöser, Bühne, Bedrohung, Alternative zu traditionellen Handlungsräumen oder als Aufgabe bzw. Pflicht gesehen werden. Daran knüpfen sich jeweils Handlungsmotivationen für ein spezifisch geprägtes EU-Engagement der Stadt an. Die EU als Problemlöser bietet finanzielle Ressourcen und inhaltliche Impulse zur Lösung städtischer Probleme. EU-Engagement findet dann statt, wenn EU-Programme oder andere Angebote als nützlich und zielführend angesehen werden. Die EU als Bühne dient zur Außendarstellung und Imagebildung. EU-Engagement kann als Standortvorteil interpretiert werden. Die Wahrnehmung der EU als Bedrohung zielt vor allem auf die Einschränkung des städtischen Handlungsspielraums durch EU-Vorgaben. EU-Engagement erfolgt dann meist in Form von Lobbying, um einschränkende Vorgaben zu verhindern. Schließlich kann die EU auch als Alternative zu herkömmlichen Handlungsstrategien wahrgenommen werden. Die EU kann finanzielle und inhaltliche Angebote bieten, die auf nationalstaatlicher Ebene nicht existieren. Zudem kann die Machtbalance innerhalb des Nationalstaats verschoben werden, wenn Städte die Möglichkeit haben, die nationale Ebene zu umgehen und direkte Kontakte zur EU zu knüpfen. Interessen können direkter vermittelt werden und die Verhandlungsposition im Inland wird gestärkt. EU-Engagement als Pflicht ist hier im Sinne von Implementationspflichten oder Mitentscheidungspflichten in EU-Politikprozessen, die vom Mitgliedstaat zugeteilt wurden, zu sehen. Alle fünf Motivationen können EU-Engagement von Städten erklären. Die Motivationen EU als Bühne, Problemlöser und Alternative wirken eher als „pull“-Faktoren, während die EU als Bedrohung und Pflicht als „push“-Faktoren wirken (Wolffhardt et al. 2005, S. 102). In jedem Fall wird die europäische Ebene als relevante Handlungsebene wahrgenommen. Die Abwesenheit dieser Motivationen kann daher auch ausbleibendes EU-Engagement erklären.

Abbildung 4: Modell des EU-Engagements von Städten nach Wolffhardt et al. 2005



Quelle: Wolffhardt et al. 2005, S. 98

Zu den intermediären Faktoren, die das tatsächliche EU-Engagement, basierend auf der Motivation, prägen, zählen zum einen der politische Wille zu mehr EU-Engagement und das Engagement proeuropäischer Schlüsselakteure, zumeist Leitungsfiguren aus Stadtpolitik oder Verwaltung. Grundlage ist hier die theoretische Perspektive des soziologischen Institutionalismus. Dieser Faktor ist vor allem in der Anfangsphase von EU-Engagement entscheidend. „Norm entrepreneurs“ prägen die städtische Agenda, sorgen für ausreichende Ressourcenallokation oder schärfen das Bewusstsein von Stadtpolitik und Stadtverwaltung für europäische Themen. Daraus schließen die Autoren, dass eine leistungsfähige Verwaltungsstruktur mit ausreichend Ressourcen, engagiertem Personal, eigener Expertise und einem europäischen Bewusstsein entsteht, die Entwicklungen auf EU-Ebene richtig einschätzen und entsprechend darauf reagieren kann (Wolffhardt et al. 2005, 97, 108).

Ein zweiter intermediärer Faktor umfasst die Bedeutung von Handlungseinschränkungen oder finanzieller Förderung im Verhältnis zur Größe der Stadt. EU-Engagement ist demnach das Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Analyse. Kleinere Städte bemühen sich mehr um Fördermittel, die einen größeren Teil des städtischen Budgets ausmachen, während größere Städte stärker auf Interessenvermittlung fokussieren, da sie mehr Ressourcen haben und sich größeren Einfluss versprechen als kleinere Städte (Wolffhardt et al. 2005, S. 97–98).

Schließlich sind aus der theoretischen Perspektive des historischen Institutionalismus auch lokale und nationale Rahmenbedingungen im Sinne von konstitutionellen Arrangements, Gesetzen, Interaktionsbeziehungen und geteilten Überzeugungen entscheidend. Dies wirke nicht nur als Motivation zur Umgehung der nationalen Ebene (s.o.), sondern auch als Filter für das EU-Engagement. Die formalen und informellen Regeln zur Rolle der lokalen Ebene im nationalstaatlichen Kontext bestimmen das EU-Engagement. Insbesondere die Entscheidungskompetenzen der lokalen Ebene und die Möglichkeiten der Interessenrepräsentation sowie das nationale Policyportfolio in bestimmten Politikfeldern können eine Auswirkung haben. Aber auch informelle Regeln und Normen, politische Kultur,

Einbindung der Zivilgesellschaft etc. beeinflussen die städtische Reaktion (Wolffhardt et al. 2005, 98–99, 105-108).

Wolffhardt et al. haben aus den sechs von ihnen betrachteten Fallbeispielen eine Typologie für das EU-Engagement von Städten bzw. die Europäisierung von Städten aus einer Bottom-up-Perspektive entwickelt. Sie formulieren die Idealtypen „Euro-Player“, „Client city“ und „Policy experimenter“ (Wolffhardt et al. 2005, S. 99–100). „Euro-Player“ sehen sich selbst als Europastadt und verstärken ihr EU-Engagement kontinuierlich, um die europäische Integration von unten voranzutreiben. Sie sehen EU-Engagement zudem als Standortfaktor und streben danach, eine starke Rolle im europäischen Kontext einzunehmen. Sie engagieren sich stark in Interessenvermittlungsaktivitäten. Förderprogramme werden nicht in erster Linie wegen der finanziellen Unterstützung beantragt. „Euro-Players“ haben meist besonders engagierte Führungspersonen und verfügen über ausreichend Ressourcen für EU-Engagement. Wolffhardt et al. stellen fest, dass hier nur einige Millionenstädte zu finden sind und nennen Wien und Hamburg als Beispiele (Wolffhardt et al. 2005, S. 99).

Für „Client cities“ ist die Förderung im Rahmen der EU-Strukturfondsförderung die entscheidende Motivation. Entsprechend richten sie ihre lokalen Strukturen und Policies viel stärker an den Vorgaben der Förderprogramme aus. Einzelne Policyentrepreneure spielen eine geringere Rolle (Wolffhardt et al. 2005, S. 99–100).

Der „Policy experimenter“ nutzt den europäischen Kontext, um zu lernen und Innovationen und Modernisierung umzusetzen. Alle Möglichkeiten zum Lernen im Rahmen von EU-Förderprogrammen und EU-Initiativen in horizontaler oder vertikaler Ausrichtung werden genutzt, um die städtischen Ansätze zu verbessern. Zumeist haben diese Städte keine finanziellen oder strukturellen Probleme und verfügen über engagierte Einzelpersonen, die das EU-Engagement und die Umsetzung der Impulse vorantreiben. Auch hier sind vor allem mittelgroße Städte vertreten (Wolffhardt et al. 2005, S. 100).

Insgesamt weisen Wolffhardt et al. aber darauf hin, dass “our results suggest that an overtly mechanistic interpretation of the EU-level/local-level relationship should be forgone, as cities have a lot of choice in their decisions to either participate in or abstain from ‘Europe’” (Wolffhardt et al. 2005, S. 101–102).

Wolffhardt et al. modellieren Europäisierung ähnlich wie Radaelli zweistufig, indem sie als ersten Schritt den Einfluss der EU aus einer Top-down-Perspektive sehen. Als Reaktion darauf entwickeln Städte auf die EU bezogene Interessen, Präferenzen und EU-Aktivitäten (Bottom-up-Perspektive). Wolffhardt et al. betrachten diese beiden Schritte getrennt voneinander, ohne Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen den beiden Wirkungsrichtungen. In der vorliegenden Arbeit wird jedoch davon ausgegangen, dass eine strikte Trennung zwischen Top-down- und Bottom-up-Perspektive nicht hilfreich ist. Die Wirkung von EU-Impulsen hängt von der Einstellung und Wahrnehmung der Akteure gegenüber der EU-Ebene ab.

Der Ansatz von Wolffhardt et al. ist hilfreich für die Analyse, muss aber in dieser Hinsicht noch angepasst werden. Es soll nicht nur die allgemeine Motivation gegenüber der EU, sondern auch die Motivation, die hinter einzelnen EU-Aktivitäten steht, untersucht werden. Zudem sind die Überschneidungen zwischen motivationalen und intermediären Faktoren potentiell hinderlich für klare Aussagen und sollten vermieden werden. Auch die Bildung der Idealtypen ist angesichts der Vielfalt städtischer Reaktionen nur begrenzt hilfreich. Daher sollen Zusammenhänge auf einer niedrigeren Abstraktionsebene untersucht werden.

Die genannten Studien basieren zudem mehrheitlich auf dem Europäisierungskonzept von Radaelli. Für die vorliegende Arbeit ist es jedoch hilfreich, auch Kohler-Kochs Konzept der Europäisierung als Erweiterung des Handlungshorizontes zugrunde zu legen, um die Beziehungen zwischen EU und lokaler Ebene stärker aus der Perspektive der lokalen Akteure zu betrachten. Hier sei beispielhaft auf die Arbeit von Claudia Münch (2006a) mit dem Titel „Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa“ verwiesen. Sie beschäftigt sich stärker mit der Upload-/bzw. Bottom-up-Perspektive und untersucht, wie sich Kommunen in der Europäischen Union aktiv einbringen. Europäisierung definiert sie basierend auf Kohler-Koch als bewusste Erweiterung des Handlungshorizontes um die europäische Ebene bzw. als Strategie zur Selbstbehauptung im europäischen Mehrebenensystem.

Münch vermutet, dass die europäische Integration dazu führt, dass sich kommunale Bezugssysteme ändern und Kommunen sich neu orientieren müssen. Sie entwickeln neue Handlungsstrategien. Münch geht davon aus, dass die Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums auch zu neuen Formen grenzüberschreitender Kooperation führt, da der Handlungsrahmen nicht mehr territorial begrenzt wird und Kommunen eigenständiger agieren (Münch 2006a, S. 20–23). Konzeptionell befindet sich ihre Arbeit an der Schnittstelle zwischen Europaforschung, lokaler Politikforschung und Verwaltungswissenschaften (Münch 2006a, S. 24). Sie legt ihren Fokus auf die Anpassungsprozesse innerhalb der kommunalen Verwaltungen und auf Interessenvermittlungsstrategien der Kommunen und zeigt, dass sich die kommunale Ebene durch Verbesserung ihrer Europafähigkeit neue Handlungsmöglichkeiten erschließen kann.

Das Konzept der Europafähigkeit bzw. Europakompetenz umfasst dabei mehrere Facetten. Zum einen zeigt sie sich in der korrekten Anwendung und Umsetzung von europäischen Vorgaben. Darüber hinaus zählen auch die Erkennung der eigenen Betroffenheit und die frühzeitige Bildung und Artikulation von Interessen gegenüber der europäischen Ebene. Als Indikatoren und gleichzeitig Voraussetzungen für eine hohe Europafähigkeit können spezifische zentrale Verwaltungsstellen für Europathemen gewertet werden, da sie eine bewusste politische Entscheidung für stärkeres EU-Engagement widerspiegeln (Alemann und Münch 2006a, S. 16–18). Seit den 1990er Jahren können in deutschen Kommunen stetig mehr dieser Einheiten, z.B. in Form von kommunalen Europabüros oder Europabeauftragten, beobachtet werden. Die Erscheinungsformen sind vielfältig und unterscheiden sich beispielsweise nach Ansiedlung der Verwaltungsstelle im Verwaltungsapparat, Funktionsumfang, personeller Ausstattung etc. (Knodt 2010, S. 158; Alemann und Münch 2006a, S. 19). In einer zentralen Ansiedlung,

beispielsweise im Bereich des Oberbürgermeisters oder der Oberbürgermeisterin, sehen von Alemann und Münch ein Zeichen für besonders starke Wahrnehmung der Bedeutung der EU und für ein besonders aktives EU-Engagement. Dies werde der umfassenden Betroffenheit aller Fachämter gerecht und ermögliche eine bessere Koordination der einzelnen Europaaktivitäten und eine systematische Erschließung von Fördermöglichkeiten. Eine Anbindung an den Bereich des Oberbürgermeisters bzw. der Oberbürgermeisterin verkürze die Entscheidungswege und ermögliche ein Agieren quer zur bestehenden Ämterstruktur. Eine dezentrale Ansiedlung beispielsweise im Bereich der Wirtschaftsförderung oder Finanzen sei hingegen weniger geeignet, da eine ämterübergreifende Koordinierung und Bündelung der EU-Aktivitäten erschwert werde (Alemann und Münch 2006a, S. 18). Ein weiterer Vorteil der zentralen Ansiedlung besteht darin, dass so hierarchische Impulse für mehr EU-Engagement gesetzt werden können, die eine fehlende intrinsische Bereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für diese im Grunde freiwillige Aufgabe ausgleichen.

Auch Marlon Barbehön (2015) betrachtet Europäisierung von Städten aus einer stadtzentrierten Perspektive. Er hat in seiner Dissertation den interessanten Ansatz der Europäisierung von Städten aus diskursanalytischer Perspektive verfolgt (Barbehön 2015). Damit steht die Veränderung städtischer Diskurse als Hinweis auf eine Europäisierung im Fokus. Barbehön liefert Erkenntnisse über die diskursive Konstruktion politischer Möglichkeitsräume und die Anschlussfähigkeit politischer Positionen in einer Stadt in Reaktion auf die europäische Integration. Die Ergebnisse sind jedoch sehr stadtspezifisch und kaum verallgemeinerbar, was vor allem durch den Ansatz und die diskurstheoretische Perspektive bedingt ist. Barbehön argumentiert, dass die Konstruktion der EU und ihrer Auswirkungen auf die lokale Ebene ein genuin lokaler Prozess ist und nicht von europäischen oder nationalstaatlichen Rahmenbedingungen abgeleitet werden kann (Barbehön 2015).

Barbehön untersucht die Europadiskurse in Dortmund und Frankfurt am Beispiel der Feinstaubrichtlinie, es erfolgt keine Variation der EU-Politikinstrumente.

Der Ansatz gibt zwar interessante Einblicke in die Veränderung städtischer Diskurse. In der vorliegenden Arbeit steht jedoch vor allem der konkrete Zusammenhang zwischen EU-Impulsen und Policies auf lokaler Ebene, der in vielen Städten zu beobachten ist, im Fokus. Mit Hilfe einer akteurszentrierten Herangehensweise soll das Akteursverhalten analysiert werden, das EU-Impulse mit lokalen Klimapolicies verbindet. Es wird vermutet, dass in vielen Städten ähnliche Zusammenhänge zu finden sind und kaum stadtspezifische Besonderheiten vorliegen, die nicht durch den Einfluss von Kontextbedingungen begründet werden können. Entsprechend steht die Wahrnehmung und Handlungsorientierung der handelnden Akteure bzw. Entscheidungsträger, die sich dazu entscheiden, sich aktiv im europäischen Mehrebenensystem zu engagieren und damit erst die Möglichkeit einer Umsetzung weicher Steuerungsimpulse eröffnen, im Fokus. Die Arbeit soll akteurstheoretisch anschlussfähig sein. Eine Verwendung diskurstheoretischer Ansätze ist nicht vorgesehen (vgl. auch Kapitel 2.4).

Zusammenfassung Europäisierung (von Städten)

Der Überblick über Ansätze der Europäisierungsforschung hat viele Hinweise für die Struktur der Beziehungen zwischen der europäischen und der nationalen bzw. subnationalen Ebene gegeben. Insgesamt geht es immer um die Beziehung zwischen Akteuren und Institutionen auf verschiedenen Ebenen, die zu einem Wandlungsprozess führen. Dieser Wandel kann unterschiedliche Bereiche betreffen und über unterschiedliche Mechanismen wirksam werden.

Es wurde gezeigt, dass zahlreiche Aspekte eines politischen Systems Gegenstand von Europäisierungsprozessen werden können. Deutlich wurde zudem, dass der Einfluss der EU-Ebene vielfältige Formen annehmen kann und nicht nur durch Zwang in Form von Verordnungen oder Richtlinien wirkt, sondern auch durch vielfältige weiche vertikale und auch horizontale Impulse bzw. durch Routine im täglichen Umgang mit der EU oder durch Lernprozesse.

Kohler-Koch bietet ein Konzept, dass die Rolle von nationalen und subnationalen Akteuren in den Fokus nimmt und Europäisierung als Erweiterung des Wahrnehmungshorizontes definiert. Betroffene Akteure nehmen den europäischen Kontext als neuen Handlungsraum wahr, den sie strategisch nutzen können. Reaktionen auf den Anpassungsdruck sind also auch das Ergebnis des Verhaltens von Akteuren, die die neuen Handlungsmöglichkeiten und Angebote der europäischen Dimension für eigene Zwecke nutzen (Tews 2012).

Die vorrangig empirisch geprägten Studien zur Europäisierung von Städten haben gezeigt, dass Europäisierungsprozesse stets heterogen sind und unterschiedliche Ergebnisse erzielen. Insgesamt gehen alle Ansätze davon aus, dass angesichts der vielfältigen intermediären Faktoren keine homogenen Europäisierungsergebnisse erwartet werden können. Vielmehr wird eine Variation nach Staaten, Regionen, Städten und Politikfeldern erwartet und empirisch auch bestätigt. Die wichtigste Aufgabe in diesem Zusammenhang ist also die Frage nach den konkreten Gründen für die unterschiedlichen Europäisierungsergebnisse und die Bestimmung der Bedeutung der einzelnen Faktoren (Hamedinger und Wolffhardt 2010c, S. 28–30; Tews 2012).

Dabei teilen die meisten Ansätze zur Europäisierung von Städten zumindest implizit eine institutionalistische Grundausrichtung, obwohl die theoretische Fundierung der Arbeiten insgesamt eher gering ist. Das Verhalten von städtischen Akteuren wird entweder rationalistisch und interessenorientiert oder konstruktivistisch und normorientiert erklärt, findet seine Begrenzung aber stets in institutionellen Gegebenheiten, die die individuelle Handlungsfreiheit einschränken und den Einfluss der EU filtern. Die intermediären Faktoren sind meist institutioneller Natur (Hamedinger und Wolffhardt 2010c, S. 28).

Auffällig ist, dass motivationale Faktoren in jeder Studie mehr oder weniger Berücksichtigung finden, aber die Verknüpfung mit den Europäisierungsergebnissen oft unterbelichtet bleibt. Klassische Faktoren wie nationale und regionale Rahmenbedingungen, finanzielle und personelle Ressourcen und die Art der EU-Impulse können in ihrer Wirkung einfacher analysiert werden. Motivation der Akteure bleibt zumeist eine Restkategorie, die letzte Abweichungen

erklären soll. Motivation als Einflussfaktor steht außer bei Wolffhardt et al. nicht im Zentrum der Untersuchungen.

Besonderheit Klimapolitik

Schließlich ist auch ein starker Fokus auf die Politikfelder EU-Regionalpolitik und Struktur- und Kohäsionspolitik sowie Umweltpolitik, und hier insbesondere Richtlinien mit konkreten Grenzwerten, in der Literatur zu verzeichnen. Dies ist natürlich nachvollziehbar, da sich Struktur- und Kohäsionspolitik grundlegend gut für die Untersuchung der EU-Städte-Beziehungen eignet und regulative Vorgaben mit festen Grenzwerten eine Untersuchung des Implementationserfolgs vereinfachen. Besonders in der Struktur- und Kohäsionspolitik werden Städte explizit als Adressaten angesprochen und eine ständige Interaktion zwischen lokalen und europäischen Akteuren findet statt. Das Partnerschaftsprinzip und das Programmplanungsprinzip sehen eine enge Einbindung lokaler Akteure vor (Wolffhardt et al. 2005, S. 70).

In der vorliegenden Arbeit wird das Politikfeld Klimapolitik untersucht, um die Spezifika der Struktur- und Kohäsionspolitik und der regulativen Umweltpolitik zu überwinden und auch ein weniger stark städtisch orientiertes Politikfeld mit einer größeren Bandbreite an Steuerungsinstrumenten zu betrachten (siehe Kapitel 2.2.2 zu den Besonderheiten des Politikfeldes allgemein und auf lokaler Ebene).

Diese Arbeit untersucht die „Tiefenwirkung europäischer Politiksteuerung“ (Reiter 2011, S. 32; vgl. auch Knodt 1998) und möchte unterschiedlichste Impulse, Veränderungen und Entwicklungen nachverfolgen, die durch europäische Steuerungsversuche in Städten ausgelöst werden können. Dabei wird ein sehr breites Europäisierungsverständnis zur Anwendung kommen, das sich nicht auf Implementation, Transfer oder Diffusion konkreter Policies beschränkt, sondern auch nichtintendierte Nebeneffekte, zeitverzögerte Effekte, Kettenreaktionen etc. berücksichtigt.

Zwischenfazit

Die genannten Ansätze der Europaforschung haben unterschiedliche Aspekte der vorliegenden Fragestellung beleuchtet.

Das Multilevel-Governance-Konzept erlaubt die Beschreibung des komplexen Zusammenspiels von Akteuren, Politikinstrumenten und Ebenen. Konzepte des Regierens im europäischen Mehrebenensystem zeigen Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung subnationaler Akteure sowie die möglichen Steuerungsimpulse mit Bezug auf Städte. Städte im Mehrebenensystem werden dabei oft nur als Adressaten höherer Regierungsebenen modelliert, die für die Implementation zuständig sind und deren Handlungsspielraum eingeschränkt wird. Das entspricht jedoch nicht der empirischen Realität. Städte sind vielmehr strategische Akteure, die auf Einschränkungen reagieren und Chancen nutzen.

Dies kann durch das Konzept der Europäisierung besser beleuchtet werden. Die Erkenntnisse aus der Europäisierungsforschung geben Hinweise auf die Beziehungen zwischen der EU und der

lokalen Ebene, insbesondere auf die Auswirkungen der EU auf lokale Akteure und deren Anpassungsreaktionen. Mit ihrer Hilfe kann der Einfluss der EU auf die lokale Ebene und die Reaktion darauf modelliert werden.

Europäisierungsmodelle können jedoch nur ansatzweise beantworten, warum Städte unterschiedliche Reaktionen auf Impulse der EU zeigen und wie sich dies auf die tatsächliche Ausgestaltung lokaler Klimapolitik auswirkt. Dazu ist ein tieferes Verständnis der Dynamiken auf lokaler Ebene nötig. Dies kann nur durch die Berücksichtigung von Ansätzen der lokalen Politikforschung erreicht werden. Der Überblick über den Stand der Forschung hat verdeutlicht, dass es bisher jedoch kaum Versuche gab, Erkenntnisse aus der lokalen politikfeldspezifischen Politikforschung zu berücksichtigen und in die Erklärungsmodelle zu integrieren.

Im Folgenden sollen daher Konzepte der lokalen Governanceforschung im Hinblick auf lokale Klimapolitik und den Einfluss des Mehrebenensystems beleuchtet werden. Dies gibt Aufschluss über die Wahrnehmung der Grenzen und Möglichkeiten des europäischen Mehrebenensystems aus der Perspektive der Städte und die Zusammenhänge zwischen EU-Impulsen und Ausgestaltung der lokalen Klimapolitik.

2.2 Lokale (Klima-) Governance

2.2.1 Lokale Politikforschung, lokale Governance

Die lokale Ebene ist in das komplexe europäische Mehrebenensystem eingebettet. Gleichzeitig sind Städte und Gemeinden eigenständige Regierungseinheiten, die je nach Motivation und Kontext unterschiedliche Steuerungsziele, Handlungsorientierungen und Handlungsmuster aufweisen können. Alle Steuerungsimpulse höherer Ebenen müssen im lokalen Kontext umgesetzt werden und können dort in ihrer Wirkung gestärkt oder abgeschwächt werden. Lokale Politikforschung und Urban Governance-Forschung stellen die lokale Ebene in den Vordergrund. Die Einbettung in den Mehrebenenkontext ist aus dieser Forschungsperspektive nur ein Kontextfaktor unter vielen, die den lokalen Handlungsspielraum bedingen und lokale Politik erklären (Le Galès 2002).

Der Mehrebenenkontext, insbesondere die Berücksichtigung der supranationalen Ebene, hat lange Zeit kaum eine Rolle in der lokalen Politikforschung gespielt. Während in den 1970er Jahren eine theoriegeleitete Aufbereitung der Kommunalpolitik und die Beantwortung gesamtgesellschaftlicher Fragestellungen am Beispiel der lokalen Ebene erfolgten, beschäftigte man sich im Anschluss stärker mit Implementationsproblemen und Steuerungsproblemen sowie mit lokaler Politikfeldanalyse. Eine dritte Phase der politikwissenschaftlichen Kommunalforschung lenkte den Fokus auf die Rolle der Kommunen im Nationalstaat und auf das Potential der lokalen Ebene, Krisen des Nationalstaats bzw. des Sozialstaats „von unten“ zu mindern (Hesse 1985). Im Laufe der 1990er Jahre wurde die lokale Politikforschung von der Beschäftigung mit Kommunalreformen dominiert. Stichworte waren Verwaltungsmodernisierung, Reformen der Kommunalverfassungen und New Public

Management bzw. neues Steuerungsmodell (Heinelt 2004, S. 31–35; Münch 2006a, S. 68–69; Bogumil et al. 2006; Heinelt und Mayer 2003).

Der Mehrebenenaspekt kam zumeist im Kontext der Debatte zur Bedeutung der kommunalen Ebene gegenüber anderen Politikebenen zum Tragen. Der Grad der Autonomie der lokalen Ebene, das Problemlösungspotential „von unten“ und das demokratietheoretische Potential einer aufgewerteten lokalen Ebene zählen zu den klassischen Kontroversen (Münch 2006a, S. 70; Heinelt und Mayer 2003). Während es dabei vor allem um den Nationalstaat als Referenzebene ging, wurden auch die Beziehungen zwischen der lokalen und der globalen Ebene betrachtet. Unter Begriffen wie „new localism“ (Marvin und Guy 1997), „Glokalisierung“ (Robertson 1998) oder „the question of scale“ (Brenner 2000) wurde auf die Tatsache abgehoben, dass sich internationale Entwicklungen und Policies auch örtlich manifestieren müssen und dass dies meist auf der lokalen Ebene geschehe. Entsprechend haben Entwicklungen auf lokaler Ebene auch Auswirkungen auf globale Prozesse.

Im Hinblick auf die europäische Ebene wurde zumeist aus juristischer Perspektive beleuchtet, welche Folgen der Integrationsprozess für die kommunale Selbstverwaltung hat. Bereits in den 1990er Jahren wurde eine Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung befürchtet, da europäisches Recht die Handlungsspielräume der Kommunen in zahlreichen Handlungsfeldern einschränkt. Konkret wurden die Verringerung von Entscheidungsfreiheit, der Entzug von Kompetenzen und die Schaffung neuer Abhängigkeitsverhältnisse durch zusätzliche Verfahrensvorschriften, Zielvorgaben und Kontrollmechanismen kritisiert (Münch 2006a, S. 71–73; Wollmann 2002; vgl. auch Haberzettl et al. 1998).

Erst in neuerer Zeit kam der Fokus auf veränderte lokale Governancemodelle hinzu. Man attestierte einen Wandel von Government zu Governance (John 2001) und untersuchte Veränderung informeller Kooperationsmuster zwischen öffentlichen und privaten Akteuren auf lokaler Ebene, u.a. im Hinblick auf die partizipative Gestaltung lokaler Governance (Münch 2006a, S. 69; Heinelt 2004; Frey und Koch 2011). Dabei wurden nicht nur lokale Governancearrangements, sondern auch vertikale Arrangements, die mehrere Ebenen übergreifen und u.a. auch die europäische Ebene in den Blick nehmen, betrachtet (vgl. z.B. Heinelt und Niederhafner 2008). Der Fokus liegt hier auf der Erweiterung der kommunalen Handlungsspielräume und der Stärkung der kommunalen Autonomie durch neue Gelegenheitsstrukturen und Einflusskanäle (vgl. auch Thränhardt 1999).

Mitunter wird EU-Engagement auch als gezielte Strategie zur Wissensgewinnung bzw. für „Urban capacity building“ betrachtet. Der Einfluss der Europäischen Union wird hier als Erweiterung des lokalen Handlungsspielraums durch Bereitstellung finanzieller und informationeller Ressourcen aufgefasst (z.B. Pierre 2019; vgl. auch Wang et al. 2012). Angesichts einer steigenden Komplexität lokaler Politikfelder und wachsender Herausforderungen an lokale Akteure kann die EU als externe Quelle von Wissen, Expertise, Informationen und finanziellen Ressourcen aufgefasst werden. Dieses Argument wird insbesondere im Hinblick auf das komplexe Problem des Klimawandels relevant (Krause 2012).

Daher soll im Folgenden auf die Besonderheiten des Politikfelds insgesamt und aus Sicht lokaler Akteure eingegangen werden.

2.2.2 Governing the Ungovernable? Besonderheiten des Politikfeldes Klimapolitik

Im Bereich Klimaschutzpolitik haben sich vielfältige Forschungsstränge etabliert, die die oben genannten Theorien auf das Politikfeld Klimaschutz anwenden. Klimaschutzpolitik ist in vielerlei Hinsicht ein interessantes Untersuchungs- und Anwendungsfeld für theoretische Modelle und Kategorienentwicklung. Es ist vergleichsweise spät entstanden, weist hochkomplexe Wirkungszusammenhänge, Zielkonflikte und Interdependenzen auf und stellt sich als kaum lösbares „super wicked problem“ dar (Levin et al. 2012). Ein Bericht über die Forschungsaktivitäten des European University Institutes in Florenz zum Thema Klimawandel erschien unter dem bezeichnenden Titel „Governing the Ungovernable“. Klimawandel sei das erste Umweltproblem, das durch wahrhaftig globale Ursachen- und Wirkungszusammenhänge charakterisiert ist. Während beispielsweise Umweltverschmutzung zwar grenzüberschreitende, aber trotzdem geografisch begrenzte Zusammenhänge aufweise, stelle sich der Klimawandel deutlich als globales Governanceproblem dar (Ellerman zit. in European University Institute 2013; vgl. auch Rosenau 2007). Dieses muss in Abwesenheit einer Weltregierung effektiv gelöst werden. Gleichzeitig bestehen Unsicherheiten bezüglich der Wirksamkeit verschiedener Lösungsansätze und des Umfangs nötiger Emissionseinsparungen sowie Zielkonflikte mit wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen. Zudem sind Policymaker mit einem sehr langen Zeithorizont zwischen Politikentscheidung und Auswirkungen konfrontiert. Zukünftige technische Möglichkeiten sind ebenso ungewiss wie demographische Entwicklungen und die Langzeitfolgen steigender Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre.

Politikwissenschaftlich wird der Klimawandel zumeist als collective action problem bzw. als Frage der Governance aufgefasst. Ein intaktes Weltklima ist ein öffentliches Gut und muss in Kooperation gewährleistet werden. Gleichwohl wird das Thema in Medien, Politik und Gesellschaft divers diskutiert und interpretiert. So kann Klimawandel auch als wissenschaftliche Beobachtung, Theorie, Modellierung oder Bedrohung betrachtet werden (Bulkeley et al. 2014, S. 11).

Klimaschutzpolitik allgemein

Das Problem des Klimawandels ist ein hoch komplexes Policy-Problem, das – wie viele andere globale Entwicklungen – von Unsicherheit bezüglich wirksamer Lösungen, Zielkonflikten, langen Zeithorizonten, unklaren Verantwortlichkeiten und einer Inkongruenz von Problemlösungskompetenzen und Problemauswirkungen geprägt ist (Eppler und Scheck 2010, S. 208).

Forscher, die das Politikfeld Klimaschutz beschreiben, kategorisieren und mit anderen Politikfeldern vergleichen, nennen zumeist ähnliche charakteristische Merkmale. Klimaschutzpolitik zeichnet sich zunächst dadurch aus, dass stets mehrere Handlungsfelder betroffen sind. Je nach Regierungsebene sind Themen wie Handel, Wirtschaftspolitik,

Umweltschutz, Energiebereitstellung und Energieversorgungssicherheit, Verkehr, Sozialpolitik, Beschaffungswesen etc. mit zu berücksichtigen. Klimaschutzpolitik ist ein Querschnittsthema par excellence (Bulkeley et al. 2014, S. 3; Eppler und Scheck 2010, S. 208). Dies lässt sich auch auf lokaler Ebene bestätigen. Klimaschutzmaßnahmen passen nur schwer in bestehende administrative Strukturen und Handlungsfelder. Eine effektive Bekämpfung des Klimawandels erfordert einen integrativen Ansatz, der die Kompetenzbereiche unterschiedlicher Fachämter überspannt (Aylett 2013).

Darüber hinaus wird der globale Klimawandel als „wicked“ (Rittel und Webber 1973) oder sogar „super wicked problem“ eingestuft (Levin et al. 2012). Ein „super wicked problem“ zeichnet sich durch eine besonders komplexe und „tragische“ Konstellation aus vier Faktoren aus:

1) Die Lösung des Problems ist zeitkritisch und muss möglichst schnell gefunden werden. Der Klimawandel verstärkt sich und eine Bekämpfung des Wandels wird im Zeitverlauf immer schwieriger.

2) Die Akteure, die eine Lösung herbeiführen können, sind zugleich Verursacher des Problems. Dies trifft sowohl auf Ebene der Nationalstaaten als auch auf Ebene der Städte zu. Wirtschaftliche Entwicklung ist noch immer stark an CO₂-Ausstoß gekoppelt und Städte tragen durch ihre Bevölkerungsdichte und Wirtschaft bzw. Industrie im Stadtgebiet maßgeblich zum Klimawandel bei. Gleichzeitig sind sie aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte und der dichten Bebauung von den Folgen des Klimawandels besonders betroffen (Hebbert und Jankovic 2013). Dies führt zu Zielkonflikten zwischen Klimaschutz und Wirtschaftsförderung, die nicht selten zugunsten der Wirtschaft und zu Lasten des Klimaschutzes aufgelöst werden (Tu 2018, S. 8).

3) Eine zentrale Steuerungseinheit zur Lösung des Problems existiert nicht oder ist nur schwach ausgeprägt. Das internationale Klimaschutzregime hat sich als nicht wirksam genug erwiesen. Daraus folgt, dass eine erfolgreiche Lösung des Problems immer auch von der Kooperation anderer Akteure abhängt. Einzelne Städte sind beispielsweise immer darauf angewiesen, dass auch andere Städte aktiv gegen den Klimawandel vorgehen. Die typischen collective action Probleme sind die Folge (Ostrom 2010).

4) Schließlich werden die Folgen des Problems in der Zukunft falsch oder verzerrt eingeschätzt. Kosten-Nutzen-Analysen von Klimaschutzmaßnahmen überschätzen häufig die gegenwärtigen Kosten und unterschätzen den zukünftigen Nutzen der Maßnahmen (Levin et al. 2012). Die Unsicherheit bezüglich der Auswirkungen des Klimawandels und die Bandbreite der Klimamodelle erschweren eine konkrete Vorhersage der Entwicklungen.

Das Politikfeld Klimaschutz ist insgesamt durch eine hohe Komplexität des Problems, die Betroffenheit und Zuständigkeit vieler Akteure, eine Unsicherheit bezüglich Ursachen und Wirkungszusammenhänge, Zielkonflikte und eine mangelnde Effektivität internationaler Regime charakterisiert. Diese Konstellation führt vermehrt zu neuen Governanceformen, Governance Experimenten und transnationalen Arrangements (Bulkeley et al. 2014, S. 11). Im Politikfeld Klimapolitik werden beispielsweise besonders häufig neue Governance-Formen

eingesetzt, die nicht hierarchisch, sondern über Markt- oder Wettbewerbsmechanismen wirken (Eppler und Scheck 2010). Im Folgenden soll insbesondere die Klimaschutzpolitik auf EU-Ebene und auf lokaler Ebene betrachtet werden.

Klimaschutzpolitik im EU-Mehrebenensystem

Auf EU-Ebene werden das Experimentieren mit Governanceformen und die eigene Vorbildwirkung als wichtige Beiträge zur Bekämpfung des globalen Klimawandels identifiziert. Die EU sei ein globaler Vorreiter in der Umsetzung von Umwelt- und Klimapolitik und „the world’s climate policy laboratory“ mit Vorbildwirkung für andere Länder (Ellermann zit. in Briggs 2013, S. 5). Hier werden nicht nur ambitionierte Ziele, wie das 20-20-20-Ziel¹¹, formuliert, Kohlenstoffpreise vereinbart und Emissionshandel erprobt, sondern auch ebenenübergreifende, anreizbasierte Ansätze implementiert.¹² Die EU könne allein zwar nicht die global benötigten Emissionsreduktionen erreichen, könne aber als Vorbild für andere dienen und Erfahrungen mit der Umsetzung unterschiedlicher Policies anbieten (Glachant zit. in Briggs 2013, S. 6).

Knill und Lieferink konstatieren bereits 2007 einen Wandel hin zu flexibleren „neuen“ Steuerungsinstrumenten. Beispielsweise wird der Fokus stärker auf wirtschaftliche Anreize, mehr Umsetzungsspielraum für die Mitgliedstaaten und die Förderung der Selbstregulation in bestimmten Politikfeldern gelegt (Knill und Lieferink 2007, 19, 23).

Auch wird häufig in Form von allgemeinen Strategiepapieren, Weiß- und Grünbüchern etc. gesteuert. Zur Umsetzung der allgemeinen Strategien und Zielvorgaben bedarf es dann konkreter Politikinstrumente, die mittels Verordnungen und Richtlinien erlassen werden. Neben verbindlichen Vorgaben, beispielsweise in Form von Grenzwerten, kommen auch finanzielle Anreizinstrumente und informationelle Instrumente zum Einsatz. Die Art der Instrumente hängt im EU-Kontext zudem stark von der Adressatenebene ab. Im Energie- und Klimaschutzpaket von 2008 und im Rahmen der 20-20-20-Strategie wurden beispielsweise konkrete Ziele für die Mitgliedstaaten formuliert und flankierende Richtlinien und Verordnungen erlassen (Europäische Kommission 2010a). Die Mitgliedstaaten wurden zudem angehalten, eigene Programme zu entwickeln und die subnationale Ebene einzubeziehen. Dies führte jedoch nicht zu einer verbindlichen Vorgabe von Klimazielen für die lokale Ebene (Kern 2014, S. 116). Gegenüber der lokalen Ebene wird fast ausschließlich mit weichen anreizbasierten oder informationellen Instrumenten gearbeitet.¹³

¹¹ Die 2007 beschlossenen „20-20-20“-Ziele umfassen eine Senkung der Treibhausgasemissionen um 20% und eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien an der Energieversorgung um 20% bis 2020, im Vergleich zum Basisjahr 1990. Der Primärenergieverbrauch soll mittels erhöhter Energieeffizienz um 20% gegenüber prognostizierten Werten für das Jahr 2020 ohne Energieeffizienzmaßnahmen reduziert werden (Council of the European Union 2007, vergleiche auch Kapitel 3.2.1).

¹² Dies ist zum Teil natürlich auch der besonderen Konstitution der EU und deren Mangel an hierarchischen Kompetenzen in bestimmten Politikfeldern geschuldet.

¹³ Für eine detaillierte Übersicht der EU-Klimaschutzpolitik in Bezug auf Städte siehe Kapitel 3.2.1.

Klima und Städte

Entsprechend ist Klimapolitik auf der lokalen Ebene eine freiwillige Aufgabe und gehört nicht zu den verpflichtenden Aufgaben wie beispielsweise Daseinsvorsorge.

Lokale Klimapolitik ist zudem durch eine hohe Komplexität charakterisiert. Wirkungszusammenhänge sind unklar und Kosten von Klimaschutzmaßnahmen schwer zu kalkulieren. Allein im Gebäudesektor treffen widerstreitende Interessen auf Unsicherheit bezüglich der Wirksamkeit von Maßnahmen. Finanzielle Effekte auf Eigentümer und Nutzer der Gebäude werden kontrovers diskutiert. Gleichzeitig ist die konkrete Wirkung der Maßnahmen für den globalen Klimaschutz umstritten (Müller et al. 2016, S. 190).

Wie bereits erwähnt stellt sich Klimapolitik auch auf lokaler Ebene als komplexe Querschnittsaufgabe dar, die unterschiedliche Themenfelder und somit die Kompetenzbereiche unterschiedlicher Fachämter berührt. Die Themenfelder Energie, Verkehr, Abfall, Abwasser, Stadtplanung und Beschaffungswesen machen die Einbeziehung nahezu aller Organisationseinheiten nötig - von Umweltamt über Stadtplanungsamt, Hoch- und Tiefbauamt, Verkehrsbetriebe und Energieversorgungsunternehmen bis hin zu Kämmerei, Liegenschaftsamt, Sport- und Bäderamt etc. (Fischer 1997). Unsicherheit bezüglich der Wirkung lokaler Maßnahmen ist ebenfalls hoch angesichts der problematischen Messbarkeit von Treibhausgasemissionen im Stadtgebiet und der vergleichsweise geringen Wirkung einzelner lokaler Maßnahmen für die Bekämpfung eines globalen Problems (Bulkeley 2013, S. 90). Anders als beispielsweise bei Klimaanpassungsmaßnahmen besteht eine erhöhte Herausforderung in der Rechtfertigung kostenintensiver oder unpopulärer Klimaschutzmaßnahmen.

Begründung Auswahl Politikfeld Klimapolitik

Das Politikfeld Klimapolitik bietet sich somit aus zahlreichen Gründen als interessantes Untersuchungsfeld an. Die komplexe Problemkonstellation führt dazu, dass vermehrt neue und experimentelle Governanceformen jenseits von Hierarchie eingesetzt werden. Klimaschutzpolitik gilt in wissenschaftlichen Studien entsprechend als ideales Fallbeispiel für den Test oder die Anwendung von Modellen und Theorien. Gleichzeitig dient die besondere empirisch beobachtbare Konfiguration von Themen, Akteuren und Strukturen in der Klimaschutzpolitik vielen Forschern als Anlass, Modelle und Erklärungen mit geringerer Reichweite zu entwickeln.

Für die vorliegende Untersuchung ist insbesondere das Zusammenspiel europäischer und lokaler Klimapolitik interessant. Lokale Energie- und Klimapolitik ist für städtische Akteure ein Thema unter vielen, dazu noch eine freiwillige Aufgabe, die zugunsten von Pflichtaufgaben zurückgestellt werden kann. Hier besteht für Städte ein erhöhter Bedarf, zusätzliche Ressourcen, Informationen oder Handlungsmotivation zu generieren. Entsprechend offen sind sie möglicherweise für Impulse der EU. Für die EU-Ebene ergibt sich wiederum eine Möglichkeit, gestaltend einzuwirken und städtische Akteure zum Handeln zu animieren, um die eigenen Klimaschutzziele zu erreichen. Gleichzeitig bedeutet dies, dass Einfluss vor allem über weiche

Steuerungsinstrumente erfolgen muss und die Wirkung von Steuerung jenseits hierarchischer Regelung untersucht werden kann.

Lokale Klimapolitik ist zudem ein Querschnittsthema, das die Koordination über verschiedene Ressorts hinweg erfordert und Möglichkeiten zur Beobachtung von Wandel in institutionellen Strukturen bietet.

Im Folgenden werden Studien vorgestellt, die sich an der thematischen Schnittstelle lokaler Governance im Klimaschutz und dem Einfluss übergeordneter Ebenen bewegen.

2.2.3 Lokale Klimagovernance

In der Urban Governance-Forschung im Bereich Klimaschutz können grob zwei Forschungsstränge unterschieden werden: Zum einen werden lokale Governanceformen identifiziert und hinsichtlich ihrer Effektivität und Effizienz im Kampf gegen den Klimawandel untersucht. In diesem Zusammenhang wird auch nach Hinderungsgründen und förderlichen Bedingungen für eine umfassende lokale Klimaschutzpolitik gefragt. Das Mehrebenensystem ist hier einer unter vielen möglichen Faktoren. Ein weiterer Theoriestrang beschäftigt sich dagegen mit der Rückwirkung des Klimawandels auf die Stadtgesellschaft und lokales Policy Making und ist damit eher im Bereich Klimaanpassung zu verorten (Tu 2018, S. 8–9). Im Folgenden soll daher der erste Strang in den Blick genommen werden.

Städte haben verschiedene Möglichkeiten, um Klimaschutz im Stadtgebiet voranzutreiben. Viele Studien beschäftigen sich vorrangig mit der Ausprägung lokaler Klimapolitik und ihren konkreten Maßnahmen. Der Mehrebenenaspekt wird dabei nur am Rande, beispielsweise in Form von rechtlichen Rahmenbedingungen oder Förderprogrammen, berücksichtigt (z.B. Aylett 2013; den Exter et al. 2015; Emelianoff 2014; Hoppe et al. 2016). Zahlreiche Studien fokussieren zudem meist auf ein konkretes klassisches Handlungsfeld wie Gebäudemanagement oder Verkehr. Im Gebäudesektor wird Klimaschutz beispielsweise charakterisiert als „kommunale Koordinierungsaufgabe zwischen Energieanbieter und Energienutzer“, die durch eine „Lenkungsfunktion des Forderns und Förderns“ erfüllt werden kann (Müller et al. 2016, S. 183). Kommunen setzen Standards für Sanierung und Neubau von eigenen Gebäuden und bieten über kommunale Förderprogramme Anreize für private Akteure. Damit können sie auch über rechtlich geforderte Mindeststandards hinausgehen. Über kommunale Beteiligungen an Wohnungsbaugesellschaften kann ebenfalls Einfluss genommen werden. Mit einer langfristigen Stadtplanung wird schließlich der Rahmen für die Stadtentwicklung gesetzt. Müller et al. identifizieren dabei unterschiedliche Herangehensweisen an Klimaschutz im Gebäudesektor in Städten. Klimaschutzmaßnahmen sind unterschiedlich ausgestaltet und werden auch unterschiedlich begründet bzw. gerechtfertigt (Müller et al. 2016, S. 183).

Der Verkehrssektor wird in Städten zumeist unter den Schlagworten Luftreinhaltung oder Lärmschutz problematisiert. Eine Verknüpfung zum Klimaschutz wird selten bzw. eher sekundär vorgenommen (vgl. Groer 2016). Hier ist die Zusammenarbeit mit dem Umland (horizontal), aber auch mit der regionalen, nationalen und europäischen Ebene (vertikal) besonders wichtig,

da Städte mit Pendlerströmen aus dem Umland, Interdependenzen in Verkehrsverbänden und je nach Straßenart regulativen Vorgaben bzw. Finanzierungsvorbehalten von Bundesland und Bundesebene konfrontiert werden (Groer 2016, S. 220). Energieverbrauch und Emissionen sind im Verkehrssektor aufgrund der „systemimmanenten Mobilität“ und des ortsungebundenen Energieverbrauchs vor allem im Individualverkehr besonders schwer zu erfassen (Groer 2016, S. 220). Groer stellt zudem fest, dass lokale Maßnahmen im Verkehrssektor besonders konfliktrichtig sind und regelmäßig Proteste der Bürgerinnen und Bürger provozieren, zumindest wenn es auf Kosten des motorisierten Individualverkehrs geht (Groer 2016, S. 220).

Ein Beispiel für eine handlungsfeldübergreifende Untersuchung ist die Studie von Kern et al. (2005). Sie analysieren die rechtlichen Grundlagen für kommunale Klimaschutzpolitik in Deutschland und systematisieren die Handlungsoptionen von Kommunen im Klimaschutz. Dabei unterscheiden sie mehrere Rollen, die eine Kommune einnehmen kann: Sie kann als Verbraucher und Vorbild, Planer und Regulierer, Versorger und Anbieter oder Berater und Promotor auftreten.

Als Einflussfaktoren auf lokale Klimapolitik werden zumeist lokale Kontextfaktoren wie beispielsweise Kommunalverfassung (Bae und Feiock 2013) sowie unterschiedliche supply-side und demand-side Faktoren etc. gesehen, die als Treiber und Grenzen für die konkrete Ausgestaltung der lokalen Klimapolitik fungieren. Aylett (2013) identifiziert zudem institutionelle Herausforderungen, die Städte meistern müssen, um effektiv auf den Klimawandel reagieren zu können. Bürokratische Routinen und bestehende administrative Routinen müssen durchbrochen werden, um mit dem Querschnittsthema Klimaschutz umzugehen, das die klassische, ämterbezogene Aufgabenteilung in Kommunalverwaltungen herausfordert. Die institutionellen Strukturen einer Stadt müssen flexibler, offener und anpassungsfähiger werden, um ämterübergreifende Zusammenarbeit zu ermöglichen, beispielweise in Form von offenen Netzwerkstrukturen. Nur so können kreative und experimentelle Problemlösungen entwickelt und umgesetzt werden (Aylett 2013).

Als Kategorisierung der Einflussfaktoren bietet sich eine Unterteilung in politische, ökonomische, soziotechnische und institutionelle Faktoren an (Bulkeley 2013).

Zur institutionellen Dimension zählen formale und informelle Faktoren, die die Kapazität städtischer Institutionen bestimmen: Wissen, Kompetenzverteilung und Ressourcen. Als Wissen ist wissenschaftliches Wissen über den Klimawandel, aber auch Erfahrung mit klimapolitischen Maßnahmen und Daten zu städtischen Treibhausgasemissionen gemeint (Bulkeley 2013, S. 98–101). Ein wissenschaftlicher Konsens über den Klimawandel fungiert als starker Treiber, während mangelnde Erfahrung oder mangelnder Zugriff auf Emissionsdaten als Grenzen wirken können. Die Kompetenzverteilung und finanzielle Ressourcen sind entsprechend ein Treiber, wenn Kommunen die entsprechenden Kompetenzen und finanziellen Ressourcen haben, um aktiv zu werden und über ihre Pflichtaufgaben hinaus zu handeln. Dabei sind sowohl die tatsächlichen als auch die wahrgenommenen Möglichkeiten und Grenzen entscheidend (Bulkeley und Betsill 2013, S. 138).

Politische Faktoren beinhalten die Art der politischen Führung und den politischen und ökonomischen Kontext in Form von Parteipolitik, Amtszeiten und Einfluss politischer und wirtschaftlicher Interessen. Bulkeley betont zudem die Rolle von politischen Unternehmerinnen und Unternehmern, die ein Thema vorantreiben. Zudem kann auch die Möglichkeit, eine Vorbildrolle einzunehmen, als treibende Kraft wirken. Insgesamt muss die politische Führung in der Lage sein, Klimaschutz als Thema auf die Agenda zu setzen und als relevantes Problem für den lokalen Kontext zu etablieren. Insbesondere das Framing von Stadt- und Verkehrsplanung sei entscheidend (Bulkeley und Betsill 2013, S. 138). Mit anderen Worten: die „ability of local leaders to localize, reframe or ‘issue bundle’ climate change in relation to other local social and environmental benefits“ (Bulkeley 2013, S. 102), wie beispielsweise finanzielle Einsparungen, Luftreinhaltung, Lärmschutz oder Erhöhung der Lebensqualität. Es müssen Argumente genannt werden, warum eine Stadt überhaupt im Klimaschutz tätig werden sollte angesichts konfligierender wirtschaftlicher Interessen, die ein Mehr an Wachstum und Mobilität anstreben. Besonders in wirtschaftlich weniger entwickelten Städten wird CO₂-Einsparung häufig als wirtschaftsschädigend bzw. wachstumsfeindlich interpretiert (Bulkeley 2013, S. 102). Somit prägen die politischen Konflikte und die diskursive Auseinandersetzung zum Thema Klimaschutz die lokale Klimapolitik.

Bulkeley lenkt den Fokus zudem auf ein drittes Faktorenbündel: soziotechnische Faktoren, also die materiellen und technischen Bedingungen verknüpft mit dem kulturellen bzw. sozialen Kontext. Lokale Klimaschutzpolitik hängt beispielsweise davon ab, welche technische Infrastruktur zur Bereitstellung von Energie und Wasser vorhanden ist und welche langfristigen Investitionen hier bereits getätigt wurden. Auch der Zustand der Bausubstanz kann einen Einfluss nehmen, vor allem im Hinblick auf energetische Sanierung. Die technischen Bedingungen sind eng verknüpft mit sozialen, kulturellen und ökonomischen Verhältnissen und Praktiken. Beide Aspekte bedingen und beeinflussen sich gegenseitig und ergeben einen stabilen urbanen Kontext, in den lokale Klimapolitik eingebettet ist. Bestehende Infrastrukturen prägen soziale Praktiken, bspw. zum Wasserverbrauch. Der spezifische urbane Kontext gibt Möglichkeiten und Grenzen für die Wahrnehmung und Implementation von Klimapolitik vor. Gleichzeitig können neue technische und soziale Entwicklungen angesichts des Klimawandels, z.B. bei erneuerbaren Energien oder im Verbraucherverhalten, zu einem Wandel des soziotechnischen Systems führen (Bulkeley 2013, S. 103–104).

All diese Faktoren führen auf lokaler Ebene zu einer spezifischen Ausprägung der Klimapolitik. Sie bestimmen, welche Governance-Modi mit welchem Erfolg eingesetzt werden (Bulkeley 2013, S. 98). Je nach institutioneller Kapazität, politischer Situation und soziotechnischem Kontext finden Städte somit unterschiedliche Antworten auf das Problemfeld Klimawandel.

Auch die Motivation städtischer Akteure für Klimaschutzpolitik wird als Einflussfaktor identifiziert. Bulkeley und Betsill (2013) unterscheiden beispielsweise zwei Formen bzw. Phasen lokaler Klimapolitik: „municipal voluntarism“ und „strategic urbanism“ (Bulkeley und Betsill 2013, S. 139–142). „Municipal voluntarism“ beschreibt eine Klimaschutzpolitik, die durch individuelle Akteure und aus einem Gefühl der moralischen Verpflichtung heraus betrieben wird.

Sie ist geprägt durch einen integrierten, evidenzbasierten Ansatz. Vorherrschende Governancemechanismen sind die Vorbildwirkung durch Emissionsreduktion in städtischen Liegenschaften („self-governing“), aber auch Finanzierungsmechanismen und Nutzung neuer Technologien.

„Strategic urbanism“ beschreibt einen eher politischen Ansatz und sieht Klimaschutz als Teil einer größeren politischen Agenda. Klimaschutzpolitik wird professionalisierter und unter Einbeziehung privater Interessen verfolgt. Zudem kann eine stärkere Bündelung und Vertretung städtischer Interessen gegenüber höheren politischen Ebenen beobachtet werden. Charakteristisch ist der Einsatz von Marktmechanismen als Governanceinstrumente

Beide Formen haben in unterschiedlichen Zeiträumen dominiert, ergänzen sich jedoch gegenseitig. Auf lokaler Ebene können also unterschiedliche Motive für lokale Klimapolitik vorherrschen, die sich auch in unterschiedlichen Governancemodi widerspiegeln. Beide Formen werden zudem von ähnlichen Treibern und Grenzen begleitet (Bulkeley 2013, S. 104). Bulkeley und Betsill attestieren einen Wandel von municipal voluntarism zu strategic urbanism. Nicht jede Stadt durchläuft dabei beide Phasen, stark global orientierte Städte können mitunter direkt mit strategic urbanism starten. Je nachdem, in welcher Phase sich Städte befinden, können sie unterschiedlich auf die Impulse europäischer Klimapolitik reagieren.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass lokale Klimagovernance auch in der lokalen Politikforschung als Mehrebenenproblem erkannt und die Einbettung in das Mehrebenensystem thematisiert wird. Oft beschränkt sich dies jedoch auf die nationale oder internationale Ebene. Über den lokalen Kontext hinausgehende Faktoren, die im Mehrebenensystem verortet sind, werden in diesen Ansätzen nur am Rande beleuchtet. Entweder, sie werden als Instrument der städtischen Klimapolitik modelliert, beispielsweise die Teilnahme an Städtenetzwerken oder die Einwerbung von Fördergeldern, oder als Teil der rechtlichen Rahmenbedingungen lokaler Klimapolitik und damit als einschränkender Faktor für lokale Klimapolitik. Eine tiefergehende Betrachtung der Wirkungszusammenhänge bzw. der Wechselwirkungen zwischen europäischen Steuerungsimpulsen und lokaler Klimapolitik erfolgt meist nur in Ansätzen. Im Folgenden werden Studien betrachtet, die sich an dieser Schnittstelle befinden und den Mehrebenenkontext stärker einbeziehen.

So untersuchen beispielsweise Kern et al. die Wirkung transnationaler Netzwerke für den kommunalen Klimaschutz. Sie identifizieren vier Vorteile transnationaler Städtenetzwerke hinsichtlich der Ausgestaltung lokaler Klimapolitik. Austausch von Informationen, Knüpfen von Kontakten, Projektkoordination und Drittmittelakquisition sowie Lobbying werden als positive Aspekte der Netzwerkmitgliedschaft genannt (Kern et al. 2005, S. 85–86). Direkte Verknüpfungen zu konkreten lokalen Maßnahmen fehlen jedoch.

Kern et al. sehen transnationale Netzwerke als Gegenbewegung zu einer Europäisierung von oben. Ihr Europäisierungsverständnis erschöpft sich in einem Anpassungsdruck durch regulative Vorgaben von oben (Kern et al. 2005, S. 93). Die Wirkung von weichen Instrumenten, wie finanziellen Anreizen oder der Förderung von Netzwerken durch die EU wird nicht beleuchtet.

Das mag unter anderem darin begründet sein, dass diese weichen Instrumente erst nach Veröffentlichung der Studie stärkere Anwendung fanden. Der Konvent der Bürgermeister wurde beispielsweise erst 2008 gegründet. Auch in einem Vergleich der Klimapolitik deutscher und britischer Kommunen wird der Einfluss der Europäischen Union unidirektional als Einschränkung lokaler Handlungsfreiheit modelliert (Bulkeley und Kern 2006).

Bendlin geht in ihrer Untersuchung der Motivation von Städten zur Unterzeichnung des Konvents der Bürgermeister (CoM) – einem von der Kommission initiierten und zum Teil finanzierten Städtenetzwerk mit verbindlichen Klimaschutzzielen (vgl. Kapitel 3.2.1) – einen Schritt weiter. Sie erklärt die Wirkung eines weichen Steuerungsinstrumentes der EU – hier der CoM – mit der Motivation städtischer Akteure. Dabei unterscheidet sie zwischen Motiven, die sich auf die konkrete Klimaschutzpolitik beziehen (interne Dimension) und Motiven, die auf die Wahrnehmung durch Bürger, andere Städte und übergeordnete Ebenen abzielen (externe Dimension). Diese variieren zudem je nach Entwicklungsstadium der lokalen Klimapolitik: Städte mit wenig Erfahrung im Klimaschutz, ohne Klimaschutzkonzept, CO₂- und Energiemonitoring oder spezialisierte Verwaltungsmitarbeiter_innen werden andere Interessen verfolgen als Städte mit etabliertem Konzept, umfassenden Klimaschutzmaßnahmen und Klimaschutzbeauftragten in der Verwaltung (Bendlin 2016, S. 112). Städte mit wenig klimapolitischer Erfahrung sehen im Konvent in erster Linie einen niedrighwelligen Einstieg in die Klimapolitik und eine Möglichkeit zum Aufbau administrativer Strukturen als Folge der eingegangenen Selbstverpflichtung. Die Ziele und Berichtspflichten des Konvents dienen als Orientierung für eigene Konzepte, Ziele und Instrumente. In einer externen Perspektive trägt die Konventsmitgliedschaft dazu bei, die Legitimität lokaler Klimapolitik gegenüber den Bürgern zu steigern, Netzwerkkontakte zu knüpfen und leichter an finanzielle Förderung zu gelangen. Städte mit bereits fortgeschrittener Klimapolitik können diese Erfolge mittels Selbstverpflichtung und regelmäßiger Berichtspflicht stabilisieren und rechtfertigen. Durch Lock-in-Effekte werden klimapolitische Aktivitäten langfristig, auch über mehrere Legislaturperioden hinweg, verstetigt. Der Konvent dient als Audit bzw. externe Evaluierung bestehender Maßnahmen. Erfahrene Städte können den Konvent zudem intensiver als Instrument der Interessenvertretung nutzen (Bendlin 2016, S. 111–114; Kemmerzell 2018, S. 55).

Diese Überlegungen wurden in einer Studie von Kemmerzell und Hofmeister (2019) aufgegriffen und auf die gesamte Bandbreite möglicher EU-Impulse angewendet. Sie untersuchen in einer qualitativ-komparativen Studie aller deutschen Großstädte den Zusammenhang von innovativer Klimapolitik und überlokalen Aktivitäten (Kemmerzell und Hofmeister 2019). Zu diesen überlokalen Aktivitäten zählen auch die Inanspruchnahme europäischer Steuerungsangebote, beispielsweise die Einwerbung von Fördergeldern, die Mitgliedschaft an von der EU geförderten Städtenetzwerken oder die Teilnahme an Konsultationen. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass überlokales Handeln günstige strukturelle Rahmenbedingungen für innovative Klimapolitik verstärken oder sogar substituieren kann. Die Inanspruchnahme europäischer Steuerungsimpulse scheint also mit einer innovativeren Klimapolitik einherzugehen (Kemmerzell und Hofmeister 2019).

Doch wie können diese Zusammenhänge zwischen EU-Impulsen und Klimapolitik auf lokaler Ebene konkret erklärt werden? Hubert Heinelt und Wolfram Lamping haben im Rahmen einer Untersuchung der Klimapolitik in den Städten Frankfurt am Main, München und Stuttgart vor allem die Rolle der politischen Dimension als Einflussfaktor in den Fokus gerückt und weiterentwickelt. Sie verknüpfen die Analyse der diskursiven Auseinandersetzung bzw. politischen Debatte zur lokalen Klimaschutzpolitik mit dem Aspekt der Wissensgenerierung im lokalen Kontext. Sie stellen fest, dass verschiedene Mechanismen zur kommunikativen Erzeugung von Handlungsrelevanz angewendet werden. Mithin zeigen sie, wie der Klimawandel in Städten als relevantes und drängendes Problem interpretiert werden kann und wie in einem zweiten Schritt klimapolitische Maßnahmen als Lösungen angeboten werden (Heinelt und Lamping 2015, 2014). Der Blick auf das Mehrebenensystem beschränkt sich bei Heinelt und Lamping somit zunächst darauf, Klimawandel als globales Problem zu bezeichnen, das auf lokaler Ebene Handlungsrelevanz erreichen muss. Bei einem Blick auf die Mechanismen kommunikativer Interaktion lassen sich jedoch weitere Verweise auf den Mehrebenenkontext erkennen.

Heinelt und Lamping folgen Benz' Verständnis von Institutionen als „Strukturen der Interaktion“ bzw. Koordinierungsformen (Benz et al. 2007 zit. in Heinelt und Lamping 2015, S. 39). Dazu zählen Heinelt und Lamping auch die spezifischen Konstellationen aus die Debatte prägenden Akteuren im jeweiligen Handlungskontext. Aus diesen Interaktionsstrukturen ergeben sich Mechanismen kommunikativer Interaktion im Sinne von Prozessverläufen, die von Akteuren sowohl unbewusst als auch strategisch eingesetzt werden können (Heinelt und Lamping 2015, S. 39–41).

Zu den Mechanismen der kommunikativen Interaktion im Klimawandel zählen zum einen „Framing“ und „issue relabeling“ als Neu- oder Umbewertung bestehender Probleme, beispielsweise die Darstellung von Klimaschutz als Kosteneinsparung oder als Wirtschaftsförderung oder die Zusammenfassung heterogener Maßnahmen in Klimaschutzprogrammen. Diese Mechanismen sind fast vollkommen auf den lokalen Kontext beschränkt (Heinelt und Lamping 2014, S. 84–86, 2015, 56–60, 63–66). Die weiteren Mechanismen „Beobachtung anderer und Orientierung an ihnen“, „diskursive Entwicklung eines Bezugspunkts für eine triadische Kommunikation“ und „Immunsierung“ eröffnen jedoch die Möglichkeit, Einflüsse von außerhalb zu modellieren. Eine „Beobachtung anderer“ zielt auf die Rechtfertigung eigener Maßnahmen mit den Maßnahmen in anderen Städten. In einer horizontalen Dimension des Mehrebenensystems wird hier auf die Aktivitäten anderer Städte verwiesen, um eine Handlungsnotwendigkeit vor Ort zu begründen, entweder durch ein Nacheifern oder durch eine Konkurrenzsituation. Auch die Teilnahme an Städtewettbewerben und der Verweis auf das Abschneiden anderer Städte zählt hier dazu (Heinelt und Lamping 2014, S. 82, 2015, S. 43–45). Der Mechanismus der „triadischen Kommunikation“ bezeichnet die Bezugnahme auf einen von allen akzeptierten Wissensbestand zu Problemdefinitionen und Lösungsmöglichkeiten, der meist durch eine dritte Instanz als externe Autorität vertreten wird, die Legitimität und Rechtfertigung für die eigenen Klimaschutzbestrebungen liefert. Dazu können Wissenschaftler_innen und Forschungsinstitute, Städtenetzwerke, aber auch höhere

politische Instanzen wie die EU und die UN zählen (Heinelt und Lamping 2014, S. 82–84, 2015, S. 46–56). „Immunisierung“ kann schließlich ebenfalls äußere Einflüsse berücksichtigen. Zwar geht es in erster Linie darum, eigene Handlungsorientierungen, Strategien und Maßnahmen sowie institutionelle Strukturen gegen widerstreitende Interessen abzusichern. Dies kann jedoch auf vielfältige Weise geschehen. Die Autoren stellen fest, dass dies im Bereich Klimapolitik häufig über einen Verweis auf externe Selbstverpflichtungen, die sich beispielsweise aus dem Beitritt zu einem Städtenetzwerk ergeben, aber auch auf Vorgaben oder Klimaschutzziele von übergeordneten Ebenen, beispielsweise die 20-20-20-Ziele der EU, geschieht (Heinelt und Lamping 2014, S. 85, 2015, S. 60–63). Heinelt und Lamping attestieren dabei eine stadtspezifische unterschiedliche Ausprägung und Relevanz der jeweiligen Mechanismen.

Insgesamt lassen sich so erste Hinweise auf Einflussmöglichkeiten für EU-Impulse jenseits von regulativen Vorgaben identifizieren. Die Mechanismen werden laut Heinelt und Lamping durch lokale Akteure oft unbewusst und nur zum Teil strategisch eingesetzt.

Benz et al. (2015) haben diesen Ansatz vertieft und sich besonders mit den Mechanismen auseinandergesetzt, die Einflüsse von außen abbilden. Die Autoren und Autorinnen argumentieren, dass insbesondere die Bezugnahme auf den Kontext außerhalb der Stadt bei der Sammlung von Policy-Wissen und bei der Begründung und Rechtfertigung freiwilliger und kostspieliger lokaler Klimaschutzmaßnahmen wirksam ist und entsprechend auch strategisch genutzt werden kann. Sie weisen darauf hin, dass neben den oben genannten Mechanismen auch *issue relabeling* mit Bezug zum überlokalen Kontext erfolgen kann. So könnten Klimaschutzmaßnahmen als Vorteil im Standortwettbewerb mit anderen Kommunen oder als moralisch gebotene Beiträge zum globalen Problem des Klimawandels interpretiert werden (Benz et al. 2015, S. 321).

2.3 Einfluss der EU auf lokale Klimapolitik – der überlokale Handlungsraum

Der Literaturüberblick hat erste Anhaltspunkte für die vorliegende Fragestellung ergeben. Die Ansätze nähern sich der Fragestellung aus ihren unterschiedlichen Perspektiven und tragen jeweils spezifisch zum Verständnis der EU-Städte-Beziehungen bei.

Multilevel Governance

Der Governance-Begriff ermöglicht die Konzipierung von städtischen Akteuren als Adressaten und Steuerungsakteuren im politischen Prozess. Zudem ermöglicht er die Betrachtung unterschiedlichster Steuerungsinstrumente: neben hierarchischen können auch markt-, wettbewerbs- und anreizbasierte Instrumente sowie die Delegation von Steuerungskompetenzen und die Selbstregulierung von Steuerungsadressaten berücksichtigt werden. Governance kann damit nicht nur durch regulative, steuernde Vorgaben erfolgen, sondern auch durch die Verbreitung von Wissen, Normen und Praktiken auf das Verhalten der Adressaten wirken. Auch das Regieren in nichtstaatlichen Kontexten, ohne zentrale Regierung, wie beispielsweise im Fall der EU, kann somit erfasst werden.

Das Multilevel-Governance-Konzept lenkt den Blick auf die hohe Komplexität von Politik im europäischen Mehrebenensystem, insbesondere im Politikfeld Klimapolitik. Der europäische Kontext stellt lokale Akteure entsprechend vor hohe Herausforderungen, bietet ihnen aber durch zahlreiche Schnittstellen und Kompetenzüberlappungen auch vielfältige direkte Impulse und Einflusskanäle.

Der Überblick über die vorherrschenden Governancemodi macht deutlich, dass Städte nicht nur von hierarchischer Governance in Form von Richtlinien und Verordnungen betroffen sind, sondern dass auch Koordination in Netzwerken und durch Wettbewerb berücksichtigt werden muss. Lediglich der Modus der Verhandlung ist nicht relevant. Auch ohne Blockadepotential und Kompetenzverflechtung zwischen der EU und den Städten sind also Interaktionen und spezifische Kooperationsmodi zu erwarten.

Modelle, die spezifisch für die Interaktion der europäischen und lokalen Ebene entwickelt wurden, geben Aufschluss über die zu erwartenden Dynamiken und bieten einen Analyserahmen zur Untersuchung der Fragestellung. So ist Kerns Modell der drei Governancemodi hierarchisch, vertikal und horizontal dafür geeignet, alle Interaktionen zwischen EU und Städten zu verorten (Kern 2014, vgl. Kapitel 2.1.1). Jedoch soll ihr Konzept hier in zweifacher Hinsicht kritisiert und weiterentwickelt werden.

Zum einen ist anzumerken, dass die verschiedenen Dimensionen nicht klar genug voneinander zu trennen sind. Viele Interaktionsformen zwischen EU und Städten können in mehreren Dimensionen verortet werden. So ist beispielsweise ein von der EU initiiertes Förderprojekt (vertikale Governance) gleichzeitig Ausgangspunkt für die Bildung eines Netzwerkes aus Antragstellern beziehungsweise Projektteilnehmern (horizontale Governance). Die Bildung von Netzwerken wird zum Teil von der EU aktiv gefördert. Gleichzeitig können etablierte Städtenetzwerke sowohl Wissensaustausch (horizontale Governance) als auch Interessenvermittlung betreiben und in Konsultationen eingebunden werden (vertikale Governance). Somit könnte ein und dasselbe Netzwerk in zwei Dimensionen eingeteilt werden, je nachdem, welches Ziel verfolgt wird. Entsprechend macht es aus Perspektive der Städte wenig Sinn, diese Dimensionen so strikt zu unterteilen. Gleichzeitig sollte betont werden, dass dies nur analytische Kategorien sind und Überlappungen zu erwarten sind.

Zum anderen koppelt Kern, wie bereits erwähnt, Motive der Akteure für eine Interaktion mit der EU mit den Governance-Dimensionen. So sind städtische Akteure im hierarchischen Governancemodus eher passive Empfänger, während sie in vertikaler oder horizontaler Governance aktiver sind und strategisch vorgehen. Es ist aber vorstellbar, dass auch Formen der hierarchischen Governance auf lokaler Ebene strategisch genutzt werden. Gleichzeitig können vertikale Governanceinstrumente und horizontale Vernetzungen eher passiv bzw. ohne strategische Bestrebungen aufgenommen werden. Entsprechend wird sich auch die Wirkung der Governancemodi unterscheiden je nachdem, mit welcher Wahrnehmung und welcher Motivation die städtischen Akteure den Optionen begegnen. Trifft hierarchische Governance auf eine passive Grundhaltung, wird der entsprechende EU-Impuls eher als Einschränkung des lokalen Handlungsspielraums wahrgenommen. Liegt dagegen eine aktivere und strategisch orientierte

Wahrnehmung vor, können hierarchische Vorgaben auch als strategische Ressource zur Mobilisierung von politischem Druck, zur Absicherung und Ausweitung bisheriger Klimaschutzmaßnahmen oder zur Stabilisierung oder Änderung institutioneller Strukturen genutzt werden (vgl. die entsprechenden Mechanismen in Kap. 2.2.3 und bei Heinelt und Lamping 2014, 2015). Vertikale und horizontale Governance kann passiv zum Empfang von Informationen oder aktiv zur Akquirierung von Fördergeldern, Vermittlung von Interessen und gegenseitigem Lernen zur Lösung von Policy-Problemen genutzt werden. Entsprechend ergibt sich die Wirkung der Governancemodi erst aus der Kombination mit der Einstellung der lokalen Akteure gegenüber diesen Modi. Somit kommt der Motivation städtischer Akteure eine ebenso wichtige bzw. fast noch wichtigere Bedeutung zu als der Governance-Dimension, wenn es darum geht, den Einfluss der EU-Impulse zu untersuchen. Es bietet sich also an, Kerns drei Governance-Dimensionen von der Motivebene abzukoppeln und neue Kombinationen zu ermöglichen. Die Dimensionen nach Kern strukturieren lediglich die Analyse. Was die lokalen Akteure dann daraus machen, liegt an ihnen. Daraus folgt, dass die Steuerungskompetenz der EU von oben (durch hierarchische und vertikale Governance) begrenzt ist. Vielmehr muss sie bei der Motivation auf lokaler Ebene ansetzen.

Kerns Modell liegt – trotz des Fokus auf die horizontale Dimension – eine Top-down Perspektive aus Sicht der europäischen Ebene zugrunde. Welche Möglichkeiten der Steuerung der lokalen Ebene gibt es? Wie kann EU-Klimapolitik weiter integriert, koordiniert und ausgeweitet werden? Die relevante Frage ist jedoch, wie dies auf die Städte wirkt und wie diese die EU-Impulse wahrnehmen. Dazu muss ein Perspektivwechsel vorgenommen werden und aus der Sicht der Städte auf das europäische Mehrebenensystem geblickt werden.

Schultze identifiziert in seinem Modell die Modi hierarchisch, konsultativ und partizipativ und konstatiert einen Wandel vom hierarchischen über den konsultativen hin zum partizipatorischen Governancemodus (vgl. Kapitel 2.1.1). Damit blickt er aus der Perspektive der Städte und unterscheidet die Modi nach dem Grad des Gestaltungseinflusses, den städtische Akteure nehmen können. Entsprechend stellt er auch fest, dass Städte eine zunehmend aktive Rolle einnehmen und nicht länger nur „policy taker“ sondern zunehmend auch „policy maker“ seien (Schultze 2003, S. 138). Für die vorliegende Arbeit ist diese Perspektive relevant, da sie die zahlreichen Einflussmöglichkeiten und Interaktionskanäle, die Städten zur Verfügung stehen, betont. Gleichzeitig erfolgt auch hier keine Differenzierung nach den Motiven der Akteure. Die Möglichkeit, dass auch hierarchische Governance vor Ort strategisch genutzt werden kann oder dass konsultative und partizipative Modi nicht aktiv genutzt werden, wird nicht erörtert.

Schultze steuert aber Überlegungen zu weiteren Gründen bei, die eine Reaktion von Städten auf die EU beeinflussen. Dazu gehören neben der Größe, Wirtschaftskraft und regionalen Bedeutung einer Stadt auch die Einstellung politischer Eliten und die Existenz einer expliziten „internationalen oder EU-Strategie“ (Schultze 2003, S. 122). Zusätzlich weist Schultze auf die Bedeutung der Einschätzung der Akteure bei konkreten Politikmaßnahmen hin. Die Existenz einer internationalen Strategie alleine reicht nicht, sie müsse von den Akteuren im Arbeitsalltag auch mit Leben gefüllt werden (Schultze 2003, S. 122).

Steuerungstheorie und Regieren in der EU

Die ergänzende Betrachtung von steuerungstheoretischen Konzepten und Modellen des Regierens in der EU lenkt den Blick auf die Vielfalt von möglichen Steuerungsansätzen mit ihren jeweiligen Wirkungslogiken. Sie bestärkt die Bedeutung von ökonomischen Anreizen, Information und Überzeugung sowie Strukturierung durch prozessuale Vorgaben bzw. soft governance im Gegensatz zu hard governance in der EU.

Bezüglich der EU-Städte-Beziehungen können damit Verordnungen und Richtlinien, aber auch die Schaffung von Anreizen und die Förderung horizontaler Kooperation berücksichtigt werden. All diese unterschiedlichen Instrumente können das Verhalten städtischer Akteure beeinflussen. In der Klimapolitik spielen die neuen, weicheren Steuerungsformen eine größere Rolle, da die EU mangels Kompetenzen und angesichts des Subsidiaritätsprinzips auf diese Instrumente zurückgreifen muss und möchte.

Die tatsächliche Wirkung der Instrumente hängt nicht zuletzt von institutionellen Strukturen und Wahrnehmungen und Handlungsorientierungen der Steuerungsadressaten ab.

Europäisierung

Der Überblick über die Europäisierungsforschung mit besonderem Fokus auf Konzepte zur Europäisierung von Städten hat verdeutlicht, welche Formen der Einfluss der EU auf die lokale Ebene annehmen kann bzw. woran man eine Wirkung europäischer Impulse erkennen kann. Insgesamt lassen sich mit Radaelli und Kohler-Koch zwei unterschiedliche Herangehensweisen identifizieren.

Definition

Radaellis breite Definition von Europäisierung umfasst „(a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’, and shared beliefs and norms” (Radaelli 2003, S. 30) im gesamten politischen System der jeweiligen Ebene. Damit können Elemente von Polity, Politics und Policy Gegenstand von Europäisierung sein. Zudem betrachtet er auch vorherrschende kognitive und normative Strukturen, also Werte, Normen, Legitimitätskonzepte und Problemdefinitionen (Radaelli 2000, S. 7–9, 2003, S. 36).

Auch einige der vorgestellten Studien zur Europäisierung von Städten folgen diesem Ansatz. So definiert John Europäisierung beispielsweise als Wandel der lokalen Entscheidungsfindungsprozesse von eher hierarchisch geprägtem „government“ zu kooperativer und dynamischer „governance“ (John 2001, S. 71).

Auf der lokalen Ebene sind nach Radaelli somit alle Änderungen in den genannten Dimensionen als Europäisierung erfassbar, auch wenn die entsprechenden EU-Instrumente nicht explizit darauf abzielen. Reiter verweist hier insbesondere auf mögliche Kettenreaktionen, indirekte oder zeitversetzte Wirkungen. Vor allem die Wirkung weicher Steuerungsinstrumente sei hochgradig „unwägbar und kontingent“ (Reiter 2011, S. 31). Die vorliegende Arbeit will genau diese

unterschiedlichen Wirkungen von EU-Impulsen berücksichtigen. Europäisierung findet nicht nur dann statt, wenn Konzepte der EU teilweise oder vollständig übernommen werden. Auch nichtintendierte Nebenwirkungen, zeitverzögerte Wirkungen etc. müssen berücksichtigt werden.

Beate Kohler-Koch lenkt den Blick stärker auf die handelnden Akteure der nachgeordneten Ebenen und versteht Europäisierung als „enlarging the scope of the relevant unit of policy making“ (Kohler-Koch 2000, S. 22) bzw. „Erweiterung des Wahrnehmungshorizontes und des politischen Handlungsraumes [von Akteuren, AH] um die europäische Dimension“ (Kohler-Koch 2000, S. 22). Somit ist nicht mehr nur die Wirkung von EU-Vorgaben relevant, sondern auch die Wahrnehmung und Einstellung der betroffenen Akteure.

Laut Kohler-Koch liegt Europäisierung vor, wenn politische Akteure Probleme über nationale Grenzen hinweg ähnlich definieren, nach gemeinsamen Lösungen suchen, auf europäischer Ebene entwickelte Lösungsoptionen als relevant und anwendbar einschätzen und eigene Interessen und Forderungen gegenüber der europäischen Ebene bilden und äußern (Kohler-Koch 2000, S. 22). Diese Sichtweise wird durch soziologische Europäisierungsansätze ergänzt. Prozesse der europäischen Integration können demnach zu grenzüberschreitender Interaktion und zu einem Austausch bzw. einer Auseinandersetzung und ggf. einer Angleichung von Problemdefinitionen, Deutungsmustern und Lösungsmöglichkeiten sowie Verflechtungsbeziehungen und Diskursen, die sich auf Europa als Referenzrahmen beziehen, als Europäisierungsmerkmale führen (Pernicka und Hofmann 2015, S. 140; Lahusen und Pernicka 2016; Büttner und Mau 2010).

Einige Ansätze zur Europäisierung von Städten haben versucht, auch diesen Aspekt des Europäisierungsbegriffs in ihr Konzept zu integrieren. So definiert Marshall Europäisierung in einer „Upload“- , „Down-load“- und „Cross-load“- Dimension. Die „Download“-Dimension berücksichtigt Veränderungen von Policies, formalen Institutionen und Governancemustern inklusive institutionalisierter Normen, Überzeugungen und Werte städtischer Akteure. Die „Upload“-Perspektive umfasst auch den Transfer innovativer städtischer Praktiken auf die EU-Ebene und die Inkorporierung lokaler Initiativen in EU-Programme oder Policies. Die „Cross-load“-Dimension beinhaltet die Diffusion lokaler Praktiken zu anderen Städten durch transnationale Netzwerke fällt für Marshall als „Cross-load“-Aspekt ebenfalls unter die Europäisierungsdefinition (Marshall 2005, S. 672–673).

Auch Wolffhardt et al. identifizieren Europäisierung in einer Top-down-Perspektive als Veränderung des lokalen Regierens und der Entstehung einer „new urban governance“ (Wolffhardt et al. 2005, S. 73). Europäisierung ist demnach messbar an neuen Mustern der Interaktion mit nichtstaatlichen Akteuren, neuen Formen der Bürgerpartizipation und transnationalem Policy-Lernen (Wolffhardt et al. 2005, S. 73–74). Zusätzlich beziehen Wolffhardt et al. in einer Bottom-up-Perspektive auch das Engagement und die Motivation städtischer Akteure im europäischen Mehrebenensystem mit ein (Wolffhardt et al. 2005, S. 94–98).

In der vorliegenden Arbeit soll vor allem die zweite Perspektive von Beate Kohler-Koch im Vordergrund stehen. Es wird vermutet, dass die europäische Ebene einen Einfluss auf lokale Entscheidungsstrukturen und Policies hat. Dieser wird aber geprägt und vermittelt durch die Wahrnehmung und Motivation der Akteure. Es erfolgt somit kein Vergleich der lokalen Policies vor und nach einem EU-Impuls, sondern eine Analyse der Verknüpfung von Akteurswahrnehmungen und -motivationen mit Änderungen in den lokalen Strukturen und Policies.

Ausmaß von Europäisierung

Die Europäisierungsliteratur bietet auch zahlreiche Anknüpfungspunkte für die Bestimmung des Ausmaßes von Europäisierung. Dabei findet sich in allen Ansätzen eine Abstufung des Ausmaßes in unterschiedliche Kategorien. Radaelli unterscheidet zwischen Inertia bzw. Ausbleiben von Wandel, Absorption bzw. minimaler Anpassung, Transformation bzw. umfassendem Wandel und Retrenchment bzw. gegenläufigem Wandel in Form einer „Ent-Europäisierung“ (Radaelli 2000, S. 14–16, 2003, S. 37–38).

Auch Goldsmith und Klausen (1997b) bilden abgestufte Kategorien, verknüpfen diese jedoch explizit mit den Motiven der Akteure und ermitteln daraus die folgenden Reaktionsarten lokaler Akteure: „counteractive“ bzw. ablehnend, „passive“ bzw. den Wandel strategisch auf ein Minimum reduzierend, „reactive“ – also dem Wandel gegenüber positiv eingestellt, aber zögerlich – und „active“ bzw. den Wandel strategisch und proaktiv gestaltend.

Hier wird das Ausmaß des Wandels durch EU-Impulse vermischt mit der Einstellung der Akteure. Es wird nicht explizit gemacht, wie diese Einstellung mit dem tatsächlichen Wandel zusammenhängt. In der vorliegenden Arbeit sollen diese beiden Dimensionen daher sorgfältig getrennt werden.

Auch John vermischt in seiner „Leiter der Europäisierung“ verschiedene Dimensionen (John 2001, S. 72, Übersetzung AH). So gliedert er die Stufen einerseits nach der Art der EU-Aktivitäten von Städten. Implementation von Verordnungen und Richtlinien und die Nutzung von EU-Informationen stellen für ihn eine minimale Europäisierungsreaktion dar. Die Teilnahme in Netzwerken und EU-Projekten ist dagegen höher auf seinem Leitermodell einzuordnen. Auch die Motivation für EU-Aktivitäten fließt in sein Modell ein. So stellt eine Zwischenstufe die Motivation der Maximierung von Fördergeldern dar. Die höchste Stufe ist zudem die Inkorporierung europäischer Ideen in die eigenen Policies und Politikentscheidungsprozesse bzw. die umfassende und langfristige Transformation lokalen Regierens (John 2001, S. 72–73). Diese Leiter mag als Abbildung der empirisch beobachtbaren Entwicklungen nützlich sein. Für eine Analyse der konkreten Zusammenhänge ist sie jedoch wegen der genannten Unschärfen nicht geeignet. In der vorliegenden Arbeit soll entsprechend auf eine Trennung der Dimensionen Ausmaß des Wandels, Motivation der Akteure und Art der EU-Aktivität geachtet werden.

Zur Bestimmung des Ausmaßes von Top-down-Europäisierung nutzen Wolffhardt et al. in Anlehnung an Radaelli und Börzel (Börzel 2003) die Stufen Inertia, Absorption, Accomodation

und Transformation. Inertia und Absorption lassen keinen Wandel erkennen, entweder wegen mangelnden Willens (Inertia) oder mangelnden Anpassungsdrucks (Absorption). Accomodation steht für eine sparsame Anpassung bestehender Prozesse, Policies und Institutionen. Im Fall der Transformation findet ein umfassender Wandel statt.

Aus einer Bottom-up-Perspektive haben Wolffhardt et al. aus ihren sechs Fallbeispielen eine Typologie für das EU-Engagement von Städten bzw. die Europäisierung von Städten entwickelt. Sie formulieren die Idealtypen „Euro-Player“, „Client city“ und „Policy experimenter“ (Wolffhardt et al. 2005, S. 99–100). Unklar bleibt, wie die Idealtypen mit den von Wolffhardt et al. formulierten motivationalen und intermediären Faktoren zusammenhängen. Warum gibt es beispielsweise nicht einen Idealtyp pro Motivation bzw. möglicher Wahrnehmung der EU? Zudem ist der Mehrwert der Idealtypen unklar, da sich das individuelle EU-Engagement aus einer spezifischen Kombination von motivationalen und intermediären Faktoren ergibt. Auch für Praktiker ist die Bildung der Idealtypen angesichts der empirisch beobachtbaren Vielfalt nur begrenzt hilfreich.

Entsprechend weisen Wolffhardt et al. auch darauf hin, dass “our results suggest that an overtly mechanistic interpretation of the EU-level/local-level relationship should be forgone, as cities have a lot of choice in their decisions to either participate in or abstain from ‘Europe’” (Wolffhardt et al. 2005, S. 101–102).

In der vorliegenden Arbeit sollen daher eher die Zusammenhänge zwischen EU-Impulsen, motivationalen und intermediären Faktoren sowie Einflüsse auf die lokale Klimapolitik auf einer tieferen Abstraktionsebene analysiert werden. Eine Bildung von Idealtypen nach dem Vorbild von Wolffhardt et al. ist nicht vorgesehen.

Impulse und Mechanismen

Neben der Definition von Europäisierung und der Bestimmung des Ausmaßes haben die geschilderten Europäisierungsansätze auch zahlreiche Modelle zur Verknüpfung von EU-Impulsen und lokaler Klimapolitik bereitgestellt.

Nach Radaelli können EU-Impulse auf vertikaler und horizontaler Ebene zu Europäisierungsergebnissen führen. Auf vertikaler Ebene wirken Verordnungen und Richtlinien als Impulse. Horizontal wirken Prozesse der Diffusion von Ideen, Lernprozesse, Kooperation und Sozialisation, beispielsweise angestoßen durch Weißbücher der Europäischen Kommission, öffentliche Erklärungen oder unverbindliche Leitlinien (Radaelli 2003, S. 40–42). Je nach Europäisierungsimpuls identifiziert Radaelli unterschiedliche Mechanismen, die zu einer Europäisierung führen. So wirken konkrete Regelungsvorgaben der EU über das Konzept des institutionellen Fit bzw. Misfit. Eine Anpassungsreaktion erfolgt, wenn eine Inkompatibilität der nationalen Strukturen mit den europäischen Vorgaben herrscht. Dies geschieht entweder durch Zwang oder durch einen Regulierungswettbewerb mit anderen Mitgliedsländern, der durch eine Sogwirkung anderer Vorbilder und die veränderten Gelegenheitsstrukturen angetrieben wird. In Kapitel 2.1.3 wurden die Probleme des „goodness of fit“-Ansatzes bereits erwähnt. Er erfasst nur

Anpassungsreaktionen auf wahrgenommene Konflikte und Anpassungsdruck. Freiwillige Anpassungsreaktionen, ausbleibende Anpassung, Reaktionen auf weiche Steuerungsformen oder Anpassungen ohne materielle Konflikte werden nicht beleuchtet. Zudem ist das Konzept stark auf Nationalstaaten als Adressatenebene ausgerichtet.

Trotzdem greifen viele Europäisierungskonzepte, die sich auf Städte konzentrieren, diese Mechanismen auf. Sowohl Marshall als auch Wolffhardt et al. argumentieren mit Anpassungsdruck und einem entsprechenden Fit bzw. Misfit zwischen EU-Vorgaben und lokalem Kontext (Marshall 2005; Wolffhardt et al. 2005, S. 102).

Wolffhardt et al. argumentieren, dass ein Misfit nicht immer mit negativ konnotiertem Anpassungsdruck einhergeht. Städte unterwerfen sich im Sinne einer „Europeanisation by choice“ (Wolffhardt et al. 2005, S. 102) oft freiwillig einem Anpassungsdruck um Angebote und Anreize der EU effektiv nutzen zu können. Auch in diesem Fall registrieren Wolffhardt et al. einen Misfit, da die bestehenden Inhalte und Strukturen nicht den Anforderungen entsprechen (Wolffhardt et al. 2005, S. 101–102).

Horizontal wirken EU-Impulse laut Radaelli über eine Sozialisierung bzw. eine kognitive Konvergenz oder auch einen „soft framing mechanism“ durch die Beeinflussung von Diskursen, normativen Druck und Diffusion von Ideen und Lösungsmöglichkeiten von der EU- auf die nationale Ebene (Radaelli 2000, S. 16–18, 2003, S. 42–43; siehe auch Pasquier 2005, S. 306).

Radaellis Unterscheidung in vertikale und horizontale Impulse ist für die vorliegende Arbeit nicht zielführend, da mit beiden Begriffen von der EU initiierte und somit streng genommen vertikale Impulse gemeint sind. Hier ist Kohler-Kochs Aufzählung möglicher Auslöser für Europäisierungsprozesse hilfreicher. Sie identifiziert als Auslöser (1) regulative Vorgaben, (2) Einbindung über Förderprogramme, Konsultationen und Wettbewerbsmechanismen sowie (3) Angebote von Informationen, Problemdefinitionen und Problemlösungen. Somit können Europäisierungsprozesse durch Zwang (1), Lernprozesse und veränderte Handlungsrountinen (2) - z.B. durch die Interaktionsbeziehungen im Rahmen der Strukturfondsförderung (siehe hier auch Marshall 2005, S. 669) - oder die Reaktion auf unverbindliche Leitlinien und Informationsangebote (3) ausgelöst werden (Kohler-Koch et al. 2004, S. 180–181). Eine Unterteilung in vertikale und horizontale EU-Impulse ist hier nicht nötig. Die horizontale Dimension kann vielmehr zur Beschreibung indirekter Dynamiken in horizontalen Austauschprozessen reserviert werden, die nicht auf konkrete Einwirkungen der EU zurückgeführt werden können.

Wolffhardt et al. modellieren Europäisierung ähnlich wie Radaelli zweistufig, indem sie als ersten Schritt den Einfluss der EU aus einer Top-down-Perspektive betrachten. Als Reaktion darauf entwickeln Städte auf die EU bezogene Interessen, Präferenzen und EU-Aktivitäten (Bottom-up-Perspektive). „Cities get involved with ‘Europe’“, wenn sie die EU als Problemlösung, Bühne, Bedrohung, Alternative oder Pflicht wahrnehmen (Wolffhardt et al. 2005, S. 94–95).

Wolffhardt et al. betrachten diese beiden Schritte getrennt voneinander, ohne Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen den beiden Wirkungsrichtungen. In der vorliegenden Arbeit wird jedoch davon ausgegangen, dass eine strikte Trennung zwischen Top-down- und Bottom-up-Perspektive nicht hilfreich ist. Die Wirkung von EU-Impulsen hängt von der Einstellung und Wahrnehmung der Akteure gegenüber der EU-Ebene ab. Ähnlich argumentiert auch Kohler-Koch. Die Reaktionen auf EU-Impulse können besser durch die „interessengeleitete Nutzung von Handlungsmöglichkeiten“ erklärt werden als durch die Diskrepanz zwischen EU-Vorgaben und lokalem Kontext (Kohler-Koch 2000, S. 27).

Mit Hilfe einer akteurszentrierten Herangehensweise soll das Akteursverhalten analysiert werden, das EU-Impulse mit lokalen Klimapolizies verbindet. Entsprechend steht die Wahrnehmung und Handlungsorientierung der handelnden Akteure bzw. Entscheidungsträger, die sich dazu entscheiden, sich aktiv im europäischen Mehrebenensystem zu engagieren und damit erst die Möglichkeit einer Umsetzung weicher Steuerungsimpulse eröffnen, im Fokus.

Einflussfaktoren

Alle genannten Europäisierungsansätze gehen davon aus, dass zahlreiche Einflussfaktoren das tatsächliche Europäisierungsergebnis prägen und unterschiedliche Europäisierungsreaktionen trotz gleichen Einflusses der EU erklären können. Zum einen sind dies policyorientierte Faktoren wie beispielsweise Unterschiede zwischen Politikfeldern hinsichtlich der jeweiligen Akteurskonstellationen und der Steuerungsmöglichkeiten, die Rolle von Policy Diskursen und Belief Systems (Radaelli 2000, S. 25). Da in der vorliegenden Arbeit nur ein Politikfeld betrachtet wird, sollen diese Faktoren nicht weiter im Fokus stehen. Ohnehin wird in der Literatur zur Europäisierung von Städten verstärkt auf die folgenden Faktorenkategorien abgehoben: institutionelle Faktoren, lokale Kontextfaktoren und motivationale Faktoren.

Institutionelle Faktoren

Als Faktoren, die die Reaktion der Kommunen auf die EU beeinflussen, wurden vor allem unterschiedliche politisch-administrative Kontexte und institutionelle Rahmenbedingungen im Sinne von konstitutionellen Arrangements, Gesetzen, Interaktionsbeziehungen und geteilten Überzeugungen identifiziert. Insbesondere die Entscheidungskompetenzen der lokalen Ebene und die Möglichkeiten der Interessenrepräsentation sowie das nationale Policyportfolio in bestimmten Politikfeldern können eine Auswirkung haben. Aber auch informelle Regeln und Normen, politische Kultur, Einbindung der Zivilgesellschaft etc. beeinflussen die städtische Reaktion (Wollmann und Lund 1997, S. 71; John 2001, S. 11–12; Goldsmith und Klausen 1997a, S. 249–253; Wolffhardt et al. 2005, 98-99, 105-108). So sind beispielsweise autonome Kommunen stärker von EU-Politik beeinflusst und haben einen stärkeren Anreiz, sich im europäischen Kontext zu engagieren (John 2001, S. 86). Gleichzeitig haben Kommunen mit wenig Handlungsspielraum und Mitspracherecht im nationalen Kontext größere Anreize, die nationale Ebene im Rahmen der Interessenvermittlung zu umgehen oder zusätzliche finanzielle Mittel zu akquirieren.

Auch bei Radaelli ist der institutionelle Misfit nur eine notwendige und keine hinreichende Bedingung für Anpassungsreaktionen. Vielmehr spielen weitere institutionelle Faktoren auf nationaler Ebene eine Rolle, je nach Analyseperspektive beispielsweise die Anzahl der nationalen Vetospieler, die Regierungsmacht und die politische Kultur (Radaelli 2000, S. 20–21).

Im Rahmen der soziologischen Europäisierungsforschung beeinflussen ebenfalls nationale, regionale und lokale Institutionen den Sozialisierungsprozess. Die innerstaatlichen Strukturen führen zu unterschiedlichen Kompetenzen, Handlungsspielräumen und Möglichkeiten der Akteure, die wiederum EU-Impulse mit unterschiedlichen Zielen, Strategien und politischen Kapazitäten nutzen (Pasquier 2005).

Die formalen und informellen Regeln zur Rolle der lokalen Ebene im nationalstaatlichen Kontext bestimmen somit das EU-Engagement von Städten.

Lokale politische und sozioökonomische Kontextfaktoren

Ein zweites Faktorenbündel umfasst die konkrete Situation in den einzelnen Kommunen, darunter insbesondere politische und sozioökonomische Faktoren. Hier wären zum einen die Größe der Kommunen, ihre wirtschaftliche und regionale Bedeutung sowie ihre Ressourcenausstattung zu nennen. Wolffhardt et al. argumentieren beispielsweise, dass sich kleinere Städte eher um Fördermittel bemühen, da diese einen größeren Teil des städtischen Budgets ausmachen, während größere Städte stärker auf Interessenvermittlung fokussieren, da sie mehr Ressourcen haben und sich größeren Einfluss versprechen. Personelle und finanzielle Ressourcen beeinflussen zudem die Möglichkeiten einer Stadt, verstärktes EU-Engagement zu zeigen (Wolffhardt et al. 2005, S. 97–98).

Zum anderen wird aber auch die Anspruchsberechtigung für finanzielle Förderung der EU, die vor allem in der Regional- und Strukturfondsförderung je nach geografischer Lage variieren kann, als bedeutender Anreizfaktor genannt (Wollmann und Lund 1997, S. 71–72; Marshall 2005, S. 669). Das Ausmaß dieser Anreize ist wiederum durch die nationalen Rahmenbedingungen bestimmt. Je nachdem, wie viel Handlungsspielraum, Kompetenzen und finanzielle Verantwortung Kommunen haben, ist auch der finanzielle Anreiz durch EU-Programme variabel (John 2001, S. 86).

Eine wichtige Voraussetzung für EU-Engagement ist zudem die Einrichtung spezifischer Verwaltungsstellen für Europathemen, da sie zum einen eine bewusste politische Entscheidung für stärkeres EU-Engagement widerspiegeln und zum anderen personelle und finanzielle Ressourcen sowie Know-how für EU-Engagement bündeln (Alemann und Münch 2006a, S. 16–18). Je besser eine solche Stelle personell und finanziell ausgestattet ist und je zentraler sie in der lokalen Verwaltung angesiedelt ist, beispielsweise im Büro des Oberbürgermeisters oder der Oberbürgermeisterin, desto größer ist die Bedeutung, die der EU beigemessen wird und desto umfassender kann eine solche Stelle ämterübergreifend und koordinierend Wirkung entfalten (Alemann und Münch 2006a, S. 18–19).

Des Weiteren werden lokale politische Prozesse, hier vor allem der politische Wille zu mehr EU-Engagement, das Engagement proeuropäischer Schlüsselakteure, Bewusstsein für EU-Themen, Organisation und Politikstil der Kommunen als Einflussfaktoren identifiziert (Goldsmith und Klausen 1997a; Wolffhardt et al. 2005, 97, 108).

Dies deutet stark auf die Bedeutung eines dritten Faktorenbündels hin: motivationale Faktoren.

Motivationale Faktoren

Die Motivation für EU-Engagement kann nur zum Teil durch die institutionellen und sozioökonomischen Kontextfaktoren erklärt werden. So sind große Städte potentiell stärker von einigen EU-Regelungen betroffen und haben ein größeres Interesse an Lobbying. Zudem haben sie ein größeres Interesse an internationalem Marketing und Standortwettbewerb und führen aus diesem Grund mehr EU-Aktivitäten durch (Schultze 2003, S. 121–122).

Diese Annahme verdeckt jedoch Unterschiede innerhalb der Kategorie Großstädte. Denn auch hier lassen sich unterschiedliche Niveaus an EU-Aktivitäten erkennen. Zusätzlich ist ein verstärktes EU-Engagement zwar notwendig, aber nicht hinreichend für eine Einflussnahme der EU auf lokale Politik. Ermöglichende Faktoren allein reichen nicht aus. Es muss auch eine besondere Motivation geben und die EU muss in dem spezifischen Politikfeld als relevant erachtet werden.

Goldsmith und Klausen weisen darauf hin, dass Wahrnehmung und Verständnis von Schlüsselakteuren sogar wichtiger sind als nationale Unterschiede in Tradition, Kultur, Geschichte und Struktur. Entscheidend sei, wie die Akteure die Situation wahrnehmen und welche Entscheidungen sie daraufhin treffen (Goldsmith und Klausen 1997a, 249–250, 253).

Laut Wolffhardt et al. sind motivationale Faktoren die treibenden Kräfte hinter jeglichen EU-Aktivitäten. Ihre fünf Dimensionen der Wahrnehmungen der EU durch lokale Akteure – als Problemlöser, Bühne, Bedrohung, Alternative oder Pflicht – verknüpfen sie mit jeweils spezifischen Handlungsmotivationen (Wolffhardt et al. 2005, S. 94–98): Die EU als Problemlöser bietet finanzielle Ressourcen und inhaltliche Impulse zur Lösung städtischer Probleme. Die EU als Bühne dient zur Außendarstellung und Imagebildung. Die Wahrnehmung der EU als Bedrohung führt zu Lobbying, um einschränkende Vorgaben zu verhindern. Schließlich kann die EU auch als Alternative zu herkömmlichen Handlungsstrategien oder als Pflicht wahrgenommen werden. Alle fünf Motivationen können EU-Engagement von Städten erklären. Die Abwesenheit dieser Motivationen kann wiederum ausbleibendes EU-Engagement erklären. Der Ansatz von Wolffhardt et al. ist hilfreich für die Analyse, muss aber in dieser Hinsicht noch angepasst werden. Es soll nicht nur die allgemeine Motivation gegenüber der EU, sondern auch die Motivation, die hinter einzelnen EU-Aktivitäten steht, untersucht werden.

Auffällig ist, dass motivationale Faktoren in vielen Europäisierungsstudien mehr oder weniger Berücksichtigung finden, aber die Verknüpfung mit den Europäisierungsergebnissen oft unterbelichtet bleibt. Klassische Faktoren wie nationale und regionale Rahmenbedingungen, finanzielle und personelle Ressourcen und die Art der EU-Impulse können in ihrer Wirkung

einfacher analysiert werden. Motivation der Akteure bleibt zumeist eine Restkategorie, die letzte Abweichungen erklären soll. Motivation als Einflussfaktor steht außer bei Wolffhardt et al. nicht im Zentrum der Untersuchungen.

Lokale Governance

Literatur zu lokaler Politikforschung bzw. lokaler Governance lenkt den Blick auf die lokalen Gegebenheiten vor Ort und ergänzt die Literaturschau um die Perspektive der Städte bzw. der städtischen Akteure. Der Mehrebenenkontext ist hier nur ein Kontextfaktor unter vielen, die den lokalen Handlungsspielraum bedingen und lokale Politik erklären.

Grundsätzlich wurde die Europäisierung in der lokalen Politikforschung vor allem bezüglich der negativen Auswirkungen diskutiert. Vorgaben der europäischen Ebene schränken den Handlungsspielraum lokaler Akteure ein und höhlen das Konzept der kommunalen Selbstverwaltung aus (vgl. Kapitel 2.2.1). Fruchtbar für die vorliegende Arbeit sind zudem Überlegungen zu EU-Engagement als Strategie eines „urban capacity building“ (Pierre 2019; Wang et al. 2012). Die EU stellt finanzielle und informationelle Ressourcen bereit und EU-Engagement kann als Strategie zur Wissensgewinnung und Akquirierung finanzieller Ressourcen genutzt werden, um den Handlungsspielraum lokaler Akteure zu erweitern.

Besonderheiten des Politikfelds

Dies ist vor allem in einem hochkomplexen Querschnittsthema wie der Klimaschutzpolitik relevant. Das Politikfeld Klimaschutz ist insgesamt durch eine hohe Komplexität des Problems, die Betroffenheit und Zuständigkeit vieler Akteure, eine Unsicherheit bezüglich Ursachen und Wirkungszusammenhänge, Zielkonflikte und eine mangelnde Effektivität internationaler Regime charakterisiert.

Lokale Klimaschutzmaßnahmen müssen in sektor- und ämterübergreifende Strategien und Konzepte eingebettet sein, um die gewünschte Wirkung zu erzielen. Bestehende administrative Strukturen und Praktiken müssen überwunden werden. Als freiwillige Zusatzaufgabe kann lokale Energie- und Klimapolitik zudem schnell zugunsten von Pflichtaufgaben zurückgestellt werden. Hier besteht für Städte ein erhöhter Bedarf, zusätzliche Ressourcen, Informationen oder Handlungsmotivation zu generieren. Entsprechend offen sind sie möglicherweise für Impulse der EU. Für die EU-Ebene ergibt sich wiederum eine Möglichkeit, gestaltend einzuwirken und städtische Akteure zum Handeln zu animieren, um die eigenen Klimaschutzziele zu erreichen.

Lokale Klimagovernance

Die Literatur an der Schnittstelle aus Klimapolitik und lokaler Politikforschung liefert Erkenntnisse zum Umfang und zur konkreten Ausprägung lokaler Klimaschutzmaßnahmen. So unterscheiden bspw. Kern et al. (2005) Städte die als Verbraucher und Vorbild, Planer und Regulierer, Versorger und Anbieter oder als Berater und Promotor auftreten – je nach Ausprägung des stadtspezifischen Maßnahmenpakets. Dies ermöglicht einen Vergleich der Klimaschutzpolitik unterschiedlicher Städte.

Zudem werden institutionelle, politische und soziotechnische Kontextfaktoren auf der lokalen Ebene identifiziert, die die Ausprägung lokaler Klimapolitik maßgeblich beeinflussen können und somit auch einen möglichen Einfluss der EU-Ebene filtern bzw. umlenken (Bulkeley 2013, vgl. auch Kap. 2.2.3). So müssen neben den vorhandenen Ressourcen, Kompetenzen und dem Wissen über Klimawandel (institutionelle Faktoren) die Art der politischen Führung und der Einfluss politischer Unternehmer_innen (politische Faktoren) ebenso berücksichtigt werden wie die vorhandene technische Infrastruktur (soziotechnische Faktoren).

Eine herausgehobene Bedeutung kommt der Motivation für Klimaschutzmaßnahmen zu. Sie kann unterschiedliche Maßnahmen auch bei ähnlichen sonstigen Kontextfaktoren erklären. Bulkeley und Betsills Unterscheidung zwischen „municipal voluntarism“ und „strategic urbanism“ zielt darauf ab, die unterschiedlich motivierten Herangehensweisen an das Politikfeld Klimawandel zu systematisieren (Bulkeley und Betsill 2013). Während „municipal voluntarism“ eine Klimapolitik aus moralischer Verpflichtung beschreibt, umfasst „strategic urbanism“ eine professionalisiertere und aus städtischen Eigeninteressen motivierte Politik. Damit gehen auch unterschiedliche Governanceformen und Klimaschutzmaßnahmen einher.

Übertragen auf den Einfluss der EU bedeutet dies, dass die wahrgenommenen Vorteile der weichen Steuerungsmaßnahmen der EU entscheidend für ihre Wirkung sind. Die Motivation, mit der Klimaschutzpolitik betrieben wird, kann auch den Einfluss bestimmen, den die EU auf städtische Klimapolitik entfalten kann. So können beispielsweise von der EU geförderte Städtenetzwerke zum Informationsaustausch, zum Knüpfen von Kontakten, zur Koordination gemeinsamer Projektmittelakquise und zum Lobbying geschätzt und genutzt werden – mit jeweils unterschiedlichen Folgen für die lokale Klimapolitik (vgl. z.B. Kern et al. 2005, S. 85–86). Die Studie von Bendlin zur Motivation von Städten für die Unterzeichnung des Konvents der Bürgermeister zeigt, wie unterschiedliche Motivlagen kategorisiert werden können. Bendlins Unterscheidung zwischen internen und externen Motivationen zeigt, dass hiermit jeweils unterschiedliche Wirkungen der Konventsmitgliedschaft auf die lokale Klimapolitik einhergehen (Bendlin 2016, vgl. auch Kapitel 2.2.3). Auch Bendlin verweist im Übrigen auf die Bedeutung des Stadiums der städtischen Klimapolitik, erfahrenere Städte mit ausgeprägter Klimapolitik haben andere Motivationen als unerfahrene Städte im klimapolitischen Anfangsstadium.

Um den Zusammenhang zwischen der Motivation, den konkreten Klimaschutzmaßnahmen und der Rolle der EU näher zu beleuchten, bietet das Konzept der Mechanismen kommunikativer Interaktion von Heinelt und Lamping einen fruchtbaren Ansatzpunkt (Heinelt und Lamping 2014, 2015; vgl. auch Benz et al. 2015). Aus der Sicht städtischer Akteure beschreiben sie, wie die dringend nötige Handlungsrelevanz im hochkomplexen „super wicked“ (Levin et al. 2012) Problemfeld Klimaschutz kommunikativ hergestellt werden kann. Dabei können auch Aspekte außerhalb des lokalen Kontextes eine Rolle spielen. So können eigene Maßnahmen mit dem Vorbild anderer, klimaschutzpolitisch aktiverer Städte gerechtfertigt werden. Auch der Verweis auf übergeordnete verbindliche und unverbindliche Klimaziele, beispielsweise die EU-„20-20-20“-Ziele (Europäische Kommission 2010a, vgl. auch Kapitel 3.2.1), kann genutzt werden, um Maßnahmen auf lokaler Ebene zu begründen. Schließlich konnte gezeigt werden, dass freiwillige

Selbstverpflichtungen zu Klimazielen in Städtenetzwerken häufig zur kommunikativen Herstellung von Handlungsrelevanz verwendet werden und sich somit auf die Durchsetzbarkeit von Klimaschutzmaßnahmen auswirken (Benz et al. 2015).

Wie können nun die Erkenntnisse aus der bisherigen Forschung zusammengeführt und für das vorliegende Forschungsvorhaben fruchtbar gemacht werden? Es ist zunächst augenscheinlich, dass eine Diskrepanz zwischen der Europaforschung und der lokalen Governanceforschung besteht. Beide Literaturstränge nähern sich der Rolle von Städten im Mehrebenensystem am Beispiel der Klimapolitik aus unterschiedlichen Richtungen, berücksichtigen jedoch die jeweils andere Perspektive nur unzureichend.

Eine Verknüpfung bietet das Konzept des überlokalen Handlungsraums, das erstmals von der Autorin gemeinsam mit Jörg Kemmerzell (Kemmerzell und Tews 2014) ausgearbeitet wurde. Es stellt ein umfassendes Modell für die Verortung von Einflüssen des Mehrebenensystems auf den lokalen Kontext dar und ermöglicht die Berücksichtigung der unterschiedlichen Motivationen der Akteure. Es verbindet mithin die genannten Literaturstränge in einem Modell, das aus Perspektive der lokalen Akteure die Wirkung externer Einflüsse auf die städtische Klimapolitik abbildet. Das Konzept soll im Folgenden kurz vorgestellt werden.

Der überlokale Handlungsraum

Ausgehend von der Überlegung, dass Städte in ein Mehrebenensystem eingebettet sind, werden Städte innerhalb dieses Mehrebenensystems als strategisch agierende Akteure konzipiert. Sie reagieren auf Einschränkungen und nutzen Chancen, die das Mehrebenensystem bietet. Dies wirkt sich wiederum auf die Gestaltung der lokalen Klimapolitik aus. Denn gerade hier besteht ein großer Bedarf an Unterstützung, sei es in Form von Ressourcen, Wissen oder Rechtfertigungsgründen, aufgrund der Komplexität des Politikfeldes (vgl. Kap. 2.2.2).

In Vorstudien wurde festgestellt, dass die analytische Trennung zwischen horizontalen und vertikalen Beziehungen im Mehrebenensystem für städtische Akteure nicht relevant ist. Sie unterscheiden nicht zwischen vertikal orientierten, ebenenübergreifenden Beziehungen, beispielsweise die Beantragung von Fördermitteln oder die Vertretung von Interessen, und horizontal orientierten Aktivitäten innerhalb einer Ebene, z.B. die Mitgliedschaft in Städtenetzwerken oder die Teilnahme an Städtewettbewerben. Laut Kemmerzell und Tews betonen kommunale Akteure vielmehr die Verflechtungen zwischen den beiden Dimensionen, da zahlreiche überlokale Aktivitäten beide Dimensionen berühren. Beispielsweise geht die Einwerbung von und die Teilnahme an EU-Projekten auch mit der Bildung von horizontalen Netzwerken zwischen den Projektpartnern einher. Die Teilnahme an Konsultationen wird häufig in Netzwerken vorbereitet und koordiniert. Schließlich initiiert auch die EU horizontale Kooperationen, beispielsweise in Form des Konvents der Bürgermeister oder durch die Vorgabe, dass Kommunen aus mindestens drei EU-Mitgliedsländern an einem Projektantrag beteiligt sein müssen (Kemmerzell und Tews 2014, S. 273).

Horizontale und vertikale Außenbeziehungen werden somit als einheitliches Aufgabenfeld aufgefasst. Alle nach außen gerichteten, über den lokalen Kontext hinausgehenden Aktivitäten werden als ein zusammenhängender Handlungsraum wahrgenommen. Deshalb sehen Kemmerzell und Tews es als angemessen an, auch analytisch von einem einheitlichen überlokalen Handlungsraum auszugehen (Kemmerzell und Tews 2014, S. 273).

Aus Sicht der städtischen Akteure stellt der überlokale Handlungsraum eine zusätzliche Arena des politischen Handelns dar, die strategisch oder unbewusst für die lokale Klimapolitik genutzt werden kann und Einfluss auf die konkrete Ausprägung der Maßnahmen nehmen kann.

Die in der Europäisierungsforschung und der lokalen Governanceforschung identifizierten Kontextfaktoren beeinflussen im Modell von Kemmerzell und Tews nicht direkt die Ausprägung der überlokalen Aktivitäten, sondern vielmehr die Akteursorientierungen bzw. Motivation gegenüber diesen Aktivitäten. Die Motivation der handelnden Akteure nimmt damit eine zentrale Stellung im Modell des überlokalen Handlungsraums ein. Sozioökonomische und institutionelle Rahmenbedingungen prägen die Wahrnehmung des überlokalen Handlungsraums und können so zu unterschiedlichem Engagement im überlokalen Handlungsraum führen. Sie entfalten jedoch keine deterministische Wirkung (Kemmerzell und Tews 2014, S. 274).

Akteursorientierungen im überlokalen Handlungsraum

Kemmerzell und Tews ordnen die möglichen Motivationen für überlokales Handeln den beiden Kategorien instrumentelle Motivation und normative Motivation zu. Instrumentelle Motivationen sind dadurch charakterisiert, dass sie ein konkretes Ziel bzw. die Lösung eines konkreten Problems verfolgen. Überlokale Aktivitäten sind somit Mittel zum Zweck. So können beispielsweise Mechanismen der Immunisierung bzw. der Verweis auf klimapolitische Selbstverpflichtungen zur Legitimierung bestehender Maßnahmen oder Verwaltungseinheiten genutzt werden. Die Mitgliedschaft in Städtenetzwerken, die mit einer Selbstbindung an CO₂-Minderungsziele einhergeht, kann dafür genutzt werden, Kritik an weitreichenden Klimaschutzmaßnahmen zu begegnen und politische Unterstützung zu mobilisieren. Darüber hinaus kann die Generierung finanzieller Ressourcen zur Durchführung von Klimaschutzmaßnahmen, v.a. durch die Teilnahme an Förderprojekten, als instrumentelle Motivation zählen.

Normative Motivationen sind eher intrinsisch und diffus und nicht auf die Lösung konkreter Problemstellungen beschränkt. Die Sammlung von Wissen, der Austausch von Best Practices oder das Gefühl einer normativen Verpflichtung zu überlokalem Engagement insbesondere im Klimaschutz wären hier als Beispiele zu nennen (Kemmerzell und Tews 2014, S. 274).

Die Unterscheidung zwischen instrumentellen und normativen Motivationen spiegelt auch die von Bulkeley und Betsill vorgenommene Unterscheidung zwischen „municipal voluntarism“ und „strategic urbanism“ wider (Bulkeley und Betsill 2013, S. 139–142; vgl. auch Kap. 2.2.3). Empirisch sind hier natürlich Überlappungen zu erwarten. Zudem schließen sich beide Motivationsgruppen nicht aus, sondern können sich ergänzen.

Um die gesamte Bandbreite möglicher Handlungsmotivationen abzudecken, wird noch eine zweite Unterscheidung nach der Reichweite der Motivationen vorgenommen. Rein auf das Stadtgebiet und die städtische Bevölkerung ausgerichtete Motivationen sind einer internen Governance-Dimension zuzuordnen, während Motivationen, die über das Stadtgebiet hinaus zielen, einer externen Governance-Perspektive zuzuordnen sind. Beide Ausprägungen können wiederum normative und instrumentelle Motivationen beinhalten (Kemmerzell und Tews 2014, S. 275).

Kemmerzell und Tews zeigen dabei ein breites Portfolio an theoretisch möglichen Motivationen. Sie belassen es jedoch bei der Erstellung eines Analyserahmens zur Abbildung unterschiedlicher überlokaler Aktivitäten und der zugrundeliegenden Akteursorientierungen. Sie zeigen lediglich beispielhaft die möglichen Ausprägungen in Form von Interviewzitate. Auch eine Verknüpfung mit der Auswirkung auf die lokale Klimapolitik oder der Wahrnehmung der EU insgesamt unterbleibt. Das Modell soll jedoch für die vorliegende Arbeit als Ausgangspunkt genutzt und weiterentwickelt werden (vgl. Kapitel 3.2.3).

2.4 Die Rolle motivationaler Faktoren

Motivation bzw. Akteursorientierungen als erklärender Faktor bedürfen einer umfassenden Klärung der theoretischen Grundannahmen der vorliegenden Arbeit. Die Definition von Motivation, die Verknüpfung mit tatsächlichem Handeln und dem konkreten Policy-Outcome sind ebenso zu beleuchten wie das zugrundeliegende Akteursverständnis. Auch die Art und Weise, wie Einfluss der EU auf lokale Politik konzeptionalisiert werden kann, hängt von theoretischen Grundannahmen ab. Zudem sind die beschriebenen Ansätze der Europäisierung und der Multilevel-Governance an sich eher offene Analyserahmen und machen eine Darlegung grundlegender metatheoretischer Überlegungen nötig.

Metatheorien sind im Grunde „Theorien über Theorien“ und enthalten ontologische, epistemologische und z.T. methodologische Annahmen, die den gewählten theoretischen Ansätzen zugrunde liegen. Sie können für sich genommen jedoch keine Aussagen über empirische Phänomene treffen (Schwellnus 2006, S. 322). Marsh zählt hierzu grundlegende ontologische und epistemologische Annahmen zum Verhältnis von Struktur und Agency, von materiellen Gegebenheiten und Ideen sowie von Stabilität und Wandel (Marsh 2010).

Sowohl MLG- als auch Europäisierungsansätze sind häufig mit institutionalistischen Theorieansätzen verknüpft (Knodt und Corcaci 2012, S. 105). Außerdem stehen sich in der Europaforschung der Rationalismus und der Konstruktivismus gegenüber. Laut Schwellnus bieten sich die Ansätze der Europäisierung und Multilevel-Governance besonders für eine „synthetische Theoriebildung“ im Sinne einer Sondierung rationalistischer und konstruktivistischer Erklärungsmechanismen an (Schwellnus 2006, S. 341; vgl. auch Knodt und Corcaci 2012). Auch die vorliegende Arbeit soll hier entsprechend verortet werden.

Im Folgenden werden daher einige metatheoretische Grundlagen und Grundannahmen beleuchtet. Es soll auf das zugrundeliegende Akteurs- und Institutionenverständnis ebenso eingegangen werden wie auf die zugrundeliegenden handlungstheoretischen Überlegungen.

Institutionenverständnis und Akteursverständnis

Institutionalismus in der Europaforschung

Sowohl MLG- als auch Europäisierungsansätze sind häufig mit institutionalistischen Theorieansätzen verknüpft. Europäisierung als Wandlungsprozess wird zumeist als abhängig vom institutionellen Setting interpretiert. Unterschiedliche institutionelle Arrangements führen demnach zwangsläufig auch zu unterschiedlichen Europäisierungsreaktionen. Die durch Institutionen festgelegten Strukturen, Ressourcenverteilungen und Entscheidungskompetenzen führen zu spezifischen Anpassungsreaktionen in den unterschiedlichen Dimensionen von Institutionen (Münch 2006a, S. 57–58; vgl. z.B. Börzel und Risse 2003; Dossi 2012; Kohler-Koch et al. 2004, S. 180–182). Dies geht meist mit einem engen Institutionenverständnis und einer geringen Akteurszentrierung einher. In der vorliegenden Arbeit sollen jedoch ein weites Institutionenverständnis und eine akteurszentrierte Perspektive Anwendung finden.

Weites Institutionenverständnis

Institutionen im engen Sinne umfassen die formalen bzw. rechtlichen Regelungen und Verfahren des Politikprozesses bzw. des Treffens verbindlicher Entscheidungen. Sie setzen Regeln zur Verteilung von Kompetenzen und Ressourcen, bestimmen Akteurskonstellationen und legen die Ziele korporativer Akteure fest. Somit geben Institutionen einen spezifischen Handlungskontext mit Handlungseinschränkungen und -anreizen vor. Im weiteren Sinne werden auch informelle geteilte Routinen, Strategien und Muster der Entscheidungsfindung und Konfliktbearbeitung sowie geteilte Kriterien für angemessenes Verhalten erfasst (Scharpf 2000, S. 770; Knodt und Corcaci 2012, S. 109–110). Dieser konstruktivistisch-institutionalistischen Sichtweise folgen auch March und Olsen und definieren Institutionen als „a relatively stable collection of practices and rules defining appropriate behaviour for groups of actors in specific situations“ (Olsen 2002, S. 925; vgl. auch March und Olsen 1998, S. 948).

Entsprechend ist institutioneller Wandel nicht nur an Änderungen der formalen Regeln, sondern auch an veränderten handlungsleitenden Ideen, Normen und Praktiken zu erkennen. Einfluss der europäischen Ebene auf lokale Institutionen im weiteren Sinne ist somit in verschiedenen Dimensionen denkbar (Kohler-Koch et al. 2004, S. 180–182):

- Regulative Vorgaben beeinflussen die Polity-Dimension, also die formale Organisation von Politik (Ressourcenverteilung, Rechte und Pflichten)
- Einbindung in Netzwerke und Verankerung von Handlungsprinzipien in politischen Programmen verändert die Politics-Dimension in Form von veränderten Beteiligungschancen und Beziehungsstrukturen sowie eingeübten Routinen

- Angebote in Form einer aktiven Propagierung erstrebenswerter Ordnungsprinzipien führen zur Anpassung der Kriterien angemessener und sachgemäßer Problemlösung sowie der Rationalitätskriterien

Akteurszentrierter Institutionalismus

Klassische neoinstitutionalistische Ansätze, namentlich historischer, soziologischer und Rational Choice-Institutionalismus fokussieren auf die regulierende und verhaltenssteuernde Wirkung von Institutionen auf Akteure und erwarten Europäisierungsreaktionen bzw. institutionellen Wandel entlang bestimmter Pfade (Münch 2006a, S. 60). Dies ist für die Fragestellung der Arbeit nicht zielführend, da individuelle oder kollektive Akteure nicht aktiv in Erscheinung treten, sondern sich passiv an den institutionellen Strukturen orientieren.

Akteurszentrierte Ansätze beziehen hingegen strategisch handelnde Akteure mit ein und ermöglichen somit einen Blick auf die Interaktion zwischen Institutionen und Akteuren bzw. auf die Rolle von Städten im europäischen Mehrebenensystem (Pernicka und Hofmann 2015, S. 141). Institutionen werden in einer akteurszentrierten Perspektive nicht als determinierende Faktoren verstanden. Vielmehr werden sie im Rahmen des akteurszentrierten Institutionalismus als Handlungskontext konzeptionalisiert, der das Verhalten der Akteure zwar maßgeblich prägt, im Sinne von ermöglichenden und begrenzenden Wirkungen aber das Verhalten nicht eindeutig vorbestimmt. Zudem kann dieser Kontext durch das Handeln der Akteure auch verändert werden (Mayntz und Scharpf 1995).

Ein weiteres akteurszentriertes Konzept ist beispielsweise das Konzept der institutionellen Arbeit. Damit sind Aktivitäten gemeint, die auf institutionelle Effekte abzielen, d.h. Änderungen der institutionellen Struktur beabsichtigen (Pernicka und Hofmann 2015, S. 141). Individuelle und kollektive Akteure gestalten also institutionelle Strukturen aktiv mit, werden gleichzeitig aber auch durch diese Strukturen geprägt, beispielsweise in der Wahl ihrer Strategien.

Akteure sind in der vorliegenden Arbeit vorrangig Städte als korporative Akteure. Dies schließt jedoch nicht aus, dass zum Teil auf das Verhalten von Individuen als Mitglieder dieses korporativen Akteurs verwiesen wird, um die Forschungsfragen zu beantworten. Die Stadt als korporativer Akteur wird dabei nicht als einheitlich movierte oder orientierte Einheit verstanden. Vielmehr setzt sie sich aus unterschiedlichen individuellen Mitgliedern mit unterschiedlichen Handlungsorientierungen zusammen. Je nach Funktion und Rolle innerhalb des korporativen Akteurs entfalten die individuellen Handlungsorientierungen mehr oder weniger starke Wirkung. Daraus folgt, dass zur Erklärung des Verhaltens von Städten auch die Handlungsorientierungen von Personen aus der Leitungsebene und den relevanten Fachämtern berücksichtigt werden muss (vgl. Mayntz und Scharpf 1995, 43–44; 49-51).

Akteursorientierungen

Aus einer akteurszentrierten Perspektive sind also die Handlungsorientierungen der Akteure entscheidend, die innerhalb der institutionell vorgegebenen Strukturen agieren, um das Verhalten

bzw. das Ergebnis der Handlungen zu erklären. Je nach Orientierung nutzen Akteure die Handlungsspielräume unterschiedlich bzw. wirken auf eine Veränderung der institutionellen Strukturen hin. Dabei muss nicht zwangsläufig eine individuell oder kollektiv nutzenmaximierende Orientierung vorliegen, wie das beim Rational Choice Institutionalismus angenommen wird. Akteursorientierungen sind vielseitiger und zudem veränderbar (Mayntz und Scharpf 1995, S. 52).

Mayntz und Scharpf führen die Unterscheidung zwischen selbst- und gruppenbezogenen Orientierungen an sowie die Unterscheidung zwischen kognitiven und motivationalen Aspekten der Handlungsorientierungen. Kognitive Aspekte beziehen sich auf die Wahrnehmung der Handlungssituation, inklusive kausaler Zusammenhänge und Handlungsoptionen, und der eigenen Rolle darin. Die selektive Wahrnehmung und Bewertung unterschiedlicher Aspekte der Handlungssituation kann zu unterschiedlichen Motivationen und damit Handlungen führen. Die motivationalen Aspekte einer Handlungsorientierung umfassen die Motivation bzw. Antriebsgründe für ein spezifisches Verhalten. Bezüglich korporativer Akteure seien hier besonders handlungsleitende Interessen, Normen und Werte sowie Identitäten relevant (Mayntz und Scharpf 1995, S. 52–54; Scharpf 2000, S. 771–772).

Eine ähnliche Unterscheidung nehmen March und Olsen mit ihren „logics of action“ vor. Einer „logic of expected consequences“, also einer interessengeleiteten Handlungsorientierung, steht eine norm- und identitätsgeleitete „logic of appropriateness“ gegenüber. Normen und Identitäten fallen bei March und Olsen im Konzept des „appropriate behavior“ zusammen. Die beiden Logiken schließen sich dabei nicht aus, sondern können empirisch gemeinsam auftreten (March und Olsen 1998, S. 949–952).

Unter Handlungs- bzw. Akteursorientierung sollen in der vorliegenden Arbeit zum einen die Wahrnehmung der Handlungssituation und zum anderen die Handlungsmotivation durch interessengeleitete oder normativ orientierte Beweggründe erfasst werden.

Konstruktivismus und Rationalismus

Der Fokus auf die Wahrnehmung der Akteure geht mit einer konstruktivistischen Perspektive auf den Forschungsgegenstand einher. Der vorliegenden Arbeit liegt keine rationalistische, sondern eine konstruktivistische Handlungstheorie zugrunde.

Konstruktivismus und Rationalismus sind zwei unterschiedliche Herangehensweisen an die Modellierung von Akteurshandeln. Rationalistische Handlungstheorie geht davon aus, dass Akteursinteressen exogen und unveränderbar vorgegeben sind. Akteure richten ihr Verhalten stets darauf aus, eine maximale Erfüllung ihrer eigenen Interessen zu realisieren. Verhaltensänderung ist nur zu erwarten, wenn es objektiv nachvollziehbare Änderungen des materiellen Kontextes gibt, beispielsweise in Form von ökonomischen Rahmenbedingungen, technologischen Entwicklungen oder Änderungen des institutionellen Rahmens. Das Verhalten von Akteuren ließe sich somit allein durch eine Analyse der vorgegebenen Präferenzen und Kontextbedingungen vorhersagen (vgl. Münch 2016, S. 28).

Eine konstruktivistische Sichtweise betont, dass sich Interessen erst in einer bestimmten Situation und in Folge von Interaktion herausbilden und veränderbar sind. Sie hängen von der Wahrnehmung der Handlungssituationen und Handlungsoptionen ab, nicht von den objektiv beobachtbaren Gegebenheiten. Vielmehr ist die Konstruktion dieser Rahmenbedingungen durch die Akteure entscheidend. Dies prägt wiederum die individuelle Handlungswahl. Akteure wählen die Option, die ihnen als sachgemäß und angemessen erscheint, um die von ihnen definierten Probleme zu lösen (Nullmeier et al. 2011; March und Olsen 1998; Berger und Luckmann 1980(1987)).

Ausgehend von dieser Grundlage gibt es unterschiedliche Formen bzw. Abstufungen konstruktivistischer Ansätze, die sich bezüglich ihrer ontologischen und epistemologischen Annahmen zum Verhältnis von Struktur und Agency, von materiellen Gegebenheiten und Ideen sowie von Stabilität und Wandel unterscheiden (Marsh 2010).

Während ein radikaler Konstruktivismus die Unterscheidung zwischen Struktur und Agent als hinfällig oder zumindest nur analytisch und nicht ontologisch bezeichnet – schließlich sind Agent und Struktur jeweils sozial konstruiert – nimmt ein moderater Konstruktivismus eher eine dialektische Position ein (Marsh 2010). Akteure sind in soziale Strukturen eingebettet, ihre Interessen ergeben sich unter anderem aus geteilten sozialen Interpretationen und Bedeutungen. Regeln und Normen wirken sowohl einschränkend auf Akteursverhalten als auch konstitutiv, da sie Identität, Interessen, Rollen und Bedeutungszuschreibungen bzw. Erwartungen der Akteure definieren (Schwellnus 2006, S. 323–324). Der Strukturierungstheorie von Giddens folgend soll hier von einer gegenseitigen Konstitution von Akteuren und Strukturen ausgegangen werden (Giddens 1984 zit. in Marsh 2010, S. 216). Marsh bezeichnet dies als dialektischen bzw. „thin constructivism“ (Marsh 2010, S. 223). Dies ist auch anschlussfähig für die Perspektive des akteurszentrierten Institutionalismus.

Hinsichtlich des Verhältnisses von materiellen Gegebenheiten und Ideen geht Konstruktivismus davon aus, dass materielle Faktoren keinen Vorrang vor ideellen Faktoren haben. Materielle Faktoren erlangen nur Einfluss auf soziales Handeln, wenn ihnen eine bestimmte sozial konstruierte Bedeutung zugeschrieben wird. So sind beispielsweise objektiv feststellbare Rechtsnormen mit assoziativen Konnotationen verbunden und erhalten erst in der konkreten Praxis ihre Bedeutung (Schwellnus 2006, 323, 334-335). Zudem wird die Bedeutung immaterieller, nicht direkt beobachtbarer Faktoren, beispielsweise Normen, Regeln, Routinen oder Praktiken, betont. Die Wahrnehmung und Interpretation dieser Faktoren durch die Akteure ist entscheidend, um Zusammenhänge nachvollziehen zu können (Schwellnus 2006, S. 323). Konsequenterweise lässt sich diese Annahme auch auf die Forschungstätigkeit und damit die epistemologischen Implikationen anwenden. Konstruktivismus in seiner stärksten bzw. radikalsten Ausprägung weist neben der ontologischen auch epistemologische Komponenten auf. Der Forscher ist selbst in einen sozialen Kontext eingebettet, er beteiligt sich an der diskursiven Konstruktion von Wirklichkeit und ist von ihr geprägt. Hier ist die Nähe zu postmodernen und poststrukturalistischen Ansätzen gegeben (Schwellnus 2006, S. 332).

Laut Schweltnus versteht sich ein moderater Konstruktivismus als Brücke zwischen Rationalismus und Postmodernismus bzw. radikalem Konstruktivismus und Poststrukturalismus. Diese Vermittlung bzw. Annäherung erfolgt in erster Linie über die getroffenen epistemologischen Grundannahmen (Schweltnus 2006, S. 325–326). Zu den moderaten Formen des Konstruktivismus kann beispielsweise der soziologische Institutionalismus, der Akteursverhalten durch eine Logik der Angemessenheit und als Folge bestimmter geteilter Rollenzuschreibungen, Identitäten und Normen erklärt, gezählt werden. Auch Ansätze zur Erklärung europäischer Integration durch Sozialisierungsprozesse können hier eingeordnet werden. Diese Ansätze sind stärker akteurszentriert und fokussieren auf die (veränderbaren) Identitäten und Überzeugungen der Akteure von der Richtigkeit und Angemessenheit ihres Handelns (Schweltnus 2006, S. 327–330).

Furlong und Marsh konstruieren in ähnlicher Absicht einen ontologischen und epistemologischen Realismus als abgeschwächte Form des Positivismus mit Elementen interpretativer Ansätze (Furlong und Marsh 2010, S. 204–205). Es gibt eine reale Welt, darunter auch soziale Phänomene, die unabhängig von sozialer Interpretation existieren. Gleichwohl lässt dieser Ansatz die Möglichkeit zu, dass soziale Interpretationen der realen Welt einen Einfluss auf das Verhalten der Akteure ausüben, obwohl sie selbst nicht direkt beobachtbar sind. Es ist daher durchaus angebracht, Interpretationen und Wahrnehmungen der Akteure zu untersuchen und in die Analyse einzubeziehen.

Aus dem konstruktivistischen Grundverständnis der vorliegenden Arbeit, auch wenn es sich dabei um einen moderaten Konstruktivismus handelt, ergeben sich weitreichende methodologische Implikationen (vgl. auch Kapitel 3 und 4). So können beispielsweise keine falsifizierbaren Hypothesen formuliert werden. Auch ein Vergleich mit der Erklärungskraft anderer Theorien ist nicht möglich. Vielmehr soll dem Anspruch gerecht werden, die Wirkungsmechanismen von Ideen und Identitäten empirisch aufzuzeigen und den Beitrag ideeller Faktoren zur Erklärung politischen Handelns zu beleuchten.

Fazit

In der vorliegenden Arbeit interessiert vor allem der konkrete Zusammenhang zwischen EU-Impulsen und Policies auf lokaler Ebene, der in vielen Städten zu beobachten ist. Dies kann als Wandel der lokalen Institutionen und Policies aufgefasst werden. Es wird vermutet, dass dieser Wandel von der Motivation der Akteure abhängt. Eine strategische Motivation wird beispielsweise einen anderen Einfluss erlauben als normative Motivation. Dabei werden Städte als handelnde Einheiten im Mehrebenensystem konzipiert. Der europäische Raum bietet eine Gelegenheitsstruktur, innerhalb derer sich lokale Akteure bewegen und auf die sie auch Einfluss nehmen können.

Dem Forschungsinteresse, die gesamte Bandbreite an Auswirkungen europäischer Impulse zu ergründen, liegt dabei ein akteurszentriertes, konstruktivistisches Verständnis zugrunde.

Mit Hilfe einer akteurszentrierten Herangehensweise soll das Akteursverhalten analysiert werden, das EU-Impulse mit lokalen Klimapolitiken verbindet. Es wird davon ausgegangen, dass in vielen Städten ähnliche Zusammenhänge zu finden sind und kaum stadtspezifische Besonderheiten vorliegen, die nicht durch den Einfluss von Kontextbedingungen begründet werden können. Zudem stehen die Wahrnehmung und Handlungsorientierung der handelnden Akteure bzw. Entscheidungsträger, die sich dazu entscheiden, sich aktiv im europäischen Mehrebenensystem zu engagieren und damit erst die Möglichkeit einer Umsetzung weicher Steuerungsimpulse eröffnen, im Fokus. Die Arbeit soll akteurstheoretisch anschlussfähig sein. Eine Verwendung diskurstheoretischer Ansätze ist nicht vorgesehen (vgl. z.B. Schmidt und Radaelli 2004; Münch 2016).

Das Interesse an den Akteursorientierungen bzw. Motivationen begründet sich aus einem konstruktivistischen Grundverständnis. Entscheidend für den Einfluss der EU ist, wie Impulse der EU und bestehende Gelegenheitsstrukturen von den Akteuren wahrgenommen werden. Wie nehmen sie ihre eigene Rolle im europäischen Mehrebenensystem wahr? Welche Ergebnisse erhoffen sie sich von ihren Aktivitäten im überlokalen Raum?

2.5 Zusammenfassung

Diese überblicksartige Darstellung soll die Identifizierung und Kombination relevanter Theoriekonzepte und eine anschließende theoretisch orientierte Modellbildung ermöglichen. Alle Forschungsstränge können Aussagen zur vorliegenden Fragestellung liefern, decken jedoch immer nur Teilbereiche ab. Vor allem die Schnittstelle zwischen europäischen Strukturen und lokalen Akteuren bleibt häufig unterbelichtet.

Eine Forschungslücke ergibt sich daraus, dass Europa- und Mehrebenenforschung (vgl. Kap. 2.1.) in dieser Hinsicht nicht konsequent zu Ende gedacht wurden und eine Verknüpfung mit Erkenntnissen der lokalen Politikforschung kaum vorgenommen wurde. Bisher gab es nur wenige Versuche, Erkenntnisse aus der lokalen politikfeldspezifischen Politikforschung zu berücksichtigen und in die Erklärungsmodelle zu integrieren. Städte im Mehrebenensystem werden oft nur als Adressaten höherer Regierungsebenen modelliert, die für die Implementation zuständig sind und deren Handlungsspielraum eingeschränkt wird. Das entspricht jedoch nicht der empirischen Realität. Städte sind vielmehr strategische Akteure, die auf Einschränkungen reagieren und Chancen nutzen. Gleichzeitig hat die lokale Politikforschung das europäische Mehrebenensystem nur am Rande berücksichtigt.

Im Folgenden soll daher eine Verbindung der unterschiedlichen Perspektiven im Modell des überlokalen Handlungsraums erfolgen.

Da sich die Beziehungen zwischen EU und Städten in ganz unterschiedlicher Art und Weise zeigen können und unterschiedliche Mechanismen wirken, empfiehlt es sich, mehrere theoretische Perspektiven zu vereinen und sich nicht nur auf eine Theorie zu stützen. Bulkeley et al. verfolgen einen ähnlichen Ansatz zur Analyse von Transnationaler Klimagovernance (Bulkeley et al. 2014, S. 38–40). Sie argumentieren für einen „analytischen Eklektizismus“

(Bulkeley et al. 2014, S. 40, Übers. AH) und die Überwindung epistemologischer und Disziplinengrenzen bei der Entwicklung von Theorierahmen. Unzulänglichkeiten einzelner Ansätze können somit ausgeglichen werden. Auch für die Theorieentwicklung innerhalb der einzelnen Ansätze kann eine solche Vorgehensweise fruchtbar sein. So wäre beispielsweise eine Weiterentwicklung der Europäisierungskonzepte hinsichtlich der Wirkung weicher Steuerungsinstrumente denkbar.

3. Modell und Konzeptspezifikation

Im Folgenden wird die Konzeptualisierung und Modellierung der zuvor genannten Theoriestränge zur Beantwortung der Forschungsfrage beschrieben (vgl. Kap. 2). Dies ist eine wichtige Voraussetzung für die Anwendung der Methoden zur Erhebung und Auswertung der Daten (vgl. Kap. 4 und 5). So fließt die Operationalisierung der Faktoren (Kapitel 3.4) direkt in das Codierschema ein (Kapitel 4.3.3) und die Modellannahmen (Kapitel 3.3) strukturieren die Auswertung der Daten (Kapitel 5.2).

3.1. Theoretische Einbettung

Die vorliegende Arbeit untersucht den Einfluss europäischer Klimapolitik auf die lokale Ebene und fokussiert dabei aus einer Bottom-up-Perspektive auf die Analyse der Wahrnehmung und Motivation lokaler Akteure. Die theoretischen Vorüberlegungen und Vorarbeiten, die in Kapitel 2 dargestellt wurden, dienen als Grundlage für die Formulierung von vermuteten Zusammenhängen und die Systematisierung der empirischen Arbeit. Das Konzept der Multilevel Governance lenkt beispielsweise den Blick auf unterschiedliche Akteure und unterschiedliche Governancemechanismen, die in unterschiedlichen Kontexten zusammenwirken. Europäisierungsliteratur bezieht den spezifischen supranationalen Kontext und die Besonderheiten der europäischen Ebene ein.

Da für die vorliegende Arbeit das Konzept der Europäisierung zentral ist, sollen im Folgenden Implikationen und Herausforderungen für die Entwicklung von Forschungsdesigns in Europäisierungsstudien skizziert werden. Zunächst ist es nicht trivial, den Einfluss der EU von anderen externen institutionellen Faktoren abzugrenzen. Zudem bedeutet Europäisierung nicht gleich Konvergenz. EU-Impulse bieten zahlreiche Möglichkeiten für Akteure, die darauf unterschiedlich reagieren und unterschiedliche Europäisierungsergebnisse erzeugen (Radaelli und Pasquier 2008, S. 37–39). Schließlich ist auch die Messbarkeit von Europäisierung bzw. des Einflusses der EU eine Herausforderung, da Europäisierung eher als Prozess denn als Zustand verstanden werden kann. Hier sind eine genaue Definition und eine Abgrenzung der Kriterien unerlässlich. Zumeist wird dabei zwischen Transformation, Anpassung, Inertia und Retrenchment unterschieden, wobei die Abgrenzung zwischen den verschiedenen Stufen meist schwer zu bestimmen ist und zudem vom gewählten Zeithorizont abhängt (vgl. Kapitel 2.1.3). Oft wird dieses Problem umgangen, indem lediglich der Implementationserfolg gemessen wird und es bleibt offen, ob der Wandel tatsächlich durch einen EU-Impuls angestoßen wurde oder unabhängig davon erfolgte (Radaelli und Pasquier 2008, S. 37–40; Bulmer 2008, S. 56). Europäisierungsstudien können schnell zu einem „cause in search of an effect“ (Goetz 2001, S. 211, zit. in Bulmer 2008, S. 47) werden. Dies kann entweder durch den Test alternativer Hypothesen, durch eine Beobachtung über die Zeit hinweg oder durch eine Untersuchung der Handlungsmotivation der Akteure vermieden werden. Wie bereits angedeutet, wird in der vorliegenden Arbeit der letzte Ansatz verfolgt. Es wird untersucht, inwiefern Akteure auf EU-Interaktionen Bezug nehmen und wie sie den Einfluss der EU wahrnehmen.

Radaelli und Pasquier beschreiben detailliert, wie Europäisierungskonzepte in ein Forschungsdesign übertragen bzw. modelliert und konzeptualisiert werden können und beschäftigen sich mit methodologischen Implikationen der Europäisierungsforschung (Radaelli und Pasquier 2008). Dabei beschreiben sie auch eine „Bottom-up-Technik“ bzw. einen „Bottom-up-Ansatz“ für Forschungsdesigns, der Europäisierungsprozessen auf der nachgeordneten Ebene nachspürt und dort nach der Rolle von EU-Impulsen fragt. In Ergänzung zum klassischen Europäisierungsmodell, in dem von der EU ausgeübter Anpassungsdruck über Institutionen vermittelt in Wandel auf der lokalen Ebene resultiert, wird in einer Bottom-up-Perspektive untersucht, ob Druck, Anreize und Gelegenheiten auch tatsächlich eine Rolle spielten. Hier wird Wert auf die Entdeckung kausaler Zusammenhänge zwischen EU-Impulsen und lokalem Wandel gelegt. Anpassungsdruck oder die Existenz von EU-Policies ist weder notwendig noch hinreichend für Wandel auf der lokalen Ebene (Radaelli und Pasquier 2008, S. 40–41). Diese Forschungsdesigns nehmen als Ausgangspunkt die lokalen Akteure, die lokalen Problemstellungen und Ressourcen und prüfen sodann den Einfluss von EU-Impulsen auf dieses Setting. Zumeist geschieht dies über die Identifizierung eines temporalen Zusammenhangs zwischen dem EU-Impuls und der Änderung auf lokaler Ebene (Radaelli und Pasquier 2008, S. 41). Dieses Vorgehen verringert die Gefahr, den Einfluss der EU vorwegzunehmen bzw. Wandel fälschlicherweise dem EU-Impuls zuzuschreiben. Es erleichtert die Berücksichtigung alternativer Erklärungsfaktoren und ermöglicht die Suche nach kausalen Zusammenhängen in Europäisierungsstudien (Radaelli und Pasquier 2008, S. 44). Diese sollen im Folgenden durch die Wahrnehmung und Selbsteinschätzung der Akteure identifiziert werden.

Weitere theoretische Ansätze ergänzen das Forschungsdesign (vgl. Kapitel 2). Bezüglich des Einflusses von Institutionen in Europäisierungskonzepten wird mit einer akteurszentrierten Herangehensweise davon ausgegangen, dass bestehende Institutionen einen Handlungsrahmen darstellen, der Akteure bei der Handlungswahl beeinflusst, aber nicht determiniert. Ansätze der lokalen Politikforschung sollen einbezogen werden, um lokale Kontextbedingungen, Handlungsmuster und Besonderheiten zu beleuchten. Konstruktivistische Grundüberlegungen konkretisieren das Untersuchungsmodell weiter und haben vor allem Auswirkungen auf das Untersuchungsdesign. Die Arbeit ist dabei nicht radikal konstruktivistisch ausgelegt, sondern legt einen moderaten Konstruktivismus zugrunde (vgl. Kapitel 4.1). Es wird davon ausgegangen, dass die Wahrnehmung lokaler Akteure bezüglich der europäischen Ebene der Schlüssel zum Nachvollzug der tatsächlichen Wirkung ist.

3.2. EU-Impulse: Instrumente der EU-Klimapolitik

Basierend auf den zuvor beschriebenen Vorarbeiten soll im Folgenden eine Konzeptspezifikation bzw. Modellierung zur Beantwortung der Forschungsfrage vorgestellt werden, anhand derer eine Untersuchung der Fälle erfolgt. Dazu werden die relevanten Faktoren beschrieben und Vermutungen bezüglich ihrer Wirkung formuliert.

Um den Einfluss europäischer Klimapolitik zu untersuchen, soll zunächst auf die konkreten Instrumente eingegangen werden. Städte sind von einer Vielzahl von EU-Instrumenten direkt oder indirekt betroffen. Dazu zählen nicht nur explizit stadtpolitische Instrumente, sondern auch

zahlreiche Klimaschutzmaßnahmen. Nach einer Beschreibung der EU-Klima- und Stadtpolitik folgt die Erörterung der Verbindung überlokaler Aktivitäten mit lokalen Klimaschutzmaßnahmen und der Rolle der Motivation lokaler Akteure. Das Kapitel schließt mit der Formulierung vermuteter Wirkungszusammenhänge.

3.2.1 EU-Klimapolitik und EU-Stadtpolitik

Grundlagen

Die Europäische Union erhebt den Anspruch einer internationalen Führungsrolle im Kampf gegen den Klimawandel (Umbach 2011). Entsprechend zeichnet sich europäische Klimapolitik durch vergleichsweise ambitionierte Ziele und eine hohe Regelungsdichte aus.

Vertragliche Grundlagen

Bereits im Vertrag von Lissabon wird die Bekämpfung des Klimawandels als Ziel der europäischen Umweltpolitik genannt. Artikel 191 Abs. 1 AEUV nennt die „Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels“ als eins der drei Ziele der EU-Umweltpolitik. Entsprechend ist Klimapolitik eng mit Umweltpolitik verknüpft. Prinzipien, Instrumente und vertragliche Grundlagen europäischer Umweltpolitik finden also auch für die Klimapolitik Anwendung. Artikel 192 AEUV gewährt dabei eine weitreichende Umweltkompetenz der EU. Entscheidungen werden im Regelfall nach dem Mehrheitsprinzip getroffen (Knodt et al. 2021).

Zudem gibt es große inhaltliche Überschneidungen zwischen der Klimapolitik und der EU-Energiepolitik (Schmitt und Schulze 2011; Knodt et al. 2021). Die EU-Energiepolitik kann in einem Normdreieck zwischen Nachhaltigkeit, Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit verortet werden. Klimapolitische Aspekte können dabei dem Aspekt der Nachhaltigkeit zugeordnet werden, gleichwohl aber auch unter den Aspekten (Energie)Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit diskutiert werden (Knodt 2016). Sowohl der EU-Klimapolitik als auch der EU-Energiepolitik liegen die Ziele Senkung der CO₂-Emissionen, Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energiequellen und Senkung des Energieverbrauchs durch eine höhere Energieeffizienz zugrunde. Die „Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen“ gehören zu den in Artikel 194 Abs. 1 AEUV festgelegten energiepolitischen Zielen der Union. Die energiepolitische Kompetenz der EU ist jedoch vergleichsweise gering. Artikel 194 Abs. 2 sieht zwar Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip vor, enthält aber auch einen Souveränitätsvorbehalt für Maßnahmen, die in die Nutzung der nationalen Energiere Ressourcen, die Wahl der Energiequellen und die Struktur der nationalen Energieversorgung der Mitgliedstaaten eingreifen (Knodt et al. 2021).

Somit lassen sich die vertraglichen Grundlagen der europäischen Klimapolitik insgesamt in den Artikeln 3 und 21 EUV und in den Artikeln 4, 11, 114, 117 und 191-194 AEUV verorten (Umbach 2011). Die Spezifika der europäischen Klimapolitik ergeben sich dabei vor allem durch das Zusammenspiel der sehr unterschiedlich organisierten Kompetenzen in den Politikfeldern

Umwelt und Energie. Während EU-Umweltpolitik eher supranational organisiert ist, wird im Rahmen der Energiepolitik mehrheitlich intergouvernemental agiert.

Bezüglich einer europäischen Stadtpolitik lassen sich ebenfalls Grundlagen im Vertrag von Lissabon finden. In Artikel 4 Abs. 2 EUV wird erstmals die Bedeutung kommunaler Selbstverwaltung anerkannt. Auch das Subsidiaritätsprinzip wird in Artikel 5 Abs. 2 EUV ausdrücklich auch auf die lokale Ebene bezogen. Gleichwohl findet sich keine vertragliche Grundlage für konkrete Vorgaben die lokale Ebene betreffend. Dies liegt im Hoheitsbereich der Mitgliedstaaten.

Entsprechend sind auch zahlreiche Organisationseinheiten auf europäischer Ebene mit Themen an der Schnittstelle zwischen Klima- und Stadtpolitik betraut. Innerhalb der Kommission sind hier die Generaldirektionen Klimaschutz, Umwelt, Energie, Forschung und Regionalpolitik zu nennen. Auch die Europäische Investitionsbank und die Europäische Umweltagentur sind beteiligt.

Inhalt und Ziele

Die Formulierung von Zielen, Strategiepapieren, Grün- und Weißbüchern etc. ist eine wichtige Strategie der Europäischen Kommission, den politischen Diskurs zu prägen und Agenda Setting zu betreiben. Zielvorgaben stammen zumeist aus Sitzungen des Europäischen Rates. Die Kommission stößt in Grünbüchern Debatten an und stellt in Weißbüchern politische Strategien vor. Die formulierten Strategien und Konzepte werden vielerorts registriert und als Orientierungspunkt bzw. als Vorankündigung zukünftiger Politikinstrumente wahrgenommen.

Für den Untersuchungszeitraum sind insbesondere die EU-20-20-20-Ziele für 2020 relevant. Im Vorfeld der internationalen Verhandlungen zu einer Fortführung des Kyoto-Protokolls beschloss der Europäische Rat bereits 2007 weitreichende Ziele zur Dekarbonisierung der europäischen Energieversorgung, die 2008 mit zahlreichen Rechtsakten im Energie- und Klimapakete mündeten. Die 2007 beschlossenen, vielzitierten „20-20-20“-Ziele umfassen eine Senkung der Treibhausgasemissionen um 20% und eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien an der Energieversorgung um 20% bis 2020, im Vergleich zum Basisjahr 1990. Der Primärenergieverbrauch soll mittels erhöhter Energieeffizienz um 20% gegenüber prognostizierten Werten für das Jahr 2020 ohne Energieeffizienzmaßnahmen reduziert werden¹⁴ (Council of the European Union 2007). Diese Ziele wurden im Rahmen des Klima- und Energiepakets 2008 konkretisiert und verbindlich umgesetzt. Dabei wurden unter anderem konkrete Reduktionsziele für jeden Mitgliedsstaat zur Senkung von Emissionen, die nicht vom Emissionshandelssystem erfasst werden, vereinbart. Diese Ziele wurden auch in die richtungsweisende Strategie „Europa 2020 - für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ übernommen und nehmen dort als Kernziele einen großen Raum ein (Europäische Kommission 2010a). Unter der Leitinitiative „nachhaltiges Wachstum“ wurden zudem

¹⁴ Ringel weist darauf hin, dass insbesondere das letzte Ziel gewollt unscharf formuliert wurde. So wurde nicht spezifiziert, ob der Verbrauch von Primär- oder Endenergie gemeint ist und ob das Einsparziel in Relation zur Wirtschaftsentwicklung steht oder unabhängig davon erreicht werden sollte (Ringel 2016, S. 75, 2016, S. 75–76).

zahlreiche Policy-Papiere veröffentlicht, u.a. das Strategiepapier „Energie 2020“ (Europäische Kommission 2010b) und der Energieeffizienzplan 2011 (Europäische Kommission 2011a). In Bezug auf den Verkehrssektor ist vor allem das Weißbuch Verkehr mit einem Fahrplan für die europäische Verkehrspolitik bis 2050 maßgeblich (Europäische Kommission 2011b). Hier wird explizit auch auf die Rolle des städtischen Verkehrs für die Reduktion von Treibhausgasemissionen eingegangen.

EU-weit wird bis 2030 mit einer Emissionsreduktion um 30% gegenüber 1990 gerechnet, falls keine zusätzlichen Maßnahmen ergriffen werden (European Commission 2017, S. 5–9). In einer Entscheidung des Rates 2014 hat sich die EU für 2030 jedoch deutlich weitreichendere Ziele gesetzt. Die CO₂-Emissionen sollen um mindestens 40% im Vergleich zu 1990 sinken, der Anteil erneuerbarer Energieträger auf mindestens 27% steigen und der Energieverbrauch um mindestens 27% im Vergleich zu einem Szenario ohne Einsparmaßnahmen sinken (European Council 2014). 2018 wurden die Ziele nochmals erhöht auf 40% CO₂-Reduktion, 32% Anteil erneuerbarer Energieträger und eine Steigerung der Energieeffizienz um mindestens 32,5% (European Commission 2018). Um diese Ziele zu erreichen, sind weitere Maßnahmen bzw. eine Verbesserung bestehender Maßnahmen nötig. Alle Potentiale zur Bekämpfung des Klimawandels müssen ausgeschöpft werden, so auch der Beitrag der lokalen Ebene.

Der European Green Deal der Europäischen Kommission aktualisiert die Emissionsziele für 2030. So sollen bis 2030 beispielsweise mindestens 50% und bis zu 55% der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 reduziert werden. Für 2050 ist Klimaneutralität für Europa avisiert (European Commission 2019). Die Steuerungsmechanismen, vor allem gegenüber Städten, haben sich dabei nicht grundlegend geändert.

Städte als Adressaten

Klimapolitik auf europäischer Ebene hat natürlich zunächst vor allem globale Entwicklungen und nationale Akteure im Blick, um eine effektive Senkung von Treibhausgasemissionen zu erreichen. Auf europäischer Ebene ist die Debatte zum Klimaschutz einerseits geprägt von internationalen Klimaabkommen. Internationale Entwicklungen, wie beispielsweise der UN-Gipfel von Rio und das Kyoto-Protokoll, welches neben dem Emissionshandelssystem u.a. die Richtlinien zu erneuerbaren Energien, Biokraftstoff und Kraft-Wärme-Kopplung zur Folge hatte, trieben die EU-Klimapolitik deutlich voran (Kern 2014, S. 116–117). Andererseits dominieren vor allem nationale Interessenskonflikte zwischen den Mitgliedstaaten die klimapolitische Entwicklung. Nord- und westeuropäische Mitgliedstaaten auf der einen und süd- und osteuropäische Staaten auf der anderen Seite verfolgen jeweils unterschiedliche Ziele, insbesondere im Normdreieck aus Nachhaltigkeit, Energiesicherheit und Wettbewerbsfähigkeit, was regelmäßig zu Blockaden des Entscheidungsprozesses führt (Knodt 2016).

Gleichzeitig tragen Städte auf vielfältige Weise zum Gelingen der europäischen Klimapolitik bei. Zum einen implementieren sie europäische Vorgaben in konkrete Maßnahmen vor Ort. Zum anderen können sie als „Frühwarnsystem“ Entwicklungen und Bedarfe vor Ort an die höheren

Ebenen weitermelden (Knodt 2016, S. 24). Diese „Scharnierfunktion“ könne zudem dazu beitragen, die Konflikte auf mitgliedstaatlicher Ebene zu mindern (Knodt 2016).

Neben dieser Scharnierfunktion sind Städte und Ballungsräume per Definition zwingend Hauptadressaten europäischer Klimaschutzbemühungen. Aktuell leben etwa 75% der EU-Bevölkerung in Städten (European Environment Agency 2019, S. 41). Auf Städte entfallen rund 70% des Energiebedarfs in der EU und 70% der europäischen Treibhausgasemissionen. Damit sind sie der größte europäische Energieverbraucher und Emittent von Treibhausgasen. Klimaschutzmaßnahmen in Städten sind somit maßgeblich für den Erfolg europäischer Klimaschutzpolitik (Ringel 2016, 73, 78; Corfee-Morlot et al. 2009, S. 17). Angesichts ungebrochener Urbanisierungstrends wird sich daran auch in Zukunft nichts ändern. Für das Jahr 2050 wird prognostiziert, dass über 80% der EU-Bevölkerung in Städten leben (Ringel 2016, S. 78–80; European Environment Agency 2019, S. 41).

Besonders im Bereich Energiebedarf und Energieeffizienz spielen Städte und Ballungsräume eine große Rolle (Ringel 2016). Hohe städtische Einsparpotentiale bieten sich vor allem in den zwei Sektoren mit dem höchsten Energiebedarf, die dementsprechend von der Kommission besonders in den Blick genommen werden: dem Gebäudesektor¹⁵ und dem Verkehrssektor¹⁶ (Europäische Kommission 2015, S. 14). Über Bebauungspläne, Satzungen und finanzielle Anreize kann auf die Sanierungsquote privater Gebäude und die Energieeffizienz von Neubauten im Stadtgebiet Einfluss genommen werden. Auch das EU-Ziel, den Anteil erneuerbarer Energien zu steigern, kann auf diese Weise im Stadtgebiet gefördert werden (Müller et al. 2016). Zudem entfallen 40% der EU-weiten Emissionen aus dem Energieverbrauch im Straßenverkehr auf Städte und urbane Räume. Städte können hier gegensteuern und Maßnahmen zur Verkehrsvermeidung, zur Verlagerung von Verkehr auf emissionsarme Verkehrsmittel oder zur Steigerung der Energieeffizienz von Verkehrsmitteln ergreifen. So ist beispielsweise die Förderung von Radverkehr, Elektromobilität oder ÖPNV denkbar (Groer 2016, S. 218–222).

Nicht zu unterschätzen ist zudem die Vorbildwirkung städtischer Akteure. Zwar sind kommunale Aktivitäten jeweils nur für einen geringen Anteil der stadtweiten Emissionen verantwortlich (Kern et al. 2005, S. 83). So befinden sich beispielsweise nur etwa 12% aller Gebäude in der EU in öffentlicher Hand, diese Gebäude sind jedoch besonders sichtbar und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich (Schulen, Schwimmbäder, Rathäuser etc.) (European Commission 2011, S. 37). Städtische Gebäude und Flächen können energieeffizient saniert und zur

¹⁵ 2015 entfielen 33 % des EU-weiten Endenergiebedarfs auf den Verkehrssektor und dabei vor allem auf den Straßenverkehr (Quelle: Eurostat, Indikator „Final Energy Consumption“ und „Final Energy Consumption – Transport“). Der Verkehr ist zu 90% von Erdölprodukten abhängig (Europäische Kommission 2015, S. 3). Der Transportsektor ist der einzige Sektor, in dem die Treibhausgasemissionen seit 1990 gestiegen statt gesunken sind. 2015 hatten sie einen Anteil von 21% an den EU-weiten Treibhausgasemissionen (European Commission 2017, S. 31–32).

¹⁶ Gebäude sind für 40% des Energieverbrauchs und 36% der CO₂-Emissionen verantwortlich (Quelle: ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/buildings, abgerufen am 02.02.2018). 75% des Gebäudebestands in der EU sind noch nicht energieeffizient (Europäische Kommission 2015, S. 3). Schätzungen zufolge können nach dem heutigen Stand der Technik etwa 80% des Wärmebedarfs und des damit verbundenen CO₂-Ausstoßes im Gebäudesektor durch energetische Sanierung oder energieeffizienten Neubau eingespart werden (Müller et al. 2016, S. 181).

Bereitstellung von Energie aus erneuerbaren Quellen genutzt bzw. damit versorgt werden. Auch die Anschaffung emissionsarmer Güter, beispielsweise Dienstfahrzeuge, kann eine Vorbildwirkung und Multiplikatorfunktion entfalten (Ringel 2016, S. 80).

Schließlich ist die lokale Ebene durch eine besondere Nähe zum Bürger charakterisiert. Informationskampagnen zu klimafreundlichem Verkehrsverhalten oder Energieberatung für private Haushalte setzen direkt beim Bürger an, berücksichtigen den spezifischen städtischen Kontext und können so eine konkrete Verhaltensänderung auf der individuellen Ebene bewirken (Kern et al. 2005, S. 84).

Dies ist auch europäischen Akteuren bewusst. Der ehemalige EU-Energiekommissar Andris Piebalgs formulierte dies wie folgt:

„Das Lösungskonzept für die Herausforderung des Klimawandels kann nur ein ganzheitliches, integriertes, langfristiges und vor allem von der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger getragenes sein. Ein derart komplexer Ansatz lässt sich am besten auf lokaler Ebene entwickeln. Darum müssen die Städte die Führungsrolle bei der Umsetzung von Maßnahmen für eine nachhaltige Energienutzung übernehmen und in ihren Anstrengungen unterstützt werden“ (Europäische Kommission 2008).

EU-Stadtpolitik

Unabhängig vom Politikfeld hat die Kommission bereits 2001 in ihrem Weißbuch zum Europäischen Regieren eine vertiefte Beteiligung der lokalen Ebene in Form von Städte- und Gemeindeverbänden bei der Politikformulierung angestrebt (Europäische Kommission 2002).

Zwar war hier noch keine direkte Einbindung von Städten vorgesehen, vielmehr sollten Verbände der Gebietskörperschaften und der Ausschuss der Regionen stärker einbezogen und Mitgliedsländer zur Berücksichtigung von Erfahrungen und Bedürfnissen der lokalen Ebene angehalten werden. Trotzdem ist hier ein Ursprung für die Wahrnehmung lokaler Akteure als Ansprechpartner für die europäische Ebene zu identifizieren. Im Weißbuch heißt es dazu: „At EU level the Commission should ensure that regional and local knowledge and conditions are taken into account when developing policy proposals“ (Europäische Kommission 2001, S. 23–24).

Bezüglich der lokalen Ebene wurden zahlreiche Strategiepapiere veröffentlicht – zum Teil auch mit konkretem Umwelt- oder Klimabezug. So erschien bereits 1990 das Grünbuch „Urban Environment“ (Commission of the European Communities 1990), es folgten eine Kommunikation zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1997) sowie ein Aktionsrahmen zur nachhaltigen Stadtentwicklung (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998). Dieser identifizierte auch die städtische Umwelt als eine von vier Zieldimensionen.

In ihrer Mitteilung zu einer Strategie für die städtische Umwelt erkennt die Kommission 2006 die wichtige Rolle von städtischen Gebieten für die Vermeidung von Treibhausgasemissionen an

und ermutigt kommunale Behörden, Maßnahmen gegen den Klimawandel zu ergreifen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006a). Schließlich wurde auch ein Grünbuch zu städtischem Verkehr vorgelegt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007).

2011 gab die Europäische Kommission einen Leitfaden zur städtischen Dimension der Politiken der Europäischen Union heraus, der die Verankerung der städtischen Dimension in fast allen Politikfeldern verdeutlicht, darunter nicht nur Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht oder Beschäftigungs- und Sozialpolitik, sondern auch Umweltpolitik, Forschungspolitik, Verkehrspolitik, Energiepolitik u.a. (Europäische Kommission - Dienststellenübergreifende Arbeitsgruppe für Stadtentwicklung 2010). Der 2016 beschlossene „Pakt von Amsterdam“ und die damit begründete urbane Agenda der EU bündeln die strategischen Überlegungen zum Umgang mit Städten und zeugen von einem großen Interesse der EU an einer verstärkten Zusammenarbeit mit Städten (Ministers responsible for Urban Matters 2016).

In späteren und politikfeldspezifischeren Strategien wird dieser Aspekt noch deutlicher und prominenter. Das Grünbuch zu urbaner Mobilität thematisiert den Beitrag des städtischen Verkehrs zum Klimaschutz (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007). Dies floss wiederum in das Weißbuch Verkehr von 2011 - zentrales Dokument der europäischen Verkehrspolitik - ein. Das Weißbuch nennt Stadtverkehr als einen zentralen Bereich mit Handlungsbedarf und schlägt Innovationen für nachhaltige und integrierte urbane Mobilität vor: So werden Fördermaßnahmen, Initiativen zu Straßenbenutzungsgebühren und Zufahrtsbeschränkungen für Innenstädte und emissionsfreie Innenstadtlogistik in Großstädten diskutiert (Europäische Kommission 2011b).

Die Rahmenstrategie zur Energieunion sieht die Notwendigkeit einer Integration der energiepolitischen Maßnahmen auf allen Ebenen, darunter explizit auch der lokalen Ebene, und verweist auf das Subsidiaritätsprinzip (Europäische Kommission 2015, S. 20–21).

Bendlin systematisiert am Beispiel des Konvents der Bürgermeister als explizit auf Städte ausgerichtetes Instrument der EU-Klimapolitik mögliche Motivationen der Kommission für die Einbindung von Städten. Aus einer EU-internen Perspektive trägt die Einbindung von Städten zu einer besseren Implementierung der Klimapolitik und zu einer Stärkung des Subsidiaritätsprinzips bei und ermöglicht eine Bestandsaufnahme und Messung lokaler Klimaschutzanstrengungen. Auf der internationalen Ebene erhofft sich die Kommission eine Stärkung ihres Führungsanspruchs in internationalen Klimaverhandlungen und eine Verbreitung des europäischen Governancemodus (Bendlin 2016, S. 108–111).

Der Fokus auf EU-Klimapolitik soll natürlich nicht suggerieren, dass andere Ebenen, wie beispielsweise die internationale, nationale oder regionale Ebene, keinen Einfluss hätten. Vor allem die nationale Ebene spielt für deutsche Kommunen eine wichtige Rolle. Mit dem 1997 veröffentlichten „Leitfaden Kommunalen Klimaschutz“ wurden erstmals Richtlinien und Empfehlungen für lokalen Klimaschutz aufgestellt und die Erstellung von Klimaschutzprogrammen finanziell gefördert. Diese Förderung wurde mit der 2008 verabschiedeten Kommunalrichtlinie intensiviert. Die Einrichtung der Servicestelle

Kommunaler Klimaschutz als Teil der Nationalen Klimaschutzinitiative diene vor allem dem Erfahrungsaustausch und der Förderung von lokalen Klimaschutzaktivitäten.¹⁷

Aus Sicht der Städte ist auch regionale, nationale und internationale Klimapolitik relevant. Dem Konzept des überlokalen Handlungsraums zufolge unterscheiden städtische Akteure nicht immer trennscharf nach den jeweiligen Einflussebenen, sondern nehmen alle Aktivitäten außerhalb des kommunalen Kontextes als einheitlichen überlokalen Handlungsraum wahr (vgl. Kapitel 2.3 und Kemmerzell und Tews 2014). In der vorliegenden Arbeit werden die Ebenen systematisch getrennt betrachtet und der Fokus liegt ausschließlich auf der lokalen und der europäischen Ebene. Das offene Untersuchungsdesign (vgl. Kapitel 4) ermöglicht jedoch die fallweise Berücksichtigung der übrigen Ebenen, wenn sie für die Befragten eine besondere Bedeutung haben oder im Interview nicht zwischen den Ebenen unterschieden wurde.

Im Folgenden soll ein Überblick über die relevanten Steuerungsinstrumente der EU gegenüber Städten im Politikfeld Klimapolitik gegeben werden. Um die zahlreichen Verbindungen zwischen der europäischen Klimapolitik und Städten systematisch zu erfassen, erfolgt eine Orientierung an den Governanceformen nach Kern (2014, 2019) und eine Zuordnung der Instrumente zu hierarchischer, vertikaler bzw. horizontaler Klimagovernance (vgl. auch Kapitel 2.3).

Es werden Instrumente mit explizitem Klimaschutzbezug und Relevanz für Städte vorgestellt, dabei besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit. Eine zeitliche Einschränkung ergibt sich durch den Zeitpunkt der Experteninterviews. Die Interviews wurden ab Sommer 2012 durchgeführt und es wurde nach EU-Initiativen in den fünf Jahren zuvor gefragt (vgl. Kapitel 4). Dies geht auf die Annahme zurück, dass ein längerer Zeithorizont in der Befragung aufgrund von Erinnerungslücken, beruflichen Wechseln etc. zu großen Ungenauigkeiten geführt hätte. Insgesamt werden somit Instrumente von 2007 bis zum Zeitpunkt der letzten Interviews im Jahr 2017 berücksichtigt.

Hierarchische Klimagovernance

Das Gemeinschaftsrecht sieht kein direktes Durchgriffsrecht europäischer Rechtsvorschriften auf subnationale bzw. lokale Körperschaften vor (vgl. u.a. Artikel 4 und 5 EUV, Artikel 288 AEUV). Formal können nur Mitgliedstaaten adressiert werden.

Städte können direkt über Verordnungen und Beschlüsse und indirekt über die nationale Umsetzung von EU-Richtlinien beeinflusst werden. Fast alle städtischen Handlungsfelder werden durch europäische Gesetzgebung berührt. Richtlinien zur Liberalisierung des Energiemarktes, zur öffentlichen Beschaffung, Gebäudesanierung und nachhaltigen Mobilität etc. prägen den Gestaltungsspielraum städtischer Akteure¹⁸ (Kern 2014, S. 116; Ringel 2016, S.

¹⁷ Online: www.klimaschutz.de/zahlen-und-fakten, abgerufen am 30.3.2021

¹⁸ Zu nennen sind hier beispielsweise die Richtlinie 2003/54/EG zur Schaffung des Binnenmarktes im Energiebereich, die Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG zur Regelung des Vergaberechts sowie die Änderung der EU-Binnenmarktrichtlinien 96/92/EG und 98/30/EG zur Restrukturierung und Liberalisierung der Angebotsseite des Strom- und Gasmarktes.

73). Hinzu kommen spezifische klimapolitische Instrumente mit dem Ziel der CO₂-Minderung über eine Erhöhung der Energieeffizienz und des Anteils erneuerbarer Energieträger, die im Folgenden näher beschrieben werden. Dabei wird der Stand der Rechtsakte beschrieben, der im Untersuchungszeitraum, also maximal bis zum Zeitpunkt der Interviews, relevant war.

Die *Energieeffizienzrichtlinie (2012/27/EU)* schreibt die Festlegung konkreter Energieeinsparziele bzw. Energieverbräuche in den Bereichen Primär- und Endenergie für die Mitgliedstaaten vor. Die Einsparziele sollen vor allem durch eine Reduzierung des Heizenergiebedarfs und eine Erhöhung der Energieeffizienz im Gebäudesektor erfolgen, da hier ein hoher Energieverbrauch und somit ein hohes Einsparpotential bestehen. Artikel 5 der Richtlinie betont die Vorbildwirkung der öffentlichen Hand und fordert eine jährliche Sanierung von 3% der Gebäudeflächen in öffentlicher Hand und die Berücksichtigung von Energieeffizienz bei der öffentlichen Beschaffung. Dies zielt zunächst auf Gebäude der Zentralregierungen ab, kann von diesen aber auch auf regionale und lokale Ebenen ausgedehnt werden (Artikel 5, Nr. 1). Die Richtlinie wurde 2013 mit der Novelle der Energieeinsparverordnung (EnEV)¹⁹ in Deutschland umgesetzt.

Die *EU-Richtlinie zur Energieeffizienz in Gebäuden (2010/31/EU)*²⁰ hat das Ziel, die Energieeffizienz in allen Bestandsgebäuden und Neubauten zu steigern. Dafür werden Mindeststandards für energetische Anforderungen an Neubauten und Renovierungen festgelegt. Ab 2019 müssen alle öffentlichen Neubauten den Standard eines „Niedrigstenergiegebäudes“ („nearly-zero-emission-building“) erfüllen. Ab 2021 gilt dies auch für den privaten Sektor. Ein Niedrigstenergiegebäude soll eine möglichst hohe Gesamtenergieeffizienz und keinen bzw. einen sehr geringen Energiebedarf aufweisen. Dieser soll zudem vor allem aus erneuerbaren Energiequellen gedeckt werden. Der Standard kann in jedem Mitgliedsstaat unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit selbst definiert werden. Die Richtlinie wurde in Deutschland 2013 über die Novelle der Energieeinsparverordnung (EnEV) umgesetzt.

Die *Ökodesign-Richtlinie (2009/125/EG)* schafft einen Rahmen für Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte und berührt dabei den Bereich öffentlicher Beschaffung. So ist die Ökodesign-Richtlinie beispielsweise auch für die Ausgestaltung der Straßenbeleuchtung relevant (Reintjes und Spengler 2013, S. 3–4).

Die Richtlinie *2009/33/EG zur Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge* schreibt die Berücksichtigung von Energieeffizienzkriterien bei der Beschaffung von Fahrzeugen durch die öffentliche Hand und die Vergabe von Aufträgen im ÖPNV vor.

Schließlich prägt auch die *Richtlinie zum Elektrizitätsbinnenmarkt (2009/72/EG)* den Handlungsspielraum lokaler Akteure hinsichtlich der Gestaltung der städtischen Energieversorgung. Sie ermöglicht beispielsweise Vorrangregelungen für Elektrizität aus

¹⁹ Grundlage für die Energieeinsparverordnung ist das Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden bzw. Energieeinspargesetz (EnEG).

²⁰ Die Richtlinie stellt eine Neufassung der Richtlinie 2002/91/EG über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden dar.

erneuerbaren Energien und Kraft-Wärme-Kopplung und schreibt eine rechnerische Trennung der Bereiche Erzeugung, Übertragung und Verteilung von Elektrizität vor. Dies verändert die Einnahmestrukturen und Möglichkeiten der Querfinanzierung auf kommunaler Ebene (vgl. auch Haberzettl et al. 1998)

Dem Ziel der Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger dient vor allem die *Erneuerbare Energien Richtlinie (2009/28/EG)*. Die Richtlinie sieht eine sektorübergreifende Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch vor und ist in Deutschland durch das EEG und EE-WärmeG abgedeckt.

Die regulativen Vorgaben der EU in der Klima- und Energiepolitik müssen jeweils auf nationaler Ebene konkretisiert und in Gesetzesform übertragen werden. Es bestehen keine direkten hierarchischen Beziehungen zwischen der EU und den Städten. Zum einen, weil die EU-Ebene wie erwähnt keine Kompetenzen für die Steuerung der lokalen Ebene hat. Zum anderen, weil die EU ihre 20-20-20-Ziele in Form des burden sharing auf die unterschiedlichen Ausgangssituationen der Mitgliedstaaten anpasst und auf verbindliche Vorgaben in Form von Verordnungen weitgehend verzichtet. Der Ansatz einer weichen Steuerung bzw. einer Kontextsteuerung sieht vor, dass es Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, die Ziele und Vorgaben der EU für sich umzusetzen, entsprechende Programme zu entwickeln und die lokale Ebene einzubeziehen. Dies kann theoretisch in den Mitgliedstaaten zu hierarchischen Governanceformen bzw. verbindlichen Klimavorgaben für Städte und Gemeinden führen, meist ist dies jedoch nicht der Fall (Kern 2014, S. 116, 2019, S. 135–136).

Vertikale Klimagovernance

Kern stellt fest, dass in der EU-Klimapolitik mit Bezug auf Städte eher vertikale Governanceformen dominieren (Kern 2014, S. 118). Dazu zählen aus Steuerungsperspektive der EU hauptsächlich finanzielle Anreize und informationelle Instrumente sowie Partizipationsangebote. Systematisch sind hier auch Formen des Uploading durch die lokale Ebene gemeint. Insgesamt kann im Hinblick auf die Schnittstelle von EU-Klima- und Stadtpolitik eine große Bandbreite von Unterstützungs- und Anreizprogrammen beobachtet werden. EU-Förderung findet dabei vor allem im Rahmen der Strukturfondsförderung sowie über sektorspezifische Rahmen- bzw. Aktionsprogramme statt.

Strukturfonds

Europäische Kohäsions- und Strukturfondsförderung dient dem Ziel, die regionale Entwicklung in Europa zu unterstützen und zu gestalten und den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu fördern. Dazu soll die Entwicklung und strukturelle Anpassung von Regionen mit großem wirtschaftlichem Rückstand gefördert werden. Dies hat zur Folge, dass unter Umständen auch rückständige Regionen in wohlhabenden Ländern förderfähig sein können. Die formalen Zuständigkeiten sind zwischen Kommission und Mitgliedstaaten aufgeteilt und zum Teil auch auf der regionalen Ebene verortet. Die Kommission gibt den Rahmen der Förderung vor, der dann auf nationaler Ebene in Form von nationalen strategischen Rahmenplänen und

Operationellen Programmen konkretisiert wird. Somit legt die Kommission die strategische Ausrichtung, Prioritäten, Indikatoren und Ziele für die Strukturfondsförderung fest, die konkrete Vergabeentscheidung liegt jedoch bei den Mitgliedstaaten bzw. den Regionen.

Die städtische Dimension in der Strukturfondsförderung der Europäischen Union wurde schrittweise ausgebaut. Bereits 1994 förderte die Gemeinschaftsinitiative URBAN Maßnahmen zur nachhaltigen Stadtentwicklung (1994-2006). Ziel war die Aufwertung ökonomisch, ökologisch und sozial benachteiligter Städte und Stadtviertel. 2003 wurde das Programm URBACT zur Förderung der Bildung thematischer Netzwerke zwischen europäischen Städten eingesetzt, das bis heute besteht. Ziel ist der Austausch von Best Practices und die Entwicklung innovativer Ansätze in der nachhaltigen Stadtentwicklung (Reiter 2011, S. 83–84). Auch das INTERREG-Programm unterstützt nachhaltige Stadtplanung und die Vernetzung von Städten, insbesondere die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit.

Mit der Mitteilung der Kommission „Die Kohäsionspolitik und die Städte“ 2006 wurde die Stadtentwicklungsförderung als Aufgabe der europäischen Strukturfondsförderung verankert (Reiter 2011, S. 83–84; Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006b). Unter den Schlagworten „Verkehr, Erreichbarkeit und Mobilität“ und „natürliche und physische Umwelt“ wurden dort bereits klimaschutzrelevante Aspekte wie Energieeffizienz und Energiesparen angesprochen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006b, S. 5–7). Insbesondere seit der Förderperiode 2007-2013 ist die Strukturfondsförderung somit auch für städtische Klimapolitik relevant.

Zu den Strukturfonds zählt zum einen der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), aus dem Infrastrukturprojekte, lokale Entwicklungsprojekte und Projekte zur Unterstützung des wirtschaftlichen Wandels bzw. der Wettbewerbsfähigkeit in den am wenigsten entwickelten Regionen finanziert werden können. Der Europäische Sozialfonds (ESF) finanziert Programme zur Unterstützung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Unternehmen, zur Erleichterung des Zugangs zu und der Partizipation am Arbeitsmarkt und der Bekämpfung von Diskriminierung. Der Kohäsionsfonds als drittes Finanzinstrument der Strukturfondsförderung orientiert sich dagegen an der Förderung von weniger entwickelten Mitgliedstaaten. Förderfähig sind Mitgliedsländer, die ein BIP pro Kopf von unter 90% des EU-Durchschnitts aufweisen. Aus dem Kohäsionsfonds können unter anderem Projekte zum Umweltschutz und zum Ausbau transeuropäischer Verkehrsnetze finanziert werden (Europäische Union 2007). Gemeinschaftsinitiativen konkretisieren und ergänzen die Strukturfondsförderung.

In der Förderperiode 2007-2013 richtete sich das Ziel „Konvergenz“ an Regionen mit einem niedrigen Beschäftigungsniveau und einem BIP pro Kopf unter 75% des EU-Durchschnittes. Regionen, die aufgrund der Erweiterungen von 2004 und 2007 nicht mehr unter diese Grenze fielen („statistischer Effekt“), wurden weiterhin gefördert. Alle anderen Regionen waren prinzipiell förderfähig im Rahmen des Zieles „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, das durch den ESF und den EFRE finanziert wird. Hier wurden Programme unterstützt, die wirtschaftlichen Wandel, Innovationen sowie ein hohes Beschäftigungsniveau

fördern. Ein weiteres Ziel der Strukturfonds ist die „Europäische territoriale Zusammenarbeit“. Mit Finanzmitteln aus dem EFRE soll interregionale und grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Regionen und Kommunen erleichtert werden (Europäische Union 2007).

Mit der EU-2020-Strategie fand auch eine Neuausrichtung der Strukturfonds für die Förderperiode 2014-2020 statt. Maßnahmen in den Bereichen Energieeffizienz, erneuerbare Energien und Klimaschutz erhielten nun einen höheren Stellenwert. Beispielsweise „sollen in den stärker entwickelten Regionen und in den Übergangsregionen mindestens 80 % der EFRE-Mittel auf nationaler Ebene für Energieeffizienz und erneuerbare Energien sowie Innovation und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) verwendet werden“ (Europäische Kommission 2011c, S. 2).²¹ Insgesamt standen im EFRE und Kohäsionsfonds 38 Mrd. € für Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare Energie, smarte Verteilungsnetze und nachhaltige urbane Mobilität, Forschung und Entwicklung zur Verfügung, komplementär zu Horizont 2020 (European Commission - Directorate-General for Energy 2015, S. 18). Damit rückten auch öffentliche Infrastrukturen, öffentliche Gebäude und der Wohnungssektor in den Fokus. Zudem wurde Forschung und Entwicklung sowie Kraft-Wärme-Kopplung gefördert (European Commission - Directorate-General for Energy 2015, S. 20). In diesem Kontext wurde auch die Rolle der Städte aufgewertet: „Promoting low-carbon strategies for all types of territories, in particular for urban areas, including the promotion of sustainable multi-modal urban mobility“ (European Commission - Directorate-General for Energy 2015, S. 20) sei ein wichtiges Element der Priorität „CO₂-arme Wirtschaft“ (Europäische Kommission - Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung 2014).

Neben den inhaltlichen Schwerpunkten wurde in der Förderperiode 2014-2020 auch die prozessuale Ausgestaltung der Förderung reformiert. Es fand ein Wechsel von einem „grant-based approach“ hin zur Förderung von Investitionen und einem Fokus auf Effektivität der Mittelverteilung statt. Es sollte nun stärker auf eine Hebelwirkung der Förderung geachtet werden. Das Prinzip der Zusätzlichkeit bzw. der Komplementarität von Förderung und öffentlichen oder privaten Investitionen wurde gestärkt und die Nutzung von zusätzlichen Finanzierungsinstrumenten unterstützt (European Commission - Directorate-General for Energy 2015, S. 22–26).

Die neue Ausrichtung der Strukturfondsförderung zielte darauf ab, nicht nur durch EU-Fördermittel zu fördern, sondern auch ergänzende Anreize für öffentliche und private Investitionen durch Finanzierungsinstrumente zu setzen, beispielsweise durch Kredite, Garantien und Bürgschaften (Ringel 2016, S. 89; European Commission - Directorate-General for Energy 2015, S. 22–24). Zum Teil wenden sich diese direkt an lokale Behörden, zum Teil werden, z.B. durch die Erleichterung privater Investitionen in lokale Projekte, günstige Rahmenbedingungen

²¹ Des Weiteren führt das EFRE-Programm „Central Europe“ zur Förderung transnationaler Kooperation unter der Priorität Umwelt explizit auch das Handlungsfeld „Förderung erneuerbarer Energiequellen und Steigerung der Energieeffizienz“ auf (weitere Informationen unter <https://www.interreg-central.eu/Content.Node/discover/programme.html>, Stand 17.01.2017).

für lokale Klimaschutzmaßnahmen geschaffen²² (Ringel 2016, S. 90–91). Nichtsdestotrotz liegt die Hauptverantwortung der Umsetzung der Strukturfonds bei den Mitgliedstaaten. Sie prägen die Ausgestaltung, prüfen die Anträge und wachen über die Mittelvergabe. Die direkte Adressierung von lokalen öffentlichen Akteuren durch die EU erfolgt u.a. durch folgende Programme, Finanzinstrumente und Informationsinstrumente.

Rahmenprogramme

Rahmen- und Aktionsprogramme dienen der Unterstützung der Umsetzung von EU-Politiken durch finanzielle Anreize und werden direkt auf europäischer Ebene abgewickelt, z.T. auch über nationale Kontaktstellen bzw. Agenturen. Es besteht keine feste Aufteilung der Mittel auf Mitgliedstaaten. Innerhalb der Programmlaufzeit erfolgen Ausschreibungen zu unterschiedlichen Themen. Die Entscheidung über die Förderung liegt bei der Kommission bzw. den mit der Verwaltung der Fördermittel beauftragten nationalen oder europäischen Agenturen.

Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP)

Das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) ist vor allem an kleinere und mittlere Unternehmen gerichtet, beinhaltet jedoch mit dem Unterprogramm „Intelligente Energie Europa“ (IEE) eines der wichtigsten Förderprogramme für Klimaschutz in Städten. IEE förderte zwischen 2003 und 2013 Projekte zu Energieeffizienz und erneuerbaren Energien mit besonderem Fokus auf energieeffiziente Gebäude, sparsamen Umgang mit Ressourcen, Diversifizierung von Energiequellen und erneuerbare Energien im Transportsektor. Zudem wurden im Rahmen von IEE lokale und regionale Energieagenturen sowie der Wissensaustausch zwischen Städten gefördert (Bendlin 2016, S. 109; Kern 2014, S. 121). Von 2007-2013 war IEE Teil des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation und wurde anschließend teilweise in Horizont 2020 überführt.

Forschungsrahmenprogramm und Horizont 2020

Das 7. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union legte die Prioritäten der EU-Forschungspolitik für die Förderperiode 2007-2013 fest. Unter anderem wurden Vorhaben in den Themenfeldern Energie, Umwelt und Klimawandel sowie Verkehr gefördert. Auch Kommunen sind z.T. antragsberechtigt. Besonders spezifische Initiativen der Kommission, die auf städtische Handlungsfelder abzielen, sind hier interessant.

Die CIVITAS – Initiative (CIVITAS I, II, PLUS, PLUS II) wird im Rahmen der Forschungsrahmenprogramme gefördert. CIVITAS steht für „City-Vitality-Sustainability“ und fördert seit 2002 nachhaltige, saubere und energieeffiziente Verkehrslösungen in Städten. Städte

²² So fördert die EIB beispielsweise private Finanzierungen im Bereich Energieeffizienz über das Programm PF4EE (Private Finance for Energy Efficiency) durch Kreditrisikoschutz für Banken, um private Investitionen attraktiver zu machen. Die Energy Efficiency Financial Institutions Group (EEFIG) wurde 2013 von der Kommission initiiert, um einen Austausch von Erfahrungen und Best Practices zwischen Finanzakteuren zu ermöglichen und Barrieren für Energieeffizienzfinanzierung auf lokaler Ebene zu mindern. Das Investor Confidence Project Europe soll Investitionen in energetische Gebäudesanierung vereinfachen (Ringel 2016, S. 90–91).

werden durch Förderung und Austausch von Best Practices dazu angehalten, Maßnahmen für eine nachhaltige urbane Mobilität zu entwickeln und zu implementieren. Schwerpunkte liegen u.a. auf Elektromobilität, neuen Technologien, erneuerbaren Energiequellen sowie energieeffizientem und emissionsarmem Stadtverkehr.²³

CONCERTO ist eine weitere relevante Initiative, die einen ganzheitlichen Ansatz zur Optimierung des städtischen Gebäudebestands im Gegensatz zur Optimierung einzelner Gebäude propagiert. Dazu wurden zwischen 2005 und 2013 entsprechende Demonstrationsprojekte in Städten gefördert.²⁴

Mit dem Investitionsprogramm ELENA – European Local Energy Assistance der Europäischen Investitionsbank werden Kosten für die Entwicklung von Projekten zu Energieeffizienz, dezentraler Energiegewinnung aus erneuerbaren Energien und städtischem Nahverkehr, beispielsweise in Form von Machbarkeitsstudien, bezuschusst.²⁵

Das Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizont 2020 führt die Rahmenprogramme für Forschung und für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation zusammen. Horizont 2020 umfasst die drei thematischen Schwerpunkte „Wissenschaftliche Exzellenz“, „Führende Rolle der Industrie“ und „Gesellschaftliche Herausforderungen“. Für städtische Klimapolitik ist insbesondere der thematische Schwerpunkt „Gesellschaftliche Herausforderungen“ relevant, da auch „sichere, saubere und effiziente Energie“, „intelligenter, umweltfreundlicher und integrierter Verkehr“ sowie „Klimaschutz, Umwelt, Ressourceneffizienz und Rohstoffe“ als wichtige Herausforderungen identifiziert werden.

Die Förderlinie „Intelligente Energie Europa“, die Initiative CIVITAS und das Finanzinstrument ELENA werden im Rahmen von Horizont 2020 fortgeführt.

Weitere Förderprogramme

Mit LIFE+ (2007-2013)²⁶ und LIFE (2014-2020)²⁷ bietet die Kommission ein weiteres Finanzierungsinstrument für Umwelt- und Klimaschutzaspekte. Das Programm wird direkt von der Kommission verwaltet und fördert in Subprogrammen Projekte zu Klimaschutz, Governance und Verwaltungspraxis explizit auch auf lokaler Ebene. So wird in der Verordnung zum LIFE Programm für die Förderperiode 2014-2020 als Ziel z.B. die „Erleichterung der Entwicklung und Durchführung integrierter Konzepte, beispielsweise für Strategien und Aktionspläne zum Klimaschutz, auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene“²⁸ genannt. LIFE enthält zudem ein

²³ Online: <http://www.civitas-initiative.org/>, abgerufen am 19.08.2018.

²⁴ Online: <https://www.concertoplus.eu/>, abgerufen am 19.08.2018.

²⁵ Online: <http://www.eib.org/de/products/advising/elena/index.htm>, abgerufen am 20.08.2018.

²⁶ Verordnung (EG) Nr. 614/2007 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Mai 2007 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE+)

²⁷ Verordnung (EU) Nr. 1293/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 11. Dezember 2013 zur Aufstellung des Programms für die Umwelt und Klimapolitik (LIFE) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 614/2007.

²⁸ Verordnung (EU) Nr. 1293/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 11. Dezember 2013 zur Aufstellung des Programms für die Umwelt und Klimapolitik (LIFE) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 614/2007.

Finanzinstrument zur Förderung privater Finanzierungen im Bereich Energieeffizienz (Private Finance for Energy Efficiency - PF4EE). Dieses Instrument bietet einen Kreditrisikoschutz auf Portfoliobasis der Europäischen Investitionsbank für Banken, um private Investitionen in lokale Energieeffizienzprojekte attraktiver zu machen. Diese Investitionen müssen dann nicht mehr als Risikoinvestitionen eingestuft werden und eine Finanzierung lokaler Vorhaben wird vereinfacht (Ringel 2016, S. 90–91).

Das Europäische Energieprogramm zur Konjunkturbelebung (EEPR)²⁹ von 2009 beinhaltet den Europäischen Energieeffizienzfonds (EEEF), ein zweckgebundenes Finanzierungsinstrument der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank zur Förderung von Energieeffizienzprojekten und Vorhaben im Bereich erneuerbare Energien - vor allem auf kommunaler und regionaler Ebene. Es bietet Darlehen, Garantien oder Beteiligungen für Investitionen in nachhaltige Energieprojekte und Energieeffizienz an. Antragsberechtigt sind kommunale, lokale und regionale Behörden sowie öffentliche und private Unternehmen, die im Auftrag öffentlicher Akteure handeln (Ringel 2016, S. 90).³⁰

Partizipationsangebote

Das politische System der EU bietet zahlreiche Schnittstellen und Anknüpfungspunkte für die Vermittlung städtischer Interessen. Städte werden als Stakeholder und über Multilevel-Governance-Arrangements in die Agendasetzung und Politikformulierung einbezogen. Dabei gibt es sowohl offizielle als auch informelle Partizipationsangebote.

Zum einen besteht die Möglichkeit, durch Konsultationen, Expertengremien, Anhörungen im EU-Parlament oder in parlamentarischen Arbeitsgruppen eingebunden zu werden. Als formal institutionalisierte Repräsentation lokaler und regionaler Interessen steht auf europäischer Ebene lediglich der Ausschuss der Regionen zur Verfügung. Der Ausschuss dient der eigenständigen Interessenartikulation europäischer Regionen und Kommunen auf EU-Ebene und hat lediglich beratende Funktion. Die Ausschuss-Mitglieder können Stellungnahmen abgeben und werden durch die Kommission in allen Belangen, die für Regionen und Kommunen relevant sind, angehört. Kommission und Rat konsultieren den Ausschuss, wenn neue Gesetze Auswirkungen auf die regionale oder lokale Ebene haben (Artikel 307 AEU-V). Für einzelne Städte ist dieser Kanal jedoch nur begrenzt relevant. Nur drei der 24 deutschen Sitze sind für die Vertreter kommunaler Interessen vorgesehen und diese sind von Vertretern kommunaler Spitzenverbände besetzt – einzelne Städte sind nicht vertreten (Tews 2012).

Darüber hinaus bietet die spezifische Gestaltung des europäischen Politikprozesses, insbesondere die zahlreichen Politikarenen und komplexen Entscheidungsverfahren, zahlreiche Schnittstellen. Die Einbeziehung von lokalen Interessenvermittlungsakteuren wird dabei explizit begrüßt und normativ gewünscht. Die meisten EU-Organe sind auf externes Wissen angewiesen und streben danach, die Akzeptanz europäischer Entscheidungen durch die frühzeitige Einbindung betroffener Akteure zu erhöhen (Münch 2006b, S. 359–360; Europäische Kommission 2001).

²⁹ Online: <http://ec.europa.eu/energy/eepr/projects/>, abgerufen am 21.08.2018

³⁰ Online: <https://www.eeef.eu/home.html>, abgerufen am 20.08.2018.

Besonders Städten und Gemeinden als Ebene mit der größten Bürgernähe wird im Gegensatz zu Partialinteressen anderer Interessenvermittler eine hohe legitimierende Wirkung zugeschrieben, da sie im Namen ihrer Bürgerschaft agieren (Heinelt und Niederhafner 2008, S. 106; Tews 2012).

Insbesondere die Kommission unterhält zahlreiche Beratungsgremien und Kontakte zu Interessenvermittlungsakteuren aller Art, u.a. führt sie einen systematischen Dialog mit regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, um eine inhaltliche Mitarbeit an Kommissionsvorlagen zu ermöglichen. Dazu zählt die regelmäßige Veranstaltung von Konsultationen zu unterschiedlichen Themen. Das Europäische Parlament ist ebenfalls auf externe Expertise und Mitarbeit angewiesen. Lokale Akteure können hier u.a. in Fachausschüsse oder Arbeitsgruppen eingeladen werden. Auch im Ministerrat ist die Teilnahme an Beratungsausschüssen auf Einladung möglich (Münch 2006b, S. 361; Heinelt und Niederhafner 2008, S. 105–108; Tews 2012).

Zum anderen kann über informelle Kanäle Kontakt zu Amtsträgern auf europäischer Ebene gepflegt werden. In ebenenübergreifenden Policy-Netzwerken können städtische Akteure informellen Zugang und Einflusskanäle zu den beteiligten Akteuren erhalten (Schultze 2003, S. 135).

Horizontale Klimagovernance

Die dritte Form von Klimagovernance nach Kern nimmt die horizontalen Beziehungen zwischen den Städten in den Blick. Hier ist anzumerken, dass eine trennscharfe Unterscheidung der Wirkungsdimensionen von EU-Instrumenten empirisch oft nicht möglich ist. Es bestehen zahlreiche Wechselwirkungen und Überlappungen mit hierarchischen und vertikalen Governanceformen (Kern 2014, 2019). So fördern fast alle der oben genannten EU-Förderprogramme als primär vertikal ausgerichtete Governanceinstrumente nicht nur konkrete Projektvorhaben, sondern schwerpunktmäßig auch Erfahrungsaustausch bzw. die Verbreitung von Best Practices. Transfer und Diffusion von innovativen Lösungen und der Austausch zwischen Städten, eindeutig Elemente horizontaler Governance, nehmen einen hohen Stellenwert ein. Schon die Vorgabe der Strukturfondsförderung, Projektpartner aus mindestens drei EU-Mitgliedsländern einzubinden, dient dem Ziel, transnationale Projektnetzwerke und Erfahrungsaustausch zu fördern. Andere Programme und Initiativen enthalten neben der finanziellen Förderung auch Vernetzungselemente. Exemplarisch sei hier auf CIVITAS verwiesen. Die CIVITAS-Initiative wird durch thematische Arbeitsgruppen und nationale CIVITAS-Netzwerke³¹ sowie eine Wissensdatenbank³² flankiert.

Neben den bereits beschriebenen vorrangig hierarchisch oder vertikal ausgerichteten Instrumenten existieren auch explizit horizontal ausgerichtete Governance-Formen zu Vernetzung und Austausch von Best Practices, Wettbewerb und Information, die aber von der EU-Ebene initiiert bzw. unterstützt werden und somit auch eine vertikale Komponente aufweisen. Diese Instrumente sind also eher einer hybriden bzw. eingebetteten Governanceform

³¹ Online: <http://www.civitas-initiative.org/civinet>, abgerufen am 23.09.2017.

³² Online: <http://www.civitas-initiative.org/knowledge-base>, abgerufen am 23.09.2017.

zuzuordnen (Kern 2019, S. 136–138). In der vorliegenden Arbeit sollen sie der Übersichtlichkeit halber jedoch der Kategorie „horizontale Klimagovernance“ zugeordnet werden, da sie vorrangig horizontal ausgerichtet sind.

Vernetzungsinstrumente

Konvent der Bürgermeister

Der Konvent der Bürgermeister (Covenant of Mayors, CoM) wurde 2008 im Rahmen des Klima- und Energiepakets der Kommission als Instrument zur Erreichung der Klimaziele für 2020 durch die Generaldirektion Energie initiiert. Das Europäische Parlament und der Ausschuss der Regionen unterstützten die Initiative. Bendlin zeigt, dass insbesondere die Kommission sich einen Mehrwert von diesem Instrument erhofft. Die Kommission fördert die Unterhaltung des Sekretariats über die Programme Intelligente Energie Europa und LIFE+/LIFE³³ und steht in engem inhaltlichen Austausch mit dem Konvent. Zudem ist die Mitgliedschaft im Konvent mit verschiedenen EU-Fördermöglichkeiten verbunden. Abgesehen davon wird der Konvent von Städten und Städtenetzwerken getragen. Die Leitung übernimmt das Netzwerk Energy Cities gemeinsam mit Eurocities, Klima-Bündnis, Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) und FEDARENE, dem Verband Regionaler Energie- und Umweltagenturen. Damit ist der Konvent weniger ein eigenständiges Netzwerk als vielmehr eine Initiative bzw. eine Plattform für die Kooperation von Städten und bestehenden Städtenetzwerken sowie regionalen und nationalen Regierungen und privaten Akteuren, die als Koordinatoren oder Unterstützer des Konvents eingebunden sind (Bendlin 2016, 2020).

Die Unterzeichner des Konvents verpflichteten sich, die Ziele der EU für 2020 zu übertreffen und ihre CO₂-Emissionen bis 2020 um mehr als 20% im Vergleich zu 1990 zu senken, ein Referenz-Emissionsinventar zu erstellen, fristgerecht einen lokalen Aktionsplan für nachhaltige Energie (Sustainable Energy Action Plan, SEAP) mit Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und Förderung erneuerbarer Energiequellen einzureichen und regelmäßige Monitoring-Berichte anzufertigen. Die Aktionspläne und Monitoring-Berichte werden von der Gemeinsamen Forschungsstelle, dem wissenschaftlichen Dienst der Kommission, geprüft und ausgewertet (Kona et al. 2015). Falls die Verpflichtungen nicht fristgerecht erfüllt werden, kann die Mitgliedschaft ausgesetzt werden. Das Angebot wird durch einen Benchmark-Mechanismus ergänzt.³⁴ 2015 wurde der Konvent umstrukturiert und neu ausgerichtet. Zum einen wurde die 2014 von der Generaldirektion Klimapolitik initiierte Initiative „Mayors Adapt“ zum Thema Klimaanpassung in den Konvent integriert. Der Konvent wurde in diesem Zuge umbenannt in „Konvent der Bürgermeister für Klima und Energie“. Zum anderen wurden neue Ziele formuliert, die sich an den EU-Klimazielen für 2030 orientieren. So sollen ab 2015 neu hinzugekommene Mitglieder mindestens 40% CO₂-Emissionen bis 2030 einsparen und einen nachhaltigen Energie- und Klimaplan (Sustainable Energy and Climate Plan, SECAP) einreichen. Der grundlegende Mechanismus aus Monitoring, Austausch von Benchmarks und

³³ Die Mitglieder des Konvents müssen keine Mitgliedergebühren zahlen, die Mitgliedschaft ist kostenlos (Bendlin 2016, S. 107).

³⁴ Online: www.konventderbuergermeister.eu, abgerufen am 06.02.2018

Suspendierung der Mitgliedschaft bei Missachtung der Fristen bleibt unverändert. Bestehende Mitglieder können die neuen Ziele ebenfalls übernehmen (Covenant of Mayors 2016).

Kern beschreibt den Konvent interessanterweise ursprünglich als Beispiel für die neuen Formen vertikaler Klimagovernance, die im europäischen Mehrebenensystem entstanden sind (Kern 2014, S. 123). In einer späteren Publikation führt sie den Konvent jedoch als Beispiel neuer eingebetteter bzw. hybrider Governanceformen auf, bei denen polyzentrische Governancearrangements (Typ II MLG nach Hooghe und Marks 2003) in bestehende Typ I Arrangements eingebettet sind (Kern 2019, S. 136–137). Bendlin bezeichnet den Konvent als „orchestration arrangement“ in dem der Konvent im Auftrag der Kommission die Klimapolitik seiner Mitglieder orchestriert (Bendlin 2020, S. 229). In jedem Fall ist der Konvent eine „unique supranational initiative“ (Bendlin 2016, S. 108). Die Gründung des Konvents spiegelt die Bedeutung wider, die die EU-Kommission der städtischen Ebene im Kampf gegen den Klimawandel beimisst und wird als institutionalisierte Anerkennung städtischer Akteure interpretiert (Bendlin 2016, S. 104). Der Konvent etabliert direkte Verbindungen zwischen europäischer und lokaler Ebene, die in beide Richtungen durchlässig sind und unterscheidet sich damit deutlich von traditionellen Städtenetzwerken (Kern 2019, S. 137). Unterzeichner des Konvents und beteiligte Städtenetzwerke haben eine hervorgehobene Plattform zur Vermittlung städtischer Interessen und für den Zugang zu informationellen und finanziellen Ressourcen der EU. Gleichzeitig steht beim Konvent jedoch die horizontale Kooperation zwischen den Städten im Vordergrund. Damit verbindet der Konvent als Governance-Instrument die vertikale und horizontale Dimension.

Weitere Netzwerke

Finanzielle Mittel aus EU-Projektförderung trugen in vielen Fällen dazu bei, Städtenetzwerke zu gründen und ihren Betrieb sicherzustellen. So geht beispielsweise das Netzwerk Energy Cities auf eine EU-Initiative zurück, ist inzwischen aber ein eigenständig agierendes Netzwerk, das zu 60% aus EU-Mitteln gefördert wird³⁵. Die Europäische Geschäftsstelle des Klima-Bündnisses finanziert sich zum größten Teil aus projektgebundenen Drittmitteln der EU-Kommission. Die Mitgliedsbeiträge machen lediglich ein Drittel des Budgets aus (Klima-Bündnis 2006, S. 27).

Initiative „Intelligente Städte und Gemeinden“

Auch die Programme unter dem Stichwort „Smart Cities and Communities“ zielen auf eine Vernetzung von Städten ab. Bereits 2011 wurde im Rahmen des europäischen Strategieplans für Energietechnologie (SET-Plan)³⁶ eine Industrieinitiative „Smart Cities“ etabliert. Der Begriff Smart Cities wurde hier vor allem mit den Zielen der CO₂-Reduzierung und Erhöhung der Energieeffizienz durch technologische Innovationen in den Sektoren Gebäude, Industrie und Verkehr verbunden. Die Initiative zielte darauf ab, ambitionierte Städte bei der Umgestaltung

³⁵ Online: <https://energy-cities.eu/governance-and-funding/>, abgerufen am 31.10.2020

³⁶ Der Europäische Strategieplan für Technologie (SET-Plan) ist die technologische Säule der europäischen Energie- und Klimaschutzpolitik und fördert die Entwicklung und Verbreitung innovativer emissionsarmer Technologien (Europäische Kommission 2009, S. 3).

ihrer Gebäude, Energienetze und Verkehrssysteme zu unterstützen, um Emissionseinsparungen über die Ziele der EU hinaus, genauer eine Reduktion um 40% bis 2020, zu erreichen. Förderung wurde im Rahmen bestehender Programme, beispielweise CIVITAS, CONCERTO und Intelligente Energie Europa, bereitgestellt³⁷. Als mögliche Teilnehmer sind dabei besonders die Unterzeichner des Konvents angesprochen. Hier wird beispielhaft die Verflechtung der EU-Politikinstrumente und die oben angesprochene herausgehobene Stellung der Konventsmitglieder deutlich (Europäische Kommission 2009, S. 7; European Commission 2015).

Mit der Gründung der Europäischen Innovationspartnerschaft für „Smart Cities and Communities“ im Juli 2012 im Rahmen des Konzepts der „Innovationsunion“ wurde inhaltlich an die Industrieinitiative angeknüpft. Zusätzlich fand eine Einbeziehung der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) statt. Ziel ist es nun, Innovationen und Synergien an der Schnittstelle zwischen Energie, Verkehr und IKT zu fördern, um CO₂-Emissionen und Energiebedarf zu senken (European Commission 2012).

Die Innovationspartnerschaft “focuses on industry led innovation as a key driver to achieve economic and social change in urban areas (...). It will support existing and future EU initiatives for urban areas in the field of environment (...) and climate policies.” (European Commission 2012, S. 2). Dabei werden vor allem Best Practices bzw. Leuchtturmprojekte mit Vorbildwirkung gefördert, die auch in anderen Kontexten übernommen werden können. Die Mittelvergabe erfolgt in jährlichen Ausschreibungen im Rahmen des 7. Forschungsrahmenprogramms bzw. Horizont 2020³⁸ und der Strukturfonds. Zudem werden horizontaler Austausch und Koordination unterstützt. Die Innovationspartnerschaft adressiert dabei nicht nur Stadtverwaltung und -politik, wie es beispielsweise beim Konvent der Bürgermeister der Fall ist (Ringel 2016, S. 93). Industrie und Wirtschaft sind gleichberechtigte Partner neben Vertretern aus Stadtpolitik und -verwaltung.

Dies spiegelt sich auch in der Governancestruktur der Partnerschaft wider. Sie umfasst eine High-Level Group mit Vertreter_innen aus Wirtschaft, Wissenschaft und den Städten sowie eine Stakeholder-Plattform mit Stadtvertreter_innen, Bürger_innen, NGOs und Industrievertreter_innen. Die High-Level Group entwickelt einen Strategic Implementation Plan und einen Operational Implementation Plan mit konkreten Empfehlungen zu Maßnahmen in unterschiedlichen Politikbereichen, die der Stakeholder Plattform zur Verfügung gestellt werden. Die Stakeholder Plattform sammelt Input der Stakeholder bezüglich zukünftiger Ausgestaltung von EU-Policies und Förderprogrammen sowie Best-Practice-Beispiele der Teilnehmer (European Commission 2012). Neben der finanziellen Förderung von Projekten und der Unterstützung von Austausch zwischen den Teilnehmern bietet die Partnerschaft so auch Einflusskanäle auf die europäische Ebene. An der Innovationspartnerschaft sind auch Städtenetzwerke beteiligt, darunter der Konvent der Bürgermeister, Energy Cities und ICLEI-Local Governments for Sustainability.

³⁷ Online: <https://setis.ec.europa.eu/set-plan-implementation/technology-roadmaps/european-initiative-smart-cities>, abgerufen am 19.02.2018.

³⁸ <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>

Ein weiteres Städtenetzwerk im Bereich Smart Cities und grüne IKT ist die „Green Digital Charter“, die 2009 auf Initiative des Städtenetzwerks Eurocities und der Stadt Manchester mit Unterstützung der Europäischen Kommission gegründet wurde. Ähnlich wie im Konvent der Bürgermeister verpflichteten sich Unterzeichnerstädte dazu, ihren CO₂-Ausstoß bei der Nutzung von IKT zu senken und energieeffiziente IKT-Lösungen in den Sektoren Gebäude, Transport und Energie zu entwickeln und zu nutzen. Die Verpflichtung ist jedoch nicht bindend und es folgen keine Sanktionen. Nürnberg ist die einzige deutsche Stadt, die die Charta unterzeichnet hat. Die Kommission unterstützt die Charta über Projekte aus dem 7. Forschungsrahmenprogramm und Horizont 2020. Die Projekte NiCe (2011-2014) und GuiDanCe (2015-2018) wenden sich vorrangig an die Unterzeichnerstädte der Green Digital Charter.³⁹

Wettbewerbsinstrumente

EU-Projektförderung ist grundsätzlich immer wettbewerbsorientiert. Die Förderung eines Projektes hängt von der Qualität im Vergleich zu Konkurrenzanträgen ab. Im Wettbewerb um die begrenzten Fördermittel soll sich das beste Vorhaben durchsetzen. Darüber hinaus gibt es von der EU veranstaltete bzw. initiierte oder geförderte Wettbewerbe. Dazu zählt beispielsweise der Wettbewerb um den Titel „Grüne Hauptstadt Europas“ („European Green Capital Award“), den die Europäische Kommission 2008 einführt und 2010 erstmals verleiht⁴⁰. Sie reagierte damit auf ein Memorandum europäischer Städte von 2006, das einen solchen Wettbewerb forderte, um Anreize für nachhaltige Stadtentwicklung zu setzen und Austausch zu fördern. Eppler und Scheck vermuten, dass mit dieser Initiative zur Institutionalisierung des Wettbewerbs das Ziel verfolgt wurde, der lokalen Ebene durch die Öffentlichkeitswirksamkeit mehr Einfluss im EU-System zu ermöglichen (Eppler und Scheck 2010, S. 215).

Der Preis wird durch eine unabhängige Jury, bestehend aus Vertreter_innen der Kommission, der Europäischen Umweltagentur und Umweltorganisationen, vergeben. Diese prüft anhand mehrerer Bewertungsindikatoren die städtischen klimapolitischen Maßnahmen, die Luft- und Wasserqualität sowie die nachhaltige Nutzung städtischer Grünflächen. Ausgezeichnet werden Städte mit besonders weitreichenden Zielen und Erfolgen, die sich als Vorbild für andere Städte eignen (Eppler und Scheck 2010, S. 214–215). Der European Green Capital Award adressiert große Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern. Für kleinere Städte mit 20.000 bis 100.000 Einwohnern gibt es mit dem „European Green Leaf Award“⁴¹ seit 2015 ein ähnliches Format. Auch hier werden jährlich Preise für nachhaltige und klimaschonende Stadtentwicklung vergeben.

Einen Fokus auf nachhaltiges Energiemanagement setzen die Sustainable Energy Europe (SEE) Awards, die im Rahmen der Sustainable Energy Week vergeben werden (s.u.). Hier werden

³⁹http://ec.europa.eu/information_society/activities/sustainable_growth/green_digital_charter/index_en.htm;
<http://www.greendigitalcharter.eu>

⁴⁰ http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index_en.htm

⁴¹ <http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/europeangreenleaf/>

einzelne Initiativen und Projekte ausgezeichnet, die in den Bereichen Energieeffizienz, erneuerbare Energien und saubere Mobilität einen Beitrag zu den EU-Klimazielen leisten.⁴²

Mit den Wettbewerbsinstrumenten wird das Ziel verfolgt, Städte zu einer intensiveren Klimaschutzpolitik zu animieren. Den Städten signalisieren diese Instrumente zum einen, dass die Bedeutung lokaler Klimaschutzmaßnahmen auf europäischer Ebene anerkannt und gewürdigt wird – ein positiv konnotiertes „naming“ ohne „shaming“⁴³. Zweitens werden Preisträger an ihre eigenen Ziele gebunden. Dies ermöglicht Verwaltungsmitarbeiter_innen und Politiker_innen vor Ort, die Umsetzung und Weiterentwicklung der lokalen Klimaschutzpolitik voranzutreiben. Der Verweis auf die Auszeichnung kann Widerstand und Blockadesituationen abschwächen und als Argument für Klimaschutzmaßnahmen dienen. Somit wird der Handlungsspielraum der kommunalen Verwaltung durch Wettbewerbsinstrumente erweitert. Ein dritter Effekt findet sich in der Sammlung und Diffusion von Best-Practice-Lösungen im kommunalen Klimaschutz (Eppler und Scheck 2010, S. 215).

Informationsinstrumente

Schließlich werden auch Instrumente zur Bereitstellung von Informationen und Erzeugung für Problembewusstsein angewendet. Diese Form der weichen Steuerung dient dazu, die Öffentlichkeit für Problemstellungen zu sensibilisieren, über Problemzusammenhänge zu informieren sowie über Fördermöglichkeiten aufzuklären. Hier ist beispielsweise die „EU Sustainable Energy Week“⁴⁴ zu nennen. Das Format bündelt unterschiedliche Aktivitäten zum Thema nachhaltige Energienutzung und umfasst eine Konferenz und Netzwerkveranstaltungen in Brüssel sowie lokal organisierte „Energy Days“ in europäischen Kommunen und Regionen. Mit der Vergabe der „EU Sustainable Energy Awards“ sind auch Wettbewerbselemente enthalten. Es werden einzelne Initiativen und Projekte ausgezeichnet, die in den Bereichen Energieeffizienz, erneuerbare Energien und saubere Mobilität einen Beitrag zu den EU-Klimazielen leisten.⁴⁵ Der Informationscharakter der Sustainable Energy Week steht jedoch klar im Vordergrund.

Zusammenfassung

Die EU hat keine Möglichkeit, direkt auf die Ebene der Städte zuzugreifen und regulativ tätig zu werden. Daher kommen verstärkt Formen vertikaler und horizontaler Governance zum Einsatz. Hierarchische regulative Instrumente spielen eine untergeordnete Rolle, auch weil diese zumeist in nationales Recht übernommen werden und von der lokalen Ebene nicht mehr als europäische Impulse wahrgenommen werden. Die EU steuert vielmehr indirekt über finanzielle Anreize, Information und Strukturierung bzw. die Schaffung von Rahmenbedingungen zur Selbststeuerung ihrer Adressaten (vgl. zur Typologisierung von Steuerungsinstrumenten Braun und Giraud 2009). Die europäische Klimapolitik ist hinsichtlich neuer Governance-Formen sogar

⁴² <https://www.eusew.eu/about-awards-competition>

⁴³ zu naming und shaming siehe z.B. Trubek und Trubek 2005a.

⁴⁴ <https://www.eusew.eu/>

⁴⁵ <https://www.eusew.eu/about-awards-competition>

als Vorreiter einzustufen (Eppler und Scheck 2010, S. 217, vgl. auch Kapitel 2.2.2). Das ist an sich nicht überraschend und lässt sich aus den Bedingungen des Regierens in komplexen Mehrebenensystemen bzw. den fehlenden Kompetenzen der europäischen Ebene zum Eingriff auf lokaler Ebene erklären (Eppler und Scheck 2010, S. 216; Benz 2004b).

Insgesamt können einige charakteristische Merkmale europäischer Steuerungsinstrumente identifiziert werden. Zum einen überwiegen weiche vor harten Steuerungsformen. Zum anderen verfolgen viele Initiativen mehrere Steuerungsziele bzw. Steuerungslogiken. Die Zuordnung zu einer Instrumentenkategorie ist schwierig. Ziel ist zudem oft die Entwicklung eines integrierten, politikfeldübergreifenden Ansatzes, der typische Kompetenzverteilungen in der Stadtverwaltung herausfordert und ämterübergreifende Lösungen erfordert. Schließlich spielt das Element der Vernetzung in fast allen klima- und stadtpolitischen Instrumenten eine Rolle. Der Austausch von Best Practices und die Kooperation zwischen Städten zur Erarbeitung eigener Lösungen wird stets betont. Auch die Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren wird gefördert und gefordert. Die EU steuert tendenziell eher über Anreize, Transfer und Diffusion und die freiwillige Angleichung.

Für die lokale Klimapolitik bringen EU-Politikinstrumente zum einen Einschränkungen und zum anderen veränderte Anreizstrukturen und veränderte „rules in use“ (Ostrom et al. 1994) mit sich. Durch neue Handlungsoptionen verändert sich die Entscheidungsstruktur der Akteure, was wiederum zu verändertem Handeln führen kann. Wettbewerbe und Netzwerke wie der Konvent der Bürgermeister schaffen institutionalisierte Plattformen für Kommunen auf europäischer Ebene. Vor dem Hintergrund der Freiwilligkeit kommunaler Klimaschutzmaßnahmen und der begrenzten Ressourcen im kommunalen Haushalt ist anzunehmen, dass europäische Instrumente einen Einfluss auf lokale Klimaschutzprogramme nehmen können.

Die Vermutung liegt nahe, dass die Steuerungslogik der Instrumente jeweils ähnliche Reaktionen der Adressaten hervorrufen wird. Regulative Vorgaben erzwingen eine Anpassung durch Sanktionsandrohung, finanzielle Anreize verändern die Kosten-Nutzen-Analyse lokaler Entscheidungsträger und Informationsangebote verändern die den Entscheidungen zugrundeliegende Wissensbasis.

Im Folgenden wird jedoch argumentiert, dass die Reaktion auf EU-Instrumente nicht unbedingt instrumentenspezifisch erfolgt, sondern vielmehr von stadt- und akteurspezifischen Faktoren abhängt. Neben Stadtgröße, Haushaltslage und nationalen Rahmenbedingungen kann die Reaktion auf EU-Instrumente auch von der Wahrnehmung der EU durch lokale Akteure allgemein geprägt werden. Je nachdem, ob die EU als Problem, Lösung, Bühne oder Drohkulisse wahrgenommen wird, fällt auch die Reaktion auf EU-Instrumente unterschiedlich aus (Wolffhardt et al. 2005). Eine Variation der nationalen Rahmenbedingungen ist im vorliegenden Untersuchungssetting ausgeschlossen. Alle Untersuchungsstädte befinden sich in Deutschland.

3.2.2 Zusammenhang von EU-Impulsen, EU-Aktivitäten und lokaler Klimapolitik

EU-Impulse im Klimaschutz bieten aus Sicht der Städte dabei kein kohärentes Programm⁴⁶. Kommunen müssen aus einer Fülle an Rechtsnormen, Fördermöglichkeiten und Informationsangeboten eine lokale Klimapolitik verdichten. EU-Impulse wirken nur zu einem kleinen Teil direkt auf lokale Strukturen und Policies, nämlich nur in Form von regulativen Vorgaben, die, wie beschrieben, in der EU-Klimaschutzpolitik und für Städte als Adressaten nur eine untergeordnete Rolle spielen. Wichtiger sind die weichen Steuerungsimpulse, die von lokalen Akteuren aktiv genutzt oder auch ignoriert werden können. Die Einbeziehung von EU-Impulsen in lokale Politikprozesse bzw. die Art und Weise, wie mit EU-Impulsen interagiert wird, soll im Folgenden unter dem Begriff EU-Aktivitäten gefasst werden.

Je nach Art des EU-Instruments kann sich Einfluss auf lokale Klimapolitik in unterschiedlicher Art und Weise zeigen:

Hierarchische Klimagovernance - Regulative Vorgaben

Bezüglich regulativer Vorgaben bleibt für lokale Akteure nicht viel Spielraum. Sie können die Implementierung verweigern bzw. verzögern oder pflichtgemäß reagieren. Sterl (2016) zeigt am Beispiel der EU-Luftreinhaltepolitik, dass der Zwang zur Implementierung regulativer Vorgaben Handlungsdruck für lokale Akteure erzeugt und zu einer Änderung der lokalen Maßnahmen führt (Sterl 2016, S. 190–191). Ein weiterer Zusammenhang ist die bewusste Übererfüllung rechtlich gesetzter Standards, beispielsweise im Gebäudesektor. Ziele und Vorgaben der EU-Ebene können freiwillig verschärft werden, um ein besonderes Engagement für die Sache zu demonstrieren (Müller et al. 2016, S. 183). So können auch unverbindliche Zielvorgaben Wirkung entfalten, indem lokale Akteure in ihren Entscheidungen darauf Bezug nehmen und lokale Maßnahmen damit begründen (Benz et al. 2015).

Vertikale Klimagovernance - finanzielle Anreize und Partizipationsangebote

Finanzielle Anreize können vor allem durch die Beantragung von EU-Fördermitteln in Anspruch genommen werden. Dazu müssen zum Teil administrativ aufwändige Bewerbungsunterlagen erstellt werden und eine Bewilligung ist ungewiss. Zudem gilt oft die Bedingung, dass mehrere Städte aus unterschiedlichen europäischen Ländern an der Bewerbung beteiligt sein müssen. Die Suche nach Projektpartnern ist damit eine nicht unerhebliche Hürde. Im Falle einer Mittelbewilligung müssen lokale Akteure zahlreiche Vorgaben zur Dokumentation und zum Monitoring der Projektarbeit erfüllen. Trotzdem kann die Teilnahme an EU-Projekten attraktiv sein. Die Finanzierung lokaler Klimaschutzmaßnahmen durch EU-Fördermittel kann eine Möglichkeit zur Finanzierung bereits bestehender oder neuer lokaler Vorhaben darstellen (Rösler 2011, S. 108–109). Zusätzliche finanzielle Ressourcen können so zu einer Ausweitung lokaler

⁴⁶ Kern et al. merken an, dass sich aus den Vorgaben zur Liberalisierung des Binnenmarktes und zum Klimaschutz auch widersprüchliche Anforderungen für Kommunen ergeben können (Kern et al. 2005, S. 95). Zum Teil werden jedoch in der EU-Energie- und Klimapolitik auch explizit ökonomische Co-Benefits berücksichtigt und darauf abgezielt, wirtschaftliche Interessen auf allen Ebenen zu mobilisieren und einzubeziehen (Jänicke und Quitzow 2016).

Maßnahmen führen, wie Sterl am Beispiel der EU-Strukturpolitik zeigt (Sterl 2016, S. 191). Im Zusammenhang mit einer finanziellen Förderung im Rahmen eines EU-Projektes erfolgt auch ein themenbezogener internationaler Erfahrungsaustausch mit Projektpartnern (Rösler 2011, S. 108–109). Kommunale Akteure erhalten neben den finanziellen Mitteln auch Zugang zu Best-Practice-Beispielen in anderen Städten. Die Beteiligung an EU-Projekten kann zu einer Professionalisierung der Stadtverwaltungen führen: lokale Akteure lernen neue Arbeitsweisen, Lösungsansätze und Vergleichsmöglichkeiten kennen und erweitern ihren Wissensbestand. Sterl attestiert in ihrer Studie beispielsweise einen nachhaltigen Kompetenzzuwachs, der auch nach Projektende fortbesteht (Sterl 2016, S. 191).

Professionalisierte Stadtverwaltungen können wiederum ihr Wissen im Rahmen von Konsultationen und Expertengremien weitergeben. Auch wenn hier keine direkte Rückwirkung auf lokale Klimapolitik vermutet wird, ist es doch denkbar, dass die Aufbereitung der eigenen Empfehlungen und der Austausch in den Gremien indirekten Einfluss auf die Ausgestaltung der städtischen Klimapolitik haben können. So könnte auf lokaler Ebene beispielsweise mit dem eigenen Expertenstatus argumentiert werden, um die vorbildliche Klimapolitik weiter auszubauen.

Horizontale Klimagovernance - Vernetzungs-, Wettbewerbs- und Informationsinstrumente

Die Teilnahme an transnationalen Städtenetzwerken, wie beispielsweise Energy Cities und Konvent der Bürgermeister, ist hilfreich für den Austausch von Erfahrungen, konkreten Handlungsmöglichkeiten und neuen Ideen für lokale Klimaschutzmaßnahmen. Der Austausch erleichtert lokalen Akteuren die Arbeit und bietet Zugang zu Fachinformationen. Ratschläge von Kolleginnen und Kollegen aus anderen Städten werden dabei oft eher angenommen als Hinweise von Wissenschaftler_innen und anderen Expert_innen (Rösler 2011, S. 125–126). Eine wichtige Rolle spielen zudem Selbstverpflichtungen, die im Rahmen einer Netzwerkmitgliedschaft eingegangen wurden. Bei der Begründung bzw. Legitimierung klimapolitischer Maßnahmen kann auf diese Verpflichtungen Bezug genommen werden und eine Durchsetzung erleichtert werden (Benz et al. 2015). Die Mitgliedschaft in Städtenetzwerken, die mit einer Selbstbindung an CO₂-Minderungsziele einhergeht, kann dafür genutzt werden, Kritik an weitreichenden Klimaschutzmaßnahmen zu begegnen und politische Unterstützung zu mobilisieren (Kemmerzell und Tews 2014). Somit ist ein Einfluss auch denkbar, wenn die Stadt bereits vor dem Beitritt klimapolitisch aktiv war (Kemmerzell 2018).

Im Rahmen von Städtewettbewerben können eigene Maßnahmen mit dem Vorbild anderer, klimaschutzpolitisch aktiverer Städte gerechtfertigt werden. Auch der Abgleich bzw. die Überprüfung eigener Maßnahmen kann im Rahmen eines Wettbewerbs erfolgen (Benz et al. 2015).

Insgesamt bieten EU-Impulse Gelegenheiten für lokale Akteure aus der Verwaltung oder Stadtgesellschaft, um ihre Argumentation zu stärken oder Vorhaben umzusetzen. Diese Gelegenheiten müssen jedoch aktiv genutzt werden. Die Ausgestaltung der EU-Instrumente,

beispielsweise der Förderprogramme oder der Wettbewerbsausschreibungen, kann zu einem Wandel bisheriger Organisationskulturen führen, wenn traditionell sektoral ausgerichtete administrative Strukturen überwunden werden müssen, um erfolgreich an Förderprogrammen oder Wettbewerben teilnehmen zu können. Zudem erhalten lokale Akteure die Gelegenheit für eine stärkere Vernetzung mit externen Partnern und die Aufmerksamkeit der Stadtöffentlichkeit für die Themen wird potentiell gestärkt (Kemmerzell und Tews 2014; Sterl 2016, S. 196–197; Tews und Kemmerzell 2017; Benz et al. 2015).

Zusammenfassend lassen sich folgende mögliche Zusammenhänge zwischen EU-Impulsen und lokaler Klimapolitik aufzählen, die zu einem Einfluss auf die Dimensionen lokaler *Polity*, *Politics* und *Policy* führen können (vgl. Kapitel 3.4.1):

- Umsetzung regulativer Vorgaben
- Bezugnahme auf unverbindliche Zielvorgaben oder Übererfüllung regulativer Vorgaben
- Zusätzliche finanzielle Mittel für freiwillige Aufgaben führen zu Ausweitung lokaler Maßnahmen
- Privilegierter Zugang zu Best Practices und niedrigschwelliger Erfahrungsaustausch durch Teilnahme an EU-Projekten oder Netzwerken
- Verteidigung kostenintensiver Maßnahmen durch Selbstverpflichtungen und Vergleich mit anderen Städten
- Änderungen der Verwaltungsstruktur um Vorgaben aus EU-Förderprogrammen oder Wettbewerben zu erfüllen
- Aufmerksamkeit der Stadtöffentlichkeit für klimapolitische Themen wird verstärkt durch Teilnahmen an Städtenetzwerken, EU-Projekten oder Wettbewerben

3.3. Analysemodell und Modellannahmen

Die vorliegende Arbeit geht davon aus, dass der tatsächliche Einfluss der EU-Impulse davon abhängt, mit welcher Motivation lokale Akteure diesen Impulsen gegenüberstehen bzw. darauf Bezug nehmen und wie sie die EU insgesamt wahrnehmen. Finanzielle Anreize sowie Vernetzungs-, Wettbewerbs- und Informationsinstrumente können nur wirken, wenn sie auch in Anspruch genommen werden. Auch die Implementierung konkreter Vorgaben kann im lokalen Kontext unterschiedlich interpretiert und mehr oder weniger effektiv umgesetzt werden.

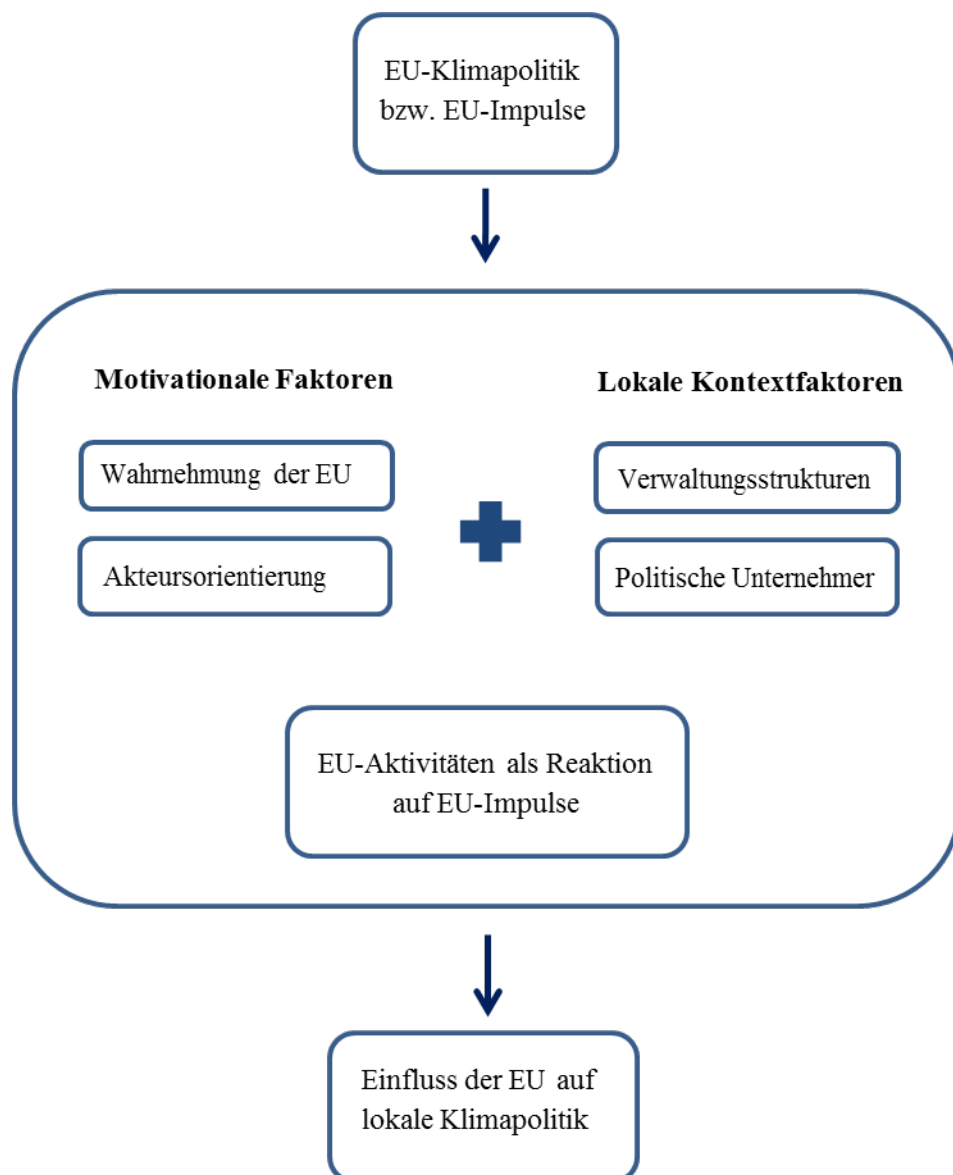
Der Einfluss von EU-Impulsen hängt davon ab, wie lokale Akteure darauf reagieren, d.h. wie ausgeprägt ihre EU-Aktivitäten als Reaktion auf diese Impulse sind. Der Einfluss konkreter EU-Aktivitäten hängt zudem von der spezifischen Akteursorientierung ab, mit der diese Aktivität verfolgt wird.

Zudem prägen sozioökonomische und institutionelle Rahmenbedingungen das Ausmaß der EU-Aktivitäten, die Wahrnehmung der EU-Impulse und damit den möglichen Einfluss auf lokale

Politik, weshalb einige lokale Kontextfaktoren berücksichtigt werden (Kemmerzell und Tews 2014, S. 274). So wird ein Einfluss der Verwaltungsstruktur, der Ressourcenausstattung und des Engagements lokaler Schlüsselakteure vermutet. Diese Rahmenbedingungen wirken jedoch nicht deterministisch, weshalb weiterhin die Handlungsorientierungen der Akteure im Fokus der Untersuchung stehen.

Abbildung 5 zeigt einen Überblick des Analysemodells mit den vermuteten Einflussfaktoren. Zunächst werden die motivationalen Faktoren und die lokalen Kontextfaktoren detailliert dargestellt (Kapitel 3.3.1 und 3.3.2), bevor die vermuteten Zusammenhänge in Form von Modellannahmen formuliert werden (Kapitel 3.3.3).

Abbildung 5: Überblick der Einflussfaktoren



3.3.1 Motivationale Faktoren

Mayntz und Scharpf folgend soll die Unterscheidung zwischen kognitiven und motivationalen Aspekten der Handlungsorientierungen herangezogen werden (vgl. Kapitel 2.4 und Mayntz und Scharpf 1995; Scharpf 2000). Kognitive Aspekte beziehen sich auf die Wahrnehmung der Handlungssituation, inklusive kausaler Zusammenhänge und Handlungsoptionen, und der eigenen Rolle darin. Hier soll der Fokus auf der Wahrnehmung der EU als relevantem Handlungsraum liegen. Wird die EU überhaupt als relevante Ebene wahrgenommen? Stehen ihr die Akteure positiv gegenüber, indem sie die EU als Chance bzw. als Problemlöser, Bühne oder als Alternative zu traditionellen Handlungsräumen sehen? Oder haben sie eine negative Grundhaltung und interpretieren die EU als Quelle von Beschränkungen und Verpflichtungen oder sogar als Bedrohung (Wolffhardt et al. 2005, S. 94–98)? Die selektive Wahrnehmung und Bewertung unterschiedlicher Aspekte der Handlungssituation kann zu unterschiedlichen Motivationen und damit Handlungen führen.

Die motivationalen Aspekte einer Handlungsorientierung umfassen die Motivation bzw. Antriebsgründe für ein spezifisches Verhalten und werden durch die Wahrnehmung der Handlungssituation vorgeprägt (Mayntz und Scharpf 1995, S. 52–54; Scharpf 2000, S. 771–772). So kann die EU als Problemlöser wahrgenommen werden, da sie finanzielle Ressourcen und inhaltliche Impulse zur Lösung städtischer Probleme anbietet. Die EU kann auch als Bühne dienen, um sich nach außen zu präsentieren und Selbstmarketing zu betreiben. Die EU als Alternative kann finanzielle und inhaltliche Angebote sowie Kanäle zur Interessenvermittlung bieten, die auf nationalstaatlicher Ebene nicht existieren. Die Wahrnehmung der EU als Bedrohung führt dazu, dass Anstrengungen unternommen werden, um die Einschränkung des städtischen Handlungsspielraums durch EU-Vorgaben zu verhindern, beispielsweise durch Lobbying (Wolffhardt et al. 2005, S. 94–98).

Bezüglich der Handlungsmotivationen bietet sich gemäß der von March und Olsen formulierten „logics of action“ eine Unterscheidung in interessengeleitete Handlungsorientierungen, die einer „logic of consequences“ folgen, und normgeleitete Handlungsorientierungen, die einer „logic of appropriateness“ folgen, an. Die beiden Logiken schließen sich dabei nicht aus, sondern können empirisch gemeinsam auftreten (March und Olsen 1998, S. 949–952; vgl. auch Mayntz und Scharpf 1995; Scharpf 2000).

Entsprechend sollen die möglichen Motivationen den beiden Kategorien instrumentelle Motivation und normative Motivation zugeordnet werden (siehe Tabelle 1, vgl. auch Kemmerzell und Tews 2014). Instrumentelle bzw. interessengeleitete Motivationen sind dadurch charakterisiert, dass sie ein konkretes Ziel bzw. die Lösung eines konkreten Problems verfolgen. EU-Aktivitäten sind somit Mittel zum Zweck. So können beispielsweise Mechanismen der Immunisierung bzw. der Verweis auf klimapolitische Selbstverpflichtungen zur Legitimierung bestehender Maßnahmen oder Verwaltungseinheiten genutzt werden. Die Mitgliedschaft in Städtenetzwerken, die mit einer Selbstbindung an CO₂-Minderungsziele einhergeht, kann dafür genutzt werden, Kritik an weitreichenden Klimaschutzmaßnahmen zu begegnen und politische Unterstützung zu mobilisieren. Darüber hinaus kann die Generierung finanzieller Ressourcen zur

Durchführung von Klimaschutzmaßnahmen, v.a. durch die Teilnahme an Förderprojekten, als instrumentelle Motivation zählen.

Normative Motivationen sind eher intrinsisch und diffus und nicht auf die Lösung konkreter Problemstellungen beschränkt. Die Sammlung von Wissen, der Austausch von Best Practices oder das Gefühl einer normativen Verpflichtung zu überlokalem Engagement insbesondere im Klimaschutz wären hier als Beispiele zu nennen (Kemmerzell und Tews 2014, S. 274).

Um die gesamte Bandbreite möglicher Handlungsmotivationen abzudecken, wird noch eine zweite Unterscheidung nach der Reichweite der Motivationen vorgenommen. Rein auf das Stadtgebiet und die städtische Bevölkerung ausgerichtete Motivationen sind einer internen Governance-Dimension zuzuordnen, während Motivationen, die über das Stadtgebiet hinaus zielen, einer externen Governance-Perspektive zuzuordnen sind. Beide Ausprägungen können wiederum normative und instrumentelle Motivationen beinhalten. Externe instrumentalistische Motivationen wären beispielsweise die Interessenvermittlung oder die Stärkung der eigenen Position im Standortwettbewerb. Normative externe Motivation umfasst beispielsweise den Verweis auf eine Vorbildwirkung bzw. eine normative Verantwortung im Kampf gegen den globalen Klimawandel (Kemmerzell und Tews 2014, S. 275).

Aus diesen beiden Kriterien kann eine Typologie theoretisch denkbarer Motivationen für überlokales Handeln im Klimaschutz entwickelt werden.

Tabelle 1: Akteursorientierungen im überlokalen Handlungsraum

	Instrumentelle Orientierung	Normative Orientierung
Interne Governanceperspektive	<ul style="list-style-type: none"> • Akquise finanzieller Mittel • Absicherung durch Selbstverpflichtung • Innovation und Lernen • Überprüfung eigener Maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der Aufmerksamkeit der Stadtgesellschaft für Klimaschutzthemen • Selbstverständnis der Stadt
Externe Governanceperspektive	<ul style="list-style-type: none"> • Einflussnahme auf höhere Ebenen • Sicherung/Stärkung der Wettbewerbsposition 	<ul style="list-style-type: none"> • Wahrnehmung globaler Verantwortung und Solidarität • Kommunikation positiver Leitbilder für andere Städte • Erfahrungsaustausch

Quelle: Kemmerzell und Tews 2014, S. 275, eigene Ergänzung

Die Handlungsmotivationen können dabei sowohl auf Erhaltung als auch auf Veränderung lokaler Strukturen und Policies ausgerichtet sein. Ersteres begrenzt von vorneherein die Möglichkeiten der Einflussnahme von EU-Politik auf die lokale Ebene. Letzteres ermöglicht einen gestaltenden Einfluss auf lokale Klimaschutzaktivitäten.

Es wird vermutet, dass eine normative Orientierung eher zu umfassenden Änderungen in der lokalen Klimapolitik führt als eine instrumentelle, zielgerichtete Motivation. Instrumentelle Motivationen haben ein abgegrenztes Ziel bzw. ein spezifisches Problem vor Augen, das gelöst werden muss. Normative Motivationen sind offen für grundlegendere Änderungen, bspw. in den zugrundeliegenden Problemwahrnehmungen und Zielsetzungen. Auch bezüglich der Unterscheidung zwischen der internen und externen Governanceperspektive lässt sich vermuten, dass eine externe Perspektive weniger Anlass zur Änderung der eigenen Klimapolitik bietet, als es bei einer internen Perspektive der Fall ist.

Der Einfluss von EU-Impulsen hängt also davon ab, wie lokale Akteure darauf reagieren, d.h. wie ausgeprägt ihre EU-Aktivitäten als Reaktion auf diese Impulse sind. Das Ausmaß der EU-Aktivitäten ist wiederum geprägt von günstigen Kontextfaktoren, ausreichenden personellen und finanziellen Kapazitäten sowie einer positiven Einschätzung der EU. Der Einfluss konkreter EU-Aktivitäten hängt zudem von der spezifischen Akteursorientierung ab, mit der diese Aktivitäten verfolgt werden.

3.3.2 Lokale Kontextfaktoren

Institutionelle und sozioökonomische Kontextfaktoren limitieren oder verstärken den möglichen Einfluss von EU-Impulsen auf lokaler Ebene.

Institutionelle Faktoren auf nationaler Ebene, wie beispielsweise konstitutionelle Arrangements, Gesetze und Interaktionsbeziehungen, die sich auf die Kompetenzen der lokalen Ebene auswirken, spielen eine Rolle. Je nachdem wieviel Handlungsspielraum, Kompetenzen und finanzielle Verantwortung Kommunen haben, sind die Reaktionsmöglichkeiten oder auch der finanzielle Anreiz durch EU-Programme variabel (John 2001, S. 86). Nationale Kontextfaktoren werden in der vorliegenden Arbeit durch die Auswahl der Fälle konstant gehalten. Da nur Städte in Deutschland untersucht werden, kann der nationale Kontext ausgeklammert werden.

Damit rücken lokale Kontextfaktoren stärker in den Mittelpunkt. Dazu zählen die Größe der Kommunen, ihre Ressourcenausstattung sowie das Stadium ihrer Klimapolitik (vgl. dazu Bendlin 2020). Die Vermutung liegt nahe, dass sich kleinere Städte eher um Fördermittel bemühen, da diese einen größeren Teil des städtischen Budgets ausmachen während größere Städte stärker auf Interessenvermittlung fokussieren, da sie mehr Ressourcen haben und sich größeren Einfluss versprechen. Personelle und finanzielle Ressourcen beeinflussen zudem die Möglichkeiten einer Stadt, verstärktes EU-Engagement zu zeigen (Wolffhardt et al. 2005, S. 97–98). Städte mit einer etablierten und ausgeprägten Klimapolitik werden EU-Impulse anders nutzen bzw. andere Akteursorientierungen aufweisen als Städte mit einer minimalen Klimapolitik und wenig Erfahrung im Bereich Klimaschutz (vgl. Bendlin 2020). Städtische Klimaschutzprogramme oder Klimaschutzstrategien können in diesem Fall als institutioneller Rahmen wirken und die Akteursorientierungen beeinflussen (vgl. Kemmerzell und Tews 2014). Die Fallauswahl zielt darauf ab, diese Faktoren relativ konstant zu halten. Alle Städte sind Vorreiter im Bereich Klimaschutz und haben eine ausgeprägte Klimaschutzpolitik. Zudem

zählen sie zu den größeren Städten und weisen eine vergleichsweise hohe Ressourcenausstattung auf (vgl. Kapitel 4.2).

Ein weiterer lokaler Kontextfaktor ist die lokale Verwaltungsstruktur. Dazu zählen die Kommunalverfassung und die Verteilung verwaltungsinterner Kompetenzen (Kemmerzell und Tews 2014). Für die vorliegende Fragestellung besonders relevant ist die Verortung von Europathemen in den Verwaltungsstrukturen einer Stadt. Die Einrichtung einer spezifischen Verwaltungsstelle für Europathemen kann personelle und finanzielle Ressourcen sowie Know-how für EU-Engagement bündeln. So können beispielsweise die Beantragung und Durchführung von EU-Projekten, die Mitgliedschaft in Städtenetzwerken oder Interessenvermittlungsaktivitäten in einer Verwaltungseinheit koordiniert und betreut werden (Alemann und Münch 2006a, S. 16–19; Knodt 2010). Je besser eine solche Stelle personell und finanziell ausgestattet ist und je zentraler sie in der lokalen Verwaltung angesiedelt ist, beispielsweise im Aufgabenbereich des Oberbürgermeisters oder der Oberbürgermeisterin, desto umfassender kann eine solche Stelle ämterübergreifend und koordinierend Wirkung entfalten. Eine zentrale Position in einer hohen verwaltungshierarchischen Position führt zu kürzeren Entscheidungswegen und mehr Weisungskompetenz und erleichtert somit die ämterübergreifende Koordinierung (Alemann und Münch 2006a, S. 18–19).

Schließlich soll auch das Engagement proeuropäischer Schlüsselakteure bzw. politischer Unternehmerinnen und Unternehmer in Leitungspositionen als Einflussfaktor berücksichtigt werden. Wenn führende Verwaltungsmitarbeiter_innen und politische Leitfiguren Europathemen vorantreiben und ein Bewusstsein für EU-Themen sowie einen politischen Willen zu mehr EU-Engagement signalisieren, wird dies EU-Aktivitäten erleichtern und Einfluss auf lokale Politik fördern (vgl. Goldsmith und Klausen 1997a; Wolffhardt et al. 2005, 97, 108; Bulkeley 2013; Kemmerzell und Hofmeister 2019).

3.3.3 Modellannahmen

Aus dem konstruktivistischen Grundverständnis der vorliegenden Arbeit folgt, dass keine falsifizierbaren Hypothesen formuliert werden (vgl. auch Kapitel 2.4 und 4). Vielmehr soll dem Anspruch gerecht werden, die Wirkungsmechanismen von Ideen und Identitäten empirisch aufzuzeigen und den Beitrag ideeller Faktoren zur Erklärung politischen Handelns zu beleuchten. Daher sollen im Folgenden Modellannahmen vorgestellt werden, die die empirische Arbeit leiten.

Die grundlegende Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit lautet wie folgt:

Wie wirken die Motivation bzw. Handlungsorientierung der Akteure auf den Einfluss von EU-Impulsen auf lokaler Ebene?

Es wird also angenommen, dass EU-Impulse einen Einfluss ausüben und dass Akteursorientierungen die Art und Weise sowie das Ausmaß des Einflusses prägen. Ziel der Arbeit ist zu klären, wie diese Prägung stattfindet. Es geht mithin nicht darum, Einfluss bzw. ausbleibenden Einfluss der EU zu erklären, wie es in vielen Europäisierungsstudien der Fall ist.

Zum Zusammenhang zwischen EU-Impulsen, EU-Aktivitäten, Wahrnehmung der EU, Akteursorientierungen und Einfluss auf die lokale Klimaschutzpolitik sind verschiedene Verknüpfungen denkbar. Ziel der Arbeit ist es, möglichst detailliert die Wirkung von motivationalen Faktoren untersuchen zu können. Daher werden viele Kontextfaktoren durch die Fallauswahl annähernd konstant gehalten (vgl. Kapitel 4).

Folgende Annahmen sollen die empirische Arbeit leiten und am empirischen Material überprüft werden (vgl. auch Kapitel 2.3):

A1: EU-Impulse bewirken eine Veränderung lokaler Klimaschutzpolitik. Es wird vermutet, dass die Reaktion auf bzw. die Einbeziehung von EU-Impulsen in den lokalen Politikprozess, die sich in EU-Aktivitäten zeigt, zu Veränderungen in der lokalen Klimapolitik führt⁴⁷.

EU-Impulse können auf vielfältige Weise auf lokale Klimapolitik wirken. Für eine Übersicht der vermuteten Zusammenhänge siehe Kapitel 3.2.2.

Motivationale Faktoren

A2: Die Wahrnehmung der EU als relevant ist eine Voraussetzung für eine hohe Ausprägung von EU-Aktivitäten als Reaktion auf EU-Impulse und damit für einen Einfluss von EU-Impulsen auf lokale Klimapolitik. Die Einschätzung der EU als positiv (Chance, Problemlöser, Bühne, Alternative) fördert den Einfluss von EU-Impulsen. Die negative Einschätzung der EU als Einschränkung, Pflicht oder Bedrohung schränkt einen möglichen Einfluss von EU-Impulsen ein.

A3: Die Art der Akteursorientierungen, die mit EU-Aktivitäten verknüpft sind, bestimmt den Einfluss von EU-Impulsen. Normative Motivationen bewirken umfassenderen Wandel als instrumentelle Orientierungen. Interne Motivationen bewirken eher Wandel als externe Motivationen.

Institutionelle, sozioökonomische und politische Kontextfaktoren

Institutionelle und sozioökonomische Kontextfaktoren limitieren oder verstärken den möglichen Einfluss von EU-Impulsen auf lokaler Ebene.

A4: Verwaltungsstrukturen können ermöglichend oder einschränkend auf EU-Aktivitäten wirken. Die Einrichtung einer zentralen Verwaltungseinheit für EU-Themen begünstigt das städtische EU-Engagement und damit den Einfluss von EU-Impulsen. Diese Wirkung ist umso stärker, je besser eine solche Stelle personell und finanziell ausgestattet ist und je zentraler sie in der lokalen Verwaltung angesiedelt ist.

⁴⁷ Dabei ist es natürlich prinzipiell möglich, dass kein Einfluss von EU-Impulsen auf lokale Aktivitäten identifiziert werden kann. Einige Vorstudien und Selbstauskünfte der Städte scheinen darauf hinzuweisen (Groer 2016).

A5: Engagieren sich Schlüsselpersonen bzw. politische Unternehmer_innen in administrativen und politischen Leitungspositionen für EU-Aktivitäten, so unterstützt dies das städtische EU-Engagement und somit den Einfluss von EU-Impulsen.

Alternative Erklärungsfaktoren für den Einfluss von EU-Impulsen

Die genannten Annahmen leiten die empirische Untersuchung. Die Arbeit soll jedoch explizit auch die Möglichkeit der Hypothesen- und Theoriebildung offenhalten. Eine Identifizierung anderer Zusammenhänge und Modellannahmen, wie z.B. der Einfluss nationaler oder regionaler Faktoren, lokaler Pfadabhängigkeiten, parteipolitischer Faktoren etc. ist nicht ausgeschlossen, sondern wird im Rahmen der empirischen Arbeit dort mitberücksichtigt, wo das Datenmaterial entsprechende Hinweise ergibt (vgl. Kapitel 4 und 5).

3.4. Operationalisierung

3.4.1 Einfluss der EU

Um den Einfluss der EU und die Rolle von EU-Impulsen in lokalen Politik- und Planungsprozessen bzw. den Grad der Einbeziehung in lokale Prozesse der Problemdefinition und Entscheidungsfindung zu erfassen, soll der Einfluss der EU in mehreren Schritten operationalisiert werden.

Einfluss soll dabei nicht über den Steuerungserfolg der EU-Impulse beziehungsweise über Implementierung oder Compliance gemessen werden, denn dann sind nur intendierte Steuerungswirkungen erfassbar und die Messung des Einflusses von soft governance ist problematisch. Auch eine Messung über die Nachverfolgung von Kausalketten zwischen EU-Impuls und lokaler Klimapolitik durch Process Tracing soll nicht erfolgen (Falleti 2006), da dies eine Betrachtung über einen längeren Zeitraum hinweg erfordert und nur einzelne vordefinierte EU-Impulse berücksichtigt werden können. Vielmehr soll Einfluss durch die Einschätzung der Akteure erfasst werden. Wenn die städtischen Akteure einem EU-Impuls bestimmte Wirkungen auf die lokale Klimapolitik zuschreiben, dann wird dies als Einfluss gewertet. Somit können auch nichtintendierte Wirkungen erfasst werden. Begrifflich wird in der vorliegenden Arbeit dabei eine Unterscheidung zwischen Einfluss und Wirkung vorgenommen. Während „Wirkung“ die tatsächlichen Änderungen auf lokaler Ebene meint, steht „Einfluss“ für die subjektiv von den Akteuren wahrgenommene Wirkung von EU-Impulsen.

Der Einfluss auf lokale Klimapolitik kann dabei in unterschiedlichem Ausmaß bzw. in unterschiedlicher Tiefe auftreten. Im Folgenden soll der Einfluss der EU nach Form des Einflusses und Ausmaß des Einflusses aufgeschlüsselt werden.

Form

Hier liegt der Fokus darauf, in welcher Dimension die Einflussnahme stattfand. Dabei sei daran erinnert, dass der Arbeit ein erweitertes Institutionenverständnis zugrunde liegt. Es wird also eine breite Palette an möglichen Dimensionen berücksichtigt.

Der Einfluss der EU über Verordnungen, Richtlinien, Förderprogramme, Vernetzungs-, Wettbewerbs- und Informationsinstrumente auf lokale Klimapolitik kann sehr vielfältig sein. Einfluss kann in allen Dimensionen des Politischen vorkommen: Es können Änderungen in den Dimensionen *Polity*, in Form von Verwaltungsstrukturen, Verwaltungseinheiten und deren Kompetenzverteilung, *Politics*, in Form von tatsächlicher Arbeitsverteilung, Prozessabläufen und politischen Konflikten in der Klimapolitik, und *Policy*, in Form von klimapolitischen Maßnahmen auftreten (vgl. Radaelli 2003). In der vorliegenden Arbeit liegt der Fokus explizit auf der Polity- und der Policy-Dimension. Es liegt die Annahme zugrunde, dass befragte Akteure darüber verlässlicher Auskunft geben können als über Änderungen in der olitics Dimension, da dies ein höheres Maß an Selbstreflexion erfordert. Für die Differenzierung des Einflusses auf die Policy-Dimension erfolgt eine Orientierung an Halls Unterscheidung der drei Ordnungen von Policywandel (Hall 1993). Die Differenzierung zwischen einer Änderung bzw. Neuformulierung konkreter Maßnahmen und Maßnahmenbündel sowie einer Änderung der zugrundeliegenden Ziele und Problemdefinitionen ermöglicht eine detailliertere Untersuchung von Wandel in der Policy-Dimension.

Erstens kann der EU-Impuls auf das **institutionelle Setting** der Stadt wirken. Beispielsweise können sich in der Verwaltungsstruktur Änderungen durch zusätzlich geschaffene Stellen, neue Verwaltungseinheiten, neue Arbeitskreise, veränderte Zuständigkeiten oder die Beteiligung neuer Akteure am Entscheidungsprozess ergeben.

Zweitens sind Änderungen der **Ziele und Problemdefinitionen** der städtischen Akteure denkbar. So können durch EU-Aktivitäten Prioritäten und Problemwahrnehmungen geändert werden oder neue Themen auf die Agenda gelangen (Wandel dritter Ordnung nach Hall 1993).

Drittens ist eine Änderung der klimapolitischen **Konzepte und Programme** möglich. EU-Aktivitäten können sich auf die Formulierungen und Inhalte in Konzepten, Strategiepapieren oder klimapolitischen Programmen niederschlagen (Wandel erster Ordnung nach Hall 1993).

Schließlich können, viertens, auch konkrete klimapolitische **Maßnahmen** inhaltlich verändert werden. Hierunter sind einzelne Policy-Maßnahmen im Bereich Klimapolitik zu verstehen, die durch EU-Impulse bzw. EU-Aktivitäten verändert wurden (ebenfalls Wandel erster Ordnung nach Hall 1993).

Als fünfte Dimension werden Veränderungen in den Ansätzen zur politischen Steuerung erfasst (Wandel zweiter Ordnung nach Hall 1993). Hier wird die Übernahme von **Steuerungsansätzen**, die typisch für EU-Politik sind, berücksichtigt. Typische Steuerungsansätze sind bspw. (1) „Governance by numbers“ bzw. evidenzbasierte Politik, (2) Standardsetzung, Monitoring und Evaluation, Leistungsvergleiche und Benchmarking, (3) integrierte, politikfeldübergreifende Strategien („Climate Mainstreaming“), (4) Kooperation mit der Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie (5) Steuerung über Vorbildwirkung und Leuchtturmprojekte bzw. Best Practices (Knodt und Tews 2014, S. 286).

Ausmaß

Die Europäisierungsliteratur bietet zahlreiche Anknüpfungspunkte für die Bestimmung des Ausmaßes von Europäisierung. Dabei findet sich in allen Ansätzen eine Abstufung des Ausmaßes in unterschiedliche Kategorien. Wolffhardt et al. identifizieren in Anlehnung an Radaelli (2000, 2003) und Börzel (2003) beispielsweise die Stufen Inertia, Absorption, Accomodation und Transformation. Inertia und Absorption lassen keinen Wandel erkennen, entweder wegen mangelnden Willens (Inertia) oder mangelnden Anpassungsdrucks (Absorption). Accomodation steht für eine sparsame Anpassung bestehender Prozesse, Policies und Institutionen. Im Fall der Transformation findet ein umfassender Wandel statt.

Daher soll auch hier das Ausmaß des Einflusses der EU in mehreren Abstufungen erfasst werden. Die genannten Kategorien sind jedoch nicht zielführend, da sie eher aus einer Top-down-Perspektive heraus formuliert sind, einen Abgleich der Situation zeitlich vor und nach einem EU-Impuls voraussetzen, auch ausbleibenden Wandel betrachten und das Ausmaß des Wandels mit der Ursachendimension (mangelnder Willen bzw. mangelnder Anpassungsdruck) vermischen. Für die vorliegende Arbeit sollen sie daher nur als Orientierung dienen und leicht angepasst werden. So liegt der Fokus wie bereits ausgeführt auf Fällen eines beobachtbaren Einflusses und den dort vorliegenden Verknüpfungen. Eine systematische Erfassung von ausbleibendem Wandel (Inertia oder Absorption) ist daher nicht vorgesehen. Es wird entsprechend die folgende Abstufung vorgenommen:

Vorhandenes wird umgesetzt

Zunächst kann sich der Einfluss darin erschöpfen, dass bereits bestehende Konzepte, geplante Maßnahmen oder geplante Veränderungen in der Verwaltungsstruktur umgesetzt werden, weil beispielsweise durch EU-Aktivitäten finanzielle Mittel oder Argumentationshilfen bzw. politischer Druck durch externe Selbstverpflichtungen bereitgestellt werden. In dieser Kategorie bewirken EU-Impulse keine inhaltliche Veränderung, haben aber eine ermöglichende Funktion für lokale Klimapolitik, da die Maßnahmen ohne Unterstützung der EU so vermutlich nicht umgesetzt worden wären.

Vorhandenes wird verändert

Hier entfalten EU-Aktivitäten einen geringen inhaltlichen Impuls, indem bereits bestehende Konzepte oder geplante Maßnahmen durch EU-Aktivitäten geringfügig geändert, angepasst oder bereits mit Blick auf EU-Vorgaben bzw. Erfahrungen mit vorherigen EU-Aktivitäten entwickelt wurden.

Neues wird übernommen bzw. entwickelt

Der deutlichste Einfluss eines EU-Impulses zeigt sich, wenn neue Konzepte, Pläne oder Maßnahmen durch einen EU-Impuls entwickelt werden. In diesem Fall gab es vor der EU-Aktivität keine entsprechenden Konzepte oder geplante Maßnahmen, sondern es wurden als Reaktion auf den EU-Impuls neue Instrumente entwickelt und umgesetzt.

3.4.2 EU-Impulse und EU-Aktivitäten

EU-Impulse

Als Reaktion auf EU-Impulse können Städte vielfältige EU-Aktivitäten entfalten (siehe Tabelle 2). Als EU-Impulse werden alle Steuerungsinstrumente der EU gegenüber Städten im Bereich Klimapolitik bezeichnet. Dazu gehören Verordnungen und Richtlinien, aber auch Förderprogramme, Vernetzungs-, Wettbewerbs- und Informationsinstrumente sowie Partizipationsangebote, beispielsweise im Rahmen von Konsultationen (vgl. Kapitel 3.2.1).

EU-Aktivitäten

Folgende EU-Aktivitäten von Städten werden berücksichtigt (aufsteigend sortiert nach Ressourcenaufwand):

- Nutzung von Informationsangeboten in der horizontalen Ebene (d.h. Newsletter oder andere Informationsangebote von Städteverbänden oder Städtenetzwerken)
- Nutzung von Informationsangeboten in der vertikalen Ebene (d.h. Informationsangebote von höheren Ebenen, dazu zählen beispielsweise Newsletter, Websites, Grünbücher der Europäischen Organe)
- Horizontale Kontakte zu anderen Städten und Beobachtung anderer Städte (bzw. Verweise auf Maßnahmen anderer Städte zur Begründung eigener Maßnahmen)
- Kontaktaufnahme zu höheren Ebenen in Form von direkten formellen oder informellen Kontakten zu Amtsträgern auf Landes-, Bundes-, EU- und internationaler Ebene
- Teilnahme an Konsultationen oder Expertengremien, dazu zählen auch Anhörungen im EU-Parlament, interfraktionelle Arbeitsgruppen etc.
- Mitgliedschaft in Städtenetzwerken zum Thema Klimapolitik
- Mitgliedschaft in Städteverbänden zum Thema Klimapolitik
- Teilnahme an Städtewettbewerben zum Thema Klimaschutz
- Beantragung von und Teilnahme an einem von der EU geförderten Drittmittelprojekt (als EU-Projekt bezeichnet)
- Präsenz auf höheren Ebenen, beispielsweise durch ein EU-Büro oder eine Kontaktstelle der Stadt oder der Region in Brüssel

Tabelle 2: EU-Impulse und EU-Aktivitäten

EU-Impulse	EU-Aktivitäten
Verordnungen/Richtlinien	Implementation
Förderprogramme	Beantragung oder Teilnahme an EU-Projekt bzw. Einwerbung von finanziellen Mitteln
Vernetzungsinstrumente	Teilnahme an Städtenetzwerken
	Nutzung von Informationsangeboten horizontal
	Horizontale Kontakte
Wettbewerbsinstrumente	Teilnahme an Wettbewerben
	Horizontale Kontakte
Informationsinstrumente	Nutzung von Informationsangeboten vertikal
	Kontaktaufnahme zu höheren Ebenen
	Präsenz auf höheren Ebenen
Partizipationsangebote	Teilnahme an Konsultationen/ Expertengremien
	Kontaktaufnahme zu höheren Ebenen
	Präsenz auf höheren Ebenen
	Teilnahme an Städteverbänden

3.4.3 Motivationale Faktoren

Motivationale Faktoren beinhalten zum einen die Wahrnehmung der EU allgemein und zum anderen die konkrete Akteursorientierung für spezifische EU-Aktivitäten.

Wahrnehmung der EU

Die Wahrnehmung der EU durch die städtischen Akteure prägt die Akteursorientierungen und das Ausmaß der EU-Aktivitäten. Mit EU sind sowohl die Europäische Union als politische Ebene als auch ihre Instrumente (Verordnungen, Richtlinien, Förderprojekte, Informationsangebote) gemeint. Bezüglich der Wahrnehmung wird erhoben, ob Akteure die EU positiv oder negativ einschätzen. Es wird davon ausgegangen, dass eine positive oder negative Bewertung der EU impliziert, dass die EU auch als relevant angesehen wird. Eine Wahrnehmung der EU als irrelevant würde weder positive noch negative Reaktionen hervorrufen.

In einer **positiven Einschätzung** wird die EU als Chance und Erweiterung des eigenen oder des städtischen Handlungsspielraums wahrgenommen (bspw. als Problemlöser, als Alternative oder als Bühne). Die EU wird als Unterstützung für eine erfolgreiche städtische Klimapolitik gesehen.

Eine **negative Einschätzung** sieht die EU hingegen als Einschränkung des eigenen oder städtischen Handlungsspielraums bzw. als Pflicht oder sogar als Bedrohung. Die EU gilt als Hinderungsgrund für eine erfolgreiche städtische Klimapolitik.

Motivation für EU-Aktivitäten: Akteursorientierungen

Als Akteursorientierung wird die Motivation bzw. Begründung eines Akteurs für die Durchführung von EU-Aktivitäten aufgefasst. Dabei zählen nicht die tatsächlich eintretenden Effekte, sondern nur die von den handelnden Akteuren erhofften Effekte einer EU-Aktivität. Gemäß der Typologie der Akteursorientierungen von Kemmerzell und Tews (2014) werden die folgenden Akteursorientierungen berücksichtigt:

Interne und externe Motivationen

Bei internen, d.h. nach innen auf den Stadtkontext bzw. auf stadtinterne Governance ausgerichteten Motivationen werden EU-Aktivitäten damit motiviert, Effekte in der Stadtverwaltung, in der städtischen Klimapolitik oder in der Stadtgesellschaft zu erzeugen. Dazu zählen die folgenden Motivationen:

- Innovation und Lernen⁴⁸
- Vorbildfunktion für die Stadtgesellschaft
- Absicherung
- Selbstverständnis und Überzeugung
- Einwerbung von finanziellen Mitteln
- Monitoring und Überprüfung eigener Maßnahmen
- Selbstverpflichtungen und Aufbau politischen Drucks

Externe Motivationen sind nach außen bzw. auf externe Governance ausgerichtet. EU-Aktivitäten werden damit motiviert, Wirkungen außerhalb des Stadtkontextes zu entfalten. Dazu zählen die folgenden Motivationen:

- Erfahrungsaustausch
- Politische Einflussnahme und Interessenvermittlung
- Stärkung der lokalen Ebene
- Stärkung der städtischen Wettbewerbsposition
- der eigenen globalen Verantwortung im Klimaschutz gerecht werden
- Vorbildfunktion in der Klimapolitik ausüben

Instrumentelle und normative Motivationen

Instrumentelle bzw. interessen geleitete Motivationen sind dadurch charakterisiert, dass sie ein konkretes Ziel bzw. die Lösung eines konkreten Problems verfolgen. EU-Aktivitäten sind somit Mittel zum Zweck. Folgende Akteursorientierungen werden zu den instrumentellen Orientierungen gezählt:

⁴⁸ Lernen bezieht sich hier explizit auf das ziel- bzw. problemorientierte Policy-Lernen (z.B. Rose 1991) und nicht auf das Konzept des Veränderungslernens bzw. sozialen Lernens. Letzteres ist den normativen Motivationen zuzuordnen und wird in der vorliegenden Arbeit, um begriffliche Unklarheiten zu vermeiden, unter dem Begriff des Erfahrungsaustauschs als Selbstzweck subsumiert.

- Innovation und Lernen
- Absicherung
- Einwerbung von finanziellen Mitteln
- Monitoring und Überprüfung eigener Maßnahmen
- Selbstverpflichtungen und Aufbau politischen Drucks
- Politische Einflussnahme und Interessenvermittlung
- Stärkung der städtischen Wettbewerbsposition

Normative Motivationen sind eher intrinsisch und diffus und nicht auf die Lösung konkreter Problemstellungen beschränkt. Folgende Akteursorientierungen sollen hier verortet werden:

- Vorbildfunktion für die Stadtgesellschaft
- Selbstverständnis und Überzeugung
- Erfahrungsaustausch
- Stärkung der lokalen Ebene
- der eigenen globalen Verantwortung im Klimaschutz gerecht werden
- Vorbildfunktion in der Klimapolitik ausüben

Grundsätzlich können die unterschiedlichen Akteursorientierungen empirisch relativ frei mit unterschiedlichen EU-Aktivitäten kombiniert auftreten. So kann beispielsweise die Mitgliedschaft in Städtenetzwerken als EU-Aktivität mit den Motivationen Innovation und Lernen, Erfahrungsaustausch, Interessenvermittlung, Kontakt zu potentiellen Projektpartnern und damit Einwerbung finanzieller Mittel etc. verfolgt werden (Kern et al. 2005, S. 85–86). Natürlich liegt es aber in der Natur einiger EU-Aktivitäten, dass manche Motivationen damit nicht verknüpfbar sind. So ist beispielsweise die Motivation der Einwerbung finanzieller Mittel kaum mit einer EU-Aktivität ohne finanzielle Komponente denkbar oder die Nutzung von Informationsangeboten nur schwer mit der Motivation der politischen Einflussnahme und Interessenvermittlung verknüpfbar.

Die unterschiedlichen Motivationskategorien sind dabei nicht diskret und schließen sich gegenseitig nicht aus. Es wird erwartet, dass es für einzelne EU-Aktivitäten mehrere unterschiedlich gelagerte Motivationen geben kann.

Tabelle 3: Überblick Akteursorientierungen

Akteursorientierung	Beschreibung	intern/extern	instrumentell/normativ
Innovation und Lernen	Initiierung interner Innovation und Lernen; Ziel ist das problemorientierte Lernen bzw. die Lösung von konkreten Problemen vor Ort	intern	instrumentell
Vorbildfunktion für die Stadtgesellschaft	Ausübung von EU-Aktivitäten um eine Vorbildfunktion für die Stadtgesellschaft zu entfalten und Aufmerksamkeit für Klimaschutzbelange zu stärken	intern	normativ
Absicherung	Absicherung der eigenen Organisationseinheiten bzw. bestehender Maßnahmen und Strukturen gegenüber konkurrierenden Ansprüchen, z.B. gegenüber der Stadtpolitik oder der Stadtgesellschaft	intern	instrumentell
Selbstverständnis und Überzeugung	Selbstbild der Stadt (in den Augen des Akteurs) als internationale bzw. europäische Stadt; EU-Engagement als moralische Pflicht bzw. als selbstverständliche Tätigkeit	intern	normativ
Einwerbung von finanziellen Mitteln	Generierung finanzieller Mittel für städtische Maßnahmen	intern	instrumentell
Monitoring und Überprüfung eigener Maßnahmen	Überprüfung der eigenen Maßnahmen bzw. Erfolgskontrolle, um eigene Maßnahmen zu bestätigen oder zu kritisieren	intern	instrumentell
Selbstverpflichtungen und Aufbau politischen Drucks	Externe Selbstverpflichtungen werden dafür genutzt, neue Maßnahmen durchzusetzen oder bestehende Maßnahmen zu stabilisieren	intern	instrumentell
Erfahrungsaustausch	Pflege nachhaltiger Kooperationsbeziehungen, um einen problemunabhängigen allgemeinen Austausch zu pflegen, ohne eine Lösung für ein konkretes Problem zu suchen; Kooperation wird als Selbstzweck bzw. Wert an sich verstanden	extern	normativ
Politische Einflussnahme und Interessenvermittlung	Lobbying auf höheren politischen Ebenen um auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen und stadteigene Interessen zu vermitteln	extern	instrumentell

Stärkung der lokalen Ebene	Vertretung der kollektiven Interessen der Städtegemeinschaft bzw. der lokalen Ebene aus einer moralischen Verpflichtung zur Unterstützung und Vertretung kleinerer Städte heraus	extern	normativ
Stärkung der städtischen Wettbewerbsposition	Maßnahmen zum Stadtmarketing bzw. zur Imagepflege, um im Wettbewerb um Aufmerksamkeit, Arbeitskräfte und Ressourcen etc. zu bestehen	extern	instrumentell
der eigenen globalen Verantwortung im Klimaschutz gerecht werden	Eine moralische Verpflichtung, als Großstadt einer entwickelten Industrienation etwas gegen den Klimawandel tun zu müssen	extern	normativ
Vorbildfunktion in der Klimapolitik ausüben	Kommunikation klima- und energiepolitischer Leitbilder nach außen, um ein Vorbild für andere Kommunen zu sein, darunter auch Beratung anderer Kommunen	extern	normativ

3.4.4 Lokale Kontextfaktoren

Verwaltungsstrukturen mit EU-Bezug

Hier geht es vorrangig um die Ausgestaltung der Kompetenzverteilung und die verwaltungsinterne Koordination im Rahmen von EU-Aktivitäten, d.h. welche Verwaltungseinheit ist zuständig für die Sammlung von Informationen, die Koordinierung und die Durchführung städtischer EU-Aktivitäten und wie erfolgt die tatsächliche Arbeitsteilung bzw. die tatsächliche Absprache und Koordinierung. Es wird angenommen, dass die Existenz einer zentralen Verwaltungseinheit weit oben in der Verwaltungshierarchie, beispielsweise im Aufgabenbereich des Oberbürgermeisters oder der Oberbürgermeisterin förderlich für die Ausübung städtischer EU-Aktivitäten ist (vgl. Kapitel 2.1.3 und Alemann und Münch 2006a, S. 18). Angesichts der Vielfalt der möglichen Ausgestaltung von Verwaltungsstrukturen wird die Organisation der Zuständigkeiten für EU-Aktivitäten in Städten in die folgenden Kategorien eingeordnet: zentrale Organisation, dezentrale Organisation und segmentierte Organisation.

Bei einer **zentralen Organisation** werden die EU-Aktivitäten durch eine zentral angesiedelte Verwaltungseinheit, beispielsweise ein EU-Büro, koordiniert und maßgeblich mitbegleitet. Dies schließt nicht aus, dass fachliche Beiträge in den jeweiligen Fachabteilungen (d.h. Fachämtern oder Referaten) geleistet werden. Mit zentraler Ansiedlung ist eine Verortung in der oberen Verwaltungshierarchie, bspw. im Aufgabenbereich des Oberbürgermeisters/der Oberbürgermeisterin, oder in einer Position außerhalb der bestehenden Fachabteilungen gemeint. Dies erlaubt vermutlich eine besonders effiziente ämterübergreifende Koordinierung.

Eine **dezentrale Organisation** bedeutet im Gegensatz dazu, dass die Zuständigkeiten für EU-Aktivitäten parallel in den einzelnen Fachabteilungen angesiedelt sind. Entweder sind alle Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter für EU-Themen zuständig oder es gibt einzelne Ansprechpartner, beispielsweise EU-Beauftragte, in den einzelnen Fachämtern bzw. Referaten. Es wird vermutet, dass dies für ein städtisches EU-Engagement eher hinderlich ist, da ämterübergreifende Koordinierung erschwert wird.

Im Rahmen einer **segmentierten Organisation** gibt es zwar eine koordinierende Verwaltungseinheit für EU-Aktivitäten, beispielsweise ein EU-Büro, diese ist jedoch nicht zentral oder ämterübergreifend angesiedelt, sondern in einer Fachabteilung, beispielsweise im Bereich Wirtschaftsförderung oder im Finanzdezernat. Es gibt gewissermaßen eine Aufgabenteilung zwischen den Fachabteilungen. Wie in Kapitel 2.1.3 erläutert, wird vermutet, dass diese Organisation hinderlich für ein ausgeprägtes EU-Engagement ist.

Schließlich ist auch die **personelle und finanzielle Ausstattung** der existierenden Verwaltungseinheiten zu berücksichtigen. Hier soll vor allem die personelle Ausstattung eine Rolle spielen, da Personalmittel gewöhnlich den Hauptteil der finanziellen Ausstattung ausmachen.

Politische Unternehmer_innen

In dieser Kategorie wird der Einfluss von Personen aus der Stadtverwaltung, Stadtpolitik oder Stadtgesellschaft, vornehmlich in Leitungspositionen, erfasst, die sich dauerhaft für oder gegen eine ausgeprägte Klimapolitik sowie eine ausgeprägtes EU-Engagement einsetzen. Dabei darf es sich nicht um die befragte Person selbst handeln, sondern um andere städtische Akteure, auf die bei der Begründung von EU-Aktivitäten Bezug genommen wird.

4. Fallauswahl und Methode

Die vorliegende Arbeit wendet qualitative Methoden zur Untersuchung von Fallstudien an. Zur Untersuchung der Fragestellung wurden vier Städte als Fälle ausgewählt. Die methodische Vorgehensweise stützt sich auf ein positivistisch-qualitatives Untersuchungsdesign und umfasst leitfadengestützte Interviews mit Vertretern und Vertreterinnen aus Politik und Verwaltung in vier Städten und eine qualitative Inhaltsanalyse der transkribierten Interviews mittels der Software MAXQDA 10. Ergänzend wurden Hintergrundinformationen und offizielle Begründungen durch die Analyse offizieller Dokumente, Websites etc. ausgewertet.

Ziel der Analyse ist die Erhebung der Bewertung und Einschätzung der Bedeutung der EU im Bereich Klimapolitik für die Stadtpolitik bzw. des Einflusses der EU auf die Klimapolitik der Stadt aus Sicht der handelnden Akteure in der Stadtverwaltung. Zudem sollen mit EU-Aktivitäten verbundene Akteursorientierungen erhoben werden. Die auftretenden Einschätzungen, Wahrnehmungen und Handlungsorientierungen sollen identifiziert und über mehrere Interviewpartner hinweg abstrahiert werden, um ähnliche Begründungs- und Argumentationsmuster bzw. Regelmäßigkeiten oder auch Widersprüche herauszufiltern. Daraus sollen schließlich auch in anderen Kontexten anwendbare Erkenntnisse für die europäische, aber auch für die lokale Ebene generiert werden.

Die empirische Untersuchung wurde im Rahmen der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojekte „Lokale Formierung handlungsrelevanten Wissens im europäischen Kontext“ (2012 – 2015) und „Überlokales Handeln und lokale Innovationen im Klimawandel. Eine vergleichende Analyse deutscher Großstädte“ (2015-2018) durchgeführt. Die Projekte waren Teil bzw. Folgeprojekte der interdisziplinären DFG-Forschergruppe „Lokale Generierung handlungsrelevanten Wissens am Beispiel lokaler Strategien und Maßnahmen gegen den Klimawandel“ an der Technischen Universität Darmstadt und in den Forschungsschwerpunkt Stadtforschung der TU Darmstadt eingebettet.⁴⁹

4.1 Methodologische Vorüberlegungen

Die Verwendung konstruktivistischer Grundannahmen hat nicht nur Auswirkungen auf die formulierten theoretischen Vermutungen (vgl. Kapitel 3), sondern auch ontologische, epistemologische und methodologische Implikationen (vgl. Kapitel 2.4 und Parsons 2010).

Konstruktivismus impliziert die ontologische Annahme, dass es außerhalb sozialer Interaktion keine objektive, unabhängige relevante Realität gibt. Realität und Wahrheit sind immer sozial konstruiert. Reale Objekte existieren zwar, haben jedoch keine soziale Bedeutung oder kausale Wirkung außerhalb der sozial konstruierten Bedeutungszuschreibung (Berger und Luckmann 1980(1987); March und Olsen 1998; Nullmeier et al. 2011; Furlong und Marsh 2010; Parsons 2010). Epistemologisch folgt daraus, dass auch keine absolut objektive Wahrheit entdeckt bzw. kein objektives Wissen erlangt werden kann. Erkenntnisse sind immer vom Forscher

⁴⁹ Online: www.stadtforschung.tu-darmstadt.de

konstruiert. Diese Konstruktionen sind ebenfalls Teil der ontologischen Realität und können zudem die Konstruktionen der beobachteten Akteure beeinflussen (Furlong und Marsh 2010).

Die Gegenposition dazu nimmt der Objektivismus bzw. Positivismus ein, demzufolge es eine objektiv beobachtbare Realität gibt und eine objektiv feststellbare Wahrheit über diese Realität entdeckt werden kann.

Furlong und Marsh weisen darauf hin, dass ontologische und epistemologische Annahmen bestimmte methodologische Implikationen besitzen. Konstruktivistische ontologische Annahmen gehen zwangsläufig mit einer interpretativen bzw. hermeneutischen Epistemologie einher. Geht man davon aus, dass die reale Welt nur durch soziale Konstruktion und Bedeutungszuschreibung relevant wird, muss auch der Forschungs- und Erkenntnisprozess diesen Annahmen unterliegen. Wissen ist immer auch vom Forschenden selbst konstruiert, objektives Wissen im positivistischen Sinne ist nicht möglich. Der Forschungsprozess unterliegt dabei einer doppelten Hermeneutik: die Welt wird durch handelnde Akteure interpretiert – deren Interpretationen werden wiederum vom beobachtenden Forschenden interpretiert. Der Forscher bzw. die Forscherin ist zudem Teil der von ihm oder ihr untersuchten sozial konstruierten Welt und wirkt auf diese zurück (Furlong und Marsh 2010; Schweltnus 2006, S. 324–325).

Methodologisch folgt daraus, dass keine falsifizierbaren Hypothesen formuliert werden können und ein Vergleich der Erklärungskraft mit anderen Theorien nicht möglich ist. Deduktion und Induktion sowie eine Generalisierbarkeit von Aussagen sind streng genommen nicht möglich. Eine theoriegeleitete und variablenorientierte Vorgehensweise ist nicht vorgesehen (Münch 2016, S. 19–20). Vielmehr kann der Anspruch einer konstruktivistischen Untersuchung nur darin liegen, Handlungen und Akteure in einem bestimmten Kontext ausführlich zu beschreiben und verstehend zu rekonstruieren. Daraus folgt zwangsläufig ein interpretatives Forschungsdesign (vgl. Münch 2016).

Die bereits in Kapitel 2.4 beschriebene Differenzierung zwischen einem radikalen und einem moderaten Konstruktivismus ermöglicht hier einen Anknüpfungspunkt: Laut Schweltnus ist es durchaus möglich, im Rahmen eines moderaten Konstruktivismus ein positivistisch orientiertes Wissenschaftsverständnis anzuwenden und Normen, Identitäten und Bedeutungszuschreibungen als Einflussfaktoren, mitunter sogar als unabhängige, intervenierende oder abhängige Variablen zu erfassen (Schweltnus 2006, S. 324).

Einen anderen Ansatz verfolgen Furlong und Marsh. Sie konstruieren einen ontologischen und epistemologischen Realismus als abgeschwächte Form des Positivismus mit Elementen konstruktivistischer Ansätze (Furlong und Marsh 2010, S. 204–205). Es gibt eine reale Welt, darunter auch soziale Phänomene, die unabhängig von sozialer Interpretation existieren. Gleichwohl lässt dieser Ansatz die Möglichkeit zu, dass soziale Interpretationen der realen Welt einen Einfluss auf ebendiese ausüben, auch wenn sie selbst nicht direkt beobachtbar sind. Es ist daher durchaus angebracht, Interpretationen und Wahrnehmungen der Akteure zu untersuchen und in die Analyse einzubeziehen (Furlong und Marsh 2010).

Diese Mischung konstruktivistischer und positivistischer Annahmen ist nicht unumstritten. Zwar argumentiert auch Münch, dass positivistische Ansätze durchaus auch Ideen als Einflussfaktor berücksichtigen können, ohne gleich als interpretativ zu gelten (Münch 2016, S. 28–30). Jedoch ist ein radikal konstruktivistisches Forschungsdesign zwingend auch ein interpretatives, da die Erkenntnisse des Forschers einer doppelten Hermeneutik unterliegen und objektives Wissen ausschließen. Dieser Auffassung soll hier nur bedingt gefolgt werden. Aus Gründen der Anschlussfähigkeit wird im Sinne eines moderaten Konstruktivismus davon ausgegangen, dass ontologisch-konstruktivistisch motivierte Forschungsfragen durchaus mit einem epistemologisch-positivistischen Wissenschaftsverständnis kombiniert werden können.

Das Forschungsdesign der vorliegenden Arbeit befindet sich damit zwar in einem Spannungsverhältnis. Gleichwohl wird hier als Vorteil gesehen, dass sich das Forschungsdesign in diesem Spannungsverhältnis Elementen beider Ansätze in einem gewissen Ausmaß bedienen kann. Dies soll im Folgenden näher ausgeführt werden.

Der vorliegenden Arbeit liegt ein interpretativ bzw. konstruktivistisch orientiertes Handlungsmodell zugrunde. Jede Handlung erfolgt zwar normgeleitet, ist aber nicht starr durch kulturelle Normen, Rollen, Symbole und Bedeutungen zu erklären. Vielmehr muss jedes Individuum jede Handlungssituation für sich wahrnehmen und interpretieren – soziales Handeln ist selbst schon Interpretation (vgl. Mayring 2016, S. 19). Dies impliziert eine eher offene methodische Herangehensweise. Trotz einer theoretischen Vorstrukturierung in Form von zuvor formulierten Modellannahmen – wie in der positivistisch motivierten Forschung üblich – ist die Analyse offen für Beobachtungen über diese Vermutungen hinaus – typisch für interpretative Ansätze (vgl. auch Mayring 2016, S. 27–28; Münch 2016, S. 18–25). Es sei jedoch angemerkt, dass die Vorgehensweise nicht einem interpretativen Forschungsansatz entspricht (vgl. Münch 2016, S. 18–25). Die Formulierung von Vermutungen und die theoretische Vorstrukturierung der Untersuchung sind laut Münch eher den neopositivistischen Ansätzen zuzuordnen (Münch 2016, S. 18–25). Nach ihrer Einschätzung wäre die vorliegende Arbeit eine positivistisch-qualitative und keine interpretative Untersuchung. Nach dem Selbstverständnis der Autorin weist die Arbeit jedoch sowohl Merkmale interpretativer als auch neopositivistischer Ansätze auf (vgl. die Merkmalszuschreibungen bei Münch 2016, S. 23–24):

Forschungsorientierung und Forschungsdesign sind neopositivistisch geprägt, bedienen sich aber interpretativer Merkmale insofern, als dass eine induktive Kategorienbildung zwar nicht beabsichtigt ist, aber auch nicht ausgeschlossen wird. Ebenso ist eine Überarbeitung des theoriegeleiteten Kategorienschemas während der Analyse des empirischen Materials in begründeten Fällen möglich. Zudem liegt der Fokus der Analyse, gemäß einem interpretativen Design, auf der subjektiven Wahrnehmung der Interviewpartner und den Informationen und Einschätzungen, die sie selbst für relevant halten. Die Analyse ist weniger hypothesentestend als hypothesengenerierend angelegt. Die formulierten Annahmen werden explizit nicht als Hypothesen, sondern als Modellannahmen bezeichnet. Auch hermeneutischen Ansätzen steht die vorliegende Arbeit nah. Es wird davon ausgegangen, dass die Entschlüsselung subjektiver Bedeutungs- und Sinnzuschreibungen zentral für das Verständnis von Zusammenhängen ist

und als Grundlage für bzw. Kontrolle von erklärenden Konstruktionen dient (vgl. Mayring 2016, S. 13–14).

Das methodische Vorgehen ist somit durch ein Zusammenspiel aus hermeneutisch-deskriptivem und erklärendem Vorgehen bei gleichzeitig positivistisch orientierter Vorstrukturierung geprägt. Zudem ist die Untersuchung an Einzelfällen, hier in Form von Städten, orientiert. Damit ist das Forschungsdesign klar als qualitativ einzustufen.

Um trotzdem Ansätze für eine Verallgemeinerung zu schaffen, werden auch Ansätze zur Quantifizierung der erhobenen Daten eingesetzt. Eine Codierung von Textstellen mittels MAXQDA ermöglicht eine Analyse von Häufungen und Überschneidungen einzelner Codes. Hinzu kommen Überlegungen zur argumentativen Begründung von Verallgemeinerbarkeit, ebenfalls ein Merkmal qualitativer Forschung (vgl. Mayring 2016, S. 35). Die Befragung mehrerer Akteure pro Stadt und die Untersuchung mehrerer Städte tragen ebenfalls dazu bei, verallgemeinerbare Erkenntnisse zu produzieren.

Die Vorgehensweise bietet sich an, da der Einfluss von EU-Politik auf lokales Handeln durch rein quantitative Verfahren nicht ausreichend erfasst werden kann. Tiefere Einsichten in Wirkungszusammenhänge können nur auf individueller Ebene und durch Selbstauskunft der handelnden Subjekte und somit tendenziell eher induktiv erhoben werden. Zudem sollen Wirkungszusammenhänge unterhalb offizieller Regeln und Strukturen erfasst werden. Es interessiert weniger die offizielle Einschätzung der Stadt, sondern die tatsächlichen handlungsleitenden Interpretationen der Akteure.

Eine Dokumentenanalyse gibt ergänzend Rückschlüsse über die offiziellen Begründungen, Ziele und Einschätzungen, die eine Stadt intern oder nach außen kommunizieren will. Gleichzeitig dient die Analyse der Dokumente der Beschreibung des Falls und der Zusammenstellung der Charakteristika der EU-Aktivitäten einer Stadt. Die Dokumentenanalyse steht hier also nicht im Vordergrund, sondern dient der Faktensammlung und der Kontextualisierung der Interviews.

4.2 Fallauswahl

Die Fallauswahl folgt einer Strategie der Auswahl vergleichbarer Fälle, die sich in möglichst vielen Eigenschaften ähneln (Most Similar Systems Design nach Przeworski und Teune 1970). Als Fälle wurden die Städte Frankfurt, München, Nürnberg und Stuttgart ausgewählt.

Für die Fallstudien wurden vier Städte ausgewählt, die mit denselben nationalen Rahmenbedingungen konfrontiert sind, über ausreichend Ressourcen verfügen und klimapolitisch und europapolitisch vergleichsweise aktiv sind. Die Forschungsfrage erfordert ein qualitatives Untersuchungsdesign und eine hohe inhaltliche Untersuchungstiefe je Fall. Somit ist nur eine geringe Fallzahl möglich und vertretbar. Es sollen Aussagen zum Einfluss von EU-Impulsen in Städten und zu Einflussfaktoren auf städtischer Ebene getroffen werden. Die Wirkung nationaler Rahmenbedingungen auf diese Impulse bzw. auf die Wahrnehmung der Akteure soll ausgeklammert werden. Dafür müssen konstante nationale

Rahmenbedingungen, eine ausreichende Größe und Ressourcenausstattung der Städte sowie eine gewisse klimapolitische und europapolitische Aktivität vorliegen.

Dies schränkt die Anzahl möglicher Fälle ein, führt zu einer gewissen Ähnlichkeit bezüglich lokaler Kontextfaktoren und begrenzt die Reichweite der möglichen Aussagen. Gleichzeitig kann nur so eine detailliertere Analyse der Forschungsfrage erfolgen.

Im Folgenden sollen die Gemeinsamkeiten bzw. die ähnliche Ausprägung von Kontextfaktoren in den ausgewählten Städten näher ausgeführt werden.

Nationale Rahmenbedingungen

Als Fallstudien wurden deutsche Städte ausgewählt, da die Kommunen hier über viele Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten verfügen. Ziel der Arbeit ist es nicht, die Auswirkungen unterschiedlicher nationaler Rahmenbedingungen zu betrachten. Dies wurde bereits ausführlich an anderer Stelle analysiert (z.B. Goldsmith und Klausen 1997b; John 2001; Wolffhardt et al. 2005). Mit der Auswahl deutscher Städte wird die Wirkung von Unterschieden nationaler Rahmenbedingungen ausgeklammert, um den Fokus auf den Beitrag lokaler Faktoren zu lenken. Der deutsche Kontext weist ähnliche Rahmenbedingungen bezüglich konstitutioneller Arrangements, Gesetze und Interaktionsbeziehungen hinsichtlich der Rolle der lokalen Ebene auf. Kompetenzausstattung und Handlungsspielraum sowie finanzielle Ausstattung und Verantwortung sind für alle ausgewählten Städte ähnlich. Die Städte liegen jedoch in unterschiedlichen Bundesländern.

Regionale Kontextfaktoren

Alle Städte liegen in Süd- bzw. Südwestdeutschland und teilen somit die damit einhergehenden Eigenschaften. So ist beispielsweise kein Einfluss der politischen Transformation im Zuge der Wiedervereinigung vorhanden. Zudem fallen alle Städte unter das Ziel 2 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (Förderperiode 2007-2013) bzw. in die Kategorie „stärker entwickelte Regionen“ (Förderperiode 2014-2020) der Europäischen Strukturfondsförderung. Damit haben sie dieselben Zugangsvoraussetzungen zu Mitteln aus den Europäischen Strukturfonds (Europäische Kommission - Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung 2016, S. 36). Alle vier Städte sind kreisfreie Städte. Sie sind keine Stadtstaaten und auch nicht Teil einer stark verstädterten Region, wie beispielsweise das Ruhrgebiet.

Die ausgewählten Städte sind jeweils namensgebende Kernstädte der benachbarten Metropolregionen Frankfurt RheinMain, München, Nürnberg und Stuttgart. Alle vier Metropolregionen sind Mitglied im Initiativkreis Europäische Metropolregionen⁵⁰. Die vier Städte stellen wirtschaftliche Kernräume in ihren Bundesländern dar und haben entsprechend eine herausgehobene Stellung, beispielsweise gegenüber der jeweiligen Landesregierung.

⁵⁰ Online: <http://www.deutsche-metropolregionen.org/mitglieder/>, abgerufen am 07.03.2021.

Unterschiede ergeben sich vor allem aus den unterschiedlichen Kommunalverfassungen in den jeweiligen Bundesländern. München, Nürnberg und Stuttgart weisen das Modell der süddeutschen Ratsverfassung mit einem Bürgermeister bzw. einer Bürgermeisterin als Verwaltungschef_in und Vorsitzenden bzw. Vorsitzender des Stadtrates auf, während in Frankfurt eine Magistratsverfassung vorliegt. Hier hat der Oberbürgermeister bzw. die Oberbürgermeisterin eine schwächere Steuerungskompetenz und ist vermehrt auf die Kooperation des Magistrats angewiesen (Egner 2007, S. 97–99).

Größe der Städte

Große Städte weisen aufgrund ihrer hohen Bevölkerungsdichte und einer verstärkten Ansiedlung von Industrie und Pendlerverkehr hohe CO₂-Emissionen auf. Gleichzeitig bieten sie aber auch ein großes Potential für Einsparungen und sind daher besonders interessante Adressaten für klimapolitische Steuerungsansätze von übergeordneten Ebenen, u.a. auch der europäischen Ebene. Die Größe der Stadt kann Auswirkungen auf die personellen und finanziellen Ressourcen, aber auch auf die Problembetroffenheit durch den Klimawandel, vor allem durch eine hohe Bevölkerungsdichte, haben. Klimapolitik ist zudem eine freiwillige Aufgabe, deren Umfang von einer ausreichenden Ressourcenlage abhängt. Während in allen Großstädten Klimapolitik betrieben wird, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß (Kemmerzell und Hofmeister 2019), ist die Varianz in Klein- und Mittelstädten höher. Großstädte zählen deutlich häufiger zu den Pionieren in der städtischen Klimapolitik (Kern 2019; Reckien et al. 2018). Die Auswahl ähnlicher und großer Städte ist somit sinnvoll, um klimapolitische und europapolitische Aktivitäten zu beobachten. Nur in Großstädten kann davon ausgegangen werden, dass EU-Impulse auch systematisch genutzt und Reaktionen darauf beobachtet werden können. Bei kleineren Städten hängt dies stärker von ortsbezogenen Faktoren ab.

Frankfurt, München, Nürnberg und Stuttgart zählen in Deutschland zu den großen Großstädten⁵¹. Frankfurt hatte zum Zeitpunkt der Fallauswahl knapp 690.000 Einwohner, Nürnberg ca. 500.000 und Stuttgart rund 610.000. München hatte rund 1,4 Mio. Einwohner (vgl. Tabelle 4). Somit sind sie geeignet, um sowohl klima- als auch europapolitische Aktivitäten und einen Einfluss von EU-Aktivitäten beobachten zu können. Alle vier Städte können zudem ein überdurchschnittlich hohes Bevölkerungswachstum verzeichnen und sind mit damit zusammenhängenden Herausforderungen konfrontiert (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2018). Dazu zählen beispielsweise eine hohe Bevölkerungsdichte, Mangel an Wohnraum, erhöhte Verkehrsdichte etc.

⁵¹ Gemäß der Definition des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung gelten Städte mit über 100.000 Einwohner als Großstädte und Städte mit über 500.000 Einwohner als große Großstädte. Online: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp.html>, abgerufen am 07.03.2021.

Ressourcenausstattung

Finanzielle und personelle Ressourcen müssen als Grundbedingung gegeben sein für die Beobachtung klimapolitischer und europapolitischer Aktivitäten, die als freiwillige Zusatzaufgaben einen gewissen Grundstock an Ressourcen erfordern. Kommunen müssen ihre verpflichtenden Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllen, bevor sie zusätzliche Aufgaben übernehmen können. Alle vier Städte verfügen über vergleichsweise großzügige Ressourcen, wobei sich geringfügige Unterschiede ergeben.

Während Stuttgart eine sehr niedrige pro-Kopf-Verschuldung aufweist und auch Münchens Schulden deutlich unter dem Durchschnitt der kreisfreien Städte (ohne Stadtstaaten) liegen, weisen Frankfurt und Nürnberg durchschnittliche bis leicht überdurchschnittliche Schuldenbelastungen auf. Keine der Städte ist in einem Haushaltssicherungs- oder Schutzschirmprogramm der Länder involviert. Die Steuereinnahmen sowie die Steuereinnahmekraft liegen bei allen Städten deutlich über dem Durchschnitt. Somit sind nicht nur die tatsächlichen Einnahmen, sondern auch das finanzielle Potential einer Stadt erfasst (siehe Tabelle 4).

Klimapolitische Aktivitäten und Entwicklungsstand der Klimapolitik

Kern und Bulkeley (2009) haben festgestellt, dass besonders klimapolitisch bereits aktive Städte, sogenannte „Pioniere“, in Netzwerken aktiv sind, vermutlich auch eher mit der EU interagieren und sich somit eher ein Einfluss von EU-Aktivitäten auf lokale Klimapolitik beobachten lässt. Hier sei auch auf die Unterscheidung von Bulkeley und Betsill zwischen „municipal voluntarism“ und „strategic urbanism“ verwiesen, die je nach Phase der lokalen Klimapolitik unterschiedliche Motivationen für klimapolitische Maßnahmen attestieren (Bulkeley und Betsill 2013, vgl. auch Kapitel 2.2.3). Bendlin hat zudem gezeigt, dass sich die Motivation zum europäischen Engagement von Städten je nach Entwicklungsstand ihrer Klimapolitik unterscheidet (Bendlin 2016). Es ist also angebracht, klimapolitisch aktive Städte auszuwählen, die frühzeitig mit Klimaschutzmaßnahmen begonnen haben, um auch in dieser Hinsicht vergleichbare Fälle zu untersuchen.

Tabelle 4: Vergleich der Fälle Teil 1 - Allgemein

	Frankfurt	München	Nürnberg	Stuttgart	Durchschnitt aller kreisfreien Städte in Deutschland (ohne Stadtstaaten)
Bevölkerungsgröße (Stichtag 31.12.2012, zensusbasiert) ⁵²	687.775	1.388.308	495.121	612.441	-
Bevölkerungsentwicklung 2011-2014 in % (zensusbasiert) ⁵³	8,3	6,3	4,1	5,5	3,4
Kommunale Schulden in € pro Einwohner (Trend von 2010-2014) ⁵⁴	2.037,52 (schwankend)	1.034,58 (sinkend)	2.476,34 (steigend)	65,08 (sinkend)	2.409,5 (steigend)
Steuereinnahmen 2014 in € je Einwohner ⁵⁵	1.753,6	2.106,4	975,3	1.105,4	840,1
Steuereinnahmekraft 2014 in € pro Einwohner ⁵⁶	2.989,0	2.254,0	1.455,0	1.677,0	1.219,2

Tabelle 5: Vergleich der Städte Teil 2 - Klimapolitik

	Frankfurt	München	Nürnberg	Stuttgart	Median der befragten Großstädte (N=71)⁵⁷
1. Klimaschutzprogramm	2008	2006	2006	1997	2009
Anzahl Personal Klimaschutz (Vollzeitäquivalente, laut Selbstauskunft)	22	28	10	12	2
Anzahl klimapolitischer Maßnahmen aus einem Maßnahmenkatalog mit 33 möglichen Maßnahmen	26/33	23/33	18/33	28/33	20/33

Quelle: Tews und Kemmerzell 2017; Kemmerzell und Hofmeister 2019, Interviews N02 und N03

⁵² Statistisches Bundesamt (Destatis), online: www.destatis.de

⁵³ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2018.

⁵⁴ Schulden der Kernhaushalte der Gemeinden, eigene Berechnungen basierend auf Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2016.

⁵⁵ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2018.

⁵⁶ Burth 2016 und eigene Berechnung.

⁵⁷ Kemmerzell und Hofmeister 2019.

Deutsche Großstädte sind sich insgesamt der Folgen des Klimawandels bewusst. Das Problem wird in der Stadtöffentlichkeit diskutiert. Laut einer unveröffentlichten Studie zur Klimapolitik von Großstädten in Deutschland⁵⁸ wird der Klimawandel vor allem in Großstädten als Problem wahrgenommen und steht dementsprechend auf der politischen Agenda. Trotzdem können das Ausmaß städtischer Klimapolitik und die Erfahrung, auf die Städte bezüglich klimapolitischer Maßnahmen zurückgreifen können, sehr unterschiedlich ausfallen (Tews und Kemmerzell 2017).

Alle ausgewählten Städte weisen eine extensive kommunale Klimapolitik auf. Sie haben zudem relativ früh vor dem Untersuchungszeitraum ein Klimaschutzprogramm aufgelegt und gehören damit in Deutschland zu den Vorreitern (siehe Tabelle 5 und Tews und Kemmerzell 2017, S. 6).

Auch bezüglich der administrativen Kapazitäten im Bereich Klimaschutz sind die Städte überwiegend gut ausgestattet. Alle vier Städte liegen hinsichtlich der Anzahl der Planstellen pro Einwohner, denen Aufgaben im Klimaschutz zugeordnet sind, deutlich über dem Durchschnitt (vgl. Tabelle 5). Die administrativen Kapazitäten haben einen großen Einfluss auf die Gestaltungsmöglichkeiten in der städtischen Klimapolitik. Mit einer hohen Ausstattung an Personal und der Einrichtung von spezifisch für den Klimaschutz zuständigen Stellen oder Verwaltungseinheiten wird eine bessere Ausgestaltung der städtischen Klimapolitik möglich, da mehr Kapazitäten für die Suche nach neuen Lösungen, Best Practices und Synergien über unterschiedliche Handlungsfelder hinweg bereitstehen (Tews und Kemmerzell 2017, S. 17). Zudem deutet eine hohe personelle Ausstattung auf einen hohen Stellenwert des Themas in der Stadtverwaltung und Stadtpolitik hin.

In der Studie von Tews und Kemmerzell wurde die Extensivität städtischer Klimapolitik mithilfe eines Katalogs mit 33 möglichen Klimaschutzmaßnahmen abgefragt. Die Maßnahmen wurden dabei fünf Kategorien zugeordnet: (1) Implementation und Evaluation von Maßnahmen; (2) „Self-Governing“ bzw. Maßnahmen innerhalb kommunaler Liegenschaften; (3) Maßnahmen, die Stadtplanung und private Liegenschaften betreffen; (4) Transport und Verkehr; (5) „weiche“ Maßnahmen, die insbesondere Beratung und Informationen umfassen (Tews und Kemmerzell 2017, S. 9). Erneut sind Frankfurt, München und Stuttgart sehr gut aufgestellt und haben überdurchschnittlich viele Maßnahmen in zahlreichen Kategorien implementiert. Nürnberg hingegen bleibt leicht unter dem Medianwert (vgl. Tabelle 5 und Kemmerzell und Hofmeister 2019).

⁵⁸ Die folgenden Ausführungen basieren auf einer Befragung deutscher Großstädte zum Thema Klimaschutz. Die Umfrage wurde zwischen November 2015 und Juni 2016 am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt von Jörg Kemmerzell und der Autorin durchgeführt (Tews und Kemmerzell 2017; Kemmerzell und Hofmeister 2019). Die Befragung wurde im Rahmen eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projektes realisiert und vom Deutschen Städtetag unterstützt. An der Befragung beteiligten sich 71 von insgesamt 85 angeschriebenen Großstädten, darunter auch Frankfurt, München, Nürnberg und Stuttgart.

Auch wenn die ausgewählten Städte eher zu den Vorreitern lokaler Klimapolitik zählen, weisen sie natürlich trotzdem unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte auf.

In **Frankfurt** wird beispielsweise ein Schwerpunkt auf Energieeffizienz im Gebäudesektor, u.a. durch energetische Sanierung oder die Nutzung von Kraft-Wärme-Kopplung, gesetzt. Frankfurt versteht sich als „Passivhaushauptstadt“ und fördert die Einsparung von Energiebedarf und Emissionen in städtischen und privaten Gebäuden. Klimapolitik wird entsprechend mit Energiepolitik gleichgesetzt (Boghrat et al. 2014, S. 294–296; Heinelt und Lamping 2015, S. 75–82; Stadt Frankfurt am Main 2007, 2013).

München stellt Energieerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen in den Vordergrund, was beispielsweise durch die 100%ige Beteiligung der Stadt an den Stadtwerken möglich wird (Boghrat et al. 2014, S. 297–299; Heinelt und Lamping 2015, S. 135–138).

Auch in **Nürnberg** ist der städtische Energieversorger inzwischen wieder zu 100% in städtischer Hand und erweitert damit den Handlungsspielraum. Zudem versteht sich die Stadt als Erfinder des Konzepts „Stadtradeln“ und fokussiert entsprechend auf die Förderung klimaneutraler Mobilität (Interview N02).

Stuttgart begann sehr früh mit klimapolitischen Aktivitäten, orientiert sich aber bedingt durch die topographische Lage vor allem auf das Stadtklima und die Anpassung an ungünstige klimatische Bedingungen. Die Stadt liegt in einem Kessel und ist dadurch besonders von Überhitzung im Sommer betroffen. Bezüglich Klimaschutz setzt Stuttgart einen Schwerpunkt auf die Senkung des Energiebedarfs und der damit einhergehenden Kosten (Boghrat et al. 2014, S. 300–301; Heinelt und Lamping 2015, S. 188–202).

Ausprägung der EU-Aktivitäten

Europapolitisch sind alle Städte als „aktiv“ zu bezeichnen (vgl. Goldsmith und Klausen 1997a und Kapitel 2.1.3). In allen ausgewählten Städten liegt ein relativ starkes EU-Engagement vor (vgl. Tabelle 6). Alle Städte sind beispielsweise Mitglied im Konvent der Bürgermeister und bereits direkt nach der Gründung 2008 bzw. 2009 beigetreten. Es gibt somit eine ausreichende Anzahl an unterschiedlichen EU-Aktivitäten, die mit unterschiedlichen Motivationen und Ergebnissen durchgeführt wurden. Die grundsätzlichen ermöglichenden Kontextfaktoren liegen vor, um EU-Engagement überhaupt beobachten zu können⁵⁹.

Frankfurt versteht sich als Europastadt, u.a. bedingt durch den Sitz der Europäischen Zentralbank (Stadt Frankfurt am Main 2007, S. 43). Es wurden zahlreiche EU-Projekte zu den Themen Klima, Energie, Kraft-Wärme-Kopplung etc. durchgeführt. Die Stadt ist Mitglied im Städtenetzwerk Eurocities und engagiert sich dort in klimapolitisch relevanten Foren und Arbeitsgruppen. Zudem ist Frankfurt Gründungsmitglied des Netzwerks Klima-Bündnis und beherbergt auch die Geschäftsstelle des Netzwerks. Seit 2000 ist Frankfurt darüber hinaus Mitglied im Netzwerk Energy Cities und seit 2008 im Konvent der Bürgermeister. Im Jahr 2014

⁵⁹ Für eine Analyse der EU-Aktivitäten im Untersuchungszeitraum siehe Kapitel 5

hat sich Frankfurt für den European Green Capital Award beworben (Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH 2008; Stadt Frankfurt am Main 2007).

München hat ebenfalls zahlreiche EU-Projekte im Bereich Klimaschutz und Energie durchgeführt. Die Stadt ist Mitglied in den Netzwerken Klima-Bündnis (seit 1991) und Energy Cities (seit 1999) sowie engagiert in den klimapolitisch relevanten Foren und Arbeitsgruppen des Netzwerks Eurocities (Landeshauptstadt München 2012).

Auch **Nürnberg** sieht sich selbst als europäische Stadt, hat im Untersuchungszeitraum aber vergleichsweise wenige EU-Projekte mit Klimabezug durchgeführt. Nürnberg ist in klimapolitisch relevanten Eurocities-Foren aktiv und Mitglied im Klima-Bündnis. Der Beitritt zum Klima-Bündnis erfolgte 2010 und damit vergleichsweise spät. Zum Netzwerk Energy Cities bestehen direkte Kontakte im Rahmen eines Projektes. Nürnberg ist jedoch kein offizielles Mitglied (Europabüro der Stadt Nürnberg 2014 und Interviews N01, N03, N04).

Stuttgarts EU-Projekte zeigen den Schwerpunkt auf Klimaanpassungsmaßnahmen. Gleichwohl wurden auch im Bereich Klimaschutz zahlreiche Projekte durchgeführt. Die Stadt trat dem Klima-Bündnis (1995) und Energy Cities (2007) vergleichsweise spät bei und verzichtet auf eine Mitgliedschaft bei Eurocities. Dafür nahm Stuttgart zeitweise eine führende Rolle im kommunalen europäischen Dachverband Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) ein (Landeshauptstadt Stuttgart o.J., 2003; Stuttgarter Amtsblatt 2011) .

Tabelle 6: Vergleich der Städte Teil 3 - EU-Aktivitäten

	Frankfurt	München	Nürnberg	Stuttgart
Anzahl EU-Projekte zwischen 2010 und 2015 (Selbstauskunft)	3	10	3	2
Kontakte Netzwerk (Auswahl aus 8 Netzwerken)	5/8	6/8	7/8	8/8
Besonderes Engagement Netzwerk (Leitung, Workshops etc.)	4/8	4/8	0/8	4/8
Wettbewerbe (Auswahl aus Liste mit 5 Optionen)	4/5	3/5	4/5	2/5

Quelle: Tews und Kemmerzell 2017; Kemmerzell und Hofmeister 2019, Interviews N01, N03 und N04

Verwaltungsstrukturen mit EU-Bezug⁶⁰

Deutliche Unterschiede zwischen den Städten zeigen sich bei Betrachtung der Verwaltungsstrukturen mit EU-Bezug. Alle vier Städte verfügen über Abteilungen, die für europäische und internationale Zusammenarbeit zuständig sind. Jedoch variieren die

⁶⁰ Siehe Kapitel 5 für eine ausführliche Beschreibung der Verwaltungsstrukturen mit EU-Bezug.

Kompetenzausstattung, die Aufgabenverteilung, die personelle Ausstattung und die Ansiedlung der Abteilungen in der Verwaltungsstruktur (vgl. Kapitel 5.2.3).

Frankfurt und Stuttgart haben beide ein zentral im Aufgabenbereich des Oberbürgermeisters angesiedeltes Europabüro, das Koordinierungs- und Informationsaufgaben übernimmt. Neben EU-Aktivitäten sind diese Verwaltungseinheiten auch für die Pflege internationaler Kontakte und Städtepartnerschaften zuständig. Für die konkrete Ausübung von EU-Aktivitäten, beispielsweise die Beantragung von Fördermitteln, die Teilnahme an Wettbewerben oder die Pflege von Netzwerkmitgliedschaften, sind die Fachämter dezentral jeweils selbst zuständig.

In München und Nürnberg hingegen gibt es eine Europaabteilung, die nicht zentral angesiedelt ist und eine Dienstleistungsfunktion für die Fachämter hinsichtlich der Ausübung von EU-Aktivitäten übernimmt. Hinzu kommen Europabeauftragte in jedem Fachamt als dezentrale Ansprechpartner. Sie arbeiten eng mit den Europabüros zusammen und tauschen sich regelmäßig aus.

Zusammenfassung

Die ausgewählten Städte gleichen sich somit in ihren Rahmenbedingungen und Kontextfaktoren. Geringe Unterschiede bestehen trotzdem. So sind beispielsweise nur München und Nürnberg im gleichen Bundesland verortet, unterscheiden sich jedoch in Größe und Finanzausstattung. Bezüglich der Einwohnerzahl liegen Stuttgart, Nürnberg und Frankfurt fast gleichauf. München stellt hier einen Ausreißer nach oben dar.

Es soll jedoch davon ausgegangen werden, dass diese Unterschiede zu vernachlässigen sind. Alle vier Städte zählen zu den Großstädten, liegen in Süddeutschland und haben als Kernstädte ihrer Metropolregionen eine vergleichbare regionale Stellung in ihrem direkten Umfeld. Sie sind sehr aktiv bezüglich Klimapolitik und EU-Engagement und lassen eine hohe Anzahl an beobachtbaren Verbindungen zwischen EU-Aktivitäten und lokaler Klimapolitik vermuten. Die Fallauswahl ermöglicht somit, den Fokus der Untersuchung auf die Motivation der Akteure zu legen, da viele klassische Erklärungsfaktoren konstant bzw. annähernd konstant gehalten werden können.

Im Folgenden werden die zur Anwendung kommenden Methoden der Datenerhebung, Datenaufbereitung und Datenauswertung genauer dargelegt, bevor in Kapitel 4.4 Überlegungen zur methodischen Qualitätskontrolle erfolgen.

4.3 Methoden

4.3.1 Datenerhebung – Interviews und Dokumente

Die Erhebung der Daten erfolgte über offene, halbstrukturierte bzw. problemzentrierte, leitfadengestützte Interviews. Die Interviewpartner konnten frei ohne Antwortvorgaben antworten. Somit können bewusste und ggf. auch unbewusste handlungsleitende Orientierungen rekonstruiert werden. Gleichzeitig folgen die gestellten Fragen einer zuvor festgelegten Struktur. Die Problemzentrierung stellt eine Vergleichbarkeit der Interviews her.

Diese Methode ermöglicht eine zielgerichtete, aber trotzdem offene Befragung, die die Nennung subjektiver Perspektiven sowie neuer oder unerwarteter Aspekte ermöglicht (vgl. Mayring 2016, S. 67–68; Diekmann 2007, S. 434–487). Somit ist eine theoriegeleitete und dennoch „flexible Analyse des wissenschaftlichen Problemfelds“ (Witzel 1982: 72, zit. in Mayring 2016, S. 68) möglich.

Interviewleitfaden

Der Leitfaden enthält Einleitungsfragen zur Person des Interviewten und seinen Berührungspunkten mit lokaler Klimapolitik und städtischen EU-Aktivitäten, diese sind z.T. stadt- und personenspezifisch. Es folgen die Kernfragen zur Einschätzung, Erklärung und argumentativen Verknüpfung zwischen lokaler Klimapolitik und EU-Engagement. Im Gesprächsverlauf wurde zum Teil die Reihenfolge der Fragen angepasst oder es wurden ad-hoc-Fragen ergänzt. Dies erfolgte vor allem, um den Gesprächsfluss nicht zu unterbrechen und interessante Aspekte aufzugreifen (vgl. Mayring 2016, S. 70).

Folgende Themen wurden im Leitfaden aufgeführt:

- Allgemeine Angaben zur Ausrichtung der städtischen Klimapolitik
- Bedeutung der EU für die Stadt am Beispiel der Klimapolitik
- Motivation für und Wirkung von Mitgliedschaft in Städteverbänden und -netzwerken sowie Teilnahme an Städtewettbewerben im Bereich Klimaschutz
- Konkreter Einfluss von EU-Politik im Arbeitsbereich des Interviewpartners
- Verwaltungsinterne Strukturen im Rahmen städtischer EU-Aktivitäten
- Sammlung und Weiterleitung von Informationen über Entwicklungen auf EU-Ebene
- Vertretung der städtischen Interessen im EU- und internationalen Kontext

Um auf den unterschiedlichen Hintergrund der Befragten einzugehen, wurden zwei Leitfäden erstellt: Ein Leitfaden für EU-Beauftragte oder Mitarbeiter_innen in EU-Büros und ein Leitfaden für Mitarbeiter_innen in den Fachämtern. Dabei unterscheidet sich zum einen die Reihenfolge der Fragen. EU-Beauftragte wurden erst zu den EU-Aktivitäten der Stadt befragt und schließlich zum Politikfeld Klimapolitik. Die fachlichen Verwaltungsmitarbeiter_innen wurden hingegen erst nach der städtischen Klimapolitik und dann nach dem Einfluss der EU auf ihren Arbeitsbereich befragt. Zum anderen wurden EU-Beauftragte ausführlicher nach den verwaltungsinternen Strukturen im Rahmen der EU-Aktivitäten und zum Einfluss der EU auf die gesamte Stadtverwaltung (und nicht nur den eigenen Arbeitsbereich) befragt (siehe Anhang I und II für die kompletten Leitfäden).

Die Leitfäden wurden zuvor in einem Pretest getestet und angepasst.

Auswahl der Interviewpartner_innen

Relevante Akteure sind vor allem Akteure aus der Stadtpolitik und -verwaltung sowohl auf der Führungs- als auch der Fachebene. Sie treffen Entscheidungen zur Ausgestaltung lokaler Klimapolitik. Auch Art und Ausmaß der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure am Entscheidungsfindungsprozess werden in Stadtpolitik und -verwaltung festgelegt. Es erfolgt daher keine Betrachtung zivilgesellschaftlicher Gruppen und anderer nichtstaatlicher Akteure im Stadtgebiet. Gleichwohl ist unbestritten, dass diese einen Einfluss auf Akteure in Stadtpolitik und -verwaltung ausüben können. Neben der z.T. obligatorischen Durchführung von Beteiligungsverfahren sind auch Klimaschutzbeiräte oder Steuerungsgruppen mit zivilgesellschaftlicher Beteiligung denkbar.

Auch städtische Beteiligungsgesellschaften bzw. kommunale Unternehmen sind wichtige Akteure im lokalen Klimaschutz. Wohnungsbaugesellschaften, Energieversorger oder Verkehrsunternehmen übernehmen Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge und nehmen Einfluss auf die städtische Klimapolitik. In der vorliegenden Arbeit liegt der Fokus jedoch explizit auf Vertreterinnen und Vertretern der Stadtverwaltung und ihrer Einschätzung bzw. ihrem Umgang mit kommunalen Unternehmen.

Durchgeführte Interviews

Die Interviews wurden im Rahmen der DFG-Forschergruppe "Lokale Generierung handlungsrelevanten Wissens - am Beispiel lokaler Strategien und Maßnahmen gegen den Klimawandel" und im DFG-Folgeprojekt „Überlokales Handeln und lokale Innovationen im Klimawandel. Eine vergleichende Analyse deutscher Großstädte“ erhoben.

Insgesamt wurden 27 Interviews durchgeführt mit Vertretern und Vertreterinnen aus den Fachämtern, konkret aus den Abteilungen für europäische Angelegenheiten, aus dem Bereich Energie und Klima, aus der Stadtplanung und aus dem Bereich Verkehr. Somit werden einerseits die Sichtweise von Mitarbeiter_innen der EU-Abteilungen und andererseits die Perspektive von mit Klimaschutz beauftragten Mitarbeiter_innen aus unterschiedlichen Fachämtern berücksichtigt. Auch unterschiedliche Leitungsebenen sind vertreten. Damit wurde eine breite Abdeckung des Themenkomplexes je Stadt erreicht (für eine Übersicht der durchgeführten Interviews siehe Anhang III).

Der Großteil der Interviews wurde zwischen 2012 und 2013 durchgeführt, ein Teil der Interviews wurde 2017 nacherhoben. Die Interviews dauerten jeweils zwischen 60 und 120 Minuten und wurden mit je ein bis zwei Interviewpartner_innen geführt. In den Interviews wurde nach der städtischen Klimapolitik und der Rolle übergeordneter Ebenen gefragt. Dabei wurde nicht nur eine Momentaufnahme erhoben, sondern es wurde nach den Erfahrungen während der gesamten Berufstätigkeit in der aktuellen Position gefragt. Somit kann eine zeitliche Einschränkung auf den Erfahrungshorizont der Befragten, d.h. auf den Einfluss der EU zum Zeitpunkt der Interviews bzw. bis zu fünf Jahre vorher, angenommen werden. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Interviewpartner sich an Details über einen Zeitraum

von über fünf Jahren klar erinnern können. Zu Erinnerungslücken kommen Personalwechsel und Änderungen der Aufgabenbereiche hinzu. Somit wird der Einfluss von EU-Instrumenten frühestens seit 2007 erfasst. Vorherige Steuerungsmaßnahmen werden nicht berücksichtigt.

Die Interviews wurden mit einem Aufnahmegerät aufgezeichnet.

Interviewkontext und Interviewsituationen

Alle Interviews erfolgten in der gewohnten Arbeitsumgebung und im Rahmen der gewohnten Arbeitstätigkeit der Befragten. In einem kurzen Vorgespräch wurden die beteiligten Interviewer und Interviewerinnen vorgestellt und der Ablauf des Gesprächs skizziert. Die Nutzung eines Aufnahmegerätes wurde von allen Interviewpartnern erlaubt und führte nicht oder nur zu Beginn zu Zurückhaltung. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die Inhalte der Antworten durch die Aufnahme in gewisser Weise beeinflusst wurden. Die Antworten waren vermutlich tendenziell weniger subjektiv bzw. offen, als es ohne Aufnahme der Fall gewesen wäre. In einigen Fällen wurden besonders interessante Einblicke auch erst nach Beendigung der Aufnahme im informellen Abschlussgespräch gewährt.

Grundsätzlich bestanden eine große Offenheit und Bereitschaft der Interviewpartner, für ein Interview zur Verfügung zu stehen. Trotz hoher Arbeitsbelastung und Termindruck nahmen sich die meisten Interviewpartner Zeit, alle Fragen zu beantworten. Sie zeigten Interesse an dem Interviewthema und an den Ergebnissen der Studie.

Die Interviews geben also eine Selbstdarstellung der Interviewpartner und -partnerinnen gegenüber der externen Interviewerin zu ihren Einschätzungen, Wahrnehmungen und Handlungsmotivationen wieder. Die Fragen regten die Interviewpartner_innen zur Selbstreflexion an und fingen somit sowohl offizielle als auch informelle Perspektiven ein. Eine Auswertung der transkribierten Interviews kann daher Aussagen zu ebendiesen Aspekten treffen.

Dokumentenanalyse

Vorbereitend auf und ergänzend zu den Interviews wurden auch offizielle Dokumente erhoben und analysiert. Die Dokumentenanalyse stützt sich auf drei Dokumentkategorien:

- Dokumente auf städtischer Ebene mit Bezug zu Klimapolitik (Klimaprogramme, Berichte, Ratsbeschlüsse, Sitzungsprotokolle, Maßnahmenpläne, Internetauftritte u.a.)
- Dokumente auf städtischer Ebene mit spezifischem EU-Bezug (Förderanträge, Projektberichte, Strategiepapire etc.)
- Dokumente auf EU-Ebene (Strategiepapire, Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Förderprogramme)

Der Zeitraum umfasst Entwicklungen seit den 1990er Jahren bis zum Zeitpunkt der Interviews.

4.3.2 Datenaufbereitung

Die Interviews wurden in Form einer wörtlichen Transkription aufbereitet. Dabei fand eine Übertragung in normales Schriftdeutsch statt, d.h. es erfolgte keine Berücksichtigung von Dialekten sowie eine Korrektur kleinerer Satzbaufehler (vgl. Mayring 2016, S. 91). Zugunsten der Lesbarkeit wurde auf eine Nennung von Pausen, Betonungen, Gelächter etc. verzichtet. Die Interviews wurden von unterschiedlichen Personen transkribiert, die sich jedoch an die gleichen Vorgaben gehalten haben. Die Aussagen wurden dabei jeweils den Interviewpartner_innen und Interviewer_innen zugeordnet.

4.3.3 Datenauswertung

Die Auswertung des erhobenen Materials erfolgte im Rahmen einer qualitativen Inhaltsanalyse. Gegenüber einer rein quantitativen Inhaltsanalyse ermöglicht diese Herangehensweise auch eine Berücksichtigung des Kontexts und die Erfassung impliziter Argumentations- und Sinnstrukturen (vgl. Mayring 2016, S. 14). Qualitative Inhaltsanalyse sieht eine schrittweise, systematische und regelgeleitete Analyse des Materials vor (Mayring 2015, S. 12–13). In der vorliegenden Arbeit wurde zunächst theoriegeleitet ein Kategoriensystem zur Zusammenfassung des Materials und zur Identifizierung von Argumentationsmustern entwickelt. Die Kategorien sind Abstraktionen für verschiedene Themen, Einschätzungen und Motivationen, die von den Interviewpartnern und -partnerinnen im Gespräch genannt wurden. Jede Kategorie kann dabei mehrere Ausprägungen einnehmen (= Codes). Die Kategorien und Codes wurden entsprechend des in Kapitel 3 formulierten Modells erarbeitet (siehe Tabelle 7).

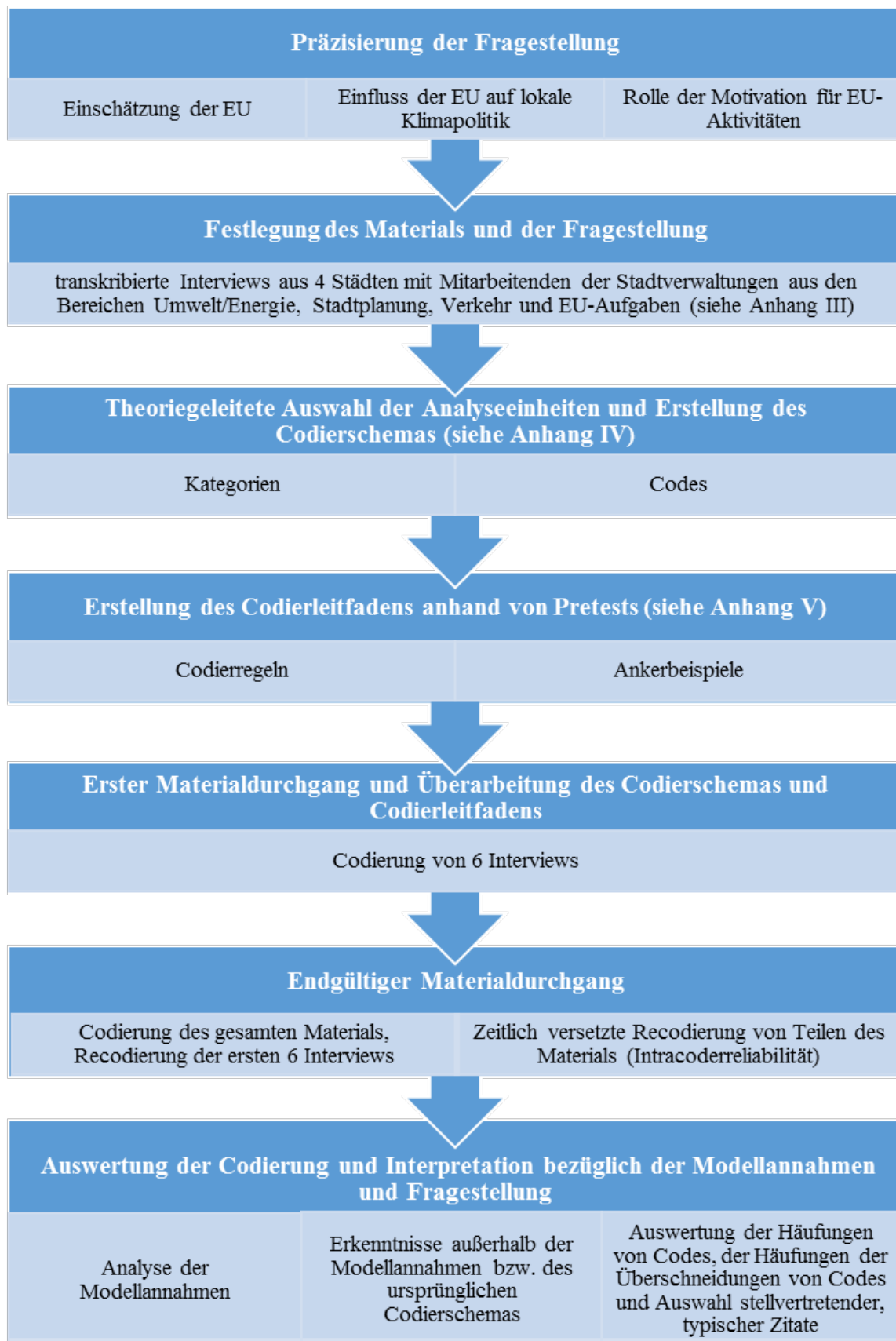
Die Codes wurden Textstellen interpretativ und regelgeleitet zugeordnet (vgl. Mayring 2015, S. 47). Textstellen können dabei mit mehreren Codes gekennzeichnet werden, Überschneidungen von Codes sind somit möglich und erwünscht.

Dabei wurde nicht ausgeschlossen, dass während der Codierung auch neue Codes aufgenommen werden können. Die Bildung der Kategorien erfolgte zum großen Teil deduktiv aus den theoretischen Vorarbeiten abgeleitet. Jedoch wurden einzelne Kategorien und Codes außerhalb des ursprünglichen Codierschemas auch induktiv abgeleitet und aufgenommen⁶¹.

Mayring merkt an, dass die Bezeichnung qualitative Inhaltsanalyse nicht ausschließt, dass auch quantitative Analyseschritte Teil der Untersuchung sein können. Adäquater sei die Bezeichnung „qualitativ-orientierte Inhaltsanalyse“ (Mayring 2015, S. 17). Auch in der vorliegenden Untersuchung wurden die Codes und ihre Überschneidungen quantitativ ausgewertet.

⁶¹ Dieses Vorgehen ist zwar angelehnt an das Konzept der grounded theory (Glaser und Strauss 1967). Jedoch sieht die grounded theory eine induktive Kategorienbildung bzw. gegenstandsbezogene Theorieentwicklung auch während der Datenerhebung vor (vgl. Mayring 2016, S. 105–107). Die theoretischen Überlegungen haben dann wiederum Einfluss auf die Datenerhebung. Die vorliegende Untersuchung ist zwar offen für neue Codes während der Codierung der Daten. Dies hatte aber keinen Einfluss auf die Datenerhebung.

Abbildung 6: Ablaufmodell der qualitativen Inhaltsanalyse



Eigene Darstellung nach Mayring 2015 und 2016

Tabelle 7: Codierschema mit Kategorien und Codes

Kategorie	Codes
Einschätzung der EU	Einschränkung/negativ
	Chance/positiv
	beides/unklar
EU-Aktivitäten - Form	EU-Projekte
	horizontale Kontakte und Beobachtung
	Informationsangebote horizontal
	Informationsangebote vertikal
	Konsultationen/Expertengremien
	Kontaktaufnahme zu höheren Ebenen
	Präsenz auf höheren Ebenen
	Städtenetzwerke
	Städteverbände
	Wettbewerbe
EU-Aktivitäten - Motivation	Innovation/Lernen
	Vorbildfunktion für Stadtgesellschaft
	Absicherung
	Selbstverständnis/Überzeugung
	finanzielle Mittel/Projekteinwerbung
	Monitoring/Überprüfung eigener Maßnahmen
	politischen Druck aufbauen/Selbstverpflichtung
	Erfahrungsaustausch
	Einflussnahme/Interessenvermittlung
	Stärkung der lokalen Ebene
	Wettbewerbsposition stärken
	globale Verantwortung im Klimaschutz
	Vorbildfunktion in Klimapolitik
Einfluss der EU - Form	institutionelles Setting
	Ziele/Problemdefinitionen
	Konzepte/Programme
	Maßnahmen
	Steuerungsansätze
Einfluss der EU - Ausmaß	Vorhandenes umgesetzt
	Vorhandenes verändert
	Neues übernommen/entwickelt
Kontext: Verwaltungsstruktur mit EU-Bezug	Zentralisiert
	Dezentral
	Segmentiert
Kontext: Politische Unternehmer_innen	Politische Unternehmer_innen
Alternative Erklärungsfaktoren	Ressourcen
	Parteien
	Lokale Pfadabhängigkeiten

Qualitative Inhaltsanalyse und Argumentationsanalyse der Interviews und Dokumente

Die transkribierten Interviews wurden einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen. Dabei wurden mithilfe des Programms MaxQDA eine Codierung der entsprechenden Textstellen vorgenommen sowie eine Auswertung der Codierungen durchgeführt.

Die qualitative Inhaltsanalyse folgt einem zuvor festgelegten Ablaufmodell (siehe Abbildung 6). Dafür wurden nach der Präzisierung der Fragestellung (Kapitel 3.3) und der Festlegung des Materials (Kapitel 4.2) zunächst Kategorien und Codes identifiziert und in einem Codierschema zusammengeführt (siehe Tabelle 7). Kategorien und Codes wurden anhand mehrerer Pretests weiterentwickelt.

Tabelle 7 zeigt einen Überblick über die anhand der Modellannahmen und Operationalisierungen entwickelten Kategorien und Codes (vgl. Kapitel 3.3 und 3.4.).

Nach Festlegung der Codes wurde ein Codierleitfaden mit Definitionen der Codes, typischen Ankerbeispielen, d.h. Textabschnitten, die stellvertretend für die Codes stehen, und Codierregeln zur Abgrenzung von anderen Codes erstellt. Nach der Auswertung von sechs transkribierten Interviews wurden Codierschema und Codierleitfaden überarbeitet und die ersten sechs Interviews wurden nochmals mit dem überarbeiteten Leitfaden recodiert (vgl. Mayring 2015, 61–64, 97-99). Das Codierschema und der vollständige Codierleitfaden sind im Anhang IV hinterlegt.

Insgesamt wurden 2644 Codes vergeben. Dabei wurden zum Teil mehrere Codes pro Textstelle vergeben. Ein Code wurde in jedem Interview jeweils einmal pro Nennung eines Arguments oder einer Antwort auf eine Interviewfrage verwendet. Es wurde Wert daraufgelegt, pro Textstelle mehrere Codes zu vergeben, um argumentative Verknüpfungen oder Einschätzungen und Bewertungen konkreter EU-Aktivitäten abzubilden. Eine zeitversetzte Neu-Codierung einzelner Materialteile erfolgte, um die Qualität der Codierung und die Intracoderreliabilität sicherzustellen. Bei Abweichungen wurde eine Überarbeitung des Codierschemas und des Codierleitfadens durchgeführt und eine Neucodierung des gesamten Materials durchgeführt.

Die Codierungen wurden schließlich hinsichtlich ihrer Häufigkeit, der Häufigkeit der Überschneidungen und hinsichtlich von Zitaten für typische Bedeutungszusammenhänge ausgewertet. Die Auswertung wurde dabei vorrangig von den bestehenden Modellannahmen geleitet. Gleichzeitig wurde auch Raum für Erkenntnisse außerhalb der zuvor gemachten Annahmen gelassen.

Das übergeordnete Ziel der Analyse ist dabei stets, argumentative oder narrative Verknüpfungen zwischen EU-Instrumenten, städtischen EU-Aktivitäten und lokaler Klimapolitik unter Berücksichtigung der Einschätzung bzw. Motivation lokaler Akteure zu finden.

4.4 Methodische Qualitätskontrolle

Mayring argumentiert, dass die drei klassischen Gütekriterien quantitativer Forschung – Objektivität, Validität und Reliabilität – für qualitative Forschung nicht oder nur bedingt sinnvoll anwendbar sind. Vielmehr plädiert er für Gütekriterien, die spezifisch für qualitative Forschung und spezifisch für die gewählten Methoden sind. Als allgemeine Gütekriterien für qualitative Untersuchungen formuliert er dabei die folgenden sechs Kriterien (Mayring 2016, S. 141–148):

- genaue Verfahrensdokumentation,
- argumentative Interpretationsabsicherung durch schlüssige Begründungen und Prüfung von alternativen Deutungen,
- Regelgeleitetheit und systematisches Vorgehen,
- Nähe zum Untersuchungsgegenstand durch Untersuchung im normalen Umfeld und ein gleichberechtigtes, dialogorientiertes Verhältnis zwischen Forschendem und Beforschtem,
- kommunikative Validierung durch Gespräch mit den Beforschten über die Untersuchungsergebnisse und
- Triangulation durch parallele Anwendung alternativer Methoden, Datensätze oder Theorien und Vergleich der jeweiligen Ergebnisse.

Speziell für die qualitative Inhaltsanalyse spezifiziert Mayring zudem die klassischen Gütekriterien wie folgt (Mayring 2015, S. 124–129):

Validität im engeren Sinne kann materialorientiert, ergebnisorientiert oder prozessorientiert ausgerichtet sein.

- Materialorientierte Validität im Sinne der semantischen Gültigkeit der Bedeutungsrekonstruktionen durch angemessene Kategoriendefinition etc. und der Stichprobengültigkeit
- Ergebnisorientierte Validität im Sinne einer korrelativen Gültigkeit bzw. Korrelation mit einem Außenkriterium und der Gültigkeit von ableitbaren Vorhersagen
- Prozessorientierte Validität im Sinne der Validität des gewählten Konstrukts

Reliabilität kann durch die Stabilität bzw. Intracoderreliabilität, Reproduzierbarkeit bzw. Intercoderreliabilität und die Exaktheit der Auswertung sichergestellt werden. Dabei nimmt Intercoderreliabilität streng genommen nicht die Reliabilität, sondern die *Objektivität* der Untersuchung in den Blick.

An den genannten Kriterien qualitativer Forschung allgemein und qualitativer Inhaltsanalyse im Besonderen orientiert sich auch die vorliegende Arbeit. Zur Qualitätskontrolle der angewandten Methoden werden in Anlehnung an Mayring dabei mehrere Strategien verfolgt.

Zum einen erfolgt eine möglichst genaue Beschreibung der Vorgehensweise. Alle Rohdaten und Überarbeitungsschritte werden lückenlos gespeichert und dokumentiert.

Die vorgenommenen Interpretationen wurden jeweils argumentativ nachvollzogen und an die theoretischen Vorüberlegungen rückgebunden. Auch alternative Deutungen wurden in Betracht gezogen und beispielsweise in Form der Kategorie „alternative Erklärungsfaktoren“ berücksichtigt.

Des Weiteren wurden möglichst konkrete Regeln für die Auswertung des erhobenen Materials formuliert, um ein Nachvollziehen der Codierung zu ermöglichen (vgl. Kapitel 4.3.1). Eine erneute Codierung des erhobenen Materials nach dem ausgearbeiteten Codierleitfaden sollte zu ähnlichen Ergebnissen führen. Schließlich erfolgten stichprobenartige Überprüfungen der Codierungen nach einem zeitlichen Abstand, um eine Konsistenz der Codierung sicherzustellen (Intracoderreliabilität). Durch die zeitversetzte Prüfung sollte eine Annäherung an das Kriterium der Intercoderreliabilität erfolgen, wenngleich keine unabhängige Codierung durch verschiedene Forscher und Forscherinnen durchgeführt werden konnte. Eine Prüfung der Intercoderreliabilität durch die Beteiligung mehrerer Codierer war im Kontext dieser Arbeit nicht möglich. Ein solches Vorgehen macht vor allem Sinn, wenn die Kategoriensysteme möglichst einfach und wenig komplex sind und gleichzeitig viele Codierer mit unterschiedlichen Sichtweisen eingesetzt werden. Die Gegencodierung mit nur einem weiteren Codierer hätte nur wenig Aussagekraft besessen (vgl. Mayring 2015, S. 125).

Im Rahmen der zeitlich versetzten Überprüfung der Codierung wurde auch die Homogenität der Textstellen mit dem gleichen Code stichprobenartig geprüft, um die Angemessenheit der Kategoriendefinition bzw. die semantische Gültigkeit zu gewährleisten.

Die Auswahl mehrerer Städte verhinderte eine mögliche stadtspezifische Verzerrung der Ergebnisse. Die Häufigkeiten und Überschneidungen der Codes wurden stichprobenartig durch Weglassen der Interviews aus einzelnen Städten überprüft. Die Verhältnisse der Codehäufigkeiten und Überschneidungen änderten sich dadurch kaum.

Alle Interviews erfolgten in der gewohnten Arbeitsumgebung und im Rahmen der gewohnten Arbeitstätigkeit der Befragten (vgl. Kapitel 4.3.1), um ein gleichberechtigtes, dialogorientiertes Verhältnis zwischen der Interviewerin und den Befragten herzustellen.

Die erhobenen Daten stammen aus unterschiedlichen Quellen. Die Aussagen der Interviews werden ergänzt mit Informationen aus offiziellen Dokumenten, Ratsprotokollen etc. Hier können die Aussagen der Interviewpartner_innen fallweise mit den offiziellen Argumentationsmustern verglichen und ergänzt werden.

Grenzen der methodischen Vorgehensweise

Das Forschungsdesign ist darauf ausgelegt, Momente der Einflussnahme auf lokale Politik zu identifizieren und ihre Ursachen bzw. förderliche und hinderliche Faktoren zu erheben. Eine Gegenprobe, beispielsweise eine konkrete Frage danach, wann Einfluss der EU ausgeblieben ist, erfolgte nicht. Es wurde die Grundannahme getroffen, dass EU-Einflussnahme mehr oder weniger stark existiert. Daran anknüpfend sollten die Varianz der Einflussnahme und unterschiedliche Wirkungszusammenhänge (auch mit widersprüchlicher Wirkungsrichtung) nachvollzogen werden.

Die Auswertung ist keine echte Überprüfung bzw. Widerlegung von Hypothesen. Die Modellannahmen dienten eher als theoretische Vorstrukturierung der Untersuchung und der Schlussfolgerungen.

Die Wiederholbarkeit bzw. Re-Test-Reliabilität ist aufgrund des Untersuchungsdesigns eingeschränkt. Die Interviews können zwar erneut durchgeführt werden. Unterschiedliche Kontextbedingungen, Änderungen des rechtlichen Rahmens, die „Tagesform“ der Interviewpartner, personelle Änderungen in den einzelnen Fachämtern etc. führen dazu, dass erneute Interviews zu anderen Ergebnissen kommen könnten.

Das Führen mehrerer Interviews pro Stadt und die Ergänzung durch Dokumentenanalyse ermöglichen jedoch eine Verdichtung der erhobenen Informationen und Aussagen, die über den Kontext der einzelnen Interviews hinausgehen.

5. Einfluss der EU auf lokale Klimapolitik: Analyse der Rolle motivationaler Faktoren

Die vorliegende Arbeit geht davon aus, dass motivationale Faktoren zentral sind für die Erfassung des Einflusses von EU-Impulsen auf die lokale Ebene. Entsprechend steht die Analyse der Wahrnehmung der Akteure, ihrer Einschätzung der EU und der mit EU-Aktivitäten verbundenen Akteursorientierungen im Fokus.

Im Folgenden soll nun das erhobene empirische Material einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen werden, um die Zusammenhänge, Muster und Verknüpfungen zwischen den im Analysemodell genannten Faktoren zu identifizieren und die formulierten Modellannahmen zu überprüfen (vgl. Kapitel 4).

Die Auswertung der Inhaltsanalyse bzw. der Codierung der transkribierten Interviews erfolgt in drei Schritten. Zunächst werden die Codierungen unabhängig von den Modellannahmen beschrieben. Der Fokus liegt dabei darauf, auffällige Häufungen einzelner Codes oder Überschneidungen unterschiedlicher Codes innerhalb der Kategorien zu erfassen (Kapitel 5.1). In einem zweiten Schritt werden dann die Modellannahmen anhand der Codierung und unter Zuhilfenahme von Erkenntnissen aus der Dokumentenanalyse untersucht (Kapitel 5.2). Schließlich werden Erkenntnisse und Zusammenhänge beschrieben, die außerhalb der Modellannahmen und des bestehenden Codierschemas aufgetreten sind (Kapitel 5.3). Wie in Kapitel 4 beschrieben, folgt die vorliegende Arbeit einem offenen Untersuchungsdesign. Die Analyse ist offen für Beobachtungen, die über die genannten Modellannahmen und die deduktiv abgeleiteten Kategorien und Codes hinausgehen (vgl. Kapitel 4.3 für eine detaillierte Beschreibung der Datenauswertung).

5.1. Überblick über die Ergebnisse der qualitativen Inhaltsanalyse

5.1.1 Häufungen der Codes

Bei der ersten Durchsicht der Codiererergebnisse fällt zunächst auf, dass bestimmte Codes innerhalb einer Kategorie sehr häufig und andere eher selten vergeben wurden. Die absolute Anzahl der Codierungen ist dabei nicht aussagekräftig. Vielmehr ist die relative Häufung innerhalb einzelner Kategorien, also die Häufigkeit bestimmter Codes im Vergleich zu anderen Codes derselben Kategorie, entscheidend (siehe Kapitel 4.3.3 für eine Darstellung der Kategorien und Codes). Aus dieser Verteilung können erste Hinweise bezüglich der Bedeutung von EU-Aktivitäten, der Wahrnehmung der EU und des Einflusses der EU in den Untersuchungsstädten abgeleitet werden.

In der Kategorie **Form der EU-Aktivitäten** (insgesamt 769 Codierungen) werden stadtübergreifend besonders oft Städtenetzwerke (210), Teilnahme an EU-Projekten (154) und horizontale Kontakte und Beobachtung (138) als Aktivitäten mit EU-Bezug thematisiert. Eher passive Formen der EU-Aktivitäten, wie die Nutzung von Informationsangeboten auf

horizontalen (9) und vertikalen Ebene (12), und die Teilnahme an Konsultationen bzw. Expertengremien (14) spielen eine untergeordnete Rolle.

Dies spiegelt sich auch bei Betrachtung der einzelnen Städte wider. Als Ausnahmen sind zum einen die Rolle von Wettbewerben in Frankfurt (42 Codierungen) und von Städteverbänden in Stuttgart zu nennen (41 Codierungen). Ersteres bezieht sich häufig auf Frankfurts Teilnahme am European Green Capital Award im Jahr 2014, die in den Interviews oft als Beispiel für Einfluss der Europäischen Union genannt wurde (Interviews F01, F05, F06, F08, F09).⁶²

Letzteres ist durch das besondere Engagement des ehemaligen Stuttgarter Oberbürgermeisters Wolfgang Schuster im kommunalen europäischen Dachverband Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) begründet (vgl. Kapitel 4.2). Schuster war von 2010 bis 2013 sowohl Präsident der Deutschen Sektion des RGRE als auch Präsident des RGRE insgesamt. Stuttgart ist neben der regulären Mitgliedschaft über den Deutschen Städtetag auch direktes Fördermitglied des RGRE. In den Stuttgarter Interviews wurde die Mitgliedschaft im RGRE entsprechend oft herausgestellt und zum Teil auch als bessere Option im Vergleich zu Netzwerkmitgliedschaften, wie beispielsweise Eurocities, wahrgenommen (Interview S01).

Als **Motivation für EU-Aktivitäten** (insgesamt 548 Codierungen) werden interne (277) und externe Gründe (271) stadtübergreifend gleichermaßen genannt (siehe Tabelle 8). In Frankfurt und Nürnberg scheint es einen stärkeren Fokus auf die interne Dimension zu geben. In Frankfurt stehen 92 Codierungen interner Motivationen 73 Codierungen externer Motivationen gegenüber. Nürnberg weist 61 Codierungen für interne Motivationen und 43 Codierungen für externe Motivationen auf. Stuttgart und München sind hingegen stärker extern orientiert mit 86 externen und 68 internen Codierungen in Stuttgart sowie 69 externen und 56 internen Codierungen in München. Normative (182) und instrumentelle Orientierungen (366) sind deutlich ungleicher verteilt, mit einem Schwerpunkt auf instrumentellen Orientierungen in allen vier Städten.

Tabelle 8: Akteursorientierungen - Anzahl der Codierungen

	Frankfurt	München	Nürnberg	Stuttgart	Gesamt
Interne Akteursorientierungen	92	56	61	68	277
Externe Akteursorientierungen	73	69	43	86	271
Instrumentelle Akteursorientierungen	109	90	69	98	366
Normative Akteursorientierungen	56	35	35	56	182

Graue Markierung: auffällige Häufungen von Codierungen

Besonders stechen in allen Städten die Motivationen Erfahrungsaustausch (97), Einflussnahme und Interessenvertretung (97), Innovation und Lernen (89) sowie Einwerbung finanzieller

⁶² Eine Liste der geführten Interviews befindet sich in Anhang III.

Mittel (73) heraus. Nur in Einzelfällen genannte Motivationen umfassen die Absicherung institutioneller Strukturen (9), die Stärkung der lokalen Ebene (9) oder die globale Verantwortung im Klimaschutz (8). Die Nennungen der Motivation Absicherung entfallen dabei fast alle auf Frankfurter Interviews (7 Codierungen). Die Codierungen beziehen sich auf das Frankfurter Energiereferat, das in der Stadtverwaltung eine besondere Stellung außerhalb der klassischen Ämterstruktur einnimmt und u.a. durch erfolgreiche EU-Aktivitäten ein wichtiges Argument für die Beibehaltung des Referats gegenüber der Stadtpolitik beisteuerte (F02, F08, F09).

Interessanterweise fällt die **Einschätzung der EU** (54 Codierungen) in allen Städten sehr ausgeglichen aus. Die EU wird in ähnlichem Maße als positiv (21) wie auch als negativ (18) eingeschätzt, mitunter erfolgen in einem Interview unterschiedliche Einschätzungen. Oft ließ sich die Einschätzung zudem nicht eindeutig als positiv oder negativ einordnen bzw. umfasste sowohl positive als auch negative Aspekte (15 Codierungen). Dies deutet auf eine differenzierte und reflektierte Einschätzung hin, die je nach Themenfeld und Kontext unterschiedliche Bewertungen erlaubt.

Der wahrgenommene **Einfluss der EU** (insgesamt 144 Codierungen in der Kategorie „Form des Einflusses“) schlägt sich vor allem in veränderten Steuerungsansätzen (34) und Maßnahmen (37) nieder. Auch tiefergehender Wandel in Form von Änderungen des institutionellen Settings (28) oder veränderten Problemdefinitionen und Zielen (30) konnte den Interviews entnommen werden.

Insgesamt sind Hinweise auf den Einfluss der EU jedoch selten, trotz expliziter Nachfragen. Gleiches gilt auch für die Beschreibung des **Ausmaßes von EU-Einfluss** (90 Codierungen). In den Fällen, in denen ein solcher Einfluss erkannt wurde, wurde sein Ausmaß zumeist darin gesehen, dass bereits geplante oder ausgearbeitete Maßnahmen unverändert (24) oder leicht verändert (26) umgesetzt wurden. Aber auch die Übernahme und Entwicklung neuer Inhalte oder Schwerpunkte wurde konstatiert (40). Für eine Analyse stadtspezifischer Unterschiede sind die Codierungen pro Stadt und die Unterschiede zwischen den einzelnen Codes zu gering.

Die Erhebung der **Verwaltungsstrukturen** erfolgte vor allem als Ergänzung zur Analyse offizieller Dokumente, um zusätzlich zur Verwaltungsstruktur auch die tatsächliche Aufteilung der Aufgaben und Kompetenzen bzw. die Zusammenarbeit im Arbeitsalltag zu erfassen (siehe Tabelle 9). Eine Auswertung ist daher nur gemeinsam mit den Ergebnissen der Dokumentenanalyse sinnvoll und eine Aufzählung der Codierungen wenig aussagekräftig. Es sei hier jedoch angemerkt, dass sich die Städte bereits anhand der Codierungen in zwei Gruppen teilen lassen: Frankfurt und Stuttgart sind stärker dezentral aufgestellt (insgesamt 58 Codierungen), mit zentralen Elementen (34 Codierungen), während München und Nürnberg vor allem segmentierte Strukturen aufweisen (71 Codierungen), mit dezentralen Elementen (36 Codierungen). In der ersten Gruppe spielen Codierungen des Codes *segmentiert* kaum eine Rolle (14 Codierungen) während in Gruppe zwei fast keine Codierungen des Codes *zentralisiert* vorkommen (3 Codierungen).

Tabelle 9: Verwaltungsstrukturen - Anzahl der Codierungen

	Frankfurt	München	Nürnberg	Stuttgart	Gesamt
dezentral	12	25	9	46	92
segmentiert	3	49	22	11	85
zentralisiert	8	3	0	26	37

Graue Markierung: auffällige Häufungen von Codierungen

Dies deckt sich auch mit Erkenntnissen aus der Dokumentenanalyse und den inhaltlichen Angaben zur Verwaltungsstruktur, die in den Interviews gemacht wurden (vgl. Kapitel 4.2. und 5.2.3). In Frankfurt und Stuttgart gibt es jeweils ein Europabüro, das zentral im Aufgabenbereich des Oberbürgermeisters bzw. der Oberbürgermeisterin angesiedelt ist. Die Europabüros sind dabei sowohl für EU-Aktivitäten als auch für die Pflege internationaler Kontakte und Städtepartnerschaften zuständig. Die Zuständigkeit für die konkrete Ausübung von EU-Aktivitäten, beispielsweise die Beantragung von Fördermitteln, die Teilnahme an Wettbewerben oder die Pflege von Netzwerkmitgliedschaften, liegt dezentral in der Verantwortung der Fachämter. Die Europaabteilungen in München und Nürnberg sind hingegen nicht zentral angesiedelt und übernehmen eine stärkere Dienstleistungsfunktion für die Fachämter als dezentrale Ansprechpartner. Sie arbeiten eng mit den Europaabteilungen zusammen und tauschen sich regelmäßig aus.

Auch die bloße Anzahl der Codierungen in der Kategorie **Politische Unternehmer_innen** im Sinne von Schlüsselakteuren, die EU-Aktivitäten und städtische Klimapolitik prägen, ist wenig aussagekräftig, da sich in dieser Kategorie nur ein Code befindet (80 Codierungen). Zur Einordnung sei erwähnt, dass die erfassten **alternativen Erklärungsfaktoren** in allen Städten weniger häufig codiert wurden. Lokale Pfadabhängigkeiten (12) und parteipolitische Gründe (30) wurden weniger oft und z.T. in Verknüpfung mit der Nennung von Schlüsselakteuren genannt (s.u.). Dies ist natürlich auf lokaler Ebene nicht ungewöhnlich (vgl. z.B. Egner 2018). Die Ausgestaltung der EU-Aktivitäten und somit die Möglichkeit zur Wirksamwerdung von EU-Einfluss wird also vorrangig einzelnen Individuen zugeschrieben. Engagierte Oberbürgermeister_innen, Amtsleiter_innen oder Stadtpolitiker_innen, aber auch Fachmitarbeiter_innen trugen aus Sicht der Interviewpartner_innen maßgeblich zu einer engagierten EU-Strategie und einem hohen Maß an EU-Aktivitäten bei.

5.1.2 Überschneidungen von Codes innerhalb der Kategorien

MaxQDA bietet mit dem „Code-Relations-Browser“ die Möglichkeit, die Häufigkeit der Überschneidung von Codes anzuzeigen. Hier werden Textstellen ausgezählt, die mit mehreren Codes codiert wurden. Dies dient zum einen der Überprüfung der Codeauswahl. So können häufige Überschneidungen ähnlicher Codes aus einer Kategorie darauf hindeuten, dass diese nicht genügend ausdifferenziert bzw. zu ähnlich sind und das Gleiche aussagen. Zum anderen deuten häufige Überschneidungen über Kategorien hinweg auf starke Zusammenhänge in der Argumentation der Akteure hin und können bei der Betrachtung der eingangs formulierten Modellannahmen hilfreich sein sowie neue interessante Erkenntnisse liefern (vgl. Kapitel 5.2

und 5.3). Im Folgenden sollen zunächst häufige Überschneidungen innerhalb der Kategorien dargestellt werden.

Die absolute Anzahl der Häufigkeit von Überschneidungen ist natürlich bedingt durch die Häufigkeit der einzelnen Codes insgesamt. Daher wurde eine Gewichtung der Überschneidungen in Relation zur Gesamtanzahl der Codes vorgenommen. Neben der Nennung der Anzahl der Überschneidungen wird auch eine Prozentzahl angegeben, die den Anteil der Überschneidungen an der Gesamtanzahl der jeweiligen Codes wiedergibt.⁶³

Um eine gezielte und systematische Analyse der stadtübergreifend wichtigsten Verknüpfungen vornehmen zu können, werden zunächst nur Häufungen der Überschneidungen ab einem Anteil der Überschneidungen an der Gesamtanzahl der Codes von 15% bei mindestens einem der beteiligten Codes erfasst. Zudem muss die Anzahl der Überschneidungen mindestens 10 sein, um hohe Werte der Prozentangaben herauszufiltern, die durch eine geringe Gesamtzahl der jeweiligen Codes verursacht wurden.

Auf den ersten Blick ergeben sich innerhalb der Kategorien nur wenige Überschneidungen, was für eine ausreichende inhaltliche Abgrenzbarkeit der Codes spricht. Vereinzelt Häufungen von Überschneidungen innerhalb von Kategorien sind daher umso interessanter.

Die geschilderten Häufungen der Codierungen lassen sich dabei in allen Städten wiederfinden. Die Anzahl der Überschneidungen der Codes wurde stichprobenartig durch Weglassen der Interviews aus einzelnen Städten überprüft. Die unten ausgeführten stadtübergreifenden Muster änderten sich dadurch nicht.

Zentrale Rolle von Städtenetzwerken

Auffällig sind zunächst Überschneidungen der Nennung verschiedener **EU-Aktivitäten**. So wird die Teilnahme an EU-Projekten häufig zusammen mit Städtenetzwerken genannt (29 Überschneidungen, 19% der Nennungen des Codes EU-Projekt und 14% der Nennungen des Codes Städtenetzwerke). Auch Wettbewerbe (14 Überschneidungen, 15% der Nennungen des Codes Wettbewerbe), und Städteverbände (14, 16% der Nennungen des Codes Städteverbände) werden häufig in Zusammenhang mit Städtenetzwerken genannt.

Auch hier wird somit wieder die zentrale Rolle von Städtenetzwerken für städtische EU-Aktivitäten deutlich, die zudem in allen vier Untersuchungsstädten beobachtet werden kann. Zwar sind die häufigen Überschneidungen u.a. auch durch die häufige Nennung des Codes insgesamt bedingt (vgl. Kapitel 5.1.1). Ein Blick in die codierten Textstellen zeigt jedoch die vielfältigen Zusammenhänge mit anderen EU-Aktivitäten⁶⁴. So wird Netzwerkaktivitäten eine große Bedeutung zur Knüpfung von Kontakten und Beantragung von EU-Fördermitteln

⁶³ Die Prozentzahl ergibt sich wie folgt: (Anzahl gleichzeitige Nennung Code X mit Code Y/Anzahl Code X)*100

⁶⁴ Die Analyse der Textstellen zeigt zudem, dass die Häufung der Überschneidungen der Codierungen innerhalb von Kategorien in diesem Fall nicht durch eine unzureichende Abgrenzbarkeit der Codes zustande kam, sondern auf inhaltliche Verknüpfungen durch die Interviewpartner zurückzuführen ist.

beigemessen. Zugleich können eine Teilnahme an EU-Projekten und Wettbewerben sowie ein Engagement in Städteverbänden aber auch zu einem Aufbau von Netzwerken führen.

Die häufigen Überschneidungen zwischen **Städteverbänden und Städtenetzwerken** ergeben sich häufig daraus, dass die Unterscheidung für städtische Akteure weniger relevant ist. Oft liegt die Zuständigkeit für beide Aktivitäten bei einer Person bzw. einer Verwaltungseinheit. Zudem werden beide Aktivitäten zusammengefasst als Vernetzungstätigkeiten genannt und die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Verbände und Netzwerke gegenübergestellt, ohne dass explizit zwischen den Kategorien Netzwerk und Verband differenziert wurde.

Auch **Städtewettbewerbe** sind verknüpft mit der **Mitgliedschaft in Netzwerken**. Städtenetzwerke arbeiten mit Wettbewerben und Benchmarking-Instrumenten, um ihre Mitglieder zu motivieren und einen Austausch von Best Practices zu fördern. Als Beispiele wurden in den Interviews vor allem der Benchmarking-Prozess des Konvents der Bürgermeister, der Eurocities Award oder auch das Konzept Stadtradeln des Klima-Bündnisses genannt.

Zum Zusammenhang von **Städtenetzwerken und EU-Projekten** heißt es in einem Münchner Interview beispielsweise, man springe auf Förderangebote der EU auf, die von Städtenetzwerken an die Stadt herangetragen werden (M01). Ein Stuttgarter Interviewpartner betont den geringeren Arbeitsaufwand einer Projektbeantragung, wenn diese durch ein Städtenetzwerk, beispielsweise das Klima-Bündnis, koordiniert wird (S03). Der geringere Arbeitsaufwand liegt u.a. darin, dass die Netzwerke die Leitung des Projektes übernehmen und auch die Suche nach Projektpartnern vereinfachen. Die Vorgabe, dass an einem Antrag Projektpartner aus mehreren EU-Ländern beteiligt sind, wäre sonst beispielsweise eine hohe Hürde (M02).

Mitunter wird der Hauptzweck von Städtenetzwerken allein in der Akquirierung von Fördermitteln gesehen. So wird beispielsweise das Netzwerk Energy Cities in einem Frankfurter Interview als „beste Quelle“ für Informationen zu EU-Projekten bezeichnet. Das Netzwerk sei „die Organisation, die (...) Städte unterstützt beim Akquirieren von Forschungsprojekten innerhalb der EU.“ (F08)

Dabei können Netzwerke sogar den Startschuss für städtische EU-Aktivitäten geben bzw. diese aktivieren. In Frankfurt wurden beispielsweise schon früh EU-Projekte durch die Netzwerke Energy Cities und Eurocities initiiert, wie zwei ehemalige Mitarbeiter des Frankfurter Europabüros und des Frankfurter Energiereferats ausführen (F07, F08). So habe beispielsweise eine Anfrage des Netzwerks Energy Cities 1993 zur ersten Teilnahme des Energiereferats an einem EU-Projekt geführt. Nach dieser Erfahrung habe das Energiereferat begonnen, Fördermittel zu akquirieren und sich an Projekten zu beteiligen (F08).

Zudem fördert die EU den Aufbau von themenspezifischen Städtenetzwerken (vgl. Kapitel 3.2.1). Dies wird auch von den Akteuren so wahrgenommen und verknüpft (z.B. F07, S07). So wird beispielsweise in Stuttgart betont, dass die Chancen für eine Bewilligung von

Projektmitteln besonders hoch sind, wenn es sich dabei um Vernetzungsaktivitäten oder die Bildung eines Netzwerkes handelt (S07).

Erfahrungsaustausch und Lernen als wichtige Motivationen für EU-Aktivitäten

Hinsichtlich der **Motivation für EU-Aktivitäten** konnte ebenfalls eine besonders häufige Überschneidung identifiziert werden: Die externe Motivation Erfahrungsaustausch wird sehr häufig zusammen mit der internen Motivation Innovation und Lernen genannt (19 Überschneidungen, 21% der Nennungen des Codes Innovation/Lernen und 20% der Nennungen des Codes Erfahrungsaustausch). Dies kann zum einen darauf hinweisen, dass der Austausch einen Wert an sich darstellt, der den Zielen Erfahrungsaustausch und Lernen bzw. Innovation gleichermaßen gilt. Zudem kann Erfahrungsaustausch immer zu Reflexion, Lerneffekten und Innovationen führen. Gleichzeitig kann die hohe Überschneidungshäufigkeit darauf hinweisen, dass die beiden Ausprägungen zu ähnlich besetzt sind und von den Akteuren nicht differenziert werden.

Ein Blick auf die codierten Textstellen zeigt, dass das Ziel eines allgemeinen Erfahrungsaustausches als Wert an sich oft mit Beispielen für problemorientiertes Lernen bzw. der Suche nach Ideen für die Lösung von Problemen vor Ort illustriert oder begründet wird. Mitunter ergeben sich erst durch dauerhafte Austauschbeziehungen Möglichkeiten und Kontakte, um bei konkreten Problemen nach Lösungen zu suchen. Umgekehrt entwickeln sich aus einem ursprünglich problemfokussierten Austausch oft auch langfristige Kontakte, die eher einem allgemeinen Erfahrungsaustausch dienen.

Zudem gibt es Hinweise darauf, dass eine EU-Aktivität zwar mit dem Ziel eines problemorientierten Lernens bzw. der Lösung konkreter Probleme begonnen wurde. Im Laufe der Aktivität wurden jedoch noch weitere Aspekte aufgenommen, die über die ursprüngliche Motivation hinausgehen und eher der Motivation des Erfahrungsaustausches entsprechen. So beschreibt ein ehemaliger Mitarbeiter des Frankfurter Europabüros die Wirkung von EU-Projekten beispielsweise wie folgt:

Wenn Sie ein EU-Projekt machen mit Partnern aus verschiedenen europäischen Städten (...), dann führt das in meinen Augen zu einer extremen Horizonterweiterung. (...) Da fangen die [Fachkollegen, AH] an, miteinander zu reden, (...). Und was da noch so als windfall profit auch noch passiert ist, das waren vielleicht die interessantesten Sachen.“ (F07)

Vielfältiger und komplexer Einfluss der EU

Die Codes in den Kategorien Form und Einfluss der EU wurden in geringerem Umfang vergeben, da konkrete Beispiele nur selten genannt wurden (vgl. Kapitel 5.1.1). Daher ist auch die Anzahl der Überschneidungen gering und erreicht bei keiner Kombination den eingangs konstatierten Schwellwert von mindestens 10 Überschneidungen. Da die Kategorie Einfluss der EU für die vorliegende Fragestellung jedoch zentral ist, sollen einzelne Häufungen auch unterhalb dieses Schwellwerts vorgestellt werden.

Die **Formen des Einflusses der EU** sind nur in einer Hinsicht stark untereinander verknüpft: alle Codes treten häufig gemeinsam mit dem Code Steuerungsansätze auf: gemeinsam mit dem Code institutionelles Setting (5, 18% der Nennungen des Codes institutionelles Setting und 15% des Codes Steuerungsansätze), Konzepte/Programme (5, 33% des Codes Konzepte/Programme und 15% des Codes Steuerungsansätze) und Maßnahmen (7, 19% des Codes Maßnahmen und 21% des Codes Steuerungsansätze). Dies hängt damit zusammen, dass die Codes verschiedene Dimensionen desselben Phänomens abdecken. Konkrete materielle bzw. inhaltliche Maßnahmen und Programme gehen oft einher mit der Nennung eines Steuerungsansatzes im Sinne einer Methode, wie beispielsweise Standardsetzung, Partizipation, Governance by numbers etc. In diesem Zusammenhang werden mitunter auch Änderungen der institutionellen Struktur genannt. Das liegt unter anderem daran, dass bestimmte Steuerungsansätze wie Partizipation oder Policy-Mainstreaming automatisch auch zu einer Änderung der institutionellen Struktur und der beteiligten Akteure führen, beispielsweise durch die Gründung einer referatsübergreifenden Arbeitsgruppe oder die Einbindung eines zivilgesellschaftlichen Beratergremiums. Zum anderen konnte beobachtet werden, dass der wahrgenommene Einfluss von EU-Aktivitäten oft mehreren Dimensionen des Einflusses zugeordnet werden konnte, da die Auswirkungen als vielfältig und komplex wahrgenommen wurden. Zumeist wurden mehrere Aspekte identifiziert, die sich aufgrund der EU-Aktivität gewandelt haben. Dies lässt sich an den Auswirkungen von Frankfurts Bewerbung für den European Green Capital Award illustrieren. Im Rahmen der Vorbereitung der Bewerbung wurden sowohl neue Steuerungsansätze wie beispielsweise Policy-Mainstreaming oder Leuchtturmprojekte genutzt, als auch Änderungen der institutionellen Struktur umgesetzt, indem eine dezernatsübergreifende Arbeitsgruppe und ein Nachhaltigkeitsbeirat eingerichtet wurden. Ersteres führte zudem zu einer veränderten, themenübergreifenden Arbeitsweise in der Verwaltung (z.B. F06).

Interessanterweise nennen die Interviewpartner bezüglich des **Ausmaßes des EU-Einflusses** nur eine bestimmte Kombination von Codes: die Codes Vorhandenes verändert und Neues übernommen (8, 20% des Codes Neues übernommen/entwickelt und 31% des Codes Vorhandenes verändert). Im Übrigen erfolgte die Codierung in dieser Kategorie überschneidungsfrei. Beide Codes deuten auf einen materiellen Einfluss der EU auf lokale Politik hin. Die relativ häufigen Überschneidungen zeigen, dass der Übergang zwischen den Stufen dabei meist fließend ist. Ausgangspunkt von EU-Aktivitäten ist zumeist der Wunsch, vorhandene Ziele und Maßnahmen umzusetzen. Im Laufe der EU-Aktivität werden diese dann verändert und angepasst sowie neue Elemente übernommen und entwickelt. Hier findet sich ein weiterer Hinweis auf einen verzögerten, nichtintendierten Veränderungsprozess. In einem Münchner Interview wird das beispielsweise wie folgt formuliert:

Wenn wir bei einem interessanten Projekt teilnehmen, wo wir sagen: Das wollten wir sowieso ausweiten, dann ist es natürlich ganz schön, die EU-Gelder mitzunehmen (...) Aber es werden auch neue Impulse geschaffen oder es entstehen ganz neue Ideen, dass man sagt: Stimmt! So etwas könnten wir wirklich gebrauchen (...).“ (M05)

Schlüsselpersonen und ihre Parteizugehörigkeit

Schließlich soll auch eine Häufung der Überschneidungen bei den Codes für **Politische Unternehmer_innen** sowie **alternative Erklärungsfaktoren** erwähnt werden. Grundsätzlich sind hier vor allem die Codes Parteien und politische Unternehmer_innen eng verknüpft (10, 33% des Codes Parteien), da auf lokaler Ebene Einzelpersonen eine wichtige Rolle spielen und ihre Parteizugehörigkeit in manchen Fällen bei der Beschreibung dieser Rolle genannt wird. Zumeist handelt es sich dabei um die Person der Oberbürgermeisterin bzw. des Oberbürgermeisters, die entweder nicht im Einklang mit ihrer eigenen Partei handelt oder sich mit einer anderen politischen Mehrheit im Gemeinderat auseinandersetzen muss. So wird beispielsweise das Engagement der ehemaligen Oberbürgermeisterin Frankfurts, Petra Roth, besonders im Hinblick auf die zögerliche Haltung ihrer Partei betont. Roth habe die Bewerbung Frankfurts für den European Green Capital Award „als treibende Kraft“ vorangetrieben, obwohl in ihrer Partei noch „große Skepsis herrschte (F05).

In einem Stuttgarter Interview wird geschildert, wie die Tatsache, dass Stuttgart bisher noch nicht am European Green Capital Award teilgenommen hat, politisch genutzt wird. Dort wurde das Thema durch einen Antrag auf Prüfung einer Teilnahme aus der CDU auf die Agenda gebracht und der grüne Oberbürgermeister musste sich dazu positionieren (S06).

5.1.3 Zwischenfazit

Die erfolgte Voranalyse des empirischen Materials hinsichtlich der Codehäufigkeiten und Überschneidungen von Codierungen innerhalb einer Kategorie hat erste Hinweise auf die komplexen Zusammenhänge und Dynamiken im Spannungsfeld zwischen EU-Impulsen und städtischer Klimapolitik ergeben. Die Aussagekraft der absoluten Anzahl an Codierungen ist dabei begrenzt und kann erst durch Bezugnahme auf andere Codes und Prüfung der entsprechenden Textstellen Erklärungskraft entfalten.

Bezüglich der Form der EU-Aktivitäten wurde deutlich, dass Städtenetzwerke, EU-Projekte und horizontale Kontakte und Beobachtung eine herausgehobene Bedeutung haben. Auch Wettbewerbe und Städteverbände werden häufig genannt. Wie im Konzept des überlokalen Handlungsraums angedacht, nehmen die Akteure das europäische Mehrebenensystem als einheitlichen Handlungsraum wahr und unterscheiden nicht zwischen Aktivitäten in einer vertikalen oder horizontalen Dimension. Dies wird auch durch die Analyse der Überschneidungen von Codierungen deutlich. Die enge Verknüpfung von Städtenetzwerken mit EU-Projekten zeigt eine Verschränkung der horizontalen und vertikalen Dimension. Netzwerkaktivitäten in Form von Netzwerkmitgliedschaften fördern die Knüpfung und Pflege von Kontakten sowie die Beantragung von EU-Fördermitteln. Zugleich können eine Teilnahme an EU-Projekten und Wettbewerben sowie ein Engagement in Städteverbänden aber auch zu einem Aufbau von Netzwerkstrukturen führen.

Bezüglich der Motivation für EU-Aktivitäten wurden neben den Motiven der Interessenvermittlung und der Einwerbung finanzieller Mittel vor allem Erfahrungsaustausch

und Innovation/Lernen besonders häufig genannt. Letztere sind zudem eng verknüpft und weisen zahlreiche Überschneidungen auf. Beide Motivationen liegen inhaltlich nah beieinander und lassen sich in der Empirie nicht immer deutlich abgrenzen. Mitunter gibt es einen fließenden Übergang zwischen den Motiven, wenn ein stetig gepflegter Kontakt konstant für einen allgemeinen Erfahrungsaustausch, aber anlassbezogen auch für die Suche nach konkreten Problemlösungen genutzt wird oder der Erfahrungsaustausch als Wert an sich mit einem Verweis auf konkrete Problemlösungen illustriert wird. Interessant ist zudem die Erkenntnis, dass ein problemlösungsorientiertes Vorgehen im Verlauf einer EU-Aktivität zu neuen Erkenntnissen und Entwicklungen unabhängig von bestehenden Problemlagen führen kann.

Die Einschätzung der EU allgemein ist stadtübergreifend sehr ausgeglichen. Es lässt sich eine differenzierte und reflektierte Einschätzung der komplexen Zusammenhänge beobachten, die je nach Themenfeld und Kontext unterschiedliche Bewertungen erlaubt. Die EU und ihre Impulse für städtische Klimapolitik werden mithin nicht per se als positiv oder negativ bewertet.

Der von den Akteuren wahrgenommene Einfluss von EU-Impulsen und EU-Aktivitäten wird ähnlich differenziert geschildert. Die relativ häufigen Überschneidungen zwischen den unterschiedlichen Formen des Einflusses zeigen, dass der Übergang zwischen den Stufen dabei meist fließend ist. Ausgangspunkt von EU-Aktivitäten ist zumeist der Wunsch, vorhandene Ziele und Maßnahmen umzusetzen. Im Laufe der EU-Aktivität werden diese dann verändert und angepasst sowie neue Elemente übernommen und entwickelt. Hier findet sich ein weiterer Hinweis auf einen zunächst nichtintendierten Veränderungsprozess.

Die Analyse der städtischen Verwaltungsstruktur zeigt, dass die Städte unterschiedlich ausgestaltete Strukturen für EU-Aktivitäten aufweisen. Während Frankfurt und Stuttgart die Aufgaben eher dezentral verteilen, mit einzelnen zentralen Elementen, sind München und Nürnberg vor allem segmentiert strukturiert, mit einzelnen dezentralen Elementen.

Bezüglich der Analyse der Kategorie Politische Unternehmer_innen wird deutlich, dass die Ausgestaltung der EU-Aktivitäten und somit die Möglichkeit zur Wirksamwerdung von EU-Einfluss vorrangig einzelnen Individuen zugeschrieben wird – vor allem, wenn man die Nennung weiterer alternativer Erklärungsfaktoren, wie beispielsweise Parteipolitik oder Pfadabhängigkeiten, als Vergleich hinzuzieht. Engagierte Oberbürgermeister_innen, Amtsleiter_innen oder Stadtpolitiker_innen trugen aus Sicht der Interviewpartner_innen maßgeblich zu einer engagierten EU-Strategie und einem hohen Maß an EU-Aktivitäten bei.

Die Auszählung der Codierung und die Analyse von Überschneidungen innerhalb von Kategorien ermöglicht jedoch noch keine Aussagen über die getroffenen Modellannahmen (vgl. Kapitel 3.3). Dafür ist eine Analyse der Überschneidungen von Codes über Kategorien hinweg nötig. Im Folgenden soll daher eine systematische Analyse des Materials anhand der Modellannahmen durchgeführt werden.

5.2 Analyse der Modellannahmen

Die grundlegende Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit zielt darauf, die Wirkung von Motivation bzw. Handlungsorientierung der städtischen Akteure auf den Einfluss von EU-Impulsen auf städtische Klimapolitik nachzuvollziehen. Dazu wurden in Kapitel 3.3 Modellannahmen zur Wirkung unterschiedlicher Faktoren formuliert, die nun anhand des empirischen Materials untersucht werden.

5.2.1 EU-Impulse und Einfluss der EU

Bezüglich des Zusammenhangs von EU-Impulsen und deren Einfluss auf städtische Klimapolitik wurde folgende Modellannahme formuliert:

A1: EU-Impulse bewirken eine Veränderung lokaler Klimaschutzpolitik. Es wird vermutet, dass die Reaktion auf bzw. die Einbeziehung von EU-Impulsen in den lokalen Politikprozess, die sich in EU-Aktivitäten zeigt, zu Veränderungen in der lokalen Klimapolitik führt⁶⁵.

Die Reaktion auf EU-Impulse bzw. die aktive Einbeziehung von EU-Impulsen in den lokalen Politikprozess zeigt sich in der Durchführung von EU-Aktivitäten. Wahrgenommene Veränderungen in der lokalen Klimapolitik werden in der Kategorie Einfluss der EU erfasst. Entsprechend soll hier eine Untersuchung der Überschneidungen zwischen den Kategorien **EU-Aktivitäten** und **Einfluss der EU** auf lokale Politik erfolgen (vgl. Tabelle 10).

Dabei ist die Existenz von wahrgenommenen Zusammenhängen zwischen EU-Impulsen und städtischer Klimapolitik nicht überraschend. Die Interviewfragen zielten darauf ab, diesen Einfluss zu erheben und führten bei den Interviewpartnern vermutlich zu einer besonders gründlichen Suche nach Beispielen für einen solchen Einfluss. Die Antworten der Interviewpartner bestätigen aber, dass es solche Zusammenhänge grundsätzlich gibt und dass sie von den Akteuren auch so wahrgenommen werden. Die Interviewpartner hätten die Fragen auch verneinen können. Ausgehend von dieser Erkenntnis können die geschilderten Verknüpfungen genauer untersucht werden.

⁶⁵ Dabei ist es natürlich prinzipiell möglich, dass kein Einfluss von EU-Impulsen auf lokale Aktivitäten identifiziert werden kann.

Tabelle 10: Überschneidungen von EU-Aktivitäten und Einfluss der EU

EU-Aktivitäten (Codierungen insgesamt)	Einfluss – Form (Anzahl Codierungen insgesamt)					Einfluss - Ausmaß (Anzahl Codierungen insgesamt)		
	institutionelles Setting (28)	Ziele/ Problemdef. (30)	Konzepte/ Programme (15)	Maßnahmen (37)	Steuerungs- ansätze (34)	Vorhandenes umgesetzt (26)	Vorhandenes verändert (26)	Neues übernommen (40)
EU-Projekte (155)	7	1	2	12	7	16	11	9
Horizontale Kontakte und Beobachtung (138)	3	0	1	11	1	1	0	8
Informationsangebote horizontal (9)	0	0	0	0	0	0	0	0
Informationsangebote vertikal (12)	0	0	0	0	0	0	0	0
Konsultationen (14)	0	0	0	0	0	0	0	0
Kontakt zu höheren Ebenen (31)	0	0	0	0	1	0	0	0
Präsenz auf höheren Ebenen (20)	0	0	0	0	0	0	0	0
Netzwerke (210)	1	14	5	7	6	6	4	12
Verbände (87)	0	0	0	1	0	0	0	0
Wettbewerbe (94)	15	6	5	3	7	3	9	11

Graue Markierung: auffällige Häufungen von Codierungen

Städte Wettbewerbe wurden in 36 Fällen gemeinsam mit einem Code der Kategorie Form des Einflusses genannt. Dies entspricht 38% der Codierungen des Codes Städte Wettbewerbe. Städtenetzwerke und EU-Projekte wurden ebenfalls häufig mit dieser Kategorie in Verbindung gebracht (33 bzw. 29 Überschneidungen und 16% der Codierungen mit dem Code Städtenetzwerke bzw. 19% des Codes EU-Projekte). Auffällig ist hier, dass bei allen anderen Aktivitäten, mit Ausnahme der horizontalen Kontakte und Beobachtung mit 16 Überschneidungen bzw. 12% des Codes Horizontale Kontakte und Beobachtung, keine oder nur vereinzelte Überschneidungen mit Codes der Kategorie Form des Einflusses auftreten.

Diese deutliche Verteilung hängt zum Teil mit der höheren Zahl an Codierungen der häufig genannten EU-Aktivitäten zusammen (mehr Codierungen ermöglichen auch mehr Überschneidungen, vgl. Kapitel 5.1.1). Gleichzeitig ist jedoch auch die häufige Codierung ein Hinweis darauf, dass diese Aktivitäten besonders oft mit einem wahrgenommenen Einfluss einhergehen, weil in den Interviewfragen explizit nach Beispielen für einen Einfluss gefragt wurde.

Ein Blick auf die codierten Textstellen bezüglich der einzelnen Formen des Einflusses zeigt deutliche Verknüpfungen zwischen EU-Aktivitäten und Einfluss auf städtische Klimapolitik. Es können stadtspezifische Besonderheiten, aber auch stadtübergreifend immer wiederkehrende Zusammenhänge identifiziert werden.

Einfluss von Wettbewerben

Die Teilnahme an Wettbewerben wurde vor allem mit einem Einfluss auf institutionelle Strukturen (15 Überschneidungen, 54% des Codes institutionelle Strukturen) und Steuerungsansätze (7, 21%) in Zusammenhang gebracht. Aber auch Einfluss auf die inhaltlichen Codes Konzepte und Programme, Maßnahmen sowie Ziele und Problemdefinition wurden mit Wettbewerben in Verbindung gebracht (insgesamt 14 Überschneidungen mit jeweils einem der drei Codes).

Besonders ausführlich wurde der Einfluss von Wettbewerben in den Interviews in der Stadt Frankfurt geschildert, da Frankfurts Bewerbung für den European Green Capital Award als prägend für die Frankfurter Klimapolitik wahrgenommen wurde.

So wird mit Verweis auf die Frankfurter Bewerbung für den European Green Capital Award oft eine Wirkung auf die institutionelle Struktur beschrieben. Die Bewerbung für den European Green Capital Award führte zu neuen Strukturen, die sich nicht an klassischen Hierarchien orientieren, sondern ämterübergreifenden Austausch ermöglichen. Zur Vorbereitung der Bewerbung wurden ein Lenkungskreis, eine dezernatsübergreifende Arbeitsgruppe und ein Nachhaltigkeitsbeirat gegründet (F06). Im Zuge der Bewerbung wurde eine Verankerung des Klima- und Umweltschutzes als Querschnittsaufgabe in der Stadtverwaltung angestrebt, was u.a. dazu führte, dass der starke Fokus auf Klimaschutz im Bausektor und die Hauptzuständigkeit des Energiereferats für Klimaschutz etwas aufgeweicht wurden (F06). Diese Strukturen wurden auch nach erfolgter Bewerbung beibehalten. Insbesondere die

entwickelten Partizipationsstrukturen wurden nach der Bewerbung gestärkt. Die Bewerbung habe als „Katalysator“ für Beteiligungsprozesse fungiert (F09). So soll beispielsweise das etablierte Nachhaltigkeitsforum auch im Rahmen der Entwicklung einer Mobilitätsstrategie und der Entwicklung eines Masterplans 100% Klimaschutz eingebunden werden und dort als Klimaschutzbeirat fungieren (F06, F08). Aber auch die neue dezernatsübergreifende Arbeitsweise und der strategische Dialog mit externen Partnern, beispielsweise Unternehmen, Interessenverbänden und Forschungseinrichtungen, habe sich bewährt und werde beibehalten (F09, F08).

Es wurde zudem angemerkt, dass diese Wirkung bewusst intendiert war und der Bewerbungsprozess gezielt dafür genutzt wurde, institutionelle Veränderungen anzustoßen. Die damalige Umweltdezernentin habe ganz bewusst darauf hingearbeitet, dass sich neue dezernatsübergreifende Verwaltungsstrukturen herausbilden (F06).

Neben den institutionellen Veränderungen wurden durch den Bewerbungsprozess auch nachhaltige inhaltliche Debatten und Veränderungen in der Frankfurter Klimapolitik angestoßen. Beispielsweise wurden Debatten zur Neuausrichtung der Klimapolitik geführt und es kam zu einer Sensibilisierung und Aufmerksamkeit für die Thematik (F05). Im Zuge der Bewerbung wurde das Konzept bzw. die Dachmarke Frankfurt Green City entwickelt und danach auch verstetigt. Hier werden alle städtischen Vorhaben zum Thema Nachhaltigkeit gebündelt und nach außen kommuniziert (F06). Die ehemalige Umweltdezernentin stellt fest, dass „der Anspruch, ‚Green City‘ zu sein oder ‚Green Capital‘ zu werden“, schnell einen „Referenzpunkt für Debatten mit Bürgerinnen und Bürgern, aber auch für Engagement von Bürgerinnen und Bürgern“ geschaffen habe (F09).

Obwohl Frankfurt mit der Bewerbung schlussendlich nicht erfolgreich war, hatte der Bewerbungsprozess somit einen umfassenden und nachhaltigen Einfluss, der sich auf vielfältige Weise, zum Teil strategisch geplant, zum Teil aber auch durch eine Eigendynamik und nichtintendierte Entwicklungen, in der lokalen Klimapolitik niederschlug.

Auch in anderen Städten lassen sich, wenn auch weniger deutlich, Hinweise auf einen Einfluss von Städtewettbewerben finden. So haben sich sowohl München als auch Nürnberg – ebenfalls erfolglos - für den European Green Capital Award beworben, die Auswirkungen wurden jedoch als geringer wahrgenommen. Im Nürnberger Umweltreferat habe man beispielsweise die Ergebnisse aus der Vorbereitung der Bewerbung für die Öffentlichkeitsarbeit genutzt (N02). Die Wettbewerbsteilnahme wurde weniger strategisch und stadtübergreifend angegangen, als es in Frankfurt bei der Bewerbung zur European Green Capital der Fall war. Trotzdem kann auch hier ein indirekter Einfluss durch eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit oder eine Reflexion der eignen Maßnahmen entstanden sein.

Im Falle eines erfolgreichen Abschneidens in Wettbewerben wird oft die positive motivierende Funktion für die beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aber auch für die Stadtpolitik betont. Es sei eine Motivation und eine Auszeichnung, wenn die eigene Arbeit prämiert werde und in internationalem Rahmen anerkannt werde (N02, F06). Die bisherigen Strategien und

Maßnahmen werden bestätigt und eine veränderte Selbstwahrnehmung in der Verwaltung, aber auch der Stadtpolitik wird angestoßen (N04).

In München wird sogar ein indirekter Einfluss von Wettbewerben allgemein, unabhängig von der tatsächlichen Teilnahme, auf die Arbeitsweise in der Verwaltung konstatiert. Man messe und dokumentiere die Erfolge der eigenen Maßnahmen genauer und stärker indikatoren gestützt, um eigene Erfolge in Wettbewerben besser darstellen zu können (M01).

Der Einfluss durch Wettbewerbe wird dabei insgesamt häufig als tiefgreifend dargestellt. Oft werden neue Ideen entwickelt oder übernommen (11 Überschneidungen, 28% der Nennungen des Codes Neues übernommen) oder bereits vorhandene Ideen verändert (9 Überschneidungen, 35% des Codes Vorhandenes verändert). Verknüpfungen mit dem Code Vorhandenes umgesetzt kommen kaum vor. Das ist ein interessanter Befund, weil man davon ausgehen könnte, dass sich Wettbewerbsteilnehmer mit ihrem bestehenden Maßnahmenportfolio bewerben und durch eine Auszeichnung darin bestärkt werden. Jedoch kann Einfluss bereits im Bewerbungsprozess und auch bei erfolgloser Teilnahme auftreten. Die Zitate zur Frankfurter Bewerbung für den European Green Capital Award haben gezeigt, dass insbesondere durch die strategisch genutzte Vorbereitung der Bewerbung ein nachhaltiger Wandel angestoßen werden kann.

Einfluss von Städtenetzwerken

Ausgehend von den Codierungen und Überschneidungen haben auch Städtenetzwerke einen maßgeblichen Einfluss auf lokale Klimapolitik. Die Mitgliedschaft in Städtenetzwerken wurde besonders häufig mit einem Einfluss auf übergreifende Ziele und Problemdefinitionen verknüpft (14 Überschneidungen, 47% des Codes Ziele/Problemdefinition). Eine Auswirkung auf institutionelle Strukturen scheint nicht vorzukommen und eine Verknüpfung von Netzwerken und einem Einfluss auf Konzepte, Maßnahmen und Steuerungsansätze nur in einigen Fällen (insgesamt 18 Überschneidungen mit jeweils einem der drei Codes).

Die Verknüpfung mit Zielen und Problemdefinitionen geht oft einher mit einer Bezugnahme auf die Klimaschutzziele eines Netzwerks, die für die Mitglieder mehr oder weniger verbindlich sind. So können beispielsweise die verbindlichen Klimaschutzziele des Konvents der Bürgermeister, aber auch die Zielwerte des Klima-Bündnisses dazu führen, dass Zielwerte auf städtischer Ebene daran orientiert oder angepasst werden. Ein Münchner Interviewpartner betont beispielsweise, dass die Klimaschutzziele des Klima-Bündnisses die Grundlage der Verabschiedung des Münchner Klimaschutzprogramms IHKM bildeten und zu konkreten Maßnahmen führten, um die Zielwerte zu erreichen (M02).

Neben den Zielwerten wurde auch ein Einfluss auf Konzepte, Programme, Maßnahmen und Steuerungsansätze angegeben. Zumeist ergab sich dies aus den Berichtspflichten des Konvents der Bürgermeister und notwendigen Anpassungen der vorliegenden Konzepte an die Anforderungen für einen Sustainable Energy Action Plan (z.B. F02, vgl. auch Kapitel 3.2.1). Aber auch das Bilanzierungsinstrument des Klima-Bündnisses wird als Veränderung der

Möglichkeiten vor Ort wahrgenommen, da CO₂-Bilanzen damit selbst erstellt werden können und die Ergebnisse die Entscheidungsgrundlage vor Ort beeinflussen können (S04).

Zudem kann die Vermittlung von Kontakten zu anderen Netzwerkmitgliedern zu veränderten oder neuen Maßnahmen führen (z.B. N02).

Ähnlich wie beim Einfluss von Wettbewerben wird auch bezüglich Städtenetzwerken zumeist ein umfassender und tiefgreifender Wandel konstatiert. Meist werden neue Maßnahmen, Ideen oder Konzepte entwickelt oder übernommen (12 Überschneidungen, 30% des Codes Neues übernommen). Eine Verknüpfung mit der Umsetzung unveränderter oder leicht veränderter Vorhaben erfolgt kaum (4 bzw. 6 Überschneidungen mit den Codes Vorhandenes verändert bzw. Vorhandenes umgesetzt). Aus den Textstellen geht hervor, dass häufig die verpflichtenden Zielwerte oder Berichtspflichten dazu führen, dass bestehende klimapolitische Maßnahmen oder Konzepte nochmals verändert oder neu formuliert werden müssen, um den Vorgaben des Netzwerks zu entsprechen.

Einfluss von EU-Projekten

EU-Projekte werden vorrangig mit der Veränderung von Policymaßnahmen auf städtischer Ebene verknüpft (12 Überschneidungen, 32% der Codierungen des Codes Maßnahmen). Der Einfluss auf institutionelle Strukturen und Steuerungsansätze wird als geringer wahrgenommen (jeweils 7 Überschneidungen) und eine Verknüpfung mit veränderten Zielen, Problemdefinitionen und Programmen bzw. Konzepten findet kaum statt.

Dabei führen EU-Projekte oft dazu, dass bereits vorhandene oder geplante Maßnahmen umgesetzt werden (16 Überschneidungen, 66,7% der Codierungen des Codes Vorhandenes umgesetzt).

In den Interviews wird entsprechend häufig darauf verwiesen, dass man Projekte beantrage für Vorhaben, die man ohnehin machen müsse bzw. machen wolle. Dieses Motiv findet sich in allen Städten wieder (z.B. S03, S04, F01, F08, M02). Man lässt sich Vorhaben finanzieren, die schon geplant sind und wegen mangelnder finanzieller Ressourcen nicht durchgeführt werden können.

Aber auch Veränderungen von Maßnahmen oder die Einführung von neuen Aspekten werden mit EU-Projekten verknüpft (11 bzw. 9 Überschneidungen, 42% des Codes Vorhandenes verändert und 23% des Codes Neues entwickelt). Zumeist wurden die EU-Projekte mit dem Ziel gestartet, bereits geplante Maßnahmen umzusetzen und im Verlauf des Projekts zeigt sich tiefgreifender Einfluss. Es entstehen nichtintendierte Nebeneffekte der Projektteilnahme, die über das ursprüngliche Ziel der Einwerbung von Fördermitteln hinausgehen.

„Niemand macht ein EU-Projekt nur, damit er ein EU-Projekt macht. Also der Bedarf muss da sein und das Programm muss zum Bedarf passen (...). Und (...) dann [können] EU-Projekte durchaus eine klare Auswirkung haben, die über diesen monetären Aspekt hinausgeht.“ (N01)

Dies kann beispielsweise durch eine Reflexion der eigenen Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen der Projektteilnahme geschehen. So schildert eine Münchner Interviewpartnerin den Einfluss der Teilnahme am EU-Projekt Imagine⁶⁶ wie folgt:

„(...) alleine auch schon durch die Vorbereitung dieses [Projekt-]Seminars (...) haben wir letztlich (...) davon auch wieder profitiert, weil man das Wissen sammelt für ein Seminar (...) und das noch mal anderen aufbereitet, die dann auch wieder Fragen stellen, dann kommt man selber ins Reflektieren (...). Das [ist] einfach noch mal (...) eine Chance, den eigenen Stand zu reflektieren, zu überprüfen (...).“ (M03)

Des Weiteren können durch eine EU-Förderung der Stellenwert einer Thematik und die Aufmerksamkeit dafür erhöht werden, da sie von der EU als förderwürdig eingestuft wird. Das Thema wird zum Aushängeschild und damit „werden plötzlich Kräfte frei und Dinge in Gang gesetzt, die so vielleicht nicht unbedingt möglich gewesen wären.“ (N01)

Vereinzelt werden auch aktiv neue Themen durch EU-Projekte angegangen, so beispielsweise im Fall der Frankfurter Beteiligung am EU-Projekt „CHP goes Green“, gefördert durch das EU-Programm Intelligente Energie Europa (vgl. Kapitel 3.2.1). Bei diesem Projekt wurde ein Schwerpunkt der Frankfurter Klimapolitik – Kraft-Wärme-Kopplung – mit einem neuen Aspekt – Biogas, neue Brennstoffe – verbunden (F08).

Ein interessanter und unerwarteter Aspekt sind auch Auswirkungen von Projektanträgen, die nicht erfolgreich waren. So wurde beispielsweise in München ein Projekt im Rahmen der Smart Cities Initiative der EU (vgl. Kapitel 3.2.1) beantragt, aber nicht bewilligt. Zur Auswirkung dieses Projektantrages heißt es:

„(...) zumindest hat es dann dazu geführt, dass wir (...) Malmö mit als Projektpartner gewonnen haben. Und dann bleibt doch etwas hängen, weil wenn man jemanden als Projektpartner gewinnt, dann beschäftigt man sich auch damit, (...) nichtgewonnene Anträge haben durchaus einen Lerneffekt.“ (M01)

Einfluss von horizontalen Kontakten und Beobachtung

Auch horizontale Kontakte und Beobachtung werden mit einem Einfluss auf lokale Klimapolitik verknüpft. Zumeist handelt es sich dabei um neue Maßnahmen, die vor Ort übernommen werden (11 Überschneidungen mit dem Code Maßnahmen und 8 Überschneidungen mit dem Code Neues übernommen). Zum Teil wurden Effekte von Kontakten und Beobachtung bereits durch den Code Netzwerke erfasst, da horizontale

⁶⁶ In den Jahren 2012 bis 2014 beteiligte sich das Referat für Gesundheit und Umwelt der Landeshauptstadt München an dem EU-Projekt IMAGINE ("Imagine low energy cities with a high quality of life for all") im Rahmen des EU-Förderprogramms "INTERREG IVC". Lead Partner des Projekts war das Städtenetzwerk Energy-Cities. Zu den Aufgaben der Projektpartner zählte unter anderem die Erstellung eines lokalen Energiefahrplans mit Zieljahr 2050. Online: <http://www.imaginelowenergycities.eu/>, abgerufen am 02.05.2021; vgl. auch Kapitel 3.2.1.

Kontakte und Beobachtung implizit auch im Rahmen von Netzwerken stattfinden können. Aber es gab auch explizite Nennungen von Veränderungen lokaler Klimapolitik durch Beobachtung von und Kontakte zu anderen Städten ohne den Rahmen eines Netzwerks. Dabei wurden zumeist konkrete Beispiele für übernommene Maßnahmen genannt:

„(...) es gibt eine Reihe von Projekten, wo wir sagen ja das haben wir von dieser anderen Stadt übernommen, das haben die Heidelberger mal gemacht oder die Freiburger (...) dann gucken wir auch erst mal, wie haben die das gemacht und wie können wir das quasi dann auf Frankfurter Verhältnisse [übertragen, AH].“ (F02)

„Also zum Beispiel hat das Energiereferat dieses Ökoprotikzept, was ja in Österreich entwickelt worden ist, in Graz und in Wien, durchaus aufgenommen. (...) Also da sind wir durchaus offen, gute Ideen von anderen zu übernehmen.“ (F06)

„Also wir haben zum Beispiel diese Idee der Radfahrschnelltrassen von Kopenhagen gelernt. (...) Jetzt hoffe ich, dass wir das auch hier so bei zwei, drei Trassen mal ausprobieren können, ob das bei uns gut angenommen wird.“ (F06)

Zusammenfassung

Eine Analyse der Codierungen und der entsprechenden Textstellen zeigt also, dass EU-Aktivitäten durchaus mit Einfluss auf die lokale Ebene verknüpft werden. Die Modellannahme A1 kann also erwartungsgemäß bestätigt werden. Dabei werden je nach Art der EU-Aktivität unterschiedliche Zusammenhänge identifiziert.

Es gibt eine klare Verteilung von Überschneidungen zwischen den Kategorien Form der EU-Aktivitäten und Form bzw. Ausmaß des Einflusses. Während mit den Aktivitäten Informationsangebote horizontal und vertikal, Konsultationen, Kontaktaufnahme zu höheren Ebenen, Präsenz auf höheren Ebenen und Städteverbänden keine Hinweise auf einen Einfluss der EU verknüpft wurden und keine Überschneidungen vorliegen, gibt es eine deutliche Häufung von Verknüpfungen bei den Aktivitäten Städte Wettbewerbe, Städtenetzwerke und EU-Projekte und zum Teil auch horizontale Kontakte und Beobachtung.

Die Teilnahme an Wettbewerben wurde vor allem mit einem Einfluss auf institutionelle Strukturen, aber auch Policyinhalte verknüpft. Im Zuge der Bewerbungsvorbereitung werden neue Arbeitsgruppen eingerichtet und inhaltliche Debatten angestoßen. Am Beispiel der Frankfurter European Green Capital Bewerbung zeigt sich, dass ein Einfluss verstärkt werden kann, wenn der Bewerbungsprozess strategisch und stadtübergreifend angegangen wird. Wettbewerbe wirken zudem über eine Erhöhung der Aufmerksamkeit für ein Thema, eine Motivation für Verwaltungsmitarbeiter und –mitarbeiterinnen und eine Bestätigung der bisherigen Maßnahmen. Umgekehrt kann ein schlechtes Abschneiden zu politischem und öffentlichem Druck hin zu umfassenderen Klimaschutzmaßnahmen führen.

Die Mitgliedschaft in Städtenetzwerken wurde besonders häufig mit einem Einfluss auf übergreifende Ziele und Problemdefinitionen verknüpft. Die Verknüpfung mit Zielen, Problemdefinitionen, aber auch Konzepten und Maßnahmen geht oft einher mit einer Bezugnahme auf die Klimaschutzziele oder Berichtspflichten eines Netzwerks, die für die Mitglieder mehr oder weniger verbindlich sind. Netzwerke tragen zudem dazu bei, Kontakte zu anderen Städten zu knüpfen und unterstützen die Beantragung von EU-Projekten.

EU-Projekte wiederum scheinen auf den ersten Blick eher dazu zu führen, dass bereits geplante Maßnahmen mit EU-Förderung umgesetzt werden. Die genauere Analyse zeigt jedoch, dass EU-Projekte zwar mit dem Ziel gestartet werden, bereits geplante Maßnahmen umzusetzen, im Verlauf des Projekts können sich jedoch ungeplante tiefgreifendere Veränderungen ergeben. Ähnlich wie bei erfolglosen Wettbewerbsteilnahmen können zudem auch abgelehnte Projektanträge durch die geleisteten Vorarbeiten und Kooperationen Einfluss auf die lokale Klimapolitik nehmen.

Der Einfluss von horizontalen Kontakten und Beobachtung ist zum Teil schon über die Analyse des Codes Netzwerke berücksichtigt. Aber auch außerhalb eines bestehenden Netzwerks können Kontakte und Beobachtung Einfluss auf lokale Politik entfalten. Zumeist werden konkrete Maßnahmen genannt, die aus anderen Städten verändert oder unverändert übernommen wurden.

5.2.2 Motivationale Faktoren

Wahrnehmung der EU

Bezüglich der Rolle der Wahrnehmung der EU durch die städtischen Akteure wurde die folgende Modellannahme formuliert:

A2: Die Wahrnehmung der EU als relevant ist eine Voraussetzung für eine hohe Ausprägung von EU-Aktivitäten als Reaktion auf EU-Impulse und damit für einen Einfluss von EU-Impulsen auf lokale Klimapolitik. Die Einschätzung der EU als positiv (Chance, Problemlöser, Bühne, Alternative) fördert den Einfluss von EU-Impulsen. Die negative Einschätzung der EU als Einschränkung, Pflicht oder Bedrohung schränkt einen möglichen Einfluss von EU-Impulsen ein.

Im Folgenden sollen daher codierte Textstellen und Verknüpfungen mit der Kategorie „Einschätzung der EU“ analysiert werden. Bei der Prüfung von Überschneidungen fällt auf, dass es kaum Überschneidungen der Codes positiv, negativ und unklar/beides mit Codes aus anderen Kategorien gibt, darunter auch die Kategorien Form und Ausmaß des Einflusses. Dies ist zum einen in der insgesamt geringen Zahl der Codierungen in der Kategorie Einschätzung begründet (vgl. Kapitel 5.1.1). Zum anderen wurden Aussagen zur Einschätzung der EU von den Interviewpartnern oft in zeitlichem Abstand zu Aussagen über den Einfluss der EU getätigt und konnten somit nicht parallel codiert werden. Zudem kann einem Interview oder gar einer Stadt nicht nur eine Einschätzung zugeordnet werden. Die Interviewpartner äußerten sehr häufig in einem Interview sowohl positive als auch negative Einschätzungen.

Die Analyse der codierten Textstellen kann trotzdem Einblick in mögliche Wirkungszusammenhänge geben.

Eine negative Einschätzung der EU als Einschränkung geht neben den üblichen Kritikpunkten, wie Bürokratisierung, Einfluss von Lobbyinteressen etc., erwartungsgemäß oft einher mit einem Verweis auf verbindliche Vorgaben der EU-Ebene, die den lokalen Handlungsspielraum einschränken. Insbesondere die Grenzwerte für Feinstaub und Stickstoff im Rahmen der EU-Richtlinien zur Luftqualität, aber auch die Vorgaben zu Lärmschutzplänen und zur Liberalisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge bzw. zur öffentlichen Auftragsvergabe werden oft als Einschränkung des lokalen Handlungsspielraums aufgefasst (z.B. S07, F08, M05). Interessant ist hier, dass diese Vorgaben streng genommen keinen Maßnahmen der EU-Klimaschutzpolitik sind, aber dennoch in ihrer Wirkung auf die lokale Klimapolitik thematisiert werden. Damit können auch EU-Vorgaben, die nicht der EU-Klimaschutzpolitik zuzuordnen sind, Einfluss auf lokale Klimapolitik entfalten.

Interessanterweise gehen diese regulatorischen Vorgaben fast noch häufiger mit einer positiven Einschätzung der EU einher und es wird eine Ausweitung der Vorgaben auch auf die Klimapolitik gewünscht. Die drohenden rechtlichen Konsequenzen bei einer Grenzwertüberschreitung werden dabei durchaus als positiv und unterstützend für die Entwicklung der lokalen Klimaschutzpolitik eingeschätzt (z.B. F08, F09, N03 etc.).

Positiv werden zudem die Möglichkeiten eingeschätzt, die das europäische Mehrebenensystem bietet. Dabei reicht die Bandbreite von einem finanziellen Zugewinn (F09) über die Möglichkeit, zusätzliche Maßnahmen zu finanzieren (M05), bis hin zu diffusen positiven Einschätzungen der Partizipationsmöglichkeiten:

„[Die EU ist, AH] eine Chance, eine Erweiterung. [Sie] ist ein politisches System eigener Art. Das ist eine riesige Chance, da mitzumischen. Es bietet uns unglaubliche Möglichkeiten der Mitwirkung, [die] wir im nationalen, regionalen und lokalen Kontext nicht haben.“ (S06).

Auffällig ist die durchgehend ausgewogene und differenzierte Einschätzung durch die Interviewpartner. Negative Einschätzungen werden in den meisten Fällen durch positive Aspekte ergänzt bzw. relativiert und umgekehrt. Zudem wird die Einschätzung an bestimmte Themen und Kontexte geknüpft. Pauschale positive oder negative Einschätzungen der EU können nicht festgestellt werden.

Insgesamt wurde deutlich, dass die EU in allen Städten und von allen Interviewpartnern als relevant wahrgenommen wurde. Die Analyse der Textstellen zeigt eine ausgewogene und differenzierte Einschätzung der EU durch die Interviewpartner. So äußern fast alle Interviewpartner sowohl positive als auch negative Einschätzungen. Interessant ist auch, dass regulative Vorgaben sowohl als Einschränkung als auch als Chance begriffen werden können.

Die positive bzw. negative Einschätzung der EU konnte basierend auf den Codierungen nicht explizit einzelnen Aussagen zu einem wahrgenommenen Einfluss der EU auf lokale

Klimapolitik zugeordnet werden. Die Analyse der Textstellen zeigt jedoch, dass negative Einschätzungen meist mit erzwungenen und unerwünschten Änderungen der lokalen Klimapolitik einhergehen. Positive Einschätzungen sind häufiger mit dem Potential, erwünschte Änderungen hervorzubringen, verknüpft. EU-Vorgaben und EU-Impulse können eine verstärkende Wirkung für lokale Klimapolitik entfalten, wenn sie von den städtischen Akteuren als Chance begriffen und entsprechend strategisch genutzt werden. Auch die Möglichkeiten, die das europäische Mehrebenensystem bietet, wie beispielsweise Bereitstellung finanzieller Mittel, werden eher wahrgenommen, wenn sie als Chance und nicht als belastender Mehraufwand aufgefasst werden.

Akteursorientierungen

Die Akteursorientierungen als Hauptelement der motivationalen Faktoren wurden mit der folgenden Modellannahme eingebunden:

A3: Die Art der Akteursorientierungen, die mit EU-Aktivitäten verknüpft sind, bestimmt den Einfluss von EU-Impulsen. Normative Motivationen bewirken umfassenderen Wandel als instrumentelle Orientierungen. Interne Motivationen bewirken eher Wandel als externe Motivationen.

Die Zuordnung der verschiedenen Akteursorientierungen zu den Dimensionen intern/extern und normativ/instrumentell wurde in Kapitel 3.4.3 dargestellt.

Die einzelnen Akteursorientierungen in beiden Dimensionen wurden in den Interviews nur selten mit Aussagen über den Einfluss von EU-Impulsen verknüpft. Hier besteht ein ähnliches Problem wie bei der Kategorie Einschätzung der EU (siehe oben). Aussagen zu den Akteursorientierungen werden von den Interviewpartnern oft in zeitlichem Abstand zu Aussagen über den Einfluss der EU getätigt und konnten somit nicht parallel codiert werden.

Lediglich die häufig genannte Orientierung Innovation und Lernen zeigt deutliche Überschneidungen mit den Codes Maßnahmen (12 Überschneidungen, 32% des Codes Maßnahmen) und Neues übernommen (11 Überschneidungen, 28% des Codes Neues übernommen).

Fasst man die Überschneidungen der Akteursorientierungen in den jeweiligen Dimensionen zusammen, ergibt sich ein deutlicheres Bild (siehe Tabelle 11). Insgesamt sind interne Orientierungen stärker mit einem Einfluss der EU-Aktivitäten verknüpft als externe, und instrumentelle Orientierungen werden häufiger mit Einfluss verknüpft als normative Orientierungen. Zwischen internen Akteursorientierungen und den Kategorien Form und Ausmaß des Einflusses gibt es 75 Überschneidungen, während externe Orientierungen nur 14 Überschneidungen aufweisen. Instrumentelle Orientierungen werden 71-mal gemeinsam mit Einfluss genannt, normative Orientierungen nur 18-mal. Dies ist natürlich zum Teil mit der vergleichsweise häufigen Nennung instrumenteller bzw. intern/instrumenteller Orientierungen zu erklären. Aus den Überschneidungen mit den Codes der Kategorie EU-Aktivitäten (siehe Tabelle 12) sowie aus der Analyse der Textstellen lassen sich jedoch auch Verknüpfungen zu

EU-Aktivitäten ablesen. Darüber kann eine detailliertere Verbindung zum Einfluss der EU nachvollzogen werden (vgl. Kapitel 5.2.1).

Die meisten dieser Verknüpfungen von Akteursorientierungen und EU-Aktivitäten entsprechen dabei den Erwartungen. So ist beispielsweise das Motiv Einwerbung finanzieller Mittel erwartungsgemäß mit dem Code **EU-Projekte** verknüpft (39 Überschneidungen, 53% der Codierungen des Codes finanzielle Mittel). Dies führt in den meisten Fällen dazu, dass bereits geplante Vorhaben umgesetzt werden, die ohne die Fördermittel der EU nicht durchgeführt worden wären (vgl. auch Kapitel 5.2.1 zur Verknüpfung der EU-Aktivität EU-Projekte und der Kategorie Ausmaß des Einflusses). Man bewirbt sich für Maßnahmen und Vorhaben, die man ohnehin machen möchte, die aber aufgrund mangelnder eigener Ressourcen nicht umsetzbar wären (z.B. M03, S04, N03).

Das Motiv der Einwerbung finanzieller Mittel führt mitunter auch dazu, dass durch die Projekte weitere Effekte erzeugt wurden, weil die zusätzlichen Mittel oder das finanzierte Personal auch andere Aufgaben übernehmen konnten, die über das ursprüngliche Projekt hinausgingen. So können mit Projektmitteln auch externe Studien, Kooperationen mit externen Partnern sowie Personal für die Beantragung weiterer EU-Projekte querfinanziert werden, die thematisch über das ursprüngliche Projekt hinausgehen (z.B. F08).

EU-Projekte sind zudem häufig mit der Akteursorientierung Innovation und problemlösungsorientiertes Lernen (18, 20% des Codes Innovation) sowie Erfahrungsaustausch verknüpft (17, 18% des Codes Erfahrungsaustausch). Damit werden mit EU-Projekten insgesamt vor allem intern/instrumentelle Akteursorientierungen verbunden, mit dem Motiv des Erfahrungsaustausches ist jedoch auch eine extern/normative Orientierung vertreten. Wie bereits erwähnt, sind die Codes Innovation und Erfahrungsaustausch auch insgesamt eng verknüpft (vgl. Kapitel 5.1.2). Das trifft auch für die Verknüpfung mit EU-Projekten zu. Einzelne EU-Projekte führen zu einem Austausch zwischen den Projektpartnern, der entweder problembezogen oder auch langfristig als allgemeiner Erfahrungsaustausch genutzt wird.

In den Textstellen zeigt sich, dass intern/instrumentelle Orientierungen, also die Einwerbung finanzieller Mittel und problembezogenes Lernen und Innovation vor allem bei der Antragstellung und bei Projektbeginn ausschlaggebend sind. Es wird nach einer externen Finanzierung für Vorhaben gesucht, die man bereits geplant hat und nun umsetzen möchte. Hier wird als Einfluss von EU-Aktivitäten vermutlich nur die Stufe „Vorhandenes umgesetzt“ erreicht (vgl. auch Kapitel 5.2.1 zur Verknüpfung der EU-Aktivität EU-Projekte und der Kategorie Ausmaß des Einflusses).

Tabelle 11: Überschneidungen von Akteursorientierungen und Einfluss der EU

Einfluss der EU (Anzahl Codierungen insgesamt)	Dimensionen der Akteursorientierungen (Anzahl Codierungen insgesamt)							
	Intern (277)	Extern (271)	Normativ (182)	Instrumentell (366)	Intern/instrumentell (227)	Extern/instrumentell (139)	Extern/normativ (132)	Intern/normativ (50)
Form des Einflusses (144)	42	6	10	38	37	1	5	5
Ausmaß des Einflusses (92)	33	8	8	33	32	1	7	1
Form und Ausmaß (236)	75	14	18	71	69	2	12	6

Tabelle 12: Überschneidungen von Akteursorientierungen und EU-Aktivitäten (Auswahl)

Akteursorientierungen (Anzahl Codierungen insgesamt)	EU-Aktivitäten (Auswahl) (Anzahl Codierungen insgesamt)					
	EU-Projekte (155)	Horizontale Kontakte/ Beobachtung (138)	Kontakt zu höheren Ebenen (31)	Netzwerke (210)	Verbände (87)	Wettbewerbe (94)
Innovation/Lernen (89)	18	40	0	23	7	7
Vorbildfunktion für Stadtgesellschaft (15)	1	1	0	1	0	12
Absicherung (9)	3	0	0	4	0	2
Selbstverständnis/Überzeugung (35)	4	2	0	6	2	4
finanzielle Mittel/Projekteinwerbung (73)	39	9	2	13	2	6
Monitoring/Überprüfung eigener Maßnahmen (25)	0	7	0	5	1	12
politischen Druck aufbauen/Selbstverpflichtung (31)	1	4	0	14	1	12
Erfahrungsaustausch (97)	17	42	2	39	13	6
Einflussnahme/Interessenvermittlung (97)	8	5	12	38	26	1
Stärkung der lokalen Ebene (9)	1	0	0	6	2	0
Wettbewerbsposition stärken (42)	6	4	1	11	3	10
globale Verantwortung im Klimaschutz (8)	0	0	0	4	0	0
Vorbildfunktion in Klimapolitik (18)	1	10	0	2	2	2

Im Projektverlauf und rückblickend werden die durchgeführten Projekte (aber auch abgelehnte Projektanträge, vgl. Kapitel 5.2.1) als förderlich für einen allgemeinen, problemunspezifischen Erfahrungsaustausch eingeschätzt. Die Projektpartner in einem EU-Projekt setzen sich zumeist aus Städten mit ähnlichen Problemlagen, aber unterschiedlichen internationalen Kontexten und Erfahrungen sowie externen Partnern zusammen. Daraus könne sich ein „fruchtbarer Erfahrungsaustausch“ entwickeln (S04). Eine Mitarbeiterin des Münchner Fachbereichs Europa schildert, dass insbesondere erfahrene Verwaltungsmitarbeiter_innen, die schon an mehreren EU-Projekten beteiligt waren, den Austausch mit Städten aus anderen Ländern als Mehrwert schätzen (M05). Eine wiederholte Durchführung von EU-Projekten kann also zu einer Verschiebung der verknüpften Motivationen führen. Zudem kann ein Mehrwert bzw. ein Einfluss auf die lokale Klimapolitik entstehen, der verzögert eintritt und nicht mehr einer einzelnen EU-Aktivität zugeordnet werden kann. Auch in Frankfurt wird ein verzögerter Einfluss durch EU-Projekte festgestellt:

„(...) manchmal dauern dann Sachen zwei, drei Jahre bis man sagt, da ist so eine Idee, jetzt können wir die doch verwenden.“ (F02)

Dies kann die Ergebnisse aus Kapitel 5.2.1 unterstützen. Es wurde festgestellt, dass EU-Projekte bezüglich des Einflusses auf den ersten Blick eher dazu führen, dass bereits geplante Maßnahmen mit EU-Förderung umgesetzt werden. Die genauere Analyse zeigt jedoch, dass EU-Projekte zwar mit dem Ziel gestartet werden, bereits geplante Maßnahmen umzusetzen, im Verlauf des Projekts (oder auch bei Ablehnung eines Projektantrags) kann sich jedoch ungeplanter tiefgreifenderer Einfluss ergeben. Dies kann zum Teil mit den unterschiedlichen zugrundeliegenden Motivationen begründet werden, die mit einem EU-Projekt einhergehen.

Horizontale Kontakte und Beobachtung

Die EU-Aktivität horizontale Kontakte und Beobachtung wird – ebenfalls nicht überraschend – häufig gemeinsam mit der Akteursorientierung Erfahrungsaustausch genannt (42 Überschneidungen, 43% des Codes Erfahrungsaustausch). Auch die Akteursorientierung Innovation und Lernen wird häufig mit horizontalen Kontakten und Beobachtung verknüpft (40 Überschneidungen, 45% der Codierungen des Codes Innovation und Lernen). Damit sind eine intern/instrumentelle und eine extern/normative Akteursorientierung gleich stark mit der EU-Aktivität verknüpft.

Die Orientierungen Erfahrungsaustausch und Innovation/Lernen können dabei ineinander übergehen. So wird Erfahrungsaustausch als Wert an sich als Grundlage für Innovation und Lernen beim Auftreten lokaler Problemlagen eingeschätzt. Nur durch die regelmäßige Pflege problemunabhängiger Austauschbeziehungen, beispielsweise in Form von Städtepartnerschaften oder Kontakten zu Fachkolleginnen und -kollegen aus anderen Städten, hat man bei einem auftretenden Problem sofort Ansprechpartner zur Hand, die man zu möglichen Problemlösungen befragen kann (z.B. M03, N05, N04, F02). Als Beispiel sei hier

auf die Schilderung einer Nürnberger Interviewpartnerin verwiesen, die so auch in den anderen Städten berichtet wurde:

„Also es gibt schon mit verschiedenen Kommunen immer wieder so einen Austausch: (...) wie macht ihr das, wie machen wir das? Vieles läuft mehr so auf einer Arbeitsebene, beziehungsweise wenn man sich bei Tagungen und so weiter trifft. Dass man sich da dann austauscht oder einen Kontakt kriegt und dann ruft man den mal an oder schreibt eine E-Mail auf kurzem Weg (...).“ (N05)

Der Einfluss von horizontalen Kontakten und Beobachtung ist zum Teil schon über die Analyse des Codes Netzwerke berücksichtigt. Aber auch außerhalb eines bestehenden Netzwerks können Kontakte und Beobachtung Einfluss auf lokale Politik entfalten. Zumeist werden konkrete Maßnahmen genannt, die aus anderen Städten verändert oder unverändert übernommen wurden (vgl. Kapitel 5.2.1 zur Verknüpfung der EU-Aktivität horizontale Kontakte und Beobachtung und der Kategorie Ausmaß des Einflusses).

Städtenetzwerke

Die EU-Aktivität **Städtenetzwerke** ist mit besonders vielen Akteursorientierungen sehr eng verknüpft. Dabei dominieren instrumentelle Orientierungen. So wird die Mitgliedschaft in Städtenetzwerken mit den instrumentellen Orientierungen Einflussnahme und Interessenvermittlung (38 Überschneidungen, 39% des Codes Einflussnahme), Innovation und Lernen (23, 26% des Codes Innovation), politischen Druck aufbauen/Selbstverpflichtung (14, 45% des Codes politischer Druck/Selbstverpflichtung), Einwerbung finanzieller Mittel (13, 18% des Codes finanzielle Mittel) und Stärkung der Wettbewerbsposition (11, 26% des Codes Wettbewerbsposition) motiviert. Aber auch eine Verknüpfung mit der normativen Orientierung Erfahrungsaustausch findet häufig statt (39 Überschneidungen, 40% des Codes Erfahrungsaustausch). Interessanterweise wird Netzwerkarbeit stadtübergreifend nur selten mit dem Ziel der Absicherung von Organisationseinheiten oder bestehenden Maßnahmen gegenüber der Stadtpolitik und der Stadtverwaltung verknüpft. Der Fokus liegt vielmehr auf der Nutzung von Selbstverpflichtungen, um neue Maßnahmen, eine Ausweitung von Maßnahmen oder neue Organisationseinheiten einzurichten bzw. die bestehenden Einheiten personell und finanziell besser auszustatten. Damit wird auf eine Veränderung der bestehenden Strukturen und weniger auf eine Absicherung gezielt.

Bezüglich des Motivs Interessenvertretung wird vor allem auf die Mitgliedschaft in Eurocities, aber auch auf den Konvent der Bürgermeister verwiesen. In München wird Eurocities beispielsweise als „sehr guter und wichtiger Draht nach Brüssel“ bezeichnet. Man nutze das Netzwerk intensiv, „um die Münchner Interessen durchzusetzen“ (M05). Auch der Konvent der Bürgermeister wird als Angebot der Kommission verstanden, mit ihr in Kontakt zu treten und Bedarfe und Interessen der Städte zu äußern (z.B. N02).

Ähnlich bedeutend ist auch die Akteursorientierung Innovation und Lernen. Netzwerkmitgliedschaften werden dazu genutzt, nach Problemlösungen in anderen Städten zu suchen. Dies wird von den Netzwerken mitunter im Rahmen von Maßnahmen zum Austausch von Best Practices gefördert. Ein ehemaliger Mitarbeiter des Frankfurter Energiereferats schildert beispielsweise die Motivation für seine Mitarbeit in den Eurocities-Arbeitsgruppen wie folgt:

„[Ich kam] zu Eurocities, indem ich eingeladen wurde (...) an Veranstaltungen [zum Thema, AH] Luftqualität teilzunehmen (...) und dann festgestellt habe, das könnte was sein, was uns hilft beim Umsetzen der Luftqualitätsrahmenrichtlinie in Frankfurt. Und [ich] habe dann versucht, so regelmäßig wie möglich an diesen [Eurocities-Arbeitsgruppen, AH] teilzunehmen.“ (F08)

Die Akteursorientierung Aufbau von politischem Druck durch Selbstverpflichtungen wird häufig mit den Berichtspflichten des Konvents der Bürgermeister in Verbindung gebracht, da bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen Sanktionen drohen (vgl. Kapitel 3.2.1). Aber auch die Ziele des Klima-Bündnisses entfalten Einfluss in dieser Hinsicht. Die eingegangenen Selbstverpflichtungen werden dann strategisch genutzt und führen mitunter zu Änderungen in der lokalen Klimapolitik. Ein Stuttgarter Interviewpartner formuliert dies beispielsweise wie folgt:

„(...) um Entscheidungen herbeizuführen, benutzt man auch diese Mitgliedschaften [im] Klima-Bündnis, aber auch beim Konvent der Bürgermeister, um auch die inhaltlichen Dinge durchzubekommen.“ (S04)

Mitunter kann auch bereits die Entscheidung für einen Beitritt zu entsprechenden Netzwerken mit dem Ziel erfolgen, durch Selbstverpflichtungen politischen Druck aufzubauen, wie beispielsweise in Frankfurt geschildert. Man sei dem Konvent der Bürgermeister beigetreten, um einen externen Druck aufzubauen, da ein Ausschluss aus dem Konvent wegen fehlender Zielerreichung einen großen „Reputationsverlust für die Stadt Frankfurt“ bedeuten würde (F08).

Die Verknüpfung mit dem Code finanzielle Mittel/Projekteinwerbung ist vor allem durch die Verknüpfung von Netzwerken und EU-Projekten begründet. Die Netzwerkmitgliedschaft wird dadurch motiviert, dass man eine Unterstützung für die Beantragung von EU-Projekten bekommt (vgl. Kapitel 5.1.2 zur Verknüpfung der EU-Aktivitäten Städtenetzwerke und EU-Projekte).

Das Ziel, die eigene Wettbewerbsposition durch eine Netzwerkmitgliedschaft zu stärken, kommt zwar etwas seltener vor, konnte jedoch in allen Städten beobachtet werden. Oft wird als Begründung für eine Mitgliedschaft in Eurocities angeführt, dass man als eine der größten

Städte Deutschlands dort mitmachen müsse, um auf europäischer Ebene vertreten zu sein: „da muss Frankfurt mit dabei sein“ (F08). Auch die Mitgliedschaft im Konvent wird zum Teil damit begründet, auf europäischer Ebene präsent sein zu wollen und die eigenen Erfolge darstellen zu können (M02). Insgesamt werden die Mitgliedschaften als „imagebildend“ (N02) bzw. Möglichkeit zur Repräsentation nach außen aufgefasst.

Die Orientierung der Stärkung der Wettbewerbsposition kann so eine Vorstufe für das Ziel der Interessenvermittlung darstellen. Man versuche sich durch eine Netzwerkmitgliedschaft „auf dem europäischen Tableau ins Bild zu setzen“ und sich als „Mitspieler (...) auf der europäischen Ebene für bestimmte Fragestellungen“ zu etablieren (N02).

Auswirkungen auf lokale Klimapolitik werden in diesem Zusammenhang nicht genannt und sind auch nicht zu erwarten.

Die einzige normative Orientierung, die mit Städtenetzwerken in Verbindung gebracht wird, ist die eng mit Innovation und Lernen verknüpfte Orientierung Erfahrungsaustausch. Diese spielt dabei eine herausgehobene Rolle und wird sehr oft als Hauptgrund für Netzwerkmitgliedschaften genannt. Der Austausch mit mehreren Städten zu bestimmten Themen sei eigentlich nur im Rahmen von Netzwerkmitgliedschaften möglich und ein gegebenenfalls fälliger Mitgliedsbeitrag „rentiert sich drei Mal durch diesen Gedankenaustausch mit den Kommunen“, so ein Münchner Interviewpartner (M02).

Die Orientierungen Erfahrungsaustausch und Innovation und Lernen gehen dabei häufig ineinander über (vgl. auch Kapitel 5.1.2 zur Überschneidung der Akteursorientierungen Innovation und Lernen und Erfahrungsaustausch). Erfahrungsaustausch als Wert an sich wird beispielsweise geschätzt, um neue Ideen kennenzulernen oder persönliche Kontakte zu knüpfen, die man bei einem konkreten Problem auch informell ansprechen kann (z.B. F08). Man bringe aus den Netzwerktreffen neue Ideen mit und könne bei konkreten Problemen von anderen Städten lernen (F09).

Städteverbände

Die EU-Aktivität **Städteverbände** ist interessanterweise vor allem mit der extern/instrumentellen Orientierung Interessenvermittlung verknüpft (26 Überschneidungen, 27% des Codes Interessenvermittlung). Erst an zweiter Stelle kommt die extern/normative Orientierung Erfahrungsaustausch (13, 13% des Codes Erfahrungsaustausch). Alle übrigen Orientierungen werden nur vereinzelt genannt.

Im Gegensatz zu Netzwerken ist die Mitgliedschaft in Verbänden in der Regel heterogener, da sich die Mitgliedschaft aus territorialer Zugehörigkeit ergibt und nicht zwangsweise aus ähnlichen Städten mit ähnlichen Interessen und Problemen. Insbesondere die Untersuchungsstädte nutzen Verbände daher vor allem für Lobbying und weniger für

gegenseitigen Austausch. Die herausgehobene Rolle der kommunalen Spitzenverbände in Deutschland wird genutzt, um städtische Interessen zu bündeln und zu vermitteln.

Wie bereits in Kapitel 5.1.1. dargelegt, spielt die Mitgliedschaft in Städteverbänden in Stuttgart eine besondere Rolle aufgrund des langjährigen Engagements des ehemaligen Oberbürgermeisters im RGRE. Ein Stuttgarter Interviewpartner schildert den Unterschied zwischen Verbandstätigkeit und Netzwerkmitgliedschaft und Stuttgarts Fokus auf ersteres wie folgt:

„Und dann standen wir vor der Frage (...): Was machen wir jetzt (...)? Und dann habe ich vorgeschlagen (...): Wir gehen nicht in Netzwerke rein. Sondern wir gehen in die europäische internationale Verbändearbeit hinein. (...) Wenn wir Lobbyismus im klassischen Sinne machen wollen, (...) dann müssen wir in die Verbände hineingehen. (...), weil in Deutschland die kommunalen Spitzenverbände ein verfassungsrechtliches Mitspracherecht haben.“ (S06)

Doch auch in den anderen Städten wird die Mitgliedschaft im Deutschen Städtetag als hilfreich für Interessensvermittlungsaktivitäten eingeschätzt. Alle vier Städte engagieren sich zumindest im Deutschen Städtetag und zum Teil auch in der Deutschen Sektion des RGRE mit dem Ziel, städtische Interessen zu vertreten (z.B. M04, F08, N04). Ein Einfluss auf lokale Klimapolitik ist hier jedoch nicht zu erwarten und wird im Zusammenhang mit der Akteursorientierung Interessenvermittlung auch nicht genannt.

Die Zusammenarbeit in den themenbezogenen Arbeitsgruppen der Städteverbände wird zudem mit der Orientierung Erfahrungsaustausch in Verbindung gebracht. Man bekomme Impulse, Anregungen und neue Ideen durch einen Austausch im Rahmen von Städteverbänden. Die fachliche Zusammenarbeit wird ähnlich eingeschätzt wie die Mitgliedschaft in Netzwerken. Dies erklärt die häufigen Überschneidungen zwischen den beiden Aktivitäten (vgl. Kapitel 5.1.2).

Ein Einfluss von Städteverbänden auf lokale Klimapolitik ist mithin nur zu erwarten, wenn die Verbandsmitgliedschaft nicht nur mit dem Ziel der Einflussnahme und Interessenvermittlung verknüpft wird, sondern wenn auch eine Offenheit gegenüber Erfahrungsaustausch besteht.

Städtewettbewerbe

Die Akteursorientierungen, die mit der Teilnahme an **Städtewettbewerben** einhergehen, sind ähnlich vielfältig und heterogen wie bei den Aktivitäten EU-Projekte und Städtenetzwerke. Die Akteursorientierung Monitoring und Überprüfung eigener Maßnahmen wird meist mit der Aktivität Wettbewerbe verfolgt (12 Überschneidungen, 48% des Codes Monitoring). In Frankfurt heißt es dazu beispielsweise:

„Das war im Grunde auch ein Argument für den Wettbewerb [European Green Capital Award, AH]. Wir haben immer etwas salopp gesagt, wir möchten mal in der Champions League mitspielen und mal sehen, wie wir da so verortet sind.“ (F06)

Aber auch in Stuttgart wird die Überprüfung der eigenen Arbeit als Motivation genannt:

„[die Hauptmotivation für eine Wettbewerbsteilnahme ist, AH] das Benchmarking, einfach zu gucken, ob die [eigene] Arbeit stimmt.“ (S01)

Die Überprüfung eigener Maßnahmen kann dann dazu genutzt werden, politischen Druck durch die Teilnahme auszuüben (12 Überschneidungen, 39% des Codes politischer Druck/Selbstverpflichtung). Insbesondere schlechtes Abschneiden kann dabei strategisch als Argument für eine Ausweitung der Klimaschutzmaßnahmen eingesetzt werden. So kann beispielsweise gegenüber dem Stadtrat für eine Aufstockung der Finanzierung in den entsprechenden Bereichen geworben werden. Ein schlechtes Wettbewerbsergebnis könne ein Instrument sein, um „bestimmte Themen zu pushen“ (M03).

Ein gutes Abschneiden kann hingegen dazu dienen, die eigene Wettbewerbsposition zu stärken (10 Überschneidungen, 24% des Codes Wettbewerbsposition) oder ein Vorbild für die Stadtgesellschaft zu sein. Fast alle Codierungen des Codes Vorbildfunktion für die Stadtgesellschaft treten gemeinsam mit dem Code Wettbewerbe auf (12 Überschneidungen, 80% der Codierungen des Codes Vorbildfunktion). In den Interviews wird eine Teilnahme an Wettbewerben in der Erwartung eines positiven Abschneidens mit dem „Selbstverständnis der Stadt“ (F06) und mit der „Hoffnung auf einen Marketingeffekt“ (F09) begründet und als „Prestige- und Repräsentationsfrage“ (S04) bezeichnet.

Dabei wird die Wettbewerbsteilnahme nicht nur aus einer externen Governanceperspektive, sondern auch im Hinblick auf eine Förderung der Aufmerksamkeit der Stadtgesellschaft motiviert. So wurde beispielsweise die Frankfurter Teilnahme am European Green Capital Award auch damit begründet, Akzeptanz und Aufmerksamkeit der Bürgerinnen und Bürger zu fördern:

Wir hoffen natürlich, dass es [durch die Bewerbung um den European Green Capital Award, AH] einen Effekt gibt, diese Idee auch in Privathaushalte zu transportieren. Und nicht nur eine Akzeptanz für unsere Politik zu erreichen, sondern auch die Leute vielleicht dazu zu sensibilisieren.“ (F05)

Insgesamt sind auch bei der Aktivität Städtewettbewerbe vor allem instrumentelle Orientierungen vorhanden. Eine Ausnahme bildet die intern/normative Orientierung der Vorbildfunktion für die Stadtgesellschaft. Einen Einfluss auf lokale Klimapolitik können Wettbewerbe dann entfalten, wenn sie nicht nur dazu genutzt werden, eigene Maßnahmen zu

überprüfen, sondern wenn das Ergebnis dieser Überprüfung auch dafür verwendet wird, politischen Druck auszuüben und für eine Ausweitung der Klimaschutzmaßnahmen zu werben – sei es, um ein Vorbild für die Stadtgesellschaft zu sein oder um die eigene Wettbewerbsposition zu stärken.

Zusammenfassung

Auf den ersten Blick lässt sich die Modellannahme zum Einfluss der Akteursorientierungen zumindest teilweise bestätigen. Interne und instrumentelle Orientierungen sind häufiger mit Einfluss der EU verknüpft als externe oder normative Orientierungen. Einige Akteursorientierungen scheinen hingegen nicht bzw. nur selten zu einer Veränderung lokaler Klimapolitik zu führen. Dazu zählen beispielsweise die Akteursorientierungen Absicherung, Interessenvermittlung, Stärkung der lokalen Ebene, Stärkung der eigenen Wettbewerbsposition, aber auch Selbstverständnis und Überzeugung, globale Verantwortung im Klimaschutz und Vorbildfunktion in der Klimapolitik. Diese Orientierungen sind entweder intern und extern auf die Beibehaltung und Verstetigung bestehender Maßnahmen und Konzepte ausgelegt oder sind als extern-normative Orientierungen nicht darauf ausgelegt, Änderungen der lokalen Klimapolitik anzustreben.

Die Analyse der Textstellen zeigt jedoch, dass diese Verknüpfungen komplexer und vielschichtiger sind. EU-Aktivitäten werden stets durch vielfältige Motive getrieben, daher gibt es auch vielfältige Einflüsse von einzelnen Aktivitäten. Fast alle Aktivitäten sind sowohl durch interne als auch durch externe sowie durch normative und instrumentelle Orientierungen motiviert. Die unterschiedlichen Orientierungen können dabei parallel nebeneinander stehen, sich ergänzen oder im Zeitverlauf ineinander übergehen. EU-Aktivitäten haben somit immer eine Doppelfunktion sowohl in der Perspektive intern/extern als auch normativ/instrumentell. Einzelne Aktivitäten dienen nie nur einem Ziel bzw. nur einer der genannten Dimensionen. Entsprechend ist auch der wahrgenommene Einfluss sehr vielfältig.

Insgesamt dominiert jedoch die instrumentelle Ausrichtung (bis auf Erfahrungsaustausch und Vorbildwirkung als normative Orientierungen, vgl. auch Kapitel 5.1.1). Das deutet darauf hin, dass zwar EU-Aktivitäten oft problemorientiert motiviert sind, aber der Mehrwehrt, der sich daraus ergibt, durchaus geschätzt wird.

Instrumentell orientierte Motive wie beispielsweise die Einflussnahme auf höhere Ebenen, die Einwerbung finanzieller Mittel oder die Stärkung der eigenen Wettbewerbsposition führen zur Ausübung von EU-Aktivitäten, die wiederum Auswirkungen über die ursprüngliche Zielsetzung hinaus entwickeln. Über die Beantragung eines EU-Projektes oder die Mitarbeit in Netzwerken mit dem Ziel der Interessenvermittlung werden Kontakte zu anderen Städten geknüpft und neue Ideen und Ansprechpartner gefunden. Eine Wettbewerbsteilnahme kann zur Reflexion, Überprüfung und schließlich Anpassung der eigenen Maßnahmen führen. Das deutet darauf hin, dass trotz einer instrumentell orientierten und problembezogenen Zielsetzung

weitere Effekte von EU-Impulsen auftreten können, die über die ursprüngliche Akteursorientierung hinausgehen. Diese Erfahrungen führen zudem dazu, dass städtische Akteure EU-Aktivitäten mit mehreren und zum Teil sehr unterschiedlichen Akteursorientierungen verfolgen.

Normative Orientierungen treten meist als nachgeordnete oder vorgelagerte Orientierungen zum instrumentellen Handlungsmotiv hinzu, sei es als nichtintendierter, aber doch willkommener Nebeneffekt oder als Ergebnis von bisherigen Erfahrungen mit ähnlichen Aktivitäten. Zudem können sie den Boden bereiten für zu entwickelnde instrumentelle Orientierungen. So ist ein beständiger problemunabhängiger Kontakt und Erfahrungsaustausch wichtig, um Kontakte zu pflegen, die man im Falle eines Problems vor Ort ansprechen kann. Zudem muss das Wissen bestehen, wer in welchem Fall der geeignete Ansprechpartner ist. In der normativen Dimension ist besonders der Erfahrungsaustausch als Wert an sich ein wichtiges Motiv.

Die beiden Dimensionen der Akteursorientierungen sind somit enger verwoben als vermutet. Dies ist auch für die Dimensionen intern und extern der Fall. Somit sind auch die Verknüpfungen zwischen Akteursorientierungen, EU-Aktivitäten und Einfluss von EU-Impulsen deutlich komplexer. Zwar wurde deutlich, dass instrumentelle und interne Orientierungen häufiger in Zusammenhang mit wahrgenommenem Einfluss der EU genannt wurden, die Analyse der Textstellen zeigte jedoch, dass einzelne EU-Aktivitäten immer mit mehreren Motiven durchgeführt werden.

5.2.3 Lokale Kontextfaktoren

Im Folgenden sollen auch die limitierenden und ermöglichenden Wirkungen von lokalen Kontextfaktoren, insbesondere bezüglich der Verwaltungsstrukturen mit EU-Bezug und des Engagements von Einzelpersonen in Stadtpolitik und –verwaltung, untersucht werden. Es wird vermutet, dass bestimmte Konstellationen dieser Kontextfaktoren limitierend oder verstärkend auf den möglichen Einfluss von EU-Impulsen auf lokaler Ebene wirken.

Verwaltungsstrukturen mit EU-Bezug

Bezüglich der für EU-Aktivitäten zuständigen Verwaltungsstrukturen wurde folgende Modellannahme formuliert:

A4: Verwaltungsstrukturen können ermöglichend oder einschränkend auf EU-Aktivitäten wirken. Die Einrichtung einer zentralen Verwaltungseinheit für EU-Themen begünstigt das städtische EU-Engagement und damit den Einfluss von EU-Impulsen. Diese Wirkung ist umso stärker, je besser eine solche Stelle personell und finanziell ausgestattet ist und je zentraler sie in der lokalen Verwaltung angesiedelt ist.

Die Analyse der Wirkung der Verwaltungsstrukturen stützt sich zum einen auf die Analyse von offiziellen städtischen Dokumenten, um die vorhandenen Strukturen zu erheben. Die Verknüpfung der Strukturen mit dem Einfluss von EU-Impulsen wird mithilfe von Interviewaussagen untersucht.

Einen großen Entwicklungsschritt lösten hier die Einheitliche Europäische Akte von 1987 sowie spezifische Förderprogramme der EU, insbesondere die EU-Strukturfondsförderung, aus, da sie zu institutionellen Neuerungen in den Stadtverwaltungen führten. Die Aussicht auf finanzielle Unterstützung beschleunigte die Einrichtung von EU-Büros, Arbeitskreisen und EU-Beauftragten. Dies schuf die Voraussetzungen, um auf spätere Impulse und Angebote der EU im Bereich Klimaschutz überhaupt reagieren zu können (F07, M01, N01, S06).

Alle vier Städte weisen unterschiedliche Verwaltungseinheiten und –strukturen im Bereich der Zuständigkeiten für EU-Aktivitäten auf. Es lassen sich jedoch zwei Gruppen mit jeweils ähnlichen Strukturen identifizieren (vgl. auch Kapitel 5.1.1).

In Frankfurt und Stuttgart gibt es jeweils ein Europabüro, das zentral im Aufgabenbereich des Oberbürgermeisters bzw. der Oberbürgermeisterin angesiedelt ist. Die Europabüros sind sowohl für EU-Aktivitäten als auch für die Pflege internationaler Kontakte und Städtepartnerschaften zuständig. Die Büros sammeln Informationen über Entwicklungen auf EU-Ebene und leiten diese an die Fachämter weiter. Zudem fördern sie den Austausch und zum Teil die Koordinierung zwischen den Fachämtern durch themenspezifische Arbeitskreise. Die Zuständigkeit für die konkrete Ausübung von EU-Aktivitäten, beispielsweise die Beantragung von Fördermitteln, die Teilnahme an Wettbewerben oder die Pflege von Netzwerkmitgliedschaften liegt jedoch dezentral in der Verantwortung der Fachämter. Dies geht einher mit einer Häufung des Codes dezentral und gelegentlichen Nennungen des Codes zentral. Diese Häufung deutet darauf hin, dass die Verwaltungsstrukturen formal zwar zentralisiert angelegt sind. Die tatsächliche Ausübung der EU-Aktivitäten im Verwaltungsalltag findet aber dezentral in den Fachämtern statt. Auffällig ist zudem, dass die beiden Städte mit jeweils zwei Mitarbeiter_innen in den Verwaltungseinheiten personell eher schwach aufgestellt sind.

Das **Frankfurter** Referat für Internationale Angelegenheiten ist im Aufgabenbereich des Oberbürgermeisters angesiedelt. Dort liegen die formalen Zuständigkeiten für EU-Angelegenheiten, Städtepartnerschaften, Städtenetzwerke, v.a. die Mitgliedschaft bei Eurocities, und andere internationale Aktivitäten. Allerdings obliegen Organisation und Durchführung von EU-Projekten sowie das Engagement in Städtenetzwerken den Fachabteilungen, in der Klimapolitik ist dies vor allem das Energierreferat. Eine institutionalisierte Verankerung der Zusammenarbeit zwischen den Fachabteilungen und dem Referat für internationale Angelegenheiten besteht nicht. Die Querschnitts- bzw. Koordinierungsfunktionen dieses Referats beschränken sich auf die Erfassung freiwilliger

Angaben der Fachabteilungen zu EU- und internationalen Aktivitäten oder Angebote zum Erfahrungsaustausch (Kemmerzell und Tews 2014, S. 278 und Interviews F01 und F07).

Stuttgart bündelt in der Abteilung Außenbeziehungen, die an zentraler Stelle im Geschäftskreis des Oberbürgermeisters angesiedelt ist, die Zuständigkeiten für Städtepartnerschaften, EU-Angelegenheiten und sonstige Außenbeziehungen. Die Stuttgarter Strategie der Außenbeziehungen zielt traditionell auf die Stärkung der Europakompetenzen der einzelnen Fachämter, um frühzeitig Optionen für EU-Engagement zu identifizieren (Landeshauptstadt Stuttgart 2003). Dies hat zur Folge, dass im Grunde jeder Mitarbeiter und jede Mitarbeiterin im eigenen Aufgabenbereich auch für europäische oder internationale Angelegenheiten zuständig ist (Kemmerzell und Tews 2014, S. 278).

Die Europaabteilungen in München und Nürnberg sind hingegen nicht zentral angesiedelt und übernehmen eine stärkere Dienstleistungsfunktion für die Fachämter. Sie sind beide im Wirtschaftsbereich angesiedelt, haben dort jedoch eine thematische Sonderstellung inne. Die Europaabteilungen arbeiten eng mit den Fachämtern als dezentrale Einheiten zusammen und tauschen sich regelmäßig aus. Entsprechend werden in den Interviews besonders häufig segmentierte Strukturen codiert, mit dezentralen Elementen (vgl. Kapitel 5.1.1). Im Gegensatz zu den zentralen EU-Einheiten sind die EU-Büros in München und Nürnberg mit sechs bzw. drei Stellen besser aufgestellt als in Frankfurt oder Stuttgart.

In **München** ist der Fachbereich Europa nicht im Amt des Oberbürgermeisters, sondern im Referat für Arbeit und Wirtschaft (RAW) angesiedelt. Innerhalb der Verwaltung ermöglichen ein Arbeitskreis Europa, in dem die Europabeauftragten der einzelnen Referate vertreten sind, sowie die Koordinierungsgruppe Europarecht einen regelmäßigen Austausch. Während die Fachabteilungen für die Netzwerkarbeit und die operative Durchführung von Projekten zuständig sind, werden sie bei deren Einwerbung und administrativen Abwicklung obligatorisch vom Fachbereich Europa unterstützt, der zudem das Engagement bei Eurocities koordiniert (Landeshauptstadt München 2010 und Interview M01; Kemmerzell und Tews 2014, S. 278).

Nürnberg unterhält, ähnlich wie München, ein Europabüro im Wirtschaftsreferat, das EU-Aktivitäten koordiniert. Zudem gibt es in jedem Fachreferat einen EU-Ansprechpartner bzw. eine EU-Ansprechpartnerin. Gemeinsam mit dem EU-Büro bilden sie ein referatsübergreifendes „Arbeitsteam Europa“, das vom Europabüro koordiniert wird (Europabüro für Wirtschaft und Arbeit der Stadt Nürnberg 2011, S. 4–6). Das Europabüro versteht sich dabei, ähnlich wie in München, als Servicestelle für die Fachämter, unterstützt bei der Projektbeantragung, bei der Suche nach Projektpartnern, bei der Projektdurchführung und bei der Außendarstellung der Projekte. Zudem wird aktiv ein Erfahrungsaustausch innerhalb der Verwaltung gefördert und die Mitgliedschaft bei Eurocities betreut (N01).

Im Folgenden soll auch die Einschätzung dieser Strukturen durch die Interviewpartner dargelegt werden.

Die zentrale Ansiedlung eines EU-Büros im Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters bzw. der Oberbürgermeisterin wird auf den ersten Blick positiv bewertet. Ein Vertreter der Stuttgarter Abteilung Außenbeziehungen und Städtepartnerschaften hebt die Bedeutung einer außerhalb der klassischen Linienverwaltung angesiedelten EU-Einheit hervor und betont die strategisch günstige Nähe zum Oberbürgermeister (S06).

Eine zentrale Ansiedlung hat also, wie vermutet, Vorteile. Jedoch werden auch Vorteile einer segmentierten Struktur betont – sowohl in den Europaabteilungen als auch in den Fachämtern. Im Münchner Europabüro heißt es dazu:

„Viele Referate sagen auch, sie brauchen Unterstützung in EU-Projekten, (...) weil die Ressourcen nicht vorhanden sind. Dafür gibt es uns, dass wir eben da helfen.“ (M05)

Das Unterstützungsangebot des Fachbereichs Europa der Stadt München reicht von der Hilfe bei der Antragstellung über Projektmanagement, Finanzmanagement und Projektcontrolling bis zur Unterstützung bei der Erfüllung der Berichtspflichten. Die inhaltliche Verantwortung liegt jedoch immer bei der Fachverwaltung (M05). Das Angebot des Fachbereichs Europa werde von den Fachabteilungen sehr gern angenommen, insbesondere das Finanzmanagement und das Projektcontrolling (M05). Das Nürnberger Europabüro übernimmt eine ähnliche Dienstleistungsfunktion, die ebenfalls gerne in Anspruch genommen wird (N01).

Dies wird auch in den Interviews mit den Fachämtern bestätigt. Im Münchner Referat für Gesundheit und Umwelt und im Nürnberger Umweltreferat wird die Unterstützung durch die EU-Abteilungen durchweg positiv eingeschätzt. Es sei sehr hilfreich, wenn der Fachbereich Europa federführend die Antragsbearbeitung übernehme und die Fachmitarbeiter_innen entlaste (M02). Die Bündelung der administrativen EU-Kompetenz in einer Verwaltungseinheit führe zu einer professionalisierteren erfolgreicherer Beantragung und Durchführung von EU-Projekten. Zudem schätze man die umfassende Unterstützung und Bereitstellung von Informationen aus einer Hand (M03, N03).

Im Münchner Fachbereich Europa werden diese Unterstützungstätigkeiten je nach inhaltlichem Schwerpunkt von zwei EU-Projektmanagern geleistet. Dies führt auch zu einer zusätzlichen Professionalisierung und fachlichen Expertise im Fachbereich:

„(...) ich bin ja kein Fachexperte in dem Projekt selber. Aber man wird es oft zunehmend. Je mehr Projekte man macht, umso mehr kommt man dann auch ins Inhaltliche rein. (...) dadurch, dass das bei uns ein bisschen nach Schwerpunkten verteilt ist, hat man immer wieder mit ähnlichen Projekten zu tun.“ (M05)

Die Kombination der segmentierten Struktur mit dezentralen Europabeauftragten in den Fachämtern wird als förderlich und positiv eingestuft. So könne die administrative Kompetenz gebündelt werden und die fachliche Kompetenz trotzdem effektiv eingespeist werden. Die Kooperation zwischen der EU-Einheit und den Fachämtern werde durch diese Kombination deutlich gestärkt (N03).

Es zeigt sich, dass nicht per se der Ort der Ansiedlung einer EU-Abteilung entscheidend ist, sondern der Umfang der Leistungen dieser Verwaltungseinheit. Ein personell gut ausgestattetes Europabüro, das neben Informationsweiterleitung und Koordinierung auch konkrete Dienstleistungsfunktionen im Bereich Projektcontrolling etc. übernimmt, wird als förderlich für ein umfassendes EU-Engagement angesehen, unabhängig davon, wo genau das Büro verortet ist.

Sowohl zentrale als auch segmentierte Strukturen werden stets durch dezentrale Elemente ergänzt. Die tatsächliche Bearbeitung und Durchführung von EU-Aktivitäten scheint in allen Städten auch dezentral in den einzelnen Fachämtern stattzufinden. Zur Teilnahme an Städtewettbewerben führt eine Vertreterin des Münchner Fachbereichs Europa beispielsweise aus:

„Oft läuft das tatsächlich über die Referate selber, weil die von den Fachleuten direkt zu den Wettbewerben angesprochen werden. Das läuft dann gar nicht über uns, sondern uns wird es eigentlich nur zurückgespiegelt über den Arbeitskreis Europa.“ (M05)

Die Vorteile liegen auf der Hand: nur in den Fachämtern ist die fachliche Expertise vorhanden, die für die Ausübung fachspezifischer EU-Aktivitäten notwendig ist (z.B. F01, N01, M05). In Frankfurt und Stuttgart wird zudem betont, dass EU-Expertise auch in den Fachämtern aufgebaut und verankert werden müsse, damit Impulse für mehr EU-Engagement nicht nur von oben nach unten, sondern auch von unten nach oben gesetzt werden können (S07) und man der Komplexität der Fachthemen und den vielfältigen EU-Bezügen gerecht werden könne. In allen Fachthemen stecke schließlich immer auch ein Stück Europa drin (S01).

Dezentrale Strukturen sind also eine notwendige Ergänzung sowohl für zentrale als auch für segmentierte Verwaltungseinheiten. Gleichzeitig stellen sie jedoch auch eine Doppelbelastung der Verwaltungsmitarbeiter_innen dar, wenn EU-Themen parallel zu den fachlichen Tätigkeiten und zu weiteren Querschnittsthemen bearbeitet werden (z.B. M04, N01).

Werden diese dezentralen Strukturen zudem nicht ausreichend rückgekoppelt bzw. koordiniert, entstehen weitere Probleme, die ein ausgeprägtes EU-Engagement erschweren. Das ist vor allem in den Städten mit einer zentralen EU-Verwaltungseinheit, Frankfurt und Stuttgart, zu beobachten. Dabei stehen sowohl die zentralen EU-Büros als auch die Mitarbeiter_innen in den Fachämtern vor Problemen. So heißt es beispielsweise in Stuttgarts Abteilung für

Außenbeziehungen, man habe Defizite in der Gesamtkoordination und es sei schwierig, einen vollständigen Überblick über die EU-Aktivitäten der Fachämter zu gewinnen. Die Berichterstattung an die EU-Abteilung sei zudem ein Zusatzaufwand für die Fachämter (S06).

Gleichzeitig wird beispielsweise in der Stuttgarter Abteilung für Stadtklimatologie mehr zentrale Unterstützung, vor allem bei der Durchführung von Projekten, gewünscht. Durch eine Bündelung der Zuständigkeit können Fehler und Aufwand vermieden werden und es wäre eine große Hilfe und Entlastung für die Fachämter (S04). Auch in Frankfurt wird das ähnlich eingeschätzt. Man wünscht sich eine Stelle, die Know-how und Erfahrung spezifisch zu EU-Projekten bündelt und vermittelt (F08).

Zum Teil kann dieser Bedarf an Unterstützung extern, beispielsweise im Rahmen von Netzwerkmitgliedschaften, gedeckt werden. So habe das Frankfurter Energiereferat beispielsweise sehr vom Netzwerk Energy Cities als Quelle für Informationen zu Fördermitteln und Projekten im Bereich Klimaschutz und Energie profitiert (F08).

Insgesamt wurde deutlich, dass Verwaltungsstrukturen tatsächlich ermöglichend oder einschränkend auf EU-Aktivitäten wirken können. Eingangs wurde vermutet, dass die Einrichtung einer zentralen Verwaltungseinheit für EU-Themen das städtische EU-Engagement und damit den Einfluss von EU-Impulsen begünstigt und dass diese Wirkung umso stärker ist, je besser eine solche Stelle personell und finanziell ausgestattet ist und je zentraler sie in der lokalen Verwaltung angesiedelt ist.

Dies konnte jedoch in der Form nicht bestätigt werden. Eine zentrale Ansiedlung hat eine deutlich geringere Bedeutung als angenommen. Es kommt nicht darauf an, dass die EU-Einheit zentral im Aufgabenbereich des Oberbürgermeisters bzw. der Oberbürgermeisterin angesiedelt ist, sondern darauf, dass sie personell gut ausgestattet ist und wichtige Informations- und Dienstleistungsfunktionen für die Fachämter übernehmen kann. Dezentrale Strukturen sind aufgrund der fachlichen Expertise wichtig für die Ausübung der EU-Aktivitäten. Die Fachämter benötigen jedoch Unterstützung, um EU-Aktivitäten parallel zu ihren bestehenden Aufgaben erfolgreich durchführen zu können. Vor diesem Hintergrund zeigen die segmentiert strukturierten Städte München und Nürnberg eine bessere Bilanz. Dies ist jedoch nicht per se in dem Ort der Ansiedlung, sondern in der personellen Ausstattung und der damit möglichen Fülle an Unterstützungsangeboten begründet. Auch segmentierte EU-Einheiten, die nicht zentral verankert sind, können Ausdruck eines hohen Stellenwerts der EU sein und städtische EU-Aktivitäten fördern. Die Potentiale einer zentralen Ansiedlung müssen hingegen aktiv genutzt werden, um Wirkung zu entfalten – zumal eine direkte Weisungsbefugnis gegenüber den Fachämtern auch in dieser Konstellation nicht besteht. In dieser Hinsicht sind zentrale und segmentierte Strukturen ähnlich aufgestellt.

Deutlich wurde auch, dass auf eine dezentrale Verteilung der Aufgaben im Rahmen von EU-Aktivitäten aufgrund der benötigten Fachexpertise nicht verzichtet werden kann. Die

Herausforderungen sind hier die Koordinierung und die Bereitstellung passender Unterstützung – dies kann sowohl durch zentrale als auch segmentierte Einheiten gewährleistet werden, wenn sie entsprechend personell ausgestattet sind.

Politische Unternehmer_innen

Neben Verwaltungsstrukturen wurde auch bezüglich des Faktors Politische Unternehmer_innen ein Einfluss auf städtische EU-Aktivitäten vermutet. Dazu wurde folgende Modellannahme formuliert:

A5: Engagieren sich Schlüsselpersonen bzw. politische Unternehmer_innen in administrativen und politischen Leitungspositionen für EU-Aktivitäten, so unterstützt dies das städtische EU-Engagement und somit den Einfluss von EU-Impulsen.

Auch hier soll der Einfluss von Personen anhand der Analyse von Textstellen nachvollzogen werden. Ein Blick auf die Überschneidungen der Codes zeigt lediglich eine enge Verknüpfung der Codes Parteien (als alternativer Erklärungsfaktor, siehe unten) (10 Verknüpfungen, 33% des Codes Parteien), da auf lokaler Ebene Einzelpersonen eine wichtige Rolle spielen und ihre Parteizugehörigkeit in manchen Fällen bei der Beschreibung dieser Rolle genannt wird. Die Überschneidungen mit der Kategorie Einfluss sind jedoch gering.

Zumeist handelt es sich bei der Nennung von Personen um die Oberbürgermeisterin bzw. den Oberbürgermeister oder andere Führungskräfte aus der Verwaltung, aber auch um das Engagement von Personen aus der Fachebene, die sich für EU-Themen interessieren bzw. nicht interessieren. Hier zeigen sich auf den ersten Blick stärkere stadtspezifische Besonderheiten, da in jeder Stadt natürlich andere Personen aktiv sind, die jeweils unterschiedliche Zielsetzungen und Themenschwerpunkte haben. Trotzdem sind stadtübergreifend ähnliche Muster zu erkennen und es wird deutlich, dass engagierten Individuen in allen Städten eine hohe Bedeutung bezüglich der städtischen EU-Aktivitäten zukommt.

Zum einen wird die Bedeutung engagierter Führungspersonen betont, oft in Gestalt der Oberbürgermeisterin bzw. des Oberbürgermeisters oder Dezernent_innen. So werden in Frankfurt beispielsweise häufig die ehemalige Oberbürgermeisterin Petra Roth und die ehemalige Umweltdezernentin Manuela Rottmann als Schlüsselpersonen identifiziert. Die Oberbürgermeisterin habe das Thema Klimaschutz insgesamt und die Bewerbung für den European Green Capital Award als „treibende Kraft“ vorangebracht (F05). Auch die ehemalige Umweltdezernentin habe sich das Projekt zu eigen gemacht und die Federführung im Bewerbungsprozess übernommen (F06).

Oft hat es eine besonders förderliche Wirkung, wenn Führungspersonen gleichzeitig auch wichtige Rollen in Städtenetzwerken oder Verbänden innehaben. Sie können das Engagement insgesamt vorantreiben und die konkrete Ausrichtung städtischer EU-Aktivitäten prägen.

So besteht in Nürnberg beispielsweise eine Nähe zum Städtetag und zur Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) durch den Vorsitz des damaligen Oberbürgermeisters Ulrich Maly (N02, N04). Seine Tätigkeit als Vorsitzender habe dazu geführt, dass man auch auf der Fachebene sehr gut über Entwicklungen und Beschlüsse des Städtetags informiert war (N04) und dass sich im Rahmen seiner Sprecherschaft in der Deutschen Sektion des RGRE auch in Teilen der Verwaltung eine Offenheit und eine Kompetenz für Eurothemen sowie ein Bewusstsein für die Wichtigkeit dieser Themen entwickelt haben (N02).

Der Leiter des Nürnberger Umweltreferats, gleichzeitig auch Mitglied des Stadtrats, war zudem Vorsitzender des Eurocities Umweltforums, was zum Teil auch über Nürnberg hinaus positiv wahrgenommen wurde. Ein Frankfurter Interviewpartner betont beispielsweise, dass das Engagement einer Führungsperson in Eurocities entscheidend für eine erfolgreiche Netzwerkmitgliedschaft ist und nennt das Engagement des Nürnberger Referatsleiters und Stadtrats als positives Beispiel (F08).

In Stuttgart wird die fehlende Mitgliedschaft bei Eurocities mit der Position und dem Engagement des ehemaligen Oberbürgermeisters Wolfgang Schuster im RGRE begründet. Da zwischen dem Netzwerk Eurocities und dem RGRE eine gewisse Konkurrenz besteht, vor allem bezüglich der Vertretung städtischer und kommunaler Interessen gegenüber der Kommission, wäre man bei einem parallelen Engagement in beiden Organisationen in einen Interessenkonflikt gekommen (S01)

Umgekehrt kann ein mangelndes europäisches Engagement bei Führungspersonen hemmend wirken. So wird beispielsweise in München die fehlende Unterstützung der Eurocities-Mitgliedschaft durch die Leitungsebene beklagt. Es erschwere das Engagement im Netzwerk, wenn die eigene Stadt auf Netzwerktreffen nicht durch eine Führungsperson vertreten wird (M01).

Zum anderen wird neben Führungspersonen auch die Bedeutung interessierter und engagierter Verwaltungsmitarbeiter_innen in den EU-Abteilungen und auf der Fachebene betont. Deutlich wird dies häufig durch eine Veränderung des EU-Engagements nach einem Personalwechsel.

„(...) es hängt ganz, ganz viel daran, welche handelnden Personen ziehen sich diesen Schuh an. Und wenn dann teilweise ein Wechsel im Personal kommt, kann es sein, dass da Städte von der Bildfläche verschwinden (...). Die sind teilweise nicht mehr präsent auf EU-Ebene, weil sie dafür entweder keine Zeit haben oder sagen, das brauchen wir nicht.“ (F08)

In Frankfurt wurde die zentrale Ansiedlung der EU-Abteilung im Geschäftsbereich der Oberbürgermeisterin beispielsweise mit dem besonderen Interesse ihres damaligen Büroleiters begründet, der sich für eine strategische Ausrichtung der EU-Aktivitäten einsetzte. Nach einem

Personalwechsel änderte sich der Fokus und EU-Engagement stand nicht mehr im Zentrum (F07). In einem Stuttgarter Interview wurde betont, dass die Schaffung einer neuen Stelle im EU-Bereich allein noch nicht zu mehr EU-Engagement führt. Es müsse auch eine motivierte und engagierte Person gefunden werden, die sich in die Themen einarbeitet und EU-Engagement vorantreibt. (S06).

Auch die persönliche Erfahrung und bestehende Kontakte der Verwaltungsmitarbeiter_innen können EU-Aktivitäten fördern. Insbesondere im Rahmen der EU-Aktivität horizontale Kontakte und Beobachtung werden von den Interviewpartner_innen Kontakte genannt, die sie aus früheren Arbeitskontexten kennen. Zur Illustration sei ein Nürnberger Interview zitiert:

„Ein bisschen Kontakt haben wir nach Zürich. Das kommt aber von meinem früheren Job noch. Also da habe ich Kontakt zum Hochbau und die haben jetzt die 2000-Watt-Gesellschaft. Ja Zürich vielleicht ist noch mal so was wo ich auch (...) mal mehr mitkriege. Aber das liegt auch daran, weil ich da jemanden kenne und auch persönliche Informationen immer mal wieder kriege.“ (N03)

Neben Engagement, Interesse und persönlichen Erfahrungen und Kontakten sind auch ganz grundlegende Kompetenzen wie Sprachkenntnisse und internationale Erfahrungen von Bedeutung. Fehlende Englischkenntnisse werden durchaus noch als Hinderungsgrund für eine Ausweitung von EU-Aktivitäten gesehen (F08).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass politische Unternehmer_innen einen wichtigen Faktor darstellen. Dabei sind jedoch nicht nur Führungspersonen, sondern auch Mitarbeiter_innen auf der Fachebene relevant. Oft ist persönliches Engagement entscheidend und ein Personalwechsel an entscheidender Stelle kann starke Einwirkungen haben. Eine grundsätzliche Barriere für EU-Engagement stellen neben fehlendem Interesse auch fehlende internationale Erfahrungen und Kontakte sowie fehlende Sprachkenntnisse dar. Förderlich hingegen sind engagierte Führungspersonen, die wichtige Rollen in Netzwerken und Verbänden innehaben, sowie motivierte Fachmitarbeiter_innen. Die formulierte Modellannahme wird also unterstützt mit der Ergänzung, dass nicht nur besonders engagierte Führungspersonen entscheidend sind, sondern auch die persönliche Motivation von Fachmitarbeiter_innen.

5.2.4 Zwischenfazit

Die formulierten Modellannahmen zum Einfluss der unterschiedlichen Faktoren auf das städtische EU-Engagement konnten zum Teil bestätigt werden.

So konnte gezeigt werden, dass EU-Impulse, die vor Ort als EU-Aktivitäten in den lokalen Politikprozess einbezogen werden, von den Akteuren tatsächlich mit Veränderungen der lokalen Klimapolitik verknüpft werden. Es wird also ein Einfluss von EU-Impulsen auf die

lokale Ebene wahrgenommen. Dabei werden je nach Art der EU-Aktivität sehr unterschiedliche Zusammenhänge identifiziert (A1).

Auch die Wahrnehmung der EU als relevant und die positive Einschätzung der EU als Chance wurden erwartungsgemäß mit einem ausgeweiteten EU-Engagement und einem stärkeren Einfluss von EU-Aktivitäten auf lokale Klimapolitik verknüpft (A2). Negative Einschätzungen der EU als Einschränkung gehen lediglich mit erzwungenen und unerwünschten Änderungen der lokalen Klimapolitik einher. Interessant ist hier, dass eigentlich als Einschränkungen wirkende regulative Vorgaben auch als Chance begriffen werden können. Mithin ist nicht per se die Art des EU-Impulses entscheidend, sondern vielmehr die Einschätzung der Akteure. EU-Vorgaben und EU-Impulse können eine verstärkende Wirkung für lokale Klimapolitik entfalten, wenn sie von den städtischen Akteuren als Chance begriffen und entsprechend strategisch genutzt werden. Auch die Möglichkeiten, die das europäische Mehrebenensystem bietet, wie beispielsweise Bereitstellung finanzieller Mittel, werden eher wahrgenommen, wenn sie als Chance und nicht als belastender Mehraufwand aufgefasst werden.

Zum Teil ergab die Analyse der Modellannahmen aber auch abweichende Erkenntnisse und die Annahmen konnten nicht oder nur teilweise bestätigt werden.

So konnten beispielsweise die Annahmen zum Einfluss unterschiedlicher Dimensionen von Akteursorientierungen nicht erwartungsgemäß bestätigt werden (A3). Die Annahme, dass normative und interne Motivationen umfassenderen Einfluss auf lokale Klimapolitik bewirken, verdeckt die empirische Realität einer vielschichtigen Motivationslage. Zwar sind auf den ersten Blick Unterscheidungen des Einflusses zwischen den Dimensionen erkennbar. Interne und instrumentelle Orientierungen sind häufiger mit Einfluss der EU verknüpft als externe oder normative Orientierungen. Die Analyse der Textstellen zeigt jedoch, dass diese Verknüpfungen komplexer und vielschichtiger sind. Einzelne Aktivitäten dienen nie nur einem Ziel bzw. nur einer der genannten Dimensionen, sondern werden immer mit mehreren Motiven durchgeführt. Entsprechend ist auch der wahrgenommene Einfluss sehr vielfältig. Die vier Dimensionen der Akteursorientierungen sind enger verwoben als vermutet.

Auch die Annahmen bezüglich der Verwaltungsstrukturen mit EU-Bezug konnten nur zum Teil bestätigt werden (A4). Es wurde deutlich, dass Verwaltungsstrukturen tatsächlich ermöglichend oder einschränkend auf EU-Aktivitäten wirken können. Die Wirkung von zentralen, segmentierten und dezentralen Strukturen ist jedoch ebenfalls deutlich komplexer bzw. anders gelagert als angenommen. So hat eine zentrale Ansiedlung eine deutlich geringere Bedeutung. Es kommt viel stärker darauf an, dass die Verwaltungseinheit personell gut ausgestattet ist und wichtige Informations- und Dienstleistungsfunktionen für die Fachämter übernehmen kann. Die Potentiale einer zentralen Ansiedlung müssen aktiv genutzt werden, um Wirkung zu entfalten. Zudem sind dezentrale Strukturen in jedem Fall unerlässlich, um die in EU-Aktivitäten benötigte fachliche Expertise bereitstellen zu können.

Die Annahme bezüglich der Bedeutung von Schlüsselakteuren konnte bestätigt werden, muss aber um einen wichtigen Aspekt erweitert werden: Engagierte Einzelpersonen stellen einen wichtigen Faktor dar. Dabei sind jedoch nicht nur Führungspersonen bzw. politische Unternehmer_innen entscheidend, sondern auch Mitarbeiter_innen auf der Fachebene (A5).

Wie in Kapitel 3 ausgeführt, haben die Modellannahmen die empirische Untersuchung geleitet. Die vorliegende Arbeit war jedoch explizit auch offen für Erkenntnisse außerhalb der Modellannahmen und des ursprünglichen Codierschemas. Im Folgenden sollen daher Erkenntnisse über diese leitenden Modellannahmen hinaus vorgestellt werden, die im Laufe der empirischen Untersuchung gewonnen wurden.

5.3 Weitere Erkenntnisse außerhalb der Modellannahmen und des Codierschemas

Die offene Konzeption der Arbeit zeigt sich in der Offenheit für eine Erweiterung des Codierschemas im Zuge der Auswertung des empirischen Materials. Dabei wurden sowohl Hinweisen auf alternative Erklärungsfaktoren nachgegangen (Kapitel 5.3.1) als auch weitere relevante Erkenntnisse außerhalb der Modellannahmen und des Codierschemas erfasst (Kapitel 5.3.2). Im Folgenden werden Erkenntnisse mit Bezug zur Fragestellung und zu den formulierten Modellannahmen diskutiert.

5.3.1 Prüfung alternativer Erklärungsfaktoren

Im Datenmaterial wurde von Beginn an auch nach Hinweisen auf alternative Erklärungsfaktoren für EU-Aktivitäten im Bereich Klimapolitik gesucht. Insbesondere wurden dabei Hinweise auf den Einfluss finanzieller Ressourcen, parteipolitischer Faktoren und lokaler Pfadabhängigkeiten gefunden. Relevante Erkenntnisse für die vorliegenden Fragestellungen konnten daraus jedoch nur vereinzelt abgeleitet werden.

Ressourcen

Obwohl alle untersuchten Städte finanziell und personell relativ gut aufgestellt sind (vgl. Kapitel 4.2.) ist es nicht ausgeschlossen, dass die Wahrnehmung der finanziellen und personellen Ausstattung je nach Fachamt und auch je nach Akteur variieren kann. Und tatsächlich werden stadtübergreifend sowohl fehlende als auch ausreichende Ressourcen als Einflussfaktor für das städtische EU-Engagement genannt. Dabei ist zu betonen, dass die Verknüpfung nicht eindeutig ist. So werden beispielsweise fehlende Ressourcen sowohl als Argument für mehr EU-Engagement, beispielsweise zur Einwerbung zusätzlicher Ressourcen (z.B. S06), als auch als Hinderungsgrund für EU-Engagement, aufgrund fehlender personeller Ressourcen (S01) oder der nicht leistbaren Kofinanzierung (N04), interpretiert.

Aber auch eine ausreichende Ressourcenausstattung führt nicht immer zu einem verstärkten EU-Engagement. Oft stellt sie aufgrund der fehlenden Motivation, zusätzliche finanzielle

Mittel einzuwerben, eher einen Hinderungsgrund dar – vor allem angesichts des hohen bürokratischen Zusatzaufwandes für EU-Projekte (M01, F06).

Parteien

Bezüglich parteipolitischer Aussagen lassen sich keine relevanten Hinweise auf Zusammenhänge mit dem Einfluss von EU-Impulsen finden. Zumeist wird die Parteizugehörigkeit bei der Beschreibung der Rolle von engagierten Einzelpersonen bzw. politischen Unternehmer_innen genannt. Oft handelt es sich dabei um die Person der Oberbürgermeisterin bzw. des Oberbürgermeisters, die entweder nicht im Einklang mit ihrer eigenen Partei handelt oder sich mit einer anderen politischen Mehrheit im Gemeinderat auseinandersetzen muss (vgl. Kapitel 5.1.2). Darüber hinaus kann kein Einfluss parteipolitischer Zugehörigkeit für ein verstärktes EU-Engagement gefunden werden. Lediglich die Nähe der Grünen zum Thema Klimaschutz kann als Faktor ausgemacht werden, der auch zu einem verstärkten EU-Engagement in diesem Themenfeld führen kann. Auch hier ist stets eine Verknüpfung zu handelnden Einzelpersonen zu beobachten (vgl. Kapitel 5.1.2).

Lokale Pfadabhängigkeiten

Auch bezüglich lokaler Pfadabhängigkeiten konnten nur wenige Hinweise auf Zusammenhänge zwischen EU-Impulsen und lokaler Klimapolitik gewonnen werden. Lokale Pfadabhängigkeiten wurden zumeist zur Erklärung der Ansiedlung der EU-Verwaltungseinheit in der Stadtverwaltung angeführt. So sei beispielsweise die Münchner Europaabteilung „schon immer im Referat für Arbeit und Wirtschaft angesiedelt“, was gemeinsam mit einem starken institutionellen Eigeninteresse der Abteilung zu einer Beständigkeit der administrativen Strukturen führt (M05, S06).

Zudem werden oft die Auswirkungen der Kommunalverfassungen thematisiert. In Frankfurt werden beispielsweise die eingeschränkten Steuerungsmöglichkeiten der Oberbürgermeisterin bzw. des Oberbürgermeisters im Rahmen der Magistratsverfassung beklagt. Es fehle an Weisungsbefugnis und klarer Verantwortungszuschreibung. Eine engagierte Oberbürgermeisterin bzw. ein engagierter Oberbürgermeister hat dann nur relativ wenig Handhabe, um eine Ausweitung des städtischen EU-Engagements zu forcieren (F07).

Ein weiteres Argument in dieser Kategorie ist die vorhandene Inhouse-Kompetenz der Stadtverwaltung in bestimmten Themengebieten, die zum Teil seit langer Zeit besteht (S05), sehr umfassend ist (M04) und somit EU-Aktivitäten mit dem Ziel des Lernens und des Erfahrungsaustausches unnötig bzw. den Nutzen als zu gering erscheinen lässt (F06).

Darüber hinaus ließen sich keine Hinweise auf alternative Erklärungsfaktoren finden. Trotzdem gab es Erkenntnisse, die über das ursprüngliche Codierschema hinausgingen und ergänzende Erkenntnisse zu den formulierten Modellannahmen liefern. Im Folgenden sollen daher die

vorgenommenen Erweiterungen des Codierschemas und die daraus gewonnenen Erkenntnisse geschildert werden.

5.3.2 Nichtintendierter, verzögerter Einfluss von EU-Impulsen auf lokale Klimapolitik

Wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln beschrieben, sind die Verknüpfungen von EU-Impulsen, EU-Aktivitäten, Akteursorientierungen und städtischer Klimapolitik sehr komplex und vielschichtig. Auf EU-Impulse kann mit mehreren EU-Aktivitäten reagiert werden. Diese können wiederum mit mehreren Akteursorientierungen verfolgt werden und somit zu unterschiedlich gelagertem Einfluss auf städtische Klimapolitik führen.

Dabei fiel während der Analyse ein Phänomen bezüglich des Einflusses von EU-Impulsen besonders auf, das in den Interviews als relevante Ergänzung zu den festgelegten Kategorien und Codes wahrgenommen wurde. Es lässt sich nicht aus der bloßen Anzahl der Codierungen und ihrer Überschneidungen ablesen, tritt aber bei der Analyse der Textstellen häufig zutage und wurde bereits in Kapitel 5.1. und besonders in Kapitel 5.2. vielfach andiskutiert. Es handelt sich um eine besondere Form des Einflusses, der von den Akteuren nicht bewusst einem konkreten Projekt bzw. einer EU-Aktivität zugeordnet werden kann. Dies könnte als beiläufiger, unbewusster, verzögerter oder „versehentlicher“ Einfluss bezeichnet werden. Dafür lassen sich in den Interviews zahlreiche Beispiele finden. Gleichwohl liegt es in der Natur der Sache, dass diese Ereignisse von den Akteuren nur selten so klar benannt werden. Hier ist eine kontextsensible Analyse des Gesagten nötig. Die Erscheinungsformen und Variationen dieses Phänomens eines nichtintendierten, verzögerten oder nachgelagerten Einflusses, den EU-Impulse und EU-Aktivitäten entfalten können, sind dabei sehr vielfältig.

Zur Erfassung dieses Phänomens wurde daher nachträglich ein Code „nichtintendierter Einfluss“ eingeführt, der insgesamt 51-mal vergeben wurde. Besonders häufig tritt dieser Code gemeinsam mit EU-Projekten (14 Überschneidungen, 30% des Codes nichtintendierter Einfluss) und Wettbewerben (13, 28%) auf.

Selbstverstärkende Eigendynamik

Erste Hinweise lieferten bereits die Erkenntnisse aus Kapitel 5.1 und 5.2. zu den engen Verknüpfungen zwischen einzelnen EU-Aktivitäten. Oft gab es Hinweise darauf, dass unterschiedliche EU-Aktivitäten miteinander verwoben sind, sich ergänzen und gegenseitig verstärken können. Daraus ergibt sich eine selbstverstärkende Eigendynamik in Städten, die viele EU-Aktivitäten durchführen. Eine Netzwerkmitgliedschaft kann beispielsweise zur Teilnahme an einem EU-Projekt führen, was wiederum zu finanziellen und personellen Ressourcen, Know-how zum Antragsprozess und neuen Netzwerkkontakten führen kann. Dies kann dann die Quote erfolgreicher Projektanträge in der Zukunft erhöhen. Die Auswirkungen einer Wettbewerbsteilnahme können weit über die eigentliche Teilnahme hinausgehen und immer wieder rückblickend für neue Initiativen referenziert werden, wie am Beispiel der

Frankfurter Bewerbung für den European Green Capital Award deutlich wurde. Eine Professionalisierung und ein Kompetenzzuwachs im Rahmen von EU-Aktivitäten können das EU-Engagement einer Stadt nachhaltig stärken.

Umgekehrt ist auch eine negative selbstverstärkende Eigendynamik denkbar, in der die Hürden für ein EU-Engagement immer größer werden, je länger darauf verzichtet wurde, Erfahrungen und Know-how in diesem Bereich aufzubauen.

Diese selbstverstärkende Eigendynamik kann zu einem Einfluss von EU-Impulsen führen, der auf den ersten Blick nicht erkennbar ist bzw. nicht einer einzelnen Aktivität zugeordnet werden kann und erst im Zeitverlauf in Erscheinung tritt: sei es, weil mit EU-Projektgeldern auch weiterführende Maßnahmen und Projektanträge umgesetzt werden (F08) oder weil bei Netzwerktreffen geknüpfte Kontakte zu Anfragen für eine Projektteilnahme führen etc.

Politikfeldübergreifender Einfluss

Darüber hinaus kann es auch Wechselwirkungen zwischen verschiedenen EU-Impulsen geben, die zu nichtintendiertem oder nicht eindeutig zuordenbarem Einfluss führen. Meist handelt es sich dabei um EU-Impulse aus benachbarten Politikfeldern (vgl. Kapitel 5.2.2). So wird der Einfluss von Verordnungen und Richtlinien in den Interviews fast ausschließlich in Bezug auf Grenzwerte für Luftreinhaltung, Lärmschutz oder Vorgaben zur Liberalisierung der Daseinsvorsorge thematisiert und nicht explizit im Bereich Klimaschutz (z.B. F04, M01, S04, N05). Bezüglich klima- und energiepolitischer Vorgaben wird nur die EU-Gebäuderichtlinie erwähnt (z.B. F02, M02, N03). Damit führen interessanterweise EU-Vorgaben, die nicht der EU-Klimaschutzpolitik zuzuordnen sind, auf lokaler Ebene trotzdem zu Klimaschutzmaßnahmen. Vor allem im Verkehrsbereich hat die EU-Richtlinie zur Luftreinhaltung (2008/50/EG) dazu geführt, dass auf lokaler Ebene weitreichende Maßnahmen zur Reduktion von Schadstoffen umgesetzt wurden. Insbesondere konfliktträchtige Maßnahmen zur Einschränkung des motorisierten Individualverkehrs konnten so begründet und auch gegen Widerstand umgesetzt werden. Dies kam vielerorts auch dem Klimaschutz zugute und führte zu Einsparungen von Treibhausgasen im Stadtgebiet (F06, S04). Die drohenden rechtlichen Konsequenzen bei einer Grenzwertüberschreitung werden dabei durchaus als positiv und unterstützend für die Entwicklung der lokalen Klimaschutzpolitik eingeschätzt (z.B. F08, N02, M02, S09).

Umgekehrt können lokale Klimaschutzmaßnahmen, die vorrangig dem Klimaschutz dienen, für andere Politikfelder aufbereitet und in Maßnahmenkatalogen „wiederverwertet“ werden. So tauchen mitunter Klimaschutzkonzepte und Maßnahmen daraus im Rahmen einer „Zweitverwertung“ auch in Lärmschutzplänen oder Luftreinhalteplänen auf (z.B. S04, S06, N02, vgl. auch Sterls (2016, S. 80) Ausführungen zu Nürnberg).

Sektorübergreifendes Verwaltungsdenken

Insgesamt deutet die kreative Mehrfachverwertung bestehender Maßnahmen für unterschiedliche Berichtspflichten bzw. Wettbewerbe oder Förderprogramme auf einen tieferliegenden Wandel im täglichen Verwaltungsalltag hin: klassische sektorale Betrachtungsweisen werden aufgebrochen und Verwaltungsmitarbeiter_innen reflektieren die unterschiedlichen Aspekte und Wirkungen einzelner Maßnahmen über ihre eigenen Fachgrenzen hinaus. Maßnahmen werden nicht mehr nur im engen eigenen Aufgabenfeld verortet (vgl. auch Sterl 2016, S. 81). Dies wird unter anderem durch die Anforderungen im Rahmen von EU-Förderprogrammen oder Wettbewerben verstärkt, wenn politikfeldübergreifende Maßnahmen und Strategien sowie ämterübergreifende Koordination gefordert sind. Die Einrichtung einer ämterübergreifenden Steuerungsgruppe für die Frankfurter Bewerbung zum European Green Capital Award ist ein illustratives Beispiel für diesen Aspekt. Dies kann als Nebeneffekt der Reaktion auf EU-Impulse eingestuft werden, der keinem spezifischen EU-Impuls und keiner einzelnen EU-Aktivität zugeordnet werden kann. Eine ähnliche Wirkung kann im Übrigen die Aufbereitung einer Maßnahme bzw. eines Vorhabens für die Anforderungen unterschiedlicher Förderprogramme haben. Auch hier wird die sektorübergreifende Bedeutung einer Maßnahme reflektiert, was zu Lernprozessen führen kann und die zukünftige Herangehensweise an Problemstellungen schrittweise, aber nachhaltig verändern kann.

Nichtintendierte Effekte von einzelnen EU-Aktivitäten

Doch auch im Zusammenhang mit einzelnen EU-Impulsen und EU-Aktivitäten berichten die Interviewpartner_innen von nichtintendiertem, indirektem, zufälligem, verzögertem oder erst retrospektiv identifiziertem Einfluss. Erste Hinweise darauf finden sich bereits in der Analyse der Akteursorientierungen in den Kapiteln 5.1.2 und 5.2.2. Einzelne EU-Aktivitäten sind meist mit mehreren Akteursorientierungen verknüpft, die entweder parallel verfolgt werden, sich ergänzen oder im Zeitverlauf ineinander übergehen. So werden EU-Projekte beispielsweise zu Beginn oft aus einem instrumentell orientierten Bedarf heraus beantragt. Ziel ist die Einwerbung finanzieller Mittel, um bereits bestehende Ziele und geplante Maßnahmen umzusetzen. Tiefgreifender Einfluss, also die Änderung bestehender Maßnahmen oder die Entwicklung bzw. Übernahme neuer Ziele, Konzepte oder Instrumente, tritt erst im Verlauf der Projektarbeit auf, weil beispielsweise die Projektbewilligung motivierend oder bestärkend wirkt, ein intensiver Austausch mit den Projektpartnern zu neuen Ideen führt oder im Laufe der Projektarbeit die eigenen Maßnahmen reflektiert werden. Manchmal werden auch bei Netzwerktreffen gesammelte Ideen erst nach mehreren Jahren aus der Schublade geholt, um sie vor Ort umzusetzen (F02). Die vier Untersuchungsstädte sehen sich meist als Vorbild und nehmen an Netzwerktreffen teil, um eigene Erfolge vorzustellen. Trotzdem kommen sie dann mit neuen Ideen und Lösungsansätzen in Kontakt, die mitunter erst mit zeitlicher Verzögerung geprüft und ggf. vor Ort umgesetzt werden (F02).

Ein Interviewpartner aus Frankfurt beschreibt den Mehrwert von Projektarbeit als „windfall profit“, also als unvorhergesehenen bzw. ungeplanten Mehrwert. Die Zusammenarbeit in Projekten führe zu einer „Horizontenerweiterung“, einer „beruflichen Freundschaft“ und „freundschaftlichem Wettbewerb“ sowie Lernprozessen zusätzlich zur ursprünglichen Agenda des Projektes. Dies seien zumeist die interessantesten Ergebnisse. Man lerne voneinander, sporne sich an und vergleiche sich. Dieser Effekt sei auch nur in internationalem Kontext spürbar und bei einer direkten Zusammenarbeit, wie es beispielsweise in dynamischen Städtenetzwerken oder Projekten der Fall sei. Eine Zusammenarbeit in deutschen Netzwerken oder generell in starrereren Städteverbänden, wie Städtetag oder RGRE, sei weniger inspirierend und erzeuge weniger Begeisterung und Leidenschaft (F07).

Die Analyse der Interviews hat wiederkehrende Muster in Zusammenhang mit dem Phänomen des nichtintendierten und verzögerten Einflusses einzelner EU-Aktivitäten ergeben.

Motivation, Bestärkung und Bewusstseinswandel

Erfolgreich durchgeführte EU-Aktivitäten können über die direkte Wirkung hinaus auch zu einer Motivation und Bestärkung und zu einer veränderten Wahrnehmung der beteiligten Mitarbeiter_innen führen. Eine EU-Förderung könne als Auszeichnung der eigenen Arbeit aufgefasst werden und den Stellenwert einer Thematik erhöhen. Ein gefördertes Projekt kann internationales Interesse erzeugen und zu einem Aushängeschild werden und damit „werden plötzlich Kräfte frei und Dinge in Gang gesetzt, die so vielleicht nicht unbedingt möglich gewesen wären“ (N01). Eine erfolgreiche Wettbewerbsteilnahme kann die gleichen Effekte erzeugen. Die erfolgreiche Teilnahme auf internationalem Parkett kann eine motivationsfördernde Bestätigung der eigenen Arbeit darstellen (F06).

Ein ehemaliger Mitarbeiter des Frankfurter Europabüros berichtet, dass EU-Projekte durchaus dazu führen können, dass sich Verwaltungsmitarbeiter angesichts positiver Beispiele aus anderen Städten bei ihrer „beruflichen Ehre“ gepackt fühlen und zu weiterem Engagement motiviert werden (F07). Dies spiele eine sehr große Rolle bei der Bewertung des Einflusses von EU-Aktivitäten.

Er stellt bezüglich der Teilnahme an Förderprojekten des Weiteren fest, „dass solche Projekte (...) immer dazu beitragen, dass es zu Veränderungen, Innovationen, neuem Denken kommt“ und verweist darauf, dass Projekte durch Struktur und Deadlines „Druck in den Kessel und Schwung in die Bude“ bringen, was in einer Verwaltung, die typischerweise nicht von Effizienzkriterien, Umsatzerwartungen oder Zeitdruck getrieben werde, manchmal hilfreich sei (F07).

Insbesondere in Frankfurt wird festgestellt, dass sich durch die Teilnahme am European Green Capital Award tiefgreifende Änderungen ergeben haben – zum Teil intendiert, zum Teil aber auch überraschend, verzögert und ungeplant. So hat sich beispielsweise die Einstellung der

Verwaltungsmitarbeiter_innen gegenüber der EU insgesamt verändert. Die Teilnahme an der Preisverleihung habe bei den teilnehmenden Verwaltungsmitarbeiter_innen z.B. dazu geführt, dass die EU ein Gesicht bzw. klarere Konturen bekommen habe. Man habe berühmte EU-Vertreter persönlich getroffen und so ein besseres Gespür für die EU bekommen und möglicherweise die Scheu vor weiteren EU-Aktivitäten verloren (F06).

Der Bewusstseinswandel findet dabei nicht nur in der Stadtverwaltung statt, sondern kann auch in der Stadtpolitik beobachtet werden (N04). Eine erfolgreiche Wettbewerbsteilnahme oder erfolgreich durchgeführte EU-Projekte können so den Boden für eine Ausweitung und eine finanzielle Förderung der erfolgreichen Themen bereiten (F06, N05).

Reflexion der eigenen Arbeit

Ein häufig genanntes Muster im Rahmen eines Bewusstseinswandels ist auch die Reflexion der eigenen Arbeit im Zuge einer EU-Aktivität. So berichtet beispielsweise ein Frankfurter Interviewpartner, dass eine Aufbereitung und Präsentation der eigenen Maßnahmen in einem internationalen Kontext, sei es im Rahmen von Projekttreffen, Netzwerktreffen o.ä., immer dazu führe, dass man die eigene Arbeit auch selbst reflektiere. Die Notwendigkeit, eigene Arbeiten aus einer externen Perspektive zu betrachten und externen Partnern verständlich aufzubereiten, bewirke auch eine klarere Sichtweise und eine neue Struktur im eigenen Denken (F02). Dieses reflektierte Denken bzw. der „reflektierte Blick auf die eigene Stadt“ führt dann mitunter auch zur Entwicklung neuer Ansätze im Klimaschutz (F09).

Auch in München wurden ähnliche Effekte beobachtet:

„(...) alleine auch schon durch die Vorbereitung dieses [Projekt-]Seminars (...) haben wir letztlich (...) davon auch wieder profitiert, weil man das Wissen sammelt für ein Seminar (...) und das noch mal anderen aufbereitet, die dann auch wieder Fragen stellen, dann kommt man selber ins Reflektieren (...).“ (M03)

Einfluss auf lokale Klimapolitik trotz gescheiterter oder nicht durchgeführter EU-Aktivitäten

Die Berichte, dass ein Einfluss auch bei gescheitertem Projektantrag oder nicht erfolgreicher Wettbewerbsteilnahme eintritt, zeigen ebenfalls, dass unbeabsichtigte Effekte von EU-Aktivitäten auftreten können, die nicht vernachlässigt werden sollten. Die geleisteten Vorarbeiten und Kooperationen können hier Einfluss auf die lokale Klimapolitik nehmen, auch wenn die eigentlich beabsichtigte EU-Aktivität nicht durchgeführt wurde. So könne man beispielsweise im Rahmen eines Projektantrags bereits von den dort geknüpften Kontakten zu den Projektpartnern profitieren, auch wenn der Antrag dann nicht erfolgreich ist. Schließlich seien die Projektpartner alle an den gleichen Themen interessiert und mit ähnlichen

Herausforderungen konfrontiert (F02). In München wird dies am Beispiel eines nicht bewilligten Projektantrags im Rahmen der Smart Cities Initiative geschildert:

„Zumindest hat [der Projektantrag, AH] dann dazu geführt, dass wir (...) Malmö mit als Projektpartner gewonnen haben. Und dann bleibt doch etwas hängen, weil wenn man jemanden als Projektpartner gewinnt, dann beschäftigt man sich auch damit. (...) Nichtgewonnene Anträge haben durchaus einen Lerneffekt.“ (M01)

In einigen Fällen führen die Förderprogramme der EU initial dazu, dass man sich mit bestimmten Themen auseinandersetzt und eine Beantragung prüft, ohne sich dann tatsächlich um EU-Projekte zu bewerben:

„Europa führt auch dazu, dass man sich überhaupt zusammensetzt und dass man eine gemeinsame Projektkonzeption erstellt.“ (S06).

Ob man diese Projektkonzeptionen dann bei EU-Förderprogrammen oder auf der Bundes- oder Landesebene einreicht, sei eher zweitrangig (S06). Nichtintendierter Einfluss von EU-Impulsen kann somit zum Teil auch dadurch erklärt werden, dass städtische Akteure die Angebote im europäischen Mehrebenensystem als einheitlichen überlokalen Handlungsraum wahrnehmen und die Unterscheidung zwischen Impulsen der EU-, der nationalen und der regionalen Ebene nicht als relevant wahrnehmen.

Das Konzept des verzögerten oder nichtintendierten Einflusses sagt an sich noch nichts über die Form oder das Ausmaß des Einflusses aus, sondern erfasst lediglich eine oft genannte Verknüpfung von EU-Impulsen und städtischer Klimapolitik: Der Einfluss der EU findet oft unbeabsichtigt, nebenbei statt und wird von den Akteuren nicht als solcher wahrgenommen bzw. erst in der Retrospektive erkannt. Die Überschneidungen des Codes mit den Kategorien Form und Ausmaß des Einflusses von EU-Impulsen zeigen, dass diese Form des nichtintendierten bzw. verzögerten Einflusses auf städtische Klimapolitik nicht unterschätzt werden sollte. So wurde er häufig gemeinsam mit den Codes Einfluss auf Ziele und Problemdefinitionen (9 Überschneidungen, 19% des Codes Ziele und Problemdefinitionen), Vorhandenes verändert (10, 21%) und Neues übernommen (9, 19%) erfasst.

Neben den intendierten Auswirkungen von EU-Aktivitäten muss somit ergänzend auch nichtintendierter, verzögerter Einfluss berücksichtigt werden, um den Einfluss von EU-Impulsen auf städtische Klimapolitik vollständig zu erfassen und nachvollziehen zu können. Im ersten Fall liegt eine Motivation vor, die Veränderung aktiv anstrebt. Im zweiten Fall tritt Einfluss, auch bei einer anders gearteten oder gegenläufigen Motivation, quasi beiläufig oder nicht intendiert auf. Somit muss die Modellannahme A3 entsprechend ergänzt und modifiziert werden. Möglicherweise konnte A3 auch aus diesem Grund nur teilweise bestätigt werden. Zwar prägt die Art der Akteursorientierungen den Einfluss von EU-Impulsen bzw. EU-

Aktivitäten. Es gibt jedoch zusätzlich auch Effekte, die nicht direkt intendiert waren bzw. erst verzögert auftraten.

5.4 Zusammenfassung

Die Auswertung des Datenmaterials und die Analyse der Codierungen haben gezeigt, dass EU-Impulse auf unterschiedliche Art und Weise auf städtische Klimapolitik Einfluss nehmen können. Dabei ist die Rolle von EU-Aktivitäten, Akteursmotivationen und lokalen Kontextfaktoren bzw. deren Verknüpfung vielschichtiger und komplexer als vermutet.

Das ist bereits an den häufigen Überschneidungen innerhalb der Kategorie **Form des Einflusses** zu erkennen. Die Auswirkungen von EU-Impulsen und EU-Aktivitäten wurden als vielfältig und komplex wahrgenommen und entsprechend wurden oft mehrere Formen des Einflusses gemeinsam genannt. Auch das **Ausmaß des Einflusses** ist dabei im Laufe einer EU-Aktivität variabel, wie die Anzahl der Überschneidungen der Codes in dieser Kategorie und die Analyse der entsprechenden Textstellen zeigte. Ausgangspunkt von EU-Aktivitäten ist zumeist der Wunsch, vorhandene Ziele und Maßnahmen umzusetzen. Im Laufe der EU-Aktivität werden diese dann verändert und angepasst sowie neue Elemente übernommen und entwickelt.

Insgesamt konnte gezeigt werden, dass EU-Impulse, die vor Ort als EU-Aktivitäten in den lokalen Politikprozess einbezogen werden, von den Akteuren tatsächlich mit Veränderungen der lokalen Klimapolitik verknüpft werden. Es wird also ein Einfluss von EU-Impulsen auf die lokale Ebene wahrgenommen. **Modellannahme A1** kann somit bestätigt werden.

Stadtübergreifend wurde deutlich, dass die EU als relevant wahrgenommen wird und ausgewogen bzw. differenziert bewertet wird. Positive und negative **Einschätzungen** halten sich die Waage und werden in den Interviews je nach Kontext und Themenfeld unterschiedlich formuliert. Pauschale positive oder negative Einschätzungen konnten nicht beobachtet werden. In der Analyse der Textstellen konnte bestätigt werden, dass die Wahrnehmung der EU als relevant und die positive Einschätzung der EU als Chance erwartungsgemäß mit einem ausgeweiteten EU-Engagement und einem stärkeren Einfluss von EU-Aktivitäten auf lokale Klimapolitik verknüpft sind. Sogar regulative Vorgaben, die eigentlich eine Einschränkung des lokalen Handlungsspielraums darstellen, können bei entsprechend positiver Einschätzung als Unterstützung begriffen und strategisch für eine Ausweitung der lokalen Klimapolitik genutzt werden. Auch finanzielle und informationelle Angebote werden eher genutzt, wenn sie als Chance und nicht als belastender Mehraufwand aufgefasst werden. EU-Vorgaben und EU-Impulse können also eine verstärkende Wirkung für lokale Klimapolitik entfalten, wenn sie von den städtischen Akteuren als Chance begriffen und entsprechend strategisch genutzt werden. Somit kann auch **Modellannahme A2** bestätigt werden.

Bezüglich der **EU-Aktivitäten** spielen besonders die Aktivitäten Städtenetzwerke, EU-Projekte und horizontale Kontaktaufnahme und Beobachtung aber auch Wettbewerbe und

Städteverbände stadtübergreifend eine zentrale Rolle im EU-Engagement der Städte. Sie sind zudem auch untereinander stark verknüpft. So wird eine Mitgliedschaft in Städtenetzwerken häufig gemeinsam mit EU-Projekten aber auch Wettbewerben genannt. Netzwerkaktivitäten wird eine große Bedeutung zur Knüpfung von Kontakten und Beantragung von EU-Fördermitteln beigemessen. Zugleich kann eine Teilnahme an EU-Projekten und Wettbewerben sowie ein Engagement in Städteverbänden aber auch zu einem Aufbau von Netzwerken führen. Die EU-Aktivitäten wurden durch die Interviewpartner zudem mit einem Einfluss auf die städtische Klimapolitik verknüpft. Während durch EU-Projekte eher vorhandene Maßnahmen umgesetzt wurden, haben horizontale Kontakte, Netzwerke und Wettbewerbe auch dazu geführt, dass neue Konzepte und Maßnahmen entwickelt oder übernommen wurden. Horizontale Kontakte führten oft dazu, dass neue Maßnahmen aus anderen Städten vor Ort umgesetzt wurden. Netzwerkmitgliedschaften gehen oft mit der Übernahme neuer Ziele und Problemdefinitionen einher, da die Mitgliedstädte zur Einhaltung der Klimaschutzziele des jeweiligen Netzwerks verpflichtet sind. Die Teilnahme an Wettbewerben führt interessanterweise oft zu einer Änderung institutioneller Strukturen, was vor allem am Beispiel der strategisch vorbereiteten Bewerbung Frankfurts um den European Green Capital Award verdeutlicht wurde.

Entsprechend wurden auch die zu den dominierenden EU-Aktivitäten passenden **Akteursorientierungen** Erfahrungsaustausch, Interessenvermittlung, Innovation und Lernen sowie Einwerbung finanzieller Mittel am häufigsten genannt. Diese sind wiederum eng verknüpft und werden häufig gemeinsam genannt. Dabei werden zum einen einzelne EU-Aktivitäten mit mehreren Motiven verfolgt, zum anderen können sich Akteursorientierungen im Laufe einer EU-Aktivität auch verschieben.

Es wurde in der Analyse der Textstellen deutlich, dass EU-Aktivitäten besonders dann zu Einfluss auf städtische Klimapolitik führen, wenn sie mit der entsprechenden Motivation betrieben werden. Eine EU-Aktivität muss mit einer entsprechenden Akteursorientierung verknüpft sein, die auf eine Änderung lokaler Klimapolitik abzielt, um Einfluss auf die städtische Klimapolitik zu entfalten. Auf den ersten Blick werden interne und instrumentelle Akteursorientierungen häufiger gemeinsam mit einem wahrgenommenen Einfluss der EU genannt als externe und normative Orientierungen. Einige Akteursorientierungen werden nicht bzw. nur selten mit einer Veränderung lokaler Klimapolitik verknüpft. Dazu zählen beispielsweise Absicherung, Interessenvermittlung, Stärkung der lokalen Ebene, Stärkung der eigenen Wettbewerbsposition, aber auch Selbstverständnis und Überzeugung, globale Verantwortung im Klimaschutz und Vorbildfunktion in der Klimapolitik. Diese Orientierungen sind entweder intern und extern auf die Beibehaltung und Verstetigung bestehender Maßnahmen und Konzepte ausgelegt oder sind als extern-normative Orientierungen nicht darauf ausgelegt, Änderungen der lokalen Klimapolitik anzustreben.

Modellannahme A3 zum **Einfluss unterschiedlicher Dimensionen von Akteursorientierungen** konnte somit teilweise bestätigt werden, muss aber auch um wichtige Aspekte ergänzt werden. Die Annahme, dass normative und interne Motivationen umfassenderen Einfluss auf lokale Klimapolitik bewirken, verdeckt die empirische Realität einer vielschichtigen Motivationslage. Zwar sind auf den ersten Blick Unterscheidungen des Einflusses zwischen den Dimensionen erkennbar. Interne und instrumentelle Orientierungen sind häufiger mit Einfluss der EU verknüpft als externe oder normative Orientierungen. Die Analyse der Textstellen zeigt jedoch, dass diese Verknüpfungen komplexer und vielschichtiger sind. Einzelne Aktivitäten dienen nie nur einem Ziel bzw. nur einer der genannten Dimensionen, sondern werden immer mit mehreren Motiven durchgeführt. Diese unterschiedlichen Akteursorientierungen können dabei parallel zueinander bestehen oder im Verlauf einer EU-Aktivität ineinander übergehen. EU-Aktivitäten werden vordergründig oft problemorientiert bzw. instrumentell motiviert. Normative Orientierungen treten meist als nachgeordnete oder vorgelagerte Motivation hinzu. Entsprechend ist auch der wahrgenommene Einfluss sehr vielfältig. Die vier Dimensionen der Akteursorientierungen sind enger verwoben als vermutet.

Zum anderen wurde festgestellt, dass auch **nichtintendierter oder verzögerter Einfluss** von EU-Aktivitäten bzw. EU-Impulsen auftreten kann. Dies lässt sich beispielsweise an der Teilnahme an EU-Projekten illustrieren. Obwohl die ursprüngliche Motivation vor allem darin besteht, finanzielle Mittel einzuwerben, um bereits geplante Maßnahmen umzusetzen, kann sich während der Projektlaufzeit auch weiterer Einfluss zeigen: durch Kontakte zu Projektpartnern, Reflexion der eigenen Arbeit in Projektberichten oder die Motivationssteigerung durch eine Bewilligung als Anerkennung der eigenen Arbeit. Auch abgelehnte Projekte können Einfluss nehmen, wenn die Vorbereitung des Projektantrags bereits zur Knüpfung von Kontakten und Reflexion der eigenen Maßnahmen führte. Insgesamt ergibt sich aus EU-Aktivitäten auch eine selbstverstärkende Eigendynamik, die keiner einzelnen EU-Aktivität zugeordnet werden kann. Frühere Erfahrungen mit EU-Aktivitäten schlagen sich als Wissen, finanzielle und administrative Ressourcen nieder und können die Voraussetzungen und die Motivation für weiteres EU-Engagement fördern. Eine Netzwerkmitgliedschaft kann beispielsweise zur Teilnahme an einem Projekt führen, was wiederum zu finanziellen Ressourcen, Austausch von Best Practices und neuen Netzwerkkontakten führen kann. Damit wird eine erneute Antragstellung wahrscheinlicher. Die Professionalisierung und der Kompetenzzuwachs einer Stadtverwaltung durch EU-Engagement führen dazu, dass mehr EU-Aktivitäten ausgeübt werden. Im Rahmen von EU-Aktivitäten werden zudem klassische sektorale Denk- und Arbeitsweisen aufgebrochen, wenn städtische Akteure eigene Maßnahmen reflektieren und sie wiederholt an unterschiedliche EU-Impulse anpassen. So können auch EU-Impulse aus benachbarten Politikfeldern zu Änderungen lokaler Klimapolitik führen.

Der Einfluss der Kontextfaktoren Verwaltungsstrukturen und politische Unternehmer innen konnte teilweise wie vermutet bestätigt werden. Die Analyse der städtischen

Verwaltungsstruktur zeigte, dass die Städte unterschiedlich ausgestaltete Strukturen für EU-Aktivitäten aufweisen. Während Frankfurt und Stuttgart die Aufgaben eher dezentral verteilen, mit einzelnen zentralen Elementen, sind München und Nürnberg vor allem segmentiert strukturiert, mit einzelnen dezentralen Elementen.

Bezüglich der Wirkung auf das städtische EU-Engagement zeigt sich, dass hier nicht per se der Ort der Ansiedlung entscheidend ist, sondern der Umfang der Leistungen und die personelle Ausstattung der Verwaltungseinheit. Ein personell gut ausgestattetes Europabüro, das neben Informationsweiterleitung und Koordinierung auch konkrete Dienstleistungsfunktionen im Bereich Projektcontrolling etc. übernimmt, wird als förderlich für ein umfassendes EU-Engagement angesehen, unabhängig davon, wo genau das Büro verortet ist. Zudem ist eine Ergänzung durch dezentrale Aufgabenverteilung unerlässlich, um die fachliche Expertise einbinden zu können. Diese muss jedoch aktiv koordiniert und unterstützt werden. Modellannahme A4 kann somit teilweise bestätigt werden. Verwaltungsstrukturen können tatsächlich ermöglichend oder einschränkend auf EU-Aktivitäten wirken. Die Wirkung von zentralen, segmentierten und dezentralen Strukturen ist jedoch anders gelagert als angenommen. So hat eine zentrale Ansiedlung eine deutlich geringere Bedeutung als angenommen. Es kommt viel stärker darauf an, dass die Verwaltungseinheit personell gut ausgestattet ist und wichtige Informations- und Dienstleistungsfunktionen für die Fachämter übernehmen kann. Die Potentiale einer zentralen Ansiedlung müssen aktiv genutzt werden, um Wirkung zu entfalten. Zudem sind dezentrale Strukturen in jedem Fall unerlässlich, um die in EU-Aktivitäten benötigte fachliche Expertise bereitstellen zu können.

Engagierte **politische Unternehmer_innen**, vor allem Oberbürgermeister_innen, Amtsleiter_innen oder Stadtpolitiker_innen, aber auch Fachmitarbeiter_innen, trugen aus Sicht der Interviewpartner_innen maßgeblich zu einer engagierten EU-Strategie und einem hohen Maß an EU-Aktivitäten bei. Die Übernahme wichtiger Positionen in Städtenetzwerken und -verbänden kann das EU-Engagement noch weiter fördern und stabilisieren. Deutlich wurde auch die Bedeutung von engagierten Verwaltungsmitarbeiter_innen für ein umfassendes EU-Engagement und einen Einfluss auf die städtische Klimapolitik.

Die Annahme A5 bezüglich der Bedeutung von Schlüsselakteuren konnte also bestätigt werden, muss aber um einen wichtigen Aspekt erweitert werden: Engagierte Einzelpersonen stellen einen wichtigen Faktor dar. Dabei sind jedoch nicht nur Führungspersonen bzw. politische Unternehmer_innen entscheidend, sondern auch Mitarbeiter_innen auf der Fachebene.

Die Prüfung **alternativer Erklärungsfaktoren** hat ergeben, dass diese in der Wahrnehmung eine geringere Rolle als die untersuchten motivationalen und Kontextfaktoren spielten und zudem keine eindeutigen Wirkungszusammenhänge erkennen ließen. So wurden fehlende finanzielle Ressourcen einer Stadt sowohl mit einem ausgeweiteten EU-Engagement in Verbindung gebracht als auch als Hinderungsgrund für EU-Engagement eingeschätzt. Auch die

Parteizugehörigkeit der Akteure hatte keinen maßgeblichen Einfluss. Ihre Parteizugehörigkeit wurde zwar oft erwähnt aber das persönliche Engagement scheint ausschlaggebender zu sein, da sich die Schlüsselpersonen mitunter auch gegen die vorherrschende Meinung in ihrer Partei stellen und Themen vorantreiben.

Bezüglich lokaler Pfadabhängigkeiten wurden vor allem bestehende Inhouse-Kompetenzen, und damit weniger Notwendigkeit für EU-Aktivitäten zum Lernen und Erfahrungsaustausch, sowie die Kommunalverfassung angeführt, die direkte Auswirkung auf die Gestaltungsmacht des Oberbürgermeisters bzw. der Oberbürgermeisterin hat und eine Ausweitung des EU-Engagements so fördern oder verhindern kann. Eine Magistratsverfassung scheint in dieser Hinsicht eher hinderlich, wenn gleichzeitig ein engagierter Oberbürgermeister oder eine engagierte Oberbürgermeisterin vorhanden ist.

6. Anbindung an die Theorie

6.1. Modellannahmen

Die Auswertung des Datenmaterials hat den Einfluss der europäischen Klimapolitik auf die lokale Ebene aus der Perspektive der Akteure beleuchtet. Es konnte gezeigt werden, dass EU-Impulse Einfluss auf städtische Klimapolitik ausüben und dass die Einschätzung der EU und die mit EU-Aktivitäten verbundenen Akteursorientierungen diesen Einfluss prägen können. Die untersuchten Städte waren alle denselben EU-Impulsen in Form von Vorgaben und Angeboten ausgesetzt (vgl. Kapitel 3.2.1) und ähnelten sich auch in relevanten Rahmenbedingungen, wie beispielsweise nationaler Kontext, Größe der Stadt, regionale Stellung etc. (Kapitel 4.2). Trotzdem entwickelten die EU-Impulse unterschiedlichen Einfluss auf lokale Klimapolitik. Die Vorgaben und Anreize des europäischen Mehrebenensystems werden unterschiedlich genutzt. Sowohl Instrumente der vertikalen und horizontalen Klimagovernance als auch regulative Vorgaben im Rahmen hierarchischer Klimagovernance hatten unterschiedlichen Einfluss auf die städtische Klimapolitik, je nachdem mit welcher Einschätzung und Akteursorientierung auf diese Impulse reagiert wurde. Die Reaktionen auf die EU-Impulse erfolgten also wie vermutet nicht instrumentenspezifisch in allen Städten ähnlich. Die Analyse der Interviews hat Verknüpfungen zwischen EU-Aktivitäten, Einschätzung der EU, Akteursorientierungen und dem wahrgenommenen Einfluss der EU aufgezeigt, die bei der Modellierung des Einflusses von EU-Impulsen berücksichtigt werden müssen.

Daraus ergeben sich zum einen Bestätigungen, aber auch notwendige Ergänzungen oder Anpassungen der formulierten Modellannahmen (siehe auch Abbildung 7):

Wie in Kapitel 5.4 dargelegt, konnten die Modellannahmen A1 und A2 bestätigt werden:

A1: EU-Impulse bewirken eine Veränderung lokaler Klimaschutzpolitik. Es wird vermutet, dass die Reaktion auf bzw. die Einbeziehung von EU-Impulsen in den lokalen Politikprozess, die sich in EU-Aktivitäten zeigt, zu Veränderungen in der lokalen Klimapolitik führt.

A2: Die Wahrnehmung der EU als relevant ist eine Voraussetzung für eine hohe Ausprägung von EU-Aktivitäten als Reaktion auf EU-Impulse und damit für einen Einfluss von EU-Impulsen auf lokale Klimapolitik. Die Einschätzung der EU als positiv (Chance, Problemlöser, Bühne, Alternative) fördert den Einfluss von EU-Impulsen. Die negative Einschätzung der EU als Einschränkung, Pflicht oder Bedrohung schränkt einen möglichen Einfluss von EU-Impulsen ein.

Die Modellannahmen A3, A4 und A5 konnten jedoch nur teilweise bestätigt werden und müssen entsprechend modifiziert und ergänzt werden.

A3: Die Art der Akteursorientierungen, die mit EU-Aktivitäten verknüpft sind, bestimmt den Einfluss von EU-Impulsen. Normative Motivationen bewirken umfassenderen Wandel als instrumentelle Orientierungen. Interne Motivationen bewirken eher Wandel als externe Motivationen.

Modellannahme A3 muss dahingehend angepasst werden, dass instrumentelle Orientierungen eher mit Wandel verknüpft sind als normative Orientierungen und dass der Einfluss von EU-Impulsen zusätzlich auch nichtintendiert und verzögert auftreten kann sowie durch eine selbstverstärkende Eigendynamik, die durch Zusammenspiel mehrerer EU-Aktivitäten oder EU-Impulse hervorgerufen wird. Somit kann Einfluss auch indirekt, nichtintendiert, verzögert auftreten oder nicht einer einzelnen EU-Aktivität bzw. einem einzigen EU-Impuls zugeordnet werden.

A4: Verwaltungsstrukturen können ermöglichend oder einschränkend auf EU-Aktivitäten wirken. Die Einrichtung einer zentralen Verwaltungseinheit für EU-Themen begünstigt das städtische EU-Engagement und damit den Einfluss von EU-Impulsen. Diese Wirkung ist umso stärker, je besser eine solche Stelle personell und finanziell ausgestattet ist und je zentraler sie in der lokalen Verwaltung angesiedelt ist.

Die Annahme bezüglich der Wirkung von Verwaltungsstrukturen musste ebenfalls modifiziert und konkretisiert werden. Die Ansiedlung einer Verwaltungseinheit für EU-Themen an sich ist nicht entscheidend. Wichtig ist, dass die Einheit personell und finanziell gut ausgestattet ist und Dienstleistungsfunktionen für die Fachämter übernehmen kann sowie eine Koordinierung der dezentralen Aktivitäten sicherstellt.

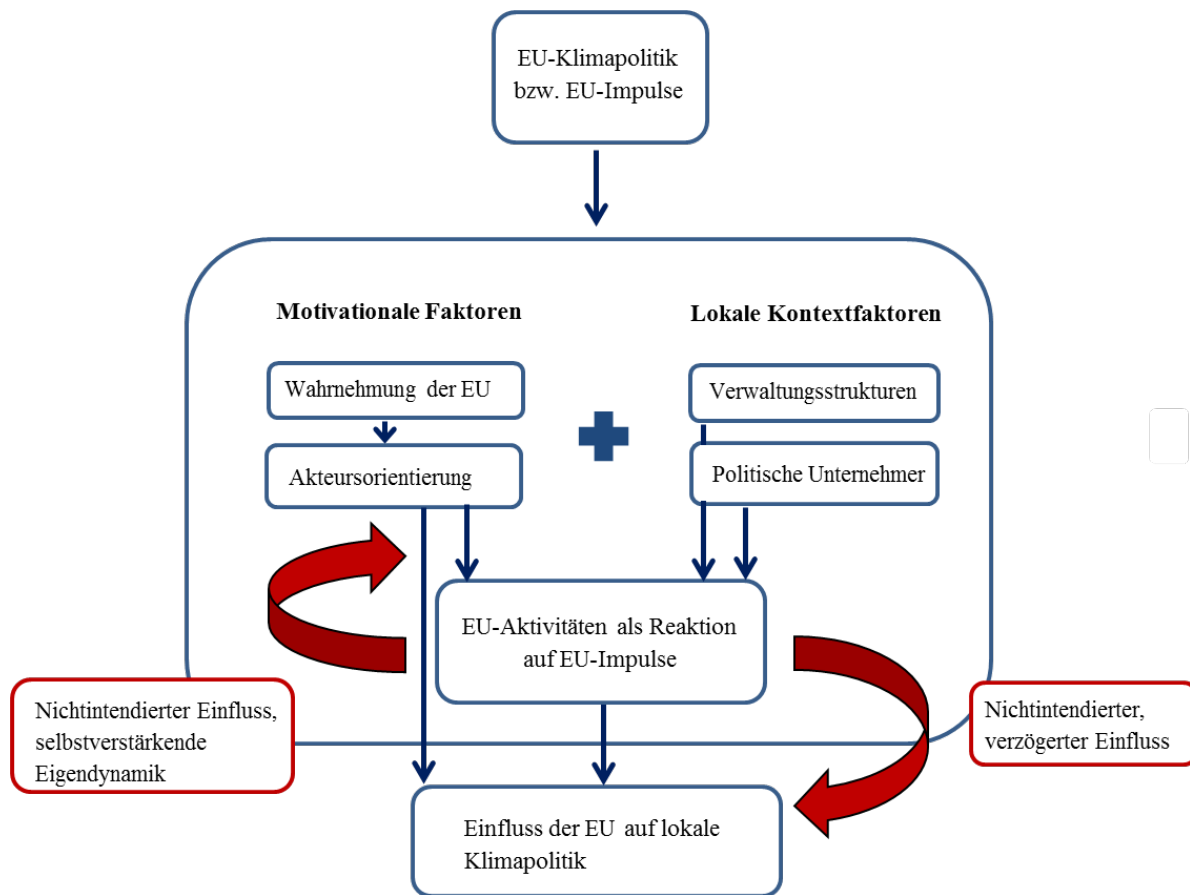
A5: Engagieren sich Schlüsselpersonen bzw. politische Unternehmer_innen in administrativen und politischen Leitungspositionen für EU-Aktivitäten, so unterstützt dies das städtische EU-Engagement und somit den Einfluss von EU-Impulsen.

Die Annahme zur Rolle von engagierten Schlüsselpersonen konnte grundsätzlich bestätigt werden. Wichtig ist jedoch die Konkretisierung, dass nicht nur das Engagement von Personen in Leitungsfunktionen entscheidend ist, sondern auch das Engagement von Fachmitarbeiter_innen.

Die Analyse alternativer Erklärungsfaktoren ergab kein klares Bild. Die geprüften Faktoren Ressourcenausstattung, parteipolitische Zugehörigkeit und lokale Pfadabhängigkeiten wurden entweder mit widersprüchlicher Wirkung verknüpft, wie im Falle der Ressourcenausstattung, oder wurden von den Akteuren als weniger relevant wahrgenommen und entsprechend selten erwähnt. Eine zu geringe Ressourcenausstattung wird von den städtischen Akteuren sowohl mit mehr als auch mit weniger EU-Engagement in Verbindung gebracht. Parteipolitische

Zugehörigkeit wurde vor allem in Zusammenhang mit der Erklärung der Rolle von engagierten Schlüsselpersonen erwähnt. Lediglich die lokalen Pfadabhängigkeiten haben trotz seltener Nennung einige weiterführende Hinweise ergeben. So kann der langfristige Aufbau von Inhouse-Kompetenz in den Fachabteilungen dazu führen, dass keine Notwendigkeit für EU-Aktivitäten mit dem Ziel des Lernens oder Erfahrungsaustauschs gesehen wird. Zudem wird die Kommunalverfassung als wichtiger Faktor bei der Ausweitung von EU-Engagement eingestuft, allerdings in Verbindung mit der Gestaltungsmacht einer engagierten Oberbürgermeisterin bzw. eines engagierten Oberbürgermeisters als Schlüsselperson.

Abbildung 7: Überblick der Einflussfaktoren mit Ergänzung



Im Folgenden sollen die Forschungsergebnisse zunächst kritisch eingeschätzt und die Grenzen der methodischen Vorgehensweise erläutert werden (Kapitel 6.2.). Schließlich sollen die Ergebnisse der Analyse an die zugrundeliegenden Theoriestränge rückgebunden werden mit dem Ziel, Ergänzungen zu den theoretischen Ansätzen zu liefern bzw. für diese anschlussfähig zu sein (vgl. Kapitel 2). Es wird erläutert, welchen Beitrag die vorliegende Arbeit dazu leisten kann, die Interaktion der Europäischen Union mit europäischen Städten theoretisch besser zu erfassen und zu modellieren. Dabei steht vor allem die Weiterentwicklung von Ansätzen zur Europäisierung von Städten im Mittelpunkt (Kapitel 6.3.).

6.2. Grenzen der methodischen Vorgehensweise und weiterer Forschungsbedarf

Aus dem konstruktivistischen Grundverständnis der vorliegenden Arbeit, auch wenn es sich dabei um einen moderaten Konstruktivismus handelt, ergeben sich weitreichende methodologische Implikationen (vgl. auch Kapitel 3 und 4). So können beispielsweise keine falsifizierbaren Hypothesen formuliert werden. Auch ein Vergleich mit der Erklärungskraft anderer Theorien ist nicht möglich. Entsprechend wurden keine Hypothesen, sondern Modellannahmen formuliert, die die Untersuchung theoretisch vorstrukturierten und nach der Analyse bestätigt bzw. modifiziert wurden. Eine Überprüfung bzw. Falsifizierung von Hypothesen erfolgte nicht. Der Anspruch der Arbeit bestand darin, die Wirkungsmechanismen von Ideen und Identitäten empirisch aufzuzeigen und den Beitrag ideeller Faktoren zur Erklärung politischen Handelns zu beleuchten.

Auch die methodische Vorgehensweise grenzt die Reichweite der gewonnenen Erkenntnisse ein. Das Forschungsdesign ist darauf ausgelegt, Momente der Einflussnahme auf lokale Politik zu identifizieren und ihre Ursachen bzw. förderliche und hinderliche Faktoren zu erheben. Es wurde die Grundannahme getroffen, dass EU-Einflussnahme mehr oder weniger stark existiert. Daran anknüpfend sollten die Varianz der Einflussnahme und unterschiedliche Wirkungszusammenhänge – auch mit widersprüchlicher Wirkungsrichtung – nachvollzogen werden. Eine explizite Gegenprobe, beispielsweise eine konkrete Frage danach, wann Einfluss der EU ausgeblieben ist, erfolgte nicht. Ein Ausbleiben von Einfluss der EU hätte jedoch durch das Fehlen entsprechender Verknüpfungen in den Interviews festgestellt werden können.

Die Wiederholbarkeit bzw. Re-Test-Reliabilität ist aufgrund des Untersuchungsdesigns eingeschränkt. Die Interviews können zwar erneut durchgeführt werden. Unterschiedliche Kontextbedingungen, Änderungen des rechtlichen Rahmens, Tagesformen der Interviewpartner_innen, personelle Änderungen in den einzelnen Fachämtern etc. führen dazu, dass erneute Interviews zu anderen Ergebnissen kommen könnten.

Die Untersuchung von Großstädten ist methodisch begründet (vgl. Kapitel 4), schränkt jedoch die Reichweite der Erkenntnisse ein. In anschließenden Arbeiten wäre zu untersuchen, ob die gewonnenen Erkenntnisse auch in anderen Großstädten sowie Klein- und Mittelstädten beobachtet werden können. Es ist zu vermuten, dass die vorliegenden Ergebnisse auf andere deutsche Großstädte und in eingeschränkter Form auch auf Mittel- und Kleinstädte übertragbar sind. Bei internationalen Vergleichen muss die national spezifische Kompetenz- und Ressourcenausstattung der lokalen Ebene berücksichtigt werden.

Schließlich wären auch die Übertragung auf Europäisierungsstudien mit Blick auf die regionale und nationale Ebene sowie eine Betrachtung anderer Politikfelder denkbar. In jedem Fall lassen sich grundsätzliche Empfehlungen zur Gestaltung zukünftiger Studien und zur Weiterentwicklung theoretischer Konzepte, insbesondere in der Europäisierungsforschung, formulieren. Die Analyse der Wahrnehmung der Akteure ist eine gute Näherung an den

Untersuchungsgegenstand und kann viele Probleme bezüglich der Identifizierung und Messung von EU-Einfluss in Europäisierungsstudien adressieren (vgl. Kapitel 6.3).

6.3. Weiterentwicklung bestehender theoretischer Ansätze

6.3.1. Europaforschung

Theoretische Ansätze zur Europäisierung und insbesondere zur Europäisierung von Städten fragen zumeist danach, wie die lokale Ebene im europäischen Mehrebenensystem konzipiert werden kann und wie die EU-Ebene auf Städte wirkt bzw. welche Rückwirkungen es von der lokalen zur europäischen Ebene gibt.

Es wird argumentiert, dass zur Beantwortung dieser Fragen zunächst geklärt werden muss, wie die Motivation bzw. Handlungsorientierung der Akteure auf den Einfluss von EU-Impulsen auf lokaler Ebene wirkt. Es wird zudem dafür plädiert, Erkenntnisse und Konzepte aus der lokalen Politikforschung stärker mit einzubeziehen. Es wurden verschiedene Modellannahmen und Kategorien entwickelt, die für die Untersuchung der Tiefenwirkung europäischer Politik über konkreten Policy-Wandel hinaus angewendet werden können.

Steuerungstheoretische Konzepte und Regieren in der EU

Steuerungstheoretische Konzepte und Modelle des Regierens in der EU lenken den Blick u.a. auf die Vielfalt von möglichen Steuerungsansätzen mit ihren jeweiligen Wirkungslogiken. Bezüglich der EU-Städte-Beziehungen werden damit Verordnungen und Richtlinien, aber auch die Schaffung von Anreizen und die Förderung horizontaler Kooperation berücksichtigt.

Die Analyse hat gezeigt, dass Steuerungsimpulse der EU sowohl direkt als auch indirekt Einfluss auf lokale Klimapolitik ausüben. Die unterschiedlichen EU-Steuerungsimpulse treffen auf höchst komplexe lokale Kontexte und werden in ihnen unterschiedlich verarbeitet. Dabei werden auch Wirkungen erzielt, die nicht primär erwartet wurden bzw. intendiert waren. Es konnte gezeigt werden, dass auch diese Nebenwirkungen bestimmten Mustern folgen und nicht per se als Fehlsteuerung oder ineffektives Steuerungsergebnis zählen sollten.

Die Wirkungslogiken der einzelnen Steuerungsinstrumente der EU sind nicht deterministisch vorgegeben, sondern hängen auch von der Wahrnehmung der Adressaten ab. So wurden beispielsweise regulative Instrumente nicht nur als Einschränkung, sondern auch als Unterstützung für die Ausweitung klimapolitischer Maßnahmen eingeschätzt. Auch weiche Steuerungsinstrumente entfalten ihren Einfluss erst im Zusammenspiel mit den Akteursorientierungen der Adressaten, aber auch über nichtintendierte oder verzögerte Verknüpfungen. Die tatsächliche Wirkung der Instrumente hängt also maßgeblich von den Wahrnehmungen und Handlungsorientierungen der Steuerungsadressaten ab. Daraus folgt, dass die Steuerungskompetenz der EU von oben bzw. durch hierarchische und vertikale

Governance begrenzt ist. Vielmehr muss sie bei der Motivation auf lokaler Ebene ansetzen und die Möglichkeit eines indirekten Einflusses berücksichtigen.

Europäisierung

Forschungsdesigns in Europäisierungsstudien sind mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert. Wie in Kapitel 3.1 beschrieben ist vor allem die Identifizierung und Messung des Einflusses von europäischen Impulsen eine komplexe Aufgabe. Der Einfluss der EU muss eindeutig einem europäischen Impuls zugeordnet werden, um ihn von anderen externen Faktoren abzugrenzen. Zudem kann Europäisierung in unterschiedlichen Formen und Dimensionen auftreten und ist nicht immer als solche zu erkennen und zu messen.

Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass die Analyse ideeller Faktoren wie der Wahrnehmung und der Motivation der lokalen Akteure eine wichtige Alternative bzw. Ergänzung darstellen kann. Die Berücksichtigung der Wahrnehmung der Akteure ermöglicht die Identifizierung von Einfluss über einen Abgleich von intendiertem Steuerungsziel und Implementation auf lokaler Ebene in einem festen Zeitfenster hinaus. So kann auch unerwarteter, nicht intendierter oder verzögerter Einfluss und eine selbstverstärkende Eigendynamik des städtischen EU-Engagements berücksichtigt werden. Dies ist umso wichtiger, da die in der EU-Klimapolitik weit verbreiteten weichen Steuerungsmechanismen ohnehin kein festes Steuerungsziel haben, das mit der Entwicklung auf lokaler Ebene abgeglichen werden kann (vgl. Kapitel 3.2.1). Vielmehr zielen sie auf indirekten Einfluss wie Vernetzung, Austausch von Ideen, Anreize zur Anpassung von Verwaltungsstrukturen, Verankerung von Klimapolitik als Querschnittsthema etc. ab. Sie können zudem nur Einfluss ausüben, wenn die städtischen Akteure entsprechend motiviert sind, die Anreize zu nutzen und auf weiche Steuerungsmechanismen zu reagieren.

Die Analyse der Wahrnehmung der Akteure stellt zudem sicher, dass die beobachtete Veränderung tatsächlich mit einem EU-Impuls in Zusammenhang steht und nicht zufällig parallel auftrat. Bezüglich der Form des Einflusses ermöglicht die Analyse der Wahrnehmung der Akteure, alle mit einem EU-Impuls verbundenen Effekte zu erfassen und nicht nur eine Dimension in den Blick zu nehmen.

Durch die Berücksichtigung der Akteursorientierungen kann eine Erklärung für unterschiedliche Europäisierungsergebnisse in ähnlichen Kontexten geliefert werden. Die Analyse hat dazu beigetragen, die komplexen Wechselbeziehungen zwischen EU-Impulsen und lokaler Politik greifbarer und modellierbarer zu machen. Somit bietet sie eine Ergänzung zu den oft sehr auf klassische Kontextfaktoren begrenzten Europäisierungsstudien mit Bezug auf die lokale Ebene, zumal sich die hier gewonnenen Erkenntnisse unter Umständen auch auf die regionale und nationale Ebene sowie auf andere Politikfelder anwenden lassen. Bisher wurden motivationale Faktoren in Studien zur Europäisierung von Städten zwar berücksichtigt, blieben zumeist aber eine Restkategorie, die nicht durch klassische Faktoren abgedeckte Unterschiede erklären soll. Oft bleibt es bei einem pauschalen Verweis auf motivationale Faktoren, ohne die

zugrundeliegenden Zusammenhänge zu spezifizieren. Insgesamt bleibt die Verknüpfung mit den Europäisierungsergebnissen oft unterbelichtet (vgl. auch Kapitel 2.3). In Zukunft sollte die Perspektive und Wahrnehmung der handelnden Akteure viel stärker in die Analyse einfließen, um ein umfassenderes Bild vom Einfluss der EU zu erhalten.

Motivationale Faktoren sollten ein zentraler Bestandteil von Europäisierungsstudien sein und keine Restkategorie zur Erklärung unerwarteter Beobachtungen. Es lohnt sich, genauer auf die Wahrnehmung und Motivation der Akteure zu blicken, um ein umfassendes Bild von der Europäisierung von Städten im Bereich Klimapolitik zu erhalten. Diese Vorgehensweise ist auch für die Betrachtung der regionalen oder nationalen Ebene sowie andere Politikfelder relevant. Dabei soll nicht argumentiert werden, dass klassische Kontextfaktoren wie beispielsweise Größe der Stadt, politisch-administrative und andere nationale Rahmenbedingungen sowie Ressourcenausstattung keine Rolle spielen. Durch die Auswahl ähnlicher Städte wurden diese Faktoren in der vorliegenden Arbeit nicht berücksichtigt. Es soll jedoch darauf hingewiesen werden, dass diese Faktoren keine deterministische Wirkung auf das städtische EU-Engagement und den Einfluss von EU-Impulsen haben, sondern erst im Zusammenspiel mit der Einschätzung und Motivation der Akteure ihre Wirkung entfalten. Ohne Berücksichtigung der Akteursorientierungen kann hier ein widersprüchliches Bild entstehen. Bezüglich der Ressourcenausstattung wurde beispielsweise deutlich, dass auch eine geringe Ressourcenausstattung zu mehr EU-Engagement führen kann, wenn die Motivation die Einwerbung zusätzlicher Mittel ist. Gleichzeitig wirken mangelnde Ressourcen als Hinderungsgrund für aufwändige und arbeitsintensive EU-Aktivitäten. Eine als ausreichend wahrgenommene Ressourcenausstattung kann EU-Engagement ebenfalls verhindern, da eine wichtige Motivation zur Erschließung zusätzlicher Ressourcen wegfällt. Gleichzeitig kann sie EU-Engagement erst ermöglichen, wenn genug Personal für die Bearbeitung des zusätzlichen Arbeitsaufwandes bereitsteht. Ein weiteres Beispiel ist die Kommunalverfassung, die vor allem im Zusammenspiel mit der Existenz eines engagierten Oberbürgermeisters bzw. einer engagierten Oberbürgermeisterin ihre fördernde oder verhindernde Wirkung bezüglich städtischer EU-Aktivitäten entfaltet.

Wichtig ist, dass Akteursorientierungen in jedem Fall getrennt von der Art des EU-Impulses betrachtet werden müssen. Ein EU-Impuls bzw. eine EU-Aktivität kann immer mit unterschiedlichen Akteursorientierungen oder mit mehreren Akteursorientierungen parallel verknüpft werden. Entsprechend wird von dieser Verknüpfung auch der Einfluss geprägt, den EU-Impulse entfalten können. Die Dimensionen EU-Impuls, EU-Aktivität als Reaktion auf die Impulse, Akteursorientierung und Einfluss der EU-Impulse müssen daher möglichst frei kombinierbar modelliert werden. Eine Vermischung der Dimensionen, wie beispielsweise in John's „Leiter der Europäisierung“ (John 2001, vgl. auch Kapitel 2.3), sollte vermieden werden. Dies bedeutet auch, dass eine Kombination von EU-Impuls und Europäisierungsmechanismus differenzierter betrachtet werden muss, als es in den bisherigen Konzepten geschah (z.B.

Goldsmith und Klausen 1997b; Radaelli 2003; Wolffhardt et al. 2005, vgl. Kapitel 2.1.3 und 2.3).

Schließlich zeigen die Ergebnisse auch, dass eine Einteilung des EU-Einflusses in Stufen, beispielsweise Transformation, Anpassung, Inertia oder Retrenchment (vgl. Radaelli 2000, 2003; Börzel 2003; Wolffhardt et al. 2005), mit Vorsicht behandelt werden muss. Diese Einteilung verdeckt die Dynamik zwischen den verschiedenen Stufen. So kann sich der Einfluss im Laufe einer EU-Aktivität und auch nach Abschluss der Aktivität durchaus noch vertiefen.

Zudem wird ersichtlich, dass die Entwicklung stadspezifischer Typologien, wie beispielsweise bei Wolffhardt et al. (2005, vgl. auch Kapitel 2.3), zu kurz greifen kann und wichtige Nuancen verdeckt. Die Interviews haben gezeigt, dass die Wahrnehmung der EU je Stadt durchaus heterogen ausgeprägt ist. Mitunter gibt es mehr Gemeinsamkeiten zwischen den Fachabteilungen der verschiedenen Städte als zwischen der Fach- und der Leitungsebene in den einzelnen Städten. Zudem variieren die Einschätzung der EU und die Akteursorientierungen mitunter innerhalb eines Interviews bzw. bei einem städtischen Akteur auch im Zeitverlauf.

Diese Erkenntnisse sind vor allem auf Ansätze zur Europäisierung von Städten gerichtet, sie können aber auch in anderen Europäisierungsstudien beispielsweise zur regionalen oder nationalen Ebene berücksichtigt werden. Zudem spricht auch nichts dagegen, andere Politikfelder neben der Klimapolitik zu betrachten. Der Analyserahmen ist nicht politikfeldspezifisch.

6.2.1. Berücksichtigung von Ansätzen der lokalen Politikforschung

Ansätze der lokalen Politik- bzw. Governanceforschung nähern sich der zentralen Fragestellung aus der Perspektive der Städte und untersuchen entsprechende Forschungsfragen. Warum üben Städte EU-Aktivitäten aus? Wie nehmen städtische Akteure die EU wahr? Welche Faktoren beeinflussen die lokale Klimapolitik insgesamt? Auch diese Perspektive sollte in Studien zur Europäisierung von Städten stärker berücksichtigt werden.

Die lokale Perspektive verdeutlicht, dass insbesondere im hochkomplexen und freiwilligen lokalen Politikfeld Klimaschutz ein erhöhter Bedarf an zusätzlichen Ressourcen, Informationen oder Argumenten für die Rechtfertigung kostenintensiver Maßnahmen besteht, der zum Teil durch EU-Aktivitäten gedeckt werden kann (Benz et al. 2015; Heinelt und Lamping 2014, vgl. auch Kapitel 2.3). Aus lokaler Perspektive kann EU-Engagement zudem auch als Strategie eines „urban capacity building“ (Pierre 2019; Wang et al. 2012) interpretiert werden. Die EU stellt finanzielle und informationelle Ressourcen bereit und EU-Engagement kann als Strategie zur Wissensgewinnung und Akquirierung finanzieller Ressourcen genutzt werden, um den Handlungsspielraum lokaler Akteure zu erweitern.

Zudem wird deutlich, dass lokale institutionelle, politische und soziotechnische Kontextfaktoren, die die Ausgestaltung der lokalen Klimapolitik prägen, auch einen möglichen

Einfluss der EU-Ebene filtern bzw. umlenken (Bulkeley 2013, vgl. auch Kap. 2.2.3). Zum einen wird hier der Fokus auf die Rolle politischer Unternehmerinnen und Unternehmer vor Ort gerichtet, die sich für Klimapolitik oder EU-Engagement einsetzen. Sie geraten nur in den Blick, wenn man die Beziehungen zwischen der EU und den Städten konsequent auch von der lokalen Ebene her denkt.

Zum anderen kommt auch der Motivation für Klimaschutzmaßnahmen eine herausgehobene Bedeutung zu. Bulkeley und Betsills Unterscheidung zwischen „municipal voluntarism“ und „strategic urbanism“ zeigt, dass Klimapolitik aus moralischer Verpflichtung, aber auch professionalisiert und aus strategischem Eigeninteresse motiviert sein kann (Bulkeley und Betsill 2013). Die Motivation, mit der Klimaschutzpolitik betrieben wird, kann die Akteursorientierungen bezüglich EU-Aktivitäten prägen und den Einfluss bestimmen, den die EU auf städtische Klimapolitik entfalten kann (vgl. z.B. Kern et al. 2005). Auch der Entwicklungsstand der städtischen Klimapolitik spielt hier eine Rolle: erfahrenere Städte mit ausgeprägter Klimapolitik haben andere Motivationen als unerfahrene Städte im klimapolitischen Anfangsstadium (Bendlin 2016, vgl. auch Kapitel 2.2.3).

Bestehende Europäisierungsmodelle können nur ansatzweise beantworten, warum Städte unterschiedliche Reaktionen auf Impulse der EU zeigen und wie sich dies auf die tatsächliche Ausgestaltung lokaler Klimapolitik auswirkt. Dazu ist ein tieferes Verständnis der Dynamiken auf lokaler Ebene nötig. Dies kann nur durch die Berücksichtigung und Einbindung von Ansätzen der lokalen Politikforschung in die Erklärungsmodelle erreicht werden.

6.2.2. Zusammenführung der Perspektiven

Es bietet sich also eine Zusammenführung der Perspektiven an. Dazu muss die Frage in den Mittelpunkt gestellt werden, wie der Einfluss der EU auf die lokale Ebene aus Sicht lokaler Akteure modelliert und erklärt werden kann. Eine Verknüpfung bietet das Konzept des überlokalen Handlungsraums an, das in Kapitel 2.3 beschrieben wurde und die Grundlage für die vorliegende Arbeit bildet (Kemmerzell und Tews 2014). Es stellt ein umfassendes Modell für die Verortung von Einflüssen des Mehrebenensystems auf den lokalen Kontext dar und ermöglicht die Berücksichtigung der unterschiedlichen Motivationen der Akteure. Es verbindet mithin die genannten Literaturstränge in einem Modell, das aus Perspektive der lokalen Akteure die Wirkung externer Einflüsse auf die städtische Klimapolitik abbildet. Die in der Europäisierungsforschung und der lokalen Governanceforschung identifizierten Kontextfaktoren beeinflussen im Modell von Kemmerzell und Tews nicht direkt die Ausprägung der überlokalen Aktivitäten, sondern vielmehr die Akteursorientierungen bzw. Motivation gegenüber diesen Aktivitäten. Die Motivation der handelnden Akteure nimmt damit eine zentrale Stellung im Modell des überlokalen Handlungsraums ein. Dabei werden horizontale und vertikale Außenbeziehungen als einheitliches Aufgabenfeld aufgefasst. Alle

nach außen gerichteten, über den lokalen Kontext hinausgehenden Aktivitäten werden als ein zusammenhängender Handlungsraum modelliert.

Die Analyse des empirischen Materials hat bestätigt, dass die Unterscheidung zwischen einer vertikalen und einer horizontalen Dimension der Interaktionen im europäischen Mehrebenensystem tatsächlich keine Relevanz für die städtischen Akteure hat. Alle Interaktionen mit höheren Ebenen (vertikale Dimension) haben immer auch Auswirkungen auf Kontakte zu anderen Städten (horizontale Dimension) und umgekehrt. Die beiden Dimensionen sind in der Wahrnehmung städtischer Akteure eng verwoben und bilden einen einheitlichen überlokalen Handlungsraum.

Zudem können viele Interaktionsformen zwischen EU und Städten in mehreren Dimensionen verortet werden. So ist beispielsweise ein von der EU initiiertes Förderprojekt (vertikale Governance) gleichzeitig Ausgangspunkt für die Bildung eines Netzwerkes aus Antragstellern beziehungsweise Projektteilnehmern (horizontale Governance). Die Bildung von Netzwerken wird zum Teil von der EU aktiv gefördert. Gleichzeitig können etablierte Städtenetzwerke zum einen Wissensaustausch (horizontale Governance) und zum anderen Interessenvermittlung betreiben und in Konsultationen eingebunden werden (vertikale Governance). Somit könnte ein und dasselbe Netzwerk in zwei Dimensionen eingeteilt werden, je nachdem, welches Ziel verfolgt wird.

Es wurde in der Analyse zudem deutlich, dass Akteursorientierungen relativ frei mit EU-Impulsen und EU-Aktivitäten kombiniert werden können. Eine Unterteilung in hierarchische, horizontale und vertikale Impulse bzw. Aktivitäten und eine Knüpfung bestimmter Orientierungen an bestimmte Dimensionen, wie beispielsweise bei Kern (2014) angedeutet, ist nicht zielführend. Kern konzipiert städtische Akteure im hierarchischen Governancemodus beispielsweise eher als passive Empfänger, in vertikaler oder horizontaler Governance jedoch als strategisch handelnde Akteure. Wie beschrieben können aber auch regulative Vorgaben strategisch vor Ort genutzt werden. Gleichzeitig können auch vertikale Governanceinstrumente und horizontale Vernetzungen eher passiv bzw. ohne strategische Bestrebungen aufgenommen werden. Entsprechend unterscheidet sich die Wirkung der Governancemodi, je nachdem, mit welcher Wahrnehmung und welcher Motivation die städtischen Akteure ihnen begegnen. Trifft hierarchische Governance auf eine passive Grundhaltung, wird der entsprechende EU-Impuls eher als Einschränkung des lokalen Handlungsspielraums wahrgenommen. Liegt dagegen eine aktivere und strategisch orientierte Wahrnehmung vor, können hierarchische Vorgaben auch als strategische Ressource zur Mobilisierung von politischem Druck, zur Absicherung und Ausweitung bisheriger Klimaschutzmaßnahmen oder zur Stabilisierung oder Änderung institutioneller Strukturen genutzt werden. Vertikale und horizontale Governance kann passiv zum Empfang von Informationen oder aktiv zur Akquirierung von Fördergeldern, Vermittlung von Interessen und gegenseitigem Lernen zur Lösung von Policy-Problemen genutzt werden.

Somit kommt der Motivation städtischer Akteure eine ebenso wichtige bzw. fast noch wichtigere Bedeutung zu als der Governance-Dimension, wenn es darum geht, den Einfluss der EU-Impulse zu untersuchen.

7. Fazit

Der Einfluss der europäischen Union auf die lokale Klimapolitik ist vielfältig und komplex – jedoch auf den ersten Blick nicht immer zu erkennen. Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass die Berücksichtigung der Wahrnehmung der Akteure und ihrer Handlungsorientierungen einen wichtigen Beitrag zur Erfassung der gesamten Bandbreite des möglichen Einflusses von EU-Impulsen leistet. Aus den Erkenntnissen der Untersuchung lassen sich Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung theoretischer Ansätze aber auch für die Ausgestaltung politischer Steuerungsinstrumente im Hinblick auf die lokale Ebene ziehen. Dabei können die Erkenntnisse auch über das Politikfeld der Klimapolitik hinaus aufschlussreich sein. Zudem ist eine Anwendung auf die Beziehungen zwischen der EU und der nationalen oder der regionalen Ebene denkbar.

Die Untersuchung hat Antworten auf die eingangs formulierten Fragen nach dem Einfluss der EU auf Maßnahmen und Strategien lokaler Politik gegeben, aber auch neue Fragen aufgeworfen. Insbesondere Fragen nach dem Einfluss weicher EU-Instrumente und nach den Ursachen für unterschiedliche Europäisierungsreaktionen auf lokaler Ebene konnten beleuchtet werden.

Weiche Steuerungsimpulse müssen auf lokaler Ebene aktiv in Form von EU-Aktivitäten in den lokalen Politikprozess einbezogen werden, um Einfluss entfalten zu können. Dies passiert vor allem, wenn die städtischen Akteure eine positive Einstellung gegenüber der EU haben und die EU-Aktivitäten mit den entsprechenden Akteursorientierungen verfolgen. Darüber hinaus kann jedoch auch nichtintendierter oder verzögerter Einfluss auftreten, der durch eine bestimmte EU-Aktivität oder mehrere EU-Aktivitäten ausgelöst wird. Diese Erkenntnis wurde zuvor nicht explizit als Erwartung formuliert, konnte aber im Rahmen des offenen Untersuchungsdesigns aufgegriffen und analysiert werden.

Insgesamt zeigen die Untersuchungsstädte stadtübergreifend ähnliche Muster und Reaktionen im Umgang mit der europäischen Ebene und im daraus resultierenden Einfluss. Dies gilt auch für nichtintendierten bzw. verzögerten Einfluss der EU.

Eine positive Einschätzung der EU insgesamt und der EU-Impulse ist ein begünstigender Faktor dafür, dass mit entsprechenden EU-Aktivitäten und Akteursorientierungen reagiert wird, um Einfluss auf lokaler Ebene zu ermöglichen. Instrumentelle bzw. auf die Lösung konkreter Probleme ausgerichtete Akteursorientierungen führen auf den ersten Blick eher zu einem konkreten Einfluss auf lokale Klimapolitik als normative Orientierungen. EU-Aktivitäten sind in den meisten Fällen jedoch mit mehreren unterschiedlichen Akteursorientierungen verknüpft. Diese können parallel auftreten oder sich im Zeitverlauf ergänzen. So können instrumentelle Akteursorientierungen beispielsweise den Einstieg in eine konkrete EU-Aktivität begleiten und im Verlauf der Aktivität kommen auch normative Motivationen hinzu. Entsprechend kann auch der wahrgenommene Einfluss variieren. Instrumentelle Akteursorientierungen sind tendenziell

eher mit klar abgrenzbarem Einfluss, beispielsweise in Form der Umsetzung einzelner geplanter oder neuer Maßnahmen, verknüpft. Zudem lässt sich der Einfluss hier eher einzelnen EU-Aktivitäten zuordnen. Normative Akteursorientierungen können hingegen – vor allem in Verbindung mit instrumentellen Orientierungen (s.o.) – zu tiefergehendem Einfluss, beispielsweise hinsichtlich veränderter Ziele, Problemdefinitionen oder Konzepte, führen, wenn auch nichtintendierter oder verzögerter Einfluss berücksichtigt wird. Hier ist meist keine direkte Verknüpfung von Einfluss mit einer einzelnen EU-Aktivität möglich. Dies bedeutet aber nicht, dass hier kein Einfluss auftritt – das Gegenteil trifft zu. Nichtintendierter oder verzögerter Einfluss sowie eine selbstverstärkende Eigendynamik können einen tiefgreifenden Einfluss auf lokale Klimapolitik entfalten.

So können EU-Aktivitäten beispielsweise zu einem Aufbrechen klassischer sektoraler Arbeitsabläufe und Denkprozesse in der Verwaltung führen. Dies kann zum einen direkt durch entsprechende Vorgaben von EU-Förderprogrammen oder Indikatoren von Städtewettbewerben ausgelöst werden. Doch auch indirekt kann ein solcher Einfluss entstehen, wenn beispielsweise bestehende Maßnahmen für unterschiedliche Berichtspflichten oder Förderprogramme aufbereitet werden. Verwaltungsmitarbeiter_innen reflektieren die unterschiedlichen Aspekte und sektorübergreifende Bedeutung ihrer fachlichen Arbeit und blicken auch über das eigene Aufgabenfeld hinaus. Dies kann die zukünftige Herangehensweise an Problemstellungen nachhaltig verändern. Damit kann zudem auf ein spezifisches Problem des Politikfeldes Klimaschutz reagiert werden, das per se nicht in die klassische Ämterstruktur passt und sektorübergreifende Maßnahmen erfordert (Aylett 2013). Zudem kann ein ausgeprägtes EU-Engagement zu einer selbstverstärkenden Dynamik führen, indem Know-how, Ressourcen und Kontakte gesammelt werden und eine Fortführung bzw. Ausweitung der EU-Aktivitäten ermöglichen.

Auch der Einfluss durch EU-Projekte und Förderprogramme ist komplexer als vermutet. Zum einen kritisieren städtische Akteure den hohen administrativen und finanziellen Aufwand für die Beantragung und Durchführung von EU-Projekten. Diese Belastung nehmen sie nur in Kauf, wenn man bereits bestehende Vorhaben mit EU-Finanzierung umsetzen könne und eine Anschlussfinanzierung gesichert sei. Gleichzeitig führen bewilligte EU-Projekte jedoch während der Projektlaufzeit und im Nachhinein zu weitreichenden Folgen, beispielsweise über die Knüpfung von Kontakten oder die Selbstreflexion der eigenen Arbeit. Auch nichtbewilligte Projektanträge können so Wirkung entfalten. Ähnliche Muster sind bei der Teilnahme an Städtewettbewerben zu beobachten. Vorrangig dienen sie zur Evaluation der eigenen Arbeit und zur Außendarstellung gegenüber der Stadtgesellschaft, der Städtegemeinschaft und der EU. Im Rahmen der Vorbereitung und sowohl im Falle eines positiven als auch eines negativen Abschneidens kann die Teilnahme jedoch vielfältigen Einfluss auf die lokale Ebene entfalten.

Auch die Rolle von Städtenetzwerken darf nicht unterschätzt werden. Sie sind in vielerlei Hinsicht eine „Schule für Europa“⁶⁷. Städte kommen in Kontakt mit Städten in anderen Ländern, lernen Gemeinsamkeiten und Unterschiede kennen, finden Projektpartner, können sich über die Erfahrungen mit der EU austauschen und beginnen, europäische Positionen zu entwickeln. Daraus kann wiederum eine positive Wirkung für weitere EU-Aktivitäten sowie für die lokale Klimapolitik entstehen.

Die vorliegende Arbeit bietet einen Beitrag zur Modellierung und analytischen Untersuchung von Europäisierung, aber auch zur Wirkung weicher Steuerungsinstrumente, indem die Rolle motivationaler Faktoren in den Mittelpunkt gestellt wurde. Die Berücksichtigung der Motivation bzw. Handlungsorientierungen der lokalen Akteure hat gezeigt, dass diese den Einfluss von klassischen Erklärungsfaktoren und Rahmenbedingungen prägen und filtern können. Dies beleuchtet die Ursachen für unterschiedliche Reaktionen von Städten auf dieselben EU-Impulse. Erst wenn diese Filterwirkung berücksichtigt wird, ergibt sich ein vollständiges Bild des Einflusses von EU-Impulsen auf lokaler Ebene. Wird beispielsweise nur die von außen beobachtbare Wirkung von EU-Impulsen betrachtet, kann nur ein Teil des Spektrums an möglichem Einfluss erfasst werden. Auch die Erfassung von nichtintendiertem, verzögertem Einfluss ist nur erfassbar, wenn auch die Wahrnehmung der handelnden Akteure berücksichtigt wird. Verlässt man sich nur auf die Messung der Ressourcenausstattung als Indikator für EU-Engagement und Europäisierungsreaktionen, können widersprüchliche Ergebnisse entstehen, da eine mangelnde, aber auch eine ausreichende Ressourcenausstattung unterschiedlich wahrgenommen und sowohl als Motivation für mehr EU-Engagement als auch als Hinderungsgrund für EU-Engagement eingeordnet werden kann. Durch eine Verknüpfung mit den Akteursorientierungen können Widersprüche dieser Art aufgelöst werden.

An dieser Stelle sei angemerkt, dass die gewonnenen Erkenntnisse in ihrer Reichweite begrenzt sind. Dies ist zum einen der methodischen Vorgehensweise geschuldet. Eine Generierung und Falsifizierung von Hypothesen ist im vorliegenden Forschungsdesign nicht möglich und auch nicht vorgesehen. Ein direkter Vergleich mit alternativen Erklärungsansätzen ist nur begrenzt möglich. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die Intercoderreliabilität, trotz getroffener Gegenmaßnahmen (vgl. Kapitel 4.4 und 6.2), nicht umfänglich gewährleistet werden konnte. Das Fehlen eines zweiten Codierers könnte durch Folgestudien bzw. eine Recodierung des Materials behoben werden. Zum anderen ist die vergleichsweise geringe Anzahl an Codierungen in der Kategorie „Einfluss der EU“ für die Auswertung der Ergebnisse problematisch (vgl. Kapitel 5.1 und 5.2). Es wird jedoch argumentiert, dass aus den Ergebnissen trotzdem Hinweise für eine Weiterentwicklung bestehender Theorien gewonnen werden können. Auch die geringe Anzahl von Codierungen der Kategorie Einfluss lieferte wertvolle

⁶⁷ Hier in loser Anlehnung an Tocquevilles „Schulen der Demokratie“ (Tocqueville 1985(1835)).

Erkenntnisse, die in klassischen Europäisierungsstudien überhaupt nicht berücksichtigt worden wären.

Trotz der genannten Einschränkungen zeigen die Ergebnisse also die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung theoretischer Ansätze, insbesondere im Bereich der Europäisierungs- und Steuerungsforschung. Zunächst konnte gezeigt werden, dass auch weiche Steuerungsinstrumente in der Wahrnehmung der Akteure einen deutlichen Einfluss auf lokale Klimapolitik ausüben können. Europäische Steuerungsimpulse erreichen die lokale Ebene und stoßen dort umfassende Europäisierungsprozesse an, die über eine bloße Anpassung von Klimaschutzmaßnahmen hinausgehen. Klassische Implementationsansätze mit einem engen Europäisierungsverständnis würden diese Aspekte übersehen.

Die unterschiedlichen EU-Steuerungsimpulse treffen auf höchst komplexe lokale Kontexte und werden in ihnen unterschiedlich verarbeitet. Dabei werden Wirkungen erzielt, die nicht primär erwartet wurden, sich im lokalen Kontext aber scheinbar ungerichtet und verzögert auswirken. Es konnte gezeigt werden, dass auch diese Nebenwirkungen bestimmten Mustern folgen und nicht per se als Fehlsteuerung oder ineffektives Steuerungsergebnis zählen sollten. In der vorliegenden Arbeit wurden verschiedene Kategorien entwickelt, die für die Untersuchung der Tiefenwirkung europäischer Politik abseits von konkretem Policy-Wandel angewendet werden können.

Die tatsächliche Wirkung der EU-Instrumente hängt also maßgeblich von den Wahrnehmungen und Handlungsorientierungen der Steuerungsadressaten ab. Was die lokalen Akteure dann daraus machen, liegt an ihnen. Daraus folgt, dass die Steuerungskompetenz der EU von oben bzw. durch hierarchische und vertikale Governance begrenzt ist. Vielmehr muss sie bei der Motivation auf lokaler Ebene ansetzen.

Städte müssen auch im europäischen Mehrebenenkontext als strategische Akteure berücksichtigt werden. Dies gelingt nur, wenn top-down-orientierte Ansätze der Europäisierungsforschung konsequent mit Ansätzen der lokalen Politikforschung verknüpft werden und den lokalen Kontext umfassend berücksichtigen. Dabei muss besonderes Augenmerk auf die Wahrnehmung und Motivation der handelnden städtischen Akteure gelegt werden. Sie sind der Schlüssel, um unterschiedliche Europäisierungsergebnisse trotz ähnlicher Rahmenbedingungen zu verstehen. Die Berücksichtigung von Verwaltungsstrukturen und politischen Unternehmer_innen stärkt die lokale Perspektive und führt zu einer besseren Einschätzung der Europäisierung von Städten.

Damit eröffnet sich eine Vielzahl an möglichen Forschungsfragen für Studien, die an die vorliegende Arbeit anknüpfen. Zunächst sei erwähnt, dass die Untersuchung großer Städte mit einer fortgeschrittenen Klimapolitik nur einen Ausschnitt zeigen kann. Klimapolitische Vorbilder und Pioniere machen nur einen Teil der europäischen Städtegemeinschaft aus. Es ist somit dringend notwendig, die beschriebenen Muster anhand von kleineren Städten bzw.

klimapolitischen Nachzählern zu überprüfen. Fuhr et al. (2018) und Kern (2019) merken richtig an, dass eine erfolgreiche Klimapolitik alle Städte erreichen muss und sich nicht auf die Vorreiter beschränken darf. Hier sind vermutlich andere Steuerungsansätze wirksamer, die den spezifischen Kontext kleinerer Städte berücksichtigen. Angesichts des beobachteten Mechanismus einer selbstverstärkenden Dynamik im Rahmen von städtischen EU-Aktivitäten kann hier möglicherweise schon mit kleinem Einsatz eine große Wirkung erzielt werden.

Schließlich wäre auch eine Variation des nationalen Kontextes der adressierten Städte sinnvoll, da die innerstaatliche Verteilung von Ressourcen und Kompetenzen zwischen den Ebenen innerhalb der EU variiert und die Wahrnehmung und Einschätzung der Akteure bezüglich der EU und bezüglich ihrer eigenen Rolle im EU-Mehrebenensystem davon vermutlich stark geprägt werden.

Auch der Fokus auf Klimapolitik kann in Folgestudien durch weitere Politikfelder ergänzt werden. So wäre ein Blick auf ein stärker durch hierarchische Governance geprägtes Politikfeld, wie beispielsweise Teile der Umweltpolitik (Lärmschutz, Luftreinhaltung) oder Vorgaben im Rahmen des Wettbewerbsrechts, interessant. In der vorliegenden Studie gab es Hinweise darauf, dass regulative Vorgaben nicht nur als Einschränkung des lokalen Handlungsspielraums und als Anpassungszwang wahrgenommen werden, sondern durchaus auch strategisch genutzt werden können und indirekte Wirkungen entfalten können. Hier könnten bisherige Erkenntnisse zur Wirkung hierarchischer Steuerung gegebenenfalls noch geschärft werden.

Insgesamt können die verstärkte Verknüpfung von Ansätzen der Europäisierungsforschung und der lokalen Politikforschung sowie die Berücksichtigung der Wahrnehmung und Motivation der handelnden Akteure die wissenschaftliche Perspektive auf zahlreiche Forschungsfragen erweitern und zu einem besseren Verständnis der komplexen Interaktionsbeziehungen im europäischen Mehrebenensystem führen.

Literaturverzeichnis

- Abels, Gabriele (2008): Geschlechterpolitik. In: Hubert Heinelt und Michèle Knodt (Hg.): Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens. Baden-Baden: Nomos, S. 293–310.
- Alemann, Ulrich von; Münch, Claudia (2006a): Einleitung. Steigerung der kommunalen Europafähigkeit. In: Ulrich von Alemann und Claudia Münch (Hg.): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 16–22.
- Alemann, Ulrich von; Münch, Claudia (2006b): Europa als Erweiterung des europäischen Handlungsspielraums. In: Ulrich von Alemann und Claudia Münch (Hg.): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 479–497.
- Auel, Katrin (2006): Europäisierung nationaler Politik. In: Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch (Hg.): Theorien der europäischen Integration. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 293–320.
- Aylett, Alex (2013): The Socio-institutional Dynamics of Urban Climate Governance. A Comparative Analysis of Innovation and Change in Durban (KZN, South Africa) and Portland (OR, USA). In: *Urban Studies* 50 (7), S. 1386–1402.
- Bach, Maurizio; Hönig, Barbara (Hg.) (2018): Europasozioogie. Handbuch für Wissenschaft und Studium. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Bache, Ian (2003): Europeanization. A Governance Approach. Paper to be presented at the EUSA 8th International Biennial Conference, Nashville, March 27-29, 2003. Online verfügbar unter <http://aei.pitt.edu/554/>, zuletzt geprüft am 03.07.2019.
- Bache, Ian (2012): Multi-level Governance in the European Union. In: David Levi-Faur (Hg.): The Oxford handbook of governance. Oxford: Oxford University Press (Oxford handbooks in politics & international relations), S. 628–641.
- Bae, Jungah; Feiock, Richard (2013): Forms of Government and Climate Change Policies in US Cities. In: *Urban Studies* 50 (4), S. 776–788.
- Bansard, Jennifer S.; Pattberg, Philipp H.; Widerberg, Oscar (2017): Cities to the rescue? Assessing the performance of transnational municipal networks in global climate governance. In: *Int Environ Agreements* 17 (2), S. 229–246. DOI: 10.1007/s10784-016-9318-9.
- Barbehön, Marlon (2015): Die Europäisierung von Städten als diskursiver Prozess, Baden-Baden.

- Barber, Benjamin R. (2013): *If Mayors Ruled the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven, CT: Yale University Press. Online verfügbar unter <https://www.degruyter.com/doi/book/10.12987/9780300164831>.
- Barber, Benjamin R. (2017): *Cool cities. Urban sovereignty and the fix for global warming*. New Haven, London: Yale University Press.
- Behnke, Nathalie; Broschek, Jörg; Sonnicksen, Jared (Hg.) (2019): *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance*. Cham: Springer International Publishing.
- Bell, Stephen; Hindmoor, Andrew; Mols, Frank (2010): Persuasion as Governance. A State-Centric Relational Perspective. In: *Public Administration* 88 (3), S. 851–870.
- Bendlin, Lena (2016): Cities' views and ownership of the Covenant of Mayors. In: Jörg Kemmerzell, Michèle Knodt und Anne Tews (Hg.): *Städte und Energiepolitik im europäischen Mehrebenensystem. Zwischen Energiesicherheit, Nachhaltigkeit und Wettbewerb*. 1. Auflage 2016. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V, Band 95), S. 103–124.
- Bendlin, Lena (2020): *Orchestrating local climate policy in the European Union. Intermunicipal coordination and the covenant of mayors in Germany and France*. Wiesbaden: Springer VS Springer Fachmedien Wiesbaden (Research (Wiesbaden, Germany)).
- Benz, Arthur (1997): Policies als erklärende Variable in der politischen Theorie. In: Arthur Benz und Wolfgang Seibel (Hg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft. Eine Zwischenbilanz*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 303–322.
- Benz, Arthur (2004a): Einleitung. Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Arthur Benz (Hg.): *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen*: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11–28.
- Benz, Arthur (2004b): Multilevel Governance. Governance in Mehrebenensystemen. In: Arthur Benz (Hg.): *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen*: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 125–146.
- Benz, Arthur (2009): *Politik in Mehrebenensystemen*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch, Bd. 5).
- Benz, Arthur; Kemmerzell, Jörg; Knodt, Michèle; Tews, Anne (2015): The trans-local dimension of local climate policy. Sustaining and transforming local knowledge orders through trans-local action in three German cities. In: *Urban Research & Practice* 8 (3), S. 319–335. DOI: 10.1080/17535069.2015.1051380.
- Berger, Peter L.; Luckmann, Thomas (1980(1987)): *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*. Stuttgart: Fischer Taschenbuch Verlag.

- Berry, Frances Stokes; Berry, William D. (2018): Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: Christopher M. Weible, Paul A. Sabatier und Christopher M. Weible (Hg.): *Theories of the Policy Process*. Fourth edition. | Boulder, CO : Westview Press, 2017.: Routledge, 223-260.
- Bieling, Hans-Jürgen; Lerch, Marika (2006): Theorien der europäischen Integration. ein Systematisierungsversuch. In: Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch (Hg.): *Theorien der europäischen Integration*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9–40.
- Biermann, Frank; Pattberg, Philipp; van Asselt, Harro; Zelli, Fariborz (2009): The Fragmentation of Global Governance. A Framework for Analysis. In: *Global Environmental Politics* 9 (4), S. 14–40.
- Blomqvist, Paula (2016): Soft and hard governing tools. In: Jacob Torfing und Christopher K. Ansell (Hg.): *Handbook on theories of governance*. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, S. 267–278.
- Boghrat, Jasmin; Weber, Meike; Zimmermann, Karsten; Lamping, Wolfram (2014): Kommunalverwaltung und Klimawandel. Wissensgenerierung, Framing und die Erzeugung von Handlungsfähigkeit. In: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 7 (2), S. 289–309.
- Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Kuhlmann, Sabine (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung. In: *Politische Vierteljahresschrift* (Sonderheft 37), S. 151–184.
- Bondarouk, Elena; Liefferink, Duncan (2017): Diversity in sub-national EU implementation. the application of the EU Ambient Air Quality directive in 13 municipalities in the Netherlands. In: *Journal of Environmental Policy & Planning* 19 (6), S. 733–753.
- Borrás, Susana; Jacobsson, Kerstin (2004): The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU. In: *Journal of European Public Policy* 11 (2), S. 185–208. DOI: 10.1080/1350176042000194395.
- Börzel, Tanja (2012): The European Union. A unique governance mix? In: David Levi-Faur (Hg.): *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press (Oxford handbooks in politics & international relations), S. 613–627.
- Börzel, Tanja; Risse, Thomas (2003): Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: Claudio M. Radaelli und Kevin Featherstone (Hg.): *The Politics of Europeanization*. Oxford, New York, S. 57–80.
- Börzel, Tanja A. (2003): How the European Union interacts with its member states. Institut für Höhere Studien (IHS). Wien (Reihe Politikwissenschaft, 93).
- Braun, Dietmar; Giraud, Olivier (2009): Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance. In: Klaus Schubert und Nils C. Bandelow (Hg.): *Lehrbuch der*

- Politikfeldanalyse 2.0. 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. München: Oldenbourg Verlag, S. 159–187.
- Brenner, Neil (2000): The Urban Question. Reflections on Henri Lefebvre, Urban Theory and the Politics of scale. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 24 (2), S. 361–378. DOI: 10.1111/1468-2427.00234.
- Briggs, Mark (2013): Governing the Ungovernable. The Florence School of Regulation and the Global Governance Programme talk Climate Change Policy. In: *EUI Times* (Autumn 2013), S. 4–12.
- Bulkeley, Harriet (2013): Cities and climate change. London: Routledge (Routledge critical introductions to urbanism and the city).
- Bulkeley, Harriet; Andonova, Liliana B.; Betsill, Michele M.; Compagnon, Daniel; Hale, Thomas; Hoffmann, Matthew J. et al. (2014): Transnational climate change governance. New York: Cambridge University Press.
- Bulkeley, Harriet; Betsill, Michele M. (2013): Revisiting the urban politics of climate change. In: *Environmental Politics* 22 (1), S. 136–154. DOI: 10.1080/09644016.2013.755797.
- Bulkeley, Harriet; Kern, Kristine (2006): Local Government and the Governing of Climate Change in Germany and the UK. In: *Urban Studies* 43 (12), S. 2237–2259.
- Bulmer, Simon (2008): Theorizing Europeanization. In: Paolo Graziano und Maarten Peter Vink (Hg.): *Europeanization. New research agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 46–58.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2016): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. Indikator Kommunale Schulden. Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2018): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. Indikator Bevölkerungsentwicklung (zensusbasiert). Bonn.
- Burth, Andreas (2016): Ranking über die Steuereinnahmekraft der kreisfreien Städte in Deutschland. *Haushaltssteuerung.de* (15. Februar). Online verfügbar unter <https://www.haushaltssteuerung.de/weblog-ranking-ueber-die-steuereinnahmekraft-der-kreisfreien-staedte-in-deutschland.html>, zuletzt geprüft am 07.03.2021.
- Büttner, Sebastian; Mau, Steffen (2010): Horizontale Europäisierung und Integration. In: Monika Eigmüller, Steffen Mau und Georg Vobruba (Hg.): *Gesellschaftstheorie und Europapolitik. Sozialwissenschaftliche Ansätze zur Europaforschung*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Neue Bibliothek der Sozialwissenschaften), S. 274–318.
- Carmichael, Laurence (2005): Cities in the multi-level governance of the European Union. In: Michael Haus, Hubert Heinelt und Murray Stewart (Hg.): *Urban governance and*

- democracy. Leadership and community involvement. London: Routledge (Routledge studies in governance and public policy, 8), S. 129–148.
- Commission of the European Communities (1990): Greenpaper on the Urban Environment. Communication from the Commission to the Council and Parliament. Brüssel (COM(90) 218 final).
- Corfee-Morlot, Jan; Kamal-Chaoui, Lamia; Donovan, Michael G.; Cochran, Ian; Robert, Alexis; Teasdale, Pierre-Jonathan (2009): Cities, Climate Change and Multilevel Governance. OECD (OECD Environmental Working Paper, 14).
- Council of the European Union (2007): Presidency Conclusions 8/9 March 2007 (7224/1/07 REV 1).
- Covenant of Mayors (2016): The Covenant of Mayors for Climate and Energy. Brochure. Covenant of Mayors for Climate and Energy. Online verfügbar unter http://www.covenantofmayors.eu/IMG/pdf/CovenantLeaflet_web.pdf, zuletzt geprüft am 08.02.2018.
- den Exter, Renske; Lenhart, Jennifer; Kern, Kristine (2015): Governing climate change in Dutch cities: anchoring local climate strategies in organisation, policy and practical implementation. In: *Local Environment* 20 (9), S. 1062–1080. DOI: 10.1080/13549839.2014.892919.
- Diekmann, Andreas (2007): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Reinbek bei Hamburg.
- Dolowitz, David; Marsh, David (1996): Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature. In: *Political Studies* XLIV, S. 343–357.
- Dossi, Samuele (2012): Cities and the European Union. Mechanisms and Modes of Europeanization in the City of Turin. Dissertation. University of Exeter, Exeter. Online verfügbar unter <http://hdl.handle.net/10036/4021>.
- Egner, Björn (2007): Einstellungen deutscher Bürgermeister. Lokale Eliten zwischen Institutionen und Kontext. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Egner, Björn (2018): Parteien in der Kommunalpolitik. In: Hubert Heinelt, Björn Egner, Timo Alexander Richter, Angelika Vetter, Sabine Kuhlmann und Markus Seyfried (Hg.): *Bürgermeister in Deutschland. Problemsichten - Einstellungen - Rollenverständnis*. Baden-Baden: Nomos, S. 53–68.
- Eising, Rainer (2003): Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung. In: Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Hg.): *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, S. 387–416.
- Emelianoff, Cyria (2014): Local Energy Transition and Multilevel Climate Governance: The Contrasted Experiences of Two Pioneer Cities (Hanover, Germany, and Växjö, Sweden). In: *Urban Studies* 51 (7), S. 1378–1393. DOI: 10.1177/0042098013500087.

- Eppler, Annegret; Scheck, Hanna (2010): Klimawandel - Governance-Wandel? Lokale Klimapolitik im EU-Multi-Level-Governance-System im Zeitalter globaler Megatrends. In: Gabriele Abels, Annegret Eppler und Michèle Knodt (Hg.): Die EU-Reflexionsgruppe "Horizont 2020-2030". Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V, Bd. 69), S. 207–220.
- Ercole, Enrico; Walters, Menno; Goldsmith, Michael (1997): Cities, Networks, Euregions, European Offices. In: Michael Goldsmith und Kurt K. Klausen (Hg.): European Integration and Local Government. Cheltenham: Edward Elgar, S. 219–236.
- Eurocities (2020): EU climate leadership: 60% emission reduction by 2030. Paving the way to 2050 climate neutrality. Online verfügbar unter https://eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/12/EU-2030-target-revision_December-2020_final.pdf.
- Europabüro der Stadt Nürnberg (2014): EU-Projekte der Stadt Nürnberg in 2013 und Übersicht der städtischen EU-Projekte in der Förderperiode 2007-2013. Sachverhaltsdarstellung. Bericht in der Sitzung des Stadtrats am 25.06.2014.
- Europabüro für Wirtschaft und Arbeit der Stadt Nürnberg (2011): EU-Bericht des Europabüros für Wirtschaft und Arbeit der Stadt Nürnberg 2010. Nürnberg.
- Europäische Kommission (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. Mitteilung der Kommission. Europäische Kommission. Brüssel (KOM(2001) 428 endgültig).
- Europäische Kommission (2002): Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs. Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission. Mitteilung der Kommission. Europäische Kommission. Brüssel (KOM(2002) 704 endgültig).
- Europäische Kommission (2008): Nachhaltige Energie. Fortschrittlichste Städte weisen den Weg im Kampf gegen den Klimawandel. Europäische Kommission initiiert Konvent der BürgermeisterInnen. IP/08/103.
- Europäische Kommission (2009): Investitionen in die Entwicklung von Technologien mit geringen CO₂-Emissionen (SET-Plan). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Europäische Kommission. Brüssel (KOM(2009) 519 endgültig).
- Europäische Kommission (2010a): Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Mitteilung der Kommission. Brüssel (KOM(2010) 2020 endgültig).
- Europäische Kommission (2010b): Energie 2020. Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Brüssel (KOM(2010) 639 endgültig).

- Europäische Kommission (2011a): Energieeffizienzplan 2011. Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Brüssel (KOM(2011) 109 endgültig).
- Europäische Kommission (2011b): Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum. Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem. Weißbuch. Brüssel (KOM(2011) 144 endgültig).
- Europäische Kommission (2011c): Fragen und Antworten. Legislativpaket zur Regional-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU für den Zeitraum 2014-2020. Brüssel (MEMO/11/663).
- Europäische Kommission (2015): Paket zur Energieunion. Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank. Europäische Kommission. Brüssel (COM(2015) 80 final).
- Europäische Kommission (2017): Bericht der Kommission an den Rat über die Städteagenda für die EU. Europäische Kommission. Brüssel (COM(2017) 657 final).
- Europäische Kommission - Dienststellenübergreifende Arbeitsgruppe für Stadtentwicklung (2010): Die städtische Dimension der Politiken der Europäischen Union 2010. Leitfaden. Brüssel.
- Europäische Kommission - Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (2014): Europäischer Fonds für regionale Entwicklung. Europäische Kommission - Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding/erdf, zuletzt aktualisiert am 15.10.2014, zuletzt geprüft am 04.02.2018.
- Europäische Kommission - Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (2016): Europäischer Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020. Offizielle Texte und Kommentare. Brüssel.
- Europäische Union (2007): Europäische Regionalpolitik. Die Grundlagen. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2007_de.pdf, zuletzt geprüft am 02.09.2018.
- European Commission (2011): Impact Assessment. Accompanying the document "Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency and amending and subsequently repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC. Commission Staff Working Paper. European Commission. Brussels (SEC(2011) 779 final).

- European Commission (2012): Smart Cities and Communities – European Innovation Partnership. Communication from the Commission. European Commission. Brussels (C(2012) 4701 final).
- European Commission (2015): Smart Cities and Communities. Timeline. European Commission. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/eip/smartcities/timeline/index_en.htm, zuletzt aktualisiert am 03.03.2015, zuletzt geprüft am 09.02.2018.
- European Commission (2017): Two years after Paris – Progress towards meeting the EU's climate commitments. Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels (COM(2017) 646 final).
- European Commission (2018): A Clean Planet for all. A European long-term strategic vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy. In-depth analysis in support of the Commission Communication COM(2018) 773. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_analysis_in_support_en_0.pdf.
- European Commission (2019): The European Green Deal. Communication from the Commission. European Commission. Brussels (COM(2019) 640 final).
- European Commission - Directorate-General for Energy (2015): Energy Union and Regional policy. Integrated, Interconnected, Resilient and Secure. Workshop presentation. European Commission. Online verfügbar unter http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/informing/events/201506/i_workshop_energy_union_lille.pdf, zuletzt geprüft am 06.02.2018.
- European Council (2013): Conclusions. Multiannual Financial Framework. European Council. Brüssel (EUCO 37/13).
- European Council (2014): European Council Conclusions. Adopted at the European Council on 23 and 24 October 2014. European Council. Brüssel (EUCO 169/14).
- European Environment Agency (2019): The European environment - state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe. Online verfügbar unter <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020>, zuletzt geprüft am 29.12.2020.296Z.
- European University Institute (2013): Governing the Ungovernable. The Florence School of Regulation and the Global Governance Programme talk Climate Change Policy (EUI Times). Online verfügbar unter <https://ael.eui.eu/wp-content/uploads/sites/15/2013/10/EUI-Times-Autumn-2013.pdf>, zuletzt geprüft am 01.09.2017.
- Falleti, Tullia G. (2006): Theory-Guided Process-Tracing in Comparative Politics: Something Old, Something New. Online verfügbar unter <http://www.polisci.upenn.edu/~falleti/Falleti-CP-APSANewsletter06-TGPT.pdf>, zuletzt geprüft am 20.05.2019.

- Fischer, Annett (Hg.) (1997): Klimaschutz in Kommunen. Leitfaden zur Erarbeitung und Umsetzung kommunaler Klimakonzepte. Unter Mitarbeit von Markus Duscha. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin: Difu (Umweltberatung für Kommunen).
- Frey, Oliver; Koch, Florian (2011): Einführung. Die Zukunft der europäischen Stadt. In: Oliver Frey und Florian Koch (Hg.): Die Zukunft der europäischen Stadt. Stadtpolitik, Stadtplanung und Stadtgesellschaft im Wandel. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11–20.
- Fuhr, Harald; Hickmann, Thomas; Kern, Kristine (2018): The role of cities in multi-level climate governance: local climate policies and the 1.5 °C target. In: *Current Opinion in Environmental Sustainability* 30, S. 1–6. DOI: 10.1016/j.cosust.2017.10.006.
- Furlong, Paul; Marsh, David (2010): A Skin Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science. In: David Marsh und Gerry Stoker (Hg.): Theory and methods in political science. 3rd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan (Political analysis), S. 184–211.
- Glaser, Barney G.; Strauss, Anselm L. (1967): The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research. New York: Aldine de Gruyter.
- Goldsmith, Michael; Klausen, Kurt K. (1997a): Conclusion. Local Government and the European Union. In: Michael Goldsmith und Kurt K. Klausen (Hg.): European Integration and Local Government. Cheltenham: Edward Elgar, S. 237–254.
- Goldsmith, Michael; Klausen, Kurt K. (Hg.) (1997b): European Integration and Local Government. Cheltenham: Edward Elgar.
- Grande, Edgar (2000): Multi-Level Governance. Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. In: Edgar Grande und Markus Jachtenfuchs (Hg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU? Baden-Baden: Nomos, S. 11–32.
- Green Cowles, Maria; Caporaso, James A.; Risse, Thomas (Hg.) (2001): Transforming Europe. Europeanization and domestic change. Ithaca, N.Y., London: Cornell University Press (Cornell studies in political economy).
- Gregorio Hurtado, Sonia de; Olazabal, Marta; Salvia, Monica; Pietrapertosa, Filomena; Olazabal, Eduardo; Geneletti, Davide et al. (2014): Implications of governance structures in urban climate action. evidence from Italy and Spain. Basque Centre for Climate Change. Bilbao, Spanien (BC3 Working Paper Series, 2).
- Groer, Stefan (2016): Der Verkehrssektor in der städtischen Energiepolitik. In: Jörg Kemmerzell, Michèle Knodt und Anne Tews (Hg.): Städte und Energiepolitik im europäischen Mehrebenensystem. Zwischen Energiesicherheit, Nachhaltigkeit und Wettbewerb. 1. Auflage 2016. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V, Band 95), S. 217–239.

- Haberzettel, Manfred; Roth, Uwe; Schläger, Wolfgang (1998): Europa im Rathaus. Auswirkungen der europäischen Gesetzgebung auf die Kommunen. Frankfurt (Main): VAS (Politik in sozialer und ökologischer Verantwortung).
- Hall, Peter (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. In: *Comparative Politics* 25 (3), S. 275–296.
- Halpern, Charlotte (2005): Institutional change through innovation. the URBAN Community Initiative in Berlin, 1994- 99. In: *Environment and Planning C: Government and Policy* (23), S. 697–713. DOI: 10.1068/c0416.
- Hambleton, Robin (2015): Leading the inclusive city. Place-based innovation for a bounded planet. Bristol: Policy Press.
- Hambleton, Robin (2020): Cities and Communities Beyond Covid-19. How Local Leadership Can Change Our Future for the Better. Bristol: Bristol University Press.
- Hamedinger, Alexander; Wolffhardt, Alexander (2010a): The Europeanization of cities. Challenges of an evolving research agenda. In: Alexander Hamedinger und Alexander Wolffhardt (Hg.): *The Europeanization of Cities. Policies, Urban Change & Urban Networks*. Amsterdam: Techne Press, S. 227–238.
- Hamedinger, Alexander; Wolffhardt, Alexander (Hg.) (2010b): *The Europeanization of Cities. Policies, Urban Change & Urban Networks*. Amsterdam: Techne Press.
- Hamedinger, Alexander; Wolffhardt, Alexander (2010c): Understanding the interplay between Europe and the cities. Frameworks and perspectives. In: Alexander Hamedinger und Alexander Wolffhardt (Hg.): *The Europeanization of Cities. Policies, Urban Change & Urban Networks*. Amsterdam: Techne Press, S. 9–42.
- Hebbert, Michael; Jankovic, Vladimir (2013): Cities and Climate Change. The Precedents and Why They Matter. In: *Urban Studies* 50 (7), S. 1332–1347.
- Heinelt, Hubert (2004): Governance auf der lokalen Ebene. In: Arthur Benz (Hg.): *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen: VS Verlag für Sozialwissenschaften*, S. 29–44.
- Heinelt, Hubert (2017): The role of cities in the institutional framework of the European Union. Study. Brussels: Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament.
- Heinelt, Hubert; Knodt, Michèle (2008a): Einleitung. Politikfelder im Europäischen Mehrebenensystem. In: Hubert Heinelt und Michèle Knodt (Hg.): *Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens*. Baden-Baden: Nomos, S. 7–20.
- Heinelt, Hubert; Knodt, Michèle (2008b): Zusammenwirken territorialer und funktionaler politischer Einheiten und Veränderungen politischer Steuerung im EU-Mehrebenensystem. In: Hubert Heinelt und Michèle Knodt (Hg.): *Politikfelder im EU-*

- Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens. Baden-Baden: Nomos, S. 311–332.
- Heinelt, Hubert; Lamping, Wolfram (2014): Städte im Klimawandel. Zwischen Problembetroffenheit und Innovationserwartung. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 27 (2), S. 79–89.
- Heinelt, Hubert; Lamping, Wolfram (2015): Wissen und Entscheiden. Lokale Strategien gegen den Klimawandel in Frankfurt am Main, München und Stuttgart. Frankfurt am Main: Campus (Interdisziplinäre Stadtforschung, Bd. 20).
- Heinelt, Hubert; Mayer, Margit (2003): Local Politics Research in Germany. Developments and Characteristics in Comparative Perspective. In: *European Urban and Regional Studies* 10 (1), S. 39–47.
- Heinelt, Hubert; Niederhafner, Stefan (2008): Städte und organisierte Interessenvertretung im EU-Mehrebenensystem. In: Hubert Heinelt und Angelika Vetter (Hg.): *Lokale Politikforschung heute*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Stadtforschung aktuell, Bd. 112), S. 103–126.
- Héritier, Adrienne; Rhodes, Martin (Hg.) (2011): *New modes of governance in Europe. Governing in the shadow of hierarchy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan (Palgrave studies in European Union politics).
- Hesse, Joachim Jens (1985): Erneuerung der Politik "von unten"? Stadtpolitik u. kommunale Selbstverwaltung im Umbruch. In: Joachim Jens Hesse (Hg.): *Erneuerung der Politik "von unten"? Stadtpolitik u. kommunale Selbstverwaltung im Umbruch*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 11–25.
- Hooghe, Liesbeth; Marks, Gary (2003): Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. In: *American Political Science Review* 97 (2), S. 233–243.
- Hoppe, Thomas; van der Vegt, Arjen; Stegmaier, Peter (2016): Presenting a Framework to Analyze Local Climate Policy and Action in Small and Medium-Sized Cities. In: *Sustainability* 8 (9), S. 847. DOI: 10.3390/su8090847.
- Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH (2008): *Energie- und Klimaschutzkonzept für die Stadt Frankfurt am Main 2008*. Endbericht. Heidelberg.
- Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate (Hg.) (2003): *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich.
- Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate (2004): *Governance in der Europäischen Union*. In: Arthur Benz (Hg.): *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen*: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 77–101.
- Jänicke, Martin (2017): The Multi-level System of Global Climate Governance - the Model and its Current State. In: *Environmental Policy and Governance* 27 (2), S. 108–121. DOI: 10.1002/eet.1747.

- Jänicke, Martin; Quitzow, Rainer (2016): Wirtschaftliche Interessen in der europäischen Klima- und Energiepolitik. Entwicklungstendenzen unterhalb der nationalen Ebene. In: Jörg Kemmerzell, Michèle Knodt und Anne Tews (Hg.): Städte und Energiepolitik im europäischen Mehrebenensystem. Zwischen Energiesicherheit, Nachhaltigkeit und Wettbewerb. 1. Auflage 2016. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V, Band 95), S. 45–70.
- Jessop, Bob (2013): Hollowing out the nation state and multi-level governance. In: Patricia Kennett (Hg.): A handbook of comparative social policy. Cheltenham: Edward Elgar, S. 11–26.
- John, Peter (2001): Local governance in Western Europe. London: SAGE (SAGE politics texts).
- Jordan, Andrew; Huitema, Dave (2014): Innovations in climate policy: the politics of invention, diffusion, and evaluation. In: *Environmental Politics* 23 (5), S. 715–734. DOI: 10.1080/09644016.2014.923614.
- Jordan, Andrew; Huitema, Dave; Rayner, Tim; van Asselt, Harro (2010): Governing the European Union. policy choices and governance dilemmas. In: Andrew Jordan, Dave Huitema, Harro van Asselt, Tim Rayner und Frans Berkhout (Hg.): Climate Change Policy in the European Union. Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation? Cambridge: Cambridge University Press, S. 29–51.
- Jordan, Andrew; Wurzel, Rüdiger K. W.; Zito, Anthony (2005): The Rise of ‘New’ Policy Instruments in Comparative Perspective. Has Governance Eclipsed Government? In: *Political Studies* 53 (3), S. 477–496. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2005.00540.x.
- Keller, Berndt (2008): Arbeits- und Beschäftigungspolitik. In: Hubert Heinelt und Michèle Knodt (Hg.): Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens. Baden-Baden: Nomos, S. 213–234.
- Kemmerzell, Jörg (2018): Innovations in European Climate Governance and Their Impact on Local Climate Policy. An Analysis of German Major Cities. In: Sara Hughes, Eric K. Chu und Susan G. Mason (Hg.): Climate change in cities. Innovations in multi-level governance. Cham: Springer (The urban book series, 2365-757X), S. 39–57.
- Kemmerzell, Jörg; Hofmeister, Anne (2019): Innovationen in der Klimaschutzpolitik deutscher Großstädte. Der Einfluss überlokalen Handelns im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 60 (1), S. 95–126. DOI: 10.1007/s11615-018-0134-4.
- Kemmerzell, Jörg; Tews, Anne (2014): Akteursorientierungen im überlokalen Handlungsraum. Herausforderungen und Chancen lokaler Klimapolitik im Mehrebenensystem. In: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 7 (2), S. 269–287.
- Kern, Kristine (2014): Climate governance in the European Union multilevel system. The role of cities. In: Inger Weibust und James Meadowcroft (Hg.): Multilevel Environmental

- Governance. Managing Water and Climate Change in Europe and North America. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, S. 111–130.
- Kern, Kristine (2019): Cities as leaders in EU multilevel climate governance: embedded upscaling of local experiments in Europe. In: *Environmental Politics* 28 (1), S. 125–145. DOI: 10.1080/09644016.2019.1521979.
- Kern, Kristine; Bulkeley, Harriet (2009): Cities, Europeanization and Multi-level Governance. Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks. In: *Journal of Common Market Studies* 47 (2), S. 309–332.
- Kern, Kristine; Niederhafner, Stefan; Rechlin, Sandra; Wagner, Jost (2005): Kommunaler Klimaschutz in Deutschland. Handlungsoptionen, Entwicklung und Perspektiven. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin (Discussion Paper SPS IV 2005-101).
- Klima-Bündnis (2006): Städte im Wandel. Klimaschutz als Herausforderung und Chance für Kommunen. Klima-Bündnis. Frankfurt (Main). Online verfügbar unter http://www.amica-climate.net/fileadmin/amica/inhalte/dokumente/staedte-im-wandel_web.pdf, zuletzt geprüft am 18.01.2019.
- Knill, Christoph; Liefferink, Duncan (2007): Introduction and historical overview. the establishment of environmental policy as a European policy domain. In: Christoph Knill und Duncan Liefferink (Hg.): *Environmental politics in the European Union. Policy-making, implementation and patterns of multi-level governance*. Manchester, S. 1–26.
- Knodt, Michèle (1998): Tiefenwirkung europäischer Politik. Eigensinn oder Anpassung regionalen Regierens? Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Bd.201).
- Knodt, Michèle (2010): Kommunales Regieren im europäischen Mehrebenensystem. In: Gabriele Abels, Annegret Eppler und Michèle Knodt (Hg.): *Die EU-Reflexionsgruppe "Horizont 2020-2030". Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V, Bd. 69), S. 153–168.
- Knodt, Michèle (2016): Die Energiepolitik der Europäischen Union und Städte. In: Jörg Kemmerzell, Michèle Knodt und Anne Tews (Hg.): *Städte und Energiepolitik im europäischen Mehrebenensystem. Zwischen Energiesicherheit, Nachhaltigkeit und Wettbewerb*. 1. Auflage 2016. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V, Band 95), S. 23–43.
- Knodt, Michèle; Corcaci, Andreas (2012): *Europäische Integration. Anleitung zur theoriegeleiteten Analyse*. Konstanz, München: UVK Verlagsgesellschaft.
- Knodt, Michèle; Große Hüttmann, Martin (2006): Der Multi-Level Governance –Ansatz. In: Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch (Hg.): *Theorien der europäischen Integration*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 223–248.

- Knodt, Michèle; Kohler-Koch, Beate (Hg.) (2000): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung. Frankfurt (Main), New York: Campus Verlag.
- Knodt, Michèle; Müller, Rainer; Ringel, Marc; Schlacke, Sabine (2021): (Un)Fit for 55? Lehren aus der Implementation der Governance-Verordnung. Hg. v. Kopernikus-Projekt Ariadne. Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung. Potsdam (Ariadne-Analyse). Online verfügbar unter <https://ariadneprojekt.de/publikation/analyse-unfit-for-55/>.
- Knodt, Michèle; Ringel, Marc; Müller, Rainer (2020): 'Harder' soft governance in the European Energy Union. In: *Journal of Environmental Policy & Planning* 22 (6), S. 787–800. DOI: 10.1080/1523908X.2020.1781604.
- Knodt, Michèle; Schoenefeld, Jonas J. (2020): Harder soft governance in European climate and energy policy: exploring a new trend in public policy. In: *Journal of Environmental Policy & Planning* 22 (6), S. 761–773. DOI: 10.1080/1523908X.2020.1832885.
- Knodt, Michèle; Tews, Anne (2013): Lokale Energie- und Klimapolitik im Kontext des europäischen Mehrebenensystems. In: Jahrbuch des Föderalismus 2013. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (14), S. 191–204.
- Knodt, Michèle; Tews, Anne (2014): Städte im europäischen Mehrebenensystem. die lokale Generierung handlungsrelevanten Wissens im Klimawandel. In: Elisabeth Alber und Carolin Zwilling (Hg.): Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem. Herausforderungen im 21. Jahrhundert. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe der Europäischen Akademie Bozen, Bereich "Minderheiten und Autonomien", Band 26), S. 271–289.
- Knodt, Michèle; Urdze, Sigita (2008): Demokratisierungspolitik. In: Hubert Heinelt und Michèle Knodt (Hg.): Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens. Baden-Baden: Nomos, S. 21–42.
- Kohler-Koch, Beate (2000): Europäisierung. Plädoyer für eine Horizonterweiterung. In: Michèle Knodt und Beate Kohler-Koch (Hg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung. Frankfurt (Main), New York: Campus Verlag, S. 11–31.
- Kohler-Koch, Beate (2002): European Networks and Ideas. Changing National Policies? In: *European Integration online papers* 6 (6).
- Kohler-Koch, Beate; Conzelmann, Thomas; Knodt, Michèle (2004): Europäische Integration - europäisches Regieren. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Grundwissen Politik, Bd. 34).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997): Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union. Mitteilung der Kommission. Brüssel (KOM(97) 197 endgültig).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998): Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union. Ein Aktionsrahmen. Mitteilung der Kommission an den Rat, das

- Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen. Brüssel (COM(98) 0605 endgültig).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006a): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine thematische Strategie für die städtische Umwelt. Brüssel (KOM(2005) 718 endgültig).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006b): Die Kohäsionspolitik und die Städte. Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament (KOM(2006) 385 endgültig).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007): Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt. Grünbuch. Brüssel (KOM(2007) 551 endgültig).
- Kona, Albana; Melica, Giulia; Rivas Calvete, Silvia; Zancanella, Paolo; Iancu, Andreea; Gabrielaitiene, Irena et al. (2015): The Covenant of Mayors in Figures and Performance Indicators: 6-year Assessment. Hg. v. European Commission. Luxembourg (JRC Science and Policy Reports).
- Krause, Rachel M. (2012): Political Decision-making and the Local Provision of Public Goods. The Case of Municipal Climate Protection in the US. In: *Urban Studies* 49 (11), S. 2399–2417. DOI: 10.1177/0042098011427183.
- Lahusen, Christian; Pernicka, Susanne (2016): Editorial. In: *Berlin J Soziol* 26 (1), S. 1–5. DOI: 10.1007/s11609-016-0310-6.
- Landeshauptstadt München (2010): Europawegweiser durch München und Oberbayern.
- Landeshauptstadt München (2012): Europa-Jahresbericht 2011. Hg. v. Referat für Arbeit und Wirtschaft (RAW) (Heft Nr. 266).
- Landeshauptstadt Stuttgart (o.J.): Globaler Klimaschutz. Beteiligung an Netzwerken. Amt für Umweltschutz. Online verfügbar unter http://www.stadtklima-stuttgart.de/index.php?klima_kliks_netzwerke, zuletzt geprüft am 06.06.2012.
- Landeshauptstadt Stuttgart (2003): Vierter Bericht des Koordinators für europäische und internationale Angelegenheiten/Städtepartnerschaften (GRDrs 699/2003). Online verfügbar unter <https://www.domino1.stuttgart.de/web/ksd/ksdarchiv.nsf/AnVoGrSuch/Verwaltungsaus-schuss6992003?OpenDocument>.
- Le Galès, Patrick (2002): *European cities. Social conflicts and governance*. Oxford: Oxford University Press (European societies).
- Levin, Kelly; Cashore, Benjamin; Bernstein, Steven; Auld, Graeme (2012): Overcoming the tragedy of super wicked problems. constraining our future selves to ameliorate global climate change. In: *Policy Sciences* 45 (2), S. 123–152.

- Lowi, Theodore J. (1972): Four Systems of Policy, Politics, and Choice. In: *Public Administration Review* 33, S. 298–310.
- March, James G.; Olsen, Johan P. (1998): The Institutional Dynamics of International Political Orders. In: *International Organization* 52 (4), S. 943–969.
- Marks, Gary; Hooghe, Liesbeth; Blank, Kermit (1996a): European Integration from the 1980s. State-Centric v. Multi-level Governance. In: *Journal of Common Market Studies* 34 (3), S. 341–378.
- Marks, Gary; Nielsen, Francois; Ray, Leonard; Salk, Jane (1996b): Competencies, Cracks and Conflicts. Regional Mobilization in the European Union. In: Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter und Wolfgang Streeck (Hg.): *Governance in the European Union*. London, S. 40–63.
- Marsh, David (2010): Meta-Theoretical Issues. In: David Marsh und Gerry Stoker (Hg.): *Theory and methods in political science*. 3rd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan (Political analysis), S. 212–231.
- Marshall, Adam (2005): Europeanization at the urban level. Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction. In: *Journal of European Public Policy* 12 (4), S. 668–686. DOI: 10.1080/13501760500160292.
- Marvin, Simon; Guy, Simon (1997): Creating myths rather than sustainability. The transition fallacies of the new localism. In: *Local Environment* 2 (3), S. 311–318. DOI: 10.1080/13549839708725536.
- Mau, Steffen (2015): Horizontale Europäisierung. Eine soziologische Perspektive. In: Ulrike Liebert und Janna Wolff (Hg.): *Interdisziplinäre Europastudien. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 93–113.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt (Main), New York: Campus Verlag (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, 23), S. 39–72.
- Mayring, Philipp (2015): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 12., überarb. Aufl. Weinheim, Basel: Beltz.
- Mayring, Philipp (2016): *Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken*. 6., überarbeitete Auflage. Weinheim, Basel: Beltz (Pädagogik).
- Ministers responsible for Urban Matters (2016): *An Urban Agenda for the EU. The ‘Pact of Amsterdam’*. Agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_en.pdf, zuletzt geprüft am 05.01.2018.

- Monni, Suvi; Raes, Frank (2008): Multilevel climate policy: the case of the European Union, Finland and Helsinki. In: *Environmental Science & Policy* 11 (8), S. 743–755. DOI: 10.1016/j.envsci.2008.08.001.
- Müller, Nikolas; Hofmann, Marina; Pfnür, Andreas (2016): Europäische Energie- und Klimapolitik für den lokalen Gebäudesektor. Freiräume und Restriktionen aus immobilienwirtschaftlicher Perspektive. In: Jörg Kemmerzell, Michèle Knodt und Anne Tews (Hg.): *Städte und Energiepolitik im europäischen Mehrebenensystem. Zwischen Energiesicherheit, Nachhaltigkeit und Wettbewerb*. 1. Auflage 2016. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V, Band 95), S. 177–197.
- Münch, Claudia (2006a): *Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa*. Zugl.: Düsseldorf, Univ., Diss. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Forschung Politik).
- Münch, Claudia (2006b): *Optionen der kommunalen Interessenvertretung*. In: Ulrich von Alemann und Claudia Münch (Hg.): *Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 356–382.
- Münch, Sybille (2016): *Interpretative Policy-Analyse. Eine Einführung*. 1. Aufl. 2016. Wiesbaden: Springer VS.
- Nullmeier, Frank (2003): *Zur Normativität des Lernbegriffs*. In: Matthias Leonhard Maier, Achim Hurrelmann, Frank Nullmeier, Tanja Pritzlaff und Achim Wiesner (Hg.): *Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse*. Opladen: Leske + Budrich, S. 329–342.
- Nullmeier, Frank; Kopp-Malek, Tanja; Schneider, Steffen (2011): *The cognitive turn in political science*. In: Rob Atkinson, Georgios Terizakis und Karsten Zimmermann (Hg.): *Sustainability in European environmental policy. Challenges of governance and knowledge*. London: Routledge (Routledge advances in European politics, 68), S. 77–93.
- Olsen, Johan P. (2002): *The Many Faces of Europeanization*. In: *Journal of Common Market Studies* 40 (5), S. 921–952.
- Ostrom, Elinor (2010): *Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change*. In: *Global Environmental Change* 20, S. 550–557.
- Ostrom, Elinor; Gardner, Roy; Walker, Jimmy (1994): *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Parsons, Craig (2010): *Constructivism and Interpretive Theory*. In: David Marsh und Gerry Stoker (Hg.): *Theory and methods in political science*. 3rd ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan (Political analysis), S. 80–98.

- Pasquier, Romain (2005): 'Cognitive Europeanization' and the territorial effects of multilevel policy transfer. Local development in French and Spanish regions. In: *Regional & Federal Studies* 15 (3), S. 295–310. DOI: 10.1080/10438590500223269.
- Pernicka, Susanne; Hofmann, Julia (2015): Ein soziales Europa? Möglichkeiten und Grenzen transnationaler Solidarität von Gewerkschaften. In: Marianne Kneuer, Carlo Masala und Sebastian Enskat (Hg.): *Solidarität. Politikwissenschaftliche Zugänge zu einem vielschichtigen Begriff*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Zeitschrift für Politikwissenschaft. Sonderband, (2014)), S. 133–162.
- Piattoni, Simona (2010): *The theory of multi-level governance. Conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Piattoni, Simona (2011): The Problematic Coexistence of Functional and Territorial Representation in the EU. In: *Journal of European Integration* 33 (4), S. 369–384.
- Pierre, Jon (2019): Multilevel governance as a strategy to build capacity in cities: Evidence from Sweden. In: *Journal of Urban Affairs* 41 (1), S. 103–116. DOI: 10.1080/07352166.2017.1310532.
- Pierre, Jon; Peters, B. Guy (2000): *Governance, politics and the state*. Basingstoke: Macmillan (Political analysis).
- Princen, Sebastiaan; Kerremans, Bart (2008): Opportunity Structures in the EU Multi-Level System. In: *West European Politics* 31 (6), S. 1129–1146.
- Przeworski, Adam; Teune, Henry (1970): *The logic of comparative social inquiry*. New York: Wiley-Interscience ((Comparative studies in behavioral science.)).
- Radaelli, Claudio M. (2000): Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. In: *European Integration online papers* 4 (8). Online verfügbar unter <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008.htm>, zuletzt geprüft am 03.07.2019.
- Radaelli, Claudio M. (2003): The Europeanization of Public Policy. In: Claudio M. Radaelli und Kevin Featherstone (Hg.): *The Politics of Europeanization*. Oxford, New York, S. 27–56.
- Radaelli, Claudio M.; Featherstone, Kevin (Hg.) (2003): *The Politics of Europeanization*. Oxford, New York.
- Radaelli, Claudio M.; Pasquier, Romain (2008): Conceptual Issues. In: Paolo Graziano und Maarten Peter Vink (Hg.): *Europeanization. New research agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 35–45.
- Rave, Tilmann (2016): Diffusion von Politikinnovationen im Mehrebenensystem. Die unterschiedlichen Perspektiven Münchner Akteure. In: Jörg Kemmerzell, Michèle Knodt und Anne Tews (Hg.): *Städte und Energiepolitik im europäischen Mehrebenensystem. Zwischen Energiesicherheit, Nachhaltigkeit und Wettbewerb*. 1.

- Auflage 2016. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V, Band 95), S. 125–154.
- Rayner, Tim; Jordan, Andrew (2013): The European Union: the polycentric climate policy leader? In: *WIREs Clim Change* 4 (2), S. 75–90. DOI: 10.1002/wcc.205.
- Rechlin, Sandra (2004): Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union. Betroffene Objekte oder aktive Subjekte? Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Discussion Paper, SP IV 2004-101).
- Reckien, Diana; Salvia, Monica; Heidrich, Oliver; Church, Jon Marco; Pietrapertosa, Filomena; Gregorio-Hurtado, Sonia de et al. (2018): How are cities planning to respond to climate change? Assessment of local climate plans from 885 cities in the EU-28. In: *Journal of Cleaner Production* 191, S. 207–219. DOI: 10.1016/j.jclepro.2018.03.220.
- Reintjes, Norbert; Spengler, Laura (2013): PROSA Straßenbeleuchtung. Entwicklung der Vergabekriterien für ein klimaschutzbezogenes Umweltzeichen. Studie im Rahmen des Projektes „Top 100 – Umweltzeichen für klima-relevante Produkte“. Öko-Institut e.V.
- Reiter, Renate (2011): Politiktransfer der EU. Die Europäisierung der Stadtentwicklungspolitik in Deutschland und Frankreich. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Forschungen zur Europäischen Integration, Bd. 23).
- Ringel, Marc (2016): Der Beitrag von Städten zur europäischen Energiepolitik. Das Beispiel Energieeffizienz. In: Jörg Kemmerzell, Michèle Knodt und Anne Tews (Hg.): Städte und Energiepolitik im europäischen Mehrebenensystem. Zwischen Energiesicherheit, Nachhaltigkeit und Wettbewerb. 1. Auflage 2016. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V, Band 95), S. 71–99.
- Rittel, Horst; Webber, Melvin (1973): Dilemmas in a General Theory of Planning. In: *Policy Sciences* 4 (2), S. 155–169.
- Robertson, Roland (1998): Glokalisierung. Homogenität und Heterogenität in Raum und Zeit. In: Ulrich Beck (Hg.): Perspektiven der Weltgesellschaft. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Edition zweite Moderne), S. 192–220.
- Rose, Richard (1991): What is Lesson Drawing? In: *Journal of Public Policy* 11 (1), S. 3–30.
- Rosenau, James N. (2003): Distant proximities. Dynamics beyond globalization. Princeton, NJ, Oxford: Princeton University Press.
- Rosenau, James N. (2007): Governing the ungovernable: The challenge of a global disaggregation of authority. In: *Regulation Governance* 1 (1), S. 88–97. DOI: 10.1111/j.1748-5991.2007.00001.x.
- Rösler, Cornelia (Hg.) (2011): Klimaschutz in Kommunen. Praxisleitfaden. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin: Difu.
- Scharpf, Fritz W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: *Politische Vierteljahresschrift* 32 (4), S. 621–634.

- Scharpf, Fritz W. (2000): Institutions in Comparative Policy Research. In: *Comparative Political Studies* 33 (6-7), S. 762–790. DOI: 10.1177/001041400003300604.
- Scharpf, Fritz W. (2001): Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe. In: *Scandinavian Political Studies* 24 (1), S. 1–26.
- Scharpf, Fritz W. (2011): The JDT Model. Context and Extensions. In: Gerda Falkner (Hg.): *The EU's Decision Traps. Comparing Policies*. Oxford: Oxford University Press, 217–236.
- Schmidt, Vivien A.; Radaelli, Claudio M. (2004): Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. In: *West European Politics* 27 (2), S. 183–210. DOI: 10.1080/0140238042000214874.
- Schmitt, Sophie; Schulze, Kai (2011): Choosing environmental policy instruments. An assessment of the 'environmental dimension' of EU energy policy. In: *European Integration online papers* 15. Online verfügbar unter <https://ideas.repec.org/a/erp/eiopxx/p0218.html>.
- Schreurs, Miranda; Tiberghien, Yves (2007): Multi-Level Reinforcement: Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation. In: *Global Environmental Politics* 7 (4), S. 19–46.
- Schultze, Claus J. (2003): Cities and EU-Governance. Policy-takers or Policy-makers? In: *Regional and Federal Studies* 13 (1), S. 121–147.
- Schwellnus, Guido (2006): Sozialkonstruktivismus. In: Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch (Hg.): *Theorien der europäischen Integration*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 321–345.
- Stadt Frankfurt am Main (2007): Klimaschutz in Frankfurt am Main. Bericht 1990-2007. Hg. v. Dezernat Umwelt und Gesundheit in Zusammenarbeit mit dem Dezernat Planen, Bauen, Wohnen und Grundbesitz, Hochbauamt.
- Stadt Frankfurt am Main (2013): Ein kommunaler Klimaschutzbericht für Frankfurt. Bericht des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung (B 274).
- Sterl, Barbara (2016): Die Europäisierung der Kommunen. Zwischen Absorption und Transformation. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, 47).
- Stuttgarter Amtsblatt (2011): Kommunale Netzwerke international aktiv. In: *Stuttgarter Amtsblatt* 2011, 21.04.2011.
- Terpan, Fabien (2015): Soft Law in the European Union-The Changing Nature of EU Law. In: *European Law Journal* 21 (1), S. 68–96. DOI: 10.1111/eulj.12090.
- Tews, Anne (2012): Die Intensität städtischer Interessenvermittlung im europäischen Mehrebenensystem. Master-Thesis. Technische Universität Darmstadt, Darmstadt.

- Tews, Anne; Kemmerzell, Jörg (2017): Überlokales Handeln und lokale Innovationen im Klimawandel. Eine vergleichende Analyse deutscher Großstädte. Bericht für den Deutschen Städtetag. unveröff. Manuskript.
- Tews, Kerstin; Busch, Per-Olof; Jörgens, Helge (2003): The diffusion of new environmental policy instruments. In: *European Journal of Political Research* 42, S. 569–600.
- Tholoniati, Luc (2010): The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a ‘Soft’ EU Instrument. In: *West European Politics* 33 (1), S. 93–117. DOI: 10.1080/01402380903354122.
- Thränhardt, Dietrich (1999): Die Kommunen und die Europäische Union. In: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. 2., völlig über. und akt. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, S. 361–377.
- Tocqueville, Alexis de (1985(1835)): *Über die Demokratie in Amerika*. Stuttgart: Reclam (Reclams Universal-Bibliothek, Nr. 8077).
- Trubek, David; Trubek, Louise (2005a): Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe. the Role of the Open Method of Co-ordination. In: *European Law Journal* 11 (3), S. 343–364.
- Trubek, David; Trubek, Louise (2005b): The Open Method of Co-ordination and the Debate over “Hard” and “Soft” Law. In: Jonathan Zeitlin und Philippe Pochet (Hg.): *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brüssel, S. 83–106.
- Tu, Yong (2018): Urban debates for climate change after the Kyoto Protocol. In: *Urban Studies* 55 (1), S. 3–18.
- Umbach, Gaby (2011): Klimapolitik. In: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. 12. Aufl. Baden-Baden: Nomos (UTB, 3528), S. 292–294.
- UN-Habitat (2020): *World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization*. United Nations Human Settlements Programme.
- Wang, XiaoHu; Hawkins, Christopher V.; Lebrede, Nick; Berman, Evan M. (2012): Capacity to Sustain Sustainability. A Study of U.S. Cities. In: *Public Administration Review* 72 (6), S. 841–853.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1983): „Policy“ und „Politics“. Wege und Irrwege einer politikwissenschaftlichen Policy-Theorie. In: *Politische Vierteljahresschrift* 24 (4), S. 347–360. Online verfügbar unter <http://www.jstor.org/stable/24194807>.
- Wolffhardt, Alexander; Bartik, Herbert; Meegan, Richard; Dangschat, Jens S.; Hamedinger, Alexander (2005): *The European engagement of cities. Experiences, motivations and effects on local governance in Liverpool, Manchester, Vienna, Graz, Dortmund &*

- Hamburg. In: Eugen Antalovsky, Jens S. Dangschat und Michael Parkinson (Hg.):
European Metropolitan Governance. Cities in Europe - Europe in the Cities, S. 65–112.
- Wollmann, Helmut (2002): Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung - ein
"Auslaufmodell"? In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 41 (1), S. 42–
51.
- Wollmann, Helmut; Lund, Silke (1997): European Integration and the Local Authorities in
Germany: Impacts and Perceptions. In: Michael Goldsmith und Kurt K. Klausen (Hg.):
European Integration and Local Government. Cheltenham: Edward Elgar, S. 57–74.

Anhang

Anhang I – Vorlage Interviewleitfaden Europabeauftragte

Name Interviewer/in:
Datum und Dauer Interview:
Ort Interview:



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DARMSTADT

Name Interviewpartner/in:
E-Mail-Adresse Interviewpartner/in:
Telefonnummer Interviewpartner/in:

Interviewleitfaden Vorlage Europabeauftragte

Einleitung

- Vorstellung der Interviewer und des DFG-Forschungsprojekts zur Klimapolitik von Städten
- Ziel: Einfluss der EU auf klimapolitische Entscheidungen und städtische EU-Aktivitäten untersuchen
- Hinweis: Aufnahme des Gesprächs für eigene Notizen
- Einstieg: Interviewpartner/in wird um Selbstvorstellung gebeten (Werdegang, Funktion und Aufgabenprofil in der Stadtverwaltung)

1. Verwaltungsinterne Strukturen im Rahmen der städtischen EU-Aktivitäten

- a) Ursprünge und Entwicklung der europäischen und internationalen Aktivitäten in der Stadt
- b) Wer ist in der Stadtverwaltung für internationale und EU-Aktivitäten zuständig?
 - i. Wie heißen die entsprechenden Verwaltungseinheiten und in welchem Referat bzw. Amt sind sie angeordnet?
 - ii. Wie sind diese Verwaltungseinheiten personell ausgestattet?
 - iii. Welche europapolitisch relevanten Funktionen/ Aufgaben/ Prioritäten haben sie (z.B. Informationssammlung, Koordinierung, Unterstützung bei der Beantragung von Fördermitteln, Netzwerkmitgliedschaften, Interessenvermittlung, Durchführung von EU-Projekten etc.)?
- c) Welche Formen der verwaltungsinternen Zusammenarbeit existieren bezüglich EU-Aktivitäten? Kooperation mit welchen Verwaltungsstellen im Bereich Klimapolitik?

2. Sammlung und Weiterleitung von Informationen über Entwicklungen auf EU-Ebene

- a) Welche Quellen bzw. Kontakte werden genutzt?
 - b) Wie werden Informationen von der EU-Ebene verwaltungsintern weitergeleitet (wenn möglich am Beispiel klimapolitischer Maßnahmen)?
 - c) Wie reagieren die Adressaten auf die weitergeleiteten Informationen?
-

3. Bedeutung der EU für die Stadt am Beispiel Klimapolitik

- a) Welchen Stellenwert hat Klimapolitik im Rahmen der EU-Aktivitäten in der Stadt?
- b) Wie schätzen Sie den Einfluss der EU (Verordnungen, Richtlinien, Projekte) auf die städtische Klimapolitik (Stellen, Zuständigkeiten, Abläufe) und auf klimapolitische Maßnahmen ein? Führen sie zu neuen Strukturen oder Maßnahmen?
 - i. Welche Verordnungen und Richtlinien sind besonders relevant?
 - ii. Wie hat sich der Einfluss im Zeitverlauf entwickelt?
- c) Welche Motivation gibt es für Europaaktivitäten? Werden Europaaktivitäten aktiv gefördert bzw. gefordert? Warum (nicht)?
- d) Welche EU-Projekte mit Bezug zum Klimaschutz werden durchgeführt?
 - i. Lassen sich konkrete Maßnahmen auf Impulse aus EU-Projekte zurückführen? Oder werden Projektgelder eingeworben um fertige Maßnahmen umzusetzen?
 - ii. Welchen Nutzen versprechen Sie sich von der Teilnahme an EU-Projekten?
 - iii. Wie werden die Projekte ausgewählt, nach welchen Kriterien?
- e) Werden Europaaktivitäten aktiv gefördert bzw. gefordert? Warum (nicht)?

4. Vernetzung (Städtenetzwerke und -verbände)

- a) Welche Akteure außerhalb der Stadtverwaltung sind an städtischen EU- bzw. internationalen Aktivitäten beteiligt (bspw. Informationszentren, private Akteure, Landesakteure etc.)?
 - i. Mit wem besteht häufiger Kontakt?
 - ii. Wer wäre ein möglicher Ansprechpartner?
 - b) In welchen nationalen und internationalen Städteverbänden und Städtenetzwerken ist die Stadt im Bereich Klimaschutz Mitglied?
 - i. Zu welchen dieser Verbände und Netzwerke besteht regelmäßiger Kontakt ?
 - ii. In welchen Verbänden/ Netzwerken hat die Stadt bisher eine spezielle Funktion (z.B. Vorsitz, Sitzungsleitung, Organisation von Veranstaltungen etc.) übernommen?
 - iii. Wozu nutzen Sie die Mitgliedschaft in nationalen und internationalen Städteverbänden und -netzwerken? Funktionen und Vorteile einer aktiven Beteiligung in Städtenetzwerken?
 - iv. Welches Netzwerk ist das wichtigste für Ihre Arbeit?
 - v. Welche Auswirkungen hat die Mitgliedschaft in Netzwerken und Verbänden (Stellen, Zuständigkeiten, Abläufe, inhaltliche Impulse)?
 - c) Welche Bedeutung hat die Region bzw. das Umland im Bereich der Klimapolitik?
-

-
- d) Können Sie externe Vorbilder für die Formulierung der Klimaschutzpolitik benennen?
- i. Städte und Maßnahmen, an denen sich die Stadt orientiert
 - ii. Falls keine Orientierung an externen Vorbildern besteht: warum wird darauf verzichtet?
- e) Mit welchen Städten arbeiten Sie zusammen bzw. tauschen Sie ihr Wissen aus?
- i. Bestehen regelmäßige Kontakte?
 - ii. Auf welcher Ebene der Stadtverwaltung ist die Zusammenarbeit angesiedelt?
- f) Welchen Stellenwert hat der Bereich Klimapolitik in internationalen Kontakten/ Städtepartnerschaften etc. ?

5. Vertretung der Interessen der Stadt im EU- und internationalen Kontext

- a) Welche Möglichkeiten zur Vermittlung städtischer Interessen auf EU-Ebene werden genutzt?
- b) Welche Möglichkeiten zur Vermittlung städtischer Interessen auf internationaler Ebene werden genutzt?

6. Städtewettbewerbe

- a) Hat die Stadt an nationalen/europäischen/internationalen Städtewettbewerben im Bereich Klimapolitik teilgenommen?
- i. Von wem ging die Initiative aus?
 - ii. Wer ist zuständig für die Teilnahme, Durchführung und Betreuung?
 - iii. Welche Effekte wurden erwartet? Welche Effekte traten ein (Stellen, Zuständigkeiten, Abläufe, inhaltliche Impulse)?

7. Städtische Klimapolitik allgemein

- a) Stellenwert der Klimapolitik in der Stadt allgemein
- b) Was sind die wichtigsten Maßnahmen, Projekte und Strategien der städtischen Klimapolitik?
- c) Verteilung der Zuständigkeiten für Klimapolitik in der Stadt
- d) Warum ist die Stadt überhaupt im Bereich der Klimapolitik aktiv geworden und wie erklären Sie die stadtspezifischen Schwerpunkte? Leitbild?

Abschluss

- Gibt es für unsere Fragestellung Aspekte, die in dem Interview nicht zur Sprache gekommen sind? Worauf sollte noch eingegangen werden?
 - Empfehlung wichtige Dokumente
 - Evtl. Kontaktaufnahme für Rückfragen möglich?
-

**Anhang II – Vorlage Interviewleitfaden Fachämter Klima, Energie, Stadtplanung,
Verkehr**

Name Interviewer/in:
Datum und Dauer Interview:
Ort Interview:



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DARMSTADT

Name Interviewpartner/in:
E-Mail-Adresse Interviewpartner/in:
Telefonnummer Interviewpartner/in:

Interviewleitfaden Vorlage Fachämter Klima, Energie, Stadtplanung, Verkehr

Einleitung

- Vorstellung der Interviewer und des DFG-Forschungsprojekts zur Klimapolitik von Städten
- Ziel: Einfluss der EU auf klimapolitische Entscheidungen und städtische EU-Aktivitäten untersuchen
- Hinweis: Aufnahme des Gesprächs für eigene Notizen
- Einstieg: Interviewpartner/in wird um Selbstvorstellung gebeten (Werdegang, Funktion und Aufgabenprofil in der Stadtverwaltung)

1. Städtische Klimapolitik allgemein

- a) Stellenwert der Klimapolitik in der Stadt allgemein und in der Fachabteilung
- b) Was sind die wichtigsten Maßnahmen, Projekte und Strategien der städtischen Klimapolitik?
- c) Verteilung der Zuständigkeiten für Klimapolitik in der Stadt und in der Fachabteilung
- d) Warum ist die Stadt überhaupt im Bereich der Klimapolitik aktiv geworden und wie erklären Sie die stadtspezifischen Schwerpunkte? Leitbild?
- e) Koordination mit anderen Referaten, Herausforderungen der ämterübergreifenden Zusammenarbeit?

2. Europäische Dimension

- a) Wie wichtig ist Wissen über die europäische Ebene für die konkrete Verwaltungsarbeit?
 - b) Wie schätzen Sie den Einfluss der EU auf die städtische Klimapolitik und Ihren Arbeitsbereich ein (Stellen, Zuständigkeiten, Abläufe, Maßnahmen)?
 - i. Welche Verordnungen und Richtlinien sind besonders relevant?
 - ii. Welche Projekte mit EU-Bezug wurden durchgeführt?
 - iii. Lassen sich konkrete Maßnahmen auf Impulse aus EU-Projekte zurückführen?
 - iv. Wie hat sich der Einfluss im Zeitverlauf entwickelt?
-

-
- c) Welchen Nutzen versprechen Sie sich von der Teilnahme an EU-Projekten?
 - i. Wie werden die Projekte ausgewählt, nach welchen Kriterien?
 - d) Werden Europaaktivitäten aktiv gefördert bzw. gefordert? Warum (nicht)?
 - e) Zuständigkeit für internationale und EU-Aktivitäten in der Stadtverwaltung, in Ihrem Amt und in Ihrer Abteilung?
 - i. Sammlung und Weiterleitung von Informationen (welche Quellen/Kontakte werden genutzt)
 - ii. Wer beantragt und betreut EU-Projekte
 - iii. Wie ist die Zusammenarbeit mit der Abteilung für EU-Angelegenheiten/ internationale Kontakte?
 - f) Welche Möglichkeiten der Interessenvermittlung nutzen Sie? (Stellungnahmen Eurocities)? Waren diese erfolgreich?

3. Vernetzung (Städtenetzwerke und –verbände)

- a) Mit welchen Städten arbeiten sie zusammen und tauschen sie Wissen aus?
 - i. Können sie ggf. Städte oder konkrete Maßnahmen benennen, an denen sich die Stadt orientiert?
 - b) Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit der Region/ dem Umland?
 - c) Besteht Mitgliedschaft in nationalen und internationalen Städteverbänden (CEMR) und Städtenetzwerken (z.B. Eurocities, Klimabündnis, CoM, etc.)?
 - i. Wer ist dafür zuständig?
 - ii. Welche Motivation steckt dahinter?
 - iii. Zu welchen Netzwerken besteht regelmäßiger Kontakt? (Wichtigstes Netzwerk für Ihre Arbeit?)
 - iv. Konsequenzen für die tägliche Arbeit?
 - v. In welchem Netzwerk/Verband nehmen Angehörige der Stadtpolitik/ Stadtverwaltung spezielle Funktionen wahr?
 - vi. Welche Auswirkungen hat die Mitgliedschaft in Netzwerken und Verbänden (Stellen, Zuständigkeiten, Abläufe, inhaltliche Impulse)?
 - d) Orientiert sich die Formulierung klimapolitischer Strategien eher an innerstädtischen Erfahrungen oder an externen Vorbildern?
 - i. Falls nicht, warum verzichten sie auf andernorts gemachte Erfahrungen?
-

4. Städtewettbewerbe

- a) Haben Sie an Städtewettbewerben im Bereich Klimapolitik teilgenommen?
- i. Von wem ging die Initiative aus?
 - ii. Wer ist zuständig für die Teilnahme, Durchführung, Betreuung?
 - iii. Welche Effekte wurden erwartet? Welche Effekte traten ein (Stellen, Zuständigkeiten, Abläufe, inhaltliche Impulse)?

Abschluss

- Gibt es für unsere Fragestellung Aspekte, die in dem Interview nicht zur Sprache gekommen sind? Worauf sollte noch eingegangen werden?
 - Empfehlung wichtige Dokumente
 - Evtl. Kontaktaufnahme für Rückfragen möglich?
-

Anhang III – Übersicht der durchgeführten Interviews

Chiffre	Stadt	Fachbereich	Datum
F01	Frankfurt am Main	EU	28.11.2012
F02	Frankfurt am Main	Energie	20.12.2012
F03	Frankfurt am Main	Bau und Immobilien	16.01.2013
F04	Frankfurt am Main	Stadtplanung	09.04.2013
F05	Frankfurt am Main	Stadtplanung	12.04.2013
F06	Frankfurt am Main	Umwelt	24.04.2013
F07	Frankfurt am Main	EU	13.06.2013
F08	Frankfurt am Main	Energie	05.09.2013
F09	Frankfurt am Main	Umwelt	schriftlich
M01	München	EU und Umwelt	21.06.2012
M02	München	Umwelt	13.11.2012
M03	München	Umwelt	11.12.2012
M04	München	Verkehr und Stadtplanung	20.02.2013
M05	München	EU	03.04.2013
N01	Nürnberg	EU	27.06.2017
N02	Nürnberg	Umwelt	27.06.2017
N03	Nürnberg	Klima	28.06.2017
N04	Nürnberg	Stadtplanung und Bau	28.06.2017
N05	Nürnberg	Verkehr	28.06.2017
S01	Stuttgart	EU	14.05.2012
S02	Stuttgart	Energie	28.01.2013
S03	Stuttgart	Klima	28.01.2013
S04	Stuttgart	Klima	13.02.2013
S05	Stuttgart	Umwelt	08.04.2013
S06	Stuttgart	EU	15.04.2013
S07	Stuttgart		16.05.2013

Anhang IV – Codierleitfaden mit Codierregeln und Ankerbeispielen

Codierleitfaden

Kategorie	Code - Ebene 1	Code - Ebene 2	Definition und Codierregeln (Memos)	Ankerbeispiele
00 Verwaltungsstrukturen			<p>Ausgestaltung der Kompetenzzuteilung und verwaltungsinterne Koordination im Rahmen von EU-Aktivitäten</p> <p>Hinweis: Nur Zuständigkeiten für EU-Aktivitäten berücksichtigen, nicht für internationale Kontakte, Städtepartnerschaften etc.</p> <p>Doppelkodierungen möglich, wenn Elemente mehrerer Formen auftreten</p>	
	dezentral		<p>Zuständigkeiten für EU-Aktivitäten sind parallel in den einzelnen Fachabteilungen angesiedelt, es gibt in jeder Fachabteilung einen EU-Ansprechpartner oder alle Verwaltungsmitarbeiter sind auch für EU-Aktivitäten zuständig. Eine Konzentration der Zuständigkeit erfolgt höchstens auf Fachabteilungsebene</p> <p>Hinweis: ein EU-Ansprechpartner pro Amt, Referat etc. bildet zwar eine segmentierte Struktur im kleinen Kontext des Referats/ des Amtes, dies wird trotzdem als dezentral bezeichnet.</p>	"...wobei jedes Referat, das eine mehr, das andere weniger, mit europäischen Themen zu tun hat, und es gab schon auch immer EU-Beauftragte in jedem Referat." (M05)
	segmentiert		<p>funktionale Differenzierung, Aufgabenteilung, koordinierende Stelle für EU-Aktivitäten existiert - diese ist jedoch nicht an zentraler Stelle beim Oberbürgermeister angesiedelt sondern in einer Fachabteilung</p>	"Viele Referate sagen auch, sie brauchen Unterstützung in EU-Projekten, sie trauen sich das alleine nicht zu, weil die Ressourcen nicht vorhanden sind. Dafür gibt es uns, dass wir eben da helfen, aushelfen." (M05)
	zentralisiert		<p>zentrale Koordinierung der Verwaltungstätigkeiten durch eine Verwaltungseinheit, die zentral bspw. im Büro des Oberbürgermeisters/ der Oberbürgermeisterin angesiedelt ist</p>	"Ein kleiner Kern direkt im Machtzentrum, in der Entscheidungszentrale im Geschäftsbereich oder beim OB" (S06)
01 Einschätzung der EU			<p>Einschätzung der Europäischen Union und ihrer Instrumente (Verordnungen/ Richtlinien, Förderprojekte, Informationsangebot etc.)</p> <p>Hinweis: keine Doppelkodierung vorgesehen</p>	

Codierleitfaden

Kategorie	Code - Ebene 1	Code - Ebene 2	Definition und Codierregeln (Memos)	Ankerbeispiele
	Einschränkung/ negativ		Einschätzung der Europäischen Union und ihrer Instrumente (Verordnungen/ Richtlinien, Förderprojekte, Informationsangebot etc.) als negativ bzw. als Einschränkung des eigenen oder städtischen Handlungsspielraums	"Zum einen natürlich Einschränkung, weil die ganzen Regulierungen von Seiten der EU kommen und die meisten davon ja - an die 70 Prozent - kommunal umgesetzt werden müssen." (M05)
	Chance/positiv		Einschätzung der Europäischen Union und ihrer Instrumente (Verordnungen/ Richtlinien, Förderprojekte, Informationsangebot etc.) als positiv bzw. als Chance und Erweiterung des eigenen oder städtischen Handlungsspielraums	"Aber wir sehen es selber am Fachbereich als große Chance, weil wir eben EU-Projekte mit anderen EU-Staaten umsetzen ... und einfach auch Fördergelder für bestimmte Projekte kriegen können." (M05)
	beides/ unklar		Einschätzung der Europäischen Union und ihrer Instrumente (Verordnungen/ Richtlinien, Förderprojekte, Informationsangebot etc.) als neutral, sowohl negativ als auch positiv oder unklar	"Das kommt ziemlich auch auf die Referate an. Ein Referat für Gesundheit und Umwelt und Planungsreferat profitiert mehr dadurch, dass die mehr Projekte umsetzen, als ein Kreisverwaltungsreferat oder ein Referat, das mehr die Regularien umsetzen muss." (M05)
02 EU-Aktivitäten: Form			EU-Aktivitäten, die im Interview beschrieben werden Doppelkodierung möglich, wenn zwei Aktivitätsformen verknüpft sind	
	EU-Projekte		Teilnahme an einem von der EU geförderten Drittmittelprojekt	"Aber wir sehen es selber am Fachbereich als große Chance, weil wir eben EU-Projekte mit anderen EU-Staaten umsetzen und mit Städten zusammenarbeiten können und einfach auch Fördergelder für bestimmte Projekte kriegen können." (M05)
	horizontale Kontakte und Beobachtung		Kontakte zu anderen Städten, Verweis auf Maßnahmen anderer Städte	"wir haben uns vorher schon angeguckt was andere Kommunen gemacht haben" (F03)

Codierleitfaden

Kategorie	Code - Ebene 1	Code - Ebene 2	Definition und Codierregeln (Memos)	Ankerbeispiele
	Informationsangebote horizontal		Informationsangebote von Städteverbänden und -netzwerken, Newsletter von Europabüros etc. Hinweis: nur aufbereitete offizielle Informationsangebote, keine informellen Kontakte	"die drei kommunalen Landesverbände in Baden-Württemberg: Gemeindetag, Landkreis, Städtetag leisten sich ein Büro in Brüssel. Die geben in einer Bürogemeinschaft mit den Bayern und Sachsen ein "Brüssel Aktuell" aus." (S06)
	Informationsangebote vertikal		Informationsangebote von höheren Ebenen, Newsletter, Websites, Grünbücher etc. Hinweis: nur aufbereitete offizielle Informationsangebote, keine informellen Kontakte	"Wir kriegen von der EU natürlich seit wir uns beworben haben da die entsprechenden Newsletter." (F06)
	Konsultationen/ Expertengremien		Teilnahme an Konsultationen, Expertengremien, Anhörungen im Parlament, Interfraktionelle Arbeitsgruppen etc. Hinweis: keine Mitwirkung an Stellungnahmen etc., die im Namen von Städteverbänden oder -netzwerken verfasst wurden	"Also wir machen auf jeden Fall für uns interessante Konsultationen mit, geben da unsere Stellungnahmen ab." (M05)
	Kontaktaufnahme zu höheren Ebenen		direkte Kontakte zu Personen auf Landes-, Bundes-, EU- und internationaler Ebene informelle Kontakte	"Ich komme gerade zurück von einem Treffen (...) wo sich die Baden-Württembergischen EU-Koordinatoren getroffen haben. Und da haben wir z.Bsp. eine von zwei SPD-Abgeordneten im europäischen Parlament (...) dagehabt" (S06)
	Präsenz auf höheren Ebenen		EU-Büro, Kontaktstelle der Stadt oder der Region in Brüssel Hinweis: keine EU-Büros der Städteverbände oder -netzwerke berücksichtigen	"Wir haben vor zwei oder drei Jahren jetzt eine Vertretung Frankfurts und der Regionen in Brüssel eingerichtet." (F05)
	Städtenetzwerke		Mitgliedschaft in Städtenetzwerken zum Thema Klimapolitik auch Teilnahme an Netzwerktagungen, Leitung von Arbeitsgruppen etc.	"Also, da gibt es ja dann eigentlich, was da effizienter ist, das sind dann die sogenannten Fachnetzwerke. ICLEI oder so was." (S07)

Codierleitfaden

Kategorie	Code - Ebene 1	Code - Ebene 2	Definition und Codierregeln (Memos)	Ankerbeispiele
	Städteverbände		Mitgliedschaft in Städteverbänden zum Thema Klimapolitik auch Teilnahme an Sitzungen, Arbeitsgruppen etc.	"und wir versuchen auch direkt auf die EU-Ebene über den RGRE oder CEMR Einfluss zu nehmen " (F03)
	Wettbewerbe		Teilnahme an Städtewettbewerben zum Thema Klimaschutz Hinweis: Keine Städterankings o.ä., Wettbewerb um Fördermittel ebenfalls nicht	"Das wird gern gesehen und wir nehmen auch gern und regelmäßig teil an verschiedenen Wettbewerben" (M05)
02 EU-Aktivitäten: Akteursorientierung			Motivation für EU-Aktivitäten, die im Interview beschrieben werden: wie werden EU-Aktivitäten begründet? Welche Effekte wurden erhofft ? Doppelkodierung möglich, wenn mehrere Gründe genannt werden Hinweis: Nicht die tatsächlich eingetretenen Effekte berücksichtigen sondern nur die Handlungsmotivationen und Erwartungen der Interviewpartner	
	intern		nach innen auf den Stadtkontext bzw. auf stadtinterne Governance ausgerichtet Eu-Aktivitäten werden damit motiviert, Wirkungen in der Stadtverwaltung oder in der städtischen Klimapolitik zu erzeugen vgl. Benz et al. 2015	
		Innovation/ Lernen	Initiierung interner Innovation und Lernen, Impulse für die Lösung konkreter Probleme als Ziel (instrumentell/intern) Ziel ist das problemorientierte Lernen bzw. die Lösung von Problemen vor Ort für unbestimmtes/ diffuses Lernen ohne konkrete Problemlage oder Anwendungsorientierung siehe Motivation "Erfahrungsaustausch"	"Da haben wir dann auch zum Beispiel ein paar Vertreter der Stadt Wien zu uns eingeladen, dass die uns das mal vorgestellt haben, was genau für ein Projekt sie haben, was sie da machen und auch überhaupt der Weg zum Projekt. Das war für uns, glaube ich, sogar das Interessanteste an alledem zu sehen: Wie hat Wien das geschafft und wie könnte München das auch machen?" (M05)

Codierleitfaden

Kategorie	Code - Ebene 1	Code - Ebene 2	Definition und Codierregeln (Memos)	Ankerbeispiele
		Vorbildfunktion für Stadtgesellschaft	EU-Aktivitäten um eine Vorbildfunktion für Stadtgesellschaft zu entfalten und Aufmerksamkeit für Klimaschutzbelange zu stärken normativ/intern	"Es gab dann plötzlich Veranstaltungen zu der Thematik. Und das insgesamt ist so was schon gut, wenn dieser Wettbewerbsgedanke dazu führt, dass auch in der Stadt sich Themen verbreiten, niederschlagen (...). Und das ist auch für mich auch dieser Wert dieser Wettbewerbe, das Thema zu transportieren." (F05)
		Absicherung	Absicherung der eigenen Organisationseinheiten/ bestehender Maßnahmen/ bestehender Settings gegenüber konkurrierenden Ansprüchen (Reproduktion/Stabilisierung) zB gegenüber Stadtpolitik, Stadtgesellschaft intern/instrumentell	"da war aber auch wichtig zu sagen (...), ihr könnt uns [das Energiereferat, AH] gar nicht auflösen, wir haben ja hier noch europäische Projekte (...) und wir sind noch hier international inzwischen berühmt geworden, ja und dann kamen auch einige Politiker an und sagten ja, hm wir brauchen euch doch noch" (F02)
		Selbstverständnis/ Überzeugung	Selbstbild der Stadt oder der Person, Tradition als internationale oder europäische Stadt z.B. FFM als Europastadt, City of the Euro, Weltstadt EU-Engagement als moralische Pflicht/ selbstverständlich "obligatio civitatis" intern/normativ	„Frankfurt ist als Europastadt natürlich auch Fördermitglied [im RGRE, AH]“ (F01)
		finanzielle Mittel/ Projekteinwerbung	Generierung finanzieller Mittel für städtische Maßnahmen intern/instrumentell	"Dann gibt es natürlich auch immer den finanziellen Aspekt, dass man manche Sachen dann einfach schneller oder früher umsetzen kann, wenn man EU-Gelder dafür erhält." (M05)

Codierleitfaden

Kategorie	Code - Ebene 1	Code - Ebene 2	Definition und Codierregeln (Memos)	Ankerbeispiele
		Monitoring/ Überprüfung eigener Maßnahmen	Überprüfung/ Erfolgskontrolle/ Bestätigung/Kritik eigener Maßnahmen, ergebnisoffen Reflexivität wird erzeugt intern/instrumentell	"Wir haben immer etwas salopp gesagt, wir möchten mal in der Champions League mitspielen und mal sehen, wie wir da so verortet sind. " (F06)
		polit. Druck aufbauen/ Selbst- verpflichtung	um neue Maßnahmen/ eigene Interessen durchzusetzen intern/instrumentell	"Gerade auch deswegen sind wir im Covenant of Mayors mit drin und haben das unterschrieben, um das vorwärts zu pushen." (M05)
	extern		nach außen bzw. auf externe Governance ausgerichtet EU-Aktivitäten werden damit motiviert, Wirkungen außerhalb des Stadtkontextes zu entfalten vgl. Benz et al. 2015	
		Erfahrungsaus- tausch	Pflege nachhaltiger Kooperationsbeziehungen, Kooperation als Selbstzweck unbestimmter/ diffuser Austausch ohne konkrete Problemlage oder Anwendungsorientierung extern/normativ für zielgerichteten, problemorientierten Austausch -> siehe Motivation Innovation/ Lernen	"Die meisten, mit denen ich zusammenarbeite, das sind welche, die das schon ein bisschen länger machen (...). Und die schätzen einfach wirklich diesen Austausch mit anderen Städten, diesen internationalen Austausch und sehen da einen ganz großen Mehrwert und sammeln da auch neue Ideen." (M05)
		Einflussnahme/ Interessenver- mittlung	Lobbying auf höheren politischen Ebenen, Einflussnahme auf Entscheidungen, Interessenvermittlung instrumentell/extern Abgrenzung zu Stärkung der lokalen Ebene: Vertretung der Interessen der lokalen Ebene, moralische Verpflichtung, auch Vertretung kleinerer Städte etc.	"Das ist für uns ein sehr, sehr guter und wichtiger Draht nach Brüssel, auch zum Lobbying, um die Münchener Interessen durchzusetzen." (M05)

Codierleitfaden

Kategorie	Code - Ebene 1	Code - Ebene 2	Definition und Codierregeln (Memos)	Ankerbeispiele
		Stärkung der lokalen Ebene	Vertretung der kollektiven Interessen der Städtegemeinschaft bzw. der lokalen Ebene Verantwortung/moralische Verpflichtung zur Unterstützung/ Vertretung kleinerer Städte extern/normativ Abgrenzung zu Interessenvermittlung: ist eher strategisch, aus städtischem Eigeninteresse	"es geht ja immer auch darum, die kommunale Stimme – die Stimme der Städte – zu Gehör zu bringen und sich zu positionieren." (N01)
		Wettbewerbsposition stärken	Stadtmarketing, Imagepflege, Wettbewerb um Aufmerksamkeit, Ressourcen etc instrumentell/extern	"Natürlich steht dahinter auch immer der Marketinggedanke für Frankfurt und Frankfurt ist da durchaus gut aufgestellt gewesen immer schon." (F06)
		globale Verantwortung im Klimaschutz	moralische Verpflichtung, als Großstädte in entwickelter Industrienation etwas gegen den Klimawandel zu tun extern/normativ	"damals hieß es schon, wir treten dem Klimabündnis bei, weil die auch den Blick über den Tellerrand also die, sag ich mal, die Verantwortung mit den Völkern Amazoniens als Beispiel mit dem Regenwald ja, dass diese globale Verantwortung auch dokumentiert wird" (M02)
		Vorbildfunktion in Klimapolitik	Kommunikation klima- und energiepolitischer Leitbilder nach außen, Vorbild für andere Kommunen, Beratung anderer, Inhouse-Kompetenz wird anderen zugänglich gemacht extern/normativ	"auch wenn wir ziemlich weit sind und nicht von allen Kommunen auch was lernen können (...) ich mein wir können auch was weiter geben, ich mein das ist ein Geben und Nehmen. Wir können weitergeben" (M02)
03 Einfluss der EU			Nennung von Einfluss der EU (mittels Verordnungen, Richtlinien, Fördermitteln, Informationsangeboten, sonstige Inspiration etc.) auf lokale Klimapolitik (Maßnahmen, Impulse, Stellen, Zuständigkeiten, Abläufe) Der Einfluss wird jeweils nach Form und Ausmaß charakterisiert. Ziel ist also, bei einem identifizierten Einflussmoment, beide Aspekte zu kodieren.	

Codierleitfaden

Kategorie	Code - Ebene 1	Code - Ebene 2	Definition und Codierregeln (Memos)	Ankerbeispiele
03 Einfluss der EU: Form			in welcher Dimension fand die Einflussnahme statt? Doppelkodierung z.T. möglich, wenn Einfluss mehrere Dimensionen berührt	
	institutionelles Setting		Änderung der Verwaltungsstruktur, z.B. zusätzliche Stellen, neue Arbeitskreise, Änderungen der Zuständigkeiten, Beteiligung neuer Akteure formal und informell Hinweis: keine inhaltlichen klimapolitischen Aspekte berücksichtigen	"Darüber hinaus haben wir im Rahmen des Wettbewerbs so einen Nachhaltigkeitsbeirat einberufen, also ein Nachhaltigkeitsforum, wo wir 16 Persönlichkeiten aus der Frankfurter Stadtgesellschaft gebeten haben, sich in diesen Prozess der nachhaltigen Stadtentwicklung einzubringen." (F06)
	Ziele/ Problemdef.		Ziele, Prioritäten oder Problemdefinitionen ändern sich stärkste Form des inhaltlichen Einflusses z.B. neue Themen werden aufgegriffen, Prioritäten ändern sich, Problemwahrnehmungen ändern sich, Zielwerte orientieren sich an EU-Vorgaben	"Mit Sicherheit wurde sich auch an den Zielen der EU orientiert. Wie gesagt, das Münchener Selbstverständnis war, sich diese Ziele auf jeden Fall selber noch mal höher zu stecken." (M05)
	Konzepte/ Programme		Einfluss der EU auf Konzepte, Strategiepapiere, Programme z.B. IHKM o.ä.	"Wir werden (...) möglicher Weise noch mal unseren Plan [Sustainable Energy Action Plan des Konvent der Bürgermeister, AH] auf deren Schema anpassen (...)." (F02)
	Maßnahmen		konkrete Policy-Maßnahmen im Bereich Klimapolitik, die auf EU-Einfluss zurückzuführen sind	"Also zum Beispiel hat das Energiereferat dieses Ökoprotfitkonzept, was ja in Österreich entwickelt worden ist, in Graz und in Wien, durchaus aufgenommen." (F06)
	Steuerungsansätze		Übernahme von Steuerungsansätzen, die typisch für EU-Politik sind, z.B. Governance by numbers“ bzw. evidenzbasierte Politik), Standardsetzung, Monitoring und Evaluationen, Leistungsvergleiche, Benchmarking, Integrierte, politikfeldübergreifende Strategien („Climate-Mainstreaming“), Kooperation mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft, Leuchtturmprojekte, Vorbildwirkung Hinweis: kein inhaltliches Kriterium	"Das ergibt sich aus dieser Funktion, dass wir Koordinatoren in diesem Frankfurt Green City Prozess sind, also nach der Wettbewerbsphase geht es weiter. Frankfurt Green City soll zu so einer Dachmarke ausgebaut werden, unter denen wir die unterschiedlichsten Nachhaltigkeitsprojekte und -initiativen und Projekte insgesamt bündeln können" (F06)

Codierleitfaden

Kategorie	Code - Ebene 1	Code - Ebene 2	Definition und Codierregeln (Memos)	Ankerbeispiele
03 Einfluss der EU: Ausmaß			Welches Ausmaß hatte der Einfluss der EU? Wie stark waren Veränderungen? Doppelkodierung z.T. möglich, wenn mehrere Aspekte abgedeckt werden	
	Vorhandenes umgesetzt		bereits bestehende Konzepte, Pläne, geplante Maßnahmen wurden durch Unterstützung der EU umgesetzt kein inhaltlicher Impuls aber ermöglichende Wirkung Maßnahmen wären ohne EU-Unterstützung vermutlich so nicht umgesetzt worden	"Das hat jetzt gut in das EU-Projekt gepasst, und wir haben gesagt: Schön, dann können wir es auch umsetzen und kriegen noch ein paar zusätzliche Gelder für diese Maßnahmen." (M05)
	Vorhandenes verändert		bereits bestehende Konzepte, Pläne, geplante Maßnahmen wurden durch EU-Impulse geringfügig geändert, angepasst oder bereits mit Blick auf EU-Vorgaben oder Erfahrungen mit bisherigen EU-Aktivitäten entworfen geringer inhaltlicher Impuls	"ein Projekt, dass Radwege besser im Umland vernetzt werden, auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Das war jetzt ein Impuls aus einem Projekt heraus, wo natürlich die Idee schon länger bestand, aber nicht diesen Fokus bisher hatte, oder diese Priorität." (M05)
	Neues übernommen/ entwickelt		es bestanden zuvor keine Konzepte, Pläne oder Maßnahmenentwürfe sondern diese wurden in Reaktion auf EU-Impulse neu entwickelt. starker inhaltlicher Impuls	"Aber es werden auch neue Impulse geschaffen oder es entstehen ganz neue Ideen, dass man sagt: Stimmt! So etwas könnten wir wirklich gebrauchen, das wollen wir jetzt mit diesem EU-Projekt ausprobieren" (M05)
03 Einfluss der EU: nichtintendierter Einfluss/ selbstverst. Dynamik			nachträglich hinzugefügt zufälliger Einfluss, Einfluss der EU, ohne dass es beabsichtigt war, im Nachhinein, trotz gescheitertem Projektantrag etc. hohes EU-Engagement führt zu mehr EU-Engagement engagierte Klimapolitik und Kommunikation nach außen führt zu mehr EU-Engagement und Vernetzung indirekt	"„alleine auch schon durch die Vorbereitung dieses [Projekt-]Seminars (...) haben wir letztlich (...) davon auch wieder profitiert, weil man das Wissen sammelt für ein Seminar (..) und das noch mal anderen aufbereitet, die dann auch wieder Fragen stellen, dann kommt man selber ins Reflektieren." (M03)

Codierleitfaden

Kategorie	Code - Ebene 1	Code - Ebene 2	Definition und Codierregeln (Memos)	Ankerbeispiele
04 Politische Unternehmer_innen			Liegt es an bestimmten Personen, dass EU-Aktivitäten vorangetrieben oder eingeschränkt werden?	die Oberbürgermeisterin [Petra Roth, AH] hat streckenweise das Thema sehr stark positiv für sich in Anspruch genommen. Also gerade bei dem Thema Initiierung der ersten Bewerbung als europäische Umwelthauptstadt war sie schon eine treibende Kraft gewesen." (F05)
05 alternative Erklärungsfaktoren für EU-Aktivitäten			Berücksichtigung zuvor vermuteter alternativer Erklärungsfaktoren	
	Ressourcen		nachträglich hinzugefügt finanzielle oder personelle Ressourcen als Motivation für EU-Aktivitäten bzw. einschränkender Faktor für EU-Aktivitäten	"Manchmal ist es auch so, dass die Ressource komplett fehlt, ein neues Projekt zu starten. Das ist zwar schade, aber wenn da keine Manpower ist (...), dann kann natürlich auch kein Projekt realisiert werden." (M05)
	lokale Pfadabhängigkeiten		das war schon immer so das hat Tradition wegweisende Entscheidungen wirken bis heute fort	"Auffällig in München ist eben, dass diese Europaarbeit schon immer in dem Referat Arbeit und Wirtschaft angesiedelt ist." (S06)
		Inhouse-Kompetenz	nachträglich hinzugefügt; klimapolitische Kompetenz bereits in der Stadtverwaltung vorhanden Abgrenzung zu Vorbildfunktion in Klimapolitik: hier wird die Kompetenz nach außen weitergegeben Hinweis: hier sind nicht europapolitische Kompetenzen oder Erfahrungen mit Europaarbeit gemeint	"Nicht nur im Bereich Verkehr ist München relativ gut und vorne dran. Dann ist der Erfahrungsaustausch bisweilen etwas einseitig." (M04)
	Parteien		parteipolitische Gründe für EU-Aktivitäten, Verweis auf einzelne Parteien	"gerade bei dem Thema Initiierung der ersten Bewerbung als europäische Umwelthauptstadt war sie schon eine treibende Kraft gewesen. Also da gab es noch große Skepsis bei der CDU." (F05)
06 Sonstiges			nachträglich hinzugefügt Sammlung unsortierter interessanter Zitate	