

SPIELREGELN DES WANDELS

THE RULES OF CHANGE

UWE SCHNEIDEWIND

Wie erfolgt Klimapolitik in einer Welt der vielfältigen Zuständigkeiten und mit Unternehmen, deren Handlungsmöglichkeiten oft größer sind als die von Regierungen? Mit diesen Fragen beschäftigt sich die Forschung zu „institutionellen Strategien der Nachhaltigkeit“. Der Beitrag zeigt die Relevanz solcher Forschung im Land Niedersachsen auf, wo kürzlich eine Regierungskommission für Klimaschutz gebildet wurde.

How to deal successfully with climate change in a world full of different regimes and transnational enterprises, whose scope for action is often even greater than that of governments? This is the research focus of “institutional strategies of sustainability”. The following article illustrates the relevance of this research in Lower Saxony, Germany, where the regional government recently set up a commission for climate protection.



Die niedersächsische Gemeinde Jühnde (Landkreis Göttingen) deckt als erstes Dorf in Deutschland ihren gesamten Energiebedarf mit einer Biogasanlage, die darüber hinaus auch noch Strom ins Netz gibt. The community of Jühnde in Lower Saxony (borough of Göttingen) is the first village in Germany to provide all of its energy requirements by means of biogas: it even feeds electricity into the grid.

Dank einer weltweit koordinierten naturwissenschaftlichen Klimaforschung ist unser naturwissenschaftliches Wissen über die Folgen des Klimawandels enorm. Der im Jahr 2007 erschienene Sachstandsbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) macht deutlich, mit welchen Temperaturanstiegen wir zu rechnen haben, wenn wir weiter CO₂ produzieren wie bisher, und welche fatalen ökologischen und ökonomischen Folgen dies hätte. Bis zum Jahr 2020 muss es gelingen, die CO₂-Emissionen massiv zu reduzieren, um die Temperaturerhöhung auf etwa 2 Grad Celsius zu beschränken – das Maß, bei dem die ökologischen Folgen des Klimawandels nicht völlig unbeherrschbar werden. So viel zu den naturwissenschaftlichen Fakten. Wenn es um die Umsetzung konkreter politischer Maßnahmen zur Beherrschung des Klimawandels geht, wird das Thema gleich nochmals komplexer.

Thanks to coordinated scientific research around the world, we now know a great deal about the consequences of climate change. The progress report published in 2007 by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) leaves no doubt about how the climate will inevitably warm up if we continue releasing carbon into the air at the present rate, and warns of the fatal ecological and economic repercussions that would ensue. In order to put a cap of around 2°C on the increase in temperature – the extent required to prevent the ecological consequences of global warming getting completely out of hand – a way must be found to reduce carbon emissions on a massive scale by the year 2020.

So much for the scientific facts. When we turn to the implementation of concrete political measures to contain global warming, though, the problem becomes magnified considerably. Climate protection

Klimaschutzpolitik ist eine klassische sogenannte „Multi-Level-Governance-Politik“, d.h. für ihre erfolgreiche Steuerung sind viele Akteure auf sehr unterschiedlichen Ebenen nötig: So bedarf es richtiger Entscheidungen auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler politischer Ebene. Politik und Verwaltung sind mit ihren Gesetzgebungen und Maßnahmen genauso beteiligt wie Branchen und Unternehmen sowie jeder einzelne Verbraucher mit seinem Konsumverhalten.

In einer solchen Konstellation gibt es keine einzelne Stellschraube, an der sich ein Hebel umstellen lässt, der den nationalen oder gar den globalen CO₂-Ausstoß von heute auf das Jahr 2020 um 30 Prozent oder mehr reduziert. Es bedarf vielmehr eines komplexen Geflechtes von Regelungen und Institutionen, die dazu beitragen, dass eine Umsteuerung unseres klimarelevanten Handelns gelingt.

Wissen, Können und Wollen

Damit die unterschiedlichen Ansätze und Regelungen von Politik, Unternehmen und anderen gesellschaftlichen Akteuren zusammenpassen, lassen sich aber Grundprinzipien definieren, denen eine Steuerung gehorchen muss. Es sind die Prinzipien für eine „institutionelle Politik des Klimaschutzes“. Sie lassen sich in vier Basisprinzipien zusammenfassen. Eine Multilevel-Governance-Politik für den Klimaschutz muss

- ▷ die Reflexivität der beteiligten Akteure erhöhen,
- ▷ die Beteiligung (*Partizipation*) und Selbstorganisationsfähigkeit der Akteure stärken,
- ▷ Regeln des *Macht- und Konfliktausgleichs* definieren, um mit Interessenskonstellationen umzugehen,

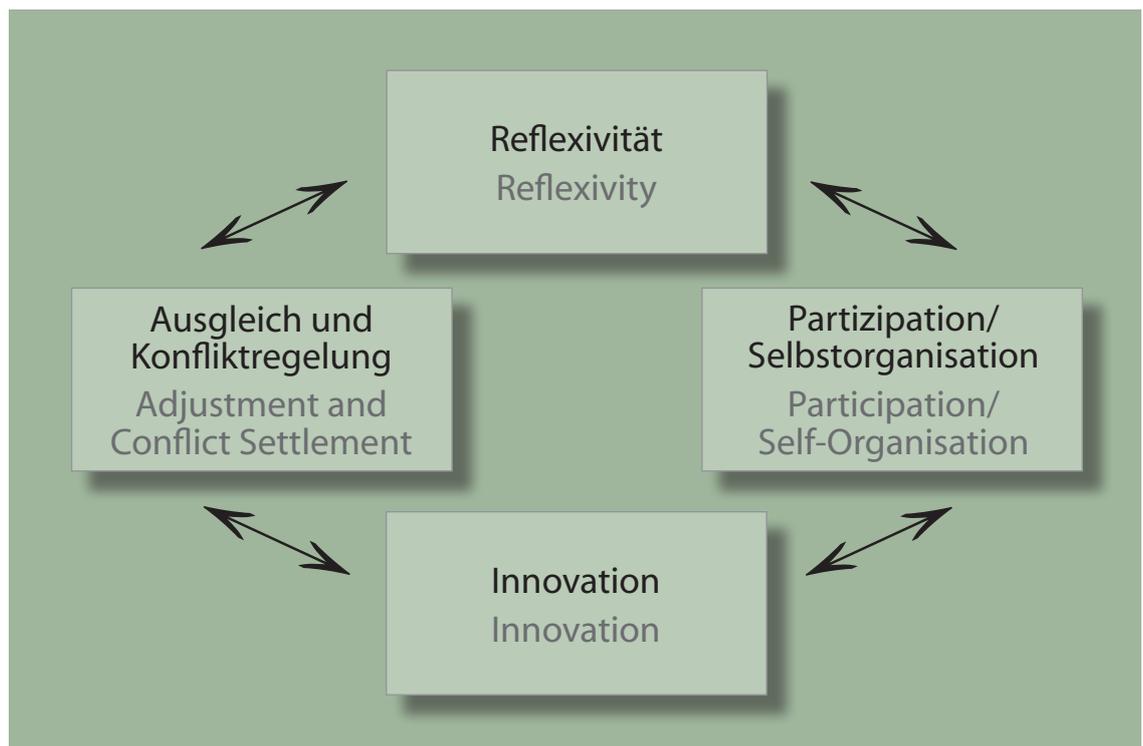
policy is a classical example of “multilevel-governance policy“, i.e. its successful implementation involves many actors on many very different levels, calling for enlightened decision-making on local, regional, national as well as international levels. This involves policy makers and government authorities with their legislation and regulations, just as much as industrial sectors and enterprises – and every single one of us impacts the situation with our own personal consumer behaviour.

In such a constellation, there is no one single parameter which can be adjusted to achieve a 30% reduction in CO₂ emissions by 2020 – let alone on an international level. Instead, what is called for is an intricate web of rules and institutions, working with a common purpose to alter our attitudes and patterns of behaviour with regard to climate protection.

Knowledge, ability and willingness

Clearly, in order to unite the multifaceted *modi operandi* and precepts of politics, enterprises and all the other societal actors involved, it is necessary to formulate a set of binding basic principles. These principles represent an “institutional policy of climate protection”. They can be summed up in four basic categories. A multilevel-governance policy for climate protection must

- ▷ increase the *reflexivity* of the participating actors,
- ▷ strengthen the participation and ability for self-organisation of the actors,
- ▷ formulate rules for *reconciliation of conflict and power* with regard to interest constellations,
- ▷ promote technological and social *innovation* in order to increase the overall scope for action.



Basisprinzipien für eine „Institutionelle Politik des Klimaschutzes“. Basic principles for an “institutional policy of climate protection”.

▷ technologische und soziale *Innovationen* befördern, um die Handlungsmöglichkeiten insgesamt zu erhöhen.

Nur so ist sichergestellt, dass für die Umsetzung von Klimaschutz Wissen (Reflexivität), Können (Innovation, Selbstorganisation/Partizipation) und Wollen (Konflikt-/Machtausgleich) bei allen relevanten Akteuren gegeben sind.

Die Niedersächsische Regierungskommission „Klimaschutz“

Wie sieht dies nun für die Klimaschutzstrategie eines deutschen Bundeslandes aus? Das Land Niedersachsen ist ein in vielfacher Hinsicht relevanter Akteur für eine gesamtdeutsche Klimaschutzpolitik. In Niedersachsen leben rund 10 Prozent der Einwohner Deutschlands, und es bedeckt etwa 15 Prozent der Gesamtfläche Deutschlands. Neben seinen Schwerpunkten in der Automobilindustrie (VW) und Agrarproduktion gibt es hier noch weitere hoch klimarelevante Unternehmen und Branchen. Durch den in den kommenden Jahren stattfindenden massiven Ausbau von Offshore-Wind-Kapazitäten wird das Bundesland seine führende Stellung in der Bereitstellung regenerativer Energien in Deutschland weiter ausbauen. Trotz dieser Bedeutung Niedersachsens sind die unmittelbaren Einflussmöglichkeiten der Landespolitik im Sinne einer Klimaschutzpolitik beschränkt. Ein Großteil der relevanten Gesetzgebung erfolgt auf EU-Ebene (z.B. Emissionshandelsregelungen und Flottenverbrauchsregelungen in der Automobilbranche) oder nationalen Ebene. Auf diese Entscheidungen kann ein Bundesland nur indirekt Einfluss nehmen – über seine Stimme im Bundesrat (bei zustimmungspflichtigen Bundesgesetzen) oder über Lobbyarbeit. Andere Entscheidungen wiederum liegen auf kommunaler Ebene (z.B. die Mobilisierung von Energieeinsparpotenzialen im Gebäudebereich im Rahmen von Festlegungen bei der Bebauungsplanung). Nur in bestimmten Bereichen verfügen Landesregierung und Landesgesetzgeber über unmittelbare Handlungsmöglichkeiten, etwa durch Auflegung von spezifischen Investitionsprogrammen.

Wie kann vor diesem Hintergrund nun die Landesklimaschutzstrategie eines Bundeslandes aussehen? Niedersachsen ist im Oktober 2008 den Weg der Einrichtung einer „Regierungskommission Klimaschutz“ gegangen, der ca. 40 reguläre Mitglieder u.a. aus Landesministerien sowie Wirtschaftsverbänden und Unternehmen, Gewerkschaften, kommunalen Spitzenverbänden, Kirchen, Umweltverbänden und aus der Wissenschaft angehören. Darüber hinaus werden in den kommenden drei Jahren, der Laufzeit der Kommission, weitere niedersächsische Akteure in neue Arbeitskreise einbezogen.

Die Einrichtung einer solchen Regierungskommission ist eine idealtypische Antwort auf die oben skizzierte Herausforderung einer „Multi-Level-Governance“. Sie setzt in erster Linie auf *Partizipation*. Durch die breite Beteiligung unterschiedlicher Akteure einer Klimaschutzstrategie wird das in Niedersachsen vorhandene Potenzial für die Umsetzung von Klimaschutz angesichts der eingeschränkten unmittelbaren Möglichkeiten der Landesregierung möglichst umfassend erschlossen und die Selbstorganisationsfähigkeiten der beteiligten Akteure motiviert. Besonders wichtig ist dabei die Einbeziehung der kommunalen Ebene sowie bedeutender, in Niedersachsen ansässiger Branchen und Unternehmen, die relevante Beiträge zum Klimaschutz auch jenseits staatlicher Vorgaben leisten können. Wünschenswert für eine solche Kommission wäre evtl. noch ein stärkerer Einbezug von Vertretern auf Bundes- und

Only in this way is it possible to ensure that all actors concerned in the implementation of climate protection countenance the knowledge (reflexivity), ability (innovation, self-organisation/participation) and willingness (reconciliation of conflict/power) called for.

Lower Saxony's commission on "climate protection"

What does all this mean for the climate protection strategy of an individual federal state in Germany? In many respects, the State of Lower Saxony is a significant actor with regard to formulating a national German policy of climate protection. Lower Saxony is home to about 10 per cent of the German population: geographically it encompasses 15 per cent of the country. Beside the main economic sectors of automobile production (VW) and agriculture, there is a large number of enterprises and industrial branches which are highly relevant within the context of climate protection. As result of the massive investment in offshore wind farms due to take place in the near future, the State of Lower Saxony will consolidate its leading position in the supply of renewable energies in Germany. Despite this prominent position, the possibilities for the regional government to exercise any direct influence on policies of climate protection are limited. The major part of relevant legislation is decided on either the EU level (e.g. rules for emissions trading, or fleet consumption for car manufacturers) or the level of national government. A federal state like Lower Saxony is only able to exert an indirect influence on such decision-making – via its voting rights in the Bundesrat, the legislative council of federal states (in the case of national legislation subject to approval by the Bundesrat) or lobbying activities. Other decisions remain the responsibility of municipal government (e.g. the mobilisation of energy-savings potential within the context of building specifications). Only in very few areas does the regional government and regional legislature possess any possibility for direct intervention, for instance the provision of subsidies and investment programmes.

Against this background, what can regional state government do to shape strategies of climate protection? In 2008 the State of Lower Saxony decided to set up its own "Commission for Climate Protection". The commission comprises approx. 40 members, including representatives of Lower Saxony ministries, business associations and enterprises, trade unions, prominent local associations, church representatives, environmental groups, scientists and scholars. In the coming three years – the commission's life span – it is planned to encompass additional regional participants in new working groups.

Governmental commissions are an ideal-typical response to the challenge of multilevel governance described above: first and foremost it addresses the aspect of participation. In face of the regional government's limited scope of action, it secures the broad *participation* of various actors of climate strategy. This ensures that the existing local potential for the implementation of climate protection is tapped to the full and it provides a boost to the capacity for self-organisation on the part of those involved. Of special significance in this respect is the involvement of the local community, as well as important industrial branches and enterprises located in the region which are capable of making contributions to climate protection beyond the scope of legislative stipulations. In

ggfs. EU-Ebene, um die Rückkopplung der Landesstrategie mit den Strategien auf übergeordneten Ebenen zu gewährleisten. Hiermit ist die Brücke zur reflexiven Funktion einer solchen Regierungskommission geschlagen. Die breite Zusammensetzung der Kommission hilft den Entscheidungsträgern mehr über die Möglichkeiten des Klimaschutzes im Lande, aber auch über ggf. ungewünschte Nebenwirkungen vorgenommener Maßnahmen zu verstehen. Ein solches Lernen findet auch zwischen den unterschiedlichen in der Kommission repräsentierten Gruppen statt. Und wenn die Kommission transparent und öffentlichkeitsrelevant arbeitet, sind solche Lerneffekte auch gesamtgesellschaftlich möglich. So ist z.B. die Erschließung der erheblichen Energieeinsparpotenziale im Gebäudebereich immer noch primär eine Aufklärungs- und Kommunikationsherausforderung, da sich viele Maßnahmen aufgrund der erzielten Energieeinsparungen wirtschaftlich längst rechnen.

Schließlich kann eine Regierungskommission als Innovationsplattform wirken, wenn sie über den engen Kreis der Mitglieder hinaus zu einer Ideenbörse für Klimaschutz wird. Hierbei geht es nicht nur darum, technologisch vorhandene Lösungen breiter bekannt zu machen und durch die Zusammenführung der richtigen Akteure weiterzuentwickeln. Genauso wichtig wie die Diffusion erfolgreicher technologischer Innovationen ist die Erarbeitung und Diffusion sozialer Innovationen. Dazu zählen etwa erfolgreiche Car-Sharing- und Nahverkehrslösungen oder auch das „Bio-Energiedorf“ der Gemeinde Jühnde in Niedersachsen.

Grundlagen für den Konfliktausgleich legen

Am schwierigsten über eine Regierungskommission zu realisieren ist die Konflikt- und Machtausgleichsfunktion. Auch wenn es einen breiten Konsens über die grundsätzliche Notwendigkeit von Klimaschutzmaßnahmen gibt, so treten doch schnell Interessensdifferenzen zwischen einzelnen Gruppen - etwa zwischen bestimmten Branchen und Umweltverbänden - auf, wenn es um ein konkretes Niveau und spezifische Maßnahmen des Klimaschutzes geht. Solche Konflikte können innerhalb einer Regierungskommission selten gelöst werden. Diese hilft aber dabei, dass Interessensgegensätze deutlich artikuliert werden. Dadurch wird die politische Entscheidungsfindung auf Landes-, aber auch auf Bundes- und EU-Ebene unterstützt, wo zwischen den unterschiedlichen Interessen eine Abwägung erfolgen muss. Das Beispiel der Regierungskommission Klimaschutz in Niedersachsen zeigt mithin, wie eng sich die Forschung zu Ansätzen einer Multi-Level-Governance im Umweltschutz und die konkrete Arbeit solcher Institutionen befruchten können. Auf diese gegenseitige Inspiration setzt auch die niedersächsische Regierungskommission Klimaschutz in den kommenden drei Jahren.

order that regional strategy subsequently impacts on the strategies of higher levels, it may well be desirable for such commissions to secure a stronger participation of representatives of national and even EU levels.

Such a step forms a bridge to the reflexive function of such governmental commissions. The broad composition of the commission not only helps policy makers gain a better understanding of the overall scope for climate protection, it also helps to reveal the possibly undesirable knock-on effects of already initiated measures. A learning process also takes place between the various groups represented in the commission. Provided the commission's work is transparent and accompanied by appropriate public relations activities, this learning effect can also be transferred to the societal level. Take the huge energy savings potential in the area of homes and buildings, for instance: first and foremost this is a question of communication and making people more aware, since many energy-saving measures so obviously result in economic reward.

Last not least, provided results are disseminated beyond the close circle of members, a governmental commission can function as a platform for innovation – a sort of database of ideas surrounding climate protection. This function is not restricted to making technologically feasible solutions better known and promoting their advance by improving communication between the appropriate actors. Equally important as the diffusion of successful technological innovation is the formulation and diffusion of social innovations. Examples for this, for instance, are successful car-sharing and innovative local public transport, or the “bio-energy village” in the town of Jühnde in Lower Saxony.

Laying foundations for reconciliation of conflict

The most difficult task facing a governmental commission is the reconciliation of conflict and power. Even though there may be a broad consensus on the fundamental necessity and urgency of climate protection measures, conflicts of interest – for instance between certain industrial branches and environmental groups – are quick to appear. It is seldom possible to resolve such conflicts within the commission. As a forum for discussion, though, it contributes towards a clearer articulation of conflicting interests.

This, in turn, helps policy makers at the regional, national and EU levels to appreciate the interests of different groups and to reach informed decisions.

Hence, the example of the governmental commission for climate protection in Lower Saxony is a good illustration of how closely research on multilevel governance in the area of environmental protection and the concrete work of such institutions can complement each other. In this respect, the commission on climate protection in Lower Saxony can also look forward to a mutual exchange of inspiration over the next three years.

Der Autor The author



Prof. Dr. Uwe Schneidewind ist seit 1998 Hochschul-lehrer für Produktionswirtschaft und Umwelt an der Universität Oldenburg. Er studierte Betriebs-wirtschaftslehre an den Universitäten Köln und HEC Paris. An der Universität St. Gallen (Schweiz) promovierte er und habilitierte sich zu Fragen des strategischen Umweltmanagements. Von 2004 bis 2008 war er Präsident der Universität Oldenburg. Seit 2008 leitet er die Regierungskommission Klimaschutz des Landes Niedersachsen.

Prof. Dr. Uwe Schneidewind has been teaching Production and Environmental Management at Oldenburg University since 1998. He studied Business Economics at the University of Cologne and HEC, Paris. He was awarded his doctorate at the University of St. Gallen (Switzerland), where he submitted his post-doctoral dissertation on issues of Strategic Environmental Management. From 2004 to 2008 he was President of Oldenburg University. Currently, he is the head of the Lower Saxony commission for climate protection.