Erfolgsfaktoren von politischen Prozessen zur Anpassung an den Klimawandel auf verschiedenen räumlichen Ebenen

Christoph Clar und Reinhard Steurer

Diskussionspapier / Discussion Paper 1-2017

November 2017

This series is edited by InFER, the Institute of Forest, Environmental, and Natural Resource Policy at the University of Natural Resources and Applied Life Sciences, Vienna (BOKU). The discussion papers are not subject to review procedures. Therefore, responsibility for the content lies solely with the author(s). Comments and critiques by readers are highly appreciated.

ISSN 2072-764X

Bestelladresse / orders to:
Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik
Universität für Bodenkultur Wien
Feistmantelstr. 4
A – 1180 Wien
Tel: + 43 – 1 – 47 654 – 73200
Fax: + 43 – 1 – 47 654 – 73409
e-mail: edith.hoermann@boku.ac.at

In dieser Reihe erschienene Diskussionspapiere können von folgender Homepage als PDF-Files geladen werden: http://www.wiso.boku.ac.at/papers.html

The papers published in this series can be downloaded in PDF-format from: http://www.wiso.boku.ac.at/papers.html

Eigenverlag des Instituts für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik, Universität für Bodenkultur Wien
Published by the Institute of Forest, Environmental, and Natural Resource Policy, University of Natural Resources and Applied Life Sciences, Vienna (BOKU)
Erfolgsfaktoren von politischen Prozessen zur Anpassung an den Klimawandel auf verschiedenen räumlichen Ebenen

Christoph Clar und Reinhard Steurer

InFER | Institute of Forest, Environmental, and Natural Resource Policy

Universität für Bodenkultur Wien

November 2017

Kontakt:
Reinhard Steurer, email: reinhard.steurer@boku.ac.at
InFER - Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik
Universität für Bodenkultur Wien
Feistmantelstraße 4
1180 Wien
Österreich

Dieser Bericht entstand im Auftrag des Umweltbundesamtes Deutschland im Rahmen des FUE-Vorhabens 2013, UFOPLAN, FKZ 3713 48 101, Arbeitspaket 1 des Projekts Erfolgsfaktoren im Politikprozess Klimaanpassung
Akteurszentrierte Untersuchung der Erfolgsbedingungen und Hemmnisse für Anpassungsstrategien
Inhalt

Zusammenfassung .......................................................................................................................... 5

1. Einleitung ........................................................................................................................................ 7

2. Erfolg in der Klimawandelanpassung: Konzepte und Methoden .................................................. 8

3. Politikwandel in der wissenschaftlichen Literatur .................................................................... 10

   3.1. Zeitaspekte ................................................................................................................................ 11
         a) Auslöser ..................................................................................................................................... 11
         b) Prozessgeschwindigkeit und Zeitressourcen ............................................................................ 12

   3.2. Veränderungsidee und Lösungsvorschläge ......................................................................... 12
         a) Ziele ....................................................................................................................................... 12
         b) Instrumente ............................................................................................................................ 13
         c) Umgang mit Zielkonflikten .................................................................................................... 15

   3.3. Akteure und Qualifikationen ............................................................................................... 15
         a) Change Agents ....................................................................................................................... 16
         b) Akteure bzw. Akteurs-Koalitionen ........................................................................................ 17

   3.4. Governance-Merkmale von Veränderungsprozessen .......................................................... 18
         a) Horizontale, vertikale und diagonale Integration .................................................................. 18
         b) Einbindung nicht-staatlicher Akteure ....................................................................................... 20
         c) Wissensbasis .......................................................................................................................... 21
         d) Umsetzung ............................................................................................................................. 22

   3.5. Persistente Rahmenbedingungen ......................................................................................... 23
         a) Pfadabhängigkeit, anschlussfähige Grundhaltung und „Framing“ des Problems ........................ 23
         b) Zeitfenster .............................................................................................................................. 24

4. Steckbriefe der Fallstudien ........................................................................................................ 25

   4.1. Transnationale Strategien ...................................................................................................... 25
        4.1.1. EU ..................................................................................................................................... 26
        4.1.2. Ostseeraum ..................................................................................................................... 26

   4.2. Nationalstaatliche Strategien .............................................................................................. 28
        4.2.1. Finnland .......................................................................................................................... 30
        4.2.2. Kanada ............................................................................................................................. 30
        4.2.3. Australien ........................................................................................................................ 30
        4.2.4. Niederlande ..................................................................................................................... 31
        4.2.5. Dänemark ........................................................................................................................ 31
        4.2.6. England ........................................................................................................................... 31
4.3. Lokale Strategien .................................................................................................................. 33
  4.3.1. Melbourne .......................................................................................................................... 34
  4.3.2. Rotterdam .......................................................................................................................... 34
  4.3.3. London ............................................................................................................................... 34
  4.3.4. Kopenhagen ......................................................................................................................... 34
  4.3.5. Helsinki .................................................................................................................................. 35
  4.3.6. Vancouver ............................................................................................................................ 35

5. Empirische Analyse der Politikprozesse rund um Anpassungsstrategien .................................. 35
  5.1. Anpassungsstrategien als Policy-Dokumente .......................................................................... 36
      5.1.1. Auslöser ............................................................................................................................. 36
      5.1.2. Umfang und Struktur ........................................................................................................ 36
      5.1.3. Anspruch und Ziele ........................................................................................................... 37
      5.1.4. Schwerpunkte und Lösungsvorschläge ........................................................................... 38
      5.1.5. Details der Umsetzung ...................................................................................................... 38
      5.1.6. Evaluation und Weiterentwicklung .................................................................................. 39
      5.1.7. Inhalte von Strategiedokumenten als Erfolgsfaktoren? .................................................. 40
  5.2. Die Governance von Anpassungsstrategieprozessen ............................................................ 40
      5.2.1. Zeitaspekte ........................................................................................................................ 40
            a) Auslöser ............................................................................................................................... 40
            b) Prozessgeschwindigkeit und Zeitressourcen ................................................................. 42
      5.2.2. Veränderungsidee und Lösungsvorschläge ..................................................................... 43
            a) Ziele ....................................................................................................................................... 43
            b) Instrumente ........................................................................................................................... 43
            c) Umgang mit Zielkonflikten ............................................................................................... 46
      5.2.3. Akteure und Qualifikationen ............................................................................................ 47
            a) Change Agents ...................................................................................................................... 47
            b) Akteure bzw. Akteurs-Koalitionen ................................................................................. 49
      5.2.4. Governance-Merkmale von Veränderungsprozessen ..................................................... 50
            a) Horizontale, vertikale und diagonale Integration ......................................................... 50
            b) Einbindung nicht-staatlicher Akteure .............................................................................. 53
            c) Wissensbasis ....................................................................................................................... 55
            d) Umsetzung .......................................................................................................................... 57
      5.2.5. Persistente Rahmenbedingungen ..................................................................................... 59
            a) Pfadabhängigkeit, anschlussfähige Grundhaltung und „Framing“ des Problems ........... 59
            b) Zeitfenster ............................................................................................................................ 61
6. Synthese ................................................................................................................................. 62
   6.1. Zeitaspekte .......................................................................................................................... 62
   6.2. Veränderungsidee und Lösungsvorschläge ........................................................................ 62
   6.3. Akteure und Qualifikationen .............................................................................................. 63
   6.4. Governance-Merkmale von Veränderungsprozessen .......................................................... 64
   6.5. Persistente Rahmenbedingungen ....................................................................................... 65
7. Schlussfolgerungen ................................................................................................................... 66
   7.1. Antworten auf die Fragestellungen ..................................................................................... 66
      a) Wie werden Veränderungsprozesse im Kontext der Klimawandel-Anpassung gestaltet? ... 66
      b) Welche Faktoren entscheiden darüber, wie erfolgreich diese Anpassungsprozesse auf unterschiedlichen Ebenen sind? ................................................................. 67
      c) Wie sind Anpassungsprozesse auf verschiedenen Regierungsebenen miteinander verbunden? Welche Rolle spielen diese Verbindungen? ......................................................... 69
    7.2. Schlussfolgerungen zum Analyserahmen ......................................................................... 69
8. Literaturverzeichnis .................................................................................................................... 71
Zusammenfassung


1. Einleitung


Unser Forschungsinteresse gilt jenen Bedingungen, die über den Erfolg von Anpassungsprozessen entscheiden. Unsere Arbeit wurde von den folgenden Forschungsfragen angeleitet:

a) Wie werden Veränderungsprozesse in Bezug auf Anpassung an den Klimawandel gestaltet?

b) Welche Faktoren entscheiden darüber, wie erfolgreich diese Anpassungsprozesse auf unterschiedlichen Regierungssebenen sind? Inwiefern können diese Faktoren politisch beeinflusst werden?

c) Wie sind Anpassungsprozesse auf verschiedenen Regierungsebenen miteinander verbunden? Welche Rolle spielen diese Verbindungen?

Bei der Beantwortung dieser Fragen interessiert uns vor allem, welche Akteure, Institutionen und Mechanismen an der Koordination der Veränderungsprozesse beteiligt sind, wie sich Zielkonflikte zwischen verschiedenen Sektoren sowie Regierungssebenen minimieren und Synergien maximieren lassen („Governance“). Darüber hinaus interessiert uns, welche Rolle jene Policy-Dokumente (Strategien, Aktionspläne, etc.) spielen, die den Anpassungsprozessen formal zugrunde liegen. Abschließend diskutieren wir, wie hilfreich der gewählte analytische Rahmen im Allgemeinen und ein spezifischer Ausschnitt dieses Rahmens (der sogenannte „Models of Change“-Ansatz, vgl. Kapitel 3) im Speziellen für die Analyse von politischen Anpassungsprozessen ist.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert: In Kapitel 2 stellen wir die Frage, wie Erfolg politisch angeleiteter Veränderungsprozesse überhaupt definiert werden kann. Dafür diskutieren wir unterschiedliche Konzepte und Methoden und präsentieren im Anschluss daran, welches Verständnis von Erfolg unserer Untersuchungsmethode zugrunde liegt. In Kapitel 3 entwickeln wir einen Literatur-basierten Analyseraster zu Faktoren des Politikwandels im Allgemeinen und zu Umweltpolitik im Speziellen. Nach einer Vorstellung der Fallstudien in Kapitel 4 analysieren wir in Kapitel 5 die Erfolgsfaktoren von Anpassungsstrategien als Policy-Dokumente (5.1.) und als Governance-Prozesse (5.2.). In Kapitel 6 fassen wir die zentralen empirischen Ergebnisse vor allem mit Blick auf den in Kapitel 3 erarbeiteten Analyseraster...
zusammen. Darauf aufbauend beantworten wir in Kapitel 7 unsere Forschungsfragen (7.1.) und ziehen Schlussfolgerungen zum hier verwendeten analytischen Rahmen (7.2).

2. Erfolg in der Klimawandelanpassung: Konzepte und Methoden


Auf Basis der obigen Ausführungen zur Bewertung von Erfolg in der Umwelt- und Klimapolitik konzentrieren wir uns hier vor allem auf die prozessuale Governance-Dimension der Anpassungspolitik. Wir untersuchen also, wie erfolgreich Anpassungsprozesse darin sind, Akteure verschiedener Sektoren und Regierungsebenen in einen gemeinsamen (institutionalisierten oder ad hoc-) Prozess einzubinden (Lim & Spanger-Siegfried 2004, 189; Jacob et al. 2012, 12; Casado-Asensio & Steurer 2014). Erfolg wird hier also nicht anhand von umgesetzten Politiken und deren Wirkung („outputs“ und „outcomes“) evaluiert, sondern überwiegend anhand von Einschätzungen zur Qualität von Anpassungsprozessen seitens


Für die Interviews FIN1 und LON1 wurde der Interviewleitfaden auf Wunsch der InterviewpartnerInnen in einen Fragenkatalog umgearbeitet, der schriftlich beantwortet wurde.
3. Politikwandel in der wissenschaftlichen Literatur


Tabelle 1: Faktoren des politischen Wandels und deren Merkmale im Überblick

<table>
<thead>
<tr>
<th>Erfolgsfaktoren</th>
<th>Merkmale</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Zeitaspekte</td>
<td>• Auslöser</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Prozessgeschwindigkeit und Zeitressourcen</td>
</tr>
<tr>
<td>Veränderungsidee und Lösungsvorschläge</td>
<td>• Ziele</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Instrumente</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Umgang mit Zielkonflikten</td>
</tr>
<tr>
<td>Akteure und Qualifikationen</td>
<td>• Change Agents</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Akteure bzw. Akteurs-Koalitionen, die für Anpassung eintreten</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Akteure bzw. Akteurs-Koalitionen, die Anpassung skeptisch gegenüber stehen</td>
</tr>
<tr>
<td>Governance-Merkmale von Veränderungsprozessen</td>
<td>• Horizontale Integration</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Vertikale Integration</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Diagonale Integration</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Einbindung nicht-staatlicher Akteure</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Wissensbasis</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Umsetzung</td>
</tr>
<tr>
<td>Persistente Rahmenbedingungen</td>
<td>• Pfadabhängigkeit, anschlüssfähige Grundhaltung und „Framing“ des Problems</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Zeitfenster</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Die aus der Literatur extrahierten Faktoren des politischen Wandels (für einen Überblick vgl. Tabelle 1) werden in diesem Abschnitt beschrieben und in Tabellen mit weiteren Details zur Operationalisierung kurz zusammengefasst (vgl. auch Annex 2). Die in Abschnitte gegliederte Darstellung soll keines-
wegen implizieren, dass die Faktoren des Wandels unabhängig voneinander wirken. Wie die Zusammenfassung unserer empirischen Ergebnisse in Kapitel 5 zeigt, überschneiden sich diese an mehreren Punkten stark. Die Überschneidungen werden durch zahlreiche Querverweise im Text sowie in der abschließenden Interpretation der Ergebnisse in den Kapiteln 6 und 7 hervorgehoben.

3.1. Zeitaspekte


a) Auslöser

Auslöser, die zu der Entwicklung von Anpassungsstrategien führen, sind vielfältig und reichen vom Wissens- bzw. Policy-Transfer aus anderen Ländern, Regionen oder Städten, über die Vorgaben anderer politischer Ebenen (z.B. eines Nationalstaats oder der EU) bis hin zu wachsendem Problemdruck. In vielen Fällen ist eine Kombination dieser Faktoren anzutreffen. Die für uns interessante Frage lautet: Inwiefern hat der Auslöser von Strategien Einfluss auf deren Erfolgsaussichten?


2 In Anlehnung an den sogenannten „Advocacy-Coalition“-Ansatz (siehe Kapitel 3.3.b) erhöht sich in diesem Moment beispielsweise die Wahrscheinlichkeit, dass sich dominante Vorstellungen betroffener Policy-Subsysteme ändern lassen (Weible et al. 2009).
Einschätzung: demzufolge nehmen Anpassungsstrategien nur dann tatsächlich Einfluss auf Klimawandelanpassungspolitik, wenn zeitgleich Erfahrungen mit Extremwetterereignissen durch neue Erkenntnisse über Vulnerabilitäten bestätigt werden (Biesbroek et al. 2010, 443). Das Timing eines Strategieprozesses (wann wird eine Strategie entwickelt und verabschiedet) kann dementsprechend mit dafür verantwortlich sein, inwieweit die Strategie die klimapolitische Ausrichtung eines Staates, einer Region, einer Stadt, etc. mitgestalten kann (siehe auch Kristof 2010).

b) Prozessgeschwindigkeit und Zeitressourcen

Als weiterer möglicherweise relevanter Zeitaspekt gilt der zeitliche Rahmen eines Veränderungsprozesses. Dieser hängt vom Ziel des jeweiligen Prozesses ab und sollte bereits in der Entwicklung definiert werden (Kristof 2010, 114f). Dabei geht Kristof (2010, 115) davon aus, dass sich ein zu großzügiger Zeitrahmen negativ auswirkt, „da der Veränderungsprozess die Beteiligten langweilt, sie ermüdet oder zu viel Zeit für die Diskussion von Nebensächlichkeiten bleibt.“ Wird hingegen zu wenig Zeit investiert, droht der Prozess keine nachhaltige Wirkung zu erzielen (z.B. weil Verhaltensroutinen nicht geändert werden können, weil die Zielgruppe nicht adäquat eingebunden werden kann, etc.; ebd.).

Tabelle 2: Erfolgsfaktor „Zeitaspekte“

<table>
<thead>
<tr>
<th>Merkmale</th>
<th>Operationalisierung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Auslöser</td>
<td>- Anlass für die Erstellung der Strategie (Extremwetterereignisse, Wahlen, Vorgaben höherer politischer Ebenen, öffentlicher Druck, etc.)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Motivation hinter der Erstellung der Strategie (wirtschaftliche Möglichkeiten, Angst vor Schäden, etc.)</td>
</tr>
<tr>
<td>Prozessgeschwindigkeit und Zeitressourcen</td>
<td>- (Geplante) Geschwindigkeit des Veränderungsprozesses (kurz-, mittel- oder langfristig)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Zeitressourcen der beteiligten Akteure</td>
</tr>
</tbody>
</table>

3.2. Veränderungsидее und Lösungsvorschläge


a) Ziele

es den Formulierungsprozess vereinfacht, den Akteuren in der Umsetzung mehr Flexibilität zugesteht und Raum für politisch opportune Interpretationen schafft. Ihre Analyse zeigt, dass die damit einhergehende unklare Prioritätensetzung den politischen Akteuren die Möglichkeit gibt, sich auf jene Elemente zu konzentrieren, die ihren Interessen am ehesten entgegenkommen, während sie andere Elemente ignorieren oder an andere (oft schwache) Akteure delegieren. Der erfolgreichen Umsetzung einer integrierten Strategie steht diese Vorgehensweise allerdings meist im Wege. Dementsprechend sind es oft schwache Akteure, die sich für konkrete und verbindliche Zielsetzungen einsetzen, um in weiterer Folge deren Umsetzung einfordern zu können.


b) Instrumente


### Tabelle 3: Idealtypische Stärken und Schwächen von Politikinstrumenten

<table>
<thead>
<tr>
<th>Instrumente</th>
<th>Stärken</th>
<th>Schwächen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Rechtliche Instrumente (Gesetze, Verordnungen,</td>
<td>- Starke und schnelle Steuerungswirkung</td>
<td>- Unpopulär/politisch riskant</td>
</tr>
<tr>
<td>Richtlinien, Erlässe, etc.)</td>
<td>- Effektive Zielerreichung</td>
<td>- Unflexibel bei der Zielerreichung, erfordern regelmäßige Kontrolle (oft aufwändig und teuer)</td>
</tr>
<tr>
<td>Ökonomische Instrumente (Steuern, Gebühren, steuerliche Anreize, Förderungen, etc.)</td>
<td>- Effektive Verhaltenssteuerung</td>
<td>- Unpopulär (Steuern) oder teuer (Förderungen)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Machen sich Marktmechanismen zu Nutze</td>
<td>- Zielerreichung nicht immer gesichert weil Verhaltensänderungen ungewiss</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Flexibel in der Umsetzung</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Informationsinstrumente (Studien, Broschüren, Veranstaltungen, Webseiten, etc.)</td>
<td>- Politisch unproblematisch, weil kein bzw. schwacher Eingriff in eigene Interessen</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Fördern Bewusstsein und Eigenverantwortung</td>
<td>- Nur indirekte, oft schwache und ungewisse Lenkungswirkung</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Effektivität lässt sich schwer bewerten</td>
</tr>
<tr>
<td>Partnerschaftliche Instrumente (Vernetzung, Vereinbarungen, Koordinationsforen, etc.)</td>
<td>- Politisch unproblematisch, weil nicht verpflichtend</td>
<td>- Oft aufwändiger Prozess (hohe Transaktionskosten)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Bündeln Ressourcen mehrerer Akteure</td>
<td>- Zielereichung ungewiss</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Kostengünstig für den öffentlichen Sektor</td>
<td>- Oft nicht effektiv</td>
</tr>
<tr>
<td>Strategische Instrumente (Managementpläne, Aktionspläne, Programme, Strategien, etc.)</td>
<td>- Ermöglichen gesamtheitliche Betrachtung</td>
<td>- Umsetzung oft schwierig</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Geben Überblick und stellen Zusammenhänge her Kombinieren mehrere Instrumente</td>
<td>- Erfordert Kooperation mehrerer Akteure</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Zahlreiche Policy-AnalystInnen plädieren dafür, ein möglichst breites Spektrum an Instrumenten einzusetzen (siehe z.B. Fichter et al. 2010, 114). Ein breiter Mix an Instrumenten kann allerdings auch Ausdruck eines Kompromisses zwischen mehreren Akteuren sein. Die Tauschgeschäfte (trade-offs) und Spannungen, die ein Kompromiss oft beinhaltet, können sich in weiterer Folge negativ auf die Umsetzung auswirken. Für die analytische Betrachtung bedeutet das, dass die Wahl der Instrumente

---

Ausdruck dahinterstehender Machtverhältnisse ist (Kassim & Le Galès 2010, 4), welche grundsätzlich von weitaus größerer Bedeutung für die Erfolgsaussichten eines Prozesses im Allgemeinen sowie die Umsetzung eines Instruments im Speziellen sind.

c) Umgang mit Zielkonflikten


Tabelle 4: Erfolgsfaktor „Veränderungsidee und Lösungsvorschläge“

<table>
<thead>
<tr>
<th>Merkmale</th>
<th>Operationalisierung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ziele</td>
<td>- Art der Zielsetzungen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Prioritäten</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Passgenauigkeit (Raum, Zeit, Politikfeld, etc.)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Detailliertheit (allgemeine Visionen vs. detaillierte Arbeitsprogramme)</td>
</tr>
<tr>
<td>Instrumente</td>
<td>- Art der Maßnahmen (harte vs. weiche Instrumente: gesetzlich, informatorisch, ökonomisch, etc.)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Instrumentenmix</td>
</tr>
<tr>
<td>Umgang mit Zielkonflikten</td>
<td>- Art der Zielkonflikte</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>- Umgang mit Konflikten</td>
</tr>
</tbody>
</table>

3.3. Akteure und Qualifikationen

Ein weiterer zentraler Faktor für die Erfolgsaussichten eines Veränderungsprozesses sind Akteure und deren Interessen, Ressourcen und Machtpositionen. Zu den wichtigsten Akteuren zählen jene, die versuchen, den Anpassungsprozess voranzutreiben. In der Policy-Forschung ist diesbezüglich die Rede von „Policy Entrepreneurs“ (Kingdon 1984; Sharman & Holmes 2010; Karlstetter et al. 2010), „Pionieren des Wandels“ (Kristof 2010; WBGU 2011) oder „Change Agents“ (Kristof 2010; Grin et al. 2010; Sommer & Schad 2014). Darüber hinaus spielen auch all jene Akteure oder Akteursgruppen eine Rolle, die
eine negative oder positive Einstellung zum Veränderungsprozess haben und ihn entsprechend beeinflussen können. Dazu gehören vor allem auch Akteure, die von Folgen des Klimawandels und/oder der Anpassungspolitik selbst betroffen und somit die Zielgruppe von Anpassungspolitik sind.

a) Change Agents


b) Akteure bzw. Akteurs-Koalitionen

Viele Untersuchungen beschränken sich nicht auf Change Agents, sondern betrachten alle für eine Politik relevante Akteure. Dazu zählen öffentliche und private Akteure (also Unternehmen, nicht-staatliche Organisationen, Individuen, etc.), die z.B. einem Anpassungsprozess positiv oder negativ gegenüber stehen und diesen entsprechend beeinflussen können.


5 Das Projekt beschäftigt sich mit Klimawandelanpassungspolitik in verschiedenen deutschen Regionen; siehe http://www.klimzug.de/; Zugriff: 07.01.2014.
6 Flanagan (2011, 705) definiert Policy-Subsysteme als “set of state and non-state, national and international actors and institutions that shape policies focused on a particular policy area in a particular jurisdiction at a particula r time”.

17

Tabelle 5: Erfolgsfaktor „Akteure und Qualifikationen“

<table>
<thead>
<tr>
<th>Merkmale</th>
<th>Operationalisierung</th>
</tr>
</thead>
</table>
| Change Agents | - Verantwortliche Akteure  
|             | - Qualifikationen, Fähigkeiten, Ressourcen  
|             | - Position, Netzwerke, Beziehungen, Kontakte |
| Akteure bzw. Akteurs-Koalitionen, die für Anpassung eintreten | - Akteure die für oder gegen Anpassung im Allgemeinen oder bestimmte Anpassungsmaßnahmen im Besonderen eintreten |
| Akteure bzw. Akteurs-Koalitionen, die Anpassung skeptisch gegenüberstehen |  |

3.4. Governance-Merkmale von Veränderungsprozessen


a) Horizontale, vertikale und diagonale Integration

mit der effektiven Koordination von Politik über Sektoren und/oder Ebenen hinweg (Casado-Asensio & Steurer 2014).


Für Anpassungsprozesse, in denen Akteure verschiedener Regierungsebenen über relevante Kompetenzen verfügen, ist darüber hinaus eine vertikale Integration von Anpassungspolitiken nötig (Dovers & Hezri 2010, 225; Bauer et al. 2013). Das trifft vor allem auf föderale Staaten wie Deutschland zu. Das Hauptproblem der vertikalen Integration liegt laut Benz (2004, 308) in der Komplexität der politischen Prozesse und der großen Zahl potentieller VetospielerInnen. Darunter leidet die Flexibilität der Veränderungsprozesse und es kommt oft zu Blockaden. Die folgenden Argumente sprechen für eine breite Integration von Akteuren verschiedener Regierungsebenen:


Oft sind politische Strategien gleichzeitig mit den Herausforderungen vertikaler und horizontaler Integration konfrontiert, d.h. sie müssen Akteure verschiedener Regierungsebenen und verschiedener Sektoren koordinieren. Bis dato haben sich jedoch nur sehr wenige wissenschaftliche Untersuchungen mit diesem Phänomen der sogenannten „diagonalen Integration“ beschäftigt (Steurer & Clar 2014; Stecker et al. 2012). Casado-Asensio und Steurer (2014, 23) kommen zu dem Schluss, dass Nachhaltig-
keits- und Klimastrategien auch mit dieser Herausforderung meist überfordert sind. Sie betonen allerdings, dass integrierte Strategien eine wichtige Rolle als Kommunikations- und Informationsplattformen einnehmen könnten, wenn sie diese Funktion in den Vordergrund rücken würden.

**b) Einbindung nicht-staatlicher Akteure**


„Bottom-up“ organisierten Beteiligungsprozessen stehen z.B. Few et al. (2007, 56) kritisch gegenüber: „In order to avoid containment, and prevent confusion and alienation on the part of stakeholders, it is important not to promote public involvement as a ‘bottom-up’ process of decision-making. [...] Instead, the purpose, limits and expected outcomes of participation need to be carefully specified, and the value of the process underlined by assurances that it will have a real impact on the formulation of

---


Zusammenfassend kann die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure den Erfolg von Anpassungsprozessen aus folgenden Gründen positiv beeinflussen:

- Partizipation kann das für weitreichende politische Entscheidungen nötige Vertrauen stärken (Preston et al. 2011, 427f).
- Eine frühzeitige Einbindung lokaler Gemeinschaften kann ihr Bekenntnis zur Umsetzung von Maßnahmen sichern und diese entsprechend erleichtern (Bauer et al. 2012, 283; Preston et al. 2011, 427).

**c) Wissensbasis**


---


d) Umsetzung


3.5. Persistente Rahmenbedingungen

In die letzte Gruppe von Erfolgsfaktoren fallen Rahmenbedingungen, deren Bedeutung für den Erfolg von Strategieprozessen zwar immer wieder diskutiert werden, die aber gemeinhin als schwer gestaltbar gelten. Dabei handelt es sich entweder um historisch gewachsene Strukturen, fest verankerte Paradigmen, oder plötzlich auftretende „Zeitfenster“, die sich infolge besonderer Ereignisse öffnen.

a) Pfadabhängigkeit, anschlussfähige Grundhaltung und „Framing“ des Problems


**b) Zeitfenster**


4. Steckbriefe der Fallstudien


4.1. Transnationale Strategien

Tabelle 8 bietet einen Überblick zu den beiden untersuchten transnationalen Strategien der EU und des Ostseeraums. Die Folgenden Sub-Kapitel gehen auf diese Strategieprozesse näher ein.
Tabelle 8: Anpassungsstrategien auf transnationaler Ebene

<table>
<thead>
<tr>
<th>Strategie</th>
<th>EU</th>
<th>Ostseeraum (BAL)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Veröffentlichung</td>
<td>2013</td>
<td>2013</td>
</tr>
<tr>
<td>Verantwortliche Institution</td>
<td>EU Commission</td>
<td>Council of the Baltic Sea States CBSS</td>
</tr>
<tr>
<td>Zentrales Ziel</td>
<td>„to contribute to a more climate-resilient Europe. This means enhancing the preparedness and capacity to respond to the impacts of climate change at local, regional, national and EU levels, developing a coherent approach and improving coordination.“ (5)</td>
<td>&quot;The overriding objective […] is a connected region with informed actors on and between all governance levels responding to CC in a way that ensures prosperity, competitiveness, as well as clean water and rich and healthy wildlife.&quot; (19)</td>
</tr>
<tr>
<td>Weitere Strategiedokumente</td>
<td>- Council conclusions on the EU Adaptation Strategy</td>
<td>- BaltAdapt Action Plan. Recommended actions and proposed guidelines for climate change adaptation in the Baltic Sea Region</td>
</tr>
</tbody>
</table>

4.1.1. EU


4.1.2. Ostseeraum

4.2. Nationalstaatliche Strategien

Tabelle 9 bietet einen Überblick zu den sechs untersuchten Strategien auf nationalstaatlicher Ebene. Die folgenden Sub-Kapitel gehen auf diese Strategieprozesse näher ein.

Tabelle 9: Anpassungsstrategien auf nationalstaatlicher Ebene

<table>
<thead>
<tr>
<th>Strategie</th>
<th>Finnland (FIN)</th>
<th>Kanada (CAN)</th>
<th>Australien (AUS)</th>
<th>Niederlande (NL)</th>
<th>Dänemark (DEN)</th>
<th>England (ENG)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td><em>Finland’s National Strategy for Adaptation to Climate Change</em></td>
<td><em>National Climate Change Adaptation Framework</em></td>
<td><em>National Climate Change Adaptation Framework</em></td>
<td><em>National Programme for Spatial Adaptation to Climate Change</em></td>
<td><em>Danish Strategy for adaptation to a changing climate</em></td>
<td><em>The National Adaptation Programme. Making the country resilient to a changing climate</em></td>
</tr>
<tr>
<td>Verantwortliche Institution</td>
<td>Ministry of Agriculture and Forestry</td>
<td>Intergovernmental Climate Change Impacts and Adaptation Working Group</td>
<td>Council of Australian Governments</td>
<td>Ministries of (i) Housing, Spatial Planning and the Environment, (ii) Transport, Public Works and Water Management, (iii) Agriculture, Nature and Food Quality, (iv) Economic Affairs</td>
<td>Inter-ministerial working group, led by the Ministry of Climate and Energy</td>
<td>Department for Environment, Food and Rural Affairs</td>
</tr>
<tr>
<td>Zentrales Ziel</td>
<td>“aims at reducing the negative consequences and taking advantage of the opportunities associated with climate change.” (3)</td>
<td>“identifies ways in which governments [federal, provincial, and territorial; note] can work together to increase Canada's capacity to adapt to climate change, so”</td>
<td>“The long term goal […] is to position Australia to reduce the risks of climate change impacts and realise any opportunities. In”</td>
<td>“to climate proof the spatial planning in the Netherlands.” (ii)</td>
<td>„With this strategy, the government will provide a basis describing how the expected climatic changes could affect a number of areas.” (7)</td>
<td>„to help us to adapt successfully to future weather conditions, by dealing with the risks and making the most of the opportunities.” (6)</td>
</tr>
</tbody>
</table>
that risks can be recognized and reduced, and opportunities identified and pursued.” (1) the medium term [...] to deal with climate change impacts and reduce vulnerability in key sectors and regions. “ (4)

4.2.1. Finnland


4.2.2. Kanada


4.2.3. Australien

4.2.4. Niederlande


4.2.5. Dänemark


4.2.6. England


Die englische Strategie konzentriert sich auf jene elf Sektoren, die in der Risikoeinschätzung behandelt werden. Sie betont die gemeinsame Verantwortung von nationalstaatlichen und lokalen Regierungen.

9 http://gov.wales/docs/desh/publications/101006ccstratdeliveryadaptationen.pdf; Zugriff am 30.03.2015.
4.3. Lokale Strategien

Tabelle 10 bietet einen Überblick zu den sechs untersuchten lokalen Strategien. Die folgenden Sub-Kapitel stellen diese Strategieprozesse kurz näher vor.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Strategie</th>
<th>Melbourne (MEL)</th>
<th>Rotterdam (ROT)</th>
<th>London (LON)</th>
<th>Kopenhagen (COP)</th>
<th>Helsinki (HEL)</th>
<th>Vancouver (VAN)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>City of Melbourne Climate Change Adaptation Strategy</td>
<td>Rotterdam Climate Proof, Adaptation Programme 2010.</td>
<td>Managing risks and increasing resilience.</td>
<td>Copenhagen Climate Adaptation Plan</td>
<td>Helsinki Metropolitan Area Climate Change Adaptation Strategy</td>
<td>Climate Change Adaptation Strategy</td>
</tr>
<tr>
<td>Verantwortliche Institution</td>
<td>City of Melbourne; Sustainability Branch</td>
<td>Rotterdam Climate Initiative</td>
<td>Mayor of London</td>
<td>City of Copenhagen; Technical and Environmental Administration</td>
<td>Helsinki Region Environmental Services Authority</td>
<td>City of Vancouver; Sustainability Group</td>
</tr>
<tr>
<td>Zentrales Ziel</td>
<td>“provides a risk analysis of the potential climate change impacts and implications for Melbourne over time, combined with the likely changing dynamics of its population and development into the future” (6)</td>
<td>“to confront the challenge of climate change as an opportunity rather than a threat” (3); “Will maker Rotterdam climate change resilient by 2025.” (3)</td>
<td>“to assess the consequences of climate change on London and to prepare for the impacts of climate change and extreme weather to protect and enhance the quality of life of Londoners.” (19)</td>
<td>“With this climate adaptation plan we will outline the challenges the city faces in the short and medium terms as a result of changes we expect in the future climate. We will also identify those solutions that [...] appear to be most appropriate and reveal the opportunities climate change may also present to the city.” (3)</td>
<td>“a compilation of policy guidelines, and shorter-term policies (2012–2020). Through these, the Helsinki metropolitan area can adapt to the impacts of climate change and extreme weather events, and reduce the region’s vulnerability to them.” (1)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Weitere Strategie-Dokumente</td>
<td>- Action plan for adapting Melbourne to climate change impacts (2010)</td>
<td>- Rotterdam Climate Change Adaptation Strategy (2013)</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
</tbody>
</table>
4.3.1. Melbourne

Die Anpassungsstrategie der Stadt Melbourne entwickelte sich im Rahmen einer breit angelegten Entwicklungsoffensive mit dem Namen *Future Melbourne*. Im Zuge dieses Programms ergab eine Umfrage unter EinwohnerInnen der Stadt, dass der Umgang mit Risiken und Chancen des Klimawandels eine Priorität der Stadtverwaltung darstellen sollte. In Reaktion darauf wurde 2009 die *City of Melbourne Climate Change Adaptation Strategy* beschlossen. Sie gilt für ein lokales Verwaltungsgebiet mit gegenwärtig ca. 100.000 Einwohnern, nicht für die gesamte Metropole. Die Strategie stellt einen hypothetischen Vergleich her zwischen einem Melbourne, das keine Anpassungsmaßnahmen ergreift, und einem Melbourne, das sich aktiv auf die möglichen Folgen vorbereitet. Obwohl die Strategie vergleichsweise detailliert ist und zahlreiche konkrete Maßnahmen ausweist, wurde nur ein Jahr später ein eigener Maßnahmenplan beschlossen, der kurzfristige (2011-2012) und mittelfristige Maßnahmen (ab 2013) für zwei Schlüsselprobleme (Trockenheit sowie Hitzetage) auflistet.

4.3.2. Rotterdam


4.3.3. London


4.3.4. Kopenhagen


4.3.5. Helsinki


4.3.6. Vancouver


5. Empirische Analyse der Politikprozesse rund um Anpassungsstrategien

5.1. Anpassungsstrategien als Policy-Dokumente

Die Dokumente integrierter Strategien zielen vor allem darauf ab, ein Sektoren-übergreifendes Politikfeld mithilfe von Zielen und möglichen Lösungen systematisch zu gestalten (Casado-Asensio & Steurer 2014, 4f). Details zu Zielen und Maßnahmen können entweder in den Strategien selbst oder in begleitenden Arbeitsprogrammen bzw. Maßnahmenplänen ausgeführt werden, wobei diese möglichst umfassend, sektoral oder regional fokussiert sein können. Dieser Abschnitt gibt einen Überblick dazu, wodurch Anpassungsstrategien ausgelöst werden (5.1.1.), wie die ausgewählten Strategie-Dokumente strukturiert sind (5.1.2.), welche Ansprüche und Ziele sie formulieren (5.1.3.), (iii) welche Schwerpunkte und Lösungsvorschläge sie daraus ableiten (5.1.4.), (iv) welche Institutionen und Akteure in der Umsetzung der Strategieprozesse laut Policy-Dokumenten eine zentrale Rolle einnehmen sollen (5.1.5.) und (v) wie bzw. ob die Umsetzung der Strategiedokumente evaluiert und weiterentwickelt werden soll (5.1.6.). Abschließend stellen wir die Frage, inwiefern Inhalte von Strategie-Dokumenten den Erfolg der dazugehörigen Veränderungsprozesse mitbestimmen können (5.1.7.).

5.1.1. Auslöser


5.1.2. Umfang und Struktur


Die Struktur der Strategien orientiert sich vor allem daran, wie konkret die Lösungsvorschläge sind. Nationalstaatliche oder transnationale Strategien bleiben meist vergleichsweise allgemein. So liegen
die Schwerpunkte der australischen, dänischen, kanadischen und niederländischen Strategien sowie jene der EU und des Ostseeraums in der Bildung von Bewusstsein, dem Auf- und Ausbau von Kapazitäten (Wissen, Netzwerke, Kommunikation, Koordination, etc.), der Beschreibung betroffener Sektoren und möglicher Handlungsfelder, der Bereitstellung von Instrumenten und der Unterstützung von untergeordneten Regierungsebenen. Im Gegensatz dazu entwickeln die untersuchten lokalen Strategien sowie die nationalstaatlichen Strategien von England und Finnland vergleichsweise konkrete Maßnahmen. Diese werden entweder ungeordnet als einzelne Projekte dargestellt (ROT) oder sie sind nach erwarteten Auswirkungen des Klimawandels (COP, LON, MEL, VAN) oder nach Sektoren (ENG, FIN, HEL) geordnet.

5.1.3. Anspruch und Ziele


Das Alter der Strategien lässt sich an deren Inhalten tendenziell wie folgt ablesen: Während bei den frühesten Anpassungsstrategien vor allem die Verbesserung der Wissensbasis im Mittelpunkt stand, gehen die meisten neueren Strategien deutlich darüber hinaus. Sie führen zumindest bereits existierende Anpassungsmaßnahmen an und schlagen oft die Entwicklung neuer Maßnahmen vor. Eine leichte Tendenz ist außerdem dahingehend zu erkennen, Maßnahmen nicht mehr unbedingt nach Sektoren auszurichten. Entweder werden konkrete Projekte benannt, ohne diese einem bestimmten Sektor zuzuordnen, oder der Maßnahmenkatalog wird durch Sektoren-übergreifende Maßnahmen ergänzt.
5.1.4. Schwerpunkte und Lösungsvorschläge


5.1.5. Details der Umsetzung

Mit einer Ausnahme präzisieren alle Strategiedokumente auch deren Umsetzungsprozess: Einzig die Strategie des Ostseeraums geht nicht auf die Umsetzung ein, weil diese in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten liege. In elf der 13 verbleibenden Fälle soll die Umsetzung von jenen Institutionen koordiniert werden, die auch für die Entwicklung und Formulierung der Strategie verantwortlich zeichneten. Allerdings wurden in acht der untersuchten Fälle Gremien institutionalisiert, welche die Umsetzung unterstützen sollen. Ihre Aufgaben reichen von der Koordination verschiedener Sektoren (VAN) oder Regierungsebenen (BAL, EU), über den Austausch von Informationen und die Koordination von Forschung und Wissenschaft (AUS, DEN, ENG, NL), die Beratung der KoordinatorInnen (HEL, NL, VAN) oder individueller Akteure (ENG) bis zur gesonderten Behandlung spezifischer Fragen (ENG: Beratungsausschuss zur Anpassung auf lokaler Ebene; VAN: Arbeitsgruppe zum steigenden Meeresspiegel). In Dänemark und den Niederlanden wurde die Umsetzung an eigens dafür etablierte multi-sektorale Gremien übertragen.

Im Zuge der Umsetzung von Anpassungsstrategien kommen meist weitere Dokumente ins Spiel. In manchen Fällen wird/wurde die Strategie erst nach der ersten Veröffentlichung in konkrete Maßnahmen übersetzt, entweder in Form eines allgemeinen Aktionsplans (BAL, MEL) oder in Form sektoraler Aktionspläne für die Kompetenzbereiche einzelner Ministerien (FIN). In anderen Fällen wurden Programme oder Pläne entwickelt, welche die Bemühungen auf bestimmte Themen fokussieren (COP, DEN, NL). Diese Fokussierungen geschahen bislang nicht aufgrund formaler Analysen oder Entscheidungsprozesse sondern aufgrund von Extremwetterereignissen (meist Hochwasser bzw. Starkregen).


5.1.6. Evaluation und Weiterentwicklung


Weiters folgten aus den Anpassungsprozessen Forschungsinitiativen, regional oder sektoral spezifische Assessments, Informationskampagnen oder Sensibilisierungsprogramme (AUS, CAN, DEN). Zwei Nationalstaaten entwickelten auf Grundlage ihrer Strategien Instrumente zur Unterstützung lokaler Anpassungsbemühungen (AUS, CAN). In drei Fällen wurden die Strategien durch Formalekte Teil der offiziellen Regierungspolitik oder erhielten formal Unterstützung durch Regierungen (in Australien in Form eines Positionsierungsplanes; in Kanada in Form eines Rahmenpapiers für die Regierungspolitik; auf Ebene der EU durch eine offizielle Unterstützungserklärung des EU-Rats). Im Unterschied zu den nationalstaatlichen Strategien, folgen den lokalen Strategiepapieren bis dato vergleichsweise wenige weitere Dokumente oder Initiativen. Da alle lokalen Strategien mit Ausnahme von Melbourne erst ab 2010 veröffentlicht wurden, war der Zeitraum dafür allerdings relativ kurz.
5.1.7. Inhalte von Strategiedokumenten als Erfolgsfaktoren?

Unser Vergleich der Strategiedokumente lässt keine eindeutigen kausalen Zusammenhänge zwischen deren Inhalten und dem Erfolg der dazugehörigen Strategieprozesse erkennen. Die InterviewpartnerInnen identifizierten nur vereinzelt bestimmte Charakteristika von Strategiepapieren als Erfolgsfaktoren, ihre Einschätzungen divergierten allerdings oft: Beispielsweise erwähnten manche lobend, dass ihr Strategiepapier ausreichend Freiraum für die Umsetzung durch die einzelnen Zielgruppen lasse. Nur so würden z.B. die Mitgliedsstaaten des Ostseeraums (BAL1) und der EU (EU1, EU2) oder die betroffenen Sektoren (CAN1, ENG2) an der Umsetzung überhaupt mitarbeiten. Andere, vor allem kommunale VertreterInnen, kritisierten hingegen zu vage Formulierungen. Diese würden einer erfolgreichen Umsetzung im Weg stehen, weil die Zielgruppen dadurch keine ausreichende Anleitung erhielten (NL1, LON2, ROT2).

Wie das folgende Kapitel 5.2. zeigt, lassen sich Erfolge viel eher aus den Charakteristika der Governance-Prozesse ableiten. Wie in allen Interviews mehr oder weniger explizit betont wurde, seien die Strategiepapiere nur ein (vorläufiger) Ausgangspunkt dieser fortlauenden Prozesse.

5.2. Die Governance von Anpassungsstrategieprozessen


5.2.1. Zeitspanke

Inwiefern sind die Auslöser sowie die Geschwindigkeit von Veränderungsprozessen bzw. die zur Verfügung stehenden Zeitressourcen für den Erfolg von Anpassungsstrategien relevant? Wie die folgenden Abschnitte zeigen, ergeben die Interviews keine eindeutige Antwort auf diese Frage.

a) Auslöser


Tabelle 11: Auslöser für die Entwicklung von Klimawandelanpassungsstrategien

<table>
<thead>
<tr>
<th>Auslöser</th>
<th>Wachsender Problemdruck</th>
<th>Vorgaben anderer politischer Ebenen</th>
<th>Wissenstransfer aus anderen Ländern bzw. Regionen</th>
<th>Andere Auslöser</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Fallbeispiel</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Regionen</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>EU</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>BAL</td>
<td>-</td>
<td>Bottom-up</td>
<td>-</td>
<td>• Förderung höherer politischer Ebene</td>
</tr>
<tr>
<td>Staaten</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>FIN</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>• Wissenschaft</td>
</tr>
<tr>
<td>CAN</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>• Wissenschaft</td>
</tr>
<tr>
<td>AUS</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>• Wissenschaft</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>• Politischer Wettbewerb</td>
</tr>
<tr>
<td>NL</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>• Politischer Wettbewerb</td>
</tr>
<tr>
<td>DEN</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
<td>X</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>ENG</td>
<td>-</td>
<td>Top-down</td>
<td>-</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Städte</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>MEL</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>• Öffentlicher Druck</td>
</tr>
<tr>
<td>ROT</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>• Wissenschaft</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>• Förderung höherer politischer Ebene</td>
</tr>
<tr>
<td>LON</td>
<td>-</td>
<td>Top-down</td>
<td>X</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>COP</td>
<td>X</td>
<td>Top-down</td>
<td>X</td>
<td>• Wissenschaft</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>• Förderung höherer politischer Ebene</td>
</tr>
<tr>
<td>HEL</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>• Wissenschaft</td>
</tr>
<tr>
<td>VAN</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>• Wissenschaft</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Ein Vergleich der unterschiedlichen Regierungsebenen lässt nur kleine Unterschiede erkennen. Das betrifft einerseits die Gewichtung der Auslöser an sich: Auf nationalstaatlicher und auf lokaler Ebene werden wachsender Problemdruck und wissenschaftliche Erkenntnisse am häufigsten genannt. Wissenstransfer aus anderen Städten bzw. Staaten (also jeweils von derselben Ebene; Anm.) sowie Vorgaben anderer politischer Ebenen spielen in Städten nur eine geringe, in Nationalstaaten praktisch keine Rolle. Politischer Wettbewerb wird nur auf nationalstaatlicher Ebene als Auslöser erwähnt.

\[b)\] Prozessgeschwindigkeit und Zeitressourcen

Die Bedeutung des Erfolgsfaktors Prozessgeschwindigkeit und Zeitressourcen (siehe Kapitel 3.1.b) konnte durch die Interviews nicht bestätigt werden. Das liegt in erster Linie daran, dass in keinem der untersuchten Fälle die Auswahl eines Zeitrahmens für die Umsetzung der Strategie auf Prozessbezogenen Überlegungen basiert. Die Strategien orientieren sich zeitlich entweder (i) an Szenarien der Klimaforschung, auf die in der Strategieentwicklung zurückgegriffen wurde (z.B. des IPCC-Berichts; siehe COP), (ii) an bestehenden Politiken (z.B. der eigenen Klimastrategie) oder (iii) sie wählen ohne ersichtlichen Grund runde und prägnante Jahreszahlen (z.B. gesicherte Finanzierung für Klimawandelanpassung der niederländischen Infrastruktur für die nächsten 100 Jahre, Hochwasserschutz der Themse-Region bis 2100, etc.). Dementsprechend konnten die InterviewpartnerInnen die Bedeutung ihrer jeweiligen Entscheidung für den Erfolg der Strategieprozesse nicht einschätzen.

Entgegen der üblichen Praxis betonten sie allerdings, dass die Zeit, die einem Anpassungsprozess eingeräumt wird, idealerweise auf die erwarteten Folgen des Klimawandels und nicht auf andere Überlegungen wie Wahlzyklen abgestimmt sein sollen. Allerdings gaben die InterviewpartnerInnen zu bedenken, dass die notwendige langfristige Ausrichtung von Klimawandelanpassung meist nicht in Einklang zu bringen ist mit dem durch Wahlzyklen definierten politischen Zeithorizont (COP3, ENG3, ROT2). Dementsprechend schwer ist es, weit in der Zukunft liegende Probleme und deren Lösungen überhaupt auf die politische Agenda zu setzen (ENG3, LON3, NL3).

---

10 Die entsprechenden Diskussionen entwickelten sich im Vor- und Nachfeld der Kopenhagener Klimakonferenz 2009.
5.2.2. Veränderungsidee und Lösungsvorschläge


a) Ziele


Umsetzungslösungen unterscheiden sich über politische Ebenen hinweg kaum. Folgende Argumente für bevorzugte Maßnahmentypen werden explizit von VertreterInnen aller Regierungssebenen angeführt: (i) No-regret- und/oder Low-regret-Maßnahmen sind leicht durchzusetzen, weil sie niemanden beeinträchtigen oder stören (EU1, FIN1, LON3, ROT1). (ii) Win-win-Situationen und/oder das Herstellen von Synergien ermöglichen es, dass Akteure verschiedener Bereiche gemeinsam an der Umsetzung angestrebter Veränderungen arbeiten (COP1, COP3, ENG3, FIN3, LON3, ROT3). (iii) Flexible Lösungen erleichtern den Umgang mit Unsicherheiten und erlauben es, auf geänderte Bedingungen und neues Wissen zu reagieren (COP1, DEN2, MEL3). Diese Punkte werden von lokalen Akteuren besonders betont (z.B. ROT, LON), u.a. weil Städten und Gemeinden vergleichsweise geringe Ressourcen zur Verfügung stehen und sie nur so die Mitarbeit aller Betroffenen sichern können (ROT1).

b) Instrumente

Ist der allgemeine Rahmen für den Umsetzungsprozess erst einmal abgesteckt, stellt sich die Frage, mit welchen Instrumenten die angestrebten Veränderungen vorangetrieben werden sollen. Manche InterviewpartnerInnen betonten, dass eine integrierte Strategie nur dann erfolgreich sein kann, wenn
ein breites Spektrum an rechtlichen, ökonomischen, informativen, partnerschaftlichen und strategischen Instrumenten möglichst umfassend genutzt wird. Die Komplexität des Themas Klimawandelanpassung verlange nach einem Mix aus verschiedenen Instrumenten (AUS1, ROT3). Andere fügten hinzu, dass durch einen Instrumentenmix die Chance steige, möglichst viele relevante Akteure mit der Strategie zu erreichen (BAL3, MEL1). Diese würden sich eher an der Umsetzung der Strategie beteiligen, wenn sie aus einem breiten Angebot an Instrumenten selbst auswählen könnten.

Tabelle 12: Instrumente in Klimawandelanpassungsstrategien

<table>
<thead>
<tr>
<th>Fallbeispiel</th>
<th>Harte Stimuli</th>
<th>Weiche Stimuli</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Rechtliche Instrumente</td>
<td>Ökonomische Instrumente</td>
</tr>
<tr>
<td>Regionen</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>EU</td>
<td>-</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>BAL</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>FIN</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>CAN</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>AUS</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>NL</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>DEN</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>ENG</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>Staaten</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>MEL</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>ROT</td>
<td>-</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>LON</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>COP</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>HEL</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>VAN</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Wie Tabelle 12 zeigt, beinhalten die meisten Strategiepapiere eine breite Palette an Instrumenten. Die Einteilung dieser Instrumente in zwei Arten harter Stimuli und drei Arten weicher Stimuli (siehe


In Ergänzung dazu geben die Interviews Aufschluss darüber, welche Bedeutung diesen Instrumenten zugeschrieben wird und welche im Rahmen des Umsetzungsprozesses tatsächlich zum Einsatz kommen. Grundsätzlich wird harten Stimuli (wie rechtlichen Regelungen) besonders auf nationalstaatlicher und lokaler Ebene am meisten Wirkung zugeschrieben (DEN2, MEL3, NL2, ROT2). Das bedeutet jedoch nicht, dass diese auch entsprechend oft zur Anwendung kommen. Ganz im Gegenteil deuten folgende zwei Punkte darauf hin, dass sich diese Einschätzung nicht in der Umsetzung widerspiegelt: Zum einen wird die Bedeutung von harter Regulierung speziell von jenen Akteuren betont, die selbst über keine maßgeblichen (formalen) Kompetenzen verfügen (egal ob das koordinierende Institutionen, wie die Helsinki Region Environmental Services Authority HSY, oder Angehörige der Zielgruppen sind). Zum anderen können die wenigsten InterviewpartnerInnen auf eigene Erfahrungen mit harten Instrumenten zurückgreifen. Folglich setzen besonders die KoordinatorInnen der transnationalen und nationalstaatlichen Strategien auf weiche Stimuli, während die lokalen Strategieverantwortlichen zumindest betonen, das gesamte Spektrum an geplanten Instrumenten einsetzen zu wollen.

In den Interviews wird die Präferenz der meisten Verantwortlichen für weiche Stimuli (wie Bewusstseinsbildung, Informationen, Forschungsförderung, etc.) vor allem damit begründet, dass kein Widerstand zu erwarten ist und sie dementsprechend leichter umzusetzen sind. Allerdings lassen sich aufgrund dieser Aussagen keine Schlüsse über deren (mögliche) Wirkungen auf den Umsetzungsprozess ziehen. Die einzige positive Wirkung, die diesen Instrumenten von den InterviewpartnerInnen zugeschrieben wird, ist die Verbesserung der Entscheidungsgrundlage sowohl für die koordinierenden Akteure als auch für die Zielgruppen. Dieses Argument wird vor allem von Strategieverantwortlichen ins Treffen geführt, die das Bewusstsein der Zielgruppen zum Zeitpunkt der Strategieentwicklung als relativ gering einschätzten (AUS, CAN, DEN, FIN).

Darüber hinaus bestätigen die Interviews in unterschiedlicher Weise, dass alle Typen von Instrumenten vor allem dann Veränderungen anstoßen können, wenn sie bei den jeweiligen Zielgruppen anschlussfähig sind bzw. „offene Türen einrennen“ (siehe Kapitel 3.2.b; siehe auch Brouwer et al. 2013, 146).

Wie die folgenden Beispiele zeigen, wird deshalb oft darauf geachtet, die Instrumentenwahl möglichst früh mit den Interessen und Arbeitsweisen der betroffenen Sektoren abzustimmen:

- Die kanadischen Verantwortlichen konzentrierten sich von Beginn an auf bereits aktive Sektoren wie Gesundheit, da dort Kapazitäten (Geldquellen, Wissen) zur Verfügung standen, auf die mit weiterführenden (Forschungs-)Projekten aufgebaut werden konnte (CAN1).
- In den Niederlanden wurde der gesamte Strategieprozess auf den Schutz vor Hochwasser fokussiert. Abgesehen von der realen Bedrohungslage in den Niederlanden hatte diese Aussicht den Vorteil, dass die vorgeschlagenen Instrumente zur Anpassung an den Klimawandel als willkommene Ergänzung zu bestehenden Vorgehensweisen gesehen wurden. Demzufolge trafen sie auf keinerlei Widerstand (NL3; gilt auch für Rotterdam, siehe ROT1).
- Auch im Ostseeraum wurde der Fokus von vornherein auf jene Sektoren gerichtet, in denen bereits Projekte existierten und damit Bewusstsein, Wissen und Interesse vorhanden waren.
(z.B. im Tourismus, Küstenschutz und der Fischerei; BAL3). Deswegen gehen die Verantwortlichen der Strategie des Ostseeraums davon aus, dass die von ihnen vorgeschlagenen Instrumente von den Mitgliedstaaten auch tatsächlich umgesetzt werden.

- In Rotterdam wurden die vorhandenen finanziellen Mittel frühzeitig nach Interessen und Bedürfnissen der betroffenen Sektoren zugeteilt.
- In Helsinki wurde der Wasser-Sektor nicht in die Entwicklung der Strategie eingebunden und die eingesetzten Instrumente nicht mit den Arbeitsabläufen des Sektors abgestimmt. Für Vertreter des Wassersektors war es nach eigener Aussage in der Folge sehr schwierig, die vorgeschlagenen Instrumente in ihre tägliche Arbeit zu integrieren (HEL2).

Ähnliche Überlegungen werden für Strategien angestellt, die politische Veränderungen vor allem über Regierungsebenen hinweg beeinflussen wollen. Politische Akteure niedrigerer Ebenen scheinen dem Einsatz bestimmter Instrumente immer dann skeptisch gegenüberzustehen, wenn diese nicht mit eigenen Schwerpunkten übereinstimmen und/oder zusätzlichen Aufwand mit sich bringen. Werden die vorgeschlagenen Instrumente allerdings als Ergänzung zu bestehenden Schwerpunkten und Maßnahmen verstanden, steigt deren Akzeptanz, auch bei zusätzlichem Aufwand (BAL1, EU1, EU3). Wie bzw. ob diese Überlegungen in die Koordination der unterschiedlichen Regierungsebenen einfließt, wird in Kapitel 5.1.4.a näher behandelt.


c) Umgang mit Zielkonflikten

Der Umgang mit potenziellem Widerstand wurde in der Entwicklung der Strategien laut Interviewpartnern nicht thematisiert. In den Strategiepapieren sind dementsprechend auch keine Mechanismen für den Umgang mit etwaigen Zielkonflikten vorgesehen. Dafür gibt es folgende Erklärungen:

- Da Akteure freiwillig an der Entwicklung von Anpassungsstrategien teilnahmen, wurden gemeinsame Ziele und nicht Konflikte thematisiert (FIN1, LON3).
- Anpassungsprozesse waren von vornherein nicht als umwelt- oder klimapolitische Initiativen, sondern als Sektoren-übergreifende Veränderungsprozesse der gesamten Regierung konzipiert. Das Interesse anderer Sektoren war somit von vornherein geweckt (CAN2, ENG2, MEL1, MEL3, ROT1, ROT3).
- Mögliche Konflikte wurden infolge der kooperativen Herangehensweise der Strategien durch vage Formulierungen bewusst ausgespart (vor allem betreffend Zeitrahmen und Verantwortlichkeiten) (CAN1, NL3).
- Für die Umsetzung werden kaum Konflikte erwartet, weil ohnehin unumstrittene weiche Stimuli und/oder No-regret-Maßnahmen dominieren (BAL3, CAN1, COP1, FIN1, HEL1, ROT2). Auch gegen die Umsetzung von vergleichsweise selten eingesetzten harten Stimuli wird kein Widerstand erwartet, weil sie von jenen vorgeschlagen wurden, die auch für deren Umsetzung verantwortlich sind. Beispiele dafür sind der Einsatz von Standards (z.B. für Hochwasserschutzdämme; NL, VAN) oder die Förderung von infrastrukturellen Anpassungsmaßnahmen (COP, ROT).
Das einzige Konfliktpotential, das InterviewpartnerInnen im Umsetzungsprozess sehen, bezieht sich auf die Verteilung von Ressourcen. Etwaige Konflikte sollen in sieben der 14 Fälle durch eine Priorisierung mittels vergleichender Kosten-Nutzen-Analysen gelöst werden (BAL, CAN, HEL, LON, NL, VAN, MEL). In zwei weiteren Fällen werden derartige Berechnungen für die nahe Zukunft angekündigt oder eingefordert (EU1, ROT1). Da aber keinem der Strategieverantwortlichen ein Budget für die Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen zur Verfügung steht (siehe Tabelle 14 und Kapitel 5.1.4.d), stufen sie das Risiko von Verteilungskämpfen als gering ein (COP3, DEN 2, FIN1).

5.2.3. Akteure und Qualifikationen

Wie können Akteure und deren Qualifikationen den Erfolg von Anpassungsstrategien beeinflussen? Die folgenden Ergebnisse lassen erkennen, dass Akteure eine sehr wichtige Rolle spielen - allerdings nicht nur die offiziell für eine Strategie verantwortlichen staatlichen Akteure.

a) Change Agents

Die naheliegenden Change Agents im Politikfeld Anpassung sind die traditionellen staatlichen Akteure der Umweltpolitik (wie Umwelt- und Klimaministerien, Nachhaltigkeitsabteilungen, etc.). Darüber hinaus verwiesen die InterviewpartnerInnen aber auch auf jene Akteure, die von Risiken des Klimawandels unmittelbar bedroht sind. Dazu zählen:

- VertreterInnen nationalstaatlicher Ministerien, die für sehr vulnerable Sektoren zuständig sind (Wassersicherheit, Hochwasserschutz, Überbelastung für Abwassersystem, etc.; siehe DEN1, DEN2, ROT3, VAN1);
- Kommunale öffentliche Akteure, vor allem aus küstennahen Kommunen in Australien, Dänemark (COP) und den Niederlanden (ROT): Weil diese u.a. durch einen steigenden Meeresspiegel bedroht werden, entwickeln sie nicht nur lokale Anpassungsstrategien, sondern üben auch Druck auf nationale Anpassungsstrategien aus (AUS3, DEN3, NL3);
- Private VertreterInnen jener Sektoren, die entweder Kostensteigerungen durch den Klimawandel erwarten (z.B. Versicherungen, Tourismusbetriebe; AUS3, BAL3, COP3, LON3) oder Chancen bzw. Potenzial für die Entwicklung neuer Technologien (z.B. im Hochwasserschutz) realisieren wollen (COP3, DEN1).

schen Konkurrenten gleichzutun (AUS3). Diese Beispiele zeigen allerdings, dass Anpassung durch politischen Wettbewerb nur dann gefördert wird, wenn das Thema bereits anderswo auf der Agenda steht (in Kopenhagen vor allem wegen drohenden Überschwemmungen; in den Staaten und Territorien Australiens vor allem wegen lang andauernden Hitzeperioden).

Die Interviews bestätigen, dass die Möglichkeiten von (potentiellen) Change Agents, Veränderungen zu gestalten, von bestimmten Charakteristika abhängig ist:

- Formale Kompetenzen und Akteurskonstellationen: Die Erfolgschancen eines Umsetzungsprozesses steigen, wenn die hauptverantwortlichen Akteure selbst über formale Kompetenzen verfügen. Haben sie die Möglichkeit, Gesetze auszuarbeiten und zu beschließen, Richtlinien vorzugeben oder finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, können sie eher gestaltend in den Einsatz der vorgesehenen Instrumente und die Umsetzung der geplanten Maßnahmen eingreifen. Im Gegensatz zu einzelnen KoordinatorInnen auf nationalstaatlicher Ebene fehlen KoordinatorInnen der EU- und der Ostseeraum-Strategien derartige Gestaltungsmöglichkeiten. Folglich sind sie in der Umsetzung vollkommen auf den guten Willen der jeweiligen Mitgliedsstaaten angewiesen (BAL1, BAL3, EU1). Ähnlich argumentiert ein Interviewpartner in Bezug auf die dänische Anpassungsstrategie: Deren Chance auf Umsetzung sei deutlich gestiegen seit dem nicht mehr das Dänische Meteorologische Institut, sondern die Nationale Umweltagentur für deren Umsetzung verantwortlich ist, weil diese als Teil des Umweltministeriums Gesetze formulieren und initiieren könne (DEN1).


- Kontinuität: Abgesehen von spezifischen Eigenschaften können Akteure am besten dann zum Erfolg von Strategieprozessen beitragen, wenn ihre Position im Veränderungsprozess möglichst langfristig gesichert ist, und zwar institutionell, finanziell und personell. Institutionelle

12 Als „senior politicians“ gelten Sektoren-übergreifend anerkannte, oft nicht mehr in offizieller Funktion befindliche PolitikerInnen, denen Objektivität und Unabhängigkeit zugeschrieben werden.
Kontinuität lässt sich durch eine solide organisatorische Verankerung der Strategie-Entwicklung und -Umsetzung gewährleisten. Die Bedeutung von Kontinuität wird am besten dann sichtbar, wann sie nicht ausreichend gegeben ist: Mangelnde personelle Kontinuität wird z.B. im Ostseeraum, in Melbourne und in Rotterdam beklagt. Dadurch würden regelmäßig wertvolle Erfahrungen und Netzwerke verloren gehen (BAL3, MEL2, ROT1). Der australische Anpassungsprozess hingegen leide unter der wiederholten Verschiebung der Verantwortung von einem Ministerium zu einem anderen (AUS3). In Kanada wiederum geriet der Anpassungsprozess ins Stocken, weil bei Fertigstellung der Strategie die eigentlich verantwortlichen Ministerien nicht mehr in ihrer ursprünglichen Form bestanden (CAN2). Im Ostseeraum wird befürchtet, dass die Umsetzung der BaltAdapt-Strategie durch die auslaufende EU-Unterstützung (also durch finanzielle Diskontinuität) gefährdet ist (BAL3). Ein außergewöhnlich positives Beispiel für finanzielle Kontinuität konnten wir in den Niederlanden finden: Dort garantiert ein Gesetz Investitionen in die Anpassung der niederländischen Infrastruktur (vor allem zum Schutz vor Hochwasser) im Umfang von 1,5 Mrd. € pro Jahr über einen Zeitraum von 100 Jahren (ROT3).

b) Akteure bzw. Akteurs-Koalitionen

Wie bereits im Kapitel zu Zielkonflikten angedeutet, wurde die rechtzeitige Einbindung von anderen Sektoren, die eigenständig Interesse zeigen, wiederholt als zentraler Erfolgsfaktor eines Anpassungsprozess betont. Als weniger bedeutend schätzen die InterviewpartnerInnen die Gefahr ein, dass sich andere Sektoren dem Veränderungsprozess aktiv widersetzen. In den meisten Fällen bestehe wegen der fehlenden Verbindlichkeit der Strategien kein Grund, dagegen zu mobilisieren (siehe Kapitel 5.1.2.c). Folglich beziehen sich die meisten Erfahrungen auf die Einbindung von Akteuren und Akteurs-Koalitionen, die dem Veränderungsprozess positiv gegenüber stehen.

Einigkeit besteht darin, dass sich staatliche Akteure vor allem dann (eventuell sogar unter Einsatz eigener Mittel) an der Umsetzung beteiligen, wenn sie die Entwicklung der Strategie frühzeitig in eine von ihnen gewünschte Richtung lenken können oder sogar den Bedarf nach einer Strategie selbst festgestellt haben (siehe Kapitel 5.1.1.a). Daraus entsteht eine „Ownership-Dynamik“, die zur Folge hat, dass verschiedene Akteure ein und dieselbe Strategie als „ihre Strategie“ verstehen können. Beispielsweise wird die Chance als relativ hoch eingeschätzt, dass einzelne Ostsee-Anrainerstaaten zumindest Teile der Strategie für den Ostseeraum auch tatsächlich umsetzen, weil diese (vor allem Deutschland und Schweden) selbst treibende Kraft hinter deren Entwicklung waren. In den Niederlanden nahm der Wassersektor auf die Entwicklung der Anpassungsstrategie großen Einfluss, weswegen die weitere Umsetzung bislang ausschließlich auf den Wassersektor fokussiert und sehr erfolgreich vonstattengeht. Um dieses „Ownership“ auf mehrere Sektoren auszudehnen, wird in den meisten Anpassungsstrategien ganz bewusst eine sektorale Herangehensweise gewählt, das heißt die Entwicklung von Maßnahmen für bestimmte Sektoren wird deren VertreterInnen selbst überlassen. Dass eine unzureichende Einbindung sektoraler Akteure die Chancen auf erfolgreiche Umsetzung einer Anpassungsstrategie deutlich reduziert, zeigt das Beispiel Melbourne. Dort wird die Strategie von diversen Sektoerverantwortlichen der Stadtverwaltung als Strategie der Nachhaltigkeitsabteilung verstanden und dementsprechend wenig beachtet (MEL2; siehe auch Kapitel 5.1.3.a).

Überraschend wenige Erkenntnisse lieferten die Interviews in Hinblick auf die Einflussnahme privater Akteure. InterviewpartnerInnen aus Melbourne und dem Ostseeraum betonten zwar, wie wichtig ein erhöhtes Anpassungsbewusstsein dieser Akteure sei. Inwiefern sich das auf den Erfolg eines Strategieprozesses auswirkt, wagen sie aus einem einfachen Grund jedoch nicht zu beurteilen: Gesellschaftliche

5.2.4. Governance-Merkmale von Veränderungsprozessen

Die Art und Weise, wie Interaktionen zwischen staatlichen Akteuren und die Einbindung nicht-staatlicher Akteure organisiert wird, spielt offenbar eine wesentliche Rolle für Veränderungsprozesse. Ebenso beeinflussen die Wissensbasis sowie die Details der Umsetzung (u.a. die Flexibilität des Strategieprozesses, die Organisation der Umsetzung und die Ausstattung mit Ressourcen) die Erfolgsaussichten.

a) Horizontale, vertikale und diagonale Integration


Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Sektoren, die am Thema Anpassung (noch) nicht interessiert sind, mit Anpassungsstrategien schwer erreicht werden können, vor allem weil diese auf freiwilliger Kollaboration aufbauen und nicht auf Hierarchie oder Zwang als Governance-Modus zurückgreifen können. Die Unverbindlichkeit der meisten Strategien und deren vage Formulierungen machen es den Sektoren leicht, das Thema Anpassung zu ignorieren (FIN1). Hinzu kommt, dass Sektoren stets auf Unabhängigkeit bedacht sind und auf Einflussnahmen von außen immer kritisch bis ablehnend reagieren (ENG3, HEL1). Folglich können Strategieverantwortliche nur versuchen, mit weichen Stimuli wie Informationsaustausch, Forschung und Förderungen auf desinteressierte Sektoren einzuwirken (AUS1, COP1, DEN1, EU1, FIN1, HEL1; vgl. auch Kapitel 5.2.2.b).

Was für die horizontale Integration zwischen Sektoren gilt, das gilt in ähnlicher Form meist auch für die vertikale Integration zwischen politischen Ebenen. Unsere Fälle zeigen, dass in allen transnationalen und nationalstaatlichen Strategien mit Ausnahme von Finnland ausdrücklich Wert auf die Zusammenarbeit mit „untergeordneten“ Regierungsebenen gelegt wird. Darüber hinaus betonen InterviewpartnerInnen auf allen Regierungsebenen, dass die Integration der lokalen Ebene für den Erfolg jeder Anpassungsstrategie unverzichtbar sei (AUS1, BAL1, COP1, FIN3, MEL1, NL1, ROT1, VAN1). Jedoch zeigt sich, dass dieses Bewusstsein und entsprechende Erwähnungen in den Strategiedokumenten noch wenig über die tatsächliche Umsetzung aussagt.

Die InterviewpartnerInnen begründen die Bedeutung der Einbindung lokaler Akteure auf unterschiedliche Weise. Während von transnationalen und nationalstaatlichen InterviewpartnerInnen gerne die vielzitierte Phrase bemüht wurde, dass „Anpassung auf lokaler Ebene passiert“ (AUS1, BAL1), lieferten VertreterInnen der lokalen Ebene konkrete Argumente: Demnach verfügen nur Kommunen selbst über das notwendige Wissen zu lokalen Folgen des Klimawandels und entsprechenden lokalen oder regionalen Anpassungsoptionen (COP1, MEL1, VAN1). Manchmal wird Städten die Vorreiterrolle ganz einfach aufgrund von mangelnder Erfahrung auf nationalstaatlicher Ebene zuteil (ROT1).

Die vertikale Integration von Anpassung geht zwar in der Regel von der übergeordneten Ebene aus, folgt aber nicht einem verbindlichen top-down-Ansatz. Meist erfolgt vertikale Integration punktuell mittels weicher, unverbindlicher Stimuli. Beispielsweise fördern nationalstaatliche Ministerien die Forschung lokaler Folgen des Klimawandels und Möglichkeiten der Anpassung (CAN, NL) oder stellen

---

13 Diese Lücke wurde dort mittlerweile als Schwachpunkt identifiziert und soll in der überarbeiteten Version gefüllt werden (FIN1).
lokalspezifische Informationen zur Verfügung (AUS, DEN, NL). In anderen Fällen finanzieren nationalstaatliche Regierungen professionelle Beratung für die Entwicklung lokaler Strategieprozesse (CAN, DEN) oder die gesamte Entwicklung lokaler Strategien (MEL).

Die Verantwortlichen der transnationalen Strategieprozesse waren sich von Anfang an bewusst, dass deren Umsetzung gänzlich von den Mitgliedsstaaten abhängt (BAL1, EU1). Im Gegensatz zum Rat der Ostseestaaten, der die Umsetzung der BaltAdapt-Strategie zwar koordiniert aber über keinerlei formale Kompetenzen verfügt, stünden der EU-Kommission rechtlich verbindliche Instrumente zur Verfügung um Anpassung zu fördern. Diese kommen bislang jedoch nicht zum Einsatz: die EU-Kommission has die Mitgliedsstaaten lediglich dazu aufgefordert, nationalstaatliche Anpassungsstrategien zu entwickeln. Für den Fall, dass sie dieser Forderung bis 2017 nicht zufriedenstellend nachkommen, kündigt die EU-Kommission an, den Einsatz rechtsverbindlicher Instrument zu prüfen (EU 2013, 7). Folglich fokussieren beide transnationalen Strategien im Moment auf die (einstellige) Unterstützung nationalstaatlicher Bemühungen durch Expertise, Empfehlungen, wissenschaftliche Förderung und Vernetzung. Lokale EntscheidungsträgerInnen werden besonders im Ostseeraum mittels Workshops angeprochen (BAL1). Die Verantwortlichen der EU-Strategie konzentrieren sich momentan vor allem darauf, den Konvent der Bürgermeister (Covenant of Mayors) für das Thema Klimawandelanpassung zu interessieren (durch Bereitstellung von Informationen, Vorträge, etc.; EU1).

Die Integration zwischen nationalstaatlichen und lokalen Akteuren stellt sich ähnlich dar. Auch nationale Strategieprozesse können oder wollen momentan weder lokale Veränderungsprozesse in eine bestimmte Richtung lenken, noch die lokale Ebene in die Auswahl bestimmter Instrumente oder Maßnahmen einbinden. Dementsprechend nehmen sie bislang wenig Einfluss auf lokale Strategien. Nationalstaatliche RepräsentantInnen begründen dies damit, dass der lokalen Ebene nichts vorgeschrieben werden soll. Das liegt einerseits daran, dass diese formal meist gar nicht dazu in der Lage wären (AUS3, CAN1, CAN3, DEN1). Andererseits wird befürchtet, dass Verpflichtungen und Vorschreibungen abschrecken bzw. demotivieren würden (AUS1, CAN1). Lokale EntscheidungsträgerInnen sollen also dazu angeregt werden, selbst initiativ zu werden, um sie dann in ihren Bemühungen zu unterstützen (AUS1, DEN1, DEN3, ENG1).

Das führt dazu, dass vertikale Integration bislang nicht systematisch, sondern bestenfalls ad-hoc bzw. projektspezifisch passiert, am ehesten im Falle großen Problemdrucks wie z.B. der Wassersicherheit in London und Rotterdam (LON2; ROT3) oder der Stadtplanung und dem Notfallmanagement in Melbourne (MEL3). Diese Kooperationen gehen nicht unbedingt von den Strategieverantwortlichen aus, helfen aber dabei, folgende für die lokale Ebene typische Probleme zu überwinden: Zum Ersten sind die Kommunen oft mit der Priorisierung der oft sehr umfangreichen Maßnahmen überfordert (AUS3, VAN3). Zum Zweiten fehlt es ihnen oft an Ressourcen (vor allem Geld und Personal), um landesweit empfohlene Anpassungsmaßnahmen lokal sinnvoll umzusetzen (BAL1, BAL3, COP1, ENG3, ROT1). Zum Dritten sind Kommunen oft nicht in der Lage, grenzüberschreitende Probleme zu lösen (HEL2, VAN3).

Als Gründe für fehlende top-down-Instruktionen seitens der nationalstaatlichen Ebene werden folgende zwei Punkte angeführt: Zum Ersten ist es oft die lokale Ebene, die aufgrund des Problemdrucks vor Ort (Beschädigung lokaler Infrastruktur, etc.) eine Vorreiterrolle in Sachen Klimawandelanpassung übernommen hat. In zumindest zwei unserer Fall-Paarungen gelang es nationalstaatlichen Regierungen bislang nicht, diesen Rückstand aufzuholen (siehe DEN/COP und NL/ROT). Zum Zweiten scheinen nationalstaatliche Regierungen oft gar nicht willens oder in der Lage zu sein, diese Vorreiterrolle zu übernehmen. Insgesamt schätzen die InterviewpartnerInnen den Einfluss der lokalen Ebene auf die
nationalstaatliche Ebene als größer ein als umgekehrt (COP1, NL1, VAN1). Allerdings geht auch diese Form der vertikalen Integration bis dato weder systematisch noch institutionalisiert sondern am ehesten ad-hoc bzw. projektbezogen vonstatten. Dasselbe gilt für transnationale Strategieprozesse: Auch hier wird der Einfluss der Nationalstaaten auf die Anpassungsstrategien der EU bzw. des Ostseeraumes stärker eingeschätzt als umgekehrt (EU1, EU3, BAL1, BAL3).

Auch die gleichzeitige Integration von politischen Akteuren über Regierungsebenen und Sektoren hinweg – also z.B. von lokalen Verantwortlichen des Wassersektors in Anpassungsbemühungen des nationalen Umweltministeriums – erfolgt in den untersuchten Veränderungsprozessen eher ad-hoc als systematisch. So haben die KoordinatorInnen transnationaler Strategien oft schon Schwierigkeiten, allein mit ihren Themen zu den betroffenen nationalstaatlichen Ministerien durchzudringen (BAL1).


\[b)\] Einbindung nicht-staatlicher Akteure


---

\[14\] http://www.nrcan.gc.ca/environment/impacts-adaptation/adaptation-platform/10027; Zugriff am 20.08.2014

53
Natural Resources Canada bzw. das *Inner Climate Adaptation Network* in Melbourne. Den InterviewpartnerInnen zufolge kann so die Beteiligung am sinnvollsten organisiert werden (CAN2, MEL1).

In den meisten Prozessen kommt Partizipation hauptsächlich zum Einsatz, um (i) die Wissensbasis zu erweitern (AUS3), (ii) die Folgen des Klimawandels und Möglichkeiten der Anpassung einzuschätzen (ENG1, ENG2, FIN1) oder (iii) laufende Strategieprozesse zu beraten bzw. zu beurteilen (ROT1). Eine umfassend organisierte Beteiligung zur Realisierung konkreter Anpassungsmaßnahmen haben wir in keinem Fall vorgefunden. Während vor allem in lokalen Strategieprozessen die Einbindung privater Akteure hauptsächlich informell erfolgt (COP, LON, MEL, ROT), verwiesen vor allem KoordinatorInnen nationalstaatlicher Prozesse darauf, dass meist entweder Sektorverantwortliche (CAN, ENG, FIN, NL und als einzige Stadt HEL) oder untergeordnete Regierungsebenen (BAL, DEN, EU) über die Einbindung nicht-staatlicher Akteure entscheiden (vgl. Tabelle 13).

**Tabelle 13: Einbindung nicht-staatlicher Akteure**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Einbindung ... in Formulierung der Strategie</th>
<th>... erwähnt im Strategiedokument</th>
<th>... in Umsetzungsprozess</th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Allgemeine Erwähnung</td>
<td>Spezifische Erwähnung</td>
<td>Umfassend und formal</td>
</tr>
<tr>
<td>Regionen</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>EU</td>
<td>Nein</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>BAL</td>
<td>Ja</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>FIN</td>
<td>Ja</td>
<td>-</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>CAN</td>
<td>Nein</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>AUS</td>
<td>Nein</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>NL</td>
<td>Ja</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>DEN</td>
<td>Ja</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>ENG</td>
<td>Ja</td>
<td>-</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>Städte</td>
<td>MEL</td>
<td>Ja</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>ROT</td>
<td>Nein</td>
<td>-</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>LON</td>
<td>Ja</td>
<td>-</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>COP</td>
<td>Ja</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>HEL</td>
<td>Nein</td>
<td>-</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>VAN</td>
<td>Nein</td>
<td>-</td>
<td>X</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Die Annahme einiger InterviewpartnerInnen, dass breite Beteiligung zum Erfolg einer Anpassungsstrategie beitragen könne, basiert offenbar nicht auf eigenen Erfahrungen sondern auf einem normativen Glauben an die Prinzipien der „Good Governance“ (vgl. Kapitel 3.4.b). Vor diesem Hintergrund können wir Partizipation als Erfolgsfaktor von Anpassung nicht weiterführend erörtern. Obwohl sich aus den Interviews also keine Erfolgsfaktoren einer umfassenden Beteiligung privater Akteure ableiten lassen,

15 Erwähnung bestimmter Akteure (in Zusammenhang mit bestimmten Maßnahmen und/oder Klimawandelfolgen).
wiesen die InterviewpartnerInnen zumindest auf Faktoren hin, welche die Einbindung von nicht-staatlichen Akteuren erleichtern. Zum Ersten wird die sektorale Organisation der Einbindung genannt, da VertreterInnen eines Sektors über bessere Kontakte zu privaten Akteuren desselben Sektors verfügen (BAL1, FIN1, FIN3, NL1). Zum Zweiten unterstützen private Akteure die Umsetzung einer Strategie eher, wenn sie bereits in deren Entwicklung eingebunden waren (Stichwort „Ownership“, siehe Kapitel 5.1.3.b; BAL3, CAN2, ENG3, EU1, EU3, LON1, MEL1, ROT1). Zum Dritten sind nicht-staatliche Akteure besonders dann an einer Einbindung interessiert, wenn sie sich davon wirtschaftliche Vorteile versprechen. Das zeigen Beispiele aus Dänemark (hier war die Einbindung jener Industriesparten einfach, die Exportpotenzial erkannte; DEN1), Rotterdam (weil Unternehmen Klimawandelanpassung als Geschäftsfeld entdeckten; ROT1, ROT3) oder dem Ostseeraum (besonders wenn sich im Zuge von Public-Private-Partnerships profitable Investitionsmöglichkeiten eröffneten; BAL1). Beteiligung scheint bei privaten Akteuren also vor allem dann auf Interesse zu stoßen, wenn Anpassung als Chance wahrgenommen wird (siehe Kapitel 4.3.5.). Ob dies Anpassungsprozesse insgesamt erfolgreicher macht, kann leider nicht beantwortet werden.

c) Wissensbasis

Wie in Kapitel 3.4.c erläutert, stehen Anpassungsstrategien im Umgang mit Wissen vor zwei Herausforderungen. Einerseits sind viele Fragen aufgrund der Komplexität des Klimawandels nach wie vor unbeantwortet. Andererseits sind selbst gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse oft umstritten und können somit Unsicherheit nicht ausräumen. Im Spannungsfeld zwischen Politik und Wissenschaft geht es also darum, das vorhandene Wissen fortlaufend weiterzuentwickeln und für politische Entscheidungen nutzbar zu machen. Unabhängig davon, ob sich die Herausforderung „Wissensbasis“ im Strategiedokument wieder findet, sind sich alle Verantwortlichen ihrer Bedeutung bewusst. Dementsprechend oft wurde in den Interviews betont, wie wichtig eine kontinuierliche Zusammenarbeit mit der Wissenschaft sei (AUS3, BAL1, CAN3, COP1, EU1, MEL1, MEL3, ROT1).


55
sensbasis steigen wird. Ob allerdings auch die Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen durch eine bessere Wissensbasis tatsächlich erleichtert wird, konnten die InterviewpartnerInnen aus verschiedenen Gründen nicht beurteilen. So ist in England der Strategieprozess und in Vancouver die wissenschaftliche Bestandsaufnahme noch zu jung, um diese Frage zu beantworten. In Kanada diente die umfassende Einschätzung als Grundlage für tiefergehende Analysen einzelner Sektoren, die im Anschluss daran selbst Maßnahmen formulieren sollten.

Andere Strategieprozesse basieren auf Studien und Einschätzungen zu ausgewählten Sektoren. So verlagerte sich beispielsweise in den Niederlanden der Schwerpunkt des ursprünglich umfassend angelegten Strategieprozesses sehr schnell in Richtung Wassersektor (vor allem Hochwasserschutz, Wassersicherheit, etc.), unter anderem weil dazu unverhältnismäßig viel Vorwissen und Aktivitäten vorhanden (Bauer & Steurer 2015) und der Problemdruck offensichtlich und gut dokumentiert war (NL1, NL2, NL3). Die umfassende holländische Anpassungsstrategie (für 2016 angekündigt) soll auf unterschiedlichen Berichten und Risikoanalysen basieren, die erneut nur bestimmte Sektoren umfassen (NL3). In Kopenhagen wurden lokale Szenarien für jene Themenbereiche entwickelt, die der damals aktuelle IPCC-Bericht nahelegte (COP1). In London baute die lokale Anpassungsstrategie auf dem englischen National Risk Assessment (s.o.) auf (LON2). Auch Vancouver griff für die Entwicklung ursprünglich auf Studien zurück, die sich mit großräumiger Auswirkungen beschäftigten (VAN1).

Die Auswertung der Interviews ergibt also, dass die ausgewählten Strategieprozesse Wissen sehr unterschiedlich berücksichtigen (z.B. umfassend versus sektoral oder räumlich fokussiert). Mehrere InterviewpartnerInnen waren davon überzeugt, dass eine sektorale und/oder räumliche Fokussierung der Wissensbasis eine erfolgsversprechende Möglichkeit sei, mit der Komplexität des Klimawandels sinnvoll umzugehen (BAL3, CAN3, COP2, EU1, VAN3). Allerdings stellt sich die Frage, ob diese Fokussierung ohne breitere Wissensbasis sinnvoll vorgenommen werden kann.


Von einer flexiblen Gestaltung der Strategieprozesse abgesehen, stellt sich die Beziehung zwischen Wissenschaft und Politik im Rahmen der untersuchten Prozesse in Summe improvisiert und schwach institutionalisiert dar. Es finden sich keine klar strukturierten Mechanismen, die neuen Wissen über Folgen des Klimawandels und Anpassungsoptionen kontinuierlich in den laufenden Prozess einfliessen
lassen oder das Wissen zu Anpassungsoptionen regelmäßig auf den neuesten Stand bringen. Die InterviewpartnerInnen verwiesen entweder auf informellen Austausch mit wissenschaftlichen Institutionen (BAL1, EU1, HEL1, LON2, MEL1, NL1, VAN1) oder darauf, dass es den Sektoren selbst überlassen bleibt, neue Entwicklungen nicht zu verpassen (FIN3).


Erste Schritte in Richtung institutionalisiertes Feedback gibt es bisher nur in Melbourne (jährliche Berichte über den Stand der Umsetzung werden alle vier Jahre in die Strategie eingearbeitet), Rotterdam (Monitoring-Bericht über Stand der Umsetzung; Erfahrungen werden auf einer bundesweiten Plattform geteilt und einmal jährlich diskutiert), der EU (alle Mitgliedsstaaten müssen alle vier Jahre Berichte an die Kommission liefern, wie die Vorgaben der EU-Strategie umgesetzt werden) und den Niederlanden. Im Rahmen des Delta-Programms wird dort über Anpassung im Hochwasserschutz an das niederländische Parlament jährlich berichtet und alle sechs Jahre die Umsetzung des Delta-Programms evaluiert (NL3; vgl. Bauer & Steurer 2015). Allerdings ist in keinem der Ansätze geregelt, was mit den Ergebnissen der Berichte passiert. In keinem Fall ist anzunehmen, dass KoordinatorInnen von Anpassungsstrategien auf Grundlage der Berichte Änderungen erzwingen oder gar Sanktionen gegenüber säumigen Akteuren aussprechen werden können.

d) Umsetzung


16 http://www.deltacities.com/; Zugriff am 22.08.2014.
InterviewpartnerInnen betonen hingegen, dass eine wenig systematisierte Umsetzung mehr Flexibilität bedeutet. Dies sehen sie als Stärke, vor allem im Umgang mit Unsicherheiten und neuem Wissen (BALT2, EU2, DEN3, MEL1). Diesbezüglich wurde auch berichtet, dass Flexibilität für jene Sektoren kein Problem darstelle (bzw. von diesen sogar oft eingefordert werde), die den Umgang mit Unsicherheiten gewohnt seien (wie z.B. der Wassersektor; DEN2, LON3).

Weitaus stärker im Zentrum der Aufmerksamkeit als die Organisation der Umsetzung stehen jene Kapazitäten, die für eine sinnvolle Gestaltung der Umsetzung unerlässlich sind. In dieser Hinsicht mangelt es zunächst durchwegs an finanziellen Ressourcen für den Strategieprozess im Allgemeinen und für die Umsetzung von Maßnahmen im Besonderen. Wie Tabelle 14 zeigt, stehen nur 6 der 14 Strategieprozesse überhaupt eigene Ressourcen zur Verfügung (meist für die Formulierung der Strategien). In 9 der 14 Strategieprozesse muss die Umsetzung einzelner Maßnahmen vollständig oder zu einem großen Teil aus laufenden Budgets bestritten werden. Zahlreiche InterviewpartnerInnen berichteten wiederholt davon, wie schwierig Politikwandel sei, wenn keine zusätzlichen Ressourcen für die Umsetzung von Maßnahmen zur Verfügung stünden. Dadurch sei es für die KoordinatorInnen fast unmöglich, Verantwortliche anderer Sektoren mit ins Boot zu holen, geschweige denn deren Politiken zu beeinflussen (CAN1, CAN2, HEL1, HEL2). Müssten andere Sektoren die Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen selbst aus laufenden Budgets finanzieren, seien die KoordinatorInnen auf deren guten Willen angewiesen und würden zudem den Überblick über die Umsetzung verlieren, weil sich diese, wenn überhaupt, nur Sektor-intern damit auseinandersetzen (AUS1, FIN1, MEL1). Erschwerend kommt hier hinzu, dass den Strategie-KoordinatorInnen durchwegs keine (personellen) Ressourcen zur Verfügung stehen, um den Umsetzungsprozess im Auge zu behalten (z.B. AUS, DEN). Für zwei InterviewpartnerInnen wäre es bereits ein Erfolg, wenn ausreichend Ressourcen für ein Umsetzungs-Monitoring zur Verfügung stünden (BAL1, CAN1).

Tabelle 14: Ressourcenausstattung für Entwicklung und Umsetzung der Klimawandelanpassungsstrategien

<table>
<thead>
<tr>
<th>Ressourcen</th>
<th>Extramittel für Strategieprozess&lt;sup&gt;17&lt;/sup&gt;</th>
<th>Finanzierung für Umsetzung der Lösungsvorschläge</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Komplett aus bestehenden Budgets</td>
<td>Großteil aus bestehenden Budgets</td>
</tr>
<tr>
<td>Reg.</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>EU</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>BAL</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>FIN</td>
<td>k.A.</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>CAN</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>AUS</td>
<td>k.A.</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>NL</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>DEN</td>
<td>X</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>ENG</td>
<td>-</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>Staaten</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>MEL</td>
<td>k.A.</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>ROT</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>LON</td>
<td>k.A.</td>
<td>X</td>
</tr>
<tr>
<td>COP</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>HEL</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>VAN</td>
<td>X</td>
<td>-</td>
</tr>
</tbody>
</table>

5.2.5. **Persistente Rahmenbedingungen**

Die Interviews bestätigten, dass die in Kapitel 3.5. als persistent bezeichneten Rahmenbedingungen tatsächlich nicht oder nur schwer durch Strategieprozesse beeinflusst werden können, dass sie für deren Erfolg aber dennoch relevant sind.

a) **Pfadabhängigkeit, anschlusfähig Grundhaltung und „Framing“ des Problems**

Allen voran unterstrichen die InterviewpartnerInnen die Relevanz von Pfadabhängigkeiten (siehe Kapitel 3.5.a). Demnach werden jene Lösungsvorschläge eher unterstützt, die auf bereits bestehenden Prozessen, Institutionen und/oder Politiken aufbauen bzw. entsprechend anschlusfähig sind. So zeigt das Beispiel Ostseeraum, dass EntscheidungsträgerInnen (in diesem Fall die Mitgliedsstaaten des Council of the Baltic Sea States sowie die EU) eher Ressourcen für einen Veränderungsprozess bereitstellen, wenn dieser in bereits bestehende Entwicklungen eingepasst wird. Hier wurden Ressourcen für die Entwicklung einer Klimawandelanpassungsstrategie zur Verfügung gestellt, obwohl die Region nicht als besonders stark vom Klimawandel betroffen gilt. Zentrale Voraussetzung dafür waren bestehende Netzwerke, die bereits infolge der Regionalentwicklungsstrategie der EU entstanden waren (BALL). Nicht zufällig fokussieren auch viele nationale Anpassungsstrategien auf jene Sektoren, in denen bereits „nutzbare“ Institutionen und Politiken zu Anpassung existieren. So decken sich beispielsweise in Kanada die Prioritäten der Klimawandelanpassungsstrategie ganz bewusst mit jenen Sektoren

<sup>17</sup> Für Entwicklung und/oder Koordination der Umsetzung.

<sup>18</sup> Finanziert aus Mitteln der EU.
(z.B. Gesundheit), in denen zum Zeitpunkt der Strategieentwicklung bereits Anpassungsbemühungen existierten (CAN1). In den Niederlanden konnte Anpassung im Bereich Hochwasserschutz und Wassersicherheit auf der nationalstaatlichen und auf der lokalen Ebene (speziell in Rotterdam) vor allem deswegen einfach vorangetrieben werden, weil dieser Fokus an bestehende Prioritäten und Institutionen anschlussfähig war (NL1, NL2, NL3, ROT1).

Wir fanden darüber hinaus, dass das Spannungsfeld zwischen Pfadabhängigkeit und Offenheit in einem engen Zusammenhang mit anschlussfähigen Grundhaltungen steht (siehe Kapitel 3.5.b). Sowohl die interviewten KoordinatorInnen als auch die VertreterInnen des Wassersektors selbst gaben zu bedenken, dass sich EntscheidungsträgerInnen im Bereich Wasser traditionell mit steigendem Meeresspiegel, Extremwetterereignissen, temporärer Wasserknappheit oder Fragen der Wassersicherheit beschäftigen und daher dem Thema Klimawandelanpassung gegenüber besonders offen seien. Die Akteure des Wassersektors haben daher vergleichsweise großes Interesse an Lösungsvorschlägen bzw. können deren Umsetzung mit dem notwendigen Wissen unterstützen (AUS1, ENG3, EU3, FIN1, NL2). Ähnliche Argumente fanden wir für den Bereich Stadtplanung (COP3) und den Versicherungssektor (LON3). Welche Sektoren grundsätzlich gegenüber Klimawandelanpassung offen sind, hängt demnach von einer anschlussfähigen Grundhaltung und einer damit oft einhergehenden Pfadabhängigkeit ab. Aufgrund der Interviews lässt sich also feststellen, dass sich entsprechende Lösungsvorschläge am ehesten in das Denken und Handeln jener Sektoren integrieren lassen, die ohnehin gewohnt sind, im Umgang mit Naturgefahren langfristig zu planen (CAN2, HEL1) und auch mit verbundenen Unsicherheiten zurechtzukommen (COP3, FIN3). Wenn diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, könne ein Strategieprozesses durch geschicktes „Framing“ dazu beitragen, das Thema Anpassung bestimmten Sektoren oder auch der Öffentlichkeit näherzubringen. Dabei sollten vor allem zwei Punkte beachtet werden: Zum Ersten solle Klimawandelanpassung nicht als (reines) Umweltthema, sondern vor allem als sozio-ökonomische Herausforderung vermittelt werden (AUS3, CAN1, NL1, NL2). In diesem Sinne ist laut InterviewpartnerInnen eine klare Trennung von Klimawandelanpassung und Klimaschutz ratsam, denn so könne die Aufmerksamkeit auf die sozio-ökonomischen Aspekte von Anpassung gelenkt werden. Wenn diese Trennung nicht möglich sei, dann werde Anpassung oft von Klimaschutz als Umweltschutzthema überlagert. Das habe zur Folge, dass die (sektoralen und volkswirtschaftlichen) Vorteile von Klimawandelanpassung nicht wahrgenommen werden (CAN3, ENG3). Um Anpassung eher als sozio-ökonomische denn als umweltpolitische Herausforderung zu „framen“, seien neben entsprechend umfassenden Assessments (z.B. Kosten-Nutzen-Analysen; EU1; siehe Kapitel 5.1.2.c) auch die Beteiligung anderer Ministerien hilfreich (LON3, ROT1). Dadurch steige das Interesse vor allem unter jenen staatlichen und privaten Akteuren, die sonst kaum für Umweltthemen offen seien (AUS3, BAL3, CAN3). Zum Zweiten solle Klimawandelanpassung vor allem als positive Entwicklung bzw. als Chance des jeweiligen Sektors kommuniziert werden (AUS3, CAN1, COP3, ENG3, HEL1). In diesem Sinne führen beispielsweise die VertreterInnen aus Rotterdam den Erfolg ihres Strategieprozesses darauf zurück, dass sie das Thema als positive Vision für das Rotterdam des Jahres 2035 und nicht als Umgang mit Risiken kommuniziert hätten (ROT1, ROT3). So konnten neben staatlichen auch private Akteure für den Prozess gewonnen werden (ROT1). Auch andere Anpassungsstrategien versuchen, Unternehmen von Geschäftsmöglichkeiten im Bereich Anpassung zu überzeugen (BAL1, NL1), die durch den Export von Gütern und Dienstleistungen sogar noch ausgeweitet werden können (DEN1, ENG1).

Auch wenn eine Anpassungsstrategie die gesellschaftliche Wahrnehmung von Klimawandel meist nur sehr eingeschränkt zu ändern vermag, so kann sie zumindest versuchen, Schlüsselakteure in ausge-
wählten Sektoren für das Thema zu sensibilisieren und dieses in der Folge durch gut sichtbare „Leuchtturmprojekte“ einer breiten Öffentlichkeit näherzubringen. In diesem Sinne legt Rotterdam besonderen Wert darauf, das Thema durch ein möglichst ansprechendes Strategie-Dokument und mittels gut sichtbaren, das Stadtbild prägenden Vorzeigeprojekten zu kommunizieren (ROT1). Es wird erwartet, dass aufsehenerregende Maßnahmen, wie z.B. ein öffentlicher Platz in Rotterdam, der bei Starkregenfällen als Retentionsbecken dient, weit über das Projekt hinaus das Bewusstsein zur Notwendigkeit von Klimawandelanpassung im Allgemeinen verbessert.19


b) Zeitfenster

Wenngleich Strategieprozesse das Auftreten von extremen Klima- bzw. Wetterereignissen nicht beeinflussen können, so können sie diese den InterviewpartnerInnen zufolge sehr wirksam für Anpassungszwecke nutzen. Starkregenfälle, Überschwemmungen, Hitzewellen oder Trockenperioden machen Risiken besser sichtbar und stärken das Bewusstsein dafür, dass eine Anpassung an den Klimawandel jetzt schon notwendig ist (AUS1, AUS3, DEN2, ENG3, FIN1, LON2, ROT1). Sie öffnen so genannte Zeitfenster (siehe Kapitel 3.5.b), in denen öffentliche Debatten zu Anpassung fast von selbst angestoßen werden und das Thema relativ einfach auf die politische Agenda gesetzt werden kann. Etliche Berichte der InterviewpartnerInnen belegen, dass politische EntscheidungsträgerInnen dem Thema Anpassung aufgrund von Extremwetter-Ereignissen mehr Aufmerksamkeit schenken als üblich. So wurden PolitikerInnen in Australien durch eine lang anhaltende Trockenheit dazu gezwungen, Wasserressourcen anders zu managen (AUS1). In Kopenhagen forderten PolitikerInnen infolge eines überdurchschnittlichen Hochwassers plötzlich die Konkretisierung von Lösungsvorschlägen, die bereits in einem eigenen Aktionsplan zu diesem Problem ausgearbeitet wurden (COP1). In ganz Dänemark führten dieselben Überschwemmungen dazu, dass die Regierung plötzlich dazu bereit war, die lange geforderten finanziellen Ressourcen für Hochwasserschutz zur Verfügung zu stellen (DEN2). In Kanada kümmerten sich lokale Behörden erst um das Thema Klimawandelanpassung, nachdem lokale Infrastruktur durch einen Sturm stark beschädigt wurde (VAN3). Diese Beispiele veranschaulichen, dass Ereignisse zumindest reaktive Anpassung effektiv auf die politische Agenda heben. Sie zeigen allerdings auch, dass sich dadurch ausgelöste Maßnahmen meist nur auf die unmittelbar betroffenen Sektoren beschränken und nicht das Bewusstsein für einen umfassenden und vorausschauenden Anpassungsprozess erhöhen.

6. Synthese


6.1. Zeitaspekte


6.2. Veränderungsidee und Lösungsvorschläge


Aussagen zum Umgang mit Zielkonflikten konnten nicht lückenlos überprüft werden – vor allem weil Konflikte in den vor allem auf weichen Ansätzen aufbauenden Anpassungsstrategien bislang kaum aufgetreten sind und weil es mangels Budgets für deren Umsetzung auch keinen Kampf um Ressourcen gibt. Wenn Zielkonflikte auftreten, werden sie tendenziell ausgebledet bzw. den zuständigen Sekto-
ren überlassen. Das wird vor allem durch eine sektorale Herangehensweise ermöglicht, die den einzelnen Sektoren viel Freiraum (spätestens in der Umsetzung) gewährt. Davon abgesehen werden in erster Linie jene Sektoren an Strategieprozessen beteiligt, die ohnehin Interesse an Klimawandelanpassung haben und somit die Ansichten der Strategie-KoordinatorInnen teilen und nicht herausfordern. Was diese Konsensorientierung für den Erfolg von Anpassungsstrategien bedeutet, kann im Moment nicht gesagt werden. Fest steht allerdings, dass sie auf ein noch junges Politikfeld hindeutet, in dem konfliktreiche Ressourcenentscheidungen noch kaum angestanden sind.

6.3. Akteure und Qualifikationen


dies den Spielraum einer Strategie einschränken sollte, so steigt dadurch zumindest die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung.

6.4. Governance-Merkmale von Veränderungsprozessen


und institutionellen Rahmenbedingungen, die es lokalen Verantwortlichen ermöglichen sollen, konkrete Anpassungsmaßnahmen zu entwickeln und umzusetzen.


6.5. Persistente Rahmenbedingungen


7. Schlussfolgerungen


7.1. Antworten auf die Fragestellungen

Die in Kapitel 1 gestellten Forschungsfragen können wie folgt zusammenfassend beantwortet werden:

a) Wie werden Veränderungsprozesse im Kontext der Klimawandel-Anpassung gestaltet?

Die meisten Veränderungsprozesse im Politikfeld Anpassung sind in Form von multi-sektoralen Anpassungsstrategien organisiert und haben – egal auf welcher politischen Ebene – folgende Merkmale gemeinsam:

- Sie sind unverbindlich und damit in der Umsetzung auf den guten Willen der angesprochenen Sektoren angewiesen. Manche Strategien weisen zwar eine Art Zeitplan für die angepeilte Umsetzung von Maßnahmen aus (vgl. Kapitel 5.1.3.), es bleibt aber unklar, wie dieser erfüllt werden soll bzw. was passiert, wenn er nicht erfüllt wird.
- Ähnlich stellt es sich für die Wahl der Instrumente dar. Meist dominieren weiche, informatorische Instrumente, die dabei helfen sollen, die Zielgruppen auf freiwilliger Basis für den Veränderungsprozess zu gewinnen bzw. sie in ihren Bemühungen zu unterstützen.
- Die Einbindung nicht-staatlicher Akteure erfolgt oft im Rahmen der Wissensgenerierung, aber nur sehr selten in die Entwicklung konkreter Maßnahmen oder gar deren Umsetzung.

Die auffälligsten Unterschiede zwischen den untersuchten Prozessen betreffen die folgenden Charakteristika:

In Summe handelt es sich bei allen Anpassungsstrategien um vergleichsweise junge und unverbindliche Koordinations- und Kommunikations-Drehscheiben. Da die Umsetzung in allen Fällen erst vor wenigen Jahren begonnen hat, müssen sie erst beweisen, inwiefern sie in der Lage sind, Anpassung tatsächlich voranzutreiben.

b) Welche Faktoren entscheiden darüber, wie erfolgreich diese Anpassungsprozesse auf unterschiedlichen Ebenen sind?


- Allen voran erweisen sich die Auslöser von Veränderungsprozessen als wichtige Erfolgsfaktoren. Demnach erhöhen vor allem großer Problemdruck sowie neue wissenschaftliche Erkenntnisse die Chance, Anpassung tatsächlich voranzutreiben.
- Auch die Bedeutung von „Change Agents“ und deren Unterstützung durch Koalitionen wird hoch eingeschätzt: In diesem Zusammenhang wurden vor allem deren Verantwortlichkeiten, Kapazitäten und Ressourcenausstattung betont. Die Change Agents sollen vor allem auf die Einbindung betroffener Sektoren achten, denn ohne diese könne ein Anpassungsprozess nicht erfolgreich sein.
- Darüber hinaus gelten alle persistenten Rahmenbedingungen (vor allem Pfadabhängigkeiten, anschlussfähige Grundhaltungen und Zeitfenster) als wichtige Voraussetzungen für den Erfolg von Veränderungsprozessen. Deren Berücksichtigung gestaltet sich jedoch oft als schwierig bis unmöglich.

Als weniger wichtig haben sich hingegen folgende Faktoren herausgestellt:

- Vorgaben anderer politischer Ebenen werden zwar in manchen Fällen als Auslöser der Veränderungsprozesse genannt, bei näherem Betrachten erwiesen sich diese jedoch nicht als wesentliche Voraussetzung einer erfolgreichen Umsetzung.
- Der Faktor Prozessgeschwindigkeit und Zeitressourcen spielt in den meisten Fällen keine bedeutende Rolle.
- Auch die Art der Zielformulierungen in den Strategiedokumenten und der Umgang mit Zielkonflikten haben keine feststellbaren Auswirkungen auf den Erfolg von Anpassungsprozessen. Das liegt zumeist daran, dass Ziele (egal ob vage oder konkret) ohnehin nur unverbindliche Absichtserklärungen darstellen.
- Vertikale Integration ist den Interviews zufolge weitaus weniger wichtig für den Erfolg von Veränderungsprozessen als horizontale Integration.

Darüber hinaus stellte sich die Frage, ob die Bedeutung bestimmter Faktoren auf verschiedenen Regierungsebenen unterschiedlich ist. Während bei den zentralen Erfolgsfaktoren (siehe oben) kaum Unterschiede festzustellen sind, scheint die Bedeutung vertikaler Integration zu variieren. Da transnationale und nationalstaatliche Prozesse vor allem auf die Umsetzung von Maßnahmen auf untergeordne


c) Wie sind Anpassungsprozesse auf verschiedenen Regierungsebenen miteinander verbunden? Welche Rolle spielen diese Verbindungen?


7.2. Schlussfolgerungen zum Analyserahmen

Der in Kapitel 3 erörterte analytische Rahmen baut nicht auf einem einzigen, sondern auf zahlreichen Ansätzen auf, die aus jahrzehntelanger politikwissenschaftlicher Policy-Forschung hervorgegangen sind. Somit ist es wenig überraschend, dass sich die daraus abgeleiteten Faktoren für politische Veränderungen als hilfreich für die Fokussierung unserer empirischen Forschung und in der Folge durchwegs als zutreffend erwiesen haben. Bemerkenswert ist diesbezüglich, dass uns trotz offener Interviewfragen keine weiteren Erfolgsfaktoren genannt wurden. Wir schließen daraus nicht, dass die von uns abgedeckten Faktoren einen vollständigen Überblick geben. Wir schließen daraus, dass unser Analyserahmen für das Politikfeld Anpassung keine gravierenden Lücken aufweist.


Im Rahmen der hier vorliegenden politikwissenschaftlichen Analyse zu politischen Strategieprozessen war jedoch eine wesentliche Schwäche des Ansatzes nicht zu übersehen: Der „Blick über den Zaun“


8. Literaturverzeichnis


Coleman, W.D. & G. Skogstad (Hrsg.) (1990): Policy Communities and Public Policy in Canada; Copp Clark Pitman, Toronto.


Gupta, J.; C. Termeer; J. Klostermann; S. Meijerink; M. van den Brink, P. Jong; S. Nooteboom & E. Bergsma (2010): The adaptive capacity wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society; Environmental Science and Policy, 13/6: 459-471.


Sharman, A. & J. Holmes (2010): Evidence-Based Policy or Policy-Based Evidence Gathering? Biofuels, the EU and the 10% Target; In: Environmental Policy and Governance 20/5: 309-321.


### Liste der Interviews, geordnet nach politischen Ebenen (Region, Staat, Stadt) und Akteur/Funktion (KoordinatorIn, Wassersektor, nicht-staatliche ExpertIn)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Region</th>
<th>Akteur</th>
<th>Datum</th>
<th>Anmerkung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>EU</td>
<td>KoordinatorIn</td>
<td>12/3/2013</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>ExpertIn</td>
<td>2/7/2014</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Baltic Sea Region</td>
<td>KoordinatorIn</td>
<td>11/14/2013</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>ExpertIn</td>
<td>12/5/2013</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Staat</th>
<th>Akteur</th>
<th>Datum²⁰</th>
<th>Anmerkung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Finnland</td>
<td>KoordinatorIn</td>
<td>11/26/2013</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>RepräsentantIn Wassersektor</td>
<td>-²¹</td>
<td>Verantwortliche verweisen auf KoordinatorIn und wollen nicht interviewt werden</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>ExpertIn</td>
<td>2/3/2014</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kanada</td>
<td>KoordinatorIn</td>
<td>12/4/2013</td>
<td>Interview mit mehreren Personen gleichzeitig.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Wassersektor</td>
<td>1/16/2014</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>ExpertIn</td>
<td>12/11/2013</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Australien</td>
<td>KoordinatorIn</td>
<td>11/28/2013</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>RepräsentantIn Wassersektor</td>
<td>-</td>
<td>Verantwortliche bitten ohne Begründung, in keiner Weise an der Studie teilzunehmen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>ExpertIn</td>
<td>12/5/2013</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Niederlande</td>
<td>KoordinatorIn</td>
<td>12/6/2013</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>RepräsentantIn Wassersektor</td>
<td>11/5/2013</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>ExpertIn</td>
<td>11/19/2013</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Dänemark</td>
<td>KoordinatorIn</td>
<td>2/10/2013</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>RepräsentantIn Wassersektor</td>
<td>2/24/2014</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>ExpertIn</td>
<td>2/10/2013</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>England</td>
<td>KoordinatorIn</td>
<td>12/17/2013</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>RepräsentantIn Wassersektor</td>
<td>2/13/2014</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>ExpertIn</td>
<td>2/6/2014</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Stadt</th>
<th>Akteur</th>
<th>Datum</th>
<th>Anmerkung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Melbourne</td>
<td>KoordinatorIn</td>
<td>1/14/2014</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>RepräsentantIn Stadtplanung</td>
<td>-</td>
<td>Keine Antwort auf mehrmalige Anfrage</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>ExpertIn</td>
<td>4/24/2014</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Rotterdam</td>
<td>KoordinatorIn</td>
<td>10/18/2013</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>RepräsentantIn Wassersektor</td>
<td>10/24/2013</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>ExpertIn</td>
<td>4/17/2014</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

²⁰ Datum im englischen Format: Monat/Tag/Jahr.
²¹ Begründungen für jene Fälle, in denen einzelne Interviews nicht geführt werden konnten, finden sich in der Zeile „Anmerkung“.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Stadt</th>
<th>Funktion</th>
<th>Datum</th>
<th>Anmerkung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>RepräsentantIn Wassersektor</td>
<td>3/11/2014</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>ExpertIn</td>
<td>3/20/2014</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Kopenhagen</td>
<td>Koordinatorin</td>
<td>2/18/2014</td>
<td>Verantwortliche wollen kein Interview geben weil sie keinen Überblick über die Strategie haben</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>RepräsentantIn Wassersektor</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>ExpertIn</td>
<td>3/20/2014</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Helsinki</td>
<td>Koordinatorin</td>
<td>11/28/2013</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>RepräsentantIn Wassersektor</td>
<td>1/16/2014</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>ExpertIn</td>
<td>11/5/2013</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Vancouver</td>
<td>Koordinatorin</td>
<td>11/28/2013</td>
<td>Keine Antwort auf mehrmalige Anfrage</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>RepräsentantIn Wassersektor</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>ExpertIn</td>
<td>1/7/2014</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
Annex 2: Analyseraster „Erfolgsfaktoren im Politikprozess Klimaanpassung“: Erweiterung des Model of Change-Ansatzes (MoC)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Zeitaspekte</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>MoC</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Merkmale</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>Auslöser</td>
</tr>
<tr>
<td>Prozessgeschwindigkeit und Zeitressourcen</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Veränderungsidee und Lösungsvorschläge</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>MoC</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Merkmale</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>Passgenaue Umsetzungslösung</td>
</tr>
<tr>
<td>Instrumentenmix</td>
</tr>
<tr>
<td>Umgang mit Zielkonflikten</td>
</tr>
</tbody>
</table>
### Akteure und Qualifikationen

<table>
<thead>
<tr>
<th>MoC</th>
<th>Merkmale</th>
<th>Erweiterung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Merkmale</td>
<td>Operationalisierung</td>
</tr>
</tbody>
</table>
|     | Change Agents | - Verantwortliche Akteure  
|     |  | - Qualifikationen, Fähigkeiten, Ressourcen  
|     |  | - Position, Netzwerke, Beziehungen, Kontakte |

<table>
<thead>
<tr>
<th>Zielgruppe / Weitere Akteure</th>
<th>Merkmale</th>
<th>Erweiterung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Akteure bzw. Akteurs-Koalitionen, die für Anpassung eintreten</td>
<td>Akteure die für oder gegen Anpassung im Allgemeinen oder bestimmte Anpassungsmaßnahmen im Besonderen eintreten Akteure</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Akteure bzw. Akteurs-Koalitionen, die Anpassung skeptisch gegenüber stehen</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Governance-Merkmale von Veränderungsprozessen

<table>
<thead>
<tr>
<th>MoC</th>
<th>Merkmale</th>
<th>Erweiterung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Merkmale</td>
<td>Operationalisierung</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Institutionalisierung von Akteuren und ihrer Interaktionen</td>
<td>Institutionalisierung der Einbindung staatlicher Akteure und ihrer Interaktionen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Horizontale Integration</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Vertikale Integration</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Diagonale Integration</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Beteiligungsprozesse</td>
<td>Institutionalisierung der Einbindung</td>
</tr>
</tbody>
</table>
|     | Einbindung nicht-staatlicher Akteure | Auswahl der Akteure  
|     |  | Partizipationsform |
|     | Analyse von Ausgangszustand und Veränderungsoptionen | Organisation und Einbindung von bestehendem Wissen  
|     | Wissensbasis | Produktion von neuem Wissen  
|     | Lernprozesse auf Basis einer kontinuierlichen Evaluation | Integration von neuem Wissen  
|     | Systematische Evaluierung der Zielerreichung | Lernen  
|     | Besonderes Augenmerk auf Implementierung | Implementationsprozess  
<p>|     | Umsetzung | Ressourcen |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th>Merkmale</th>
<th>Merkmale</th>
<th>Operationalisierung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Pfadabhängigkeit</td>
<td>Pfadabhängigkeit, an-</td>
<td>- Politische Entscheidungen in der</td>
</tr>
<tr>
<td>Anschlussfähige Verände-</td>
<td>schlussfähige Grundhal-</td>
<td>- Umgesetzte Maßnahmen</td>
</tr>
<tr>
<td>rungsdee (im MoC: „Ver-</td>
<td>tung und „Framing“ des</td>
<td>- Akteursbeziehungen (Netzwerke,</td>
</tr>
<tr>
<td>änderungsdee“)</td>
<td>Problems (Anpassung an den) Klimawandel</td>
<td>Handlungsmuster, Rollenverteilungen, etc.)</td>
</tr>
<tr>
<td>Psychologie des Wandels</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Zeitfenster</td>
<td></td>
<td>- Wahrnehmungen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Werte</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Einstellungen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Framing des Problems</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Besondere Ereignisse (Klimabedingte Katastrophen o.ä.)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>- Neue Akteurskonstellationen</td>
</tr>
</tbody>
</table>