

Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht

Beiträge zur rechts-,
wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen
Umweltforschung

2/2012

Juni 2012, 35. Jahrgang

Seiten 125–248

Herausgeber-Gremium:

Prof. Dr. Andreas Diekmann,
Departement Geistes-, Sozial- und Staatswissen-
schaften, ETH Zürich

Prof. Dr. Edeltraud Günther,
Lehrstuhl für betriebliche Umweltökonomie
Technische Universität Dresden

Prof. Dr. Katharina Holzinger,
FB Politik- und Verwaltungswissenschaft
Universität Konstanz

Prof. Dr. Wolfgang Kahl,
Direktor der Forschungsstelle für Nachhaltigkeitsrecht,
Universität Heidelberg

Prof. Dr. Eckard Reh binder,
Institut für Rechtsvergleichung,
Universität Frankfurt am Main

Prof. Dr. Reimund Schwarze,
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung, Leipzig
und Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)

Prof. Dr. Klaus W. Zimmermann,
Institut für Finanzwissenschaft,
Universität der Bundeswehr Hamburg

Abhandlungen

Christian Hey
Wege aus dem Wachstumsdilemma: kritische
Anmerkungen zu einer aktuellen Debatte

Stefanie Hanke und Jens Libbe
Ansätze und rechtliche Rahmenbedingungen
für neuartige Lösungen in der Abwasser-
entsorgung

**Rebecca Stecker, Till Mohns und
Klaus Eisenack**
Anpassung an den Klimawandel – Agenda Set-
ting und Politikintegration in Deutschland

Gerd Winter
Aufstieg und Fall der Kernenergie in Deutschland:
Verläufe, Erklärungen und die Rolle des Rechts

Anpassung an den Klimawandel – Agenda Setting und Politikintegration in Deutschland

Rebecca Stecker, Oldenburg; Till Mohns, Berlin; Klaus Eisenack, Oldenburg

Zusammenfassung

Dieser Artikel analysiert die Entwicklung der Politik zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels in Deutschland. Betrachtet wird der Zeitraum von den Anfängen in den 1990er Jahren bis zur Entstehung des Aktionsplans Anpassung zur Deutschen Anpassungsstrategie der Bundesregierung 2011. Besonderes Interesse gilt dem Agenda Setting innerhalb des politisch-administrativen Systems sowie allgemein der Integration von Anpassung an den Klimawandel in verschiedene Bereiche. Grundlage sind einschlägige (teilweise unveröffentlichte) Politikdokumente sowie 22 Interviews mit Experten aus Bundes- und Landeseinrichtungen, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Als wichtigste Meilensteine des Agenda Setting und der Politikintegration von Anpassung auf dem Weg zum Aktionsplan werden das Klimaschutzprogramm des Bundes 2005, die Gründung des Kompetenzzentrums für Klimafolgen und Anpassung 2006, die Düsseldorfer Erklärung 2007 sowie die Deutsche Anpassungsstrategie 2008 identifiziert. Die Anpassungspolitik folgte einem integralen Ansatz, zumeist ausgehend von höheren institutionellen Ebenen. Entscheidende Impulse gingen von den Umweltressorts aus. Die Politikintegration von Anpassung an den Klimawandel lässt sich dabei bislang vorwiegend als Strategie der Mobilisierung interpretieren.

1 Einleitung

Mit dem EU-Weißbuch zur Anpassung an den Klimawandel (April 2009), der vom Bundeskabinett beschlossenen Deutschen Anpassungsstrategie (DAS) (Dezember 2008), und im Rahmen von internationalen Klimaverhandlungen hat sich Anpassung an unvermeidliche Folgen des Klimawandels als eigenständiges Thema neben dem Klimaschutz etabliert. Unter Anpassung versteht man Handlungen, Instrumente und Institutionen, die schädliche Folgen von beobachteten oder erwarteten klimatologischen Veränderungen abmildern bzw. deren Chancen nutzen (zur Definition siehe z. B. IPCC 2007). Anpassungspolitik wird im Rahmen dieser Arbeit als weit gefasster Begriff für eine Politik verwendet, die darauf abzielt Anpassung zu fördern (Mickwitz et al. 2009). Dies führt zu Herausforderungen auf und unterhalb der nationalen Ebene. Bislang ist jedoch kaum geklärt, welche Rolle Politik und staatliche Regulierung insbesondere für den Schutz von Wirtschaft, Regionen und Bevölkerung vor nachteiligen Klimafolgen und die Nutzung von möglicherweise auch positiven Klimawandelfolgen spielen kann und soll. Die oben genannten zentralen Dokumente

betonen dabei immer wieder den „Querschnittscharakter“ von Anpassung, um darauf hinzuweisen, dass eine Vielzahl von Bereichen betroffen ist. Strategisch soll dies durch einen integrierten, d. h. ressort-, sektoren-, ebenen- oder bereichsübergreifendem Politikansatz erreicht werden. Flankiert werden soll diese Strategie andererseits durch ein so genanntes Mainstreaming, die breitere Auseinandersetzung mit Anpassung und die Einbeziehung der Betrachtungen von Klimafolgen in die verschiedenen Bereiche und Fachpolitiken sowie eine Adressierung von Gesellschaftsbereichen jenseits des politisch-administrativen Systems (Bundesregierung 2008, BMU 2011).

Aber findet ein Mainstreaming des Themas, eine Integration in verschiedene Politikfelder statt? Wie stellt sich diese Integration konkret dar und welche Faktoren bedingen die beobachteten Entwicklungen? Warum könnte gerade Anpassungspolitik einen integrierten Ansatz erfordern?

Hierzu sollte man sich zunächst einige Merkmale von Klimafolgen und Beispiele für Anpassung vergegenwärtigen (vgl. Eisenack und Stecker 2012). Da zukünftige Klimaschutzpolitik schwer vorhersagbar ist, und Klimaveränderungen auf sehr verschiedene lokale, naturräumliche und soziale Bedingungen treffen, resultieren große Unsicherheiten über Art und Umfang künftiger Klimafolgen. So kann die Häufigkeit von Starkniederschlägen und damit verbundenem Hochwasser je nach Topographie und Gewässer sehr verschieden ausfallen. Da die Wirkungen des Klimawandels nicht nur global, sondern auch auf lokaler Ebene, im unmittelbaren Lebensumfeld erfahrbar werden, liegen somit auch lokale Abwehrmaßnahmen nahe. Wenn Städte künftig von stärkeren Hitzewellen betroffen sind, kann dem vor Ort z. B. durch Einsatz von Klimaanlage, städtebauliche Maßnahmen und geänderte Auslegungsparameter von hitzesensiblen Industrieanlagen begegnet werden. Nicht zuletzt sind fast alle Gesellschaftsbereiche auf verschiedene Weise betroffen. Die Deutsche Anpassungsstrategie lässt wenige Sektoren ungenannt. Als Handlungsfelder werden insbesondere auch sogenannte kritische Infrastrukturen wie Verkehr, Energieversorgung und Wasserwirtschaft angeführt. Im Stern Report (Stern 2006) wurde überschlagen, dass die Anpassung von Infrastruktur in den OECD-Ländern 15 bis 150 Milliarden US\$ jährlich benötigen könnte. Aus diesen Betrachtungen wird gerne abgeleitet, dass Anpassung (i) vor allem bottom-up von lokalen Prozessen und Akteuren, nämlich den Betroffenen, getrieben werden dürfte (z. B. Füssel und Klein 2006), und dies (ii) eine Koordination vieler verschiedener Gesellschaftsbereiche erfordert.

Halten diese Einschätzungen einer genaueren Überprüfung stand, wenn man die bisherige Anpassungspolitik analysiert? Sind gegebenenfalls andere als die genannten Gründe maßgeblich? Immerhin ist eine Triebfeder für Anpassungspolitik die in der Klimarahmenkonvention durch die Vertragsstaaten eingegangene Verpflichtung, Maßnahmen zur „Erleichterung einer angemessenen Anpassung an die Klimaänderungen“ zu erarbeiten und umzusetzen (Art. 4 (1) UNFCCC 1992). Dies sind keine

Nebensächlichkeiten, denn wenn die Anpassung an Klimafolgen für derart viele und zentrale Gesellschaftsbereiche relevant und mit hohen Kosten verbunden sein kann, ist es eine wichtige Frage, wie Anpassungspolitik effizient organisiert werden kann.

Es gibt bisher wenige Arbeiten, die Anpassungspolitik systematisch untersuchen. Zu nennen sind jedoch u. a. die PEER Studien (u. a. Biesbroek et al. 2010, Beck et al. 2009, mehr dazu weiter unten). Isoard (2011) verdeutlicht die Wichtigkeit der Kombination von übergeordneten Politikstrategien wie dem EU Weißbuch und regionalen Anpassungsstrategien, da die Betroffenheit lokal und sektoral divers sind. Meister et al. (2009) vergleichen anhand verschiedener Kategorien wie Informationsstand, Strategien und Akteure sowie Kommunikation und Aufklärung Anpassungsstrategien in zehn Industrieländern sowie sechs Entwicklungs- und Schwellenländern. Sie kommen dabei zu dem Ergebnis, dass das Thema Anpassung in den untersuchten Ländern zunehmend an Bedeutung im politischen Diskurs erhält. Bauer et al. (2011) vergleichen verschiedene Governance-Ansätze in zehn OECD-Ländern und analysieren wie diese mit Herausforderungen von Anpassungsstrategien umgehen. Sie weisen nach, dass in den meisten Ländern eher weiche, auf Freiwilligkeit basierende Ansätze dominieren und nationale Anpassungsstrategien oftmals ein Kernstück sind, um das herum komplexere Aktivitäten gestaltet werden. Das Thema ist allgemein noch relativ neu, und auch in vielen potentiell betroffenen Sektoren noch nicht aufgenommen worden (für Deutschland siehe z. B. Pechan et al. 2011, Mahammadzadeh und Biebler 2009, Greiving und Fleischhauer 2010). Osberghaus et al. (2010) geben einen Überblick über mögliche Aufgaben des Staates in der Anpassungspolitik im Hinblick auf Deutschland, und Tompkins et al. (2010) präsentieren eine Bestandsaufnahme für Großbritannien. Unter einem anderen Blickwinkel analysieren Persson und Klein (2009) die Integration von Anpassung in die Entwicklungspolitik. Gagnon-Lebrun und Agrawala (2007) geben einen internationalen Überblick zum Stand der Anpassungspolitik auf Basis der *national communications* an das UN-Klimasekretariat. Die genannten Studien thematisieren meist die aktuellen Aktivitäten seitens der Politik oder die Umsetzung über verschiedene Governance Ansätze. Dieser Artikel geht im Vergleich dazu einen Schritt zurück und zeigt erstmals eine detaillierte Darstellung der Entwicklung der deutschen Anpassungspolitik. Zu wissen, wie sich das neue Politikthema Anpassung allmählich etabliert hat, ist notwendig, um aktuelle und zukünftige Entwicklungen in diesem Bereich verstehen und interpretieren zu können.

In diesem Aufsatz wird daher untersucht, welchem Muster Anpassungspolitik in Deutschland von den Anfängen bis zur Vorbereitung des „Aktionsplan Anpassung zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel“ im Sommer 2011 tatsächlich folgte. Es wird die Entstehung dieses neuen Politikthemas en detail nachgezeichnet und dabei insbesondere der integrierende Ansatz, wie er in diesem Kontext propagiert wird, betrachtet. Analysen von Politikintegration sind in verwandten Themen-

feldern wie beispielsweise der Umweltpolitikintegration (Jordan und Lenschow 2008) sowie ansatzweise auch für Klimapolitik insgesamt (bspw. Beck et al. 2009) bekannt, jedoch noch nicht explizit für die Anpassung an Klimafolgen. Zur Schließung dieser Lücke soll dieser Aufsatz beitragen.

Unsere Analyse wertet interne sowie veröffentlichte Dokumente im Zusammenhang mit dem Entwicklungsprozess der Deutschen Anpassungsstrategie aus und stützt sich auf eine Interviewreihe mit Experten aus Bundes- und Landeseinrichtungen, Wissenschaft und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich von 2002 bis Frühjahr 2011. Anhand von Agenda Setting Ansätzen werden zunächst die zentralen Motive und die Entwicklung der bisherigen deutschen Anpassungspolitik herausgearbeitet. In einem zweiten Schritt erfolgt eine Interpretation anhand verschiedener Analysekatégorien von Politikintegration. Das Ergebnis bietet ein kohärentes Bild über die Entwicklungslinien, Rahmenbedingungen und das derzeitige Muster deutscher Anpassungspolitik: Tatsächlich ist der häufig propagierte integrierende Ansatz erkennbar. In der Entwicklung der Anpassungspolitik lässt sich dies an vier wesentlichen Meilensteinen festmachen. Hierbei müssen jedoch verschiedene Arten der Politikintegration differenziert werden. Insbesondere dominiert vertikale Integration, die, im Gegensatz zu obiger Argumentation, in Deutschland bisher überwiegend einem top-down Ansatz folgte. Die Untersuchungen zeigen, dass sich dieses Muster erklären lässt, wenn man die Entwicklung und Integration deutscher Anpassungspolitik vor allem als Mobilisierungsstrategie versteht.

Das nächste Kapitel beschreibt zunächst die verschiedenen Analysekatégorien von Politikintegration, wie sie im weiteren Verlauf verwendet werden. Das dritte Kapitel beschreibt die empirische Vorgehensweise. Anschließend wird im Hauptteil die Entwicklung der deutschen Anpassungspolitik detailliert nachgezeichnet. Im fünften Kapitel wird diese Chronologie im Hinblick auf die verschiedenen Katégorien von Politikintegration analysiert.

2 Politikintegration

Um ein neues Thema innerhalb eines politischen Systems organisatorisch zu verankern sind grundsätzlich drei Ansätze denkbar: Die Institutionalisierung eines neuen Ressorts oder einer Organisationseinheit, die Integration des Themas in ein bestimmtes bestehendes Ressort oder die Integration des Themas in all jene Ressorts, die mit dem Thema befasst sind oder sein sollten. Der dritte Ansatz wird im Allgemeinen in der Literatur als „Politikintegration“ bezeichnet (Kivimaa und Mickwitz 2009). Politikintegration meint somit das Aufgreifen und Umsetzen eines neuen politikrelevanten Themas in bestehende politische Strukturen und Prozesse. Eng zusammenhängend mit Politikintegration ist das Konzept des „Mainstreamings“ zu sehen, das eine

breitere Auseinandersetzung mit einem Thema auch jenseits des politisch-administrativen Systems umfasst.

Die noch junge Debatte zur Frage der Institutionalisierung von Anpassungspolitik im politischen System orientiert sich vorwiegend am Ansatz der Politikintegration und wird dort unter dem Stichwort „Climate Policy Integration“ (CPI) geführt (exemplarisch Beck et al. 2009, Mickwitz et al. 2009). Anpassung und Klimaschutz werden hierbei zusammen betrachtet. Climate Policy Integration wird in den PEER Studien¹, in Anlehnung an die Definitionen zu Environmental Policy Integration (Lafferty und Hovden 2003 in Mickwitz et al. 2009) sowie zu Politikintegration (Underdahl 1980 in Mickwitz et al. 2009) wie folgt präzisiert:

- „the incorporation of the aims of climate change mitigation and adaptation into all stages of policy-making in other policy sectors;
- complemented by an attempt to aggregate expected consequences for climate change mitigation and adaptation into an overall evaluation of policy, and a commitment to minimize contradictions between climate policies and other policies“ (Mickwitz et al. 2009, S.19)

Aus der Literatur lässt sich ableiten, dass idealtypisch verschiedene Kategorien der Integration eines Themas unterschieden werden können (vgl. auch Swart et al. 2009, Mickwitz et al. 2009). Für die Analyse der Entwicklung des Politikthemas Anpassung sollen folgende vier Analysekatégorien herangezogen werden, die verschiedene Aspekte von Integration beschreiben:

- 1.) Die Integration eines Themas auf den *horizontalen* Ebenen eines politisch-administrativen Systems bezeichnet das Einbeziehen aller Ressorts, deren Arbeit Bezüge zum Thema aufweist.
- 2.) *Vertikale* Integration beschreibt hingegen die Auseinandersetzung mit einem bestimmten Thema innerhalb eines politischen Ressorts oder eines Sektors über mehrere Ebenen hinweg (Bund, Länder, Kommunen).
- 3.) Wenn die Verantwortlichkeiten für ein Thema bzw. die Umsetzung auf verschiedenen Ebenen verteilt sind und eine Integration sowie Koordination stattfindet, sprechen wir von einem *Austausch zwischen der vertikalen und horizontalen Ebene*.
- 4.) Die *Integration der Fachöffentlichkeit* beschreibt das Einbeziehen von spezifischem Wissen, welches weit über Unternehmen, Verbände und zivilgesellschaftliche Akteure verstreut ist.

1 PEER ist ein Zusammenschluss der Umweltforschungszentren Altera, Cemagref, Centre for Ecology & Hydrology, Joint Research Centre – Institute for Environment and Sustainability, National Environmental Research Institute Dänemark, Finnish Environment Institute und Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ) <http://www.peer.eu>.

Die vierte Analysekategorie „Integration der Fachöffentlichkeit“ ist im engeren Sinne nicht dem Konzept der Politikintegration zugeordnet. Da es aber im Fall von Anpassungspolitik auch darum geht, das verstreute Wissen außerhalb des politischen Systems in jenes zurück zu beziehen und in den Politikgestaltungsprozess mit einzubeziehen, ordnen wir es in unserer Untersuchung dem Konzept der Politikintegration unter.

Es ist gegenwärtig Stand der Diskussion, ob sich Anpassungspolitik als eigenes Politikfeld etabliert (Massey und Huitema 2012) oder ob es dem Feld der Umweltpolitik zugeordnet werden sollte. Basierend auf der klassischen Politikfeldanalyse liegen dieser Untersuchung dennoch die drei Kernfragen zugrunde: was tun politische Akteure, warum tun sie es und was bewirken sie (Schubert und Bandelow 2003)? Ziel dieses Artikels ist es, Grundlagen zu liefern und damit zu eben jener Diskussion beizutragen, ob Anpassungspolitik sich als eigenständiges Politikfeld etablieren kann.

3 Methode

Die Analyse der Integration von Anpassung bzw. Anpassungspolitik in Deutschland basiert auf einer Literaturstudie sowie 22 Interviews, die wir im Zeitraum von Dezember 2009 bis September 2010 durchgeführt haben. Hierbei handelte es sich um offene und halbstandardisierte Interviews, die teils persönlich, teils telefonisch und in einem Fall schriftlich durchgeführt wurden. Neben gezielten Fragen zu einzelnen Schritten und Akteuren der Entwicklung von Anpassungspolitik in Deutschland wurden offene Fragen zur Einschätzung der Entwicklung der Anpassungsthematik insgesamt gestellt. Ziel war es dabei, sowohl unmittelbar am Politikprozess selbst beteiligte Akteure zu befragen, als auch Einschätzungen von Forschungsinstitutionen und der Zivilgesellschaft zu integrieren. Die Klimafolgenforschung sowie deren Förderung standen hingegen nicht im Fokus der Untersuchung.

Zu den Interviewpartnern zählen sowohl Experten von Umweltministerium, Wirtschaftsministerium, Umweltbundesamt und dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe sowie dem Umweltministerium in Nordrhein-Westfalen und dem Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz Brandenburg als auch Vertreter von Forschungsinstituten (Climate Service Center, Bioconsult), zivilgesellschaftlichen Organisationen (Deutsche Umwelthilfe, campact) und Verbänden (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft).

Ergänzt wurde die Interviewreihe durch die Auswertung von 18 unveröffentlichten Primärquellen aus dem Zeitraum von 2002-2009, welche direkt mit dem Entwicklungsprozess der Deutschen Anpassungsstrategie in Zusammenhang stehen (unveröffentlichte frühe Konzepte, interne Protokolle). Der Untersuchungszeitraum erstreckt

sich somit von den ersten Ansätzen und Ideen für Anpassungspolitik in Deutschland in 2002 bis zu aktuellen Entwicklungen wie der Erarbeitung des Aktionsplans Anpassung.

Die Auswertung der Daten erfolgt in zwei Schritten. Zunächst wird der politische Prozess insgesamt beleuchtet und untersucht auf welche Weise die Anpassungsthematik in Deutschland auf die politische Agenda gelangte. Agenda Setting Ansätze liefern hierbei den theoretischen Rahmen zur Identifikation der für den Verlauf zentralen Meilensteine, Akteure und Konzepte, welche in der Gesamtheit als „Agenda Setting“ für die vormals nicht behandelte Thematik aufgefasst werden.

Agenda Setting beschreibt dabei den Vorgang, ein als relevant erkanntes Problem mit dem Zweck seiner Verarbeitung auf die politische Tagesordnung zu setzen. Die Agenda wird als Liste der Themen definiert, denen von Seiten der Regierung (oder von Akteuren mit engen Beziehungen zu Akteuren in der Regierung) erhebliche Aufmerksamkeit gewidmet wird oder werden soll (Kingdon 1995 in Jann und Wegrich 2009). Basierend auf den Ergebnissen dieser Untersuchung erfolgt in einem zweiten Schritt in Kapitel 5 die Interpretation der Vorgänge im Bereich der Anpassungspolitik unter Anwendung der Analysekatoren wie sie in Kapitel 2 skizziert wurden.

4 Der Weg zur Deutschen Anpassungsstrategie (DAS)

Das Aufkommen von Anpassungspolitik in Deutschland lässt sich als mehrstufiger Prozess verstehen, mit Ursprüngen in 2002 und 2003. Im Wesentlichen chronologisch, werden im Folgenden die wichtigsten Entwicklungen im Bereich von Anpassungspolitik auf nationaler Ebene in Deutschland bis 2011 nachgezeichnet.

4.1 Ausgangspunkte und frühe Konzepte einer Anpassungspolitik in Deutschland

Für die frühe Entwicklung der Anpassungsthematik in Deutschland können drei Ausgangspunkte identifiziert werden: nationale und internationale Forschung zu Klimafolgen und Anpassung, die internationalen Klimaverhandlungen sowie Vorreiterländer wie Großbritannien.

Die Anfänge der Diskussion von Anpassung gehen zum einen zurück auf die 1990er Jahre und damit die beginnende Thematisierung von Anpassung in der Forschung. Anpassungsforschung ist ein eher junges, interdisziplinäres Teilgebiet der Klimafolgenforschung, welches in der globalen Klimaforschung Ende der 1990er Jahre verstärkte Aufmerksamkeit erhielt (Dietz 2006, Horstmann 2008). Das wachsende Bedürfnis der Politik nach Aufklärung über die Folgen des Klimawandels führte in Deutschland 1992 zur Gründung des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung (PIK). Nicht nur am PIK wurde Anpassung von Wissenschaftlern zunehmend auch als

Rebecca Stecker, Till Mohns und Klaus Eisenack

Thema für Deutschland diskutiert (UBA II 2010, mdl.)². Auch aufgrund neuer im IPCC-Bericht 2001 gebündelter Forschungsergebnisse erhielt die Anpassungsthematik mehr Aufmerksamkeit. Wichtigster Förderer der Klimawirkungsforschung in Deutschland war das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Zebisch et al. 2005), welches seit Mitte der 1990er Jahre Forschung zu Anpassung finanzierte. Dabei stand zu Beginn vor allem das Forschungsfeld Klimawandel und Küste im Mittelpunkt. Hier diskutierte man bspw. Klimawandelzuschläge, und Anpassung fand Eingang in Verwaltungshandeln – lange vor Verabschiedung der Deutschen Anpassungsstrategie (BIOCONSULT 2010, mdl.).

Die Klimafolgenforschung in Deutschland gewann zunehmend an Bedeutung. Um die Jahrtausendwende wurden zahlreiche neue wissenschaftliche Erkenntnisse zum Klimawandel veröffentlicht und initiierten eine Diskussion, die zusehends über Wissenschaftskreise hinaus reichte. Beispielhaft können die vier für Deutschland relevanten regionalen Klimamodelle (WETTREG, STAR, CLM, REMO) genannt werden. Zu Anfang des Jahrtausends entwickelt, wurden sie im weiteren Verlauf wichtige Treiber der nationalen Anpassungsthematik (UBA II 2010, mdl.). In Deutschland wurde Anpassung vor allem basierend auf Belegen aus den IPCC-Berichten, ökonomischen Studien zu Klimafolgen sowie Schadensstatistiken der Versicherungsbranche als Problem thematisiert. Die Wissenschaft spielte hier eine zentrale Rolle. Verstärkend wirkten Extremwetterereignisse, die Deutschland selbst betrafen: Als fokussierende Ereignisse erzeugten sie Aufmerksamkeit für die Thematik.

Den zweiten Ausgangspunkt der Entwicklungen von Anpassungspolitik bildete der internationale Prozess der Klimaverhandlungen. Formal war die Anpassungspolitik in Deutschland von Beginn an in den politisch-institutionellen Rahmen der internationalen sowie der europäischen Klimapolitik eingebettet. Anpassung in Deutschland ist daher nicht ohne Betrachtung der internationalen und europäischen Klimapolitik erklärbar. Folgt man den Einschätzungen der interviewten Experten, kann der EU-Prozess insbesondere in der Vorbereitung des Grünbuchs (2007) (gefolgt vom Weißbuch 2009) zu Anpassung als ein wichtiger Impulsgeber gelten. Zentral für die Diskussion von Anpassung in Deutschland waren vor allem direkte Berührungspunkte von deutschen Akteuren mit den internationalen Klimaverhandlungen, wo Anpassung nach der Jahrtausendwende deutlich an Bedeutung gewann. So kam eine erste Berührung mit der Materie im Rahmen der United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) über die europäische Ebene zu Stande: 2001 und 2002 befasste sich die EU-Expertengruppe Science mit der Umsetzung des 3. Sachstandsberichtes (IPCC 2001) in die Beschlüsse der Klimarahmenkonvention. Innerhalb der Expertengruppe Science diskutierte man auch Fragen aus dem Bereich Anpassung,

² Das Umweltbundesamt (UBA) und das Bundesministerium für Umwelt (BMU) sind jeweils mit zwei Interviewten vertreten. Sie sind mit UBA I bzw. UBA II sowie BMU I bzw. BMU II gekennzeichnet.

jedoch spielten diese neben Belangen der Emissionsminderung lediglich eine untergeordnete Rolle. Die Mitglieder von Science kamen zumeist aus den Forschungsministerien der Mitgliedstaaten. Im Falle Deutschlands war das Umweltbundesamt vertreten (UBA II 2010, mdl.).

Drittens war die fortschrittliche Adressierung von Anpassung in Großbritannien ein Startpunkt für die erste gezielte Auseinandersetzung mit der Thematik in Bezug auf Deutschland im Umweltbundesamt und anschließend im Bundesumweltministerium. Anfang 2002 folgte das UBA einer Einladung des britischen Ministeriums für Umwelt, Ernährung und Landwirtschaft (DEFRA) ins Hadley Center bei Bracknell, wo eine Sitzung der Expertengruppe Science stattfand (UBA II 2010, mdl., internes Dokument, 02/2002). In Großbritannien wurde, finanziert durch die DEFRA, 1997 das UK Climate Impacts Programme (UKCIP) aufgelegt. Ziel des Programms ist es, die Klimafolgenforschung zu koordinieren und Organisationen zu helfen, sich an unvermeidbare Klimafolgen anzupassen. Durch das UKCIP zeigte sich erstmals in Großbritannien das Vorhaben, zusätzlich zu Klimaschutz auch Klimafolgen und Anpassung klar zu adressieren und systematisch für das Thema zu sensibilisieren. Das europaweit als einzigartig und erfolgreich geltende UKCIP hinterließ einen bleibenden Eindruck und diente als wichtige Anregung für die Entwicklungen in Deutschland.

Bestärkt durch diese Ereignisse erfolgte durch den damaligen Präsident des Umweltbundesamtes die Aufforderung, intern ein erstes Papier zu erstellen, wie das Umweltbundesamt die Klimafolgenforschung in Deutschland unterstützen könnte (internes Dokument, 09/2002). Dies bildete den internen „Urauftrag“ für ein Konzept zur Anpassung. Ziel war es dabei nicht, Vorstellungen einer Anpassungsstrategie zu entwerfen, sondern im Hinblick auf die interessanten Entwicklungen in diesem Bereich in Großbritannien auch in Deutschland als Umweltbundesamt die Auseinandersetzung mit dem Thema zu fördern und Klimafolgenforschung allgemein zu stärken (UBA II 2010, mdl.).

4.2 Aufnahme von Anpassung ins Klimaschutzprogramm 2005

Klimaschutzprogramme existieren in Deutschland seit den 1990ern. Die Klimafolgenforschung findet bereits 2000 am Rande Erwähnung, als im Zuge des Vorgängerprogramms vom Klimaschutzprogramm 2005 von Klimaschutz und Anpassung in den Entwicklungsländern die Rede ist. Auch werden im Nationalen Klimaschutzprogramm 2000 Klimafolgen für eine Reihe von Sektoren am Rande thematisiert. Mit Bezug auf Deutschland fand Anpassung hingegen noch keinen Eingang.

Ende 2003 und im Jahr 2004 erfolgten im Rahmen von Abteilungsleitersitzungen im BMU mehrere Vorstöße, Anpassung zu thematisieren. Der damalige Präsident des Umweltbundesamtes konnte alle zwei Monate an derartigen Sitzungen teilnehmen,

in denen neben dem Umweltminister und dessen Stab die Abteilungsleiter des BMU sowie die Präsidenten der drei nachgeordneten Behörden (Umweltbundesamt, Bundesamt für Strahlenschutz und Bundesamt für Naturschutz) vertreten waren. Während dieser Sitzungen wurde seitens des Umweltbundesamtes wiederholt die Anpassungsthematik zur Sprache gebracht. Ein damals zuständiger Referatsleiter sowie der damalige Abteilungsleiter von Klima und Internationales brachten schließlich den Vorschlag ein, Aspekte zu Anpassung ins Klimaschutzprogramm einzufügen, welches zu dieser Zeit überarbeitet wurde. Man bat das Umweltbundesamt, ein entsprechendes Konzept im Entwurf des Klimaschutzprogrammes, welches dann als 6. Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMA) CO₂-Reduktion veröffentlicht wurde, in einem erstmalig aufgenommenen „Anpassungskapitel“ auszuarbeiten (UBA II 2010, mdl., internes Dokument, 09/2002).

Die Idee, dass Anpassung als neues von der Politik in Deutschland aufzugreifendes Thema im Klimaschutzprogramm aufgegriffen werden könnte, entstand 2004. Die Zuständigkeit für die Erarbeitung des Klimaschutzprogramms 2005 wie auch für Anpassung lag zu diesem Zeitpunkt in der Abteilung Klima und Internationales innerhalb des BMU. Die Textpassage zu Anpassung wurde schließlich vom Umweltbundesamt eingebracht und ist nahezu wörtlich übernommen worden. Mit Ausnahme vom BMBF, welches sich allgemein eher gegen eine Aufnahme von Anpassung ins Klimaschutzprogramm stellte, fand die Passage bei den anderen Ressorts kaum Beachtung. Die Konfliktlinien lagen viel stärker im Emissionsminderungsteil des Programms. Die Anpassungspassage wurde weitgehend „durchgewunken“ (UBA II 2010, mdl.).

Die Aufnahme von Anpassung ins Klimaschutzprogramm 2005 stellte somit den ersten zentralen Schritt des Agenda Setting von Anpassungspolitik in Deutschland dar. Die Bundesregierung verabschiedete das Nationale Klimaschutzprogramm 2005 am 13. Juli (Bundesregierung 2005). Unter Kapitel „3 Weiterer Handlungsbedarf [für Klimaschutz]: Empfehlungen für die einzelnen Sektoren“, „3.1 Querschnittsorientierte Maßnahmen“, „3.1.10 Anpassung an den Klimawandel“ heißt es u. a.: „Der Rahmen für die klimaschutzpolitischen Aktivitäten der Bundesregierung wird durch das Nationale Klimaschutzprogramm und durch die darin enthaltenen, aufeinander abgestimmten Maßnahmenbündel gesetzt. Der Handlungsbedarf, diese Aktivitäten durch Maßnahmen zur Anpassung zu ergänzen, geht auf die Klimarahmenkonvention (Artikel 4) zurück. Diese verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, Maßnahmenprogramme zur Anpassung zu entwickeln und zu implementieren. Erforderlich ist hierzu ein umfassendes nationales Konzept zur Anpassung. Die Bundesregierung wird die entsprechenden erforderlichen Schritte unter Berücksichtigung der Länderzuständigkeiten einleiten“ (Bundesregierung 2005: 41).

4.3 KomPass-Gründung und Entwicklungen 2006

Am 11. April 2005 veranstaltete das Umweltbundesamt, unterstützt durch das PIK, mit etwa 40 Teilnehmern in Berlin den ersten nationalen Stakeholderworkshop „Klimafolgen und Anpassung in Deutschland“ (Mahrenholz et al. 2006). Das Umweltbundesamt hatte die Veranstaltung als erste in einer Reihe weiterer Veranstaltungen zu Anpassung, im Rahmen der internen Strategie das Thema voranzutreiben, initiiert. Wiederum in Anlehnung an vergleichbare Workshops des UKCIP wurden in den folgenden Jahren eine Reihe weiterer Stakeholderworkshops durchgeführt. Auf der Veranstaltung wurden Ergebnisse aus den anpassungsrelevanten Vorhaben des Umweltforschungsplans vorgestellt und es erfolgte ein erster Kontakt mit Verbänden. Die Veranstaltung bildete damit den Start für die Entwicklung eines Akteurnetzwerks zu Klimafolgen und Anpassung durch die Ausweitung des bestehenden Verwaltungsnetzwerkes (UBA 2005, UBA II 2010, mdl.).

Im Sommer 2005 wurde eine Studie zu Klimafolgen und Anpassung veröffentlicht, die besondere Aufmerksamkeit erhielt: „Klimawandel in Deutschland. Vulnerabilität und Anpassungsstrategien klimasensitiver Systeme“ (Zebisch et al. 2005). Auch heute noch ist diese Studie für Deutschland eines der zentralen Bezugsdokumente für die Anpassungsdiskussion (UBA I 2010, mdl.).

Mehrere Entwicklungen im Umfeld, darunter das Engagement des BMBF im Bereich Klimafolgen, förderten wiederum die Bemühungen am Umweltbundesamt: Bereits im Mai war z. B. bei der DEKLIM³-Abschlussstagung in Leipzig von Forschern eine Diskussion über die Notwendigkeit einer nationalen Anpassungsstrategie für Deutschland angeregt worden. Auch einige Bundesländer hatten sich zu diesem Zeitpunkt bereits mit Anpassung auseinandergesetzt (BIOCONSULT 2010, mdl.). Inzwischen trieben abermals andere EU Mitgliedstaaten die Entwicklungen in Deutschland indirekt an. So hatte z. B. Finnland inzwischen als erstes Land in Europa im Januar 2005 eine Anpassungsstrategie veröffentlicht. 2006 folgten Frankreich und Spanien mit nationalen Anpassungsstrategien (Swart et al. 2009).

Ein erstes internes Konzept zu Anpassung lag im Umweltbundesamt 2003 vor. Vor allem das Umweltbundesamt verfeinerte diese Ansätze in den Folgejahren. Eine wichtige Entwicklung war zu diesem Zeitpunkt auch die Diskussion über die Gründung eines Kompetenzzentrums Klimafolgen und Anpassung (KomPass). Das erste Grobkonzept hierzu und für eine nationale Anpassungsstrategie legte das Umweltbundesamt 2005 dem Umweltministerium vor. In 2006 schließlich materialisierten sich die Vorstellungen des Umweltbundesamtes zur Einrichtung von KomPass – basierend auf den vorausgegangen Berichten ans BMU. Nach dem Grobkonzept vom Januar 2005 nahm die Arbeit am Feinkonzept zuvor noch mehr als ein Jahr in

³ DEKLIM – Deutsches Klimaforschungsprogramm, gefördert vom BMBF.

Anspruch. Der ursprünglich für KomPass geplante Start Anfang 2006 verzögerte sich vor allem aufgrund von Schwierigkeiten des Umweltbundesamtes intern (ohne zusätzliche Mittel vom BMU oder BMBF), die notwendigen personellen Ressourcen zu organisieren und mit dem Haushaltsbereich abzustimmen. Der Thematik wurde am BMU bei Klima und Internationales politisch keine hohe Priorität eingeräumt. Es war deutlich, dass Emissionsminderung als dringlicher erachtet und Anpassung als „end of pipe“-Lösung zurückgestellt wurde (UBA II 2010, mdl.).

Am 13. Juni 2006 wurde das „Konzept für eine deutsche Strategie zu Klimafolgen und Anpassung an Klimaänderungen“ (Feinkonzept) ans BMU berichtet (Mahrenholz et al. 2006). Es umfasste erstens einen Vorschlag zur Vorgehensweise bei der Erstellung einer nationalen Anpassungsstrategie für Deutschland. Dies umfasste Ideen zur Einrichtung von Gremien – ressortübergreifend auf Bundesebene und im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den Bundesländern. Diese Vorschläge wurden 2007 zu einem großen Teil aufgegriffen. Zweitens legte man in diesem Konzept dar, welche Schritte am Umweltbundesamt notwendig wären, um die Erstellung einer nationalen Anpassungsstrategie zu unterstützen. Faktisch enthielt der Bericht die Konzeption zur Gründung von KomPass (UBA II 2010, mdl.).

Am 1. August 2006 erfolgte unter Bezugnahme auf das Konzept des Umweltbundesamtes vom Juni der Erlass zur Einrichtung von KomPass und damit zur Umsetzung des Feinkonzeptes. Nachdem, wie es sich nach außen darstellte, Anpassung auf der politischen Bühne seit der Aufnahme von Anpassung ins Klimaschutzprogramm ein Jahr lang keine Beachtung fand, war dies der zweite zentrale Schritt für das Voranbringen der Anpassungsthematik. Auch im Hinblick auf die Erarbeitung einer nationalen Anpassungsstrategie lässt sich der Erlass als positives Signal verstehen (UBA II 2010, mdl., vgl. Zebisch et al. 2005). KomPass versteht sich seither als „Wegweiser und Ansprechpartner für Anpassungsaktivitäten in Deutschland. Als Schnittstelle zwischen Klimafolgenforschung, Gesellschaft und Politik macht es verwundbare Bereiche und Regionen ausfindig, bewertet Klimafolgen und zeigt die Chancen der Anpassungsmaßnahmen sowie ihre Hürden (www.anpassung.net).“ KomPass berät das Bundesumweltministerium bei der Erarbeitung der Deutschen Anpassungsstrategie, stellt praxisorientierte Informationen bereit, vernetzt die relevanten Akteure und dient als Geschäftsstelle für die Umsetzung der Anpassungsstrategie. Der Schwerpunkt liegt, ähnlich wie beim britischen UKCIP, auf praxisorientiertem Informationsaustausch und der Beratung von Entscheidungsträgern (Meister et al. 2009).

Am 17. Oktober 2006 im Rahmen des zweiten nationalen Workshops „Anpassung an Klimaänderungen in Deutschland“ wurde die KomPass-Einrichtung bekannt gegeben. Das Auftreten des damaligen Umweltministers Sigmar Gabriel und das Einrichten von KomPass als Projekt am Umweltbundesamt zeigten, dass sich das BMU der Thematik widmete und signalisierten den Start einer umfassenderen Diskussion von Anpassung. Nach Einschätzung eines BMU Referatsleiters wies auch das am selben

Tag abgehaltene Pressegespräch von Gabriel und des Präsidenten des Umweltbundesamtes in diese Richtung (BMU 2006, BMU II 2010, mdl.).

Auf dem Oktoberworkshop fand die erste öffentliche Diskussion über das Vorhaben des Bundes, einen Prozess für eine nationale Anpassungsstrategie anzuregen, statt. Um das Voranschreiten in der Politik zu untermauern, stützte man sich u. a. auf die Vulnerabilitätsstudie (Zebisch et al. 2005). Anpassung als ausdrückliche Aufgabe für die Bundesregierung war zwar seit 2005 im Klimaschutzprogramm verankert – bis zur KomPass-Gründung wurde dieser Punkt jedoch nicht von der Politik aufgegriffen. Für viele der Konferenzteilnehmer war zuvor nicht bekannt, dass der Bund eine nationale Anpassungsstrategie anstrebt. Die Konferenz regte in dieser Hinsicht eine neue Diskussion an. Zuvor unterlag die Thematik in der Öffentlichkeit und weiten Teilen der betroffenen Fachdisziplinen der Sichtweise, Anpassung würde bspw. im Küsten- und Hochwasserschutz „eh schon immer“ betrieben und bedürfe weder zusätzlicher Aufmerksamkeit noch eigenständiger politischer Ansätze (UBA I 2010, mdl.). In Folge der Konferenz und im Zuge einer breiteren Diskussion des Themas ab Herbst 2006 wurde die Tragweite der Anpassungsthematik stärker wahrgenommen. Dies bewirkte, dass die Fachöffentlichkeit nun vielfach bewusst auf die neuen Begrifflichkeiten „aufsprang“ (ebd.).

Parallel zu den Entwicklungen in der Politik entwickelte sich die Forschungsförderung weiter. In Nachfolge des Deutschen Klimaforschungsprogramms DEKLIM setzte das BMBF für den Zeitraum von 2006 bis 2009 das Programm „Klimazwei – Forschung für den Klimaschutz und Schutz vor Klimawirkungen“ auf (BMBF 2007, Meister et al. 2009). Im Rahmen von Klimazwei wurde die Servicegruppe Anpassung (SGA) als Teil des nationalen Datenservices „Modelle und Daten“ am Max-Planck-Institut für Meteorologie in Hamburg eingerichtet. Die SGA organisierte die Datenbereitstellung für Klimazwei und die folgenden Projekte aus dem Forschungsprogramm „Klimazug“ und hatte den Auftrag z.B. Klimabeobachtungsdaten verfügbar zu machen (Swart et al. 2009, Wunram et al. 2009). Das verstärkte Aufgreifen der Anpassungsthematik im Rahmen von Forschungsvorhaben durch das BMBF ging einher mit einem vermehrten Ressourceneinsatz für Anpassung am Umweltbundesamt. Zwar erlaubten die bis 2006 existierenden Studien keinen einheitlichen und detaillierten Blick auf die Gesamtheit der Regionen und Sektoren in Deutschland, dennoch bildete das Mosaik von Informationen eine belastbare Grundlage für die Argumentation pro Anpassung: An bestimmten Stellen konnte nun auf „hinreichendes Risiko“ verwiesen und Aktivitäten so gerechtfertigt werden. Dies war eine wichtige Voraussetzung für das Voranschreiten in der politischen Diskussion (BMU II 2010, mdl.).

Die Forschungsergebnisse waren ebenfalls Grundlage für das Aufgreifen des Themas durch die Medien. Dies erforderte einen gewissen Vorlauf, da Anpassung in der wissenschaftlichen Aufarbeitung hinter Klimaschutz bzw. Vermeidung hinterherhinkte (Swart et al. 2009). Gleichzeitig beschleunigten in den Medien aufmerksamkeits-

erregende Ereignisse wie der Hitzesommer 2003 und der von der Wissenschaft auf Klimaveränderungen zurückgeführte Felssturz am Eiger am 13. Juli 2006 im Berner Oberland in der Schweiz die mediale Diskussion von Klimafolgen. Mit schweren Überschwemmungen 2005 und 2006 in Österreich war ein weiteres Nachbarland von Extremereignissen, die auf den Klimawandel zurückgeführt wurden, betroffen. Ab etwa 2005 war somit in der Öffentlichkeit relativ deutlich, wie zunehmende Extremereignisse mit dem Klimawandel zusammenhängen können. Daher beeinflusste das tatsächliche Auftreten derartiger Extremereignisse positiv die Rahmenbedingungen für das Agenda Setting von Anpassungspolitik (Climate Service Center 2010, mdl.).

4.4 Düsseldorfer Erklärung 2007

Im Frühjahr 2007 stand das Thema Anpassung in Deutschland zum ersten Mal auf der Tagesordnung der Umweltministerkonferenz (UMK) der Bundesländer. Diese fand am 27. März 2007 als Sonder-UMK zum Thema „Klimawandel und Konsequenzen“ in Düsseldorf statt. Anpassung nimmt bereits in der Präambel der Düsseldorfer Erklärung, dem Ergebnisdokument der Konferenz, einen prominenten Platz ein: „Klimaschutz und Strategien zur Anpassung an den Klimawandel haben eine hohe ökologische und ökonomische Bedeutung. [...] Um den Klimawandel überhaupt noch begrenzen zu können, müssen bereits heute die entscheidenden Weichen in Richtung Emissionsreduktion [...] gestellt werden. Gleichzeitig sind Anpassungsmaßnahmen an den bereits begonnenen Klimawandel notwendig“ (UMK 2007: 1).

Als zentral für den weiteren Verlauf nach der Verankerung im Klimaschutzprogramm 2005 und der Entscheidung für die KomPass-Gründung 2006 ist Punkt 5 der Erklärung als dritter Meilenstein auf dem Weg zur Anpassungsstrategie herauszustellen: „Um die menschliche Gesundheit zu schützen und wirtschaftliche Schäden gering zu halten, ist es dringend erforderlich, sich bereits heute auf zu erwartende Klimaänderungen einzustellen. Eine nachhaltige Klimaschutzpolitik braucht deshalb auch eine strategische Planung für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels.“ Die UMK betont hier „die Notwendigkeit einer entsprechenden nationalen und abgestimmten regionalen Strategie“. Im letzten Punkt der Erklärung tritt die UMK mit einer Bitte an die Bundesregierung heran, die das BMU später aufgreifen sollte: Die UMK „bittet die Bundesregierung, die ‚Düsseldorfer Erklärung‘ im Rahmen der Deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 in den Diskussionsprozess auf europäischer und internationaler Ebene einzubringen“ (UMK 2007: 6).

Die Düsseldorfer Erklärung markierte den politischen Willen der Länder, sich mit Anpassung intensiver zu befassen und war damit ein weiterer Schritt zur Etablierung des Themas. Die Textpassagen zu Anpassung waren wie im Klimaschutzprogramm abermals im Zuge von Beratungen durch das Umweltbundesamt erarbeitet worden (UBA II 2010, mdl.). Am 24. und 25. Mai wurde auf der 68. UMK in Bad Sassendorf

das Anliegen aus der Düsseldorfer Erklärung erneut unterstrichen, dass der Bund bis zur Frühjahrskonferenz der UMK 2008 ein Konzept vorlegt. Sowohl der Bund als auch das BMU kamen diesem Anliegen nach. Die Bundesländer nahmen später auf die Düsseldorfer Erklärung Bezug. Inhaltlich hingegen bot die Sonder-UMK keine neuen Punkte. Dennoch kann sie als (weiteres) politisches Agenda Setting für Anpassung aufgefasst werden: Seither steht bei nahezu jeder UMK auch ein Beschluss zu Anpassung auf der Tagesordnung (UBA II 2010, mdl.).

4.5 Entwicklungen auf Bundesebene und Zuständigkeitswechsel beim BMU

Neben der vor allem für die Länderebene ausschlaggebenden Düsseldorfer Erklärung, waren 2007 auch auf Bundesebene entscheidende Schritte des Agenda Settings zu beobachten. Dort trat seit Ende 2006 die Wasserabteilung⁴ des BMU mit ihrem Interesse für die Anpassungsthematik und für eine nationale Anpassungsstrategie auf den Plan und beschleunigte die Entwicklungen.

Der politische Anstoß für konkretere Schritte der Erstellung einer Anpassungsstrategie durch den Bund erfolgte Anfang 2007 und war eng verbunden mit den Initiativen der Wasserabteilung des BMU während der deutschen EU Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 (Wasser-Anpassungskonferenz 'Time to adapt!') (BMU II 2010, mdl.). Ziel der Konferenz war es, auf die Anpassungsfragestellung aufmerksam zu machen, im Sinne einer Integration von Anpassungsaspekten in die Umsetzung der wasserwirtschaftlichen und wasserrechtlichen Bedingungen. Dabei sollte Anpassung nicht als eigenständiges neues Thema, sondern als zu integrierende Anforderung, z. B. im Hinblick auf Wasserhaushalte und Ökosysteme der Gewässer, verstanden werden – vor allem, um planerisch die Klimafolgen rechtzeitig zu berücksichtigen (BMU II 2010, mdl.). So hielten bspw. Vertreter aus den Niederlanden einen Vortrag – ein Land welches in der Zwischenzeit bereits selbst eine Anpassungsstrategie erarbeitet hatte (BMU 2007, BMU/Ecologic/UBA/PIK 2007). Die Konferenz hat „wesentlich dazu beigetragen, dass man Wasserthemen mit Klimaanpassung in Verbindung bringen konnte (UBA I 2010, mdl.).“ Hierdurch wurde das Thema insgesamt greifbarer.

Eine Intensivierung der Diskussion über Anpassung auf Bundesebene erfolgte mit dem Start eines informellen, ressortübergreifenden Arbeitskreises zu Anpassung ebenfalls Anfang 2007. Die dann als Ressortarbeitskreis bezeichnete Gruppe war direkter Vorläufer der später, nach Verabschiedung der Deutschen Anpassungsstrategie, formal eingerichteten Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMA) (UBA I 2010,

⁴ Die korrekte Bezeichnung lautet: Unterabteilung Wasserwirtschaft in der Abteilung Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz – WA 1 I. Im Folgenden wird aus Gründen der Vereinfachung die Verkürzung „Wasserabteilung“ verwendet.

mdl.). Trotz der bereits bestehenden Auseinandersetzung in einzelnen Ministerien,⁵ stellt der Start des Ressortarbeitskreises eine neue Qualität der systematischen Auseinandersetzung mit der Thematik in der Politik dar.

Ausschlaggebend war weiterhin der Zuständigkeitswechsel im BMU. Im Frühjahr 2007 ging das BMU intern der Frage nach, wo im Ministerium zum einen ein hinreichendes inhaltliches Interesse an der Anpassungsthematik bestand und wo zum anderen bereits Vorkenntnisse existieren, um das Thema stärker aufzugreifen. Während dieser Zeit hatte die BMU Wasserabteilung mit der Wasserkonferenz deutliches Interesse am Thema gezeigt. Dabei wurde herausgestellt, dass im Wasserbereich auf europäischer Ebene bereits eine umfangreiche inhaltliche Auseinandersetzung und eine „Art Prozess bezogen auf Klima und Wasser existierte“ (BMU II 2010, mdl.). Gleichzeitig wurden in der Wasserabteilung durch Aufgabenumverteilungen personelle Kapazitäten frei, um sich mit dem Thema zu befassen (BMU I 2010, mdl.). Daher wurde die Zuständigkeit für das Anpassungsthema aus der Abteilung ‚Klima und Internationales‘ hin zur Abteilung ‚Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Bodenschutz‘, verlagert, um dort den inhaltlichen Bezug und die vorhandenen Vorkenntnisse zu nutzen. Die zuständige Arbeitseinheit ist das Fachreferat WA I 1. Diese organisatorische Entscheidung wurde zum Ende der deutschen Ratspräsidentschaft im Juni 2007 getroffen mit der Konsequenz, Anpassung von Klimaschutz organisatorisch zu trennen (BMU II 2010, mdl.). Das Anpassungsthema, soweit es dem internationalen Kontext und der Klimarahmenkonvention zuzuordnen war, verblieb jedoch bei der Abteilung Klima und Internationales.

4.6 Aufnahme der Arbeit an der DAS und Verabschiedung 2008

Die Entwicklungen mündeten 2007 in den Start des Prozesses um die Deutsche Anpassungsstrategie. Der unmittelbar nach dem Wechsel der Zuständigkeit für Klimaanpassungsthemen im Umweltministerium erfolgte Anstoß des DAS-Prozesses in 2007 wird hier als vierter zentraler Schritt im Agenda Setting von Anpassungspolitik in Deutschland interpretiert. Abgesehen von politischen Ankündigungen auf der KomPass-Gründungskonferenz wurde das Thema auf Bundesebene seit dem Klimaschutzprogramm 2005 zwei Jahre nicht vorangetrieben. Erst in dem Moment, als sich die Wasserabteilung am Umweltministerium mit dem Thema befasste, waren ernsthaftige politische Aktivitäten zu verzeichnen (UBA I 2010, mdl.).

⁵ Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung initiierte 2007 bspw. die Initiative ‚Zukunft gestalten im Zeichen des Klimawandels – Schifffahrt und Wasserstraßen in Deutschland‘. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz befasst sich mit den möglichen Folgen des Klimawandels für Züchtung, Pflanzenbau, Tierhaltung, Agrarökonomie und Waldbau. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit entwickelt einen systematischen ‚Klimacheck‘.

Die Arbeit der Wasserabteilung konzentrierte sich alsbald auf zwei Dinge: Auf Bundesebene rückte zum einen die Arbeit der im September 2007 eingerichteten Ressortarbeitsgruppe stärker in den Blick. Die Arbeitsgruppe sollte auf der Arbeitsebene den Informationsaustausch und die Arbeit an der Deutschen Anpassungsstrategie aufnehmen und auf diese Weise den Prozess auf Bundesebene stützen. Zum anderen sollte mit den Bundesländern ein Netzwerk zur Diskussion von Anpassung geschaffen werden. Hier konnte man auf Vorarbeiten des Umweltbundesamtes aufbauen, welches bereits durch das Fachgespräch Klimafolgen sowie gemeinsame Projekte mit den Ländern, z. B. zu den Regionalisierungsläufen, ein Behördennetzwerk aufgebaut hatte (BMU II 2010, mdl.).

Offizieller Beginn des Austausches mit den Bundesländern war ein von WA I 1 erarbeitetes Anschreiben, das über den Staatssekretär des BMU an die Umweltministerien der Bundesländer bzw. deren Staatssekretäre versandt wurde. Die im Schreiben erklärte Zielstellung war dabei die Entwicklung einer Bundesstrategie zur Anpassung unter Einbeziehung der Länder bis Ende 2008 (BMU II 2010, mdl., UBA II 2010, mdl.). Das Datum hatte das Umweltbundesamt vorgeschlagen, ausgehend von dem Gedanken, dass auf diese Weise der deutsche Umweltminister auf der Kyoto-Vertragsstaatenkonferenz in Posen Anfang Dezember 2008 bereits etwas Vorzeigbares im Gepäck hätte (UBA II 2010, mdl.).

Das BMU griff somit im ersten Halbjahr 2007 die Klimaschutzprogramm-2005-Passage auf. Im Ergebnis wurde durch Etablierung der Netzwerke auf Bundesebene und im Austausch mit den Ländern der Gesprächsfaden im Sommer und Herbst 2007 erstmals offiziell aufgenommen und die Diskussion zu einer Deutschen Anpassungsstrategie formal begonnen (BMU II 2010, mdl.). Damit kam die Bundesregierung nun ihrem im Klimaschutzprogramm festgeschriebenen Auftrag nach (UBA II 2010, mdl.). Im Dezember 2008 wurde anderthalb Jahre später in Zusammenarbeit mit den Ländern schließlich die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel in Form eines Kabinettsberichts verabschiedet. Sie umfasst eine Beschreibung der Ziele und des Rahmens des deutschen Anpassungsprozesses, eine Zusammenstellung der für Deutschland erwarteten Klimaveränderungen und deren potenziellen Folgen für eine Reihe von Sektoren und Lebensbereichen sowie Aussagen zum Vorgehen und nächsten Schritten (Bundesregierung 2008).

4.7 Entwicklungen der deutschen Anpassungspolitik seit 2008

In den ersten Jahren verlief die Entwicklung der Anpassungspolitik weitestgehend entlang eines einzelnen Handlungsstrangs. Mit der Veröffentlichung der DAS änderte sich dies und verschiedene politische Akteure agierten von nun an parallel. Diesem Faktum wird nun Rechnung getragen, indem nunmehr weniger die zeitliche Abfolge im Mittelpunkt steht als vielmehr die Diversität der Aktivitäten.

4.7.1 *Einsetzung der IMA und Abstimmung zwischen den Ministerien*

Die Integration des Themas in das politisch-administrative System hinein erfolgte formal mit dem in der Deutschen Anpassungsstrategie formulierten Auftrag zur „Einrichtung einer Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMA) Anpassung an den Klimawandel“ (Bundesregierung 2008: 4), in der alle Ministerien vertreten sind. Die Federführung der IMA liegt seither beim BMU in der Wasser(unter)abteilung. Die zuständige Arbeitseinheit WA I 1 wird in der Anpassungsthematik durch die Zuarbeiten und die Mitarbeiter von KomPass unterstützt. „Die IMA soll den Aktionsplan Anpassung erarbeiten, die Initiativen der Bundesressorts zusammen führen und den Dialog- und Beteiligungsprozess im Rahmen der Anpassungsstrategie [...] mitgestalten und begleiten [...] (Bundesregierung 2008: 66)“.

Wenige Wochen nach der offiziellen Verabschiedung der DAS verfasste der Staatssekretär im BMU im Februar 2009 ein Schreiben an die jeweiligen Staatssekretäre der anderen Ministerien mit der Ankündigung, dass eine IMA eingesetzt werden wird. Diesem Schreiben folgte ein Schreiben des Abteilungsleiters im BMU, der auf seiner Ebene die KollegInnen der anderen Ressorts offiziell zu der Arbeit innerhalb der IMA einlud. Die IMA Anpassungsstrategie ist formal auf Ebene der Abteilungsleiter eingerichtet, zugleich aber durch eine Arbeitsebene unterlegt, die sich aus Referenten oder Referatsleitungen zusammenstellt (BMU I, 2010 mdl.). Die Erarbeitung des Aktionsplans erfolgte durch die Arbeitsebene.

Die IMA selbst konstituierte sich im Mai 2009 und legte in der ersten Sitzung das Arbeitsverfahren fest. Galt es fortan Marksteine zu beschließen, bspw. eine erste Version des Aktionsplans zur DAS, trifft sich die Abteilungsleiterebene, ansonsten finden die Sitzungen auf der Ebene der Referenten statt. Bis Anfang 2011 fanden insgesamt neun Sitzungen der IMA auf der Arbeitsebene statt, in denen es um die Abstimmungen zwischen den Ressorts, unter anderem die Sammlung von laufenden und geplanten Maßnahmen für den Aktionsplan oder Diskussionen zur Priorisierung von Maßnahmen ging. Die Sitzungen werden durch den Vorsitz der IMA (BMU/ WA I 1) federführend vorbereitet. Diese Federführung wurde von anderen Ressorts nie in Frage gestellt (BMU I, 2010 mdl.). Das BMU selbst sah sich durch verschiedene Themenbereiche betroffen und zeigte sich entsprechend auch interessiert daran, das Thema voranzubringen. Durch die recht diverse Betroffenheit in den unterschiedlichen Umweltmedien- und -bereichen hatte das Ministerium früh ein Interesse daran, sich möglichst stark zu vernetzen und in gemeinsamer Arbeit mit anderen Ministerien das Thema zu bearbeiten (ebd.). Auch andere Ministerien, wie das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucher (BMELV) oder das Bundesministerium für Verkehr (BMVBS) zeigen Interesse am Thema und sind in ihren Bereichen mit eigenen Sektorforschungsprogrammen (bspw. KLIWAS) aktiv. Im Gegensatz zu BMU und BMVBS gibt es aber auch andere Ministerien, die erst in der letzten Zeit begin-

nen, sich mit dem Thema zu befassen. Das Bundeswirtschaftsministerium hat bspw. im April 2010 mit einem Expertenworkshop das Thema erstmals nach außen sichtbar aufgegriffen.

Die Beteiligung der verschiedenen Ressorts an den IMA Sitzungen war und ist hoch. Fast alle Ministerien sind vertreten. Personell sind es dabei überwiegend jene Akteure, die entweder international für das Thema Klimaschutz zuständig sind oder aus dem Bereich der Nachhaltigkeit stammen. Auch Vertreter des Bundeskanzleramts aus dem Bereich des Referats für Nachhaltige Entwicklung und des Bundespresseamts beteiligten sich an den Sitzungen. Letzteres unterstützt insbesondere durch Öffentlichkeitsarbeit.

Im Herbst 2009 erging dann eine Aufforderung des BMU an die verschiedenen Ministerien, in einer ersten Runde zu sammeln, welche Anpassungsmaßnahmen im Ressortbereich bereits getroffen werden bzw. welche für einen Aktionsplan wichtig sein könnten. Der Rücklauf hierzu war „eher verhalten“ (BMU I, 2010 mdl.) und zeigte, dass sich viele Fachbereiche der Ressorts das Anpassungsthema erst noch bewusst machen mussten. Erschwert wurde diese Maßnahmensammlung und Abstimmung durch den Umstand, dass für die Finanzierung der Maßnahmen keine zusätzlichen Gelder zur Verfügung stehen, sondern bestehende Ressortbudgets genutzt bzw. umgeschichtet werden mussten.

4.7.2 Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern

Seit Juni 2009 erfolgt die offizielle Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern im Themenbereich Anpassung institutionalisiert unter anderem über den Ständigen Ausschuss „Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ (StA AFK) innerhalb der Bund-Länder Arbeitsgruppe Klima, Energie, Mobilität – Nachhaltigkeit (BLAG KLiNA). Beschlossen wurde die formelle Nachfolge der beiden informellen Gruppen der „länderoffenen Arbeitsgruppe ‚Anpassungsstrategien der Länder‘“ sowie des „Bund-Länder Austausch Anpassung an den Klimawandel“ auf der 72. Umweltministerkonferenz (UMK 2009). Der Vorsitz wird vonseiten BMU durch den Referatsleiter WA I 1, sowie den entsprechenden Referatsleitern der Länder Sachsen und Nordrhein-Westfalen gemeinsam wahrgenommen. Aufgabe des Ständigen Ausschusses ist es, sich bei der Erarbeitung des Aktionsplans mit einzubringen und sich länderübergreifend u. a. für ein systematisches Klimafolgenmonitoring einzusetzen. Dieses Monitoring soll auf Indikatoren basieren, bereits eingetretene (klimawandelbedingte) Veränderungen beschreiben und somit Rückschlüsse auf zukünftige Folgen des Klimawandels erlauben.⁶

⁶ Weitere Informationen über den Ständigen Ausschuss Anpassung gibt es auch hier: <http://www.blag-klina.de/themenfelder-anpassung-an-die-folgen-des-klimawandels.html>

Wie bereits in Kapitel 4.4 kurz erwähnt, hat sich das Thema Anpassung auch kontinuierlich auf der Agenda der Umweltministerkonferenzen der Länder etabliert (vgl. hierzu auch die Protokolle der jeweiligen Konferenzen). Über dieses Gremium können die Bundesländer somit auch ihre Anliegen an die Umsetzung der DAS und die Ausgestaltung des Aktionsplans verdeutlichen. Die Forderungen der Länder in den Protokollen thematisieren dabei „Klassiker“ der Diskussionen zwischen Bundesländern und Bundesregierung wie sie auch aus anderen Politikfeldern bekannt sind: Angemessene Beteiligung der Länder, Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den beiden Ebenen, eigenständige Entscheidung über Anpassungsmaßnahmen in ihrer Zuständigkeit.⁷

Insgesamt kann festgestellt werden, dass der Austausch innerhalb der BLAG KLiNA und dort innerhalb des ständigen Ausschusses zu wechselseitigen Anregungen sowohl auf Länderebene als auch auf nationaler Ebene beigetragen hat (Mohns 2010).

4.7.3 *Integration der Fachöffentlichkeit*

Neben der Integration des Themas in die Aufgaben der verschiedenen Bundesministerien sowie die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern, war und ist die Einbeziehung der (Fach-)Öffentlichkeit die dritte Säule der Anpassungspolitik in Deutschland. Im Zeitraum von Mai 2009 bis Juni 2010 veranstaltete KomPass in Zusammenarbeit mit Projektpartnern sechs „Dialoge“ mit Branchen bzw. Sektoren, die durch eine erhöhte Betroffenheit von Klimawandelfolgen charakterisiert sind. Die einzelnen Themen waren Küstenschutz, Energiewirtschaft, Verkehrsinfrastruktur, Chemieindustrie, Bevölkerungsschutz und Versicherungen. Ziel der Veranstaltungen war es, Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Branchen zu erörtern und Input für den Aktionsplan zu sammeln. Den Abschluss der Veranstaltungsreihe bildete im Juni 2010 ein übergeordneter Dialog zu Standpunkten und Erwartungen an den Aktionsplan zur Umsetzung der DAS. Die Veranstaltungsreihe wird mit anderen Schwerpunkten fortgesetzt werden. Eine ausführliche Dokumentation und Auswertung ist im Anschluss an die erste Serie der Veranstaltungsreihe erschienen (Hoffmann et. al. 2011). Zur weiteren Intensivierung der Vernetzung der zahlreichen Forschungsvorhaben untereinander im Bereich Anpassung hat das UBA zwei so genannte Statuskonferenzen (November 2009, September 2010) durchgeführt und unter anderem die Kommunikationswege von Forschungsergebnissen in die politische Praxis diskutiert.⁸

Ein weiteres partizipatives Element in Bezug auf nicht-staatliche Akteure im Rahmen der Erarbeitung des Aktionsplans war eine von KomPass durchgeführte

⁷ Die Protokolle der UMKs sind öffentlich verfügbar unter: <http://www.umweltministerkonferenz.de/Dokumente-UMK-Dokumente.html>

⁸ Auch hier gibt es eine gute Dokumentation der Vorträge und Ergebnisse auf der Internetseite von KomPass (<http://www.anpassung.net>).

Umfrage im Frühjahr 2010. Hier waren vor allem Unternehmen, Kommunen und Verbände angesprochen, ihre Betroffenheit und Einschätzungen zu verschiedenen Schwerpunkten des Aktionsplans abzugeben. Die Ergebnisse der Umfrage sollen auch in den Aktionsplan Eingang finden. Eine vorläufige Version des Aktionsplans wurde dann im Frühjahr 2011 der Fachöffentlichkeit zur Konsultation vorgestellt. Der Aktionsplan Anpassung ist dem Bundeskabinett im Juli 2011 zugeleitet worden und wurde in einer Sitzung im August behandelt. Der Aktionsplan selbst wird unter anderem Auskunft geben über die Schwerpunkte der Aktivitäten des Bundes und der Länder, die Rahmensetzungen der Bundesregierung, die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern sowie über das weitere Vorgehen.

Neben dem UBA leistete auch das BMBF wichtige Beiträge zur Integration der Thematik in die Fachöffentlichkeit. Hier sind das Förderprogramm „klimazwei“ mit seinen 20 Anpassungsprojekten sowie die sieben regionalen „KLIMZUG“ Verbundprojekte zu nennen.

5 Politikintegration in der Umsetzung

Nachdem in den voran gegangenen Kapiteln die Entwicklung der Thematik beschrieben wurde, werden im Folgenden die in Kapitel 2 aufgeführten Analysekategorien von Politikintegration auf den Verlauf der Entstehung und Etablierung von Anpassungspolitik angewandt.

Die vertikale Integration wurde in den ersten Jahren und wird auch derzeit überwiegend dominiert von den Aktivitäten des Umweltministeriums auf Bundesebene sowie der nachgeordneten Behörde des Umweltbundesamtes. Die intensive Beschäftigung innerhalb dieser beiden Institutionen mit dem Thema Anpassung haben auch immer wieder Impulse für die horizontale Integration gegeben und sie maßgeblich mit voran getrieben (bspw. über verschiedene Grobkonzepte oder fachliche Vorschläge). Wie in Kapitel 4 gezeigt, hatten die Entwicklungen im europäischen Umfeld einschließlich der Aktivitäten in Großbritannien deutlichen Einfluss auf die nationale Ebene von Anpassungspolitik in Deutschland. Interessant ist, dass die vertikale Integration innerhalb des BMU und seiner Behörde etwas ins Stocken geriet, als die Einrichtung von KomPass und die damit zusammenhängende Frage nach finanziellen und personellen Ressourcen diskutiert wurde. Für Anpassungspolitik gibt es insgesamt – auf Bundesebene – erst einmal keine zusätzlichen Finanzmittel. Als ein weiterer Einfluss von vertikaler Integration auf die horizontale (Bundes-) Ebene ist sicherlich auch die Düsseldorfer Erklärung zu nennen. Seit ihrer Verabschiedung 2007 ist Anpassung auf nahezu jeder Umweltministerkonferenz der Länder ein Thema und trägt somit zur Integration im Sektor Umwelt in den Bundesländern bei – auch über den Austausch zwischen Bund und Ländern innerhalb der BLAG KliNa.

Abgesehen vom BMU als aktivster Akteur unter den Bundesministerien und dem BMBF mit seinen zwei großen Forschungsprogrammen „klimazwei“ und „KLIM-ZUG“ hat beispielsweise auch das BMVBS mit seinen Aktivitäten im Wasserbereich sowie der sektoralen Forschung zwar ebenfalls das Thema schon seit einigen Jahren aufgegriffen und innerhalb des Sektors integriert, aber insgesamt haben die meisten anderen Ministerien im Vergleich zum BMU doch noch eher Nachholbedarf. Im Gegensatz zur Bundesebene spielte die kommunale Ebene für das Agenda Setting von Anpassungspolitik keine Rolle. Zwar wird inzwischen zunehmend die Bedeutung der regionalen Ebene anerkannt und Kommunen nehmen sich des Themas an. Regionale oder lokale Ansätze sind damit aber eher als Wirkung denn als Treiber des nationalen Anpassungsprozesses zu verstehen (Mohns 2010).

Erste Initiativen von *Politikintegration auf horizontaler Ebene* lassen sich retrospektiv schon Mitte des letzten Jahrzehntes ausmachen. So gibt es im Nationalen Klimaschutzprogramm der Bundesregierung aus dem Jahr 2005 ein Unterkapitel zu „Querschnittsorientierten Maßnahmen“ und Anpassungsaktivitäten. Als ein Jahr später dem BMU das Konzept zur Vorgehensweise für die Erstellung einer nationalen Anpassungsstrategie vorgelegt wurde, kam dort auch der Vorschlag zur Einrichtung ressortübergreifender Gremien auf, unter anderem ein informeller, ressortübergreifender Arbeitskreis zu Anpassung. Dieser begann 2007 mit seiner Arbeit und ging dann später in der IMA auf. Die offizielle Bestätigung der IMA in der Anpassungsstrategie stellte eine neue Qualität der systematischen Integration des Themas auf horizontaler Ebene dar. Auch inhaltlich setzte die Anpassungsstrategie mit ihren 15 identifizierten verschiedenen Handlungsfeldern und Querschnittsthemen ebenfalls stark auf eine Integration des Themas. Die tatsächliche Umsetzung der horizontalen Politikintegration fand somit, verglichen mit den vertikalen Integrationsbemühungen erst zu einem eher späteren Zeitpunkt der Entwicklung von Anpassungspolitik statt.

Neben den genannten Beispielen für horizontale und vertikale Integration lassen sich auch verschiedene Formen des *Austausches bzw. der Koordination der ersten beiden Kategorien von Politikintegration* ausmachen. Die Zuständigkeiten für das Politikthema Anpassung sind, wie gezeigt, unterschiedlich verteilt. Auf Bundesebene wird überwiegend der gesetzliche Rahmen beschlossen, aber die tatsächliche Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen geschieht oftmals auf Länder- oder Gemeindeebene. Über die Bund-Länder Arbeitsgruppe „KliNa“ steht der Bund, in Vertretung des BMU mit den Umweltministerien der Länder in engem Austausch. Auch darüber hinausgehend sind die verschiedenen Ebenen miteinander verzahnt. So wurden die Bundesländer im Frühjahr 2011 ausführlich in den Konsultationsprozess zum Entwurf des Aktionsplans Anpassung miteinbezogen und waren eingeladen, dazu Stellung zu nehmen. Den formalen Abschluss des Konsultationsprozesses bildete ein gemeinsamer Anhörungstermin mit der Fachöffentlichkeit und Vertretern der IMA am 12. Mai 2011 im BMU in Bonn.

Auch bei der *Integration der Fachöffentlichkeit* in den Diskurs um das Thema Anpassung nahm das UBA eine treibende Rolle ein. Die vom UBA initiierten Stakeholder-Dialoge, die 2005 zum ersten Mal stattfanden, ziehen sich seitdem wie ein roter Faden durch die weiteren Entwicklungen im Feld von Anpassungspolitik. Die Dialoge dienen zum einen als Forum, um Forschungsergebnisse aus Anpassungsprojekten zu diskutieren, zum anderen aber auch als Multiplikatoren-Plattform. Ein Teil der Veranstaltungen fand in Zusammenarbeit mit Verbänden statt, so dass neben der forschenden Fachöffentlichkeit auch Mitarbeiter aus Unternehmen, Behörden oder anderen gesellschaftlichen Gruppen angesprochen werden konnten. Die Stakeholder-Dialoge hatten somit eine zweifache Funktion. Zum einen konnte man das Thema Anpassung einer breiten Fachöffentlichkeit bekannt machen, zum anderen aber auch Expertise und verteiltes Wissen der verschiedensten Akteure und Bereiche sammeln und dieses wiederum in den Politikformulierungsprozess einbringen.

Weitere Kommunikationsmittel wie Online-Umfragen oder der Konsultationsprozess zum Entwurf des Aktionsplans aber auch zahlreiche Fachveröffentlichungen seitens des UBA haben dazu beigetragen, das Thema in die (Fach-)Öffentlichkeit zu tragen. Knapp 800 Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft, Hilfsorganisationen, NGOs und weitere Akteure waren eingeladen, sich an dem Konsultationsprozess zu beteiligen. Interessant ist, dass aus dem Bereich Wissenschaft jeder vierte die Möglichkeit wahrnahm, sich zu beteiligen, aus der Wirtschaft aber nur jeder zwölfte (KomPass 2011). In der Wissenschaft ist die Beschäftigung mit der Thematik, wie auch oben gezeigt, offensichtlich derzeit noch verbreiteter als in der Wirtschaft. Den Austausch zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik weiter voranzutreiben und Wissenslücken in den verschiedenen Bereichen zu schließen, ist auch Ziel eines so genannten „Clearing-house Mechanism“, dessen Bereitstellung auf EU-Ebene für das Frühjahr 2012 geplant ist. In Form einer Internetplattform, die von der Europäischen Umweltagentur betrieben wird, sollen dort Informationen, Maßnahmen und Daten über das Thema gesammelt und der Öffentlichkeit verfügbar gemacht werden (Jürgens 2011, EC 2009). Als ähnliche Plattform für Deutschland fungiert die Internetseite von KomPass, auf welcher das Umweltbundesamt den Klimalotsen, die Tatenbank und weitere Anwendungen anbietet.⁹

6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Insgesamt betrachtet finden sich somit alle in Kapitel zwei beschriebenen Analysekatégorien von Politikintegration auch in der Entwicklung der Thematik in Deutschland. Allerdings sind sie unterschiedlich stark ausgeprägt. Es ist deutlich geworden,

⁹ Der Klimalotse – Leitfaden zur Anpassung an den Klimawandel (www.klimalotse.anpassung.net); Tatenbank – Datenbank für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel (www.tatenbank.anpassung.net)

dass die Beschäftigung innerhalb des Umweltsektors (BMU und UBA) von Beginn an dazu geführt hat, das Thema Anpassungspolitik kontinuierlich zu entwickeln. Dies hatte auf die später erfolgte horizontale und die fachöffentliche Integration starken Einfluss. Beeinflussend, wenngleich weniger offensichtlich, hat auch die Integration auf Ebene der Umweltministerkonferenz auf die Bundesebene gewirkt.

Wie gezeigt, sind die Ressourcen explizit für Anpassung begrenzt. Es besteht die Herausforderung, die notwendigen personellen Kapazitäten, Netzwerke und Aufmerksamkeit für ein bislang eher unterschwelliges Zukunftsthema zu mobilisieren, das immer wieder droht an Priorität zu verlieren. Dies erklärt die starke Dominanz der vertikalen Integration, bei der das Umweltressort versucht, das Thema langfristig zu verankern. Möglich ist dies vor allem durch den vollzogenen Schwenk von einer Ablehnung von Anpassung als strategischer Option im Klimadiskurs hin zu einer notwendigen Option im Strategiemix. Unterstützt wird diese Interpretation durch die Ungleichzeitigkeit der Ressorts und administrativen Ebenen hinsichtlich des Informationsstandes. Anstelle eines bottom-up Prozesses, der in der theoretischen Literatur für Anpassung – im Gegensatz zum Klimaschutz – erwartet wird (Füssel und Klein 2006), erfolgt also auch der Umgang mit den Klimafolgen derzeit nach einem top-down Muster. (siehe hierzu beispielhaft für den Transportsektor auch Eisenack et al. 2012).

Der Beitrag zeichnete die Entwicklung der Politik zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels in Deutschland von seinen Anfängen über die DAS (2008) bis hin zum Aktionsplan Anpassung (2011) nach. Formal bezog das BMU den Auftrag für die Erarbeitung der DAS auf die Klimarahmenkonvention und das Klimaschutzprogramm (2005) (BMU I 2010, mdl.). Die bloße Existenz dieser Referenzpunkte erklärt jedoch nicht das Agenda Setting und die Integration von Anpassungspolitik in Deutschland: Auf den internationalen Klimaprozess wurde in der Literatur und den durchgeführten Interviews kaum Bezug genommen und an ausbleibenden Reaktionen und konkreteren politischen Schritten nach dem Klimaschutzprogramm 2005 zeigt sich, dass diese politische Verankerung allein nicht ausreichte: Es bedurfte der politischen Initiative von Akteuren, welche die Thematik tatsächlich aufgreifen, „sich auf die Fahne schreiben“ und politisch vorantreiben. Agenda Setting Theorien aus der Literatur lieferten in diesem Zusammenhang hilfreiche Ansätze zur Identifikation der für den Verlauf des Politikprozesses zentralen Meilensteine, Akteure und Konzepte, welche hier in der Gesamtheit als „Agenda Setting“ für die vormals nicht behandelte Thematik aufgefasst werden. Meilensteine dabei waren das Klimaschutzprogramm des Bundes von 2005, die Gründung des Kompetenzzentrums für Klimafolgen und Anpassung am Umweltbundesamt im Jahr darauf, die Düsseldorfer Erklärung der Umweltministerkonferenz der Bundesländer im Jahr 2007, und schließlich die Deutsche Anpassungsstrategie von 2008.

Wichtige Impulse der politischen Thematisierung von Klimafolgen und Anpassung gingen dabei von den Umweltressorts aus, um sowohl andere Ressorts als auch die breite Fachöffentlichkeit (u. a. aus Verbänden, Unternehmen und Kommunen) zu erreichen. Für das Aufkommen von Anpassungspolitik deuten die Untersuchungsergebnisse somit auf eine politikinterne Thematisierung (inside initiation) hin, bei der Probleme und Lösungen vor allem durch das politisch-administrative System selbst initiiert und propagiert (mobilisation) werden (vgl. Jann und Wegrich 2009).

Im gegenwärtig dominanten, integralen Ansatz der deutschen Anpassungspolitik fallen politisches Handeln und der überwiegend in Dokumenten genannte „Querschnittscharakter“ weitestgehend zusammen. Die Deutsche Anpassungsstrategie benennt Handlungsbedarf in insgesamt 13 Handlungsfeldern, zuzüglich der „Querschnittsthemen: Raum-, Regional- und Bauleitplanung sowie Bevölkerungsschutz“ (Bundesregierung 2008). Ein „integraler Ansatz“ soll „[...] dazu beitragen, dass Anpassung integraler Bestandteil von Planungs- und Entscheidungsprozessen in allen relevanten Handlungsfeldern wird“ (ebd. S. 7). Diese vielschichtige Sichtweise auf Politikintegration setzt sich im Konsultationsentwurf für den Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (BMU 2011) fort. Einerseits wird eine vertikale/horizontale/fachöffentliche Integration angestrebt („Die Bundesregierung fördert neue und verstetigt bzw. erweitert bestehende Netzwerke zur Anpassung an den Klimawandel auf der Bundesebene und auch auf anderen Ebenen mit dem Ziel, Integration und Kooperation zu fördern.“, ebd. S. 26), andererseits eine Integration in Politikinstrumenten (z. B. „Die Bundesregierung wird prüfen, ob bestehende Instrumente der [gesetzlichen] Rahmensezung so verbessert werden können, dass die Anpassungskapazität und Eigenvorsorge gestärkt werden.“, ebd. S. 28).

Nicht zuletzt erscheint eine integrale Herangehensweise im Fall der Anpassungspolitik auch sinnvoll und notwendig, um Nutzungs- und Zielkonflikte von Maßnahmen zu vermeiden. Dies wird durch die Anpassungsstrategie der Bundesregierung betont und durch den Aktionsplan weiter ausformuliert. Auch im EU-Weißbuch zu Anpassung an den Klimawandel nehmen die Bezüge auf die verschiedenen Handlungsfelder einen breiten Raum ein. Die Koordination von einzelnen Maßnahmen verschiedener Akteure ist daher notwendig, um eine gewisse Kohärenz im Gesamthandeln zu erzeugen. In der Deutschen Anpassungsstrategie wird explizit betont, die beiden Politikthemen Nachhaltigkeit und Anpassung zusammen zu bringen, was angesichts der Langfristperspektive beider Themen sinnvoll erscheint. Auch daraus ergibt sich die Notwendigkeit eines integrierten Handelns.

Für die zukünftige Entwicklung von Anpassung und eine weitere Integration der Thematik ist zu erwarten, dass unterschiedliche Interessen stärker sichtbar werden – insbesondere, wenn Finanzierungsinstrumente der Anpassungspolitik zur Debatte stehen. Hier stößt die vorliegende Analyse jedoch an ihre Grenzen. Da Anpassungspo-

litik bislang in einer frühen Phase der Politikgestaltung zu verorten war, standen Rahmung, Problemkonstruktion und die Art und Weise der Sensibilisierung für die neue Thematik im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen. Zu untersuchen, wie sich seit der Erarbeitung der DAS Anpassungspolitik angesichts stärker konfligierender Positionen weiterentwickeln und konkretisieren wird, wäre eine interessante und lohnenswerte Fragestellung für weitere Forschungsvorhaben. Hierzu trägt dieser Artikel bei, in dem er die relevanten Akteurkonstellationen offenlegt und bisherigen Treiber des Politikthemas identifiziert.

Danksagungen

Teile dieser Arbeit wurden gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) unter dem Förderkennzeichen 01UU0910 (Forschungsgruppe Chamäleon, www.climate-chameleon.de), im Programm FONA (Sozial-Ökologische Forschung). Die AutorInnen danken den Interviewten für ihre Auskunftsbereitschaft. Die AutorInnen danken außerdem Rupert Wronski für die redaktionelle Unterstützung.

7 Literatur

- Bauer, A.; Feichtinger, J.; Steurer, R. (2011): The governance of climate change adaptation in ten OECD countries: Challenges and approaches. Discussion Paper 1-2011. Institute of Forest, Environmental, and Natural Resource Policy. Universität für Bodenkultur Wien.
- Biesbroek, G. R.; Swart, R. J.; Carter, T. R.; Cowan, C.; Henrichs, T.; Mela, H.; Morecroft, M. D.; Rey, D. (2010): Europe adapts to climate change: comparing National Adaptation Strategies. *Global Environmental Change*, Vol. 20, No.3, pp. 440-450.
- Beck, S.; Kuhlicke, C.; Görg, C. (2009): Climate Policy Integration, Coherence, and Governance Germany. UFZ-Bericht 1/2009, Leipzig: Helmholtz Centre for Environmental Research – UFZ.
- BMBF (2007): klimazwei – Forschung für den Klimaschutz und Schutz vor Klimawirkungen. Bonn.
- BMU (2007): Time To Adapt. Climate Change and the European Water Dimension. Vulnerability – Impacts – Adaptation. Symposium Report. Berlin, Januar 2007.
- BMU; Ecologic; Umweltbundesamt; Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (2007): Time To Adapt. Climate Change and the European Water Dimension. Vulnerability – Impacts – Adaptation. Conclusions from the International Symposium.

- BMU (2011): Entwurf zum Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Bonn.
- Bundesregierung (2005): Nationales Klimaschutzprogramm 2005. Sechster Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe CO₂-Reduktion.
- Bundesregierung (2008): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Berlin.
- Dietz, K. (2006): Vulnerabilität und Anpassung gegenüber Klimawandel aus sozial-ökologischer Perspektive. Aktuelle Tendenzen und Herausforderungen in der internationalen Klima- und Entwicklungspolitik. Diskussionspapier 01/06 des Projektes „Global Governance und Klimawandel“.
- EC (2009): Weißbuch. Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen. Europäische Kommission.
- Eisenack, K.; Stecker, R. (2012): A framework for analyzing climate change adaptations as actions. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, Vol. 17, No. 3, pp. 243-260.
- Eisenack, K.; Stecker, R.; Reckien, D.; Hoffmann, E. (2012): Adaptation to climate change in the transport sector: a review of actions and actors, *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, Vol. 17, No. 5, pp. 451-469.
- Füssel, H.-M., Klein, R. T.J. (2006): Climate change vulnerability assessments: An evolution of conceptual thinking. *Climatic Change*, Vol. 75, No.3, pp. 301-329.
- Gagnon-Lebrun, F.; Agrawala, S. (2007): Implementing adaptation in developed countries: an analysis of progress and trends. *Climate Policy*, Vol. 7, No.5, pp. 392-408.
- Greiving, S.; Fleischhauer, M. (2010): National strategies of European countries for climate change adaptation: A review from a spatial planning and territorial development perspective. *BMVBS-Online-Publikation 21/10*. Bonn.
- Hoffmann, E.; Gebauer, J.; Dunkelberg, E.; Hirschfeld, J.; Hirschl, B.; Rotter, M.; Stegnitz, A.; Wurbs, S.; Lotz, W.; Welp, M. (2011): Stakeholder-Dialoge: Chancen und Risiken des Klimawandels. Dessau: Umweltbundesamt.
- Horstmann, B. (2008): Framing adaptation to climate change: a challenge for building institutions. Discussion Paper. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 23/2008.
- IPCC (2007): *Climate Change: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge (UK).

- Isoard, S. (2011): Perspectives on Adaptation to Climate Change in Europe. In: Ford, James und Lea Berrang-Ford (Hrsg.): Climate Change Adaptation in Developed Nations. From Theory to Practice. Heidelberg: Springer, 51-68.
- Jann, W.; Wegrich, K. (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, K.; Bandelow, N.C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München: Oldenbourg, 75-113.
- Jordan, A. and Lenschow, A. (Hrsg.) (2008) Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jürgens, I. (2011): Adaptation of Infrastructure to Climate Change. What role for the EU? Präsentation auf dem Workshop der Forschungsgruppe Chamäleon. 5.April 2011, Berlin. (www.climate-chameleon.de).
- Kivimaa, P.; Mickwitz, P. (2009): Making the climate count. Climate Policy Integration and Coherence in Finland. Finnish Environment Institute. The Finnish Environment 3/2009.
- KomPass (2011): Auswertung zur Online-Befragung zum Entwurf Aktionsplan Anpassung an den Klimawandel. Unveröffentlichtes Dokument.
- Mahammadzadeh, M.; Biebeler, H. (2009): Anpassung an den Klimawandel. IW-Analysen 57 – Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Mahrenholz, P.; Munz, N.; Hasse, C.; Hain, B. (2006): Konzept für eine deutsche Strategie zu Klimafolgen und Anpassung an Klimaänderungen. 13. Juni 2006, Umweltbundesamt, unveröffentlicht.
- Massey, E.; Huitema, D. (2012): The Canonization of Climate Change Adaptation: Can adaptation be considered a policy field? Symposium 'The Governance of Adaptation', 22./23.März 2012, Amsterdam
- Mickwitz, P.; Aix, F.; Beck, S.; Carss, D.; Ferrand, N.; Görg, C.; Jensen, A.; Kivimaa, P.; Kuhlicke, C.; Kuindersma, W.; Máñez, M.; Melanen, M.; Monni, S.; Pedersen, A.B.; Reinert, H.; van Bommel, S. (2009): Climate Policy Integration, Coherence and Governance (No. 02/2009). Helsinki: Partnership for European Environmental Research (PEER).
- Meister, H.-P.; Kröger, I.; Richwien, M.; Rickerson, W.; Laurent, C. (2009): Schwimmende Häuser und Moskitonetze: Weltweite Strategien zur Anpassung an den Klimawandel. Nationale Strategien und Projektbeispiele. Bensheim: IFOK.
- Mohns, T. (2010, unveröffentlicht): Anpassung an die Folgen des Klimawandels – Agenda Setting von Anpassungspolitik in Deutschland. Berlin.
- Osberghaus, D.; Dannenberg, A.; Mennel, T.; Sturm, B. (2010): The role of the government in adaptation to climate change. Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 28, No. 5, pp. 834-850.

- Pechan, A.; Rotter, M.; Eisenack, K. (2011): *Eingestellt auf Klimafolgen? Ergebnisse einer Unternehmensbefragung zur Anpassung in der Energie- und Verkehrswirtschaft*. Schriftenreihe des IÖW Nr.200/11. Berlin: Institut für ökologische Wirtschaftsforschung
- Persson, Å.; Klein, R.J.T. (2009): *Mainstreaming adaptation to climate change into official development assistance: challenges to foreign policy integration*. In: Harris, P: *Climate Change and Foreign Policy: Case Studies from East to West*. London: Routledge, pp. 162–17.
- Schubert, K; Bandelow, N.C. (Hrsg.) (2003): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg
- Stern, N. (2006): *The Economics of Climate Change (The Stern Review)*, Report for the Cabinet Office – HM Treasury, Cambridge: Cambridge University Press.
- Swart, R.; Biesbroek, R.; Binnerup, S.; Carter, T.; Cowan, C.; Henrichs, T.; Loquen, S.; Mela, H.; Morecroft, M.; Reese, M.; Rey, D. (2009): *Europe Adapts to Climate Change: Comparing National Adaptation Strategies*. PEER–Report No. 1. Helsinki: Partnership for European Environmental Research.
- Tompkins, E. L.; Adger, W.N.; Boyd, E.; Nicholson-Cole, S.; Weatherhead, K.; Arnell, N. (2010): *Observed adaptation to climate change: UK evidence of transition to a well-adapting society*. *Global Environmental Change* 20: 627–635.
- Umweltministerkonferenz (UMK) (2007): *Erklärung der Umweltministerkonferenz anlässlich der Sonder-Umweltministerkonferenz „Klimawandel und Konsequenzen“ am 22. März 2007 in Düsseldorf*.
- Umweltministerkonferenz (UMK) (2009): *72. Umweltministerkonferenz am 26. Juni 2009. Endgültiges Ergebnisprotokoll*.
- Umweltbundesamt (UBA) (2005): *Klimafolgen und Anpassung an den Klimawandel in Deutschland –Kenntnisstand und Handlungsnotwendigkeiten*. Hintergrundpapier.
- UNFCCC (1992): *United Nations Framework Convention on Climate Change*. New York.
- Wunram, C.; Keup-Thiel, E.; Mächel, H.; Hennemuth, B. (2009): *Die Service Gruppe Anpassung (SGA) verbindet Forschung und Anwendung*. In: Mahammadzadeh, M.; Biebeler, H.; Bardt, H. (Hrsg.): *Klimaschutz und Anpassung an die Klimafolgen. Strategien, Maßnahmen und Anwendungsbeispiele*. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH, 20–27.
- Zebisch, M.; Grothmann, T.; Schröter, D.; Haße, C.; Fritsch, U.; Cramer, W. (2005): *Klimawandel in Deutschland –Vulnerabilität und Anpassungsstrategien klimasensitiver Systeme* Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung.

Summary

The present article analyzes the progress of climate change adaptation policy in Germany. We consider a period from the early beginnings in the 1990s until the development of the so-called „*Aktionsplan Anpassung*“ (Adaptation Action Plan) of the German Adaptation Strategy of the Federal Government in 2011. Our specific concern is on the agenda setting of this new topic into the political administrative system as well as on the integration of adaptation to climate change in general. The present article is based on relevant policy documents (in part, unpublished) and 22 interviews with experts from institutions at the federal and Länder level, scientists and civil society actors. Four milestones of agenda setting and adaptation policy integration can be identified: the 2005 Climate Protection Programme of the Federal Government, the establishment of the Competence Center for Climate Impact and Adaptation in 2006, the 2007 Düsseldorf Declaration and the 2008 German Adaptation Strategy. An integrative approach was used for adaptation policy, mostly originating from higher institutional levels. Crucial impulses emanated from the environmental departments. Until now, the policy integration of adaptation to climate change can be interpreted predominantly as a strategy of mobilization.