

CLIMATE CHANGE

45/2025

Abschlussbericht

Potentiale der Weiterentwicklung der deutschen Klimaanpassungsstrategie

**Abschlussbericht des Vorhabens "Behördennetzwerk
Klimaanpassung: Methoden zur Unterstützung und
inhaltliche Weiterentwicklung der deutschen
Klimaanpassungsstrategie**

von:

Linda Hölscher, Walter Kahlenborn, Elena Eckhardt
adelphi research gGmbH, Berlin

Dr. Gérard Hutter

Leibniz Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden

Herausgeber:

Umweltbundesamt

CLIMATE CHANGE 45/2025

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und
Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3718 48 100 0
FB001110

Abschlussbericht

Potentiale der Weiterentwicklung der deutschen Klimaanpassungsstrategie

Abschlussbericht des Vorhabens "Behördennetzwerk
Klimaanpassung: Methoden zur Unterstützung und
inhaltliche Weiterentwicklung der deutschen
Klimaanpassungsstrategie

von

Linda Hölscher, Walter Kahlenborn, Elena Eckhardt
adelphi research gGmbH, Berlin

Dr. Gérard Hutter
Leibniz Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Durchführung der Studie:

adelphi research gGmbH
Alt-Moabit 91
10559 Berlin

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.
Weberplatz 1
01217 Dresden

Abschlussdatum:

Dezember 2022

Redaktion:

Fachgebiet I 1.6 KomPass - Klimafolgen und Anpassung
Andreas Vetter

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, September 2025

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung: Potentiale der Weiterentwicklung der deutschen Klimaanpassungsstrategie

Der vorliegende Bericht identifiziert anhand verschiedener methodischer Analyseansätze Optimierungspotentiale für die Prozesse und Institutionen der Klimaanpassungspolitik in Deutschland und leitet daraus Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Deutschen Anpassungsstrategie (DAS) und damit zusammenhängender Prozesse ab.

Eine Methodenanalyse zum Policy Design zeigt, dass die Policy-Design-Forschung nützliche Hinweise durch die systematische Erarbeitung einer Typologie von Arten eines Policy Mix liefert, welche bislang nicht umfassende Berücksichtigung in der Erarbeitung von Maßnahmenplänen in der Klimaanpassung fand. Zusätzlich lassen sich auf Basis einer vergleichenden Politikfeldanalyse verschiedener Strategieprozesse in Deutschland Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung ausmachen. Eine wichtige Komponente ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung einer klaren Zielsetzung und eines gemeinsamen Selbstverständnisses der Netzwerkzusammenarbeit sowie die Kommunikation davon sowohl nach innen als auch nach außen.

Zentrale Empfehlungen für die Weiterentwicklung der DAS und deren Prozesse umfassen dabei u.a. die Erweiterung des Umfangs der Akteursbeteiligung im Auswahlprozess von Anpassungsmaßnahmen und die Verwendung eines integrativen Ansatzes der Politikgestaltung. Zusätzlich wird eine Weiterentwicklung von Prozessen der Akteurseinbindung, beispielsweise durch die Etablierung eines Stakeholderforums mit dazugehörigen Arbeitsprozessen plädiert, und eine (vertikale) Integration verschiedener Ebenen durch einen möglichen Einbezug der Länderebene sowie eine klar definierte Zielsetzung für die Maßnahmenplanung empfohlen.

Abstract: Improving the German Climate Adaptation Strategy

This report identifies optimisation potential for the processes and institutions of climate adaptation policy in Germany using different methodological analytical approaches and derives recommendations for the further development of the German Adaptation Strategy (DAS) and related processes.

A methodological analysis of policy design shows that policy design research provides useful indications through the systematic elaboration of a typology of types of policy mix, which has not yet been comprehensively considered in the elaboration of action plans in climate adaptation. Furthermore, on the basis of a comparative policy field analysis of different strategy processes in Germany, starting points for the further development of the network of authorities on climate change and adaptation can be identified. An important component in this context is the development of a clear objective and a common self-conception of the network cooperation as well as the communication of this both internally and externally.

Key recommendations for the further development of the DAS and its processes include expanding the scope of stakeholder participation in the selection process of adaptation measures and the use of an integrative policy design approach. In addition, a further development of stakeholder involvement processes, for example through the establishment of a stakeholder forum with associated working processes, is advocated, and a (vertical) integration of different levels through a possible inclusion of the federal state level as well as a clearly defined objective for the planning of measures is recommended.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	9
Tabellenverzeichnis.....	9
Abkürzungsverzeichnis.....	11
Zusammenfassung.....	13
Summary	24
1 Einleitung.....	34
2 Methodenanalyse Policy Design	37
2.1 Methodisches Vorgehen der Literaturanalyse.....	37
2.1.1 Konzeptioneller Ansatz und inhaltliche Systematik.....	37
2.1.1.1 Konzeptionelle Rahmensetzung	38
2.1.1.2 Inhaltliche Systematik der Literaturanalyse	39
2.1.1.3 Typologie zur vergleichenden Auswertung der Forschungsrichtungen	42
2.1.2 Auswahl und Auswertung von Literaturbeiträgen.....	43
2.2 Policy-Design Forschung	44
2.2.1 Design eines wirksamen Policy Mix	44
2.2.1.1 Policy-Design-Forschung als Teil der Policy-Forschung	47
2.2.1.2 Komponenten eines Policy Mix	48
2.2.1.3 Typologie von Mix-Typen: Instrumentenmix und Policy Mix	53
2.2.1.4 Designprozesse, Designs und ihre Implementation: Drei Ebenen der Effektivität.....	55
2.2.2 Ansatzpunkte für den Transfer auf das Politikfeld der Klimaanpassung.....	57
2.2.2.1 Weiterentwicklung des Verfahrens zu Politikinstrumenten im Behördennetzwerk....	59
2.2.2.2 Ansatzpunkte bei der Gestaltung des Netzwerkkontexts im Rahmen der DAS	61
2.3 Governance-Forschung	62
2.3.1 Koordination der Vielfalt an Akteuren.....	62
2.3.1.1 Typen von Netzwerken und Netzwerk-Management	66
2.3.1.2 Collaborative Governance und weitere Konzepte.....	68
2.3.2 Ansatzpunkte für den Transfer auf das Politikfeld der Klimaanpassung.....	72
2.3.2.1 Das Behördennetzwerk als Mix von Netzwerktypen.....	72
2.3.2.2 Dezentrale und zentrale Implementation von Klimaanpassungspolitik.....	73
2.4 Transition- und Strategie-Forschung	74
2.4.1 Gesellschaftliche Veränderungsprozesse und Strategieentwicklung	74
2.4.1.1 Grundlegender gesellschaftlicher Wandel als Wandel von Regimen.....	75
2.4.1.2 Pilotprojekte und Transition-Arenen	78

2.4.1.3	Lineare und adaptive Strategieprozesse	80
2.4.2	Ansatzpunkte für den Transfer auf das Politikfeld der Klimaanpassung	82
2.4.2.1	Analyse von disruptivem Wandel in den DAS-Handlungsfeldern.....	82
2.4.2.2	Vorbereitung auf Gelegenheitsfenster in Nachhaltigkeitstransitionen	82
2.4.2.3	Mögliche Ansatzpunkte im Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung	83
2.5	Zusammenfassende Schlussfolgerungen	84
3	Vergleichende Politikfeldanalyse der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel mit weiteren Bundesstrategien	86
3.1	Methodik.....	86
3.1.1	Analysestruktur	86
3.1.2	Auswahl der zu vergleichenden Strategien	87
3.1.3	Analyseverfahren und Quellen	90
3.2	Ergebnisse der Analyse	92
3.2.1	Analyseschwerpunkt 1: Auswahl von Maßnahmen und Strukturierung von Strategieprozessen	92
3.2.1.1	Auswahl- und Festlegung von Maßnahmen	92
3.2.1.2	Steuerung, Strukturierung und Zielsetzungen von Strategien	102
3.2.1.3	Ansatzpunkte für den Transfer auf die Deutsche Anpassungsstrategie.....	108
3.2.2	Analyseschwerpunkt 2: Verstetigte, institutionalisierte Netzwerke und Beratungsgremien.....	109
3.2.2.1	Expert/innenräte	111
3.2.2.2	Stakeholderforen	114
3.2.2.3	Ansatzpunkte für den Transfer auf die Deutsche Anpassungsstrategie.....	121
3.2.3	Analyseschwerpunkt 3: Nicht-verstetigte Formate der Einbindung von Stakeholdern und der Öffentlichkeit	121
3.2.3.1	Punktueller Einbindung von Stakeholdern.....	121
3.2.3.2	Beteiligung und Information der Öffentlichkeit	124
3.2.3.3	Ansatzpunkte für den Transfer auf die Deutsche Anpassungsstrategie.....	128
3.3	Fazit	128
3.3.1	Erfolgsfaktoren der Umsetzung von Politikstrategien.....	128
3.3.1.1	Zusammenarbeit zwischen Ressorts.....	128
3.3.1.2	Aktionsplanungsprozesse	129
3.3.1.3	Netzwerkarbeit	129
3.3.2	Hinweise für die Optimierung der DAS-Prozesse	130
3.3.2.1	Prozessuale Weiterentwicklung	130

3.3.2.2	Methodische Weiterentwicklung	131
3.3.2.3	Institutionelle Weiterentwicklung	132
4	Empfehlungen für die Weiterentwicklung der DAS	134
4.1	Bewertungs- und Auswahlprozesse von Anpassungsmaßnahmen	134
4.1.1	Empfehlungen zur möglichen Gestaltung eines neuen Verfahrens mit dem Behördennetzwerk	138
4.2	Vorgehen bei der Gestaltung eines Policy Mix	140
4.2.1	Hinweise zum Vorgehen bei Einzelinstrumenten und Instrumentenkombinationen	141
4.2.2	Hinweise zum Vorgehen bei einem Policy Mix gemäß Policy-Design-Forschung	142
4.3	Akteurseinbindung und Beteiligungsprozesse bei der Erarbeitung eines Policy Mix.....	144
4.3.1	Mögliche Weiterentwicklungen des Behördennetzwerks.....	146
4.4	Verbesserung der Integration verschiedener vertikaler Ebenen.....	147
4.5	Bedeutung eines neuen Visions- und Zieldefinitionsprozesses	148
5	Schlussfolgerungen und Synthese der Empfehlungen	151
6	Quellenverzeichnis	153

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Übersicht über die Akteure im DAS Prozess.....	38
Abbildung 2:	First-Best and Second-Best Policy Design.....	55
Abbildung 3:	Four sources of policy execution failure.....	65
Abbildung 4:	A model of collaborative governance.....	68
Abbildung 5:	A Model of Policy Design, Implementation Style and Policy Feedback.....	70
Abbildung 6:	The original multilevel, multiphase perspective on transitions	77

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Inhaltliche Systematik der vergleichenden Literaturanalyse anhand von zwei Dimensionen	42
Tabelle 2:	Arten von Dokumenten in den vier Forschungsrichtungen Policy Design, Governance, Transition und Strategie (mit <i>beispielhaften</i> Referenzen).....	44
Tabelle 3:	Cases of disproportional policy reaction and design.....	46
Tabelle 4:	Capacity issues in policy design outcomes	46
Tabelle 5:	The Components of Policy Mixes	48
Tabelle 6:	Policy-Taxonomie nach Steuerungsprinzipien	49
Tabelle 7:	A simplified taxonomy of substantive and procedural implementation tools	50
Tabelle 8:	Typology of Policy Mixes according to their Relationship with Existing Policies.....	52
Tabelle 9:	Basic Typology of Portfolio Designs.....	53
Tabelle 10:	Frequency of Occurrence of Mix Types	54
Tabelle 11:	Reformpakete und intelligentes Flickwerk als zweitbeste Policy Designs im Vergleich.....	56
Tabelle 12:	The contextual dimension of blame avoidance: aspects of the severity of a policy problem and the need for government response	57
Tabelle 13:	Unterscheidung zwischen Instrumentenmix und Policy Mix ...	58
Tabelle 14:	Types of networks in empirical research and their characteristics.....	66
Tabelle 15:	Traditional and network approaches to managing substantive complexity	67
Tabelle 16:	Pilot projects and transition arenas	79
Tabelle 17:	Two process models of strategy	80
Tabelle 18:	Zum punktuellen Vergleich ausgewählte Strategien.....	89
Tabelle 19:	Übersicht untersuchter Strategien und Charakteristika	100
Tabelle 20:	Übersicht untersuchter Strategien und Charakteristika 2.....	106

Tabelle 21:	Übersicht der untersuchten Expert/innenräte und Charakteristika.....	114
Tabelle 22:	Übersicht der untersuchten Stakeholderforen und Charakteristika.....	119

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AG	Arbeitsgruppe
APA	Aktionsplan Anpassung
BLAG KLiNA	Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Klima, Energie, Mobilität und Nachhaltigkeit
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVI	Bundesverkehrsministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur
BMWi	Bundeministerium für Wirtschaft und Energie
DAS	Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel
dena	Deutsche Energie-Agentur
DiätV	Diätverordnung
DLMB	Deutsches Lebensmittelbuch
DMIR	Deutschen Instituts für Menschenrechte
DNSH-Prinzip	„Do no significant harm“-Prinzip
EEA	European Environment Agency
EEP	Institut für Energieeffizienz an der Universität Stuttgart
HTS	Hightech-Strategie 2025
IMA	Interministerielle Arbeitsgruppe
IMAA	Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassung
KLiVO Portal	Deutsches Klimavorsorgeportal
KomPass	Kompetenzzentrum Klimafolgen und Anpassung
KWRA	Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MKA	Multi-Kriterien-Analyse
MKS	Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie
NAPE	Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz
NAP-I	Nationalen Aktionsplans Integration
NaRess	Nationale Plattform für Ressourceneffizienz
NeRess	Netzwerk Ressourceneffizienz
NATO-Taxonomie	„Nodality Authority Treasure Organisation“-Taxonomie
NWP	Netzwerkpartner
RENN	Regionale Netzstellen Nachhaltigkeitsstrategien

AA	Auswärtiges Amt
SDGs	Sustainable Development Goals
SFA	Strategiefolgenabschätzung
StA AFK	Ständigen Ausschuss zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels
UBA	Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau
UN	United Nations
VA	Vulnerabilitätsanalyse
ZKA	Zentrum Klimaanpassung

Zusammenfassung

Auch wenn es gelingen sollte, die Erderwärmung auf unter 2°C zu begrenzen, werden Treibhausgase, die sich bereits jetzt in der Atmosphäre befinden, das Klima in den nächsten Jahrzehnten beeinflussen. Tatsächlich wurden im Jahr 2020 zum ersten Mal ausschließlich Umweltrisiken auf den vorderen fünf Plätzen der wahrscheinlichsten Risiken der nächsten zehn Jahre aufgeführt, wobei das Scheitern des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel als langfristiges Hauptrisiko genannt wurde (World Economic Forum 2020). Erste Auswirkungen des Klimawandels, beispielsweise Hitzewellen im Sommer und intensivere Unwetterereignisse mit Starkregen und Überschwemmungen, sind bereits heute spürbar und werden aller Voraussicht nach in Zukunft zunehmen. Diese klimatischen Veränderungen stellen Deutschland vor große Herausforderungen und machen Anpassungsmaßnahmen zu einer Notwendigkeit.

Mit der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS) hat die Bundesregierung 2008 einen wichtigen Ansatzpunkt geschaffen, diesen Herausforderungen zu begegnen. Gemeinsam mit dem 2011 beschlossenen Aktionsplan Anpassung (APA) bildet sie einen wichtigen Grundstein für den langfristigen Prozess der Anpassung an den Klimawandel in Deutschland. Die DAS setzt mit der Formulierung von Zielen und Handlungsoptionen einen nationalen strategischen Rahmen, um die Verwundbarkeit von Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft gegenüber den Folgen des Klimawandels zu reduzieren. Inzwischen wurde diese Strategie mit drei Aktionsplänen unterlegt und hat sich kontinuierlich weiterentwickelt. So wurde mit dem dritten Aktionsplan Anpassung (APA III) die deutsche Anpassungspolitik von einer forschungsfokussierten in eine umsetzungsorientierte Phase überführt. Der 2019 veröffentlichte Evaluationsbericht zum Strategieprozess der DAS bewertet die Rahmenbedingungen des Strategieprozesses insgesamt als positiv, sieht allerdings einen Verbesserungsbedarf bei der Identifikation und Auswahl geeigneter Politikinstrumente, einer klaren Definition des Zielsystems sowie der Koordination zwischen beteiligten Akteuren und der Beteiligung weiterer Stakeholder (Gaus et al. 2019). Einen weiteren wichtigen Meilenstein der deutschen Anpassungspolitik stellt der 2020 veröffentlichte zweite Fortschrittsbericht zur DAS dar, der neben einer Festsetzung von politischen Schwerpunkten der nächsten Phase der Anpassungspolitik auch den aktualisierten Aktionsplan Anpassung (APA III) enthält. Die Kernelemente des Fortschrittsberichts bilden gemeinsam den Handlungsrahmen der Klimaanpassungspolitik in Deutschland für die nächsten Jahre.

Im Kontext des Strategieprozesses der DAS und der Identifikation und Auswahl konkreter Maßnahmen sind verschiedene Akteure relevant. Während die Erarbeitung der DAS noch im Rahmen einer informellen Arbeitsgruppe erfolgte, wurde der erste APA bereits durch die 2009 etablierte Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassung (IMAA), die der ressortübergreifenden Abstimmung und Weiterentwicklung der DAS dient, entwickelt und 2011 per Kabinettsbeschluss verabschiedet (Die Bundesregierung 2011). Durch die Entscheidung, einen informellen Arbeitskreis der Ressorts durch die IMAA zu ersetzen, wurde das Thema Klimaanpassung formal auf der politischen Agenda der Bundesressorts verankert (Hustedt 2014). Begleitet wird der Strategieprozess der DAS durch wissenschaftliche Beratungsprozesse, unter anderem im Rahmen der Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 (KWRA), deren Ziel es ist, anknüpfend an die Vulnerabilitätsanalyse (VA) 2015, ein aktualisiertes, handlungsfeldübergreifendes Gesamtbild der Vulnerabilität Deutschlands gegenüber dem Klimawandel zu erarbeiten. Neben der interministeriellen Zusammenarbeit und dem Dialog mit der Öffentlichkeit ist eine weitere zentrale Komponente die enge Zusammenarbeit mit den relevanten Bundesbehörden und -institutionen. Eine wichtige Institution im Kontext der Klimaanpassungspolitik in Deutschland ist das Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung.

Das von der IMAA mandatierte Netzwerk besteht derzeit aus 28 Bundesbehörden und -institutionen (Stand: Februar 2020). Es unterstützt die fachliche Zuarbeit und Abstimmung wissenschaftlicher Inhalte der zentralen Produkte der DAS und erarbeitete im Fortschreibungsprozess des Aktionsplans bereits einen Vorschlag geeigneter Politikinstrumente für den Aktionsplan Anpassung III (APA III) (Hetz et al. 2019).

Nicht zuletzt seit den zerstörerischen Überschwemmungen im Westen und Süden Deutschlands im Juli 2021 haben die Herausforderungen, denen die Klimaanpassungspolitik begegnen muss, im politischen und gesellschaftlichen Bewusstsein weiter an Bedeutung gewonnen. Umso wichtiger ist es, die bestehenden Prozesse und Institutionen der Klimaanpassungspolitik kritisch zu beleuchten und Optimierungspotentiale zu identifizieren.

Der vorliegende Endbericht ist Teil des vom UBA beauftragten Forschungsvorhabens „Behörden Netzwerk Klimaanpassung: Methoden zur Unterstützung und inhaltliche Weiterentwicklung der deutschen Klimaanpassungsstrategie“. Er stellt anhand verschiedener methodischer Analyseansätze dar, wo solche Optimierungspotentiale liegen und leitet daraus Empfehlungen für die Weiterentwicklung der DAS und damit zusammenhängender Prozesse ab. Ein besonderer Fokus der Erarbeitung von Empfehlungen lag dabei auf den Strukturen und Arbeiten des Behörden Netzwerks Klimawandel und Anpassung. Im Rahmen der Fortschreibung der DAS und Erstellung des APA III wurde durch dieses Gremium ein Verfahren zur strukturierten Bewertung und Auswahl von Politikinstrumenten umgesetzt (siehe Hetz et al. 2019). Auf dieses Verfahren und dessen Optimierungspotenziale wird im vorliegenden Bericht mehrfach Bezug genommen und Hinweise für eine Weiterentwicklung und Verbesserung erarbeitet.

So bietet beispielsweise die Policy-Design-Forschung nützliche Hinweise durch die systematische Erarbeitung einer Typologie von Arten eines Policy Mix, welche bislang nicht umfassende Berücksichtigung in der Erarbeitung von Maßnahmenplänen in der Klimaanpassung fand. Durch die Berücksichtigung der Unterscheidung zwischen Instrumentenmix und Policy Mix kann ein verbessertes systematisches Verständnis der Ziele, Instrumente und Maßnahmen, die einen Policy Mix ausmachen, erreicht werden. Des Weiteren lassen sich aus der vergleichenden Analyse der DAS mit einer Anzahl von Politikstrategien auf Bundesebene zahlreiche Aspekte ableiten, die für einen Transfer auf das Politikfeld der Klimaanpassung geeignet erscheinen. Auch für die Weiterentwicklung des Behörden Netzwerks Klimawandel und Anpassung lassen sich aus der vergleichenden Politikfeldanalyse Anknüpfungspunkte ausmachen.

Der Bericht zur Weiterentwicklung der Deutschen Anpassungsstrategie (DAS) und deren Policy Mix gliedert sich in drei Teile. Zunächst erfolgt eine Literaturanalyse verschiedener Stränge der Policy Design-Forschung. Nach der Beschreibung der methodischen Vorgehensweise bei der Literaturanalyse wird auf die wissenschaftlich-theoretischen Ansätze der Policy-Design-Forschung, der Governance-Forschung sowie der Transition- und Strategie-Forschung eingegangen, mit dem Ziel, mögliche Ansatzpunkte für den Transfer auf das Politikfeld der Klimaanpassung zu identifizieren. In den zusammenfassenden Schlussfolgerungen werden die Kernaspekte aus der Literaturanalyse im Hinblick auf die beschriebene Zielsetzung dargelegt.

Weiterer Bestandteil des Berichts ist eine **vergleichende Politikfeldanalyse** verschiedener Bundesstrategien, anhand derer Möglichkeiten zur Optimierung des Aktionsplanungsprozesses, der Akteursbeteiligung sowie der Steuerung des DAS-Prozesses identifiziert werden sollen. Hierfür erfolgt zunächst eine detaillierte Erläuterung der Methodik, woraufhin die Ergebnisse der Analyse, unterteilt in drei Schwerpunkte, dargelegt werden. Das Fazit des zweiten Teils fasst

die Ergebnisse der Analyse zusammen und stellt konkrete Empfehlungen zur Optimierung der Prozesse vor.

Basierend auf den Ergebnissen der vorherigen Analysen werden im letzten **Teil Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Policy Mix zur DAS** formuliert. Hierbei wird konkret auf Bewertungs- und Auswahlprozesse von Anpassungsmaßnahmen eingegangen. Darauf folgen Ausführungen zum Vorgehen bei der Gestaltung eines Policy Mix sowie zum Thema der Akteurseinbindung und Integration von Beteiligungsprozessen. Im weiteren Verlauf wird aufgezeigt, wie die Integration verschiedener vertikaler Ebenen verbessert werden kann, bevor im letzten Abschnitt die Bedeutung eines neuen Visions- und Zieldefinitionsprozesses hervorgehoben wird.

Im Rahmen der „**Methodenanalyse Policy Design**“ untersuchte das Vorhaben verschiedene wissenschaftlich-theoretische Ansätze der Erarbeitung und Bewertung eines Policy Mix, des Policy Design und verwandter Forschungsstränge. Ziel war es dabei, anhand einer Literaturanalyse Ansatzpunkte zu identifizieren, welche für einen Transfer auf das Politikfeld der Klimaanpassung geeignet erscheinen. Solche Ansatzpunkte können dabei beispielsweise methodischer, prozessorientierter und institutioneller Art sein. Unter dieser Zielstellung ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

1. Die *Policy-Design-Forschung* hat sich intensiv mit der Erarbeitung einer komplexen Policy-Mix-Typologie befasst. Diese Typologie erlaubt die Unterscheidung zwischen Analysen und Bewertungen von Einzelinstrumenten, Instrumentenkombinationen und Typen eines Policy Mix im engeren Sinne. Je nachdem, was evaluiert wird (ein Einzelinstrument, eine Kombination von Instrumenten in Hinblick auf ein Ziel oder mehrere Ziele, ein bestimmter Policy-Mix-Typus) ergeben sich systematische Konsequenzen für die Anwendung von Kriterien wie Effektivität, Flexibilität, Effizienz, Kohärenz und Synergiepotenzial bei der Erarbeitung von Vorschlägen zu Politikinstrumenten, nicht zuletzt im Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung.
2. Für die Analyse von prozessualen Ansatzpunkten in Netzwerken der Klimaanpassung und in Hinblick auf institutionelle Faktoren bietet sich die *Governance-Forschung* an, wobei ein enges Governance-Verständnis als netzwerkbasierte Koordinationsform einem breiten, tendenziell diffusen Verständnis vorzuziehen ist. Die Literaturanalyse unterstreicht die hohe Bedeutung der Unterscheidung von Netzwerktypen. Für das Behördennetzwerk wird vermutet, dass insbesondere die beiden Typen „Service delivery and implementation“ (im Sinne eines Umsetzungsnetzwerks) einerseits und „Collaborative and network governance“ (im Sinne eines Governance-Netzwerks) andererseits bedeutsam sind. Mit dieser Unterscheidung ergeben sich wichtige Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung des Behördennetzwerks. Dies zeigt sich beispielsweise in der Gewichtung von Bewertungskriterien. So betonen Umsetzungsnetzwerke Kriterien wie Effektivität und Effizienz; Governance-Netzwerke hingegen betonen Kriterien wie Synergiepotenzial und Innovation. In der Realität sind allerdings auch Mischungen von Netzwerktypen zu erwarten, woraus sich wiederum Herausforderungen für das Management eines Netzwerks ergeben (z.B. Zuordnung von Kriterien, Inhalten und Aktivitäten im Netzwerkmanagement).
3. Klimaanpassungspolitik hat sozusagen „naturgemäß“ auch eine starke langfristige Komponente. *Transition- und Strategie-Forschungen* differenzieren in höherem Maße als die Policy-Design- und Governance-Forschung zwischen unterschiedlichen Zeithorizonten von Konzepten und schenken langfristigen visionsgetriebenen Veränderungsprozessen erhöhte Aufmerksamkeit. In die Literaturanalyse wurden deshalb auch aktuelle Review-Aufsätze zur Transition- und Strategie-Forschung einbezogen. Dabei zeigte sich, dass die Transition-Forschung vor allem das Verständnis für disruptiven Regimewandel und das sich Öffnen von

Gelegenheitsfenstern fördert. Vorbereitung auf solche Gelegenheitsfenster erfordert tendenziell adaptive Strategieprozesse im Sinne der Strategieforschung.

Die **Policy-Design-Forschung** überzeugt vor allem durch die systematische Erarbeitung einer komplexen Typologie von Arten eines Policy Mix. Bisherige UBA-Projekte zur DAS-Aktionsplanung haben diese Typologie entweder gänzlich außer Acht gelassen (so z.B. Blobel et al. 2016) oder erst ansatzweise berücksichtigt (so z.B. Hetz et al. 2019). Blobel et al. (2016) fokussieren in der Publikation zum „Vorschlag für einen Policy Mix für den Aktionsplan Anpassung an den Klimawandel“ auf die Kombination von Steuerungsinstrumenten und Maßnahmen der Klimaanpassung. Dass der Ausdruck „Policy Mix“ gemäß Policy-Design-Forschung eigentlich die Kombination von mindestens zwei „Policies“ erfordert, fand keine Beachtung. Hetz et al. (2019) gehen schon intensiver auf die vielfältigen Möglichkeiten des Designs eines Policy Mix ein, verwenden allerdings nicht systematisch die Unterscheidung zwischen Instrumentenmix und Policy Mix.

Das Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung hat sich zunehmend mit Fragen der Erarbeitung eines Policy Mix zur Klimaanpassung befasst. Die Policy-Mix-Typologie der Policy-Design-Forschung wurde dabei allerdings nicht umfassend und systematisch in Ansatz gebracht (vgl. Hetz et al. 2019). Zusammenfassend und etwas vereinfachend ist es möglich zu formulieren, dass Fragen der Kombination von „Policies“ bisher vor allem als Fragen der Kombination von Politikinstrumenten behandelt wurden. Das Behördennetzwerk hat sich also mit Instrumentenkombinationen, weniger mit der systematischen Verknüpfung von „Policies“ befasst. Interdependenzen zwischen den Zielen und Instrumenten von unterschiedlichen „Policies“ fanden ihren Niederschlag in der Auswahl von Kriterien zur Analyse und Bewertung von Instrumenten (die Kriterien der Effektivität, Flexibilität, Effizienz, Kohärenz, Synergiepotenzial, vgl. Hetz et al. 2019). Die Anwendung der Kriterien auf ausgewählte Handlungsfelder der Klimaanpassung führte insbesondere zu Aussagen zu Einzelinstrumenten und nur ergänzend und ansatzweise zur Berücksichtigung von Instrumentenkombinationen in den Handlungsfeldern.

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, Potenziale zum Transfer der Policy-Design-Forschung vor allem in der systematischen Anwendung der Policy-Mix-Typologie auf die Ausgestaltung des Verfahrens zur Analyse und Bewertung von Politikinstrumenten zu vermuten. Ein solcher Transfer würde sich vor allem in der innovativen Weiterentwicklung des Verfahrens in Form einer veränderten Verwendung von Kriterien für die Bewertung von Politikinstrumenten niederschlagen:

- ▶ *Analyse und Bewertung von Einzelinstrumenten:* Das bisherige Verfahren zur Unterstützung der DAS-Aktionsplanung hat sich vor allem in Hinblick auf Einzelinstrumente bewährt. Durch die Entwicklung und Erprobung des Verfahrens konnten zahlreiche Erfahrungswerte zur konkreten Durchführung des Verfahrens und Hinweise zur Verfahrensverbesserung gesammelt werden (vgl. zusammenfassend Hetz et al. 2019). Solche Verbesserungen betreffen beispielsweise die Verständigung zwischen den NWP über die Aufgaben und Rollen der einzelnen Partner und des Netzwerks insgesamt, das Verständnis und die konkrete Anwendung der fünf Kriterien zu Politikinstrumenten und zahlreiche Details zur eher „technischen“ Durchführung des Verfahrens.
- ▶ *Analyse und Bewertung von Instrumentenkombinationen:* Fragen eines Instrumentenmix in den Handlungsfeldern der Klimaanpassung standen beim bisher praktizierten Verfahren allerdings nicht im Mittelpunkt. Im Zuge der Analyse und Bewertung von Einzelinstrumenten wurden (1) Hinweise zu übergreifenden Politikinstrumenten gesammelt (z.B. Klima-Basisdienste) und (2) nach der Bewertung von Einzelinstrumenten lediglich

ergänzende Bewertungsurteile zur Kombination von instrumentellen Aussagen erarbeitet. Die Verwendung der Policy-Design-Forschung für die Weiterentwicklung des Verfahrens würde bereits bei der intensiveren und in höherem Maße systematischen Analyse und Bewertung von Kombinationen von Instrumenten zu signifikanten Verfahrensänderungen führen. Dies würde beispielsweise die Art der Zielformulierung für die Anwendung des Kriteriums der Effektivität betreffen als auch die Bewertung von Interdependenzen zwischen mehreren Instrumenten. So werden Bewertungen von Instrumentenkombinationen unter dem Kriterium der Effektivität durch eine möglichst konkrete und eindeutige Zielformulierung erleichtert. Dies legt es nahe, Kombinationen von Instrumenten effektivitätsorientiert *möglichst unter nur einer Zielvorgabe* und nicht mit mehreren Zielen zu bewerten. Das Set an Bewertungskriterien müsste zudem in Hinblick auf mehrere Instrumente durch das Kriterium der Konsistenz erweitert werden. *Im Rahmen des Verfahrens wäre deutlich zwischen der Kohärenz von Zielen und der Konsistenz von Instrumenten zu unterscheiden.* Insgesamt zeigt sich, dass die systematische Berücksichtigung der Policy-Design-Forschung bereits in Hinblick auf Instrumentenkombinationen zu signifikanten, wenn auch nicht grundsätzlichen Änderungen des Verfahrens im Rahmen des Behördennetzwerks führen dürfte.

- *Analyse und Bewertung von Typen eines Policy Mix:* Von den Policy-Mix-Typen sind vermutlich zwei für die DAS von besonderer Bedeutung: der „klassische Policy Mix“ (Typ IV: Mehrere Politiken, Ziele und *eine* Ebene der Strategieentwicklung) sowie der „Ebenen-übergreifende komplexe Policy Mix“ (Typ VIII: Mehrere Ebenen, Ziele und „Policies“). Die Policy-Design-Forschung argumentiert allerdings, dass die komplexe Strategie für mehrere Policies und Ebenen besonders hohen Herausforderungen der effektiven Realisierung gegenübersteht. Insbesondere für ressortübergreifende und auf mehrere räumlich-institutionelle Ebenen bezogene Strategien stellt sich damit die Frage, wie *ambitioniert* der Anspruch der Querschnittsorientierung gewählt wird (vgl. Vetter et al. 2017). Im Vergleich zur Analyse und Bewertung von Instrumentenkombinationen ist die Weiterentwicklung des Verfahrens zu Politikinstrumenten im Behördennetzwerk als Policy Mix noch deutlich ambitionierter. Hierfür gibt es zahlreiche Gründe, von denen im Folgenden einer in den Vordergrund gerückt werden soll: Beiträge des Behördennetzwerks zur Realisierung eines Policy Mix erfordern bereits im Falle des Typ IV die Erarbeitung eines kohärenten Zielsystems über mindestens zwei „Policies“ hinweg. Fragen der Konsistenz von Instrumenten können erst nach der Analyse eines komplexen Sets an mehr oder weniger konkreten Zielaussagen (vgl. Hetz et al. 2019) systematisch behandelt werden. Beiträge des Behördennetzwerks zu Instrumentenkombinationen als Bestandteile eines Policy Mix setzen damit die stärkere Differenzierung der Analyse zwischen Politiken, Zielen und Politikinstrumenten voraus. Das bisherige Verfahren müsste für eine solche Bewertungsaufgabe in hohem Maße, wenn auch nicht grundsätzlich überarbeitet werden.

Die DAS ist ein horizontal und vertikal komplexer Strategieprozess. Horizontal ergibt sich diese Komplexität durch die hohe Anzahl und Vielfalt an Handlungsfeldern der Klimaanpassung wie sie im Überblick im zentralen Strategiedokument aus dem Jahr 2008 dargestellt wird (Die Bundesregierung 2008). Vertikal ergibt sich diese hohe Komplexität aus den unterschiedlichen räumlich-institutionellen Ebenen der DAS und den Akteuren, die auf diesen Ebenen zentrale Rollen spielen. Eine hohe Komplexität ergibt sich auch daraus, dass die historischen und sachlich-räumlichen Bedingungen der Klimaanpassung je nach Handlungsfeld und konkreter politisch-administrativer Problemstellung unterschiedliche Ausprägungen annehmen können und vielfältig interagieren. So gibt es beispielsweise zu Strategien für Flusshochwasser bereits zahlreiche Erfahrungswerte auf der kommunalen Ebene sowie den Ebenen der Bundes- und

Landespolitik – nicht zuletzt als Reaktionen auf das Flusshochwasser der Elbe und ihrer Nebenflüsse im August des Jahres 2002. Im Vergleich dazu hat der Hitzesommer im Jahr 2003 weniger Reformaktivitäten ausgelöst. Die Vorsorge für Hitzebelastungen in urbanen Gebieten und den Umgang mit Hitzewellen gewinnt allerdings in den letzten Jahren auf der Grundlage von Erfahrungswerten mit wiederkehrenden Hitzesommern an Bedeutung. Die Katastrophe im Ahrtal in Folge eines Starkregenereignisses im Jahr 2021 hat die Notwendigkeit einer verstärkten Strategieentwicklung für die Reduzierung von Starkregenrisiken eindringlich vor Augen geführt. Für die Reduzierung von Fluss- und Starkregenrisiken ist die Beachtung von sachlich-räumlichen Unterschieden zwischen diesen beiden Arten von Umweltrisiken von hoher Bedeutung (z.B. typische Flusshochwasserrisiken als mittel- bis langfristig vorausschauend sachlich-räumlich stärker eingrenzbarer Risiken im Vergleich zu Starkregenrisiken, die im Prinzip ubiquitär auftreten können).

Die Policy-Design-Forschung hat ein Verständnis von Policy Mix entwickelt, das genau dieser hohen Komplexität entspricht. Für die DAS insgesamt soll hier deshalb vermutet werden, dass die Policy-Design-Forschung Grundlagen für ein proportionales Policy Design in der Praxis der Klimaanpassungspolitik zur Verfügung stellt. Wie diese Grundlagen genutzt werden, hängt insbesondere von den konkreten Zielen für die Weiterentwicklung der DAS ab. Auch hier bietet es sich an, Transferpotenziale der Policy-Design-Forschung nach Einzelinstrument einerseits sowie Instrumentenmix und Policy Mix andererseits zu differenzieren.

Insgesamt ergibt sich, dass die Konzepte der Policy-Design-Forschung *im Verbund* in die Weiterentwicklung der DAS einbezogen werden sollten. Erst die Orientierung an Einzelinstrumenten, Instrumentenkombinationen und Optionen für einen Policy Mix erlaubt die für effektive Klimaanpassungspolitik erforderliche Flexibilität in der Politikgestaltung.

Die **Governance-Forschung** erhellt prozessuale Ansatzpunkte in der Weiterentwicklung der DAS, des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung im Besonderen (z.B. Strategien des Netzwerkmanagements, Collaborative-Governance-Episoden). Es gibt allerdings auch institutionenorientierte Ansatzpunkte, denn die Unterscheidung zwischen einem Netzwerk als Umsetzungsnetzwerk oder Governance-Netzwerk (im Sinne des Netzwerktypus „Collaborative and network governance“, Klijn und Koppenjan 2016) ist für die kollektive Identität des Behördennetzwerks von Bedeutung und eine solche Identität weist zahlreiche Bezüge zu institutionellen Regelungen der DAS auf (z.B. Mandatierung des Behördennetzwerks). Auch bei Multi-Level-Governance und Metagovernance sind institutionelle Ansatzpunkte zu beachten.

Governance als netzwerkbasierte Koordination geht über einzelne Netzwerke (wie dem Behördennetzwerk) hinaus und thematisiert weit gespannte Beziehungen von Akteuren auf den räumlich-institutionellen Ebenen der DAS. Die Policy-Mix-Typologie der Policy-Design-Forschung thematisiert gleichfalls, wie erwähnt, Optionen für vertikale Ebenen (z.B. Typ VI als sektoraler Policy Mix und Typ VIII als Maximalprogramm der Policy Integration).

Für den Transfer der Multi-Level-Governance-Forschung bietet sich u.a. das Policy-Feedback-Modell von Tosun und Treib (2018) an. Policy-Feedback-Prozesse für „Policies“ mit einer ausgeprägten Zweckrationalität erfordern, so Tosun und Treib (2018), eine gewisse Begrenzung dezentraler Spielräume von Akteuren auf der Ebene der Implementation. Begrenzungen können in den Politikinhalt sowie der Anzahl und den institutionellen Eigenschaften von Akteuren liegen, um nur drei Beispiele für Arten von Einschränkungen der Implementation zu nennen. Policy-Feedback-Prozesse, die stärker auf die Erkundung („Exploration“) neuer instrumenteller Möglichkeiten, auf die Anpassung an dezentral unterschiedliche Rahmenbedingungen und die Gewährung von Freiheitsgraden bei den Akteuren der Umsetzung Wert legen, würden dezentralisierte Implementationsstrukturen erfordern. Auch bei Fragen der Umsetzung von

Politikzielen und -instrumenten in den DAS-Handlungsfeldern wäre also zu unterscheiden, ob Kriterien wie Effektivität im Vordergrund stehen (dann vermutlich zentrale Implementation, wenn dies mit Effizienzargumenten vereinbar ist, z.B. in Hinblick auf den Einsatz ökonomischer Instrumente) oder ob dezentrale Experimente und inhaltliche Vielfalt einen „Nährboden“ für künftige Innovationen bieten sollen (dann dezentralisierte Implementation). Über einen Mix von Netzwerktypen hinaus ginge es also bei der Weiterentwicklung der DAS auch um die Gestaltung der Kombination unterschiedlicher Implementationsstrukturen.

Die Policy-Design- und Governance-Forschung einerseits und die **Transition- und Strategie-Forschung** andererseits unterscheiden sich durch ihre Blickrichtung. Policy- und Governance-Forscher/innen blicken von Politik und Verwaltung ausgehend auf gesellschaftliche Rahmenbedingungen und ihre Veränderung. Transition- und Strategie-Forscher/innen blicken von gesellschaftlichen Wandelprozessen ausgehend auf die darin enthaltenen lang-, mittel- und kurzfristigen Ziele, Instrumente und Maßnahmen in Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung usw. Die Transition-Forschung unterscheidet systematischer als die Policy-Design- und Governance-Forschung zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Konzepten (vgl. Loorbach et al. 2017, Köhler et al. 2019). Zwischen der Policy-Design- und Governance-Forschung sowie der Transition- und Strategie-Forschung bestehen allerdings auch zahlreiche Schnittmengen (vgl. Köhler et al. 2019). Für Loorbach et al. (2017) gehört Governance zum „Herz“ der Transition-Forschung.

Arbeiten zur DAS verwenden bereits die Unterscheidung zwischen inkrementellen und radikalen Wandelprozessen (vgl. z.B. Mahrenholz et al. 2017). Diese Unterscheidung bietet einen Ansatzpunkt für die vertiefende Analyse und Interpretation der Transferpotenziale der Transition- und Strategie-Forschung. Für die DAS wäre von Interesse, welche Verlaufsformen des zu beobachtenden und zu erwartenden Wandels in den DAS-Handlungsfeldern festzustellen sind. Zudem wäre interessant, ob sich Disruptionen und die Reaktionen auf und Strategien für Unterbrechungen nach Handlungsfeldern systematisch unterscheiden. Der Transfer der Transition- und Strategie-Forschung speziell auf die DAS würde sich in neuen empirischen Befunden zur Beschreibung und Erklärung von Wandelprozessen niederschlagen (vgl. Turnheim et al. 2018). Mehr Wissen zu bereits ablaufenden und möglichen künftigen disruptiven Wandelprozessen in den DAS-Handlungsfeldern wäre eine wichtige Grundlage, um die Klimaanpassungspolitik auf die mittel- und langfristige Nutzung von Gelegenheitsfenstern für die Realisierung *ihrer* Ziele vorzubereiten.

Das Transferpotenzial der Transition- und Strategie-Forschung für das Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung hängt in hohem Maße davon ab, wie mit dem Netzwerk als Umsetzungs- und Governance-Netzwerk umgegangen wird:

- ▶ Wenn das Behördennetzwerk vorrangig ein *Umsetzungsnetzwerk* darstellt und eher traditionell vor allem anhand der Kriterien Effektivität, Flexibilität und Effizienz zu steuern ist, liegt es *nicht* nahe zu vermuten, dass es viele Ansatzpunkte für den Transfer der Transition- und Strategieforschung gibt. Die Weiterentwicklung des Netzwerks wäre mittels des Transfers der Policy-Design- und Governance-Forschung hinreichend möglich.
- ▶ Wenn das Behördennetzwerk allerdings in höherem Maße als bisher Kriterien wie Kohärenz und Synergiepotenzial berücksichtigen und zudem ein höheres Ambitionsniveau in Hinblick auf seinen Beitrag zu radikalen Wandelprozessen im Sinne der langfristigen Klimaanpassung verfolgen würde, ergäben sich vermutlich mehr Transferpotenziale für Transition- und Strategieforschung.

Damit wird hier für grundlegende Orientierungen zur Ausrichtung des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung auf der Basis der Policy-Design- und Governance-Forschung vor einer umfangreichen Analyse und Bewertung der Transferpotenziale der Transition- und Strategie-Forschung auf das Netzwerk argumentiert. Entscheidend ist letztlich erneut (wie oben bereits erwähnt) die Gewichtung von Bewertungskriterien für die Weiterentwicklung des Netzwerks im Rahmen der DAS – nicht nur in Hinblick auf die Erarbeitung von Vorschlägen zu Politikinstrumenten, sondern auch für die Entwicklung des Netzwerks insgesamt.

Das Ziel der **vergleichenden Politikfeldanalyse**, welche in Kapitel 3 beschrieben wird, bestand darin, durch eine vergleichende Betrachtung der DAS mit weiteren Bundesstrategien, Ansatzpunkte für eine Optimierung des Aktionsplanungsprozesses, der Akteursbeteiligung sowie Steuerung des DAS-Prozesses zu identifizieren. Zu Beginn der Analyse wurden weitere ressort- und ebenenübergreifende Bundesstrategien ausgewählt und im weiteren Vorgehen der DAS vergleichend gegenübergestellt. Anhand einer Literatur- und Dokumentenanalyse sowie der Durchführung von Interviews mit Expertinnen und Experten wurden daraufhin Hinweise für eine Optimierung des DAS- und APA-Prozesses herausgearbeitet. Von besonderer Bedeutung waren Fragestellungen der Akteurskooperation, Koordinierung und Dialogprozesse, die zu einer Auswahl von Maßnahmen zur Umsetzung der Strategie geführt haben. Die Frage, wie innerhalb dieses Prozesses die divergierenden Akteursinteressen balanciert werden, oder die Frage, welche methodische und institutionelle Verankerung das Verfahren kennzeichnen, waren von spezifischer analytischer Relevanz. Ebenfalls von analytischem Interesse waren Hinweise dazu, welche Auswahlkriterien für die Priorisierung von Maßnahmen angewandt wurden. Die Ergebnisse dienen dem Ziel, die strategische Entwicklung und Umsetzung der DAS zu optimieren.

Neben den für die Breite an Strategieprozessen geltenden Erfolgsfaktoren (z.B. Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen beteiligten Ressorts, erfolgreicher Ablauf eines Aktionsplanungsprozesses, Arbeit von Netzwerken und Gremien) können aus der vergleichenden Politikfeldanalyse diverse Hinweise spezifisch für die Weiterentwicklung und Optimierung des DAS-Prozesses abgeleitet werden. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden diese in prozessuale, methodische und institutionelle Aspekte unterteilt.

Der **Prozess der Aktionsplanung** beinhaltet die Auswahl sowie gegebenenfalls Bewertung und Priorisierung von Maßnahmen. Hier verspricht ein integratives Verfahren zur gemeinsamen Erarbeitung von Maßnahmen, Maßnahmenbündeln oder Kernvorhaben durch Ressorts und Stakeholder Möglichkeiten für eine prozessuale Weiterentwicklung. Um bei einem solch umfassenden Verfahren zur Stakeholdereinbindung einen funktionierenden Arbeitsablauf sicherzustellen, eignet sich eine Unterteilung in thematische Arbeitsgruppen.

Die Entscheidung, welche Stakeholder in den Prozess eingebunden werden, sollte auf einer anfänglichen strukturierten Abfrage aller relevanten Akteure basieren, um Rückmeldung einzuholen, wer Interesse an einer solchen Einbindung hat. Für diese Abfrage könnten die Verteiler der entsprechenden Fachgebiete des BMU und UBA sowie eine Online-Bekanntmachung genutzt werden.

Jenseits des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung erfolgt bislang in erster Linie eine punktuelle und nicht institutionalisierte Einbindung von Stakeholdern. Dies kann bei einer Weiterentwicklung des Prozesses geändert und ein verstetigter, strukturierter Beteiligungsprozess, wie er in zahlreichen anderen Strategien angelegt ist, etabliert werden. Ein derart umfassender Stakeholderdialog beinhaltet langfristig angelegte Gremien mit regelmäßigen Treffen, definiertem Arbeitsoutput und Aufgabenstellung, die Koordination durch eine eigene Geschäftsstelle und einen regelmäßigen Austausch mit den Ressorts. Ein solcher

umfassender Stakeholderdialog umfasst verschiedene Arbeitsgruppen und nach Arbeitsauftrag und Prozessphase passende Formate, die flexibel angepasst werden können. Auf diese Weise kann eine wichtige Grundlage für den Weiterentwicklungsprozess des DAS und den Maßnahmenauswahlprozess im Rahmen des APA geschaffen werden.

Der APA sollte neben eindeutigen Zielvereinbarungen auch klare Verantwortlichkeiten für die Umsetzung von Maßnahmen benennen sowie Zeit- und Arbeitspläne enthalten. Für den gesamten Prozessverlauf sollte sichergestellt werden, dass klar kommuniziert wird, wie der jeweilige Input von den Ressorts oder der IMAA weiterverwendet wird.

Die öffentliche Aufmerksamkeit für das Politikfeld der Anpassung an den Klimawandel ist in den vergangenen Jahren stark gestiegen. Um diesem gestiegenen Interesse Rechnung zu tragen und den damit einhergehenden Informationsbedarf zu adressieren, kann ein zentraler Internetauftritt für die DAS und die damit verbundenen Prozesse und Portale eingerichtet werden.

Methodisch lassen sich in erster Linie Hinweise für eine Optimierung eines Bewertungs- und Priorisierungsverfahrens von Anpassungsmaßnahmen ableiten. Für ein Bewertungsverfahren von Maßnahmenvorschlägen geben die Analyseergebnisse Hinweise bezüglich geeigneter Bewertungskriterien, die in einem solchen Verfahren zur Anwendung kommen können. Bislang wurden bei diesem Verfahren die administrative und politische Umsetzbarkeit von Maßnahmen, einschließlich der Umsetzungskosten, sowie gesamtwirtschaftliche Auswirkungen wie etwa verteilungs- und regionalpolitische Effekte nicht betrachtet. Bei einem neuen Verfahren kann mindestens ein Teil dieser Faktoren berücksichtigt und in die Bewertung einbezogen werden. Eine hilfreiche Ergänzung der Bewertungskriterien stellt zudem die Bereitstellung von Leitfragen dar, die für die Teilnehmenden eine Hilfestellung bei der Einordnung von Kriterien geben.

Für eine Priorisierung von Maßnahmenvorschlägen, die im Rahmen einer Empfehlung durch das Behördennetzwerk oder etwaige weitere Gremien ausgesprochen werden, bestehen verschiedene Möglichkeiten, falls eine solche Weiterentwicklung gewollt ist. Denkbar ist, eine Anzahl prioritär umzusetzender Maßnahmen auf Basis der abgegebenen Bewertungen festzulegen. Eine vorher definierte Zahl von Maßnahmen, die die höchste Bewertung erhalten haben, werden entsprechend als Priorität weitergegeben. Alternativ kann eine Vergabe von Punkten erfolgen, bei der die Beteiligten eine bestimmte Anzahl an Maßnahmen als prioritär durch Punktevergabe ausweisen können. Die Maßnahmen, die von den meisten Beteiligten einen Punkt erhalten haben, werden anschließend als Prioritäten aufgelistet. Beide dieser Vorschläge können ohne signifikanten Mehraufwand im Rahmen des Auswahl- und Bewertungsprozesses des Behördennetzwerks umgesetzt werden. Wichtig wäre in diesem Fall, dass die resultierenden prioritären Maßnahmen auch im APA als solche aufgeführt und so aus der Fülle der gelisteten Maßnahmen hervorgehoben werden.

Eine alternative Weiterentwicklung des APA könnte zudem durch die Erarbeitung von klar definierten Kernvorhaben erreicht werden. Eine limitierte Anzahl solcher detailliert ausgearbeiteten Kernvorhaben ermöglicht eine Fokussierung von Aktivitäten und erhöht zugleich die Sichtbarkeit und Zugänglichkeit der Maßnahmen.

Für die Einbindung von Stakeholdern in den DAS- und APA-Prozess eignet sich eine verstetigte und **institutionalisierte Erweiterung** des bisherigen Beteiligungsprozesses. Eine Möglichkeit für eine solche Erweiterung ist eine Verbreiterung des Behördennetzwerks durch Ergänzung von Vertreter/innen der Kommunen, Länder, Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Dies kann jedoch leicht zu einer Überladung der Struktur und der Arbeitsweise des Netzwerks führen. Eine bessere Option stellt daher ein das Netzwerk ergänzendes Stakeholdergremium dar. Während

das Behördennetzwerk ähnlich einem Expert/innenrat aufgesetzt ist (wenn auch mit einer höheren Anzahl an Mitgliedern), kann ein Stakeholderforum die verstetigte Einbindung einer größeren Bandbreite an betroffenen Akteuren gewährleisten.

Für das Behördennetzwerk selbst sollte eine klare Zielsetzung und Funktionsbeschreibung erarbeitet und gegebenenfalls in Form einer Geschäftsordnung festgehalten werden.

Für die Zusammenstellung eines Stakeholderforums sollte eine systematische und transparente Auswahl von Beteiligten erfolgen. Basierend auf einer allgemeinen Abfrage, welche Akteure sich in einen solchen Prozess einbringen möchten, kann eine Auswahl dahingehend erfolgen, dass sichergestellt wird, dass alle relevanten Akteursgruppen vertreten und auch mit wenigen Ressourcen ausgestattete Positionen/Stakeholdergruppen integriert sind. Um zu einer handhabbaren Größe zu gelangen, sollten die beteiligten Stakeholder in inhaltliche Arbeitsgruppen unterteilt werden. In diesen Arbeitsgruppen ist eine Überschneidung mit dem Behördennetzwerk denkbar und sinnvoll. Themenspezifische Zusammenarbeit in Arbeitsgruppen hat das Potential, Abstimmungsprozesse zu vereinfachen und Fachwissen zu bündeln. Die in Arbeitsgruppen generierten Outputs sollten wiederum im Plenum diskutiert werden, um einen kohärenten Gesamtprozess herzustellen.

Zusätzlich sollte auch die punktuelle Beteiligung durch Veranstaltungen beibehalten werden. Im Verlauf der Analyse wurde mehrfach die Bedeutung einer Plattform zum Austausch und zur Vernetzung von Akteuren hervorgehoben.

Eine grundlegendere Neuausrichtung der DAS und des APA selbst ist basierend auf den Analyseergebnissen ebenfalls empfehlenswert, um zu einem höheren Ambitionsniveau der deutschen Klimaanpassungspolitik zu gelangen. Die bereits spürbaren Auswirkungen des Klimawandels bedeuten einen verstärkten Bedarf an der Umsetzung wirkungsvoller Anpassungsmaßnahmen. Der Übergang der DAS in eine solche umsetzungsorientierte Phase verlangt ein verstärktes politisches Backing und eine entsprechende institutionelle Aufhängung. Eine strategische Neuausrichtung der DAS entlang von Leitgedanken oder Kernzielen, die in Zusammenarbeit von IMAA und weiteren Stakeholdern erarbeitet wurden, wird daher empfohlen. Dies würde eine Bündelung von Aktivitäten und Akteuren sowie der Verknüpfung unterschiedlicher Ebenen, spezifisch der Ebenen der Länder, Kommunen und Zivilgesellschaft erlauben. Mit Hilfe einer klaren Zieldefinition würde die gemeinsame Verfolgung dieser Ziele durch beteiligte Stakeholder gefördert, ebenso wie die Entfaltung verstärkter Umsetzungs- und Kooperationsdynamiken. Die Fokussierung von Aktivitäten entlang von Missionen oder Kernvorhaben würde zudem die Sichtbarkeit und Außenwirkung der deutschen Klimaanpassungspolitik erhöhen. Somit könnte eine der häufigsten Herausforderungen, die in den untersuchten Strategieprozessen deutlich wurde, adressiert werden: Die Gewährleistung einer wirksamen Abstimmung der vielen Einzelmaßnahmen untereinander und zielgenaue Ausrichtung zahlreicher Aktivitäten. Auch könnten so Zielkonflikte früher adressiert und Synergien genutzt werden. Solche übergreifenden Leitgedanken sollten gemeinsam erarbeitet werden anhand von Input durch das Behördennetzwerk, fachlichen Expertinnen und Experten und weiteren Stakeholdern.

Die Empfehlungen des vorliegenden Berichts zur Weiterentwicklung der DAS zielen auf verschiedene Aspekte der Anpassungspolitik ab. Hierzu gehören die Bewertungs- und Auswahlprozesse von Anpassungsmaßnahmen für den APA, die Prozesse zur Einbindung und Beteiligung von Akteuren bei der Erarbeitung eines Policy Mix sowie die Verbesserung der Integration verschiedener vertikaler Ebenen.

Für den **Auswahlprozess von Anpassungsmaßnahmen** hebt der Bericht die Vorteile eines integrativen Ansatzes hervor und plädiert dafür, den Umfang der Akteursbeteiligung zu

erweitern. Durch die Einbindung einer größeren Bandbreite von Akteuren wird sowohl die Qualität der Anpassungsplanung erhöht als auch eine breitere Akzeptanz für die Maßnahmen gefördert. Auch über den Auswahlprozess hinaus empfiehlt der Bericht Beteiligungsprozesse zur Einbindung von Akteuren in den gesamten Aktionsplanungsprozess und weitere DAS-Prozesse zu verstetigen. Die Etablierung eines Stakeholderforums mit dazugehörigen Arbeitsprozessen stellt einen Weg dar, diese Einbindung von und Koordination mit relevanten Akteuren zu institutionalisieren und zu verstetigen. Die hier beschriebene verstetigte Einbindung von Stakeholdern in Kombination mit ergänzenden Dialogprozessen stellt eine sinnvolle Weiterentwicklung des DAS-Prozesses dar und kann die Legitimation, Akzeptanz und Sichtbarkeit desselben erhöhen.

Für die **Auswahl neuer Politikinstrumente und Maßnahmen** im Rahmen eines optimierten Policy Mix in der Klimaanpassung bedarf es zudem einer detaillierten Betrachtung der bereits bestehenden Maßnahmen. Andernfalls kann es zu einem sogenannten „layering“ kommen, bei dem neue Instrumente und Instrumentenkombinationen zu bereits bestehenden Politikinstrumenten hinzugefügt werden, ohne dass eine übergreifende Betrachtung möglicher Wechselwirkungen und der langfristigen Konsistenz zwischen diesen Instrumenten umgesetzt wird (Ekvall et al. 2016). Um dies zu vermeiden, können die Ergebnisse der KWRA herangezogen werden, da die dort abgeleiteten dringenden und sehr dringenden Handlungserfordernisse die Lücken bestehender Anpassungsplanung verdeutlichen, auf die bei der Auswahl neuer Instrumente der Fokus gelegt werden sollte. Weiterhin wird eine Auswahl von priorisierten Kernvorhaben empfohlen, um bestimmte Maßnahmen fokussiert behandeln zu können sowie die Sichtbarkeit und Zugänglichkeit der Anpassungspolitik zu erhöhen.

Ein weiterer Verbesserungsvorschlag betrifft die **(vertikale) Integration verschiedener Ebenen**. Um schwer zu beantwortende Grundsatzfragen der vertikalen Politikintegration zu vermeiden, bietet sich die Identifikation von geeigneten Beispielthemen an, anhand derer ein mögliches koordinatives Vorgehen aufgezeigt werden kann. Zudem kann die Ebene der Bundesländer in die Arbeiten des Behördennetzwerkes einbezogen werden, um eine optimierte Abstimmung des APAs mit den auf Länderebene stattfindenden Anpassungsaktivitäten zu erreichen. In diesem Zusammenhang wäre auch eine stärkere Verknüpfung zwischen den Bedarfen der Kommunen und der Aktionsplanung auf Bundesebene zu befürworten.

Als finaler Aspekt innerhalb dieser Empfehlungen zur Weiterentwicklung der DAS wird eine **klar definierte Zielsetzung** als entscheidender Erfolgsfaktor für die Maßnahmenplanung hervorgehoben. Hierdurch werden die Abstimmung und Koordination zwischen den politischen Ebenen sowie den beteiligten Akteuren erleichtert. Gerade für den Anstoß tiefgreifender transformativer Prozesse in der Klimaanpassung sind greifbare Leitziele essentiell.

Summary

Even if we succeed in limiting global warming to below 2°C, greenhouse gases already in the atmosphere will affect the climate in the coming decades. In fact, in 2020, for the first time, only environmental risks were listed in the top five most likely risks over the next ten years, with failure to mitigate and adapt to climate change cited as the main long-term risk (World Economic Forum 2020). The first effects of climate change, for example heat waves in summer and more intense severe weather events with heavy rainfall and flooding, are already being felt today and will most likely increase in the future. These climatic changes pose major challenges for Germany and make adaptation measures a necessity.

With the German Strategy for Adaptation to Climate Change (DAS), adopted in 2008, the Federal Government created an important starting point for meeting these challenges. Together with the Adaptation Action Plan (APA) adopted in 2011, it forms an important cornerstone for the long-term process of adaptation to climate change in Germany. By formulating goals and options for action, the DAS sets a national strategic framework to reduce the vulnerability of the economy, environment and society to the impacts of climate change. In the meantime, this strategy has been underpinned by three action plans and has continuously evolved. For example, with the third Adaptation Action Plan (APA III), German adaptation policy was transferred from a research-focused to an implementation-oriented phase. The evaluation report on the DAS strategy process, published in 2019, assesses the framework conditions of the strategy process as positive overall, but recognizes a need for improvement in the identification and selection of suitable policy instruments, the clear definition of the target system, as well as in the coordination between actors involved and the participation of further stakeholders (Gaus et al. 2019). Another important milestone in the German adaptation policy is the second progress report on the DAS published in 2020, which, in addition to setting political priorities for the next phase of adaptation policy, also contains the updated Adaptation Action Plan (APA III). Together, the core elements of the progress report form the framework for action of climate adaptation policy in Germany for the coming years.

In the context of the DAS strategy process and the identification and selection of concrete measures, various actors are relevant. While the development of the DAS took place within the framework of an informal working group, the first APA was already developed by the Interministerial Working Group on Adaptation (IMAA) established in 2009, which serves the interministerial coordination and further development of the DAS, and was adopted by cabinet decision in 2011 (Die Bundesregierung 2011). The decision to replace an informal working group of the ministries with the IMAA formally anchored the topic of climate adaptation on the political agenda of the federal ministries (Hustedt 2014). The DAS strategy process is accompanied by scientific advisory processes, including the framework of the Climate Impact and Risk Analysis 2021 (KWRA), the aim of which is to develop an updated overall picture of Germany's vulnerability to climate change across all fields of action, following on from the Vulnerability Analysis (VA) of 2015. In addition to interministerial cooperation and dialogue with the public, another central component is close cooperation with the relevant federal authorities and institutions. An important institution in the context of climate adaptation policy in Germany is the Network of Authorities on Climate Change and Adaptation. This IMAA-mandated network currently consists of 28 federal authorities and institutions (as of February 2020). It supports the technical input and coordination of scientific content of the central products of the DAS and has already developed a proposal of suitable policy instruments for the Adaptation Action Plan III (APA III) in the updating process of the Action Plan (Hetz et al. 2019).

Considering the destructive floods in the west and south of Germany in July 2021, the challenges that climate adaptation policy must address have gained further importance in political and social awareness. It is therefore even more important to critically examine the existing processes and institutions of climate adaptation policy and identify potential for further development and optimisation.

This final report is part of the research project "Authorities' Network on Climate Adaptation: Methods for Supporting and further developing the content of the German Climate Adaptation Strategy" commissioned by the UBA. Using various methodological approaches for analysis, it presents where such optimisation potentials lie and derives recommendations for the further development of the DAS and related processes. A particular focus of the development of recommendations was on the structures and work of the Network of Authorities on Climate Change and Adaptation. In the context of updating the DAS and preparing the APA III, this body implemented a procedure for the structured assessment and selection of policy instruments (see Hetz et al. 2019). This report refers to the procedure and its potential for optimisation on several occasions, and provides suggestions for further development and improvement.

For example, policy design research provides useful guidance by systematically developing a typology of types of policy mix, which has not been widely considered in the development of action plans in climate adaptation. By considering the distinction between instrument mix and policy mix, an improved systematic understanding of the objectives, instruments and measures that make up a policy mix can be achieved. Furthermore, numerous aspects can be derived from the comparative analysis of the DAS with a number of policy strategies at the German federal level that appear suitable for transfer to the policy field of climate adaptation. The comparative policy field analysis also reveals points of contact for the further development of the Network of Authorities on climate change and adaptation.

This report on the further development of the German Adaptation Strategy (DAS) and its policy mix is divided into three parts. First, a literature analysis of different strands of policy design research is conducted. After the description of the methodological approach of the literature analysis, the scientific-theoretical approaches of policy design research, governance research as well as transition and strategy research are discussed with the aim of identifying possible starting points for the transfer to the policy field of climate adaptation. In the summarising conclusions, the core aspects from the literature analysis are presented with regard to the described objective.

Another component of the report is a **comparative policy field analysis** of different federal strategies, on the basis of which possibilities for optimising the action planning process, stakeholder participation and the steering of the DAS process are to be identified. To this end, the methodology is first explained in detail, followed by the results of the analysis, which are divided into three main areas. The conclusion of this part summarises the results of the analysis and presents concrete recommendations for optimising the relevant processes.

Based on the results of the previous analyses, **recommendations for the further development of the policy mix for DAS** are formulated in the last part. Here, the evaluation and selection processes of adaptation measures are specifically addressed. This is followed by explanations on the procedure for designing a policy mix and on the topic of stakeholder involvement and integration of participation processes. In the further course, it is shown how the integration of different vertical levels can be improved, before the importance of a new vision and goal definition process is emphasised in the last section.

Within the framework of the "**Methodological Analysis Policy Design**", the project examined various scientific-theoretical approaches to the development and evaluation of a policy mix,

policy design and related research strands. The aim was to identify approaches based on a literature analysis that appear suitable for transfer to the policy field of climate adaptation. Such starting points can, for example, be of a methodological, process-oriented and institutional nature. With this objective in mind, the following conclusions can be drawn:

1. *Policy design research* has dealt intensively with the elaboration of a complex policy mix typology. This typology allows to distinguish between analyses and evaluations of single instruments, combinations of instruments and types of a policy mix in the narrower sense. Depending on what is being evaluated (a single instrument, a combination of instruments with regard to one goal or several goals, a specific policy mix type), systematic consequences arise for the application of criteria such as effectiveness, flexibility, efficiency, coherence and synergy potential in the development of policy instrument proposals, not least in the Network of Authorities on Climate Change and Adaptation.
2. For the analysis of process-related starting points in climate adaptation networks and with regard to institutional factors, *governance research* appears suitable, whereby a narrow understanding of governance as a network-based form of coordination is preferable to a broad understanding that tends to be diffuse. The literature analysis underlines the high importance of distinguishing between types of networks. For the Network of Authorities, it is assumed that especially the two types "service delivery and implementation" (in the sense of an implementation network) on the one hand and "collaborative and network governance" (in the sense of a governance network) on the other hand are significant. This distinction results in important starting points for the further development of the Network of Authorities. This can be seen, for example, in the weighting of evaluation criteria. Thus, implementation networks emphasise criteria such as effectiveness and efficiency; governance networks, on the other hand, emphasise criteria such as synergy potential and innovation. In reality, however, mixtures of network types are also to be expected, which in turn results in challenges for the management of a network (e.g. allocation of criteria, content and activities in network management).
3. Climate adaptation policy also has a strong long-term component "by nature", so to speak. *Transition and strategy research* differentiates to a greater extent than policy design and governance research between different time horizons of concepts and pays more attention to long-term vision-driven change processes. The literature analysis therefore also included current review articles on transition and strategy research. This revealed that transition research primarily promotes an understanding of disruptive regime change and possible windows of opportunity. Preparation for such windows of opportunity tends to require adaptive strategy processes in the sense of strategy research.

Policy design research is particularly convincing due to the systematic development of a complex typology of types of policy mix. Previous UBA projects on action planning related to the DAS have either completely ignored this typology (e.g. Blobel et al. 2016) or only rudimentarily considered it (e.g. Hetz et al. 2019). In their publication on the "Proposal for a Policy Mix for the Climate Change Adaptation Action Plan", Blobel et al. (2016) focus on the combination of control instruments and climate adaptation measures. The fact that the term "*policy mix*" according to *policy design research* actually requires the combination of at least two "*policies*" was not taken into account. Hetz et al. (2019) go into more detail on the various possibilities of designing a policy mix, but do not systematically use the distinction between instrument mix and policy mix.

The Network of Authorities has increasingly addressed issues of developing a policy mix for climate adaptation. However, the policy mix typology of policy design research was not taken into account comprehensively and systematically (cf. Hetz et al. 2019). To summarise and simplify, it is possible to state that questions of the combination of "policies" have so far been

dealt with primarily as questions of the combination of policy instruments. The Network of Authorities has thus dealt with combinations of instruments, rather than with the systematic linking of "policies". Interdependencies between the goals and instruments of different policies were reflected in the selection of criteria for the analysis and evaluation of instruments (the criteria of effectiveness, flexibility, efficiency, coherence, synergy potential, cf. Hetz et al. 2019). The application of the criteria to selected fields of action in climate adaptation led in particular to statements on individual instruments and only supplementary and rudimentary consideration of instrument combinations in the different fields of action.

Against this background, it is obvious to assume potentials for the transfer of policy design research above all in the systematic application of the policy mix typology to the design of the procedure for the analysis and evaluation of policy instruments. Such a transfer would be reflected above all in the innovative further development of the procedure in the form of a modified use of criteria for the evaluation of policy instruments:

- ▶ *Analysis and evaluation of individual instruments:* The previous procedure for supporting DAS action planning has proven its worth, especially with regard to individual instruments. Through the development and testing of the procedure, numerous empirical values on the concrete implementation of the procedure and indications for procedural improvement could be gathered (cf. Hetz et al. 2019). Such improvements concern, for example, the understanding between the network partners of the tasks and roles of the individual partners and the network as a whole, the understanding and concrete application of the five criteria on policy instruments and numerous details on the rather "technical" implementation of the procedure.
- ▶ *Analysis and evaluation of instrument combinations:* However, questions of a mix of instruments in the fields of action of climate adaptation were not the focus of the procedure practised so far. In the course of the analysis and assessment of individual instruments, (1) references to overarching policy instruments were collected (e.g. basic climate services) and (2) only *supplementary* assessment judgements on the combination of instrumental statements were developed *after* the assessment of individual instruments. The use of policy design research for the further development of the procedure would already lead to significant procedural changes in the more intensive and to a higher degree systematic analysis and evaluation of combinations of instruments. This would affect, for example, the type of objective formulation for the application of the criterion of effectiveness as well as the assessment of interdependencies between several instruments. Thus, evaluations of combinations of instruments under the criterion of effectiveness are facilitated by a objective formulation that is as concrete and unambiguous as possible. This suggests that combinations of instruments should be evaluated in an effectiveness-oriented manner, *if possible under only one set of objectives* and not with several objectives. The set of evaluation criteria would also have to be extended with regard to several instruments by the criterion of consistency. *Within the framework of the procedure, a clear distinction would have to be made between the coherence of objectives and the consistency of instruments.* Overall, it can be seen that the systematic consideration of policy design research should already lead to significant, if not fundamental, changes in the procedure within the framework of the Network of Authorities with regard to combinations of instruments.
- ▶ *Analysis and evaluation of types of policy mix:* Of the policy mix types, two are presumably of particular importance for DAS: the "classical policy mix" (type IV: multiple policies, objectives and *one* level of strategy development) and the "cross-level complex policy mix" (type VIII: multiple levels, objectives and "policies"). Policy design research argues, however,

that the complex strategy for multiple policies and levels faces particularly high challenges of effective realisation. Especially for cross-departmental strategies and strategies related to several spatial-institutional levels, this raises the question of how *ambitious* the claim of cross-cutting orientation is chosen (cf. Vetter et al. 2017). Compared to the analysis and evaluation of instrument combinations, the further development of the procedure on policy instruments in the Network of Authorities as a policy mix is even more ambitious. There are numerous reasons for this, one of which will be brought to the fore in the following: Contributions of the Network of Authorities to the realisation of a policy mix already require in the case of Type IV the elaboration of a coherent target system across at least two "policies". Questions of the consistency of instruments can only be systematically addressed after the analysis of a complex set of more or less concrete target statements (cf. Hetz et al. 2019). Contributions of the Network of Authorities to combinations of instruments as components of a policy mix thus presuppose the stronger differentiation of the analysis between policies, goals and policy instruments. The previous procedure would have to be revised to a large extent, if not fundamentally, for such an evaluation task.

The DAS is a horizontally and vertically complex strategy process. Horizontally, this complexity results from the high number and variety of fields of action of climate adaptation as presented in the overview in the central strategy document from 2008 (Die Bundesregierung 2008). The term "field of action" is less presuppositional than the term "policy". A policy requires the existence of a target and means statements on several levels of abstraction. The term "field of action", on the other hand, focuses on instruments and measures - without specifying the need for the existence of abstract *and* concrete target statements. Vertically, this high complexity results from the different spatial-institutional levels of the DAS and the actors who play central roles at these levels. A high degree of complexity also results from the fact that the historical and factual-spatial conditions of climate adaptation can take on different characteristics depending on the field of action and concrete political-administrative problem and interact in many ways. For example, there is already a great deal of experience with strategies for river floods at the municipal level as well as at the levels of federal and state policy - not least as reactions to the river floods of the Elbe and its tributaries in August 2002. In comparison, the heatwave summer in 2003 triggered fewer reform activities. In comparison, the heat summer in 2003 triggered less reform activity. However, precautions for heat stress in urban areas and dealing with heat waves have been gaining importance in recent years based on empirical values with recurring heat summers. The catastrophe in the Ahr valley as a result of a heavy rain event in 2021 has brought home the necessity of intensified strategy development for the reduction of heavy rain risks. For the reduction of river and heavy rainfall risks, the consideration of factual-spatial differences between these two types of environmental risks is of high importance (e.g. typical river flood risks as risks that can be more spatially and factually delimited in the medium to long term compared to heavy rainfall risks, which in principle can occur ubiquitously).

Policy design research has developed an understanding of policy mix that corresponds precisely to this high complexity. For the DAS as a whole, it should therefore be assumed here that policy design research provides foundations for proportional policy design in the practice of climate adaptation policy. How these foundations are used depends in particular on the concrete goals for the further development of the DAS. Here, too, it makes sense to differentiate the transfer potential of policy design research according to individual instruments on the one hand and instrument mix and policy mix on the other.

The overall conclusion is that the concepts of policy design research should be included in the further development of the DAS. Only the orientation towards individual instruments,

combinations of instruments and options for a policy mix allows the flexibility in policy design necessary for effective climate adaptation policy.

Governance research sheds light on processual starting points in the further development of the DAS, the Network of Authorities on Climate Change and Adaptation in particular (e.g. network management strategies, collaborative governance episodes). However, there are also institution-oriented starting points, because the distinction between a network as an implementation network or governance network (in the sense of the network type "collaborative and network governance", Klijn und Koppenjan 2016) is important for the collective identity of the authority network, and such an identity has numerous references to institutional arrangements of the DAS (e.g. mandating of the authority network). Institutional starting points also need to be considered in multi-level governance and metagovernance.

Governance as network-based coordination goes beyond individual networks (such as the Network of Authorities) and addresses wide-ranging relationships of actors at the spatial-institutional levels of the DAS. The policy mix typology of policy design research also addresses, as mentioned, options for vertical levels (e.g. type VI as sectoral policy mix and type VIII as maximum programme of policy integration).

The policy feedback model by Tosun und Treib (2018), among others, appears suitable for the transfer of multi-level governance research. According to Tosun und Treib (2018), policy feedback processes for "policies" with a pronounced purpose rationality require a certain limitation of decentralised scope for actors at the level of implementation. Limitations may lie in policy content and the number and institutional characteristics of actors, to name just three examples of types of constraints on implementation. Policy feedback processes that place more emphasis on exploring new instrumental possibilities, adapting to different framework conditions and allowing implementation actors degrees of freedom would require decentralised implementation structures. In questions of the implementation of policy goals and instruments in the DAS fields of action, a distinction would thus also have to be made as to whether criteria such as effectiveness are in the foreground (then presumably centralised implementation, if this is compatible with efficiency arguments, e.g. with regard to the use of economic instruments) or whether decentralised experiments and diversity of content should provide a "breeding ground" for future innovations (then decentralised implementation). Beyond a mix of network types, the further development of the DAS would also be about designing the combination of different implementation structures.

Policy design and governance research on the one hand and **transition and strategy research** on the other hand differ in their perspective. Policy and governance researchers look from the perspective of politics and administration at societal framework conditions and their changes. Transition and strategy researchers look at the long, medium and short-term goals, instruments and measures in civil society, the economy, politics and administration, etc. contained in social change processes. Transition research distinguishes more systematically than policy design and governance research between short-, medium- and long-term concepts (cf. Loorbach et al. 2017, Köhler et al. 2019). However, there are also numerous overlaps between policy design and governance research and transition and strategy research (cf. Köhler et al. 2019). For Loorbach et al. (2017) governance belongs to the "heart" of transition research.

Work on DAS already uses the distinction between incremental and radical change processes (cf. e.g. Mahrenholz et al. 2017). This distinction offers a starting point for the in-depth analysis and interpretation of the transfer potentials of transition and strategy research. For the DAS, it would be of interest to know which forms of the observed and expected change can be observed in the DAS fields of action. In addition, it would be interesting to see whether disruptions and the

reactions to and strategies for disruptions differ systematically according to fields of action. The transfer of transition and strategy research specifically to DAS would translate into new empirical findings on the description and explanation of change processes (cf. Turnheim et al. 2018). More knowledge on already ongoing and possible future disruptive change processes in the DAS fields of action would be an important basis to prepare climate adaptation policy for the medium- and long-term use of windows of opportunity for the realisation of *its* goals.

The transfer potential of transition and strategy research for the Network of Authorities Climate Change and Adaptation depends to a large extent on how the network is dealt with as an implementation and governance network:

- ▶ If the Network of Authorities is primarily an *implementation network* and is to be managed rather traditionally, primarily on the basis of the criteria of effectiveness, flexibility and efficiency, it is *not* obvious to assume that there are many starting points for the transfer of transition and strategy research. The further development of the network would be sufficiently possible by means of the transfer of policy design and governance research.
- ▶ If, however, the Network of Authorities were to take criteria such as coherence and synergy potential into account to a greater extent than has been the case to date, and were also to pursue a higher level of ambition with regard to its contribution to radical change processes in the sense of long-term climate adaptation, there would presumably be more transfer potential for transition and strategy research.

Ultimately, the decisive factor is once again (as already mentioned above) the weighting of evaluation criteria for the further development of the network within the framework of the DAS - not only with regard to the development of proposals for policy instruments, but also for the development of the network as a whole.

The aim of the **comparative policy field analysis**, which is described in Chapter 3, was to identify starting points for optimising the action planning process, stakeholder participation and steering of the DAS process by comparing the DAS with other federal strategies. At the beginning of the analysis, other cross-departmental and cross-level federal strategies were selected and compared with the DAS. Based on a literature and document analysis as well as interviews with experts, indications for an optimisation of the DAS and APA process were elaborated. Of particular importance were questions of actor cooperation, coordination and dialogue processes, which led to a selection of measures for the implementation of the strategy. The question of how diverging actor interests are balanced within this process, or the question of which methodological and institutional anchoring characterise the procedure, were of specific analytical relevance. Also of analytical interest were indications of which selection criteria were applied for the prioritisation of measures. The results served to optimise the strategic development and implementation of the DAS.

In addition to the success factors that apply to the broad range of strategy processes (e.g. cooperation and coordination between participating ministries, successful course of an action planning process, work of networks and committees), various indications specific to the further development and optimisation of the DAS process can be derived from the comparative policy field analysis. For reasons of clarity, these are divided into procedural, methodological and institutional aspects.

The **process of action planning** includes the selection and, if necessary, evaluation and prioritisation of measures. Here, an integrative procedure for the joint development of measures, bundles of measures or core projects by departments and stakeholders promises opportunities for further processual development. In order to ensure a functioning workflow in

such a comprehensive procedure for stakeholder involvement, a subdivision into thematic working groups is suitable.

The decision on which stakeholders to involve in the process should be based on an initial structured query of all relevant stakeholders to obtain feedback on who is interested in such involvement. The distribution lists of the relevant BMU and UBA departments as well as an online announcement could be used for this query.

Beyond the public authorities' network on climate change and adaptation, the involvement of stakeholders has so far primarily been selective and not institutionalised. This can be changed in a further development of the process and an established, structured participation process, as it is set up in numerous other strategies, can be established. Such a comprehensive stakeholder dialogue includes long-term committees with regular meetings, defined work output and tasks, coordination by a separate office and regular exchange with the departments. Such a comprehensive stakeholder dialogue includes various working groups and formats that can be flexibly adapted according to the work assignment and process phase. In this way, an important basis can be created for the further development process of the DAS and the measure selection process under the APA.

In addition to clear target agreements, the APA should also specify clear responsibilities for the implementation of measures and contain time and work plans. For the entire process, it should be ensured that it is clearly communicated how the respective input is further used by the departments or IMAA.

Public attention for the policy field of adaptation to climate change has risen sharply in recent years. In order to take account of this increased interest and to address the associated need for information, a central internet presence for the DAS and the associated processes and portals can be established.

In terms of methodology, it is primarily possible to derive indications for optimising an evaluation and prioritisation procedure for adaptation measures. For an evaluation procedure of proposed measures, the results of the analysis provide information on suitable evaluation criteria that can be applied in such a procedure. So far, this procedure has not considered the administrative and political feasibility of measures, including implementation costs, as well as macroeconomic effects such as distributional and regional policy effects. With a new procedure, at least some of these factors can be considered and included in the assessment. A helpful addition to the evaluation criteria is the provision of guiding questions that help participants to classify criteria.

There are various possibilities for prioritising proposals for measures that are made within the framework of a recommendation by the Network of Authorities or any other bodies, if such further development is desired. It is conceivable to define a number of measures to be implemented as a priority on the basis of the assessments submitted. A predefined number of measures that have received the highest rating are passed on as priorities accordingly. Alternatively, points can be awarded, where stakeholders can identify a certain number of measures as priorities by awarding points. The measures that have received a point from the most stakeholders are then listed as priorities. Both of these proposals can be implemented without significant additional effort as part of the selection and evaluation process of the Network of Authorities. In this case, it would be important that the resulting priority measures are also listed as such in the APA and thus highlighted from the plethora of measures listed.

An alternative further development of the APA could also be achieved through the development of clearly defined core projects. A limited number of such detailed core projects allows for a

focussing of activities and at the same time increases the visibility and accessibility of the measures.

An institutionalised extension of the existing participation process is suitable for the integration of stakeholders into the DAS and APA process. One possibility for such an expansion is a broadening of the Network of Authorities by adding representatives of municipalities, Länder, civil society and business. However, this can easily overload the structure and functioning of the network. A better option is therefore a stakeholder body that complements the network. While the network of public authorities is similar to a council of experts (albeit with a higher number of members), a stakeholder forum can ensure the continuous involvement of a wider range of stakeholders.

For the Network of Authorities itself, a clear objective and functional description should be developed and, if necessary, recorded in the form of rules of procedure.

For the composition of a stakeholder forum, a systematic and transparent selection of stakeholders should be made. Based on a general enquiry as to which stakeholders would like to be involved in such a process, a selection can be made to ensure that all relevant stakeholder groups are represented and that positions/stakeholder groups with few resources are also integrated. In order to arrive at a manageable size, the stakeholders involved should be divided into substantive working groups. In these working groups, an overlap with the Network of Authorities is conceivable and makes sense. Topic-specific cooperation in working groups has the potential to simplify coordination processes and to bundle expertise. The outputs generated in working groups should in turn be discussed in plenary in order to create a coherent overall process.

In addition, selective participation through events should also be maintained. In the course of the analysis, the importance of a platform for the exchange and networking of actors was emphasised several times.

A more fundamental reorientation of the DAS and the APA itself is also recommended based on the results of the analysis in order to achieve a higher level of ambition in German climate adaptation policy. The already noticeable impacts of climate change mean an increased need for the implementation of effective adaptation measures. The transition of the DAS into such an implementation-oriented phase requires a stronger political backing and a corresponding institutional suspension. A strategic reorientation of the DAS along guiding principles or core objectives developed in cooperation with IMAA and other stakeholders is therefore recommended. This would allow a bundling of activities and actors as well as the linking of different levels, specifically the levels of the Länder, municipalities and civil society. With the help of a clear definition of goals, the joint pursuit of these goals by participating stakeholders would be promoted, as would the development of stronger implementation and cooperation dynamics. Focusing activities along missions or core projects would also increase the visibility and external impact of German climate adaptation policy. Thus, one of the most common challenges that became apparent in the strategy processes studied could be addressed: Ensuring effective coordination of the many individual measures among each other and the precise targeting of numerous activities. This would also allow conflicting goals to be addressed earlier and synergies to be utilised. Such overarching guiding principles should be developed jointly with input from the Network of Authorities, experts and other stakeholders.

The **recommendations of the present report for the further development of the DAS** are aimed at various aspects of adaptation policy. These include the assessment and selection processes of adaptation measures for the APA, the processes for stakeholder engagement and

participation in developing a policy mix, and improving the integration of different vertical levels.

For the **selection process of adaptation measures**, the report highlights the advantages of an integrative approach and argues for broadening the scope of stakeholder participation. Involving a broader range of actors both increases the quality of adaptation planning and promotes wider acceptance of the measures. Even beyond the selection process, the report recommends making stakeholder participation processes permanent throughout the action planning process and further DAS processes. The establishment of a stakeholder forum with associated working processes is one way to institutionalise and consolidate this involvement of and coordination with relevant actors. The permanent involvement of stakeholders described here, in combination with complementary dialogue processes, represents a sensible further development of the DAS process and can increase its legitimacy, acceptance and visibility.

The selection of new policy instruments and measures within the framework of an optimised policy mix in climate adaptation also requires a detailed consideration of existing measures. Otherwise, a so-called "layering" may occur, in which new instruments and combinations of instruments are added to already existing policy instruments without implementing an overarching consideration of possible interactions and long-term consistency between these instruments (Ekvall et al. 2016). To avoid this, the results of the KWRA can be used, as the urgent and very urgent needs for action derived there highlight the gaps in existing adaptation planning that should be focused on when selecting new instruments. Furthermore, a selection of prioritised core projects is recommended in order to be able to focus on certain measures and to increase the visibility and accessibility of adaptation policy.

The **selection of new policy instruments and measures** as part of an optimised policy mix in climate adaptation also requires a detailed consideration of existing measures. Otherwise, a so-called "layering" can occur, in which new instruments and combinations of instruments are added to already existing policy instruments without implementing an overarching consideration of possible interactions and long-term consistency between these instruments (Ekvall et al. 2016). To avoid this, the results of the KWRA can be used, as the urgent and very urgent needs for action derived there highlight the gaps in existing adaptation planning that should be focused on when selecting new instruments. Furthermore, a selection of prioritised core projects is recommended in order to be able to focus on certain measures and to increase the visibility and accessibility of adaptation policy.

Another suggestion for improvement concerns the **(vertical) integration of different levels**. In order to avoid fundamental questions of vertical policy integration that are difficult to answer, the identification of suitable example topics is a good idea, which can be used to demonstrate a possible coordinative approach. In addition, the level of the federal states can be included in the work of the Network of Authorities in order to achieve an optimised coordination of the APA with the adaptation activities taking place at the level of the federal states. In this context, a stronger link between the needs of the municipalities and action planning at the federal level would also be advocated.

As a final aspect within these recommendations for the further development of the DAS, a **clearly defined objective** is emphasised as a decisive success factor for the planning of measures. This facilitates coordination between the political levels and the actors involved. Tangible key objectives are essential for initiating profound transformative processes in climate adaptation.

1 Einleitung

Neben der Begrenzung der Erderwärmung auf unter 2°C, beziehungsweise nach Möglichkeit auf 1,5 °C, gegenüber der vorindustriellen Zeit, wurde das Thema der Anpassung an den eintretenden Klimawandel zu einem wichtigen Ziel der internationalen Klimaverhandlungen erklärt und im wegweisenden Pariser Abkommen von 2015 verankert. Auch wenn es gelingen sollte, die Erderwärmung zu begrenzen, werden Treibhausgase, die sich bereits jetzt in der Atmosphäre befinden, das Klima in den nächsten Jahrzehnten beeinflussen. Tatsächlich führte der vom Weltwirtschaftsforum 2020 veröffentlichte Bericht zu globalen Risiken zum ersten Mal ausschließlich Umweltrisiken auf den vorderen fünf Plätzen der wahrscheinlichsten Risiken der nächsten zehn Jahre – das Scheitern des Klimaschutzes und die Anpassung an den Klimawandel wurden als langfristiges Hauptrisiko genannt (World Economic Forum 2020). Erste Auswirkungen des Klimawandels, beispielsweise Hitzewellen im Sommer und intensivere Unwetterereignisse mit Starkregen und Überschwemmungen, sind bereits heute spürbar und werden aller Voraussicht nach in Zukunft zunehmen. Diese klimatischen Veränderungen stellen Deutschland vor große Herausforderungen und machen Anpassungsmaßnahmen zu einer Notwendigkeit.

Mit der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS) hat die Bundesregierung 2008 einen wichtigen Ansatzpunkt geschaffen, diesen Herausforderungen zu begegnen. Gemeinsam mit dem 2011 beschlossenen Aktionsplan Anpassung (APA) bildet sie einen wichtigen Grundstein für den langfristigen Prozess der Anpassung an den Klimawandel in Deutschland. Die DAS setzt mit der Formulierung von Zielen und Handlungsoptionen einen nationalen strategischen Rahmen, um die Verwundbarkeit von Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft gegenüber den Folgen des Klimawandels zu reduzieren. Inzwischen wurde diese Strategie mit drei Aktionsplänen unterlegt und hat sich kontinuierlich weiterentwickelt. So wurde mit dem dritten Aktionsplan Anpassung (APA III) die deutsche Anpassungspolitik von einer forschungsfokussierten in eine umsetzungsorientierte Phase überführt.

Der 2019 veröffentlichte Evaluationsbericht zum Strategieprozess der DAS bewertet die Rahmenbedingungen des Strategieprozesses insgesamt als positiv, sieht allerdings einen Verbesserungsbedarf bei der Identifikation und Auswahl geeigneter Politikinstrumente, einer klaren Definition des Zielsystems sowie der Koordination zwischen beteiligten Akteuren und der Beteiligung weiterer Stakeholder (Gaus et al. 2019).

Einen wichtigen Meilenstein der deutschen Anpassungspolitik stellt der 2020 veröffentlichte zweite Fortschrittsbericht zur DAS dar, der neben einer Festsetzung von politischen Schwerpunkten der nächsten Phase der Anpassungspolitik auch den aktualisierten Aktionsplan Anpassung (APA III) enthält. Die Kernelemente des Fortschrittsberichts bilden gemeinsam den Handlungsrahmen der Klimaanpassungspolitik in Deutschland für die nächsten Jahre.

Im Kontext des Strategieprozesses der DAS und der Identifikation und Auswahl konkreter Maßnahmen sind verschiedene Akteure relevant. Während die Erarbeitung der DAS noch im Rahmen einer informellen Arbeitsgruppe erfolgte, wurde der erste APA bereits durch die 2009 etablierte Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassung (IMAA), die der ressortübergreifenden Abstimmung und Weiterentwicklung der DAS dient, entwickelt und 2011 per Kabinettsbeschluss verabschiedet (Die Bundesregierung 2011). Durch die Entscheidung, einen informellen Arbeitskreis der Ressorts durch die IMAA zu ersetzen, wurde das Thema Klimaanpassung formal auf der politischen Agenda der Bundesressorts verankert (Hustedt 2014).

Begleitet wird der Strategieprozess der DAS durch wissenschaftliche Beratungsprozesse, unter anderem im Rahmen der Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 (KWRA), deren Ziel es ist, anknüpfend an die Vulnerabilitätsanalyse (VA) 2015, ein aktualisiertes, handlungsfeldübergreifendes Gesamtbild der Vulnerabilität Deutschlands gegenüber dem Klimawandel zu erarbeiten. Neben der interministeriellen Zusammenarbeit und dem Dialog mit der Öffentlichkeit ist eine weitere zentrale Komponente die enge Zusammenarbeit mit den relevanten Bundesbehörden und -institutionen.

Ein zentraler Akteur im Kontext der Klimaanpassungspolitik in Deutschland ist das Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung. Das von der IMAA mandatierte Netzwerk besteht derzeit aus 28 Bundesbehörden und -institutionen, von denen fünf einen Beobachterstatus haben (Stand: Februar 2020). Es unterstützt die fachliche Zuarbeit und Abstimmung wissenschaftlicher Inhalte der zentralen Produkte der DAS und erarbeitete im Fortschreibungsprozess des Aktionsplans bereits einen Vorschlag geeigneter Politikinstrumente für den APA III (Hetz et al. 2019).

Das Vorhaben „Behördennetzwerk Klimaanpassung – Methoden zur Unterstützung und inhaltliche Weiterentwicklung der deutschen Klimaanpassungsstrategie“, das von der adelphi research gGmbH gemeinsam mit dem Leibniz Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) durchgeführt wurde, begleitete die Weiterentwicklung der DAS methodisch und fachlich. Ziel dieses Forschungsvorhabens war es, das Fortschreiten der DAS von forschungs- in eine umsetzungsorientierte Phase zu begleiten sowie Optionen der institutionellen, prozessualen und methodischen Weiterentwicklung der DAS zu identifizieren. Das methodische Vorgehen basierte zum einen auf einer Literaturanalyse zur Policy-Design Forschung sowie verwandter Forschungsrichtungen und zum anderen auf einer vergleichenden Politikfeldanalyse.

Einen besonderen Fokus der Erarbeitung von Empfehlungen lag dabei auf den Strukturen und Arbeiten des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung. Im Rahmen der Fortschreibung der DAS und Erstellung des APA III wurde durch dieses Gremium ein Verfahren zur strukturierten Bewertung und Auswahl von Politikinstrumenten umgesetzt (siehe Hetz et al. 2019). Auf dieses Verfahren und dessen Optimierungspotenziale werden im vorliegenden Bericht mehrfach Bezug genommen und Hinweise für eine Weiterentwicklung und Verbesserung erarbeitet.

Struktur des Berichtes

Der vorliegende Bericht zur Weiterentwicklung der Deutschen Anpassungsstrategie (DAS) und deren Policy Mix gliedert sich in drei übergeordnete Kapitel. Zunächst erfolgt in Kapitel 2 eine Methodenanalyse zum Policy Design, bzw. ein Policy-Design-Transfer auf das Politikfeld der Klimaanpassung anhand einer Literaturanalyse. Nach der Beschreibung der methodischen Vorgehensweise bei der Literaturanalyse wird auf die wissenschaftlich-theoretischen Ansätze der Policy-Design-Forschung, der Governance-Forschung sowie der Transition- und Strategie-Forschung eingegangen, mit dem Ziel, mögliche Ansatzpunkte für den Transfer auf das Politikfeld der Klimaanpassung zu identifizieren. In den zusammenfassenden Schlussfolgerungen werden die Kernaspekte aus der Literaturanalyse im Hinblick auf die beschriebene Zielsetzung dargelegt.

Weiterer Bestandteil des Berichts ist eine vergleichende Politikfeldanalyse verschiedener Bundesstrategien in Kapitel 3, anhand derer Möglichkeiten zur Optimierung des Aktionsplanungsprozesses, der Akteursbeteiligung sowie der Steuerung des DAS-Prozesses identifiziert werden sollen. Hierfür erfolgt zunächst eine detaillierte Erläuterung der Methodik, woraufhin die Ergebnisse der Analyse, unterteilt in drei Schwerpunkte, dargelegt werden. Das

Fazit des dritten Kapitels fasst die Ergebnisse der Analyse zusammen und stellt konkrete Empfehlungen zur Optimierung der Prozesse vor.

Basierend auf den Ergebnissen der vorherigen Analysen werden in Kapitel 4 Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Policy Mix zur DAS formuliert. Der erste Abschnitt des Kapitels geht dabei konkret auf Bewertungs- und Auswahlprozesse von Anpassungsmaßnahmen ein. Darauf folgen Ausführungen zum Vorgehen bei der Gestaltung eines Policy Mix sowie zum Thema der Akteurseinbindung und Integration von Beteiligungsprozessen. Im weiteren Verlauf wird aufgezeigt, wie die Integration verschiedener vertikaler Ebenen verbessert werden kann, bevor im letzten Abschnitt die Bedeutung eines neuen Visions- und Zieldefinitionsprozesses hervorgehoben wird.

2 Methodenanalyse Policy Design

Das Vorhaben "Behördennetzwerk Klimaanpassung: Methoden zur Unterstützung und inhaltliche Weiterentwicklung der deutschen Klimaanpassungsstrategie" untersuchte verschiedene wissenschaftlich-theoretische Ansätze der Erarbeitung und Bewertung eines Policy Mix, des Policy Design und verwandter Forschungsstränge. Ziel der zusammenfassend genannten „Methodenanalyse Policy Design“ war es, anhand einer Literaturanalyse Ansatzpunkte zu identifizieren, welche für einen Transfer auf das Politikfeld der Klimaanpassung geeignet erscheinen. Solche Ansatzpunkte können beispielsweise methodischer, prozessorientierter und institutioneller Art sein.

In diesem Kapitel wird zunächst das methodische Vorgehen bei der Literaturanalyse erläutert, wobei auf den konzeptionellen Ansatz und die inhaltliche Systematik sowie die Auswahl und Auswertung von Literaturbeiträgen eingegangen wird. Der folgende Abschnitt widmet sich der Policy-Design-Forschung und thematisiert neben der komplexen Typologie von unterschiedlichen Arten von Policy Mixes die Transferpotenziale der Policy-Design-Forschung zur Weiterentwicklung der DAS. Im gleichen Duktus werden anschließend die Governance-Forschung und die Transition- und Strategie-Forschung behandelt. Das Kapitel schließt mit zusammenfassenden Schlussfolgerungen.

2.1 Methodisches Vorgehen der Literaturanalyse

2.1.1 Konzeptioneller Ansatz und inhaltliche Systematik

Die Ausdrücke „Methoden“ und „methodisch“ haben mehrere Bedeutungen verwendet:

4. In einem weiten Sinne meint „Methode“ bzw. „methodisch“ generell eine systematisch nachvollziehbare Problemlösung, die auf verschiedene Inhalte der DAS-Handlungsfelder angewendet werden kann.
5. Die Ausdrücke „Methode“ und „methodisch“ sind in einem engeren Sinne als „Werkzeugkasten an Methoden“ zu verstehen, mit dem Akteure Problemlösungen für die Aktionsplanung des Bundes zur Klimaanpassung auf der Grundlage der Strukturen der DAS anstreben können.
6. Bei der Auswertung von Forschungsrichtungen ist es zudem möglich, von Methoden der empirischen Forschung zu sprechen (z.B. bestimmte Formen des Expert/inneninterviews, bestimmte Forschungsdesigns, vgl. Ven 2007).

Die DAS ist ein inhaltlich-thematisch, prozessual und institutionell komplexer Prozess (vgl. Vetter und Schauser 2013, Vetter et al. 2017, vgl. Abbildung 1 unten). Das Folgende widmet sich vor allem Methoden im engeren Sinne sowie prozessualen und institutionellen Lösungen zur DAS-Aktionsplanung (vgl. Hetz et al. 2019, nähere Erläuterungen dazu unten).

Beim Transfer von Ansätzen eines Policy Mix, des Policy Designs und verwandter Forschungsstränge auf das Politikfeld der Klimaanpassung ist es wichtig, die Akteure zu benennen, die beim Transfer im Mittelpunkt stehen. Entsprechend des Titels dieses Abschlussberichts zum Vorhaben „Behördennetzwerk Klimaanpassung – Methoden zur Unterstützung und inhaltliche Weiterentwicklung der deutschen Klimaanpassungsstrategie“ steht bei Fragen des Transfers das Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung im Vordergrund.

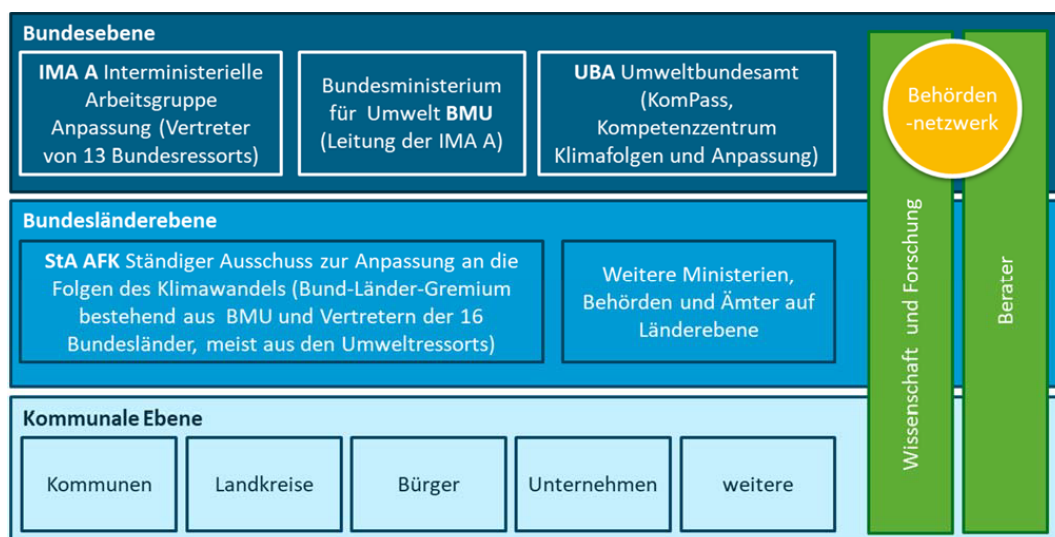
Die Methodenanalyse Policy Design“ für die DAS zielt auf eine *innovationsorientierte* Auswertung von Forschungsrichtungen, mit der Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung der Aktionsplanung des Bundes identifiziert werden sollen. Die Literaturanalyse soll also *neuartige* Ansatzpunkte für die Veränderung der Aktionsplanung identifizieren, die zu *Verbesserungen* der DAS führen (können). Dabei ist zwischen inkrementellen und radikalen Änderungen zu unterscheiden (vgl. Mahrenholz et al. 2017 zur Klimaanpassung im Kontext institutioneller, soziokultureller und historischer Bedingungen). Es gibt allerdings auch Innovationen, die *zwischen* inkrementellen und radikalen Veränderungen liegen. (vgl. z.B. Tushman und Smith 2002; 392ff.).

Die Analyse berücksichtigt neben der Policy-Design-Forschung¹ weitere Forschungsrichtungen. Dabei handelt es sich um die Forschungsrichtungen der Governance-, Transition- und Strategie-Forschung. Der Policy-Design-Forschung wird allerdings eine gewisse Priorität eingeräumt, da sie mit ihrem Schwerpunkt auf die Inhalte von Politiken in besonderem Maße für die Strategieentwicklung zur Klimaanpassung von Bedeutung ist. In der „Methodenanalyse Policy Design“ wird also nicht eine einzelne Forschungsrichtung (z.B. allein die Policy-Design-Forschung *oder* Governance-Literatur) in die Literaturanalyse einbezogen. Auch erfolgt keine meta-theoretische Analyse von Forschungsrichtungen (wie sie z.B. Sørensen und Torfing 2007 zu „Theories of Democratic Network Governance“ vorgelegt haben). Damit stellt sich die Frage, wie die vier relevanten Forschungsrichtungen Policy Design, Governance, Transition und Strategie vergleichend analysiert werden können. Das Folgende erläutert, welcher konzeptionelle Rahmen die vergleichende Literaturanalyse zu den Forschungsrichtungen anleitet.

2.1.1.1 Konzeptionelle Rahmensetzung

Die DAS ist ein komplexer Strategieprozess, in den vielfältige Akteure auf mehreren räumlich-institutionellen Ebenen eingebunden sind (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Übersicht über die Akteure im DAS Prozess



Quelle: Gaus et al. 2019; S. 36.

Aus einer Policy-Design-Perspektive sind potenziell alle Arten von Akteuren und räumlich-institutionellen Ebenen grundsätzlich von Interesse. Denn die Policy-Design-Forschung

¹ Forschungsarbeiten zu einzelnen Politikinstrumenten und Instrumentenkombinationen sind zentraler Bestandteil der Policy-Design-Forschung (vgl. unten).

thematisiert gerade auch die grundlegenden Prämissen, mit denen die Komplexität von Politikinhalt, Prozessen und Institutionen – wie der DAS – auf ein „handhabbares“ Maß reduziert werden kann (vgl. Howlett 2019a, Howlett und Mukherjee 2018c). Auch die Governance-Forschung im Allgemeinen (z.B. Ansell et al. 2017b), die Forschung zu Klima-Governance im Besonderen (z.B. Turnheim et al. 2018), thematisiert die Vielfalt von Akteuren, räumlich-institutionellen Ebenen und Prozessen. Gleiches gilt für die Strategieforschung (z.B. Hutter et al. 2019) und Transition-Forschung (z.B. Geels 2011, Loorbach et al. 2017). Die vier Forschungsrichtungen zu Policy Design, Governance, Transition und Strategie weisen eine durchaus beachtliche theoretisch-konzeptionelle Vielfalt auf; sie sind also nicht als eng umgrenzte Forschungsstränge von hoher Homogenität zu verstehen.

Zum angemessenen Umgang mit dieser theoretisch-konzeptionellen Vielfalt soll hier – im Einklang mit den Zielen des Projekts – eine stärker eingegrenzte konzeptionelle Perspektive eingenommen werden, die durch drei Merkmale gekennzeichnet ist:

- *Akteursbezogene Perspektive:* Die Akteure des DAS-Prozesses nehmen diesen vermutlich teilweise auch unterschiedlich wahr (vgl. Hustedt 2014 zur Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassung (IMAA)). In Hinblick auf die Projektziele liegt der Fokus auf die Perspektive ausgewählter Akteure nahe. Für die Weiterentwicklung des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung spielen das UBA und das BMU zentrale Rollen. Dies gilt nicht zuletzt für die Realisierung des ressortübergreifenden Anspruchs von Beiträgen des Behördennetzwerks (vgl. Vetter und Schauser 2013). Netzwerke im Allgemeinen, das Behördennetzwerk im Besonderen, beruhen in ihrer Funktionsweise allerdings auch auf der intensiven Mitwirkung von Netzwerkpartnern (NWP). Neben der Fokussierung auf einzelne Akteure ist deshalb das Zusammenspiel der Akteure aus Sicht des gesamten Netzwerks zu thematisieren (vgl. z.B. Klijn 2008, Klijn und Koppenjan 2016).
- *Verfahrensbezogene Perspektive:* Die „Methodenanalyse Policy Design“ folgt einer Analyserichtung, die Selle (2007) als verfahrensbezogene Perspektive bezeichnet hat, d. h. eine bestimmte Strategie, diesbezügliche Abstimmungsverfahren und Politikinstrumente sind vorrangig von Interesse. Dies impliziert ein besonderes Augenmerk für die zeitliche Dimension der Strategieentwicklung.
- *Strategische Perspektive:* Die DAS gilt als bundespolitischer Erfolgsfall der integrativen Strategieentwicklung,² was nicht heißt, dass keine Verbesserungen denkbar sind. Eine strategische Perspektive befasst sich mit der Frage, wie die ressortübergreifende Abstimmung im Rahmen der Aktionsplanungen Anpassung zu verstärken ist (im Sinne von „positiver Koordination“, Hustedt 2014).

2.1.1.2 Inhaltliche Systematik der Literaturanalyse

Die Setzung eines konzeptionellen Rahmens ist eine notwendige Voraussetzung für die Durchführung der vergleichenden Literaturanalyse zum Policy Design und zu den verwandten Richtungen der Governance-, Strategie und Transition-Forschung. Eine solche Rahmensetzung ist allerdings nicht hinreichend, denn der Vergleich der vier Forschungsrichtungen erfordert eine stärker inhaltlich strukturierte Analyse von Literaturbeiträgen.

Die inhaltliche Strukturierung kann anhand von konzeptionellen Typologien bzw. Quasi-Typologien erfolgen. Collier et al. (2012) weisen darauf hin, dass Typologien nicht allein

² Persönliche Kommunikation von Prof. Hustedt im Rahmen des Auftakttreffens des UBA-Forschungsprojekts „Behördennetzwerk Klimaanpassung“ in Dessau-Roßlau 2018.

empirisch verwendbar sind, sondern auch die vergleichend-integrative Analysen von Forschungsrichtungen unterstützen können.³

Für die inhaltliche Systematik der Literaturanalyse zum Policy Design und zu verwandten Forschungsrichtungen bietet sich vor diesem Hintergrund die Erarbeitung einer Typologie an, mit der vor allem die Dimensionierung der Analyse geklärt wird. Zwei Analysedimensionen stehen im Vordergrund der Literaturanalyse:

- Dimension 1 „Netzwerksteuerung im Kontext der DAS“: Diese Dimension betrifft die analytische Unterscheidung zwischen (1) der internen Steuerung des Behördennetzwerks Klimaanpassung unter Federführung durch das BMU und (2) der DAS als Strategieentwicklung zur Klimaanpassung insgesamt, die einen Rahmen für die interne Steuerung des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung setzt (z.B. durch inhaltliche Zielvorgaben des Bundes für das Behördennetzwerk),
- Dimension 2 „Ansatzpunkte im Verfahren der DAS-Aktionsplanung“: Dies betrifft die bereits eingeführte und unten näher zu erläuternde analytische Unterscheidung zwischen methodischen, prozessualen und institutionellen Ansatzpunkten.

Die daraus resultierende 2x3-Matrix (vgl. Tabelle 1 unten) dient dazu, Beiträge der vier Forschungsrichtungen zu Policy-Design, Governance, Strategie und Transition zu „verorten“.⁴ Die im konzeptionellen Rahmen darüber hinaus enthaltene strategische Perspektive hingegen wird nach der „Verortung“ von Beiträgen der vier Forschungsrichtungen zur *vertiefenden* inhaltlichen Analyse der Beiträge in Hinblick auf die Realisierung von integrativen, insbesondere ressortübergreifenden, Politikansprüchen verwendet.

Dimension 1 „Netzwerksteuerung im Kontext der DAS“

Behördennetzwerke sehen sich zahlreichen Herausforderungen gegenüber (vgl. z.B. Provan und Kenis 2008, Hetz et al. 2019). Dabei geht es insbesondere auch um die Klärung zahlreicher Fragen zur inhaltlichen Koordination der Beiträge von NWP und zur Gewährleistung, dass die beteiligten Akteure bzw. Behörden möglichst intensiv an effektiven, effizienten, fairen Lösungen arbeiten. Bevor grundlegende Fragen der Leistungsfähigkeit eines Behördennetzwerks angesprochen werden, gilt es daher, möglichst viele *Potenziale zur internen Verbesserung der Netzwerksteuerung* auszuschöpfen, hier vor allem zur Optimierung des Verfahrens zu Politikinstrumenten.

Auch im Falle einer optimalen Erarbeitung von Netzwerkergebnissen durch die beteiligten Akteure ist allerdings zu erwarten, dass die Leistungsfähigkeit des Behördennetzwerks nur durch spezifische Ansatzpunkte im *direkten Kontext* des Netzwerks und damit *innerhalb* der DAS insgesamt erhöht werden kann. Dies betrifft beispielsweise die Vorgabe von inhaltlichen Zielen für die Klimaanpassung durch den Bund an das Behördennetzwerk. Das Behördennetzwerk kann bei der Bestimmung von Zielen für die Beurteilung der Effektivität von Instrumenten und Maßnahmen der Klimaanpassung nicht autonom vorgehen, sondern muss (bei den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen der Klimaanpassungspolitik) politisch legitimierte Zielvorgaben beachten, die im Rahmen der DAS insgesamt bestimmt werden (z.B. durch die Bundesministerien und Prozesse der Ressortabstimmung). Dies betrifft beispielsweise die

³ Für Beispiele siehe die vielzitierten Typologien von Borgatti und Foster (2003) zur Netzwerkforschung, insbesondere Netzwerke in der Organisationsforschung, Ven und Hargrave (2004) zur Institutionenforschung, Garud et al. (2013) zur Innovationsforschung.

⁴ Ein Beispiel aus der Governance-Forschung: Klijn (2008; S. 123) unterscheidet zwischen drei Typen von Netzwerken mit Relevanz für die Politikentwicklung und -umsetzung: „Policy networks“, „Service delivery and implementation“ und „Governance networks“. Entsprechend Dimension 1 kann diese empirisch orientierte Typologie von Politiknetzwerken *ggf. sinnvoll* auf das Behördennetzwerk „Klimawandel und Anpassung“ angewendet werden, aber nicht auf den DAS-Prozess insgesamt. Der Beitrag von Klijn (2008) ist zudem schwerpunktmäßig als Beitrag zur Analyse *prozessualer* Ansatzpunkte zu verstehen (vgl. z.B. die Unterscheidung zwischen „Management of interactions“ vs. „Management of network“ als Grundlage für eine Typologie von Strategien des Netzwerkmanagements, Klijn 2008; S. 133).

Gewährleistung von Kapazitäten, mit denen die NWP im Rahmen des Netzwerks kontinuierlich und ggf. auch für besondere Bedarfe durch Einzelpersonen vertreten werden.

Dimension 2 „Ansatzpunkte im Verfahren der DAS-Aktionsplanung“

Die Unterscheidung zwischen netzwerkinterner Steuerung und Netzwerkcontext im Sinne von Vorgaben für das Netzwerk aus der DAS insgesamt fokussiert auf Akteure und das „soziale Kräftefeld“, wie es in Abbildung 1 überblicksartig dargestellt ist. Die Unterscheidung zwischen methodischen, prozessualen und institutionellen Ansatzpunkten hingegen verweist auf die Stoßrichtung von Problemlösungen, wie sie in diesem Kräftefeld gesucht werden können.

- Unter *Methoden im engeren Sinne* soll dabei der „Werkzeugkasten an Methoden“ für inhaltliche Beiträge zur DAS-Aktionsplanung verstanden werden (z.B. Methoden der fachlichen Analyse in einzelnen DAS-Handlungsfeldern, Methoden der Wissensintegration (vgl. z.B. Bergmann et al. 2018), Methoden der Aufbereitung von spezifischen Inhalten für Zielgruppen). Eine erste Einschätzung der vier Forschungsrichtungen legt die Vermutung nahe, dass in Hinblick auf methodische Ansatzpunkte vor allem die Policy-Forschung sowie die Transition- und Strategie-Forschung Impulse geben können. Beiträge aus der Governance-Forschung sind hingegen nicht selten eher analytisch orientiert (vgl. z.B. Klijn 2008, Klijn und Koppenjan 2016, Turnheim et al. 2018).
- *Prozessuale* Ansatzpunkte beziehen sich auf das Design von Gesamt- und Teilprozessen im Netzwerk und im Netzwerkcontext. Damit ergeben sich z.B. Fragen der inhaltlichen Koordination, Beschleunigung und Synchronisation von Teilprozessen sowie auch der Verlängerung der Prozessdauer des Verfahrens zu Politikinstrumenten. Prozessuale Ansatzpunkte können auch in Hinblick auf die Erhöhung der Transparenz von Prozessen im Behördennetzwerk und im Rahmen der DAS insgesamt eine Rolle spielen. Unter dem Kriterium der Effektivität sind Fragen der Konsensbildung *und* Innovationsorientierung im Behördennetzwerk von hoher Bedeutung, nicht zuletzt, um „wirkmächtige“ Beiträge zur DAS-Aktionsplanung zu leisten. Innovationsorientierung stellt dabei, wie oben angesprochen, auf neuartige Lösungen ab, die *neuartig für den bisherigen DAS-Prozess sind*, und die zu Verbesserungen der Klimaanpassung führen. Aktuell kommt dabei Prozessen zur Formulierung messbarer Ziele zur Klimaanpassung eine besondere Bedeutung zu (vgl. Die Bundesregierung 2020 im Zweiten Fortschrittsbericht zur DAS). Messbare Ziele *und* für die Adressaten der DAS in einem hohem Maße *verbindliche* Ziele der Klimaanpassung wären eine noch weiter gehende Innovation. In allen vier Forschungsrichtungen bestehen zahlreiche Beiträge zu prozessualen Ansatzpunkten.
- *Institutionelle* Ansatzpunkte können auf verschiedenen Ebenen von hoher Bedeutung sein (für einen Überblick vgl. Scott 2014). Institutionelle Lösungen zielen auf die - vereinfacht und mit Hilfe der Spielmetapher gesprochen - *Veränderung der Basisregeln eines Spiels* (in kognitiver, regulativer und normativer Hinsicht, Scott 2014). Dies berührt in hohem Maße Fragen der transformativen Klimaanpassung im Unterschied zum inkrementellen Wandel (vgl. Vetter et al. 2017, Mahrenholz et al. 2017 sowie Turnheim et al. 2018). Institutionelle Ansatzpunkte sollen hier auch organisatorische Lösungen umfassen (vgl. Mahrenholz et al. 2017).⁵ Organisatorische Lösungen beinhalten z.B. Netzwerke mit institutionalisierter Trägerschaft (vgl. Mahrenholz et al. 2017; S. 337) oder - im Rahmen eines bestehenden Netzwerks - bestimmte organisatorische Arrangements zur Gestaltung und Koordination der Aktivitäten von NWP (vgl. Klijn 2008; S. 133). Ein Beispiel wäre die Einrichtung von Arbeitsgruppen mit Laufzeit im Rahmen eines bestehenden Netzwerks von Organisationen wie dem Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung. Institutionelle Ansatzpunkte im Sinne einer

⁵ Mahrenholz et al. (2017; S. 337) unterscheiden Ansätze der Organisationsentwicklung von formellen Instrumenten (z.B. Gesetzen) und informellen Instrumenten (z.B. informatorischen Instrumenten) sowie ökonomischen Instrumenten (z.B. Steuern, Gebühren, Zertifikaten). Hier sollen hingegen organisatorische Lösungen als Teil institutioneller Ansatzpunkte berücksichtigt werden. Für die Berücksichtigung von Politikinstrumenten als Inhalt der DAS-Aktionsplanung wird der Klassifikation von Instrumenten in regulative, ökonomische und informatorische Instrumente gefolgt (vgl. Hetz et al. 2019 für diese Klassifikation von Politikinstrumenten der Klimaanpassung mit der Differenzierung in Unterkategorien von Instrumenten).

Veränderung der Basisregeln, die für eine Gesellschaft oder bestimmte gesellschaftliche Bereiche (wie Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Erziehung usw.) gelten, stellen die höchsten Anforderungen an die Weiterentwicklung der DAS. Zudem gibt es institutionelle Prozesse, deren Beobachtung und Analyse Jahrzehnte erfordert (wie z.B. die Transition-Forschung betont, z.B. Geels 2011, Loorbach et al. 2017). Insbesondere für die soziale und räumliche Verbreitung und Tiefenwirkung von Veränderung ist die Thematisierung von Institutionen erforderlich (vgl. Turnheim et al. 2018). Die Policy-Forschung berücksichtigt bisher nur begrenzt Konzepte der Institutionenforschung (vgl. den Index in Howlett und Mukherjee 2018c), demgegenüber spielen Institutionen in der Governance-Forschung eine große Rolle (Wiechmann 2019). Die Strategieforschung ist oftmals wenig durch die Institutionenforschung beeinflusst (vgl. Hutter et al. 2019), während die Transition-Forschung die Konzepte des „Regime“ und des „Regimewechsels“ betont (Geels 2011, Loorbach et al. 2017). An die vier Forschungsrichtungen sind also differenzierte Erwartungen zu institutionellen Ansatzpunkten zu richten.

2.1.1.3 Typologie zur vergleichenden Auswertung der Forschungsrichtungen

Die Kombination der beiden diskutierten Analysedimensionen hat eine typische Mehrfelder-Matrix zur Konsequenz (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Inhaltliche Systematik der vergleichenden Literaturanalyse anhand von zwei Dimensionen

<i>Dimension 1</i> <i>Dimension 2</i>	Interne Steuerung des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung	Gestaltung des Netzwerkkontexts im Rahmen der DAS (z.B. durch neue Zielvorgaben für das Behördennetzwerk)
Methodisch	Typ 1	Typ 4
Prozessual	Typ 2	Typ 5
Institutionell	Typ 3	Typ 6

Quelle: Eigene Darstellung.

Die inhaltliche Systematik hat vor allem zwei Implikationen:

- *Von der internen Netzwerksteuerung zur Gestaltung des Netzwerkkontexts:* Typische Ansatzpunkte finden sich nach dieser Systematik zunächst bei der Behandlung von Fragen, wie die Arbeitsweise des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung unter der Maßgabe ihres bereits vorhandenen Mandats und der damit verbundenen Leistungserwartungen (im Sinne von „Ambitionsniveau“, vgl. Vetter et al. 2017; S. 331) optimiert werden kann. Im Vordergrund steht die Optimierung des Verfahrens zur gemeinsamen Analyse von Politikinstrumenten, Instrumentenkombinationen und Typen von Policy Mix. Darüber hinaus geht es auch um die Frage, wie das Behördennetzwerk und das Verfahren innerhalb des gesamten DAS-Kontexts zu verstehen sind und weiterentwickelt werden können. Dies betrifft aktuell vor allem die Frage, wie durch spezifischere, insbesondere messbare Anpassungsziele die Beurteilung der Wirksamkeit von Instrumenten und Maßnahmen zu verbessern ist (vgl. die politische Schwerpunktsetzung im Zweiten Fortschrittsbericht, Die Bundesregierung 2020; S. 52).

- *Von methodischen zu institutionellen Ansatzpunkten:* Die Beachtung institutioneller Ansatzpunkte, vor allem im Sinne von Ansatzpunkten bei Basisregeln, ist insbesondere in Hinblick auf schwerwiegende und weitreichende Klimarisiken erforderlich (Mahrenholz et al. 2017, vgl. auch Pelling 2011). Theoretisch möglichen und erwünschten institutionellen Lösungen stehen jedoch nicht selten in der Praxis besonders hohe und vielfältige Barrieren der Umsetzung gegenüber. Bei der internen Systematik soll deshalb zunächst nach methodischen und prozessualen Weiterentwicklungsmöglichkeiten gesucht und anschließend der Blick auf institutionelle Veränderungen gerichtet werden.

Die Systematik der Literaturlauswertung dient vor allem als „Analysewerkzeug“ und muss ihre Brauchbarkeit bei der Auswertung von Beiträgen der vier relevanten Forschungsrichtungen beweisen.

2.1.2 Auswahl und Auswertung von Literaturbeiträgen

Die Methodenanalyse Policy Design beruht im Kern (1) auf einer systematischen Literaturanalyse, deren Entwurfsergebnisse (2) im Projektkonsortium kritisch diskutiert und mit dem Auftraggeber intensiv abgestimmt wurden. Der Auswahl von Dokumenten für die „Methodenanalyse Policy Design“ kommt eine Schlüsselstellung im Gesamtprozess dieser Analyse zu. Die Dokumentenauswahl wird wiederum in hohem Maße durch die Klassifikation unterschiedlicher Dokumentarten beeinflusst.

DAS-Dokumente, insbesondere zum Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung

Sowohl die Zielstellung als auch die inhaltliche Systematik der Literaturlauswertung legen es nahe, bei der Berücksichtigung von Dokumenten zur DAS zwei Unterkategorien zu beachten:

- *Dokumente speziell zum Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung, insbesondere in Hinblick auf den Beitrag des Behördennetzwerks zur Aktionsplanung:* Für die Literaturanalyse sind die speziell für das Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung erarbeiteten und finalisierten Dokumente von hoher Bedeutung. Dies umfasst sowohl Dokumente mit typischem Berichts- und Ergebnisscharakter (z.B. Hetz et al. 2019)⁶ als auch ergänzende interne Dokumente (wie z.B. Protokolle von Netzwerktreffen).
- *Dokumente zum Kontext des Behördennetzwerks im Rahmen der DAS insgesamt:* Zur DAS insgesamt gibt es eine Reihe von Grundlagendokumenten (vgl. Vetter et al. 2017 für einen Überblick). Der Politikzykluscharakter der DAS kommt insbesondere auch durch die Fortschrittsberichterstattung zum Ausdruck (vgl. Die Bundesregierung 2020).

In Abstimmung mit dem Auftraggeber des Forschungsprojekts wurden darüber hinaus auch Dokumente zur DAS herangezogen, die diesen Strategieprozess aus einer „Außenperspektive“ thematisieren, z.B. durch vergleichende Analysen der „European Environment Agency (EEA)“ (vgl. EEA 2017) oder im Rahmen eines Vergleichs nationaler Strategien von OECD-Ländern zur Klimaanpassung (vgl. Mullan et al. 2013, vgl. auch Beiträge in Keskitalo und Preston 2019).

Dokumente der Policy-, Governance-, Transition- und Strategie-Forschung

Die Analyse der Beiträge der Forschungsrichtungen zu Policy Design, Governance, Transition und Strategie soll Impulse zur Weiterentwicklung der DAS sowie des Behördennetzwerks

⁶ Vgl. auch den im 1. Halbjahr 2019 vom Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung finalisierten und allein DAS-intern zu verwendenden Vorschlag des Netzwerks zu Politikinstrumenten für den APA III an die interministerielle Arbeitsgruppe Anpassung (IMAA).

Klimawandel und Anpassung im Besonderen, erbringen. Es bot sich daher an, unterschiedliche Arten von Dokumenten der vier Forschungsrichtungen zu unterscheiden:⁷

- *Arbeitsstand einer Forschungsrichtung*: Aktuelle Monographien und Reviews bilden den Stand in den vier Forschungsrichtungen ab (z.B. Howlett 2019a, Howlett und Mukherjee 2018c zum Policy Design, Keskitalo und Preston 2019 zu „Climate Change Adaptation Policy“, Ansell et al. 2017b zu „Governance in Turbulent Times“).
- *Empirische Beiträge*: Innerhalb der einzelnen Forschungsrichtung existieren empirische Beiträge, die sich direkt mit der DAS auf den unterschiedlichen räumlich-institutionellen Ebenen befassen (z.B. Hustedt 2014, Hutter und Bohnefeld 2013).
- *Spezielle Impulse*: Für die Auswahl eines Dokuments konnte sprechen, dass es besondere Impulse zur Weiterentwicklung der DAS enthält (vgl. z.B. die Unterscheidung von „Pilot projects“ und „Transition Arena“ bei Buuren und Loorbach 2009; S. 380).

Für eine Übersicht ist es möglich, die Referenzen der ausgewählten Forschungsbeiträge anhand einer Tabelle mit 12 Feldern darzustellen (vgl. Tabelle 2 mit beispielhaften Nennungen).

Tabelle 2: Arten von Dokumenten in den vier Forschungsrichtungen Policy Design, Governance, Transition und Strategie (mit beispielhaften Referenzen)

	Forschungsstand	Empirischer Beitrag	Spezieller Impuls
Policy Design	Howlett und Mukherjee (2018c), Keskitalo und Preston (2019)	Hustedt (2014) ⁸	Howlett (2014)
Governance	Ansell et al. (2017b)	Turnheim et al. (2018)	Klijn (2008)
Transition	Köhler et al. (2019), Loorbach et al. (2017)	Buuren et al. (2018)	Buuren und Loorbach (2009)
Strategie	Hutter et al. (2019)	Hutter und Bohnefeld (2013)	Healey (2009)

Quelle: Eigene Darstellung.

2.2 Policy-Design Forschung

2.2.1 Design eines wirksamen Policy Mix

Die Policy-Forschung ist ein Teilbereich der Politikwissenschaften. Die Policy-Design-Forschung wiederum ist ein Teilbereich der Policy-Forschung. Der Ausdruck „Policy“ wird üblicherweise

⁷ Es ist möglich, dass ein Beitrag mehreren Dokumentarten zugeordnet werden kann (z.B. Howlett 2014).

⁸ Der Beitrag von Hustedt (2014) bezieht sich direkt empirisch auf die IMA Anpassung. Er wird hier mit Einschränkungen genannt, da er weniger eine Policy-Design-Perspektive verwendet und mit dem Konzept „negative/positive Koordination“ arbeitet. Er kann aber der Policy-Forschung zugeordnet werden.

von „Politics“ und „Polity“ unterschieden. „Den Aspekt der politischen Auseinandersetzung, des Konflikts, aber auch der Verhandlung und Konsensbildung bezeichnet man im Englischen als *politics*. Der inhaltliche Aspekt von Politik dagegen, „die Sache“, der konkrete materielle Gegenstand, um den es bei politischen Auseinandersetzungen und Entscheidungen geht, wird im Englischen mit dem Begriff *policy* umschrieben.“ (Blum und Schubert 2018; S. 3, kursiv im Original) Politische Auseinandersetzungen, Konsensbildungen und Entscheidungen zu Inhalten finden in einem institutionellen Rahmen statt, der mit dem Ausdruck *polity* bezeichnet wird.

Diese Begriffsbestimmung eignet sich allerdings allein dazu, Policy-Forschung von Arbeiten abzuheben, die sich vorrangig mit politischen Prozessen und Institutionen befassen (was nicht heißt, dass Prozesse und Institutionen keine Rolle in der Policy-Forschung spielen). Neben der Policy-Dimension von Politik kann der Ausdruck Policy auch spezifischer verstanden werden. So verstehen Knill und Tosun (2015; S. 13) „Policies als von Seiten staatlicher Akteure erlassene und umgesetzte Maßnahmen..., die Veränderungen in dem Verhalten bestimmter Gruppen herbeiführen sollen, um gesellschaftliche Probleme in sämtlichen Bereichen der staatlichen Verantwortlichkeit zu lösen. Hierzu legen politische Entscheidungstragende einzelne oder ganze Bündel von staatlichen Maßnahmen fest. Je nachdem wie weitreichend die einzelnen Maßnahmen sind, können sie entweder einzeln oder im Verbund mit weiteren Maßnahmen von policy-analytischen Forschungsarbeiten als eigenständige Policies aufgefasst und als abhängige Variable der Untersuchung behandelt werden.“ (Knill und Tosun 2015; S. 13)

Policy bezeichnet also eine *Dimension* von Politik und auch in einem spezifischeren Sinne einzelne oder mehrere staatliche *Maßnahmen innerhalb dieser Dimension*. Wie wir unten noch sehen werden, verwendet die Policy-Design-Forschung allerdings kein vorrangig maßnahmenbezogenes Policy-Verständnis (im Sinne von Knill und Tosun 2015; S. 13), sondern eine umfassende Ziel-Mittel-Logik, um einzelne Policies zu bestimmen. Der Design-Begriff weist – wie der Policy-Begriff – gleichfalls eine komplexe historische Geschichte auf. Auch speist er sich aus vielfältigen wissenschaftlichen Quellen. Geschichte und Quellen können hier nicht ausführlich dargelegt werden. Hinreichend ist es, dass vor allem von Autor/innen wie z.B. Michael Howlett für die Policy-Forschung erarbeitete Design-Verständnis zu skizzieren (z.B. Howlett 2019a, Howlett und Mukherjee 2018c):

„Policy design...entails the conscious and deliberate effort to define policy aims and map them instrumentally to policy tools that aim to achieve those goals...In this sense, policy design signifies a particular type of policy formulation that involves activities like collecting knowledge about the outcomes of policy instrument use on policy targets and analyzing its relevance to the creation and implementation of policies meant to attain specific policy goals and aspirations...“ (Howlett 2019a; S. 3)

Dieses Zitat soll vor allem die für die Policy-Design-Forschung in hohem Maße bedeutsame Ziel-Mittel-Logik zum Ausdruck bringen. Policy-Design-Forscher/innen betonen deshalb auch die *Vorrangstellung des Kriteriums der Effektivität bzw. Wirksamkeit* sowohl für die Analyse und Bewertung von Designprozessen, für das Design als Resultat solcher Prozesse und die Bewertung der tatsächlichen Wirkungen von realisierten Designs (z.B. Howlett 2019a; S. 12, Howlett und Mukherjee 2018c). Konzeptionell ist es auf dieser Grundlage möglich, Designprozesse und ihre Ergebnisse von solchen Politikprozessen zu unterscheiden, die als „Nicht-Design (Non-Design)“ verstanden werden.

Im Sinne einer begrifflichen Annäherung an die Policy-Design-Forschung ist es an dieser Stelle ausreichend, zwei unterschiedliche Problemanalysen von Policies zu unterscheiden: (1) die quantitativ orientierte Analyse der Proportionalität von gesellschaftlich-politischen Problemen auf der einen Seite und politischer Problemlösungen auf der anderen Seite; (2) die qualitativ

orientierte Analyse der Beurteilung der politischen und „technischen“ bzw. fachlichen Qualität eines Designs.

Zu (1): Policy-Design-Forscher/innen argumentieren durchaus nicht durchweg für „mehr Design“ im Sinne von „mehr Design ist immer besser“. Wenn vereinfachend lediglich zwischen simplen und komplexen Designproblemen einerseits und andererseits zwischen simplen und komplexen Policies („Policy response“) unterschieden wird, gibt es vier typischen Fallkonstellationen (vgl. Tabelle 3). Tabelle 3 gibt bereits einen Hinweis darauf, dass die Policy-Design-Forschung für das *Problem des Klimawandels eher einen Designmangel* vermutet.

Tabelle 3: Cases of disproportional policy reaction and design

<i>Policy design problem</i> <i>Policy response</i>	Simple	Large/complex
Simple	Proportionate design (e.g., automobile speeding)	Under-design (e.g., climate change)
Large/complex	Over-design (e.g., national security)	Proportionate design (e.g., air traffic regulation)

Quelle: Howlett 2019a; S. 15 (mit geringfügigen Änderungen).

Die Diagnose von „zu wenig Design“ oder „zu viel Design“ ist allerdings noch sehr abstrakt gehalten. Die folgenden Abschnitte zeigen im Einzelnen, wie die Policy-Design-Forschung abstrakte Diagnosen anhand zahlreicher Einzelkonzepte konkretisiert. Erst mit diesen Einzelkonzepten ist es dann möglich, die Diagnose eines „zu wenig Design“ in instruktive Ansatzpunkte für spezifische Problemlösungen zum Klimawandel zu überführen.

Zu (2): In der Policy-Design-Forschung geht es allerdings nicht allein um ein „zu viel“ oder „zu wenig“, sondern auch um die Frage, wie ein spezifisches Policy-Design den vielfältigen qualitativ unterschiedlichen Anforderungen genügen kann, die typischerweise bei gesellschaftlich-politischen Problemen einer gewissen Größenordnung und Komplexität eine Rolle spielen (vgl. Tabelle 4 unten). Policy-Designs können technisch-fachlich überzeugen, aber kaum Chancen auf politische Unterstützung und Realisierung haben. Politisch überzeugende und opportune Designs können gravierende fachliche Mängel aufweisen. Tabelle 4 (unten) nennt zudem die Möglichkeit des „poor design“. Fraglich ist dabei allerdings, ob es sich bei einem „poor design“ überhaupt noch um *Design* im begrifflich-emphatischen Sinne von Design handelt (vgl. oben das Zitat von Howlett 2019a; S. 3).

Tabelle 4: Capacity issues in policy design outcomes

<i>Governance capacity</i> (political and operational) <i>Analytical capacity</i>	High	Low
High	<i>Capable design:</i> Effective policies are possible	<i>Poor political design:</i>

		Good technical design may be weakly supported
Low	<i>Capable political design:</i> Good political designs are possible which may be technical poor	<i>Poor design:</i> Only ineffective and weakly supported policies are possible

Quelle: Howlett 2019a; S. 126 (mit geringfügigen, mehr formalen Änderungen).

2.2.1.1 Policy-Design-Forschung als Teil der Policy-Forschung

Die Policy-Design-Forschung ist durch eine hohe, strukturierte Begriffsvielfalt gekennzeichnet. Damit ist gemeint, dass die Forschung (1) sich nicht auf wenige Begriffe und Konzepte reduzieren lässt, sondern dazu tendiert, eine Art eigener Analysesprache auszubilden (z.B. „Packaging“, „Smart Patching“, „Tinbergen Rule“). (2) Diese Begriffsvielfalt ist allerdings nicht ohne Struktur, wobei historische Verläufe der Policy-Forschung und aktuelle Bemühungen zur Konsolidierung und Kodifizierung zu beachten sind (vgl. vor allem Howlett 2019a und Howlett und Mukherjee 2018c).

Im deutschsprachigen Raum ist neben der Policy-Design-Forschung zudem die Politikfeldforschung zu beachten, gerade auch mit Blick auf die Etablierung des Politikfeldes der Klimaanpassung (vgl. Stecker 2015, Vetter et al. 2017). Blum und Schubert verwenden die Ausdrücke Policy-Forschung, Policy-Analyse und Politikfeldanalyse gleichbedeuten (2018; S. 4). In diesem wissenschaftlichen Abschlussbericht sollen die Ausdrücke „Policy“ und „Politikfeld“ allerdings unterschiedliche Anwendungen finden (vgl. Stecker 2015):

- Eine Policy umfasst – ähnlich wie bei Knill und Tosun (2015) – von Seiten staatlicher Akteure formulierte Ziele, Instrumente und Maßnahmen. Es ist eine empirische Frage, wieweit diese Instrumente und Maßnahmen umgesetzt werden und zu welchen Änderungen und Erfahrungen umgesetzte Instrumente und Maßnahmen führen. Eine Policy ist also inhaltlich durch die Ziel-Mittel-Logik bestimmt. Ihre Formulierung erfolgt im Rahmen institutioneller Regelungen und ggf. auch auf der Basis des Einsatzes von Methoden.
- Ein Politikfeld ist „eine spezifische und auf Dauer angelegte Konstellation sich aufeinander beziehender Probleme, Akteure, Institutionen und Instrumente“ (Loer et al. 2015; S. 9). Haunss und Hofmann (2015) argumentieren, dass Politikfelder unter den Bedingungen der Politisierung gesellschaftlicher Probleme und der „Besonderung“ von Problemen und ihren institutionalisierten Lösungen entstehen. Besonderung stellt auf die Abgrenzung und Stabilisierung eigenständiger Probleme, Akteure, Institutionen und Instrumente ab. Die Analyse von Politikfeldern erfolgt damit zweckmäßigerweise mittels eines meso- oder makro-skaligen Ansatzes⁹, um entstehende von etablierten Politikfeldern unterscheiden zu können.

Die Auswertung der Policy-Design-Forschung fokussiert im Folgenden auf Konzepte und Literaturbeiträge zu einzelnen Policies und deren Kombination („Policy Mix“). Das Konzept des

⁹ Diesem Kapitel liegt im Sinne der oben dargelegten Akteursperspektive (vgl. Abschnitt 2.1.1.1) ein *mikro*-skaliger Ansatz zu Grunde. Ein meso- oder makro-skaliger Ansatz hingegen würde neben Akteuren und ihren Wahrnehmungen, Interessen, Zielen und Instrumenten vor allem institutionelle Rahmenbedingungen und Mechanismen der Interaktion, Kommunikation und Koordination *zwischen* Akteuren in den Mittelpunkt stellen und Klimaanpassungspolitik möglichst gesamthaft als Politikfeld thematisieren.

Politikfeldes ist im Folgenden bei der Identifikation von Transferpotenzialen auf die Klimaanpassungspolitik von Bedeutung.

Die Policy-Design-Forschung umfasst eine Vielzahl von Begriffen und Konzepten. Auch sind Überlappungen mit verwandten Forschungsrichtungen festzustellen (z.B. der Governance- und Strategieforschung). Policy-Design-Forscher/innen streben danach, unter Berücksichtigung dieser verwandten Forschungsrichtungen, ein zunehmend komplexes und zugleich kohärentes Set an Begriffen und Einzelkonzepten und empirische Befunde zu entwickeln (z.B. Howlett 2019a und Howlett und Mukherjee 2018c).

Für die Berücksichtigung der Policy-Design-Forschung ist gleichwohl nach wie vor die Orientierung an den Instrumenten bzw. „Werkzeugen (Tools)“ des Staates charakteristisch (Howlett 2019a). Ausdrücke wie „Instrument“, „Tool“, „Implementation tool“, „Mean“ usw. werden häufig als Synonyme gebraucht. Die Betonung der Kombination von Instrumenten und Maßnahmen ist allerdings, wie oben bereits erwähnt, zu einem komplexeren Verständnis von Policy Mix entwickelt worden, bei dem insbesondere Möglichkeiten der Kombination von einzelnen Policies auf den verschiedenen räumlich-institutionellen Ebenen von Politik („Multi-Level Policy“) Beachtung finden.

Das Folgende legt die Grundlagen für dieses Verständnis von Policy Mix und mündet in eine komplexe Typologie von Portfolio-Designs. Hierfür wird zunächst in aller erforderlichen Kürze auf die Komponenten eines Policy Mix eingegangen. Anschließend ist es erforderlich, die in der Policy-Design-Forschung übliche Taxonomie an Instrumenten staatlichen Handelns zu erläutern, da diese terminologisch etwas anders gelagert ist als Taxonomien, die bereits bei Arbeiten zum Politikfeld der Klimaanpassung Verwendung finden (vgl. z. B. Blobel et al. 2016, Vetter et al. 2017, Hetz et al. 2019).

2.2.1.2 Komponenten eines Policy Mix

Policies beruhen auf einer konsequenten Ziel-Mittel-Logik und setzen sich aus komplexen Ziel- und Mittelaussagen zusammen. Tabelle 5 zeigt eine oftmals in der Policy-Design-Forschung verwendete Systematik zu den Zielen und Mitteln von Policies. Dabei wird zwischen zwei Dimensionen unterschieden: (1) Zielen und Mitteln, die (2) auf unterschiedlichen Ebenen der Abstraktion Ausdruck finden können. Policies sind danach nicht allein und auch nicht vorrangig durch Aussagen zu „Maßnahmen“ (im Sinne von Knill und Tosun 2015) bestimmt, *sondern durch die Kombination von Ziel- und Mittelaussagen auf verschiedenen Abstraktionsebenen*. Ob eine Policy allerdings bereits den Stand erreicht hat, bei dem Aussagen auf allen Ebenen der Abstraktion formuliert werden können, ist eine empirische Frage.

Tabelle 5: The Components of Policy Mixes

<i>Policy Content</i>	High Level Abstraction (Policy-Level)	Operationalization (Program-Level)	On-the-Ground Specification (Measures-Level)

Policy Ends or Aims	<i>Policy Goals:</i> What General Types of Ideas Govern Policy Development?	<i>Program Objectives:</i> What Does Policy Formally Aim to Address?	<i>Operational Settings:</i> What are the Specific On-the-ground Requirements of Policy?
Policy Means or Tools	<i>Instrument Logic:</i> What General Norms Guide Implementation Preferences?	<i>Program Mechanisms:</i> What Specific Types of Instruments are utilized?	<i>Tool Calibrations:</i> What are the Specific Ways in Which the Instrument is used?

Quelle: Howlett und Mukherjee 2018a; S. 7 (mit formalen Änderungen und leicht gekürzt).

Taxonomie von Politikinstrumenten

Tabelle 5 zu den Komponenten eines Policy Mix nennt allein die Elemente eines solchen Mix, nicht, wodurch ein solcher Mix systematisch gekennzeichnet ist (vgl. dazu unten die Typologie an Portfolio-Designs, bei der systematisch zwischen einem Instrumentenmix und einem Policy-Mix unterschieden wird). Die Differenzierung nach Ziel und Mittel einerseits und Ebenen der Abstraktion von diesbezüglichen Aussagen andererseits ist zudem noch sehr grob. Die Policy-Forschung und darauf aufbauend die designorientierten Arbeiten haben ein differenziertes Verständnis des staatlichen „Werkzeugkastens“ erarbeitet, das die Anforderung der Differenzierung zur Erfassung einer komplexen Realität staatlichen Handelns in (spät-) modernen Gesellschaften mit der Anforderung der Vereinfachung und Abstraktion für wissenschaftliche Generalisierungen verbindet. Ausgangspunkt ist dabei die weithin verbreitete „NATO-Taxonomie“ zu den Instrumenten des staatlichen Handelns (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Policy-Taxonomie nach Steuerungsprinzipien

	Nodality (N)	Authority (A)	Treasure (T)	Organisation (O)
Ressource	Information	Recht	Geld	Staatliche Strukturen und Leistungen
Steuerung	Indirekte Stimulation Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Adressatinnen und Adressaten	Direktes Verschreiben Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Adressatinnen und Adressaten	Indirekt durch finanzielle Anreize Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Adressatinnen und Adressaten	Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Staat
Instrumente	Informationskampagnen, Aufklärung, Überzeugung	Gebote, Verbote, Genehmigungsvorbehalte, Grenzwerte	Steuern, Gebühren, Subventionen	Staatliche Unternehmen

Quelle: Knill und Tosun 2015; S. 37 (mit geringfügigen Änderungen, Kürzungen und Ergänzungen).

Zentrales Charakteristikum dieser Taxonomie ist, dass sie an den *Ressourcen staatlichen Handelns* ansetzt, um die instrumentellen Möglichkeiten für effektive Policies zu thematisieren.

Der Ausdruck „Nodality“ stammt aus der Netzwerkforschung und verdeutlicht, dass der Staat durch seine Position in politisch-administrativen Netzwerken und durch seine Einbettung in gesellschaftliche Prozesse Informationen, Wissen und Überzeugungsarbeit als Ressourcen zur indirekten Stimulation des Handelns von Politikadressat/innen verwenden kann. In einem höheren Maße direkte Steuerungsinterventionen sind durch rechtlich verfasste Gebote, Verbote und weitere regulative Instrumente möglich. Staatlichen Akteuren zur Verfügung stehende finanzielle Ressourcen können zur Konstruktion finanzieller Anreize eingesetzt werden. Ziele staatlichen Handelns sind zudem durch die direkte Bereitstellung öffentlicher Güter durch Organisationen des öffentlichen Sektors zu realisieren (z.B. Unternehmen im Staatseigentum). *Die NATO-Taxonomie ist weitgehend konsistent mit der oben erwähnten Unterscheidung informatorischer, regulativer und ökonomischer Instrumente. Beide Terminologien sollen hier deshalb als gleichbedeutend behandelt werden.*

In der Literatur finden sich im Anschluss an diese NATO-Taxonomie differenzierende Taxonomien (vgl. z.B. Howlett 2019b). Die Tiefenschärfe der Analyse von Instrumenten hängt in der Policy-Forschung von den inhaltlichen Schwerpunktsetzungen und Zielen einer Untersuchung ab. Eine Analyse, die auf den Vergleich der Wirksamkeit unterschiedlicher ökonomischer Instrumente zielt (z.B. Michaelis 1996), erfordert eine andere Differenzierung von Instrumenten als eine Analyse, die einen Überblick über den Wandel des umweltpolitischen Instrumentariums bietet (z.B. Böcher und Töller 2012, Blum und Schubert 2018). Grundlegend ist allerdings von Bedeutung, dass die Policy-Design-Forschung mittlerweile zwischen substanziellen Instrumenten einerseits und prozeduralen Instrumenten andererseits unterscheidet (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: A simplified taxonomy of substantive and procedural implementation tools

Governing resource Purpose	Information	Authority	Treasure	Organization
Substantive	Public information campaigns	Independent regulatory agencies	Subsidies and grants	Public enterprises
Procedural	Official secrets acts	Administrative advisory committees	Interest-group funding	Government reorganization

Quelle: Howlett 2019a; S. 150 (mit geringfügigen Änderungen).

Tabelle 7 setzt weiterhin vorrangig an den Ressourcen staatlichen Handelns an (Howlett 2019a ersetzt lediglich den Ausdruck „Nodality“ durch „Information“). Tabelle 7 betont allerdings die zunehmende Bedeutung prozeduraler Ziele staatlichen Handelns. Dieses Handeln zielt nicht immer auf die Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Staat selbst sowie durch direkte oder indirekte Stimulation des Handelns von Politikadressat/innen. Staatliche Akteure setzen ihre Ressourcen auch für die Realisierung von prozessbezogenen Zielen ein.

So kann z.B. die Etablierung des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung auf die Formulierung und Umsetzung prozeduraler Ziele zurückgeführt werden. Die Policy-Design-Forschung betont damit, dass effektive Policies sowohl durch die gewählten Designs als auch durch absichtsvoll realisierte Designprozesse („Designing“ oder „Design-as-verb“, Howlett 2019a) bedingt sind.

Kohärenz von Zielen und Konsistenz von Instrumenten

Die bisherigen Ausführungen skizzieren den Stand der Policy-Design-Forschung zu einzelnen Instrumenten im Überblick. Analysen zu Einzelinstrumenten haben weiterhin einen gewissen Platz in der Forschung, vor allem wenn es um neue Instrumente geht.¹⁰ Sowohl konzeptionell als auch empirisch betont die Policy-Design-Forschung allerdings die Bedeutung und Verbreitung von Kombinationen von Instrumenten und Maßnahmen (z.B. freiwillige Selbstvereinbarungen innerhalb eines regulatorischen Rahmens, eine Kombination, die Ähnlichkeiten mit dem Konzept der „Kooperation im Schatten der Hierarchie“ aufweist, vgl. unten).

Die Kombination von Instrumenten und Maßnahmen wirft allerdings auch spezifische Fragen der Analyse und Bewertung der Wirksamkeit von solchen komplexen Interventionen auf. Die Policy-Design-Forschung hat hierzu vor allem zwei spezifische Bewertungskriterien entwickelt: Kohärenz von Politikzielen und Konsistenz von kombinierten Instrumenten. Mittels der beiden Kriterien Kohärenz und Konsistenz kann insbesondere eine konzeptionelle Schärfung des Ausdrucks „Integration“ im Rahmen der Policy-Design-Forschung erfolgen (vgl. Tabelle 8).

¹⁰ Siehe beispielsweise Howlett und Mukherjee (2018c), darin z.B. Longo (2018) zu „Digital Tools for Rapid Policy Design“ mit Schwerpunkt auf die Entwicklung von Prototypen als Charakteristikum von Design in einem allgemeinen Sinne.

Tabelle 8: Typology of Policy Mixes according to their Relationship with Existing Policies

Instrument mixes are: Multiple goals are:	Consistent	Inconsistent
Coherent	Integration	Drift
Incoherent	Conversion	Layering

Quelle: Howlett und Rayner 2007; S. 8 (mit geringfügigen Änderungen).

Das Kriterium der Kohärenz impliziert logisch weniger strikte Anforderungen an die Bewertung des Zusammenhangs von Zielen als das Kriterium der Konsistenz. Ein kohärentes Zielsystem als notwendige Bedingung für einen effektiven Instrumentenmix meint zunächst vor allem, dass zwischen mehreren Zielen überhaupt ein plausibler gleichgerichteter Zusammenhang festgestellt werden kann. Auch wenn keine offensichtlich widersprüchlichen Ziele verfolgt werden, ist es gleichwohl möglich, dass staatliches Handeln relativ unverbundenen und damit inkohärenten Zielen folgt. Das Kriterium der Konsistenz ist hingegen in einem *logischen* Sinne als Relation zwischen zwei Elementen zu verstehen. Da Instrumente der Spezifikation staatlichen Handelns dienen und aufzeigen sollen, wie bestimmte Ziele konkret zu realisieren sind, ist es plausibel zu vermuten, dass das Kriterium der Konsistenz vor allem auf instrumentelle Komponenten von Policies anwendbar ist.

Kombiniert man die beiden Kriterien Kohärenz mehrerer Ziele und Konsistenz mehrerer Instrumente miteinander, erhält man die in der Policy-Design-Forschung häufig anzutreffende typische Vier-Felder-Matrix (vgl. Tabelle 8):

- Sind sowohl die Ziele kohärent und die Instrumente konsistent, ist es möglich, von einer integrierten Policy zu sprechen.
- Staatliches Handeln wird allerdings ggf. auf Grund veränderter gesellschaftlicher Anforderungen mit neuen Zielaussagen begründet, ohne die Instrumente selbst zu ändern. Fügen sich diese neuen Zielaussagen nur inkohärent in ein bestehendes integriertes Set von Zielen und Mitteln ein, sprechen Howlett und Rayner (2007) von einer Policy-Konversion.
- Denkbar ist es auch, dass auf Grund politischen Aktionismus bestehende kohärente Ziele unverändert bleiben, während neue instrumentelle Elemente auf inkonsistente Weise in ein integriertes Set eingefügt werden. Staatliches instrumentelles Handeln „driftet“ in eine Kluft zwischen kohärenten Zielen und inkonsistenten Instrumentenkombinationen ab.
- Probleme der praktischen Politik beschreibt die Policy-Design-Forschung allerdings oftmals mit dem Konzept des „Layering“ (Howlett 2019a, Howlett und Mukherjee 2018b). Sowohl neue Ziele als auch neue Instrumente werden einfach auf bestehende Arrangements in inkohärenter und inkonsistenter Weise als weitere „Policy-Schicht“ aufgetragen. Prozesse des Layering widersprechen daher in besonderem Maße dem, was die Policy-Design-Forschung mit dem Begriff des „Designs“ verbindet.

2.2.1.3 Typologie von Mix-Typen: Instrumentenmix und Policy Mix

Die Policy-Design-Forschung versteht unter einem *Policy Mix* vorrangig den Mix von mehreren Policies. *Eine aus mehreren Einzelkomponenten bestehende Policy A ist also mit mindestens einer weiteren Policy B absichtsvoll verknüpft.* Die Policy-Design-Forschung zieht zudem in Betracht, dass Policies in (spät-)modernen politischen Systemen eine Mehrzahl von relativ eigenständigen staatlichen Akteuren auf mehreren räumlich-institutionellen Ebenen betreffen können (z. B. in föderal verfassten Staaten). Neben mehreren Policies („Multi-policy“) sind deshalb auch mehrere räumlich-institutionelle Ebenen zu beachten („Multi-level“). Varianzen eines Policy Mix ergeben sich zudem durch die auch in einzelnen Policies möglichen komplexen Zielsysteme („Multi-goal“). Die Policy-Design-Forschung hat mit diesen drei Vergleichsgesichtspunkten eine Typologie von acht Mix-Typen erarbeitet (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Basic Typology of Portfolio Designs

Type	Multi-level?	Multi-policy?	Multi-goal?
Type I: Simple Single-level Instrument Mix			
Type II: Complex Single-level Instrument Mix			X
Type III: Simple Single-level Policy Mix		X	
Type IV: Complex Single-level Policy Mix		X	X
Type V: Simple Multi-level Instrument Mix	X		
Type VI: Complex Multi-level Instrument Mix	X		X
Type VII: Simple Multi-level Policy Mix	X	X	
Type VIII: Complex Multi-level Policy Mix	X	X	X

Quelle: Howlett 2019a; S. 160 (mit formalen Änderungen), vgl. auch Rio und Howlett 2013; S. 7.

Die Typologie zu acht Mix-Typen ist ein komplexes heuristisches Konzept, um die Vielfalt realer Policies auf ein noch überschaubares Set an Typen zu reduzieren. Im Einzelnen sei Folgendes dazu erwähnt:

- Bei allen Mix-Typen wird vorausgesetzt, dass sie einen Mix von Instrumenten und Maßnahmen implizieren. Unterschiede in der Bezeichnung zwischen Typen als Instrumentenmix oder Policy Mix ergeben sich daraus, ob mehrere Policies zu beachten sind (Typ als Policy Mix) oder nicht (Typ als Instrumentenmix). Die Typologie verdeutlicht die Schwerpunktverlagerung der Policy-Design-Forschung *von Fragen der Kombination von Instrumenten auf Fragen der Kombination von Policies*. Diese Schwerpunktverlagerung dürfte gerade für querschnittsorientierte Politiken wie die Klimaanpassungspolitik von Bedeutung sein (vgl. Die Bundesregierung 2020).
- Das konkrete Verständnis von „Multi-level“ ist in der Typologie noch empirisch unbestimmt. In föderalen Staaten liegt es nahe, räumlich-institutionelle Ebenen zu differenzieren. Diese Konkretisierung ist aber nicht zwingend. Die Unterscheidung einer horizontalen und vertikalen Dimension für das Verständnis von Portfolios im Policy-Design bedarf daher eines eigenen empirischen Konkretisierungsschrittes.
- Als heuristisches Konzept ist die Typologie *deskriptiv* und nicht erklärend oder bewertend gemeint. Warum staatliche Akteure also einen bestimmten Mix-Typ

realisieren und wie dessen Wirksamkeit zu analysieren und zu bewerten ist, sind weitere Aufgaben der Analyse. Policy-Design-Forscher/innen betonen allerdings ihre Auffassung, dass die Komplexität der Mix-Typen bisher tendenziell zu wenig beachtet worden ist. Dies könnte man als eine bestimmte Art des Designmangels interpretieren.

Erste Hinweise zur Verwendung der Typologie an Mix-Typen sind zudem den von Rio und Howlett (2013) formulierten Arbeitshypothesen zur Verbreitung der Typen zu entnehmen. Rio und Howlett (2013) argumentieren auf der Basis von Plausibilitätsüberlegungen (vgl. Tabelle 10), dass vier Typen eher wenig bis selten vorkommen (Typen I, III, V, VII) und dass vier Typen als häufige Erscheinung zu verstehen sind (Typen II, IV, VI, VIII)).

Tabelle 10: Frequency of Occurrence of Mix Types

Frequent Appearance	Less Frequent or Rare Appearance
▶ Compound Tinbergen Instrument Mix (Type II: Complex Single-level Instrument Mix) ▶ Classic Policy Mix (Type IV: Complex Single-level Policy Mix) ▶ Standard Intergovernmental Policy Mix (Type VI: Complex Multi-level Instrument Mix) ▶ Complex Intergovernmental Policy Mix or Strategy (Type VIII: Complex Multi-level Policy Mix)	▶ Simple Tinbergen Instrument Mix (Type I: Simple Single-level Instrument Mix) ▶ Type III: Simple Single-level Policy Mix ▶ Type V: Simple Multi-level Instrument Mix ▶ Type VII: Simple Multi-level Policy Mix

Quelle: Rio und Howlett 2013; S. 8 (mit formalen Änderungen und einer Ergänzung im Titel).

Die gemäß Rio und Howlett (2013) vermutlich häufiger vorkommenden vier Mix-Typen sollen im Folgenden näher erläutert werden. Dabei stehen nicht die formalen Typenbezeichnungen im Mittelpunkt, sondern die in höherem Maße eingängigen und an Forschungsarbeiten Dritter anschlussfähigen inhaltlichen Bezeichnungen:

- *Compound Tinbergen Instrument Mix (Type II)*: Ausgangspunkt ist hier die „Tinbergen-Regel“, dass ein einzelnes Policy-Ziel möglichst mit nur einem einzigen Steuerungsinstrument realisiert werden sollte (im Sinne einer 1:1-Beziehung zwischen Ziel und Mittel). Angesichts der Vielfalt politischer Wertbezüge und Zielsetzungen ist deshalb für einen Instrumentenmix von einer Mehrzahl von Zielen auszugehen.
- *Classic Policy Mix (Type IV)*: Wie beim vorherigen Typ erfolgt das Policy Design auch hier auf einer einzelnen „politischen Ebene“, was die Komplexität der Anforderungen im Vergleich zum Typ VIII in hohem Maße reduziert. Vereinfacht gesprochen handelt es sich bei diesem Typ um „integrierte Politik“, beispielsweise auf der Ebene des Bundes. Die Verwendung des Ausdrucks „klassisch“ signalisiert, dass Policy Mix mit dieser Ausrichtung bereits seit längerem Thema in den Politikwissenschaften und der Governance-Forschung sind (vgl. z.B. Lang und Tosun 2014, Bevir 2012 für einen Überblick über die Vielfalt der Ansätze).
- *Standard Intergovernmental Policy Mix (Type VI)*: Die Verwendung des Ausdrucks „Policy Mix“ ist hier eigentlich etwas problematisch, weil es sich um einen Typ mit Instrumentenmix und ohne die Kombination mehrerer Policies handelt. Der Ausdruck „Standard“ soll gleichfalls die

weite Verbreitung signalisieren. Dabei liegt es in einem deutschen Kontext nahe, z.B. auf die „föderale Ebenen übergreifenden Fachbruderschaften“ als Beispiel zu verweisen. Multi-level Policy geht bei diesem Typ also einher mit einem Verzicht auf querschnittsorientierte Politik.

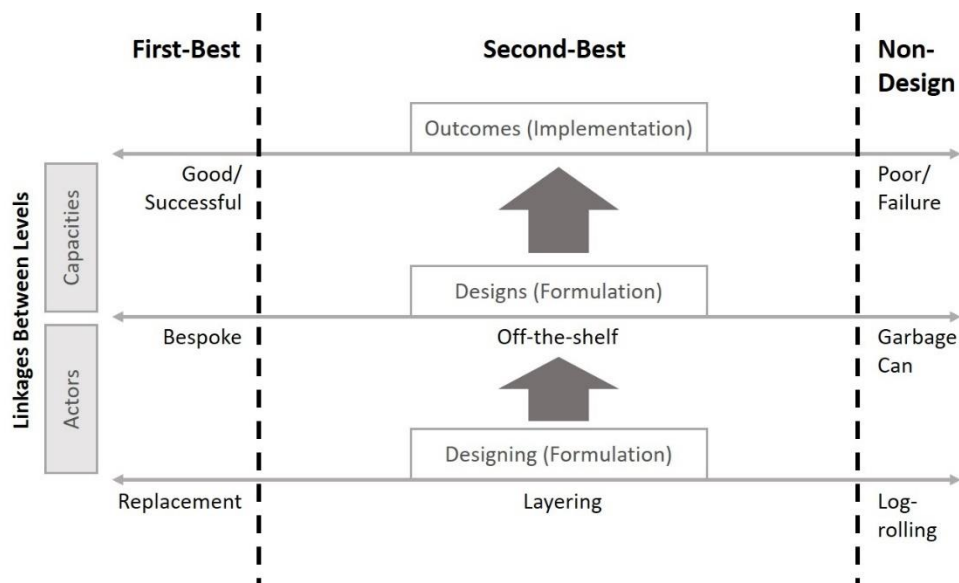
- *Complex Intergovernmental Policy Mix or Strategy (Type VIII)*: Dieser Typus stellt die höchsten Anforderungen an die Integration von Policies und räumlich-institutionellen Ebenen. Staatliche Akteure versuchen, über mehrere Ebenen hinweg querschnittsorientierte Politik mit einem komplexen Zielbündel zu realisieren. Der Zusatz „...or Strategy“ soll vermutlich verdeutlichen, dass dies in einem besonderen Maße strategisch agierende Akteure erfordert.

Die Typologie steht im Mittelpunkt zu den Ansatzpunkten des Transfers der Policy-Design-Forschung auf das Politikfeld der Klimaanpassung. Von besonderer Bedeutung sind die drei Typen IV, VI und VIII. Eine komplexe Ebenen-übergreifende Strategie im Sinne von Typ VIII kann dabei als eine Art Referenzrahmen (bzw. „Maximalprogramm“) für integrative Strategien verstanden werden. Unter bestimmten Rahmenbedingungen ist es jedoch gleichfalls denkbar, dass Policy-Design-Bemühungen die vermutlich „tiefer liegenden Früchte“ der beiden Policy-Mix-Typen IV und VI zu erreichen suchen.

2.2.1.4 Designprozesse, Designs und ihre Implementation: Drei Ebenen der Effektivität

Mit den bisherigen Ausführungen ist der Ausdruck „Policy Mix“ systematisch bestimmt. Fragen der Effektivität bzw. Wirksamkeit eines Policy Mix finden in der Policy-Design-Forschung gleichfalls eine differenzierte Betrachtung (vgl. Abbildung 2). Abbildung 2 verdeutlicht vor allem zwei Hauptaussagen: (1) Effektivitätsanalysen sind sowohl für Designprozesse als auch Designs und Designwirkungen im Implementationsfalle erforderlich. (2) Die einfache Gegenüberstellung von First-Best-Designs und Non-Designs ist wenig hilfreich; es sind auch Zwischenlösungen im Sinne von Second-Best-Designs in die Betrachtung einzubeziehen. Die Policy-Design-Forschung ist damit zwar nach wie vor in hohem Maße durch die Ziel-Mittel-Logik beeinflusst, sucht diese jedoch durch Differenzierung ihrer Konzepte der Wirksamkeitsanalyse realistisch an unterschiedliche politische Prozesse und Kontexte anzupassen.

Abbildung 2: First-Best and Second-Best Policy Design



Quelle: Mukherjee und Howlett 2018; S. 381.

Die Betonung der inhaltlichen Dimension von Politik in der Policy-Design-Forschung sollte also, wie bereits oben kurz erwähnt, nicht zu der Vermutung verleiten, dass Prozesse und institutionelle Rahmenbedingungen hier keine Rolle spielten. Die Policy- bzw. Policy-Design-Forschung versteht politische Prozesse und Institutionen oftmals als „das Erklärende“ von spezifischen Policies („das zu Erklärende“) (vgl. Blum und Schubert 2018, Knill und Tosun 2015). Die Policy-Design-Forschung hat sich intensiv mit der Frage befasst, wie designorientierte Politikprozesse differenziert und von Nicht-Design-Prozessen zu unterscheiden sind (zusammenfassend Howlett 2019a sowie Howlett und Mukherjee 2018b).

Die Terminologie der Policy-Design-Forschung zu prozessualen Optionen von Policies ist allerdings noch uneinheitlich und „in Bewegung“. Das zeigt sich z. B. daran, dass unterschiedliche Publikationen unterschiedliche Verständnisse von „Layering“, also des „Übereinanderschichtens“ von politischen Zielen und Instrumenten, enthalten. So verstehen Howlett und Rayner (2007; S. 8) „Layering“ als Prozess des Hinzufügens von Zielen und Instrumenten zu bestehenden Policies, wodurch sich inkohärente Ziele und inkonsistente Instrumentenkombinationen ergeben (vgl. oben Tabelle 8). Mukherjee und Howlett (2018; S. 381) hingegen verstehen „Layering“ als zweitbeste Lösung, die sie von Nicht-Design-Prozessen unterscheiden (vgl. oben Abbildung 2).

Vor diesem Hintergrund soll hier die Policy-Design-Forschung genutzt werden, um zwei zweitbeste Policy Designs vergleichend zu beschreiben (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 11: Reformpakete und intelligentes Flickwerk als zweitbeste Policy Designs im Vergleich

	Reformpakete („Packaging“)	Intelligentes Flickwerk („Smart Patching“)
Inhalte	Paket mit Reformaussagen zu allen Komponenten einer Policy	Fokus auf ausgewählte Komponenten auf der Programm- und Durchführungsebene
Prozesse	Reformpaket als Reaktion auf einen weithin wahrgenommenen Reformbedarf	Reforminitiative, um intelligent platzierte Verbesserungen adaptiv zu erzielen

Quelle: Eigene Darstellung (mit Einschränkungen auf der Grundlage von Howlett und Mukherjee 2018b; S. 310).

„Packaging“ als Reform im Sinne der Formulierung und Umsetzung eines ganzen Reformpakets weist einen höheren Anspruch auf Designqualität durch Thematisierung des vollständigen Sets an Komponenten einer Policy auf (vgl. Tabelle 5). Die Prozesse, die zur politischen Akzeptanz eines Reformbedarfs und darauf bezogener Reformpakete führen, können unterschiedlich sein, z.B. Prozesse im Sinne eines „unterbrochenen Gleichgewichts“, wobei inkrementelle Prozesse abrupten Wandelperioden vorausgehen und danach – im Rahmen eines neuen „Regimes“ – erneut folgen (vgl. unten die Transition-Forschung). Erfolgreiche Reformen durch Paketlösungen hängen auch von der Nutzung von Gelegenheitsfenstern ab.

Intelligentes „Flicken“ („Smart Patching“) hingegen geht inhaltlich selektiver vor und fokussiert auf Policy-Komponenten auf der Programm- und Durchführungsebene (vgl. oben Tabelle 5). Politische Prozesse sind durch Adaption gekennzeichnet, also durch iterative Wiederholungen und partielle Spezifikationen von Inhalten in Abhängigkeit dynamischer Kontextbedingungen. Entscheidend ist, dass das fokussierte Reformvorhaben schrittweise an technisch-fachlicher Qualität und politischer Unterstützung gewinnt (vgl. Tabelle 4 zum „Capable Design“ als Kennzeichen einer effektiven Policy).

In der Policy-Design-Forschung spielt das Konzept der absichtsvollen Gestaltung von Policies ersichtlich eine große Rolle („Human Agency“, Emirbayer und Mische 1998). Auch die Policy-Design-Forschung warnt allerdings davor, die Möglichkeiten zur innovativen Neugestaltung von Policies zu überschätzen, und zwar nicht allein auf Grund eines Mangels an technisch-fachlichem Wissen zu Problemen und ihren Lösungen (vgl. Howlett 2019a zu verschiedenen Formen von Unsicherheiten bei der Formulierung, Implementation usw. von Policies), sondern auch auf Grund von institutionell verankerten Verhaltenstendenzen im öffentlichen Sektor, eher mögliche Schuldzuschreibungen bei Reformvorhaben zu vermeiden („Blame avoidance“) als sich die durch solche Vorhaben anvisierten Verbesserungen zuschreiben zu lassen („Credit claiming“). Um es mit Howlett zum Ausdruck zu bringen:

“The literature on policy dynamics suggests that adopting a ‘courageous’ policy initiative with a large downside possibility of failure and adverse consequences in terms of electoral fortunes, reputation or legitimacy is not a prospect likely to appeal to many policymakers who require these status-enhancing characteristics in order to remain, or remain effective, in their present (and future) positions....” (Howlett 2014; S. 398)

Die Policy-Design-Forschung schlägt deshalb vor, im institutionellen Kontext von Tendenzen zur Vermeidung von Schuldzuschreibungen in Politikprozessen zwei Dimensionen systematisch in Beziehung zu setzen: (1) die Dimension der Reichweite („Scope“) eines Policy Problems und (2) die Dimension der öffentlichen Sichtbarkeit („Visibility“) (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12: The contextual dimension of blame avoidance: aspects of the severity of a policy problem and the need for government response

<i>Scope</i> <i>Visibility</i>	High	Low
High	Requires concrete ameliorative action including shifts in overall policy goals and instrument preferences (e.g., high levels of automobile accidents requiring safety regulations and changes in manufacturing technologies and attitudes)	Requires short-term or symbolic action including innovations in policy objectives and tools (e.g., dangerous dog attacks requiring new bans of specific breeds or new regulations of kennels)
Low	Requires some long-term attention including innovations in some aspects of policy objects and tools (e.g., poverty initiatives such as those involving different efforts to house inner-city homeless)	Does not require action or requires continuous low-level actions linked to instruments settings and targets (e.g., petty crime prevention requiring additional police to target, for example, an increase in pickpocketing activity)

Quelle: Howlett 2014; S. 398 (mit geringfügigen formalen Änderungen).

2.2.2 Ansatzpunkte für den Transfer auf das Politikfeld der Klimaanpassung

Die Policy-Design-Forschung überzeugt vor allem durch die systematische Erarbeitung einer komplexen Typologie von Arten eines Policy Mix (vgl. oben Tabelle 9). Bisherige UBA-Projekte zur DAS-Aktionsplanung haben diese Typologie entweder gänzlich außer Acht gelassen (so z.B. Blobel et al. 2016) oder erst ansatzweise berücksichtigt (so z.B. Hetz et al. 2019). Blobel et al.

(2016) fokussieren in der Publikation zum „Vorschlag für einen Policy Mix für den Aktionsplan Anpassung an den Klimawandel“ auf die Kombination von Steuerungsinstrumenten und Maßnahmen der Klimaanpassung. *Dass der Ausdruck „Policy Mix“ gemäß Policy-Design-Forschung eigentlich die Kombination von mindestens zwei „Policies“ erfordert, fand keine Beachtung.* Hetz et al. (2019) gehen schon intensiver auf die vielfältigen Möglichkeiten des Designs eines Policy Mix ein, verwenden allerdings nicht systematisch die Unterscheidung zwischen Instrumentenmix und Policy Mix (vgl. Tabelle 13).

Tabelle 13: Unterscheidung zwischen Instrumentenmix und Policy Mix

<i>Dimension</i>	Instrumentenmix	Policy Mix
Politikinhalt („Policy“)	Fokus auf Kombination von Instrumenten und Maßnahmen, um ein Ziel oder mehrere Ziele zu erreichen	Fokus auf übersektorale Politik durch die Kombination von Zielen und Instrumenten mehrerer „Politiken (Policies)“
Politikprozesse („Politics“)	Hoher Zweckrationalitätsanspruch	Kontextabhängiger Steuerungsanspruch
Politikinstitutionen („Polity“)	Institutionelle Bedingungen für den Einsatz von mehreren Steuerungsressourcen staatlichen Handelns (z.B. rechtliche Regelungen und öffentliche Finanzen)	Institutionelle Bedingungen der horizontalen und vertikalen Integration von Politiken

Quelle: Eigene Darstellung.

Für einen Instrumentenmix ist charakteristisch, dass er – auch im Falle mehrerer Ziele – im Rahmen einer einzelnen „Policy“ formuliert ist. Insbesondere im Falle einer einzelnen Zielsetzung für den Einsatz von Instrumenten und Maßnahmen ist ein hoher Anspruch auf Zweckrationalität plausibel, womit gemeint ist, dass mehrere Instrumente auch „nachweislich“ im Verbund zur effektiven Zielrealisierung beitragen. Der Komplexitätsgrad eines Mix von Instrumenten ist im Vergleich zum Mix von „Policies“ vermutlich oftmals deutlich geringer.

Ein Policy Mix bringt den Anspruch der Integration von mehreren „Policies“ zum Ausdruck, die je für sich auf unterschiedlichen Abstraktionsebenen komplexe Ziel- und Mittelaussagen umfassen können (vgl. Tabelle 5 zu den Komponenten einer „Policy“). Die Policy-Design-Forschung ist durchaus „realistisch“ in der Hinsicht, dass nicht in jedem Falle die Kombination von vollständigen „Policies“ auf allen Abstraktionsebenen erwartet wird. Die involvierten Akteure in Politik und Verwaltung können sich ggf. nur auf der Programm- und Durchführungsebene einigen, während bei der abstrakten Begründung von Ziel- und Mittelaussagen Divergenzen bestehen (sog. „Smart Patching“, vgl. oben). Es ist aber auch denkbar, dass lediglich abstrakte Begründungen und Zielaussagen konsensfähig sind, während Einigung auf der Durchführungsebene nicht zu erwarten ist. Im Falle eines Policy Mix liegt also in besonderem Maße eine Kontextualisierung des Steuerungsanspruchs nahe.

Der Transfer der Policy-Mix-Typologie der Policy-Design-Forschung stellt damit für die Weiterentwicklung der DAS durchaus eine Innovation dar. Es handelt sich dabei – im Grundsatz – weder nur um eine inkrementelle Weiterentwicklung, noch gar um eine radikale Veränderung der DAS. Die Innovation liegt eher in einem *umfassenderen und systematischeren Verständnis*,

welcher Typ von Policy Mix durch welche Ziele, Instrumente und Maßnahmen der Klimaanpassung angestrebt wird. Mit der Verwendung der Policy-Mix-Typologie der Policy-Design-Forschung wird eine Einordnung von „Policies“ im Rahmen der DAS möglich und damit auch eine stärker absichtsvoll gestaltete Strategieentwicklung zu Politikinstrumenten. Die Innovation liegt also *zwischen* einer inkrementellen und radikalen Innovation und betrifft eher das „Framing“ von Zielen, Instrumenten und Maßnahmen der Klimaanpassung.

Als Zwischenfazit soll hier allgemein *für die Verwendung der Policy-Mix-Typologie der Policy-Design-Forschung* argumentiert werden. Diese Typologie ist mit ihren acht Typen und weiteren Konzepten der Policy-Design-Forschung (z.B. „Packaging“ und „Smart Patching“) hinreichend flexibel auf Ziele, Instrumente und Maßnahmen im Rahmen der DAS anwendbar. Innovationen in der Verwendung der Policy-Mix-Typologie im Rahmen der DAS unterscheiden sich dabei vermutlich deutlich danach, ob sie der internen Verbesserung des Behördennetzwerks dienen sollen oder ob sie auf eine stärker „gesamthafte“ Veränderung der DAS zielen und damit die Kontextbedingungen des Behördennetzwerks betreffen (vgl. oben Tabelle 1 zur inhaltlichen Systematik der Literaturanalyse).

2.2.2.1 Weiterentwicklung des Verfahrens zu Politikinstrumenten im Behördennetzwerk

Das Behördennetzwerk wurde, wie oben erwähnt, 2017 als Netzwerk von Bundesbehörden und -institutionen zur Unterstützung der IMAA bei der Umsetzung der DAS dauerhaft eingerichtet (vgl. Die Bundesregierung 2020; S. 31). Das UBA leitet die Netzwerkarbeit. Im Jahr 2020 waren 28 Bundesbehörden und -institutionen im Netzwerk vertreten. Das Behördennetzwerk hat sich zunehmend mit Fragen der Erarbeitung eines Policy Mix zur Klimaanpassung befasst. Die Policy-Mix-Typologie der Policy-Design-Forschung wurde dabei allerdings nicht umfassend und systematisch in Ansatz gebracht (vgl. Hetz et al. 2019). Zusammenfassend und etwas vereinfachend ist es möglich zu formulieren, dass Fragen der Kombination von „Policies“ bisher vor allem als Fragen der Kombination von *Politikinstrumenten* behandelt wurden. Das Behördennetzwerk hat sich also mit Instrumentenkombinationen, weniger mit der systematischen Verknüpfung von „Policies“ befasst. Interdependenzen zwischen den Zielen und Instrumenten von unterschiedlichen „Policies“ fanden ihren Niederschlag in der Auswahl von Kriterien zur Analyse und Bewertung von Instrumenten (die Kriterien der Effektivität, Flexibilität, Effizienz, Kohärenz, Synergiepotenzial, vgl. Hetz et al. 2019). Die Anwendung der Kriterien auf ausgewählte Handlungsfelder der Klimaanpassung führte insbesondere zu Aussagen zu Einzelinstrumenten und nur ergänzend und ansatzweise zur Berücksichtigung von Instrumentenkombinationen in den Handlungsfeldern.

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, Potenziale zum Transfer der Policy-Design-Forschung vor allem in der systematischen Anwendung der Policy-Mix-Typologie auf die Ausgestaltung des Verfahrens zur Analyse und Bewertung von Politikinstrumenten zu vermuten. Ein solcher Transfer würde sich vor allem in der innovativen Weiterentwicklung des Verfahrens in Form einer veränderten Verwendung von Kriterien für die Bewertung von Politikinstrumenten niederschlagen:

- *Analyse und Bewertung von Einzelinstrumenten:* Das bisherige Verfahren zur Unterstützung der DAS-Aktionsplanung hat sich vor allem in Hinblick auf Einzelinstrumente bewährt. Durch die Entwicklung und Erprobung des Verfahrens konnten zahlreiche Erfahrungswerte zur konkreten Durchführung des Verfahrens und Hinweise zur Verfahrensverbesserung gesammelt werden (vgl. zusammenfassend Hetz et al. 2019). Solche Verbesserungen betreffen beispielsweise die Verständigung zwischen den NWP über die Aufgaben und Rollen der einzelnen Partner und des Netzwerks insgesamt, das Verständnis und die

konkrete Anwendung der fünf Kriterien zu Politikinstrumenten und zahlreiche Details zur eher „technischen“ Durchführung des Verfahrens.

- ▶ *Analyse und Bewertung von Instrumentenkombinationen:* Fragen eines Instrumentenmix in den Handlungsfeldern der Klimaanpassung standen beim bisher praktizierten Verfahren allerdings nicht im Mittelpunkt. Im Zuge der Analyse und Bewertung von Einzelinstrumenten wurden (1) Hinweise zu übergreifenden Politikinstrumenten gesammelt (z.B. Klima-Basisdienste) und (2) *nach* der Bewertung von Einzelinstrumenten lediglich *ergänzende* Bewertungsurteile zur Kombination von instrumentellen Aussagen erarbeitet. Die Verwendung der Policy-Design-Forschung für die Weiterentwicklung des Verfahrens würde bereits bei der intensiveren und in höherem Maße systematischen Analyse und Bewertung von Kombinationen von Instrumenten zu signifikanten Verfahrensänderungen führen. Dies würde beispielsweise die Art der Zielformulierung für die Anwendung des Kriteriums der Effektivität betreffen als auch die Bewertung von Interdependenzen zwischen mehreren Instrumenten. So werden Bewertungen von Instrumentenkombinationen unter dem Kriterium der Effektivität durch eine möglichst konkrete und eindeutige Zielformulierung erleichtert. Dies legt es nahe, Kombinationen von Instrumenten effektivitätsorientiert *möglichst unter nur einer Zielvorgabe* und nicht mit mehreren Zielen zu bewerten. Das Set an Bewertungskriterien müsste zudem in Hinblick auf mehrere Instrumente durch das Kriterium der Konsistenz erweitert werden (vgl. oben Tabelle 8). *Im Rahmen des Verfahrens wäre deutlich zwischen der Kohärenz von Zielen und der Konsistenz von Instrumenten zu unterscheiden.* Insgesamt zeigt sich, dass die systematische Berücksichtigung der Policy-Design-Forschung bereits in Hinblick auf Instrumentenkombinationen zu signifikanten, wenn auch nicht radikalen Änderungen des Verfahrens im Rahmen des Behördennetzwerks führen dürfte.
- ▶ *Analyse und Bewertung von Typen eines Policy Mix:* Von den Policy-Mix-Typen sind vermutlich zwei für die DAS von besonderer Bedeutung (vgl. oben Tabelle 10): der „klassische Policy Mix“ (Typ IV: Mehrere Politiken, Ziele und *eine* Ebene der Strategieentwicklung) sowie der „Ebenen-übergreifende komplexe Policy Mix“ (Typ VIII: Mehrere Ebenen, Ziele und „Policies“). Die Policy-Design-Forschung argumentiert allerdings, dass die komplexe Strategie für mehrere Policies und Ebenen besonders hohen Herausforderungen der effektiven Realisierung gegenübersteht. Insbesondere für ressortübergreifende und auf mehrere räumlich-institutionelle Ebenen bezogene Strategien stellt sich damit die Frage, wie *ambitioniert* der Anspruch der Querschnittsorientierung gewählt wird (vgl. Vetter et al. 2017). Im Vergleich zur Analyse und Bewertung von Instrumentenkombinationen ist die Weiterentwicklung des Verfahrens zu Politikinstrumenten im Behördennetzwerk als Policy Mix noch deutlich ambitionierter. Hierfür gibt es zahlreiche Gründe, von denen im Folgenden einer in den Vordergrund gerückt werden soll: Beiträge des Behördennetzwerks zur Realisierung eines Policy Mix erfordern bereits im Falle des Typ IV die Erarbeitung eines kohärenten Zielsystems über mindestens zwei „Policies“ hinweg. Fragen der Konsistenz von Instrumenten können erst nach der Analyse eines komplexen Sets an mehr oder weniger konkreten Zielaussagen (vgl. Hetz et al. 2019) systematisch behandelt werden. Beiträge des Behördennetzwerks zu Instrumentenkombinationen als Bestandteile eines Policy Mix setzen damit die stärkere Differenzierung der Analyse zwischen Politiken, Zielen und Politikinstrumenten voraus. Das bisherige Verfahren müsste für eine solche Bewertungsaufgabe in hohem Maße, wenn auch nicht radikal überarbeitet werden.

2.2.2.2 Ansatzpunkte bei der Gestaltung des Netzwerkkontexts im Rahmen der DAS

Die DAS ist ein horizontal und vertikal komplexer Strategieprozess:

- ▶ Horizontal ergibt sich diese Komplexität durch die hohe Anzahl und Vielfalt an Handlungsfeldern der Klimaanpassung wie sie im Überblick im zentralen Strategiedokument aus dem Jahr 2008 dargestellt wird (Die Bundesregierung 2008). Der Ausdruck „Handlungsfeld“ ist im Unterschied zum Ausdruck „Policy“ weniger voraussetzungsvoll. Eine Policy erfordert das Vorhandensein von Ziel- und Mittelaussagen auf mehreren Abstraktionsebenen (vgl. oben Tabelle 5). Der Ausdruck „Handlungsfeld“ hingegen fokussiert auf Instrumente und Maßnahmen – ohne das Erfordernis des Vorhandenseins von abstrakten *und* konkreten Zielaussagen zu benennen. Mit der im Zweiten Fortschrittsbericht formulierten politischen Schwerpunktsetzung (vgl. Die Bundesregierung 2020; S. 52) auf die Erarbeitung von messbaren Zielvorgaben zur Klimaanpassung und der Betonung von Wirksamkeitsanalysen von Instrumenten und Maßnahmen kommt der Orientierung an „Policies“ also im Rahmen der DAS eine zunehmende Bedeutung zu.
- ▶ Vertikal ergibt sich die hohe Komplexität des DAS-Strategieprozesses aus den unterschiedlichen räumlich-institutionellen Ebenen der DAS und den Akteuren, die auf diesen Ebenen zentrale Rollen spielen (vgl. oben Abbildung 1).

Eine hohe Komplexität ergibt sich auch daraus, dass die historischen und sachlich-räumlichen Bedingungen der Klimaanpassung je nach Handlungsfeld und konkreter politisch-administrativer Problemstellung unterschiedliche Ausprägungen annehmen können und vielfältig interagieren. So gibt es beispielsweise zu Strategien für Flusshochwasser bereits zahlreiche Erfahrungswerte auf der kommunalen Ebene sowie den Ebenen der Bundes- und Landespolitik – nicht zuletzt als Reaktionen auf das Flusshochwasser der Elbe und ihrer Nebenflüsse im August des Jahres 2002. Im Vergleich dazu hat der Hitzesommer im Jahr 2003 weniger Reformaktivitäten ausgelöst. Die Vorsorge für Hitzebelastungen in urbanen Gebieten und den Umgang mit Hitzewellen gewinnt allerdings in den letzten Jahren auf der Grundlage von Erfahrungswerten mit wiederkehrenden Hitzesommern an Bedeutung. Die Katastrophe im Ahrtal in Folge eines Starkregenereignisses im Jahr 2021 hat die Notwendigkeit einer verstärkten Strategieentwicklung für die Reduzierung von Starkregenrisiken eindringlich vor Augen geführt. Für die Reduzierung von Fluss- und Starkregenrisiken ist die Beachtung von sachlich-räumlichen Unterschieden zwischen diesen beiden Arten von Umweltrisiken von hoher Bedeutung (z.B. typische Flusshochwasserrisiken als mittel- bis langfristig vorausschauend sachlich-räumlich stärker eingrenzbarer Risiken im Vergleich zu Starkregenrisiken, die im Prinzip ubiquitär auftreten können).

Die Policy-Design-Forschung hat ein Verständnis von Policy Mix entwickelt, das genau dieser hohen Komplexität entspricht (vgl. oben Tabelle 9). Für die DAS insgesamt soll hier deshalb vermutet werden, dass die Policy-Design-Forschung Grundlagen für ein proportionales Policy Design in der Praxis der Klimaanpassungspolitik zur Verfügung stellt (vgl. Tabelle 3). Wie diese Grundlagen genutzt werden, hängt insbesondere von den konkreten Zielen für die Weiterentwicklung der DAS ab. Auch hier bietet es sich an, Transferpotenziale der Policy-Design-Forschung nach Einzelinstrument einerseits sowie Instrumentenmix und Policy Mix andererseits zu differenzieren:

- *Weiterentwicklung von Einzelinstrumenten für die Klimaanpassung:* Das Politikfeld der Klimaanpassung hat sich in Hinblick auf spezifische Problemwahrnehmungen, Akteure und Institutionen etabliert (vgl. Stecker 2015, Vetter et al. 2017). Schwächer ausgeprägt ist der besondere instrumentelle Charakter der Klimaanpassungspolitik, denn Klimaanpassung ist für eine Vielzahl von informatorischen, regulatorischen und ökonomischen Instrumenten von Bedeutung (vgl. Vetter et al. 2017). Die DAS als Strategieprozess zur Klimaanpassung wurde im Jahr 2008 gerade auch mit dem Argument offiziell etabliert, dass Klimaanpassung zu Veränderungen in zahlreichen Handlungsfeldern von Politik und Verwaltung führen sollte. Die Querschnittsorientierung der DAS steht in einem Spannungsverhältnis zum Kennzeichen der „Besonderheit“ bzw. „Besonderung“ von Politikfeldern, denn Letzteres wird durch Politikinstrumente unterstrichen, die öffentlich *sichtbar* sind und *exklusiv* einem Politikfeld zugeordnet werden können (z.B. Deichbau oder der Bau von Hochwassermauern als besondere Maßnahmen des strukturellen Hochwasserschutzes in Städten und Regionen als Baustein eines integrierten Hochwasserrisikomanagements). Es wäre daher zu prüfen, ob die Konzepte der Policy-Design-Forschung auch in Hinblick auf die Weiterentwicklung von Einzelinstrumenten zur „Besonderung“ des Politikfeldes der Klimaanpassung zu Rate gezogen werden können (vgl. Howlett 2019a, Howlett und Mukherjee 2018c). Denkbar wäre auch, dass sich insbesondere die Schwerpunktsetzung in der Erarbeitung von messbaren Anpassungszielen zur Profilierung der Klimaanpassungspolitik eignet (Profilierung = Formulierung eines exklusiven Steuerungsanspruchs).
- *Weiterentwicklung von Instrumentenkombinationen und Optionen für einen Policy Mix:* Instrumentenkombinationen und Policy Mix haben jeweils spezifische Stärken. Für einen Instrumentenmix spricht die einfachere, ggf. eindeutige und Lernprozesse im Rahmen der DAS begünstigende Zielorientierung. Im Idealfall wird aus einem anspruchsvollen Ziel ein nachweislich effektives Instrumentenbündel „abgeleitet“ und, sofern kontextbezogen plausibel, als Reformpaket zur Klimaanpassung präsentiert. Ein Policy Mix hingegen erfordert kohärente Zielsetzungen über mehrere Politiken hinweg und verspricht damit „Integrationsgewinne“, scheitert ggf. aber an den Realitäten eines nur begrenzt integrierbaren hochdifferenzierten politisch-administrativen Systems in spätmodernen Gesellschaften.

Insgesamt ergibt sich, dass die Konzepte der Policy-Design-Forschung *im Verbund* in die Weiterentwicklung der DAS einbezogen werden sollten. Erst die Orientierung an Einzelinstrumenten, Instrumentenkombinationen und Optionen für einen Policy Mix erlaubt die für effektive Klimaanpassungspolitik erforderliche Flexibilität in der Politikgestaltung.

2.3 Governance-Forschung

2.3.1 Koordination der Vielfalt an Akteuren

Governance-Konzepte haben Eingang auch in die Policy-Design-Forschung gefunden (vgl. Howlett 2019a, Howlett und Mukherjee 2018c). Die für die Policy-Design-Forschung spezifische Berücksichtigung von Governance soll hier gleichwohl *nicht* im Mittelpunkt stehen. Denn Policy-Design-Forscher/innen (wie z.B. Howlett 2019a; S. 31) vertreten ein sehr breites Verständnis von Governance-Analyse, das Ansätze des Legal, Corporate, Market und Network Governance umfasst. Governance-Forscher/innen wie beispielsweise Klijn und Koppenjan (2016) kritisieren ein solches Governance-Verständnis als *zu breit* und *diffus*. Die spezifischen Herausforderungen von Governance zur Koordination von Akteuren mit ihren unterschiedlichen Wahrnehmungen,

Interessen, Präferenzen und Strategien könnten auf diese Weise nicht angemessen beachtet werden. Zudem würde einer inflationären Verwendung des Ausdrucks „Governance“ Vorschub geleistet (vgl. Klijn und Koppenjan 2016; S. 6ff., zu vier Missverständnissen, was Governance ist).

Das Folgende erläutert vor diesem Hintergrund zunächst ein enges Verständnis von Governance, das auf Netzwerk-Governance fokussiert. Anschließend erfolgt eine Problemanalyse im Sinne der Identifikation von vier Quellen für „Fehler“ oder Schwachstellen bei der Ausführung von Policies (Ansell et al. 2017a). Die weiteren Ausführungen zeigen, welche Optionen zur Vermeidung von solchen Schwachstellen und zum Lernen aus Fehlern bestehen. Der Abschnitt stellt hierfür *ausgewählte* Konzepte im Überblick vor (Netzwerk-Management und „Collaborative Governance“ sowie Multi-Level Governance und Metagovernance).

Enges Governance-Verständnis: Governance als netzwerkbasierte Koordinationsform

Zahlreiche wissenschaftliche Disziplinen arbeiten zu Governance. Der Ausdruck „Governance“ ist deshalb besonders erläuterungsbedürftig. Bei einem engen Verständnis von Governance sind vor allem zwei Ebenen der Analyse und Argumentation zu unterscheiden (vgl. z. B. Bevir 2012, Hutter und Thaler 2018, Wiechmann 2019):

- ▶ Auf einer *empirischen Ebene* meint Governance besondere Formen der Koordination, die durch nicht-hierarchische und nicht-marktliche Beziehungen gekennzeichnet sind (z.B. interorganisatorische Netzwerke, Formen der Selbststeuerung, Klijn und Koppenjan 2016).
- ▶ Auf einer *normativ-praktischen Ebene* ergeben sich Fragen von „Good Governance“. Gesucht wird nach Konzepten, Kriterien und Indikatoren, um gesellschaftspraktisch erwünschte Wirkungen zu erzielen (z. B. Bekämpfung von Korruption).

Dieser Bericht verwendet ein empirisches Governance-Verständnis.¹¹ Damit ist ein erster Schritt in Richtung einer begrifflichen Annäherung an Governance erfolgt. Weitere Schritte sind erforderlich, denn – wie Überblicksdarstellungen über Governance-Konzepte zeigen (z.B. Bevir 2008, Ansell und Torfing 2016) – auch ein empirisches Verständnis von Governance weist eine hohe Vielfalt möglicher Ausprägungen auf (z.B. Collaborative Governance, Multi-Level Governance, Global Governance, Metagovernance).

Governance als spezifische Koordinationsform auf einer empirischen Ebene kann unterschiedlich konzeptualisiert werden. Das Folgende gibt dazu vier Hinweise (vgl. z.B. Grande 2012, Ansell und Torfing 2014, Klijn und Koppenjan 2016):

- ▶ *Differenzierung und Komplexität*: Governance-Formen entwickeln sich im Kontext einer zunehmenden Binnendifferenzierung und Komplexität des politisch-administrativen Systems und von gesellschaftlichen Prozessen (z.B. zunehmende Komplexität der Konstellationen von Akteuren sowie von Policies, politisch-administrativen Prozessen und institutionellen Regelungen).
- ▶ *Vielfalt an Interdependenzen*: Governance-Formen sollen (und können auch bei Vorliegen von bestimmten Bedingungen und Prozessen) zur Bewältigung von Interdependenzen dienen (z.B. territoriale Interdependenzen, Interdependenzen zwischen Ressourcen und „Policies“ sowie zwischen gesellschaftlichen Teilbereichen wie Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Bildung usw.).

¹¹ Das empirische Verständnis von Governance in diesem Bericht ergibt sich bereits durch dessen Gliederung. Denn im Falle eines weiten theoretisch-konzeptionellen Verständnisses von Governance hätte dieses *vor* der Literaturlauswertung der Policy-Design-Forschung positioniert werden müssen.

- ▶ *Kooperativer Staat und Netzwerke:* Governance ist eine nicht-hierarchische und netzwerkbasierte Koordinationsform der Interdependenzbewältigung für die Produktion öffentlicher Güter, insbesondere auch durch Kooperation. Governance-Forscher/innen betonen die Bedeutung der Vernetzung, Kooperation und Verhandlung von staatlichen und auch nichtstaatlichen Akteuren (vgl. z.B. das vielzitierte Modell von „Collaborative Governance“ von Ansell und Gash 2008, vgl. auch Grande 2012).
- ▶ *Innovation und komplexe Wertbezüge:* Governance sieht sich steigenden Erwartungen an die Erarbeitung innovativer Problemlösungen gegenüber. Erwartungen an Governance beruhen grundsätzlich auf einem komplexen Set von Wertbezügen und Bewertungskriterien, zu denen in liberal¹²-demokratischen Staaten Kriterien wie demokratische Legitimität, Rechtsstaatlichkeit, Verantwortlichkeit, Effektivität, Innovation gehören.

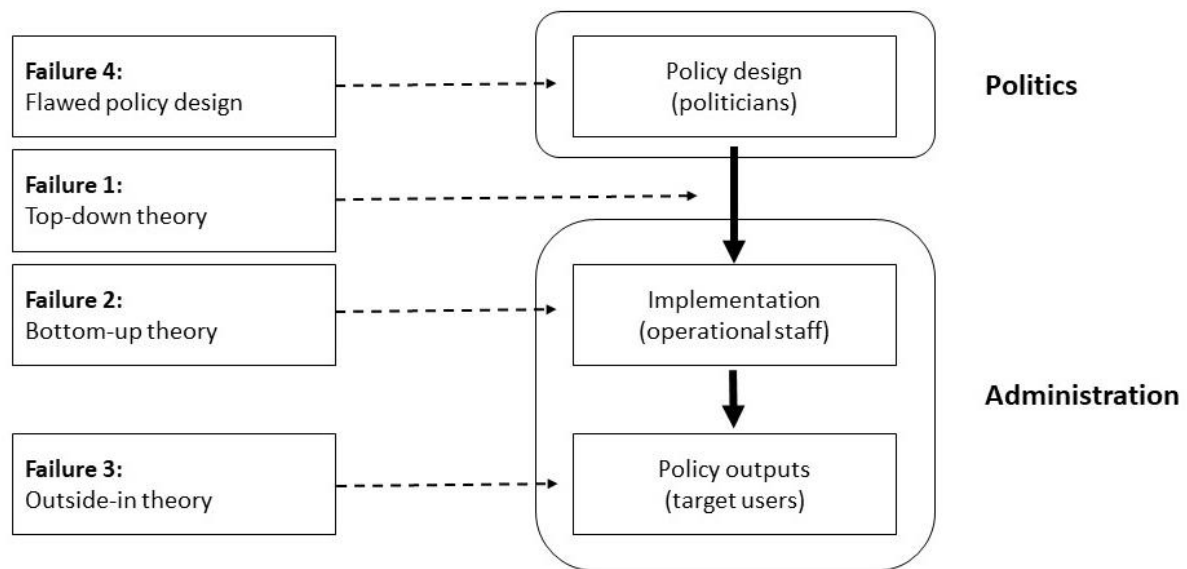
Das hier verwendete Verständnis von Governance ist also in Hinblick auf die Art der Koordination vielfältiger Akteure enger gefasst als Governance in der Policy-Design-Forschung. Die Anzahl und Heterogenität der Wertbezüge und Bewertungskriterien für die Analyse und Bewertung der Leistungsfähigkeit von Governance ist allerdings gegenüber der effektivitätsorientierten Policy-Design-Forschung höher (Klijn und Koppenjan 2016).

Vier Quellen für Schwachstellen und Fehler bei der Ausführung von Policies

Es ist leicht, sich im „Governance-Dschungel“ zu verlieren. „Sich verlieren“ kann dabei zweierlei bedeuten: (1) die inflationäre Verwendung des Ausdrucks „Governance“ (vgl. oben) und (2) die hochselektive Verwendung eines einzelnen Konzepts, dessen Anwendungsbereich über Gebühr ausgedehnt wird (z.B. Analyse eines Policy Mix auf mehreren Ebenen als „Collaborative Governance“, vgl. Ansell und Gash 2008, zum „concept stretching“, vgl. z.B. Gerring 2012).

Zur Orientierung im „Governance-Dschungel“ soll hier folgendermaßen vorgegangen werden: (1) Zunächst erfolgt eine vereinfachte Analyse möglicher Schwachstellen und Fehlerquellen von Policies (auf der Grundlage von Ansell et al. 2017a); dabei ist vorteilhaft, dass Ansell et al. (2017a) ihre Analyse systematisch mit der Policy-Design-Forschung zu verbinden suchen (vgl. Abbildung 3). In Hinblick auf mögliche Schwachstellen und Fehlerquellen von „Policies“ werden dann ausgewählte Governance-Konzepte vorgestellt.

¹² Von liberal-demokratischen Staaten werden in den letzten Jahren zunehmend die sog. „illiberalen Demokratien“ unterschieden (Krastev und Holmes 2019).

Abbildung 3: Four sources of policy execution failure

Quelle: Ansell et al. 2017a; S. 474.

Abbildung 3 verdeutlicht den Zusammenhang zwischen vier Quellen für Schwachstellen bei der Ausführung von Policies (Ansell et al. 2017a):

- *Fehlerquelle 1* („Failure 1“) verdeutlicht, dass „Policies“ in modernen Gesellschaften vom Policy Design bis zur Umsetzung durch die Zieladressat/innen („Target users“) lange Wege zurücklegen müssen, bei denen Kommunikationslücken, Verzögerungen, Vetopositionen usw. oftmals wahrscheinlich sind („Top-down theory“ in Abbildung 3).
- *Fehlerquelle 2* („Failure 2“) ruft in Erinnerung, dass das produktive Zusammenspiel von Akteuren „von oben“ und „von unten“ nicht immer gelingt (z. B. weil Akteure „vor Ort“ nur die gewünschten Erfolgsmeldungen nach oben durchreichen, ohne Probleme als Gelegenheiten des gemeinsamen Lernens anzusprechen, „Bottom-up theory“ in Abbildung 3).
- *Fehlerquelle 3* („Failure 3“) zeigt, dass staatliches Handeln in hohem Maße auch durch die Rahmenbedingungen von Zieladressat/innen und die Funktionsweise gesellschaftlicher Teilbereiche begrenzt wird (Grenzen staatlicher Steuerungsfähigkeit, z.B. in Hinblick auf die Erzielung konkreter Marktergebnisse, „Outside-in theory“ in Abbildung 3).
- Ansell et al. (2017a) fügen den drei bisher genannten Quellen eine vierte hinzu: *Fehlerquelle 4* („Failure 4“) zeigt, ganz im Sinne der Policy-Design-Forschung, dass Schwachstellen und Fehler im Design auch durch die Vermeidung von Fehlern an den Quellen 1 bis 3 nicht zu kompensieren sind. Ansell et al. (2017a) betonen die Rolle politischer Mandatstragenden. Mandatstragende seien z.B. für die grundsätzliche Zielrichtung von Politiken („Policy Goals“, vgl. Tabelle 5) und die Legitimation konkreter Politiken von hoher Bedeutung. Sie weisen allerdings auch darauf hin (2017a; 479ff.), dass Mandatstragende ein effektives Policy Design vernachlässigen oder sogar unterminieren können (z.B. wenn Mandatstragende weniger an den Politikinhalten interessiert sind, sondern Positionsgewinnung und Machterhalt in den Vordergrund rücken; im Falle ideologischer Orientierungen, die Kompromisse erschweren; im Falle starker Verflechtungen zu organisierten gesellschaftlichen Interessen).

Quelle 4 war Gegenstand der Ausführungen zum Policy Design und wird daher im Folgenden nicht vertiefend behandelt. Das Folgende fokussiert auf vier ausgewählte Governance-Konzepte, die Optionen für die Quellen 1 bis 3 enthalten.

2.3.1.1 Typen von Netzwerken und Netzwerk-Management

Die Vermeidung von Schwachstellen und Fehlern an den Quellen 1 und 2 (vgl. Abbildung 3) setzt zunächst ein Verständnis für unterschiedliche Netzwerktypen und Managementzugänge voraus. Denn Governance als netzwerkbasierte Koordinationsform kollektiven Handelns ist ein vielfältiges Phänomen in (spät-)modernen Gesellschaften. Klijn und Koppenjan (2016) unterscheiden drei Netzwerktypen auf der Grundlage von Forschungsbeiträgen aus den Politik- und Verwaltungswissenschaften sowie der Organisationsforschung (vgl. Tabelle 14).

Tabelle 14: Types of networks in empirical research and their characteristics

	Policy networks	Service delivery and implementation	Collaborative and network governance
Main origin	Political science	Organizational science / inter-organization theory	Public administration, collaborative planning, and argumentative policy analysis
Focus	Decision making and effects Closure and power relations on issue and agenda setting	Inter-organizational coordination Effective policy/service delivery Integrated policy/services	Solving societal problems by managing horizontal collaboration
Main fields and research questions	Which actors are involved in decision making? How are the power relations and what are the effects on decision making?	How can complex integrated services be coordinated? What mechanisms are effective and efficient (contracting, partnerships, etc.)?	How to manage governance networks? How to organize them and connect them to traditional institutions? How to improve variety of content and combine various value judgements?

Quelle: Klijn und Koppenjan 2016; S. 23 (Auszug; die Ausführungen zur Geschichte der Analyse von Netzwerktypen sowie zu den Schlüsselaufordernissen wurden weggelassen.)

Politikwissenschaftliche Beiträge haben sich vor allem mit Policy-Netzwerken befasst. Konzepte der Macht und des beschränkten Zugangs zu Policy-Netzwerken („Closure“) standen im Vordergrund, um die Wirkungen von diesen Netzwerken auf politische Prozesse zu analysieren. Die Organisationsforschung hingegen interessiert sich mehr für die Frage, wie Netzwerkakteure eine effektive und effiziente Interdependenzbewältigung realisieren können, z.B. bei der Bereitstellung öffentlicher Güter in Form von Dienstleistungen für bestimmte Zielgruppen. Sie

fokussiert auf Umsetzungsnetzwerke („Service delivery and implementation network“). Klijn und Koppenjan (2016) argumentieren, dass gegenüber diesen beiden Netzwerktypen der dritte Typus des „Collaborative and network governance“ in Theorie und Praxis an Bedeutung gewonnen hat.

Das Management von Umsetzungsnetzwerken entspricht – idealtypisch gesehen – tendenziell einem traditionellen Managementansatz, bei dem Netzwerkpartner mit einer Vielfalt von Problemwahrnehmungen, Interessen, Präferenzen und Strategien schrittweise diese Vielfalt auf eine gemeinsame Problemlösung zu *reduzieren* versuchen („Reducing plurality“, vgl. Tabelle 15), um eine integrierte und effektive Leistungsbereitstellung effizient zu realisieren. Für den traditionellen Zugang zum Netzwerk-Management sind unterschiedliche Wahrnehmungen und Präferenzen von Akteuren selbst ein Managementproblem, das es durch Reduzierung dieser Vielfalt zu lösen gilt. Governance-Netzwerke („Collaborative and network governance“) hingegen streben einen *kontinuierlichen* Umgang mit vielfältigen Wahrnehmungen und Präferenzen von Netzwerkakteuren an und sehen darin eine zentrale Herausforderung für effektive, innovative und demokratisch eingebettete Netzwerke. Vielfalt von Wahrnehmungen und Präferenzen ist nicht per se ein zu lösendes Managementproblem, sondern im Grunde der Zweck der Entwicklung und Etablierung von Netzwerken zwischen Organisationen und Personen. Durch Netzwerkbildung und Netzwerkmanagement sollen vielfältige direkte Kommunikationen zwischen Netzwerkpartnern über Politikinhalte überhaupt erst ermöglicht werden, ohne diese möglichst frühzeitig in das „Prokrustesbett“ einer anvisierten effektiven und effizienten Problemlösung zu zwingen (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 15: Traditional and network approaches to managing substantive complexity

	Traditional approach	Network approach
Dealing with complexity about problems	Ex ante clarification of problem by information gathering and (scientific) research	Avoiding of early fixations; furthering awareness of plurality of perceptions and preferences
Dealing with solutions	Formulation of ex ante objectives and criteria for development and selection of optimal solution	Furthering substantive variety and favourable conditions for learning and intermediate adaptations
Reaction to plurality of perceptions and preferences	Reducing plurality by excluding perceptions or searching for an authoritative problem formulation	Joint image building: search for common grounds for joint interaction, recognizing enduring differences

Quelle: Klijn und Koppenjan 2016; S. 127 (mit geringfügigen formalen Änderungen).

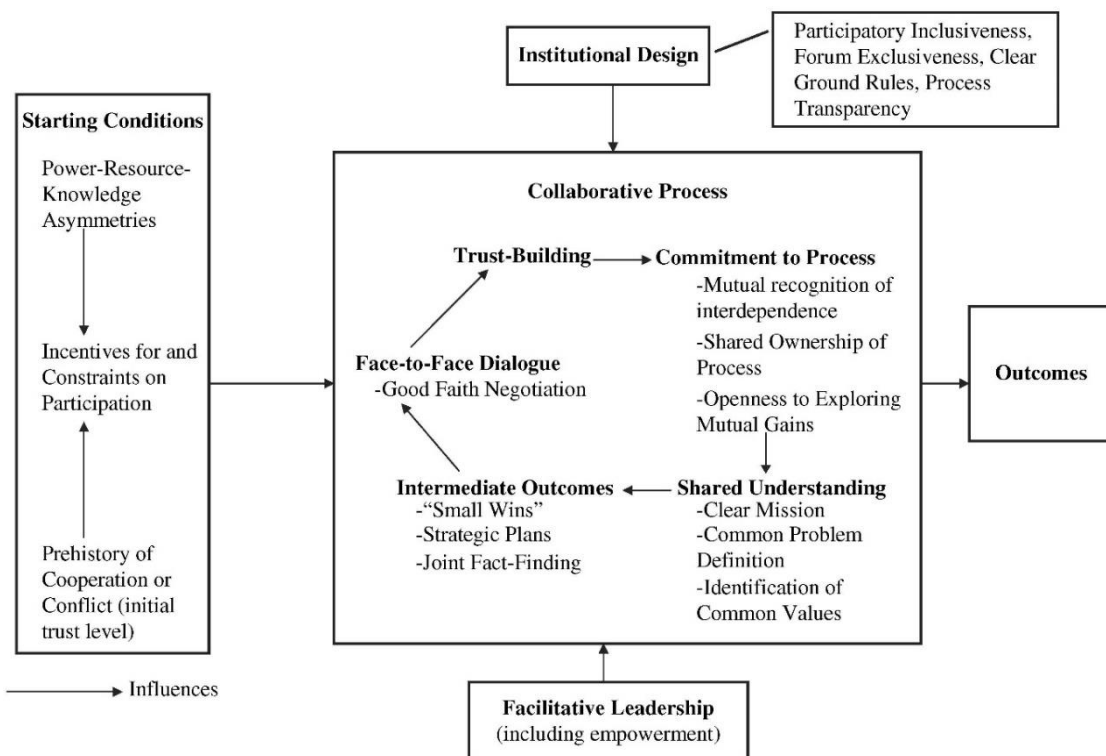
Der Umgang mit inhaltlicher Vielfalt in Netzwerken ist also entscheidend dafür, ob es sich um traditionelles oder innovatives Netzwerk-Management handelt. Bemühungen von Netzwerk-Manager/innen zur Reduzierung von inhaltlicher Vielfalt und zur Etablierung einer für alle überzeugenden („autoritativen“) Problemlösung laufen auf ein traditionelles Management hinaus. Bemühungen von Netzwerk-Manager/innen, die kollektive Aufmerksamkeit für inhaltliche Netzwerkvielfalt zu stärken und für die Erarbeitung von Problemlösungen kontinuierlich zu nutzen, gelten nach Klijn und Koppenjan (2016) als innovativer Managementansatz.

Diese Kontrastierung eines traditionellen Netzwerk-Managements speziell in Hinblick auf Umsetzungsnetzwerke einerseits und eines innovativen Managements im Sinne von Netzwerk-Governance andererseits ist *idealtypisch* zu verstehen. In realen Netzwerkfällen werden vermutlich häufig Mischungen von Netzwerktypen und Managementansätzen auftreten, was Klijn und Koppenjan (2016; S. 37) selbst betonen. Über die vereinfachende Einordnung von Governance in Hinblick auf unterschiedliche Netzwerktypen und Managementansätze hinaus ist deshalb ein stärker empirisch differenziertes Vorgehen erforderlich wie es mit dem Konzept des „Collaborative Governance“ von Ansell und Gash (2008) möglich ist.

2.3.1.2 Collaborative Governance und weitere Konzepte

Das Konzept des Collaborative Governance adressiert, wie das innovative Netzwerk-Management, vor allem die Quellen 1 und 2 für Schwachstellen und Fehler von Policies. Ansell und Gash (2008) definieren Collaborative Governance als ein „governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets.“ (Ansell und Gash 2008; 544)¹³ Auf der Grundlage dieser Definition und einer umfangreichen Literaturanalyse erarbeiten sie ein weithin anerkanntes konzeptionelles Governance-Modell (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: A model of collaborative governance



Quelle: Ansell und Gash 2008; S. 550

Das Modell besteht aus fünf Hauptbausteinen: Ausgangsbedingungen für eine Governance-Episode, institutionelles Design, Führung („Facilitative Leadership“), Kooperationsprozess und

¹³ Die Definition von Ansell und Gash (2008) betont das Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure. Das Modell von Ansell und Gash (2008) ist allerdings auch auf das Zusammenwirken allein von staatlichen Akteuren angewendet worden (Ansell 2012). Denn die Modellkomponenten sind so allgemein formuliert, dass sie auch auf Prozesse *innerstaatlichen* Handelns anzuwenden sind. Gleiches gilt für die Propositionen des Modells.

Kooperationsergebnisse („Outcomes“). Die vier zuerst genannten Bausteine sind in einzelne Elemente untergliedert, während das Ergebnis von Collaborative Governance nicht weiter differenziert wird. Zahlreiche theoretische und empirische Governance-Analysen haben dieses Modell weiterentwickelt bzw. für empirische Arbeiten verwendet (vgl. z.B. Hutter 2016).

Das Modell des Collaborative Governance *ergänzt* die in hohem Maße an inhaltlichen Ziel-Mittel-Fragen orientierte Policy-Design-Forschung durch eine kontext- und prozessbezogene Analyse von Governance-Episoden. Eine Episode ist durch die Möglichkeit der zeitlich konkreten Benennung von Anfang und Ende eines Zeitraums gekennzeichnet (z.B. Episode vom Jahr 2008 bis zum Jahr 2013, vgl. Hutter und Bohnefeld (2013) zum Strategieprojekt REGKLAM zur Klimaanpassung in der Region Dresden; vgl. auch die „Starting conditions“ und „Outcomes“ in Abbildung 4). Das Modell kann dafür genutzt werden, retrospektiv und prospektiv die Ausgangsbedingungen und das institutionelle Design sowie Fragen von Führung und Prozessgestaltung für realisierte und / oder künftig erwünschte Kooperationsergebnisse zu untersuchen.¹⁴

Multi-Level Governance

Die Tabellen 9 und 10 verdeutlichen die hohe Bedeutung vertikaler Ebenen im Policy Design. Was unter vertikalen Ebenen zu verstehen ist, blieb jedoch empirisch unbestimmt und wurde beispielhaft durch Verweis auf räumlich-institutionelle Ebenen im Sinne der Politikentwicklung in föderalistisch strukturierten Staaten angesprochen.¹⁵ Auch Abbildung 3 zur Identifikation von Schwachstellen und Fehlerquellen bei der Ausführung von Policies beruht auf der einfachen Unterscheidung von drei Ebenen, die sich aus Regelungen und Verfahren demokratischer Legitimation herleiten lassen: die Ebene des Policy Designs, der Policy-Implementation und die Ebene des Policy Ergebnisses im Zusammenhang mit dem Handeln der Politikadressat/innen.¹⁶

Tosun und Treib (2018) nehmen mit ihrem konzeptionellen Modell (vgl. unten Abbildung 5) eine vertiefende Analyse von Policy-Feedback-Prozessen mit unterschiedlichen Bedingungen der Implementation vor.¹⁷ Sie unterscheiden zwei Arten von Implementationsstrukturen: (1) eine zentralisierte und (2) eine dezentralisierte Struktur. Erstere ist durch eine niedrige Anzahl von Akteuren auf der Ebene der Implementation gekennzeichnet; Letztere durch eine hohe Anzahl von Akteuren. Bei zentralisierten Implementationsstrukturen verfügen die relativ wenigen Akteure zudem über nur geringe Spielräume zur situativen Anpassung eines Policy Designs; bei einer dezentralisierten Struktur hingegen gibt es größere situative Anpassungsspielräume.

Das Hauptargument von Tosun und Treib (2018) ist es nun, dass zentralisierte und dezentralisierte Implementationsstrukturen unterschiedliche Vor- und Nachteile aufweisen:

¹⁴ Unten wird noch näher auf das Transferpotenzial des Modells von Ansell und Gash (2008) auf das Politikfeld der Klimaanpassung eingegangen.

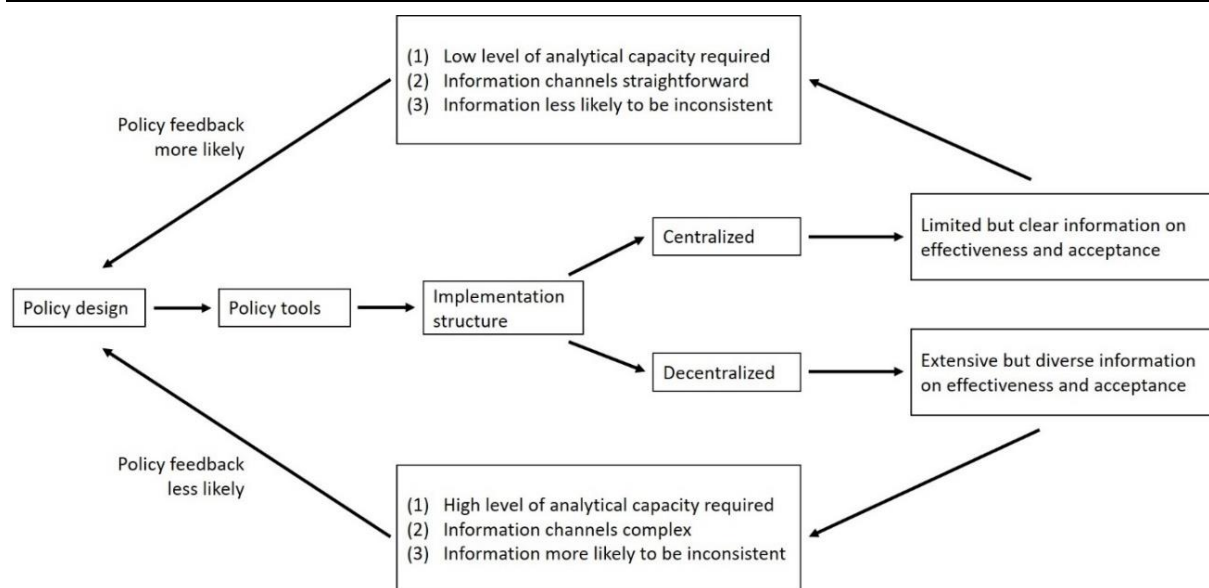
¹⁵ Mehr-Ebenen-Analysen sind in sozialwissenschaftlichen Forschungsrichtungen weit verbreitet. So unterscheiden beispielsweise Garud et al. (2013; S. 778) für ihr Review der Innovationsforschung zwischen drei Ebenen (1) einzelnes Unternehmen, (2) Netzwerk von Unternehmen und (3) Gemeinschaft privater und öffentlicher Akteure, die Infrastrukturen für Innovationen bereitstellen. Die institutionentheoretische Forschung zu Organisationen unterscheidet z.B. ein komplexes Set von sechs Ebenen (vgl. Scott 2014; S. 106: Untereinheit einer Organisation, z.B. Abteilung; Organisation; Population von Organisationen usw.).

¹⁶ Multi-Level Governance hat in der Governance-Forschung oftmals eine andere konzeptionelle Stoßrichtung (vgl. z. B. Bache et al. 2016). Das Konzept entstand im Zuge von Analysen des Zusammenspiels von „Policies“ im Mehr-Ebenen-System der Europäischen Union (EU) und der EU-Mitgliedstaaten. Mittlerweile gibt es eine hohe Anzahl von Konzepten und Typologien, die sich aus dieser Forschung entwickelt haben. Insbesondere für den Policy-Mix-Typ VIII (vgl. Tabelle 9) könnte eine solche Multi-Level-Governance-Analyse besonders instruktiv sein.

¹⁷ Die Analyse von Tosun und Treib (2018) ist im von Howlett und Mukherjee (2018c) herausgegebenen Handbuch zur Policy-Design-Forschung erschienen. Sie soll hier gleichwohl als Element der Governance-Forschung präsentiert werden, da sie das Zusammenspiel von Policy- und Implementationsebenen in Hinblick auf Informationsverarbeitung in den Mittelpunkt stellt. Dieses Zusammenspiel impliziert wiederum zahlreiche Ergebnisse der Netzwerk-Governance-Forschung (vgl. Klijn und Koppenjan 2016).

Dezentralisierte Strukturen ermöglichen situative Lösungen für dezentral unterschiedliche Probleme; auch können für ähnliche Problemlagen dezentral unterschiedliche Lösungen entwickelt werden. Dezentralisierte Strukturen begünstigen also Heterogenität in Problemwahrnehmungen und Lösungen (vgl. Tabelle 15 zum Umgang mit Vielfalt bzw. Pluralität in Netzwerken). Policy-Designer/innen sehen sich dann allerdings auch der Herausforderung gegenüber, ggf. inkonsistente Informationen aus einer Reihe von „Policy-Experimenten“ für einen Feedback-Prozess im Sinne des Politikzyklus verarbeiten zu müssen. Dies kann gelingen, wenn besonders ausgeprägte analytische Fähigkeiten der Policy-Designer/innen vorhanden sind. Zentralisierte Strukturen ermöglichen hingegen nur relativ limitierte Informationen zur Effektivität und Akzeptanz von Policies; sind aber mit höheren Chancen für konsistente Informationsverarbeitung verbunden.

Abbildung 5: A Model of Policy Design, Implementation Style and Policy Feedback



Quelle: Tosun und Treib 2018; S. 324.

Die Mehr-Ebenen-Analyse von Tosun und Treib (2018) legt also die Vermutung nahe, dass Policy-Designer/innen, die sich für die Akkumulation von Informationen und Wissen zu „Policies“ interessieren (vgl. Howlett 2019a) nicht allgemein eine Präferenz für *dezentralisierte* Implementationsstrukturen annehmen sollten. Dezentralisierte Implementation kann vor allem bei geringen analytischen Fähigkeiten von Policy-Designer/innen zu inkonsistenten Befunden und Lücken in Policy-Feedback-Prozessen führen. Zentralisierte Strukturen sind ggf. politisch weniger akzeptabel, auch wenn sie Policy-Lernen begünstigen. Solche Orientierungshypothesen bedürfen allerdings der inhaltlichen Untersetzung in Hinblick auf konkrete „Policies“ und Bedingungen der Implementation.

Metagovernance

Governance ist kein „Königsweg“ zur Koordination des kollektiven Handelns von Akteuren. Dies gilt auch für Koordinationsformen wie Märkte, Hierarchien und solidarisch geprägte Formen (traditionelle und nicht-traditionelle „Gemeinschaften“, vgl. Gläser 2007). Governance-Forscher/innen wie Grande (2012) argumentieren sogar, dass Governance bei hoher Intensität des Konfliktes zwischen Akteuren eher Gefahr läuft zu scheitern, insbesondere bei „moralisch“ geprägten Konflikten. Sie warnen vor einer Überschätzung der Leistungsfähigkeit von Governance zur Bewältigung von Interdependenzen im öffentlichen Raum.

Das Konzept des Metagovernance betont in diesem Sinne allgemein die vielfältigen Quellen für Schwachstellen und Fehler bei der Durchführung von „Policies“ und die Grenzen staatlicher Steuerungsfähigkeit in (spät-)modernen Gesellschaften (vgl. Ansell et al. 2017a und Abbildung 3). „Metagovernance is defined as the „governance of governance“ and involves deliberate attempts to facilitate, manage and direct interactive governance arenas without undermining their capacity for self-regulation too much.“ (Torfing 2016; S. 525)

Die Governance-Literaturen enthalten zwei konzeptionell unterschiedliche Verständnisse von Metagovernance:

- ▶ *Metagovernance als Steuerung von Netzwerken:* Sørensen und Torfing (2009) nehmen eine systematische Analyse von Metagovernance als Steuerung von Governance-Netzwerken durch politisch-administrativ verantwortliche Akteure vor. Sie unterscheiden idealtypisch zwischen (1) Metagovernance zur Realisierung eines effektiven Netzwerks und (2) einer Metagovernance, die die *demokratische* Einbettung von Netzwerken thematisiert. In Hinblick auf das Netzwerk-Design ist entscheidend, dass die für ein Effektivitätsorientiertes Metagovernance zuständigen Akteure einen Fokus auf die Zielerreichung und die Zusammensetzung der Netzwerkakteure entsprechend der (ggf. innovativen) Ziele wahren. Ein solches Metagovernance steht in Einklang mit der Policy-Design-Forschung (z.B. Howlett 2019a). Hingegen führt ein demokratisches Metagovernance dazu, Netzwerke ins Licht der Öffentlichkeit zu bringen, eine breite Partizipation von Akteuren zu gewährleisten und ggf. sogar die Bildung alternativer Netzwerke anzustoßen (Sørensen und Torfing 2009).
- ▶ *Metagovernance als Reaktion auf Governance-Versagen:* Metagovernance als Netzwerksteuerung im Sinne von Sørensen und Torfing (2009) zielt darauf, die Beziehung zwischen Akteuren mit Verantwortlichkeit für Governance einerseits und für Metagovernance andererseits in den Blick zu nehmen. Dabei können auch Personalunionen bestehen. Ein konzeptionell anders gelagertes Metagovernance-Verständnis fokussiert hingegen stärker darauf, dass es – wenn alle Koordinationsformen wie Märkte, Hierarchien und Netzwerke ihre Schwachstellen und Versagensfälle aufweisen – Prozesse und Strukturen geben wird, die als Reaktionen auf dieses Versagen von Koordinationsformen zu verstehen sind. Dieses u.a. von Jessop (z.B. 2011) in einer Reihe von Publikationen thematisierte Governance-Konzept behandelt aus einer mehr makroorientierten Perspektive die Grenzen staatlicher Steuerungsfähigkeit und die Möglichkeiten, trotz *potenziell* ubiquitär festzustellender Schwachstellen und gelegentlicher Versagensfälle Argumente für die erfolgreiche Durchführung von Policies zu erarbeiten (vertiefend z.B. Torfing 2016).

Arbeiten zu Metagovernance sind recht prominent in der Governance-Forschung (z.T. Torfing 2016). In der Governance-Praxis dürfte vor allem das zuerst genannte Verständnis von Metagovernance als Effektivitätsorientierte oder demokratisch orientierte Koordinationsform von direkter Bedeutung sein. Metagovernance soll hier deshalb vor allem als heuristisches Reflexionskonzept verstanden werden, dass hilfreich darin sein kann, nicht in einen „naiven“ Zweckrationalismus und Gestaltungsoptimismus der Klimaanpassungspolitik hineinzufallen. „Naiver“ Zweckrationalismus drückt sich beispielsweise in der Überzeugung aus, dass es tatsächlich möglich sein könnte, das Politikfeld der Klimaanpassung vorrangig zukunftsorientiert an einem umfassenden und kohärenten Zielsystem für alle Handlungsfelder der DAS auszurichten. Naiv wäre dieser Zweckrationalismus zu nennen, weil er die Bedeutung von mittel- bis langfristigen *Zukünften* für gegenwärtiges politisch-administratives Handeln überschätzen würde (vgl. oben Abschnitt 2.2.1.4). Reformen in klimaanpassungsrelevanten Politikinstrumenten sind bisher nicht selten reaktiv auf bereits eingetretene Probleme, Krisen und Katastrophen durchgeführt worden (z.B. Risikoorientierung in der Hochwasservorsorge in

Reaktion auf das Flusshochwasser der Elbe im August 2002, Reformen im Starkregenrisikomanagement als Reaktion auf die Ahrtal-Katastrophe im Jahr 2021). Ein überzogener Gestaltungsoptimismus ergibt sich vor allem in Hinblick auf die Frage, wie umfassend und „tief“ Klimaanpassung als politischer, administrativer und insgesamt gesellschaftlicher Prozess zielorientiert gestaltet werden kann. Gestaltungsoptimisten betonen die zielorientierte tiefgehende Veränderbarkeit von Politik, Verwaltung und Gesellschaft. Die Governance-Forschung hingegen betont eher die begrenzte Reichweite von zielorientierten Steuerungsversuchen, insbesondere in Hinblick auf institutionellen Wandel.

2.3.2 Ansatzpunkte für den Transfer auf das Politikfeld der Klimaanpassung

Die Governance-Forschung erhellt prozessuale Ansatzpunkte in der Weiterentwicklung der DAS, des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung im Besonderen (z.B. Strategien des Netzwerkmanagements, Collaborative-Governance-Episoden). Es gibt allerdings auch institutionenorientierte Ansatzpunkte, denn die Unterscheidung zwischen einem Netzwerk als Umsetzungsnetzwerk oder Governance-Netzwerk (im Sinne des Netzwerktypus „Collaborative and network governance“, Klijn und Koppenjan 2016) ist für die kollektive Identität des Behördennetzwerks von Bedeutung und eine solche Identität weist zahlreiche Bezüge zu institutionellen Regelungen der DAS auf (z.B. Mandatierung des Behördennetzwerks). Auch bei Multi-Level-Governance und Metagovernance sind institutionelle Ansatzpunkte zu beachten.

2.3.2.1 Das Behördennetzwerk als Mix von Netzwerktypen

Das Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung wurde, wie oben bereits erwähnt, als Netzwerk von Bundesbehörden und -institutionen zur Unterstützung der IMAA bei der *Umsetzung der DAS* dauerhaft eingerichtet. Das Behördennetzwerk hat sich seit seiner Einrichtung im Jahr 2017 zunehmend auch mit Beiträgen zu Fragen der *Erarbeitung eines Policy Mix* zur Klimaanpassung befasst (Hetz et al. 2019). Mittels der Unterscheidung zwischen einem Umsetzungsnetzwerk („Service delivery and implementation network“, Klijn und Koppenjan 2016) einerseits und einem Governance-Netzwerk („Collaborative and network governance“) andererseits können diese Aussagen nunmehr einer vertiefenden Analyse unterzogen werden. Der Hinweis auf die DAS-Umsetzung deutet daraufhin, dass es sich bei dem Behördennetzwerk um ein Umsetzungsnetzwerk handelt; der Hinweis auf Beiträge des Behördennetzwerks zu Fragen der Erarbeitung eines Policy Mix deutet daraufhin, dass es sich um ein Governance-Netzwerk handelt. Das Behördennetzwerk wäre damit ein *Mix aus den beiden Netzwerktypen*, was Klijn und Koppenjan (2016) für *reale* Netzwerkfälle als durchaus häufig verbreitet ansehen. Was könnte daraus für das Netzwerk-Management folgen?

Zunächst ist festzuhalten, dass umsetzungsorientierte Netzwerkanforderungen und Anforderungen, die auf Governance als kontinuierlicher Umgang mit inhaltlicher Vielfalt abstellen, durchaus in einem Spannungsverhältnis stehen (vgl. Provan und Kenis 2008, Hutter und Bohnefeld 2013, Klijn und Koppenjan 2016). Dies zeigt sich z.B. in der Gewichtung und Orientierung an Kriterien wie Effektivität und Effizienz: für Umsetzungsnetzwerke sind diese zentral; für „Collaborative and network governance“ können sie auch *zu schnell* zu einer *zu starken* Reduzierung inhaltlicher Vielfalt führen und das Innovationspotenzial des Netzwerks beeinträchtigen. Es wäre möglich, die Relevanz der Netzwerktypen „Umsetzungsnetzwerk“ und „Governance-Netzwerk“ für das Behördennetzwerk näher zu bestimmen und ggf. eine Priorität

als Orientierung für Netzwerkaktivitäten festzulegen. Ziel eines solchen Versuchs wäre es insbesondere, eine Überforderung der einzelnen NWP und des Netzwerks insgesamt mit Leistungserwartungen zu vermeiden. Im Falle einer prioritären Orientierung am Behördennetzwerk als Umsetzungsnetzwerk wäre klar, dass möglichst konkrete und messbare Zielvorgaben notwendige Bedingung für die verbesserte Anwendung von Kriterien für die Analyse und Bewertung von Politikinstrumenten sind. Im Falle der prioritären Orientierung am Behördennetzwerk als Governance-Netzwerk würde hingegen den NWP ein größerer Spielraum bei der Bestimmung von Zielaussagen und deren Verwendung in der Analyse und Bewertung von Politikinstrumenten eingeräumt werden. Die Unterscheidung zwischen dem Behördennetzwerk als Umsetzungsnetzwerk einerseits und Governance-Netzwerk andererseits dient also vor allem der Klärung des Selbstverständnisses der NWP und der Klärung, welche Anforderung an die DAS-Aktionsplanung daraus sich ergeben. Wie genau eine solche Verständigung des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung erfolgen könnte und welche Vor- und Nachteile unterschiedlicher Steuerungsoptionen innerhalb des Netzwerkes bestehen ist eine Aufgabenstellung für künftige interne Steuerung. Als Möglichkeit ist dabei auch zu berücksichtigen, dass unterschiedliche Netzwerkaktivitäten in unterschiedlichem Maße an Kriterien wie Effektivität und Effizienz einerseits und dem kontinuierlichen Umgang mit inhaltlicher Vielfalt andererseits ausgerichtet sind.

Das Modell des Collaborative Governance nach Ansell und Gash (2008) eignet sich für eine vertiefende empirische Analyse von Episoden der Zusammenarbeit der Netzwerkpartner im Behördennetzwerk („Governance-Episoden“, z.B. definiert durch die Erarbeitung der bisherigen Aktionspläne der DAS). Blickt man auf Abbildung 4 zum Governance-Modell so fällt auf, dass die im Hauptbaustein „Collaborative Process“ enthaltenen Elemente auf der linken Seite der Abbildung des Bausteins (gemeint sind „Trust Building“, „Face-to-Face-Dialogue“, „Intermediate Outcomes“) im Behördennetzwerk mit Erfahrungswerten unterlegt sind: Im Prozess der Etablierung und Weiterentwicklung des Behördennetzwerks ist Vertrauen zwischen den Netzwerkpartnern aufgebaut worden; es fanden intensive Dialogprozesse zwischen den Partnern statt; gemeinsam konnten Vorschläge zu Politikinstrumenten der Klimaanpassung erarbeitet und an die IMAA kommuniziert werden (Hetz et al. 2019).

Diese Erfahrungen im Rahmen des Behördennetzwerks verdeutlichten allerdings auch Probleme der Verständigung zwischen den Netzwerkakteuren (also Probleme des „Joint Understanding“), nicht zuletzt zur Bewertung von Politikinstrumenten der Klimaanpassung (z.B. Anwendung des Kriteriums der Flexibilität). Im Rahmen von Netzwerktreffen kam es wiederholt zur Diskussion von Fragen, wie das Behördennetzwerk mit weiteren, stärker formalisierten Prozessen der Klimaanpassungspolitik verknüpft ist (z.B. Prozesse der Ressortabstimmung im Rahmen der DAS-Fortschrittsberichterstattung) und wie die erforderlichen Personalkapazitäten zur Umsetzung von Leistungsbeiträgen gewährleistet werden können („Commitment to Process“). Im Modell des Collaborative Governance sind solche Themen teilweise als prozessuale Themen, teilweise als Fragen des institutionellen Designs und der Führung im Netzwerk zu analysieren. Ein Transferpotenzial der Governance-Forschung besteht also in der systematischen Anwendung des Governance-Modells von Ansell und Gash (2008) auf den empirischen Fall des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung. Dabei liegt es nahe, besonderes Augenmerk auf die *Dynamik* von Governance-Episoden zu legen (Klijn und Koppenjan 2016).

2.3.2.2 Dezentrale und zentrale Implementation von Klimaanpassungspolitik

Governance als netzwerkbasierte Koordination geht über einzelne Netzwerke (wie dem Behördennetzwerk) hinaus und thematisiert weit gespannte Beziehungen von Akteuren auf den

räumlich-institutionellen Ebenen der DAS (vgl. oben Abbildung 1). Die Policy-Mix-Typologie der Policy-Design-Forschung thematisiert gleichfalls, wie erwähnt, Optionen für vertikale Ebenen (z.B. Typ VI als sektoraler Policy Mix und Typ VIII als Maximalprogramm der Policy Integration). Für den Transfer der Multi-Level-Governance-Forschung bietet sich u.a. das Policy-Feedback-Modell von Tosun und Treib (2018) an.

Policy-Feedback-Prozesse für „Policies“ mit einer ausgeprägten Zweckrationalität erfordern, so Tosun und Treib (2018), eine gewisse Begrenzung dezentraler Spielräume von Akteuren auf der Ebene der Implementation. Begrenzungen können in den Politikinhalten sowie der Anzahl und den institutionellen Eigenschaften von Akteuren liegen, um nur drei Beispiele für Arten von Einschränkungen der Implementation zu nennen. Policy-Feedback-Prozesse, die stärker auf die Erkundung („Exploration“) neuer instrumenteller Möglichkeiten, auf die Anpassung an dezentral unterschiedliche Rahmenbedingungen und die Gewährung von Freiheitsgraden bei den Akteuren der Umsetzung Wert legen, würden dezentralisierte Implementationsstrukturen erfordern. Auch bei Fragen der Umsetzung von Politikzielen und -instrumenten in den DAS-Handlungsfeldern wäre also zu unterscheiden, ob Kriterien wie Effektivität im Vordergrund stehen (dann vermutlich zentrale Implementation, wenn dies mit Effizienzargumenten vereinbar ist, z.B. in Hinblick auf den Einsatz ökonomischer Instrumente) oder ob dezentrale Experimente und inhaltliche Vielfalt einen „Nährboden“ für künftige Innovationen bieten sollen (dann dezentralisierte Implementation). Über einen Mix von Netzwerktypen hinaus ginge es also bei der Weiterentwicklung der DAS auch um die Gestaltung der Kombination unterschiedlicher Implementationsstrukturen.

2.4 Transition- und Strategie-Forschung

2.4.1 Gesellschaftliche Veränderungsprozesse und Strategieentwicklung

Die Policy-Design-Forschung ermöglicht eine systematische Analyse von Politikinstrumenten, Instrumentenkombinationen und Policy-Mix-Typen. Die Governance-Forschung leistet eine Analyse von Netzwerktypen und Netzwerkprozessen, die in Form von Governance-Episoden ablaufen. Beide Forschungsrichtungen stellen Konzepte für die Analyse von Strategien im Kontext von Multi-Level-Governance bereit. Das Folgende geht im Sinne einer *Ergänzung* zur Policy-Design- und Governance-Forschung auf Fragen der Strategieentwicklung in gesellschaftlichen Veränderungsprozessen ein. Denn Policy-Design- und Governance-Forschungen fokussieren auf *absichtsvolles* kollektives Handeln von Akteuren in Staat und Gesellschaft (Grande 2012, Ansell et al. 2017a). Solches Handeln ist jedoch eingebettet in komplexe gesellschaftliche Prozesse, die insgesamt nur teilweise absichtsvoll gesteuert werden können. Gerade für die *langfristig* angelegte Politik der Klimaanpassung ist es wichtig, über die Policy-Design- und Governance-Forschung hinausgehend Möglichkeiten der Strategieentwicklung in gesellschaftlichen Veränderungsprozessen zu thematisieren.

Eine umfassende Analyse dieser Möglichkeiten würde allerdings den Rahmen dieses Berichts sprengen. Das Folgende fokussiert auf zwei ausgewählte Themen: Verständnis von disruptivem Wandel und die Nutzung von Gelegenheitsfenstern für die Strategieentwicklung zur Klimaanpassung. Es konkretisiert diese Themen mit Konzepten der Transition- und Strategie-Forschung. Erstere thematisiert grundlegenden gesellschaftlichen Wandel; letztere zeigt, welche Strategieprozesse zur Nutzung von Gelegenheitsfenstern für grundlegenden Wandel führen.

Anschließend wird auf das Transferpotenzial dieser Konzepte auf das Politikfeld der Klimaanpassung eingegangen.

2.4.1.1 Grundlegender gesellschaftlicher Wandel als Wandel von Regimen

Forschungen zu den Voraussetzungen, Formen und Wirkungen von Transitionen¹⁸ haben in den letzten Jahren an Prominenz gewonnen (Geels 2011, Loorbach et al. 2017, Hölscher et al. 2018, Köhler et al. 2019). Insbesondere Forschungsarbeiten, die sich an der normativen Leitidee der Nachhaltigkeit orientieren, interessieren sich auch für Konzepte des grundlegenden gesellschaftlichen Wandels. Denn wenn nachhaltigkeitsorientierte Analysen feststellen, dass bestimmte gesellschaftliche Prozesse *nicht* nachhaltig sind (z.B. angesichts des Verlusts an Biodiversität oder katastrophaler Folgen von extremen Naturereignissen im Kontext des Klimawandels), so evoziert dies auch die Frage, auf welche Weise nicht nachhaltige Prozesse in Richtung von Nachhaltigkeitszielen wirkungsvoll verändert werden können (Loorbach et al. 2017).

Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden näher auf die Transition-Forschung eingegangen werden (vgl. Köhler et al. 2019 für einen Überblick).¹⁹ Die Transition-Forschung hat einerseits ein Set an Konzepten entwickelt, um gesellschaftlichen Wandel zu analysieren (vgl. Loorbach et al. 2017 sowie unten Abbildung 6a-c, vgl. auch den Überblick in Köhler et al. 2019). Sie hat andererseits dieses Set an Konzepten auf unterschiedliche Skalen der gesellschaftlichen Entwicklung angewendet: von Nischen auf der Mikro-Ebene sozialen Handelns über den Wandel von Regimen auf der Meso-Ebene bis zu gesamtgesellschaftlichen Transformationen.

Regime und Regimewandel sind zentral für das Verständnis der Transition-Forschung (Geels 2011). Regime sind komplexe Konfigurationen aus bestimmten Nutzer/innenpräferenzen, Märkten und Industriestrukturen, Technologien, Infrastrukturen und wissenschaftlichen Wissensbeständen sowie kulturell verankerten Werten und Normen und Politiken.

Gesellschaften bestehen aus mehreren Regimen. Inkrementeller Wandel in Regimen kommt zwar laufend vor, ist jedoch definiert als Veränderung *innerhalb* der Konfiguration eines Regimes, nicht als Veränderung der Elemente oder der Strukturen zwischen Elementen, was auf den Wandel des Regimes selbst hinauslaufen würde. Regime sind durch einen „dynamischen Konservatismus“ gekennzeichnet (vgl. Abbildung 6c). Akteure mit zentralen Regimepositionen können dazu neigen, grundlegenden Wandel zu verhindern, denn damit würden sie die Zentralität ihrer Position gefährden.

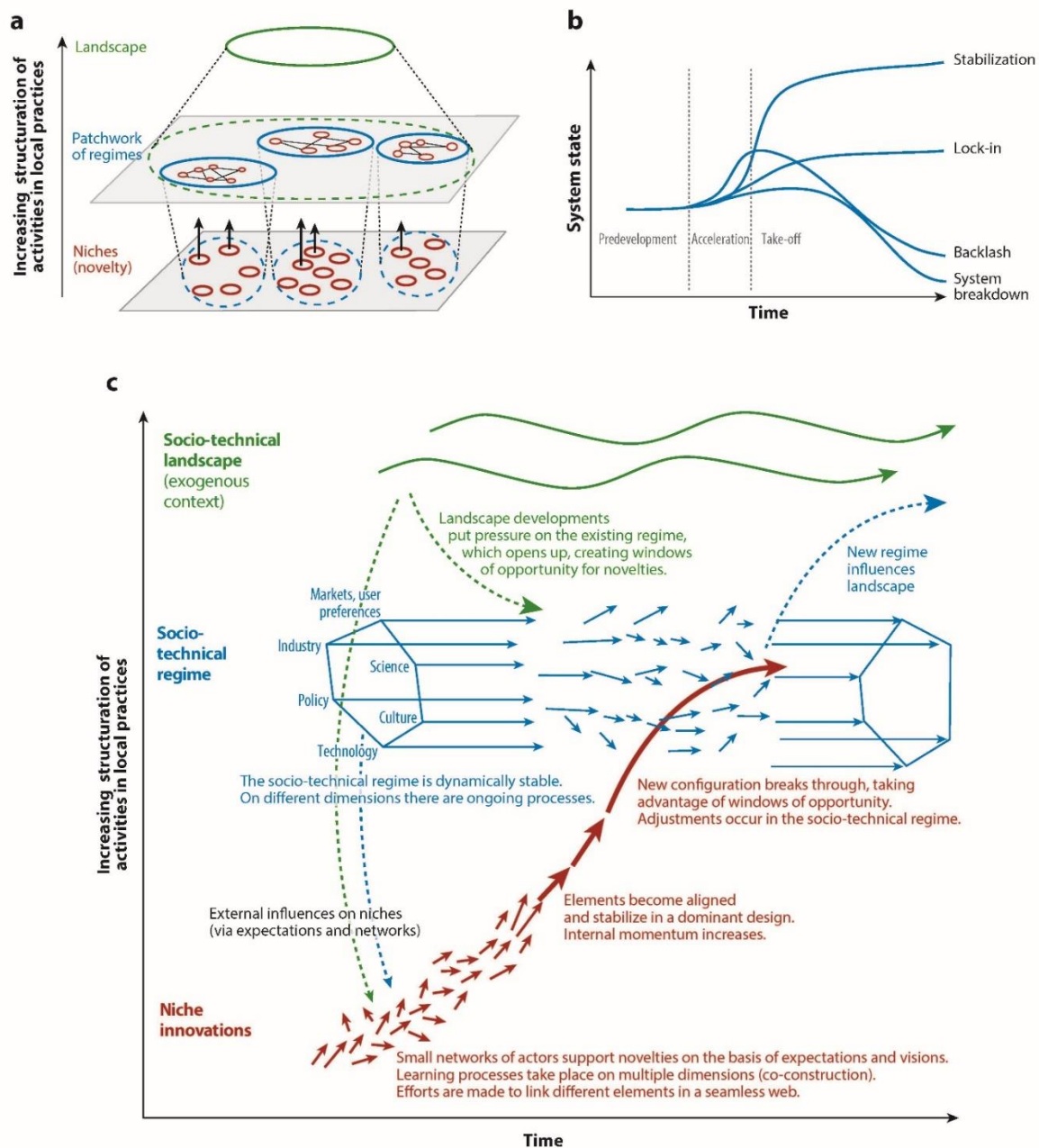
Regime sind in zahlreiche Kontextbedingungen eingebettet, die die Transition-Forschung als „Landschaft“ konzeptualisiert. Der Ausdruck „Landschaft“ ist eher „metaphorisch“ gemeint und umfasst z.B. auch institutionalisierte Ideen, Regeln und Erwartungen. Eine Landschaft unterliegt einer gewissen Dynamik und Veränderung. So ist z.B. die Idee der Individualität für moderne

¹⁸ Für das Folgende ist der Ausdruck „Transition“ maßgeblich. In den Forschungsliteraturen wie auch in gesellschaftlichen Diskursen findet sich oftmals auch der Ausdruck „Transformation“. Beide Ausdrücke werden gelegentlich als Synonyme verwendet. Wolfram et al. (2016; S. 19) stellen heraus, dass Transformation Beides bezeichnet: sowohl den Prozess des Wandels von Systemkonfigurationen als auch das Ergebnis eines solchen Wandels im Sinne einer veränderten Konfiguration eines Systems, während der Ausdruck der „Transition“ im Kern prozessual gemeint sei (z.B. in einem engen Sinne als Prozess des Übergangs von einer Konfiguration zur anderen). Hölscher et al. (2018) sehen zahlreiche Ähnlichkeiten zwischen Transition und Transformation. Sie betonen allerdings auch den *Unterschied*, dass Transitionen vorrangig auf den Wandel von gesellschaftlichen Subsystemen abstellen („...change in societal sub-systems (e.g., energy, mobility, cities) ...“, Hölscher et al. 2018; S. 2) während eine Transformation als *gesamtgesellschaftlicher* Wandel verstanden werden könnte („Large-scale societal change processes...“, Hölscher et al. 2018; S. 2). Dieses Verständnis soll im Folgenden als Grundlage dienen.

¹⁹ Die Ausführungen in diesem Bericht stellen eine vereinfachte Version der Transition-Forschung zum grundlegenden Wandel als Regime-Wandel dar. Differenzierende Analysen, die einerseits die Vielfalt der Konzepte berücksichtigen und andererseits Schwierigkeiten der Operationalisierung von Konzepten wie „Regime“ ansprechen, finden sich z.B. in Geels (2011) und Köhler et al. (2019).

westliche Gesellschaften von hoher Bedeutung. Regime wie der Verkehrs-, Energie- und Ernährungssektor werden seit langer Zeit durch Ideen über die Individualität von Personen beeinflusst – bis hin zum „Motorisierten Individualverkehr (MIV)“. Ideen zur Individualität von Personen weisen zugleich langfristig gesehen (Geels 2011) eine Dynamik und Veränderung auf, die als Wandel von der Industriegesellschaft zur spätmodernen Gesellschaft von „Singularitäten“ beschrieben werden kann (vgl. Reckwitz 2019). Veränderungen auf der Ebene von „Landschaft“ können zu Druck auf Regime führen, sich zu verändern und neue Anforderungen zu beachten.

Transitionen im Sinne von Regimewandel vollziehen sich über mehrere Jahre umfassende Zeiträume. Historische Analysen zu Transitionen legen den Schluss nahe, dass sich die Geschwindigkeit, mit der sich ein Regime zu einem anderen wandelt, nicht linear ist. Vielmehr zeigen historische Beispiele – idealtypisch zugespitzt –, dass es zunächst eine relativ lange Phase mit vielen Nischenaktivitäten mit einem gewissen Innovationspotenzial gibt, die sich jedoch am Markt oder in der Breite der Gesellschaft *nicht* durchsetzen können („Predevelopment“, vgl. Abbildung 6b). Schließlich kommt es zu den Phasen einer beschleunigten Innovationsaktivität und verstärkten Verbreitung von Nischenaktivitäten mit Innovationspotenzial, die die Transition-Forschung als Beschleunigung („Acceleration“) und Abflug („Take off“) bezeichnet (ebd.). Aus einem nicht nachhaltigen Regime entwickelt sich – im Idealfall – ein nachhaltiges Regime als neue Konfiguration von dominanten Nutzer/innenpräferenzen, Märkten und Industriestrukturen, Technologien, Infrastrukturen, Politiken, Werten und Normen („Stabilization“). Die Transition-Forschung erwägt allerdings auch, dass Wandelprozesse „scheitern“ können (ein nachhaltiges Regime wird nicht erreicht usw., vgl. Abbildung 6b).

Abbildung 6: The original multilevel, multiphase perspective on transitions**Figure 1**

The original multilevel, multiphase perspective on transitions with (a) the multilevel model depicting the coevolution between landscape, socio-technical regimes, and niches; (b) socio-technical regime change as result of coevolving landscape pressures and emerging niches over time; and (c) the multiphase concept illustrating the nonlinearity of transitions and different types of pathways. Panels adapted with permission from References 35, 4, and 124, respectively.

Quelle: Loorbach et al. 2017; S. 606 (der Titel von Abbildung 6 oben wurde hinzugefügt, siehe Loorbach et al. 2017; S. 605).

Zentral ist bei dieser Konzeptualisierung von Wandel die Idee der „Disruption“. Wenn sich Regime auf Grund von Druck aus übergreifenden Kontextbedingungen sowie auf der Basis bereits vorhandener Nischenaktivitäten wandeln, stellt sich dies aus der Sicht des bestehenden Regimes als „Disruption (Unterbrechung)“ bisher stabiler Beziehungen und inkrementeller Wandelprozesse dar. Es besteht deshalb Einigkeit, dass sich die Transition-Forschung vor allem für disruptiven Wandel interessiert, um Lösungen für „große“ gesellschaftliche Probleme zu

etablieren, die mit inkrementellen (also „kleinen“) Verbesserungen *allein* nicht zu lösen sind (vgl. Geels 2011, Loorbach et al. 2017, Köhler et al. 2019).

Regimewandel ist (1) zeitlich durch einen mehrjährigen Prozess gekennzeichnet. Er ergibt sich (2) durch das Zusammenspiel von „Landschaft“, mindestens einem Regime und Aktivitäten in Nischen. Er ist (3) erst bei Vorliegen der Veränderung zahlreicher Dimensionen eines Regimes festzustellen und wird (4) vermutlich oftmals durch Widerstände von zentralen Akteuren gegenüber Regimewandel gekennzeichnet sein. (5) Der erfolgte Wandel hin zu nachhaltigen Regimen kann im Rückblick als „Disruption“ und mehr oder weniger intentionale Veränderung eines bestehenden Regimes beschrieben und analysiert werden. Die Transition-Forschung, insbesondere die sozio-institutionelle Perspektive auf Transitionen (vgl. Loorbach et al. 2017), unterstellt deshalb *keineswegs Automatismen in Richtung von mehr Nachhaltigkeit*. Es bedarf vielmehr der Bewältigung politischer Konflikte und strategisch agierender Akteure, damit gesellschaftliche Veränderungen im Sinne von Nachhaltigkeitstransitionen tatsächlich geschehen.

Das Verständnis von Transition als disruptiver und nicht linearer Wandel eines Regimes ist eine Art „Fluchtpunkt“ für die Transition-Forschung. In Hinblick auf dieses Verständnis ordnet sie zahlreiche Konzepte, Theorien und Befunde aus verschiedenen Forschungsrichtungen ein (von der evolutionären Ökonomik, über die Institutionentheorie zur Policy- und Governance-Forschung usw. usf., vgl. Geels 2011, Loorbach et al. 2017, Köhler et al. 2019). Das Verständnis von Transitionen als disruptivem Regimewandel führt dabei durchaus zur Akzentsetzung bei der Verwendung von Konzepten für die Strategieentwicklung in komplexen gesellschaftlichen Veränderungsprozessen. Dies soll im Folgenden an zwei Beispielen gezeigt werden: (1) dem Beispiel der Unterscheidung zwischen Pilotprojekten und Transition-Arenen, womit stärker auf die Inhalte der Strategieentwicklung eingegangen wird und (2) dem Beispiel des Verständnisses linearer Strategieprozesse, die vor allem Anforderungen der Planbarkeit gesellschaftlicher Veränderungen reflektieren (Wiechmann 2008, Hutter et al. 2019).

2.4.1.2 Pilotprojekte und Transition-Arenen

Die Unterscheidung zwischen einem Regime einerseits und Nischenaktivitäten sowie Kontextbedingungen andererseits ist zentral für die Erklärung der Dynamik von Transitionen. Nischenaktivitäten sind eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Erklärung von Transitionen. Hinzukommen müssen Veränderungen in Kontextbedingungen, so dass sich aus dem Zusammenspiel von „Landschaft“, Nischenaktivitäten und einem destabilisierten Regime Möglichkeiten für eine erfolgreiche Transition auftun. Dieses Wandelverständnis führt nicht zuletzt zu einer kritischen Beurteilung der Fähigkeit von bestehenden Regimen, durch *selbstinitiierte („endogene“)* Aktivitäten grundlegenden Wandel hervorrufen zu können. Mittlerweile schließt die Transition-Forschung allerdings nicht aus, dass es auch Spannungen *innerhalb* von Regimen geben kann und dass Regimeakteure selbst daran interessiert sein können, grundlegenden Wandel zu initiieren und zu gestalten (Köhler et al. 2019).

Vor diesem Hintergrund ist die Unterscheidung zwischen Pilotprojekten und Transition-Arenen zu sehen (vgl. Loorbach et al. 2017 auf der Grundlage von Buuren und Loorbach 2009). Tabelle 16 kontrastiert Pilotprojekte und Transition-Arenen auf der Grundlage einer Reihe von ausgewählten Merkmalen (vgl. Buuren und Loorbach 2009). Hier sollen zwei Merkmale Erwähnung finden:

(1) Akteure in Pilotprojekten suchen innovative Problemlösungen zu Problemen, die sie auf der Basis des *bereits vorhandenen* Problemwissens definieren. Es liegt zudem nahe zu vermuten,

dass Ergebnisse von erfolgreichen Pilotprojekten zu *inkrementellen* Verbesserungen tendieren. Dies hat nicht zuletzt den Vorteil, dass die erzielte Innovation präzise bestimmt werden kann. Transition-Arenen hingegen fokussieren nicht auf möglichst präzise bestimmte Innovationen, sondern – mit Blick für die „großen“ Herausforderungen von nicht nachhaltigen Gesellschaften – auf Visionen für mehr Nachhaltigkeit in gesellschaftlichen Bereichen wie dem Verkehr-, Energie-, Ernährungssektor oder auf mehr Resilienz in Hinblick auf hochunsichere Folgen des Klimawandels in stark urbanisierten Räumen (Loorbach et al. 2017). Prozesse der Visionsbildung sollen Denkmöglichkeiten für Lösungen erschließen, die über inkrementelle, optimal kurzfristig verwertbare Lösungen deutlich hinausgehen.

(2) Pilotprojekte sind ein „sicherer Raum“ für die Suche nach Innovationen, bei dem möglichst eng an vorhandene politisch-administrative Strukturen und Institutionen anzuschließen ist. Eine Transition-Arena ist hingegen als „sicherer Raum“ gerade mit einer gewissen Distanz zu bestehenden politisch-administrativen Strukturen und Institutionen gebildet. Es geht ja um visionsgetriebenen Regimewandel. *Abschirmung* gegenüber Erfolgsdruck im Sinne kurzfristig verwertbarer Ergebnisse von Projekten ist eine Aufgabe für die Einrichtung von Transition-Arenen. Die Auswahl der Akteure für Transition-Arenen erfolgt deshalb auch nicht in Hinblick auf die Gewährleistung einer möglichst hohen Anschlussfähigkeit an bestehende soziale Strukturen, sondern unter dem Gesichtspunkt der Aufgeschlossenheit und des möglichen inhaltlichen Potenzials für einen visionsorientierten Prozess (vgl. Tabelle 16).

Tabelle 16: Pilot projects and transition arenas

	Pilot Project	Transition Arena
Selection of participants	Based on involvement in the problem and pull	Based on background, innovation potential and image
Objective	Innovative solutions	Sustainable visions and pathways
Structure of process	Low-level structure, bottom-up	Expressed innovation philosophy
Position arrangement	Safe haven within administrative networks	Safe haven outside administrative networks
Intended effect	Multi-purpose use of space/area	Social movement towards sustainability
Preparation of reception of innovation	Power of the process (support, feasibility)	Power of the product (image, quality) and participants

Quelle: Buuren und Loorbach 2009; S. 380.

Tabelle 16 reflektiert letztlich die mittel- bis langfristige Orientierung der Transition-Forschung und das Verständnis von Wandel als disruptiven Regimewandel im Rahmen der Mehr-Ebenen-Perspektive (vgl. Abbildung 6c). Dabei geht es vermutlich nicht um die Propagierung des Einen als Alternative für das Andere, sondern um die Frage der Ausrichtung von Projekte bzw. Arenen: auf inkrementelle, in hohem Maße kurzfristig verwertbare Innovationen (dann als Pilotprojekt) oder auf visionsgetriebene Konstellation von Akteuren mit dem Ziel eines Beitrags zur Realisierung mittel- bis langfristiger Transitionen (dann Transition-Arena).

2.4.1.3 Lineare und adaptive Strategieprozesse

Der Ausdruck „Strategie“ ist ein sowohl in Wissenschaft als auch Praxis oft verwendeter Ausdruck. In der Policy-Design-Forschung ist er weniger anzutreffen, in der Governance-Forschung sprechen Klijn und Koppenjan (2016) beispielsweise von Strategien des Managements von Netzwerken.²⁰ Der Ausdruck der Strategie und die Vorstellung eines strategiefähigen Akteurs artikulieren gesellschaftlich weit verbreitete Vorstellungen, dass Akteure, insbesondere organisierte bzw. kollektive Akteure, über die Fähigkeit zur absichtsvollen Gestaltung des eigenen Handelns und bei bestimmten Rahmenbedingungen auch zur Erzielung von erwünschten Ergebnissen verfügen. In den Sozialwissenschaften ist die Vorstellung eines „Akteurs“ quasi mit der Vorstellung eines *strategiefähigen* Akteurs assoziiert. Mittlerweile hat sich eine eigenständige Strategieforschung ausdifferenziert (vgl. z.B. Wit und Meyer 2010, Clegg et al. 2011).

Geels (2011) argumentiert, dass der Vorwurf gegenüber der Transition-Forschung, die Fähigkeit von Akteuren zur absichtsvollen Gestaltung sozialer Prozesse *nicht ausreichend zu beachten*, in dieser Allgemeinheit als unzutreffend zu bezeichnen ist. Er betont allerdings auch, dass Fragen der Strategieentwicklung im Rahmen des skizzierten Verständnisses von Transitionen als disruptiver Wandel von Regimen noch weitgehender und vertiefender zu beachten seien. Aktuelle Review-Aufsätze zur Transition-Forschung zeigen, dass in dieser Hinsicht in den letzten Jahren zahlreiche Ergebnisse vorgelegt werden konnten (Köhler et al. 2019). Diese Ergebnisse konvergieren in vielerlei Hinsicht mit den Arbeiten der Strategieforschung. Dies soll am Beispiel der Unterscheidung zwischen einem linearen und einem adaptiven Strategiemodell verdeutlicht werden (vgl. Tabelle 17).

Tabelle 17: Two process models of strategy

	Linear model	Adaptive model
Context	Stable and predictable	Unstable and limited predictability
Process	Sequential process of planning, programming, implementation, evaluation, and learning Top-down strategy making	Continuous alignment of process, content and context Combination of bottom-up initiatives and top-down strategic decisions
Content	System of aims, targets, and strategic alternatives Integrated set of strategic, operative, and resource plans	Strategic orientation through a limited set of value judgements, principles, and concepts Complex and flexible constellation of capacities and resources

Quelle: Eigene Darstellung (überarbeitete Fassung von Hutter 2006; S. 236).

Ausgangspunkt der Strategieforschung ist die Annahme, dass es keinen „Königsweg“ zur erfolgreichen Strategieentwicklung unter allen möglichen Rahmenbedingungen geben kann.

²⁰ Beiträge zur Planungsforschung verwenden seit ca. Mitte der 1990er Jahre vermehrt die Begriffe der Strategie und der strategischen Planung. Dies gilt sowohl für die angelsächsisch geprägte internationale Planungsforschung (z. B. Salet und Faludi 2000, Albrechts 2004, Healey 2009, Albrechts 2017). Dies gilt auch für Arbeiten im deutschsprachigen Raum (z.B. Wiechmann 2008, Vallée 2012, zusammenfassend Hutter et al. 2019).

Kann der Kontext der Strategieentwicklung als näherungsweise stabil und in seinen Grundzügen vorhersehbar gelten, liegt ein lineares Strategiemodell nahe. Ist der Kontext hingegen durch hohe Instabilität, mannigfaltige Turbulenzen und nur sehr begrenzte Vorhersehbarkeit gekennzeichnet, liegt ein adaptives Strategiemodell nahe.

Lineare Strategieentwicklung ist dadurch gekennzeichnet, dass Schritt für Schritt in kontrollierter Weise Ziele auf verschiedenen Abstraktionsebenen formuliert und Handlungsoptionen zur Umsetzung von Zielen erarbeitet, diskutiert, bewertet und tatsächlich realisiert werden. Der Ausdruck „linear“ meint das schrittweise Vorgehen, das im Idealfall in ein integriertes Set von strategischen, operativen und ressourcenbezogenen Plänen mündet.²¹

Bei zunehmend instabilen und unvorhersehbaren Rahmenbedingungen führt das lineare Modell allerdings zu einer ineffektiven Strategieentwicklung. Die Integration von strategischen, operativen und ressourcenbezogenen Plänen erweist sich als irrelevant, wenn nicht gar kontraproduktiv für strategieorientiertes Handeln von Akteuren in Organisationen. Das adaptive Modell der Strategie betont daher das Erfordernis, auf die Zunahme von Instabilitäten und Unvorhersehbarkeit mittels eines kontinuierlichen und iterativen Prozesses der „wechselseitigen Angleichung“ von Zielen und Mitteln zu reagieren. Akteure in einem adaptiven Strategieprozess agieren nicht vorrangig „nach Plan“, sondern orientieren sich an einem begrenzten Set von Werturteilen, Prinzipien und Konzepten, die künftiges strategierelevantes Handeln nicht konkret vorgeben, sondern nur Entscheidungen in sich dynamisch ändernden Situationen erleichtern. Strategien resultieren aus dem Zusammenspiel von (möglichst) wenigen strategischen Entscheidungen „von oben“ und einer Vielzahl von Einzelinitiativen und Einzelhandlungen „von unten“.

Patsy Healey (2009) hat im Anschluss u.a. an die Arbeiten von Mintzberg (1994) ein adaptives Strategieverständnis entwickelt, dessen Fruchtbarkeit sich auch in der Weiterentwicklung der DAS erweisen könnte. Healey versteht unter einer Strategie im Kern einen „selektiven Fokus“, durch den Akteure Orientierung angesichts komplexer und potenziell verwirrender Themen, Ideen, Ansprüche und Argumente gewinnen. Healey betont dabei den *synthetischen* Charakter von Strategien. Strategien, die zugleich Orientierung vermitteln und zum Handeln im Einklang mit dieser Orientierung motivieren, finden dabei ihren Ausdruck nicht allein in Plandokumenten auf der Basis eines analyseintensiven Vorgehens. Sie können sehr unterschiedliche Ausprägungen annehmen (z. B. Konzepte, Bilder, Prinzipien). Entscheidend ist, dass die im strategischen Prozess involvierten Akteure eine Strategie tatsächlich in zahlreichen Aktivitäten und Entscheidungen zur Problemwahrnehmung und Lösungssuche nutzen.²²

Die Strategieforschung argumentiert *nicht grundsätzlich gegen das lineare Strategiemodell*, sondern fordert dazu auf, die Kontextbedingungen für ein in hohem Maße kontrolliertes und schrittweises Vorgehen bei der Strategieentwicklung zu beachten (vgl. Wiechmann 2008; S. 60). Strategieprobleme können ggf. anhand eines linearen Vorgehens effektiv gelöst werden, sofern die Problemdefinition stark eingegrenzt wird, so dass stabile und vorhersehbare Rahmenbedingungen mit hoher Plausibilität zu erwarten sind.

Zur Nutzung von Gelegenheitsfenstern in Transitionen für die Realisierung der Ziele der Klimaanpassung liegt es allerdings nahe zu vermuten, dass ein adaptives Strategieverständnis Vorrang beanspruchen kann. Denn Transitionen laufen, wie ausgeführt, nicht als lineare

²¹ Das Verständnis von „linear“ und „nicht linear“ in der Transition-Forschung orientiert sich hingegen darüber hinaus mehr an der mathematischen Vorstellung von linearen und nicht linearen Funktionen, wobei in Abbildung 6b oben ein funktionaler Zusammenhang zwischen Zeit und Intensität der Strukturierung lokaler Praktiken zum Ausdruck kommt.

²² Healey (2009) entwickelt dieses Strategieverständnis speziell für die räumliche Planung. Die methodische Möglichkeit zur Artikulation von Strategien anhand von Konzepten, Bildern, Prinzipien und auch Plandokumenten besteht allerdings in zahlreichen Politikfeldern (Ansell und Gash 2008).

gesellschaftliche Wandelprozesse, sondern als in ihren konkreten Ausprägungen nur prinzipiell bzw. musterhaft, aber nicht im Einzelnen prognostizierbar ab. Für die Vorbereitung auf die Nutzung von Gelegenheitsfenstern in gesellschaftlichen Wandelprozessen liegt also die übergreifende Orientierung an einem adaptiven Strategiemodell nahe. Ein solches Modell kombiniert Orientierung in möglichst wenigen Grundsatzentscheidungen mit der Entwicklung von komplexen, aber flexiblen Konstellationen von Fähigkeiten und Ressourcen.

2.4.2 Ansatzpunkte für den Transfer auf das Politikfeld der Klimaanpassung

Die Policy-Design- und Governance-Forschung einerseits und die Transition- und Strategie-Forschung andererseits unterscheiden sich durch ihre Blickrichtung. Policy- und Governance-Forscher/innen blicken von Politik und Verwaltung ausgehend auf gesellschaftliche Rahmenbedingungen und ihre Veränderung (vgl. Abbildung 3). Transition- und Strategie-Forscher/innen blicken von gesellschaftlichen Wandelprozessen ausgehend auf die darin enthaltenen lang-, mittel- und kurzfristigen Ziele, Instrumente und Maßnahmen in Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung usw. Die Transition-Forschung unterscheidet systematischer als die Policy-Design- und Governance-Forschung zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Konzepten (vgl. Loorbach et al. 2017, Köhler et al. 2019). Zwischen der Policy-Design- und Governance-Forschung sowie der Transition- und Strategie-Forschung bestehen allerdings auch zahlreiche Schnittmengen (vgl. Köhler et al. 2019). Für Loorbach et al. (2017) gehört Governance zum „Herz“ der Transition-Forschung. Vor diesem Hintergrund thematisiert das Folgende drei Ansatzpunkte für den Transfer der Transition- und Strategie-Forschung auf das Politikfeld der Klimaanpassung.

2.4.2.1 Analyse von disruptivem Wandel in den DAS-Handlungsfeldern

Arbeiten zur DAS verwenden bereits die Unterscheidung zwischen inkrementellen und radikalen Wandelprozessen (vgl. z.B. Mahrenholz et al. 2017). Diese Unterscheidung bietet einen Ansatzpunkt für die vertiefende Analyse und Interpretation der Transferpotenziale der Transition- und Strategie-Forschung. Von Bedeutung dürfte dabei vor allem das mittlerweile ausdifferenzierte Verständnis von verschiedenen Verlaufsformen von Transitionen sein (Geels 2011, Köhler et al. 2019), die sich im Zusammenspiel von Regimen, Nischen und Kontextbedingungen („Landschaft“) konkret ausprägen. Für die DAS wäre von Interesse, welche Verlaufsformen des zu beobachtenden und zu erwartenden Wandels in den DAS-Handlungsfeldern festzustellen sind. Zudem wäre interessant, ob sich Disruptionen und die Reaktionen auf und Strategien für Unterbrechungen nach Handlungsfeldern systematisch unterscheiden. Der Transfer der Transition- und Strategie-Forschung speziell auf die DAS würde sich in neuen empirischen Befunden zur Beschreibung und Erklärung von Wandelprozessen niederschlagen (vgl. Turnheim et al. 2018). Mehr Wissen zu bereits ablaufenden und möglichen künftigen disruptiven Wandelprozessen in den DAS-Handlungsfeldern wäre eine wichtige Grundlage, um die Klimaanpassungspolitik auf die mittel- und langfristige Nutzung von Gelegenheitsfenstern für die Realisierung *ihrer* Ziele vorzubereiten.

2.4.2.2 Vorbereitung auf Gelegenheitsfenster in Nachhaltigkeitstransitionen

Es ist durchaus denkbar, die Transition- und Strategie-Forschung auf die DAS selbst anzuwenden. Hierfür wäre zunächst zu klären, *ob* und wie das Politikfeld der Klimaanpassung sinnvoll als „Regime“ im Sinne der Transition-Forschung zu beschreiben ist (vgl. Geels 2011). Erst dann wäre nach den Bedingungen, Wandelprozessen und Wirkungen der Transition der

Klimaanpassungspolitik selbst zu fragen. *Der vorliegende Bericht hat diese Frage allerdings ausgeklammert.* Es wurde thematisiert, wie Transitionen in anderen Politikfeldern als der Klimaanpassung Gelegenheiten für die Strategieentwicklung der DAS sein können.

Das Konzept eines Gelegenheitsfensters im Sinne der Transition- und Strategie-Forschungen verdeutlicht, wie voraussetzungsvoll sowohl die Identifikation als auch die strategisch orientierte Nutzung solcher „Fenster“ sind. Gelegenheitsfenster ergeben sich, wie erwähnt, aus dem konkret nicht vorhersehbaren Zusammentreffen von Prozessen auf den Ebenen der „Landschaft“, eines partiell destabilisierten Regimes und auf der Grundlage eines durch Nischenaktivitäten bereits vorhandenen „Nährbodens“ für Wandel im Einklang mit den Zielen der Nachhaltigkeit.

Unter einem Regime wäre beispielsweise das nationale Regime für den gesellschaftlichen Umgang mit Hochwasser- und Starkregenrisiken zu verstehen (auf den föderalen Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen, in Hinblick auf bestimmte Technologien der Hochwasservorsorge, Wohnpräferenzen und Entwicklungen des Immobilienmarktes usw.). Nischenaktivitäten könnten sowohl durch private und zivilgesellschaftliche Akteure erfolgen als auch durch öffentliche Akteure, die sich der Grenzen eines effektiven Managements von Hochwasserrisiken bewusst sind und deshalb die Möglichkeiten einer vorausschauenden Risikoreduzierung unter den Bedingungen des Klimawandels *nicht überschätzen* (vgl. Hutter 2016, Hutter und Lorenz 2018). Für die Klimaanpassungspolitik könnte sich ein solches Zusammentreffen mit Wandelprozessen im Regime des Risikomanagements von Hochwassern und Starkregenereignissen als Gelegenheit dafür erweisen zu klären, was das „Besondere“ der Berücksichtigung des Klimawandels in bereits bestehenden Instrumenten des Risikomanagements ist. Ggf. gäbe es die Möglichkeit, gänzlich *neue* Instrumente des Managements von Hochwasser- und Starkregenrisiken zu propagieren (vgl. dazu die Policy-Design-Forschung, Howlett 2019b). Für bereits Transition-orientierte Akteure des Regimes des Hochwasser- und Starkregenrisikomanagements ergäben sich Gelegenheiten für einen Lerntransfer aus anderen Handlungsfeldern der Klimaanpassung auf ihre eigenen Belange (z.B. für die Berücksichtigung von und dem Umgang mit Unsicherheiten).

Strategieentwicklung in Hinblick auf die Nutzung von Gelegenheitsfenstern für die Klimaanpassung erfordert die intensive Vorbereitung und Wissensintegration in Hinblick auf Konstellationen, deren Eintreffen nicht präzise vorhergesehen werden kann. Es liegt deshalb nahe, dass sich strategieorientierte Akteure auf solche Konstellationen durch ein adaptiv erstelltes *Portfolio* von Optionen der Stärkung von Interdependenzen zwischen der DAS und weiteren Politikfeldern vorbereiten.

2.4.2.3 Mögliche Ansatzpunkte im Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung

Das Transferpotenzial der Transition- und Strategie-Forschung für das Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung hängt in hohem Maße davon ab, wie mit dem Netzwerk als Umsetzungs- und Governance-Netzwerk umgegangen wird. Möglichst kontrastreich und die komplexe Diskussionslage etwas vereinfachend gesprochen:

- a) Wenn das Behördennetzwerk vorrangig ein *Umsetzungsnetzwerk* darstellt und eher traditionell vor allem anhand der Kriterien Effektivität, Flexibilität und Effizienz zu steuern ist, liegt es *nicht* nahe zu vermuten, dass es viele Ansatzpunkte für den Transfer der Transition- und Strategieforschung gibt. Die Weiterentwicklung des Netzwerks wäre mittels des Transfers der Policy-Design- und Governance-Forschung hinreichend möglich.

- b) Wenn das Behördennetzwerk allerdings in höherem Maße als bisher Kriterien wie Kohärenz und Synergiepotenzial berücksichtigen und zudem ein höheres Ambitionsniveau in Hinblick auf seinen Beitrag zu radikalen Wandelprozessen im Sinne der langfristigen Klimaanpassung verfolgen würde, ergäben sich vermutlich mehr Transferpotenziale für Transition- und Strategieforschung.

Entscheidend ist letztlich erneut (wie oben bereits erwähnt) die Gewichtung von Bewertungskriterien für die Weiterentwicklung des Netzwerks im Rahmen der DAS – nicht nur in Hinblick auf die Erarbeitung von Vorschlägen zu Politikinstrumenten, sondern auch für die Entwicklung des Netzwerks insgesamt.

2.5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die hier vorgelegte Analyse sollte sich den wissenschaftlich-theoretischen Ansätzen der Erarbeitung und Bewertung eines Policy Mix, des Policy Design und verwandter Forschungsstränge widmen. Ziel war es, Ansatzpunkte zu identifizieren, welche für einen Transfer auf das Politikfeld der Klimaanpassung geeignet erscheinen. Solche Ansatzpunkte konnten beispielsweise methodischer, prozessorientierter und institutioneller Art sein. Unter dieser Zielstellung ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

(1) Die *Policy-Design-Forschung* hat sich intensiv mit der Erarbeitung einer komplexen Policy-Mix-Typologie befasst. Diese Typologie erlaubt die Unterscheidung zwischen Analysen und Bewertungen von Einzelinstrumenten, Instrumentenkombinationen und Typen eines Policy Mix im engeren Sinne. Je nachdem, was evaluiert wird (ein Einzelinstrument, eine Kombination von Instrumenten in Hinblick auf ein Ziel oder mehrere Ziele, ein bestimmter Policy-Mix-Typus) ergeben sich systematische Konsequenzen für die Anwendung von Kriterien wie Effektivität, Flexibilität, Effizienz, Kohärenz und Synergiepotenzial bei der Erarbeitung von Vorschlägen zu Politikinstrumenten, nicht zuletzt im Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung.

(2) Für die Analyse von prozessualen Ansatzpunkten in Netzwerken der Klimaanpassung und in Hinblick auf institutionelle Faktoren bietet sich die *Governance-Forschung* an, wobei ein enges Governance-Verständnis als netzwerkbasierte Koordinationsform einem breiten, tendenziell diffusen Verständnis vorzuziehen ist. Die Literaturanalyse unterstreicht die hohe Bedeutung der Unterscheidung von Netzwerktypen. Für das Behördennetzwerk wird vermutet, dass insbesondere die beiden Typen „Service delivery and implementation“ (im Sinne eines Umsetzungsnetzwerks) einerseits und „Collaborative and network governance“ (im Sinne eines Governance-Netzwerks) andererseits bedeutsam sind. Mit dieser Unterscheidung ergeben sich wichtige Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung des Behördennetzwerks. Dies zeigt sich beispielsweise in der Gewichtung von Bewertungskriterien. So betonen Umsetzungsnetzwerke Kriterien wie Effektivität und Effizienz; Governance-Netzwerke hingegen betonen Kriterien wie Synergiepotenzial und Innovation. In der Realität sind allerdings auch Mischungen von Netzwerktypen zu erwarten, woraus sich wiederum Herausforderungen für das Management eines Netzwerks ergeben (z.B. Zuordnung von Kriterien, Inhalten und Aktivitäten im Netzwerkmanagement).

(3) Klimaanpassungspolitik hat sozusagen „naturgemäß“ auch eine starke langfristige Komponente. *Transition- und Strategie-Forschungen* differenzieren in höherem Maße als die Policy-Design- und Governance-Forschung zwischen unterschiedlichen Zeithorizonten von Konzepten und schenken langfristigen visionsgetriebenen Veränderungsprozessen erhöhte Aufmerksamkeit. In die Literaturanalyse wurden deshalb auch aktuelle Review-Aufsätze zur Transition- und Strategie-Forschung einbezogen. Dabei zeigte sich, dass die Transition-

Forschung vor allem das Verständnis für disruptiven Regimewandel und das sich Öffnen von Gelegenheitsfenstern fördert. Vorbereitung auf solche Gelegenheitsfenster erfordert tendenziell adaptive Strategieprozesse im Sinne der Strategieforschung.

Die Literaturanalyse behandelte nicht den Regimewandel der Klimaanpassungspolitik selbst, sondern die Frage, wie sie Gelegenheitsfenster in den Prozessen anderer Politikfelder für sich nutzen könnte. Welche Rollen solche Gelegenheitsfenster in der DAS und insbesondere auch im Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung spielen, hängt wiederum in hohem Maße davon ab, ob dieses Netzwerk stärker als Umsetzungsnetzwerk oder in höherem Maße als Governance-Netzwerk zu verstehen ist. Vor allem bei Letzterem ist zu erwarten, dass das Aufgreifen der Transition- und Strategie-Forschung intensiver ausfallen dürfte.

3 Vergleichende Politikfeldanalyse der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel mit weiteren Bundesstrategien

Das Ziel dieser vergleichenden Politikfeldanalyse bestand darin, durch eine vergleichende Betrachtung der DAS mit weiteren Bundesstrategien, Ansatzpunkte für eine Optimierung des Aktionsplanungsprozesses, der Akteursbeteiligung sowie Steuerung des DAS-Prozesses zu identifizieren. Zu Beginn der Analyse wurden weitere ressort- und ebenenübergreifende Bundesstrategien ausgewählt und im weiteren Vorgehen der DAS vergleichend gegenübergestellt. Anhand einer Literatur- und Dokumentenanalyse sowie der Durchführung von Interviews mit Expertinnen und Experten wurden daraufhin Hinweise für eine Optimierung des DAS- und APA-Prozesses herausgearbeitet. Von besonderer Bedeutung waren Fragestellungen der Akteurskooperation, Koordinierung und Dialogprozesse, die zu einer Auswahl von Maßnahmen zur Umsetzung der Strategie geführt haben. Die Frage, wie innerhalb dieses Prozesses die divergierenden Akteursinteressen balanciert werden, oder die Frage, welche methodische und institutionelle Verankerung das Verfahren kennzeichnen, waren von spezifischer analytischer Relevanz. Ebenfalls von analytischem Interesse waren Hinweise dazu, welche Auswahlkriterien für die Priorisierung von Maßnahmen angewandt wurden. Die Ergebnisse dienen dem Ziel, die strategische Entwicklung und Umsetzung der DAS zu optimieren.

Dieser Berichtsteil ist wie folgt strukturiert: Im ersten Kapitel wird die angewandte Methodik erläutert. Insbesondere wird hier auf die Analysestruktur, Auswahl der zu vergleichenden Strategien sowie verwendete Quellen eingegangen. Anschließend werden die Analyseergebnisse zur Auswahl, Bewertung und Priorisierung von Politikinstrumenten und Maßnahmen, zur Rolle von Netzwerken und Beratungsgremien sowie Koordination zwischen und Einbindung von relevanten Stakeholdern präsentiert. Abschließend werden die herausgearbeiteten Ansatzpunkte zur Optimierung des APA-Prozesses und der DAS anhand dieser drei Analyseschwerpunkte in einem Synthesekapitel zusammengeführt und konkrete Empfehlungen ausgesprochen.

3.1 Methodik

3.1.1 Analysestruktur

Die hier angewandte Analysestruktur ergab sich aus dem Strategieprozess der DAS, die das Politikfeld Klimaanpassung (Vetter et al. 2017) bedient, und den an dieser beteiligten Akteuren sowie deren Aktivitäten. Laut Peters (2018) kann die Entstehung eines Politikfelds als ein Design-Prozess verstanden werden, der mehreren Schritten folgt. Zuerst muss ein Problem identifiziert werden, woraufhin Mittel ausgewählt werden, die dieses Problem adressieren. Anschließend werden Institutionen geschaffen, die mit der Umsetzung der Policies befasst sind (Peters 2018). Dieser Prozess des Policy Designs wird erschwert durch das Auftreten komplexer Probleme, die in der politikwissenschaftlichen Literatur auch unter dem Begriff „wicked policy problems“ bekannt sind (Danken 2017; Christensen et al. 2019). Ein solches „wicked policy problem“ zeichnet sich dadurch aus, dass es hochgradig komplex ist, aus diesem Grund nicht innerhalb eines Politikfelds oder auf einer administrativen Ebene gelöst werden kann und somit die Koordination zwischen verschiedenen Akteuren, Organisationen und Ebenen erfordert (Head und Alford 2015; Lagreid und Rykkja 2015). Hinzu kommt, dass diese Akteure,

Organisationen und Ebenen oftmals ein divergierendes Problemverständnis haben (Danken 2017).

Der Klimawandel und die Anpassung an diesen stellt ein solches „wicked policy problem“ dar (Head 2019). Auch wenn es für „wicked policy problems“ per definitionem nicht die eine optimale Lösung gibt, so wird eine funktionierende Koordination zwischen den relevanten Akteuren, Organisationen und Ebenen als Determinante einer funktionierenden Politikgestaltung aufgeführt (Head und Alford 2015). Klimaanpassung ist ein relativ neues Politikfeld in Deutschland, welches sich seit der Verabschiedung des nationalen Klimaschutzprogramms im Jahr 2005 stetig weiterentwickelt (Die Bundesregierung 2015). Aus den bisherigen Aktivitäten im Rahmen des DAS-Prozesses und deren Evaluierung und identifizierten Schwächen wurden Themenbereiche abgeleitet, für die eine vergleichende Analyse weiterer Strategien wertvolle Hinweise für eine Optimierung verspricht.

Dies betrifft zum einen den Prozess der Auswahl und Priorisierung von Politikinstrumenten für den APA. Da die Klimaanpassungspolitik nach einer konzeptionellen Phase in den nächsten Jahren in eine umsetzungsorientierte Phase mit verstetigten Aktivitäten übergeht, kommt einem optimierten Verfahren zur Identifikation und Auswahl geeigneter Maßnahmen und Maßnahmenpakete eine zentrale Bedeutung zu. Ziel des ersten Analyseschwerpunkts ist daher, Auswahl- und Priorisierungsprozesse von konkreten Politikinstrumenten und Maßnahmen in weiteren Bundesstrategien zu analysieren und Ansatzpunkte zur Optimierung der DAS zu identifizieren. Für den Vergleich relevante Fragestellungen sind unter anderem, wie die Auswahl und Festlegung von Politikinstrumenten und Maßnahmen in weiteren Strategieprozessen erfolgte und ob diese im Rahmen der Auswahl priorisiert wurden.

Vor dem Hintergrund der Rolle des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung im Strategieprozess und der Aktionsplanung im Politikfeld Klimaanpassung, stellt sich auch die Frage nach der Aufstellung und Arbeitsweise von Netzwerken und Beratungsgremien in den Strategieprozessen weiterer Bundesstrategien und welche Erkenntnisse sich hiervon ableiten lassen. Diese Fragestellung stellt den zweiten Schwerpunkt der vorliegenden Analyse dar. Der 2019 veröffentlichte Evaluationsbericht der DAS weist zudem auf Optimierungspotentiale bei der Koordination zwischen beteiligten Akteuren und der Einbeziehung weiterer Stakeholder hin (Gaus et al. 2019). Hieraus ergab sich der dritte Analyseschwerpunkt, der die verschiedenen Beteiligungsprozesse, Koordination und Einbindung von Stakeholdern innerhalb der ausgewählten Strategien untersucht.

Innerhalb der erwähnten Schwerpunkte der Analyse werden weitere Politikstrategien der Bundesregierung punktuell mit dem Strategieprozess der DAS verglichen. Um diesen punktuellen Vergleich anschaulich zu gestalten, werden ausgewählte gute Beispiele in Boxen im Text integriert und erläutert. Weitere zum Vergleich ausgewählte Strategie- und Aktionsplanungsprozesse beziehungsweise Expert/innenräte und Stakeholderforen sowie deren Charakteristika werden anhand der Vergleichskriterien in Tabellen am Ende des jeweiligen Abschnitts zur Übersicht zusammengefasst.

3.1.2 Auswahl der zu vergleichenden Strategien

Zu Beginn des Vorhabens wurden eine Anzahl ressort- und ebenenübergreifender Strategien der Bundesregierung ausgewählt, die im weiteren Vorgehen in einer vergleichenden Politikfeldanalyse der DAS punktuell gegenübergestellt wurden. Der Begriff „Strategie“ wird von der Bundesregierung in unterschiedlichen Kontexten verwendet. Auch in der Strategieforschung finden sich unterschiedliche Begriffsverständnisse von „Strategie“ (Hutter et al. 2019). Für die

vergleichende Analyse von ressort- und ebenenübergreifenden Strategien bietet es sich an, Strategie als einen (mehr oder weniger explizit formulierten) Plan zur Erreichung übergeordneter politischer Ziele zu verstehen (Policy Dimension). Für die vorliegende Analyse wurden Strategien ausgewählt, die zum einen vom Bundeskabinett beschlossene Regierungsstrategien darstellen und zum anderen konkrete Umsetzungsmaßnahmen implizieren. Dabei wurde der Fokus nicht zwangsläufig auf den Begriff „Strategie“ gelegt, sondern beinhaltete auch nationale Aktionspläne.

Folgende Merkmale waren bei der Auswahl der zu untersuchenden Politikstrategien ausschlaggebend:

- ▶ Hohe Anzahl involvierter Akteure aus unterschiedlichen Bereichen: Ein Charakteristikum der DAS besteht in der hohen Anzahl und Diversität der beteiligten Akteure. Da ein besonderer Fokus dieser Analyse auf der Rolle des Behördennetzwerks lag, waren die Kooperation und der Dialogprozess im Rahmen der Politikstrategien von zentralem Interesse.
- ▶ Beteiligung verschiedener Ressorts und Politikebenen: Die notwendige Integration von sowie die Koordination und der Dialog zwischen verschiedenen Bundesressorts wie auch über mehrere Politikebenen hinweg (von der Bundes- bis zur kommunalen Ebene) stellen ein wichtiges Merkmal der DAS dar. Um ähnliche Prozesse analysieren zu können, wurden daher Integrationsstrategien ausgewählt, die ebenfalls durch diese Eigenschaft gekennzeichnet sind.
- ▶ Gesamtgesellschaftliche Relevanz: Das Problem der Anpassung an den Klimawandel betrifft alle Bereiche der Gesellschaft und stellt ein sektorenübergreifendes Politikfeld dar. Eine ähnliche gesamtgesellschaftliche Relevanz war daher ein wichtiges Kriterium für die Vergleichbarkeit der ausgewählten Strategien.
- ▶ Festlegung und Priorisierung erster Maßnahmen: Um wertvolle Erkenntnisse für die Optimierung des weiteren Priorisierungsprozesses zu erhalten, wurden vorzugsweise Strategieprogramme ausgewählt, die zumindest einen Teil des Prozesses der Festlegung, Priorisierung und Umsetzung von Maßnahmen bereits durchlaufen haben.
- ▶ Übergreifende Handlungsansätze: Eine weitere Herausforderung der DAS besteht in der großen Bandbreite umzusetzender Maßnahmen. Für einen Vergleich besonders wertvoll waren daher Strategien, deren Instrumente von Informationen, ökonomischen Instrumenten über die öffentliche Beschaffung und Fördermaßnahmen bis zum Ordnungsrecht reichen.
- ▶ Divergierende Interessenlagen der verschiedenen Ressorts: Ein bedeutendes Hindernis bei der Durchführung von Priorisierungsprozessen sind die oft divergierenden Interessen der beteiligten Ressorts. Um eine gute Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurden daher Politikstrategien ausgewählt, die ebenfalls durch abweichende Interessenlagen der involvierten Ministerien gekennzeichnet sind.
- ▶ Eigene Abstimmungsgremien zur Umsetzung: Ein expliziter Fokus dieser vergleichenden Politikanalyse lag auf den Abstimmungsprozessen zur Weiterentwicklung und Umsetzung

der Politikstrategien. Somit war das Vorhandensein von eigenen Gremien für diesen Prozess ein weiteres Kriterium bei der Auswahl.

- **Finanzielle Relevanz:** Abhängig von der finanziellen Relevanz einer Politikstrategie, also den mit der Umsetzung der Strategie verbundenen Kosten, ändert sich auch ihre Gesamtbedeutung. Eine hohe Bedeutung kann wiederum dazu führen, dass eine Strategie deutlich umstrittener ist. Dieser Aspekt floss daher als zusätzliches Kriterium in die Auswahl ein.

Um zu einer finalen Festlegung der ausgewählten Strategien zu kommen, wurde eine Anzahl von Arbeitsschritten durchlaufen. Zunächst wurde eine erste Recherche von potenziell für die Analyse geeigneten Bundesstrategien durchgeführt. Dabei fokussierte das Projektteam diese Erhebung auf Jahresberichte und Geschäftsberichte der Bundesregierung. Auch die im aktuellen Fortschrittsbericht erwähnten Strategien, welche im Zusammenhang mit der DAS stehen, wurden in diesem Prozess berücksichtigt, stellten jedoch nicht den primären Suchrahmen dar.

Die zu vergleichenden Strategien wurden mit Hilfe einer Literaturrecherche ermittelt. Als erste Anlaufstelle der Recherche diente die Literaturdatenbank der Internetseite der Bundesregierung. Als Suchbegriffe dienten die Worte „Strategie“ und „Aktionsplan“. Der Begriff „Strategie“ ist hierbei nicht zwangsläufig im Titel enthalten, weshalb auch weitere Papiere strategischer Ausrichtung mit Hilfe dieser Suche erfasst werden konnten. Zusätzlich zu dieser Recherche wurden auf den Internetseiten der Bundesressorts unter dem Reiter „Publikationen“ einsehbare Strategiepapiere gesichtet und gegebenenfalls in die Auswahl aufgenommen. Abgerundet wurde die systematische Literaturrecherche mit einer Recherche nach dem Schneeballprinzip, wobei Quellen- und Literaturangaben gesichtet und persönliche Kontakte sowie bereits interviewte Expertinnen und Experten im Laufe des Rechercheprozesses nach weiteren relevanten Strategien befragt wurden.

Auf der Grundlage der Analysestruktur konnten mit Hilfe einer Literaturrecherche die in Tabelle 18: Zum punktuellen Vergleich ausgewählte Strategien aufgeführten Strategieprozesse identifiziert und analysiert werden. Die identifizierten und ausgewählten Strategien sind hier jeweils dem Analyseschwerpunkt zugeordnet, für den sie eingehend untersucht wurden.

Tabelle 18: Zum punktuellen Vergleich ausgewählte Strategien

Analyseschwerpunkt 1: Auswahl und Priorisierung von Politikinstrumenten	Analyseschwerpunkt 2: Expert/innenräte und Stakeholderforen	Analyseschwerpunkt 3: Nicht-verstetigte Formate zur Einbindung von Stakeholdern und Öffentlichkeit
► Nationale Bioökonomiestrategie ► Demografiestrategie der Bundesregierung ► Umsetzungsstrategie Digitalisierung ► Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz	► Nationale Bioökonomiestrategie ► Demografiestrategie der Bundesregierung ► Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz ► Hightech-Strategie 2025	► Nationale Bioökonomiestrategie ► Demografiestrategie der Bundesregierung ► Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz ► Regierungsstrategie „Gut leben in Deutschland“ ► Nationaler Aktionsplan Integration

Analyseschwerpunkt 1: Auswahl und Priorisierung von Politikinstrumenten	Analyseschwerpunkt 2: Expert/innenräte und Stakeholderforen	Analyseschwerpunkt 3: Nicht-verstetigte Formate zur Einbindung von Stakeholdern und Öffentlichkeit
▶ Hightech-Strategie 2025 ▶ Nationaler Aktionsplan Integration ▶ Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie der Bundesregierung ▶ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ▶ Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus ▶ Deutsches Ressourcen-effizienzprogramm ▶ Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention ▶ Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte	▶ Nationaler Aktionsplan Integration ▶ Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie der Bundesregierung ▶ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ▶ Deutsches Ressourcen-effizienzprogramm ▶ Nationaler Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte	▶ Klimaschutzplan 2050 ▶ Mobilitäts- und Kraftstoffsstrategie der Bundesregierung ▶ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ▶ Deutsches Ressourcen-effizienzprogramm ▶ Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

3.1.3 Analyseverfahren und Quellen

Zur Umsetzung der vergleichenden Politikfeldanalyse wurde eine Literatur- und Dokumentenanalyse sowie eine Interviewreihe mit einschlägigen Expertinnen und Experten durchgeführt.

Im Rahmen der Literaturanalyse wurden relevante Informationen zu den drei schwerpunktmäßigen Erkenntnisinteressen zusammengetragen und zueinander in Vergleich gestellt. Insbesondere dienten nationale Strategiedokumente sowie Aktions- und Maßnahmenpläne, Jahres- und Fortschrittsberichte, Arbeitspläne und Publikationen der

Bundesregierung, die sich mit dem Erarbeitungs-, Umsetzungs- oder Fortschreibungsprozess einer Strategie befassen, als Quellen. Hinzu kam eine Analyse wissenschaftlicher Literatur, wie beispielsweise Begleitforschung, Empfehlungspapiere, aber auch Evaluationen zu ausgewählten Politikfeldern. Anhand der analysierten Dokumente wurden Erarbeitungs-, Umsetzungs- und Fortschreibungsphasen nationaler Strategieprozesse nachvollzogen und untersucht.

Da neben der Auswahl und Priorisierung von Politikinstrumenten ein weiterer Schwerpunkt die Rolle von Netzwerken im Strategieprozess darstellt, wurden auch einschlägige Handlungsempfehlungen und Stellungnahmen von Expert/innenräten und Stakeholderforen in die Analyse einbezogen. Zusätzliche Informationen wurden Internetquellen entnommen, wozu vor allem Informationsportale der Bundesregierung und ihrer Strategieprozesse sowie Internetauftritte der Geschäftsstellen betrachteter Netzwerke und Gremien zählten.

Neben einer Dokumentenanalyse wurden für diese Untersuchung eine Anzahl von semi-strukturierten Interviews mit Expertinnen und Experten durchgeführt. Als semi-strukturiertes Interview wurde hier ein Interview verstanden, das mit Hilfe eines Leitfadens durchgeführt wird, von dem gegebenenfalls von Seiten des Interviewten abgewichen oder durch die Interviewenden individuelle Fragen ergänzt oder vertieft werden können. Mit Hilfe der semi-strukturierten Expert/inneninterviews konnte zusätzliches, oft informelles Wissen gewonnen werden.

Insgesamt wurden 22 Expertinnen und Experten zu den ausgewählten Strategien befragt. Um Personen mit Fachexpertise zu identifizieren, wurden die federführenden Bundesressorts sowie die verantwortlichen Referate anhand der Strategiepapiere oder der öffentlich zugängigen Organigramme der Bundesressorts bestimmt. Zusätzlich zu den direkt am Strategieprozess beteiligten Personen wurden als Expertinnen und Experten auch solche Personen definiert, die einen Strategieprozess begleiten oder beobachten. Neben den am Strategieprozess beteiligten Bundesressorts wurden ferner Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner beteiligter Netzwerke und Gremien kontaktiert. Dies beinhaltete unter anderem Vorsitzende der Netzwerke oder Gremien sowie die Leitung der zuständigen Geschäftsstellen. Zudem wurden Autorinnen und Autoren von Fortschrittsberichten oder wissenschaftlicher Begleitforschung in die im Rahmen der Kontaktrecherche entstandene Kontaktdatenbank aufgenommen. Diese Vorgehensweise resultierte in eine Kontaktdatenbank mit über 60 Kontakten, von denen 22 Expertinnen und Experten für diese Analyse interviewt werden konnten.

Um die Interviews möglichst effizient durchführen zu können, wurde im Vorfeld der Analyse ein Leitfaden für die semi-strukturierten Expert/inneninterviews erarbeitet, erstellt und erprobt. Der Leitfaden für die Interviews folgte den drei benannten Analyseschwerpunkten (1) Auswahl und Priorisierung von Politikinstrumenten, (2) Expert/innenräte und Stakeholdergremien und (3) nicht-verstetigte Formate zur Einbindung von Stakeholdern und der Öffentlichkeit. Nach der Durchführung der Pilotinterviews wurde der Leitfaden überarbeitet. In diesem Prozess wurde beispielsweise der Begriff des Strategieprozesses klarer abgegrenzt in Erarbeitungs-, Umsetzungs- und Fortschreibungsprozess einer Strategie. Ergänzend zur Dokumentenanalyse konnte mit Hilfe des Leitfadens durch die semi-strukturierten Interviews zusätzliches praktisches Wissen zu den Strategieprozessen generiert werden und floss in die Analyse ein.

3.2 Ergebnisse der Analyse

3.2.1 Analyseschwerpunkt 1: Auswahl von Maßnahmen und Strukturierung von Strategieprozessen

Zentraler Bestandteil des DAS-Prozesses und seiner Weiterentwicklung ist das Verfahren zur Auswahl und Festlegung von konkreten politischen Maßnahmen zur Klimaanpassung, die in Form des APA festgehalten werden. Teil eines solchen Prozesses kann die Bewertung und Priorisierung von Maßnahmen darstellen. Im Rahmen des APA-Prozesses fand eine solche Priorisierung im Sinne eines Kriterien-basierten Bewertungsprozesses mit anschließender Priorisierung von Instrumenten entlang ihrer Bewertung bislang nicht statt. Zu Beginn des APA-Prozesses erklärte die Bundesregierung, dass eine Priorisierung erst dann erfolgen kann, wenn eine Vulnerabilitätsanalyse für Deutschland vorliegt, anhand derer eine Priorisierung der Maßnahmen getroffen werden kann (Die Bundesregierung 2011 in Hustedt 2014). Während der APA II diese genannte Bedingung erfüllt, wurden auch die in APA II aufgenommenen Maßnahmen nicht nach festgelegten Kriterien ausgewählt und priorisiert. Auch der Evaluationsbericht der DAS weist auf Verbesserungsbedarf bei der Koordination und Abstimmung bezüglich der Auswahl von Politikinstrumenten und Maßnahmen des APA II hin, die bislang teils wenig systematisch ist (Gaus et al. 2019). Auch der Mangel eines konkreteren Zielsystems wurde kritisiert. Ziel dieses Analyseschwerpunkts war daher, die Auswahl von Politikinstrumenten und Maßnahmen in weiteren ressort- und ebenenübergreifenden Strategien der Bundesregierung zu beleuchten, um mögliche Lerneffekte für eine Weiterentwicklung des Verfahrensvorschlags zu Politikinstrumenten und Maßnahmen des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung sowie den Fortschreibungsprozess der DAS zu erfassen. Darüber hinaus wurden verschiedene Formate der Steuerung und Strukturierung von Strategien untersucht und wie diese zu einer verbesserten Zieldefinition von Strategien und Maßnahmenplänen führen können.

3.2.1.1 Auswahl- und Festlegung von Maßnahmen

Aus den untersuchten Strategie- und Aktionsplanungsprozessen lassen sich eine Anzahl von Rückschlüssen ziehen, wie ein solcher Prozess typischerweise abläuft, welche Akteure beteiligt sind und wie eine Formulierung von Maßnahmenplänen erfolgt. Insbesondere in frühen Phasen einer Strategiebildung und ihrer Umsetzung durch einen Aktionsplan erfolgt die Erstellung dieses Aktionsplans in erster Linie durch eine Abfrage in beteiligten Ressorts nach geeigneten Maßnahmen. Dabei handelt es sich oft um eine Bestandsaufnahme bereits geplanter oder bestehender Maßnahmen, die den Handlungsfeldern der Strategie zugeordnet werden. Eine Einbindung von Stakeholdern ist in dieser Art von Prozess zwar meist gegeben, jedoch nur in begrenztem Umfang. Eine Stakeholderbeteiligung erfolgt hier vornehmlich durch die Einreichung von Stellungnahmen und Kommentaren zu Entwürfen vom für die Strategie federführenden Ressort. Ein solcher Versand von Arbeitsentwürfen von Strategiepapieren zur Kommentierung durch verschiedene Akteure mit anschließender Überarbeitung durch das zuständige Ressort ist ein weit verbreitetes Vorgehen im Rahmen nationaler Politikstrategien in Deutschland. Durchgeführt wurde ein solcher Prozess unter anderem bei der Erstellung des zweiten Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN Behindertenrechtskonvention (UNBRK) (Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2016). Hier entwarf das BMAS einen Text, der als Arbeitsentwurf vorgestellt wurde und zu dem Stellungnahmen eingereicht werden konnten. Auf Basis dieser Rückmeldungen wurde der Entwurf überarbeitet und in neuer Form abschließend auf einer Dialogveranstaltung diskutiert.

Ebenfalls weit verbreitet ist die Formulierung von Aktionsplänen basierend auf empirischen Bestandsaufnahmen. Aus derartigen Bewertungen der Ausgangslage werden anschließend relevante Handlungsfelder abgeleitet. Dieser Ansatz ist auch in der deutschen Anpassungspolitik abgebildet. Hier wurde der im Jahr 2015 im Rahmen des Fortschrittsberichts beschlossene Aktionsplan Anpassung II auf Basis der Vulnerabilitätsanalyse 2015 erstellt und ist nach den aus der Analyse hervorgehenden Klimawirkungen in Cluster und Handlungsfelder unterteilt (Die Bundesregierung 2015).

Klar hervorzuheben ist, dass in allen diesen als typisch zu bezeichnenden Verfahren die letztliche Auswahl und Festlegung von Maßnahmen als Verhandlung zwischen den beteiligten Ressorts erfolgte. Die Entscheidungsgremien können dabei auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sein, beispielsweise in Form einer Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMA) oder eines Staatssekretärsausschusses. Dieser „klassische“ Ansatz weist verschiedene für den deutschen Verwaltungs- und Regierungsapparat typische Merkmale auf. Zentral ist hierbei das Ressortdenken der Bundesregierung. Einzelne Vertreterinnen und Vertreter handeln und entscheiden dabei nach der Logik des eigenen Ressorts. Zwar beinhaltet das Vorgehen meist die Beteiligung von und Dialog mit verschiedenen Stakeholdern, jedoch in begrenzter und meist nicht verstetigter Ausgestaltung. Die Aktivitäten der Ressorts werden mit anderen Akteuren abgestimmt, von diesen aber vornehmlich begleitet und nicht zentral mitgestaltet. Das Ergebnis stellt häufig eine Zusammenstellung von Maßnahmenvorschlägen unterschiedlicher Ressorts dar, die nur begrenzt aufeinander abgestimmt und mit Stakeholdern reflektiert sind.

Daraus lässt sich das zentrale Defizit dieses Vorgehens ableiten: Eine solche Sammlung von Instrumenten und Maßnahmen weist oft ein geringes Kohärenz-Niveau auf und die Maßnahmen beinhalten häufig einen stark variierenden Detaillierungsgrad. Darüber hinaus entstehen durch dieses Vorgehen meist lange Listen von Maßnahmen, die nicht priorisiert sind. Dies kann zu Unübersichtlichkeit und eingeschränkter Zugänglichkeit von Aktionsplänen führen, ebenso wie zu nicht-optimaler Prioritätensetzung bei deren Umsetzung. Es kann in diesen Fällen nicht von einem kohärenten Policy-Mix gesprochen werden, sondern lediglich von einem Instrumentenmix.

In die Beschreibung dieses typischen Vorgehens lässt sich auch der anfängliche Strategieprozess der DAS, wie er eingangs beschrieben wurde, einordnen. Die Erarbeitung der Aktionspläne wird durch einen Dialogprozess mit Bundesländern, Kommunen, Wissenschaft und anderen gesellschaftlichen Akteuren begleitet. Beispielsweise können die Bundesländer im von der Umweltministerkonferenz eingerichteten Ständigen Ausschuss zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels (StA AFK), der Teil der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Klima, Energie, Mobilität und Nachhaltigkeit (BLAG KliNa) ist, Stellung nehmen. Darüber hinaus erarbeitete das Behördennetzwerk im Rahmen des Fortschreibungsprozesses für den APA III einen Vorschlag geeigneter Instrumente und Instrumentenkombinationen (Hetz et al. 2019).

3.2.1.1.1 Innovative Ansätze

Neben diesen als typisch oder klassisch zu bezeichnenden Ansätzen bei der Aktionsplanung und Maßnahmenfestlegung gibt es einige Anhaltspunkte für innovative und integrative Verfahren verschiedener Strategien, die auch für die Weiterentwicklung der Aktionsplanung der DAS sowie der Arbeit des Behördennetzwerks wertvolle Anhaltspunkte bieten. Die identifizierten Ansätze zeichnen sich zum einen durch eine umfangreiche und intensive Einbindung einer großen Bandbreite von Stakeholdern aus. Diese Einbindung kann sowohl zu Beginn des Strategieformulierungsprozesses erfolgen und damit wichtige Vorarbeit leisten für die Arbeit der Ressorts zur Erstellung von Maßnahmenplänen, als auch zentraler Bestandteil des

Aktionsplanungsprozesses selbst sein. Beispielsweise wurden im Rahmen der Ressourceneffizienzstrategie ProgRess sogenannte Umsetzungsworkshops durchgeführt, die der Vorbereitung auf die Erstellung eines Maßnahmenkatalogs dienten. An diesen nahmen neben Fachleuten aus den Ressorts verschiedene Stakeholder, unter anderem Mitglieder der Stakeholderplattform NaRess (Nationale Plattform für Ressourceneffizienz), und weitere Expertinnen und Experten teil (Jacob et al. 2019). Insgesamt waren an den Workshops, welche nach verschiedenen Schwerpunktthemen ausgerichtet wurden, circa 20 bis 30 Personen beteiligt. Innerhalb dieser Workshops wurde diskutiert, welche Instrumente gebraucht werden und ob bisherige Maßnahmen eine zufriedenstellende Wirkung entfalten beziehungsweise ergänzt werden sollten. Die Ergebnisse wurden anschließend den Ressorts als Vorbereitung zur Erstellung der Maßnahmenpläne vorgelegt. Dieser Prozess wurde laut Expertinnen und Experten von allen Beteiligten als wichtige Vorarbeit und Hilfestellung angesehen.

Die Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie

Ein Beispiel für eine umfangreiche Einbindung von Stakeholdern in allen Phasen des Strategieprozesses erfolgte im Rahmen der Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie (MKS). Zunächst wurde hierfür eine Voruntersuchung in Auftrag gegeben, die unter anderem eine Erwartungsabfrage im Hinblick auf den durchzuführenden Fachdialog bei Wissenschaft, Wirtschaft und Interessenverbänden beinhaltete und Handlungsempfehlungen für den Erarbeitungsprozess der MKS formulierte. Im Rahmen eines mehrmonatigen Fachdialogs wurden anschließend zahlreiche Stakeholder in den Strategieentwicklungsprozess eingebunden. Dieser Dialog zur Erarbeitung der Strategie setzte sich aus einer Anzahl von Veranstaltungen unterschiedlicher Formate zusammen, unter anderem Werkstattgespräche in der Vorphase, Workshops zur Klärung von Fakten in einer ersten Arbeitsphase sowie Fachgespräche zur Vertiefung besonders komplexer Fragestellungen in einer zweiten Arbeitsphase. In einer dritten Phase wurden Workshops durchgeführt, in denen die Teilnehmenden konkrete Handlungsempfehlungen erarbeiteten. Darüber hinaus wurde ein Praxisdialog mit Bürgerinnen und Bürgern durchgeführt, in dem die im Fachdialog erarbeiteten Ergebnisse aus der Erfahrung als Nutzerinnen und Nutzer von Mobilität geprüft wurden. Durch diesen ausgiebigen Dialog hat sich ein informelles Akteursnetzwerk etabliert, dass im weiteren Strategieprozess fortgeführt wurde.

Eine weitere Form eines integrativen Ansatzes zur Formulierung von Aktionsplänen umfasst die gemeinsame Erarbeitung von Maßnahmen durch verschiedene Stakeholder in Zusammenarbeit mit den Ressorts. In diesem Fall werden in gemeinsamen fachlichen Arbeitsgruppen Maßnahmen definiert und beschlossen.

Der Nationale Aktionsplan Integration

Für die Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans Integration (NAP-I) wurde der Aktionsplan anstelle von inhaltlichen Handlungsfeldern zunächst nach unterschiedlichen Phasen der Zuwanderung gegliedert. Diese Strukturierung entstand aus der Erkenntnis, dass unterschiedliche Bedarfe in den verschiedenen Phasen der Zuwanderung und des Zusammenlebens bestehen. Diesen Phasen wurden insgesamt 24 Themenfelder zugeordnet. Für jedes der Themen wurden fachliche Arbeitsgruppen eingerichtet, die die Aufgabe haben, bis zu fünf Kernvorhaben zu erarbeiten. Somit erfolgt die Umsetzung des Auftrags aus dem aktuellen Koalitionsvertrag, die vielfältigen Integrationsmaßnahmen in einer bundesweiten Strategie nach dem Grundsatz des „Forderns und Förderns“ zu bündeln. Die inhaltliche Bearbeitung in den Themengruppen erfolgt jeweils durch ein federführendes Ressort unter Beteiligung von Ländern, Kommunen und Zivilgesellschaft. Obligatorisch ist dabei die Einbindung von Migrant*innenorganisationen. Für die erarbeiteten Kernvorhaben soll jeweils die verantwortliche Institution, ein Zeitrahmen und

Indikator(en) zur Überprüfung der Zielerreichung definiert werden. Vorgegeben vom für den NAP-I federführenden Bundeskanzleramt war dabei die Beteiligungsform sowie die Definition des Ziels mit der Formulierung von Kernvorhaben. Die Ergebnisse des Arbeitsgruppenprozesses werden auf den kommenden Integrationsgipfeln in Form eines Themenberichts vorgestellt werden. Ebenfalls vorgegeben ist die Berichtsstruktur sowie Anzahl der zu erarbeitenden Kernvorhaben. Diese Vorhaben müssen neue Aktivitäten darstellen und keine bereits vorhandenen Projekte neu auflegen. Laut Expertinnen und Experten sind diese klaren Vorgaben wichtig, um sicherzustellen, dass jedes Ministerium ein Interesse am Erfolg „seiner“ Themenforen hat. Anstelle des vorherigen, 350-Seiten umfassenden Aktionsplans, der aus langen Tabellen mit technischen Eckdaten der einzelnen Maßnahmen bestand, soll sich in der Weiterentwicklung des NAPs somit auf zentrale Vorhaben konzentriert werden. Der gesamte Prozess wird koordiniert durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Der NAP-I bewegt sich somit weg vom klassischen Maßnahmenkatalog mit einer Sammlung von Einzelmaßnahmen zu einer Struktur basierend auf fokussierten Kernvorhaben für verschiedene Themenbereiche. Dieser sehr konkret ausdefinierte Ansatz mit klaren Vorgaben bezüglich der zu erzielenden Ergebnisse wurde von Expertinnen und Experten als wegweisend bezeichnet.

Ein weiterer im Rahmen der Analyse identifizierter Ansatzpunkt für innovative Prozesse besteht in Ansätzen zur Überwindung des Ressortdenkens, um zu einem übergreifenden, koordinierten Ansatz zu gelangen. Als Beispiel kann hier der Prozess zur Erarbeitung der Umsetzungsstrategie Digitalisierung dienen. Hier wurden unter Leitung des Bundeskanzleramts Design Thinking Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern der Ressorts veranstaltet, welche laut Aussage der Beteiligten als sehr konstruktiv angesehen wurden. Im Rahmen der Workshops wurden die Beteiligten motiviert, die ressorteigene Perspektive abzulegen und zu einer übergeordneten Sichtweise zu gelangen. Bei allen Workshops war ein externer Koordinator vor Ort, der die angemessene „Flughöhe“ herstellen sollte. Gleichzeitig achtete er darauf, dass die Beteiligten nicht in das Rollenschema ihrer Ressorts zurückfielen. Da die Anpassung an den Klimawandel ein komplexes Politikproblem darstellt, dem nur durch Zusammenarbeit der relevanten Ressorts begegnet werden kann, stellt ein solches Vorgehen eine Option zur Optimierung des APA-Prozesses dar, um zu einer übergeordneten Perspektive zu gelangen und dies in den Aktionsplanungsprozess zu übertragen.

Aus den beschriebenen Ansätzen lassen sich diverse Charakteristika ableiten, die einen innovativen und integrativen Ansatz auszeichnen. Hierzu gehört die umfangreiche Einbeziehung einer großen Bandbreite von Akteuren, eine übergreifende Ausrichtung und die Fokussierung auf wichtige Kernthemen anstelle einer langen Liste gesammelter Maßnahmen. Eine solche Vorgehensweise kann verschiedene Schwächen eines klassischen Verfahrens adressieren. Die starke Einbindung von Stakeholdern und dadurch erfolgte Vorarbeiten für die Auswahl von Maßnahmen kann deren spätere Umsetzung erleichtern und die Qualität des Maßnahmenkatalogs erhöhen. Da verschiedene relevante Perspektiven von Akteuren, die an der Umsetzung von Maßnahmen beteiligt sind, von Beginn an eingebracht werden, werden mögliche Hemmnisse frühzeitig identifiziert und praktisch nutzbare, relevante Maßnahmen erarbeitet. In fachlichen Arbeitsgruppen wird zudem Expertise gebündelt und die erarbeiteten Maßnahmenpläne somit auf eine breitere informatorische Basis gestellt. Durch eine Fokussierung auf Kernvorhaben, wie im Falle des NAP Integration, wird eine erhöhte Sichtbarkeit des NAP und der einzelnen Vorhaben erzielt. Es gelingt eine Fokussierung statt einer oftmals sehr langen Liste gesammelter Maßnahmenvorschläge. Durch die Definition von Verantwortlichkeiten, Zeitplänen und Erfolgsindikatoren wird zudem eine klare Überprüfbarkeit der Umsetzung ermöglicht.

3.2.1.1.2 Bewertung von Maßnahmen

Ein für die Analyse besonders relevanter Aspekt betraf die Bewertung von Maßnahmen vor deren Aufnahme in einen Maßnahmenkatalog. Dabei stand die Frage im Vordergrund, ob eine Auswahl von Maßnahmen basierend auf einer strukturierten Bewertung erfolgte. Trotz intensiver Recherchen konnten jedoch nur wenige durchgeführte Bewertungsprozesse identifiziert werden.

In diesen untersuchten Strategien konnten dennoch eine Anzahl häufig verwendeter Bewertungskriterien identifiziert werden. Dazu gehören

- ▶ Die Umsetzungskosten einer Maßnahme, definiert als Kosten für Umsetzung, Vollzug und gegebenenfalls Monitoring der Maßnahme. Diese Kosten fallen entweder auf Seiten der Vollzugsbehörde oder auf Seiten der Nutzerinnen und Nutzer an, beispielsweise durch Berichtspflichten oder Antragsverfahren und können die Umsetzung beziehungsweise Nutzung eines Instruments stark beeinflussen.
- ▶ gesamtwirtschaftliche Effekte, speziell Konsum-, Struktur-, Verteilungs- und Beschäftigungseffekte
- ▶ Hemmnisse und der Umsetzung der Maßnahme entgegenstehende Faktoren
- ▶ mögliche Verteilungswirkungen zwischen verschiedenen Regionen
- ▶ Erhöhung des Anteils privater Investitionen
- ▶ Wechselwirkungen mit bestehenden Maßnahmen
- ▶ Effektivität, Wirkungsgrad und Geltungsbereich
- ▶ Administrative Umsetzbarkeit
- ▶ statische und dynamische Effizienz: Für die statische Effizienz ist maßgeblich, ob das Instrument zu möglichst geringen Kosten das relevante Defizit adressiert und einen möglichst großen Effekt realisiert. Für die dynamische Effizienz einer Maßnahme ist maßgeblich, inwieweit hierdurch Anreize für eine kontinuierliche Verbesserung geschaffen werden.

Die unterschiedlichen Kriterien wurden in den meisten untersuchten Fällen einer qualitativen Bewertung unterzogen. Nur in Einzelfällen erfolgte auch eine quantitative Bewertung. Im Vordergrund der meisten Bewertungsverfahren stand die Wirksamkeitsermittlung der Maßnahmen. Basis für die Bewertung von Instrumenten und Maßnahmen waren je nach Verfahren entweder Einschätzungen von am Verfahren beteiligten Expertinnen und Experten oder aktuelle Studien und Ergebnisse früherer wissenschaftlicher Begleitvorhaben. Auch praktische Erfahrungen mit einem Instrument, die zum Beispiel im Ausland oder auf regionaler Ebene gesammelt wurden, wurden als Anhaltspunkte bezüglich der Wirksamkeit und Umsetzbarkeit eines Instruments in die Bewertung einbezogen.

Die durchgeführten Bewertungen erfolgten teils im Rahmen wissenschaftlicher Begleitprojekte, als Teil einer Empfehlung eines Begleitzremiums oder zur Prioritätenfestlegung von Instrumenten. Angewendete Verfahren umfassten die schriftliche Bewertung durch Expertinnen und Experten in mehrstufigen Verfahren, wie vom Bioökonomierat zur Erstellung einer

Empfehlung an das BMEL erfolgt. Teils wurde auch in Veranstaltungen über die Bewertung von Maßnahmenvorschlägen diskutiert und eine gemeinsame Bewertung erarbeitet. Dieses Vorgehen wurde im Rahmen der Umsetzungsworkshops zur Begleitung der Ressourceneffizienzstrategie ProgRess angewandt. Hier wurden Instrumentenvorschläge von Expertinnen und Experten sowie Mitgliedern aus den Stakeholderplattformen Nationale Plattform Ressourceneffizienz (NaRess) und Netzwerk Ressourceneffizienz (NeRess) diskutiert und bewertet. Auch eine Bewertung mit Hilfe von Onlinefragebögen stellt ein gängiges Verfahren dar.

Trotz der geringen Anzahl an untersuchten Bewertungsverfahren lassen sich einzelne Hinweise bezüglich wichtiger Erfolgsfaktoren und förderlicher Vorgehensweisen identifizieren. So wurde es als hilfreich bewertet, den Beteiligten neben den Definitionen der Bewertungskriterien auch Leitfragen zu deren Einstufung zur Verfügung zu stellen. Bezüglich des Umgangs mit voneinander abweichenden Bewertungen von Instrumenten durch am Verfahren beteiligte Expertinnen und Experten ergeben sich aus der Analyse verschiedene Herangehensweisen. Eine Möglichkeit besteht darin, einen Mittelwert der Bewertungen zu ermitteln. Alternativ dazu kann überprüft werden, woraus sich die unterschiedlichen Einschätzungen ergeben, beispielsweise aus unterschiedlichen Präferenzen oder abweichenden Wissensständen. In einer Diskussion kann anschließend zu einem gemeinsamen Ergebnis gelangt werden.

Die klare Vorgabe von Kriterien zur Auswahl oder Bewertung von Instrumenten wurde unterschiedlich in seiner Wirksamkeit eingeschätzt. Während einzelne Expertinnen oder Experten konkrete Kriterien als eine hilfreiche Vorgabe ansahen, um von einem reinen Verhandlungsprozess zur Maßnahmenauswahl abzukommen, schätzten andere dies als nur bedingt sinnvoll ein. Ein standardisiertes Verfahren mit festen Kriterien ist nach dieser kritischen Auffassung nur schwer umzusetzen, da viele mögliche Kriterien und zahlreiche verschiedene Sichtweisen existieren. Stattdessen wurde es als angebrachter angesehen, die Festlegung von Maßnahmen als iterativen Prozess zu betrachten, mit dem Ziel, alle beteiligten Akteure zusammen zu bringen und zu einigen.

Der Nationale Aktionsplan Energieeffizienz

Im Fall des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz (NAPE) erfolgte eine Maßnahmenbewertung im Rahmen eines wissenschaftlichen Begleitprojekts. Zu Beginn des Aktionsplanungsprozesses wurde eine Wirksamkeitsbewertung der vorgeschlagenen Instrumente durchgeführt. Hier wurden die quantitativen Energieeinsparwirkungen der Maßnahmen in Gutachten zu einzelnen Sektoren abgeschätzt. Dies erfolgte auf Basis der aktuellsten verfügbaren Studien. Entsprechend wurden jene Maßnahmen ausgewählt, die die identifizierten Einsparpotentiale der verschiedenen Sektoren ausschöpfen können. Für die ausgewählten Instrumente wurde anschließend eine quantitative und qualitative Bewertung durchgeführt. Für die quantitative Bewertung erfolgte neben einer Abschätzung der Einsparwirkungen der Maßnahme auch eine Betrachtung von deren Kosten unter Berücksichtigung der eingesparten Energiekosten, der für die Umsetzung der Maßnahme erforderlichen Mittel sowie induzierten zusätzliche Investitionen (Schlomann et al. 2014). Die qualitative Bewertung erfolgte anhand der Kriterien der gesamtwirtschaftlichen Effekte (Konsum-, Struktur- und Beschäftigungseffekte) sowie vorhandener Hemmnisse beziehungsweise der Umsetzung der Maßnahme entgegenstehende Faktoren. Weitere berücksichtigte Kriterien waren mögliche Verteilungswirkungen, Erhöhung des Anteils privater Investitionen in hocheffiziente Technologien, Sicherung möglichst langfristiger Einsparziele sowie Wechselwirkungen mit bereits bestehenden Maßnahmen. Die Bewertung dieser Kriterien erfolgte anhand von Analysen in Vorläuferprojekten sowie der Einschätzung von am Projekt beteiligten Gutachterinnen und Gutachtern (Schlomann et al. 2014).

Für alle im Kontext der verschiedenen Strategien untersuchten Bewertungskriterien und –verfahren gilt, dass diese sich auf einzelne Politikinstrumente und Maßnahmen anwenden lassen, jedoch nicht die Gesamtbetrachtung eines Policy Mix beinhalten. Gleiches lässt sich auch für die Maßnahmenbewertungen im Rahmen des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung feststellen und stellt eine Limitierung des derzeitigen Bewertungsprozesses dar.

Aus den hier dargelegten Erläuterungen lassen sich Hinweise für die Arbeit des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung und insbesondere die hier angesiedelte Bewertung von Anpassungsmaßnahmen ableiten. Bewertungskriterien, die für ein neues Verfahren in Betracht gezogen werden können, sind unter anderem die administrative Umsetzbarkeit von Maßnahmen, den Maßnahmen entgegenstehende Faktoren sowie mögliche daraus resultierende gesamtwirtschaftliche Effekte. Die von Expertinnen und Experten als sinnvoll und hilfreich eingestufte Diskussion von abweichenden Bewertungen erfolgte in der Vergangenheit bereits im Rahmen von Netzwerktreffen. Eine nützliche Weiterentwicklung für das Verfahren kann die Bereitstellung von Leitfragen zur Einstufung der Bewertungskriterien umfassen. Anders als im bisherigen Verfahren des Behördennetzwerks wurden in den untersuchten Strategien kaum Kohärenz- und Synergiekriterien in die Bewertung einzelner Maßnahmen einbezogen. Nach Aussage von Expertinnen und Experten lassen sich diese Kriterien nur schlecht auf einzelne Maßnahmen anwenden, da insbesondere das Kohärenzkriterium sich auf die Gesamtheit der Maßnahmen beziehungsweise den Maßnahmenkatalog bezieht. Einzelne befragte Expertinnen oder Experten könnten hierzu nur eingeschränkt eine Beurteilung abgeben, da eine übergeordnete Perspektive nötig ist. Diese Einschränkung sollte bei einem erneuten Bewertungsverfahren innerhalb des Behördennetzwerks berücksichtigt werden.

3.2.1.1.3 Priorisierung von Maßnahmen

An verschiedenen Punkten der Analyse wurde deutlich, dass eine Priorisierung von Maßnahmen als sinnvoll und erwünscht angesehen wird. So wird auch in der Evaluation der Ressourceneffizienzstrategie auf das Risiko einer „Verausgabung in eher kleinteiligen Einzelmaßnahmen“ hingewiesen (Bahn-Walkowiak et al. 2019), deren Wirkung nur schwer messbar ist und die mit unübersichtlichen Zuständigkeitsverteilungen einhergehen. Dennoch enthält die weit überwiegende Anzahl von untersuchten Strategien und Aktionsplänen keine explizite Priorisierung, bei der ausgewählte Maßnahmen als prioritär umzusetzen aufgeführt werden. Durch die politische Bedeutung, die einer spezifischen Maßnahme zugewiesen wird, erfolgt ggf. eine implizite Priorisierung. Diese wird zum Beispiel durch die für eine Maßnahme verfügbaren Haushaltsmittel deutlich. Ist eine Maßnahme mit hohen Haushaltsmitteln eines Ressorts unterlegt, hat diese eine hohe Priorisierung. Für die hier durchgeführte Analyse waren jedoch nur explizite Priorisierungen, die Teil eines Auswahlprozesses waren, von Relevanz.

Das Priorisierungsverfahren im Bioökonomierat

Eine explizite Priorisierung von Maßnahmen enthielt die Empfehlung des Bioökonomierats an das BMEL bezüglich der Weiterentwicklung der Politikstrategie Bioökonomie. Die anzuwendenden Kriterien für diese Priorisierung wurden dabei innerhalb des Rats festgelegt. Das Verfahren wurde auf Bitte des Ministeriums durchgeführt. Dabei wurden sowohl die Handlungsfelder als auch Maßnahmen bewertet und priorisiert. Bei den verwendeten Kriterien handelte es sich um die kurz- und mittelfristige Umsetzung/Machbarkeit in dieser Legislaturperiode, ökonomische Auswirkungen (Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplätze, Wirtschaftswachstum), ökologische Auswirkungen (nachhaltiger Wandel, Natur- und Umweltschutzaspekte) und um die gesellschaftliche Bedeutung/Partizipation einer Maßnahme. Anhand dieser Kriterien erfolgten

zwei Abstimmungsrunden des Rates. Durch eine erste Befragung wurden die wichtigsten drei Handlungsfelder bestimmt. In der zweiten Abstimmungsrunde wurden sämtliche Maßnahmen der Politikstrategie bewertet. Beides erfolgte anhand der oben geschilderten Kriterien. Die 17 Maßnahmen mit einer besonders hohen Anzahl von Stimmen wurden als prioritär weitergegeben. Diese Empfehlung wurde laut Fortschrittsbericht (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) 2016) von der Bundesregierung aufgegriffen und den prioritären Handlungsfeldern im Fortschrittsbericht eine höhere Bedeutung zugewiesen.

Ein solches Priorisierungsverfahren stellt in der derzeitigen Strategielandschaft eine Ausnahme dar. Eine explizite, auf Einschätzungen von Expertinnen und Experten basierende und anhand von klar definierten Kriterien erfolgte Priorisierung kann eine klare Hilfestellung der Umsetzung eines ausführlichen Maßnahmenkatalogs wie des APAs darstellen. Prioritäre Handlungserfordernisse bei der Anpassung an den Klimawandel ließen sich bereits aus der Vulnerabilitätsanalyse 2015 ableiten, führten bislang aber nicht zu einer klaren prioritären Benennung oder Umsetzung dazugehöriger Maßnahmen. Ein dem Vorgehen des Bioökonomierats ähnliches Verfahren ließe sich gegebenenfalls innerhalb des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung durchführen und damit zur Priorisierung von Anpassungsmaßnahmen beitragen.

Eine vereinfachte Bewertungs- und Priorisierungsmethode, die im Rahmen dieser Analyse untersucht wurde, hatte zum einen das Ziel, eine Auswahl an fachlich empfohlenen Instrumenten zu erarbeiten und zum anderen solche Instrumente zu identifizieren, die aussichtsreich erscheinen aber aufgrund von Wissenslücken noch weiteren Untersuchungsbedarf aufweisen. Diese Unterscheidung nach Instrumenten, für die das benötigte Wissen zur Ausgestaltung und Folgenabschätzung vorhanden ist und solchen, die einer weiteren Untersuchung unterzogen werden sollten, stellt einen weiteren Ansatzpunkt zur Priorisierung dar. Für die Durchführung dieses Verfahrens wurde den Beteiligten eine Liste von Instrumentenvorschlägen mit dazugehörigen Kurzbeschreibungen präsentiert. Mit Hilfe eines Onlinefragebogens wurden die verschiedenen Instrumente anschließend bewertet. Dabei wurde zunächst erfragt, ob ausreichend Wissen über das Instrument vorhanden ist. Wurde dies bejaht, wurde anschließend nach der Einschätzung der Effektivität und Konsistenz des Instruments gefragt. Wurden beide Eigenschaften als vorhanden angesehen, wurde das Instrument als prioritär aufgeführt. Wurde die Einstiegsfrage nach dem Wissensstand bezüglich des Instruments negativ beantwortet, folgten ebenfalls Fragen nach der Einschätzung der Effektivität und Konsistenz des Instruments. Wurden diese positiv beantwortet, wurde das Instrument für eine Politikfolgenabschätzung vorgeschlagen. Für die Begriffe „Wissen“, „Effektivität“ und „Konsistenz“ wurde zudem eine Definition an die Beteiligten weitergegeben sowie Leitfragen zu deren Einschätzung.

Eine Festlegung von Kernmaßnahmen kann dagegen auch ohne ausführliches Bewertungs- und Priorisierungsverfahren wichtige, prioritäre Aktivitäten in den Vordergrund rücken. Dies schließt eine Verfolgung weiterer, nachgeordneter Maßnahmen keineswegs aus. Dieses Vorgehen lässt sich in der Erarbeitung von Kernvorhaben im Rahmen der Fortschreibung des NAP Integration ablesen. Die Definition von Kernvorhaben stellt eine Priorisierungsmethodik dar, bei der statt einer langen Maßnahmenliste wichtige, klar definierte und zeitnah umzusetzende Vorhaben ausformuliert werden.

Tabelle 19: Übersicht untersuchter Strategien und Charakteristika

	NAP Integration	Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie	NAP Wirtschaft und Menschenrechte	Politikstrategie Bioökonomie	Umsetzungsstrategie Digitalisierung	NAP Energieeffizienz
Prozess zur Auswahl von Maßnahmen	Intensive Beratung in Arbeitsgruppen (Bestandsaufnahme, Zielbestimmung, Formulierung von Maßnahmen)	Erarbeitung konkreter Handlungsempfehlungen auf Workshops	Maßnahmen-sammlung durch Fachveranstaltungen und anschließende Konsolidierung auf Kernthemen	Maßnahmenauswahl durch Ressorts	Design Thinking Workshops zur Überwindung von Ressortperspektive	Maßnahmensammlung in Plattformen und anschließende Teilnehmenden-konsultation
Einbindung von Stakeholdern	Dialogprinzip (Dialogforen)	Veranstaltungsreihe mit Fachdialogen (Werkstattgespräche, Workshops, Fachgespräche), Praxisdialoge	Multi-Stakeholder Tagung und thematische Fachveranstaltungen	Bioökonomierat als Beratungsgremium	Online-Beteiligungsportal für Konsultationsprozess	Energiewende-Plattformen
Beteiligte Stakeholder	Beteiligung von Ländern, Kommunen und Zivilgesellschaft (u.a. Migrantenorganisationen)	Vertreterinnen und Vertreter von Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger	Vertreterinnen und Vertreter von Wirtschaft, Politik, Zivilgesellschaft, Verbänden und Wissenschaft	Expertinnen und Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft	Vertreterinnen und Vertreter von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft, interessierte Bürgerinnen und Bürger	Vertreterinnen und Vertreter von Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft sowie der Länder
Bewertung von Maßnahmen	Nein	Nein	Nein	Basierend auf Einschätzungen von Expertinnen und Experten Bestimmung von Handlungsfeldern und Bewertung von Maßnahmen durch	Nein	Durch wissenschaftliches Konsortium durchgeführt, basierend auf Studien und Einschätzungen von Gutachterinnen und Gutachtern

	NAP Integration	Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie	NAP Wirtschaft und Menschenrechte	Politikstrategie Bioökonomie	Umsetzungsstrategie Digitalisierung	NAP Energieeffizienz
Bewertungskriterien				Abstimmungsrunden im Bioökonomierat Kurz- und mittelfristige Umsetzung/ Machbarkeit in der Legislaturperiode, ökonomische Auswirkungen (Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplätze, Wirtschaftswachstum), ökologische Auswirkungen (nachhaltiger Wandel, Natur- und Umweltschutz-aspekte), gesellschaftliche Bedeutung/ Partizipation einer Maßnahme		Energieeinsparwirkungen, Umsetzungskosten, induzierten zusätzlichen Investitionen Gesamtwirtschaftliche Effekte (Konsum-, Struktur- und Beschäftigungseffekte), vorhandene Hemmnisse mögliche Verteilungswirkungen, Erhöhung des Anteils privater Investitionen in hocheffiziente Technologien, Sicherung möglichst langfristiger Einsparziele, Wechselwirkungen mit bereits bestehenden Maßnahmen
Priorisierung	Formulierung von Kernvorhaben stellt Priorisierungsprozess dar	Priorisierung von Zielen	Keine formelle Priorisierung	Priorisierung von Handlungsfeldern und Maßnahmen		Zeitliche Priorisierung (kurz-, mittel- und langfristig)

3.2.1.2 Steuerung, Strukturierung und Zielsetzungen von Strategien

Der Prozess der Auswahl und Festlegung konkreter Maßnahmen ist zentraler Bestandteil der Umsetzung einer Strategie. Der Ablauf dieses Prozesses wird in erster Linie gestaltet von der verantwortlichen Steuerungsinstanz. Von der Steuerung und Strukturierung einer Strategie ist abhängig, wie ausgeprägt die Ressort-übergreifende Zusammenarbeit ist, ob Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Handlungsfeldern berücksichtigt werden und ob eine klare Zielausrichtung des Umsetzungsprozesses gegeben ist. Eine mangelnde Zieldefinition wurde in verschiedenen untersuchten Strategieprozessen kritisiert und auf die damit einhergehende Schwierigkeit einer Überprüfbarkeit von Fortschritten hingewiesen. Auch im Kontext der DAS wurde ein wenig konkretes Zielsystem und Schwierigkeiten der Ressort-übergreifenden Zusammenarbeit als Kritikpunkt aufgeführt. Die Vorgehensweisen der untersuchten Strategien geben daher wichtige Hinweise für eine mögliche Weiterentwicklung des DAS-Prozesses.

3.2.1.2.1 Steuerung und Federführung

Kern aller untersuchten Strategieprozesse ist die Arbeit des federführenden Ressorts und die Beschlussfassungen durch die beteiligten Ressorts. In quasi allen untersuchten Strategien wurde auf die Bedeutung einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit hingewiesen, oft durch die Etablierung einer IMA. Eine typische Herangehensweise besteht darin, ein für die Koordinierung zuständiges Referat in einem Ressort festzulegen, das den Strategie- und Aktionsplanungsprozess leitet. Für die Abstimmung und Entscheidungsfindung der beteiligten Ressorts werden daraufhin übergreifende Gremien eingerichtet, wie eine IMA oder ein Staatssekretärsausschuss. Allgemein gilt, dass der Prozess zur Erarbeitung eines Aktionsplans von der federführenden Instanz strukturiert und ein Zeitplan im Austausch mit den Ressorts erarbeitet wird. Die Federführung holt die Beiträge der Ressorts ein, nimmt die notwendige Abstimmung vor und gibt das Ergebnis anschließend in das Entscheidungsgremium. Der Ressortabstimmungskreis und das Entscheidungsgremium können auf verschiedenen Ebenen angelegt sein.

Die Kontaktstellen/Focal Points der beteiligten Ministerien können sich ebenfalls auf unterschiedlichen Ebenen befinden. Dabei kann nach Aussage von Expertinnen und Experten die Hierarchie genutzt werden, um die Koordinierungsfunktion aufzuhängen und der Stellenwert des Prozesses damit erhöht werden. Die hohe politische Bedeutung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie etwa wird unter anderem durch deren Federführung und Koordinationsgremien deutlich. Die laufende Koordination findet in einer Arbeitsgruppe auf Ebene der Unterabteilungsleitenden statt, an der unter Leitung des Bundeskanzleramts alle Ressorts beteiligt sind.

Nationale Focal Points

Von verschiedenen befragten Expertinnen und Experten wurde ein nationaler Focal Point, der eine ressortübergreifende Funktion einnimmt, als sinnvoll angesehen. Dies ist beispielsweise im Fall der Umsetzung der UNBRK durch den Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen gegeben. Zwar liegt die Federführung des Aktionsplans beim BMAS, das den Prozess koordiniert, die Abstimmung mit den Ressorts übernimmt und die Verantwortung für die Umsetzung ressortübergreifender Maßnahmen innehat, dennoch hat der Beauftragte der Bundesregierung eine wichtige übergeordnete Funktion. Dieser überprüft die laufenden Tätigkeiten und meldet gegebenenfalls Bedenken an die relevanten Akteure. Da diese Person nicht

weisungsabhängig ist, kommt ihr eine wichtige übergreifende Funktion zu. Der Beauftragte hat die Aufgabe, die Einbindung der Zivilgesellschaft und relevanten Akteure in den Umsetzungsprozess sicherzustellen und ist Schnittstelle zwischen Zivilgesellschaft und staatlicher Ebene.

Eine ressortübergreifende Funktion von Bundesbeauftragten lässt sich ebenfalls am Beispiel der Arbeiten am NAP Integration aufzeigen. Hier besteht das oberste Steuerungsgremium aus einer Staatssekretärsrunde, die jedoch nur zu Beginn des Prozesses tagte, um das Konzept für die Erarbeitung des neuen Aktionsplans zu verabschieden. In allen 24 Themenforen des Prozesses ist die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung durch eine Referentin oder einen Referenten vertreten, welche zusammen als Gesamtkoordination fungieren. In internen Besprechungen erfolgt ein regelmäßiger Austausch und werden Überschneidungen der Themenforen diskutiert. Ein solches Vorgehen kann einen äußerst wichtigen Beitrag zur Gesamtabstimmung eines Aktionsplans und dessen Kohärenz leisten.

Im Rahmen der Expert/inneninterviews wurde als wertvoll angesehen, eine Koordination der Ressorts auf verschiedenen Ebenen zu etablieren. Wünschenswert ist demnach zum einen eine Koordination auf Arbeitsebene mit den fachlich kompetenten Referentinnen und Referenten plus einem zusätzlichen Gremium auf Ebene der Unterabteilungsleitenden oder einer höheren Stufe, um den Stellenwert des Prozesses zu erhöhen.

Während in vielen Aktionsplanungsprozessen auf die Herstellung von Kohärenz hingewiesen wird, ist die Umsetzung dieses Anspruchs oft problematisch. Im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie beispielsweise gibt es eine Verpflichtung der Ressorts, Nachhaltigkeitskoordinatorinnen oder Nachhaltigkeitskoordinatoren zu benennen, nach Möglichkeit auf Ebene der Abteilungsleitenden. Diese koordinieren ressortinterne Aktivitäten mit Bezug zu Nachhaltigkeit und sollen ein kohärentes Vorgehen der Bundesregierung gewährleisten. Eine solche Vorgehensweise stellt jedoch die Ausnahme dar.

Ein regelmäßiger und verstetigter Austausch zwischen einer IMA und Stakeholdergruppen wurde als hilfreicher Bestandteil des Abstimmungsprozesses gesehen. Die IMA Wirtschaft und Menschenrechte tritt alle zwei Monate zusammen, um die Umsetzung des NAPs zu überwachen. Ebenfalls alle zwei Monate, jeweils versetzt zur IMA, trifft sich die Arbeitsgruppe (AG) Wirtschaft und Menschenrechte, ein Stakeholderforum mit Vertreterinnen und Vertretern aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Der Vorsitz dieser Arbeitsgruppe erstattet in jeder IMA-Sitzung Bericht zum Stand der Arbeiten, während umgekehrt das federführende Auswärtige Amt in den AG-Sitzungen über die Arbeit der IMA berichtet. Dieser kontinuierliche und zeitnahe Austausch wird vielfach als sehr positiv angesehen. Eine derartige enge Verzahnung und Zusammenarbeit zwischen einem Stakeholderforum und Entscheidungsgremium gewährleistet eine kontinuierliche Abstimmung und ermöglicht die ständige Rückkopplung und Ko-Produktion von Maßnahmenvorschlägen und ein Monitoring der NAP-Umsetzung.

3.2.1.2.2 Strukturierung und Zieldefinition

Typischerweise erfolgt die Strukturierung einer Politikstrategie und Aktionsplänen entlang einer Anzahl thematischer Handlungsfelder, mit zugeordneten politischen Maßnahmen. Zwischen diesen Handlungsfeldern bestehen nur begrenzte Interaktionen. Häufig werden übergreifende Aktivitäten in einem eigenen Handlungsfeld gelistet. Die Clusterung von Querschnittsthemen in eigenen Handlungsfeldern kann nach Meinung von Expertinnen und Experten jedoch dazu führen, dass diese Themen in allen weiteren Handlungsfeldern nicht weiter bedacht werden.

Diese Art der Strukturierung kann zwar die wesentlichen inhaltlichen Handlungsbereiche abdecken, bringt jedoch den Nachteil mit sich, dass bei der Umsetzung zumeist Trennlinien zwischen den Akteuren und Aktivitäten der unterschiedlichen Themen verlaufen, so dass es nur eine begrenzte Abstimmung oder Bündelung von Initiativen gibt. In den meisten Fällen fehlt es hier an einer übergreifenden Zielrichtung der Aktivitäten, die einen klaren Rahmen vorgibt. Ein Mangel an einer ebensolchen ausdefinierten Zielrichtung wurde im Rahmen der DAS-Evaluation als Kritikpunkt aufgeführt (Gaus et al. 2019). Einzelne Strategien versuchen hier neue Wege zu gehen und durch innovative Arten der Strukturierung sowie Zieldefinition von Strategien eine verstärkte Bündelung von Aktivitäten und Stakeholdern zu erreichen. Durch oft gemeinsam erarbeitete Kernziele einer Strategie bekommen die umzusetzenden Anstrengungen eine gemeinsame Zielrichtung.

In manchen Strategien erfolgt eine Zieldefinition in mehreren Stufen. So wurden zur Umsetzung der Politikstrategie Bioökonomie verschiedene Leitgedanken entwickelt, die der Strategie einen konzeptionellen Rahmen geben und vorgeben, welche grundlegenden Rahmenbedingungen bei der Umsetzung der Strategie zu beachten sind. Basierend auf diesen Leitgedanken wurden in den einzelnen Handlungsfeldern strategische Ansätze formuliert, die jeweils mit konkreten Maßnahmen unterlegt sind (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) 2014). Jedem Handlungsfeld konnte mehr als ein strategischer Ansatz zugeordnet werden. Die Erarbeitung der Leitgedanken erfolgte durch das federführende BMEL in Abstimmung mit den beteiligten Ressorts, basierend auf Empfehlungen des Bioökonomierates und ausgerichtet an den Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung (BMEL, 2014). Ziel dieses Vorgehens war unter anderem, durch die Verbreitung der Leitgedanken in die Arbeit aller Ressorts eine Umsetzung der Kernziele der Bioökonomie-Strategie zu erreichen. Der Erfolg der Strategie sollte entsprechend nicht anhand der Umsetzung einzelner Maßnahmen gemessen werden, sondern daran, inwieweit die Leitgedanken Eingang fanden in die Politiken der verschiedenen Ressorts.

Eine ähnliche Methodik wurde für die Umsetzungsstrategie Digitalisierung gewählt: Hier wurden Leitaussagen für die verschiedenen Handlungsfelder formuliert. Nach Aussage von Expertinnen und Experten stellte dies den Versuch dar, die Inhalte klarer thematisch zu clustern sowie die Lesbarkeit und Zugänglichkeit zu erhöhen. Die Formulierung der Zielbilder erfolgte in einem Workshop durch intensive Diskussion zwischen den Ressorts. Anschließend erfolgte die Finalisierung durch das federführende Bundeskanzleramt.

Die Hightech-Strategie 2025

Einen innovativen Ansatz bietet die Strukturierung der Hightech-Strategie 2025 (HTS) anhand von Missionen. Die zwölf formulierten Missionen sollen eine verbindende Komponente der Initiativen der HTS darstellen und wurden in jenen Bereichen formuliert, in denen eine „Bündelung aller relevanten Akteure hinter einem gemeinsamen Ziel notwendig ist, um weitere Fortschritte zu erzielen“ (Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) 2019). Mit diesem missionsorientierten Ansatz werden die Aktivitäten der Ressorts und relevanten Akteure aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft hinter den Missionen zusammengeführt und gebündelt. Das Ziel dieses Ansatzes besteht in der Steigerung von Innovationsdynamiken und einer gezielten Umsetzung von Forschungsergebnissen in der Praxis. Durch die Missionen soll darüber hinaus gewährleistet werden, dass Forschung und Innovation auf die Bewältigung von dringenden gesellschaftlichen Herausforderungen fokussiert werden. Um die Ressort-übergreifende Zusammenarbeit zu stärken, sind die Missionen übergeordnet angelegt und werden von einem oder mehreren verantwortlichen Ressorts geleitet. Während die Missionen langfristig ausgerichtet sind, sollen in der ersten Implementierungsperiode bereits Meilensteine und Zwischenziele erreicht werden.

Laut Expertinnen und Experten stellt dieser Ansatz eine wirkungsvolle Weiterentwicklung des Strategieprozesses dar. Bei der Formulierung der Missionen konnte bereits identifiziert werden, welche Akteure sich durch welche Aktivitäten einbringen können. Da mehrere Referate an der Umsetzung beteiligt sind, ergeben sich Anknüpfungspunkte an deren jeweilige Stakeholder-Netzwerke. Durch die klare Zielvorgabe der Missionen wird eine Orientierung für die unterschiedlichen Aktivitäten gegeben. Gleichzeitig legt eine vergleichsweise geringe Anzahl von Missionen eine Fokussierung fest und konsolidiert die zahlreichen Regierungsinitiativen. Nach Einschätzung von Expertinnen und Experten wurden mit diesem Ansatz bislang gute Erfahrungen gemacht.

Durch die hier beschriebenen Vorgehensweisen bei der Strukturierung und Zielformulierung von Strategien lässt sich eine für den Umsetzungsprozess äußerst förderliche Bündelung von Aktivitäten der relevanten Akteure auf unterschiedlichen Ebenen herstellen. Die Einbindung einer Vielzahl von Stakeholdern wiederum erfordert eine klare Vorgabe der Zielrichtung, um sicherzustellen, dass die diversen Aktivitäten in die gewollte Richtung zielen. Hinter einer Mission oder einem Leitgedanken kann eine Verknüpfung verschiedener Initiativen und Ebenen erfolgen, die für die Umsetzung wirksamer und abgestimmter Maßnahmen essentiell ist. Darüber hinaus entsteht eine stärkere Außenwirkung durch eine verbesserte Zugänglichkeit der Strategien und der Fokussierung von Aktivitäten auf deren Kernziele. Die strategische Ausrichtung lässt sich klar festhalten und eine verbesserte Steuerung der Umsetzung erreichen. Ein weiterer wichtiger Vorteil eines solchen Ansatzes besteht darin, dass die Umsetzung der Kernziele einer Strategie durch die Einbindung der Leitgedanken oder Missionen in die Breite der Regierungsarbeit erzielt werden kann. Die Gesamtheit dieser Aspekte bedeutet, dass es sich bei einer solchen Vorgehensweise um eine klare strategische Weiterentwicklung handelt, die das Ambitionsniveau einer Strategie erhöht.

Tabelle 20: Übersicht untersuchter Strategien und Charakteristika 2

	NAP Integration	NAP Wirtschaft und Menschenrechte	Politikstrategie Bioökonomie	Umsetzungsstrategie Digitalisierung	Hightech-Strategie 2025
Federführung	Bundesregierung (koordiniert durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration)	Auswärtiges Amt (AA)	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)	Bundeskanzleramt (Bundesbeauftragte für Digitalisierung)	Bundesministerium für Bildung und Forschung
Abstimmungs- oder Steuerungsgremium	Runde von Staatssekretärinnen und Staatssekretären: zentrales Steuerungsgremium	Interministerieller Ausschuss (IMA) für Wirtschaft und Menschenrechte Mitglieder: 10 Ministerien und Bundeskanzleramt mit Beobachterstatus	Interministerielle Arbeitsgruppe	Kabinettausschuss-Digitalisierung: höchste politische Ebene Mitglieder: Bundeskanzlerin, sämtliche Bundesministerinnen und Bundesminister, Staatsministerin für Digitalisierung, Bundesbeauftragte für Kultur und Medien, Chef des Presse- und Informationsamts	Regierungsinterne Steuerung durch Runde von Staatssekretärinnen und Staatssekretären aller beteiligten Ressorts (sämtliche Ministerien)
Turnus von Treffen	Alle zwei Monate			Kein vorab feststehender Sitzungsturnus	
Aufgabe	Koordinierung innerhalb der Bundesregierung	Überprüfung von Umsetzungsmaßnahmen, Weiterentwicklung des Prozesses	Begleitung der Umsetzung der Strategie	Vorbereitung von Bundeskabinettsentscheidungen	Definition, Steuerung und Ausgestaltung der Agenden entlang der Schwerpunkte, Aufgreifen von Impulsen (u.a. des Hightech-Forums)

	NAP Integration	NAP Wirtschaft und Menschenrechte	Politikstrategie Bioökonomie	Umsetzungsstrategie Digitalisierung	Hightech-Strategie 2025
Arbeitsweise	Durchführung von 24 Themenforen in der Verantwortung der jeweils zuständigen Bundesministerien; Verantwortungsbereich von Integration bei Bund UND Ländern	Leitung der IMA: AA Input aus: (externem) Status-Quo Bericht (aus Expert/inneninterviews) Plenumskonferenzen während Konsultationsphase Finale Abstimmungsphase mit übrigen Bundesministerien CSR-Forum hat Begleitfunktion und gibt Handlungsempfehlungen		Vorbereitende Koordinationsrunde der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre	
Strukturierung der Strategie	Gliederung entlang 5 Phasen der Einwanderung mit jeweils zugeordneten thematischen Bereichen	Gliederung von Handlungsfeldern entlang 3 Säulen der UN-Leitprinzipien	3 Querschnitts- und 5 thematische Handlungsfelder. Übergeordnete Leitgedanken, strategische Ansätze und Maßnahmen	7 thematische Handlungsfelder	3 Bereiche mit 12 Missionen
Zieldefinition	Klare Zielvorgaben für Formulierung der Kernvorhaben (Verantwortung, Zeitplan, Indikatoren)	UN Leitprinzipien	Ziele und Leitgedanken (zur Zielkonfliktvermeidung)	Leitaussagen je Handlungsfeld	Langfristig ausgelegte Missionen mit übergeordneten sozialen und technologischen Zielen

3.2.1.3 Ansatzpunkte für den Transfer auf die Deutsche Anpassungsstrategie

Aus den analysierten Auswahlprozessen von Maßnahmen ergeben sich diverse Hinweise für eine Optimierung des Aktionsplanungsprozesses und der Arbeit des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung. So ist die dauerhafte Einbindung einer größeren Bandbreite von Stakeholdern ein essenzieller Faktor für eine optimierte Basis des APAs. Dies ließe sich gegebenenfalls durch eine Erweiterung des Behördennetzwerks um relevante Stakeholder erreichen. Alternativ ist auch eine Ergänzung des Netzwerks durch ein weiteres Gremium denkbar. Durch die gemeinsame Erarbeitung von Maßnahmenvorschlägen wird die Nutzbarkeit der letztlich beschlossenen Maßnahmen sichergestellt.

Eine Priorisierung von Maßnahmen ist in den untersuchten Strategien nur in Ausnahmefällen ein Teil des Aktionsplanungsprozesses. Falls eine Priorisierung erfolgt, ist dies lediglich Bestandteil einer Empfehlung oder in Form einer zeitlichen Priorisierung von sofort umzusetzenden Maßnahmen. Für ein innerhalb des Behördennetzwerks durchzuführendes Priorisierungsverfahren eignen sich verschiedene Methoden. Zum einen wäre ein vereinfachtes Priorisierungsverfahren, wie in Abschnitt 3.1.1.3 beschrieben, eine mit nur geringem Zusatzaufwand verbundene Option. Alternativ kann eine Vergabe von Punkten durch die Netzwerkmitglieder erfolgen, bei der jedem eine Anzahl zu verteilender Punkte zugeteilt wird und letztlich eine vereinbarte Anzahl von Maßnahmen mit der höchsten Punktzahl als prioritär aufgelistet wird. Darüber hinaus stellt die Erarbeitung einer limitierten Anzahl von klar definierten Kernvorhaben ein alternatives Vorgehen für eine Priorisierung und Fokussierung von Aktivitäten dar.

Auch eine explizite Bewertung von Instrumenten ist nur bei wenigen Strategien vorzufinden. Die in den wenigen Fallbeispielen angewandten Kriterien geben jedoch Hinweise bezüglich möglicher Faktoren, die für eine Bewertung von Maßnahmen für die Klimaanpassung geeigneten sind. Insbesondere sind die Kriterien der administrativen oder sonstigen Hemmnisse sowie Umsetzungskosten einer Maßnahme für eine Bewertung von Anpassungsinstrumenten geeignet. Auch die Berücksichtigung von gesamtwirtschaftlichen Effekten können Teil einer solchen Bewertung sein, nicht zuletzt, da sich an diesen Effekten oft politischer Widerstand aufhängt. Eine hilfreiche Ergänzung der Bewertungskriterien stellt zudem die Bereitstellung von Leitfragen dar, die die Netzwerkmitglieder bei der Einordnung von Kriterien lenken.

Darüber hinaus konnten in dieser Analyse zentrale Erfolgsfaktoren für ein Bewertungsverfahren ebenfalls identifiziert werden. Diese umfassen in erster Linie die Transparenz des Vorgehens und der Methodik von Beginn des Verfahrens an. Ebenfalls zentral ist ein gemeinsames einheitliches Verständnis der Bewertungskriterien. Diese Grundvoraussetzungen sollten in einem erneuten Bewertungsverfahren im Kontext des APA-Prozesses sichergestellt werden.

Mit Bezug auf den Steuerungsprozess von Strategien und dessen Bedeutung für die Erarbeitung eines Maßnahmenkatalogs wurde im Rahmen der Analyse deutlich, dass eine der häufigsten Herausforderung darin besteht, eine wirksame Abstimmung der Einzelmaßnahmen aufeinander zu gewährleisten und die zahlreichen Aktivitäten zielgenau auszurichten. Darüber hinaus spielt ein interministerieller Wettbewerb hier häufig eine hinderliche Rolle. Auch wurde deutlich, dass Zielkonflikte früher adressiert und Synergien genutzt werden sollten. Diesen Herausforderungen, die teils auch im DAS-Prozess präsent sind, kann durch eine Neuausrichtung entlang von Missionen, Leitgedanken oder Kernvorhaben, wie auf den vorherigen Seiten beschrieben, begegnet werden. Wie bereits in Abschnitt 3.1.2.2 erläutert wurde bei der Hightech-Strategie 2025 durch das Konzept der gemeinsamen Missionen ein neuer Ansatz entwickelt, um gemeinsame Forschungsschwerpunkte der Ressorts zu formulieren

und Aktivitäten zu bündeln. Ein solcher Prozess braucht eine gute Federführung sowie einen frühzeitigen Abstimmungsprozess zwischen den Ressorts.

Auch für die Weiterentwicklung der DAS ist eine strategische Neuausrichtung entlang definierter Leitgedanken und Kernziele eine Option. Dies würde eine Bündelung von Aktivitäten und Akteuren sowie der Verknüpfung unterschiedlicher Ebenen, spezifisch der Ebenen der Länder, Kommunen und Zivilgesellschaft erlauben. Durch eine klare Zieldefinition würde die gemeinsame Verfolgung dieser Ziele durch beteiligte Stakeholder gefördert und verstärkte Umsetzungs- und Kooperationsdynamiken könnten sich entfalten. Dieser Aspekt wurde bereits im zweiten Fortschrittsbericht zur DAS aufgegriffen und stellt eine der drei politischen Schwerpunkte für die nächste Phase der DAS dar (Die Bundesregierung 2020). Dort wurde festgehalten, dass die IMAA eine Vision für ein klimaresilientes Deutschland sowie spezifische und überprüfbare Ziele der Klimaanpassung formulieren wird.

3.2.2 Analyseschwerpunkt 2: Verstetigte, institutionalisierte Netzwerke und Beratungsgremien

Der Strategieprozess zur DAS wird begleitet durch ein institutionalisiertes und verstetigtes, von der IMAA mandatiertes Netzwerk, dem Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung. Aufgabe des Netzwerks ist es, die fachliche Zuarbeit und Abstimmung wissenschaftlicher Inhalte der zentralen Produkte der DAS und den Aktionsplanungsprozess zu unterstützen. Beispielsweise wurde im Fortschreibungsprozess der DAS ein Verfahren zur Auswahl und Priorisierung von Politikinstrumenten für den APA erarbeitet und ein Vorschlag geeigneter Politikinstrumente unterbreitet. Unter der Federführung des UBA wird das Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung, das sich zweimal jährlich trifft, durch ein Projektkonsortium in seiner Netzwerkarbeit organisatorisch und konzeptionell unterstützt.

Von den Charakteristika des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung ausgehend, kann ein Netzwerk verstanden werden als eine institutionalisierte und verstetigte Einbindung von Akteuren, die im Gegensatz zu punktuellen, nicht-verstetigten Formen der Akteursbeteiligung steht. Letzteres ist klar abzugrenzen von den in diesem Abschnitt untersuchten Gremien und wird in Kapitel 3.2.3 eingehend analysiert. Die hier betrachteten Netzwerke sind ebenfalls nicht zu verwechseln mit verwaltungsinternen Arbeitsgruppen wie den Interministeriellen Arbeitsgruppen.

Im hier betrachteten Kontext kann ein Netzwerk verstanden werden als ein institutionalisierter und verstetigter informeller Zusammenschluss von Akteuren, der einen Strategieprozess auf Bundesebene sowie einen zugehörigen Aktionsplanungsprozess berät und / oder begleitet. Auf einer Literaturanalyse basierend wurden in Arbeitspaket 3 dieses Vorhabens verschiedene Netzwerk-Typologien betrachtet, wodurch gezeigt wurde, dass das Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung nicht eindeutig der Definition eines Governance-Netzwerks aber auch nicht der eines Umsetzungsnetzwerks zugeordnet werden kann und aus diesem Grund als ein Mix beider Typologien verstanden werden sollte.

Ziel dieses Analyseschwerpunkts ist es, die Rolle von institutionalisierten und verstetigten Netzwerken in weiteren Strategieprozessen der Bundesregierung zu analysieren und Optimierungspotentiale für die Arbeit des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung und die DAS aufzuzeigen. Dabei ist insbesondere von Interesse, wie eine mögliche Weiterentwicklung des Behördennetzwerks und eine breite Beteiligung von Akteuren in den APA-Prozess gestaltet werden kann. Grothmann schlägt vor allem die Einbindung kleinerer Kommunen, der Wirtschaft, zivilgesellschaftlicher Akteure sowie der nichtorganisierten

Bevölkerung vor (Grothmann 2018). Die im Rahmen des Evaluationsberichts zur DAS befragten Expertinnen und Experten sehen auch Optimierungspotentiale für das Zusammenspiel zwischen Bundesressorts sowie Wissenschaft und Forschung (Gaus et al. 2019). Von der Beschreibung des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung als Vergleichsgegenstand ausgehend, werden im Folgenden weitere institutionalisierte und verstetigte Netzwerke entlang der Charakteristika Zusammensetzung, Aufgabe, Koordination und Treffen, Mandatierung und Aufhängung, Abstimmungsprozess sowie Outputs analysiert.

Um eine gute Vergleichbarkeit herzustellen, wurde versucht, ein Netzwerk aus Bundesbehörden und -institutionen mit einer ähnlichen Mandatierung wie der des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung zu identifizieren. Jedoch konnte auch nach ausführlicher Recherche kein solches Netzwerk gefunden werden, das bezüglich Zusammensetzung und Aufgabenstellung vergleichbar mit dem Behördennetzwerk ist. Allerdings konnten behördeninterne Netzwerke identifiziert werden, die zwar keinen Strategieprozess begleiten, der Vollständigkeit halber aber dennoch erwähnt werden.

Zum einen gibt es das NExT Netzwerk, ein politisch unabhängiges Netzwerk, das unter Schirmherrschaft des Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik Beschäftigte des öffentlichen Diensts auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene verbindet, um Hilfsmittel im Kontext der Verwaltungsdigitalisierung zu erarbeiten und bereitzustellen. Koordiniert wird das Netzwerk durch die Geschäftsstelle eines eingetragenen Vereins, die künftig als digitale Plattform betrieben werden soll. Mitglieder des Netzwerks tauschen sich in sogenannten Werkstätten aus, die unterschiedliche Themen bearbeiten und durch Werkstattleitende koordiniert werden, die wiederum im Austausch mit dem Netzwerkvorstand und der Geschäftsstelle stehen. Zweimal im Jahr treffen sich die Vereinsmitglieder und ausgewählte Gäste, um sich über Inhalte und die Arbeit des Netzwerks auszutauschen. Das Netzwerk unterscheidet sich zum Behördennetzwerk vor allem dahingehend, dass neben der Bundesebene auch Landes- und Kommunalebene eingebunden werden und dass es verschiedene Arbeitsgruppen gibt, in denen einzelne Themen bearbeitet werden.

Zu nennen ist hier ebenfalls die Arbeitsgemeinschaft der Ressortforschungseinrichtungen, in der sich mehr als 40 Bundeseinrichtungen mit Forschungsaufgaben, die in Geschäftsbereiche einzelner Bundesministerien eingebunden sind, zusammengeschlossen haben. Ziel der Netzwerkzusammenarbeit ist ein Erfahrungsaustausch, Qualitätssicherung der wissenschaftlichen Arbeit und die Zusammenarbeit in allgemeinen Fragen der Ressortforschung. Koordiniert wird das Netzwerk durch einen Vorstand, der alle zwei Jahre neu gewählt wird und aus einem Vorsitz sowie Vertreterinnen und Vertretern anderer Ressorts besteht. Leitlinien, die auf der Gründungsversammlung beschlossen wurden, legen die Aufgabenstellung und –wahrnehmung der Mitglieder fest, die auf Grundlage eines Positionspapiers und darin enthaltenen Selbstverpflichtungen aktiv sind. Die Zusammenarbeit innerhalb des Netzwerks folgt einvernehmlicher Einigung. Ein interessanter Unterschied zum Behördennetzwerk „Klimawandel und Anpassung“ ist vor allem die Existenz von gemeinsam erarbeiteten Leitlinien und Zielen, die einen Rahmen für die Zusammenarbeit innerhalb des Netzwerks vorgeben.

Die zur vergleichenden Analyse hier herangezogenen institutionalisierten und verstetigten Netzwerke, die einen Strategieprozess beraten und / oder begleiten, können in zwei Kategorien untergliedert werden: (1) Expert/innenräte und (2) Stakeholderforen. Während die Expert/innenräte hauptsächlich dazu dienen, das Wissen von Expertinnen und Experten zu bündeln, um Empfehlungen auszusprechen, steht im zweiten Fall die Einbindung von relevanten Stakeholdern im Vordergrund. Obwohl sich die Funktionen der betrachteten Netzwerke zu

Teilen überschneiden, trägt diese Differenzierung dazu bei, den Schwerpunkt der jeweiligen Netzwerkarbeit zu verdeutlichen.

3.2.2.1 Expert/innenräte

Generell gibt es eine Vielzahl wissenschaftlicher Beratungsgremien, die Strategieprozesse der Bundesregierung beraten. Jedoch sind einige der wissenschaftlichen Beratungsgremien nicht konkret an einen bestimmten Strategieprozess angebunden. Im Folgenden werden der Bioökonomierat, das Hightech-Forum und der Rat für Nachhaltige Entwicklung, die jeweils zur Beratung einer konkreten Strategie berufen wurden, punktuell gegenübergestellt und anhand der am Beispiel des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung herausgearbeiteten Charakteristika verglichen.

Die betrachteten Expert/innenräte setzen sich aus ähnlich vielen Mitgliedern zusammen und zeigen im Vergleich zu den Stakeholderforen eine deutlich geringere Mitgliederzahl auf. Zum Beispiel besteht der Rat für Nachhaltige Entwicklung aus 15 Mitgliedern, der Bioökonomierat aus 17 Mitgliedern und das Hightech-Forum aus 21 Mitgliedern - jeweils aus Wissenschaft und Gesellschaft. Nach Meinung von Expertinnen und Experten stellt eine begrenzte Mitgliederzahl einen wichtigen Erfolgsfaktor für die Arbeit eines Expert/innenrats dar, da diese den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess deutlich erleichtert. Im Gegensatz zu Stakeholderforen handelt es sich bei den Mitgliedern der Expert/innenräte meist um unabhängige, freiwillig teilnehmende Expertinnen und Experten bestimmter Fachgebiete. Die neutrale, allein auf Fachexpertise basierende Rolle der Mitglieder wurde in einem Interview als Erfolgsfaktor der gemeinsamen Arbeit hervorgehoben.

Die Expert/innenräte haben in der Regel den Auftrag, die Bundesregierung in bestimmten Strategieprozessen (wissenschaftlich) zu beraten. Aufgabe des Bioökonomierats ist beispielsweise die Beratung der Bundesregierung bei der Umsetzung der nationalen Bioökonomie-Strategie. Koordiniert werden die von einem federführenden Ressort oder der Bundesregierung mandatierten Expert/innenräte mit Hilfe einer Geschäftsstelle, die oft von einem externen Träger geführt wird. In der Regel treffen sich die Expert/innenräte ein bis viermal pro Jahr, wobei sich themenspezifische Arbeitsgruppen auch in kürzeren Abständen treffen.

Die Arbeitsprozesse innerhalb der relativ ähnlichen Aufgabenstellungen der Netzwerke variieren. Im Gegensatz zum Bioökonomierat, in dem die Expertinnen und Experten als unabhängige Einzelpersonen agieren, wurden konkrete Umsetzungs- und Handlungsempfehlungen im Hightech-Forum oder dem Rat für Nachhaltige Entwicklung von Thementeams und fachspezifischen Arbeitsgruppen bearbeitet. Im Hightech-Forum werden nach einer Abstimmung innerhalb der Thementeams die erarbeiteten Papiere zur (fach-)öffentlichen Kommentierung freigegeben und eingegangene Kommentare anschließend diskutiert. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung kann ebenfalls Arbeitsgruppen bilden, um an bestimmten Themen zu arbeiten und gegebenenfalls themenbezogen zusätzliche Expertinnen und Experten einladen.

Das Hightech-Forum

Das Hightech-Forum wurde von der Bundesregierung als Beratungsgremium für die Umsetzung der Hightech-Strategie 2025 eingesetzt, wobei der Beratungsauftrag an die aktuelle Legislaturperiode gekoppelt ist. Das Hightech-Forum veröffentlichte bereits zentrale Empfehlungen zur Umsetzung und Weiterentwicklung der vergangenen Hightech-Strategie. 21 von

der Bundesforschungsministerin einberufene Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft sprechen Umsetzung- und Handlungsempfehlungen in Form von Impulspapieren zu bestimmten Schwerpunktthemen aus. Aufgrund des „lernenden“ Charakters der Hightech-Strategie 2025 veröffentlicht der Expert/innenrat Impulspapiere in regelmäßigen Abständen und kann neue Beratungsthemen vorschlagen. Den aktuellen Vorsitz des Hightech-Forums teilen sich ein Staatssekretär aus dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und der Präsident der Fraunhofer-Gesellschaft, bei der auch die Geschäftsstelle des Hightech-Forums liegt. Ein klassischer Beratungsprozess des Hightech-Forums, das zum Ziel hat, möglichst transparent zu arbeiten, sieht aus wie folgt: Sobald das Hightech-Forum ein aus dem politischen Diskurs heraus entstandenes Thema festgelegt hat, bildet sich eine themenspezifische Arbeitsgruppe, die den Handlungsbedarf definiert und ein Impulspapier ausarbeitet, das spezifische Frage- und Problemstellungen adressiert. Das Arbeitsformat, in dem die Arbeitsgruppe interagiert, kann diese selbst festlegen. Beispielsweise können auch weitere Expertinnen und Experten im Rahmen von Workshops oder Interviews zu Rate gezogen werden. Ein erster Entwurf der erarbeiteten Empfehlungen wird von der Sprecherin oder dem Sprecher der Arbeitsgruppe auf einer Sitzung des Hightech-Forums im Plenum vorgestellt, diskutiert und im Anschluss konsolidiert, woraufhin ein Entwurf des Impulspapiers auf der Webpage zur öffentlichen Kommentierung bereitgestellt wird. Es sind sowohl explizit angesprochene Stakeholder als auch die breitere Öffentlichkeit zur Kommentierung eingeladen. Die gesammelten Kommentare werden an das Plenum des Hightech-Forums und an die Bundesressorts weitergegeben. In der Runde der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre zur Hightech-Strategie 2025 werden daraufhin von der Sprecherin oder dem Sprecher der Arbeitsgruppe die Empfehlungen und die eingegangenen Kommentare vorgestellt, in Folge dessen die Ressorts Impulse aufgreifen und weitere Aktivitäten initiieren können. Mit Hilfe einer Etablierung temporärer, themenspezifischer Arbeitsgruppen, die unter Einbeziehung von weiteren Sachverständigen Empfehlungen zu einer bestimmten Fragestellung erarbeiten, können laut Meinung von Expertinnen und Experten zu enge Vorgaben und ein Konsenszwang im Gremium umgangen werden, was die Entscheidungsfindung erleichtert. Zudem können durch die Kommentierungsrunde und die Veröffentlichung des Impulspapiers Öffentlichkeitsarbeit, Diskussion und Transparenz gestärkt werden. Als weiterer Vorteil ist die Besetzung von Expertinnen und Experten jenseits einer Logik der Vertretung bestimmter „Bänke“ zu sehen, die eingefahrene und feste Positionen verhindert.

Wichtig ist laut befragter Expertinnen und Experten auch eine Abstimmung darüber, wie ein Netzwerk zusammenarbeitet und zu Beschlüssen kommt. Der Bioökonomierat und der Rat für Nachhaltige Entwicklung haben in diesem Zuge beispielsweise Geschäftsordnungen aufgesetzt. In seiner Geschäftsordnung hat der Rat für Nachhaltige Entwicklung festgelegt, dass Entscheidungen im Konsens getroffen werden, sollte dies nicht möglich sein nach dem Mehrheitsprinzip. Für einen reibungslosen Ablauf des Meinungsbildungsprozesses ist nach Meinung von Expertinnen und Experten eine formelle oder auch informelle Geschäftsordnung von großer Relevanz. Diese hält einige Grundideen zu Zielen, Arbeitsweise und Beschlussfähigkeit des Gremiums fest. Eine informelle Geschäftsordnung kann sich durch voranschreitende Zeit und durch Lerneffekte vorheriger Zusammenarbeit innerhalb des Gremiums entwickeln.

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung setzt sich aus 15 Personen des öffentlichen Lebens zusammen und berät die Bundesregierung zur Nachhaltigkeitspolitik. Das Gremium hat zum Ziel, a) Beiträge für die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln, b) konkrete Handlungsfelder und Projekte zu benennen und c) Nachhaltigkeit zu einem wichtigen öffentlichen

Anliegen zu machen (Rat für nachhaltige Entwicklung o. J.). Erstmals eingesetzt wurde der durch die Bundesregierung mandatierte Rat im Jahr 2001. Seine Themen und Aktionsformen, für die Haushaltsmittel hinterlegt sind, bestimmt der Rat unabhängig. Für die Mandatsperioden von 2010 – 2013, 2014 – 2016 sowie 2017 – 2019 hat der Rat Arbeitsprogramme entworfen, die öffentlich abrufbar sind. So formulieren die Arbeitsprogramme politische Rahmenbedingungen, von der Bundesregierung erbetene, prioritäre Beratungsleistungen sowie Arbeitsmodalitäten des Rates. Außerdem sind Abschnitte zu struktureller Stärkung des Nachhaltigkeitsgedankens, politischen Schwerpunktthemen und Aufgaben der Kommunikation enthalten. Am 17. Januar 2020 wurde zudem eine Geschäftsordnung des Rates verabschiedet, die Formalitäten bezüglich Aufgaben, Vorsitz, Sitzungen und Beschlussfassungen, Gremien des Rates, Niederschriften und Veröffentlichungen, Generalsekretärin oder Generalsekretär sowie Reisekosten und Sitzungsentschädigungen regelt. Beispielsweise sieht die Geschäftsordnung regelmäßige Treffen, mindestens zweimal jährlich, und die Unterstützung durch eine Geschäftsstelle vor. Auch kann der Rat Arbeitsgruppen für die Erarbeitung von Stellungnahmen einsetzen. Um Beschlüsse fassen zu können, müssen mindestens zwei Drittel der Mitglieder abstimmen – sollte ein Konsens nicht möglich sein, wird nach dem Mehrheitsprinzip entschieden. Tätigkeitsberichte, die über die Arbeitsergebnisse einzelner Mandatsperioden unterrichten, sind auf der Webseite abrufbar, ebenso wie die Ergebnisse selbst. Das Beispiel des Rates für Nachhaltige Entwicklung veranschaulicht, wie eine Geschäftsordnung aussehen kann, deren Relevanz für eine erfolgreiche Netzwerkzusammenarbeit in formeller oder gegebenenfalls informeller Form von Expertinnen und Experten betont wurde.

Aus den Aufgabenstellungen und Abstimmungsprozessen der Expert/innenräte heraus können unterschiedliche Outputs entstehen. Die meisten der Expert/innenräte, aber auch Stakeholderforen, erarbeiten Stellungnahmen, Input- und Impuls-Papiere, Hintergrundpapiere und Handlungsempfehlungen. In manchen Fällen nehmen die Expert/innenräte auch weitere Aufgaben wahr. So organisierte der Bioökonomierat beispielsweise auch einen Dialog mit der Öffentlichkeit, unter anderem durch einen Beitrag am Tag der offenen Tür der Bundesregierung, Produktausstellungen und eine Preisvergabe. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung unterstützte die Organisation der Peer Reviews der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die Entwicklung eines Nachhaltigkeitskodexes und die Gründung einer Hub für Sustainable Finance, wobei erwähnt werden muss, dass der Rat für Nachhaltige Entwicklung ein nicht unbeträchtliches, jährlich festgelegtes Budget zur Umsetzung solcher Aktivitäten zur Verfügung hat.

Eine typische Eigenschaft der Expert/innenräte ist darüber hinaus eine öffentlich zugängliche Webpage, die ihre Arbeit dokumentiert und mit der Öffentlichkeit kommuniziert. Vor allem im Hinblick auf die Transparenz und Anerkennung der Arbeit der Expert/innenräte, die von einigen der befragten Expertinnen und Experten als wichtige Faktoren einer erfolgreichen Netzwerkarbeit eingestuft wurden, stellt dies einen Weg dar, Arbeitsergebnisse und Entwicklungen im Strategieprozess zu kommunizieren – auch mit einer breiteren (Fach-)Öffentlichkeit.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Expert/innenräte, die Strategieprozesse der Bundesregierung beraten und / oder begleiten, eine überschaubare Anzahl von Mitgliedern aufzeigen, die als Person mit Fachexpertise oftmals in freiwilliger Funktion von der Bundesregierung oder einzelnen Ressorts in das Gremium einberufen wurde. Koordiniert werden die von der Bundesregierung oder durch einzelne Ressorts mandatierten Expert/innenräte meist durch eine externe Geschäftsstelle. Die Struktur der Zusammenarbeit der Netzwerke variiert. Die Zusammenarbeit mancher Expert/innenräte folgt einer Geschäftsordnung, in der auch Kriterien zur Abstimmung, beispielsweise das Konsens- oder

Mehrheitsprinzip, festgelegt werden. Outputs der Expert/innenräte fokussieren sich vor allem auf Hintergrund- über Empfehlungspapiere, beinhalten zum Teil jedoch weitere Aktivitäten.

Tabelle 21: Übersicht der untersuchten Expert/innenräte und Charakteristika

	Bioökonomierat	Hightech-Forum	Rat für Nachhaltige Entwicklung
Zusammensetzung	17 Mitglieder aus Forschung, Wirtschaft und Gesellschaft	21 Mitglieder aus Wissenschaft und Gesellschaft	15 Mitglieder aus dem öffentlichen Leben
Aufgabe	Beratung zur Bioökonomiestrategie der Bundesregierung	Empfehlungen für die Hightech-Strategie 2025	Entwicklung von Beiträgen für die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, Benennung konkreter Handlungsfelder und Projekte sowie Nachhaltigkeit zu einem wichtigen öffentlichen Anliegen machen
Koordination und Treffen	Der Bioökonomierat wird durch eine Geschäftsstelle unterstützt und tagt viermal pro Jahr	Das Hightech-Forum wird durch eine Geschäftsstelle unterstützt und tagt zwei bis dreimal pro Jahr	Rat für Nachhaltige Entwicklung wird durch eine Geschäftsstelle unterstützt und tagt drei bis viermal pro Jahr
Mandatierung und Aufhängung	Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)	Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Beratungsauftrag an Legislaturperiode geknüpft	Bundesregierung
Abstimmungsprozess	Die Beratung des Bioökonomierates erfolgt in Form von (a) Empfehlungen, die von allen Ratsmitgliedern getragen und nach einem externen Begutachtungsprozess veröffentlicht werden, und (b) Hintergrundpapieren, die auf dessen Webpage öffentlich zugänglich sind	Zusammenarbeit in Thementeamen, in denen Abstimmungsprozess festgelegt wird. Die Arbeitsergebnisse des Thementeamen werden auf einer Sitzung des Hightech-Forums vorgestellt, dann zur (fach-) öffentlichen Kommentierung freigegeben und abschließend in Form eines Impulspapiers veröffentlicht	Einigung nach dem Konsensprinzip, wenn nicht möglich nach dem Mehrheitsprinzip
Outputs	Stellungnahmen, Empfehlungspapiere, Hintergrundpapiere, Dialog mit der Gesellschaft	Impulspapiere	Deutscher Nachhaltigkeitskodex, Stellungnahmen zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und weiteren Themen mit Bezug zu Nachhaltigkeitspolitik, Gründung des Hub for Sustainable Finance, landesweite Vernetzung von Akteuren durch RENN (Regionale Netzstellen Nachhaltigkeitsstrategien), Förderung von nationalen Nachhaltigkeitsprojekten über den Fonds Nachhaltigkeitskultur, Strategiedialog zur nachhaltigen Stadtentwicklung sowie Beiträge zum nachhaltigen Wirtschaften

3.2.2.2 Stakeholderforen

Neben Expert/innenräten werden weitere Strategien der Bundesregierung von Stakeholderforen begleitet, die sich vor allem in ihrer Zusammensetzung und Aufgabe von den Expert/innenräten aber auch untereinander abgrenzen. Klassischerweise, so auch im Strategieprozess der DAS, wird im Rahmen einer Stakeholderbeteiligung ein Entwurf eines Strategiepapiers an Interessensvertretungen gesendet, die die Chance wahrnehmen können, den

Strategieentwurf zu kommentieren. Auch weitere Akteure wie Bundesbehörden und -institutionen, Länder oder Kommunen werden in der Regel in Strategieprozesse einbezogen, beispielsweise in Form von Bund-Länder-Arbeitsgruppen. Die Etablierung von Stakeholderforen stellt einen Weg dar, die Einbindung von und Koordination mit relevanten Akteuren zu institutionalisieren und zu verstetigen.

Im Hinblick auf die Zusammensetzung der Netzwerke variieren die Stakeholderforen von den Expert/innenräten insofern, als dass eine größere Anzahl an Akteuren vertreten ist und die Teilnahme organisationsgebunden, nicht personenabhängig, ist. Die Energiewende Plattform Energieeffizienz, die den Strategieprozess des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz begleitet, bringt beispielsweise 40 bis 70 relevante Stakeholder aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und den betroffenen Ressorts sowie den Ländern zusammen. Auch die Nationale Plattform Ressourceneffizienz und die AG Wirtschaft und Menschenrechte des CSR-Forums zählen ungefähr 40 Akteure. Die Teilnehmende der Stakeholderforen, die von den federführenden Ressorts eingeladen werden, erreichen zahlenmäßig also circa das doppelte der Expert/innenräte.

In den Politikfeldern Demografie und Integration werden themenspezifische Arbeitsgruppen genutzt, um Stakeholder in den Strategieprozess einzubeziehen. Im Politikfeld Demografie arbeiten die Bundesregierung, Länder, Kommunen, Sozialpartner, Verbände, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft bereits seit dem ersten Demografiegipfel im Jahr 2012 in Arbeitsgruppen zusammen, um ausgewählte Themen der Demografiestrategie zu diskutieren und weiterzuentwickeln. Die Größe der Arbeitsgruppen variiert, jedoch sind im Schnitt um die 20 Akteure in den Arbeitsgruppen vertreten und beinhalten neben Interessenvertretenden auch Ressorts, Behörden und Institutionen.

Hinsichtlich ihrer Aufgabe variieren die Stakeholderforen, denn sie sind sowohl in die Erarbeitung als auch Weiterentwicklung und / oder Umsetzung der jeweiligen Strategie eingebunden. Während die Energiewende Plattform Energieeffizienz, die Nationale Plattform Ressourceneffizienz und die AG Wirtschaft und Menschenrechte vor allem dem gegenseitigen Austausch und Informieren dienen, sind die Arbeitsgruppen in den Strategieprozessen zu den Politikfeldern Demografie und Integration an der Gestaltung des Strategieprozesses, beispielsweise in Form einer konkreten Erarbeitung von Kernvorhaben, direkt gestaltend beteiligt.

Um die Anzahl der Teilnehmenden innerhalb eines Stakeholderforums zu verkleinern, können innerhalb eines Netzwerks themenspezifische Arbeitsgruppen etabliert werden. Dies schlagen Jacob et al. (2019) zur Weiterentwicklung der Nationalen Plattform Ressourceneffizienz vor, in anderen Beispielen wird diese Struktur wie erwähnt bereits umgesetzt. Der Abschlussbericht von PolRess II, einem Vorhaben, das den Prozess der Implementierung und Fortschreibung des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms ProgRess mit wissenschaftlichen Studien begleitet, schlägt konkret vor, die Nationale Plattform Ressourceneffizienz künftig in eine in Arbeitsgruppen zusammenarbeitende Innovationsplattform mit eigener Geschäftsstelle und Förderprogramm weiterzuentwickeln, den Innovationsplattformen Industrie 4.0 oder Elektromobilität (Anmerkung: die seit 2019 unter dem Titel Nationale Plattform Zukunft der Mobilität fortbesteht) ähnelnd (Jacob et al. 2019).

Die Nationale Plattform Zukunft der Mobilität

Die Nationale Plattform Zukunft der Mobilität ist „der zentrale Ort zur Diskussion strategischer Weichenstellungen im Mobilitätsbereich“ (Nationale Plattform Zukunft der Mobilität o. J.). Unter Einbindung relevanter Stakeholder, Fachexpertise und Politik ist es Ziel der Nationalen Plattform Zukunft der Mobilität, Faktenklärung zu komplexen Themen zu leisten, auf Grundlage derer

Handlungsempfehlungen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ausgesprochen werden. Hierfür arbeiten Mitglieder der Nationalen Plattform Zukunft der Mobilität in sechs Arbeitsgruppen zusammen, diskutieren und formulieren Handlungsempfehlungen. Die Arbeit der Arbeitsgruppen ist zum Teil untergliedert in Unterarbeitsgruppen. Diese sollen den Grundstein für die Erarbeitung von Maßnahmenpaketen für die Gestaltung zukunftsfähiger Mobilität mit verlässlichen Zeitschienen legen. Mandatiert wurde die Nationale Plattform Zukunft der Mobilität, in der Akteure unabhängig und unentgeltlich zusammenarbeiten, im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode. Neben den Arbeitsgruppen ist ein Lenkungskreis der fachlich-inhaltliche Impulsgeber der Plattform. Er tagt vierteljährlich sowie nach Bedarf, bringt neue Themen in die Plattform und liefert Vorschläge für deren Umsetzung, steuert die inhaltliche Arbeit der Arbeitsgruppen und kontrolliert deren Implementierung, berät die Ergebnisse und publiziert diese. Koordiniert wird die Plattform durch eine externe, überparteiliche und neutrale, vom Bundesverkehrsministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (BMVI) getragene Geschäftsstelle. Eine Beratende Kommission dient als Schnittstelle zum Parlament. Von einer Leiterin oder einem Leiter der Arbeitsgruppen werden die Ergebnisse sodann in den Lenkungskreis getragen. Die Geschäftsstelle unterstützt AG-Leitungen und federführende Referate der Ressorts bei der operativen Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation von Lenkungskreis- und AG-Sitzungen. Zusätzlich gibt es ein Büro des Vorsitzenden der Plattform Zukunft der Mobilität, das AG-Ergebnisse zusammenführt und aufbereitet, sowie die AG-Leitung und die federführenden Referate der Bundesressorts inhaltlich berät. Die Arbeitsergebnisse der Plattform werden veröffentlicht und somit einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die Nationale Plattform Zukunft der Mobilität profitiert von einer klaren Zielsetzung und einer breiten Stakeholderbeteiligung, die durch eine Geschäftsstelle und einen Lenkungskreis koordiniert wird.

Weitere Stakeholderforen, die nationale Strategieprozesse begleiten, machen bereits Gebrauch von der Unterteilung in themenspezifische Arbeitsgruppen. Die Nationale Energiewende Plattform Energieeffizienz arbeitet beispielsweise in einem Plenum zusammen, das regelmäßig tagt und dessen Treffen durch Inputs verschiedener Arbeitsgruppen unterfüttert werden. Die Untergliederung in themenspezifische Arbeitsgruppen ermöglicht das Auseinandersetzen mit Detailfragen zentraler Themen. Mitglieder der Arbeitsgruppen sind die Mitglieder der Plattform, jedoch können themenbezogen gegebenenfalls zusätzliche Expertinnen und Experten hinzugezogen werden.

Die Energiewende Plattform Energieeffizienz

Um ihre Arbeitsweise zu strukturieren, hat die Energiewende Plattform Energieeffizienz fünf themenspezifische Arbeitsgruppen eingerichtet, die in Workshops tagen, Detailfragen diskutieren und Empfehlungen für das Plenum erarbeiten. Bei der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz wurden im Rahmen der Plattform in einer Auftaktsitzung Handlungsfelder identifiziert, woraufhin erste Ideen für neue Maßnahmen gesammelt und diskutiert wurden. 100 Maßnahmenvorschläge wurden in diesem Prozess gesammelt, bewertet und quantifiziert und flossen laut dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) in den Entstehungsprozess des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz ein. Die Arbeitsgruppe zu Finanzierungsfragen in der Nationalen Energiewende Plattform Energieeffizienz arbeitete beispielsweise im Kontext verschiedener Empfehlungspapiere in einem iterativen Arbeitsprozess, zu dessen jeweiligen Besprechungen des aktuellen Arbeitsstands drei Telefonkonferenzen durchgeführt wurden. Es gab eine Stelle zur Koordinierung der Erstellung und Ausformulierung des Arbeitspapiers, welche mit der „Drafting Gruppe“ des Entwurfs und dem Ressort abgestimmt sowie im Anschluss mit der gesamten Arbeitsgruppe diskutiert und bewertet wurde. Auch konnten im Anschluss Kommentare und Ergänzungen in Schriftform eingereicht werden.

Aus einer Umfrage, die auf der neunten Sitzung des Plenums präsentiert wurde, geht hervor, dass die Motivation der meisten Teilnehmenden der Energiewende Plattform Energieeffizienz darin besteht, informiert zu werden sowie ihre Meinung zu äußern. Während das Plenum Raum für einen offenen Dialog und Informationsüberblick bietet, wurde bezüglich der Arbeitsgruppen vor allem die Qualität des Dialogs positiv bewertet.

Mandatiert sind die Stakeholderforen durch die federführenden Bundesressorts. Koordiniert werden die Netzwerke ähnlich der Expert/innenräte von einem oder mehreren federführenden Ressorts und / oder einer externen Geschäftsstelle. Zusätzlich können die Netzwerktreffen beispielsweise durch einen Lenkungskreis oder eine, einen oder mehrere Vorsitzende geleitet sowie vor- und nachbereitet werden. Im Kontext der Planung der Treffen waren sich mehrere der befragten Expertinnen und Experten zudem einig, dass es wichtig ist, Termine der Treffen und Handlungserfordernisse für die Netzwerkpartner frühzeitig zu kommunizieren, um ausreichend Zeit für Vorbereitungen und interne Abstimmungen (vor allem der Stakeholder) zu gewährleisten.

Die Stakeholdereinbindung ist laut PolRess II Abschlussbericht im Strategieprozess des Nationalen Ressourceneffizienzprogramms gelungen, wobei vor allem die Organisation von Umsetzungsworkshops in der Nationalen Plattform Ressourceneffizienz zur Weiterentwicklung des Ressourceneffizienzprogramms als innovatives Interaktionsformat bewertet wurde und eine Fortführung aus diesem Grund empfohlen wird (Jacob et al. 2019). Im Rahmen dieser Umsetzungsworkshops wurden mögliche Politikinstrumente und Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Strategie diskutiert. Wenn Konsens- oder Mehrheitsentscheide aufgrund unterschiedlicher Interessen schwierig zu erreichen sind, kann ein Stakeholderforum Einigung erzielen, indem sowohl Konsense als auch Dissense in einem Ergebnispapier beschrieben werden. Dieses Vorgehen wurde zum Beispiel von der AG Wirtschaft und Menschenrechte des CSR-Forums gewählt. Dies kann eine Alternative zu langwierigen Abstimmungsprozessen darstellen, in denen eine Einigung schwierig zu erreichen ist.

Während der Großteil der zuvor beschriebenen Beispiele dem gegenseitigen Austausch und Informieren dient, gibt es auch Zusammenschlüsse von Akteuren, die den politischen Prozess mitgestalten. Dies ist zum Beispiel im Fall der Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans Integration gegeben, wie in Abschnitt 3.2.1.1.1 ausführlich beschrieben. Ähnliche Einblicke gibt es aus dem Arbeitsgruppen-Prozess zur Demografiestrategie der Bundesregierung. Ergebnisberichte der Arbeitsgruppen zum Demografieipfel zeigen, dass der Vorsitz je in der Hand eines Ressorts liegt, der durch einen Co-Vorsitz der Gestaltungspartner unterstützt wird. Gegliedert sind die Berichte unterschiedlich, enthalten prinzipiell aber Hintergrundinformationen zu Faktenklärung, Handlungsfeldern und Zielen sowie Maßnahmen. Der Anhang zeigt zudem transparent auf, wer in den Arbeitsgruppen mitgewirkt hat. Der Zusammenarbeit in den Arbeitsgruppen liegt je eine vorläufige Arbeitsplanung zugrunde, die ein Arbeitskonzept, Ziele und Arbeitsschwerpunkte, sowie Zusammensetzung und Arbeitsstruktur vorgibt.

Abschließend kann festgehalten werden, dass die Zusammensetzung der Stakeholderforen variiert, sie jedoch in der Regel breiter und größer gefasst sind als Expert/innenräte. Hervorzuheben ist insbesondere, dass die Mitglieder keine unabhängigen Expertinnen und Experten darstellen, sondern vielmehr Organisationen, die relevante Akteure eines bestimmten Bereichs vertreten und personenunabhängig von federführenden Ressorts zur Teilnahme eingeladen werden. Die Aufgaben der Stakeholderforen variieren: Zum einen gibt es Plattformen, die den Umsetzungsprozess einer Strategie beraten und begleiten, zum anderen sind Stakeholder in wenigen Fällen aktiv an der Ausrichtung und Gestaltung des

Strategieprozesses beteiligt. Im Gegensatz zu Expert/innenräten wird hierbei vor allem ein organisationsspezifischer Standpunkt eingebracht anstelle von oder ergänzend zu einer fachlich wissenschaftlichen Expertise. Die Arbeit in Fachforen oder Arbeitsgruppen kann durch den Einsatz von Moderatorinnen und Moderatoren, Vorsitzenden oder Lenkungskreisen koordiniert werden. Bei einer größeren Anzahl an Teilnehmenden müssen Entscheidungen nicht nach einem Konsens- oder Mehrheitsprinzip getroffen werden – beispielsweise werden im Rahmen der Zusammenarbeit in der AG Wirtschaft und Menschenrechte Konsense sowie Dissense in Ergebnispapieren beschrieben.

Befragte Expertinnen und Experten, die unterschiedliche Strategieprozesse begleiten, betonten die Herausforderung, eine klare Aufgabenstellung für das Netzwerk zu definieren. Insbesondere ist die Unterscheidung zwischen einer beratenden und beteiligenden Funktion wichtig. Eine Vermischung beider Dimensionen wird als nicht zielführend angesehen. Unabhängig von der Entscheidungshoheit der Bundesregierung in Strategieprozessen kann die beratende Tätigkeit eines Netzwerks oder Gremiums entscheidende Impulse liefern, von Stellungnahmen über die Benennung konkreter Handlungsfelder bis zur Sammlung, Bewertung und Quantifizierung von Maßnahmenvorschlägen.

Ein Vorteil eines reinen Expert/innenrats besteht darin, dass wissenschaftliche Expertise Beratung fachlich legitimiert und eine kleinere Anzahl an Teilnehmenden Abstimmungsprozesse und Entscheidungsfindung erleichtert. Jedoch erfolgt hier keine breite Beteiligung gesellschaftlicher Akteure, die Erfahrungswerte relevanter Stakeholder einbringen und für gesellschaftliche Legitimierung sorgen kann. Dies ist ein zentraler Vorteil eines Stakeholderforums, dessen größere Anzahl an Teilnehmenden durch den Einsatz von Arbeitsgruppen verkleinert werden kann, um Abstimmungsprozesse und Entscheidungsfindung so zu erleichtern. Nachteile eines Stakeholderforums beinhalten die Tatsache, dass manche Interessen aufgrund mangelnder Kapazitäten nicht in den Prozess eingebracht werden können. Ein ausführlicher Beteiligungsprozess verlangt von den eingebundenen Stakeholdern erhebliche zeitliche und personelle Ressourcen, die von kleineren Organisationen oft nicht bereitgestellt werden können. Sollte ein Stakeholderforum im Rahmen des DAS-Prozesses institutionalisiert werden, wäre daher darauf zu achten, dass der mit einer Teilnahme einhergehende Aufwand von allen Akteuren zu bewältigen ist und keine relevanten Stakeholder aufgrund mangelnder Ressourcen von einer Beteiligung abgehalten werden.

Tabelle 22: Übersicht der untersuchten Stakeholderforen und Charakteristika

	Demografiestrategie der Bundesregierung	NAP Integration	AG Wirtschaft und Menschenrechte des CSR-Forums	Energiewende Plattform Energieeffizienz	Nationale Plattform Ressourceneffizienz
Zusammensetzung	Arbeitsgruppen mit im Schnitt 20 Akteuren aus Bundesregierung, Ländern, Kommunen, Sozialpartner, Verbände, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft	Arbeitsgruppen des Bundes gemeinsam mit Ländern, Kommunen, nichtstaatlichen Akteuren und Migrantenorganisationen	41 Expertinnen und Experten aus Wirtschaft, Gewerkschaft, Nichtregierungsorganisation, Wissenschaft und Vertreter/innen aus relevanten Ressorts	40 – 70 Stakeholder aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und betroffenen Ressorts und Ländern	Über 40 Institutionen: Wirtschaftsverbände, Umwelt- und Verbraucherschutzverbände, Gewerkschaften, kommunale Spitzenverbände
Aufgabe	Diskussion und Weiterentwicklung ausgewählter Themen der Demografiestrategie der Bundesregierung	Erarbeitung von fünf Kernvorhaben	Begleitung der Umsetzung des NAP Wirtschaft und Menschenrechte und Aussprechen von Handlungsempfehlungen	Gemeinsame Lösungen entwickeln und Umsetzung des NAP Energieeffizienz begleiten	Informationsaustausch zu Ressourceneffizienzaktivitäten der Teilnehmenden sowie die Begleitung in der Umsetzung und Weiterentwicklung des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms ProgRes
Koordination und Treffen	Fortlaufender Prozess, der durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) koordiniert wird, den Vorsitz der Arbeitsgruppen übernehmen themenspezifisch weitere Bundesressorts und Gestaltungspartner	Fortlaufender Arbeitsgruppenprozess im Rahmen des Strategieprozesses zum NAP Integration, koordiniert durch die Bundesbeauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration	Die Koordination des CSR-Forums wird durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) unterstützt. Die Arbeitsgruppe wird vom stellvertretenden Leiter des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR) geleitet und trifft sich alle zwei Monate alternierend zum IMA	Die Plattform wird von einer durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) beauftragte Geschäftsstelle unterstützt, die von der Deutschen Energieagentur (dena) und dem Institut für Energieeffizienz an der Universität Stuttgart (EEP) betrieben wird. Die Sitzungen im Plenum finden regelmäßig statt, die Arbeitsgruppen treffen sich je nach Notwendigkeit bis zu vier Mal pro Jahr	Koordination durch das zuständige Fachreferat im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), Treffen finden halbjährlich statt
Mandatierung	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)	Bundesbeauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)
Abstimmungsprozess	Arbeitsplanung, die ein Arbeitskonzept, Ziele und Arbeitsschwerpunkte, sowie Zusammensetzung und Arbeitsstruktur der	Innerhalb der einzelnen Arbeitsgruppen	Beschreibung von Konsens und Dissens	Innerhalb der einzelnen Arbeitsgruppen	

	Demografiestrategie der Bundesregierung	NAP Integration	AG Wirtschaft und Menschenrechte des CSR-Forums	Energiewende Plattform Energieeffizienz	Nationale Plattform Ressourceneffizienz
	Arbeitsgruppen vorgibt. Der Abstimmungsprozess innerhalb der Arbeitsgruppen lief über den schriftlichen Weg und in einzelnen Sitzungen				
Outputs	Ergebnisberichte	Fünf Kernvorhaben	Empfehlungspapiere	100 Maßnahmenvorschläge wurden gesammelt, bewertet, quantifiziert, Empfehlungspapiere der Arbeitsgruppen	Umsetzungsworkshops, Empfehlungspapiere

3.2.2.3 Ansatzpunkte für den Transfer auf die Deutsche Anpassungsstrategie

Zusammenfassend kann für diesen Analyseschwerpunkt festgehalten werden, dass sowohl Expert/innenräte als auch Stakeholderforen für diverse Strategie- und Aktionsplanungsprozesse der Bundesregierung einen maßgeblichen Beitrag leisten. Beide Netzwerktypen haben klare Vor- und Nachteile. Wichtig wird für die Weiterentwicklung des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung sein, eine gemeinsame Zielsetzung und ein Selbstverständnis der Netzwerkzusammenarbeit zu entwickeln und diese sowohl nach innen als auch nach außen zu kommunizieren. Die themenspezifische Zusammenarbeit in Arbeitsgruppen hat das Potential, Abstimmungsprozesse zu vereinfachen und Fachwissen zu bündeln. Die Arbeitsgruppen können wiederum Input erarbeiten, der in einem Plenum diskutiert wird. Zudem sollten Handlungserfordernisse in Form von Zeit- und Arbeitsaufwand der Mitglieder frühzeitig geplant und kommuniziert werden, um eine möglichst effiziente Zusammenarbeit zu ermöglichen. Hierzu gehört auch, genügend Vorlaufzeit für Entscheidungen innerhalb von Organisationen einzukalkulieren. Darüber hinaus ist eine Erweiterung der Aufgabenstellung des Netzwerks denkbar. Neben der Auswahl und Bewertung von Politikinstrumenten kann das Netzwerk bei der Erarbeitung von Zieldefinitionen der DAS mitwirken. Auch bezüglich der Zusammensetzung des Netzwerks zeigen die untersuchten Beispiele, welche Stakeholder bei einer möglichen Erweiterung einbezogen werden sollten. Dies betrifft insbesondere zivilgesellschaftliche Akteure, Vertreterinnen und Vertreter von Ländern und Kommunen, wissenschaftliche Expertinnen und Experten sowie die letztlichen Nutzenden von Instrumenten der Anpassungspolitik.

Einige Limitationen der Analyse sind im Hinblick auf die Bewertung der Ergebnisse zu erwähnen. Zum einen konnte keine erschöpfende Darstellung von institutionalisierten und verstetigten Netzwerken, die Strategie- und Aktionsplanungsprozesse in der Bundesrepublik begleiten, erfolgen, da Netzwerke informeller Natur sein können, was limitierte öffentlich zugängliche Informationen impliziert. Netzwerke auf europäischer, Länder- oder Kommunalebene wurden ebenfalls nicht in die Analyse einbezogen, da explizit Strategie- und Aktionsplanungsprozesse auf Bundesebene Bestandteil der Analyse waren und diese Netzwerke oftmals keinen konkreten Strategieprozess begleiteten.

Nichtsdestotrotz zeigen die Beispiele weiterer Bundesstrategien, wie die Rolle von Netzwerken, die einen Strategieprozess begleiten, weitergedacht und ambitionierter gestaltet werden kann.

3.2.3 Analyseschwerpunkt 3: Nicht-verstetigte Formate der Einbindung von Stakeholdern und der Öffentlichkeit

3.2.3.1 Punktuelle Einbindung von Stakeholdern

Da „wicked policy problems“ wie die Klimaanpassung eine Vielzahl gesellschaftlicher Akteure betreffen, kann die Einbindung von relevanten Stakeholdern zu einem integrativen Strategieprozess beitragen und damit die Legitimation, Sichtbarkeit und Akzeptanz von Strategieprozessen erhöhen. Zu relevanten Stakeholdern zählen neben dem Bund beispielsweise Länder, Kommunen, Verbände, Nichtregierungsorganisationen, Vereine, Initiativen von Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Wissenschaft. Da die Evaluation der DAS (Gaus et al. 2019) sowie die Befragung der Expertinnen und Experten zeigt, dass die explizite Einbindung der nicht organisierten Öffentlichkeit, also der Bürgerinnen und Bürger, von einigen Seiten kritisch bewertet wird, wird diese im Anschluss separat betrachtet. Gründe hierfür sind, dass es als schwierig angesehen wird, eine Beteiligung vor Ort von der Bundesebene aus zu organisieren und Bürgerinnen und Bürger in der DAS keine zentrale Zielgruppe darstellen.

Einige Beispiele zur punktuellen Einbindung von Stakeholdern in weiteren Strategieprozessen der Bundesregierung, die im Gegensatz zu in Kapitel 3.2.2 diskutierten institutionalisierten, verstetigten Stakeholderforen stehen, werden im Folgenden dargestellt. Im Rahmen des Strategieprozesses zur DAS findet neben der Beteiligung des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung eine Beteiligung relevanter Stakeholder in einer punktuellen, nicht-verstetigten Form statt. So finden neben einer nationalen Dialogveranstaltung auch kleinere Stakeholder-Dialoge, Projekt-Workshops, Online-Konsultationen, Kooperationsbörsen sowie der Wettbewerb „Blauer Kompass“ statt. Kooperationsbörsen für innovative Anpassungslösungen vor Ort und Beteiligungsprozesse für Starkregenvorsorge in Kommunen wurden in einzelnen Orten etabliert, die Tatendank des Kompetenzzentrum Klimafolgen und Anpassung (KomPass) sammelt Anpassungsmaßnahmen und Anregungen für Akteure im Bereich der Klimaanpassung.

Die im Kontext der DAS praktizierte Dialogformate variieren zwischen kleinen Stakeholderdialogen mit circa 30 Teilnehmenden und Veranstaltungen mit über 100 Teilnehmenden. Der im November 2019 durchgeführte Nationale Dialog mit circa 200 Teilnehmenden diente dem Umweltbundesamt zur Vorstellung der Ergebnisse des Monitoringsberichts zur DAS, aber auch der Diskussion notwendiger Politikinstrumente und Maßnahmen in kleineren Workshops, mit denen Städte, Land- und Forstwirtschaft sowie Wirtschaftsstandorte und Infrastrukturen klimaresilienter gestaltet werden können. Die Ergebnisse des Dialogs werden online mit einer breiten Öffentlichkeit geteilt.

Veranstaltungen ähnlich des Nationalen Dialogs und weiterer Beteiligungsformate im Kontext der DAS begleiten auch andere Strategieprozesse der Bundesregierung. Zum Beispiel wurde ein Dialogformat auch im Zuge der Weiterentwicklung der Forschungsstrategie BioÖkonomie 2030 genutzt. Um Schwerpunkte für die Weiterentwicklung der Strategie zu identifizieren, hat das Bundesministerium für Forschung und Bildung (BMBF) eine Reihe von Veranstaltungen im Dialogformat durchgeführt, zu denen Kongresse, Workshops und Fachgespräche gehörten, denen relevante Stakeholder aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft beiwohnen konnten. Die Agendakonferenz „Gemeinsam zur Bioökonomie“ mit dem Ziel, Forschungsbedarfe und Erwartungen an eine neue Bioökonomiestrategie zu formulieren, fand im Sommer 2018 mit circa 120 Teilnehmenden aus Wissenschaft und organisierter Zivilgesellschaft statt. Beteiligungsformate der Agendakonferenz beinhalteten eine Online-Umfrage im Vorfeld der Veranstaltung sowie Workshops, zu denen ein Protokoll erstellt, zur Kommentierung verschickt und dem federführenden Referat vorgelegt wurde. Zusätzlich gab es Fachgespräche zu einzelnen Themengebieten wie etwa Bioökonomie und Digitalisierung, was zeigt, dass große Konferenzen durch weitere Veranstaltungsformate ergänzt werden können, um verschiedene Möglichkeiten der Einbringung anzubieten und relevante Themen zu bearbeiten.

Neben Nationalen Dialogen beziehungsweise Agendakonferenzen gibt es auch Beteiligungsformate, die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken und an deren Ende konkrete Maßnahmenvorschläge zu bestimmten Themengebieten publiziert werden: sogenannte Grünbuchprozesse. Zu Beginn eines Grünbuchprozesses stehen Thesen, Analysen und Leitfragen, auf die relevante Stakeholder im Rahmen verschiedener Veranstaltungs- und Beteiligungsformate reagieren können. Aus den Reaktionen und eingegangenen Stellungnahmen werden anschließend konkrete Handlungsempfehlungen erarbeitet und publiziert. Ein Vorteil des Grünbuchprozesses besteht darin, dass durch das Grünbuch eine gemeinsame Wissens- und Diskussionsgrundlage erarbeitet wird. Grünbuchprozesse wurden

beispielsweise vom BMWi bereits zu den Themen Digitale Plattformen und Energieeffizienz durchgeführt.

Grünbuch Energieeffizienz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Im Rahmen einer Grünbuchkonsultation hat das BMWi unter Beteiligung relevanter Stakeholder Leitplanken für die mittel- bis langfristige Weiterentwicklung der Energieeffizienzpolitik erarbeitet. Zusätzlich zu dem 2014 verabschiedeten Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz und parallel zum Diskussionsprozess Strom 2030 fand ein Grünbuchprozess zum Thema Energieeffizienz statt, dessen Ziel es war, unter Beteiligung von Verbänden, Bundesländern, Unternehmen, wissenschaftlichen Einrichtungen und Privatpersonen die mittel- und langfristige Weiterentwicklung der Energieeffizienzpolitik zu debattieren und konkrete Handlungsoptionen auszuarbeiten. Mitte August bis Ende Oktober 2016 wurden Thesen, Analysen und Leitfragen im Rahmen von Stellungnahmen, Dialogveranstaltungen und einer Online-Konsultation diskutiert. Insgesamt gingen 145 Stellungnahmen von knapp 200 Stellungnehmenden ein, was zeigt, dass der Grünbuchprozess auf großen Anklang stieß. Zu den öffentlichen Dialogveranstaltungen zählten zum einen eine gemeinsame Plenarrunde der Energiewende Plattformen Energieeffizienz und Gebäude, eine Dialogveranstaltung in Brüssel zur Einbindung europäischer Stakeholder sowie vier regionale Dialogveranstaltungen in Dortmund, Hamburg, Stuttgart und Dresden. Online kommentiert wurde das Grünbuch Energieeffizienz 350 Mal, über alle Thesen hinweg wurde insgesamt rund 24.600 Mal abgestimmt. Ein Auswertungsbericht enthält aus dem Konsultationsprozess hervorgegangene Meinungen und Positionen sowie einen Überblick der durch die teilnehmenden Verbände, Unternehmen, öffentliche Stellen, Forschungseinrichtungen und Privatpersonen befürwortete Ansätze für die strategische Weiterentwicklung der deutschen Energieeffizienzpolitik (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) 2017). Einzelne Agendakonferenzen oder Grünbuchprozesse können im Rahmen eines breit angelegten gesellschaftlichen Fachdialogs stehen.

Wie bereits in Abschnitt 3.2.1.1.1 erwähnt, gab es einen solchen Fachdialog im Vorfeld der Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie, der nach einer ersten Voruntersuchung zu den Rahmenbedingungen der Strategie stattfand und 337 Personen von circa 180 Institutionen umfasste. Beteiligt wurden Wissenschaft, Wirtschaft und Verbände. Formate der Beteiligung im Rahmen des Fachdialogs zur Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie beinhalteten Werkstattgespräche, Workshops zur Faktenklärung, Fachgespräche zur Vertiefung einzelner Themen und Workshops, in denen konkrete Handlungsempfehlungen erarbeitet wurden. Zusätzlich fand ein Fachforum zum Austausch zwischen Bund und Ländern statt sowie ein zweitägiger Praxisdialog für Nutzerinnen und Nutzer von Mobilität im Alltag. Der Fachdialog fand über mehrere Monate statt und es beteiligten sich zusätzlich zu oben genannten Teilnehmenden auch Akteure aus der Politik, die sich mit relevanten Stakeholdern über mittel- und langfristige Ziele austauschten. Durch den Fachdialog ist eine Art Akteursnetzwerk entstanden, welches auch im weiteren Strategieprozess eingebunden wurde. Durch die Ausrufung des Beteiligungsverfahrens zur Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie zum Leuchtturmprojekt 2012 der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wurde diesem Prozess ein hoher politischer Stellenwert gegeben. Das Beteiligungsverfahren wurde durch den Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung gewürdigt und als Vorbild für Dialogprozesse ausgewiesen (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2013).

Auch bei der Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention wurde Wert auf eine breite Beteiligung gelegt. Der Entwurf des Nationalen Aktionsplans wurde mit relevanten Stakeholdern während der Inklusionstage

diskutiert. Die Ergebnisse der Stakeholderbeteiligung flossen laut Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in den fortgeschriebenen Nationalen Aktionsplan ein, jedoch ist laut Monitoringbericht nicht an allen Stellen transparent, inwieweit die Ergebnisse berücksichtigt wurden (Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2014). Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) verweist diesbezüglich auf das Ressortprinzip, das im Rahmen der Beteiligung bei der Entwicklung und Umsetzung einzelner Maßnahmen die Entscheidung über Art und Umfang der Beteiligung bei der für die jeweilige Maßnahme zuständigen Stelle belässt. Mehrere der befragten Expertinnen und Experten verwiesen im Hinblick auf Stakeholderbeteiligung darauf, dass, sollte eine Stakeholderbeteiligung erfolgen, es besonders bedeutend ist, zu kommunizieren, wie Empfehlungen in die Weiterentwicklung der Strategie einfließen und warum bestimmte Empfehlungen oder Kommentare gegebenenfalls nicht aufgenommen werden. Die Evaluation des Dialogprozesses zum Klimaschutzplan 2050 verweist ebenfalls auf die Relevanz von Feedback-Schleifen und Rückkopplung im Anschluss an die Beteiligung von Stakeholdern.

Die Evaluation des Dialogprozesses zum Klimaschutzplan 2050

Im Zuge der Erstellung des Klimaschutzplans 2050 hat die Bundesregierung einen breiten Dialogprozess gestartet, um eine breite Akzeptanz gesellschaftlicher Gruppen für Klimaschutzmaßnahmen zu erreichen. In aktorsgruppenspezifischen Foren und handlungsfeldspezifischen Arbeitsgruppen sowie einem zentralen aktorsübergreifenden Gremium, welches den Gesamtprozess begleitete und den Austausch zwischen verschiedenen Stakeholdern förderte, wurden Bundesländer, Wirtschaft, Zivilgesellschaft sowie Bürgerinnen und Bürger in die Erarbeitung von Maßnahmen für die Erreichung der Klimaschutzziele einbezogen. Der erarbeitete Vorschlag wurde anschließend der Bundesumweltministerin vorgelegt. Grundsätzlich kann ein Dialogprozess dieses Umfangs als neuer und geeigneter Ansatz der politischen Diskussion und Entscheidungsfindung gesehen werden (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) 2017). Allerdings zeigt die Evaluation des Dialogprozesses auch einige Optimierungspotentiale. So könnten die Legitimität und Auswahl beteiligter Akteure von einem inhaltlich thematischen Abgleich der Portfolios der Organisationen sowie einer systematischeren und transparenteren Auswahl profitieren. Die Gewichtung und Rolle kleinerer Verbände im Beteiligungsprozess wird möglicherweise durch deren knappe Kapazitäten eingeschränkt. Dem kann durch ein niedrigschwelliges Angebot wie beispielsweise Online-Konsultationen entgegengewirkt werden. Eine mangelnde Erwartungskklärung für politische Beschlussfassung und Rückmeldung kann durch eine Funktionsbeschreibung des Prozesses und seiner Formate, Klarheit und Transparenz in der Prozesssteuerung und -umsetzung, Teilnahme der Stakeholder an der Auswahl und Priorisierung einzelner Themen sowie eine klare Erläuterung der Ziele und Einflussmöglichkeiten adressiert werden. Außerdem ist ein ausreichender zeitlicher Rahmen für den möglichst reibungslosen Ablauf des Dialogprozesses von großer Bedeutung (BMUB 2017).

3.2.3.2 Beteiligung und Information der Öffentlichkeit

3.2.3.2.1 Bürger/innendialoge und Online-Konsultationen

Neben einer Stakeholderbeteiligung, durch die vor allem die organisierte Öffentlichkeit in einen Strategieprozess eingebunden werden kann, gibt es auch Wege, die nichtorganisierte Öffentlichkeit in einen Strategieprozess einzubinden. Im Sinne des im Bericht zu „Bürgerbeteiligung auf Bundesebene“ verwendeten Verständnisses einer Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern liegt hier das Verständnis zugrunde, dass die Beteiligung von

Bürgerinnen und Bürgern das Potenzial hat, Ideen der Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungsfindungen und Planungsprozesse einzubringen, ohne dass die Entscheidungshoheit von Regierungen in Frage gestellt werden (Fielitz und Domasch 2017). Bislang erfolgte die Beteiligung der nicht organisierten Öffentlichkeit vorrangig auf kommunaler Ebene. Eine Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern auf Bundesebene steht größeren koordinativen und informatorischen Herausforderungen gegenüber, die in die Konzipierung und Implementierung eines entsprechenden Verfahrens einzubeziehen sind. Nichtsdestotrotz gibt es Strategieprozesse, die auf Bundesebene durch eine Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern begleitet werden, wozu beispielsweise das Nationale Ressourceneffizienzprogramm ProgRes, „Gut leben in Deutschland“ sowie die Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie gehören.

Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern auf Bundesebene: Das Nationale Ressourceneffizienzprogramm ProgRes

Der Fortschreibungsprozess des Nationalen Ressourceneffizienzprogramms ProgRes der Bundesregierung wurde begleitet durch eine Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern auf Bundesebene in Form des Bürger/innendialogs „GesprächStoff – Ressourcenschonend leben: Bürgerinnen und Bürger im Dialog“ (Fielitz und Domasch 2017). Um die Meinungen und Ideen der Bürgerinnen und Bürger in den Fortschreibungsprozess des Nationalen Ressourceneffizienzprogramms einfließen zu lassen, wurden fünf Bürger/innenwerkstätten mit insgesamt 200 zufällig ausgewählten Teilnehmenden organisiert. Vorgegeben wurden fünf Themenfelder, die es zu diskutieren galt. Zusätzlich zu den Bürger/innenwerkstätten gab es auch eine Onlinebeteiligung auf der Webseite des Projekts. Im Anschluss an die Bürger/innenwerkstätten und den Online-Dialog wurden jeweils zwei Teilnehmende als Botschafterinnen und Botschafter nach Berlin entsandt, um basierend auf einem Auswertungsbericht einen Bürger/innenratschlag zu formulieren, der letztendlich zwölf konkrete Handlungsempfehlungen beinhaltete und an die Bundesumweltministerin übergeben wurde.

Der Ratschlag wurde durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) geprüft und soweit „möglich und sinnvoll“ in die fortgeschriebene Strategie integriert sowie im Anhang der Strategie abgebildet. Abschließend interviewten die Prozessbegleitenden die Bundesumweltministerin, inwieweit der Bürger/innenratschlag Eingang in die Strategie finden konnte, um die Transparenz des Prozesses sicherzustellen sowie den Bürgerinnen und Bürgern Feedback zu geben. Im Anschluss an den Prozess erfolgte eine Auswertung der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger auf Bundesebene, die fünf Empfehlungen für zukünftige Beteiligungen von Bürgerinnen und Bürgern in Fortschreibungen der Strategie ausspricht: (1) verschiedene Beteiligungsinstrumente nutzen, (2) Bürgerinnen und Bürger zufällig auswählen, (3) inhaltliches Interesse ist ein größerer Anreiz zur Teilnahme als Aufwandsentschädigung, (4) politisches Engagement ist entscheidend für die Relevanz der Ergebnisse und (5) Strategien, deren Fortschreibung geplant ist, können von früher Beteiligung profitieren (Fielitz und Domasch 2017).

Herausforderungen innerhalb eines solchen Prozesses sind unter anderem, dass dieser kostspielig und zeitaufwändig ist und dass oftmals in erster Linie Menschen erreicht werden, die sich ohnehin mit dem Thema beschäftigen. Ein Experte betonte den kritischen Punkt, eine Wissensgrundlage zu schaffen, auf der sinnvoll und zielführend über ein komplexes Thema diskutiert werden kann, was bei der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern schwierig zu erreichen sei. Die gesammelten Erfahrungswerte und Erkenntnisse dieser Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern auf Bundesebene können als Grundlage dienen, von denen bei der Aufsetzung künftiger Verfahren

profitiert werden kann. Auch für die Fortschreibung zum dritten Ressourceneffizienzprogramm wurde ein Bürger/innenratschlag erarbeitet.

Für die Strategie „Gut leben in Deutschland“ wurde ebenfalls ein breiter Befragungsprozess durchgeführt, an dessen Ende eine wissenschaftliche Auswertung stand, aus der 12 Dimensionen der Lebensqualität für Deutschland abgeleitet wurden. Insgesamt wurden hierfür im Jahr 2015 203 Bürger/innendialoge in allen Bundesländern, Großstädten, aber auch Landgemeinden durchgeführt. Neben den Bürger/innendialogen wurde zusätzlich ein Onlinedialog durchgeführt, ebenso wie eine Postkartenaktion. Die Durchführenden konnten so 15.750 Menschen erreichen und deren Vorstellungen von einem „guten Leben“ in einen Bericht einarbeiten, aus dem im Anschluss ein Indikatorensystem abgeleitet wurde, welches beschreibt, was den Bürgerinnen und Bürgern Deutschlands für ein „gutes Leben“ wichtig ist und wie dies gemessen werden kann (Die Bundesregierung 2016).

Neben Bürger/innenwerkstätten können Bürgerinnen und Bürger also durch Onlinebeteiligungsformate in den Strategieprozess eingebunden werden. Auch in den Strategieprozessen zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, zum Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention sowie der Demografiestrategie werden Onlinebeteiligungsformate genutzt. Schulz und Newig analysieren beispielsweise das Format „Mitreden-U“, das im Jahr 2010 zur Begleitung des Strategieprozesses der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie durchgeführt wurde und ziehen den Schluss, dass Online-Konsultationen das Potential haben, Leitungsstrukturen aufzubrechen und sinnvolle Interaktionen zu ermöglichen, jedoch sorgfältiger Planung und einer kulturellen Veränderung auf Seiten der öffentlichen Verwaltung bedürfen (Schulz und Newig 2015).

Auch die Demografiestrategie strebt einen umfassenden Dialogprozess an, zu dem ein umfassendes Onlineangebot gehört. Das Demografieportal des Bundes und der Länder führt bestehende Aktivitäten und Initiativen zusammen und dient als Mittel zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Unter dem Reiter „Mitreden“ besteht für alle Interessierten die Chance, sich in den Dialog zur Demografiestrategie der Bundesregierung einzubringen. Die Demografiestrategie sieht vor, einen tragfähigen Konsens zu erreichen, wozu auch ein Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern gehört.

3.2.3.2.2 Sichtbarkeit, Information und Transparenz

Neben der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an einem Strategieprozess, ist auch die Frage relevant, wie die Öffentlichkeit über strategische Ziele und Entwicklungen informiert werden kann, wie der Strategieprozess transparent und nachvollziehbar gestaltet werden kann und wie die Sichtbarkeit der Aktivitäten der Bundesregierung im jeweiligen Politikfeld gesteigert werden kann. Neben den bewährten Formaten einer herkömmlichen Beteiligung der Stakeholder „offline“, gewinnen heutzutage Online-Formate an Bedeutung.

Ein Weg, den Strategieprozess transparent und sichtbar zu gestalten, sowie die Öffentlichkeit zu informieren, ist eine eigene Internetpräsenz, die Informationen über die Arbeit in der Bundesregierung, aber auch weiterer am Strategieprozess beteiligter Akteure, wie beispielsweise Expert/innenräte und Stakeholderforen, bereitstellt. Die Verfügbarkeit von Dokumenten, Sitzungsprotokollen, Positionspapieren und ähnlichem Material ist von zentraler Bedeutung für die Transparenz und Nachvollziehbarkeit eines Strategieprozesses. Beispiele für Onlineauftritte von Netzwerken und Gremien sind die Internetauftritte des Bioökonomierates, des Hightech-Forums oder des Rats für Nachhaltige Entwicklung, der Nationalen Energiewende Plattform Energieeffizienz oder der Nationalen Plattform Zukunft der Mobilität. Auch die

sozialen Medien können den Netzwerken dazu dienen, mit der Öffentlichkeit zu kommunizieren. So verfügt beispielsweise das Hightech-Forum über einen eigenen Twitter-Account.

Zum Teil werden ganze Strategieprozesse durch einen ausführlichen Onlineauftritt repräsentiert. Gute Beispiele hierfür sind unter anderem die Webpage des CSR-Forums, das auch Inhalte zum Strategieprozess des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte bereitstellt oder das Demografieportal der Bundesregierung. Im Demografie-Portal der Bundesregierung werden Handlungsfelder zusammengeführt und um Fakten- und Praxiswissen ergänzt. Die Hightech-Strategie 2025 der Bundesregierung verfügt ebenfalls über einen ausführlichen Online-Auftritt, der Informationen zur Strategie, ihren Missionen, Handlungsfeldern, Umsetzung, Maßnahmen und Services bereithält. Eine Maßnahmenliste der 298 Maßnahmen kann nach Mission, Ressortzugehörigkeit und Thema gefiltert werden.

Um das Thema Transparenz, Information und Sichtbarkeit strategisch anzugehen, kann auch eine Kommunikationsstrategie entwickelt werden, die den Prozess leitet, so geschehen beim Nationalen Aktionsplan Integration.

Jedoch sind Offline-Formate zur Steigerung von Transparenz, Information und Sichtbarkeit nicht zu missachten. Das Format „Nachgefragt“, in dem die Bundesumweltministerin sich einem Interview mit den Durchführenden des Bürger/innendialogs „GesprächStoff“ auf Bundesebene stellt, um zu erklären, wie die Ergebnisse in die Weiterentwicklung des Nationalen Ressourceneffizienzprogramms eingeflossen sind, erfreute sich positiven Feedbacks. Auch der Bioökonomierat hat offline Veranstaltungen zur Steigerung der Sichtbarkeit, und um die Bürgerinnen und Bürger zu informieren, organisiert – beispielsweise eine Ausstellung zu „Bioökonomie im Alltag“. Eine Expertin eines anderen Strategieprozesses bemerkte im Zusammenhang mit der Offline-Beteiligung allerdings, dass diese oftmals Menschen erreiche, die sich sowieso mit dem Fachthema auseinandersetzten. Medienwirksame Wettbewerbsformate wie die Verleihung des CSR-Preises der Bundesregierung oder von Leuchtturmprojekten bergen ebenfalls das Potential, die Sichtbarkeit eines Themas zu erhöhen. Diese Idee wurde durch das Umweltbundesamt bereits im Rahmen des Wettbewerbs „Blauer Kompass“ aufgegriffen, der Projekte zum Umgang mit den Folgen des Klimawandels auszeichnet.

Auch wenn auf der Webseite des Umweltbundesamts einzelne Seiten zu KomPass und Anpassung an den Klimawandel abrufbar sind und ein Deutsches Klimavorsorge-Portal eingerichtet wurde, gibt es bisher keinen umfassenden, transparenten Internetauftritt oder eine zentrale Anlaufstelle für Informationen und Dokumente rund um den Strategieprozess der DAS. Gerade in der heutigen Zeit, in der aufgrund erster spürbarer Auswirkungen des Klimawandels in Deutschland, wie Hitzewellen oder starke Unwetter, sowie anhaltender Proteste durch Gruppierungen wie „Fridays for Future“ eine vermehrte öffentliche Aufmerksamkeit besteht, ist die Kommunikation mit der Öffentlichkeit essentiell für Sichtbarkeit, Verständnis und Akzeptanz der Bevölkerung. Um die Sichtbarkeit des Strategieprozesses zur Weiterentwicklung der DAS für eine breite Öffentlichkeit zu erhöhen und die Meinung nach Anpassungsbedarf der deutschen Bevölkerung zu erfragen, könnte ein einheitlicher und eigener Internetauftritt des Strategieprozesses gefördert werden. Das Beispiel des Demografieportals der Bundesregierung ist ein gutes Beispiel dafür, wie solch ein Portal aussehen könnte. Es enthält Fakten zum Thema, Strategiedokumente der Bundesregierung sowie weiterer Ebenen oder Outputs aus der Netzwerk- und Gremienarbeit und bietet die Möglichkeit der Teilnahme an Umfragen und Online-Dialogen.

3.2.3.3 Ansatzpunkte für den Transfer auf die Deutsche Anpassungsstrategie

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es verschiedene erprobte Formate der punktuellen, nicht-verstetigten Stakeholder- und Bürger/innenbeteiligung gibt. Während zur Beteiligung der organisierten Öffentlichkeit vor allem Agendakonferenzen, Fachdialoge oder Grünbuchprozesse in Frage kommen, spielen bei der Beteiligung der nicht organisierten Öffentlichkeit vor allem Bürger/innenwerkstätten und Onlinebeteiligung eine Rolle, die auf Bundesebene auch kombiniert werden können. Ein klarer Vorteil einer breit aufgestellten Öffentlichkeitsbeteiligung ist, dass Expertise, Erfahrungen, Ideen und verschiedene Sichtweisen aus der Gesellschaft ausgetauscht werden können, derer es bedarf, um ein „wicked policy problem“ wie die Klimaanpassung erfolgreich zu adressieren. Zudem liefert eine Beteiligung von relevanten Stakeholdern sowie Bürgerinnen und Bürger in einem Strategieprozess, der ein gesamtgesellschaftliches Problem wie Klimaanpassung betrifft, eine fundierte Grundlage und Legitimierung für den Strategieprozess. Zu bedenken ist allerdings eine mögliche „doppelte“ Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Stakeholdergruppen und zusätzlich als Einzelgruppe. Zudem sind gerade im Hinblick auf Beteiligungen von Bürgerinnen und Bürgern Herausforderungen wie Kosten, Zeit und eine gemeinsame Wissensgrundlage für eine sinnvolle Diskussion zu berücksichtigen.

Im Kontext der DAS ist gründlich abzuwägen, ob ein institutionalisierter und verstetigter Ansatz der Stakeholdereinbindung den „lernenden“ Charakter der Strategie unterstreicht, ob punktuelle, nicht-verstetigte Ansätze dem Strategieprozess eher entsprechen oder gar eine Kombination der diskutierten Ansätze am wirksamsten ist. Um die Sichtbarkeit des Strategieprozesses zur Weiterentwicklung der DAS für eine breite Öffentlichkeit zu erhöhen und die Meinung nach Anpassungsbedarf der deutschen Bevölkerung zu erfragen, könnte ein einheitlicher und eigener Internetauftritt der Strategie förderlich sein. Gegebenenfalls ist es als sinnvoll zu erachten, umfassende Umfragen sowohl online als auch offline durchzuführen (siehe „Gut leben in Deutschland“). Selbstverständlich sollten hierbei mögliche Synergieeffekte mit bestehenden Onlineangeboten der DAS (siehe KomPass, Deutsches Klimavorsorgeportal (KLiVO Portal), etc.) bedacht werden.

3.3 Fazit

3.3.1 Erfolgsfaktoren der Umsetzung von Politikstrategien

Aus den gesammelten Erkenntnissen der vorherigen Kapitel lassen sich als ein Ergebnis eine Reihe von Erfolgsfaktoren für verschiedene Prozesse innerhalb der Politikstrategien festhalten.

3.3.1.1 Zusammenarbeit zwischen Ressorts

Für die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen beteiligten Ressorts ist von zentraler Bedeutung, das verbreitete Ressortdenken und interministeriellen Wettbewerb zu überwinden und zu einer übergeordneten Perspektive zu gelangen. Auch eine wirksame Klimaanpassungspolitik lässt sich nur durch aufeinander abgestimmte Politiken der Bundesregierung in unterschiedlichen Bereichen erzielen. Eine nationale Beauftragte oder ein nationaler Beauftragter auf Bundesebene oder National Focal Point könnte perspektivisch eine solche übergreifende Position einnehmen und durch eine Gesamtperspektive auf den Prozess Kohärenz gewährleisten, Synergien frühzeitig identifizieren sowie die Dopplung von Anstrengungen vermeiden.

Weiterer Erfolgsfaktor für gute Zusammenarbeit zwischen Ressorts ist eine personelle und politische Kontinuität auf Fachebene. Als besonders effektiv hat sich eine Abstimmung sowohl auf dieser fachlichen Ebene, als auch auf höherer Ebene, etwa durch Staatssekretärsrunden, erwiesen. Eine Kombination dieser beiden Gremien ermöglicht direkten fachlichen Austausch und auf höherer Hierarchiestufe die Abstimmung zwischen Ressorts ohne langwierige interne Rückspracheprozesse.

3.3.1.2 Aktionsplanungsprozesse

Für den erfolgreichen Ablauf eines Aktionsplanungsprozesses ist ein entscheidender Erfolgsfaktor eine von Beginn an klar definierte Zielrichtung. Diese Zieldefinition sollte zum einen darstellen, welches Ziel mit der Strategie insgesamt erreicht werden soll und zum anderen zeigen, was das Ziel des Aktionsplanungs- und Abstimmungsprozesses ist. Im Speziellen ist die Zuordnung von Maßnahmen zu bestimmten Zielen ein weiterer Faktor, um zu verdeutlichen, in welcher Form die jeweilige Maßnahme zur Zielerreichung beiträgt. Transparent und klar formulierte Ziele dienen somit auch der Umsetzung von Aktionsplänen.

Für am Prozess beteiligte Stakeholdergremien oder inhaltliche Arbeitsgruppen ist eine klare Definition der Arbeitsaufträge entscheidend. Dies umfasst beispielsweise die Definition von Minimal- und Maximalanforderungen an den zu erarbeitenden Output.

3.3.1.3 Netzwerkarbeit

Die Arbeit von Netzwerken und Gremien, die einen Strategieprozess in unterschiedlichen Funktionen begleiten, sollte ebenfalls eine Anzahl von Faktoren berücksichtigen, um den Erfolg der Zusammenarbeit zu gewährleisten. Hierzu gehört eine begrenzte Anzahl von Mitgliedern, um die Arbeits- und Beschlussfähigkeit zu erhalten. Um dennoch eine breite Fachexpertise und unterschiedliche Stakeholdergruppen zu integrieren, sollte eine Aufteilung in themenspezifische Arbeitsgruppen erfolgen. Ein klarer Arbeitsauftrag und Definition der Zielsetzung tragen zu einer ergebnisorientierten Zusammenarbeit im Netzwerk bei. Daran anknüpfend gilt es, ein gemeinsames Selbstverständnis aller Mitglieder herzustellen, um späteren Missverständnissen und Unzufriedenheit vorzubeugen. Für klare Verhältnisse bezüglich der Arbeitsweise und Beschlussfassung kann eine Geschäftsordnung herangezogen werden, die ebendiese Aspekte festhält. Hier kann auch festgehalten werden, dass unter bestimmten Umständen kein Konsenszwang für eine Entscheidungsfindung besteht und in Fällen, in denen keine Einigung erzielt werden kann, ein Dissens festgehalten und im Ergebnispapier wiedergegeben wird. Dieses Vorgehen verhindert oft langwierige Prozesse, um zu einem Minimalkonsens zu gelangen.

Von allen befragten Expertinnen und Experten wurde als essenzieller Erfolgsfaktor hervorgehoben, einen Raum für vertraulichen Austausch herzustellen. Hierzu gehören auch transparente Kommunikationswege und Abstimmungsmechanismen. Ebenfalls für einen erfolgreichen Arbeitsablauf wichtig ist die frühzeitige Kommunikation des Verfahrens und einzelner methodischer Schritte. Diese Art der Vorhersehbarkeit und ausreichend Vorlauf vor Entscheidungen ermöglicht die organisationsinterne Meinungsbildung für vertretene Organisationen.

Klar definierte Rollen von Vorsitzenden, Koordinatorinnen und Koordinatoren der Netzwerkarbeit tragen ebenfalls zu dessen Erfolg bei. Der gesamte Arbeitsprozess sollte dabei schlank und nachvollziehbar gehalten werden. Auch zu häufige und zu ausführliche

Informationen, die an Teilnehmende weitergegeben werden, sind tendenziell kontraproduktiv, da durch zu viele Informationen die Teilnehmenden im Prozess nicht mehr mitgenommen werden.

Schließlich ist die Anerkennung des Engagements der beteiligten Akteure und Stakeholder durch die Bundesregierung ein zentraler Faktor, der die Motivation zur Teilnahme erhöht und über längere Arbeitsprozesse hinweg aufrechterhält. Hierzu gehören eine Rückkopplung, ob und in welchem Umfang erarbeitete Ergebnisse und Handlungsempfehlungen Eingang in die Weiterentwicklung einer Strategie oder eines Aktionsplans fanden.

3.3.2 Hinweise für die Optimierung der DAS-Prozesse

Neben diesen allgemeinen, für die Breite an Strategieprozessen geltenden Erfolgsfaktoren können aus der vergleichenden Politikfeldanalyse diverse Hinweise spezifisch für die Weiterentwicklung und Optimierung des DAS-Prozesses abgeleitet werden. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden diese in prozessuale, methodische und institutionelle Aspekte unterteilt.

3.3.2.1 Prozessuale Weiterentwicklung

Der Prozess der Aktionsplanung beinhaltet die Auswahl sowie gegebenenfalls Bewertung und Priorisierung von Maßnahmen. Hier verspricht ein integratives Verfahren zur gemeinsamen Erarbeitung von Maßnahmen, Maßnahmenbündeln oder Kernvorhaben durch Ressorts und Stakeholder Möglichkeiten für eine prozessuale Weiterentwicklung. Um bei einem solch umfassenden Verfahren zur Stakeholdereinbindung einen funktionierenden Arbeitsablauf sicherzustellen, eignet sich eine Unterteilung in thematische Arbeitsgruppen. Somit können die relevanten Expertinnen und Experten und Akteure für bestimmte Inhalte eingebunden werden, ohne dass eine zu große Anzahl an Teilnehmenden den Prozess unübersichtlich und schwer zu koordinieren macht. Die Arbeitsgruppen sollten jeweils in das allgemeine Plenum zurückberichten, in welchem ein themenübergreifender Austausch stattfindet.

Die Entscheidung, welche Stakeholder in den Prozess eingebunden werden, sollte auf einer anfänglichen strukturierten Abfrage aller relevanten Akteure basieren, um Rückmeldung einzuholen, wer Interesse an einer solchen Einbindung hat. Für diese Abfrage könnten die Verteiler der entsprechenden Fachgebiete des BMU und UBA sowie eine Online-Bekanntmachung genutzt werden.

Jenseits des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung erfolgt bislang in erster Linie eine punktuelle und nicht institutionalisierte Einbindung von Stakeholdern. Dies kann bei einer Weiterentwicklung des Prozesses geändert und ein verstetigter, strukturierter Beteiligungsprozess, wie er in zahlreichen anderen Strategien angelegt ist, etabliert werden. Ein derart umfassender Stakeholderdialog beinhaltet langfristig angelegte Gremien mit regelmäßigen Treffen, definiertem Arbeitsoutput und Aufgabenstellung, die Koordination durch eine eigene Geschäftsstelle und einen regelmäßigen Austausch mit den Ressorts. Ein solcher umfassender Stakeholderdialog umfasst verschiedene Arbeitsgruppen und nach Arbeitsauftrag und Prozessphase passende Formate, die flexibel angepasst werden können. Auf diese Weise kann eine wichtige Grundlage für den Weiterentwicklungsprozess des DAS und den Maßnahmenauswahlprozess im Rahmen des APA geschaffen werden.

Der APA sollte neben eindeutigen Zielvereinbarungen auch klare Verantwortlichkeiten für die Umsetzung von Maßnahmen benennen sowie Zeit- und Arbeitspläne enthalten. Für den gesamten Prozessverlauf sollte sichergestellt werden, dass klar kommuniziert wird, wie der

jeweilige Input von den Ressorts oder der IMAA weiterverwendet wird. Auch Rückmeldungen dazu, wie mit jeweiligen Kommentaren und Vorschlägen umgegangen wurde und warum Anmerkungen gegebenenfalls nicht weiter berücksichtigt wurden, sollten nach Möglichkeit korrespondiert werden. Die Handlungserfordernisse und Erwartungen an die am Verfahren Beteiligten sollten ebenfalls vor Beginn eines Beteiligungsprozesses festgelegt und an alle Teilnehmenden kommuniziert werden.

Die öffentliche Aufmerksamkeit für das Politikfeld der Anpassung an den Klimawandel ist in den vergangenen Jahren stark gestiegen. Um diesem gestiegenen Interesse Rechnung zu tragen und den damit einhergehenden Informationsbedarf zu adressieren, kann ein zentraler Internetauftritt für die DAS und die damit verbundenen Prozesse und Portale eingerichtet werden. Eine solche Webseite kann einen Überblick über die Aktivitäten der Bundesregierung geben, alle relevanten Dokumente, einschließlich Empfehlungen etwaiger Stakeholdergremien, zur Einsicht und Kommentierung bereitstellen und weiterleitende Links zu Portalen wie dem KLiVO Portal enthalten. Dies würde die Sichtbarkeit der DAS und die Außenwirkung der Aktivitäten der Bundesregierung zur Anpassung an den Klimawandel deutlich erhöhen. Eine zentrale Anlaufstelle für alle Interessierten wurde in allen untersuchten Strategieprozessen als positiv bewertet. Einen weiteren Beitrag zur transparenten, breiten Kommunikation der Ziele und Aktivitäten der Anpassungspolitik können öffentliche Konsultationen leisten, die sowohl online als auch offline stattfinden können. Diese können die öffentliche Akzeptanz von und das Verständnis für die Anpassungspolitik erhöhen und späteren Widerstand bei der Umsetzung von Maßnahmen verringern. Die Möglichkeit einer solchen strukturierten öffentlichen Konsultation sollte für den weiteren Aktionsplanungsprozess eruiert werden.

3.3.2.2 Methodische Weiterentwicklung

Methodisch lassen sich in erster Linie Hinweise für eine Optimierung eines Bewertungs- und Priorisierungsverfahrens von Anpassungsmaßnahmen ableiten. Für ein Bewertungsverfahren von Maßnahmenvorschlägen geben die Analyseergebnisse Hinweise bezüglich geeigneter Bewertungskriterien, die in einem solchen Verfahren zur Anwendung kommen können. Bislang wurden bei diesem Verfahren die administrative und politische Umsetzbarkeit von Maßnahmen, einschließlich der Umsetzungskosten, sowie gesamtwirtschaftliche Auswirkungen wie etwa verteilungs- und regionalpolitische Effekte nicht betrachtet. Bei einem neuen Verfahren kann mindestens ein Teil dieser Faktoren berücksichtigt und in die Bewertung einbezogen werden. Eine hilfreiche Ergänzung der Bewertungskriterien stellt zudem die Bereitstellung von Leitfragen dar, die für die Teilnehmenden eine Hilfestellung bei der Einordnung von Kriterien geben.

Für eine Priorisierung von Maßnahmenvorschlägen, die im Rahmen einer Empfehlung durch das Behördennetzwerk oder etwaige weitere Gremien ausgesprochen werden, bestehen verschiedene Möglichkeiten, falls eine solche Weiterentwicklung gewollt ist. Denkbar ist, eine Anzahl prioritär umzusetzender Maßnahmen auf Basis der abgegebenen Bewertungen festzulegen. Eine vorher definierte Zahl von Maßnahmen, die die höchste Bewertung erhalten haben, werden entsprechend als Priorität weitergegeben. Alternativ kann eine Vergabe von Punkten erfolgen, bei der die Beteiligten eine bestimmte Anzahl an Maßnahmen als prioritär durch Punktevergabe ausweisen können. Die Maßnahmen, die von den meisten Beteiligten einen Punkt erhalten haben, werden anschließend als Prioritäten aufgelistet. Beide dieser Vorschläge können ohne signifikanten Mehraufwand im Rahmen des Auswahl- und Bewertungsprozesses des Behördennetzwerks umgesetzt werden. Wichtig wäre in diesem Fall,

dass die resultierenden prioritären Maßnahmen auch im APA als solche aufgeführt und so aus der Fülle der gelisteten Maßnahmen hervorgehoben werden.

Eine alternative Weiterentwicklung des APA könnte zudem durch die Erarbeitung von klar definierten Kernvorhaben erreicht werden. Eine limitierte Anzahl solcher detailliert ausgearbeiteten Kernvorhaben ermöglicht eine Fokussierung von Aktivitäten und erhöht zugleich die Sichtbarkeit und Zugänglichkeit der Maßnahmen.

3.3.2.3 Institutionelle Weiterentwicklung

Für die Einbindung von Stakeholdern in den DAS- und APA-Prozess eignet sich eine verstetigte und institutionalisierte Erweiterung des bisherigen Beteiligungsprozesses. Eine Möglichkeit für eine solche Erweiterung ist eine Verbreiterung des Behördennetzwerks durch Ergänzung von Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen, Länder, Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Dies kann jedoch leicht zu einer Überladung der Struktur und der Arbeitsweise des Netzwerks führen. Eine bessere Option stellt daher ein das Netzwerk ergänzendes Stakeholdergremium dar. Während das Behördennetzwerk ähnlich einem Expert/innenrat aufgesetzt ist (wenn auch mit einer höheren Anzahl an Mitgliedern), kann ein Stakeholderforum die verstetigte Einbindung einer größeren Bandbreite an betroffenen Akteuren gewährleisten.

Für das Behördennetzwerk selbst sollte eine klare Zielsetzung und Funktionsbeschreibung erarbeitet und gegebenenfalls in Form einer Geschäftsordnung festgehalten werden. Wie in Abschnitt 3.2.2.3 erwähnt, wird es für die Weiterentwicklung des Netzwerks zentral sein, eine Zielsetzung und ein Selbstverständnis der Netzwerkzusammenarbeit zu entwickeln und diese sowohl nach innen als auch nach außen zu kommunizieren.

Für die Zusammenstellung eines Stakeholderforums sollte eine systematische und transparente Auswahl von Beteiligten erfolgen. Basierend auf einer allgemeinen Abfrage, welche Akteure sich in einen solchen Prozess einbringen möchten, kann eine Auswahl dahingehend erfolgen, dass sichergestellt wird, dass alle relevanten Akteursgruppen vertreten und auch mit wenigen Ressourcen ausgestattete Positionen/Stakeholdergruppen integriert sind. Um zu einer handhabbaren Größe zu gelangen, sollten die beteiligten Stakeholder in inhaltliche Arbeitsgruppen unterteilt werden. In diesen Arbeitsgruppen ist eine Überschneidung mit dem Behördennetzwerk denkbar und sinnvoll. Themenspezifische Zusammenarbeit in Arbeitsgruppen hat das Potential, Abstimmungsprozesse zu vereinfachen und Fachwissen zu bündeln. Die in Arbeitsgruppen generierten Outputs sollten wiederum im Plenum diskutiert werden, um einen kohärenten Gesamtprozess herzustellen.

Ein klarer Vorteil einer breit aufgestellten Stakeholder- und Bürger/innenbeteiligung ist, dass Expertise, Erfahrungen, Ideen und verschiedene Sichtweisen aus der Gesellschaft ausgetauscht werden können. Eines solchen Austausches bedarfs es, um ein „wicked policy problem“ wie Klimaanpassung erfolgreich zu adressieren. Zudem liefert eine Beteiligung von relevanten Stakeholdern sowie Bürgerinnen und Bürger in einen Strategieprozess, der ein gesamtgesellschaftliches Problem wie Klimaanpassung betrifft, eine fundierte Grundlage und Legitimierung für diesen Prozess. Einschränkend ist hinzuzufügen, dass ein solches Vorgehen einen erheblichen Mehraufwand an Ressourcen bedeutet.

Zusätzlich sollte auch die punktuelle Beteiligung durch Veranstaltungen beibehalten werden. Im Verlauf der Analyse wurde mehrfach die Bedeutung einer Plattform zum Austausch und zur Vernetzung von Akteuren hervorgehoben. Dabei ist es besonders förderlich zu sehen, welche Aktivitäten von anderen Akteuren durchgeführt werden und wer relevante Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner sind. Eine solche Steigerung verstetigter

Einbindung in Kombination mit ergänzenden Dialogprozessen, stellt eine sinnvolle Weiterentwicklung des DAS-Prozesses dar und kann die Legitimation, Akzeptanz und Sichtbarkeit desselben erhöhen.

Eine grundlegendere Neuausrichtung der DAS und des APA selbst ist basierend auf den Analyseergebnissen ebenfalls empfehlenswert, um zu einem höheren Ambitionsniveau der deutschen Klimaanpassungspolitik zu gelangen. Die bereits spürbaren Auswirkungen des Klimawandels bedeuten einen verstärkten Bedarf an der Umsetzung wirkungsvoller Anpassungsmaßnahmen. Der Übergang der DAS in eine solche umsetzungsorientierte Phase verlangt ein verstärktes politisches Backing und eine entsprechende institutionelle Aufhängung. Eine strategische Neuausrichtung der DAS entlang von Leitgedanken und oder Kernzielen, welche in Zusammenarbeit der IMA-A und weiteren Stakeholdern erarbeitet wurden, wird daher empfohlen. Dies würde eine Bündelung von Aktivitäten und Akteuren sowie der Verknüpfung unterschiedlicher Ebenen, spezifisch der Ebenen der Länder, Kommunen und Zivilgesellschaft erlauben. Mit Hilfe einer klaren Zieldefinition würde die gemeinsame Verfolgung dieser Ziele durch beteiligte Stakeholder gefördert, ebenso wie die Entfaltung verstärkter Umsetzungs- und Kooperationsdynamiken. Die Fokussierung von Aktivitäten entlang von Missionen oder Kernvorhaben würde zudem die Sichtbarkeit und Außenwirkung der deutschen Klimaanpassungspolitik erhöhen. Somit könnte eine der häufigsten Herausforderungen, die in den untersuchten Strategieprozessen deutlich wurde, adressiert werden: Die Gewährleistung einer wirksamen Abstimmung der vielen Einzelmaßnahmen untereinander und zielgenaue Ausrichtung zahlreicher Aktivitäten. Auch könnten so Zielkonflikte früher adressiert und Synergien genutzt werden. Solche übergreifenden Leitgedanken sollten gemeinsam erarbeitet werden anhand von Input durch das Behördennetzwerk, fachlichen Expertinnen und Experten und weiteren Stakeholdern.

4 Empfehlungen für die Weiterentwicklung der DAS

In diesem Kapitel wird aus den konsolidierten Erkenntnissen der vorherigen Analysen ein Konzept zur Weiterentwicklung der DAS abgeleitet. Dies umfasst Impulse sowie Empfehlungen für eine Optimierung des Policy Designs in der deutschen Klimaanpassungspolitik, eine verbesserte Einbindung von Stakeholdern sowie eine vermehrte Integration verschiedener Politikebenen.

Die in diesem Kapitel dargestellten Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der DAS beziehen sich auf verschiedene Aspekte und Ebenen der deutschen Klimaanpassungspolitik. Ein wichtiger Fokus dieses Vorhabens war es, Hinweise für eine Optimierung des Policy-Designs der DAS zu geben. Diese umfassen verschiedene Elemente, darunter Auswahl- und Bewertungsprozesse von Politikinstrumenten für den Aktionsplan Anpassung (APA). In diesem Kapitel wird zunächst darauf eingegangen, wie diese Prozesse insgesamt für den APA verbessert werden können und anschließend spezifisch erläutert, wie das Bewertungsverfahren von Politikinstrumenten durch das Behördennetzwerk verbessert werden kann. Hierfür werden konkrete Empfehlungen ausgesprochen, wie sich ein neues Verfahren unter der Mitarbeit des Behördennetzwerks optimiert ausgestalten ließe.

Als weiterer Aspekt bei der Optimierung des Policy-Designs wird die Einbindung von Akteuren in diesem Konzept thematisiert, wobei auf die Verstetigung von Beteiligungsprozessen eingegangen wird. Darüber hinaus werden aus der wissenschaftlichen Literatur hervorgehende Impulse für die Gestaltung eines Policy Mix in der deutschen Anpassungspolitik erläutert. Speziell wird hierbei auf das Vorgehen bei Einzelinstrumenten und Instrumentenkombinationen eingegangen.

Empfehlungen für übergreifende Aspekte der Anpassungspolitik, die in diesem Konzept ausgeführt werden, umfassen unter anderem eine verbesserte vertikale Integration der Anpassungspolitik. Ferner nimmt dieser Bericht Bezug auf den im zweiten Fortschrittsbericht zur DAS festgehaltenen Prozess zur Formulierung einer Vision für ein klimaresilientes Deutschland 2060 und erläutert, welche potentiellen Auswirkungen die Ergebnisse dieses Prozesses auf das Policy Design und speziell die Erarbeitung von Anpassungsmaßnahmen haben kann.

4.1 Bewertungs- und Auswahlprozesse von Anpassungsmaßnahmen

Ein zentraler Aspekt des Policy Design ist die Gestaltung eines optimierten Maßnahmenkatalogs in Form des Aktionsplan Anpassung (APA). Teil der Erarbeitung dieses Aktionsplans ist ein Auswahl- und Bewertungsverfahren für die Selektion von Politikinstrumenten und Instrumentenkombinationen. In den folgenden Abschnitten werden Hinweise zusammengetragen, wie dieser Prozess optimiert werden kann, um zu einem wirksamen und effizienten Policy Mix zu gelangen.

Aus den im Forschungsvorhaben durchgeführten Analysen und der Reflektion des durch das Behördennetzwerk umgesetzten Auswahl- und Bewertungsverfahrens für Politikinstrumente des APA III lassen sich eine Anzahl von Impulsen für eine optimierte Herangehensweise an solche Prozesse ableiten. An verschiedenen Stellen der vergleichenden Politikfeldanalyse wurden die Vorteile eines integrativen Ansatzes für Verfahren zur Gestaltung eines Aktionsplans hervorgehoben, der durch eine umfangreiche Einbeziehung einer großen Bandbreite von

Akteuren gekennzeichnet ist. Ein solches breit angelegtes Verfahren würde über die Einbeziehung des Behördennetzwerks hinausgehen und weitere Stakeholder beteiligen. Ein derartiger Prozess würde Expertinnen und Experten aus relevanten Fachbereichen, an der Umsetzung von Maßnahmen Beteiligte sowie besonders betroffene Bevölkerungsgruppen involvieren. Dies würde einen erhöhten Arbeits- und Ressourcenaufwand zur Koordinierung des Verfahrens bedeuten, kann jedoch durch umfangreiche Vorarbeiten für die Auswahl von Maßnahmen deren spätere Umsetzung erleichtern und die Qualität des APA erhöhen.

Für die Auswahl neuer Politikinstrumente und Maßnahmen im Rahmen eines optimierten Policy Mix in der Klimaanpassung bedarf es zudem einer detaillierten Betrachtung der bereits bestehenden Maßnahmen. Andernfalls kann es zu einem sogenannten „layering“ kommen, bei dem neue Instrumente und Instrumentenkombinationen zu bereits bestehenden Politikinstrumenten hinzugefügt werden, ohne dass eine übergreifende Betrachtung möglicher Wechselwirkungen und der langfristigen Konsistenz zwischen diesen Instrumenten umgesetzt wird (Ekvall et al. 2016). Die Basis für ein Auswahlverfahren, dass eine solche Fehlausrichtung verhindert, bieten die Ergebnisse der Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 (KWRA). Die dort abgeleiteten dringenden und sehr dringenden Handlungserfordernisse basieren auf der Analyse der Bedeutung von Klimawirkungen, der Wirksamkeit bereits beschlossener und weiterreichender Anpassungsmaßnahmen sowie der voraussichtlichen Anpassungsdauer. Es werden also die Lücken bestehender Anpassungsplanung dargestellt, auf die die Auswahl neuer Instrumente und Policy Mixes ausgerichtet werden sollte. Dies bietet einen Ansatz, wie ein Layering vermieden werden kann und neue Instrumente dort angesetzt werden, wo ein klarer Handlungsbedarf besteht.

Eine deutliche strukturelle Weiterentwicklung des APA kann durch die Erarbeitung und Auswahl von klar definierten und priorisierten Kernvorhaben erfolgen. Bei einem solchen Vorgehen würde eine limitierte Anzahl detailliert ausgearbeiteter Kernvorhaben, die jeweils verschiedene Aktivitäten umfassen, eine Fokussierung von Maßnahmen und Aktivitäten ermöglichen. Gleichzeitig kann auf diese Weise die Sichtbarkeit und Zugänglichkeit der Anpassungspolitik, im Vergleich zu einer umfangreichen Auflistung von Einzelmaßnahmen wie im APA III, erhöht werden. Die Einrichtung des Zentrums Klimaanpassung kann aufgrund seines Umfangs an Aktivitäten und Breite der adressierten Akteure als ein Beispiel für solche Kernvorhaben angesehen werden. Weitere Kernvorhaben sollten insbesondere auf die in der KWRA identifizierten dringenden und sehr dringenden Handlungserfordernisse ausgerichtet sein.

Auch in der weiteren Aktionsplanung zur Umsetzung der DAS sollte eine Auswahl von Politikinstrumenten und Policy Mixes auf einem transparenten Bewertungsverfahren basieren. Im Allgemeinen dienen solche Bewertungsverfahren dem Zweck, ein höheres Maß an Objektivität in den politischen Prozess zu bringen, indem Entscheidungen auf konkrete Kriterien und Indikatoren gestützt werden. Für den Bereich der Klimaanpassung ist für ein solches Verfahren eine Multi-Kriterien-Analyse (MKA) die am besten geeignete Methode. In einer solchen Analyse können sowohl qualitative als auch quantitative Informationen integriert werden. Da sich viele Wirkungen und Ziele von Klimaanpassungsmaßnahmen nur schwer quantifizieren lassen (beispielsweise verminderte gesundheitliche Schäden bei Hitze), sind Methoden wie eine Kosten-Nutzen oder Kosten-Effizienz-Analyse in diesem Zusammenhang meist deutlich weniger geeignet.

Von zentraler Bedeutung für die Durchführung einer MKA ist die Erarbeitung eines Kriterien- und Indikatorenkatalogs, anhand dessen die voraussichtlichen Effekte eines Instruments oder einer Maßnahme abgeschätzt, Unsicherheiten erfasst und mögliche Zielkonflikte dargestellt werden können. Eine MKA im Bereich der Klimaanpassung kann zudem Aspekte wie die

Dringlichkeit der Umsetzung einer Maßnahme, positive Ko-Benefits sowie Nutzen auch bei Abwesenheit (starker) Klimawandeleffekte in den Betrachtungsrahmen integrieren. Die Erarbeitung dieses Katalogs und der Bewertungsmethodik sollte in einem partizipativen Prozess unter Beteiligung der relevanten Akteure und insbesondere der späteren Entscheidungstragenden erfolgen. Durch ein solches Vorgehen können die Anschlussfähigkeit und Akzeptanz der Bewertungsergebnisse im politischen Prozess gewährleistet werden. Für die deutsche Anpassungsplanung bedeutet dies, dass eine Bewertungsmethodik, die Kriterien und Bewertungsbasis in Abstimmung mit der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassung (IMAA) und dem Behördennetzwerk erfolgen sollte.

Darüber hinaus können in einem MKA-basierten Bewertungsprozess verschiedene Klimawandel-Szenarien betrachtet werden und die Eigenschaften von Politikinstrumenten in Anbetracht dieser Szenarien bewertet werden. Für eine Weiterentwicklung des Bewertungsverfahrens im Kontext des APA bietet sich insbesondere an, die in der KWRA entwickelten und für die Bewertung von Klimarisiken und Anpassungskapazität angewendeten Ausprägungen des Klimawandels, bezeichnet als optimistischer und pessimistischer Fall, heranzuziehen. Diese beiden Szenarien stellen wichtige Grundannahmen dar, auf deren Basis Instrumente bewertet werden. Auf diese Weise können vorgeschlagene Politikinstrumente und Maßnahmen dahingehend analysiert werden, inwieweit sie in einem optimistischen und in einem pessimistischen Fall des Klimawandels effektiv, effizient und flexibel sind. Eine solche Anwendung verschiedener Klimaszenarien wurde auch in verschiedenen Gesprächen mit internationalen Expertinnen und Experten der Klimaanpassungsplanung als Empfehlung vorgebracht, um eine Bandbreite von möglichen Maßnahmen und deren potentieller Wirksamkeit aufzuzeigen.

Allgemein gilt für die Umsetzung eines Bewertungsverfahrens für den APA, dass eine breitere Einbindung von Expertinnen und Experten sowie weiteren Stakeholdern zu empfehlen ist. Dies wurde in zahlreichen Gesprächen mit Expertinnen und Experten als hilfreich angemerkt und auch von Seiten des Behördennetzwerks wurde die Anregung geäußert, zusätzliche Fachleute in den Prozess einzubinden. Dies kann beispielsweise mit Hilfe einer strukturierte Expert/innen-Abfrage vor Beginn eines Bewertungsprozesses und darauf aufbauender Einbindung einschlägiger Fachleute und Akteure erfolgen. Durch die mit einem solchen Vorgehen verbundene Berücksichtigung verschiedener Perspektiven kann die Validität und Akzeptanz der Ergebnisse gestärkt werden. Außerdem können durch die zusätzliche Einbindung der Bundesländer-Ebene mögliche Inkohärenzen oder Zielkonflikte mit dort angesiedelten Aktivitäten frühzeitig erkannt werden.

Bezüglich des Umgangs mit abweichenden Bewertungen durch die Beteiligten im Rahmen einer MKA wird durch Fachleute empfohlen, anstatt den Durchschnittswerts einzelner Bewertungen zu verwenden, in Rücksprache mit den Bewertenden zu überprüfen, woraus sich die unterschiedlichen Einschätzungen ergeben, beispielsweise aus abweichenden Wissensständen oder verschiedenen Begriffsverständnissen. Zielsetzung sollte die Erarbeitung gemeinsamer Bewertungen durch Diskussionen unter den beteiligten Expertinnen und Experten sein. Für den Umgang mit Unsicherheiten bei der Bewertung oder bezüglich der Datengrundlage gilt die Empfehlung, dass diese Unsicherheiten in jedem Schritt transparent dazustellen sind.

Eine häufig vorgebrachte Kritik an diesen auf Meinungen von Expertinnen und Experten basierenden Bewertungsverfahren bezieht sich auf den subjektiven Charakter der abgegebenen Einschätzungen. Ein optimiertes Verfahren sollte sich daher möglichst stark auf wissenschaftliche Analysen, Modellierungen und Studien beziehen. Dies würde jedoch einen erheblichen Ressourcenaufwand mit sich bringen, da für zahlreiche Anpassungsmaßnahmen derartige wissenschaftliche Erkenntnisgrundlagen zur Bewertung der Effektivität und anderer

Eigenschaften bislang nicht vorliegen. Die Durchführung umfangreicher Recherchen oder neuer Studien für alle vorgeschlagenen Instrumente des APA lässt sich in die entsprechenden Prozesse nicht integrieren. Ein pragmatisches und auch mit limitierten Ressourcen mögliches Vorgehen kann dagegen sein, in einem ersten Schritt durch Expert/innen- und Stakeholdereinschätzungen eine Bewertung der Maßnahmen anhand festgelegter Kriterien zu erarbeiten. Anschließend werden jene Instrumente, bei denen ein (starker) Dissens in der Bewertung besteht, unter Einbeziehung von Fachstudien, empirischer Forschung, Modellierungen oder ähnlicher Methoden eingehender analysiert. Potentielle Quellen können hier Erkenntnisse sein, die durch Umsetzung ähnlicher Instrumente im Ausland oder auf regionaler Ebene gesammelt wurden.

Die Subjektivität von Einschätzungen durch Expertinnen und Experten lässt sich weiter verringern, indem die Bewertungen von Akteuren unterschiedlicher Hintergründe, Perspektiven und Interessenlagen in den Prozess integriert werden. Hierzu gehören die Nutzenden von Instrumenten ebenso wie besonders betroffene und vulnerable Gruppen. Auch dieser Aspekt spricht also für eine erweiterte Beteiligung an den Bewertungsprozessen von Anpassungsmaßnahmen.

Bewertungskriterien

Wie bereits erwähnt stellen die Bewertungskriterien in einem ex-ante Auswahl- und Bewertungsverfahren für Politikinstrumente, Maßnahmen oder Policy Mixes einen zentralen Faktor dar. Im Vordergrund der meisten in diesem Vorhaben untersuchten ex-ante Bewertungsverfahren stand die Wirksamkeitsermittlung der Maßnahmen. Neben dem Wirksamkeits-Kriterium wurden in den betrachteten Analysen unter anderem die wirtschaftlichen Effekte, Akzeptanz und rechtliche Umsetzbarkeit von Maßnahmen betrachtet. Für die Bewertung von Politikinstrumenten für die Klimaanpassung sind insbesondere die Kriterien der gesamtwirtschaftlichen Effekte, mögliche positive Beiträge für sozial-ökologische Ziele und politische und rechtliche Umsetzbarkeit als mögliche Ergänzungen des Kriterienkatalogs in Betracht zu ziehen.

Weiteres Optimierungspotential bietet sich mit Bezug auf die im vergangenen Bewertungsverfahren von Instrumentenvorschlägen für den APA III einbezogenen Kriterien der Kohärenz und des Synergiepotentials. Die Bewertung einzelner Maßnahmen entlang dieser Kriterien erwies sich als nur eingeschränkt umsetzbar, da sie sich nur bedingt auf einzelne Politikinstrumente anwenden lassen und stattdessen eine Betrachtung der Gesamtheit der Instrumente notwendig ist. Eine Verbesserung des Bewertungsverfahrens kann beispielsweise durch die Nutzung der durch das UBA entwickelten Strategiefolgenabschätzung (SFA) erzielt werden. Mit Hilfe dieses Werkzeugs und durch Anwendung einer übergreifenden Analyse möglicher Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Politikinstrumenten über alle Handlungsfelder hinweg kann die Qualität des Policy Mix deutlich verbessert werden. Diese Analysen sollten sich nicht nur auf Auswirkungen auf andere Anpassungsaktivitäten beziehen, sondern auch Implikationen für umwelt- und sozialpolitische Ziele betrachten.

Ebenfalls für die Bewertung von Anpassungsmaßnahmen relevant ist der Zeitrahmen der Wirkungsentfaltung, also mit wie viel Vorlaufzeit eine Maßnahme umgesetzt werden muss, bevor diese wirksam wird. Aus einer solchen Betrachtung lassen sich zeitliche Priorisierungen innerhalb des APA ableiten. Auch hier kann auf den Arbeiten der KWRA aufgebaut werden, wo eine Bewertung der Anpassungsdauer bezüglich einzelner Klimawirkungen wesentliche Bestandteil der Ableitung von dringlichen und sehr dringlichen Handlungserfordernissen war.

Basierend auf diesen Erkenntnissen können im Rahmen des APA IV zeitliche Priorisierungsstufen der einzelnen Maßnahmen festgehalten werden.

4.1.1 Empfehlungen zur möglichen Gestaltung eines neuen Verfahrens mit dem Behördennetzwerk

Ein strukturiertes Bewertungsverfahren von Politikinstrumenten und Policy Mixes für die Klimaanpassung in Deutschland wurde zuletzt, und wird auch in Zukunft, unter Beteiligung des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung umgesetzt (Die Bundesregierung 2020). Die zentralen Akteure sind in diesem Kontext die Netzwerkpartner, also Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen am Netzwerk beteiligten Behörden. Aus den Reflektionen des Projektkonsortiums sowie gesammelten Rückmeldungen der Beteiligten lassen sich Hinweise ableiten, wie ein erneuter Bewertungsprozess methodisch und strukturell optimiert werden kann, um zu einem verbesserten Policy Design zu gelangen.

Für ein erfolgreiches Verfahren ist zentral, dass dessen Methodik und Zielsetzung von Beginn an klar kommuniziert werden. Darüber hinaus braucht es eines gemeinsamen, einheitlichen Begriffsverständnisses aller Beteiligten. Ist dieses nicht sichergestellt, entstehen im Verlauf des Prozesses Unstimmigkeiten, die die Validität der Ergebnisse einschränken können. Grundlegende Basis eines neuen Verfahrens muss daher die Herstellung eines einheitlichen Verständnisses der Zielsetzung, der Methodik und der Bewertungskriterien unter allen Beteiligten sein, um letztlich zu einer gemeinsamen und möglichst objektiven Bewertung zu gelangen. Nur durch ein kongruentes Grundverständnis können über die verschiedenen Themenbereiche hinweg vergleichbare Bewertungsergebnisse erzielt werden. Vor Beginn eines neuen Verfahrens sollten daher die Aufgaben der Beteiligten ausführlich erläutert und diskutiert werden. Darüber hinaus sollten Bewertungsschritte pilotiert werden, bevor es zu einer Anwendung durch alle Netzwerkpartner kommt. Auch das potentielle Endergebnis des Verfahrens sollte im Vorhinein den Beteiligten präsentiert und erläutert werden, um ein gemeinsames Aufgabenverständnis sicherzustellen. Auf diese Weise kann verdeutlicht werden, wie die abgegebenen Bewertungen weiterverwendet werden und wie dieses zur letztlichen Zielsetzung des Verfahrens beitragen.

Ein weiterer Aspekt, der bei der Gewährleistung eines möglichst hohen Objektivitätsniveaus beachtet werden muss, ist der variierende Beteiligungsgrad der einzelnen Behörden. Beispielsweise führte dies im Verfahren zur Erarbeitung von Instrumentenempfehlungen für den APA III zu einer stark variierenden Anzahl von Politikinstrumenten in den bearbeiteten Themenfeldern. Im Rahmen eines neuen Verfahrens sollte daher nach den ersten Abstimmungsrunden eine sogenannte „Lückenanalyse“ durchgeführt werden, bei der untersucht wird, inwieweit starke Diskrepanzen in der Anzahl der vorgeschlagenen Instrumente in den relevanten Handlungsfeldern bestehen. Somit können etwaige Schwachstellen in der Instrumenten-Vorauswahl identifiziert und durch zusätzliche Vorschläge adressiert werden.

Für das gesamte Verfahren zur Auswahl und Bewertung von Anpassungsinstrumenten bietet sich eine enge Verknüpfung mit den Ergebnissen der KWRA an. Die im Rahmen dieser Analyse abgeleiteten Handlungserfordernisse sowie die Bewertung der Anpassungskapazität stellen eine geeignete Basis des nächsten Aktionsplanungsprozesses dar. Neben diesen Handlungsbedarfen wurden in den Analysen der Anpassungskapazität bereits Möglichkeiten einer weiterreichenden Anpassung, also zusätzlicher Anpassungsmaßnahmen, zusammengetragen.

Darüber hinaus kommt der Gewährleistung von Transparenz gegenüber allen Beteiligten eine große Bedeutung zu. Dies betrifft zum einen eine frühe Einbindung der Netzwerkpartner bei der

detaillierten Entwicklung der Methodik. Hier gilt es, schon während der Entwicklung der Tools und der Verfahrensschritte die Rückmeldungen der Netzwerkpartner einzuholen und diese in die weitere Ausgestaltung der Methodik zu integrieren. Die Verfahrenstransparenz sollte zudem Informationen dazu umfassen, welche Behörden in den verschiedenen thematischen Arbeitsgruppen eingebunden und zu einer Bewertung aufgefordert sind. Es sollte daher Themen-spezifische Übersichten der jeweils eingebundenen Institutionen und gegebenenfalls beteiligter externer Expertinnen und Experten erstellt und mit den Netzwerkpartnern geteilt werden. Somit würde es den Beteiligten ermöglicht, miteinander in Kontakt zu treten und bei Bedarf Rücksprache untereinander zu halten. Ebenfalls wird empfohlen, die Transparenz auf den Umgang mit Rückmeldungen der Netzwerkpartner auszuweiten. So sollte offengelegt werden, wie mit einzelnen Rückmeldungen umgegangen wurde und warum bestimmte Anmerkungen gegebenenfalls nicht aufgenommen wurden.

Die klare Zielsetzung des Verfahrens sollte darin bestehen, ein abgestimmtes und von allen Beteiligten getragenes Ergebnis zu erarbeiten. Um dies zu erreichen, sollten ausführliche Abstimmungs- und Diskussionsprozesse angesetzt werden. Bei einer Thematik wie der Bewertung von Politikinstrumenten und Maßnahmen, welche eine hohe Komplexität aufweist, ist eine Bearbeitung durch Einzelpersonen oft anfällig für eine starke Subjektivität in einzelnen Bewertungen. Diese Voraussetzung bedeutet, dass ausführlichen Diskussionsrunden für die verschiedenen Themenbereiche eine hohe Relevanz zukommen. Im Rahmen dieser Veranstaltungen können inhaltliche Debatten geführt werden und allen Beteiligten wird die Möglichkeit eröffnet, die fachliche Begründung ihrer Bewertungen zu erläutern. Ein solcher fachlicher Austausch sollte Kernpunkt eines neu konzeptionierten, konsensorientierten Verfahrens sein. Ein solches Verfahren gewährleistet nicht nur ein höheres Objektivitätsniveau, sondern ist auch für die Beteiligten deutlich zugänglicher als das Ausfüllen eines Bewertungsbogens in Einzelarbeit.

Eine Verbesserung des Verfahrens kann zudem durch die verstärkte Berücksichtigung des aktuellen Sachstands zu Politikinstrumenten auf Ebene der Bundesländer erreicht werden. Diese wurden in der Vergangenheit nicht strukturiert betrachtet. Während es bei einzelnen Handlungsfeldern der DAS, insbesondere im Cluster Wasser, bereits zahlreiche Austauschgremien und Abstimmungen zwischen den Ebenen des Bundes und der Länder gibt, ist dies in vielen Bereichen bislang nicht der Fall. Um Inkohärenzen, Dopplungen oder negative Wechselwirkungen zwischen diesen Ebenen zu vermeiden, sollte der Betrachtungsrahmen des Verfahrens erweitert werden. Dies ließe sich unter anderem durch die Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Bundesländer am Gesamtprozess erreichen.

Ein weiterer Ansatzpunkt für Verbesserungen besteht in der Sammlung und Vorauswahl besonders innovativer und wirksamer Instrumente. Diese sind meist durch eine größere „Eingriffstiefe“ gekennzeichnet, was die Konsensbildung der am Verfahren beteiligten Netzwerkmitglieder erschweren kann. Eine Möglichkeit zur verbesserten Integration innovativer, systematischer und somit besonders wirksamer Politikinstrumente kann in der bereits erwähnten Etablierung themenspezifischer Arbeitsgruppen des Netzwerks bestehen. Innerhalb dieser Arbeitsgruppen können in getrennten Diskussions- und Abstimmungsrunden Politikinstrumente ausgewählt und bewertet werden, bevor diese im Plenum des Gesamtnetzwerkes vorgestellt und angenommen werden. In derartigen Arbeitsgruppen können zudem Personen mit Fachexpertise außerhalb des Netzwerkes einbezogen werden, ohne dass die Größe der Gruppe zu einem Hindernis ziel- und konsensorientierter Diskussionen wird.

Darüber hinaus gilt es, den variierenden wissenschaftlichen Kenntnisstand bezüglich verschiedener Politikinstrumente zu berücksichtigen. Während es für zahlreiche Anpassungsmaßnahmen bereits wissenschaftliche Erkenntnisse zur Wirkungsweise gibt, ist dies

bei anderen noch nicht gegeben. Entsprechend sollte bei letzteren Instrumenten verstärkt eine Diskussion mit Expertinnen und Experten angeregt werden, um weniger einfach einzuordnende Instrumente in Diskussionsrunden genauer zu betrachten.

Eine Ergänzung der bislang verwendeten Bewertungskriterien stellt ebenfalls eine Möglichkeit zur Weiterentwicklung dieses Verfahrens dar. Denkbar ist hier die Anwendung von Ausschlusskriterien für Anpassungsmaßnahmen, wie beispielsweise die Vermeidung von Fehlanpassung oder die Kohärenz mit sozial-ökologischen Zielsetzungen, könnten auch für die deutsche Klimaanpassungsmaßnahmen festgelegt werden. Eine weitere Option stellt hier ein Vorgehen in Anlehnung an die EU-Taxonomie für nachhaltige Finanzen dar, indem für alle Anpassungsmaßnahmen ein „Do no significant harm“ (DNSH) Prinzip für weitere umwelt- oder sozialpolitische Ziele etabliert wird. Ein solches Vorgehen hat das Potential, die Kohärenz der Anpassungspolitik mit weiteren politischen Zielsetzungen deutlich zu erhöhen und negative Trade-Offs zu vermeiden. In Ergänzung zu diesem Vorgehen wird ein stärkerer Abgleich zwischen den einzelnen Anpassungsmaßnahmen eines Handlungsfeldes mit den weiteren Handlungsfeldern hinsichtlich möglicher Zielkonflikte oder Synergien empfohlen.

Die Rückmeldungen verschiedener Netzwerkpartner nach Abschluss des letzten Bewertungsverfahrens deuten zudem darauf hin, dass eine gewisse Priorisierung der ausgewählten Politikinstrumente am Ende des Verfahrens gewünscht ist. Potentielle Umsetzungsmöglichkeiten sind hier die Erarbeitung einer „Top Ten Liste“ der von den Beteiligten als essenziell angesehene Instrumente. Alternativ ließe sich eine zeitliche Priorisierung festhalten, die wiederum an die in der KWRA identifizierten dringlichen Handlungserfordernisse anknüpft und die dort erfasste Anpassungsdauer aufgreift.

4.2 Vorgehen bei der Gestaltung eines Policy Mix

Die Gestaltung eines Policy Mix zur Klimaanpassung kann auf vielfältigen Arbeiten zur Aktionsplanung des Bundes und der Länder aufbauen. Der Ausdruck des Policy Mix bezieht sich dabei zunächst vorrangig auf das Zusammenspiel von Politikinstrumenten, die aufeinander abgestimmt sein und sich gegenseitig ergänzen sollen. In diesem Verständnis ist Policy Mix ein instrumentenorientierter Ausdruck. Dies steht im Einklang damit, dass begriffliche Klärungen zum Policy Mix der deutschen Klimaanpassungsstrategie vor allem für Maßnahmen und Politikinstrumente vorgenommen worden sind (Blobel et al. 2016). Maßnahmen sind allgemein die Handlungen, die erforderlich sind, damit die Ziele der Klimaanpassung erreicht werden können. Maßnahmen können Handlungen privater oder staatlicher Akteure sein oder Akteure des „Dritten Sektors“ betreffen, welcher das weite Spektrum nicht-gewinn-orientierter Organisationen widerspiegelt. Politikinstrumente sind die staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten, damit erforderliche Handlungen (Maßnahmen) auch tatsächlich erfolgen. Policy Mix nach diesem Verständnis betont das Zusammenspiel mehrerer Politikinstrumente (z.B. die Kombination von regulativen und informatorischen Instrumenten) zur Umsetzung von erforderlichen Maßnahmen. Ziele der Klimaanpassung sind angestrebte zukünftige Zustände, die die Verminderung negativer Folgen des Klimawandels thematisieren (oder auch die Nutzung von mit dem Klimawandel verbundener Chancen).

Die Instrumentenorientierung eines solchen Verständnis von Policy Mix steht durchaus im Einklang mit der Policy-Design-Forschung (zusammenfassend Howlett und Mukherjee 2018c, Howlett 2019b). So verwendet der international führende Policy-Design-Forscher Michael Howlett (2019a) als Untertitel seines kurzen Lehrbuchs den Ausdruck „Choosing the Right Tools for the Job“. Auch die Langfassung des Lehrbuchs (Howlett 2019b) betont die Bedeutung von

Politikinstrumenten durch den Untertitel „Principles and Instruments“. Gleichwohl ergibt sich aus der systematischen Berücksichtigung der Policy-Design-Forschung ein über das instrumentenorientierte Verständnis hinaus gehender Zugang zur Gestaltung eines Policy Mix. Für die Policy-Design-Forschung besteht eine einzelne Policy im Grundsatz aus Aussagen zu Zielen und Instrumenten, die auf mehreren Abstraktionsebenen formuliert werden. Eine einzelne Policy ist danach bereits ein komplexes Set von Zielen und Politikinstrumenten, die nach Abstraktionsebenen gegliedert werden können. Die Policy-Design-Forschung differenziert deshalb auch Politikintegration nach Zielen und Instrumenten und verwendet hierfür unterschiedliche Kriterien (Kohärenz für die Integration von Zielen und Konsistenz für die Integration von Instrumenten). Damit ergibt sich notwendigerweise das Verständnis von Policy Mix als Kombination von mindestens zwei „Policies“, die je für sich komplex sind (z.B. die typische 6-Felder-Matrix je Policy, Howlett 2019b, S. 45, in Kombination also im Grundsatz mindestens 12 Felder) und die im Idealfall einer hohen Politikintegration insgesamt kohärente Ziele und konsistente Politikinstrumente aufweisen.

Bisherige Projekte zur DAS-Aktionsplanung haben dieses Verständnis von Policy Mix nicht selten entweder gänzlich außer Acht gelassen (so z.B. Blobel et al. 2016) oder erst ansatzweise berücksichtigt (so z.B. Hetz et al. 2019). Blobel et al. (2016) fokussieren in der Publikation zum „Vorschlag für einen Policy Mix für den Aktionsplan Anpassung an den Klimawandel“ auf die Kombination von Steuerungsinstrumenten und Maßnahmen der Klimaanpassung. Dass ein Policy Mix gemäß Policy-Design-Forschung eigentlich die Kombination von mindestens zwei „Policies“ erfordert, fand keine systematische Beachtung. Hetz et al. (2019) gehen schon intensiver auf die vielfältigen Möglichkeiten des Designs eines Policy Mix ein, verwenden allerdings nicht systematisch das Verständnis von Policy Mix nach Policy-Design-Forschung für die Erarbeitung eines Verfahrens zur Analyse und Bewertung von Politikinstrumenten. Anforderungen der Politikintegration fanden ihren Niederschlag in der Auswahl von Kriterien zur Analyse und Bewertung von Instrumenten (die Kriterien der Effektivität, Flexibilität und Effizienz sowie vor allem: Kohärenz und Synergiepotenzial, Hetz et al. 2019). Mit diesen begrifflichen Klärungen und dieser kurzen Charakterisierung der Ausgangslage formuliert das Folgende einige Hinweise für das Vorgehen zur Gestaltung eines Policy-Mix.

4.2.1 Hinweise zum Vorgehen bei Einzelinstrumenten und Instrumentenkombinationen

Die Policy-Design-Forschung orientiert sich, wie erwähnt, in hohem Maße an Anforderungen der gesamthaften Politikintegration von Zielen und Politikinstrumenten im Sinne des Mix von mehreren „Policies“. Für Politik und Praxis der Klimaanpassung ist allerdings zu vermuten, dass Arbeiten zu Einzelinstrumenten und Instrumentenkombinationen (innerhalb einer einzelnen Policy) gleichfalls weiterhin von hoher Bedeutung sein werden. Hierfür sprechen u.a. folgende Gründe:

- *Weitere Schwerpunktsetzung bei Wirksamkeitsanalysen zu Politikinstrumenten:* Der zweite Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel betont die hohe Bedeutung einer verbesserten „Wirksamkeitseinschätzung bei der Entwicklung von Maßnahmen für den Aktionsplan Anpassung“ (Die Bundesregierung 2020; S. 52). Wirksamkeitsanalysen von Maßnahmen werden durch den Fokus auf präzise definierte einzelne Einwirkungsmöglichkeiten des Staates begünstigt. Angesichts der Vielzahl von Maßnahmen und Aussagen zu Politikinstrumenten im Aktionsplan Anpassung III wird über diese bereits formulierte politische Schwerpunktsetzung hinaus eine weitere Schwerpunktbildung bei der Durchführung von Wirksamkeitseinschätzungen zu

Politikinstrumenten erforderlich sein, nicht zuletzt um die Aufwendungen für Wirksamkeitseinschätzungen in einem überschaubaren Rahmen zu halten (zudem gibt es ethische Grenzen bei experimentellen Designs in politischen Prozessen²³).

- *Behutsames und flexibles Vorgehen bei Instrumentenkombinationen:* Das Behördennetzwerk hat sich zunehmend mit Fragen der Erarbeitung eines Policy Mix zur Klimaanpassung befasst (Hetz et al. 2019). Das Behördennetzwerk hat dabei Instrumentenkombinationen, weniger einen Policy Mix gemäß Policy-Design-Forschung thematisiert. Die Anwendung der o.g. Kriterien auf ausgewählte Handlungsfelder der Klimaanpassung führte insbesondere zu Aussagen zu Einzelinstrumenten sowie ergänzend und ansatzweise zur Berücksichtigung von Instrumentenkombinationen. Dieser Arbeitsstand im Behördennetzwerk legt ein behutsames künftiges Vorgehen bei der verstärkten Berücksichtigung von Instrumentenkombinationen nahe. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, ob Kombinationen erst *nach* Analyse von Einzelinstrumenten Beachtung finden (sozusagen als „Add on“) oder *frühzeitiger* und systematischer von Bedeutung sein sollen. Es liegt nahe, ein frühzeitiges Beachten von Instrumentenkombinationen anhand eines Beispielthemas bzw. Testfalls im Behördennetzwerk zu erproben (vgl. das Testbeispiel in Hetz et al. 2019).

Bereits in einer verbesserten Wirksamkeitseinschätzung von einzelnen Politikinstrumenten und in der verstärkten und vor allem frühzeitigeren Beachtung von Instrumentenkombinationen in den Arbeiten des Behördennetzwerks liegen anspruchsvolle neue Aufgabenstellungen. Auch wenn es bei einem vorrangig instrumentenorientierten Verständnis des Policy Mix bleibt, ergeben sich zahlreiche neuartige Herausforderungen, für deren konkrete Lösung entsprechende Vorkehrungen und Arbeitsweisen zu finden sind (unter Beachtung der Handlungskapazitäten der beteiligten Akteure). Das Folgende erhöht dieses Anspruchsniveau weiter, indem Anforderungen für die Gestaltung eines Policy Mix *gemäß Policy-Design-Forschung* verstärkt in den Blick geraten.

4.2.2 Hinweise zum Vorgehen bei einem Policy Mix gemäß Policy-Design-Forschung

Verbesserte Wirksamkeitseinschätzungen von Einzelinstrumenten und ein verstärkter Fokus auf Instrumentenkombinationen setzen voraus, dass es tendenziell kohärente Zielaussagen zwischen den relevanten „Policies“ gibt und deshalb vor allem Fragen der Wirksamkeit und Konsistenz nahe liegen. Für eine Weiterentwicklung der DAS-Aktionsplanung entlang der Aussagen der Policy-Design-Forschung sollte insbesondere der Formulierung von klaren Zielen sowie der Analyse und Bewertung der Kohärenz von Zielaussagen für die Cluster und Handlungsfelder der DAS verstärkt Rechnung getragen werden. Der zentrale Hinweis der Policy-Design-Forschung zum Vorgehen bei einem Policy Mix in ihrem Verständnis ist, dass Ziel- und Instrumentenanalyse systematisch getrennt und danach wieder zusammengeführt werden müssen. In bisherigen Arbeiten zum Policy Mix zur Klimaanpassung ist zwar in diese Richtung

²³ Eine der häufigsten ethischen Bedenken bei der Wirksamkeitsabschätzung durch ein experimentelles Design ist die Vorenthaltung von potenziell nützlichen Eingriffen (z.B. Klimaanpassungsmaßnahmen) gegenüber der Kontrollgruppe (Lewis 2020). Die Vorenthaltung von Informationen oder Desinformation (z.B. über potenzielle Klimarisiken) gegenüber der Kontrollgruppe zur Gewährleistung der Unabhängigkeit von dem experimentellen Kontext, wirft ebenfalls ethische Bedenken auf, da dies negative Effekte (z.B. Klimaschäden) verstärken könnte und das Recht zur Selbstbestimmung verletzt (Lewis 2020). Die Einteilung von geeigneten Teilnehmenden in die Kontrollgruppe und die Gruppe, welche die potentiell vorteilhafte Behandlung erfährt, sowie die Gewährleistung eines kontrollierten experimentellen Designs, stellen daher ethische Grenzen bei der Wirksamkeitsabschätzung von Maßnahmen mit sozialem Kontext (wie z.B. Klimaanpassungsmaßnahmen) auf.

gearbeitet worden (vgl. die umfangreichen Arbeiten zur Zielanalyse in der Klimaanpassung in Hetz et al. 2019), eine systematische Differenzierung und anschließende Integration von Ziel- und Instrumentenaussagen sind allerdings unterblieben. In welche Richtung ein solche Policy-Mix-Analyse gemäß Policy-Design-Forschung gehen könnte, soll im Folgenden anhand von zwei Hinweisen angesprochen werden:

- *Kohärenzanalyse von Zielen:* Das Kriterium der Kohärenz bezog sich im bereits abgelaufenen Verfahren zur Analyse und Bewertung von Politikinstrumenten im Behördennetzwerk für den Aktionsplan Anpassung III auf Einzelinstrumente. Es wurde geprüft, inwieweit ein Widerspruch zwischen der erwarteten Wirkung des Instruments und Zielen anderer Strategien des Bundes besteht. Es ging also um die Prüfung möglicher nicht beabsichtigter negativer Nebeneffekte des Instruments. Diese Prüfung wurde verbal-argumentativ vollzogen. Es gab keine systematischen inhaltlich-konkreten Zielaussagen als Vorgaben, um die Kohärenzprüfung eines Instruments zu absolvieren (wie z.B. im Falle der Verwendung von „Sustainable Development Goals (SDGs)“ und daraus abgeleiteten konkreten Zielaussagen („Targets“)). Die Policy-Design-Forschung legt es nahe, diese Art von rudimentärer Kohärenzanalyse im Sinne eines Minimalprogramms durch eine systematischere Kohärenzanalyse zu ersetzen, bei der Zielaussagen auf mehreren Abstraktionsebenen in mehreren „Policies“ verglichen und ihre Beziehungen untersucht werden. Ein Verfahren zu SDGs und Targets kann dabei zu einem Maximalprogramm der Kohärenzanalyse für Ziele führen. Charakteristisch für das Maximalprogramm der Kohärenzanalyse ist, dass für die DAS-Aktionsplanung insgesamt ein deduktiv ermitteltes und darstellbares Zielsystem angestrebt wird. Das Zielsystem würde damit *alle* Cluster und Handlungsfelder umfassen und wäre auf nachvollziehbare Weise auf den drei Abstraktionsebenen von Policy, Programm und Maßnahmen formuliert. Es sollte auch Positionen *zwischen* einem Minimal- und Maximalprogramm der Kohärenzanalyse von Zielen geben. Beispielsweise bestände die Möglichkeit, die Ambition der Formulierung eines kohärenten Zielsystems auf das Cluster „Wasser“ zu beschränken.
- *Konsistenzanalyse von Instrumenten:* Auch kohärente Ziele zur Klimaanpassung können zu inkonsistenten Instrumentenkombinationen führen, wenn Instrumente unter veränderten Rahmenbedingungen Wirkungen entfalten, die bei ihrer Einführung nicht berücksichtigt wurden (sog. „Drift“ als veränderte Wirksamkeit auf Grund veränderter Rahmenbedingungen von Instrumenten und Inkonsistenz von Instrumenten auf Grund des Einfügens von neuen Instrumenten in ein bestehendes Programm). Eine Konsistenzanalyse von Instrumenten thematisiert also zum einen den Zusammenhang von Instrumenten und zum anderen die Rahmenbedingungen unter denen sie einzeln und im Verbund ihre Wirksamkeit entfalten. Das kann auch das bisher bereits verwendete Kriterium des Synergiepotenzial umfassen. Das Kriterium Synergiepotential bezieht sich auf die Frage, inwieweit Klimaanpassungseffekte in anderen Handlungsfeldern der DAS zu erwarten sind. Das Kriterium des Synergiepotenzials thematisiert also mögliche positive Nebeneffekte eines Instrumentes.

Die Berücksichtigung eines Policy Mix gemäß Policy-Design-Forschung dürfte zu umfangreichen Veränderungen des bisherigen Verfahrens zur Analyse und Bewertung von Politikinstrumenten im Behördennetzwerk führen. Veränderungen betreffen dabei vor allem zwei Ansatzpunkte in der DAS-Aktionsplanung: (1) die Formulierung der Zielaussagen auf den drei Abstraktionsebenen Policy, Programm und Maßnahmen und (2) die Analyse und Gestaltung eines kohärenten Zielsystems – entweder für den DAS-Aktionsplan insgesamt oder einzelne Cluster und Handlungsfelder. Die Berücksichtigung der Kohärenz von Zielen und Konsistenz von

Instrumenten über mehrere – mindestens zwei – Policies hinweg bringt es mit sich, dass das Bewertungsverfahren insgesamt und im Grundsatz neu zu thematisieren ist. Dabei werden allerdings vermutlich einige Elemente mehr oder weniger modifiziert in ein neues Verfahren eingehen können.

Zu beachten ist zudem, dass ein verändertes Vorgehen zur Gestaltung eines Policy Mix gemäß Policy-Design-Forschung *nicht zwingend* zu einer in hohem Maße veränderten Darstellung der Ergebnisse der Arbeiten des Behördennetzwerks als Beitrag zur Aktionsplanung Anpassung führt. So folgt beispielsweise der Aktionsplan Anpassung III im Grundsatz Prinzipien des Policy-Mix (z.B. durch die integrative Orientierung an Clustern, z.B. Cluster Wasser). Auffällig ist die Kombination von eher fachlichen Aussagen, die vor allem anhand einer tabellarischen Form sehr komprimiert dargestellt werden, mit einer textlichen bzw. argumentativen Darstellung der „politischen Schwerpunktsetzung“. Im zweiten Fortschrittsbericht und Aktionsplan Anpassung III kommt Zielaussagen zur Klimaanpassung bislang allerdings keine hervorgehobene Bedeutung zu. Ein verändertes Vorgehen zur Gestaltung eines Policy Mix gemäß Policy-Design-Forschung impliziert nicht notwendigerweise, dass diese inhaltliche Gestaltung von DAS-Berichten verändert wird. Zielaussagen spielen aber systematisch eine größere Rolle *im Prozess der Erarbeitung* von Planinhalten.

4.3 Akteurseinbindung und Beteiligungsprozesse bei der Erarbeitung eines Policy Mix

Bislang erfolgt im Rahmen der DAS-Prozesse keine verstetigte Einbindung von Akteuren außerhalb des Behördennetzwerks. Nur eine punktuelle Beteiligung durch Dialogformate, unter anderem den Nationalen Dialog „Klimawandelfolgen in Deutschland“, ist derzeit in diesem Bereich verankert. Es wurde bereits erwähnt, dass die Einbindung einer großen Bandbreite von Akteuren in den Aktionsplanungsprozess das Policy Design der Klimaanpassungspolitik verbessern kann. Verschiedene Faktoren sprechen für die Etablierung eines verstetigten, institutionalisierten Prozesses zur Einbindung von Stakeholdern in den Prozess zur Erarbeitung des APA.

Die bereits deutlich sichtbaren, teils verheerenden Auswirkungen des Klimawandels in Deutschland verdeutlichen die Notwendigkeit einer zeitnahen und wirksamen Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen. Diese werden in Teilen, insbesondere bei jenen Maßnahmen, die eine starke Eingriffstiefe haben oder Teil einer transformativen Anpassung sind, mit teils starken Interessenskonflikten verbunden sein. Um diese Konflikte frühzeitig aufgreifen und adressieren zu können, braucht es einen entsprechenden Raum, der durch ein regelmäßig tagendes Stakeholder-Gremium geschaffen werden kann. Die dauerhafte Einbindung einer größeren Bandbreite von Akteuren kann einen wichtigen Beitrag leisten, den APA und die Anpassungspolitik in ihrer Gesamtheit auf eine breitere gesellschaftliche Basis zu stellen.

Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse der KWRA, dass in Bezug auf verschiedene Klimawirkungen die Möglichkeiten einer transformativen Anpassung an den Klimawandel in Betracht gezogen werden sollten. Mit dieser Art der Anpassung sind starke Veränderungen und Innovationen verbunden. Beide Entwicklungen werden in der Praxis von verschiedenen Akteuren vorangetrieben (Pionier/innen und Promoter/innen). Die Entwicklung, Durchsetzung und Verbreitung von transformativen Anpassungsmaßnahmen kann nur durch Akteurskonstellationen erfolgen, in denen verschiedene Ressourcen und Kompetenzen kombiniert werden (Heyen 2019). Die Vernetzung und Einbindung relevanter Akteure wird

daher im Kontext einer transformativen (Anpassungs)Politik immer wieder hervorgehoben (u.a. Heyen 2019 und Fedele et al. 2019).

Die Etablierung eines Stakeholderforums mit dazugehörigen Arbeitsprozessen stellt einen Weg dar, diese Einbindung von und Koordination mit relevanten Akteuren zu institutionalisieren und zu verstetigen. Ein solches Gremium kann die dauerhafte Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen, Bundesländer, Zivilgesellschaft und Wirtschaft gewährleisten. Für die Zusammenstellung eines Stakeholderforums sollte eine systematische und transparente Auswahl von Beteiligten erfolgen. Basierend auf einer allgemeinen Abfrage, welche Akteure sich in einen solchen Prozess einbringen möchten, kann anschließend eine Auswahl dahingehend umgesetzt werden, dass sichergestellt wird, dass alle relevanten Akteursgruppen vertreten sind.

Für die erste Verankerung einer solchen verstetigten Einbindung von Stakeholdern bietet sich der im zweiten Fortschrittsbericht festgehaltene Visionsprozess an. Ein solches Verfahren bedarf der Beteiligung einer Reihe von Akteuren in unterschiedlichen Phasen und durch jeweils geeignete Formate. Dies eröffnet eine Gelegenheit das in diesem Prozess entstandene Akteursnetzwerk fortzuführen und an verschiedenen Stellen in den Policy Design Prozess einzubinden. Der Visionsprozess kann somit die Grundlage für einen verstetigten, strukturierten Beteiligungsprozess der Anpassungspolitik durch ein Stakeholdergremium darstellen.

Aus den Zielsetzungen von Stakeholder-Foren in anderen Politikbereichen lassen sich zudem Hinweise ableiten, welche Zielsetzungen mit einem solchen Format bearbeitet werden können. Primäre Aufgabe dieser Art von Gremien ist meist, zur Faktenklärung bei komplexen Themen beizutragen und Handlungsempfehlungen auszusprechen. Diese Empfehlungen können zur Optimierung eines Policy Mixes in der Klimaanpassung beitragen.

Die Etablierung eines solchen Gremiums beinhaltet verschiedene Aspekte, die im Vorhinein durch die IMAA festzulegen sind. Dies umfasst die angestrebte Zusammensetzung des Gremiums, die Definition der Aufgabenstellung und zu erarbeitender Arbeitsoutputs, die Option der Koordination durch eine Geschäftsstelle, den Turnus von Treffen und die Berichterstattung an die IMAA. In fortlaufenden Phasen der Etablierung und später der Arbeit eines Stakeholder-Gremiums sind die geeigneten Formate an den jeweiligen Prozess und die zu erarbeitenden Ergebnisse anzupassen. Dabei ist klar zu definieren und für den gesamten Verlauf der Beteiligung transparent darzustellen, wie der von einem solchen Gremium erarbeitete Input für die Entscheidungen der IMAA aufgegriffen und verwendet wird. Diese Transparenz wurde in verschiedenen Gesprächen als zentral für den Erfolg einer strukturierten Stakeholderbeteiligung vorgebracht. Ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor einer guten Zusammenarbeit im Rahmen eines gemeinsamen Policy Design Prozesses ist ein regelmäßiger und verstetigter Austausch zwischen der IMAA und dem Stakeholder-Gremium. Dieses wurde in den durchgeführten Analysen als wichtiger Bestandteil erfolgreicher Abstimmungsprozesse gesehen. Als weitere Erfolgsfaktoren lassen sich eine klare Zielsetzung des Gremiums sowie die Koordinierung durch eine Geschäftsstelle oder einen Lenkungskreis identifizieren.

Um eine effektive Arbeitsweise dieses Gremiums herzustellen ist es in Abhängigkeit von der Anzahl der Mitglieder empfehlenswert, die themenspezifische Zusammenarbeit in verschiedenen Arbeitsgruppen zu verankern. Auf diese Weise kann jeweils relevantes Fachwissen gebündelt werden. So können beispielsweise Arbeitsgruppen für verschiedene Cluster oder Handlungsfelder der DAS eingerichtet werden, in denen Instrumentenvorschläge für den APA erarbeitet, Stellungnahmen formuliert oder Empfehlungen ausgesprochen werden. Entlang dieser Arbeitsgruppen bieten sich wiederum Anknüpfungspunkte an die Arbeit des Behördennetzwerks. So können durch das Stakeholder-Gremium erarbeitete Ergebnisse, wie

Stellungnahmen zu Instrumentenvorschlägen, im Rahmen von Netzwerktreffen vorgestellt und diskutiert werden.

Die Outputs der einzelnen Arbeitsgruppen sollten in regelmäßigen Abständen im Plenum des Gesamtremiums diskutiert werden, um einen kohärenten Gesamtprozess herzustellen. Durch die Untergliederung in themenspezifische Arbeitsgruppen können Detailfragen erörtert und bei Bedarf externe Expertinnen und Experten hinzugezogen werden. Die Erfahrungen verschiedener analysierter Stakeholder-Beteiligungsprozesse zeigen zudem, dass größere Konferenzen, wie sie bereits Teil des DAS-Prozesses sind, sinnvoll durch kleinere Veranstaltungsformate ergänzt werden können, um verschiedene Möglichkeiten der Einbringung anzubieten.

Die hier beschriebene verstetigte Einbindung von Stakeholdern in Kombination mit ergänzenden Dialogprozessen stellt eine sinnvolle Weiterentwicklung des DAS-Prozesses dar und kann die Legitimation, Akzeptanz und Sichtbarkeit desselben erhöhen.

4.3.1 Mögliche Weiterentwicklungen des Behördennetzwerks

Aus den Analysen verschiedener Politikstrategien und der wissenschaftlichen Literatur sowie den Reflektionen bisheriger Arbeiten des Behördennetzwerks lassen sich eine Anzahl potentieller Weiterentwicklungen dieses Gremiums ableiten.

Dazu gehört die Etablierung fachlich-thematischer Unter-Netzwerke, in denen der inhaltliche Austausch zu bestimmten Handlungsfeldern der DAS verstetigt und Arbeiten mit dem Fokus auf die jeweils relevanten Handlungsfelder umgesetzt werden. An dieser Stelle könnte zudem eine Verknüpfung zu einem möglichen neuen Stakeholder-Gremium hergestellt werden. Das Gesamt-Behördennetzwerk und die Netzwerktreffen dienen in diesem Szenario vornehmlich dem übergreifenden Austausch, der Diskussion von Arbeitsergebnissen aus den einzelnen Unter-Netzwerken und der gemeinsamen Abstimmung. Solche Unter-Netzwerke können die themenspezifische Zusammenarbeit verbessern, Abstimmungsprozesse vereinfachen und Fachwissen bündeln. Außerdem ist in diesen Unter-Netzwerken die Einbindung von relevanten Akteuren außerhalb des Netzwerks möglich. Dies betrifft insbesondere die Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Bundesländer, um die Abstimmung und Integration verschiedener Maßnahmen-Ebenen an dieser Stelle zu verbessern.

Bevor solche Neuentwicklungen des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung genauer definiert oder umgesetzt werden können, besteht eine wesentliche Voraussetzung darin, die Zielsetzung und das Selbstverständnis des Netzwerks und seiner Arbeit festzulegen. Diesbezüglich tritt insbesondere die Frage in den Raum, ob das Netzwerk in erster Linie eine beratende oder eine beteiligende Funktion erfüllt. Da das Behördennetzwerk sowohl als Expert/innennetzwerk als auch als Umsetzungsnetzwerk verstanden werden kann, sind die Trennlinien hier nicht immer klar, was zu einem variierenden Aufgabenverständnis und Konflikten führen kann. Eine Klärung dieses (Selbst)Verständnisses ist daher empfehlenswert. Denkbar ist hier zum Beispiel, ähnlich dem Bioökonomierat, eine formelle oder informelle Geschäftsordnung zu formulieren, die die Grundideen zu Zielen, Arbeitsweise und Beschlussfähigkeit des Netzwerks festhält. Für die Arbeitsprozesse des Behördennetzwerkes gilt, dass klar zu kommunizieren ist, wie der jeweilige Input der Beteiligten weiterverwendet wird. Die klare Zielsetzung der Abstimmungsprozesse im Netzwerk sollte stets in der Konsensfindung bestehen. Sollte dies in bestimmten Fällen jedoch nicht erreichbar sein, können Konsense und Dissense in den jeweiligen Ergebnispapieren beschrieben werden.

4.3.1.1 Ambitionssteigerung des Behördennetzwerks als Governance-Netzwerk

Das Behördennetzwerk Klimawandel und Anpassung kann tendenziell als Umsetzungsnetzwerk verstanden werden (also als „Service delivery and implementation network“, vgl. oben Tabelle 14). Durch die Erfüllung der Aufgabe, einen Beitrag zur Analyse und Bewertung von Politikinstrumenten für die Erarbeitung des Aktionsplans III zu leisten, hat das Behördennetzwerk allerdings auch Züge eines Governance-Netzwerks angenommen. Inwieweit das Behördennetzwerk als Governance-Netzwerk verstanden wird, ist wiederum von hoher Bedeutung für die Verwendung von politisch legitimierten Zielaussagen zur Klimaanpassung im Netzwerk. Ein Umsetzungsnetzwerk ist in hohem Maße von politischen Zielvorgaben abhängig, die möglichst alle Ebenen der Abstraktion von Zielaussagen umfassen sollten (also die Ebenen von Policy, Programm und Maßnahmen). Einem Governance-Netzwerk könnte mehr Raum bei der Formulierung von eigenständigen Zielaussagen für die Analyse und Bewertung von Politikinstrumenten eingeräumt werden.

Erst auf der Basis der in den Einzelressorts erarbeiteten und dann ressortübergreifend abgestimmten Zielaussagen zur Klimaanpassung (vorgesehen für ca. Mitte des Jahres 2023) wird es möglich sein zu klären, ob Zielaussagen von hinreichender Qualität vorliegen, die es dem Behördennetzwerk ermöglichen, tatsächlich als Umsetzungsnetzwerk zu agieren. Über die Politikintegration auf der Bundesebene hinaus geht es dabei auch um die Bund-Länder-Kommunen-Koordination. Ggf. wird es möglich sein, aus der aktuell erfolgenden Umsetzung der „Verordnung über die Raumordnung im Bund für einen länderübergreifenden Hochwasserschutz (BRPHV)“ vom 19. August 2021 Einsichten zu gewinnen, die für die DAS insgesamt von Bedeutung sind.

4.4 Verbesserung der Integration verschiedener vertikaler Ebenen

Die DAS ist ein horizontal und vertikal komplexer Strategieprozess. Horizontal ergibt sich diese Komplexität durch die hohe Anzahl an Handlungsfeldern der Klimaanpassung wie sie im Überblick im zentralen Strategiedokument aus dem Jahr 2008 dargestellt wird (Die Bundesregierung 2008). Vertikal ergibt sich diese hohe Komplexität aus den unterschiedlichen räumlich-institutionellen Ebenen der DAS und den Akteuren, die auf diesen Ebenen zentrale Rollen spielen.

Die Policy-Design-Forschung hat ein Verständnis von Policy Mix entwickelt, das genau dieser hohen Komplexität entspricht. Dabei ist zu beachten, dass sich das Politikfeld der Klimaanpassung in Hinblick auf spezifische Problemwahrnehmungen, Akteure und Institutionen zwar etabliert hat (vgl. Vetter et al. 2017), schwächer ausgeprägt ist jedoch der *besondere instrumentelle Charakter*. So fällt beispielsweise die häufige Nennung innerhalb des APA III von Politikinstrumenten des Hochwasserrisikomanagements und des Starkregenrisikomanagements als Beispiele für Instrumente der Klimaanpassung auf.

Kernpunkt einer optimierten Politikintegration in der Klimaanpassung bildet die Kohärenz der Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen. Der Bund, die Länder und die Kommunen sind in verschiedener Weise in die Klimaanpassung eingebunden und für eine erfolgreiche Umsetzung von Anpassungsaktivitäten essenziell. Bislang mangelt es jedoch an verbindlichen Strukturen, um eine Kohärenz der einzelnen Aktivitäten zu gewährleisten. Eine Möglichkeit, dem entgegenzuwirken ist die bereits erwähnte Einbeziehung der Länder-Ebene in die Arbeiten des Behördennetzwerks. Aus einem solchen Ansatz heraus ließe sich eine optimierte Abstimmung des APAs mit Anpassungsmaßnahmen auf Ebene der Bundesländer erreichen. Während in manchen Themenbereichen, beispielsweise beim Handlungsfeld Wasser, bereits eine solche

Koordination in verschiedenen Gremien stattfindet, ist dies in zahlreichen anderen Bereichen nicht gegeben und erfordert somit eines verbesserten Abstimmungsprozesses.

Ergänzend sollte eine stärkere Verknüpfung zu den Bedarfen der Kommunen hergestellt und bei der Aktionsplanung auf Bundesebene berücksichtigt werden. Eine Möglichkeit bietet hier die Arbeit des neu eingerichteten Zentrums Klimaanpassung (ZKA). Dort werden die Bedarfe der Kommunen zentral erfasst. Gleichzeitig werden Kommunen über laufende Prozesse und etwaige Beteiligungsmöglichkeiten auf Bundesebene informiert. An dieser Stelle ließe sich mit vergleichsweise geringem Aufwand anknüpfen, um beispielsweise Stellungnahmen von kommunalen Spitzenverbänden einzuholen.

4.5 Bedeutung eines neuen Visions- und Zieldefinitionsprozesses

„Die IMAA wird im Rahmen dieser Zielformulierung in Zusammenarbeit mit den Ländern eine Vision für ein klimaresilientes Deutschland 2060 mit einem Horizont auf 2100 entwickeln; sie wird dabei auch die zeitlichen Eckpunkte der EU-Anpassungsstrategie berücksichtigen. Im Rahmen der Vision für ein klimaresilientes Deutschland werden spezifische, nachvollziehbare und überprüfbare Ziele der Klimaanpassung in Deutschland für die einzelnen Handlungsfelder benannt.“ Zweiter Fortschrittsbericht zur DAS, Die Bundesregierung 2020; S. 44)

Der zweite Fortschrittsbericht zur DAS hält fest, dass ein Prozess zur Formulierung der Vision eines klimaresilienten Deutschlands 2060 umgesetzt werden soll. Teil dieses Prozesses wird die Definition klarer Zielsetzungen für die Anpassungspolitik sein (Die Bundesregierung 2020). Die Ergebnisse dieses Prozesses werden durch verschiedene Kanäle Auswirkungen auf das Policy Design und den Policy Mix der Klimaanpassung haben.

Die Formulierung von Zielen auf verschiedenen Abstraktionsniveaus (z.B. gemäß der drei Ebenen von Policy, Programm und Maßnahmen, vgl. Kapitel 2) ist ein Schlüsselbaustein der Strategieentwicklung im Allgemeinen, im öffentlichen Sektor insbesondere. Gemäß dem Zweiten Fortschrittsbericht zur DAS (vgl. Die Bundesregierung 2020; S. 52) ist festzuhalten, dass die Klimaanpassungsstrategie bisher vor allem entweder allgemeine Ziele benennt (Ebene von „Policy“) oder sehr spezifische Ziele für einzelne Maßnahmen enthält (vgl. den Aktionsplan III). Es besteht ein Bedarf an der Formulierung von Zielaussagen, die *messbar*, (auch) *verbindlich* und *strategisch* bedeutsam sein sollten (also eher die Ebene der Programmentwicklung betreffen, vgl. Kapitel 2). Herausforderungen der Zielformulierung wurde bisher generell in der DAS-Aktionsplanung nicht genügend Bedeutung geschenkt (vgl. z.B. Abbildung 1 im Zweiten Fortschrittsbericht zur DAS, Die Bundesregierung 2020; S. 7).

Aktuell erfolgt allerdings die Erarbeitung von messbaren Zielaussagen zur Klimaanpassung in den Bunderessorts auf der Grundlage von Vereinbarungen im Rahmen der IMA Anpassung. Es ist zu erwarten, dass ressortinterne und ressortübergreifende Prozesse zur Erarbeitung von Zielen zur Klimaanpassung neue Herausforderungen für die Strategieentwicklung mit sich bringen. Dies betrifft beispielsweise die Frage der Kohärenz von Zielaussagen, wenn diese in sehr unterschiedlichen Handlungsfeldern und den davon betroffenen Ressorts erarbeitet werden. Dies betrifft darüber hinaus gehend auch die Überarbeitung der Darstellungsmittel zur DAS (wie z.B. Abbildungen zum Berichtswesen der DAS). Die Ambitionssteigerung bei der Zielformulierung kann als die Schlüsselherausforderung für die weitere Strategieentwicklung verstanden werden.

Ein zentraler Einflussfaktor auf den Aktionsplanungsprozess ist hierbei die klare Zielrichtung, die einem Maßnahmen-Mix durch eine solche Vision und spezifische, überprüfbare Zieldefinitionen gegeben wird. An verschiedenen Stellen der in diesem Forschungsvorhaben durchgeführten Analysen wurde eine von Beginn an klar definierte Zielsetzung als entscheidender Erfolgsfaktor für den erfolgreichen Ablauf eines Aktionsplanungs- und Policy Design Prozesses genannt.

Entlang einer Vision für die Klimaanpassung und greifbarer Zielvorgaben kann zudem die Wirksamkeit von Maßnahmen, Politikinstrumenten und Policy Mixes im Rahmen eines Aktionsplanungsprozesses deutlich besser analysiert werden. Somit wird die Formulierung eines besonders wirksamen Policy Mix gefördert. In bisherigen Auswahl- und Bewertungsprozessen führte ein Mangel an ebensolchen Zielvorgaben zu Schwierigkeiten in der Erfassung der Wirksamkeit von Maßnahmen, da der entsprechende Bezugspunkt fehlte. Hier verspricht der durch den Fortschrittsbericht angestoßene Prozess Verbesserungen. Je nach zeitlichem Ablauf kann dies bereits für die Erarbeitung des APA IV relevant sein, so dass Instrumentenvorschläge, die durch die Mitglieder des Behördennetzwerks bewertet werden, in Bezug auf überprüfbare Zieldefinitionen hinsichtlich ihrer Effektivität beurteilt werden können. Die genannten Effekte einer Vision und Zielfestlegung versprechen daher Unterstützung bei einer optimierten Konsolidierung der Instrumentenvorschläge und fördern klarere Rahmenbedingungen für ein verbessertes Design eines Policy Mix.

Die Vision könnte zusätzlich durch sogenannte Leitgedanken ergänzt werden, die der Maßnahmenplanung einen weiteren konzeptionellen Rahmen verleihen. Hierbei kann es sich beispielsweise um die Kompatibilität von Maßnahmen mit den SDGs oder die Bevorzugung von naturbasierten Lösungen in der Klimaanpassung handeln. Hiermit würde vorgegeben, welche grundsätzlichen Voraussetzungen Politikinstrumente und Maßnahmen erfüllen müssen, um Teil eines neuen Policy Mixes zu werden.

Auch für eine transformative Anpassung und die Auswahl von Maßnahmen mit hohem Transformationspotential spielt dieser Visionsprozess eine Rolle, da langfristige Visionen eine wichtige Voraussetzung für einen erfolgreichen Transformationsprozess darstellen (Jacob et al. 2019). Auch hier erfüllen Visionen die Funktion einer gemeinsamen Zielausrichtung von Maßnahmen, die umgesetzt werden, um eine Transformation zu erreichen.

Darüber hinaus kann eine solche Vision eine verbindende, übergreifende Komponente für einen neu angelegten Stakeholderprozess darstellen. Eine gemeinsame Zielrichtung unterstützt die Integration verschiedener Handlungsebenen und Akteure, die am Policy Design Prozess beteiligt sind. Die Einbindung einer größeren Anzahl von Stakeholdern bei der Auswahl von Anpassungsmaßnahmen kann eine schwer zu koordinierende Aufgabe sein. Eine Vision, die mit greifbaren Zielen unterlegt ist, erfüllt hier eine wichtige Funktion, um dem Prozess eine klare Orientierung und Fokussierung zu geben und sicherzustellen, dass die Vielzahl an Aktivitäten in die gewollte, gemeinsame Richtung zielen. Darüber hinaus können Maßnahmen aus verschiedenen Handlungsfeldern der DAS hinter einer Zieldefinition und Vision leichter gebündelt werden.

Diese Orientierungs- und Konsolidierungsfunktion einer gemeinsamen Vision und eines klaren Zielsystems ist auch für eine optimierte vertikale Integration der Anpassungspolitik von Bedeutung. Den Maßnahmen von Akteuren auf verschiedenen Ebenen kann somit eine einheitliche Ausrichtung gegeben werden. Voraussetzung hierfür ist, dass die Ergebnisse des Visionsprozesses nicht nur für die Bundesebene von Relevanz sind, sondern alle Ebenen einbeziehen.

Voraussetzung für die Realisierung dieser potentiellen Optimierungen mit Hilfe einer Vision und eines Zielsystems für die Klimaanpassungspolitik ist, dass die Zielsetzungen verständlich und greifbar formuliert sind und eine Breite an relevanten Stakeholdern von Beginn an in den Prozess zur Formulierung einbezogen werden, um letztliche Ownership durch alle Beteiligten herzustellen.

5 Schlussfolgerungen und Synthese der Empfehlungen

Die Thematik der Anpassung an die nicht mehr vermeidbaren Auswirkungen des Klimawandels hat in den vergangenen Jahren sehr stark an Bedeutung gewonnen. Nicht zuletzt seit den zerstörerischen Überschwemmungen im Westen und Süden Deutschlands im Juli 2021 sind die Herausforderungen, denen die Klimaanpassungspolitik begegnen muss, im politischen und gesellschaftlichen Bewusstsein angekommen.

Umso wichtiger ist es, die Prozesse und Institutionen der Klimaanpassungspolitik kritisch zu beleuchten und Optimierungspotentiale zu identifizieren. Der vorliegende Bericht hat anhand verschiedener methodischer Analyseansätze dargestellt, wo solche Potentiale liegen und daraus Empfehlungen für die Weiterentwicklung der DAS und damit zusammenhängender Prozesse ausgeführt.

So bietet beispielsweise die Policy-Design-Forschung nützliche Hinweise durch die systematische Erarbeitung einer Typologie von Arten eines Policy Mix, welche bislang nicht umfassende Berücksichtigung in der Erarbeitung von Maßnahmenplänen in der Klimaanpassung fand. Durch die Berücksichtigung der Unterscheidung zwischen Instrumentenmix und Policy Mix kann ein verbessertes systematisches Verständnis der Ziele, Instrumente und Maßnahmen, die einen Policy Mix ausmachen, erreicht werden.

Aus der vergleichenden Analyse der DAS mit einer Anzahl von Politikstrategien auf Bundesebene lassen sich zahlreiche Aspekte ableiten, die für einen Transfer auf das Politikfeld der Klimaanpassung geeignet erscheinen. So kann die dauerhafte Einbindung einer größeren Bandbreite von Stakeholdern ein essenzieller Faktor für eine optimierte Basis des APAs darstellen. Dies ließe sich eventuell durch eine Erweiterung des Behördennetzwerks um relevante Stakeholder erreichen. Alternativ ist auch eine Ergänzung des Netzwerks durch ein weiteres Gremium denkbar. Auch zentrale Erfolgsfaktoren für ein Verfahren zur Bewertung und Auswahl von Politikinstrumenten für Aktionspläne konnten identifiziert werden. Diese umfassen in erster Linie die Transparenz des Vorgehens und der Methodik von Beginn des Verfahrens an. Ebenfalls zentral ist ein gemeinsames einheitliches Verständnis der Bewertungskriterien. Mit Bezug auf den Steuerungsprozess von Strategien und dessen Bedeutung für die Erarbeitung eines Maßnahmenkatalogs wurde im Rahmen der Analyse deutlich, dass eine der häufigsten Herausforderung darin besteht, eine wirksame Abstimmung der Einzelmaßnahmen aufeinander zu gewährleisten und die zahlreichen Aktivitäten zielgenau auszurichten. Diesen Herausforderungen, die teils auch im DAS-Prozess präsent sind, kann durch eine Neuausrichtung entlang von Missionen, Leitgedanken oder Kernvorhaben, wie auf den vorherigen Seiten beschrieben, begegnet werden.

Für die Weiterentwicklung des Behördennetzwerks Klimawandel und Anpassung lassen sich aus der vergleichenden Politikfeldanalyse ebenfalls Anknüpfungspunkte ausmachen. Wichtig wird in diesem Zusammenhang sein, eine gemeinsame Zielsetzung und ein Selbstverständnis der Netzwerkzusammenarbeit zu entwickeln und diese sowohl nach innen als auch nach außen zu kommunizieren.

Empfehlungen zur Weiterentwicklung der DAS

Die im vorliegenden Bericht formulierten Empfehlungen zur Weiterentwicklung der DAS zielen auf verschiedene Aspekte der Anpassungspolitik. Hierzu gehören die Bewertungs- und Auswahlprozesse von Anpassungsmaßnahmen für den APA, die Prozesse zur Einbindung und

Beteiligung von Akteuren bei der Erarbeitung eines Policy Mix sowie die Verbesserung der Integration verschiedener Ebenen.

Für den Auswahlprozess von Anpassungsmaßnahmen hebt der Bericht die Vorteile eines integrativen Ansatzes hervor und plädiert dafür, den Umfang der Akteursbeteiligung zu erweitern. Durch die Einbindung einer größeren Bandbreite von Akteuren wird sowohl die Qualität der Anpassungsplanung erhöht als auch eine breitere Akzeptanz für die Maßnahmen gefördert. Auch über den Auswahlprozess hinaus empfiehlt der Bericht Beteiligungsprozesse zur Einbindung von Akteuren in den gesamten Aktionsplanungsprozess und weitere DAS-Prozesse zu verstetigen. Die Etablierung eines Stakeholderforums mit dazugehörigen Arbeitsprozessen stellt einen Weg dar, diese Einbindung von und Koordination mit relevanten Akteuren zu institutionalisieren und zu verstetigen. Die hier beschriebene verstetigte Einbindung von Stakeholdern in Kombination mit ergänzenden Dialogprozessen stellt eine sinnvolle Weiterentwicklung des DAS-Prozesses dar und kann die Legitimation, Akzeptanz und Sichtbarkeit desselben erhöhen.

Für die Auswahl neuer Politikinstrumente und Maßnahmen im Rahmen eines optimierten Policy Mix in der Klimaanpassung bedarf es zudem einer detaillierten Betrachtung der bereits bestehenden Maßnahmen. Andernfalls kann es zu einem sogenannten „layering“ kommen, bei dem neue Instrumente und Instrumentenkombinationen zu bereits bestehenden Politikinstrumenten hinzugefügt werden, ohne dass eine übergreifende Betrachtung möglicher Wechselwirkungen und der langfristigen Konsistenz zwischen diesen Instrumenten umgesetzt wird (Ekvall et al. 2016). Um dies zu vermeiden, können die Ergebnisse der KWRA herangezogen werden, da die dort abgeleiteten dringenden und sehr dringenden Handlungserfordernisse die Lücken bestehender Anpassungsplanung verdeutlichen, auf die bei der Auswahl neuer Instrumente der Fokus gelegt werden sollte. Weiterhin wird eine Auswahl von priorisierten Kernvorhaben empfohlen, um bestimmte Maßnahmen fokussiert behandeln zu können sowie die Sichtbarkeit und Zugänglichkeit der Anpassungspolitik zu erhöhen.

Ein weiterer Verbesserungsvorschlag betrifft die (vertikale) Integration verschiedener Ebenen. Um schwer zu beantwortende Grundsatzfragen der vertikalen Politikintegration zu vermeiden, bietet sich die Identifikation von geeigneten Beispielthemen an, anhand derer ein mögliches koordinatives Vorgehen aufgezeigt werden kann. Zudem kann die Ebene der Bundesländer in die Arbeiten des Behördennetzwerkes einbezogen werden, um eine optimierte Abstimmung des APAs mit den auf Länderebene stattfindenden Anpassungsaktivitäten zu erreichen. In diesem Zusammenhang wäre auch eine stärkere Verknüpfung zwischen den Bedarfen der Kommunen und der Aktionsplanung auf Bundesebene zu befürworten.

Als finaler Aspekt innerhalb dieser Empfehlungen zur Weiterentwicklung der DAS wird eine klar definierte Zielsetzung als entscheidender Erfolgsfaktor für die Maßnahmenplanung hervorgehoben. Hierdurch werden die Abstimmung und Koordination zwischen den politischen Ebenen sowie den beteiligten Akteuren erleichtert. Gerade für den Anstoß tiefgreifender transformativer Prozesse in der Klimaanpassung sind greifbare Leitziele essentiell.

6 Quellenverzeichnis

Quellenverzeichnis

- Albrechts, L. (2004): Strategic (Spatial) Planning Reexamined. *Environ Plann B Plann Des* 31 (5), S. 743–758. doi:10.1068/b3065.
- Albrechts, L. (2017): Strategic Planning as a Catalyst for Transformative Practices. In: *Encounters in planning thought. 16 autobiographical essays from key thinkers in spatial planning*. New York, London.
- Ansell, C. (2012): Collaborative Governance. In: *The Oxford Handbook of Governance*. S. 498–511.
- Ansell, C.; Gash, A. (2008): Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4), S. 543–571. doi:10.1093/jopart/mum032.
- Ansell, C.; Sørensen, E.; Torfing, J. (2017a): Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy & Politics* 45 (3), S. 467–486. doi:10.1332/030557317X14972799760260.
- Ansell, C.; Torfing, J. (2014): *Public Innovation through Collaboration and Design*. Hoboken.
- Ansell, C. K.; Torfing, J. (Hrsg.) (2016): *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.
- Ansell, C. K.; Trondal, J.; Øgård, M. (Hrsg.) (2017b): *Governance in Turbulent Times*. Oxford, New York, NY.
- Bache, I.; Bartle, I.; Flinders, M. (2016): Multi-Level Governance. In: *Handbook on Theories of Governance*. S. 486–498. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.
- Bahn-Walkowiak, B.; Koop, C.; Meinel, U.; Nicolas, J.; Wilts, H. (2019): Evaluation des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms ProgRess. Teilbericht. Texte 2019 (43).
- Behörden Netzwerk Klimawandel und Anpassung (2019): Vorschlag zu Politikinstrumenten für den APA III an die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassung (IMAA). Ergebnisse des Behörden Netzwerks Klimawandel und Anpassung als Beitrag zum Fortschrittsbericht 2020 der DAS. Empfehlungspapier. adelphi.
- Bergmann, M.; Theiler, L.; Heyen, D. A.; Kampffmeyer, N.; Monteforte, M. (2018): Gesellschaftliche Partizipationsprozesse, partizipative Forschungsmethoden und Methoden der Wissensintegration. Auswertung einer Befragung der Projekte der BMBF-Fördermaßnahme „Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems“ (2013 – 2017).
- Bevir, M. (2008): *Key Concepts in Governance*. London.
- Bevir, M. (2012): *Governance. A very short introduction*. Oxford.
- Blobel, D.; Tröltzsch, J.; Peter, M.; Bertschmann, D.; Lückge, H. (2016): Vorschlag für einen Policy Mix für den Aktionsplan Anpassung an den Klimawandel.
- Blum, S.; Schubert, K. (2018): *Politikfeldanalyse. Eine Einführung*. Wiesbaden.
- Böcher, M.; Töller, A. E. (2012): *Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung*. Wiesbaden.

Borgatti, S. P.; Foster, P. C. (2003): The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology. *Journal of Management* 29 (6), S. 991–1013. doi:10.1016/S0149-2063_03_00087-4.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2014): Evaluation des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Abschlussbericht.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2016): „Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft“. Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2019): Fortschrittsbericht zur Hightech-Strategie 2025.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2014): Nationale Politikstrategie Bioökonomie. Wachsende Ressourcen und biotechnologische Verfahren als Basis für Ernährung, Industrie und Energie.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2016): Fortschrittsbericht zur Nationalen Politikstrategie Bioökonomie.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2017): Evaluierung der Stakeholderbeteiligung an der Erstellung des Klimaschutzplans 2050. Abschlussbericht. prognos.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2013): Fachdialog zur Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie der Bundesregierung (MKS). Dokumentation.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2017): Grünbuch Energieeffizienz. Auswertungsbericht zur öffentlichen Konsultation.

Buuren, A. van; Loorbach, D. (2009): Policy innovation in isolation? *Public Management Review* 11 (3), S. 375–392. doi:10.1080/14719030902798289.

Buuren, A. van; Vreugdenhil, H.; Popering-Verkerk, J. van; Ellen, G. J.; Leeuwen, C. van; Breman, B. (2018): The Pilot Paradox: Exploring Tensions Between Internal and External Success Factors in Dutch Climate Adaptation Projects. In: *Innovating climate governance. Moving beyond experiments*. S. 145–165. Cambridge.

Christensen, T.; Lægreid, O. M.; Lægreid, P. (2019): Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter? *Policy and Society* 38 (2), S. 237–254.

Clegg, S.; Carter, C.; Kornberger, M.; Schweitzer, J. (2011): *Strategy. Theory and practice*. Los Angeles.

Collier, D.; LaPorte, J.; Seawright, J. (2012): Putting Typologies to Work. *Political Research Quarterly* 65 (1), S. 217–232. doi:10.1177/1065912912437162.

Danken, T. (2017): Coordination of Wicked Problems. Comparing inter-departmental coordination of demographic change policies in five German states. Dissertation. Potsdam.

Die Bundesregierung (2008): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel.

Die Bundesregierung (2011): Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel.

Die Bundesregierung (2015): Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel.

Die Bundesregierung (2016): Bericht der Bundesregierung zur Lebensqualität in Deutschland.

Die Bundesregierung (2020): Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel.

Ekvall, T.; Hirschnitz-Gabers, M.; Eboli, F.; 'Sniegocki, A. (2016): A Systemic and Systematic Approach to the Development of a Policy Mix for Material Resource Efficiency. *Sustainability* (8), S. 373. doi:10.3390/su8040373.

Emirbayer, M.; Mische, A. (1998): What Is Agency? *American Journal of Sociology* 103 (4), S. 962–1023. doi:10.1086/231294.

European Environment Agency (EEA) (2017): Climate change adaptation and disaster risk reduction in Europe. Enhancing coherence of the knowledge base, policies and practices. Luxembourg. doi:10.2800/938195.

Fedele, G.; Donatti, C. I.; Harvey, C. A.; Hannah, L.; Hole, D. G. (2019): Transformative adaptation to climate change for sustainable social-ecological systems. *Environmental Science & Policy* (101), S. 116–125. doi:10.1016/j.envsci.2019.07.001.

Fielitz, J.; Domasch, S. (2017): Wie gelingt Bürgerbeteiligung auf Bundesebene? Erfahrungen aus dem Bürgerdialog „-GesprächStoff: Ressourcenschonend leben“.

Garud, R.; Tuertscher, P.; van de Ven, A. H. (2013): Perspectives on Innovation Processes. *The Academy of Management Annals* 7 (1), S. 775–819. doi:10.1080/19416520.2013.791066.

Gaus, H.; Silvestrini, S.; Kind, C.; Kaiser, T. (2019): Politikanalyse zur Evaluation der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS). Evaluationsbericht.

Geels, F. W. (2011): The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 1 (1), S. 24–40. doi:10.1016/j.eist.2011.02.002.

Gerring, J. (2012): *Social science methodology. A unified framework.* Cambridge.

Gläser, J. (2007): Gemeinschaft. In: *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder.* S. 82–92. Wiesbaden.

Grande, E. (2012): Governance-Forschung in der Governance-Falle? – Eine kritische Bestandsaufnahme. *PVS* 53 (4), S. 565–592. doi:10.5771/0032-3470-2012-4-565.

Grothmann, T. (2018): Beteiligungsprozesse zur Klimaanpassung in Deutschland: Kritische Reflexion und Empfehlungen.

Haunss, S.; Hofmann, J. (2015): Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8 (1), S. 29–49. doi:10.3224/dms.v8i1.19109.

Head, B. W. (2019): Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy and Society* 38 (2), S. 180–197.

Head, B. W.; Alford, J. (2015): Wicked Problems. *Administration & Society* 47 (6), S. 711–739.

Healey, P. (2009): In Search of the “Strategic” in Spatial Strategy Making. *Planning Theory & Practice* 10 (4), S. 439–457. doi:10.1080/14649350903417191.

Hetz, K.; Kahlenborn, W.; Bollin, C.; Borde, B.; Jung, J. (2019): Entwicklung und Erprobung eines Verfahrens zur integrierten Bewertung von Maßnahmen und Politikinstrumenten der Klimaanpassung. Abschlussbericht zum Vorhaben „Behördenkooperation Klimawandel und -anpassung“, Teil 2.

Heyen, N. B. (2019): From self-tracking to self-expertise: The production of self-related knowledge by doing personal science. *SAGE journals* (29). doi:10.1177/0963662519888757.

- Hölscher, K.; Wittmayer, J. M.; Loorbach, D. (2018): Transition versus transformation: What's the difference? *Environmental Innovation and Societal Transitions* 27, S. 1–3. doi:10.1016/j.eist.2017.10.007.
- Howlett, M. (2014): Why are policy innovations rare and so often negative? Blame avoidance and problem denial in climate change policy-making. *Global Environmental Change* 29, S. 395–403. doi:10.1016/j.gloenvcha.2013.12.009.
- Howlett, M. (2019a): *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. London. doi:10.4324/9781315232003.
- Howlett, M. (2019b): *The policy design primer. Choosing the right tools for the job*. London.
- Howlett, M.; Mukherjee, I. (2018a): Introduction. The Importance of Policy Design: Effective Processes, Tools and Outcomes. In: *Routledge handbook of policy design*. – Routledge handbooks. S. 3–19. New York.
- Howlett, M.; Mukherjee, I. (2018b): Policy Design and Non-Design: A Continuum of Formulation Modalities. In: *Routledge handbook of policy design*. – Routledge handbooks. S. 305–315. New York.
- Howlett, M.; Mukherjee, I. (Hrsg.) (2018c): *Routledge handbook of policy design*. New York.
- Howlett, M.; Rayner, J. (2007): Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'. *Policy and Society* 26 (4), S. 1–18. doi:10.1016/S1449-4035(07)70118-2.
- Hustedt, T. (2014): Negative Koordination in der Klimapolitik: Die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 7 (2), S. 311–330.
- Hutter, G. (2006): Strategies for Flood Risk Management – a Process Perspective. In: *Flood risk management. Hazards, vulnerability and mitigation measures*. – Nato science series Sub series 4, Earth and Environmental Sciences 67. S. 229–246. Dordrecht.
- Hutter, G. (2016): Collaborative governance and rare floods in urban regions – Dealing with uncertainty and surprise. *Environmental Science & Policy* 55 (P2), S. 302–308. doi:10.1016/j.envsci.2015.07.028.
- Hutter, G.; Bohnefeld, J. (2013): Vielfalt und Methode - Über den Umgang mit spannungsreichen Anforderungen beim Formulieren eines Klimaanpassungsprogramms am Beispiel REGKLAM. In: *Partizipation und Klimawandel. Ansprüche, Konzepte und Umsetzung*. – Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten 1. S. 151–172. München.
- Hutter, G.; Lorenz, D. F. (2018): Social Resilience. In: *Vulnerability and Resilience to Natural Hazards*. S. 190–213. Cambridge.
- Hutter, G.; Thaler, T. (2018): Naturgefahren und Risiko-Governance. *Geographische Rundschau* (70), S. 40–44.
- Hutter, G.; Wiechmann, T.; Krüger, T. (2019): Strategische Planung. In: *Strategische Planung - Planungskultur*. S. 13–154. Berlin, Heidelberg.
- Jacob, K.; Postpischil, R.; Graaf, L.; Keimeyer, F.; Hirschnitz-Garbers, M. (2019): Governance einer effizienten und nachhaltigen Ressourcennutzung. Abschlussbericht im Projekt Ressourcenpolitik 2 (PolRess 2). www.ressourcenpolitik.de.
- Jessop, B. (2011): Metagovernance. In: *The Sage handbook of governance*. S. 106–123. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC.
- Keskitalo, E. C. H.; Preston, B. L. (Hrsg.) (2019): *Research handbook on climate change adaptation policy*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.

- Klijn, E.-H. (2008): Policy and Implementation Networks. Managing Complex Interactions. In: The Oxford handbook of inter-organizational relations. – Oxford handbooks in business and management. S. 118–146. Oxford.
- Klijn, E.-H.; Koppenjan, J. F. M. (2016): Governance networks in the public sector. London, New York.
- Knill, C.; Tosun, J. (2015): Einführung in die Policy-Analyse. Opladen, Toronto.
- Köhler, J.; Geels, F. W.; Kern, F.; Markard, J.; Onsongo, E.; Wieczorek, A.; Alkemade, F.; Avelino, F.; Bergek, A.; Boons, F.; Fünfschilling, L.; Hess, D.; Holtz, G.; Hyysalo, S.; Jenkins, K.; Kivimaa, P.; Martiskainen, M.; McMeekin, A.; Mühlemeier, M. S.; Nykvist, B.; Pel, B.; Raven, R.; Rohrer, H.; Sandén, B.; Schot, J.; Sovacool, B.; Turnheim, B.; Welch, D.; Wells, P. (2019): An agenda for sustainability transitions research: State of the art and future directions. Environmental Innovation and Societal Transitions 31, S. 1–32. doi:10.1016/j.eist.2019.01.004.
- Krastev, I.; Holmes, S. (2019): Das Licht, das erlosch. Eine Abrechnung. Berlin.
- Lagreid, P.; Rykkja, L. H. (2015): Organizing for “wicked problems” – analyzing coordination arrangements in two policy areas. International Journal of Public Sector Management 28 (6), S. 475–493.
- Lang, A.; Tosun, J. (2014): Policy Integration und verwandte Ansätze: Möglichkeiten der Theorieintegration. ZPol 24 (3), S. 353–371. doi:10.5771/1430-6387-2014-3-353.
- Lewis, J. (2020): Experimental Design: Ethics, Integrity and the Scientific Method. In: Handbook of Research Ethics and Scientific Integrity. S. 459–474.
- Loer, K.; Reiter, R.; Töller, A. E. (2015): Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es? dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 8 (1), S. 7–28. doi:10.3224/dms.v8i1.19108.
- Longo, J. (2018): Digital Tools for Rapid Policy Design. In: Routledge handbook of policy design. – Routledge handbooks. S. 288–301. New York.
- Loorbach, D.; Frantzeskaki, N.; Avelino, F. (2017): Sustainability Transitions Research: Transforming Science and Practice for Societal Change. Annu. Rev. Environ. Resour. 42 (1), S. 599–626. doi:10.1146/annurev-environ-102014-021340.
- Mahrenholz, P.; Knieling, J.; Knierim, A.; Martinez, G.; Molitor, H.; Schlipf, S. (2017): Optionen zur Weiterentwicklung von Anpassungsstrategien. In: Klimawandel in Deutschland. Entwicklung, Folgen, Risiken und Perspektiven. S. 335–344. Berlin.
- Michaelis, P. (1996): Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik. Eine anwendungsorientierte Einführung. Heidelberg.
- Mintzberg, H. (1994): The Rise and Fall of Strategic Planning. New York: The Free Press.
- Mukherjee, I.; Howlett, M. (2018): Gauging Effectiveness. First- and Second-Best Policy Design. In: Routledge handbook of policy design. – Routledge handbooks. S. 375–388. New York.
- Mullan, M.; Kingsmill, N.; Kramer, A. M.; Agrawala, S. (2013): National Adaptation Planning: Lessons from OECD Countries. OECD.
- Nationale Plattform Zukunft der Mobilität (o. J.): Über uns. <https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/die-npm/>. Stand: 17.11.2022.
- Pelling, M. (2011): Adaptation to climate change. From resilience to transformation. London, New York.
- Peters, B. G. (2018): Policy problems and policy design. Cheltenham, UK.

- Provan, K. G.; Kenis, P. (2008): Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (2), S. 229–252. doi:10.1093/jopart/mum015.
- Rat für nachhaltige Entwicklung (o. J.): Über den Rat. <https://www.nachhaltigkeitsrat.de/ueber-den-rat/>. Stand: 17.11.2022.
- Reckwitz, A. (2019): Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne. Berlin.
- Rio, P. del; Howlett, M. P. (2013): Beyond the 'Tinbergen Rule' in Policy Design: Matching Tools and Goals in Policy Portfolios. *Annual Review of Policy Design* (1), S. 1–16. doi:10.2139/ssrn.2247238.
- Salet, W.; Faludi, A. (Hrsg.) (2000): The revival of strategic spatial planning. Amsterdam.
- Schlomann, B.; Rohde, C.; Schade, W.; Eichhammer, W.; Jochem, E.; Bradke, H.; Clausnitzer, K.-D.; Seefeldt, F.; Kritzing, S.; Offermann, R.; Thamling, N.; Weinert, K.; Pehnt, M.; Brischke, L.; Duscha, Markus; Knörr, Wolfram; Lambrecht, U.; Ringel, M. (2014): Ausarbeitung von Instrumenten zur Realisierung von Endenergieeinsparungen in Deutschland auf Grundlage einer Kosten-/Nutzen-Analyse. Wissenschaftliche Unterstützung bei der Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz (NAPE).
- Schulz, D.; Newig, J. (2015): Assessing Online Consultation in Participatory Governance: Conceptual framework and a case study of a national sustainability-related consultation platform in Germany. *Environmental Policy and Governance* 25 (1), S. 55–69.
- Scott, W. R. (2014): Institutions and organizations. Ideas, interests and identities. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC.
- Selle, K. (2007): Neustart. Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung (169), S. 17–30. doi:10.18154/RWTH-CONV-087314.
- Sørensen, E.; Torfing, J. (2007): Theories of Democratic Network Governance. Basingstoke.
- Sørensen, E.; Torfing, J. (2009): Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Admin* 87 (2), S. 234–258. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x.
- Stecker, R. (2015): Zur Entstehung des neuen Politikfeldes Klimawandelanpassungspolitik in Deutschland. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8 (1), S. 71–89. doi:10.3224/dms.v8i1.19111.
- Torfing, J. (2016): Metagovernance. In: *Handbook on Theories of Governance*. S. 525–537. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.
- Tosun, J.; Treib, O. (2018): Linking Policy Design and Implementation Styles. In: *Routledge handbook of policy design*. – Routledge handbooks. S. 316–330. New York.
- Turnheim, B.; Kivimaa, P.; Berkhout, F. (Hrsg.) (2018): Innovating climate governance. Moving beyond experiments. Cambridge.
- Tushman, M. L.; Smith, W. (2002): Organizational Technology. In: *The Blackwell companion to organizations*. S. 386–414. Oxford.
- Vallée, D. (Hrsg.) (2012): Strategische Regionalplanung. Hannover.
- Ven, A. H. van de (2007): Engaged scholarship. A guide for organizational and social research. Oxford.

- Ven, A. H. van de; Hargrave, T. J. (2004): Social, Technical, and Institutional Change. A Literature Review and Synthesis. In: Handbook of organizational change and innovation. S. 259–303. Oxford, UK, New York, N.Y.
- Vetter, A.; Chrischilles, E.; Eisenack, K.; Kind, C.; Mahrenholz, P.; Pechan, A. (2017): Anpassung an den Klimawandel als neues Politikfeld. In: Klimawandel in Deutschland. Entwicklung, Folgen, Risiken und Perspektiven. S. 325–334. Berlin.
- Vetter, A.; Schauser, I. (2013): Anpassung an den Klimawandel. Priorisierung von Maßnahmen innerhalb der Deutschen Anpassungsstrategie. GAIA - Ökologische Perspektiven für Wissenschaft und Gesellschaft 22 (4), S. 248–254.
- Wiechmann, T. (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.
- Wiechmann, T. (Hrsg.) (2019): Kommunikative Planung - Neoinstitutionalismus und Governance. Berlin, Heidelberg.
- Wit, B. de; Meyer, R. (2010): Strategy. Process, Content, Context. An International Perspective. Andover, Hampshire.
- Wolfram, M.; Frantzeskaki, N.; Maschmeyer, S. (2016): Cities, systems and sustainability: status and perspectives of research on urban transformations. Current Opinion in Environmental Sustainability 22, S. 18–25. doi:10.1016/j.cosust.2017.01.014.
- World Economic Forum (2020): The Global Risks Report 2020. Insight Report - 15th Edition.