Schwerpunkt: Klimapolitik – Integration und Koordination

Thurid Hustedt

Negative Koordination in der Klimapolitik: Die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie

Zusammenfassung
Der Artikel untersucht interministerielle Koordination am Beispiel der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie (IMA) und nimmt mit der Klimaanpassungspolitik eine Querschnittspolitik mit einem ausgeprägten Koordinationsbedarf in den Blick. Der Beitrag zeigt, dass die Arbeitsweise der IMA überwiegend den Merkmalen negativer Koordination entspricht, da das federführende Ressort eine inhaltlich gestaltende Rolle wahrnimmt, Informationen überwiegend gesammelt, Konsens per Veto hergestellt wird und der durch die IMA erarbeitete „Aktionsplan Anpassung" (APA) weder eine ressortübergreifende Zielvorstellung noch ressortübergreifende Maßnahmen repräsentiert. Vielmehr sind der Koordinationsprozess sowie der APA durch selektive Perzeptionen sowie singuläre Ressortinteressen geprägt. Diese zeigen sich in einer auf den Schutz des eigenen Zuständigkeitsbereichs ausgerichteten Haltung der Ressortvertreter, dem auf dem Ressortprinzip basierenden Veto als Entscheidungsmodus sowie in der Dominanz einzelner Ressortprojekte im APA. Der Beitrag basiert auf Experteninterviews und einer Dokumentenauswertung.

Schlagworte: Koordination, Interministerielle Arbeitsgruppe, Klimaanpassungspolitik

Abstract
Negative coordination in climate policy: The Interministerial Working Group on Adaptation
The article studies interministerial coordination in German federal government in the case of the „Interministerial Working Group on Adaptation" (IMA). By analyzing coordination in the field of climate adaptation policy, the article investigates a cross-cutting policy field with a typically high functional demand for interministerial coordination. The article shows that the IMA's working procedures are predominantly characterised by the features of negative coordination: The 'lead' ministry assumes a steering role, information is collected rather than shared, consensus is based on the veto-right of single ministries and the coordination output (‚Aktionsplan Anpassung', APA) does neither reflect a shared concept of adaptation policy nor joined policy measures. The coordination process as well as the APA reflect the selective perceptions and single organisational interests, which become manifest in defending individual areas of competence, the veto-rights based on the departmental principle as well as in the dominance of single departmental projects in the APA. The article is based on expert interviews and document analysis.

Key words: coordination, inter-ministerial working group, climate adaptation policy

1 Einleitung[1]

Koordination in Regierung und Verwaltung ist ein in unterschiedlichen politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschungssträngen untersuchtes Thema. Dabei werden ins-

besondere bei der Koordination sektorübergreifender Politiken Probleme identifiziert (vgl. für einen Überblick *Hustedt/Veit* 2014). Klimapolitik gilt als eine solche Querschnittspolitik mit einem ausgeprägten Koordinationsbedarf. Klimaanpassungspolitik[2] ist ein junger Politikbereich, der vielfältige Berührungspunkte mit einer Reihe von Politikfeldern wie z.B. der Verkehrs-, der Agrar- oder der Forschungspolitik aufweist. Darüber hinaus ist die Problemstruktur der Klimaanpassungspolitik durch die Diskrepanz zwischen kurzfristigen Politikzyklen und langfristigen Risikorealisierungs- und Planungshorizonten charakterisiert sowie mit einem erheblichen Maß an Unsicherheit über Projektionen konkret zu erwartender Klimafolgen konfrontiert (*Biesbroek et al.* 2010, S. 444; *Bauer/Feichtinger/Steurer* 2012, S. 280-283; *Hustedt* 2013a, S. 93).

In der Umweltpolitikforschung dominiert das Konzept der Politikintegration in der Analyse sektorübergreifender Politiken, mit welchem nicht selten die Forderung verbunden wird, umweltpolitische Gesichtspunkte in Entscheidungsprozessen anderer Politikbereiche zu berücksichtigen (vgl. als Überblick zum Konzept der Politikintegration: *Böcher/Töller* 2012, S. 71-74; *Bornemann* 2013, S. 39ff., zur Klimaanpassungspolitik: *Stecker/Mohns/Eisenack* 2012; *Bauer/Feichtinger/Steurer* 2012). Im Gegensatz dazu nimmt dieser Beitrag eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive ein, die organisatorische und prozedurale Kategorien von Entscheidungsprozessen in den Mittelpunkt rückt. Der Beitrag untersucht die interministerielle Koordination der deutschen Klimaanpassungspolitik.

Mit der 2008 durch das Kabinett verabschiedeten Deutschen Anpassungsstrategie (DAS) wurde eine Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie (IMA) etabliert, um einen „Aktionsplan Anpassung“ (APA) zu erarbeiten, der die DAS anhand ressortübergreifender Anpassungsmaßnahmen des Bundes konkretisieren und diese priorisieren sollte. Der 2011 vorgelegte APA hingegen wird diesem Anspruch nur bedingt gerecht (vgl. auch *Der Spiegel* 36/2011). Zwar werden Anpassungsmaßnahmen vorgelegt, diese aber bleiben in den Zuständigkeiten einzelner Ressorts verhaftet, werden nicht priorisiert und eine übergreifende Vorstellung eines anpassungspolitischen Gestaltungsanspruchs bleibt vage in vier „Säulen“ versteckt (*BReg* 2011). Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Frage, anhand welcher prozessualer Eigenschaften sich das Zustandekommen des APA als Koordinationsergebnis erklären lässt.

Der vorliegende Beitrag interpretiert dieses Koordinationsergebnis als Resultat eines Prozesses, der überwiegend durch die Merkmale „negativer Koordination“ gekennzeichnet ist (*Mayntz/Scharpf* 1975, S. 147ff.; *Scharpf* 1973, 1993, 2000). Dazu wird der Koordinationsprozess anhand der analytischen Merkmale rekonstruiert, die den Formen der „positiven und negativen Koordination“ zugeschrieben werden (*Mayntz/Scharpf* 1975, S. 147ff.; *Scharpf* 1973, 1993, 2000). Damit trägt dieser Beitrag zu zwei Literatursträngen bei. Zum einen zeigt er, dass die häufig geforderte Politikintegration an prävalenten Ressortinteressen scheitert und trägt damit aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive zur Diskussion über Politikintegration bei. Zum anderen liefert er einen Beitrag zur Forschung zu Entscheidungsprozessen in der Ministerialverwaltung, indem er mit der empirischen Analyse einer interministeriellen Arbeitsgruppe ein bislang wenig erforschtes Koordinationsarrangement in den Mittelpunkt rückt.

Obgleich interministerielle Arbeitsgruppen weder ein neues noch ein seltenes Arrangement in der bundesdeutschen Ministerialverwaltung darstellen (vgl. dazu *Prior* 1968, S. 12ff.), sind Untersuchungen zur Entscheidungsfindung rar. Die nach wie vor umfassendste Untersuchung wurde bereits 1968 von *Harm Prior* vorgelegt (*Prior* 1968). Eine aktuelle Zahl aller derzeit existierenden interministeriellen Gremien zu ermitteln, ist schwierig,

da es keine Gesamtübersicht gibt. Die Angaben in der (älteren) Literatur schwanken zwischen 23 (*Böckenförde* 1964, S. 244) und 200 (*Olivet* 1978, S. 40) und beruhen überwiegend auf Schätzungen (vgl. auch *Lepper* 1976, S. 435; *Mayntz* 1980, S. 165). „Interministerielle Arbeitsgruppe" ist weder ein feststehender noch ein formalisierter Begriff.[3] Interministerielle Gremien firmieren unter unterschiedlichen Bezeichnungen wie zum Beispiel „Ressortarbeitskreis", „Interministerieller Arbeitskreis", „Interministerieller Ausschuss" oder eben „Interministerielle Arbeitsgruppe". Als „Ressortarbeitskreis" wird typischerweise ein informelles Gremium bezeichnet (vgl. zur Begriffsdiskussion *Prior* 1968, S. 15, vgl. auch *Pehle* 1998, S. 88). Interministerielle Gremien werden in vielen Politikfeldern und auf verschiedenen hierarchischen Ebenen eingesetzt.[4] Neben Gremien, die ausschließlich mit Mitarbeitern der Ministerialverwaltung besetzt sind, finden sich auch solche, in denen darüber hinaus die Vertreter organisierter Interessen des jeweiligen Bereichs repräsentiert sind, wie z.B. die Interministerielle Arbeitsgruppe „Versorgung mit Hebammenhilfe", der neben Vertretern von sechs Bundesministerien, das Bundeskanzleramt, Verbände der Hebammen und Geburtshilfe, der Gesamtverband der Versicherungswirtschaft sowie der GKV-Spitzenverband angehören (*BT-Drs. 17/14316*, S. 2). Interministerielle Gremien werden zur Bearbeitung einer bestimmten Frage eingesetzt, sie können aber von durchaus unterschiedlicher Dauer sein. Während einige nur sehr kurzfristig durch die beteiligten Ressorts eingesetzt werden, nehmen andere Aufgaben über einen längeren Zeitraum auf Basis eines Kabinettsmandats wahr, so zum Beispiel die Interministerielle Arbeitsgruppe CO2-Reduktion, die 1990 etabliert wurde, um verbindliche nationale Ziele für die Reduktion von Treibhausgasen zwischen den Bundesministerien abzustimmen und die bis 2007 sechs Berichte vorlegte (*Fleischer/Hustedt* 2012, S. 270-274; *Pehle* 1998, S. 88-99).

Der Artikel ist wie folgt gegliedert. Im nächsten Abschnitt werden die Formen der negativen und positiven Koordination mitsamt der zugehörigen analytischen Merkmale als Bezugspunkte der empirischen Analyse diskutiert, bevor das Untersuchungsdesign und die Datengrundlage dargelegt werden. In Abschnitt 4 wird in die DAS und das Mandat der IMA eingeführt. In der anschließenden empirischen Analyse wird die Koordination in der IMA anhand der Rolle des federführenden Ressorts, der Prozesse der Informationsverarbeitung und Konsensbildung und des APA als zentralem Koordinationsergebnis untersucht. Der Beitrag schließt mit Überlegungen inwieweit die hier präsentierten Befunde zu einem vertieften theoretischen Verständnis interministerieller Koordination beitragen können.

2 Formen von Koordination: Positive und negative Koordination

Als zwei „Formen der Selbstkoordination" (*Scharpf* 1993, S. 69) sind „positive" und „negative" Koordination von *Renate Mayntz* und *Fritz Scharpf* basierend auf Beobachtungen zum Entscheidungsverhalten der Bonner Ministerialverwaltung im Zuge der Planungsdiskussion der 1960er und frühen 1970er Jahre kontrastiert worden (vgl. *PRVR* 1972; Scharpf 1973; *Mayntz/Scharpf* 1975).[5] Die Planungsdiskussion beruhte auf der in Regierungspraxis und Sozialwissenschaften weithin geteilten Vorstellung, „Zukunft sei prognostizierbar, berechenbar und planbar" (*Metzler* 2003, S. 782), die sich insbesondere mit der Politik der ‚inneren Reformen' der ersten sozialliberalen Koalition unter Willy Brandt verband (*Metzler* 2005, S. 351-362). Den damit einhergehenden, vorrausschauenden Ge-

staltbarkeitsanspruch galt es, durch politikfeldübergreifende Planungssysteme sowie ‚optimierte' Organisationsstrukturen und -prozesse in der Ministerialverwaltung einzulösen (*Metzler* 2005, S. 356). Diese Diskussion bildete den Nährboden für die von der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (PRVR) eingenommene Perspektive zur Untersuchung der Ministerialverwaltung (*PRVR* 1972, S. 2 ff). Als normativen wie konzeptionellen Bezugsrahmen entwickelten *Mayntz* und *Scharpf* das Konzept der ‚aktiven Politik' (*PRVR* 1972, S. 4ff.; *Mayntz/Scharpf* 1973; *Mayntz/Scharpf* 1975, S. 7ff.). ‚Aktive Politik' formuliert als „kritische Anforderung an das politische System (...) die Fähigkeit zur vorausschauenden, aktiven Regelung und Steuerung" (*Mayntz/Scharpf* 1973, S. 116). Damit steigen die Anforderungen an das politische System: Es entsteht ein gegenüber dem Status quo erhöhter „Ressourcen- (...), Informationsverarbeitungs- (...), Koordinierungs- (....)" sowie „Konfliktregelungsbedarf" (*Mayntz/Scharpf* 1973, S. 124/125).[6]

Die Unterscheidung zwischen negativer und positiver Koordination ist explizit vor diesem Bezugsrahmen entstanden und durch diesen zu verstehen. Daher repräsentiert diese Unterscheidung keine „Theorie der Koordination", aber leitet den analytischen Blick auf distinkte Kategorien des Koordinationsarrangements und -prozesses, da sie auf der Grundannahme beruht, dass die Eigenschaften des Koordinationsarrangements und -prozesses zentral für das Koordinationsergebnis sind. *Mayntz* und *Scharpf* verstehen die beiden Koordinationsformen als „ideal types" (*Mayntz/Scharpf* 1975, S. 147): „(...) even though we realize that they describe extremes on a continuum rather than dichotomous alternatives" (*Mayntz/Scharpf* 1975, S. 147). Hier wird an diese Perspektive angeschlossen, in dem die Koordination in der IMA zwischen diesen beiden Polen verortet wird. Die Merkmale der beiden Koordinationsformen bieten Merkposten an, um die empirische Analyse anzuleiten.

Die Eigenschaften der als „negative Koordination" bezeichneten Form lassen sich knapp wie folgt skizzieren. Die hauptsächlich zuständige Einheit – in der Terminologie der deutschen Verwaltung die federführende Einheit – erarbeitet auf Basis ihrer Zuständigkeit einen Handlungsvorschlag und legt diesen den anderen betroffenen Einheiten vor. Die betroffenen Einheiten prüfen diesen Vorschlag unter dem Blickwinkel negativer Folgen für ihren eigenen Zuständigkeitsbereich. Im Gegensatz dazu stellt die Form der „positiven Koordination" darauf ab, dass alle zuständigen bzw. inhaltlich betroffenen Einheiten von Beginn an in den Entscheidungsprozess einbezogen sind und alle denkbaren Policy-Alternativen mit allen Akteuren gemeinsam diskutiert werden (*Scharpf* 1973, S. 91). Der „Aktionsraum" (*Scharpf* 1973, S. 91) der in Frage stehenden Policy bezieht sich also auf die Zuständigkeiten und Handlungsspielräume aller einbezogenen Einheiten. Grundlegend für die Unterscheidung der beiden Koordinationsformen ist die jeweilige Geltung selektiver Perzeptionen der beteiligten Organisationseinheiten, die sich in Organisationsinteressen manifestieren (*Scharpf* 1973, S. 81, zur selektiven Perzeption: *Dearborn/Simon* 1958): Während Prozesse negativer Koordination durch die auf den eigenen Zuständigkeitsbereich fokussierte Aufmerksamkeit und auf die Wahrung und Realisierung eigener Organisationsinteressen zugespitzte Haltung der beteiligten Organisationseinheiten charakterisiert sind, wird die Prävalenz selektiver Perzeptionen und Organisationsinteressen in der Form positiver Koordination zugunsten eines gemeinsamen Koordinationsergebnisses zurückgedrängt.

Die aus den Formen negativer oder positiver Koordination resultierenden Koordinationsergebnisse weisen dann je distinkte Eigenschaften auf: Da die beteiligten Einheiten in der Form der negativen Koordination über ein „effektives Veto" (*Scharpf* 2000, S. 193 FN 11) verfügen, sind solchermaßen entstandene Ergebnisse im Verlauf des Prozesses „herunterkoordiniert" (*Scharpf* 1973, S. 89) worden, haben also an Umfang und Reich-

weite verloren, während sich Ergebnisse positiver Koordination dadurch auszeichnen, dass sie zu „umfassende[n] Lösungen" führen, die „nicht mit einem Verlust an spezialisierter Information und damit inhaltlicher Qualität erkauft werden" (*Scharpf* 1973, S. 86). Während Koordinationsergebnisse negativer Koordination in der Problemsicht und damit der selektiven Perzeption der federführenden Einheit verhaftet bleiben, repräsentieren Koordinationsergebnisse positiver Koordination eine geteilte Problemsicht, überwinden also die beschränkte Aufmerksamkeit selektiver Perzeptionen. Ergebnisse negativer Koordination reflektieren also zuvorderst die Eigeninteressen der beteiligten Organisationseinheiten, während Ergebnisse positiver Koordination eine geteilte Vorstellung über das avisierte Ziel sowie über dafür erforderliche, ggbfs. gemeinsame Maßnahmen abbilden.

Allerdings liegt der zentrale Vorteil von Prozessen negativer Koordination darin, dass sie die Koordinationskosten „drastisch" (*Scharpf* 1973, S. 90) reduzieren. Scharpf bestimmt die Koordinationskosten anhand der Interaktionen zwischen den beteiligten Einheiten in beiden Koordinationsformen (vgl. ausführlich: *Scharpf* 1973, S. 90-94) und zeigt, dass die Anforderungen an die „Informationsverarbeitungskapazität" (*Scharpf* 1973, S. 95) und die „Konsensfindung" (*Scharpf* 1973, S. 93) der beteiligten Einheiten in der Form negativer Koordination erheblich geringer sind.

Im Prozess der Informationsverarbeitung werden spezialisierte Informationen über das in Frage stehende Policy-Problem aus allen Teilbereichen zu einer von allen beteiligten Akteuren getragenen Darstellung zusammengeführt, weil einschlägige Informationen in den auf dieses Problem zugeschnittenen „Basiseinheiten" (*Scharpf* 1973, S. 80) vorgehalten werden. In der Form der negativen Koordination sind die Anforderungen an die Informationsverarbeitungskapazität der beteiligten Akteure gering: Der Entwurf der federführenden Einheit beruht auf den dort vorliegenden Informationen und blendet die Informationslage der weiteren beteiligten Organisationseinheiten aus, diese evaluieren den Vorschlag vor dem Hintergrund der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen auf für sie störende Effekte. Anders in der Form der positiven Koordination: Hier gilt es, die in den verschiedenen beteiligten Organisationseinheiten vorgehaltenen Informationen zusammenzutragen und durch die Brille des gemeinsamen „Problemlösens" (*Scharpf* 2000, S. 221ff.) zusammenzufügen. Der Prozess der Informationsverarbeitung stellt also hohe Anforderungen an die Informationsverarbeitungskapazität der beteiligten Akteure, weil im Grundsatz alle spezialisierten Informationen und darauf basierenden Entscheidungsalternativen auf die jeweiligen Auswirkungen auf die Zuständigkeitsbereiche aller beteiligten Organisationseinheiten bewertet werden müssen.

Im Prozess der Konsensbildung werden Entscheidungen über die Inhalte des Koordinationsergebnisses getroffen. In Prozessen negativer Koordination wird Konsens zwischen den beteiligten Akteuren über die „Nicht-Ablehnung" (*Scharpf* 1973, S. 93) der durch die federführende Einheit zur Entscheidung gestellten Alternative hergestellt. Diese Alternative kann nur dann abgelehnt werden, wenn die beteiligten Akteure negative Effekte auf den eigenen Handlungsbereich erwarten. Entsprechend ist der Konsensbedarf im Vergleich zur positiven Koordination gering: Hier wird Konsens hergestellt, indem die beteiligten Akteure der „Gesamtlösung" (*Scharpf* 1973, S. 94) unter Einbeziehung aller Auswirkungen aller Alternativen auf den eigenen Handlungsbereich zustimmen. Damit sind die Anforderungen an den Konsensbildungsprozess deutlich höher (*Scharpf* 1973, S. 92-94) und es droht die „Frustration des totalen Immobilismus" (*Scharpf* 1973, S. 93).

Während Selbstkoordination auf Verhandlungen zwischen gleichrangingen, also nicht wechselseitig formal sanktionsbewehrten Organisationseinheiten beruht, ist interministe-

rielle Koordination in die hierarchische Struktur der Ministerialorganisation eingebettet. Dadurch wird die „effektive Koordinationsleistung von Verhandlungen (...) wesentlich gesteigert werden“ (*Scharpf* 1993, S. 71). Da intra- und interministeriell erarbeitete Vorschläge grundsätzlich in letzter Instanz durch den Minister bzw. das Kabinett ‚abgesegnet‘ werden müssen, wird durch die Einbettung in hierarchische Strukturen einerseits erzwungen, dass Organisationseinheiten sich überhaupt an Koordinationsprozessen beteiligen und andererseits sorgt sie dafür, dass diese auch zu Entscheidungen in einem Koordinationsprozess kommen.

Zusammenfassend soll hier folgende Annäherung an die Formen der positiven und negativen Koordination präzisiert werden. Wenn die Koordination in der IMA dadurch charakterisiert ist, dass das federführende Ressort eine administrative Moderatorenrolle einnimmt, die aus den Ressorts eingebrachten Informationen zur wechselseitigen Diskussion gestellt werden, Konsens über das Koordinationsergebnis durch die Zustimmung aller hergestellt wird, der APA eine geteilte Zieldefinition abbildet und darüber hinaus ressortübergreifende Anpassungsmaßnahmen abbildet, entspricht das dominante Muster der Form der positiven Koordination. Wenn die Koordination in der IMA durch eine inhaltlich gestaltende Rolle des federführenden Ressorts geprägt ist, die Informationen aus den einzelnen Ressorts gesammelt, Konsens auf dem Veto-Recht der einzelnen Ministerien beruht und der APA keine gemeinsame Zieldefinition abbildet und zuvorderst ressortspezifische Maßnahmen auflistet, entspricht das dominante Muster der Form der negativen Koordination.

3 Untersuchungsdesign und Datengrundlage

Dieser Aufsatz ist als Einzelfallstudie interministerieller Koordination am Beispiel der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie angelegt. Die IMA wurde ausgewählt, weil sie mit der Klimaanpassungspolitik in einem Politikfeld tätig ist, das als typische Querschnittspolitik gilt (siehe Abschnitt 1), an dem sich typische Merkmale institutionalisierter interministerieller Koordination untersuchen lassen. Als Einzelfallstudie hat die vorliegende Untersuchung explorativen Charakter, deren theoriefähiger Ertrag darin liegt, dass sich Überlegungen und Hypothesen zur Überprüfung in weiteren Fällen ableiten lassen (siehe Abschnitt 6). Da das Zustandekommen des APA als Koordinationsergebnis im Mittelpunkt des hier verfolgten Interesses steht, konzentriert sich die Untersuchung auf die erste Arbeitsphase der IMA, die 2008 eingesetzt wurde und 2011 den APA vorgelegt hat.

Die Koordination innerhalb der IMA wird analysiert, indem der Koordinationsprozess im Hinblick auf die Rolle des federführenden Ressorts, die Informationsverarbeitung und Konsensbildung rekonstruiert wird und mit einer Analyse des APA kontrastiert wird. Zu diesem Zweck beruht die empirische Analyse einerseits auf zehn, ca. 60-minütigen halbstrukturierten Leitfadeninterviews mit Vertretern der Ministerien in der IMA und andererseits auf einer Auswertung des APA. Das Ziel der Interviews ist es, Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse nachzuvollziehen. Die Interviews wurden entweder mit den Leitern der zuständigen Referate oder mit den entsprechenden Referenten geführt. Darüber hinaus wurde ein Interview mit der zuständigen Einheit im Umweltbundesamt (UBA) geführt. Ein Ressort hat die Fragen schriftlich beantwortet, diese Antworten werden ebenso wie die mündlichen Interviews zitiert bzw. referiert. Mit Ausnahme des Vertreters des federführenden Umweltministeriums (Interview D-8) wurde den Interviewpartnern Anonymität zugesichert, weshalb auf die Interviews anhand von Codes Bezug genommen wird.

Der APA ist in einen sieben Teilkapitel umfassenden Textteil sowie einen vierteiligen Appendix („H. Anlagen“) gegliedert. Der dritte Teil des Anhangs (H.3) besteht aus einer „Tabelle der Aktivitäten und Maßnahmen des Aktionsplans“, in dem die Projekte aufgelistet sind, mit denen die Ressorts zum APA beitragen. Für die dort insgesamt 134 aufgeführten „Aktivitäten und Maßnahmen“ sind neben einer Kurzbeschreibung und dem zugeordneten „Handlungsfeld“ jeweils das federführende Ministerium, beteiligte Partner, der Zeitraum des Projektes, der Umsetzungsstatus, die Finanzquelle und für einige Projekte auch der Finanzumfang ausgewiesen.[7] Für das hier verfolgte Interesse wurde anhand dieser Übersicht das Ausmaß der ressortübergreifenden Aktivitäten in drei Schritten ermittelt. Erstens wird geschaut, wie sich die aufgeführten Aktivitäten auf die inhaltliche Struktur des APA verteilen. Zweitens wird analysiert, wie sich die Aktivitäten anteilig auf die federführenden Ressorts verteilen und wie diese der inhaltlichen Struktur zugeordnet sind. Drittens wird dargestellt, welche „beteiligten Partner“ für jede Aktivität ausgewiesen sind.

4 Die Deutsche Anpassungsstrategie: Etablierung der IMA

Die DAS (*BReg* 2008) wurde im Dezember 2008 vom Kabinett verabschiedet. *Rebecca Stecker, Till Mohns* und *Klaus Eisenack* zeichnen detailliert nach, wie das Thema Klimaanpassung auf der Agenda der Bundesregierung etabliert wurde (*Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 185-188). Sie betonen als entscheidenden Faktor, dass die Zuständigkeit innerhalb des BMU im Juni 2007 von der damaligen Abteilung für „Klimaschutz und Internationales“ an das bis heute federführende Referat WA1 in der Wasserabteilung[8] übertragen wurde (vgl. ausführlich *Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 189-194). Die DAS wurde durch einen durch das BMU ins Leben gerufenen informellen Ressortarbeitskreis erarbeitet, in dem mehrere Ressorts vertreten waren und der als informeller Vorgänger der späteren IMA zu verstehen ist (Interviews 4, 6, 8; vgl. auch *Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 193).

In der DAS werden 13 nach Sektoren wie z.B. Bauwesen, Landwirtschaft und Finanzwirtschaft gegliederte „Handlungsfelder“ (*BReg* 2008, S. 4) und zwei „Querschnittsthemen“, nämlich Raum-, Regional- und Bauleitplanung sowie Bevölkerungsschutz identifiziert, für die Folgen des Klimawandels in Deutschland erwartet werden und entsprechende Anpassungsleistungen erbracht werden sollen (*BReg* 2008, Kapitel 3). In der DAS wird die Erarbeitung des APA angekündigt, zu dessen Erarbeitung die IMA formal eingerichtet wurde (*BReg* 2008, S. 4 und S. 66), und folgender Anforderungskatalog an den APA formuliert, der gleichsam als „Mandat“ (*BReg* 2008, S. 59) der IMA dient: „Grundsätze und Kriterien für die Identifizierung und Priorisierung von Handlungserfordernissen, Priorisierung von Maßnahmen des Bundes, Überblick über konkrete Maßnahmen anderer Akteure (auf der Grundlage des Dialog- und Beteiligungsprozesses), Aussagen zur Finanzierung, Vorschläge für eine Erfolgskontrolle (Indikatoren), Weiterentwicklung der Deutschen Anpassungsstrategie und Benennung der nächsten Schritte“ (*BReg* 2008, S. 59). In der DAS wird ferner angekündigt, die Bundesregierung orientiere sich in der Anpassungspolitik an einem „integrale[n] Ansatz“ (*BReg* 2008, S. 7), da Klimafolgen und Anpassungsmaßnahmen viele Sektoren betreffen, woraus auch der Anspruch abgeleitet wird, sektorübergreifende Maßnahmen vorzulegen.

5 Von der DAS zum APA: Koordination in der IMA

Die Idee, die IMA formal zu etablieren, entstand im BMU mit dem Ziel, die Ministerien enger als im Ressortarbeitskreis auf die Mitarbeit in der Anpassungspolitik zu verpflichten (Interviews 4, 6, 8). Mit der Formalisierung hat sich die Zusammenarbeit der Ressorts verändert. Stand in der „sehr intensiven Zusammenarbeit" (Interview 6) im Ressortarbeitskreis im Vordergrund, das „Thema in die Ressorts hereinzutragen" (Interview 8), ist es durch die Kabinettsentscheidung in den einzelnen Ministerien formal verankert worden und sie „sorgt dafür, dass das Thema in den internen Prioritäten der Häuser aufschlägt" (Interview 3, ähnlich Interviews 4, 6, 8). Mit der formalen Etablierung der IMA wurden aber nicht nur „politische Erwartungen geschaffen" (Interview 3), sondern die interministerielle Koordination ist stärker durch die Interessen der einzelnen Ministerien durchdrungen worden wie die nachfolgende Analyse zeigt.

Formal wurde die IMA auf Ebene der Abteilungsleiter eingesetzt, welche diese Aufgabe durchgängig an die zuständigen Referate delegiert haben (*Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 194). Nachdem sich die IMA auf Ebene der Abteilungsleiter in einer konstituierenden Sitzung im Mai 2009 auf wesentliche Eckpfeiler und -daten des Prozesses zur Erarbeitung des APA verständigt hatte (Interviews 3, 4, vgl. auch *Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 196), hat die IMA auf Ebene der Referatsleiter und Referenten die inhaltliche Arbeit aufgenommen und tagte bis Anfang 2011 neun Mal (*Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 196). Laut DAS sollten „alle Ressorts" (*BReg* 2008, S. 66) in der IMA vertreten sein. Allerdings hat sich im Laufe dieser Untersuchung herausgestellt, dass zumindest das AA und das BMJ nach der konstituierenden Sitzung der IMA nicht mehr an den Sitzungen teilgenommen haben. Häufig, aber nicht immer wurden das BMI durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) und das BMBF durch eine Organisationseinheit des Projektträgers DLR (PT-DLR) vertreten oder die Ressortvertreter wurden durch einen Repräsentanten von BBK bzw. PT-DLR begleitet. Auch das BMVBS wurde gelegentlich durch einen Vertreter des Deutschen Wetterdienstes (DWD) begleitet. Ein Vertreter des UBA hat ebenfalls an den Sitzungen der IMA teilgenommen.

Die federführende Rolle des Umweltministeriums: Steuernder Treiber

In der DAS wurde dem BMU die Federführung für die IMA übertragen (*BReg* 2008, S. 66), die durch das insgesamt für die Anpassungspolitik zuständige Referat WAI wahrgenommen wird. Im federführenden Referat ist eine Referentin für die IMA zuständig, darüber hinaus ist auch der Referatsleiter eng in die IMA-Arbeit eingebunden. Die Rolle des federführenden Referats changiert zwischen den beiden Polen positiver und negativer Koordination. In der Wahrnehmung der beteiligten Ressorts nimmt das BMU die gewöhnliche Rolle des Federführers wahr, während das federführende Referat seine Steuerungsmöglichkeiten selbst als eingeschränkt wahrnimmt. Insgesamt fungiert es als Treiber des Koordinationsprozesses und nimmt einen erheblichen steuernden Einfluss auf das ‚Endprodukt' APA.

Die „besondere Vorrangstellung" (*Lepper* 1976, S. 439) des federführenden Ressorts wird zunächst dadurch deutlich, dass es als „Quasi-Sekretariat" (Interview 3) fungiert, dem allerdings über eine rein organisatorische Funktion hinaus auch erhebliche inhaltliche Gestaltungsoptionen zukommen (vgl. *Page* 2012, S. 72ff.). Das federführende Referat

WA 1 des BMU sitzt der IMA vor und führt die Geschäfte der Arbeitsgruppe. Es lädt zu den IMA-Sitzungen ein, erstellt einen Vorschlag für die Tagesordnung, versendet Unterlagen an die Teilnehmer und leitet die Sitzungen (Interviews 1, 2, 3). Im Vorfeld einer Sitzung haben die anderen Ministerien Gelegenheit, eigene Vorschläge für die Tagesordnung zu unterbreiten, allerdings wird zumeist der BMU-Vorschlag abgearbeitet (Interviews 1, 4). Die inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten des federführenden Referats liegen darin, dass es „den ersten Aufschlag" (Interview 1) für zu beratende Texte macht und die Gliederung des APA entworfen hat (Interviews 4, 8). Der Textteil des APA ist in vier Säulen gegliedert, denen die Aktivitäten und Maßnahmen der Ministerien zugeordnet werden. In der ersten Säule sind vorrangig Forschungs- bzw. Forschungsförderungsaktivitäten angesiedelt („B.1 Wissen bereitstellen, Informieren, Befähigen"), die zweite Säule bezieht sich auf rechtliche und technische Rahmen in Bundeszuständigkeit („B.2 Rahmensetzung durch die Bundesregierung"), die dritte Säule umfasst die Vorhaben des Bundes in seiner Eigenschaft als Eigentümer von z.B. Gebäuden („B.3 Aktivitäten in direkter Bundesverwaltung"), und der vierten Säule sind Projekte der Klimaanpassungspolitik zugeordnet, an denen die Bundesregierung international beteiligt ist – vorrangig in der Entwicklungszusammenarbeit („B.4 Internationale Verantwortung") (*BReg* 2011, Kapitel B). Dieses Säulenmodell dient aus Sicht des federführenden Referats dazu, sich von der Gliederung nach sektoralen Handlungsfeldern – wie in der DAS – zu lösen: „Diese vier Säulen erlauben es allen Ressorts, jeweils etwas beizutragen und das (...) als eine gemeinsame Gesamtkonzeption darzustellen, in der sich alle Ressorts mit Aktivitäten unter diesen Säulen wiederfinden" (Interview 8).

Die Gliederung wurde mit den anderen Ressortvertretern diskutiert und auch übernommen, so das federführende Referat: „Wir hatten eben schon ein Konzept, wie das Produkt am Ende aussehen sollte. Das hat sich dann auch (...) nicht mehr wesentlich geändert" (Interview 8). Aus Sicht der beteiligten Ressorts unterscheidet sich die federführende Rolle eines Ressorts in der IMA nicht von der Wahrnehmung der Federführung in einer ‚herkömmlichen' Ressortabstimmung, d.h. einer interministeriellen Abstimmung ohne Arbeitsgruppe (Interviews 1, 5, 7, 9): „Das Vorschlagsrecht liegt immer beim federführenden Ressort" (Interview 2, ähnlich: Interviews 3, 5). Anders als in anderen interministeriellen Arbeitsgruppen ist die federführende Position des BMU in der IMA nicht strittig (vgl. *Prior* 1968, S. 61, für die IMA CO2-Reduktion: *Pehle* 1998, S. 92), sondern vielmehr wird deren „Führungsrolle" (Interview 4) als normales, etabliertes Instrument gesehen: „Der Federführer ist gute Tradition" (Interview 3). Das federführende Referat wird von den anderen als Treiber des Prozesses wahrgenommen: „Die Arbeit in einer solchen Arbeitsgruppe steht und fällt mit den Machern in einer solchen Gruppe. Und das ist das federführende Referat in dieser Arbeitsgruppe" (Interview 3, ähnlich: Interviews 4, 6).

Das federführende Referat selbst beschreibt seine Rolle zuvorderst als „Funktion, zu koordinieren" (Interview 8). Es sieht sich selbst in der Rolle des Moderators, der darauf achtet, „sicherzustellen, dass alle Ressorts mitgenommen werden" (Interview 8). Das federführende Referat beschreibt die eigenen Vorarbeiten und Textentwürfe als Diskussionsgrundlage, um den Prozess voranzutreiben: „Damit etwas dabei herauskommt, muss natürlich jemand (...) in Vorlage gehen. (...) Wir haben Vorschläge gemacht (...). Es gab immer etwas, das wir strategisch vorgegeben haben, an dem sich die anderen dann reiben und abarbeiten konnten" (Interview 8). Insbesondere bei der Erarbeitung der Textvorschläge, die in der IMA abgestimmt werden sollen, arbeitet das federführende Referat eng mit dem UBA zusammen, welches die ersten Entwürfe für Tagesordnungen und Textvorschläge erarbeitet.

Anders als die beteiligten Ressorts sieht das federführende Referat allerdings „definitiv“ (Interview 8) einen Unterschied in der Wahrnehmung der Federführung im Rahmen der IMA und in einer ‚herkömmlichen‘ Ressortabstimmung, der vor allem in der geringeren „Steuerungsmöglichkeit“ (Interview 8) liegt, weil sich die Zuständigkeiten für die Umsetzung der DAS auf mehrere Ministerien verteilen. Diese, für Querschnittspolitiken typische Zersplitterung der Handlungskompetenzen stellt aus Sicht des federführenden Referats eine erhebliche Restriktion für den eigenen Einfluss dar, aus der es den eigenen Rollenanspruch ableitet, zuvorderst ausgleichend und moderierend zu wirken (Interview 8). Insgesamt bewerten die beteiligten Ministerien die Wahrnehmung der Federführung durch das BMU positiv: Das federführende Referat – so die gängige Einschätzung der befragten Vertreter der anderen Ressorts – nehme seine Rolle sehr konstruktiv und kooperativ wahr (Interviews 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10).

Informationsverarbeitung: Beitrag per Sammlung

Der Frage der Informationsverarbeitung innerhalb der IMA lässt sich auf zwei Ebenen nachgehen. Erstens auf der Gruppenebene, anhand der Frage, wie die Informationen aus den verschiedenen Ressorts zusammengetragen und in der IMA bearbeitet wurden. Zweitens auf der Ebene der Ressortvertreter, welche die in die IMA getragenen Informationen in ihren Häusern einholen und an diese zurückkoppeln. Die in der IMA zu verarbeitenden Informationen zur Vorbereitung des APA resultieren aus dem in der DAS niedergelegten Auftrag der IMA (siehe oben). Die Informationsverarbeitung in der IMA ist wesentlich durch die selektiven Perzeptionen und Organisationsinteressen der einzelnen Ministerien geprägt, die sich auf der Gruppenebene in der Wahrung der ressorteigenen Grenzen und auf der Ebene der Ressortvertreter in der Rückbindung an die ‚eigene‘ Hierarchie durch die Antizipation der politischen Präferenzen der Hausleitung zeigen. Der Informationsstand bildet damit eine lose Sammlung der einzelnen Ressortbeiträge ab, wie sie für die Form der negativen Koordination charakteristisch ist.

Auf der Gruppenebene zeigt sich, dass die Sichtweisen der einzelnen Ressorts geprägt haben, wie die Informationen zusammengetragen und dann auf wechselseitige Störungen geprüft wurden. Dieses Muster basiert auf der Haltung der beteiligten Ministerien, den eigenen Zuständigkeitsbereich vor Zugriffen anderer schützen zu wollen. Zwar verfolgte das BMU mit dem Säulenmodell des APA einen ressortübergreifenden Ansatz, hat dann aber nach der Vereinbarung des Säulenmodells eine Tabelle an die beteiligten Ressorts geschickt, mit der konkrete, bereits laufende oder sich in Planung befindende Aktivitäten der einzelnen Ministerien in den vier Säulen abgefragt wurden (Interviews 4, 5, 6, 7, 8, vgl. auch *Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 197). Diese auf die Einzelaktivitäten der Ressorts abzielende Vorgehensweise wird von den Interviewpartnern nicht zuletzt auf die bereits zu Beginn der IMA-Arbeit getroffene Entscheidung zurückgeführt, dass alle Maßnahmen des APA aus den Einzelplänen der Ressorthaushalte zu finanzieren sind und keine gesonderten Mittel durch das BMF zur Verfügung gestellt werden (Interviews 3, 4, 6, 7, vgl. auch *Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 197). In der Folge wurde vereinbart, dass der APA keine „Wünsch-Dir-Was-Liste“ (Interview 3) abbilden solle, sondern Projekte deren Finanzierung bereits geklärt war (vgl. auch *BReg* 2011, S. 7).[9]

Die Zusammenarbeit in der IMA in der Phase der Zusammenstellung der einzelnen Projekte war dadurch gekennzeichnet, dass die Ressorts „versucht haben, Grenzen zu

wahren, dass aus der inhaltlichen Diskussion nicht plötzlich eine Anforderung für ihr Ressort entsteht“ (Interview 6). Aus Sicht der beteiligten Ressorts galt es, darauf zu achten, dass der eigene Zuständigkeitsbereich nicht durch andere Akteure beeinflusst wird: „Wir arbeiten auch gerne mit, in dem wir über unsere Zuständigkeitsbereiche reden, bevor andere über unsere Zuständigkeitsbereiche reden“ (Interview 5, ähnlich: Interviews 2, 3, 4, 6). Zwar war diese Phase durchaus durch die Frage bestimmt „Was können wir einbringen?“ (Interview 10, ähnlich: Interviews 5, 6, 7), diese wurde aber auf einzubringende Maßnahmen der einzelnen Ministerien fokussiert, vor allem um Ressortprojekte „sichtbar zu machen“ (Interview 10). Die selektiven Perzeptionen der beteiligten Ministerien bildeten den zentralen Bezugspunkt der Diskussion. In den Worten eines Interviewpartners ging es darum ein „Gefühl dafür zu entwickeln, wo Dinge falsch laufen können“ (Interview 2). Die zugelieferten Projekte sind dann in der IMA diskutiert worden und durch das federführende Referat zusammengestellt worden (Interviews 1, 4, 6). Diese Weiterbearbeitung der zugelieferten Beiträge wird im nachfolgenden Abschnitt „Konsensbildung“ näher diskutiert.

Die Relevanz der einzelnen Ressortsichtweisen wird auch in der Rückbindung der Ressortvertreter an ihre Häuser deutlich, die ihre Positionen zuvorderst an den Interessen der entsendenden Häuser ausrichten und die ‚Hausmeinung‘ intern vor allem auf der fachlichen Ebene abstimmen. Grundsätzlich sehen die Ressortvertreter die Vertretung der hauseigenen Interessen in der IMA als ihre wichtigste Aufgabe und ihr zentrales, individuelles Mandat (Interviews 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10). In den Worten eines Interviewpartners: „Man hat die Sicht des eigenen Hauses zu vertreten“ (Interview 3).

Die Ressortvertreter fungieren als Schnittstelle zwischen der IMA und den Fachreferaten des eigenen Hauses und koordinieren die Zulieferungen der Ministerien an die IMA (Interviews 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10). Diese intra-ministerielle Koordination reflektiert das typische Muster ressortinterner Abstimmung, dass zum einen vor allem auf der Arbeitsebene abgearbeitet wird und zum anderen durch das „Dialogmodell“ charakterisiert ist, nachdem die vertikale Abstimmung zwischen Arbeitsebene und politischer Leitung wesentlich darauf beruht, dass die Arbeitsebene die politischen Präferenzen der Leitung antizipiert und daran ihre Entscheidungen ausrichtet (vgl. *Mayntz/Scharpf* 1975). Die Antizipation der Position und Präferenzen der politischen Leitung dient als Leitschnur: „Es hat nicht zu jeder IMA-Sitzung eine Leitungsvorlage gegeben, aber wir haben uns natürlich Gedanken gemacht, was wir in eine solche Vorlage schreiben würden“ (Interview 3, ähnlich auch: Interviews 1, 2, 5).

Die Ressortvertreter entscheiden auf Referentenebene, ob und wann andere Referate des eigenen Hauses einzubeziehen sind (Interviews 1, 2, 5, 10). Als es galt, die einzelnen Ressortbeiträge zuzuliefern, haben die Ressortvertreter die nach ihrer Einschätzung fachlich berührten Referate um Zulieferung gebeten (Interviews 5, 6, 10). Dabei vermitteln die Ressortvertreter durchaus auch zwischen dem Anliegen der IMA und den Sichtweisen der internen Fachreferate: „Wir mussten da manchmal auch Überzeugungsarbeit leisten. (...) Listen auszufüllen, ist nicht unbedingt die Lieblingsaufgabe der Fachreferate“ (Interview 5, ähnlich Interview 3). Aus Sicht der Ressortvertreter ist dabei zentral, dass alle zuzuliefernden Beiträge der „fachlichen und politischen Einschätzung“ (Interview 5) des Ressorts entsprechen (ähnlich: Interviews 1, 2, 3, 6).

Konsensbildung: Veto und Konfliktvermeidung

Die Konsensbildung in der IMA ist durch das Spannungsverhältnis zwischen der politisch formulierten Erwartung, einen gemeinsamen Plan vorzulegen und den einzelnen Ressortinteressen geprägt. Die Merkmale negativer Koordination kennzeichnen die Konsensbildung, da die Entscheidungsfindung auf dem antizipierten Veto-Recht der beteiligten Ministerien beruht und letztlich in einer Konfliktvermeidungshaltung mündet.

Die Interviewpartner beschreiben den Koordinationsprozess als konfliktarm (Interviews 3, 4, 5, 8, 9, 10). Diese Einschätzung wird vor allem daran festgemacht, dass einzelne Entscheidungen beim Zustandekommen des APA nicht in der Hierarchie ‚hocheskaliert' wurden. Höhere hierarchische Ebenen und vor allem die politischen Leitungen der Ministerien wurden erst bei der formalen Abstimmung der Kabinettsvorlage über das hergebrachte Verfahren involviert (Interviews 1, 2, 3, 4, 5, 7). Das federführende Referat führt das geringe Konfliktniveau auf die inhaltliche Reichweite des APA zurück: Da er bisher weder Anforderungen an veränderte Regulierungen oder Maßnahmen enthalte, die sich z.B. auch auf die „Klientel" (Interview 8) einiger Ressorts auswirken würden, sei es bisher nur selten zu „echtem Dissens" (Interview 8) gekommen (ähnlich auch: Interview 4). Wenn es strittige Fragen gab, wurden diese auf Arbeitsebene und zumeist bilateral zwischen dem federführenden Referat und dem betroffenen Ressort geklärt (Interviews 2, 3, 4, 8).

Dass die partikularen Ressortinteressen die zentralen Bezugspunkte für den Prozess der Konsensbildung darstellen, wird daran deutlich, dass die IMA dem Auftrag der „Priorisierung" (*BReg* 2008, S. 59, 66, siehe oben) von Anpassungsmaßnahmen nicht nachgekommen ist. Im APA wird die fehlende Priorisierung inhaltlich begründet: Sie könne „auf der Basis einer integrierten Vulnerabilitätsanalyse" (*BReg* 2011, S. 12) erfolgen, diese liege aber „derzeit für Deutschland noch nicht vor" (*BReg* 2011, S. 12). Vor allem da noch in demselben Abschnitt des APA auf das Ressortprinzip verwiesen wird (*BReg* 2011, S. 12), erscheint diese Begründung nicht sehr überzeugend. So folgen ihr auch die Ressortvertreter in den Interviews nicht, sondern führen die ausgebliebene Priorisierung darauf zurück, dass die beteiligten Ressortvertreter darauf bedacht waren, ihre Zuständigkeitsbereiche vor dem Zugriff anderer zu bewahren. Ein Interviewpartner beschreibt diese Haltung wie folgt: „Ich lasse mir doch von anderen nicht irgendwelche Prioritäten vorschreiben. Ich mache Fachpolitik und setze meine Prioritäten selber fest" (Interview 4, ähnlich: Interviews 5, 6).[10] Da das Ressortprinzip das ausgeprägte Eigenleben der Ministerien begründet (vgl. dazu: *Hustedt* 2013b, S. 108ff.), unterstreicht der explizite Verweis im APA, dass Entscheidungen, die mehr als ein Ministerium betreffen, d.h. sowohl hinsichtlich der ausgebliebenen Priorisierung als auch hinsichtlich ressortübergreifender Projekte, sich als schwierig erwiesen haben und letztlich vermieden wurden. Auch in den Interviews verweisen die Ressortvertreter in der IMA regelmäßig auf das Ressortprinzip, um die eigene Position und vor allem deren Durchsetzung zu erklären, woraus sich folgende Haltung speist: „Gegen uns geht nichts, sobald unsere Zuständigkeiten betroffen sind." (Interview 5, ähnlich Interviews 2, 3, 4).

Diese Sicht teilt auch das federführende Referat, welches das Ressortprinzip explizit als „Veto-Recht" (Interview 8) der beteiligten Ministerien benennt. Auf dieser Sichtweise basiert die durch das federführende Ressort betriebene Konsensbildung über die in den APA aufzunehmenden Maßnahmen: „ (...) (Wir) haben die Vorschläge zusammengetragen und das ist im Wesentlichen so geblieben. (...) im Großen und Ganzen basiert die Darstellung darauf, was aus den einzelnen Ressorts gekommen ist" (Interview 8). Die be-

teiligten Ressorts stimmen zu: „Alles ist reingekommen. (...) Man ist da keine Konflikte eingegangen. Es wurde eingesammelt und gebündelt“ (Interview 6, ähnlich: Interviews 2, 3, 4, 7).

Diese zugleich durch die Ressortinteressen geprägte und auf Konsens abzielende Art der Entscheidungsfindung wird dadurch verstärkt, dass die IMA durch eine Kabinettsentscheidung ins Leben gerufen wurde und der APA dann auch wieder durch das Kabinett verabschiedet wurde. Die Wirksamkeit dieser politischen Dimension des Koordinationsprozesses zeigt sich in zweierlei Hinsicht: Erstens erwächst daraus eine von den Ressortvertretern wahrgenommene Verpflichtung, sich an der IMA produktiv zu beteiligen: „Man ist zum Erfolg (...) verdammt“ (Interview 3, ähnlich auch: Interviews 4, 5). Zweitens resultiert die politische Erwartung an einen gemeinsamen Plan der Ministerien darin, dass konsensual entschieden wird, bis am Ende alle dem Gesamtergebnis zustimmen, ohne die eine reibungslose Kabinettsentscheidung nicht zu erwarten wäre: „Letztlich ist es natürlich bei einem Papier der Bundesregierung so, dass es von allen Ressorts mitgetragen werden muss. Wenn Sie dann eine Abstimmung haben, in der Sie dann zum Beispiel fünf Ja- und drei Nein-Stimmen haben, hilft das nicht viel weiter, weil das dann schon auf der fachlichen Ebene nicht getragen wird. (...) Spätestens auf der Leitungsebene wird es dann gestoppt werden“ (Interview 1, ähnlich: Interviews 2, 3, 5).

Der „Aktionsplan Anpassung“: Bestandsaufnahme von Ressortprojekten

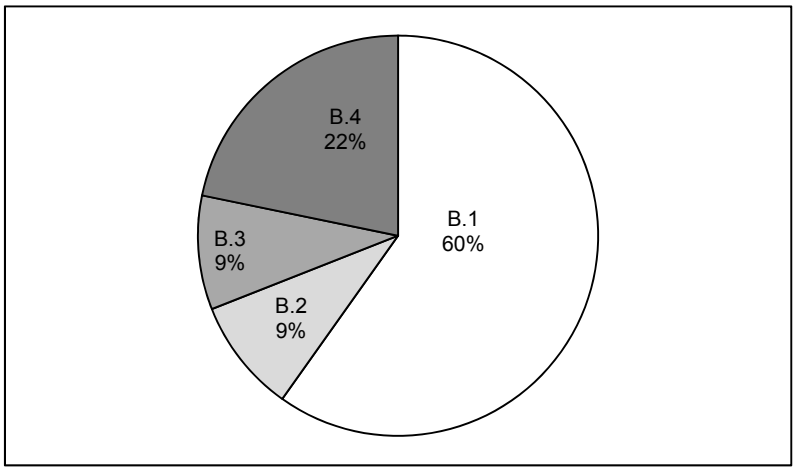
Inwiefern spiegeln sich nun die in den vorangegangenen Abschnitten herausgearbeiteten Eigenschaften des Koordinationsprozesses in der IMA im APA, also dem „Koordinationsergebnis“ wider? Der APA weist trotz einer Reihe verbaler Bemühungen, mit denen die „sektor- und handlungsfeldübergreifende“ (*BReg* 2011, S. 12) Perspektive betont werden soll, zuvorderst einen starken Ressortbezug auf und lässt sich mithin als ein typisches Ergebnis negativer Koordination lesen. Diese Einschätzung wird an drei Beobachtungen festgemacht. (1) Erstens reflektiert der APA keine ressortübergreifend geteilte Vorstellung über die Gestaltung der Anpassungspolitik. (2) Zweitens zeigt sich ein Nukleus der zentralen Ressorts, die allerdings ihrerseits vor allem in bestimmten Säulen des APA aktiv sind. (3) Drittens wird organisationsübergreifend zuvorderst innerhalb der einzelnen Geschäftsbereiche zusammengearbeitet und zwar zwischen Ministerien und nachgeordneten Behörden, nicht aber ressortübergreifend.

(1) Weder in der DAS noch im APA ist präzisiert, was eine Anpassungsmaßnahme oder -aktivität konkret ausmacht. An einigen Stellen finden sich Hinweise, die Anforderungen an Anpassungsmaßnahmen beschreiben, wie z.B. „Kosteneffizienz“ (*BReg* 2011, S. 13), oder dass es sich um sogenannte „no-regret-Maßnahmen“ (*BReg* 2011, S. 13) handele oder dass sie einen nicht näher spezifizierten „Mehrwert liefern“ (*BReg* 2011, S. 9) sollen. Diese „Flucht in die Abstraktion“ (*Scharpf* 1979, S. 15) ermöglicht es den beteiligten Ministerien an ihren jeweiligen Sichtweisen festzuhalten, indem Zielkonflikte nicht thematisiert oder durch „Leerformeln kaschiert“ (*Scharpf* 1979, S. 15) werden. Nach Einschätzung der Interviewpartner wurde in der IMA zwar ein „einheitliches Zielverständnis“ (Interview 3, ähnlich: Interviews 1, 2, 7) geteilt, aber es habe weder eine ausführliche Diskussion noch Verständigung auf einen Begriff gegeben, der über die gängige Unterscheidung von Klimaschutz und Klimaanpassung hinausgehe (Interviews 3, 7). Zwar nehmen einige Interviewpartner durchaus ein gemeinsames Problemverständnis wahr (In-

terviews 4, 5, 6, 10), andere aber – darunter das federführende Referat – sind in dieser Hinsicht skeptischer (Interviews 1, 2, 3, 7, 8). Allerdings herrscht bei den Ressortvertretern der Eindruck vor, dass die Arbeit in der IMA durchaus zu einem besseren wechselseitigen Verständnis geführt habe und das Bewusstsein für das Thema Klimaanpassung insgesamt in den Ressorts gestärkt wurde (Interviews 3, 5, 6, 7, 10).

In Abbildung 1 ist dargestellt, wie sich die in Anhang H.3 aufgelisteten Aktivitäten auf die vier Säulen des APA verteilen. Dabei wird deutlich, dass mit 60% aller Aktivitäten das Gros der Maßnahmen in der Säule B.1 „Wissen bereitstellen, Informieren, Befähigen" angesiedelt ist, gefolgt von der Säule B.4 „Internationale Verantwortung", der noch ein gutes Fünftel (22%) der Aktivitäten zugeordnet sind. Auf die beiden anderen Säulen B.2 „Rahmensetzung durch den Bund" und B.3 „Aktivitäten in direkter Bundesverantwortung" verteilen sich jeweils 9% der APA-Aktivitäten. Diese unterschiedliche Verteilung spiegelt im Grundsatz die föderale Kompetenzverteilung wider, ist typisch für Anpassungsprogramme wie vergleichende Untersuchungen zeigen (*Biesbroek u.a.* 2010, S. 445; vgl. auch *Bauer/Feichtinger/Steurer* 2012, S. 291ff.) und fädelt sich darüber hinaus nahtlos in die naturwissenschaftlich geprägte Problemwahrnehmung ein, durch die das Thema „Klimawandel" in der deutschen Ministerialverwaltung von Beginn an gekennzeichnet ist (vgl. *Weingart/Engels/Pansegrau* 2008, S. 84-86). Diese Verteilung lässt sich auch als Indiz für den „Zwang zum Detail auf der Maßnahmenebene" (*Scharpf* 1979, S. 16) interpretieren, der aus der Abwesenheit einer gemeinsamen Zieldefinition resultiert: Da die Ministerien gestalterischen Maßnahmen zögerlich gegenüberstehen, verschieben sie konkret das Problem adressierende Maßnahmen mit der ‚Flucht in die Forschung' in die Zukunft. In den Worten eines Interviewpartners: „Man kann sich auch totforschen" (Interview 4).

Abbildung 1: Maßnahmen nach Säulen



Quelle: Eigene Berechnung, basierend auf *BReg* 2011, Anhang H.3

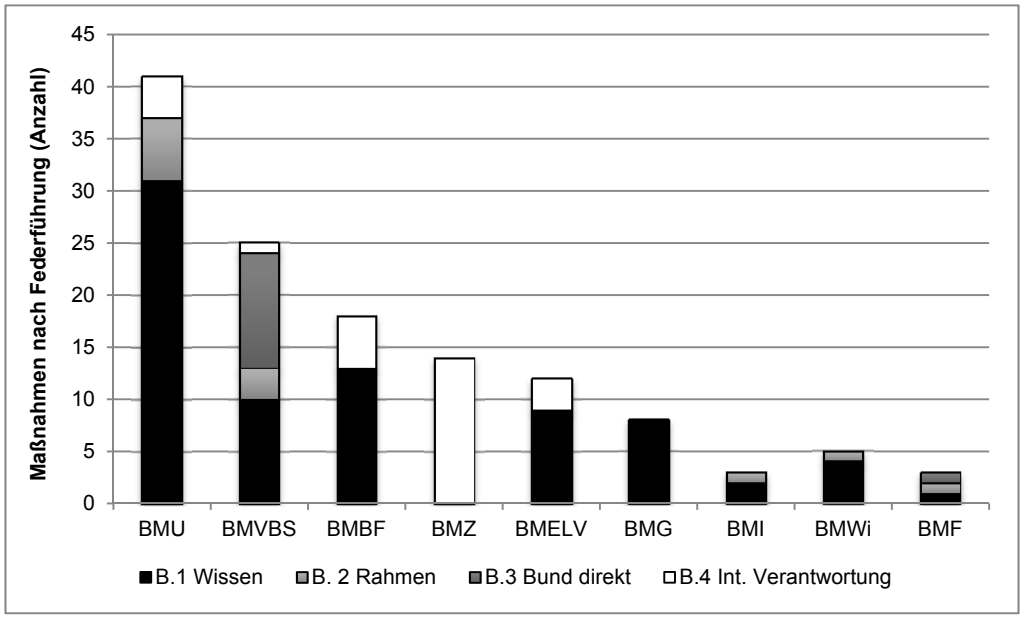
Diese zögerliche Haltung zeigt sich auch in den unterschiedlichen Einschätzungen zum Anspruchs- oder Ambitionsniveau des APA. Keiner der Interviewpartner – einschließlich des federführenden Referats – hat die Ansicht vertreten, der APA repräsentiere einen ‚großen strategischen Wurf', vielmehr wird der inhaltliche Gestaltungsanspruch des APA

überwiegend kritisch beurteilt (Ausnahmen: Interviews 3, 5): Der APA repräsentiere eine „Momentaufnahme“ (Interview 9, ähnlich: Interviews 4, 6, 7, 10), da er die ohnehin bereits angelaufenen oder sich in Planung befindenden Aktivitäten „additiv nebeneinanderstellt“ (Interview 4).

(2) In Abbildung 2 sind die im Anhang H.3 des APA aufgelisteten „Aktivitäten und Maßnahmen des Aktionsplans“ (*BReg* 2011, Anhang H.3) nach der Federführung der einzelnen Ministerien in den vier Säulen des APA abgebildet. Diese Abbildung verdeutlicht, dass die typische Versäulung der Ministerialorganisation durch die IMA und die Darstellung ihrer Aktivitäten in der Säulenstruktur nicht aufgehoben wird. Von den 14 Ministerien der schwarz-gelben Bundesregierung haben neun Ressorts eigene Projekte für den APA zugeliefert, fünf Ministerien (BMFSFJ, BMVg, AA, BMJ, BMAS) sind weder mit einer federführenden Maßnahme im APA vertreten noch sind sie an Projekten anderer Ressorts als Partner beteiligt (eigene Auswertung, basierend auf *BReg* 2011, Anhang H.3).

Das BMVBS ist das einzige Ministerium, das mindestens eine Federführung in jeder der vier Säulen innehat, während das BMZ ausschließlich Projekte in der Säule B.4 „Internationale Verantwortung“ und das BMG ausschließlich Aktivitäten in der Säule B.1 „Wissen“ federführend betreuen. Der Säule B.3 „Bund direkt“ sind 11 Aktivitäten zugeordnet, deren Federführung dem BMVBS obliegt und ein Projekt, das durch das BMF verantwortet wird. Noch deutlicher wird diese Versäulung, wenn die „beteiligten Partner“ einer jeden Aktivität in die Analyse einbezogen werden.

Abbildung 2: Anpassungsmaßnahmen nach Federführung

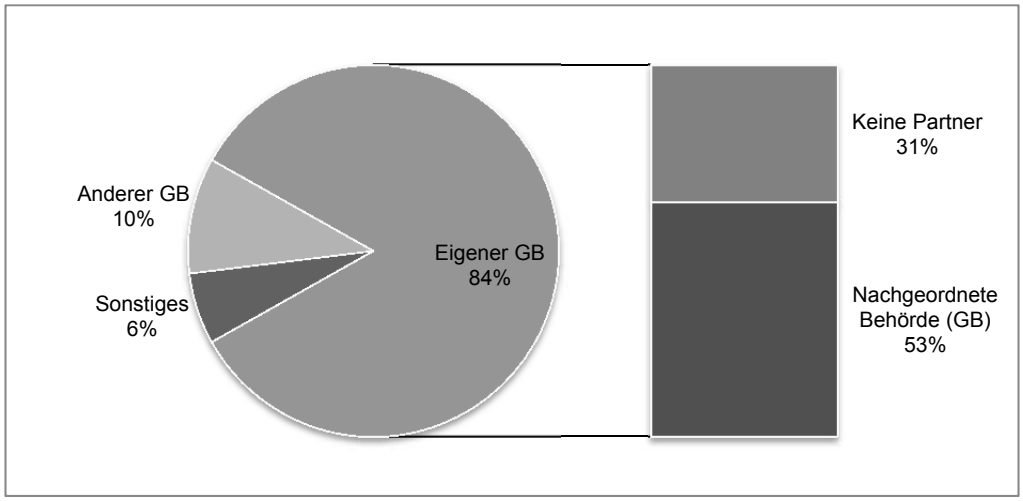


Quelle: Eigene Berechnung, basierend auf *BReg* 2011, Anhang H.3

(3) Zwar sind im APA 30,6% der Aktivitäten und Maßnahmen als „handlungsfeldübergreifend“ deklariert, aber eine genauerer Blick auf die ressortübergreifende Zusammenar-

beit ergibt ein anderes Bild (eigene Berechnung, basierend auf *BReg* 2011, Anhang H.3): In Abbildung 3 sind die Anteile der Projekte dargestellt, die jeweils ausschließlich im eigenen Geschäftsbereich des federführenden Ressorts bzw. mit beteiligten Partnern aus anderen Geschäftsbereichen bearbeitet werden. 84% aller im APA aufgelisteten Aktivitäten werden ausschließlich im Geschäftsbereich des federführenden Ressorts bearbeitet („eigener GB"). Von diesen 84% aller Maßnahmen, werden 31% ohne Partner, d.h. allein durch das federführende Ministerium umgesetzt, während 53% an nachgeordnete Behörden des eigenen Geschäftsbereichs delegiert werden. In 10% aller Projekte sind als „beteiligte Partner" Ministerien oder Behörden anderer Geschäftsbereiche verzeichnet. In der Kategorie „Sonstiges" (6%) verbergen sich Aktivitäten des APA, die von einem federführenden Ministerium in Zusammenarbeit mit einem Akteur erbracht werden, der nicht zur Bundesverwaltung zählt wie z.B. die Bundesländer (*BReg* 2011, Anhang H.3, B.1, lfd. Nr. 38) oder der Think Tank „Sustainable Business Institute" (*BReg* 2011, Anhang H.3, B. 1 lfd. Nr. 52).

Abbildung 3: Ressort-/Geschäftsbereichsübergreifende Zusammenarbeit



Quelle: Eigene Berechnung, basierend auf *BReg* 2011, Anhang H.3
Anmerkung: Projektträger wurden der Kategorie „nachgeordnete Behörde" zugeordnet.

6 Schlussfolgerungen

Zusammenfassend zeigt die vorliegende Analyse, dass die Merkmale negativer Koordination den Koordinationsprozess und das -ergebnis der IMA dominieren. Während die Rolle des federführenden Referats zwischen den beiden Polen positiver und negativer Koordination einzuordnen ist, da selbigem durch die beteiligten Ministerien Merkmale negativer Koordination zugeschrieben werden, es sich selbst aber durchaus einige Rolleneigenschaften zuweist, die positiver Koordination nahekommen, sind die Prozesse der Informationsverarbeitung und Konsensbildung sowie die Eigenschaften des Koordinationsergebnisses zuvorderst dem Pol der negativen Koordination zuzuordnen.

Die selektiven Perzeptionen und damit einhergehenden Organisationsinteressen der beteiligten Ministerien bilden die zentralen Referenzpunkte des Koordinationsprozesses und werden im Koordinationsergebnis reflektiert. Die selektiven Perzeptionen und Organisationsinteressen werden in den Ressortzuständigkeiten verdichtet und sind im Ressortprinzip institutionalisiert. Sowohl die Art der Informationsverarbeitung als auch jene der Konsensbildung sind dadurch gekennzeichnet, dass die Grenzen der Ressortzuständigkeiten gewahrt und wechselseitig nicht angetastet werden. Dieser Koordinationsmodus resultiert dann in einem Koordinationsergebnis, das die Ressortpartikularismen reflektiert. Ressortübergreifende Zusammenarbeit wird zwar nach außen rhetorisch dokumentiert, konkrete Aktivitäten aber bleiben in den singulären Ressortzuständigkeiten verhaftet. Gemeinsame Maßnahmen werden gar nicht zur Disposition gestellt, vielmehr wirken „Zuständigkeitsgrenzen als Handlungsschranken“ (*Scharpf* 1973, S. 82).

Mindestens zwei Argumente sprechen dafür, dass sich diese Referenzpunkte auch in anderen Fällen institutionalisierter interministerieller Koordination zeigen: Erstens verdeutlicht die vorliegende Analyse, dass die grundlegenden Merkmale des Regierungssystems, d.h. hier insbesondere das Ressortprinzip, den abstrakteren Rahmen für Koordinationsprozesse bilden, deren Wirkung durch formalorganisatorische Arrangements nicht ohne Weiteres verändert werden. Zweitens – und damit eng verknüpft – bildet das Ressortprinzip nicht nur eine formal relevante Regel ab, sondern definiert den normativen und kognitiven Rahmen, der von allen beteiligten Akteuren als angemessen und selbstverständlich gesehen wird. Mit anderen Worten: Ergebnisse idealtypischer positiver Koordination sind nicht wegen der hohen Koordinationskosten unwahrscheinlich, sondern weil sie den institutionellen Mechanismen des bundesdeutschen Regierungssystems widersprechen.

Klimaanpassungspolitik ist hierzulande ein noch junger Politikbereich, der bisher nicht durch manifeste politikfeldspezifische oder parteipolitische Konflikte gekennzeichnet ist. Der (bisher) insgesamt konfliktarme Koordinationsprozess spiegelt die (bisher) geringe Politisierungsintensität wider. Wenn zukünftig statt überwiegend forschungsorientierter Aktivitäten regulative Maßnahmen diskutiert werden, welche die Kerninteressen beteiligter Ministerien und ihrer jeweiligen sektoralen Umwelt berühren, ist zu erwarten, dass der Konfliktgehalt zunimmt und damit selektive Perzeptionen und singuläre Organisationsinteressen weiter an Relevanz für die interministerielle Koordination gewinnen. Damit steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass nicht alle strittigen Fragen auf der Arbeitsebene ausgeräumt werden, sondern in die Hierarchien der beteiligten Ministerien eskaliert werden. Wenn also in einem eher konfliktarmen Politikbereich die Eigenschaften negativer Koordination dominieren, dann sind Eigenschaften positiver Koordination in stärker politisierten Politikbereichen überhaupt nicht erwartbar. Mit anderen Worten: Je politisierter die abzustimmende Frage, desto wahrscheinlicher neigen Koordinationsmodus und -ergebnis der Form der negativen Koordination zu.

Diese Befunde bedürfen der empirischen Überprüfung in weiteren Fällen, erlauben aber zwei Schlussfolgerungen für die Diskussion um Politikintegration. Erstens spricht nicht viel dafür, zu erwarten, dass Appelle an die beteiligten Akteure, die auf ein übergeordnetes, normatives Ziel wie etwa „Gefahren des Klimawandels“ verweisen, politische Entscheidungsprozesse in der gewünschten Weise beeinflussen. Vielmehr gilt es, die Anreizstrukturen des Regierungssystems zu adressieren, zum Beispiel durch Veränderung von Zuständigkeiten in oder zwischen den Ressorts.

Zweitens – und das ist die andere Seite der Medaille – ist nur erwartbar, dass die Chancen für Politikintegration unter Bedingungen negativer Koordination steigen, wenn

sich Problemdefinition und Salienzzuschreibung wandeln. Wenn sich also z.B. in Folge veränderter Machtkonstellationen oder in Folge umweltpolitischer Krisen, wie z.B. schadensbehafteter Extremwetterereignisse Gelegenheitsfenster für Politikwandel eröffnen, und ein Policy-Problem auch in der politischen und öffentlichen Wahrnehmung als dringend bearbeitungsbedürftig gesehen wird – und zwar unter einem gemeinsamen Bezugspunkt wie z.B. Klimaanpassung, könnten klimaanpassungspolitische Überlegungen auch in ressortinternen Prozessen an Relevanz gewinnen. In den hergebrachten Mustern exekutiver Entscheidungsprozesse bleibt nur das Gestaltungspotential des federführenden Referats, das erhebliche – und letztlich unrealistische – Überzeugungsarbeit leisten müsste.

Anmerkungen

1 Ich danke den Herausgebern dieses Themenschwerpunkts, den Teilnehmer/innen des Panels „Vielfalt in der Klimapolitik: (neue) Ansätze zur Integration und Koordination von Akteuren, Ebenen und Sektoren" bei der 3-Ländertagung 2013 in Innsbruck, der anonymen Begutachtung sowie Marian Döhler für hilfreiche Kommentare zu früheren Fassungen dieses Beitrags.

2 Das Politikfeld „Klima" teilt sich typischerweise in zwei Bereiche: Erstens bildet die Klimaschutzpolitik den traditionellen Baustein der Klimapolitik, der auf die Minderung von Treibhausgasemissionen abzielt. Zweitens stellt die Klimaanpassungspolitik auf Maßnahmen ab, um den als unvermeidlich geltenden Folgen des Klimawandels zu begegnen (vgl. *Stehr/Storch* 2005).

3 Die GGO z.B. sieht vor, für „zeitlich befristete, komplexe Aufgaben, die einen übergreifenden Personaleinsatz erfordern (...) vorzugsweise Projektgruppen einzurichten" (§ 10 (2) GGO), die allerdings nicht weiter präzisiert werden.

4 Zur Koordination der Nachhaltigkeitsstrategie ist z.B. im Jahr 2000 der interministerielle Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (StANE) etabliert worden, der als „operative Parallelstruktur" (*Bornemann* 2013, S. 436) durch eine interministerielle Arbeitsgruppe „Nachhaltige Entwicklung" auf Ebene der Unterabteilungsleiter unterlegt wird (*Bornemann* 2013, S. 435/436).

5 Später hat *Scharpf* diese Überlegungen zu wohlfahrts- und spieltheoretisch basierten Argumenten zur Analyse unterschiedlicher Koordinationsmechanismen und Interaktionsformen weiterentwickelt (*Scharpf* 1993, 2000).

6 Die entwickelten Reformvorschläge für die Ministerialorganisation wurden dann explizit darauf bezogen, diese Voraussetzungen für aktive Politik herzustellen oder sich ihnen zumindest anzunähern (*Mayntz/Scharpf* 1975, Kapitel IX).

7 Für fünf der 134 Maßnahmen ist kein federführendes Ministerium angegeben (BReg 2008, Anlage H.3).

8 Der formale Name der sogenannten Wasserabteilung lautete damals „Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Bodenschutz" (*Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 194), heute heißt sie „Abteilung WR Wasserwirtschaft, Ressourcenschutz" und der Titel des federführenden Referats WA I 1 lautet „Allgemeine, grundsätzliche sowie internationale und europäische Angelegenheiten der Wasserwirtschaft" (Organigramm des BMUB vom 01.04.2014).

9 Dieser Entscheidung wird im APA allerdings nur zum Teil gefolgt: Nur für 34,33% der Maßnahmen und Projekte ist der Finanzumfang konkret ausgewiesen (eigene Berechnung, basierend auf *BReg* 2011, Anhang H.3).

10 Das Scheitern der Priorisierung der Aktivitäten des Bundes wird von einigen Interviewpartnern auch darauf zurückgeführt, dass – wie erwähnt – relativ rasch entschieden wurde, dass für die Maßnahmen des APA keine gesonderten Finanzmittel bereitgestellt werden (Interviews 4, 6).

Literatur

Bauer, Anja/Feichtinger, Judith/Steurer, Reinhard, 2012: The Governance of Climate Change Adaptation in 10 OECD Countries: Challenges and Approaches, in: Journal of Environmental Policy & Planning, 14 (3), S. 279-304.

Biesbroek, G. Robbert/Swart, Rob, J./Carter, Timothy R./Cowan, Caroline/Henrichts, Thomas/Mela, Hanna/Morecorft, Michael/Rey, Daniela, 2010: Europe adapts to climate change. Comparing National Adaptation Strategies, in: Global Environmental Change, 20, S. 440-450.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1964: Die Organisationsgewalt im Bereich der Bundesregierung, Berlin: Duncker und Humblot.

Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth, 2012: Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung, Wiesbaden: Springer VS.

Bornemann, Basil, 2013: Policy-Integration und Nachhaltigkeit. Integrative Politik in der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung, Wiesbaden: Springer VS.

BT-Drs. 17/14216 vom 03.07.2013: Berufshaftpflichtversicherung für Hebammen. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgitt Bender, Dr. Harald Terpe, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 17/14040).

Bundesregierung (BReg), 2008, Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Online verfügbar unter: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_gesamt_bf.pdf, Stand: 11.07.2013.

Bundesregierung (BReg), 2011, Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, vom Bundeskabinett am 31. August 2011 beschlossen. Online verfügbar unter: www.bmu.de/files/.../aktionsplan_anpassung_klimawandel_bf.pdf, Stand: 11.07.2013.

Dearborn, DeWitt C./Simon, Herbert A., 1958: A Note on the Departmental Identifications of Executives, in: Sociometry, 21 (2), S. 140-144.

Fröhlingsdorf, Michael, 2011: Treibhauseffekt: Tonga in der Nordsee, in: Der Spiegel, 36/2011, S. 40-42.

Fleischer, Julia/Hustedt, Thurid, 2012: Sectoral Dynamics In Executive Politics: Co-ordinating Climate Policy in Germany, in: *Lodge, Marin/Wegrich, Kai* (Hrsg.), Executive Politics in Times of Crisis, Palgrave Macmillan, S. 264-283.

Hustedt, Thurid, 2013a: Analyzing Policy Advice: The Case of Climate Policy in Germany, in: Central European Journal of Public Policy, 7 (1), S. 88-110.

Hustedt, Thurid, 2013b: Ministerialverwaltung im Wandel. Struktur und Rolle der Leitungsbereiche im deutsch-dänischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos.

Hustedt, Thurid/Veit, Sylvia, 2014: Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren, in: der moderne staat (dms), Heft 1/2014.

Lepper, Manfred, 1976: Die Rolle und Effektivität der interministeriellen Ausschüsse für Koordination und Regierungspolitik. Länderbericht Deutschland, in: *Siedentopf, Heinrich* (Hrsg.), Regierungspolitik und Koordination. Vorträge und Diskussionsbeiträge der Internationalen Arbeitstagung 1974 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin: Duncker & Humblot, S. 433-449.

Mayntz, Renate, 1980: Executive Leadership in Germany: Dispersion of Power or "Kanzlerdemokratie", in: *Rose, Richard/Suleiman, Ezra* (Hrsg.), Presidents and Prime Ministers, Washington: American Enterprise Institute, S. 139-170.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1973: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München: Piper & Co. Verlag, S. 115-145.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1975: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam et al.: Elsevier.

Metzler, Gabriele, 2003: „Geborgenheit im gesicherten Fortschritt". Das Jahrzehnt von Planbarkeit und Machbarkeit, in: *Frese, Matthias/Paulus, Julia/Teppe, Karl* (Hrsg.), Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn: Schöningh, S. 777-797.

Metzler, Gabriele, 2005: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn et al: Schöningh.

Olivet, Peter, 1978: Die Organisation der Organisation der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: Duncker & Humboldt.

Page, Edward C., 2012: Policy without Politicians. Bureaucratic Influence in Comparative Perspective, Oxford: Oxford University Press.

Pehle, Heinrich, 1998: Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Ausgegrenzt statt integriert?, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

Prior, Harm, 1968: Die interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien: eine Untersuchung zum Problem der Koordinierung heutiger Regierungsarbeit. Sozialwissenschaftliche Studien Nr. 10, Stuttgart: Fischer.

PRVR, 1972: Programmentwicklung in der Ministerialorganisation. Projektbericht erstellt im Auftrag der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern. Speyer/Konstanz.

Scharpf, Fritz W., 1973: Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Scharpf, Fritz W., 1979: Politische Planung zwischen Anspruch und Realität. Discussion Paper Series IIM/dp 79-4. Wissenschaftszentrum Berlin, Internationales Institut für Management und Verwaltung.

Scharpf, Fritz W., 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 57-83.

Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.

Stecker, Rebecca/Mohns, Till/Eisenack, Klaus, 2012: Anpassung an den Klimawandel – Agenda Setting und Politikintegration in Deutschland, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 35 (2), S. 179-208.

Stehr, Nico/Storch, Hans von, 2005: Introduction to Papers on Mitigation and Adaptation Strategies for Climate Change, in: Environmental Science & Policy, 8, S. 537-540.

Anschrift der Autorin:
Dr. Thurid Hustedt, DFG-Graduiertenkolleg WIPCAD (Wicked Problems, Contested Administrations), Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-Mail: Thurid.Hustedt@uni-potsdam.de