Rebecca Stecker

Zur Entstehung des neuen Politikfeldes Klimawandelanpassungspolitik in Deutschland

Zusammenfassung
Die Klimapolitik in Deutschland – und auch international – war lange Zeit primär auf die Vermeidung des Klimawandels ausgerichtet. Eine Anpassung an die Folgen der klimatischen Veränderungen galt in der breiten Öffentlichkeit und der Politik als „Tabuthema", oder wurde in den Anfängen der Klimapolitik sogar als Politikversagen wahrgenommen. Dieser Artikel untersucht den Prozess von der Vernachlässigung der Klimaanpassungspolitik hin zur Entwicklung als eigenständiges Politikfeld.

Um diese Entwicklung nachzuzeichnen wird zunächst einer in der Politikfeldanalyse bislang vernachlässigten Frage nachgegangen: Wie entstehen neue Politikfelder? Welche Faktoren bedingen die Entstehung eines neuen Politikfeldes und wie lässt sich die Entstehung analysieren? Hierzu wird der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse (*Böcher/Töller*) mit der Theorie strategischer Handlungsfelder (*Fligstein/McAdam*) kombiniert, um sowohl auf theoretischer Ebene die Entstehung von Politikfeldern erklären als auch empirisch das Feld der Anpassungspolitik analysieren zu können.

Schlagworte: Politikfeldentstehung, Klimapolitik, Klimaanpassungspolitik, Theorie strategischer Handlungsfelder

Abstract
The emergence of climate adaptation policy as a new policy field in Germany
Climate policy in Germany and international has long been dominated by mitigation policies. Adaptation to the impacts of climate change was a taboo issue, in public as well as in politics.

This article investigates how adaptation policy started as a strategy associated as a failure in climate policy and is now acknowledged as an own policy field.

But firstly the article starts with a neglected issue in policy analysis, the question how policy fields emerge. Which factor induce the emergence of a new policy field and how can the emergence be analysed? To answer this research question, the article combines the framework of dynamic policy process ("Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse") by Böcher/Töller with the theory of strategic action fields by Fligstein/McAdam. The combination allows to explain the emergence of policy fields on a theoretical level as well as to analyse empirically the field of adaptation policy in Germany.

Key words: emergence of policy fields, climate policy, adaptation policy, theory of strategic action fields

1 Einleitung

Politikfelder wandeln sich. Politikfelder reifen aus, haben verschiedene Lebenszyklen und machen einzelne Entwicklungsphasen durch (*Döhler/Manow* 1997). Es gibt junge und alte Politikfelder, es findet ein Lernen in Politikfeldern statt. So weit, so bekannt in der Po-

licy-/Politikfeldanalyse. Die Existenz von Politikfeldern wird als faktisch gegeben angenommen und mit einem breiten Set an Ansätzen und Theorien mit unterschiedlichsten Fragestellungen analysiert. Doch wie entstehen eigentlich (neue) Politikfelder? Während es zu den zuvor genannten Themen teilweise ausdifferenzierte Stränge an Literatur und ausführliche Diskurse gibt, ist die Frage nach der Genese und Emergenz von Politikfeldern noch unterbeleuchtet (*Janning* 2011, *Massey/Huitema* 2013, *Noweski* 2011, *Böcher/Töller* 2012b, *Hösl/Krüger* 2014).

Dieser überraschende Befund über die unklare Entstehung mag daraus resultieren, dass der Schwerpunkt der Policy-/Politikfeldanalyse auf der Untersuchung „konkreter, materieller Politiken" (*Blum/Schubert* 2011) liegt. Dies gilt insbesondere auch für die noch junge Forschung zu Klimaanpassungspolitik. Zur Erklärung von konkreten politischen Inhalten (policy) werden die beiden Dimensionen politics und polity herangezogen, also politische Prozesse und Strukturen bzw. Institutionen. Üblicherweise fragt die Politikfeldanalyse also nach den Ergebnissen, den Ursachen oder der Wirkung politischer Entscheidungen (*Blum/Schubert* 2011, S. 16). Die Gleichsetzung von Policy und Politikfeld hat dabei eine bislang wenig beachtete Konsequenz für die Analyse eines Politikfeldes. Ausgehend von der Übersetzung, Policy sei der politische Inhalt, werden üblicherweise in der Policy-Analyse Programme und Ziele evaluiert und bewertet. Ein Politikfeld ist jedoch mehr als sein politischer Inhalt und die dort diskutierten Programme. Daher wird in dieser Studie explizit die Trennung von Policy und Politikfeld vorgenommen. Während Policy auch hier als Inhalt im Sinne von Instrumenten und Programmen verstanden wird, umfasst das Politikfeld als eigenständige Kategorie neben den konkreten Instrumenten auch das Akteursgeflecht und die sich daraus ergebenden Handlungen unter Einbeziehung der Analyse von Institutionen, situativen Aspekten und der spezifischen Problemstruktur.

Wenn es im Folgenden darum gehen soll, die Entstehung eines bestimmten Politikfeldes analytisch und empirisch nachzuzeichnen (und zu erklären), dann stehen folglich nicht die Ergebnisse von Entscheidungen im Vordergrund. Vielmehr geht es um Grundlegendes: Was genau macht ein Politikfeld aus, wie kann es theoretisch-systematisch gefasst werden? Und wo kommt es her, wie entstehen Politikfelder? Während die erste Frage ein systematisch-begriffliches Vorhaben ist, soll die empirisch-historische Fundierung durch die zweite Frage ein Gesamtbild der Politikfeldentstehung zeigen.

Dieser Aufsatz soll einen Beitrag zu dem Diskurs über die Entstehung von Politikfeldern liefern. Am Beispiel der Politik zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels, einem relativ neuen Politikfeld, soll die Entstehung von Politikfeldern beispielhaft illustriert werden. Hierzu wird zunächst auf systematisch-theoretischer Ebene der Begriff des Politikfeldes und die Entstehung eines Politikfeldes erarbeitet (in Anlehnung an *Fligstein/McAdam* 2012a, 2012b), um anschließend das Feld mit dem Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse (*Böcher/Töller* 2012a, 2012c) zu analysieren.

2 Policy? Politikfeld?

Eine Policy ist kein Politikfeld. Die etwas umständliche Übersetzung von policy mit „inhaltlicher Dimension" von Politik findet keine konzeptionelle Entsprechung im Begriff des Politikfeldes.

Die Schwierigkeit, für Policy eine entsprechende sprachlich-konzeptionelle Übersetzung zu finden erklärt sich über die unterschiedlichen politischen Systeme zwischen dem

Ursprungsland der Policy-Analyse, den USA, und der falschen konzeptionellen Übertragung mit Politikfeld im deutschen politischen System. Eine Policy im US-amerikanischen Sinn, beispielsweise ein bestimmtes Umweltprogramm, ist nicht vergleichbar mit einem komplexen Politikfeld wie der Arbeitsmarktpolitik. Die Anfänge der deutschen Policy-Forschung haben die Ansätze aus den USA übernommen, ohne auf zwei zentrale Unterschiede einzugehen: Die Verfassungsformen und vor allem die Verwaltungstraditionen der USA und Deutschlands sind sehr verschieden (*Hennis* 1985, S. 128). Während es in der Policy-Analyse sowohl im deutschen als auch US-amerikanischen politischen System um die Evaluierung, Bewertung und Einordnung von Programmen und Instrumenten geht, ist eine Politikfeldanalyse (in der üblichen Anwendung im deutschen politischen System) eine Auseinandersetzung mit den Wechselwirkungen von Akteuren, Institutionen, Problemstrukturen und Instrumenten innerhalb eines spezifischen Themenbereiches. Hier geht es nicht nur um die Wirkung eines bestimmten Programmes oder Instrumentes, sondern eben auch um die Erklärung der Wechselwirkungen zwischen den zuvor benannten Kategorien. Eine Politikfeldanalyse ist somit etwas anderes als eine Policyanalyse. In diesem Artikel wird Policy klar abgegrenzt von Politikfeld verwendet. Es geht um die Analyse des Politikfeldes, nicht um die Analyse einer einzelnen Policy.

Grundsätzlich sind in der deutschsprachigen Literatur zwei Varianten der Politikfelddefinition zu finden (eine ausführliche Diskussion der Literatur zum Begriff des Politikfeldes findet sich bei *Loer/Reiter/Töller* in diesem Band).

Die erste Variante bildet Ansätze, die Politikfelder als staatliche Bemühungen um Problemlösungen verstehen. Politikfelder bilden sich in diesen Ansätzen top-down aus dem politischen System selbst heraus aus (siehe beispielhaft *Janning/Toens* 2008, *Schmid* 2010 und *Massey/Huitema* 2013). Bei diesen Ansätzen ist die Grundvoraussetzung zur Entstehung eines Politikfeldes das staatliche Bemühen einer Problemlösung. Die Fokussierung auf Problemlösung als vorrangiges Ziel überdeckt in diesen Ansätzen häufig andere handlungsleitenden Motivationen von Akteuren.

Die zweite Variante stellt nicht Problemlösung als alleinige Handlungsmotivation in den Vordergrund der Analyse. Problemlösung ist in diesen Ansätzen eine Motivation unter vielen anderen Möglichkeiten. Diese Ansätze fokussieren eher auf die Elemente eines Politikfeldes und fragen nach der Wirkung ihres Zusammenspiels (beispielhaft *Bleischwitz/Jacobs/Rennings* 2010, *Böcher/Töller* 2012b, *Lynggard* 2007).

3 Politikfelder als strategische Handlungsfelder

Die Politikfeldanalyse hat sich, wie alle Beiträge in diesem Schwerpunkt zeigen, bisher überraschend wenig mit der Genese ihres Gegenstandes – des Politikfeldes selbst – befasst. Daher erscheint hier ein Blick zur Seite, zur Soziologie, angebracht. Dort gibt es ausdifferenzierte Diskurse zur Entstehung von (sozialen) Feldern.

Kürzlich haben *Fligstein/McAdam* (2011, 2012a) mit ihrer Theorie der strategischen Handlungsfelder (strategic action field, SAF, im Original) einen Versuch unternommen, zu erklären, was Felder sind, wie sie sich definieren und konstituieren. Für ihre Theorie-Entwicklung greifen *Fligstein/McAdam* verschiedene Aspekte der Neoinstitutionalistischen Organisationstheorie, *Anthony Giddens* Strukturationstheorie und *Pierre Bourdieus* Konzepten von Habitus, Feld und Kapital auf. Diese Ansätze können jeweils im Einzelnen betrachtet aber nicht die Frage nach der zugrunde liegenden Struktur, der Emergenz

von Feldern, den Ursache von Wandel und Stabilität in Feldern beantworten, so *Fligstein/McAdam* (*Fligstein/McAdam* 2012b, S. 59). Mit ihrer (Neu-)Konfiguration zielen die Autoren genau darauf ab.

Ihre Theorie soll für verschiedenste Bereiche anwendbar sein. So heißt es denn auch angenehm interdisziplinär: „Unterschiedlichste Strömungen der Institutionentheorie gelangen zu der Einsicht, dass Handeln innerhalb sozialer Ordnungen auf der Meso-Ebene stattfindet. Diese Ordnungen werden als Sektoren *(Scott/Meyer* 1983), organisationale Felder (*DiMaggio/Powell* 1983), Spiele (*Scharpf* 1997), Felder (*Bourdieu/Wacquant* 1992), Netzwerke (*Powell u.a.* 2005) bzw. im Falle von Regierungen als Politikfelder[1] (*Laumann/Knoke* 1987) bezeichnet (*Fligstein/McAdam* 2012b, S. 60)".

Ausgangspunkt ihrer Theorie ist die Annahme, dass sich Forschungsrichtungen, Diskurse und Teildisziplinen, die sich generell mit Akteuren in modernen Gesellschaften beschäftigen, mit dem gleichen Gegenstand befassen: Sie gehen der Frage nach kollektivem strategischen Handeln, dem Ringen von (kollektiven) Akteuren nach Vorteilen durch Interaktion innerhalb sozialer Ordnungen der Meso-Ebene nach. Diese sozialen Ordnungen nennen sie strategische Handlungsfelder. Innerhalb dieser Felder ist den teilnehmenden Akteuren auch bekannt, welchen Gegenstand das Feld zum Inhalt hat, welche (formalen und informalen) Regeln herrschen und wie die Beziehungsverhältnisse untereinander gestaltet sind. Strategische Handlungsfelder sind in der Theorie *Fligstein/McAdams* sozial konstruierte Arenen, in denen mit unterschiedlichen Ressourcen ausgestattete Akteure um die Verteilung von Macht und Ressourcen kämpfen. Der konstruktivistische Ansatz *Fligstein/McAdams* geht davon aus, dass Akteure einen Raum, eine Arena, ein Feld erst durch ihr Handeln konstruieren. Politikfelder existieren nicht unabhängig von den Akteuren, die sie konstruieren. Ob ein Akteur einem Feld zugehörig ist, hängt dabei nicht von „objektiven" Kriterien, sondern vielmehr von deren Selbstzuschreibung ab (ebd., S. 61). Teil des Feldes sind alle, die sich als Teil des Feldes wahrnehmen. Ebenso verhält es sich mit den Grenzen eines Feldes. Sie sind veränderbar, nicht fix.

Für die Autoren sind immer wieder auftretende Diskussionen und Kämpfe um Positionen von Akteuren sowie über die Verteilung von (Macht-)Ressourcen geradezu Grundcharakteristika eines Feldes. Als Folge dieser Annahme grenzt sich die Theorie auch von der Sichtweise, Felder seien starr und Wandel nur schwierig, ab. Akteure agieren, Akteure reagieren, Bedingungen verändern sich. Handlungsspielräume sorgen per definitionem immer wieder für die (Neu-)Auslotung von Grenzen, Macht- und Ressourcenverteilung. Diese recht dynamische Sichtweise auf Felder hat zur Folge, dass eine Analyse eines Feldes immer nur eine Momentaufnahme sein kann. Betrachtungen über längere Zeiträume hinweg zeigen hingegen Wandel, verschiedene strategische Ausrichtungen oder auch, bezogen auf Politikfelder, verschiedene grundlegende Typen von jeweils vorherrschenden Politikinstrumenten.

Positionen innerhalb eines Feldes werden maßgeblich über die dem jeweiligen Akteur zur Verfügung stehenden Ressourcen bestimmt. Je mehr Ressourcen, desto mehr Einfluss und Manifestierung einer dominanten Position innerhalb des Feldes, so lautet die Kurzformel der Theorie (ebd., S. 64).

Aber wie entsteht nun ein neues Feld? Hier ziehen *Fligstein/McAdam* enge Analogien zur Sozialen-Bewegungs-Forschung. Entstehende Felder sind Arenen, in denen zwei oder mehr Akteure ein Thema besetzen und sich in ihrem Handeln aufeinander beziehen (ebd., S. 73). Ihre Interessen sind wechselseitig aufeinander bezogen, Positionen werden ausgebildet und voneinander abgegrenzt, Aktion erzeugt Reaktion. Positionspapiere werden erstellt, veröffentlicht. Es entsteht ein Raum für das neue Thema. Ein Feld stabilisiert sich,

wenn Rollenverteilungen und Spielregeln zwischen den Akteuren bekannt sind. Im fortgeschrittenen Stadium der Etablierung kommt es zur Herausbildung feldeigener bzw. feldspezifischer Governance-Strukturen und formal-rechtlicher Institutionen (ebd., S. 78).

Die Frage nach dem Warum der Entstehung beantwortet die Theorie mit einem zunehmenden Organisationsgrad von Gesellschaften und in der Folge dessen der zunehmenden Möglichkeit, neue Felder an „Leerstellen zwischen (…) Feldern" (ebd., S. 76) entstehen zu lassen. Es ist also die Diversifizierung moderner Gesellschaften, die Raum für neue, spezialisierte Felder schafft bzw. die Notwendigkeit erzeugt, spezialisierte Felder für neue, komplexe Themen zu generieren.

Die Ausführungen zu *Fligstein/McAdam* und ihrer Theorie strategischer Handlungsfelder zeigen Parallelen zu den in der Literaturübersicht angeführten Definitionsversuchen zu Politikfeldern: Akteure, Institutionen, Positionen, Ressourcen, Macht sind bei *Fligstein/McAdam* ebenso wie in der Politikfeldanalyse Kernelemente zur Strukturierung des Feldes. Zwei Unterschiede lassen sich dennoch ausmachen und sind zugleich Begründung, warum *Fligstein/McAdam* hier zur Beantwortung der Frage nach der Emergenz von Politikfeldern herangezogen werden. Zum einen machen sie den theoretischen Unterbau ihres Ansatzes stark. Wie die einzelnen Elemente der Theorie miteinander in Beziehung stehen, damit neue Felder entstehen sowie eine Definition des zentralen Feld-Begriffs und weiterer zentraler Begriffe, unterscheidet die Theorie strategischer Handlungsfelder von den eher kursorischen Ausführungen zum Feldbegriff im bisherigen Diskurs der Politikfeldanalyse. Zum anderen reflektieren *Fligstein/McAdam* Macht als relevante Kategorie zur Entstehung von Feldern sowie die Tatsache, dass auch nicht-staatliche Akteure die Entstehung von Feldern mitgestalten.

Mit Bezug auf die Theorie strategischer Handlungsfelder wird ein Politikfeld nun wie folgt definiert:

Politikfelder sind sozial konstruierte Arenen, in denen verschiedene staatliche und nichtstaatliche Akteure miteinander zu einem bestimmten Thema interagieren. Die Akteure sind mit unterschiedlich verteilten Ressourcen finanzieller, personeller und strategischer[2] Art ausgestattet. Motivationen, sich zu einem jedes Politikfeld charakterisierenden Thema einzubringen sind unterschiedlicher Natur. Ausweitung des eigenen Machtspielraums oder die Bearbeitung eines den Akteur bewegenden Problems sind dabei zwei Pole, zwischen denen eine Reihe weiterer Motivationen liegt. Welcher Akteur zu einem bestimmten Politikfeld gehört, ist nicht eine Frage vermeintlich objektiver Kriterien, sondern vielmehr Selbstzuschreibung eines Akteurs. Die Annahme, Akteur eines Politikfeldes ist jener, der sich selbst als Akteur des Feldes wahrnimmt, wird dabei dem Faktum gerecht, dass Akteure Teile verschiedener Felder sind.

Politikfelder wandeln sich. Neue Akteure kommen hinzu, vermeintlich etablierte Akteure ziehen sich zurück, wenn sie ihre Prioritäten in anderen Feldern setzen. Viele Themen (so auch die Klimaanpassungspolitik) unterliegen einer Aufmerksamkeitskonjunktur. Die Grenzen zwischen Politikfeldern sind nicht fix, sie sind wandelbar, es gibt Überschneidungen zwischen Feldern, insbesondere auch hinsichtlich der Akteure. Ob ein Akteur nun eher zum Feld der Umweltpolitik oder zum Feld der Wirtschaftspolitik zählt, ist sekundär. Er kann je nach Themenkonjunktur oder Interesse mal mehr in dem einen, mal in dem anderen aktiv sein.

Politikfelder sind dynamisch. Bedingungen, die das Politikfeld beeinflussen, verändern sich, seien es das politische Umfeld, die politische Stimmung oder Themenpräferenzen der Öffentlichkeit. Dies alles hat auch Auswirkungen auf ein Politikfeld. Aus der An-

nahme, dass Grenzen zwischen Feldern nicht fix sind und Feldern eine (eigene) Dynamik inhärent ist, folgt auch, dass für die Betrachtung eines Politikfeldes nicht nur die in ihm selbst stattfindenden Prozesse von Bedeutung sind, sondern auch Prozesse von angrenzenden Feldern.

Neu aufkommende Themen erfordern und erzeugen zugleich neues, spezifiziertes Wissen. Dieses muss in spezifischen Feldern bearbeitet werden. Dabei geht es nicht darum, dass jedes Thema zugleich ein neues Politikfeld darstellt. Es müssen gewisse Bedingungen erfüllt sein, damit ein neues Politikfeld als entstanden gelten kann.

Neue Politikfelder entstehen, wenn zwei oder mehr Akteure ein aufkommendes Thema besetzen und sich in ihrem Handeln aufeinander beziehen. (Politische) Positionen, Standpunkte der Akteure bilden sich heraus und sorgen für Abgrenzungsbestrebungen anderer Akteure. Diese Positionen werden in Standpunkten, Positionspapieren und ähnlichem schriftlich manifestiert, was wiederum zur Positionierung anderer Akteure führt. Ein neuer Raum für ein neues Thema entsteht.

Dabei kann, muss ein neues Politikfeld aber nicht aus dem politisch-administrativen System heraus entstehen. Auch nicht-staatliche Akteure wie NGOs, Unternehmen, Medien, Wissenschaft und weitere öffentlichkeitswirksame Akteure können ein Thema besetzen, Positionen herausbilden und somit einen Handlungsdruck aufbauen, so dass sich Akteure des politisch-administrativen Systems des Themas annehmen (müssen).

Wenn es in der Folge zur Herausbildung institutioneller Strukturen mit dem Fokus auf dieses das Feld charakterisierende Thema kommt, Strategiedokumente seitens des politisch-administrativen Systems veröffentlicht, das Thema parlamentarisch behandelt wird und letztlich formal-rechtliche Institutionen entstehen, kann von einer Etablierung des Politikfeldes gesprochen werden. Ein Politikfeld zeichnet sich dabei aber nicht nur durch formal-rechtliche Institutionen aus. Insbesondere auch informelle Institutionen spielen eine wichtige Rolle, gerade wenn es auf den verschiedenen Ebenen zur Interpretation von formalen Regeln oder (all-)täglichen Entscheidungen kommt (siehe auch *Ostrom* 2005). Ein Politikfeld ist mit formal-rechtlichen und informellen Institutionen denkbar, aber es gibt kein Politikfeld, in dem es keine formal-rechtlichen Institutionen gibt.

Dabei ist es nicht notwendig, dass ein eigenes Ministerium für ein Politikfeld geschaffen wird bzw. das Thema im Titel eines Ministeriums erscheinen muss. Themen wie die Energiepolitik, Ressourcenpolitik und auch die Klimaanpassungspolitik sind mit ihren Zuständigkeiten über verschiedene Ministerien verteilt, weil diese Themen verschiedene Bereiche von der Innenpolitik über die Wirtschaftspolitik bis zur Außen- oder Umweltpolitik umfassen. Dennoch gelten sie als eigenständige Politikfelder, da sie alle zuvor genannten Elemente bzw. Kriterien enthalten.

4 Methodik und Analyserahmen

Nachdem das Politikfeld nun definiert und seine Entstehung in der Theorie dargelegt wurde, soll das Beispiel der Klimawandelanpassungspolitik den Entstehungsprozess eines neuen Politikfeldes verdeutlichen. Als Analyserahmen dient der von *Böcher/Töller* (2012a, c) zur Analyse der Umweltpolitik in Deutschland entwickelt Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse (AEP).

Dieser Ansatz ist in seinem Aufbau und Anlage der Grundstruktur konsistent mit der Theorie strategischer Handlungsfelder. Dynamik des Feldes, diverse Motivationslage und

Ressourcenausstattung von Akteuren sowie die Analysekategorien Akteure, Institutionen, Problemstruktur, Maßnahmen- und Instrumentenalternativen und situative Aspekte finden sich auch in der Theorie von *Fligstein/McAdam*. Eigendynamik als Faktor, der alle Analysekategorien beeinflusst ist ebenso beiden inhärent.

Die Theorie strategischer Handlungsfelder soll als theoretische Fundierung des Analyserahmens AEP dienen, der bislang die Entstehung eines neuen Politikfeldes nicht erklären kann bzw. über die Entstehung von Politikfeldern keine Annahmen auf der Grundlage einer Theorie trifft. Der Ansatz von *Böcher/Töller* ist eine Heuristik, ein Analyserahmen, der einen konkreten Gegenstand analysieren kann. Auf die Frage nach dem „Warum“ und „Wie“ der Politikfeldentstehung kann der Ansatz allerdings nicht antworten. *Fligstein/McAdam* bieten mit ihrer Theorie eine Möglichkeit die Entstehung von Arenen und Feldern zu erklären, indem sie Annahmen über das Verhalten von Akteuren und das Aufkommen von neuen Themen treffen. Wenn der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse von *Böcher/Töller* auch dazu genutzt werden soll, nicht nur die Existenz eines bestehenden Politikfeldes zu analysieren, sondern auch die Entstehung eines neuen Politikfeldes, so müssen theoretische Annahmen über die Entstehungsprozesse von Politikfeldern getroffen werden. Die Theorie strategischer Handlungsfelder von *Fligstein/McAdam* trifft diese Annahmen und wird daher als Theorie zur Heuristik von *Böcher/Töller* verwendet. In der Kombination der Theorie strategischer Handlungsfelder mit dem Analyserahmen/der Heuristik von *Böcher/Töller* kann somit auf der Basis theoretischer Annahmen ein neues Politikfeld sowohl in seinen Entstehungsprozessen als auch im fortgeschrittenen Zustand als „existierendes“ Feld analysiert werden.

Zwei Grundannahmen liegen dem Konzept des AEP zugrunde. Erstens: Die verschiedenen Erklärungsfaktoren beeinflussen sich gegenseitig. „Scharnier“ (*Böcher/Töller* 2012c, S. 190) sind Akteure und ihre Handlungen. Zweitens: Allen Erklärungsfaktoren sind jeweils Eigendynamiken inhärent. *Böcher* und *Töller* fassen dabei Eigendynamik als das Gegenkonzept zu Problemlösung auf.

Die Wahl von Instrumenten, das Handeln von Akteuren in Prozessen ist somit nicht originär problemorientiert, sondern bestimmten Dynamiken unterworfen. Ideologische Gründe, Verfolgung von Eigeninteressen, aber auch Problemlösung sind drei von vielfältigen zugrundeliegenden Motiven. Politische Prozesse verlaufen nicht-linear, sie lassen sich treffender durch Kontingenz und Eigendynamik charakterisieren. Insgesamt spielt Eigendynamik als erklärender Faktor eine dominante Rolle im Ansatz von *Böcher/Töller*. Sie ist für quasi (fast) jedes Teilelement des Ansatzes prägend.

Institutionen kommen als restringierende oder ermöglichende Rahmensetzer für und Beeinflusser von Akteuren ins Spiel. Aber auch sie können dem Ansatz nach Eigendynamiken auslösen, „Ausweichreaktionen“ (ebd., S. 197) provozieren, wenn es zum Beispiel über die unklaren Folgen einer Umsetzung der Rechtsprechung von einer zur anderen Ebene geht.

Bleibt noch die spezifische Problemstruktur als Erklärungsfaktor zu erwähnen. Dies sind die Charakteristika des Problems bzw. des Gegenstandes, die auf die Politikgestaltung in dem Feld Einfluss haben.

Für die empirische Fundierung dieser Studie und die Operationalisierung des Analyserahmens wurde auf verschiedene Methoden zurückgegriffen. Zwölf semi-standardisierte Experteninterviews mit Akteuren, die in den Prozess der Entwicklung dieses neuen Politikfeldes direkt involviert waren bilden die Primärquellen für die Analyse. Interviewpartner waren unter anderem Vertreter des Umweltministeriums, des Wirtschaftsministe-

riums, des Umweltbundesamtes, Akteure auf Landesebene, sowie Vertreter von Verbänden. Die Interviewpartner waren vor allem in den ersten Jahren der Feldentstehung maßgeblich beteiligt. Interne Protokolle, die direkt mit der Entwicklung des Themas innerhalb des politisch-administrativen Systems zusammenhängen, bilden die zweite große Gruppe an Informationen. Auswertungen von offiziellen Veröffentlichungen (Strategiepapieren etc.) sowie Inhaltsanalysen der vorhandenen Sekundärliteratur ergänzen die Primärquellen. Die Auswertung der Primär- und Sekundärquellen erlaubt, ein umfassendes Bild des Politikfeldes zeichnen zu können.

5 Das neue Politikfeld Klimawandelanpassungspolitik

5.1 Klimaschutz versus Klimaanpassung

In den letzten Jahren hat das Thema Klimawandel, inklusive der Diskussion über Vermeidungs- und Anpassungsmaßnahmen, einen erheblichen Aufmerksamkeitsschub erhalten. Berichterstattungen über Extremwetterphänomene (und die oftmals zu schnell gezogenen Verbindungen zu einem Wandel des Klimas), die öffentlichkeitswirksamen Inszenierungen der jährlichen „Klimagipfel“ sowie die regelmäßigen Veröffentlichungen von Sachstandsberichten des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), einem Expertengremium, welches den Stand der Forschung zum Thema wiedergeben soll, haben ihr Übriges dazu beigetragen.

2008 sind mit der Deutschen Anpassungsstrategie, 2009 mit der Veröffentlichung des Weißbuchs der Europäischen Union zur Anpassung an den Klimawandel, 2011 mit dem Aktionsplan zur Deutschen Anpassungsstrategie und zuletzt 2013 mit der EU-Anpassungsstrategie wichtige Strategiedokumente erschienen, die den Eindruck verfestigen, dass dort ein neues Politikfeld entstanden ist (*Bundesregierung* 2008, 2011, *Europäische Kommission* 2009, 2013). Akteurskonstellationen haben sich herausgebildet und gefestigt, Positionen sind bekannt, es gibt rege Diskussionen über die Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsmöglichkeiten.

Die Anfänge der Klimaanpassungspolitik gehen zurück in die 1990er Jahre. Als solche bestand sie damals allerdings noch nicht. In den ersten Jahren lief die Diskussion entlang der Linie Klimaschutz versus Anpassung (*Grothmann u.a.* 2011). Da gerade in den Anfängen der Klimapolitik die Befürchtung seitens maßgeblicher Akteure groß war, eine zu starke Betonung der Anpassungspolitik würde die Notwendigkeit für Klimaschutzpolitik (im Wesentlichen die Verminderung von Treibhausgasen) schmälern, geriet Anpassungspolitik zunächst in den Hintergrund (*Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 190; *Daschkeit* 2012).

Ende der 1990er Jahre begann aber in der Klimafolgenforschung auch die Diskussionen über mögliche Anpassungsnotwendigkeiten von Gesellschaften an veränderte klimatische Bedingungen (*Dietz* 2006; *Horstmann* 2008). Insbesondere der IPCC Bericht von 2001 und erste Studien zu den möglichen Kosten des Klimawandels veränderten die Debatte zunehmend. Gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung gab es seit Mitte der 1990er Jahre einige zentrale Projekte zu Anpassung an den Klimawandel, die den Wissensstand zu Anpassung verbesserten (*Zebisch u.a.* 2005). Die Auseinandersetzungen zwischen Vermeidungs-und Anpassungsstrategie war dennoch lange ein zentrales Element in der Wissenschaft. Aber auch die Zunahme der Diskussionen zu

Anpassung als Strategieoption auf internationaler Ebene im Rahmen der Klimaverhandlungen sowie der Einfluss von Ländern wie Großbritannien, die schon früh in eine politische Diskussion über Anpassung eingestiegen waren, führten in Deutschland nach der Jahrtausendwende zu einer vermehrten Diskussion über Anpassung an den Klimawandel (*Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 186f).

2005 folgte dann die formale Umsetzung der Anforderungen an UNFCCC Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change), Anpassung als Strategieoption neben Klimaschutz zu verfolgen. Im Klimaschutzprogramm der Bundesregierung erschien erstmals ein Teilkapitel zu Anapassung. Einen weiteren zentralen Meilenstein gab es 2007, als die Bundesländer über die Umweltministerkonferenz festlegten, auf ihrer Ebene Anpassungsoptionen zu entwickeln und neben Klimaschutz nun auch Anpassungsmaßnahmen zu verfolgen. Nach einem ausführlichen Konsultationsprozess legte die Bundesregierung 2008 die „Deutsche Strategie zur Anpassung an den Klimawandel (DAS)“ vor, gefolgt 2011 von einem Aktionsplan, welcher die in der DAS thematisierten Schwerpunktbereiche mit Maßnahmen(-vorschlägen) unterlegte.

Diese Eckdaten grenzen den Rahmen der bisherigen Entwicklung des Politikfeldes auf verschiedenen politischen Ebenen ein. Im Folgenden soll nun gezeigt werden, wie die einzelnen Elemente des zuvor dargelegten Analyserahmens ineinandergreifen und so die Entstehung eines neuen Politikfeldes erklären können.

5.2 Akteure

Das Umweltbundsamt (UBA) kann zusammen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) als einer der maßgeblichen Gestalter des Politikfeldes Anpassung betrachtet werden. Schon früh sind beide Akteure im Bereich Anpassung innerhalb des politisch-administrativen Systems aktiv gewesen, um das Thema auf die politische Agenda zu setzen und sich strategisch aufzustellen. Vor allem das für Klimaschutz und Klimaanpassung zuständige Referat im Umweltministerium brachte das Thema Anpassung immer wieder auf die Agenda. Nach dem Beschluss der Deutschen Anpassungsstrategie und der darin erwähnten (offiziellen) Einsetzung einer Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassung übernahm das zuständige Referat im Umweltministerium die Federführung der Arbeitsgruppe. Innerhalb der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassung ist als Koordination zwischen den einzelnen Bundesministerien auch die nationale Anpassungsstrategie erarbeitet worden, wobei die Federführung und Koordination der Aktivitäten durch das Umweltministerium von den anderen Ministerien weitgehend akzeptiert wird (*Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, *Hustedt* 2014).

Ausweitung des eigenen Handlungsraums, Erweiterung der Ressourcen, maßgebliche (Mit-) Gestaltung des Diskurses sind – neben dem Bestreben, sich des Themas/Problems anzunehmen und gemäß Selbstverständnis des Umweltbundesamtes Umweltprobleme zu lösen – weitere handlungsleitende Motivationen. Das Kompetenzzentrum Klimafolgen und Anpassung (KomPass), ein Fachgebiet innerhalb des Umweltbundesamtes, nimmt nun selbst als Akteur teil an der Politikfeldgestaltung, hauptsächlich durch die Einbeziehung und Vernetzung von Stakeholdern, Veranstaltungsreihen und Informationsverteilung. Das Umweltbundesamt als Ressortforschungseinrichtung hat sich somit auch eine gewisse Deutungshoheit über das Feld der Anpassungspolitik erarbeitet.

Waren es auf Bundesebene vor allem die Akteure Umweltministerium und Umweltbundesamt, die das Politikfeld in den Anfängen geprägt haben, ist auf Ebene der Europäischen Union insbesondere die Europäische Kommission ein weiterer einflussreicher Akteur in der Herausbildung des neuen Politikfeldes. Die Kommission setzte über die Grün- und Weißbücher zu Anpassung (2007 und 2009) sowie die Europäische Anpassungsstrategie (2013) den strategischen Rahmen für Anpassungspolitik auf EU-Ebene mit Auswirkungen auf die Nationalstaaten.

Allgemein lassen sich dabei verschiedene Strategien beobachten. Forschungsförderung und damit eine Verbesserung der Wissensbasis und Informationsgrundlage (siehe Problemstruktur), das so genannte „climate proofing“[3] von verschiedenen bestehenden Politiken und die Überarbeitung von Standards und Richtlinien bzw. die Einarbeitung von Anpassungsmaßnahmen in Standards und Richtlinien sind die drei großen Bereiche, über die sich Anpassungspolitik institutionalisiert (*Europäische Kommission* 2013).

Die Kommission gestaltet Anpassungspolitik aber nicht nur in ihrem direkten Zuständigkeitsbereich. Welchen Einfluss sie auf die Gestaltung der Anpassungspolitik in den Nationalstaaten nimmt, zeigt sich gut an der Anpassungsstrategie. So ist es eine Anforderung der United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), dass alle Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention über ihre Aktivitäten in den Bereichen an das Klimasekretariat berichten müssen. Die EU-Kommission greift die Berichtspflicht auf, indem sie ihren Mitgliedsstaaten unter anderem Leitlinien zur Erstellung von Anpassungsstrategien zur Verfügung stellt.

Außerhalb des politisch-administrativen Systems nimmt die Wissenschaft eine prominente Rolle in der Entwicklung des Politikfeldes ein. Schon in den 1990er Jahren zeigten *Engels/Weingart* (1997), wie das Thema Klimawandel durch die Wissenschaft selbst politisiert wurde, in den letzten Jahren gab es intensiv geführte Debatten um die Rolle des IPCC als Politikgestalter und das Verhältnis von Wissenschaft zu Politik (*Beck* 2012). Der Einfluss der Wissenschaft auf die Gestaltung des Politikfeldes lässt sich daran ablesen, dass die deutsche Anpassungsstrategie im Wesentlichen auf einer Studie des Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung aufbaut, welche 2005 (im Auftrag des Umweltbundesamtes) die Verwundbarkeit Deutschlands durch den Klimawandel analysierte und Anpassungsoptionen erarbeitete (vgl. *Zebisch u.a.* 2005).

Über die Sektorforschungsprogramme verschiedener Ministerien ist zudem in den vergangenen Jahren massiv die Wissensgrundlage zu dem Themenbereich erweitert worden. Beispielhaft sei hier die Förderlinie des Bundesministeriums für Bildung und Forschung „KLIMZUG – Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten“ zu nennen. In insgesamt sieben Verbundprojekten mit einem Gesamtfördervolumen von über 80 Millionen € (2008-2014) soll auf regionaler Ebene Anpassungskapazität in enger Zusammenarbeit mit der Wissenschaft aufgebaut werden. So wird die Wissenschaft zum Promotor eines neuen Feldes, in dem sie auf verschiedenen politischen Ebenen Strukturen erschafft.

5.3 Institutionen

Als nachgeordnete Behörde des Umweltministeriums ist das Umweltbundesamt in Person seines Präsidenten durch formale Verfahren eng in die Abstimmung der Positionen des Ministeriums eingebunden. So konnte das Umweltbundesamt zusammen mit dem damals für Anpassung zuständigen Referat des Umweltministeriums in hochrangigen Sitzungen schon

2003 und 2004 das Thema Anpassung regelmäßig einbringen. Dies führte letztlich 2005 zur Aufnahme von Anpassung in das Klimaschutzprogramm, einem der Meilensteine in der Herausbildung des Politikfeldes. Strategisch brachte sich in der Folge das Umweltbundesamt in Position: 2006 legte das Umweltbundesamt dem Umweltministerium ein Konzept zur Erarbeitung einer nationalen Anpassungsstrategie vor (*Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 187f.). Die Erarbeitung der Anpassungsstrategie sollte im Umweltbundesamt in einem eigens zu diesem Zweck gestarteten Projekt erfolgen. Aus diesem Projekt ging in der Folge das Kompetenzzentrum Klimafolgen und Anpassung, KomPass, hervor. Zunächst als Projekt gestartet, ist KomPass mittlerweile ein eigenes Fachgebiet und somit die strategische Institutionalisierung der Anpassungspolitik am Umweltbundesamt (ebd., S. 189f.).

Anpassung soll, so ist es in der Anpassungsstrategie zu lesen, in (bestehende) relevante Planungs- und Entscheidungsprozesse integriert werden. Ähnlich wie auf EU-Ebene wird ein „mainstreaming"-Ansatz verfolgt. Durch die breite Integration in bestehende Politiken wird das Politikfeld, da es nun auf oberster Ebene institutionalisiert wurde, wiederum top-down in das politisch-administrative System zurück gespiegelt. Es wird regelrecht verordnet, dass Anpassung nun mitbedacht werden soll. Für aktive Akteure wie das Umweltministerium ist dies naheliegend. Ein mainstreaming-Ansatz kann aber auch als Strategie interpretiert werden, eher passive Akteure, die sich des Themas von sich aus nicht annehmen würden, zum Handeln zu bewegen. Für die Anpassungsstrategie mussten im Rahmen der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassung alle Ministerien berichten, wie sie Anpassung in ihren Bereichen bislang integrieren, quasi eine Bestandsaufnahme machen. Dies war für einige der Ministerien erst der Startpunkt, Anpassung in ihren Bereich aufzunehmen.

Auch die EU-Kommission nutzt den ihr zugesprochenen institutionellen Rahmen, um das Thema Anpassung in ihrem direkten Handlungsraum umzusetzen. Sind in den bisherigen Strategiedokumenten überwiegend „weiche" Formulierungen mit Absichtserklärungen zu finden, so sind für die kommenden Jahre konkretere Aktivitäten geplant.

So will die Kommission im Jahr 2017 alle Anpassungsstrategien hinsichtlich der Frage prüfen, ob sie die darin vorgeschlagenen Maßnahmen für ausreichend hält. Wenn Mitgliedsstaaten bis dahin keine ausreichenden Fortschritte in diesem Bereich erzielt haben, so prüft die Kommission „unverzüglich" (*Europäische Kommission* 2013, S. 7), ob ein rechtsverbindliches Instrument vorzuschlagen ist. Zwar ist dies zunächt nur eine Ankündigung, aber hier greift die Kommission als strategischer Akteur sehr eindrucksvoll über die ihr zur Verfügung stehenden Institutionen in die Herausbildung des Politikfeldes ein, indem sie (bislang allerding nur in der Ankündigung) Druck auf ihre Mitgliedsstaaten ausübt, in dem Bereich aktiv zu sein und somit Anpassungspolitik voranzubringen.

5.4 Situative Aspekte

Welchen Einfluss situative Aspekte auf die Entwicklung des Feldes haben lässt sich gut am Beispiel der bundesweiten Anpassungsstrategie erklären. Die Klimakonferenz 2008 in Posen wurde als Anlass genommen, bis zu diesem Datum eine nationale Anpassungsstrategie zu erarbeiten (*Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 195). Deutschland war im Jahr 2007 Gastgeber des G8 Gipfels, der unter dem Motto „Wachstum und Verantwortung" Klimawandel als eines der Schwerpunktthemen setzte. Während des G8 Gipfels sollten die G8-Umweltminister auch die Vertragsstaatenkonferenz Ende 2007 in Bali vorbereiten, wel-

che die Verabschiedung eines Kyoto-Folgeabkommens zum Ziel hatte (*Ross* 2009). In der Nachberichterstattung war die Bundeskanzlerin Merkel aufgrund ihrer Verhandlungsführung während des Gipfels und der zuvor beendeten EU-Ratspräsidentschaft in den Medien als „Klimakanzlerin“ gefeiert worden, international gab es die Hoffnung, dass Deutschland zum Vorreiter bei dem Thema werde (ebd.). Vor diesem Hintergrund wurde intern gefordert, bis Ende 2008 eine nationale Anpassungsstrategie zu entwickeln, damit man diese auf der Vertragsstaatenkonferenz in Posen Ende 2008 präsentieren konnte. Der Zeitplan war sicherlich auch eine strategische Überlegung, um die eigene Position als Land, welches sich des Themas angenommen hat, zu festigen.

Aber auch innerhalb der Administration spielten situative Aspekte in der Entwicklung des neuen Politikfeldes eine wichtige Rolle. Zu Beginn der Anpassungspolitik in Deutschland war Anpassung thematisch dem Referat „Klima und Internationales“ zugeordnet, welches sich selbst eher auf Vermeidung des Klimawandels konzentrierte. Anpassung wurde keine hohe politische Priorität zugeordnet und die Aktivitäten waren daher überschaubar, wenig pro-aktiv (*Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 190).

Innerhalb des Umweltministeriums ging man daher 2007 der Frage nach, wo zum einen Kapazitäten für das Thema Anpassung bereits vorhanden sind, aber auch genügend Interesse, das Thema voran zu bringen. Die Abteilung Wasserwirtschaft[4] hatte bereits sowohl Vorerfahrungen in der Anpassungsthematik als auch personelle Kapazitäten und Interesse. Somit kam es im Sommer 2007 zu einer Trennung der Zuständigkeiten für Klimaschutz und Klimaanpassung, das Thema Anpassung wurde organisatorisch der Abteilung Wasserwirtschaft zugesprochen[5]. Dieser Wechsel hatte zur Folge, dass Anpassung innerhalb des politisch-administrativen Systems deutlich stärker verfolgt wurde.

Auf Initiative dieses Referats kam es im gleichen Jahr zur Gründung eines informellen Arbeitskreises auf Ebene aller Ministerien zum Thema Anpassung. Aus diesem Ressortarbeitskreis ging die spätere Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassung an den Klimawandel hervor, die Leitung der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassung liegt beim Wasserwirtschafts-Referat im Umweltministerium.

5.5 Instrumente

Konkrete, eigene Instrumente der Anpassungspolitik gibt es wenige. Überraschend ist dies angesichts des „jungen“ Feldes allerdings nicht. In der EU-Anpassungsstrategie von 2013 finden sich somit vor allem Ankündigungen zu Instrumenten bzw. der Prüfung, wo und wie Anpassung in bestehende Instrumente bzw. in verschiedene Politikbereiche wie Agrar- oder Fischereipolitik integriert werden soll.

Auf nationaler Ebene gibt es bislang vorwiegend Studien, die Handlungsnotwendigkeiten zur Überprüfung von Instrumenten untersuchen oder Maßnahmen sammeln und kategorisieren. *Daschkeit* (2012) unterscheidet bspw. vier verschiedene Maßnahmenkategorien: Technologische Maßnahmen (bspw. den Bau von Deichen zum Schutz vor Hochwasser), Informationslage (Verbesserung des Wissenstandes zur Entwicklung des Klimas), Verhaltensanpassung (bspw. Anpassung des Saatgutes an veränderte Anbaubedingungen) und schließlich politische Maßnahmen (Vorgaben zur Berücksichtigung extremer Wetterereignisse in Planungsvorhaben oder Infrastrukturmaßnahmen).

Im Vorfeld der Erstellung der nationalen Anpassungsstrategie gab es seitens der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassung einen Auftrag an alle beteiligten Ministerien

zu überprüfen, welchen Bedarf an Instrumenten sie in ihrem Bereich sahen bzw. wo Veränderungen bestehender Instrumente nötig seien (*BMUB* 2010, mündlich). Der horizontale und vertikale integrative Ansatz der Anpassungspolitik hatte eine breite Sammlung dieser Maßnahmen zur Folge. Aufgrund begrenzter personeller und finanzieller Ressourcen gab es seitens des politisch-administrativen Systems in Form der Anpassungsstrategie die Forderung, eine Priorisierung von Anpassungsmaßnahmen vorzunehmen (*Bundesregierung* 2008, S. 58ff.; *Vetter/Schauser* 2013, S. 249). Die Erarbeitung eines Kriterienkataloges zur Priorisierung von Maßnahmen wurde nach Verabschiedung der Anpassungsstrategie mit dem Ziel, den Kriterienkatalog für den Aktionsplan zu nutzen, durch das Umweltbundesamt erstellt (ebd., S. 249). Zu diesem Zweck der Priorisierung wurde ein Multikriterienkatalog, der eine Kosten-Nutzen-Analyse, aber auch die Berücksichtigung von sozialen Folgewirkungen und Dringlichkeit der Umsetzung enthält, entwickelt. Er umfasst neben klassischen Kosten-Nutzen-Entscheidungen und dem Vorrang von „no-regret“[6] Maßnahmen auch das Kriterium der Akzeptanz (der Akteure, welche diese Maßnahme zu tragen hätten und allgemeine gesellschaftliche Akzeptanz der Zivilbevölkerung).

Dieser Kriterienkatalog sollte eigentlich sektorübergreifend auf alle Maßnahmen angewendet werden. Da es bislang aber kein eigenes Budget aus Bundesmitteln für Anpassungsmaßnahmen gibt, sondern diese aus den jeweiligen bestehenden Budgets der einzelnen Ministerien finanziert werden müssen, wird intern in jedem Ministerium über Anpassungsmaßnahmen entschieden. Somit konkurriert Anpassungspolitik mit anderen Ressortaufgaben. Zudem wird dadurch die Schwerpunktsetzung des Bundes über verschiedene Sektoren hinweg erschwert (ebd., S. 253).

Zwei Schlussfolgerungen lassen sich nach dem bisherigen Stand zu Anpassungsmaßnahmen ziehen: Erstens, es ist unklar, was das Anpassungsziel ist. Sollen aber Instrumenten nach bestimmten Kriterien ausgewählt werden, müsste eigentlich definiert sein, welche Art der Anpassung man anstrebt. Welche Veränderungen des Klimas „politisch“ noch hinnehmbar und/oder gesellschaftlich akzeptabel sind. Mit dem bekannten 2°C-Ziel hat man zwar eine Zielgröße hinsichtlich der klimatischen Veränderungen bestimmt, wie diese konkret zu erreichen ist, bleibt allerdings unklar.

Zweitens, die bisherige Finanzierung über bestehende Ressorts erschwert den Anspruch, sektorübergreifend zu handeln. Es gibt bislang also noch keine Passung zwischen der politischen Strategie, Integration über Sektoren hinweg zu erreichen und der Umsetzung des integrativen Vorgehens über konkrete Instrumente

Insgesamt zeigt sich im Bereich der Instrumente bislang allgemein eine Zurückhaltung hinsichtlich der Forderung für neue Instrumente bzw. die Integration in bestehende. Dies liegt vor allem an den noch vorhandenen Unsicherheiten über die tatsächlichen klimatischen Veränderungen, auf deren Grundlage letztlich neue Instrumente geschaffen oder bestehende überarbeitet werden (siehe Problemstruktur).

5.6 Problemstruktur

Die Problemstruktur des Politikfeldes ist ähnlich wie die der Umweltpolitik. Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist ein Thema, das durch langfristige Planungshorizonte charakterisiert ist. Wie bei anderen Politikbereichen mit langen Zeithorizonten (z.B. Nachhaltigkeit, demographischer Wandel), sind konfligierende Zeitskalen eine gewisse Herausforderung für das Politikfeld Klimaanpassung. Anpassungsmaßnahmen, die heute

entschieden werden, verursachen zunächst Kosten. Der Nutzen ist aber häufig erst für spätere Generationen ersichtlich. Deichbau oder auch die Anpassung des Versorgungsnetzes sind solche typischen Anpassungsmaßnahmen (*Hallegatte* 2009).

Ein weiteres Charakteristikum ist das (derzeit) begrenzte Wissen über die konkrete Betroffenheit verschiedener Sektoren und daraus folgend Handlungsnotwendigkeiten. Im Falle von langlebiger Infrastruktur ist dennoch ein frühzeitiges Handeln notwendig. Die Unsicherheiten über die tatsächlichen Veränderungen des Klimas bzw. auch Unsicherheiten über die Varianzen können aber die Planungen für Infrastrukturmaßnahmen erschweren.

Die Problemstruktur hat starken Einfluss auf die Interaktionen innerhalb des Politikfeldes. So müssen in den kommenden Jahren Entscheidungen unter der Unsicherheit der klimatischen Veränderungen getroffen werden, die in Form von Infrastrukturmaßnahmen, städtebauliche Entwicklungen oder Planungsmaßnahmen nicht unerheblichen Einfluss haben. Gleichzeitig ist der Druck, zu handeln, durch immer wiederkehrende Extremwetterereignisse (auch wenn sie in anderen Weltregionen stattfinden) je nach Konjunktur in der medialen Öffentlichkeit groß.

Während die zuvor genannten Punkte auch für Klimaanpassungspolitik in anderen Ländern gelten, gibt es noch zwei spezifische Elemente der deutschen Anpassungspolitik: Die Zuständigkeiten für Klimaanpassungsmaßnahmen liegen nur zu einem Teil in der Verantwortung auf Bundesebene (*Daschkeit* 2012). Auf Länderebene bzw. auf kommunaler Ebene findet ein beträchtlicher Teil der Maßnahmen seine Umsetzung und somit sind diese beiden Ebenen maßgeblich involviert. Auf Bundesebene wird ein integrativer Ansatz verfolgt, was dazu führt, dass das Feld der Klimaanpassungspolitik in diverse Sektoren integriert werden muss. Eine solche Politikintegration kann allerdings auch dazu führen, dass durch die notwendige Koordinierung zwischen einer großen Anzahl an Akteuren und Abstimmung von gemeinsamen Standpunkten notwendige Handlungen und Entscheidungen verschoben werden.

6 Resümee und Schlussbetrachtung

Ziel dieses Aufsatzes war es, die Entstehung eines neuen Politikfeldes erklären zu können. Hierzu wurde zunächst das Politikfeld als analytische Kategorie definiert und anschließend ein Ansatz zur Erklärung der Genese von Politikfeldern erarbeitet. Als Anwendungsbeispiel zur empirischen Überprüfung diente die Klimawandelanpassungspolitik in Deutschland.

Es konnte gezeigt werden, dass die Entstehung des Feldes auf mehrere Ereignisse und Akteure zurückzuführen ist. Innerhalb des politisch-administrativen Systems haben wenige, aber dafür folgenreiche strategische Entscheidungen zur Etablierung des Politikfeldes geführt. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es drei Akteure bzw. Akteursgruppen innerhalb des politisch-administrativen Systems waren, die das Politikfeld entscheidend in den Anfängen geprägt haben: Das Umweltministerium mit seiner Eigeninitiative, Anpassung neben Klimaschutz als zweite Säule der Klimapolitik zu etablieren, das Umweltbundesamt mit der Gründung des Kompetenzzentrums Klimafolgen und Anpassung sowie die Europäische Kommission.

Das Entstehung des Feldes lässt sich mit der zuvor erarbeiteten Perspektive von *Fligstein/McAdam* erklären: Einzelne Akteure werden aus unterschiedlichen Motiven aktiv.

Innerhalb des politisch-administrativen Systems lassen sich die Motive des Umweltbundesamtes mit Ressourcenausweitung, Deutungshoheit und auch Problemlösung erklären. Das Umweltministerium ist über sein Selbstverständnis zuständig, aber innerhalb des Ministeriums gab es unterschiedliche Motivationen, die zu unterschiedlichen Aktivitäten geführt haben. Außerhalb des politisch-administrativen Systems war es vor allem die Wissenschaft, welche das Thema primär über die Medien in den öffentlichen Diskurs einbrachte, somit Aufmerksamkeit und Handlungsdruck erzeugte (vgl. auch *Daschkeit* 2012, S. 418; *Storch/Krauß* 2013).

Die Diskussionen innerhalb der Wissenschaft über den Klimawandel wurden schon früh auch außerhalb des Wissenschaftssystems aufgenommen (*Engels/Weingart* 1997) ebenso wie die Debatte zu Mitigation versus Anpassung. Auch wenn zunächst die Fraktion der Anpassungsgegner überwog, so hat doch die allgemeine Aufmerksamkeit für die Thematik zusammen mit den IPCC Sachstandsberichten zu einer allmählichen Änderung der Strategie gesorgt. Spätestens mit der Veröffentlichung des „Stern-Reports (*Stern Review on the Economics of Climate Change*)“ und dem vierten IPCC Sachstandsbericht von 2007, war das Thema Anpassung sowohl auf der politischen als auch der wissenschaftlichen Agenda sowie der Öffentlichkeit weitgehend akzeptiert als gleichberechtigtes Handlungsfeld neben Vermeidungspolitik. Der vierte IPCC Report thematisierte Anpassungsmaßnahmen recht umfassend und formulierte deutlicher als in den Reporten zuvor, dass es einen anthropogenen Klimawandel gibt, der sich nicht mehr komplett vermeiden lässt und somit auch Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels angegangen werden müssen. Der „Stern-Report“ unter der Leitung des britischen Ökonomen Sir Nicholas Stern war der erste umfassende Bericht zu den Kosten des Klimawandels. Beide Berichte halfen der Anpassungspolitik insofern, als sie einen Wechsel im Diskurs nach sich zogen: Der anthropogene Klimawandel war nun weitgehend akzeptiert und ebenso die Tatsache, dass er sich nicht vermeiden lässt. Die Folgen des Wandels und die Anpassung an die Folgen sind jedoch noch Gegenstand von (politischem) Handeln.

Die Entstehung des Feldes ist somit zunächst als beeinflusst von der Wissenschaft zu sehen. Akteure innerhalb des politisch-administrativen Systems griffen die Erkenntnisse der Wissenschaft auf, um ihre eigene Position innerhalb des politischen Systems zu stärken. Situative Aspekte hatten, wie gezeigt, teilweise deutlichen Einfluss auf die Gestaltung bzw. Ausrichtung des Feldes.

Wenige Akteure innerhalb des Systems haben letztlich dazu geführt, dass das Thema Anpassung auf die oberste Entscheidungsebene gelangte. Da auf internationaler und insbesondere auch EU-Ebene Anpassungsaktivitäten seit Mitte des letzten Jahrzehntes zunahmen, entstand letztlich auch auf Bundesebene eine Handlungsnotwendigkeit.

Ausgehend von der Bundesebene wird das Thema Anpassung nun top-down wieder gestreut. Die Anpassungspolitik gestaltet sich sowohl auf horizontaler Ebene, durch den integrativen Ansatz über alle Ministerien hinweg, als auch auf vertikaler Ebene. Maßgeblicher Akteur dieser top-down Aktivitäten ist nach wie vor das Umweltbundesamt, welches als Multiplikator und Wissensgenerator agiert.

Fligstein/McAdam machen in ihrer Theorie der strategischen Handlungsfelder Macht als eine relevante Kategorie in der Entstehung von Feldern aus. Bislang spielen Kompetenz- und Machtverteilungsfragen zumindest innerhalb des politisch-administrativen Systems eine untergeordnete Rolle. So wurde bislang die Rolle des Umweltministeriums und des dortigen koordinierenden Referats als starker Promotor des Politikfeldes nicht in Frage gestellt (*BMUB* 2010, mündlich; *Hustedt* 2014). Dies mag auch daran liegen, dass An-

passungsmaßnahmen bislang aus bestehenden Ressortbudgets finanziert werden. Sollte es zu zusätzlichen Finanzquellen kommen und es letztlich um Ausweitung der eigenen Ressourcen gehen, so dürfte sich diese Frage noch einmal neu stellen. Die Problemstruktur des Politikfeldes wird den Handlungsdruck in den nächsten Jahren nicht kleiner werden lassen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Diskurswechsel in den Jahren 2007/2008 und die Veröffentlichungen der Anpassungsstrategien auf EU- und Bundesebene in den Jahren 2008/2009 die Schwellenwerte sind, ab denen sich das Feld der Anpassungspolitik etabliert hat. Auch wenn noch nicht alle zuvor erarbeiteten Kategorien, insbesondere konkrete Instrumente der Anpassungspolitik, vollständig ausgeprägt sind, so lässt sich jedoch von einem eigenständigen Feld sprechen.

Auf systematischer Ebene hat sich die Verknüpfung von *Fligstein/McAdams* Theorie zur Entstehung von neuen Feldern mit dem Analyserahmen von *Böcher/Töller* als hilfreich erwiesen, um einen erprobten Ansatz zur Analyse von Politikfeldern auch zu nutzen, um die Entstehung von Feldern zu analysieren. Die Analysekategorien von *Böcher/Töller* (Akteure, Institutionen, Instrumente, Problemstruktur, situative Aspekte) konnten auch in dieser Studie als relevante Kategorien zur Erklärung eines Politikfeldes bestätigt werden. Durch die theoretische Fundierung des Ansatzes von *Böcher/Töller* mit *Fligstein/McAdam* kann nun auch „der Weg" hin zu einem existierenden Politikfeld mit dem Ansatz *Böcher/Töller* erklärt werden. Die konstruktivistische Perspektive von *Fligstein/McAdam*, nach der Politikfelder erst durch das Handeln von Akteuren entstehen, die sich gegenseitig aufeinander beziehen, konnte auch im Fall der Anpassungspolitik gezeigt werden. Wissenschaftlicher Fortschritt im Sinne neuer Erkenntnisse über den Wandel des Klimas haben eine Öffentlichkeit und Handlungsnotwendigkeit erzeugt, der sich Akteure aus dem politischen System nicht verweigern konnten. Andererseits hat wiederum die finanzielle staatliche Förderung der Anpassungsforschung dazu geführt, dass es neue Erkenntnisse zur Anpassung an den Klimawandel gab.

Diskurse als Merkmale von Politikfeldern und deren Wandel durch den Wandel der Diskurse, wie es *Fligstein/McAdam* annehmen, kann auch den Wandel in der Klimapolitik von einer einseitigen Fokussierung auf Vermeidungspolitik hin zu einer Akzeptanz der Anpassungspolitik erklären. Hier haben die Veröffentlichungen im Jahr 2007 (vierter Sachstandsbericht des IPCC und der Stern Bericht zu den Kosten des Klimawandels) maßgeblich zum Wandel des Diskurses und zur Herausbildung von Anpassung als eigenes Politikfeld beigetragen.

Letztlich ist die Anpassungspolitik aber noch ein junges Politikfeld. Es gibt (noch) wenige Instrumente, eine der zentralen Kategorien eines Politikfeldes nach *Böcher/Töller*. *Fligstein/McAdam* nehmen darüber hinaus an, dass sich im Verlauf der Etablierung eines Politikfeldes spezifische Governance Strukturen ausbilden. Es gibt zwar bereits politikfeldspezifische Akteure wie beispielsweise das Fachgebiet KomPass am Umweltbundesamt, welches als maßgeblicher Akteur in dem Feld auftritt, dies reicht allerdings sicherlich nicht aus, um von einem etablierten Feld zu sprechen. Dennoch, Anpassungspolitik ist nach den Kategorien von *Böcher/Töller* und den Annahmen von *Fligstein/McAdam* ein eigenes Politikfeld auch wenn sich das erst allmählich auch in den offiziellen Veröffentlichungen niederschlägt. Während in der Anpassungsstrategie von 2008 das Wort Politikfeld noch gemieden wird und stattdessen von Politikbereich die Rede ist, so findet sich im Aktionsplan von 2011 immerhin einmal das Wort Politikfeld im Zusammenhang mit Anpassung. Für Mitte 2015 ist die Veröffentlichung des Fortschrittberichtes zum Aktions-

plan vorgesehen, es wird spannend sein zu sehen, ob Anpassungspolitik nun offensiver als eigenes Politikfeld gesehen wird.[7]

Anmerkungen

1 Im Originalaufsatz heißt es „policy domains" (*Fligstein/McAdams* 2011, S. 1).
2 Einfluss, Netzwerke, öffentliche Meinung
3 Unter „climate proofing" versteht man die Prüfung, ob das entsprechende Politikinstrument in Bezug auf die Erfordernisse durch die Anpassung an den Klimawandel zu ändern ist.
4 Die korrekte Bezeichnung lautet: Unterabteilung Wasserwirtschaft in der Abteilung Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz –WA 1 I. Im Folgenden wird aus Gründen der Vereinfachung die Verkürzung Abteilung Wasserwirtschaft verwendet.
5 Auch der Austausch mit den Bundesländern wurde nach dem Zuständigkeitenwechsel intensiviert. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern erfolgt über die Bund-Länder Arbeitsgruppe Klima, Energie, Mobilität – Nachhaltigkeit (BLAG „KLINA") und dort in dem Ständigen Ausschuss Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Etabliert von der Umweltministerkonferenz der Länder einerseits und Vertretern des Bundes andererseits, koordiniert dieses Gremium die Abstimmung zwischen den beiden Akteursgruppen.
6 No-regret Maßnahmen bezeichnen solche, die auch bei einem gleichbleibenden Klima bzw. bei der Betrachtung von Ergebnissen unterschiedlicher Klimaszenarien positive Effekte hätten.
7 Die Studie entstand im Rahmen des Projektes „Chamäleon", gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) unter dem Förderkennzeichen 01UU0910 (Forschungsgruppe Chamäleon, www.climate-chamaeleon.de), im Programm FONA (Sozial-Ökologische Forschung). Ich danke meinen KollegInnen aus dem Projekt sowie Sebastian Haunss, Thorsten Hüller und Annette E. Töller für hilfreiche und konstruktive Kommentare zu diesem Artikel.

Literatur

Beck, Silke, 2012: Kommunikation als Schutzschild. Zur Strategie des Weltklimarats IPCC, in: Forschungsjournal soziale Bewegungen, 25, S. 47-52.

Bleischwitz, Reimund/Jacob, Klaus/Rennings, Klaus, 2010: Ressourcenpolitik – ein neues Politikfeld. Ressourceneffizienz Paper 3.2, Wuppertal.

Blum, Sonja/Schubert, Klaus, 2011: Politikfeldanalyse, Wiesbaden: VS-Verlag.

Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth, 2012a: Eigendynamik und Zufall als Triebkräfte der Umweltpolitik? Ein Ansatz zum Erklären umweltpolitischer Entscheidungen, in: Zeitschrift für Umweltpolitk und Umweltrecht, S. 450-479.

Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth, 2012b: Reifung als taugliches Konzept zur Konzeptualisierung langfristigen Wandels von Politikfeldern? Überlegungen anhand des Politikfeldes Umweltpolitik. Paper für das Panel „Genese, Grenze(n) und Dynamik von Politikfeldern" der Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft, DVPW-Kongress, September 2012 in Tübingen.

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

Bundesregierung, 2008: Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel.

Bundesregierung, 2011: Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel.

Daschkeit, Achim, 2012: Anpassung an den nicht mehr vermeidbaren Klimawandel – aktuelle Entwicklungen eines jungen Politikfeldes, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, S. 410-421.

Dietz, Kristina, 2006: Vulnerabilität und Anpassung gegenüber Klimawandel aus sozialökolgischer Perspektive. Aktuelle Tendenzen und Herausforderungen in der internationalen Klima- und Entwicklungspolitik. Diskussionspapier 01/06 des Projektes „Global Governance und Klimawandel".

Döhler, Marian/Manow, Philip, 1997: Strukturbildung von Politikfeldern. Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren, Opladen: Leske + Budrich.

Engels, Anita/Weingart, Peter, 1997: Die Politisierung des Klimas. Zur Entstehung von anthropogenem Klimawandel als politischem Handlungsfeld, in: Hiller, Petra/Krücken, Georg (Hrsg.), Risiko und Regulierung. Soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 90-116.

Europäische Kommission, 2009: Weißbuch Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen, COM (2009) 147 final.

Europäische Kommission, 2013: Eine EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel. COM (2013) 216 final.

Fligstein, Neil/McAdam, Doug, 2011: Toward a General Theory of Strategic Action Fields, in: Sociological Theory, 29, S. 1-26.

Fligstein, Neil/McAdam, Doug, 2012a: A theory of fields, New York: Oxford University Press.

Fligstein, Neil/McAdam, Doug, 2012b: Grundzüge einer allgemeinen Theorie strategischer Handlungsfelder, in: *Bernhard, Stefan/Schmidt-Wellenburg, Christian* (Hrsg.), Feldanalyse als Forschungsprogramm 1, Wiesbaden: VS Verlag, S. 57-97.

Grothmann, Torsten u.a., 2011: Anpassung an den Klimawandel Potenziale sozialwissenschaftlicher Forschung in Deutschland Adaptation to Climate Change Potentials of Social Science Research in Germany, in: GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society, 20, S. 84-90.

Hallegatte, Stephane, 2009: Strategies to adapt to an uncertain climate change, in: Global Environmental Change, 19, S. 240-247.

Hennis, Wilhelm, 1985: Über die Antworten der eigenen Wissenschaftsgeschichte und die Notwendigkeit, „zentrale Fragen" der Politikwissenschaft neu zu überdenken, in: Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.), Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft ; 1. Wiss. Symposium der Dt. Vereinigung für Polit. Wissenschaft am 22./23. Nov. 1984 im Leibniz-Haus zu Hannover, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 122-131.

Horstmann, Britta, 2008: Framing Adaptation to Climate Change – a Challenge for Building Institutions. Discussion Paper 23/2008.

Hösl, Maximilian/Krüger, Julia, 2014: Policy Subsystems and Policy Fields: Why should Policy Analysis take Field Theories into Account? Discussion Paper.

Hustedt, Thurid, 2014: Negative Koordination in der Klimapolitik – Die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie, in: dms – der moderne staat, 7, S. 311-330.

Janning, Frank, 2011: Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich, Baden-Baden: Nomos.

Janning, Frank/Toens, Katrin (Hrsg.), 2008: Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden: VS Verlag.

Lynggard, Kennet, 2007: The institutional construction of a policy field: a discursive institutional perspective on change within the common agricultural policy, in: Journal of European Public Policy, 14, S. 293-312.

Massey, Eric/Huitema, Dave, 2013: The emergence of climate change adaptation as a policy field: the case of England, in: Regional Environmental Change, 13, S. 341-352.

Noweski, Michael, 2011: Ausreifende Politikfelder – Perspektiven einer Theorie, in: dms – der moderne staat, 4, S. 481-494.

Ostrom, Elinor, 2005: Understanding institutional diversity, Princeton: Princeton University Press.

Ross, Andreas, 2009: Merkel und die G8. Die Klima-Kanzlerin wird zur Exit-Kanzlerin, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausgabe vom 10.07.2009. Online verfügbar unter: http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/merkel-und-die-g8-die-klima-kanzlerin-wird-zur-exit-kanzlerin-1597248.html?printPagedArticle=true, Stand: 04.03.2014.

Schmid, Josef, 2010: Engagementpolitik auf Landesebene – Genese und Strukturierung eines Politikfeldes, in: Olk, Thomas/Klein, Ansgar/Hartnuß, Birger (Hrsg.), Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe: VS Verlag, S. 352-381.

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

Storch, Hans von/Krauß, Werner, 2013: Die Klimafalle. Die gefährliche Nähe von Politik und Klimaforschung, Berlin: Hanser.

Vetter, Andreas/Schauser, Inke, 2013: Anpassung an den Klimawandel. Priorisierung von Maßnahmen innerhalb der Deutschen Anpassungsstrategie, in: GAIA, 22, S. 248-254.

Zebisch, Marc/Grothmann, Torsten/Schröter, Dagmar/Hasse, Clemens/Fritsch, Uta/Cramer, Wolfgang, 2005: Klimawandel in Deutschland – Vulnerabilität und Anpassungsstrategien klimasensitiver Systeme. Climate Change 08/2005: Umweltbundesamt

Anschrift der Autorin:

Rebecca Stecker, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Department für Wirtschafts- und Rechtswissenschaften, 26111 Oldenburg
E-Mail: Rebecca.Stecker@uni-oldenburg.de