

dynaklim-Publikation



Gefördert durch:



Governance der Klimaanpassung in der *dynaklim*-Region

Seite 6 - 33

Pro-aktive Anpassung an die Folgen des Klimawandels

Die Lernfähigkeit und Anpassungsfähigkeit der Landes- und Kommunalverwaltung NRW am Beispiel des Klimawandels: Erfahrungen, Problemerkennntnis, Vernetzung und Steuerung

Susanne Birk*
Sebastian Ley*
Dr. Joey-David Ovey*
Jens Schneider**

* Prognos AG

www.prognos.com

** Forschungsinstitut für Wasser- und Abfallwirtschaft
an der RWTH Aachen (FiW) e.V.

www.fiw.rwth-aachen.de

Seite 34 - 51

Anpassung der Kommunen an den Klimawandel

Ergebnisse des Screening zur Anpassung an den Klimawandel im Ruhrgebiet und in der Emscher-Lippe Region

Prof. Dr. Dieter Grunow
Dr. Armin Keivandarian
Joachim Liesenfeld

Rhein-Ruhr-Institut
für Sozialforschung und Politikberatung (RISP) e.V.
an der Universität Duisburg-Essen

www.risp-duisburg.de

dynaklim-Publikation Nr. 16 / November 2011



Governance der Klimaanpassung in der *dynaklim*-Region

Die Veröffentlichung enthält zwei empirisch-analytische Berichte zu dem Klimaanpassungsaktivitäten der Gebietskörperschaften in der Projektregion (Bezugsjahr 2010)

Vorwort

Klima ist ein globales Phänomen der menschlichen und gesellschaftlichen Lebensbedingungen. Eine Anpassung an lokale und regionale Erscheinungsformen des Klimas ist eine Selbstverständlichkeit – weil Überlebensvoraussetzung. Die Besonderheit der neueren Entwicklung besteht in der Beschleunigung des Wandels, der nicht nur Langfristrends sondern auch starke Einflüsse durch menschliche Interventionen beinhaltet. Soweit man die Ursächlichkeit dieser Interventionen für den Klimawandel bestimmen kann ist Umweltschutz (Mitigation) möglich – weil im Prinzip konkret an Verursacher adressierbar. Die Anpassung an den Klimawandel (Adaptation) ist dagegen sehr viel diffuser adressiert. Sie beginnt meist mit konkreten (veränderten) Wetterphänomenen – wie steigenden Durchschnittstemperaturen, Extremwetterereignissen (Starkregen, Gewitter, Schnee, Stürme, Hitzeperioden) und bestimmt die Folgen für Natur, Infrastrukturen und Personen. Die Anpassung an den Klimawandel kann also als ein Querschnittsproblem jeder Gesellschaft angesehen werden. Daraus folgt u.a. dass sich alle Akteure indirekt oder direkt damit auseinandersetzen müssen: die einen nehmen mehr Wasserflaschen auf ihre Wanderung mit, die anderen planen die „Belüftung“ der Städte, um Hitzeinseln zu vermeiden.

Die Herausforderung dieser Situation besteht in der Komplexität der Handlungserfordernisse – und das noch unter Zeitdruck. Die Handlungserfordernisse sind dreidimensional zu verorten: zum ersten hinsichtlich der Tiefenstruktur der Probleme (incl. der Folgewirkungen), zum zweiten hinsichtlich der Gegebenheiten, die angepasst werden müssen (Wasserversorgung, Dämmung von Gebäuden, Katastrophenschutz) und zum dritten die Verteilung von Handlungskompetenzen und –zuständigkeiten (mehrere Ebenen). Angesichts dieser Ausgangslage ist es nicht verwunderlich, dass sich Forschungsarbeiten ebenso wie Praxiskonzepte auf ausgewählte Einzelthemen dieses dreidimensionalen Gegenstandes konzentrieren. Das Ergebnis kann dabei aber bestenfalls in Form negativer Koordination genutzt werden: die eigenen Handlungsstrategien werden bestimmt – und alle anderen gebeten, diese nicht (negativ) zu beeinflussen. Erst mit der positiven Koordination kommen Synergieeffekte aufeinander abgestimmter Entscheidungen zu Stande.

Das Dynaklim-Projekt befasst sich deshalb sowohl mit Einzelfragen der dynamischen Anpassung an den Klimawandel als auch mit komplexen Handlungszusammenhängen. Der Arbeitsbereich 7 im Zusammenwirken mit der (praxisbezogenen) Diskussions-Plattform befasst sich daher mit den Themen Politik, Planung und Verwaltung – einschließlich der BürgerInnen-Perspektiven. Der öffentliche Sektor ist ein maßgebliches Handlungsfeld für die Anpassung an den Klimawandel, weil vielfältige diesbezügliche Verantwortlichkeiten und vor allem Koordinationsverpflichtungen dort angesiedelt sind. Eine der ersten Aufgaben des Arbeitsbereiches bestand dementsprechend in einer Bestandsaufnahme der Aktivitäten im öffentlichen Raum des Untersuchungsgebietes (Emscher-Lippe Region bzw. Ruhrgebiet). Die beiden folgenden Beiträge von FIW/Prognos und vom RISP zeigen die aktuelle Wahrnehmung des Themas bei den relevanten Akteuren und ihre bisher in Gang gesetzten Maßnahmen. Dabei konzentriert sich der Beitrag von FIW/Prognos auf das Thema Wasser im Rahmen einer Untersuchung (Dokumentenanalyse, Expertengespräche) mehrerer Politik- und Verwaltungsebenen, während das RISP sich auf alle Städte und Kreise der Untersuchungsregion bezieht (schriftliche Befragung, Expertengespräche) und alle Aufgabenfelder einschließt.

Zur Strukturierung der Forschungstätigkeiten werden Konzepte der Politikfeldanalyse, des Politikzyklus, von Governance und Verwaltungspolitik verwendet.

Die Ergebnisse entsprechen den Erwartungen und auch wesentlichen Begründungen des Dynaklim-Projektes: es gibt viele gute Einzel-Beispiele für Konzepte, Regeln und Praxiserprobungen in der Region, doch an der Systematik, Vollständigkeit und Verknüpfung mangelt es noch erheblich – so die „gap“ (Lücken-) Analyse des FIW/Prognos-Beitrags. Das RISP zieht in den Ausführungen die Schlussfolgerung, dass es nicht nur klima- oder anpassungsbezogener Initiativen bedarf sondern auch verwaltungspolitischer: das heißt, dass auch grundlegend neue Zuständigkeitsverteilungen und verbindliche Kooperationsmuster – zwischen den öffentlichen Handlungsfeldern und zwischen den

Gebietskörperschaften der Region – geschaffen werden müssen. So sieht es auch die 2010 vom RISP befragte Bevölkerung der Region: das Thema Umweltanpassung ist breit im Bewusstsein verankert – wie auch die Auffassung, dass die Kommunen große (aber nicht die alleinige) Verantwortung haben. Dass die überörtlichen Koordinationsakteure (wie der RVR) sowie die Bezirks- und Landesebene eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Rechtsgrundlagen und finanziellen Ressourcen spielen müssen, wird deutlich hervorgehoben. Für die weitere Tätigkeit des Arbeitsbereiches 7 stehen also vielfältige, nun aber klar konturierte Aufgaben auf der Tagesordnung.

Prof. Dr. Dieter Grunow

PRO-AKTIVE ANPASSUNG AN DIE FOLGEN DES KLIMAWANDELS

Die Lernfähigkeit und Anpassungsfähigkeit der Landes- und Kommunalverwaltung NRW am Beispiel des Klimawandels: Erfahrungen, Problemerkentnis, Vernetzung und Steuerung

Susanne Birk*
Sebastian Ley*
Dr. Joey-David Ovey*
Jens Schneider**

*** Prognos AG**

www.prognos.com

**** Forschungsinstitut für Wasser- und Abfallwirtschaft
an der RWTH Aachen (FiW) e.V.**

www.fiw.rwth-aachen.de

Februar 2011



Inhalt

Einleitung	6
1. Methodisches Vorgehen	7
2. Anforderungen für Anpassungsfähigkeit in der Verwaltung	8
2.1 Erkenntnisse aus der Literatur	9
2.2 Anforderungen an eine anpassungsfähige Verwaltung.....	14
3. Erkenntnisse aus der Praxis	15
3.1. Landesebene	15
3.2. Kommunale Ebene	19
3.2.1. Kreisfreie Städte	20
3.2.2. Kreise	22
4. Gap-Analyse	24
5. Fazit und Ausblick	27
6. Literatur	29
6.1. Publikationen	29
6.2. Internetquellen	30
6.3. Zeitschriften	30
6.4. Gesetze.....	31
Anhang	32

Einleitung

Wie passt sich Verwaltung an neuen Herausforderungen an, wie zum Beispiel an die Adaptation an den Klimawandel in der dynaklim-Region? Ist Adaptation für die Verwaltung ein Thema, hat sie in den Kommunen und in der Landesverwaltung bereits Fuß gefasst? Welche Rolle spielt sie in den Verwaltungen? Sind die Verwaltungen in der Lage, das Thema Adaptation anzunehmen und haben sie die Erfordernisse daraus in ihre Handlungen integriert? Was ermöglicht Verwaltung, sich des Themas anzunehmen und was hindert sie daran, das Thema voranzutreiben?

Im folgenden Beitrag gehen wir diesen Fragen nach. Mit Verwaltung meinen wir die Teile der Exekutive des Landes und der kommunalen Körperschaften, die Gesetze vollziehen und anwenden. In Anlehnung an institutionalistischen Denkschulen gehen wir aber davon aus, dass Verwaltung nicht nur Gesetze und politische Vorgaben ausführt, sondern mit der politischen Steuerungsebene interagiert und diese beeinflusst. Wir konzentrieren uns auf ausgewählte Behörden in der dynaklim-Region, die für Wasserwirtschaft und Planung zuständig sind. Dabei nehmen wir an, dass sich für den Umgang mit der Adaptation an den Klimawandel eine Adaptationskompetenz herausstellen muss. Mit Adaptationskompetenz greifen wir das dynaklim-Glossar auf: „Das Potenzial bzw. die Fähigkeiten eines Akteurs oder einer Region, strategisch auf klimabedingte Veränderungen reagieren zu können, beschreibt seine sog. Anpassungskapazität (adaptive capacity). Dies schließt sowohl die reaktive Anpassung als auch die antizipative Vorsorge mit ein. Die Anpassungskapazität ist vor allem abhängig von verfügbaren Technologien und Ressourcen, Bestand an Human- und Sozialkapital, Möglichkeiten der Risikostreuung sowie der Fähigkeit, Informationen zu verbreiten und Entscheidungen zu treffen. Im Politikzyklus steht diese daher am Anfang im Sinne einer Erfassung von Problemlagen und Vorbereitung von Handlungsstrategien.“¹ Wir gehen aber nicht davon aus, dass Adaptationskompetenz für den Klimawandel für die Verwaltung etwas anderes ist als Anpassungskapazität z. B. für den demografischen Wandel oder für die Europäisierung. Die Adaptation an den Klimawandel ist daher das Beispiel, anhand dessen wir die Verwaltung untersuchen. Der Begriff „Adaptationskompetenz“ bringt nur das Adaptations- und Klimaspezifische an Anpassungskapazität zum Ausdruck, mehr aber nicht. Deshalb reden wir im Folgenden von „Anpassungsfähigkeit“.

Mit dem Beitrag wollen wir unser Verständnis für den Aufbau von Anpassungsfähigkeit verbessern, um perspektivisch im Rahmen von dynaklim den Verwaltungen Optimierungswege aufzuzeigen. Er ist wie folgt aufgebaut: Nach einer Vorstellung des methodischen Zugangs gehen wir auf für uns wesentliche Literaturquellen ein. Diese Quellen haben wir für die Erarbeitung von Anforderungen an den Umgang der Verwaltung mit der Adaptation herangezogen. Es handelt sich dabei einerseits um organisationstheoretische Quellen, die uns aufzeigen, wie Verwaltung mit Neuerungen umgehen und welche Rahmenbedingungen herrschen müssen, um neue Themen aufzunehmen und in Entscheidungsprozesse zu integrieren. Dies stellt die verwaltungsinterne Seite der Anpassungsfähigkeit dar. Andererseits wenden wir uns einigen Quellen der Governance-Forschung zu, ist doch Verwaltung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf das Zusammenwirken anderer gesellschaftlicher Akteure angewiesen. Somit hat Anpassungsfähigkeit auch eine verwaltungsexterne Seite. Im Anschluss an die theoretische Ableitung prüfen wir die Thesen anhand von Beobachtungen, die wir auf der Landesebene und in ausgewählten kommunalen Körperschaften im Emscher-Lippe-Gebiet gemacht haben. Dort zeigen wir die Erfahrungen auf, die diese Auswahl an Verwaltungen mit Adaptation gemacht haben und vergleichen diese mit den aufgestellten Anforderungen. Wir kommen zum Schluss, dass die Anpassungsfähigkeit unterschiedlich ausgeprägt ist und von einer Vielzahl von Faktoren wie erlebter Betroffenheit, gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen, persönlicher Überzeugung der Verwaltungsspitzen sowie Netzwerkstrukturen abhängig ist.

¹ Vgl. *dynaklim-Glossar*

1. Methodisches Vorgehen

Es kamen die Methoden der Literaturanalyse und leitfadengestützte Fachgespräche mit ausgewählten relevanten Akteuren auf Landes- und kommunaler Ebene zum Einsatz. Darüber hinaus flossen Ergebnisse aus den Sitzungen der Plattform „Politik, Planung, Verwaltung“ im Rahmen des dynaklim-Projekts in die Studie mit ein.²

Mittels einer Literaturanalyse wurden Anforderungen an eine anpassungsgerechte Verwaltung abgeleitet. Folgende Forschungsrichtungen wurden dabei berücksichtigt:

- politikwissenschaftliche institutionstheoretische Literatur: Zur Gewinnung von Thesen zum Verhalten von Institutionen sowie zu Veränderungen von Präferenzen
- betriebswirtschaftliche Organisationsliteratur: Gewinnung von Thesen zu Veränderungsprozessen in Organisationen
- Governance-Forschung: Gewinnung von Thesen zu Interaktion mit dem Umfeld

Darüber hinaus sind die einschlägigen Rechtsnormen der EU, des Bundes und des Landes NRW im Wasserbereich³ analysiert worden, um somit bestehende Pflichten und Verantwortlichkeiten der staatlichen und kommunalen Akteure identifizieren zu können (Gesetzesscreening).

Es wurden ebenfalls qualitative Leitfadeninterviews mit insgesamt zwölf Verwaltungen, die über Kompetenzen in der dynaklim-Region verfügen, geführt:

- Oberste Landesbehörden: Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MKULNV)⁴
- Landesoberbehörden: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV)
- Landesmittelbehörden:⁵ Bezirksregierung Arnsberg, Bezirksregierung Düsseldorf, Bezirksregierung Münster
- Kreise: Kreis Coesfeld, Kreis Recklinghausen
- Kreisfreie Städte: Stadt Bottrop, Stadt Dortmund, Stadt Essen
- Kreisangehörige Städte und Gemeinden: Stadt Waltrop

Wegen der Übernahme der staatlichen regionalen Planungskompetenz wurde auch mit dem Regionalverband Ruhr (RVR) ein Gespräch geführt.

Die Gesprächspartner sollten die teilnehmenden Institutionen angemessen repräsentieren, daher wurden meist jeweils Personen mit verschiedenen Aufgaben innerhalb einer Institution (sowohl aus dem wasserwirtschaftlichen als auch aus dem Planungsbereich, sog. „Tandem-Gespräche“)⁶ um ein Gespräch gebeten. Die befragten Institutionen wurden mit dem Ziel einer gleichmäßigen Verteilung anhand folgender Kriterien ausgewählt:

- Verwaltungsebene (Land, Kreis, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden)
- Geographische Lage (städtisch geprägt vs. ländlich geprägt)

² Wo dies der Fall ist, ist dies entsprechend vermerkt.

³ RICHTLINIE 2000/60/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik – Wasserrahmenrichtlinie; Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) in der Fassung vom 31.07.2009; Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz – LWG) in der Fassung vom 25.06.1995.

⁴ Bis Juni 2010: Ministerium für Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV).

⁵ Alle Landesmittelbehörden mit regionalen Zuständigkeiten in der *dynaklim*-Region wurden befragt.

⁶ Meistens sowohl wasserwirtschaftlicher / Umwelt- als auch Planungsbereich.

- Bestehende/geplante Aktivitäten im Bereich Anpassung an den Klimawandel (aktive Akteure vs. bisher nicht in Erscheinung getretene Akteure)

Die befragten Institutionen spiegelten somit eine Stichprobe im Hinblick auf die unterschiedlichen regionalen und verwaltungsmäßigen Gegebenheiten in der *dynaklim*-Region wider. Die Gespräche fanden im Zeitraum Juni bis Dezember 2010 bei den jeweiligen Institutionen vor Ort statt und wurden je nach situativen Gegebenheiten als Einzel- oder Gruppeninterviews durchgeführt. An jedem Gespräch nahmen mindestens zwei Interviewer teil, um eine umfangreiche Protokollierung der Gesprächsinhalte sicherzustellen. Analog der Fragestellung der vorliegenden Studie behandelte der Leitfaden die folgenden Themenbereiche:

- Klimawandel und daraus resultierende Anpassungserfordernisse für Verwaltung
- Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen und Handlungsspielräume
- Anreize, Präferenzen und Hindernisse bei der Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen
- Organisation von Anpassungsmaßnahmen zwischen und innerhalb von Verwaltungen
- Die Zukunft einer regionalen Klimaanpassung
- Die Fragen des Interviewleitfadens⁷ wurden nicht nacheinander abgearbeitet, sondern dienten als Anhaltspunkt für Themen und Fragestellungen, worüber die Befragten im Laufe des Interviews Auskunft geben sollten. Die Gespräche dauerten jeweils 90 Minuten. Je nach Aufgabengebiet des jeweiligen Gesprächspartners konnten so meist nicht alle Fragestellungen differenziert behandelt werden, es wurde jedoch darauf geachtet, dass alle Befragten sich zu verschiedenen Punkten der oben angeführten Themenbereiche äußerten. Alle Gespräche wurden durch die Interviewer protokolliert.

2. Anforderungen für Anpassungsfähigkeit in der Verwaltung

Verwaltung passt sich ständig an neue Erfordernisse und Anforderungen an. Sie passt sich an neue Gesetze an, sie führt freiwillig neue Steuerungsinstrumente und Berichtswege ein, greift neue Verfahren der Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern auf, passt ihre Prioritäten und Präferenzen an, findet sich in einem stetigen Dialog mit der politischen Ebene. Die Liste kann beliebig fortgesetzt werden. Einige Veränderungen werden aus dem Innenleben der Verwaltung initiiert und nachträglich politisch legitimiert, einige werden „von oben“ verordnet. Die Anpassung erfolgt daher entweder antizipatorisch oder reaktiv. Im Rahmen dieses *dynaklim*-Beitrags interessiert uns eben dieser Anpassungsprozess, wie er verläuft und ob und wie er gesteuert wird. Wir setzen uns dabei mit Fragen der Anpassungsfähigkeit auseinander und wie diese Kompetenz strukturell und prozessual in den Politikzyklus (und somit in den Politikvollzug) integriert wird.

Zur Ableitung von Thesen zur Anpassung in der Verwaltung wurde auf Literatur aus einigen Disziplinen zurückgegriffen. Zum einen setzten wir uns mit der politikwissenschaftlichen institutionentheoretischen Literatur auseinander, um Thesen zum Verhalten von öffentlichen Institutionen sowie zu Veränderungen von Präferenzen zu gewinnen. Zum anderen griffen wir auf betriebswirtschaftliche Organisationsliteratur zurück, um Aussagen zu Veränderungsprozessen in Organisationen zu gewinnen. Diese Quellen wurden durch die Governance-Forschung ergänzt. Nicht explizit einbezogen wurden Quellen, die sich mit Anpassung an den Klimawandel im Rahmen der policy-Forschung beschäftigen.⁸ Dieser Beitrag blickt zunächst aus einer übergreifenden strukturellen und prozessualen Perspektive. Eine weitere Vertiefung im Laufe des *dynaklim*-Projekts ist nicht ausgeschlossen.

⁷ Siehe Anhang.

⁸ Beispielhaft sei die Arbeit von Barry Smit und Johanna Wandel genannt. In ihrem Beitrag „Adaptation, adaptive capacity and vulnerability“ wird auch argumentiert, dass „adaptive capacity“ große Ähnlichkeiten mit Anpassungsfähigkeit, Managementkompetenz, Stabilität, Flexibilität und Resilienz hat. (Vgl. Smit und Wandel 2006)

2.1 Erkenntnisse aus der Literatur

Sich anzupassen heißt sich zu organisieren. In der Organisationstheorie wird der Prozess des Organisierens heute als „eine fortlaufende Umgestaltung der Leistungsprozesse unter Berücksichtigung der verschiedenen Einflusskräfte, neuen Initiativen und Interessen“ verstanden. Dazu muss man wissen, „wie eine organisatorische Veränderung zu bewerkstelligen ist“.⁹ Hier zeigt sich, dass das Arbeiten in einer Organisation immer auch mit Anpassung verbunden ist, da eine solche Umgestaltung aufgrund von neu auftretenden Einflusskräften und Interessen eben fortlaufend ist. Bezogen auf das an dieser Stelle zu behandelnde Thema der Anpassung der Verwaltung an den Klimawandel ist hier die Frage zu beantworten, ob das entsprechende Know-How und die Fähigkeiten für Veränderungen im Allgemeinen und in Bezug auf Klimaanpassungsmaßnahmen im Speziellen vorhanden ist. Insbesondere geht es auch um die Frage der Koordination von internen und externen Akteuren: Wie wird die Anpassung innerhalb einer Verwaltung vollzogen? Wie wird die Anpassung bei Dritten vorangetrieben?

Von staatlicher Seite aus wurde immer schon auf sich verändernde Bedingungen reagiert. So sind in den letzten Jahren/Jahrzehnten Krankenversicherungen, die Arbeitslosenversicherung, die Rentenversicherung und die Organisation von Telekommunikation und Energieversorgung angepasst worden mit dem Ziel, sie effektiver und effizienter zu machen.¹⁰ Das gleiche Bild findet sich in Landes- und Kommunalverwaltungen im ganzen Land wieder.

Wie passen sich Organisationen an? Ausgangspunkt einer Anpassung sind Erkenntnisse, die Konsequenzen für Handlungen haben. Wir greifen hier in Anlehnung an March und Olsen das Konzept des organisatorischen Lernens als ein Erklärungsmuster für die Reaktion von Organisationen wie Verwaltungen auf veränderte Umfeldzustände wie den Klimawandel auf.¹¹ March und Olsen unterscheiden vier Phasen des organisatorischen Lernens. Die Präferenzen und Wahrnehmungen von Personen in Organisationen ändern sich, wenn Unterschiede zwischen bestehenden und erwünschten Zuständen festgestellt werden. In dieser ersten Phase wird von Einzelnen ein Problem formuliert und Lösungen entworfen. In der zweiten Phase wird diese veränderte Präferenz in organisatorische Entscheidungsprozesse eingebracht, die zu Handlungen der Organisation führen können. Zur dritten Phase gehört die Einwirkung der Organisation auf Dritte (das Umfeld). Die Evaluation der Reaktion des Umfelds und die Anpassung der Einstellungen und Handlungen daran bildet die vierte Phase, die wiederum in eine neue erste Phase überleitet.

Vor allem das Verständnis des Lernens als Reaktion auf Umfeldeinflüsse wird von anderen Wissenschaftlern/-innen kritisiert. So haben Autoren/-innen wie Weick, Dodgson und Kuwanda die Proaktivität von Lernen innerhalb von Organisationen betont. Erkenntnisse werden mit Erfahrungen und Einsichten verknüpft. Lernen ist auch ohne (sichtbare) Verhaltensänderung zulässig, denn Meinungen, Urteile und Präferenzen müssen sich erst bilden, bevor diese sich in Verhalten umwandeln. Das Wissen kann für zukünftige Problemlösungserfordernisse gespeichert werden. In diesem Sinne ist die Lernfähigkeit wahrscheinlich der bessere Indikator als das Lernen selber für die Anpassungsfähigkeit einer Organisation, vor allem für komplexe Organisationen wie Verwaltungen, die ständig unter Unsicherheit agieren müssen. In Anlehnung an Luhmann ist Lernfähigkeit die Sicherstellung der Veränderungsbereitschaft.¹² Dies erhöht die Problemlösungsfähigkeit einer Verwaltung und stellt die administrative capacity¹³ sicher. Die Auswirkungen auf die Reaktionsfähigkeit auf Ereignisse im Umfeld sowie die Handlungsfähigkeit liegen nahe.¹⁴ Auch wenn

⁹ Vgl. Schreyögg (2008).

¹⁰ Vgl. Schimanke (2007).

¹¹ Vgl. March/Olsen (1979).

¹² Luhmann (1986): S. 39 ff.

¹³ Nelissen (2002): S. 12.

¹⁴ Siegel (2010): S. 177.

Politikprozesse komplexer sind und nicht linear und rational verlaufen, ist „[e]ine Organisation [...] umso handlungsfähiger, je häufiger vollständige Handlungszyklen auftauchen, also Problemlösungsbemühungen initiiert und zu einer Entscheidung gebracht werden, zu deren Verwirklichung auch die erforderlichen Ressourcen und die Akzeptanz der Betroffenen mobilisiert werden können.“¹⁵

Daraus können wir ziehen, dass das Lernen über den Klimawandel in Form von Erkenntnissen der Startpunkt der Anpassung der Verwaltung ist. Es folgen daraus Problemlösungsbemühungen sowie Bemühungen, Akzeptanz für Maßnahmen zu gewinnen. Daraus können wir schon erste Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit an den Klimawandel stellen:

- Verwaltungen setzten sich mit dem Klimawandel auseinander.
- Maßnahmen zur Anpassungen an den Klimawandel sind formuliert worden.
- Es werden intern begleitende Maßnahmen zur Akzeptanzgewinnung durchgeführt.

Das Unterstreichen der Lernfähigkeit im Gegensatz zum Lernen erkennt an, dass für Lernen Rahmenbedingungen (Strukturen und Prozesse) innerhalb von Organisationen vorhanden sein müssen. Dass Organisationen einen Einfluss auch auf die in ihnen versammelten Menschen ausüben, muss nicht noch einmal betont werden. Organisationen strukturieren Beziehungen¹⁶ und prägen Strategien. Sie haben ihre eigenen Regelwerke, Akteure werden in Organisation sozialisiert, die Regeln werden im Laufe der Sozialisation internalisiert und werden handlungsleitend.¹⁷ Regeln sind entweder kodifiziert und formell – für Verwaltungen Gesetze, Verordnungen, Erlässe, Programme, Richtlinien, Geschäftsverteilungspläne, Haushalte etc., oder informell und implizit bzw. in Organisationskultur begründet. Menschen passen ihre Präferenzen an und verhalten sich gemäß diesen Anforderungen („angemessen“), anstatt antizipatorisch und vorausschauend zu handeln.¹⁸ Dadurch orientiert man sich an bekannten Regeln. Neuen Situationen begegnet man mit bestehenden Regeln¹⁹: man bleibt in der „Komfortzone“. In solchen Situationen, die durch unvollständige Informationen²⁰ geprägt sind, orientiert man sich zu allererst an Gewohnheiten und den bekannten Instrumenten. Dies ist in einer legalistischen Verwaltungstradition wie der deutschen besonders ausgeprägt²¹. Ebenfalls von Bedeutung sind die sozialen Komponenten innerhalb von Organisationen, in den Vertrauen und Macht eine Rolle spielen. Innerhalb von Organisationen können Regeln und Normen zu Netzwerken und Koalitionen von Für- und Widersprechern führen. Neue Ideen führen zunächst zu hohen Kosten, Lerneffekten, Koordinationsproblemen und Anpassungserwartungen. Einmal installiert jedoch, sinkt die Machbarkeit von Alternativen entsprechend. Die Bereitschaft sich entsprechend zu verhalten nimmt zu, die neue Verhaltensweise wird selber angemessen und schlussendlich legitimiert. Trotzdem stemmen sich Organisationen zunächst gegen Reformen und Neuerungen. Präferenzen und Fähigkeiten entwickeln sich mit der Zeit. In diesem Zusammenhang ist die Rolle von Ressourcen und Führung zu betonen: der notwendige Prozess zur Reflektion des Umfelds, der Erwartungen der Stakeholder und etwaiger Verbesserungs- und Erfolgspotenziale ist Aufgabe der Führungskräfte in der Verwaltung²². Ihnen kommt eine besondere Rolle bei der Entwicklung der Anpassungsfähigkeit zu.

Für die Verwaltung gehen wir daher davon aus, dass das Anpassungserfordernis der Verwaltung in Bezug auf den Klimawandel interne Ungewissheit in Bezug auf Maßnahmeneffekte und internes

¹⁵ Kirsch (1997): S. 9.

¹⁶ March/Olsen (1989): S. 18.

¹⁷ Jepperson (1991): S.148.

¹⁸ March/Olsen (1989): S. 24.

¹⁹ March/Olsen (1989): S. 34; S. 160.

²⁰ Vgl. Hecht/Kersting/Werbeck (2011).

²¹ Vgl. Hammerschid/Geißler (2010).

²² Siegel (2010): S. 177.

Unwissen in Bezug auf Klimawandelfolgen erzeugt (vgl. Hecht et al 2011). Verwaltungen werden sich anfänglich schwer tun mit ihrer Anpassungsfähigkeit; sie werden sich auf bestehende Regeln berufen, sie werden aus Gründen der Rechtssicherheit Maßnahmen der „harten Regulierung“ in Form von förmlichen Planungsprozessen und Genehmigungsverfahren bevorzugen.

- Das Verwaltungshandeln orientiert sich an gesetzlichen Regelungen und an politischen Vorgaben.

Im Zusammenhang mit verwaltungsinterner Abstimmung gilt externen Einflüssen generell ein besonderes Augenmerk. So spricht die Organisationstheorie auch von „Umweltdruck“²³, der zu Anpassungsprozessen auch in der Zusammenarbeit führt. Dabei ist „Umwelt“ im Sinne von Umfeld als jegliche außerhalb der Organisation existierende Welt zu verstehen. Es gibt dabei

- Technologische Umwelt
- Politisch-rechtliche Umwelt
- Sozio-kulturelle Umwelt
- Ökologische Umwelt
- Makroökonomische Umwelt

In dem Fall des Klimawandels ist sicher die ökologische Umwelt diejenige, die den größten Anpassungsdruck verursacht, jedoch gibt es auch unter den anderen vier Punkten jeweils auf den Klimawandel bezogene Einflüsse, die die Verwaltung zum Handeln bringen können. Die Frage ist, welche „Umwelteinflüsse“ bringen die verantwortlichen Behörden dazu, sich mit Anpassungsmaßnahmen zu beschäftigen? Und ist der „Umweltdruck“ so groß, dass tatsächlich gehandelt wird? Die Notwendigkeit der Adaptation ergibt sich grundsätzlich aufgrund der zu erwartenden und teilweise schon eingetroffenen klimatischen Veränderungen, also aus der ökologischen Umwelt. Gleichzeitig aber gibt es bereits gesetzliche Vorgaben staatlicher Ebenen (des Landes, des Bundes, der EU), und zwar sowohl aufgrund des Klimawandels, aber auch im Rahmen schon bestehender Problemlagen wie z. B. dem Hochwasserschutz. Dies ist ein Einfluss aus der politisch-rechtlichen Umwelt. Grundsätzlich setzt „die Eindämmung von und die Anpassung an den Klimawandel [...] somit eine neue Kultur der Teilhabe voraus, die bei der Bürgergesellschaft nicht allein oberflächliche oder resignierte Akzeptanz sucht, sondern sie als Mitgestalterin und Hauptverantwortliche für das Gelingen einer großen Transformation anerkennt und in Bewegung setzt“²⁴. Eine solche Transformation wird sich über die Entwicklung von Mentalitäten und Werthaltungen sowie durch Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen vollziehen und ist in das Umfeld des sozio-kulturellen Einflusses zu verorten. Anpassungsdruck generiert sich also im Fall Klimawandel nicht eindeutig aus einer bestimmten Umwelt alleine, vielmehr wirken viele Faktoren miteinander und verstärken sich gegenseitig. Dies unterstreicht den Querschnittscharakter der Adaptation an den Klimawandel.

Wie verhält sich Verwaltung vor diesem Hintergrund? Wir haben bereits eine Anforderung zur Maßnahmenformulierung postuliert. Wie verhält es sich bei Querschnittsaufgaben wie Klimawandel? Die Komplexität beim Klimawandel wird zusätzlich dadurch erhöht, weil Strategien zur Anpassung neben Strategien zur Vermeidung von Klimaschäden stehen. Strategien zur Anpassung einerseits und zur Emissionsvermeidung andererseits sind keine Substitute, wenn es um klimatische Ziele geht, wohl aber sind sie Substitute in Bezug auf das Erreichen des ökonomischen Zieles möglichst geringer wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Kosten. Dabei ist zwischen privaten und staatlichen Maßnahmen zu unterscheiden. Es kann davon ausgegangen werden, dass viele Anpassungsmaßnahmen bereits Ergebnisse des freien Marktes sind und der Staat hier nicht

²³ Schreyögg (2008): S. 316.

²⁴ Vgl. Leggewie (2010).

eingreifen braucht (heimische Nutzpflanzen können nicht mehr angebaut werden, stattdessen werden dann andere Nutzpflanzen angebaut; private Versicherungen werden abgeschlossen etc.). Typischerweise funktioniert das über Preise. Der Staat ist nur für die sogenannten öffentlichen Güter zuständig. Dazu zählen z. B. das Verfügbarmachen von Informationen (Informationspolitik bspw. über die Notwendigkeit von Versicherungen, oder über die Möglichkeit andere Nutzpflanzen anzubauen), oder Infrastrukturmaßnahmen wie der Deichbau (Hochwasserschutz) oder das Anlegen von Grünflächen (Verbesserung Mikroklima). Aufgrund dessen können wir eine weitere Anforderung aufstellen:

- Es besteht Kenntnis/Einvernehmen darüber, was Adaptation an den Klimawandel in Abgrenzung zu Mitigation ist.

Dose²⁵ stellt in seiner organisationstheoretischen Betrachtung dar, wie man in drei Schritten eine Anpassungsmaßnahme mithilfe von Hypothesen entwickeln kann. Zunächst sind in einer kausalen Hypothese das Grundproblem und eine Lösung darzustellen.²⁶

- Beispiel: Die Schaffung von Grünflächen in Siedlungsgebieten wird das nichtoptimale Stadtklima verbessern.

Im Weiteren ist dann eine Interventionshypothese aufzustellen, die einen Zusammenhang zwischen einem Steuerungsinstrument (z. B. einem Programm oder Gesetz) und dem aus der kausalen Hypothese bekannten Phänomen herstellt.

- Beispiel: Eine Ausweisung von nicht zu bebauenden Flächen durch die Kommune, die als Park oder Stadtwald genutzt werden sollen, wird in Neubaugebieten zur Schaffung von Grünflächen führen.

Aus diesen beiden Hypothesen lässt sich dann nach den Gesetzen der Logik die Aktionshypothese stellen.

- Beispiel: Die Ausweisung von nicht zu bebauenden Flächen durch die Kommune, die als Park oder Stadtwald genutzt werden sollen, wird zu einer Verbesserung des Stadtklimas führen.

Mit der Aufstellung dieser drei Hypothesen lassen sich konkrete Handlungsmaßnahmen darstellen und analysieren. Kausal- und Interventionshypothese müssen auf ihre Richtigkeit überprüft werden, um auch die Aktionshypothese verifizieren zu können. Insbesondere der Zwischenschritt der Interventionsmaßnahme lässt eine Analyse der Wirkung der jeweiligen Maßnahme (bzw. der Wirkung des jeweils eingesetzten Instrumentes, in dem Beispiel also die Handlung des Bauamtes) zu. Erzielt das Instrument nicht die in der Interventionshypothese getroffene Wirkung, so wird auch die Aktionshypothese nicht zutreffen, womit die entsprechende Maßnahme ebenfalls als nicht zielführend beurteilt werden sollte.

In diesem Beispiel lässt sich wieder erkennen, dass Anpassungsmaßnahmen wie alle Querschnittsthemen von mehreren Stellen (z. B. Ämtern) gemeinsam erarbeitet, durchgesetzt und evaluiert werden müssen. Die Feststellung, dass Grünflächenschaffung zur Verbesserung des Stadtklimas beiträgt, wird wohl aus der entsprechenden Umweltbehörde oder auch von Vorgaben außerhalb der Stadtverwaltung (Ministerien oder externe Wissenschaftsinstitute) kommen, während beispielweise das Grünflächenamt die Maßnahme durchsetzen wird. Die Evaluierung wiederum wird – wenn überhaupt – wohl die Umweltbehörde oder externe Gutachter in seinem Auftrag vornehmen,

²⁵ Vgl. Dose (2008).

²⁶ Die Beispiele sind durch die Autoren/innen angepasst worden.

was die bereits angesprochene Kompetenz des Netzwerkmanagements seitens der Verwaltung voraussetzt.

Insbesondere vor dem Hintergrund unvollständiger Informationen reicht „harte Regulierung“ nicht aus. Vielmehr sind dafür auch Elemente einer weichen Regulierung (z.B. Anreize) erforderlich, um flexibel auf neue Erkenntnisse und Erfordernisse reagieren zu können. „Weiche Regulierung“ umfasst auch verwaltungsinterne Prozesse bei der Einbeziehung anderer Akteure (z. B. in anderen Ämtern), wenn es darum geht, Verbündete zu finden. Die Internalisierung neuer Themen und Wege setzt Lernfähigkeit über die gesamte Verwaltung voraus. Darüber setzt es Durchsetzungsfähigkeit bei den Treibern des Themas voraus. Erst dann wird die Verwaltung in die Rolle versetzt, je nach Szenario/Situation über verschiedene Instrumente, die zur Situation passen, zu verfügen. Von daher können wir weitere Anforderungen formulieren:

- Es findet eine Interaktion mit anderen Verwaltungsakteuren auf der gleichen Verwaltungsebene statt.
- Die Verantwortlichen für die Anpassung an den Klimawandel sind durchsetzungsfähig.
- Verwaltungen sind je nach Szenario/Situation prinzipiell flexibel in der Wahl ihrer Maßnahmen.
- Es findet eine regelmäßige Reflexion/Evaluation der Maßnahmen und Instrumente hinsichtlich ihrer Wirksamkeit statt.

Verwaltungen unterscheiden sich in ihrem Auftrag von anderen (privatwirtschaftlichen) Organisationen insofern, als dass sie nicht nur ihr eigenes, sondern auch das Verhalten anderer beeinflussen, durchsetzen und überwachen sollen.

Um genauer zu verstehen, wie die öffentliche Verwaltung auf Veränderungsnotwendigkeiten reagiert, ist es an dieser Stelle sinnvoll, den Begriff der „Governance“, der seit mehreren Jahren in der Verwaltungs- und Politikwissenschaft verwendet wird, einzuführen und zu definieren. Laut Dose²⁷ ist Governance „die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch staatliche und private Akteure“, wobei der Staat, ist er nicht direkt beteiligt, „zum Beispiel Selbststeuerungsprozesse zumindest von außen angestoßen haben muss“.

Gemeint sind also sowohl die hoheitliche Steuerung als auch die „weichen, kooperativen [...] ‚neuen‘ Formen des Regierens“²⁸. Dabei ist es wichtig festzustellen, dass öffentliche Verwaltungen nicht mehr nur ihr internes Management organisieren müssen, sondern vielmehr gehalten sind, auch externe Stakeholder in den Gestaltungsprozess einzubinden, um die gewünschten Policy-Ergebnisse zu erhalten. Netzwerkmanagement ist also eine Schlüsselkompetenz der öffentlichen Verwaltung geworden²⁹. Dies unterscheidet die Verwaltung von anderen Organisationen und hat Auswirkungen auf die Erfordernisse an die Anpassungsfähigkeit.

Das Problem, dass teilweise eine Anpassung an den Klimawandel sowie eine Beschäftigung mit dem Thema allgemein nur dann geschieht, wenn führende Persönlichkeiten das Thema vorantreiben, kann auf das Verständnis der Governance als Interaktionsprozess zwischen gewählten Funktionären/-innen, politisch ernannten Funktionären/-innen, Beratern/-innen, Beamten/-innen und externen Stakeholdern³⁰ zurückgeführt werden. Dabei sollte die öffentliche Verwaltung im Sinne der Erreichung eines optimalen Ergebnisses auch die Kompetenz eines Netzwerkmanagements ausbilden bzw. besitzen, um gerade bei komplexen Themen wie der Anpassung an den Klimawandel gerüstet zu sein, externe Wissenschaftler/-innen und Wissenschaftsinstitute, Behörden und Ministerien verschiedener Ebenen sowie die Nachbargemeinden und nicht zuletzt den Bürgern/-innen bzw. bürgerschaftliches Engagement in Form von Vereinen o. Ä. mit einzubeziehen.

²⁷ Vgl. Dose (2008).

²⁸ Löffler (2009): S. 215.

²⁹ Löffler (2009): S. 215.

³⁰ Löffler (2009): S.220.

An diesen Punkt der Netzwerkkompetenz schließt sich sicherlich die Frage an, welche Stelle diese Koordinierung übernimmt und wer bei Änderungsprozessen die treibende Kraft ist, sprich, welche Hierarchiestufen gibt es? Hintergrund dieses Aspektes ist die Frage nach der Regulierung. Sollte beispielsweise das Land die Kommunen in einer Rahmengesetzgebung zur Handlung verpflichten, oder sollte die Entscheidung über zu treffende Maßnahmen grundsätzlich nach dem Subsidiaritätsprinzip in der Kommune verbleiben?

Da gerade auch im Bereich Adaptation Kooperationen mit verschiedenen Akteuren staatlicher und nicht-staatlicher Herkunft notwendig ist, stellt sich die Frage nach dem optimalen Steuerungsmodell. Sollte hier eine hierarchische Struktur nach dem „traditionellen Modell regulativer Politik“ mit einem „sanktionsbewehrten und rechtlich kontrollierbaren Vollzugsprozess“ oder nach dem „neueren Modell einer Koproduktion öffentlicher Güter durch Staat und Private“, das allerdings die „Einwilligung“ und „Eigenverantwortung“ der Beteiligten voraussetzt³¹, eingesetzt werden? Laut Jacob und Volkery könnten hierarchische Strukturen „kooperationswillige Akteure verprellen“, während ein sehr kooperativer Entscheidungsfindungsprozess bestimmte Entscheidungen nicht zustande kommen lassen könnte. Eine hybride Governanceform, „eine Art „Metagovernance“³², könnte diesen Zielkonflikt lösen. Insbesondere ist es so, dass eine „staatsinterne Koordination“, wie sie bei Querschnittsthemen wie Klimawandel notwendig ist, da Maßnahmen auch in andere Sektoren transportiert werden müssen, sich „hierarchisch nicht bewältigen lässt“. Grundsätzlich wird in dem Ansatz, der hier geschildert wird, auf Selbstregulierung gesetzt. Hierarchisch wird nur gehandelt, wo „Selbstregulierung nicht vorstellbar ist“ und wo es besonders gravierend notwendig ist. Im Wesentlichen schildern Hey et. al. eine „kooperative Rechtskonkretisierung“, die einen „allgemeinen Rahmen von Prinzipien, Regeln und Verfahren für die Entscheidungsfindung“ schafft und in der Umsetzung dann von den Beteiligten konkretisiert werden. Dieses Modell führt uns zu weiteren Anforderungen:

- Es findet eine Interaktion mit anderen Verwaltungsakteuren auf anderen Verwaltungsebenen statt.
- Es findet eine Einbindung der Zivilgesellschaft statt.
- Es werden externe begleitende Maßnahmen zur Akzeptanzgewinnung durchgeführt.

Dieser Streifzug durch die Governance-Diskussion lässt vermuten, dass Anpassungsstrategien und -maßnahmen ebenen-, ressort- und regionenübergreifend erarbeitet, umgesetzt und überprüft werden müssen. Der effektive Umgang mit Unsicherheit setzt die Interaktion mit anderen Akteuren voraus. Es müssen sich gemeinsame Präferenzen und Identitäten (i.S.v. Selbstverständnisse und Leitbilder) herausstellen. Dafür erscheint es besser, wenn staatliche Akteure eine breite Beteiligung anderer an Planungs- und Genehmigungsverfahren sicherstellen, um bessere Ergebnisse erzielen zu können. Die Ergebnisqualität wird auch dadurch gesichert, wenn Prozesse und Maßnahmen der Steuerung von den zuständigen Akteuren auf ihre Wirksamkeit kritisch hinterfragt werden. Daher stellen wir zwei letzte Anforderungen auf:

- Es wird eine ebenen- und ressortübergreifende Strategie, ein ganzheitliches Leitbild verfolgt.

2.2 Anforderungen an eine anpassungsfähige Verwaltung

Will man nun den Zustand der Anpassungsfähigkeit in der dynaklim-Region bewerten, so sollte in einem ersten Schritt darauf eingegangen werden, inwieweit die bestehenden Institutionen (wie beispielsweise eine kommunale Umweltbehörde, oder, auf die Landesebene bezogen, das MKULNV)

³¹ Vgl. Hey/Jacob/Volkery (2008).

³² Vgl. Hey/Jacob/Volkery (2008).

das Thema bereits bearbeiten, oder inwieweit es ihnen überhaupt bereits bewusst ist. Gerade die Existenz (oder auch Nicht-Existenz) konkreter Maßnahmen lässt hier auf die Bedeutung des Themas in der jeweiligen Institution schließen sowie auf die Fähigkeit, sich des Themas anzunehmen. In Gesprächen mit den Akteuren³³ ist auch darauf einzugehen, inwieweit Regulierungsbedarf besteht.

Abgeleitet aus den obigen Überlegungen und ergänzt aus einem gemeinsamen Workshop mit Vertretern/-innen der beteiligten Verwaltungen³⁴ wurden folgende Fragen im Sinne von Anforderungen an die Verwaltung gestellt:

- Verwaltungen setzen sich mit dem Klimawandel auseinander.
- Es besteht Kenntnis/Einvernehmen darüber, was Adaptation an den Klimawandel in Abgrenzung zu Mitigation ist.
- Das Verwaltungshandeln orientiert sich an gesetzlichen Regelungen und an politischen Vorgaben.
- Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sind formuliert worden.
- Verwaltungen sind je nach Szenario/Situation prinzipiell flexibel in der Wahl ihrer Maßnahmen.
- Die Verantwortlichen für die Anpassung an den Klimawandel sind strukturell durchsetzungsfähig.
- Es wird eine ebenen- und ressortübergreifende Strategie, ein ganzheitliches Leitbild verfolgt.
- Es findet eine Interaktion mit anderen Verwaltungsakteuren auf der gleichen Verwaltungsebene statt.
- Es findet eine Interaktion mit anderen Verwaltungsakteuren auf anderen Verwaltungsebenen statt.
- Es findet eine Einbindung der Zivilgesellschaft statt.
- Es werden begleitende Maßnahmen zur Akzeptanzgewinnung durchgeführt.
- Es findet eine regelmäßige Reflexion/Evaluation der Maßnahmen und Instrumente hinsichtlich ihrer Wirksamkeit statt.

Diese Thesen beschreiben die Anforderungen an eine anpassungsfähige Verwaltung und bildeten die Grundlage des Leitfadens für die Fachgespräche mit Verwaltungsakteuren.

3. Erkenntnisse aus der Praxis

Die Erkenntnisse aus der Literatur und die daraus abgeleiteten Anforderungen an eine anpassungsfähige Verwaltung wurden im Rahmen von Fachgesprächen auf kommunaler und Landesebene der dynaklim-Region mit Gegebenheiten und Erkenntnissen aus der Praxis gespiegelt. Entsprechend der unterschiedlichen Arten von Aufgaben, die die beiden Verwaltungsebenen wahrnehmen, unterscheidet sich auch die Analyse der Gegebenheiten und Erkenntnisse zwischen diesen beiden Verwaltungsebenen: Während auf Landesebene eine Analyse von rechtlichen Rahmenbedingungen, Fördermaßnahmen, Aktionsplänen etc. im Vordergrund stand, lag der Fokus auf kommunaler Ebene stärker in der Aufnahme und Analyse konkret geplanter oder bereits in der Umsetzung befindlicher Maßnahmen, die einer Anpassung der Region an die Folgen des Klimawandels dienen.

3.1. Landesebene

Das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen³⁵ hat im Jahr 2009 erstmalig eine Strategie zur Anpassung an den Klimawandel

³³ Siehe Leitfaden im Anhang.

³⁴ Plattformsitzung am 11.03.2010.

erarbeitet.³⁶ Die Strategie geht auf die Anfälligkeiten der verschiedenen nordrhein-westfälischen Regionen sowie acht besonders relevanter Lebens-, Umwelt- und Wirtschaftsbereiche ein. So werden u. a. auch die zu erwartenden Folgen des Klimawandels auf Oberflächenwasser, Grundwasser, Wasserqualität, Hochwasserschutz, Abwasserbeseitigung, Talsperrenbewirtschaftung, Kühlwasserentnahmen, Gewässerökologie und Trinkwasserversorgung in Nordrhein-Westfalen dargestellt. Durch das Fehlen eines übergeordneten sektorübergreifenden Handlungsrahmens wird mit der Strategie allerdings bisher per Definition kein klassischer strategischer Ansatz verfolgt.

Des Weiteren setzt die Landesregierung durch den Wettbewerb „Aktion Klimaplus – NRW-Klimakommunen der Zukunft“ Anreize für Kommunen, sich auf den Klimawandel vorzubereiten.³⁷ Gegenstand der Förderung ist die Entwicklung und Umsetzung eines beispielhaften „Integrierten Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepts“. Hierfür werden mindestens drei Millionen Euro zur Verfügung gestellt³⁸.

Neben den beschriebenen Strategien, Gesetzen und Anreizen, die sich explizit auf die Anpassung an den Klimawandel beziehen, existiert in Nordrhein-Westfalen eine Vielzahl an Gesetzen und Förderprogrammen, die nicht mit dem Ziel einer Anpassung an den Klimawandel erarbeitet wurden, dieser jedoch – je nach Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen – letztendlich dienen. Zu erwähnen ist hier beispielsweise das Hochwasserschutzkonzept NRW³⁹. Weitere Anhaltspunkte ergeben sich aus dem Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz – LWG)⁴⁰. Auf Ebene der bundesgesetzlichen Regelungen findet sich beispielsweise auch in den Grundsätzen zur Raumordnung im Raumordnungsgesetz die Vorgabe, den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen.⁴¹ Diese Gesetze geben momentan den gesetzlichen (Mindest-)Rahmen für Planungen, Genehmigungen, u. ä. vor.

Seit der Regierungsumbildung in Nordrhein-Westfalen im Juni 2010 ist das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MKULNV) sowohl für Klimaschutz (ehemals Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen) als auch für Klimafolgen/-anpassung zuständig⁴². Schwerpunkt der Aktivitäten des Ministeriums im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung ist momentan die Verabschiedung eines Klimaschutzgesetzes NRW, dessen Eckpunkte am 02.11.2010 vom Landeskabinett verabschiedet wurden⁴³. Ein Eckpunkt des Klimaschutzgesetzes NRW ist die Begrenzung der negativen Auswirkungen des Klimawandels. Auf der Basis des Gesetzes plant die

³⁵ Ab Juni 2010: Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MKULNV).

³⁶ Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2009): „Anpassung an den Klimawandel – eine Strategie für Nordrhein-Westfalen“. Downloadbar unter: http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/klimawandel/Klimawandel_Anpassungsstrategie_Gesamt.pdf [Zugriff: 02.12.2010].

³⁷ Vgl. hierzu http://www.umwelt.nrw.de/klima/nrw_klimakommune/aktion_klimaplus/index.php [Zugriff: 02.12.2010].

³⁸ Bekanntmachung des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen. Downloadbar unter: http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/klimakommune/ausschreibung_klima.pdf [Zugriff: 08.12.2010].

³⁹ Vgl. Umweltbericht 2009 des Landes Nordrhein-Westfalen. Downloadbar unter: http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/umweltbericht/II_5.pdf [Zugriff: 02.12.2010].

⁴⁰ In der Fassung vom 25.06.1995.

⁴¹ Raumordnungsgesetz, in der Fassung vom 22.12.2008, § 2.

⁴² Quelle: Fachgespräche – die beiden Gruppen sind in Abteilung 7 des Ministeriums angesiedelt; der Organisationsplan des Ministeriums wird momentan überarbeitet (Stand: 02.12.2010).

⁴³ Vgl. http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/presse/presse_aktuell/presse101103.php [Zugriff: 02.12.2010].

Landesregierung, dem Landtag in 2011 einen Klimaschutzplan vorzulegen, der die erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung des Klimaschutzzieles sowie Zwischenziele festlegt.

Grundsätzlich haben die obersten Landesbehörden in Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit, das Handeln der Akteure in der Verwaltung und darüber hinaus hinsichtlich einer Anpassung an die Klimawandelfolgen über politische Vorgaben zu steuern (sofern der politische Wille und Auftrag dazu vorhanden ist). Eine Steuerung kann neben politischen Absichtserklärungen, die sich dann beispielsweise in Strategien niederschlagen, zum einen durch harte Regulierung erfolgen, beispielsweise in Form von Gesetzen, Erlässen, Rundverfügungen u. ä. Des Weiteren ist eine weiche Regulierung, in Form von Anreizen wie beispielsweise Förderprogrammen möglich. Der Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung⁴⁴ sieht hier eine Verbesserung des Zugangs zu Förderprogrammen für Kommunen in der Haushaltssicherung vor. Diese sollen in die Lage versetzt werden, wieder gleichberechtigt an Förderprogrammen teilzuhaben.

Das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV) führt als Landesoberbehörde in seiner Beratungsfunktion anderer Behörden im Auftrag des MKULNV beispielsweise Forschungsarbeiten zur Anpassung an den Klimawandel durch. Beispiele sind die Erarbeitung der Strategie des Landes Nordrhein-Westfalen zur Anpassung an den Klimawandel und das Handbuch Stadtklima⁴⁵. Darüber hinaus ist das LANUV für die Informationsvermittlung (z. B. an die Bevölkerung) zuständig. Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit sind u. a. Flyer und Veranstaltungen.

Die Bezirksregierungen Arnsberg, Düsseldorf und Münster sind als Landesmittelbehörden im dynaklim-Gebiet u. a. grundsätzlich für den Vollzug gesetzlicher Regelungen im Bereich der Wasserwirtschaft und der Regionalplanung⁴⁶ zuständig.

Im Bereich der Wasserwirtschaft können die Bezirksregierungen als Genehmigungs- und Überwachungsbehörden auf Basis landesgesetzlicher Regelungen die unteren Wasserbehörden und weitere Akteure (wie z. B. Anlagenbetreiber) über Bemessungsgrundlagen, Nebenbestimmungen u. ä. hinsichtlich einer besseren Anpassung an die Folgen des Klimawandels steuern. Ob diese Steuerungsmöglichkeiten genutzt werden, ist momentan in erster Linie abhängig von dem Problembewusstsein der handelnden Personen. Weitere Hemmnisse bei der Umsetzung von Anpassungsvorgaben/-maßnahmen auf Ebene der Bezirksregierungen sind aussagegemäß:

- Fehlende gesetzliche Grundlagen, daraus resultierend (a) das Risiko von Klagen, insbesondere vor dem Hintergrund der Finanzknappheit der Kommunen, und (b) fehlende Weisungsgebundenheit,
- ggf. fehlende ministeriale Vorgaben und
- ggf. fehlende Überzeugung der jeweiligen Führungskräfte.

Grundsätzlich lässt sich auf Basis der durchgeführten Fachgespräche sagen, dass die Anpassung an die Klimawandelfolgen in den Bezirksregierungen thematisiert wird. Gleichzeitig sind konkrete Handlungen und Maßnahmen seitens der Bezirksregierungen noch selten, was u. a. mit dem relativ jungen und nach Meinung einzelner Akteure auch noch mit zahlreichen Risiken behafteten Thema begründet wird. So findet beispielsweise bei der Bemessung neuer wasserwirtschaftlicher Anlagen im dynaklim-Untersuchungsgebiet heute noch keine Berücksichtigung der Auswirkungen des Klimawandels durch einen „Klimaänderungsfaktor“ statt, wie dies beispielsweise in Bayern und z. T.

⁴⁴ Stand Juli 2010, Downloadbar unter http://www.gruene-nrw.de/fileadmin/user_upload/landesverband/gruene-nrw/aktuelles/2010/koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_Rot-Gruen_NRW_2010-2015.pdf [Zugriff: 08.12.2010].

⁴⁵ Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2010): Handbuch Stadtklima – Maßnahmen und Handlungskonzepte für Städte und Ballungsräume zur Anpassung an den Klimawandel.

⁴⁶ Und auch weitere Fachgebiete, die jedoch im Bereich der Anpassung an die Klimawandelfolgen eine untergeordnete Rolle spielen.

in Baden-Württemberg der Fall ist: So wurde in Bayern ein pauschaler Zuschlagsfaktor von 1,15 für Hochwasserabflüsse der Jährlichkeiten bis zum HQ 100 eingeführt⁴⁷. In Baden-Württemberg erfolgte eine regional unterschiedliche Bestimmung des Klimaänderungsfaktors, der für unterschiedliche Wiederkehrintervalle des Hochwassers differenziert wird⁴⁸.

Die Bezirksregierungen können nicht nur als Genehmigungs- und Überwachungsbehörde eine Anpassung der Region an Klimawandelfolgen vorantreiben, sie sind darüber hinaus auch direkt in ihrer Zuständigkeit für überörtlichen Katastrophenschutz⁴⁹ von Klimawandelfolgen betroffen. Um in diesem Bereich eine Anpassung an die Herausforderung der Klimawandelfolgen sicherzustellen, wurde beispielsweise bereits in mindestens einer Bezirksregierung im dynaklim-Untersuchungsgebiet im Rahmen von Krisenstabsübungen der Umgang mit extremen Trockenheiten und Starkregenereignissen thematisiert.

Darüber hinaus sind die Bezirksregierungen im Rahmen ihrer Aufgabe der Kommunalaufsicht für Fragen der Genehmigung von Klimaanpassungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene im Rahmen von Haushaltssicherungskonzepten zuständig. In dieser Frage gibt es momentan nach Aussage mehrerer Fachgesprächspartner erkennbare Unterschiede im Handeln zwischen den einzelnen Regierungsbezirken, gleichzeitig sei die Frage nach Klimaanpassungsmaßnahmen im Rahmen von Haushaltssicherungskonzepten aussagegemäß auch abhängig von den handelnden Personen, d. h. dem „kreativen Umgang“ der jeweiligen Kommune mit dem Haushaltssicherungskonzept. Grundsätzlich lassen sich Klimaschutzmaßnahmen im Rahmen von Haushaltssicherungskonzepten wirtschaftlich einfacher begründen, da ein exakter Zeitpunkt für die Amortisierung der entstehenden Kosten angegeben werden kann, was bei Anpassungsmaßnahmen häufig aufgrund der bestehenden Ungewissheiten⁵⁰ hinsichtlich der Effekte einzelner Maßnahmen nicht möglich ist.

Für das Verbandsgebiet des Regionalverbands Ruhr (RVR) ist seit dem 21. Oktober 2009 der Regionalverband Ruhr für die Regionalplanung zuständig und nicht mehr die entsprechenden Bezirksregierungen⁵¹. Der Regionalverbund Ruhr wird gebildet von den kreisfreien Städte Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim a. d. Ruhr und Oberhausen sowie die Kreise Ennepe-Ruhr-Kreis, Recklinghausen, Unna und Wesel⁵². Der Verband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung durch seine Organe⁵³. Eine Modifikation und Neuausrichtung des Regionalplans ist aussagegemäß geplant.

⁴⁷ StMUGV (2005): „Berücksichtigung von möglichen Klimaänderungen“ – Interner Erlass Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz, unveröffentlicht. Zitiert in: http://www.lfu.bayern.de/wasser/daten/gewaesserkundliche_sonderberichte/doc/sb_klimaaenderungsfaktoren_bei_p lanung_hwschutz.pdf [Zugriff: 08.12.2010].

⁴⁸ Arbeitskreis KLIWA (LUBW Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg, Bayerisches Landesamt für Umwelt (BLfU), Deutscher Wetterdienst (DWD)) (2006): „Regionale Klimaszenarien für Süddeutschland – Abschätzung der Auswirkungen auf den Wasserhaushalt“. Downloadbar unter: http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/15427/regionale_klimaszenarien_fuer_sueddeutschland.pdf?command=downloadContent&filename=regionale_klimaszenarien_fuer_sueddeutschland.pdf [Zugriff: 08.12.2010].

⁴⁹ Vgl. Feuerschutz- und Hilfeleistungsgesetz vom 10.02.1998 (FSHG), Leistung von überörtlicher Hilfe.

⁵⁰ Für eine Begriffsabgrenzung von verschiedenen "Risiken" vgl. Hecht/Kersting/Werbeck (2011).

⁵¹ Vgl. Gesetz zur Übertragung der Regionalplanung für die Metropole Ruhr auf den Regionalverband Ruhr vom 5. Juni 2007.

⁵² Vgl. Gesetz über den Regionalverband Ruhr in der Fassung der Bekanntmachung vom 03. Febr. 2004 (GV.NRW. S. 96) geändert durch Gesetz vom 16. Nov. 2004 (GV.NRW. S. 644), geändert durch Gesetz vom 05. April 2005 (GV.NRW. S.351), geändert durch Gesetz vom 05. Juni 2007 (GV.NRW. S. 212), geändert durch Gesetz vom 09. Oktober 2007 (GV.NRW. S. 380), geändert durch Gesetz vom 24. Juni 2008 (GV.NRW. S. 514), geändert durch Gesetz vom 16. März 2010 (GV.NRW. S. 212).

⁵³ Vgl. Gesetz über den Regionalverband Ruhr in der Fassung der Bekanntmachung vom 03. Febr. 2004 (GV.NRW. S. 96) geändert durch Gesetz vom 16. Nov. 2004 (GV.NRW. S. 644), geändert durch Gesetz vom 05. April 2005 (GV.NRW. S.351), geändert durch Gesetz vom 05. Juni 2007 (GV.NRW. S. 212), geändert durch Gesetz vom 09. Oktober 2007 (GV.NRW. S. 380), geändert durch Gesetz vom 24. Juni 2008 (GV.NRW. S. 514), geändert durch Gesetz vom 16. März 2010 (GV.NRW. S. 212).

Aspekte des Klimawandels/Klimaschutzes sollen stärker berücksichtigt werden. Bis dahin bleiben der regionale Flächennutzungsplan (RFNP) bzw. die von den Bezirksregierungen aufgestellten Regionalpläne aussagegemäß bestehen. Grundsätzlich sehen die Fachgesprächspartner die handelnden Akteure für Änderungspotenziale der Regionalplanung hinsichtlich Anpassung an den Klimawandel eher im Bereich der Stadtplanung, da der RVR nur bei „großräumiger Bedeutung“ zuständig ist. Die individuelle Planung von Straßenzügen oder Wohnquartieren ist alleinige Aufgabe der Stadtplanung.

Die einzelnen Akteure stimmen sich im Rahmen ihrer etablierten Sitzungen zu bestimmten Themen ab. Eine verwaltungs- und fachübergreifende Abstimmung, mit speziellem Fokus auf den Folgen des Klimawandels und daraus resultierenden Handlungserfordernissen findet nicht statt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich das Land Nordrhein-Westfalen auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen mit dem Thema Anpassung an die Folgen des Klimawandels beschäftigt. Es gibt sowohl Ansätze harter als auch weicher Regulierung, die explizit oder implizit einer Anpassung der dynaklim-Region an die Folgen des Klimawandels dienen (können). Momentan wird das Thema stark von der persönlichen Überzeugung einzelner handelnder Akteure auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen (hauptsächlich sind dies die Führungskräfte, es finden sich jedoch auch Netzwerke auf Arbeitsebene, die sich für die Beförderung des Themas zusammengeschlossen haben) und direkter Betroffenheit bzw. bereits eingetretenen Schadensereignissen getrieben.

3.2. Kommunale Ebene

Auf kommunaler Ebene erstrecken sich in der erweiterten dynaklim-Projektregion insgesamt elf kreisfreie Städte und acht Kreise mit 97 kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Im Rahmen des vorliegenden Beitrags wurde mit fünf ausgewählten Gebietskörperschaften ein leitfadengestütztes Interview geführt⁵⁴. Wie bereits oben erläutert, wurde durch die Auswahl der Gesprächspartner der Versuch unternommen, die regionsspezifischen und verwaltungsmäßigen Gegebenheiten in der Projektregion musterhaft abzudecken. Die aus den Fachgesprächen gewonnenen Erkenntnisse besitzen jedoch nicht den Anspruch einer repräsentativen Bewertung der Sachverhalte innerhalb der gesamten Projektregion. Die geschilderten Eindrücke spiegeln lediglich die Situation in den befragten Kommunen wider. Zusätzlich hinterlegt werden können die gewonnenen Erkenntnisse durch das MUNLV-Projekt „Handbuch Stadtklima“⁵⁵. So sind die „Ergebnisse aus den Werkstätten und Telefoninterviews“⁵⁶ im Rahmen des Projektes größtenteils deckungsgleich mit den hier vorliegenden Erkenntnissen.

Anzumerken ist an dieser Stelle, dass, mit Ausnahme des Kreises Coesfeld, alle befragten Kommunen nicht über einen ausgeglichenen Finanzhaushalt verfügen und dementsprechend Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung einleiten mussten. Wie sich im Folgenden jedoch zeigen wird, hat der Status der Haushaltssicherung nicht automatisch eine „Handlungsunfähigkeit“ der Städte und Kreise im Hinblick auf die Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen zur Folge.

Zu beachten ist ebenso, dass einzelne Zuständigkeiten und Kompetenzen, bspw. im Bereich der Wasserwirtschaft und der Planung, gesetzlich geregelt sind und somit die Hoheiten für Maßnahmen auf verschiedene Ebenen (Bund, Land, Bezirksregierung, kreisfreie Städte, Kreise und kreisangehörige Städte und Gemeinde) eindeutig festgelegt sind. So fungiert bspw. ein Kreis im Bereich der

⁵⁴ Die im folgenden Kapitel 4.2 getätigten Aussagen beziehen sich alle, soweit nicht anderweitig angegeben, auf die geführten Expertengespräche. Aus Gründen des Datenschutzes werden die Aussagen keinen konkreten Gesprächspartnern zugeordnet.

⁵⁵ Siehe http://www.umwelt.nrw.de/klima/klimawandel/anpassungspolitik/projekte/staedte_und_ballungsraeume/projektseite_01/index.php.

⁵⁶ Siehe http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/klimawandel/handbuch_stadtklima/kapitel5_S229-256.pdf.

Wasserwirtschaft als untere Wasserbehörde für die kreisangehörigen Kommunen und erfüllt somit je nach Maßnahme die Funktion einer Genehmigungs-, Aufsichts- und Vollzugsbehörde. Währenddessen ist ein Landkreis im Bereich der Planung lediglich ein „Träger der öffentlichen Belange“ und die Hoheit für Planung und Umsetzung liegt ausschließlich bei den Städten und Gemeinden als untere Behörden.⁵⁷

3.2.1. Kreisfreie Städte

Für die Fachgespräche in den kreisfreien Städten standen jeweils die Leiter/-innen bzw. stellvertretenden Leiter/-innen der Umwelt- und Planungsämter zur Verfügung. Grundlegend kann man festhalten, dass das Thema „Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels“ erst seit wenigen Jahren und meistens auch nur sehr ämter-spezifisch in den Verwaltungen berücksichtigt wird. Die Verantwortung für das Thema liegt in der Regel bei den Umweltämtern. Aufgrund des Fehlens einer gesetzlichen Grundlage und somit einer fehlenden Deklaration als Pflichtaufgabe von Seiten des Gesetzgebers, liegen die Hauptgründe für städtische Verwaltungen, sich mit Anpassungsmaßnahmen zu befassen, zum einen in einer direkten physischen Betroffenheit von extremen Wetterereignissen in der jüngeren Vergangenheit (bspw. Starkregen- oder Starkwindereignisse).⁵⁸ Zum anderen kann aber auch die persönliche Einstellung bzw. das subjektive Leitbild von einer/m leitenden Angestellten der Verwaltung (Oberbürgermeister/in, Dezernent/in, Amtsleiter/in) ein Engagement begründen bzw. auch diesem entgegenwirken. Die Bewusstseinsbildung für das Thema ist dabei in den befragten Städten immer innerhalb der Verwaltungen entstanden und erst danach auch auf die „Politik“ übergegangen. Vorausgegangen ist in den Kommunen immer zunächst eine Sensibilisierung für Klimaschutzaktivitäten, welche sich bereits seit längerer Zeit in der alltäglichen Arbeit etabliert haben und übergreifend einen sehr hohen Stellenwert einnehmen. So gibt es in den befragten Kommunen ämterübergreifend agierende Arbeitskreise oder Stabstellen – meistens direkt unterhalb des Oberbürgermeisters angesiedelt –, die sich mit Fragestellungen der Energieeffizienz oder der Reduktion von Co₂-Emissionen befassen. Diese bereits funktionierenden Arbeitsstrukturen werden von den Kommunen jüngst nun auch dazu genutzt, Fragen zur Anpassungsthematik ämterübergreifend zu behandeln und somit das Themenfeld „Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ langfristig innerhalb der Verwaltungsstrukturen zu etablieren.

In den Städten in der dynaklim-Projektregion werden Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels aktuell größtenteils nicht als „selbstständige“ Anpassungsprojekte umgesetzt, sondern der Aspekt der Anpassung wird bei anderen Maßnahmen mitberücksichtigt. Es gab also bereits in der Vergangenheit Maßnahmen in dieser Richtung, aber diese hatten nicht unbedingt das „Etikett/Label“ der Klimafolgenanpassung. Aussagegemäß war dies beispielsweise bei der (Stadt-)Planung von Grünflächen oder Dachbegrünung zur Vermeidung von städtischen Hitzeinseln oder auch bei wasserwirtschaftlichen Themen der Fall. In den befragten Kommunen werden zurzeit auch keine eigenständigen „Anpassungs-Projekte“ durchgeführt. Zur Etablierung eines „neuen“ Themas bzw. eines „neuen“ Labels innerhalb der städtischen Prozesse erscheint die Verknüpfung von Anpassungsmaßnahmen mit konventionellen Themen äußerst sinnvoll.

In einigen Bereichen werden von den Städten indes auch Zielkonflikte zwischen Anpassung- und anderen Leitbildern in der Stadtentwicklung gesehen. Als Beispiel wurde hier das stadtplanerische Leitbild der Innerverdichtung vor Außenverdichtung und die Erhöhung von Frei- und Grünflächenanteilen zur Entsiegelung von Flächen und Erhöhung der Durchgrünung genannt. In den betroffenen Verwaltungen stellt sich dementsprechend häufig die Frage einer Abwägung und somit die Entscheidung, welchem Leitbild/Thema (Gesundheit, Finanzen, Wohnungsbau, Klimawandel)

⁵⁷ Siehe bspw. Wassergesetz für das Land Nordrhein Westfalen (Landeswassergesetz – LWG) in der Fassung vom 25.06.1995 oder Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung vom 23. September 2004 (BGBl. I S 2414) zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert.

⁵⁸ Beispiel Starkregenereignisse in Dortmund im Juli 2008 oder in Essen im Juli 2009.

man im Moment die größte Bedeutung zuweist und welche Maßnahmen wirtschaftlich am sinnvollsten zu vertreten sind. An dieser Stelle wurde von den Kommunen eine fehlende monetäre Übertragung/wirtschaftliche Darstellbarkeit bei den meisten Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels bemängelt, was einer Entscheidung zugunsten des Anpassungsgedanken häufig entgegenwirkt. Gerade im Zusammenhang mit der angespannten finanziellen Lage der Kommunen, ist die Antwort auf die Frage „Wann und wie schnell werden sich die Kosten für die Anpassungsmaßnahme xy rentiert haben?“ eine sehr Entscheidende.

Ein weiteres Hemmnis bei der Umsetzung von Maßnahmen und Projekten zur Klimawandelfolgenanpassung ist nach Ansicht der Städte das Fehlen einer eindeutigen gesetzlichen Grundlage. Gerade im Zusammenhang mit den vorhandenen Haushaltssicherungskonzepten und den allgemein knappen Ressourcen (Personal, Finanzen, Zeit), sehen sich die Kommunen der Gefahr ausgesetzt, dass freiwillige Maßnahmen einer Überprüfung der Bezirksregierung oder vor Gerichten standhalten müssen. Bei der Finanzierung von Maßnahmen kommt den Bezirksregierungen als Kommunalaufsicht im Rahmen der Haushaltssicherungskonzepte eine Schlüsselrolle zu. Aussagegemäß gibt es dabei bei der Auslegung der Bewilligung von Maßnahmen deutliche Unterschiede zwischen den drei Bezirksregierungen in der Projektregion. An dieser Stelle wäre daher von Seiten der befragten Städte eine gesetzliche Regelung wünschenswert, die ihnen die Durchführung von Anpassungsmaßnahmen eindeutig ermöglicht und auch räumlich vereinheitlicht. Eine einheitliche gesetzliche Regelung würde zudem den Wettbewerb der Kommunen um Investoren (Wohn- und Gewerbeflächen) regulieren und somit kommunenübergreifend dieselben Standards hinsichtlich der klimatischen Bewertung von Maßnahmen festlegen.

Wie bereits erwähnt, ist die Einleitung eines Haushaltssicherungskonzeptes jedoch kein generelles Hindernis für die Städte, Maßnahmen im Bereich der Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels durchzuführen oder sich an themenspezifischen Projekten zu beteiligen. Vielmehr sind ein „kreativer“ Umgang mit der finanziellen Situation und die Verknüpfung der Anpassungsthematik an andere (Pflicht-)Maßnahmen notwendig. Es ergeben sich für die betroffenen Städte und Gemeinden durchaus Lösungsmöglichkeiten, durch Kreativität die bestehenden Gesetze so auszulegen, dass Anpassungsmaßnahmen an gesetzliche Pflichtaufgaben gekoppelt werden und somit auch im Rahmen der Haushaltsicherung und trotz knapper Ressourcen durchgeführt werden können. Eine finanzielle Entlastung kann bspw. auch das Fremd-Sponsoring des Eigenanteils darstellen, der bei von der EU, Bund oder Land geförderten Projekten zu erbringen ist. Der Eigenanteil bei geförderten Projekten beläuft sich in der Regel zwischen 10 und 50 Prozent der Fördersumme und stellt die Kommunen (selbst bei lediglich 10 Prozent Eigenanteil) häufig vor erhebliche Probleme. In den geführten Interviews hat sich aber gezeigt, dass in den befragten städtischen Verwaltungen durchaus ein Umdenken stattgefunden hat und neue Handlungswege zur Finanzierung von Maßnahmen gesucht und eingeschlagen werden. Die Städte sehen aber auch die „Stadtgesellschaft“ (Bürger, Wirtschaft) in der Pflicht, den notwendigen Verpflichtungen nachzukommen und in Anpassungsmaßnahmen zu investieren. Lediglich rund 1,5 Prozent der Gebäude innerhalb der befragten Städte sind aussagegemäß im städtischen Besitz und somit im direkten Einflussbereich. Die befragten Verwaltungen sehen sich daher in der Pflicht, die Stadtgesellschaft zu informieren und für das Thema Klimawandelfolgenanpassung zu sensibilisieren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich in den kreisfreien Städten in den letzten Jahren eine Sensibilisierung bzw. Öffnung für das Thema Anpassung an die Klimawandelfolgen andeutet und das Thema immer mehr auch im Bereich der Planung und Umsetzung von Maßnahmen (Bestandssanierung/Stadterneuerung) berücksichtigt wird. Dies lässt sich unter anderem auch darin belegen, dass die befragten Städte durch aktive Teilnahme an Projekten wie dem „Handbuch

Stadtklima“, „ExWost“⁵⁹ oder dynaklim versuchen, die bestehenden unvollständigen Informationen im Bereich der Klimawandelfolgenanpassung abzubauen und das eigene Wissen zu erhöhen.

Besonders deutlich wird das „neue“ Verständnis zur Notwendigkeit von Anpassungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Stadt- und Regionalplanung. Speziell im Bereich der städtischen Bauleitplanung werden Anpassungsmaßnahmen, bspw. zur Vermeidung von städtischen Hitzeinseln, vermehrt mit positiven ökologischen Veränderungen für die Bevölkerung in Verbindung gesetzt. Maßnahmen werden nun unter dem Label „Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ zur Verbesserung bzw. Aufrechterhaltung der Lebensqualität in Städten durchgeführt. Generell gilt hierbei, dass Bauleitplanung eine gesetzliche Pflichtaufgabe ist, bei deren Umsetzung die Städte allerdings einen gewissen Spielraum besitzen. Im Rahmen der Arbeiten zum RFNP, welcher von den Städten Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim an der Ruhr und Oberhausen aufgestellt wurde, wurden ehemalige Bahntrassen kommunenübergreifend in Radwege umgewandelt, begrünt und gleichzeitig als Luftleitbahnen zur Verbesserung der Luftqualität in der Innenstadt gekennzeichnet. Im Zusammenhang mit dem RFNP sind auch verschiedene Arbeitsgruppen gebildet worden, wo ein informeller Austausch über Aktivitäten im Bereich der Anpassung an die Folgen des Klimawandels stattfindet. Von den teilnehmenden Städten wird der RFNP als sehr sinnvoller Ansatz der regionalen Kooperation angesehen, wo die beteiligten Verwaltungen eine sehr direkte und effiziente Abstimmung untereinander vornehmen können. Der RFNP verknüpft dabei Bauleitplanung und Regionalplanung in einem einzigen Planwerk und ermöglicht somit eine kommunenübergreifende Festlegung von stadtklimatologisch wertvollen Flächen. Der RFNP ersetzt somit die bis dahin geltenden kommunalen Flächennutzungspläne sowie die drei Teilabschnitte der staatlichen Regionalpläne, welche von den Bezirksregierungen erstellt wurden. Aufgrund der Planungszuständigkeit und Hoheit bei der Ausweisung von Flächen erweisen sich kommunale Flächennutzungspläne aussagegemäß als wichtige Instrumente für die Städte, um die Klimafolgenanpassung, bspw. durch die Ausweisung von Stadtklima sensiblen Flächen, vor Ort konkret zu beeinflussen. Eine Festsetzung von Maßnahmen zur Anpassung, wie bspw. Dachbegrünung oder Fassadenbegrünung, in den Bebauungsplänen findet dagegen selten statt, da zum einen die Frage der Rechtsverbindlichkeit offen ist und zum anderen die Überprüfung der Umsetzung solcher Maßnahmen von der kommunalen Bauaufsicht nicht zu bewerkstelligen ist.

3.2.2. Kreise

Für die Fachgespräche auf Ebene der Kreise standen den Autoren jeweils die Leiter der Fachbereiche „Kreientwicklung“ und die Leiter der „Unteren Wasserbehörden“ zur Verfügung. Aufgrund der fachlichen Ausrichtung der Gesprächspartner war der inhaltliche Schwerpunkt der Fachgespräche, anders als bei den Gesprächen in den kreisfreien Städten, eher auf wasserwirtschaftliche Themen ausgerichtet. Dennoch kann an dieser Stelle einleitend festgehalten werden, dass die genannten Hemmnisse für eine aktive „Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ aus Sicht der Kreise mit denjenigen der kreisfreien Städte größtenteils übereinstimmen. Fehlende Ressourcen (Personal, Zeit, Geld), fehlende gesetzliche Grundlagen und der Umgang mit unvollständigen Informationen bezüglich der tatsächlichen Folgen des Klimawandels sind auch innerhalb der Kreisverwaltungen entscheidende „Hindernisfaktoren“.

Eine Berücksichtigung bzw. Anpassung an die „Auswirkungen des Klimawandels“ wird aussagegemäß von den Unteren Wasserbehörden bereits verfolgt und nimmt einen höheren Stellenwert ein als Klimaschutzmaßnahmen. Im Bereich der Wasserwirtschaft sind Planungshorizonte von mehr als 80 Jahren, bspw. bei der Errichtung von Kanalnetzen, keine Seltenheit und aufgrund der langfristigen Ausrichtung fließen dementsprechend auch klimatische Faktoren in die Bemessung von Anlagen mit ein. Grundlage bei der täglichen Arbeit sind staatlich anerkannte Datenwerke (bspw. DWA-A138,

⁵⁹ Experimenteller Wohnungs- und Städtebau, siehe http://www.bbsr.bund.de/nr_66474/BBSR/DE/FP/ExWoSt/exwost_node.html.

Kostra-Atlas) bzw. Erlasse und Vorgaben der Ministerialverwaltung. Diese Regelwerke beziehen sich allerdings ausschließlich auf statistische Auswertungen der zurückliegenden Jahre und berücksichtigen somit keine Prognosen der zukünftig auftretenden klimatischen Veränderungen. Feststellbar ist jedoch nach Aussage der Gesprächspartner, dass in der Vergangenheit die Überarbeitung der statistischen Datenwerke in kürzeren Zeitabständen erfolgen musste, als dies früher der Fall war. Im Mittelpunkt steht hierbei die Fragestellung, ob man bspw. Regenereignisse, die bis her als „zehnjährig“ eingestuft waren, statistisch gesehen heutzutage als „siebeneinhalb jährige“ oder sogar „fünfjährige“ Ereignisse deklarieren muss. Die Unteren Wasserbehörden sehen den Gesetzgeber gefordert, einen möglichen „Klimawandel-Zuschlag“ bei der Festlegung von Planungswerten und staatlichen Vorgaben zu berücksichtigen bzw. für die Unteren Wasserbehörden zu ermöglichen. Aus Sicht der Kommunen sind klare einheitliche Vorgaben vom Gesetzgeber von Nöten, auf die sich die kommunalen Akteure juristisch berufen können. Bei der aktuellen Gesetzeslage sind eigenständig erhobene Klimawandel-Zuschläge auf die gesetzlich festgeschriebenen Bemessungs- und Planungswerte nur als freiwillige Extraleistung der kreisangehörigen Städte und Kommunen anzusehen, da sie juristisch von den Kreisen nicht durchsetzbar sind: „Ein Kreis kann nicht mehr von den Kommunen verbindlich fordern, als der Gesetzgeber vorschreibt.“ Hinzu kommt an dieser Stelle, dass sich die befragten Kreise auch nicht der Lage sehen, eine „Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ bottom-up zu etablieren. In den Gesprächen wurde darauf verwiesen, dass für eine regionsübergreifende Sensibilisierung und die einheitliche Umsetzung von Maßnahmen ein top-down Ansatz mit gesetzlichen Vorgaben auf Ebene der EU, Bund, Land, Bezirksregierungen am sinnvollsten und nachhaltigsten erscheint. An dieser Stelle wurde von Seiten der Kommunen allerdings auch deutlich darauf hingewiesen, dass im Rahmen einer gesetzlichen Vorgabe „von oben“ auch die Finanzierung der Maßnahmen geklärt sein muss und nicht noch zusätzlich zu Lasten der Kommunen gehen darf.

Wie sich im Verlaufe der Gespräche gezeigt hat, ist bei einzelnen Themenfeldern im Bereich der „Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ besonders zu beachten, welche Rolle/Zuständigkeit einem Kreis als Akteur im politischen Mehrebenensystem zukommt. So nimmt ein Kreis im Bereich der (Bau-)Planung und auch bei bestimmten Maßnahmen der Wasserwirtschaft die Funktion eines „Trägers der öffentlichen Belange“ (TÖB) wahr, die Hoheit für Planung und Umsetzung liegt bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Bei denjenigen Vorhaben, wo Kreise als TÖB fungieren, sind sie von den kreisangehörigen Kommunen lediglich anzuhören und einzubeziehen. Dies ist gesetzlich vorgeschrieben und die TÖB sind dann zu einer zeitnahen Stellungnahme verpflichtet, wobei diese sich nur auf den spezifischen Aufgabenbereich des TÖB beziehen darf. Dem Kreis kommt hierbei lediglich eine Genehmigungs- und Aufsichtsfunktion zu und der Handlungsspielraum beschränkt sich auf die übergeordneten Vorgaben, Kriterien und Richtwerte des Gesetzgebers. Als Beispiel kann hier aufgeführt werden, dass der Kreis als TÖB die Abgleichung der kommunalen Bauleitplanung mit den Vorgaben der übergeordneten staatlichen Regionalplanung vornimmt. Bevor eine Stellungnahme der Kreise abgegeben wird, findet kreisintern und fachbereichsübergreifend eine gemeinsame Planungsbesprechung statt, in der verschiedene Fachdisziplinen Einwände äußern können. Als TÖB kann ein Kreis aber keine eigenständige und verbindliche Ausweisung von Flächen oder eine Über- bzw. Unterschreitung von gesetzlich festgelegten Bemessungs- und Planungswerten anordnen. Aufgrund der fehlenden Vorgaben des Gesetzgebers und des fehlenden Handlungsspielraums für Kreise werden daher auch „Anpassungsmaßnahmen an die Folgen des Klimawandels“ zum jetzigen Zeitpunkt bei Genehmigungsverfahren und rechtlichen Belangen nicht berücksichtigt.

In den geführten Gesprächen hat sich gezeigt, dass, neben der fehlenden Zuständigkeit bzw. des fehlenden Auftrages der Politik im Bereich der „Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels“, fehlende Ressourcen ein weiteres großes Hemmnis für die Kreise darstellen. Analog zu den beschriebenen Sachverhalten in den kreisfreien Städten sind auch bei den Kreisen die zur Verfügung stehenden Ressourcen im Zusammenhang mit den angespannten Haushaltssituationen zu sehen. Fachbereiche und Behörden in Kreisen mit HSK sind von den Bezirksregierungen häufig dazu

verpflichtet, nur die gesetzlichen Pflichtaufgaben mit der kleinstmöglichen Anzahl an Personal zu erfüllen. Jedoch auch Kreise, die sich nicht in einem HSK befinden, können sich nur auf die per Gesetz formulierten Pflichtaufgaben konzentrieren und in den wenigsten Fällen noch freiwillige Aufgaben bewältigen. Aussagegemäß steht dies auch mit der Finanzierung der Kreishaushalte durch die Kreisumlagen in Verbindung. Die kreisangehörigen Kommunen sind natürlich darin bedacht, die Umlagen möglichst gering zu halten und würden bei von den Kreisen wahrgenommenen freiwilligen-Aufgaben höchstwahrscheinlich direkt Einspruch erheben und die Finanzierung in Frage stellen. Es hat sich jedoch auch gezeigt, dass Kreise selbst die gesetzlich formulierten Pflichtaufgaben mit dem vorhandenen Personal nicht vollständig wahrnehmen bzw. ihren Überwachungspflichten (bspw. fortlaufende Überwachung der Überschwemmungsgebiete oder der Trinkwasserschutzgebiete) nicht nachkommen können. Dies hat zur Folge, dass ausgewählte Aufgaben, die eigentlich von den Kreisen permanent wahrgenommen werden müssten, lediglich im Bedarfsfall bzw. spontan erledigt werden.

Im Rahmen der HSK ist auch eine weitere Vorgabe der Bezirksregierung nur sehr schwer mit Klimawandelfolgenanpassung in Einklang zu bringen. Häufig erhalten Kommunen die Auflage von der Kommunalaufsicht, dass sich Investitionen im Rahmen von HSK nach x-Jahren rentieren müssen, um von der Bezirksregierung genehmigt zu werden. Wenn sich nun Maßnahmen, und seien sie ökologisch und ökonomisch noch so sinnvoll und effizient, erst nach x+ Jahren rentieren, sind sie im Moment von den Kommunen nicht durchzuführen. Diese Vorgabe ist aufgrund der Problematik der wirtschaftlichen Übertragbarkeit von Anpassungsmaßnahmen und der eher langfristig ausgelegten Planungshorizonte ein nicht unerhebliches Hindernis für die Etablierung solcher Maßnahmen in den Kommunen.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass mehrere Hemmnisse bestehen, die einer aktiven Betätigung der Kreise mit dem Thema „Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ entgegenwirken. Zum einen fehlen für Kreise die Impulse etwas in diesem Bereich zu unternehmen. Sei es die fehlende Zuständigkeit im Rahmen des Mehrebenensystems oder der fehlende Auftrag der Politik bzw. des Gesetzgebers. Zum anderen ist auch die Komplexität des Themas Klimawandel für eine Verwaltung nur sehr schwer zu erfassen. Aufgrund der vielfältigen Problemlagen und dem notwendigen Umgang mit Unsicherheiten ist die Übertragung des sektorübergreifenden Querschnittsthemas Klimawandel in die sektoral aufgestellten Verwaltungsstrukturen sehr schwierig. Nicht zuletzt fehlt allerdings auch ein gewisser Problemdruck, der die Kreise zwingen würde, sich mit diesem Thema zu befassen. Weder aus der Politik, noch aus der Bevölkerung oder der Wirtschaft wird, bis auf wenige Ausnahmen von physisch direkt Betroffenen, auf die Kommunen Druck ausgeübt, sich mit der Klimawandelfolgenanpassung zu befassen. Dies ist bei anderen „Wandelthemen“, wie bspw. dem Demografischen Wandel, deutlich anders.

4. Gap-Analyse

In Kapitel 3 wurde analysiert, inwiefern sich die Landes- und kommunale Ebene bereits heute mit den Folgen des Klimawandels und daraus ggf. resultierenden Handlungserfordernissen auseinandersetzen und welche Handlungsspielräume, Hindernisse etc. dabei bestehen. Im Rahmen der Gap-Analyse soll nun die Kompatibilität der derzeitigen Situation (insbesondere Aufgaben und Abläufe) mit dem in Kapitel 2 erarbeiteten Anforderungsprofil abgeglichen werden. Die zentrale Frage ist dabei, wie anpassungsfähig Verwaltung an die Folgen des Klimawandels heute bereits ist und wo Handlungserfordernisse bestehen.

Anforderung Nr.1: Verwaltungen setzen sich mit dem Klimawandel auseinander.

Die Analyse hat gezeigt, dass sich sowohl die Landes- als auch die kommunale Ebene bereits heute, in unterschiedlicher Art und Weise und Intensität, mit dem Klimawandel auseinandersetzen. Auf kommunaler Ebene gibt es teilweise Gesprächsrunden zum Thema, das von einigen

Gesprächspartnern „als das Thema schlechthin“ beschrieben wurde. Während sich die Landesebene eher durch Fördermaßnahmen, Aktionsplänen mit Adaptation an den Klimawandel auseinandersetzt, liegt der Fokus auf kommunaler Ebene stärker auf konkret geplanten oder bereits in der Umsetzung befindlicher Maßnahmen, die einer Anpassung der Region an die Folgen des Klimawandels dienen. Kommunale Verwaltungen und die Bezirksregierungen setzen sich insbesondere dann bereits intensiv mit dem Klimawandel auseinander, wenn eine direkt erlebte Betroffenheit im eigenen Zuständigkeitsbereich vorhanden ist. Eine wichtige Rolle spielt außerdem auf allen Verwaltungsebenen die persönliche Überzeugung der Verwaltungsspitzen, wobei teilweise auch Netzwerkstrukturen unterhalb der Verwaltungsspitze zu finden sind, die sich aus persönlicher Überzeugung zusammengeschlossen haben mit dem Ziel, das Thema im eigenen Haus zu befördern.

Anforderung Nr. 2: Es besteht Kenntnis/Einvernehmen darüber, was Adaptation an den Klimawandel in Abgrenzung zu Mitigation ist.

In der Praxis ist eine klare Trennung zwischen Mitigation und Adaptation aussagegemäß häufig schwierig. Es besteht jedoch weitestgehend Einvernehmen darüber, was Adaptation an den Klimawandel – in Abgrenzung zu Mitigation – bedeutet. Welchen Stellenwert dabei die Adaptation an den Klimawandel grundsätzlich und im Vergleich zur Mitigation einnimmt, ist sehr unterschiedlich.

Anforderung Nr. 3: Das Verwaltungshandeln orientiert sich an gesetzlichen Regelungen oder an politischen Vorgaben.

Die untersuchten Verwaltungsakteure in der *dynaklim*-Region können sich in ihren Handlungen momentan kaum an vorhandenen (landes-)gesetzlichen Regelungen und (landes-) politischen Vorgaben orientieren. Potentielle „Klagewellen“ erlauben es deshalb beispielsweise den Landesmittelbehörden aussagegemäß nicht, die gesetzlichen Mindeststandards in ihren planerischen Vorgaben an die Kommunen zu überschreiten. Gleichwohl können sie beispielsweise theoretisch ihre Befugnisse als Genehmigungs- und Überwachungsbehörde nutzen, indem sich „adaptationsspezifische“ Nebenbestimmungen in Genehmigungen (bspw. für Trinkwasserentnahmen) aufnehmen. Politische Vorgaben auf kommunaler Ebene richten sich zumeist auf den Klimaschutz, u. a. deswegen, weil eine Monetarisierung von Anpassungsmaßnahmen ungleich schwieriger ist als bei Mitigationsmaßnahmen. Elemente weicher Regulierung sind z. T. auch vorhanden, wobei sich diese häufig nicht explizit auf die Förderung von Adaptationsmaßnahmen richten (vgl. z. B. Wettbewerb „Aktion Klimaplus – NRW-Klimakommunen der Zukunft“). Die Möglichkeiten für finanzielle Anreize sind jedoch sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene aufgrund der angespannten Haushaltslagen aussagegemäß vielfach stark eingeschränkt. Es wurde jedoch auch darauf hingewiesen, dass es Spielräume gibt, die „kreativ“ genutzt werden können.

Anforderung Nr. 4: Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sind formuliert worden.

Auf kommunaler Ebene finden sich z. T. integrierte Energie- und Klimakonzepte, es finden sich Hochwasserschutzbeauftragte, mögliche Folgen des Klimawandels werden z. T. auch in der Erstellung/Überarbeitung von Flächennutzungsplänen berücksichtigt. Dies ist jedoch nicht die Regel; grundsätzlich befinden sich die Maßnahmen größtenteils noch nicht in der Umsetzung, wenngleich die kommunale Ebene hier schon deutlich weiter fortgeschritten ist als die Landesebene. Es gibt jedoch vielfach bereits Maßnahmen, Förderprogramme etc. aus anderen Bereichen, die ebenfalls einer Anpassung an den Klimawandel dienen bzw. dafür genutzt werden können („Trittbrettfahrerstrategie“).

Anforderung Nr. 5: Verwaltungen sind je nach Szenario/Situation prinzipiell flexibel in der Wahl ihrer Maßnahmen.

Die Beantwortung dieser These ist zum momentanen Zeitpunkt aufgrund des frühen Stadiums des Themas in den Verwaltung noch nicht hinreichend zu beantworten.

Anforderung Nr. 6: Die Verantwortlichen für die Anpassung an den Klimawandel sind strukturell durchsetzungsfähig.

Auf Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden und der kreisfreien Städte sind die Verantwortlichen für die Anpassung an den Klimawandel insbesondere dann strukturell durchsetzungsfähig, wenn die Zuständigen unmittelbar bei der Verwaltungsspitze angesiedelt sind. Z. T. finden sich auch übergreifende Arbeitsgruppen, wobei eine räumliche Nähe der handelnden Akteure dabei die Zusammenarbeit erleichtert. Auf Landesebene sind die Verantwortlichen im Rahmen ihrer eigenen Wirkungskreise strukturell durchsetzungsfähig soweit die gesetzlichen Grundlagen vorhanden sind.

Anforderung Nr. 7: Es wird eine ebenen- und ressortübergreifende Strategie, ein ganzheitliches Leitbild verfolgt.

Eine ebenen- und ressortübergreifende Strategie, ein ganzheitliches Leitbild zur Anpassung an den Klimawandel wird momentan i. d. R. nicht verfolgt. Zwar gibt es auf Landesebene eine Anpassungsstrategie, diese ist jedoch nicht durchgängig bekannt und daher nicht handlungsleitend und inhaltlich kein "wirkliches" Leitbild. Insbesondere auf Ebene der kreisfreien Städte ist teilweise eine ressortübergreifende Strategie erkennbar, die Bedeutung der Positionierung der Führungskräfte wird hier betont. Auftretende Konflikte werden z. T. auch über den Rat oder über den Verwaltungsvorstand ausgetragen.

Anforderung Nr. 8: Es findet eine Interaktion mit anderen Verwaltungsakteuren auf der gleichen Verwaltungsebene statt.

Eine Interaktion mit anderen Verwaltungsakteuren auf der gleichen Verwaltungsebene hinsichtlich einer Adaptation an den Klimawandel findet vereinzelt statt. Beispielsweise gibt es auf kommunaler Ebene formelle und informelle Runden, in denen teilweise auch das Thema Anpassung an den Klimawandel „tangiert“ wird. Auf Landesebene findet keine anpassungsbezogene Abstimmung statt.

Anforderung Nr. 9: Es findet eine Interaktion mit anderen Verwaltungsakteuren auf anderen Verwaltungsebenen statt.

Eine anpassungsbezogene Interaktion mit anderen Verwaltungsakteuren auf anderen Verwaltungsebenen findet i. d. R. über Verwaltungsverfahren hinaus nicht statt.

Anforderung Nr. 10: Es findet eine Einbindung der Zivilgesellschaft statt.

Eine Einbindung der Zivilgesellschaft findet kaum statt. Dies wird von den handelnden Akteuren auf kommunaler Ebene u. a. damit begründet, dass sich die Bevölkerung, sofern keine gespürte Betroffenheit vorhanden ist, nicht für das Thema interessiert und daher eine Einbindung nicht eingefordert wird.

Anforderung Nr. 11: Es werden begleitende Maßnahmen zur Akzeptanzgewinnung durchgeführt.

Entsprechend der aussagegemäß von der Zivilgesellschaft nicht gewünschten/geforderten Einbindung finden sich auch kaum begleitende Maßnahmen zur Akzeptanzgewinnung.

Anforderung Nr. 12: Es findet eine regelmäßige Reflexion/Evaluation der Maßnahmen und Instrumente hinsichtlich ihrer Wirksamkeit statt.

Eine regelmäßige Reflexion/Evaluation der Maßnahmen und Instrumente hinsichtlich ihrer Wirksamkeit findet momentan nicht statt. Hier muss gesagt werden, dass es bisher auf allen Ebenen zu früh für eine Reflexion/Evaluation der Maßnahmen wäre, da diese sich größtenteils noch nicht in der Umsetzung befinden.

Die Gap-Analyse zeigt, dass die Anpassungsfähigkeit von Verwaltung an die Folgen des Klimawandels im *dynaklim*-Projektgebiet noch nicht bestmöglich ist. So fehlen vielfach Rahmenbedingungen – sei es in Form von (verschärften) gesetzlichen Vorgaben oder in Form von Anreizen, weswegen Aktivitäten momentan stark abhängig sind von den handelnden Akteuren vor Ort, die ihr Handeln wiederum stark bereits erlebten direkten persönlichen Betroffenheiten und haushalterischen Gegebenheiten ausrichten. Diese Situation lässt sich u. a. dadurch erklären, dass das Thema Adaptation an den Klimawandel ein vergleichsweise junges Thema ist, anpassungsfähige Strukturen und Prozesse müssen erst noch geschaffen werden.

Für die Entwicklung solcher Anforderungen an eine bessere Anpassungsfähigkeit im Zeichen des Klimawandels kann das Ergebnis dieser Gap-Analyse als Grundlage dienen. Die Anforderungen an eine klimawandelgerechte Verwaltung sollten sich dabei an den folgenden Leitlinien orientieren:

- Orientierung schaffen: z. B. durch die Entwicklung eines Leitbildes für die Anpassung der *dynaklim*-Region an die Folgen des Klimawandels
- Rahmenbedingungen festlegen: z. B. durch rechtliche Grundlagen, Anreizsysteme etc. Thema internalisieren
- Flexibilität schaffen/beibehalten: um regionale Unterschiede berücksichtigen zu können und Unwissen⁶⁰ und Ungewissheit⁶¹ zu begegnen
- Handlungsfähigkeit sicherstellen: Strukturen und Prozesse sollten eine Anpassung an den Klimawandel bestmöglich unterstützen
- Kooperation fördern: durch Kooperation innerhalb der Verwaltung und mit der Zivilgesellschaft den Nutzen von Anpassungsmaßnahmen erhöhen und Kosten reduzieren

Die Fertigstellung der Folgestudie, die an diesen Punkten anknüpfen wird, ist für das Jahr 2011 geplant.

5. Fazit und Ausblick

In diesem Beitrag haben wir erste Erkenntnisse über den Stand der Anpassungsfähigkeit in den Verwaltungen im *dynaklim*-Raum vorgestellt. Wir haben Anpassungsfähigkeit im Sinne von strategischer Lernfähigkeit und Handlungsfähigkeit aufgefasst. Mithilfe wesentlicher Literaturquellen wurde Anpassungsfähigkeit sowohl innerhalb der Verwaltung als auch im Rahmen von Governance-Strukturen operationalisiert. Somit konnten wir Fragen formulieren, die wir im Rahmen einer empirischen Befragung von Verwaltungsakteuren verifizieren konnten. Die Zahl von befragten Akteuren lässt noch kein Anspruch an Repräsentativität gelten, weshalb die Zahl der Gesprächspartner noch ausgeweitet wird. Vor allem die Situation bei der Emschergenossenschaft/Lippeverband wird noch zu beleuchten sein.

Die befragten Verwaltungen in der *dynaklim*-Region haben Schritte unternommen, sich an den Klimawandel anzupassen. Sie setzen sich mit dem Klimawandel auseinander, Adaptation wird jedoch nicht durchgängig von Mitigation auseinandergelassen. In ihrem Handeln sind sie gewohnt, sich an

⁶⁰ Unwissen meint hier: unbekannte Klimawandelfolgen (vgl. Hecht et al (2011)).

⁶¹ Ungewissheit meint hier: unbekannte Effekte von Anpassungsmaßnahmen (vgl. Hecht et al (2011)).

gesetzlichen Vorgaben sowie an politischen Vorgaben der Verwaltungsspitze zu orientieren. Das Fehlen einer solchen Orientierung im Falle der Adaptation erschwert in vielen Verwaltungen den aktiven Umgang mit dem Thema, vor allem wenn die Haushaltssituation als Einschränkung des Spielraums für Eigeninitiative wahrgenommen wird. Einzelfälle zeigen jedoch, dass ein „kreativer Umgang“ mit dem Thema auch vor dem Hintergrund knapper Kassen dann gelingt, wenn die Verwaltungsspitze das Thema vorantreibt oder wenn adaptationspolitische Ziele mit anderen Programmen verbunden werden (Trittbrettfahrerstrategie). Ein ganzheitliches Leitbild zur Anpassung an den Klimawandel wird momentan nicht verfolgt, was als Zeichen für die ausstehende Internalisierung des Themas steht.

Die notwendige gesehene horizontale und vertikale Interaktion der Verwaltung unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft findet nicht konsequent und systematisch flächendeckend statt, was sicherlich auch mit Ressourcenfragen zusammenhängt. Vor diesem Hintergrund bekommen die Ansätze des kreativen Umgangs bei einzelnen Verwaltungsakteuren eine hohe Bedeutung. Ohne verbesserte Rahmenbedingungen jedoch können sie sich als Strohfeuer erweisen, eine weitere strukturelle und prozessuale Internalisierung des Themas in der Verwaltung bliebe dann aus.

Wie können vor diesem Hintergrund Rahmenbedingungen geschaffen werden, die den Boden für eine bessere Anpassungsfähigkeit bereiten? Mit dieser Frage werden wir uns im Laufe des folgenden Jahres auseinandersetzen.

6. Literatur

6.1. Publikationen

ARBEITSKREIS KLIWA (LANDESANSTALT FÜR UMWELT, MESSUNGEN UND NATURSCHUTZ BADEN-WÜRTTEMBERG, BAYERISCHES LANDESAMT FÜR UMWELT, DEUTSCHER WETTERDIENST (Hrsg.)): Regionale Klimaszenarien für Süddeutschland – Abschätzung der Auswirkungen auf den Wasserhaushalt, o. O., 2006. Downloadbar unter: [http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/15427/regionale klimaszenarien fuer sueddeutschland.pdf?command=downloadContent&filename=regionale klimaszenarien fuer sueddeutschland.pdf](http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/15427/regionale_klimaszenarien_fuer_sueddeutschland.pdf?command=downloadContent&filename=regionale_klimaszenarien_fuer_sueddeutschland.pdf) [Zugriff: 08.12.2010]

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND GESUNDHEIT: Berücksichtigung von möglichen Klimaänderungen – Interner Erlass Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz, unveröffentlicht, München, 2005. Zitiert in: http://www.lfu.bayern.de/wasser/daten/gewaesserkundliche_sonderberichte/doc/sb_klimaaenderungs-faktoren_bei_planung_hwschutz.pdf [Zugriff: 08.12.2010]

HECHT, DIETER, WERBECK, NICOLA, KERSTING, MICHAEL: Risiko & Co.. Begriffe und Abgrenzungen, Essen, 2011. Downloadbar unter: http://www.dynaklim.de/dynaklim/dms/templating-kit/themes/dynaklim/pdf/publikationen/dynaklim-Publikation-04-Jan-2011_Homepage/Nr.%2004%20Januar%202011%20Risiko%20%26%20Co.%3B%20Begriffe%20und%20Abgrenzungen.pdf [Zugriff: 26.01.2011]

KIRSCH, W.: Wegweiser zur Konstruktion einer evolutionären Theorie der strategischen Führung, 2. Aufl., München, 1997

KOALITIONSVERTRAG 2010 – 2015 zwischen der NRWSPD und Bündnis 90 / Die Grünen NRW, Düsseldorf, 2010. Downloadbar unter: http://www.gruene-nrw.de/fileadmin/user_upload/landesverband/gruene-nrw/aktuelles/2010/koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_Rot-Gruen_NRW_2010-2015.pdf [Zugriff 08.12.2010]

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Grünbuch über die Anpassung an den Klimawandel in Europa – Optionen für Maßnahmen der EU, Brüssel, 2007

LÖFFLER, ELKE: Public governance in a network society, in BOVAIRD, TONY, LÖFFLER, ELKE (Gregg.): Public Management and Governance, 2. Auflage, Abingdon, 2009

LUHMANN, N.: Ökologische Kommunikation, 1986

MARCH, J.G./OLSEN, J.P.: Ambiguity and choice in organisations, Bergen, 1979

MARCH, J.G./OLSEN, J.P.: Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics. New York, 1989

MINISTERIUM FÜR UMWELT UND NATURSCHUTZ, LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN: Anpassung an den Klimawandel. Eine Strategie für Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, 2009. Downloadbar unter: http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/klimawandel/Klimawandel_Anpassungsstrategie_Gesamt.pdf [Zugriff: 02.12.2010]

MINISTERIUM FÜR UMWELT UND NATURSCHUTZ, LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN: Bekanntmachung über Wettbewerb „Aktion Klima^{plus} - NRW-Klimakommune der Zukunft“, Düsseldorf, 2008. Downloadbar unter: http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/klimakommune/ausschreibung_klima.pdf [Zugriff: 08.12.2010]

MINISTERIUM FÜR UMWELT UND NATURSCHUTZ, LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN: Umweltbericht Nordrhein-Westfalen 2009, Düsseldorf, 2009. Downloadbar unter: http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/ub06_kapitel/hochwasserschutz.pdf [Zugriff: 02.12.2010]

MINISTERIUM FÜR UMWELT UND NATURSCHUTZ, LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN: Handbuch Stadtklima – Maßnahmen und Handlungskonzepte für Städte und Ballungsräume zur Anpassung an den Klimawandel, Düsseldorf, 2010

SCHIMANKE, DIETER: Das Konzept des aktivierenden Staates als deutsches Muster von Governance? – Zur Stabilität und zum Wandel von öffentlichen Institutionen, in KOCH, RAINER, DIXON, JOHN (Hrsg.): Public Governance and Leadership, 1. Auflage, Wiesbaden, 2007

SCHREYÖGG, GEORG: Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, Wiesbaden, 2008

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT beim Bundesministerium der Finanzen Berlin: Klimapolitik zwischen Emissionsvermeidung und Anpassung, Berlin, 2010

6.2. Internetquellen

BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG: Experimenteller Wohnungs- und Städtebau. Im Internet verfügbar unter: http://www.bbsr.bund.de/nn_66474/BBSR/DE/FP/ExWoSt/exwost_node.html

HAMMERSCHMID GERHARD, GEIßLER RENÉ: Public Management und Leadership aus Sicht der deutschen Ministerialverwaltung, 14.06.2010. Im Internet verfügbar unter: http://www.sgvw.ch/d/literatur/jahrbuecher/Seiten/PublicManagementundLeadership_hammerschmid_geissler.aspx#_ftn1

MINISTERIUM FÜR UMWELT UND NATURSCHUTZ, LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN: Kabinett verabschiedet Eckpunkte des Klimaschutzgesetzes NRW. Im Internet verfügbar unter: http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/presse/presse_aktuell/presse101103.php [Zugriff: 02.12.2010]

MINISTERIUM FÜR UMWELT UND NATURSCHUTZ, LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN: Ergebnisse aus den Werkstätten und Telefoninterviews. Downloadbar unter: http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/klimawandel/handbuch_stadtklima/kapitel5_S229-256.pdf

6.3. Zeitschriften

CORNELISSEN, THOMAS, HARTWIG, OTTMAR, HELLMANN, GUNTHER, SCHRUCK, DIETMAR, STRACKE, BERND: Handlungsmöglichkeiten der Kommunen zur Klimaanpassung, in LANDESAMT FÜR NATUR, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ NORDRHEIN-WESTFALEN: Natur in NRW, Nr. 1/2009, Recklinghausen, 2009

DOSE, NICOLAI: Governance als problemorientierte Steuerung. Steuerung angesichts alter Probleme und neuer Herausforderungen, in SCHUPPERT, FOLKE GUNNAR, ZÜRN, MICHAEL (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41/2008, Wiesbaden, 2008

HEY, CHRISTIAN, JACOB, KLAUS, VOLKERY, AXEL: REACH als Beispiel für hybride Formen von Steuerung und Governance, in SCHUPPERT, FOLKE GUNNAR, ZÜRN, MICHAEL (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41/2008, Wiesbaden, 2008

LEGGEWIE, CLAUD: Futur Zwei. Klimawandel als Gesellschaftswandel, in BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausgabe 08/2010, Bonn, 2010

NELISSEN, N.: The Administrative Capacity of New Types of Governance, in PUBLIC ORGANIZATION REVIEW: A GLOBAL JOURNAL, 2. Jg., Nr 1, S. 5-22, 2002

SIEGEL, JOHN: Begrenzte Rationalität, evolutionäre Anpassung und Fähigkeiten der Verwaltung: Überlegungen zum strategischen Veränderungsmanagement, in: VERWALTUNG UND MANAGEMENT, Ausgabe 4/2010, S.171-178

SMIT, BARRY, WANDEL, JOHANNA: Adaptation, adaptive capacity and vulnerability, in: GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE, Nr. 16, S. 282–292, 2006

6.4. Gesetze

Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung vom 10. Februar 1998

Gesetz über den Regionalverband Ruhr vom 03. Februar 2004, zuletzt geändert am 16. März 2010

Gesetz zur Übertragung der Regionalplanung für die Metropole Ruhr auf den Regionalverband Ruhr vom 05. Juni 2010, zuletzt geändert am 24. Juni 2008

Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008, zuletzt geändert am 31. Juli 2009

Anhang

LEITFADEN FACHGESPRÄCHE

Gesprächsdauer: 90 Minuten

FRAGEN

1. Setzen Sie sich mit dem Klimawandel und den daraus resultierenden Anpassungserfordernissen auseinander?
2. Was für Anpassungserfordernisse sehen Sie, insbesondere im Bereich des Wassermanagements und der Planung?
3. Was ist aus Ihrer Sicht überhaupt eine „klimagerechte“ Planung und Verwaltung?
4. Welche Priorität besitzen Klimaanpassungsmaßnahmen (z.B. auch im Vergleich zu Klimaschutzmaßnahmen)?
5. Innerhalb Ihrer eigenen Verwaltung?
6. Für Verwaltungen, mit denen Sie zusammenarbeiten?
7. Welche Handlungsspielräume haben Sie bei der Umsetzung?
8. Im Rahmen von (gesetzlichen o.ä.) Regelungen?
9. Beim Setzen von Anreizen?
10. Inwiefern arbeiten Sie dabei mit anderen Verwaltungen zusammen? Mit welchen? Wie ist die Zusammenarbeit mit dem Land (der Bezirksregierung) und mit dem RVR? Was hat sich für Sie geändert, seitdem der RVR mehr Kompetenzen übernommen hat? Wie mit Kommunen? Bei Kreisen & kreisangehörigen Gemeinden: Wie ist die Zusammenarbeit mit dem Kreis bzw. mit den kreisangehörigen Gemeinden?
11. Wie ist die Zusammenarbeit verankert und legitimiert?
12. Inwiefern beziehen Sie die Zivilgesellschaft mit ein?
13. Was sind konkrete Beispiele?
14. Was gab den Anstoß/was war der Auslöser für die Umsetzung der Anpassungserfordernisse?
15. Was sind Hindernisse auf dem Weg zur Umsetzung der Anpassungserfordernisse (Haushalt, Unsicherheit, fehlendes Wissen, Politik, etc.)? Liegen Erfahrungen aus anderen Bereichen vor, v. a. hinsichtlich des Umgangs mit Unsicherheit?
16. Wie stimmen Sie sich innerhalb Ihrer Verwaltung bei der Erarbeitung und Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen ab?
17. Welche Arten von Anpassungsmaßnahmen präferieren Sie (Gesetze, Anreize, etc.)? Aus

welchem Grund?

18. Welche Möglichkeiten gibt es für Ihre Verwaltung zur Selbstregulierung? Inwiefern sind Sie auf Regelungen/Entscheidungen anderer Verwaltungsebenen angewiesen?
19. Inwiefern findet eine regelmäßige Reflexion/Evaluation der Maßnahmen und Instrumente hinsichtlich ihrer Wirksamkeit statt? Gibt es ein Controlling?
20. Welche Rolle spielen politische Vorgaben?
21. Wo sehen Sie Handlungsbedarf?
22. Wie sieht aus Ihrer Sicht die Zukunft einer regionalen Klimaanpassung aus?
23. Bezirksregierungen: Mit wem sollten wir sprechen? Good practices auf kommunaler Ebene und auf Landesebene?
24. Gibt es noch offene Punkte, die nicht angesprochen wurden – Anmerkungen Ihrerseits?

Vielen Dank für das Gespräch!

Anpassung der Kommunen an den Klimawandel

Ergebnisse des Screening zur Anpassung an den Klimawandel im Ruhrgebiet und in der Emscher-Lippe Region

Prof. Dr. Dieter Grunow
Dr. Armin Keivandarian
Joachim Liesenfeld

**Rhein-Ruhr-Institut
für Sozialforschung und Politikberatung (RISP) e.V.
an der Universität Duisburg-Essen**

www.risp-duisburg.de

Februar 2011



Inhalt

Einleitung	36
1. Methodisches Vorgehen	36
2. Ergebnisse der schriftlichen Erhebung	37
2.1. Durchführung und Rücklauf.....	37
2.2. Akteursperspektiven.....	37
2.3. Kommunale Aktivitäten im Politikfeld Klimaanpassung (und Klimaschutz)	38
3. Regionaler Rahmen für die Klimaanpassung in der Region	42
3.1. Die Zukunftsvereinbarung Regenwasser	42
3.2. Der Regionalplan für das Ruhrgebiet.....	43
3.3. Ruhrplan 21, KlimaExpo 2020 und Innovation City	44
3.4. <i>dynaklim</i> : die Rolle der Kommunen im Netzwerk	44
3.5. Klimawandel, Gesundheit und Demografie	45
4. Klimaanpassung in politik- und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive	46
5. Zusammenfassung und Fazit	49
Literatur	51

Einleitung

Der AB 7 des dynaklim-Projektes ist auf die Klimaanpassungsaktivitäten der kommunalen Gebietskörperschaften und der weiteren öffentlich-rechtlichen Institutionen in der Region gerichtet. Ein wesentliches Ziel des Arbeitsbereiches im ersten Jahr der Projektlaufzeit (Herbst 2009 bis Herbst 2010) war das Screening bisheriger und laufender Aktivitäten der kommunalen und regionalpolitischen Akteure, wobei unter Aktivitäten ein breites Handlungsspektrum thematisiert worden ist, zu dem z.B. Maßnahmen, Programme, Beschlüsse und Planungen gehören. Das Screening wurde von den wissenschaftlichen Projektpartnern im AB 7 arbeitsteilig vorgenommen. Der Schwerpunkt des RISP waren dabei die kommunalen Gebietskörperschaften sowie die Aktivitäten regionaler Verbände und Genossenschaften mit kommunaler Träger- bzw. Mitgliedschaft.

1. Methodisches Vorgehen

In die methodischen Vorüberlegungen zum Screening ist eingegangen, dass die Klimaanpassung ein vergleichsweise junges Politikfeld ist, das durch die DAS (Deutsche Anpassungsstrategie) der Bundesregierung und die Anpassungsstrategie der Landesregierung NRW (Anpassungsstrategie des Landes NRW) auf der staatlichen Ebene geprägt ist. Sowohl auf der Bundes- wie auf der Landesebene handelt es sich um politische Handlungsprogramme. Eine gesetzliche Grundlage für die Klimaanpassung ist bislang nicht geschaffen worden. In rechtlicher Hinsicht kann Klimaanpassung bislang lediglich aus anderen Rechtsmaterien, z.B. dem Planungsrecht, abgeleitet werden.

Das Screening des RISP basiert auf 4 methodischen Zugängen¹.

- Einer schriftlichen Erhebung bei den kommunalen Gebietskörperschaften in der Projektregion, die zu einem frühen Zeitpunkt des Projektes (Herbst 2009) durchgeführt worden ist. Mit einem kurzen Fragebogen, der den Bürgermeistern, Oberbürgermeistern bzw. Landräten der 64 kommunalen Gebietskörperschaften in der Region mit gezielter vorbereitender Ansprache zugeleitet worden ist, sollte die Perspektive der zentralen kommunalpolitischen Verantwortungsträger und Verwaltungsspitzen im Hinblick auf die Klimaanpassungspolitik in ihrer jeweiligen Gebietskörperschaft abgebildet werden.
- Durch Gespräche mit ca. 20 Verwaltungsexperten aus dem Feld, die auf dem Hintergrund entweder fachlicher Zuständigkeit oder aus Querschnitts- bzw. Stabsfunktionen heraus über eine gute Informationslage zu den Ansatzpunkten und zum Spektrum der Klimaanpassung in ihren Verwaltungen verfügen, sollten Voraussetzungen, Ansatzpunkte, Erfahrungen, Ergebnisse und mögliche Umsetzungsrestriktionen erkundet werden.
- Teilnahme an Veranstaltungen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung in der Region. Hierbei handelt es sich zum einen um Veranstaltungen der Kommunen (Sitzungen von Ausschüssen, Veranstaltungen) und sonstiger Projekte, zum anderen um Veranstaltungen im dynaklim-Kontext wie z.B. Auftaktveranstaltung und Vernetzungsworkshops, und insbesondere die Sitzungen der dynaklim-Plattform „Politik, Planung und Verwaltung“. Zu berücksichtigen ist dabei, dass das Projekt dynaklim im Erhebungszeitraum selbst in immer stärkerer Weise Akteur der regionalen Klimaanpassung geworden ist.
- Im Kontext der drei genannten methodischen Feldzugänge sind eine Vielzahl von Dokumenten und Materialien (Anträge, Projektberichte, Programmbeschreibungen) angefallen, die gesichtet worden sind.

¹ vgl. zur theoretischen Analyserahmen Grunow, Keivandarian, Liesenfeld 2011

2. Ergebnisse der schriftlichen Erhebung

2.1. Durchführung und Rücklauf

Der schriftlichen Erhebung ist eine zweifache Funktion zugewiesen worden. Zum ersten war sie als empirisches Erfassungsinstrument im Sinne des Untersuchungsziels angelegt. Zum zweiten ist mit diesem Instrument ein zumeist erster Kontakt des Projektes zu den Verwaltungsspitzen der kommunalen Gebietskörperschaften der Region hergestellt worden. Dieser Erstkontakt ist als Auftakt für eine längerfristige Zusammenarbeit angelegt worden. Mit erheblichem Aufwand sind die schriftlichen Befragungen deshalb vorbereitet worden, in dem die Zusendung der Erhebungsbögen telefonisch angekündigt worden ist. Ansprechpartner(innen) waren hier die Vorzimmer der Verwaltungsspitzen bzw. Assistenten/innen oder Stabsmitarbeiter/innen.

Die Teilnahme der Kommunen an der Erhebung ist als „durchschnittlich“ zu bewerten. Die Rücklaufquote betrug 31,25%.² Eine interessante Tendenz lässt sich in der unterschiedlichen Teilnahmebereitschaft zwischen kreisfreien Städten auf der einen Seite (7 von 10) und den Kreisen (3 von 8), sowie kreisangehörigen Städten und Gemeinden auf der andern Seite (lediglich 10 von 46) erkennen. Die Teilnahmebereitschaft der kreisfreien Städte fiel relativ hoch aus, wogegen die der Kreise und kreisangehörigen Städte und Gemeinden verhältnismäßig eher gering war.

Die Rücklaufquote der Erhebungsbögen zeichnet ein Bild von der Teilnahmebereitschaft der kontaktierten Verwaltungsspitzen, das sich in Anbetracht des im Anschreiben thematisierten Angebots zur mittel- und langfristigen Zusammenarbeit im Rahmen des Projektes, etwas zurückhaltend darstellt. Selbst in einer relativierten Sichtweise (also unter Berücksichtigung anderer möglicher Gründe für eine Nichtteilnahme) ist zu konstatieren, dass das mit dem Anschreiben formulierte Angebot, die Kommunen mit exklusiven Informationen zum Klimawandel in der Region und weiteren thematisch einschlägigen wissenschaftlichen Serviceleistungen zu unterstützen, erst einmal nur von einem kleineren Teil der Ansprechpartner aufgegriffen worden ist. Dadurch wird die Annahme gestützt, dass die Wahrnehmung und das aktive Aufgreifen des Themas Klimaanpassung von der thematischen Sensibilisierung und strategischen Relevanzbewertung einzelner Akteure abhängt.

2.2. Akteursperspektiven

Bei der schriftlichen Erhebung konkreter Aktivitäten im Politikfeld Klimaanpassung sind die Verwaltungsspitzen auch um eine Bewertung der Anpassungserfordernisse auf kommunaler Ebene gebeten worden. Ergebnis ist, dass die Anpassungserfordernisse von den Verwaltungsspitzen der 20 Kommunen, die geantwortet haben (BM, OB, LR, in einzelnen Fällen Dezernenten), ausnahmslos als groß und sehr groß bezeichnet worden sind. Dies heißt in der Konsequenz, dass diejenigen, die geantwortet haben, Handlungserfordernisse sehen, also wie oben angesprochen, thematisch sensibilisiert sind und/oder dem Politikfeld Klimaanpassung zumindest eine gewisse strategische Relevanz beimessen.

² 20 der 64 Gebietskörperschaften haben innerhalb der vorgegebenen Rücklauffrist geantwortet.

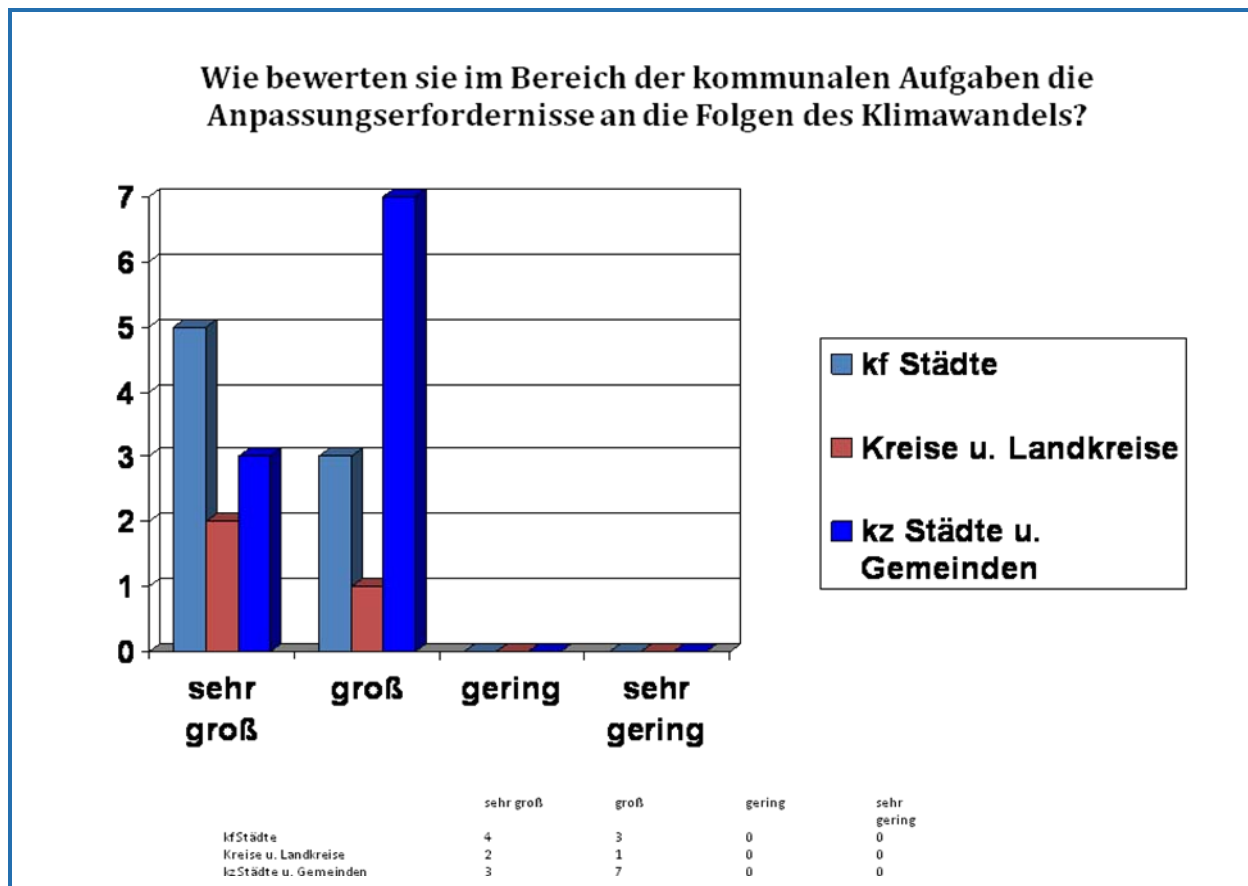


Abb. 1: Bewertung von Anpassungserfordernissen für kommunale Aufgaben an die Folgen des KW

Nimmt man die Unterscheidung zwischen kreisfreien Städten, Landkreisen und kreisangehörigen Kommunen auf, dann bieten sich folgende Schlussfolgerungen an: bei den kreisfreien Städten kann aufgrund von Rücklauf (7 von 10) und der durchgängigen Bewertung des Handlungsbedarfes als zumindest groß (bei 4 sogar sehr groß) von einer breiten thematischen Sensibilität gesprochen werden. Bei den Landkreisen ist die Tendenz ähnlich, die empirische Grundlage der Erhebung aber schmal. Bei den kreisangehörigen Kommunen werden die Handlungserfordernisse tendenziell als groß bewertet, hier schlägt allerdings stark ins Gewicht, dass weniger als 20% überhaupt geantwortet haben.

2.3. Kommunale Aktivitäten im Politikfeld Klimaanpassung (und Klimaschutz)

Bei der schriftlichen Erhebung der Aktivitäten im Politikfeld Klimaanpassung ist die konkrete Bearbeitung des Erhebungsbogens von den Verwaltungsspitzen im Regelfall an Mitarbeiter/innen der Verwaltung delegiert worden, die – was weiter unten noch zu thematisieren sein wird – aber in der Organisation der Verwaltung durchaus sehr unterschiedlich verortet sein können. Die Erhebung war seitens des RISP dabei so vorbereitet, dass die Erhebungsbögen in den Verwaltungen auch durch mehrere Organisationseinheiten (Stäbe, Dezernate, Fachbereiche, Ämter) parallel bearbeitet werden konnten. Eine Übersicht zu den Angaben, die seitens der Kommunen zum damaligen Zeitpunkt gemacht worden sind, findet sich im Anhang.

Die Bearbeitungsweise des Erhebungsbogens, der vergleichsweise offen gehalten war, ist sehr unterschiedlich erfolgt. Z.B. gibt es im Hinblick auf die Aggregationsebene und den Detaillierungsgrad von Angaben erhebliche Unterschiede. Deshalb kann von der Zahl der Nennungen von Aktivitäten nicht auf die Breite von Anpassungsmaßnahmen oder das Entwicklungsniveau des kommunalen

Politikfeldes Klimaanpassung geschlossen werden. Dies hängt u.a. auch mit einer sehr unterschiedlichen Definition und Abgrenzung des Begriffs Klimaanpassung durch die befragten Akteure ab. Nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Angaben der Kommunen infolge selektiven Wissens oder anderweitiger Zuordnungen nicht vollständig sind.

Im Kanon kommunaler Aktivitäten, die sich im Kontext der Haushaltsprobleme in immer stärkerer Weise auf Pflichtaufgaben und darüber hinaus auf solche Aufgaben fokussieren, die keine Ausgabeverpflichtungen implizieren, genießt die kommunale Klimaanpassung, die keine rechtliche Kodifizierung hat, zumindest keine systemisch bedingte Aufmerksamkeit. Diese wird eher politisch und verwaltungspolitisch erzeugt. Im folgenden fassen wir die zentralen Ergebnisse der Erhebung zusammen.

Klimaanpassung und Klimaschutz

Bereits eine grobe Sichtung der Angaben führt zu der Schlussfolgerung, dass nur wenige der Kommunen, die sich an der Befragung beteiligt haben, ihre Angaben eng auf die Klimaanpassung bezogen haben. In den Angaben der meisten Kommunen sind Aktivitäten aus den Politikbereichen Klimaschutz und Klimawandel enthalten. Dies hängt nach unserer Interpretation damit zusammen, dass in den Verwaltungen eine systematische Unterscheidung zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung zumindest aktuell gar nicht vorgenommen wird. Dafür gibt es, wie auch unsere Expertengespräche unterstreichen konnten, verschiedene Erklärungen. Zum ersten - und dem dürfte sogar die zentrale Bedeutung zukommen – sind bislang Maßnahmen vorherrschend, die sich auf den Klimawandel insgesamt beziehen und beiden Politikfeldern zugeordnet werden können. Dies gilt insbesondere für das Thema Energieeffizienz, wo mit den Maßnahmen gleichzeitig Emissionen und Energiekosten reduziert werden können. Zum anderen gibt es in der Praxis offensichtlich nur wenig Druck in Richtung von Definitionen, die die Differenzierung ex ante erforderlich machen würde. Mögliche Interessenkonflikte scheinen bislang nur auf und werden noch nicht mit hoher Aufmerksamkeit ausgetragen. Ein solcher Interessenkonflikt ist etwa der zwischen der Förderung von Solardächern und von Dachbegrünungen.

Nur wenige Kommunen beschränken sich im Übrigen in ihren Angaben vollkommen auf Klimaanpassungsmaßnahmen.

Energieeffizienz und Nachhaltigkeit

Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur Kosteneinsparung finden sich bei den in unserer Befragung erfassten Kommunen fast durchgehend, wobei ein Antrieb ohne Frage in der schon lange anhaltenden kommunalen Haushaltssituation mit dem Druck zur Haushaltskonsolidierung besteht. Ein Teil der Kommunen arbeitet bereits unter Nothaushaltsrecht.

Breit verankert sind im Bereich Energieeffizienz die Beteiligung am EEA (European Energy Award) und die Förderung von Solarenergie/Photovoltaik. Hinzu kommen weitere Maßnahmen wie Biomassenutzung, diverse kommunale Managementkonzepte für die Energiereduzierung bei Beteiligungen, Gebäuden, Liegenschaften, Fuhrparks etc.. Auch die Bürgerinformation und die Aktivierung der Immobilienbesitzer zur Energieeffizienz beim Bau und bei der Sanierung nehmen breiten Raum ein.

Städtebau, Stadtplanung, Flächennutzung und Infrastruktur

Ebenfalls relativ häufig genannt werden Aktivitäten, die die Klimaanpassung unter räumlichen Gesichtspunkten betrachten, sei es in planungsrechtlicher Hinsicht (z.B. Festsetzungen der Bebauungspläne), in stadtplanerischer Hinsicht (z.B. städtebauliche Anpassung, Stadtentwicklungskonzepte, Minimierung von Erschließungsflächen, Grün- und Freiflächenkonzept), in stadtklimatischer Perspektive oder im Hinblick auf die Flächennutzung (Rückführung Versiegelung, Regenwasserversickerung, Begrünung von Flachdächern). Die Regenwasservereinbarung mit der Emscher-Genossenschaft (Programm 15/15) wird nur einmal genannt, obwohl alle Städte des

Ruhrgebietes Unterzeichner der Vereinbarung sind. Dies unterstreicht die weiter oben vorgenommene Feststellung, dass das Wissen einer kommunalen Gebietskörperschaft z.B. im Hinblick auf das eigene Engagement im Politikbereich der Klimaanpassung selektiv ist und entsprechende Bezüge querschnittorientierter Maßnahmen nicht unbedingt transparent werden müssen. Die Entwicklung der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur wird bei den Antworten zwar mehrfach angesprochen (generell, speziell bezogen auf Hochwasserschutz, Kanalisation, Pumpen), aber auch hier können weitere Aktivitäten unterstellt werden. Auch hier könnte es sein, dass z.B. der Tiefbau mit seinen Standardaufgaben wie etwa der Entwässerung nicht unter dem Gesichtspunkt der Klimaanpassung ins Blickfeld gerückt worden ist.

Mitwirkung an übergreifenden Programmen, Projekten und Initiativen

Von besonderem Interesse für dynaklim ist der Sachverhalt, inwiefern die Maßnahmen zur Klimaanpassung von den Kommunen bereits in interkommunalen und regionalen Kooperationen, Gemeinschaftsinitiativen und Förderkontexten geplant, erprobt und umgesetzt werden. Es finden sich eine Vielzahl von Hinweisen auf solche Mitwirkungen. Im einzelnen sind genannt worden:

- Regenwasservereinbarung der Emscher-Genossenschaft
- Modellkommunen „Handbuch Stadtklima“ des MUNLV
- Wettbewerb „Innovation City“ des Initiativkreises Ruhrgebiet
- „Nachhaltiges kommunales Flächenmanagement“ der LAG 21
- Mitwirkung am ExWost-Programm des BMVBS
- Projekt „Kommunale Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepte“
- European Energy Award (EEA)
- Sonstige: BEM NRW, Zukunftsenergie BioRegio

Auch die im Laufe des Jahres 2010 zumindest im Bereich der kreisfreien Städte in starkem Maße gewachsene Netzwerkpartnerschaft mit dem Netzwerkprojekt dynaklim im Rahmen des KLIMZUG-Programms des BMBF verweist in dieselbe Richtung. Wie in anderen Politikbereichen wie etwa der Technologieförderung und der Strukturpolitik, der beruflichen Bildung oder den Bewältigungsstrategien für den demografischen Wandel u.a.m. erlangten Prozesse der Selbststeuerung und der Governance, für die der Staat oder Stakeholder durch Programme Entwicklungsräume schaffen, eine wachsende Bedeutung. Ähnliches vollzieht sich offenkundig in den Politikbereichen Klimaschutz und Klimaanpassung.

Anpassung von kommunaler Verwaltung und Organisation

Die rückgelaufenen Erhebungsbögen enthalten Angaben dazu, dass die Kommunen die Anpassung an den Klimawandel jenseits fachlicher Aktivitäten auch bereits in der Perspektive administrativer Strukturen, Prozesse und Koordination angehen. Dies drückt sich aus in organisatorischen Regelungen und administrativen Vorkehrungen (Auflegen diverser Projekte zur Klimaanpassung, Gründung diverser AGs bzw. AKs auf kommunaler bzw. Verwaltungsebene, Festlegung der Zuständigkeiten im Umweltbereich) und auch in Initiativen an der Schnittstelle zur Zivilgesellschaft (Mülheimer Initiative für Klimaschutz). Bei einigen administrativen bzw. fachlichen Anpassungen erfolgt der ausdrückliche Hinweis, dass sie auf Beschlüssen des Rates basieren. Aber auch bei vielen Aktivitäten, die diesen Hinweis nicht enthalten, kann unterstellt werden, dass solche Beschlüsse in der Regel vorliegen und der Typus ausschließlich verwaltungsinterner Entscheidungen hinsichtlich eines entsprechenden umweltpolitischen Engagements eher die Ausnahme bildet. Mit welchen Modi und Verfahrensinnovationen die kommunale Verwaltung und Politik die Klimaanpassung bereits bearbeiten und welche Veränderungen sich hier weiterhin einstellen werden, ist eine der maßgeblichen Forschungsfragen von dynaklim im Arbeitsbereich (AB) 7. Eine erste Einschätzung dazu findet sich im 4. Abschnitt des vorliegenden Berichtes.

Von der Maßnahme zur Strategie: umfassende Anpassungskonzepte

Neben der Nennung einzelner Maßnahmen und Aktivitäten wird von einigen Kommunen darauf verwiesen, dass systematische Konzepte zur Klimaanpassung in Entwicklung bzw. Umsetzung befindlich sind, die auch auf expliziten Beschlusslagen der Stadträte basieren. Dies gilt für Bottrop, Duisburg, Essen, Moers und Oberhausen. Die zwischenzeitlich als Innovation City ausgelobte Stadt Bottrop hatte in ihr Innovationskonzept neben dem programmatisch – wie gefordert - im Vordergrund stehenden Klimaschutz auch ein Anpassungsmodul integriert. Die Konzepte der Stadt Duisburg (Duales Klimakonzept) und Essen (Integriertes Energie-und Klimakonzept) liegen vor. Das Duisburger Konzept hat aufgrund seiner fachlichen Breite einen besonderen Status und wird deshalb auch in der Implementierung durch das RISP im Rahmen von dynaklim in besonderer Weise begleitet werden. In Essen ist die Kombination des Konzeptes mit dem parallelen ExWost–Projekt zur Klimaanpassung für dynaklim ebenfalls von besonderem Interesse.

Zwischen der verwaltungspolitischen Thematisierung des Klimawandels und einer breiten Verankerung in kommunal- und regionalpolitischer Perspektive besteht allerdings noch eine gewisse Differenz. Klimaanpassung wird derzeit selbst in den angesprochenen Kommunen noch überwiegend in einer fachpolitischen Arena kommuniziert. Sie ist noch nicht im Fadenkreuz von Fraktionsvorständen angekommen und ist bestenfalls in Ansätzen als ein Baustein strategischer Stadtentwicklungspolitik erkannt. Dies wird sich dann ändern, wenn die Klimaanpassung als Bürgeranliegen die „Sprechstunden der Volksvertreter im Wahlkreis erreicht“. Ein entsprechender Trend könnte sich schnell einstellen, legt man die Ergebnisse der vom RISP im Frühjahr 2010 durchgeführten Bevölkerungsbefragung zu Grunde. 79% der Bevölkerung erachten demnach den Klimawandel als bedeutsam, die Umweltpolitik spiegelt sich in dieser Befragung als wichtigster Politikbereich in der Region wieder.

Die angeführten strategischen Klimaanpassungsinitiativen auf kommunaler Ebene sind noch vergleichsweise jung und es wird abzuwarten bleiben, wie sie sich verankern und welche Effekte von ihnen ausgehen werden. Ein zentraler Faktor dürfte dabei sein, wie die Querschnittrelevanz des Klimawandels auf kommunaler (wie auch globaler) Ebene verdeutlicht und im Handeln durch Synergiebildung mit anderen politischen Gestaltungsinitiativen verankert werden kann.

Schwach ausgeprägte und nicht genannte Anpassungserfordernisse

Nur in geringem Umfang hat das Thema Starkregenereignisse Nennungen gefunden. Hier wäre die Hypothese zu überprüfen, dass bei den Antworten unterstellt sein könnte, dass dies einer der möglichen Einsatzanlässe der klassischen Funktion der Gefahrenabwehr, des Katastrophenschutzes bzw. der –vorbeugung ist, die als Pflichtaufgabe keiner expliziten Erwähnung bedarf.

Kennzeichnend ist weiterhin, dass sich die Nennungen fast ausnahmslos im Bereich der technisch-planerischen Aufgaben und der infrastrukturellen Unterhaltung der Kommunen bewegen, aber keine der vielfältigen sonstigen Aufgaben (Soziales/Gesundheit/Kultur/Erziehung/Bildung etc.) oder Zusammenhänge zu Herausforderungen wie dem demografischen Wandel genannt werden. Hier gehen wir davon aus, dass Aktivitäten, die dem Politikfeld der Klimaanpassung zuzuordnen wären, tatsächlich noch eher Seltenheitswert haben, auch wenn diese in den umfassenden Anpassungskonzepten etwa der Städte Duisburg und Essen durchaus angelegt sind.

Die breite Vulnerabilität des kommunalen Gemeinwesens durch den Klimawandel spiegelt sich bislang noch nicht in einer entsprechend querschnittartig angelegten politisch-administrativen Adaptationsstrategie wieder.

3. Regionaler Rahmen für die Klimaanpassung in der Region

Jenseits der Aktivitäten der einzelnen Kommunen gibt es in der Region eine Reihe von Policy-Veränderungen und Projekten bzw. Initiativen, die sowohl für die generellen Perspektiven ökologischer Politik wie auch für das spezielle Politikfeld der Klimaanpassung in der Region von hoher Bedeutung sind. Diese können Treiber von Innovationen werden, sie bilden zumindest einen Rahmen mit vielfältigen Einwirkungen. Zugleich sind sie Bausteine für eine stärker kooperativ angelegte regionale Anpassung und ökologische Modernisierung.

3.1. Die Zukunftsvereinbarung Regenwasser

Die Zukunftsvereinbarung Regenwasser ist 2005 von 15 Kommunen der Emscher-Lippe Region mit der Emscher-Genossenschaft und dem Land NRW unterschrieben worden. Hintergrund ist die überwiegende Einleitung des Regenwassers in die Kanalisation (Mischwasser). Aus wasserwirtschaftlichen, ökologischen, stadtplanerischen und ökonomischen Gründen sollen bis 2020 (in 15 Jahren ab Unterzeichnung) 15 % des Abflusses von der Kanalisation abgekoppelt werden (deshalb auch Programm 15/15). Dies geschieht durch die Abkoppelung und Entsiegelung von Flächen.

Auch wenn das Thema Klimaanpassung im Jahr 2005 beim Abschluss der Vereinbarung nicht explizit genannte Zielsetzung war, so ist dieser Zusammenhang in den letzten 5 Jahren doch sehr virulent geworden. Die bisherige Regenwasserbewirtschaftung in der Region und die damit einhergehende Schwächung der Grundwasserneubildung hat die ökologische Funktion der Gewässer beeinträchtigt. In regenintensiven Jahreszeiten schwellen Kanäle und Gewässer extrem an, in regenarmen Zeiten drohen Gewässer immer häufiger trocken zu fallen.

Der dargestellte Verursachungszusammenhang wird durch den Klimawandel forciert. Die Auswirkungen der Starkregenereignisse in den letzten Jahren sind dafür manifester Ausdruck. Umgekehrt wird von den Akteuren der Stadtentwicklungsplanung mehr und mehr erkannt, dass das Element Wasser in der Stadt unter städtebaulichen und insbesondere auch stadtklimatologischen Gesichtspunkten von höchster Bedeutung ist. Hier könnten die Abkoppelung von Flächen (von der Kanalisation) und die Entsiegelung im Verbund mit Maßnahmen wie Dachbegrünung, Renaturierungen etc. wichtige Beiträge leisten. Entsprechende Aktivitäten finden sich auch in den Nennungen der empirischen Erhebung (s.o.).

Die Umsetzung der Zukunftsvereinbarung Regenwasser erfolgt vermittelt über die Kommunen durch die Unternehmen (mit ihren Immobilien und Liegenschaften), die Hausbesitzer und die Wohnungswirtschaft sowie durch die Kommunen (mit ihren eigenen Gebäuden und Liegenschaften). Den Kommunen kommt hier also große Bedeutung zu, einmal als lokalem Koordinator an der Schnittstelle zu Wirtschaft und Haus- bzw. Grundbesitzern, zum zweiten infolge der eigenen Liegenschaften und zum dritten wegen der Koordinationserfordernisse der Umsetzung an den Gemeindegrenzen.

Obwohl die Abkoppelung der Flächen von der Kanalisation mit erheblichen Mitteln gefördert wird (100 Mio €), die Kommunen (im Rahmen der Investitionshaushalte) nur in geringem Umfang eigene Mittel aufbringen müssen, sich die Abkoppelung auch für die privaten Akteure wegen der Abwassergebühren ökonomisch rechnet, bleibt die bisherige Umsetzung der Zukunftsvereinbarung Regenwasser deutlich hinter den Zielen zurück. Lediglich 50% der angestrebten Effekte konnten bislang realisiert werden. Die Gründe werden zu eruieren sein, um Hinweise auf die politisch-administrative Implementierung und die Umsetzungsrestriktionen identifizieren zu können. Die Umsetzung der Zukunftsvereinbarung Regenwasser könnte als „Fallstudie“ wichtige Hinweise für das zukünftige Vorgehen bei Maßnahmen der Klimaanpassung erbringen.

3.2. Der Regionalplan für das Ruhrgebiet

Seit Oktober 2009 ist der RVR gesetzlicher Träger der Regionalplanung für das Gebiet seiner Mitgliedskommunen. Er hat damit die hoheitliche Funktion der Regionalplanungsbehörde von den drei bislang zuständigen Bezirksregierungen übernommen. Der RVR wird einen Regionalplan (früher GEP) i.M. von 1:50.000 aufstellen, der textliche Ziele und Grundsätze für die Region ausweisen wird, die für die nächsten 20 Jahre Gültigkeit haben werden. Dieser Plan hat Verbindlichkeit für alle Behörden und ist bindend für die Bauleitplanung. Die FNP haben sich hieran auszurichten (unterzuordnen).

Der neue Regionalplan wird in einem rechtlich verbindlich geregelten Verfahren bis 2015 aufgestellt, das einzelne Schritte festsetzt (wie Grundlagenerarbeitung, TÖB-Beteiligung, Aufstellungsbeschluss). In 2011 werden die Grundlagen erarbeitet, bis 2013 soll der Erarbeitungsbeschluss fallen, der Aufstellungsbeschluss wird 2015 erfolgen.

Zu der in 2011 anstehenden Grundlagenerarbeitung gehören Basisanalysen und die Bestimmung grundlegender Ziele. Der gesamte Regionalplan wie auch bereits die Grundlagenerarbeitung ist für die Klimaanpassung als regionales und kommunales Politikfeld äußerst relevant.

Im Fachgespräch, das am 23.11.2010 mit den Verantwortlichen des RVR, geführt worden ist, ist die Relevanz des Regionalplanes und des angelaufenen Verfahrens für die Verankerung der Klimaanpassung deutlich herausgearbeitet worden. Der Regionalplan beeinflusst wichtige Parameter der Klimaanpassung, sei es im Hinblick auf die Frischluftleitbahnen im Ruhrgebiet, die Ausweisung von neuen Gewerbe- und Siedlungsflächen, sei es im Hinblick auf die stadtplanerische Orientierung an unterschiedlichen Leitbildern der Stadtentwicklung, z.B. Innenstadtverdichtung versus Frei- und Grünflächenentwicklung, sei es im Hinblick auf die Wasserinfrastruktur.

Klimaschutz und Klimaanpassung sind bislang noch keine verbindlichen Orientierungspunkte für die Regional- wie auch die Bauleitplanung. Die Varianzen zwischen unterschiedlichen staatlichen Akteuren der Regionalplanung verweisen auf eine hohe Politikrelevanz. Die Bezirksregierungen Münster und Arnsberg berücksichtigen Klimabelange bislang überhaupt nicht, Düsseldorf hat hingegen „erste Vorkehrungen getroffen“. Im RFNP im mittleren und östlichen Ruhrgebiet sind Klimabelange berücksichtigt. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass der RVR bei der letzten Novellierung der Planverordnung im Ministerium angeregt hat, neue Planzeichen für Klimaschutzmaßnahmen einzuführen. Die Planzeichen in den Regionalplänen in NRW werden im Prinzip im Ministerium festgelegt. Die Einführung ist allerdings abgelehnt worden. In begrenztem Maße kann es der RVR selbst, ansonsten ist er auf Verbalisierungen angewiesen.

Aus der Perspektive des RVR sind die Kommunen durchaus sensibler geworden für die Belange der Klimaanpassung. Dies würden z.B. die neuen FNP der Städte Bottrop und Witten ausweisen. Im Hinblick auf die lokalen Klimaanpassungskonzepte sei noch einmal erwähnt, dass mit dem Klimahandbuch eine zumindest in Ausschnitten der Anpassung detailliertes und erprobtes Instrumentarium vorliegt.

Summa Summarum bleibt festzuhalten, dass der neue Regionalplan für das Ruhrgebiet sowohl als Planwerk wie auch im Prozess seiner Aufstellung für die Klimaanpassung wie auch die Umweltpolitik insgesamt sehr bedeutsam ist. Er beinhaltet eine hohe Varianz an politisch-administrativen Gestaltungsoptionen, die in ihrem Verlauf auch aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive äußerst interessant zu verfolgen sein wird.

3.3. Ruhrplan 21, KlimaExpo 2020 und Innovation City

Die Regionalplanung im Ruhrgebiet im Allgemeinen und die lokale Klimaanpassung im Einzelnen können in vielfältiger Weise auf fachliche Inputs zurückgreifen. Bei der Regionalplanung ist dies insofern evident, da spätestens mit Beginn der IBA immer wieder das Thema einer kohärenten, abgestimmten und die Strukturentwicklung fokussierenden Planung (mit Visionen) auf die AGENDA der Region gesetzt worden ist. Aktuell wird mit dem Ruhrplan 21 von AS&P ein Projekt zur Entwicklung eines Strategieatlas für die Zukunft des Ruhrgebietes verfolgt, das sowohl die Region wie auch die Kommunen einbezieht.

An der IBA und letztlich insbesondere auch an der Katalysatorenrolle der IBA orientiert sich die Idee einer KlimaExpo 2020. Ein solches Leitprojekt könnte kreative Potenziale frei setzen und zugleich eine inhaltliche Richtung weisen. Es würde Klimaschutz und Klimaanpassung integrieren und dabei die räumlich erfahrbare und die soziale Lebensqualität in der Region zu betonen.

Die antreibende Funktion solcher Initiativen hat auch der Wettbewerb InnovationCity Ruhr des Initiativkreises Ruhrgebiet aufzeigen können. Der Wettbewerb hat an vielen Orten kreative Ideen rund um eine kommunale Energieeffizienz freisetzen können. Und er hat außerdem den Blick auf Klimaanpassungsbelange gelenkt. In Bottrop wird es nun zu einem Innovationsgeschehen kommen, das auf einen Leuchtturm im und für das Ruhrgebiet zusteuert. Wichtig wird außerdem sein, die anderen am Wettbewerb beteiligten Kommunen in einen sich selbst tragenden Prozess der Innovationen einzubeziehen. Innovationstransfer und Kooperation sind hier die Stichworte.

Nicht unerwähnt bleiben sollte, dass es für solche und vergleichbare Initiativen, die zumeist von gut organisierten Stakeholdern getrieben werden, auch Pendanten auf zivilgesellschaftlicher Ebene gibt wie z.B. die LAG 21, die - ohne vergleichbare Ressourcen - im Kreis ihrer zivilgesellschaftlichen Partner ganzheitliche Entwicklungsvorstellungen voran treibt.

3.4. *dynaklim*: die Rolle der Kommunen im Netzwerk

Mit *dynaklim* gibt es seit dem Herbst 2009 in der Region ein Forschungs- und Netzwerkprojekt, das sich Capacity Development im Politikfeld Klimaanpassung in der Region auf die Fahnen geschrieben hat. Zur Jahrestagung im November 2010 hat sich ein zwischenzeitlich gut entwickeltes Netzwerk von mittlerweile über 40 Netzwerkpartnern präsentiert, in dem die Kommunen die deutlich größte Gruppe darstellen. Auch in der bisherigen Projektarbeit spielen die Kommunen eine bedeutende Rolle, legt man z.B. die Beteiligung der Städte, Gemeinden und Landkreise an den verschiedenen Foren zu Grunde, die *dynaklim* eingerichtet hat (insbesondere die 5 Plattformen). Dies gilt bereits ohne ihre Tochterunternehmen. Allein an der Plattform „Politik, Planung und Verwaltung“ haben bislang bereits 25 verschiedene kommunale Gebietskörperschaften mitgewirkt.

Allerdings lassen sich auch an der Netzwerkarbeit selbst einige Merkmale erkennen, die auch bei der schriftlichen Erhebung zu Tage getreten sind. Dies betrifft zum ersten die Mitwirkung der Kommunen unterschiedlicher Größenordnungen. Die kreisfreien Städte sind gut vertreten, die Landkreise und insbesondere die kreisangehörigen Städte und Gemeinden vergleichsweise weniger.

Die Vertreter/innen der Kommunen bringen zumeist ein spezifisches fachliches Interesse ein. Wasserwirtschaftliche Themen werden insbesondere von Fachleuten aus den Entwässerungsbetrieben, dem Tiefbau und den Wasserwerken angenommen, Gebührenfragen sprechen die Kämmerei an usw. Unter Gesichtspunkten des Städtebaus und der Stadtentwicklung beteiligen sich vorwiegend Mitarbeiter aus dem Planungs- und dem Umweltbereich. Aus den Kommunen, in denen die Klimaanpassung bereits vglw. intensiv verankert ist, sind es zumeist die

MitarbeiterInnen aus Umweltämtern, die generelle Perspektiven einbringen, auch weil sie häufig mit Steuerungs- und Querschnittsaufgaben befasst sind.

Die Anpassung an den Klimawandel durchzieht eine Vielzahl von Lebensbereichen und Handlungsfeldern. Keine Institution ist damit in gleichem Umfang wie die Kommunen als dezentrale Einheiten des öffentlichen Gemeinwesens konfrontiert. Die Anpassung hat in einer Breite statt zu finden, dass die Koordination zu einer Herausforderung wird. In den bisherigen Diskussionen in der Plattform „Politik, Planung und Verwaltung“ haben deshalb auch Koordinationsprozesse im Vordergrund gestanden, nämlich die Frage danach, wie Zusammenarbeit fachlich und fachübergreifend in einer Gebietskörperschaft und zwischen benachbarten Gebietskörperschaften organisiert und wie der Austausch der im Wachstum begriffenen Ressource „Information und Wissen“ gewährleistet werden kann, einer Ressource, die anders als die Finanzressourcen kein durchgängig knappes Gut ist.

3.5. Klimawandel, Gesundheit und Demografie

Der Klimawandel ist in lokaler und regionaler Hinsicht als grundsätzliches Faktum nicht automatisch auch ein Politikum. So wie er seine Bedeutung weltweit in den systematischen Veränderungen der natürlichen Lebensgrundlagen hat, wird er allerdings zunehmend auch lokal und regional im Hinblick auf die Veränderungen für Natur und Mensch wahrgenommen und bewertet. An der oben bereits angesprochenen Bevölkerungsbefragung lässt sich ablesen, inwiefern der Klimawandel die Menschen in der Region bereits beeinträchtigt.

Danach sehen 71.2% wachsende gesundheitliche Risiken für ältere Menschen, Schwangere und Kleinkinder, 70,6% den Hitzestau in den Innenstädten und 65,5% ein verstärktes Auftreten spezieller Krankheitsbilder wie z.B. Herz-/Kreislaufschwächen als unmittelbare Auswirkungen in der Region, dies sind abgesehen von den physischen Veränderungen die höchsten Prozentwerte in dieser Befragung. Die Menschen betrachten den Klimawandel in der Region somit aus der Perspektive des grundgesetzlich geschützten Gutes der körperlichen Unversehrtheit. Hieraus leitet sich für uns die These ab, dass Klimaanpassungspolitik perspektivisch insbesondere auch Gesundheitspolitik sein muss. Dies begründet sich fachlich und aus der Analyse von „normalen“ Verläufen“ des politischen Agenda-Settings.

Diese Perspektive ist bislang in der Klimaanpassungsprogrammatik in der Region noch nicht systematisch verankert, auch in dynaklim kein expliziter Schwerpunkt. Unter den KLIMZUG-Projekten ist es insbesondere das Verbundprojekt in Berlin-Brandenburg (INKA BB), das seinen besonderen Fokus im Bereich des Gesundheitswesens hat.

Klimaanpassung der Gesundheitspolitik, des Gesundheitswesens und von Gesundheitsdienstleistungen – dass zwischen diesen drei Ebenen zu differenzieren ist, sei hier nur angedeutet – hat ihren wesentlichen Ausgangspunkt im Anstieg der Temperaturen, im Durchschnitt wie in den Extremen, und der Frischluftversorgung. Vulnerabilitäten bestehen zum ersten im Hinblick auf zusätzliche Belastungen bei bestimmten Krankheitsbildern, insbesondere bei Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Diabetes, COPD, Adipositas u.a.m.. Zum zweiten lassen sich bestimmte Bevölkerungsgruppen identifizieren, bei denen sich die gesundheitlichen Beeinträchtigungen in besonderer Weise auswirken, z.B. bei Schwangeren und Säuglingen aufgrund von physisch-mental Belastungen in einer eingegrenzten Lebensphase. Hier sind es eindeutig die Seniorinnen und Senioren, für die der Klimawandel nicht zuletzt aufgrund multimorbider gesundheitlicher Beeinträchtigungen von hochgradiger Bedeutung ist. Sie stellen diejenige Bevölkerungsgruppe dar, für die Hitzestress ein enormes Problem ist, wie nicht zuletzt der Hitzesommer des Jahres 2003 (mit vielen Hitzetoten gerade unter den Älteren) ausweist. Der Hitzetot unterstreicht dabei: er ist nicht Ergebnis einer bestimmten Temperatur, sondern Ergebnis „unterlassener Hilfestellung“, weil die

medizinische Versorgung überfordert und überlastet und die Pflege der Älteren nicht systematisch auf das Problem der Dehydrierung unter extremen Verhältnissen ausgerichtet ist.

Die Bewältigung des demografischen Wandels und des Klimawandels haben eine hohe Schnittfläche, Klimaanpassung und die Salutogenese, also Förderung des gesundheitlichen Wohlbefindens in einer Region ebenfalls. Dies zeigt sich auch bereits in vielen praktischen Lebensbereichen. So verknüpft die städtebauliche Entwicklung von Stadt- und Wohnquartieren die Anforderungen von demografischen und klimatischem Wandel, häufig gleichgerichtet wie etwa bei den Elementen Grün und Wasser, allerdings nicht immer, wie die Diskussion um Chancen und Risiken städtischer Verdichtungsprozesse zeigt.

Allerdings müssten perspektivisch die regionalen Gestaltungsinitiativen im Hinblick auf diese beiden Megatrends stärker aufeinander bezogen werden als dies bislang der Fall war. Das Screening des RISP hat im Hinblick auf die Synchronisierung der Anpassung an Klimawandel und Demografie bzw. Gesundheit keine systematische Verknüpfung der Politikbereiche identifizieren können. Die Region präsentiert sich als Gesundheitsregion demografische Vorzeigeregion einerseits und zukünftig verstärkt als Region einer KlimaExpo 2020 andererseits. Unter Gesichtspunkten der politischen Steuerung und der gesellschaftlichen Selbststeuerung sind offenbar erst noch Brücken zu bauen und Synergien herzustellen - auf der Ebene der institutionellen Akteure und der Gestaltungsinitiativen.

4. Klimaanpassung in politik- und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive

Die Klimaanpassung ist ein auf kommunaler und regionaler Ebene in der dynaklim-Region noch in der Konstitution befindliches Politikfeld. Die kommunale Gemeinschaft der Region hat in den letzten beiden Jahren erste Maßnahmen auf den Weg gebracht, allerdings in noch selektiver Weise. Die Entwicklung auf kommunaler Ebene wird flankiert durch übergeordnete Initiativen auf regionaler Ebene.

Die im Rahmen des Screenings erfassten Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels weisen eine hohe Heterogenität auf. Immerhin lässt sich bereits an der Sprache erkennen, dass eine Diffusion des Adaptionsbegriffs in Politik und Verwaltung der Projektregion stattgefunden hat. Die Vielzahl der für die kommunale Ebene ausgewiesenen Maßnahmen machen deutlich, dass die klimatischen Veränderungen von der kommunalen Praxis als Problemstellung für die Kommunen selbst identifiziert worden sind. Die erfassten Einschätzungen der Anpassungserfordernisse kommunaler Aufgaben an die Folgen des Klimawandels ergeben ein entsprechend eindeutiges Bild.

Aus makroskopischer Perspektive ist tendenziell eine gleichmäßige Breitenentwicklung ökologisch orientierter Aktivitäten in den Verwaltungen der Projektregion zu erkennen. Es können allerdings einige Kommunen identifiziert werden, die bereits differenziertere und zugleich integriertere Konzepte realisieren. Die von uns ohne Anspruch auf Vollständigkeit identifizierten Beispiele (Bottrop, Duisburg, Essen) zeigen, dass die Adaptionsthematik in den kreisfreien Städten sichtbarer angekommen ist als in den kreisangehörigen Kommunen oder den Kreisbehörden. In den drei genannten Städten wurden relativ frühzeitig politische Beschlüsse zur strategischen Ausrichtung der kommunalen Planungs- und Entscheidungspraxis an den beobachtbaren Folgen des Klimawandels herbeigeführt. Solch eine politische Thematisierung kann dabei von weiteren Faktoren gefördert werden kann (Vorbereitung Innovation City bzw. ExWost-Projekt).

Die überwiegende Mehrheit der Kommunen behandelt das Thema noch sehr selektiv bzw. vor dem Hintergrund aktueller anderer Problemlagen eher mit geringerer Priorität. Dennoch lassen sich bei vielen Kommunen der Region vereinzelte Maßnahmen der Kommunen identifizieren, die, wenn auch teilweise nur implizit, Anpassungsziele verfolgen. Dabei handelt es sich vornehmlich um „Inselstrategien“ der lokalen Problembearbeitung.

Durch die unterschiedlichen Entwicklungsstufen zwischen einigen fortgeschrittenen Kommunen und dem übrigen Feld entstehen Ansatzpunkte für den Know-How-Transfer an andere Kommunen im entstehenden Netzwerk.³ In fast allen erfassten Kommunen lassen sich Organisationseinheiten/bzw. Personen ausmachen, die als Schnittstellen des Netzwerks agieren könnten. Eine erste Sichtung der Rücklaufpfade der Erhebungsbögen aus den zuständigen Organisationseinheiten der kontaktierten Kommunalverwaltungen verweisen auf eine schwerpunktmäßige Zuständigkeit der Thematik in den Umwelt- und Ordnungsressorts. In Anbetracht der strategisch-planerischen Querschnittsdimension der Adaptation muss eine organisatorische Verengung auf diese Fachbereiche gerade in der Take-Off-Phase der Klimaanpassung nicht suboptimal sein.

Im Rahmen der bisherigen Forschungsaktivitäten konnte vor allem auch eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema bei einigen größeren Kommunen sowie den wichtigen regionalpolitischen Institutionen wie dem Regionalverband Ruhr (RVR) und der Emscher Genossenschaft/Lippe Verband (EG/LV) als kommunalem Abwasserverband festgestellt werden. Die beiden letztgenannten Organisationen funktionieren als kommunale Zweckverbände des Ruhrgebiets und befördern jeweils in unterschiedlichen Zusammenhängen die Anpassungspolitik in der Region. Die Ergebnisse des Screenings dieser Aktivitäten haben deutlich gezeigt, dass die Thematik auch bei den kommunalen Adressaten der Policy im Ruhrgebiet angekommen ist. In diesen Fällen kann ein hohes Engagement der handelnden Akteure konstatiert werden.

Zusammenfassend kann angemerkt werden, dass sich die Mehrheit der Akteure noch eher in einer „Wahrnehmungsphase“ der Klimaanpassungserfordernisse befindet als das schon eine Art „Verarbeitungsphase“ zu beobachten ist. In diesem Kontext zeichnen sich auch erste Schwierigkeiten im konkreten Umgang mit der Klimawandelanpassungs-Policy ab. Aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive lassen sich die bislang sichtbar werdenden Problemkonturen akzentuiert darstellen.

Vernetzung horizontaler Fachaufgaben

Als zentraler Problemaspekt der Verarbeitung kann die Komplexität der Klimawandelfolgenanpassung als „öffentliche Aufgabe“ selbst ausgemacht werden. Bereits der Aspekt der „Anpassung“ verweist begrifflich darauf, dass es sich um eine integrierte Aufgabe handelt, die stets im Kontext administrativer Aufgabenerfüllung zu betrachten ist, die wiederum auf die Lösung von jeweils anders strukturierten öffentlichen Aufgabenstellungen ausgerichtet sind und somit auch unter dem Eindruck anderer administrativer Handlungslogiken stehen. Dieser Querschnittscharakter der Anpassung als öffentlicher Aufgabe kann zum Problem einer verkürzten Einschätzung der Zuständigkeiten einzelner Sachgebiete innerhalb der kommunalen Verwaltungsorganisationen führen (horizontale Vernetzungsfrage).

Der Umstand legt top-down orientierte Implementationsstrategien als Ansatz der Problemlösung nahe, die in optimaler Weise zu einer Anbindung der Aufgabe bei der Verwaltungsspitze (OB, BM oder LR) führen. Eine grobe Differenzierung könnte desweiteren durch die Unterscheidung zwischen direkt betroffenen (z.B.: Stadtplanung, Umwelt- und Grünflächen-Ämter, Kreislaufwirtschaft, etc.) und indirekt betroffenen Ämtern oder Sachgebieten einer Kommunalverwaltung (z.B. Jugend- und Sozialämter, städtische Beteiligungsgesellschaften) vorgenommen werden. Eine solche Unterscheidung unterliegt allerdings der Gefahr, ex ante auf einer verkürzten Einschätzung der Vulnerabilitäten des kommunalen Gemeinwesens zu beruhen.

³ Aus einigen kleineren Kommunen wurde bereits das Interesse an den Erfahrungswerten, Papiervorlagen und anderen Informationen bekundet.

Heterogenität der Organisationsstruktur kommunaler Verwaltungen

Als weiterer bedeutsamer Aspekt kann die heterogene Organisationsstruktur der kommunalen Verwaltungen im Ruhrgebiet interpretiert werden (vertikale Koordination/Architekturfragen). Ein zentraler Unterschied in der Verwaltungsarchitektur des Ruhrgebiets besteht auf der einen Seite zwischen den kreisangehörigen Kommunen und den kreisfreien Städten auf der anderen Seite. Für die Wahrnehmung und Verarbeitung komplexer Aufgaben wie der Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist dieser Strukturunterschied deshalb von Bedeutung, weil damit auch häufig unterschiedliche Kapazitäten in finanzieller, technischer und personeller Hinsicht verbunden sind.

Konkret werden solche Unterschiede zum Beispiel in der unterschiedlichen, organisationalen Verankerung einzelner Aufgaben (z.B. eigenständige Umweltämter versus. Umweltbeauftragten in den Bau-, Planungs- und Ordnungsämtern) sichtbar. Dadurch entstehen unterschiedliche Handlungsspielräume für die Bearbeitung der Aufgaben innerhalb der Kreis-, Stadt- und Gemeindeverwaltungen. Insgesamt ergeben sich aus strukturellen Divergenzen dieser Art unterschiedliche Pfadabhängigkeiten für den Verlauf der Policy. Die organisationale Bruchstelle zwischen der Kreisverwaltung und den örtlichen Verwaltungsstrukturen (der kreisangehörigen Städte bzw. Gemeinden) verstärkt an dieser Stelle das in der Politik- und Verwaltungswissenschaft bekannte, sogenannte „Kohäsionsproblem“ politisch-administrativer Prozessverläufe.

Ressourcenprobleme

Eine weitere, zu beobachtende Schwierigkeit der administrativen Umsetzung ergibt sich aus der schlechten Haushaltslage der Kommunen im Ruhrgebiet. In den meisten Kommunen müssen die Anpassungsaktivitäten an die Folgen des Klimawandels auf der Grundlage von Haushaltssicherungskonzepten vollzogen werden. Dadurch kann es zur Verschärfung der personellen Unterbesetzung bei gleichzeitig wachsenden Aufgabenpools kommen. Im Rahmen einzelner Expertengespräche in der Untersuchungsregion konnte dokumentiert werden, dass die angespannte Personalsituation und die Überfrachtung der Fachämter mit zusätzlichen Aufgaben bereits dazu geführt hat, dass die Kooperationsmöglichkeiten und die Entfaltung kreativer Problemlösungen und Aufgabenbewältigung (neben den Kernaufgaben der Ämter) massiv eingeschränkt sind.

Im vorliegenden Zusammenhang macht sich diese Schiefelage beispielsweise dadurch bemerkbar, dass die Teilnahme aller Organisationseinheiten an verwaltungsinternen Koordinationsveranstaltungen zum Thema mit einem Vertreter nicht immer gewährleistet ist. Das kann insbesondere dann als ernsthafte Kontextproblematik bewertet werden, wenn die Handlungs- oder gar Kommunikationsspielräume der Ämter oder Sachgebiete einer kommunalen Verwaltungen soweit eingeschränkt werden, dass notwendige interne und externe Vernetzungsleistungen personell nicht mehr darstellbar sind. Dieser Trend verstärkt das bereits genannte „Kohäsionsproblem“ auch in seiner organisationalen Binnenwirkung, also hinsichtlich der horizontalen Vernetzung der kommunalen Verwaltungsarbeit. Das scheint insbesondere vor dem Hintergrund einer wachsenden Zahl von querschnittsorientierten Aufgaben insgesamt eine problematische Entwicklung anzuzeigen. Solche Trends stellen sich gerade für wissensintensive Policies, wie der der Anpassung besonders schlecht dar, setzen sie doch für ihr Gelingen ein gewisses Funktionieren verwaltungsinterner Wissensmanagementprozesse voraus.

Akteursperspektiven

Neben diesen eher strukturell angelegten Umsetzungsfaktoren ist die individuelle Problemwahrnehmung der handelnden Akteure von fundamentaler Bedeutung für die erfolgreiche Realisierung der Anpassungsziele (Akteursframe). In anderen Zusammenhängen haben Wahrnehmungs- und Handlungsdefizite von verantwortlichen Akteuren in der öffentlichen Verwaltung bereits zu Politikversagen geführt. Die erfolgreiche Wahrnehmung und Verarbeitung aktueller Klimaanpassungserfordernisse bleibt in dieser Hinsicht gegenüber zwei abweichenden Betrachtungsoptionen der Thematik anfällig.

Zum einen ist die Frage nach der grundsätzlichen Existenz eines von Menschen gemachten Klimawandels in der öffentlichen Diskussion nicht abschließend geklärt (anders als in der wissenschaftlichen Diskussion; Vgl. Schellnhuber 2010). Im gesamtgesellschaftlichen Diskurs können immer öfter neoliberale Vorstöße zur Politisierung von Umwelt- und Klimafragen beobachtet werden, die in Teilen der Gesellschaft und der öffentlichen Verwaltung auf einen fruchtbaren Boden fallen. Ein Aufsatz von Beck mit dem Titel „Vertrauen geschmolzen? Zur Glaubwürdigkeit der Klimaforschung“⁴ beschreibt diese Entwicklung. Die Tendenz verstärkt grundsätzliche „Principal-Agent“- bedingte Steuerungsprobleme in öffentlichen Verwaltungsorganisationen, wie sie von Benz u.a. im Kontext verwaltungstheoretischer Handlungskordinationsprobleme ausführlich beschrieben wurden (Vgl. Benz 2006).

Zum anderen ist die Frage der Akteurswahrnehmung auch stark von der unmittelbar wahrnehmbaren Betroffenheit der von den handelnden Akteuren zu verwaltenden Gebietseinheit abhängig. Faktisch stellen sich die räumlichen Unterschiede auch im Ruhrgebiet in Form von großstädtischen Zentren und der großstädtischen Peripherie dar, die zum Teil sehr unterschiedlich in ihren Gebietseigenschaften sind. Das Betroffenheitsniveau wirkt sich nachhaltig auf die Priorisierung des Themas bei den handelnden Akteuren der zuständigen Verwaltungseinheiten aus, diese Einschätzung basiert auf den Screening-Gesprächen in kleineren ländlichen Kommunen der Projektregion. Während die Ergebnisse der schriftlichen Befragung im vorliegenden Screening-Zusammenhang auf der Ebene der Verwaltungsspitze eine hohe Priorisierung aufweisen, so konnten im Rahmen von Expertengesprächen mit Mitarbeitern einzelner Fachgebiete auch skeptische Perspektiven auf das Thema festgestellt werden.

5. Zusammenfassung und Fazit

Das auf die Kommunen und die Region insgesamt ausgerichtete Screening der Klimaanpassungsaktivitäten durch das RISP gibt für die Jahre 2009/2010 ein Bild von der Genese und der beginnenden Verankerung eines neuen Politikfeldes wieder. Dieser Prozess lässt sich mit den Kategorien des Governance-Konzeptes schon deshalb besser abbilden als mit denen des Government-Konzeptes, weil die Klimaanpassung bislang weitgehend ohne rechtliche Kodifizierung und konditionale Programmierung auskommt bzw. auskommen muss. Auf diesem Hintergrund ist auch nachvollziehbar, dass sich das Bild auch durch eine ausgeprägte Vielfalt kommunaler Handlungsansätze auszeichnet. Was Klimaanpassung im ersten Schritt, in einer systematischen Konzeption oder gar in einer politisch-administrativen Strategie sein kann, dafür gibt es jeweils unterschiedliche Beispiele. Diese Ausgangssituation öffnet für die Kooperation der kommunalen Gebietskörperschaften manche Möglichkeit, denn Wissen und Erfahrungen wachsen nicht so im Gleichmaß wie dies in weitgehend verrechtlichten oder ökonomisierten Politikfeldern der Fall ist. Gefahrenvorbeugung, Infrastrukturanpassung, Wasserkreislauf, Städtebau und Quartiersentwicklung, Grün- und Freiflächenplanung u.a.m. eröffnen die Chance zum „voneinander Lernen“ oder neudeutsch zum „kooperativen Wissensmanagement“. dynaklim ist hierfür eine Plattform.

Für die Klimaanpassung durch die Kommunen gibt es eine Reihe von externen Anstößen und damit Chancen für externe Partnerschaften. Hierbei handelt es sich um Impulse, die z.T. von öffentlichen Institutionen und Körperschaften wie RVR (u.a. Regionalplanung) und EGLV (u.a. Regenwasserbewirtschaftung) ausgehen, die also im Zusammenhang mit anderen Politikerebenen stehen, aber Schnittstellen aufweisen. Aber auch die privaten Akteure nehmen Einfluss auf die Entstehung und Dynamisierung des Politikfeldes Klimaanpassung. Ein Treiber hierfür ist sicherlich die „Energieeffizienz“ bzw. der Teil der Wirtschaft der Region, der sich hier engagiert. Das sind der Initiativkreis Ruhrgebiet mit Innovation City ebenso wie örtliche Initiativen von Handwerk und

⁴ Beck, Silke, Vertrauen geschmolzen? Zur Glaubwürdigkeit der Klimaforschung, In: APuZ 32-33/ 2010, S. 15-21

Industrie. Dazu gehören sicherlich auch die zivilgesellschaftlichen Akteure wie z.B. die LAG 21. Klimaanpassung ist der Gestalt also in der Tat regional governance.

Wo Entstehung und Verankerung im Vordergrund stehen, sind auch Faktoren bedeutsam, die den weiteren Prozess antreiben und stabilisieren könnten. Die Klimaanpassung im Ruhrgebiet und in der Emscher-Lippe Region folgt der Zeit noch einem kurz greifenden Modell, das insbesondere auf Raum und Infrastruktur setzt, aber sich noch wenig der gesellschaftlichen und politischen Dimensionen angenommen hat. Auf drei Ebenen könnte der Klimaanpassung in der Region hier noch stärkere Rückendeckung verschafft werden.

- **Synergien schaffen:** ein neuer Politikbereich braucht Anschlussfähigkeit und im Hinblick auf die Lebensqualität in der Region gibt es ein hervor ragendes Angebot für Synergiebildung, nämlich das des Bereichs der demografischen Anpassung und der Salutogenese.
- **Orientierungspunkte definieren:** die Klimaanpassung würde durch einen klaren Orientierungspunkt an Durchschlagskraft gewinnen. Dies könnte z.B. durch ein Leitprojekt wie die KlimaExpo 2020 oder ein neues städtebauliches Leitbild für die Region unterstützt werden.
- **Kooperationen modellieren:** die politik- und verwaltungswissenschaftliche Analyse kommt zum Ergebnis, dass die Überwindung von Fragmentierungen innerhalb der Gebietskörperschaften und zwischen ihnen der Klimaanpassung Auftrieb geben würde. Modelle neuartiger Kooperationen sind aufgerufen.

Literatur

Beck, Silke: Vertrauen geschmolzen? Glaubwürdigkeit der Klimaforschung. In: APuZ 32-33. 2010. Seite 15-21. 2010.

Benz, Arthur; Schimank, Uwe; Simonis, Georg; Lütz, Susanne; (2006): Governance in der Ökonomie. Wiesbaden: VS-Verlag

Diaz-Bone, Rainer: Statistik für Soziologen. Konstanz, 2006.

Grunow, Dieter; Keivandarian, Armin; Liesenfeld, Joachim: Der Klimawandel und die Umweltpolitik aus Sicht der Bevölkerung des Ruhrgebiets und der Emscher-Lippe-Region. Auswertung der Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung im Ruhrgebiet und in der Emscher-Lippe Region. *dynaklim*-Publikation Nr. 05. 2011.

Grunow, Dieter (Hrsg.): Verwaltungshandeln in Politikfeldern. Ein Studienbuch. Opladen, 2003.

Windhoff-Héritier, Adrienne: Policy-Analysis. Eine Einführung. Frankfurt a.M./New York, 1987.

Sabatier, Paul A.: Theories of the Policy Process. Westview, 1999.

Schellhuber, Hans Joachim (2010): Spiegel-Gespräch „Tritt in den Hintern“ über extreme Wetterereignisse, die Vertrauenskrise der Klimaforschung, Gewinner und Verlierer der Erwärmung sowie die Zweifel am 2-Grad-Ziel. Geführt von Olaf Stempf und Gerald Traufetter. Spiegel Nr. 33/2010. Seite 110-113

Ansprechpartner

Jens Hasse
hasse@fiw.rwth-aachen.de

Birgit Wienert
wienert@fiw.rwth-aachen.de

Projektbüro *dynaklim*

Kronprinzenstraße 9
45128 Essen

Tel.: +49 (0)201 104-33 39

www.dynaklim.de