

Vielfalt und Methode – Über den Umgang mit spannungsreichen Anforderungen beim Formulieren eines Klimaanpassungsprogramms am Beispiel von REGKLAM (Endbericht)

Produkt 1.3a

Version: 1.0
Status: final
Datum: 06.12.2012

TP 1.3 – TP Strategieentwicklung und Transfer“

TP-Leiter: Dr. Gérard Hutter
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR)

Bearbeiter: Dr. Gérard Hutter (IÖR)
Jörg Bohnefeld (IÖR)

Kontakt: Dr. Gérard Hutter
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.
Weberplatz 1, 01212 Dresden
Tel.: 0351/4679283
Fax: 0351/4679212
E-Mail: g.hutter@ioer.de

REGKLAM

Entwicklung und Erprobung eines Integrierten Regionalen Klimaanpassungsprogramms für die Modellregion Dresden

*Gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung
Förderkennzeichen: 01 LR 0802*

Koordination: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR)
Weberplatz 1, 01217 Dresden
Projektleiter: Prof. Dr. Dr. h.c. Bernhard Müller

www.regklam.de

Vielfalt und Methode – Über den Umgang mit spannungsreichen Anforderungen beim Formulieren eines Klimaanpassungsprogramms am Beispiel von REGKLAM

Gérard Hutter, J rg Bohnefeld¹; Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR), Weberplatz 1, 01217 Dresden; g.hutter@ioer.de; j.bohnefeld@ioer.de

1 Einleitung

Vorhaben zur „geplanten Anpassung“ (Deutsche Bundesregierung 2008, S. 69) an die Folgen des Klimawandels sind eher spannungsreiche als spannungsarme Vorhaben. So werden der Klimaschutz und die Anpassung an die Folgen des Klimawandels als die „zwei Säulen“ der Klimapolitik genannt; welche Prämissen der Integration und welches Verständnis von Anpassung dabei gelten, ist indes zentrales Thema für Diskussionen über Prioritäten. Eine klar formulierte Priorität für die Klimaschutzpolitik gegenüber der Anpassung, insbesondere im Bereich der räumlichen Planung (z. B. Davoudi 2009, Davoudi et al. 2009), ist nicht selten, aber auch nicht selbstverständlich. Spannungsfelder ergeben sich weiterhin durch die zahlreichen Zeitbezug  der Anpassung an die Folgen des Klimawandels (vgl. Baasch et al. 2012, Hutter et al. 2012). Die Berücksichtigung von Zeithorizonten bis zu den Jahren 2050 und 2100 ist von erheblicher Bedeutung für das Verständnis von Anpassung als politische Herausforderung. Zugleich beschw rt dies Fragen nach der Relevanz solcher Zeithorizonte für politische Mandatsträger mit ihrer institutionalisierten Orientierung an Wahlzyklen und dem Verhältnis von Themenkonjunkturen und langfristigen Anpassungskapazitäten herauf.

Diese Ausführungen dienen allein der Illustration der Annahme, dass Vorhaben zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels – im Grundsatz – mit einer Vielfalt von Spannungsfeldern einhergehen. Es ist die Absicht dieses Beitrags, zum Verständnis von Spannungsfeldern in diesem Kontext einen vorrangig empirischen Beitrag zu leisten. Der Beitrag beschreibt auf der Basis von Befunden des KLIMZUG-Verbundvorhabens REGKLAM (www.regklam.de) vier Spannungsfelder, die sich bei der Formulierung eines „Integrierten Regionalen Klimaanpassungsprogramms (IRKAP)“ bisher als besonders bedeutsam erwiesen haben. Der Ausdruck „bisher“ bezieht sich auf die formal definierte, bisherige Laufzeit von REGKLAM von ca. Mitte des Jahres 2008 bis Ende des Jahres 2012.

Wir argumentieren, dass der methodische Umgang mit spannungsreichen Anforderungen von hoher Bedeutung für Vorhaben zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist – im Unterschied zu Ad-Hoc-Versuchen der Steuerung oder allein organisatorischen Regelungen. Dies gilt insbesondere für große Verbundvorhaben von Wissenschaft und Praxis, die – wie REGKLAM – auch als Governance-Netzwerk (Sørensen & Torfing 2007, Klijn 2008) zur Formulierung eines Klimaanpassungsprogramms charakterisiert werden k nnen².

¹ Wir danken Alfred Olfert, IÖR (Wissenschaftliches Projektmanagement von REGKLAM), und Ingo Neumann, TU Dresden, für wertvolle kritische Hinweise.

² Der Beitrag verwendet die Ausdrücke „Vorhaben“, „Projekt“, „Verbundvorhaben“ weitgehend als Synonyme und den Ausdruck „Governance-Netzwerk“ in einem theoretisch-konzeptionellen Sinne (vgl. Kapitel 5). Hintergrund ist dabei, dass eine Vielzahl von Dokumenten und Ausdrücken für das Verständnis von REGKLAM von Bedeutung ist, z. B. „regionales Kooperationsnetzwerk“, „regionale Initiative“, „Netzwerk“, „regionaler Verbund“, „regionales Verbundprojekt bzw. Netzwerk“ (BMBF-Ausschreibung KLIMZUG); „Forschungs- und Entwicklungsvorhaben“, „Verbundvorhaben“ (REGKLAM-Rahmenantrag); „BMBF-Verbundprojekt“, „Projekt“, „Vorhaben“ (Kooperationsvereinbarung von REGKLAM), „REGKLAM-Verbundprojekt“, „Verbundvorhaben“ (Bericht zur Meilensteinbegutachtung).

Der Ausdruck „spannungsreiche Anforderungen“ ist bewusst offen gehalten. Wir verstehen ihn als einen Oberbegriff für soziale Beziehungen oder individuelle Entscheidungssituationen, in denen Paradoxien, Dilemmata und „Trade Offs“, nicht jedoch Synergien, eine zentrale Rolle spielen³. Es ist die Aufgabe empirischer Forschung, die spezifische Ausprägung eines Spannungsfelds als Paradoxie, Dilemma oder „Trade off“ zu eruieren. Insofern ist das Folgende als Exploration zur Verbesserung der Ausgangsbasis zukünftiger Forschungen zu verstehen.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Kapitel 2 erläutert die vier Basismerkmale „Integriert“, „Regional“, „Klimaanpassung“ und „Programm“ des IRKAP. Kapitel 3 widmet sich der Frage nach der Autorenschaft des IRKAP auf der Basis des REGKLAM-Projektes. Kapitel 4 beschreibt vier Spannungsfelder bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels, die sich auf die vier Basismerkmale des IRKAP beziehen. Kapitel 5 formuliert zwei Schlussfolgerungen.

2 Das „Integrierte Regionale Klimaanpassungsprogramm“ als informelles Planungsinstrument – vier Basismerkmale

Die erfolgreiche Formulierung des IRKAP erfordert den methodischen Umgang mit spannungsreichen Anforderungen – so die Grundthese dieses Beitrags. Spannungsreiche Anforderungen ergeben sich aus unterschiedlichen Erwartungen von Akteuren an ein Klimaanpassungsprogramm. Unterschiedliche Erwartungen wiederum haben ihre typischen Ursachen in unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen, Denkstrukturen, Interessen und Arbeitsweisen von Akteuren (z. B. Wissenschaftlerinnen, Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung und Politikerinnen). Unterschiedliche Erwartungen ergeben sich auch aus den instrumentellen Charakteristika des IRKAP selbst. Dieses Kapitel befasst sich mit Letzterem. Das Kapitel arbeitet vier instrumentelle Basismerkmale des IRKAP für die Modellregion Dresden heraus. Diese Merkmale ergeben sich aus dem Namen des Programms: Integriert, Regional, Klimaanpassung, Programm.

Bei der REGKLAM-Antragstellung und zu Projektbeginn diente das informelle Planungsinstrument „Regionales Entwicklungskonzept (REK)“ als „Blaupause“ für die Formulierung eines integrierten Klimaanpassungsprogramms für die Modellregion Dresden (vgl. Hutter et al. 2012). Ungeachtet des Fehlens einer allgemein anerkannten Definition von „informelles Planungsinstrument“ besteht der Minimalkonsens (vgl. Danielzyk & Knieling 2011), dass diese Planungsansätze im Allgemeinen, REK im Besonderen, gesetzlich nicht geregelt sind, sondern mit Blick auf die konkreten regionalen Rahmenbedingungen weitgehend „frei“ und situationsangepasst gestaltet werden können. Öffentliche, intermediäre und private Akteure mit Bezug zu einer thematisch bzw. funktional (nicht territorial) definierten „Region“ können selbst über die konkrete Autorenschaft, über Beteiligungsansätze, Ziele, Inhalte und Vorgehensweisen für die Formulierung eines REK entscheiden. Nicht selten spielen allerdings förderpolitische Gesichtspunkte bei der Formulierung und Umsetzung eines REK eine wichtige Rolle. In der Praxis haben sich deshalb u. a. landesspezifische Rahmenbedingungen als bedeutsam erwiesen (vgl. die Überblicke in Knieling & Weick 2005, Wiechmann & Beier 2004).

REK sind „weiche“ Planungsinstrumente, an die oftmals „große, aber i.d.R. diffuse (d. h. nicht operationalisierte) Erwartungen geknüpft werden.“ (Wiechmann & Beier 2004, S. 395). Im Grundsatz galt dies auch für die (bisherige) Formulierung des Klimaanpassungsprogramms für die Modellregion Dresden. Der Name des Programms und seine Formulierung im Kontext des BMBF-Förderprogramms

³ Zur Differenzierung der ersten drei Begriffe siehe Achtenhagen und Melin (2003, S. 309); das von den Autoren zusätzlich verwendete Wort „Dualität“ ähnelt dem hier verwendeten Ausdruck „spannungsreiche Anforderungen“ bzw. „Spannungsfeld“.

KLIMZUG sowie der „Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS)“ halfen jedoch, von diffusen Erwartungen ausgehend schrittweise vier Basismerkmale des IRKAP REGKLAM-Projekt herauszuarbeiten (vgl. Tabelle 1).

Integriert: Der mit dem Namen des IRKAP verbundene Anspruch eines „integrierten“ Programms war von Beginn an Gegenstand zahlreicher Erwartungen, Fragen und Diskussionen in REGKLAM. Der inhaltliche Integrationsanspruch des Programms half, mögliche Wechselwirkungen zwischen Sektoren und Handlungsfeldern (z. B. zwischen Wasserwirtschaft und Landwirtschaft sowie auch Naturschutz) und innerhalb von Handlungsfeldern (z. B. Klimaschutz und Anpassung von Gebäuden) frühzeitig zu thematisieren. Inhaltliche Integration im IRKAP steht im Einklang mit dem Grundverständnis von „Integrierter Ansatz“ in der DAS (vgl. Deutsche Bundesregierung 2011, S. 6). Für das IRKAP ist der integrierte Ansatz von hervorragender Bedeutung, da das Programm zahlreiche Handlungsbedarfe in der Modellregion Dresden benennt (im Überblick: Städtebauliche Strukturen, Gebäude und Freiflächen; Wasserhaushalt und Wasserwirtschaft; Land- und Forstwirtschaft; Gewerbliche Wirtschaft; Naturschutz; Gesundheit). Für alle Sektoren und Handlungsfelder erfolgt derzeit die Formulierung konkreter Ziel- und Maßnahmenaussagen (vgl. Hutter et al. 2012). Wichtige Fragen des konkreten Umgangs mit Zielkonflikten und Synergien bei der Formulierung von Maßnahmen des IRKAP sind allerdings noch offen.

Tab. 1: Basismerkmale des Integrierten Regionalen Klimaanpassungsprogramms (IRKAP)

Basismerkmal	Beschreibung des Basismerkmals
Integration	Das IRKAP betrachtet die Auswirkungen des Klimawandels, von Anpassungsmaßnahmen und anderen Maßnahmen (auch) im Hinblick auf Wechselwirkungen zwischen Sektoren und Handlungsfeldern („integrierter Ansatz“ im Sinne des „Aktionsplan Anpassung“, vgl. Deutsche Bundesregierung 2011, S. 6); der Umgang mit Synergien und Konflikten ist noch nicht abschließend konkret geregelt (Stand: Oktober 2012).
Regional	Das IRKAP ist Teil der „Regionalen Anpassungsforschung“; es bezieht sich auf die pragmatisch definierte Modellregion Dresden (mittlere Maßstabsebene <i>zwischen</i> der Ebene des Flächenstaates Sachsen und der kommunalen Ebene); je nach Maßnahme ergeben sich unterschiedliche konkrete Raumbezüge.
Klimaanpassung	Das IRKAP ist ein Beitrag zur geplanten Anpassung an die mittel- bis langfristigen Folgen des Klimawandels in der Modellregion Dresden; es berücksichtigt – im Grundsatz – Chancen und Risiken und insbesondere auch Unsicherheiten des Klimawandels (vgl. Bernhofer et al. 2011).
Programm	Das IRKAP ist weder eine wissenschaftliche Publikation noch eine wissenschaftliche Studie für die Politikberatung; es ist ein – gemeinsam von Wissenschaft und Praxis formuliertes – Programmdokument für die Modellregion (mit wissenschaftlicher Fundierung eines Teils der Aussagen); das Programm richtet sich an Entscheider (Kurzfassung) und Entscheidungsvorbereiter (Langfassung).

Quelle: eigene Darstellung auf der Basis von Hutter et al. 2011 und Hutter et al. 2012.

Regional / Regionalisierung: Das IRKAP ist sowohl auf Grund der Zugehörigkeit des REGKLAM-Vorhabens zum Förderprogramm KLIMZUG als auch auf Grund seiner eigenen inhaltlichen Ausrichtung Bestandteil der sog. „Regionalen Anpassungsforschung“ innerhalb der DAS (vgl. Deutsche Bundesregierung 2008). Die bedarf allerdings der Erläuterung und Differenzierung. „Regional“ meint zum einen, dass sich Aussagen im IRKAP auf die „Modellregion Dresden“ beziehen (z. B. Aussagen zum Klimawandel, zu Zielen und Maßnahmen). „Regional“ meint zum anderen, dass die Programmentwicklung Ausdruck der „Regionalisierung“ der Klimapolitik sein könnte. Dies steht im Unterschied zur „Dezentralisierung“ mit ihrem Fokus auf den territorial orientierten Aufgabenwandel im öffentlichen Sektor (vgl. Tabelle 2). Ein Beitrag zur Regionalisierung der Klimapolitik durch die Formulierung des IRKAP findet in der Modellregion Dresden ggf. auf der

Basis von REGKLAM statt (vgl. unten Kapitel 3). Die Formulierung des IRKAP erfolgt damit auf einer „schwach“ institutionalisierten Basis, was aus einer „Regional-Governance“-Perspektive wenig überrascht (vgl. Fürst 2010, Benz et al. 1999). Dem entspricht, dass nicht Akteure der Praxis, sondern der Wissenschaft das Vorhaben REGKLAM initiierten. Informelle Planungsinstrumente mit schwacher institutioneller Basis sind, dies zeigen gerade die REK-Erfahrungen, auf ein effektives Prozessmanagement sowie den Umgang mit Konsenswünschen, Konsensmöglichkeiten und Innovationsansprüchen angewiesen (vgl. Wiechmann 2008, z. B. zur Gefahr eines wenig produktiven Minimalkonsenses in informellen Planungsprozessen, vgl. auch Healey 2009, Danielzyk & Knieling 2011). Benz und Kollegen sehen deshalb in dem Umgang mit Spannungsfeldern eine wichtige Herausforderung für erfolgreiche Ansätze der Regionalisierung (vgl. Benz et al. 1999, Kapitel IV, vgl. auch Benz & Fürst 2002).

Tab. 2: Begriffe Dezentralisierung und Regionalisierung

Dezentralisierung	Regionalisierung
Institutionenpolitik	Entwicklungspolitik (im Sinne der Erfüllung regionaler Entwicklungsaufgaben)
Veränderung institutionell definierter Grenzen staatlicher Zuständigkeitsräume (Gebietskörperschaften)	Konstituierung von Funktionsräumen für Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren
Verlagerung von Aufgaben zwischen Gebietskörperschaften	Veränderung von Aufgabenerfüllung (Handlungsformen)
Differenzierung der territorialen Organisationsstrukturen	Integration von sektoralen Politiken zu einer raumbezogenen Querschnittspolitik
Repräsentative Demokratie	Verhandlungsdemokratie

Quelle: Benz et al. 1999, S. 26, leicht modifiziert.

Anpassung an die Folgen des Klimawandels („Klimaanpassung“): Eine eindeutige Begriffsdefinition von „Klimaanpassung“ liegt bisher nicht vor (vgl. z. B. Brunnengräber et al. 2008, S. 157). Pragmatische Umschreibungen dessen, was gemeint ist, herrschen vor (vgl. z. B. von Haaren & Jessel 2011, S. 707ff.). In politischen Dokumenten findet sich die Vorstellung, dass „Klimaanpassung“ neben „Klimaschutz“ die „zweite Säule“ der Klimapolitik sei (vgl. z. B. Deutsche Bundesregierung 2008, 2011, Freistaat Sachsen 2011). Für das Verständnis des IRKAP ist von besonderer Bedeutung, dass Wissenschaft und Praxis in REGKLAM ihre bestehenden „Agenden“ unter dem übergreifenden Thema der Anpassung der Modellregion Dresden an die Folgen des Klimawandels neu interpretieren konnten, sei es, um inhaltlich offene Fragen anzusprechen, sei es, um bereits geplante Aktivitäten in einem förderpolitischen Kontext in mehr oder weniger stark veränderter Weise zu legitimieren.

Programm: Die Ähnlichkeiten des IRKAP mit einem REK sollten nicht darüber hinweg täuschen, dass Vorerfahrungen mit der Formulierung und Umsetzung eines solchen Programms in der Modellregion Dresden nicht existierten. Auch hier ist von Bedeutung, dass REGKLAM maßgeblich von wissenschaftlichen Einrichtungen getragen wird (mit dem größten Teil des Gesamtbudgets von ca. 11 Mio. EUR für wissenschaftliche Einrichtungen). Informelle Planungsansätze wie ein REK oder ein INSEK hingegen werden oftmals von Planungsbüros im Auftrag öffentlicher Akteure und auf der Basis eines deutlich geringeren Budgets ausgearbeitet (z. B. das REK für die Region Dresden, REK 2007). Für die Beantwortung konkreter Gestaltungsfragen des IRKAP boten die Vorerfahrungen mit REK und mit weiteren informellen Planungsansätzen (z. B. „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (INSEK)“) deshalb nur grobe Anhaltspunkte, die die REGKLAM-Projektpartner in den Jahren 2008 und 2009 zur mehr abstrakten Verständigung über die Programmentwicklung nutzten. Zwei Punkte sollen dies verdeutlichen: Zum einen zeigte der bereits im Rahmenantrag von REGKLAM verwendete

Ausdruck „Programm“ an, dass es sich dabei nicht um eine wissenschaftliche Publikation im engeren Sinne oder eine Studie der wissenschaftlichen Politikberatung handeln kann (was allerdings nicht ausschloss, dass Beiträge von Projektpartnern zur Programmentwicklung inhaltlich weitgehend wissenschaftlich formuliert waren). Zum anderen kommunizierte der Projektkoordinator IÖR in zahlreichen Sitzungen, Workshops und weiteren Veranstaltungen, dass das IRKAP im Kern auf der Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis beruht und anderen Evaluationskriterien zu genügen hat als wissenschaftliche Publikationen (z. B. Handlungsrelevanz und Begründungsqualität von Aussagen zu Zielen und Maßnahmen der Anpassung, vgl. Hutter et al. 2011, Hutter et al. 2012).

Vielfältige Erwartungen prägten also die bisherige Arbeit von REGKLAM am IRKAP: Planungsforscherinnen und -forscher vermuteten typische Stärken und Schwächen informeller Planungen (z. B. Schlipf et al. 2008). Klimaforscherinnen und -forscher formulierten hohe Ansprüche an die wissenschaftliche Begründung regionaler Programmaussagen (z. B. Umgang mit Unsicherheiten, modellgestützte Klimafolgenanalysen). Akteure aus der Praxis hatten, je nach Zuständigkeiten und „Agenden“, sehr unterschiedliche Erwartungen an das IRKAP. Im Projekt zeigten sich wohl auch deshalb inhaltliche Unsicherheiten und Spannungsfelder bei der Formulierung des IRKAP. Kapitel 4 geht näher auf diese Spannungen und den Umgang mit ihnen ein. Kapitel 3 stellt zuvor REGKLAM als Autor des IRKAP vor.

3 REGKLAM als Autor des Klimaanpassungsprogramms

Sieben Einrichtungen beteiligten sich als institutionelle Antragsteller (und damit als eigenständige Zuwendungsnehmer des BMBF) an der Formulierung des Rahmenantrags zum Verbundvorhaben REGKLAM. Tabelle 3 nennt die sieben institutionellen Antragsteller und Beispiele weiterer Partnerinstitutionen (sog. „Assoziierte Partner“ vor allem aus der Praxis in der Modellregion Dresden).

Die Weiterentwicklung und Konsolidierung eines Netzwerkes zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist ein Hauptziel des Verbundvorhabens REGKLAM – neben der IRKAP-Formulierung und der Entwicklung von Schlüsselprojekten. Im Jahr 2009 war deshalb ein „Bericht zur Meilensteinbegutachtung“ zu erstellen, um den Ausbau und die Konsolidierung des Netzwerkes aufzuzeigen (REGKLAM 2009). Die Weiterförderung des Vorhabens war an den Erfolg dieser Begutachtung geknüpft. Im Ergebnis der Begutachtung hat sich REGKLAM als BMBF-Verbundvorhaben zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels in der Modellregion Dresden für die Laufzeit bis Mitte bzw. Ende des Jahres 2013 etabliert.

Tab. 3: Partner von REGKLAM (Quelle: Hutter et al. 2011, S. 77, leicht modifiziert)

Art der Partner	Partnerinstitutionen von REGKLAM
Institutionelle Antragsteller (gemäß Antrag an das BMBF)	<ul style="list-style-type: none"> • Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) (Koordination) • TU Dresden (TUD): Baukonstruktion; Betriebswirtschaftslehre (Betriebliche Umweltökonomie); Bodenkunde und Bodenschutz; Forstbotanik; Hydrologie; Meteorologie; Raumentwicklung; Siedlungswasserwirtschaft; Standortlehre und Pflanzenernährung; Wasserversorgung • TU Bergakademie Freiberg (TU BAF): Gas und wärmetechnische Anlagen; Geochemie und Geoökologie; Hydrologie • Leibniz-Institut für Troposphärenforschung (IfT) • Landeshauptstadt Dresden (LHD) • Dresdner Grundwasserforschungszentrum e. V. (DGFZ) • Stadtentwässerung Dresden GmbH (SEDD)
Assoziierte Partner von REGKLAM (Beispiele)	<ul style="list-style-type: none"> • Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) • Sächsisches Staatsministerium des Innern (SMI) • Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge (RPV OE/OE) • Stadt Tharandt • Industrie- und Handelskammer Dresden (IHK Dresden) • Sächsischer Bauernverband • Unternehmen der Privatwirtschaft

Die Zahl der REGKLAM-Partnerinstitutionen ist seitdem deutlich angewachsen. Über vier Jahre nach Projektbeginn (formal seit Mitte des Jahres 2008) sind mehr als einhundert Partnerinstitutionen aus Wissenschaft, Verwaltung und Wirtschaft auf unterschiedliche Weise in REGKLAM involviert. Die Rolle der Praxis wurde unter anderem durch ihre Einbeziehung in REGKLAM-Workshops gestärkt. REGKLAM-Workshops waren im Antrag an das BMBF noch als Treffen der „Beteiligte(n) des wissenschaftlichen Vorhabens“ (REGKLAM 2008, S. 14) konzipiert.

Gemäß dem Rahmenantrag zu REGKLAM und im Ergebnis der weiteren Verständigung innerhalb des Vorhabens soll das IRKAP einen hohen Zielkonsens, eine weit verbreitete Handlungsrelevanz in der Modellregion Dresden und eine hohe Begründungsqualität aufweisen. Für REGKLAM ergibt sich damit ein überdurchschnittlicher Koordinations- und Integrationsbedarf (Hutter et al. 2011). Die Herausforderungen liegen zum einen in der Größe des Vorhabens (Provan & Kenis 2007) und möglichen Schwierigkeiten bei der Sicherstellung einer „gemeinsamen“ IRKAP-Autorenschaft. Die Herausforderungen liegen zum anderen in der Heterogenität der REGKLAM-Partnerinstitutionen mit unterschiedlichen Handlungslogiken und Interessen⁴.

REGKLAM kennzeichnet eine komplexe Managementstruktur (vgl. Anlage 1 sowie REGKLAM 2008) mit vier Modulen (IRKAP, Regionalisierte Szenarien, Anpassungsoptionen und Wissenschaftliches Projektmanagement). Die Module sind in der Regel jeweils durch Arbeitsgruppen (AG), bestehend aus Wissenschaftlern und Vertretern der Praxis, untersetzt. Im Einzelnen ist Folgendes zu bemerken:

- Die *Mitgliederversammlung* besteht aus Vertretern aller REGKLAM-Partner. Durch sie werden gemäß Rahmenantrag wesentliche Entscheidungen bei der Formulierung und Umsetzung des IRKAP getroffen (REGKLAM 2008). Die Versammlung wählt die Mitglieder der Steuerungsgruppe (mit Ausnahme des Projektkoordinators IÖR).
- Die *Steuerungsgruppe* als „exekutives Organ des regionalen Netzwerkes“ (REGKLAM 2008) ist auch für die IRKAP-Formulierung das zentrale REGKLAM-Entscheidungsgremium. Sie

⁴ Wiechmann (2008, S. 99) spricht deshalb von „Innovationsnetzwerken“ im Unterschied zu „Policy Netzwerken“ sowie im Unterschied zu strategischen Unternehmensnetzwerken und zivilgesellschaftlich geprägten Netzwerken.

besteht aus leitenden Vertretern institutioneller Antragsteller (IÖR, TUD, LHD) sowie aus Vertretern ausgewählter assoziierter Partner (SMUL, RPV OE/OE, IHK Dresden).

- Die AG IRKAP spielt eine zentrale inhaltliche Rolle bei der IRKAP-Formulierung. Die AG ist für Grundsatzfragen der inhaltlichen Gestaltung und Steuerung der Programmiererarbeitung verantwortlich. Die personelle Zusammensetzung stimmt weitgehend mit der Steuerungsgruppe überein. Anlassbezogen wird die AG um weitere Personen aus dem Verbundvorhaben erweitert (z. B. Wissenschaftliches Projektmanagement).
- Das IRKAP-Team und die Koordinatoren von REGKLAM unterstützen die AG IRKAP. Das Team besteht aus wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen zur inhaltlichen und organisatorischen Umsetzung des Schreibprozesses der IRKAP-Langfassung. Koordinatoren sind Vertreter wissenschaftlicher Partnerinstitutionen von REGKLAM auf „Bearbeiterebene“ mit einer Vermittlerposition zwischen einzelnen Modulen, Teilprojekten und Praxispartnern. Im bisherigen Projektverlauf zeigte sich ihre überraschend hohe Bedeutung für die IRKAP-Erarbeitung. Die Einführung regelmäßiger „Koordinatorenrunden“ gemeinsam mit dem regionalen Koordinationsbüro und dem operativen Projektmanagement verbesserte den projektinternen Abstimmungsprozess (Hutter et al. 2011).
- Das Regionale Koordinationsbüro, angesiedelt bei IÖR und LHD, übernimmt gemeinsam mit dem operativen Projektmanagement am IÖR zentrale Aufgaben der Netzwerkbildung und Netzwerkpflge.
- Bedeutsam ist zudem das Wissenschaftliche Projektmanagement. Mitglieder von Letzterem sind in der Regel Inhaber von Lehrstühlen an den beteiligten Universitäten oder leitende Vertreter von Forschungsinstituten. Sie formulierten, sofern sie nicht bereits intensiv durch die AG IRKAP eingebunden, zentrale Stellungnahmen.
- Mit fortschreitender IRKAP-Erarbeitung ergab sich die Frage, wie aus umfangreichen detaillierten, wissenschaftlich begründeten Programminhalten zentrale Kernaussagen zu identifizieren und in einer Kurzfassung zusammenzufassen sind. Steuerungsgruppe und Wissenschaftliches Projektmanagement entschieden sich deshalb gemeinsam im Februar 2012 für die Einrichtung der sog. Strategiegruppe. Diese Gruppe hat die Aufgabe, die an politisch und andere Entscheider gerichtete Kurzfassung des IRKAP unter Berücksichtigung weiterer regional- und lokalpolitisch wichtiger Themen zu formulieren (z. B. Energiewende, Handlungsspielräume von Kommunen). Die Gruppe besteht aus Vertretern der Steuerungsgruppe / AG IRKAP sowie des Wissenschaftlichen Projektmanagements. Zudem ist eine Journalistin für die Textentwicklung eingebunden. Ein Entwurf der Kurzfassung war Diskussionsgegenstand des REGKLAM-Regionalforums im November des Jahres 2012.

Die IRKAP-Autorenschaft ist nicht abschließend geregelt. Als Mitautoren von IRKAP-Entwürfen waren bisher vor allem Wissenschaftlerinnen (mit und ohne Leitungsfunktion) sowie Vertreter der öffentlichen Verwaltung, Kammern und Verbände beteiligt (mit und ohne Leitungsfunktion). Politische Mandatsträger, Bürgerinnen und Bürger hingegen waren nicht als Autoren eingebunden.

Eine demokratietheoretische Einordnung des REGKLAM-Projektes, speziell der IRKAP-Formulierung, ist noch zu leisten. Die IRKAP-Formulierung vollzieht sich in einem verschachtelten Aushandlungsprozess durch die REGKLAM-Partnerinstitutionen, kann aber vermutlich nicht als verhandlungsdemokratisch (vgl. Tabelle 2) gelten. Fragen der demokratischen Legitimierung des IRKAP und einer breiteren Beteiligung regionaler Akteure sind zwar bereits Thema, schlagen sich aber auf einer konkreten Handlungsebene in REGKLAM nur „punktuell“ nieder (z. B. sog. „Politikgespräche“, jährlich stattfindende Regionalforen). REGKLAM-Partner thematisieren demokratisch-partizipatorische Erfordernisse (Walk 2008), indem sie Aspekte der Einbeziehung von

Politik und Zivilgesellschaft „mitdenken“ sowie die Relevanz und Implikationen von IRKAP-Aussagen auf ihre politische Anschluss- bzw. Durchsetzungsfähigkeit ansprechen.

4 Umgang mit spannungsreichen Anforderungen bei der Formulierung eines Klimaanpassungsprogramms – eine Exploration an vier Beispielen

Das Vorhandensein spannungsreicher Anforderungen bei der Formulierung des IRKAP im REGKLAM-Projekt ist ein Indiz dafür, dass es bei der Programmformulierung tatsächlich um Strategieentwicklung und mögliche Innovationen geht (Wiechmann 2008, Healey 2009, Hutter & Wiechmann 2010, Ibert & Lelong 2010).

Der Umgang mit spannungsreichen Anforderungen in Städten und Regionen ist selbstverständlich kein gänzlich neues Thema. Spannungsfelder gibt es viele und seit langem. Aus einer historischen Sicht liegt es nahe, bereits die Entstehung der Raumplanung mit dem Verweis auf Spannungsfelder der Industrialisierung, Urbanisierung und Freiraumerhaltung zu begründen (Fürst 2010). In den letzten Jahren ändert sich allerdings das Verständnis eines erfolversprechenden Umgangs mit spannungsreichen Anforderungen. Es geht also um „neues Licht“ auf bereits bekannte Phänomene. Im Folgenden wird dies am Beispiel des IRKAP und unter Zuhilfenahme theoretisch-konzeptioneller Überlegungen von Poole und Van de Ven (1989) aufgezeigt.

Poole und Van de Ven (1989, vgl. auch Van de Ven 2007) unterscheiden vier Methoden des Umgangs mit spannungsreichen Anforderungen (sie beziehen sich auf Paradoxien). Auch der Ausdruck „Methode“ ist weit gefasst. Er bezeichnet nicht eine wohl definierte wissenschaftliche Methode (z. B. eine bestimmte Methode der Datenerhebung). Er bezeichnet vielmehr einen nachvollziehbaren und argumentativen Umgang mit spannungsreichen Anforderungen (vgl. Weick 1995). Dieser Umgang ist zugleich situationsübergreifend, ändert sich also nicht von Situation zu Situation im Verlauf des REGKLAM-Vorhabens sondern höchstens phasenweise.

Zwei Annahmen sind von zentraler Bedeutung für den methodischen Umgang mit Spannungsfeldern bei der Formulierung des IRKAP:

- Ein methodischer Umgang unterscheidet sich von Versuchen der Ad-hoc-Steuerung einerseits (auf Grund seiner situationsübergreifenden Ausrichtung) und von rein organisatorischen Lösungen andererseits (auf Grund der in höherem Maße argumentativen Ausrichtung). Der methodische Umgang mit Spannungsfeldern rückt damit in die Nähe von Netzwerkmanagement-Strategien und „Meta-Governance“ von Netzwerken und erfordert eine gewisse Selbstreflexion der Netzwerkpartner (vgl. Sørensen & Torfing 2007, Klijn 2008, Hutter 2012).
- Es gibt mindestens vier Optionen des methodischen Umgangs mit spannungsreichen Anforderungen, die sich teilweise auch ausschließen. Poole und Van de Ven (1989) nennen (1) die bewusste Akzeptanz spannungsreicher Anforderungen, um deren Beziehungen angemessen zu verstehen. Darauf aufbauend nennen sie – als zwei Methoden mit weitester Verbreitung – (2) die zeitliche Separierung des Umgangs mit Anforderungen (z. B. Phase 1: Anforderung A, Phase 2: Anforderung B) und (3) zeitstabile Prioritäten (Anforderung A ist wichtiger als Anforderung B). (4) Die Methode mit dem größten „Harmoniewert“ ist die Einführung neuer Synthesekonzepte, zugleich aber auch die anspruchsvollste Methode, sofern kontextsensitive Lösungen gesucht werden (im Unterschied zur schnellen Übernahme von Modewörtern).

Der methodische Umgang mit spannungsreichen Anforderungen dient der Vermeidung von zwei Fallen:

- Die Anerkennung von Vielfalt, sei es die Vielfalt von Inhalten, Raumbezügen, Akteuren oder Governance-Lösungen, führt über kurz oder lang zu Überforderungen, wenn nicht zumindest temporär Möglichkeiten der Vereinfachung und Prioritätensetzung ausprobiert werden.
- Die schnelle, drastische und dauerhafte Reduktion von Vielfalt führt zur Einfältigkeit und Repression sowie letztlich auch zur drastischen Einschränkung der Innovationsfähigkeit von Menschen, Kleingruppen, Organisationen, Netzwerken und ganzen Gesellschaften.

Tabelle 4 nennt auf der Basis dieser theoretisch-konzeptionellen Exploration vier Spannungsfelder der Anpassung an die Folgen des Klimawandels, die bei der bisherigen Formulierung des IRKAP im REGKLAM-Projekt eine wichtige Rolle spielten.

Tab. 4: Spannungsreiche Anforderungen an das IRKAP und der Umgang mit ihnen in REGKLAM (Quelle: eigene Darstellung, Stand: Oktober 2012)

Basismerkmal IRKAP	Spannungsreiche Anforderungen	Umgang mit den Anforderungen	Zentrale Akteure bzw. Organisationseinheiten	Konsens in REGKLAM?
Klima-anpassung	exklusiver Prozess <i>versus</i> inklusive Prozess	Priorität auf exklusiven Prozess, Inklusion von Politik, Zivilgesellschaft und Bürgern/innen eher als „Thema“	Steuerungsgruppe / AG IRKAP, ausgewählter Personenkreis für „Politikgespräche“	Konsens
Regional	Flächendeckend <i>versus</i> räumlich selektiv	I.d.R. räumliche Selektivität (Ausnahme: flächendeckende Analyse des Klimawandels)	Steuerungsgruppe, Projektmanagement, (Regionalplanung ist assoziierter Partner)	Konsens, da hohe Flexibilität im Umgang mit Raumbezügen der heterogenen Akteure
Programm	„Abwägungsmaterial“ <i>versus</i> „Selbstverpflichtung“	Zunächst kein methodischer Umgang; dann sich bildende Priorität für „Abwägungsmaterial“	Vor allem Praxispartner in AG IRKAP und Steuerungsgruppe sowie im Rahmen von REGKLAM-Workshops	Konsens über Programm als nicht-wissenschaftliches Dokument i. e. S. von Projektbeginn an
Integriert	Synoptisch <i>versus</i> inkrementell	Bisher kein methodischer Umgang; (organisatorischer Ansatz in Form der „Strategiegruppe“)	AG IRKAP, Steuerungsgruppe, Wissenschaftliches und operatives Projektmanagement	Minimalkonsens zu „integriertem Ansatz“, aber vielfältige Unsicherheiten zu IRKAP-Agenda / Fokus

Tabelle 4 zeigt eine Vielfalt von Spannungsfeldern bei der Formulierung der IRKAP im REGKLAM-Projekt. Die Tabelle erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Reihenfolge der Spannungsfelder entspricht dem Prinzip „Vom methodischen Umgang mit spannungsreichen Anforderungen zum (bisher) nicht-methodischen Umgang mit Spannungsfeldern“. Die Reihenfolge in Tabelle 4 weicht deshalb bewusst von der Reihenfolge der Basismerkmale in Tabelle 1 ab. Sie ist keinesfalls als prozessuales Schema gedacht (im Sinne von „Klimaanpassung erfordert zunächst den Umgang mit ..., dann...“). Sie dient vielmehr der Darstellung von Befunden, was bisher der Fall in REGKLAM war.

Exklusiver versus inklusiver Prozess: Ein exklusiver Vernetzungsprozess ist durch regelmäßige Kommunikationen eines (hoch-)selektiven, stabilen und „überschaubaren“ Kreises von Personen gekennzeichnet. Ein inklusiver Prozess hingegen führt zu einer schrittweisen oder sprunghaften (qualitativen und quantitativen) Erweiterung mitwirkender Institutionen und Personen. REGKLAM verfolgt gemäß Antrag den Anspruch eines inklusiven Vernetzungsprozesses. Faktisch ist REGKLAM bisher durch einen exklusiven Prozess charakterisiert. Für das Beibehalten dieses Prozesses erfolgten in den Entscheidungsgremien von REGKLAM zahlreiche Argumente (z. B. Schwierigkeiten in der Vermittlung der Herausforderungen der Anpassung an die Folgen des Klimawandels an politische Mandatsträger und „Nicht-Fachleute“, nicht zuletzt mit Blick auf den langfristigen Umgang mit Unsicherheiten des Klimawandels und seiner Folgen, Entwurfscharakter bisheriger Aussagen im IRKAP, Bedingungen im lokal- und landespolitischen Umfeld). Die Entscheidungsgremien von REGKLAM thematisierten bereits frühzeitig die Spannung zwischen dem Anspruch eines inklusiven Prozesses einerseits und der „exklusiven Projektrealität“ andererseits. Gleichwohl erfolgten bisher vorrangig Anpassungen der Interaktionsmuster, nicht jedoch der Netzwerkstruktur (vertiefend Klijn 2008) durch neue Partnerinstitutionen und/oder regelmäßige Mitwirkung neuer Personen (z. B. Stadträte als Vertreter der politischen Sphäre). Der methodische Umgang mit dem Spannungsfeld „Exklusion/Inklusion“ speziell für Fragen der Anpassung an die Folgen des Klimawandels steht damit im Kontrast zu Argumenten für eine frühzeitige Beteiligung politischer Entscheider an der Strategieentwicklung (z. B. die durch die Bertelsmann-Stiftung 2010 formulierte Vorstellung der „Kraft zur Durchsetzung“ in allen Phasen der Strategieentwicklung).

Flächendeckend versus räumlich selektiv: Das formelle Planungsinstrument des Regionalplans ist ein Paradebeispiel für einen flächendeckenden Ansatz. Festlegungen im Regionalplan für die Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge gewinnen ihren Sinn im Hinblick auf die Planungsregion insgesamt (z. B. Vorranggebiete Waldmehrung zur Erhöhung des Waldanteils in der Region). Die räumlichen Bezüge bisher formulierter Ziele und Maßnahmen im IRKAP sind sehr komplex und können hier nicht im Detail aufgezeigt werden (vgl. Hutter et al. 2012). Wichtig ist, dass in REGKLAM sowohl Konsens bestand über die „Notwendigkeit“ einer pragmatischen Definition und Berücksichtigung der gesamten Modellregion Dresden im IRKAP einerseits und sehr unterschiedlichen, räumlich oftmals selektiven, nicht selten mehrer Ebenen betreffenden Raumbezügen konkreter Ziele und Maßnahmen andererseits. Nicht gefordert war deshalb die flächendeckende Berücksichtigung der Modellregion bei *allen* Analysen, Zielen und Maßnahmen. Gleichwohl erfolgten im Projektverlauf verschiedene Ansätze zur stärkeren Einbeziehung von Umlandgemeinden (z. B. Stadt Freital, Stadt Großenhain) in den einzelnen Themenbereichen (z. B. seitens REGKLAM initiierte Gespräche mit Bürgermeistern und Vertretern der Planung mit Fokus auf Fragen der Siedlungsentwicklung).

Programm als „Abwägungsmaterial“ versus „Selbstverpflichtung“: Vor allem Planungspraktiker interpretierten das IRKAP frühzeitig als (zukünftiges, d. h. nach Projektlaufzeit vorliegendes) „Abwägungsmaterial“. Für nicht wenige Wissenschaftlerinnen war dies vermutlich bis zu einem gewissen Grade überraschend, stand es doch in einem Spannungsverhältnis zur „gemeinsamen“ IRKAP-Formulierung. Die seitens der REGKLAM-Entscheidungsgremien frühzeitig vertretene Position einer gemeinsamen Erarbeitung des Programms durch Wissenschaft und Praxis hatte möglicherweise bei einigen REGKLAM-Partnern zur mehr impliziten als expliziten Annahme einer „Selbstverpflichtung“ des Projekts zur Programmformulierung und –umsetzung geführt (traditionelles bzw. lineares Evaluationsverständnis strategischer Pläne und Programme, vgl. Wiechmann 2008). Wissen über den planungsrechtlichen Status informeller Instrumente wie dem IRKAP und über Planungspraktiken und Instrumentenmixe war bei den wissenschaftlichen Partnern nicht weit verbreitet. Der in Raumordnungsgesetz (ROG) und Baugesetzbuch (BauGB) unterschiedlich geregelte

Status informeller Planungsinstrumente (z. B. REK und INSEK) erschwert zudem eine einfache Verständigung über Art und Grad der Verbindlichkeit des IRKAP als informelles Instrument. Als hilfreich für die Thematisierung dieses Spannungsfelds erwiesen sich die eingerichteten Arbeitsgruppen (vgl. Anlage 1) und REGKLAM-Workshops, in denen Verständnisfragen gestellt und Konsensmöglichkeiten sondiert werden konnten (z. B. REGKLAM-Workshops in den Jahren 2009 und 2010 mit ausführlichen Inputs seitens der Planungspraxis). Mittlerweile zeigt sich eine Verständigung über den Status des IRKAP als „Abwägungsmaterial“ ohne weitergehende Selbstverpflichtungen. Eine abschließende Verständigung und Regelung steht jedoch noch aus.

Synoptisch versus inkrementell: Das Spannungsfeld synoptischer versus inkrementeller Strategieansätze ist ein Kernthema der allgemeinen Planungstheorie (zusammenfassend Selle 2005, Wiechmann 2008). Der Ausdruck „Synopsis“ bzw. „synoptisch“ wird dabei weit gefasst und nicht allein als vergleichende Gegenüberstellung von Inhalten aufgefasst, z. B. Vergleich einer neuen mit einer alten rechtlichen Regelung. Synoptische Strategieansätze zielen auf Programme mit „breit gefächerten Entwicklungszielen und umfassenden Maßnahmenkatalogen.“ (Wiechmann 2008, S. 143) „Inkrementelle“ Strategieansätze hingegen vermeiden bewusst elaborierte, thematisch breite und differenzierte Ziel-Mittel-Aussagen. Ziel-Mittel-Zusammenhänge werden vielmehr räumlich und inhaltlich selektiv und konkret sowie mit klar definierten Verantwortlichkeiten und Arbeitsschritten im Hinblick auf Ressourcen und Fähigkeiten von Akteuren entwickelt. Die Konsens- und Umsetzungsorientierung von Strategien stehen im Mittelpunkt, sei es in Form der Maßnahme eines einzelnen Akteurs, sei es in Form eines kooperationsbasierten Projekts („projektorientierte Planung“). Aus theoretischer Sicht ist es plausibel, synoptische und inkrementelle Strategieansätze in einem Spannungsverhältnis zu sehen. So behandelt Healey (2009) dieses Spannungsverhältnis unter der Überschrift „Framing Selectively“ und betont, dass das „Strategische“ immer mit Vereinfachungen, einem (zumindest temporär gültigen) Fokus zu tun hat und dementsprechend das Setzen von Prioritäten und „Hintergründen“ erfordert. Weick arbeitet die interpretativen Qualitäten solcher Setzungen heraus und argumentiert, dass inhaltliche Integration allein im Hinblick auf einen bedeutungsvollen und kontextsensitiven „Fluchtpunkt“ bzw. „Bezugspunkt“ („Frame of reference“) Sinn macht (vgl. Weick 2001, S. 75). Für REGKLAM und die Formulierung des IRKAP ist – so der zentrale empirische Befund dieses Beitrags – das Fehlen eines solchen „Bezugspunkts“ bzw. das Fehlen einer Priorität im Hinblick auf das Spannungsfeld „Synoptisch versus inkrementell“ von maßgeblicher Bedeutung. Der REGKLAM-Rahmenantrag will Beides: ein möglichst umfassendes Programm zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels und Schlüsselprojekte in der Modellregion Dresden. Auch die bisherige Arbeit am IRKAP ist durch das Fehlen einer Priorität für programmatische Aussagen oder konkrete Verbesserungen in Form von Maßnahmenformulierungen gekennzeichnet. Als zentral im Abstimmungsprozess von Steuerungsgruppe, Wissenschaftlichem Projektmanagement sowie IRKAP-Team, Koordinatoren und Arbeitsgruppen erwiesen sich deshalb organisatorische Regelungen und eher formale Vorgaben zur Dokumentengestaltung (hinsichtlich Umfang, Gliederung und Gestaltung des Programmdokuments usw., vgl. Hutter et al. 2011, Hutter et al. 2012). Der Prozess der Programmformulierung ist allerdings mittlerweile so weit fortgeschritten, so dass die „Notwendigkeit“ einer stärkeren Akzentuierung, Bewertung und Prioritätensetzung von Programmaussagen in den Entscheidungsgremien von REGKLAM offensichtlich wurde (z. B. AG IRKAP-Sitzung im Januar 2012, gemeinsame Sitzung von Steuerungsgruppe und Wissenschaftlichem Projektmanagement im Februar 2012, Sitzungen der Strategiegruppe im September und Oktober 2012).

Zusammenfassend ergibt sich Folgendes zum Umgang mit spannungsreichen Anforderungen beim Formulieren des IRKAP:

- Ein methodischer Umgang mit spannungsreichen Anforderungen ist auch im ressourcenreichen REGKLAM-Vorhaben nicht selbstverständlich. Insbesondere die inhaltliche Programmintegration war bisher methodisch schwer zu bewerkstelligen. Ein phasenorientierter Umgang mit Anforderungen zeigte sich nicht in REGKLAM. Dies entspricht einem themenorientierten bzw. auf Spannungsfelder bezogenen Ansatz zur Analyse und Steuerung von Netzwerken und Kooperationen im Unterschied zu weit verbreiteten Phasenmodellen der Kooperation (vgl. Hibbert et al. 2008).
- REGKLAM und die Formulierung des IRKAP folgt – auf der Basis einer von Wiechmann (2008) entwickelten Typologie – einem eher traditionellen Planungsverständnis in Form der „strategischen Raumentwicklung“ (vgl. Wiechmann 2008, im Kontrast zur „Kooperativen Planung“ sowie dem „Strategischen Projektmanagement“ und dem „Projektorientierten Networking“). Wiechmann charakterisiert „strategische Raumentwicklung“ durch einen synoptischen Strategieansatz (breite Themenwahl) und exklusive Prozesse (Macht- und Fachpromotoren). Dieser Typus regionaler Strategieentwicklung beschreibt allerdings nur zwei Charakteristika des REGKLAM-Projektes. Er klärt insbesondere nicht, welche Schwierigkeiten der inhaltlichen Integration mit einer breiten Themenpalette in inklusiven regionalen Prozessen einhergehen. Auch die Überlegungen von Healey (2009, S. 449-452) sind hier noch sehr vage. Wirkungszusammenhänge zwischen Netzwerkakteuren, Netzwerkstrukturen sowie Prozessen der Inklusion einerseits und Netzwerkintegration bzw. Netzwerkzentralisierung andererseits sollten zunehmend im Zusammenhang und nicht isoliert voneinander untersucht werden (vgl. Carlsson & Sandström 2008, u. a. auf der Basis von Provan & Milward 1995).

5 Schlussfolgerungen: REGKLAM als Governance-Netzwerk

Als zentrale Schlussfolgerung dieses Beitrags schlagen wir vor, REGKLAM im Hinblick auf die Zielstellung der Formulierung eines Klimaanpassungsprogramms als „Governance-Netzwerk“ zu charakterisieren (vgl. Klijn 2008 und auch Sørensen und Torfing 2005, 2007). Klijn unterscheidet „Governance Networks“ von „Policy Networks“ und „Service Delivery and Implementation Networks“. Governance-Netzwerke sind durch Netzwerkstrukturen zwischen Akteuren mit sehr unterschiedlichen Wertvorstellungen, Wissensgrundlagen, Interessen und institutionellen Rahmenbedingungen gekennzeichnet (Klijn 2008, S. 123; Carlsson und Sandström sprechen von Netzwerken mit „high network heterogeneity“, 2004, S. 46). Governance-Netzwerke versuchen komplexe Probleme durch teilweise selbst-regulierende, verhandlungsbasierte Steuerungsmechanismen im „öffentlichen Interesse“ zu lösen („public purpose“, Sørensen & Torfing 2005, S. 197). Alle oben aufgezeigten Spannungsfelder bei der Erstellung eines Klimaanpassungsprogramms für die Modellregion Dresden haben ihre Grundlage auch in dem Versuch von REGKLAM, ein Programm im öffentlichen Interesse zu formulieren. Fragen der demokratischen Verankerung von REGKLAM („Democratic Anchorage“, Sørensen & Torfing 2005) treten damit in den Vordergrund. Sie sollten zukünftig rückblickend verstärkt angesprochen werden (z. B. nach Durchführung des politisch orientierten REGKLAM-Regionalforums im Jahr 2012 und der Veranstaltungen im Zuge des Projektabschlusses im Jahr 2013).

Es wäre jedoch verfrüht und vermutlich überzogen, REGKLAM insgesamt als Governance-Netzwerk zu verstehen. Es gibt Netzwerkstrukturen und Interaktionen, für deren Analyse andere Konzepte

angemessener sein dürften (z. B. Konzept der „Rolle“, vgl. Knierim et al. in diesem Band). Darüber hinaus sind auch spannungsreiche Anforderungen an REGKLAM als tendenziell hybrides Vorhaben zu beachten („REGKLAM als Vorhaben mit vielfältigen Identitäten“, vgl. March 1994). Angesichts der Projektgröße sollte dies nicht überraschen (Hutter et al. 2011). Wir folgern deshalb auch, dass öffentlich bedeutsame Großvorhaben zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels in höherem Maße und in vielfältigerer Weise durch spannungsreiche Anforderungen gekennzeichnet sind als diejenigen Netzwerke, die die Literatur bisher zum Spannungsfeld von Effizienz und Inklusion analysiert (vgl. z. B. Provan & Kenis 2007, S. 242 f.). Der methodische Umgang mit spannungsreichen Anforderungen ist damit umso dringlicher ein Thema für Wissenschaft und Praxis. Dies umfasst auch die Frage nach den spezifischen Anforderungen demokratischer Legitimation von Anpassungsprogrammen, die Großvorhaben mit vielfältigen Identitäten formulieren.

Literatur

Zitierte wissenschaftliche Literatur

Achtenhagen, Leona; Melin, Leif (2003): Managing the Homogeneity-Heterogeneity Duality. In: Pettigrew, Andrew M.; Whittington, Richard; Melin, Leif; Sanchez-Runde, Carlos; van den Bosch, Frans A. J.; Ruigrok, Winfried; Numagami, Tsuyoshi (Hrsg.): Innovative Forms of Organizing. International Perspectives. London, S. 301-328.

Baasch, Stefanie; Bauriedl, Sybille; Hafner, Simone; Weidlich, Sandra (2012): Klimaanpassung auf regionaler Ebene: Herausforderungen einer regionalen Klimawandel-Governance. In: Raumforschung und Raumordnung, Vol. 70, S. 191-201.

Benz, Arthur; Fürst, Dietrich (2002): Policy Learning in Regional Networks. In: European Urban and Regional Studies, Vol. 9, No. 1, S. 21-35.

Benz, Arthur; Fürst, Dietrich; Kilper, Heiderose; Rehfeld, Dieter (1999): Regionalisierung: Theorie – Praxis – Perspektiven, Opladen.

Brunnengräber, Achim; Dietz, Kristina; Hirschl, Bernd; Walk, Heike; Weber, Melanie (2008): Das Klima neu denken. Eine sozial-ökologische Perspektive auf die lokale, nationale und internationale Klimapolitik. Münster.

Carlsson, Lars; Sandström, Annica (2008): Network Governance of the Commons. In: International Journal of the Commons, Vol. 2, No. 1, S. 33-54.

Danielzyk, Rainer; Knieling, Jörg (2011): Informelle Planungsansätze. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, S. 473-498.

Davoudi, Simin (2009): Framing the Role of Spatial Planning in Climate Change. Newcastle.

Davoudi, Simin; Crawford, Jenny; Mehmood, Abid (Hrsg.) (2009): Planning for Climate Change. Strategies for Mitigation and Adaptation for Spatial Planners. London.

Fürst, Dietrich (2010): Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold.

Haaren, Christina von; Jessel, Beate. (2011): Umwelt- und Raumentwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover, S. 671-718.

Healey, Patsy (2009): In Search of the “Strategic” in Spatial Strategy Making. In: Planning Theory & Practice, Vol. 10, No. 4, S. 439-457.

Hibbert, Paul; Huxham, Chris; Smith Ring, Peter (2008): Managing Collaborative Inter-organizational Relations. In: Cropper, Steve; Ebers, Mark; Huxham, Chris; Smith Ring, Peter (Hrsg.): The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations. Oxford, S. 390-416.

Hutter, Gérard (2012): Klimaanpassung im ländlichen Raum. Zielgerichtete Netzwerke am Beispiel KLIMAFit. In: RaumPlanung, Vol. 160, S. 30-34.

Hutter, Gérard; Bohnefeld, Jörg; Olfert, Alfred (2011): Zielgerichtete Netzwerke in Regionen und landespolitische Handlungsansätze – am Beispiel von REGKLAM. In: Cormont, Pascal; Frank, Susanne (Hrsg.): Governance in der Klimaanpassung - Strukturen, Prozesse, Interaktionen. Dortmund, S.74-89.

Hutter, Gérard; Müller, Bernhard; Rößler, Stefanie; Herlitzius, Lena (2012): Räumliche Planung und Klimaanpassung – Steuerung durch informelle Prozesse oder Verankerung in Plänen? Das "Integrierte Regionale Klimaanpassungsprogramm" im Modellprojekt REGKLAM als Beispiel. In: Mahammadzadeh, Mahammad; Chrischilles, Esther (Hrsg.): Klimaanpassung als Herausforderung für die Regional- und Stadtplanung. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der deutschen Anpassungsforschung und -praxis. Köln, S.4-15.

Hutter, Gérard; Wiechmann, Thorsten (Hrsg.) (2010): Strategische Planung. Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen. Berlin.

Ibert, Oliver; Lelong, Bettina (2010): Die Emergenz stadtentwicklungspolitischer Strategien: Entstehung, Ausbreitung und Festigung neuer Entwicklungsideen in Netzwerken. In: Hutter, Gérard; Wiechmann, Thorsten (Hrsg.): Strategische Planung. Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen. Berlin, S. 43-58.

Klijn, Erik-Hans (2008): Policy and Implementation Networks: Managing Complex Interactions. In: Cropper, Steve; Ebers, Mark; Huxham, Chris; Smith Ring, Peter (Hrsg.): The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations. Oxford, S. 118-146.

Knieling, Jörg; Weick, Theophil (2005): Regionale Entwicklungskonzepte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 928-933.

March, James G. (1994): A Primer on Decision Making: How Decisions Happen, New York.

Poole, Marshall Scott; Van de Ven, Andrew (1989): Using Paradox to Build Management and Organization Theories. In: Academy of Management Review, Vol. 14, No. 4, S. 562-578.

Provan, Keith G.; Kenis, Patrick (2007): Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. In: Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 18, S. 229-252.

Provan, Keith G.; Milward, H. Brinton (1995): A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. In: Administrative Science Quarterly, Vol. 40, S. 1-33.

Schlüp, Sonja; Herlitzius, Lena; Frommer, Birte (2008): Regionale Steuerungspotenziale zur Anpassung an den Klimawandel. Möglichkeiten und Grenzen formeller und informeller Planung. In: RaumPlanung, Vol. 137, S. 77-82.

Selle, Klaus (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund.

Sørensen, Eva; Torfing, Jacob (2005): The Democratic Anchorage of Governance Networks. In: Scandinavian Political Studies, Vol. 28, No. 3, S. 195-218.

Sørensen, Eva; Torfing, Jacob (Hrsg.) (2007): Theories of Democratic Network Governance. Basingstoke.

Van de Ven, Andrew H. (2007): Engaged Scholarship. A Guide for Organizational and Social Research. Oxford.

Walk, Heike (2008): Partizipative Governance: Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik. Wiesbaden.

Weick, Karl (2001): Making Sense of the Organization. Oxford/UK.

Weick, Karl E. (1995): Sensemaking in Organizations. Foundations for Organizational Science, London.

Wiechmann, Thorsten (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken, Dortmund.

Wiechmann, Thorsten; Beier, Markus (2004): Evaluationen in der Regionalentwicklung. Eine vernachlässigte Herausforderung für die Raumplanung. In: Raumforschung und Raumordnung, No. 6, S. 387-306.

Zitierte REGKLAM- und Praxisdokumente

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2010): Mehr Strategie wagen. Strategie-Kompass für politische Reformprozesse. Gütersloh.

Freistaat Sachsen (2011): Energie und Klimaprogramm, Entwurf vom 12.10.2011. Dresden.

Deutsche Bundesregierung (2011): Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel vom Bundeskabinett am 31. August 2011 beschlossen. Berlin.

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

REGKLAM (2009): Bericht zur Meilensteinbegutachtung. Dresden.

REGKLAM (2008): Rahmenantrag an das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Dresden.

Regionales Entwicklungskonzept Region Dresden (2007): Zusammenfassender Abschlussbericht. Dresden/Berlin.