



GOVERNANCE VON KOMMUNALER KLIMAWANDELANPASSUNG: EMPFEHLUNGEN ZUR AGENDASETZUNG UND VERSTETIGUNG

Wolfgang Lexer, Therese Stickler, Daniel Buschmann, Umweltbundesamt

KLAR!-Workshop, 3. Mai 2019, Klima- und Energiefonds

Input aus dem ACRRP-Forschungsprojekt GOAL

© M. Deweis



GOAL (ACRP8) – GOVERNANCE OF LOCAL ADAPTATION TO CLIMATE CHANGE



Das Forschungsdesign im Zeitraffer (05/2016 – 03/2019)

Wie können die **Thematisierung** (Agendasetzung) und die **Umsetzung** (Institutionalisierung) von **Klimawandelanpassung** in **österreichischen Gemeinden** unterstützt werden?

Ziele:

- 1) Lernen von klimaanpassungsaktiven Gemeinden in anderen Ländern: internationale Fallstudien
- 2) Lernen von österreichischen Erfahrungen bei der kommunalen Umsetzung von Klimaschutz und nachhaltiger Entwicklung: österreichische Fallstudien

Methoden:

- Literaturlauswertung
- Fallstudien: Interviews
- Fokusgruppen-Diskussionen
- Analyse, Schlussfolgerungen

Vergleich +
Synthese



Hemmfaktoren



Erfolgsfaktoren



EMPFEHLUNGEN für

✓ Gemeinden

✓ Bund, Länder

✓ Mittler-/Transfer-
organisationen

HEMMFAKTOREN

- **Geringe Gemeindegröße (Einwohnerzahl)**
- **Begrenzte Kapazitäten (Finanzen, Personal, Zeit, Know-how, Akteursnetzwerke)**
- **Wahrgenommenes Informationsüberangebot**
- **Zu geringer Problemdruck, mangelndes Problembewusstsein**
- **Reaktive Anpassung: Fehlen von vorausschauender, bewusster Anpassung**
- Schlechte Diffundierbarkeit von KWA (Komplexität von Problem + Politikinnovation)
- Mangelnde Unterscheidung zwischen Klimaschutz und Anpassung
- Schwieriger Zugang zu Förderprogrammen
- **Geringe politische Relevanz, fehlende kommunalpolitische Motivation**
- **Finanzierungsmangel**, mangelnde Förderfähigkeit von Anpassungsmaßnahmen
- **Beschränkung auf einfache, kleine“ Einzelmaßnahmen („tiefhängende Früchte“)**; zu wenige systemverändernde Maßnahmen mit zu geringer gesamthafter Wirkung (KS, NE)
- **Abhängigkeit von einzelnen engagierten Akteuren**
- Kaum Öffentlichkeitsbeteiligung bei Anpassungsprozessen
- Institutioneller Widerstand, Bedürfnis nach Gemeindeautonomie
- Rechtliche Unverbindlichkeit von Anpassung

ERFOLGSFAKTOREN

- **Akuter bzw. zunehmender Problemdruck** (Möglichkeitsfenster durch Extremereignisse)
- **Engagierte, aktive, verwaltungsnaher Akteure in der Gemeinde** („Kümmerer“, „change agents“)
- **Unterstützung durch Bürgermeister, Gemeinderat**
- **Professionelle externe Unterstützung**
- Pragmatische, schrittweise Lösungen (anschlussfähig, passgenau, „unpolitisch“)
- Kommunale KWA als derzeit (noch) eher administrativ-technisches (unpolitisches), konfliktarmes Thema
- Niederschwelliger Zugang zu Förderprogrammen
- Regionale Gemeindefnetzwerke
- (Politisches) Prestige
- **Staatliche Förderung für KWA in Gemeinden**
- **Gemeindenahe Mittler- & Transfer-Organisationen und Netzwerke**
- **Unmittelbarer Eigennutzen für Gemeinde** („no-regret“, „win-win“)
- **Aktiver, unterstützender Rahmen von Bund und Land**
- Integration in laufende Planungsprozesse oder vorhandene Konzepte zur Gemeindeentwicklung
- Andocken an bestehende Prozesse und Strukturen zu Klimaschutz und LA 21
- Staatliche KWA-Strategien auf anderen Ebenen (Bund, Land)
- Öffentlichkeitsbeteiligung und Bewusstseinsbildung in Gemeinde
- Gesetzliche Verpflichtungen (z.B. Dänemark, UK)



Empfehlungen zur Unterstützung („Governance“) von Klimawandelanpassung (Thematisierung; Institutionalisierung, langfristige Verankerung, Umsetzung) in österreichischen Gemeinden

Vorbemerkung:

- + Idealtypische Phasen des Policy Cycle-Konzepts sind in der regionalen/kommunalen Praxis nicht sinnvoll trennbar
- + Abläufe sind meist nicht-linear (sondern übergreifend, iterativ, zyklisch, intermittierend, ...)
- + Empfehlungen sind daher interdependent und je nach lokalem Kontext (re-)kombinierbar



VORTEILE HERVORHEBEN

1 Kommunikation von Vorteilen und Nutzen von Anpassungsmaßnahmen in Gemeinden

WAS?

- Unmittelbare Vorteile und Eigennutzen auf Gemeindeebene herausstellen
 - insb. Kostenvorteile, Einsparungen, Vermeidung von Schäden und Folgekosten, etc.
 - Abgrenzung vom Klimaschutz vorteilhaft: KWA ist im direkten lokalen Eigeninteresse

WIE?

- Niederschwellig, zielgruppengerecht, „Übersetzung“ abstrakter Konzepte in lokalen Kontext (Brauchbarkeit + Verständlichkeit für Entscheidungstragende)
- Direkt, persönlich, interaktiv, vor Ort
- Mittlerinstitutionen als Multiplikatoren (z.B. KBÖ, AbsolventInnen Lernwerkstatt)
- gute Praxisbeispiele, konkrete Maßnahmen mit sichtbaren Ergebnissen, Vorbildwirkung glaubhafter Personen, *peer-to-peer*
- Formate, die KWA persönlich erlebbar machen: Exkursionen, Wanderausstellungen, ‚Testimonials‘ ...

2 Problemdruck (Extremwetterereignisse) und Möglichkeitsfenster nutzen

Ziel: Vorbereitung auf „fokussierende Ereignisse“, um „Möglichkeitsfenster“ (inkl. gesetzlicher, fach- oder parteipolitischer Natur) für Thematisierung bzw. Umsetzung nutzen zu können

- Wissensbasis, Argumentarium und erste Handlungsoptionen sollten bereits vorhanden sein
- Einbringen von ersten Maßnahmenvorschlägen, guten Praxisbeispielen aus anderen Gemeinden, Finanzierungsideen
- Aufgreifen von ev. vorangegangenen Diskussionen bzw. Maßnahmenplanungen
- Nutzen für Gemeinderatsbeschluss, Einleitung von Strategieprozess bzw. Umsetzungsschritten
- Erste Maßnahmen als Einstieg nutzen, um vorausschauende Herangehensweise aufzugleisen (Vermeiden rein reaktiver Handlungsmuster)

SCHLÜSSELAKTEURE INS BOOT HOLEN

3 Unterstützung von politischen Schlüsselakteuren sichern und Grundsatzbeschluss herbeiführen

Ziel: kommunalpolitischen Willen und Verpflichtung herstellen

- Schlüsselakteur: BürgermeisterIn
- Gemeinderat frühzeitig einbeziehen und Grundsatzbeschluss (Mandat) anstreben (jedenfalls hilfreich bei längerfristigen örtlichen Entwicklungsplanungen oder größeren Anpassungsvorhaben)
- Alternativ: Umweg über andere lokale Schlüsselakteure gehen (Unternehmer, Verbände, Gemeindevorstand, etc.)
- Günstige (partei)politische Akteurskonstellationen in der Gemeinde für Themensetzung nutzen
- Kommunale Akteure als lokale Experten ansprechen und einbeziehen
- Bürgermeister und Gemeinderat regelmäßig informieren und mit Thema KWA befassen (iterative Agendasetzung)

4 Klare Zuständigkeiten für Anpassung schaffen und Ressourcen zuweisen

Ziel: Stärkung lokaler Koordinationskapazitäten → Koordinatoren als Umsetzungstreiber und zentrale Schnittstelle nach innen und außen

- a) Aufbau von neuem Zuständigkeitsbereich: Klimawandel(anpassungs)manager
 - z.B. Modell DE: 75% staatliche Förderung, Teilung durch 2 oder mehr Gemeinden möglich
- b) Integration in bestehende, gut funktionierende Strukturen: z.B. zu Klimaschutz, Nachhaltigkeit

Rahmenbedingungen:

- Professionalisierung, Führungsqualitäten, Expertise
- formale Kompetenzen, klare Verantwortlichkeiten
- eigenes Budget, Durchsetzungsmacht
- politische Unterstützung durch Bürgermeister
- Gute Kontakte zu Akteursnetzwerken
- personelle, institutionelle und finanzielle Kontinuität
- bei Doppelfunktion: annähernd paritätische Aufgabenteilung zwischen KS+KWA

5 Organisation von Anpassung innerhalb der Gemeinde und nach außen

Ziel: Informationsfluss und Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen innerhalb der Gemeinde (horizontal) und nach außen (vertikal) organisieren

- Ansprechpersonen in anpassungsrelevanten Gemeindereferaten, Gremien, Vereinen
- Enge Zusammenarbeit von KWA-Koordinator mit sektorverantwortlichen (Gemeinde)Akteuren aus vulnerablen/betroffenen Bereichen (Wasserwerk, Abwasser-verband, Forstwirtschaft etc.)
- Kompetenzübergreifende Arbeits-/Steuerungsgruppe einrichten
- Vertreter aus eher desinteressierten Sektoren frühzeitig in KWA-Prozesse mit einbeziehen; fachlich Zuständigen Verantwortung für Maßnahmenentwicklung geben
- Berichterstattung zum Umsetzungsstand von Maßnahmen vereinbaren
- Dialog mit / Unterstützung von höheren Ebenen suchen
- BürgerInnen einbeziehen

EXTERNE FACHLEUTE EINBINDEN

6 Einbeziehung professioneller externer Expertise

- Überwindung von Mangel an Know-how und personellen Kapazitäten (Klimaszenarien, Klimawandelfolgen und –betroffenheiten, Anpassungsoptionen, Prozessbegleitung)
- Katalysatorrolle: unterstützt Akzeptanz und Durchsetzung im Gemeinderat; nimmt Druck von Bürgermeister; stärkt Stellung von engagierten Akteuren in Gemeindeverwaltung; hat sich bei Moderation von Konflikten bewährt

EINFACHERE POSITIVE MASSNAHMEN ZUERST

7 Einstieg über konkrete, wenig aufwändige, unkontroversielle Maßnahmen mit in jedem Fall positiver Wirkung

- Konkrete Einzelprojekte bzw. kleinere, schrittweise Maßnahmen, die auch unabhängig vom Klimawandel unmittelbar sichtbaren Nutzen erbringen (,win-win‘, ,no-regret‘)
- Vermeidet Konfliktpotenzial; ermöglicht unpolitische, pragmatische Lösungen
- aufbauend auf inkrementellen ,quick wins‘ längerfristig vorausschauende Anpassungsstrategie verfolgen und Verstetigung einleiten

8 Übergang von reagierender zu vorausschauender Anpassung

- Klimawandel-Betroffenheiten (Vulnerabilitäten, Auswirkungen, Risiken) auf Basis aktueller Klimasensitivität und längerfristiger Klimaszenarien möglichst partizipativ identifizieren und priorisieren
 - ggf. im Anschluss an Initialereignis bzw. Einstiegsprojekt
 - Beiziehung ausgebildeter AnpassungsberaterInnen für Gemeinden (AbsolventInnen „Lernwerkstatt“) oder andere externe Expertise
 - pragmatisch mit Hilfe vorhandener Unterstützungsangebote (ÖKS15, FAMOUS Handbuch, ClimaMaps, „Klimacheck Naturgefahren“, etc.) und im Team mit zentralen Gemeindeakteuren (Bgm, VerwaltungsexpertInnen, etc.) möglich
- Ergebnisse BürgermeisterIn und Gemeinderat vorstellen
- Konsequenzen, Risiken und Mehrkosten des Nicht-Handelns sowie Vorteile, Nutzen und (im Vergleich) Kostenersparnis der Anpassung für die Gemeinde aufzeigen
- Bund/Land: Betroffenheitsanalyse kann auch als Fördervoraussetzung eingefordert werden

IN GEMEINDEPLANUNG VERANKERN

9 Verankerung von Zielen und Maßnahmen in kommunalen Instrumenten und Entwicklungsvorhaben („Climate-proofing“)

- a) Integration in bestehende thematische Instrumente der Gemeindeplanung und -entwicklung bzw. in laufende Prozesse dazu (ÖEK/ROP, Klima-/Energiestrategie, kommunales Klimaleitbild, nachhaltige Entwicklung, Tourismuskonzept, etc.)
- b) in eigenem Anpassungskonzept (mit Beschluss Gemeinderat) → mit konkreten Maßnahmen, Zuständigkeiten (Koordination, Umsetzung), Zeitplan, Budgetierung (bei ausreichenden Flexibilitätsspielräumen)

Regionale Netzwerke bilden

10 Bildung von regionalen Gemeinденetzwerken für Erfahrungsaustausch

- Lernen, Vorbildwirkung, Transfer von Wissen und Lösungen
- Überwindung von Kapazitätsengpässen: ‚Burden-sharing‘, Ressourcen-Pooling
- Unterstützende Rolle von Land und Mittlereinrichtungen (wie Klimabündnis) hilfreich
- Stärkt politische Relevanz des Themas und Commitment in Gemeinden
- Abstimmung bei gemeindeübergreifenden Anpassungsmaßnahmen (Flussräume etc.) oft notwendig

11 Lokale Bewusstseinsbildung und Einbeziehung der Öffentlichkeit

- Öffentliche Unterstützung und überparteilicher Konsens begünstigen transformative Anpassung: wenn kommunale Anpassung ein nicht-öffentliches, administratives Fachthema bleibt, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, das es bei kleineren Einzelmaßnahmen bleibt
- Einbeziehung von BürgerInnen ermöglicht frühzeitiges Erkennen von Interessenkonflikten
- Voraussetzung für präventives Handeln von Privaten (Privathaushalte, Unternehmen, Freiwilligenengagement, etc.): Rolle der Gemeinde bei KWA besteht auch im Aktivieren von privatem Anpassungshandeln
- Wer? – Lokale Schlüsselpersonen; Grundstückseigentümer, Bewirtschafter; breite Öffentlichkeit
- Wie? – öffentliche Gemeinderatssitzungen, Bürgerversammlungen, Gemeindebrief, etc.

Unterstützungsangebote schaffen und annehmen

12 Unterstützender Rahmen durch Land (in Kooperation mit Mittlereinrichtungen)

- Bewusstseinsbildung, zentrale Informationsbereitstellung, niederschwellige Beratungsangebote (inkl. Förder- und Prozessberatung), Weiterbildungs- und Schulungsangebote, Veranstaltungen
- Zentrale KWA-Anlaufstelle für Gemeinden schaffen: ‚first-stop-shop‘ (z.B. UGS in NÖ)

13 Staatliche Förderung für kommunale Klimawandelanpassung, kombiniert mit „sanftem Zwang“

- Überwindung von Kapazitätsengpässen; signalisiert politische Relevanz und Commitment auf höherer Ebene; verbessert Durchsetzbarkeit im Gemeinderat und Akzeptanz bei Öffentlichkeit
- Spektrum möglicher Fördergegenstände: Personal (Koordination/KWA-Manager), Konzepterstellung, Prozessbegleitung, konkrete Maßnahmenplanung (nicht nur auf Beratungsleistung beschränken) → Umsetzung von KWA-Maßnahmen explizit in bestehende Förderkulisse integrieren
- ‚Sanfte Steuerung‘ durch Koppelung an Förderbedingungen möglich, z.B. Betroffenheitsanalyse, Schaffung von Koordinationsstelle, Abstimmungsverpflichtung mit Landes-Koordinator, KB-Mitgliedschaft etc. (bei gleichzeitiger thematischer Schwerpunktsetzung *bottom-up* durch die Gemeinden)
- Einbindung von Mittlerinstitutionen in Umsetzung/Abwicklung
- Inhaltliche und finanzielle Kontinuität der Förderprogramme
- Klare und kohärente Förderstrukturen (Konkurrenz vermeiden), niederschwelliger Zugang, einfache Abwicklung
- Land als Fördergeber hat i.d.R. höhere Akzeptanz bei Gemeinden als der Bund

14 Evaluierung, Nachjustierung, Weiterführung und Inwertsetzung des KLAR!-Programms

KLAR!-Programm (KLIEN) wendet viele der festgestellten Erfolgsfaktoren an:

- staatliche Förderanreize und „sanfte Steuerung“ durch förderrechtliche Verbindlichkeit
- Förderung von regionalen Koordinationskapazitäten
- Managementstrukturen mit klaren Zuständigkeiten in den Modellregionen
- professionelle Expertise, Informationsaufbereitung und -vermittlung durch Servicestelle
- kleinregionale Gemeinденetzwerke, *peer-to-peer learning* auf Programmebene
- Betroffenheitsanalyse als Fördervoraussetzung
- Berichtspflicht für Regionen und zentrales Monitoring
- anpassungspolitische Kohärenz durch Bezugnahme auf NAS + RAS und Einbeziehung der Landes-Klimakoordinatoren
- Projekt-/problembasierte Koordination über Ebenen hinweg anhand konkreter Anpassungsmaßnahmen (anstatt vertikale Koordination durch Strategieprozesse auf Bundes-/Landesebene erzwingen zu wollen)
- Nutzung vorhandener Strukturen zu Klimaschutz als „Türöffner“

- Kontinuität und Stabilität von Förderprogrammen sind bei der Diffusion neuer Themen ein zentraler Erfolgsfaktor → Weiterführung und Ausweitung! 😊

Kritikpunkte und Ansatzpunkte für Verbesserungen:

- *Kompetitiver Bewerbungsprozess wirkte auf lokale Akteure teils frustrierend* → temporäres Phänomen aufgrund Unsicherheiten bei Regierungswechsel?
- Verbindliche Zusagen teilnehmender Gemeinden bereits in erster Förderphase (Einreichung Anpassungskonzept) einfordern
- *Überhang ‚weicher‘ Maßnahmen* → Investitive Maßnahmen (zumindest selektiv) förderfähig machen (ggf. über andere bestehende Förderangebote) → siehe heutige Agenda!
- *Förderprogramme für komplexe, neue Themen zielen auf Komplexitätsreduktion ab* → *Kehrseite: oft Beschränkung auf kleine, „einfache“ Einzelmaßnahmen („tiefhängende Früchte“)* ohne systemverändernde Wirkung → zukünftig vermehrt transformative Anpassungsmaßnahmen forcieren!

- *Für die Modellwirkung zentrale Programmphase: Vermittlung und Transfer der Erfahrungen und guter Praxisbeispiele an andere Gemeinden*
 - ➔ Erfolgsgeschichten und Leuchtturmprojekte professionell aufbereiten
 - ➔ Akteure aus bestehenden Modellregionen als persönliche ‚Testimonials‘ in die Dissemination einbeziehen
 - ➔ Gemeinde-Tandems bilden (Twinning-Prinzip: KWA-erfahrene Gemeinden & Newcomers)
 - ➔ Ggf. zusätzliche Ressourcen in Disseminierungsphase einbringen
 - ➔ (...) ?!
- *Experimentier- und Lerncharakter nicht durch zu strenge Programmvorgaben ersticken ➔ Lösungsansätze ohne Angst vor Fehlern ausprobieren zu dürfen, ist ein Erfolgsfaktor von Pilot- und Modellprogrammen*
- *Herausforderung: Verstetigung nach Auslaufen der Förderphase ➔ siehe die GOAL-Empfehlungen... 😊*

GOAL:

- Synthesebericht
- Strukturierte Empfehlungen zu kommunaler KWA in Österreich (mit Umsetzungshilfen und Praxisbeispielen)
- Policy Briefs
- Kurzfilme für Gemeinden
- Anpassungstipps für Gemeinden und BürgerInnen
- KWA-Schulungsmodul für Klimabündnis-Lehrgang

<http://klimawandelanpassung.at/goal/>

GoApply:

- Country Reports on climate adaptation governance (AT, CH, DE, IT) with case studies, barriers, success factors, lessons learnt, enhancement options
- Transnational synthesis report with compilation of good practice examples, overall lessons learnt and policy recommendations
- Multilingual booklet 'Good practice of stakeholder participation in the Alpine Space'

www.alpine-space.eu/projects/goapply/en/project-results

- Governance mappings and interactive online visualisation for all 7 Alpine countries (+ FR, SI, FL)

www.wsl.ch/gov-vis-cca

VERGELT'S GOTT FÜR DIE AUFMERKSAMKEIT

Wolfgang Lexer

Umweltbundesamt GmbH

Abt. Umweltfolgenabschätzung & Klimawandel

0043 (0)1 31304-3480

wolfgang.lexer@umweltbundesamt.at

Umweltbundesamt
www.umweltbundesamt.at

KLAR! Workshop
Klima- und Energiefonds ● 3. Mai 2019