

# GOVERNANCE VON KLIMAWANDEL-ANPASSUNG IN GEMEINDEN

Wolfgang Lexer, Therese Stickler, Umweltbundesamt Steiermärkische Landesregierung, 19.-20. Februar 2018, Graz Lernwerkstatt Klimawandelanpassung, Modul 3

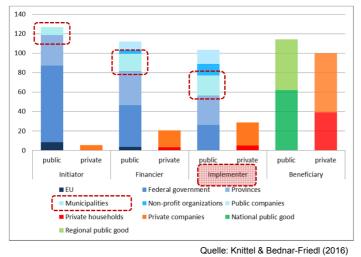


# ANPASSUNG: EIN HANDLUNGSFELD FÜR GEMEINDEN

- Bedeutende Fortschritte bei Anpassungsstrategien auf den Ebenen Bund und Länder sowie bei der Bereitstellung von Wissensgrundlagen und Umsetzungshilfen
- Konkrete Umsetzung von Maßnahmen insbesondere auf der regionalen und lokalen Ebene aber oft noch schleppend und lückenhaft
- Klimawandelanpassung in Österreich noch kaum auf der Ebene von kleinen Gemeinden angekommen
  - > 99% aller österreichischen Gemeinden mit 66% der Bevölkerung haben weniger als 30.000 EW
- Gemeinden: zentrale, geeignete und notwendige Ebene bei der Klimafolgenbewältigung
- Zusammentreffen von Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten auf der kommunalen Ebene:
  - o Unmittelbare Betroffenheit durch den Klimawandel, Schadenspotenziale, Klimafolgerisiken
  - o Zunehmende direkte und indirekte Auswirkungen
  - o Unmittelbarer und spürbarer Anpassungsbedarf
  - Anpassungsrelevante Kompetenzen und Aufgabenbereiche von Gemeinden (inkl. als Kooperationspartner von Ländern und Bund)
  - Lokales Wissen (Probleme, Erfahrungen, Handlungsmöglichkeiten)
  - o Unmittelbarer eigener Nutzen von Anpassungsmaßnahmen

ACCINCY AUSTRIA **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>

# ROLLE DER GEMEINDEN IN DER ÖSTERREICHISCHEN ANPASSUNGSSTRATEGIE



- Gemeinden werden explizit als Umsetzungsakteure in 60 Handlungsempfehlungen genannt
- Bedeutung der Gemeinden (und von privaten Akteuren!) nimmt zu, je weiter Maßnahmen in Richtung Umsetzung gelangen





AGENCY AUSTRIA **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>



# 1) Governance von kommunaler Anpassung an den Klimawandel



Wolfgang Lexer & Therese Stickler Umweltbundesamt

Daniel Buschmann & Reinhard Steurer
Universität für Bodenkultur (BOKU)
Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik

Judith Feichtinger
Zentrum für Soziale Innovation (ZSI)

Sabine Wendtner, Michaela Hauer, Petra Schön Klimabündnis Österreich







### **PROJEKT GOAL**



### Governance of local adaptation to climate Fokus und Ziele change

Förderprogramm: ACRP (KLIEN), 05/2016 -12/2018

#### Projektpartner:

- Lead: Umweltbundesamt GmbH
- Universität für Bodenkultur, Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik
- Zentrum f
  ür soziale Innovation (ZSI)
- Klimabündnis Österreich

Fokus: Phasen Thematisierung (Agendasetzung) + Umsetzung (Institutionalisierung, Verankerung, Verstetigung)

- 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
- 3) Entwicklung kommunaler Anpassungspfade für österreichische Gemeinden (Synthese) und Empfehlungen für das Governance
- 4) Aufbereitung und Kommunikation der Ergebnisse







agency austria **umwelt**bundesamt<sup>©</sup>





# 1.1) Kommunale Klimawandelanpassung in anderen Ländern

Daniel Buschmann & Reinhard Steurer Universität für Bodenkultur Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik

> Wolfgang Lexer Umweltbundesamt









AGENCY AUSTRIA **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>

## INTERNATIONALER VERGLEICH





Forschungsfrage: <u>Inwieweit</u>, <u>warum</u>, und <u>wie</u> passen sich kleine Gemeinden an den Klimawandel an?

**Wissenslücke:** <u>Kleine Gemeinden</u> unter 30.000 EW (99% aller österreichischen Gemeinden mit 66% der Bevölkerung)

- Auswertung der internationalen Literatur → 11 Fallstudien, > 12 wissenschaftliche Artikel
- Empirische Fallstudien
  - Fallstudienauswahl
     → 11 kleine Gemeinden in Bayern (DE)
  - Durchführung der Fallstudien
     → 21 halbstrukturierte Interviews
  - Fallstudienspezifische Analyse → 11 "within-case" Analysen
- Fallstudien-übergreifende Analyse
   → 1 vergleichende Analyse
- Synthese von Literaturreview und internationalen Fallstudien (Journalpublikation)
- Schlussfolgerungen und Empfehlungen: Was können österreichische Gemeinden von den internationalen Erfahrungen lernen?







ACENCY AUSTRIA **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>

# WAS SAGT DIE INTERNATIONALE LITERATUR?





- Lokale Ebene hat zentrale Rolle bei der Anpassung und ist geeignete
   Umsetzungsebene, aber lokale Anpassung steckt noch in den Kinderschuhen
- Anpassung in kleinen Gemeinden passiert bislang offenbar "unterhalb des Radars" der Forschung
- Gemeindegröße ist wichtiger Faktor: ≈ lineare Korrelation zum Umsetzungsgrad
  - Kleine Gemeinden zeigen fast keine KWA-Aktivitäten
  - o Pragmatische Gründe: Mangel an Ressourcen, Kapazität, Interesse
- Anpassungsmaßnahmen meist reaktiv, in kleinen Schritten und oft unbewusst
- Extremereignisse öffnen "policy windows" für Agendasetzung oder Übergang zur Umsetzung
- Maßnahmen im Bereich Wassermanagement überwiegen (Starkregenentwässerung, Hochwasserschutz, Küstenschutz, etc.)







# WAS SAGT DIE INTERNATIONALE LITERATUR?





#### Erfolgsfaktoren:

- Zentrale nationale Steuerung und Finanzierung (NO, SE, DK, NL)
- Dezentrale, partizipative Steuerung und nationale Finanzierung (FI, IT, BR)
- Engagierte, aktive Einzelpersonen, v.a. in Gemeindeverwaltung (Klimawandel-Manager), teils im Kontext von Forschungsprojekten
- Nationale Finanzierung von lokalen KWA-KoordinatorInnen (NO, SE, DE)
- Nationale Verpflichtungen (z.B. UK, DK)
- Unterstützung durch den Bürgermeister
- Lokale Gemeinde-Netzwerke, Feedbackschleifen mit lokalen Erfahrungen
- Unterstützung durch externe ExpertInnen

#### Barrieren:

- Unsicherheiten in Bezug auf lokale Klimafolgenabschätzungen
- Mangelnde Problemwahrnehmung / Desinteresse, andere Prioritäten
- Mangelnde Kapazitäten in der Gemeindeverwaltung (Personal, Zeit, Budget, Expertise)
- Schwache politische Führungsrolle des Staates, schwache politische Steuerung (beim Thema Klimawandel)
- Mangelnde Kooperation staatlicher Institutionen
- Institutioneller Widerstand (gegen top-down Interventionen)









ACENCY AUSTRIA **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>

## **FALLAUSWAHL**



- Schwierigkeiten, kleine anpassungsaktive Gemeinden zu finden...
- Gescheiterter Ansatz #1: Dutzende konsultierte europäische Anpassungsexperten (NL, IT, DK, CH, DE, SE, NO) waren nicht in der Lage, kleine Gemeinden mit umgesetzten Anpassungsmaßnahmen zu nennen (die für Österreich relevant sind)
- Gescheiterter Ansatz #2: Suche über Förderprogramme → laut 9 nationalen und regionalen Fördermanagern in Deutschland nehmen kleine Gemeinden nicht an Fördermaßnahmen teil (zu wenig Kapazitäten, Interesse, Bewusstsein)
- Erfolgreicher Ansatz #3: Forschungsprojekt der FH München
  - Schriftliche Befragung von 1.840 bayerischen Gemeinden < 20.000 EW zum Stand von Klimaschutz & Anpassung
  - > 400 Antworten
  - Gute Vergleichbarkeit mit Österreich (politisch-administratives System, Klimawandelbetroffenheiten)
- Vorauswahl der aktivsten Gemeinden mit den meisten umgesetzten Anpassungsmaßnahmen durch FH München





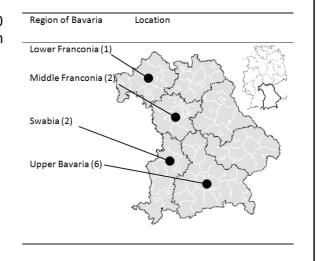


AGENCY AUSTRIA **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>

## **FALLSTUDIENDESIGN**



- Fallstudien in 11 Gemeinden: 1.800 18.000 Einwohner; großteils ländlich, teils sub-urban
- 2 Interviews je Gemeinde (21 insgesamt)
- Befragte ExpertInnen:
  - Bürgermeister (10)
  - Kommunale Klimawandel-Manager (6)
  - Raumplanungsreferenten (2)
  - Baureferent (1)
  - VertreterInnen lokaler Klimainitiativen (2)







InFER





agency austria **umwelt**bundesamt<sup>©</sup>

# **ERGEBNISSE: AGENDASETZUNG**



- Relevanz Klimapolitik: nur für 2 Gemeinden eine Priorität; für alle anderen am Ende aller anderen täglichen Aufgaben
- Klimaschutz / Anpassung: keine konsistente Unterscheidung, regelmäßige Vermengung
  - o aber Gemeinden mit langer Erfahrung im Klimaschutz sind meist auch aktiver bei Anpassung
  - o Hemmfaktor: Befassung mit Anpassung wird teils als Eingeständnis gesehen, dass Klimaschutz gescheitert ist → Befürchtung, engagierte BürgerInnen und Gemeindebedienstete zu demotivieren
- Häufigster Treiber für Anpassungsmaßnahmen: fast ausschließlich in Reaktion auf aufgetretene Klimawandelfolgen (Extremereignisse)
- Initiatoren: Bürgermeister oder zuständiger Gemeindefachreferent (Baubehörde, Raumplanung, KWM)
- Häufigste Klimawandelbetroffenheiten: Starkregen (10x), Hochwasser (7x), Trockenheit (6x), Sommerhitze (5x), Schädlingskalamitäten – LW, FW (5x), abnehmender Schneefall – Tourismus (5x)
- Unsicherheiten von Klima(folgen)szenarien: kein Thema (weil Anpassung reaktiv und "Navigation auf
- Konflikte zu Anpassungsthemen: selten (Ausnahme: Eingriffe in Grundeigentumsrechte; erhöhte Gemeindeausgaben) → Anpassung ist in den Gemeinden unpolitisches und rein administratives/ fachliches Thema → Desinteresse und keine Beteiligung von Zivilgesellschaft/Gemeinderat → wird als Vorteil gesehen, weil es den Verwaltungsexperten Freiraum lässt

ACCINCY AUSTRIA **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>

#### **ERGEBNISSE: UMSETZUNG**





- Anpassungsmaßnahmen: Regenwassermanagement (Entwässerung) + Hochwasserschutz (z.B. Retentionsräume) [16x], Hitzeschutz und Trockenstress (z.B. Begrünung/Beschattung, Waldumbau) [8x]
- Involvierte Akteure: meist kommunales Fachpersonal; oft zusätzlich regionale Institutionen (z.B. Wasserbehörde); Agendasetzer (Bürgermeister, KWM) als Umsetzungstreiber im Hintergrund
- Finanzierung: großteils nur Gemeindebudget
- Klare Verantwortlichkeiten für Anpassung: nein → Erklärungsansatz: Bürgermeister mit langen Dienstzeiten → Generationswechsel in Gemeindeverwaltung könnte Verbesserung bringen
- Rolle von Gemeindestrategien: thematische Strategien (z.B. räumliche Gemeindeentwicklung) [5x], integrierte Klima-/Energiestrategien [2x]; generelle Ablehnung von Strategien [4x]
- Rolle der NAS: deutsche NAS war nur einem (sic!) Interviewpartner bekannt; wird für nicht relevant gehalten → in föderalen Staaten nur schwacher Link zwischen nationaler und lokaler Ebene
- Unterstützung: nur 4 Gemeinden benutzten unterstützendes Informationsmaterial (Handbuch, Guidelines etc.) oder professionelle Klimafolgenabschätzung; Häufige Kritik an Informationsüberflutung; Vertrauen auf eigene Qualifikation und Erfahrung, anlassbezogen eigene Recherchen → Gemeinden zeigen starkes Autonomiebedürfnis, top-down Einflussnahme ist unpopulär
- Festgestellter Mangel: Kapazität; Expertise zu alternativen Anpassungsoptionen; finanzielle









agency austria **umwelt**bundesamt<sup>©</sup>

# **EVALUIERUNG DURCH DIE GEMEINDEN**



#### Erfolgsfaktoren:

- Engagierte Personen, unterstützende Gemeindeverwaltung (7x)
- Überzeugte BürgerInnen (7x)
- Pragmatische Ansätze (5x)
- Lokale(r) Klimaschutzmanagerln (4x)
- Finanzielle Vorteile für BürgerInnen (4x)
- Kooperation mit anderen Gemeinden (4x)
- Konsens zwischen Verwaltung, Regierung & BürgerInnen (4x)
- Autonomie der Gemeinde (3x)
- Integratives Klimaschutzkonzept (3x)
- Wohlstand der Gemeinde (3x)
- Junges Team in der Verwaltung (2x)
- Externe ExpertInnen (2x)
- Strikter gesetzlicher Rahmen (2x)

#### Klimabündnis Österreich

#### Empfehlungen für andere Gemeinden:

- Nicht "von oben" umsetzen (4x)
- Stärker Problembewusstsein "von oben" schaffen (4x)
- Viele kleine Schritte gehen (4x)
- Externe ExpertInnen einbeziehen (4x)
- Kommunales Klimaschutzkonzept beauftragen (4x)
- BürgerInnen finanzielle Vorteile aufzeigen (4x)
- Dialog mit BürgerInnen (3x)
- Lokale Netzwerke von Gemeinden (3x)
- KlimaschutzmanagerIn einstellen (3x)
- Pragmatische Lösungen suchen (3x)
- Sich der lokalen Probleme bewusst werden und handeln (3x)
- Zusammenarbeit mit Institutionen auf h\u00f6heren Ebenen (3x)

AGENCY AUSTRIA **umwelt**bundesamt

#### WAS ERWARTEN SICH DIE GEMEINDEN?



#### Erwartungshaltungen:

- Stärkeres politisches Commitment zu Anpassung auf übergeordneten Ebenen
- Mehr finanzielle Unterstützung, bei gleichzeitigem Verzicht auf übermäßige top-down Einflussnahme
  - Bessere Gemeindefinanzierung generell [7x]
  - o Bessere Förderung für lokale Anpassung im Speziellen [4x]
- Finanzielle Förderung für permanentes spezifisches Personal in Gemeinden (auch zur besseren Erschließung der Förderlandschaft) [4x]
- Keine zusätzlichen gesetzlichen Regelungen [4x]







agency austria **umwelt**bundesamt<sup>©</sup>





# 1.2) Erfahrungen mit kommunaler Umsetzung von Klimaschutz (KS) und nachhaltiger Entwicklung (NH) in Österreich

Judith Feichtinger
Zentrum für Soziale Innovation (ZSI)

Wolfgang Lexer, Therese Stickler Umweltbundesamt GmbH







# DIFFUSION VON KS UND NH IN ÖSTERREICH





**Ziel:** Lernen von vorliegenden Erfahrungen österreichischer Gemeinden mit Integration von anderen umweltpolitischen Themen in die Kommunalpolitik und Ableiten von Empfehlungen für die Diffusion (Agendasetzung, Verankerung, Umsetzung) von lokaler Klimawandelanpassung

- Politikdiffusion auf lokaler/regionaler Ebene in Österreich
  - Klimaschutz (KS)
  - Nachhaltige Entwicklung (NH)
- Literaturstudie
- Interviews (n=13)
- Fokusgruppen-Diskussionen (n=3)

#### Instrumente, Netzwerke, Prozesse:

- LA 21- Prozesse (ca. 480 Gemeinden in Österreich)
- Dorferneuerung
- LEADER
- Klimabündnis (ca. 969)
- E5 (206)
- e-GEM (OÖ)
- KEM Klima- und
   Energiemodellregionen (ca. 772)









# KURZFASSUNG GESAMTERGEBNISSE



#### Erfolgsfaktoren für Diffusion und Eintritt auf Gemeindeagenda:

- Einstieg über Einzelprojekte (z.B. Sonnenkollektoren, Biomasse-Heizanlage)
- In Reaktion auf (lokale oder regionale) Probleme (Abwanderung, Agrarstrukturwandel, Ölpreis, etc.)
- Vorbildwirkung von Nachbargemeinden
- Schlüsselrolle von Einzelpersonen: Bürgermeister, Fachreferenten
- Kontroversen im Gemeinderat häufig: intensive Überzeugungsarbeit und Lobbying notwendig
- Hohe Bedeutung von staatlichen Unterstützungs- und Förderstrukturen (Finanzierung, Expertise, Prozessunterstützung)







ACCINCY AUSTRIA **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>

### KURZFASSUNG GESAMTERGEBNISSE



#### **Umsetzung:**

- Umsetzungsdynamik variiert stark zwischen Themen, Instrumenten und Regionen/Gemeinden:
  - unterschiedliche Phasen der Aktivität (z.B. LA21-Gemeinden nach einigen Jahren tw. inaktiv; bei KS schwankend und stark von politischer Wichtigkeit abhängig)
  - Kontinuität der Prozesse nicht gewährleistet
- Nur teilweise "erfolgreiche" Diffusion: nur Teil der Gemeinden nimmt an Programmen teil; Projekte hatten in Gesamtheit zu wenige positive Auswirkungen, internationale Ziele konnten nicht erreicht werden
- Teilerfolge: Fokus auf eher leicht umzusetzenden, kostengünstigen, aber systemkompatiblen Maßnahmen (z.B. energieeffiziente Beleuchtung, Solaranlagen); systemverändernde Maßnahmen schwierig und von übergeordneten Ebenen abhängig (z.B. Verkehr, Raumplanung)
- => komplexe Themen mit langfristigen Lösungen diffundieren schwieriger













# 1.3) Zusammenschau: Erfolgsfaktoren, Hemmfaktoren, Empfehlungen

Wolfgang Lexer, Therese Stickler
Umweltbundesamt GmbH

Daniel Buschmann, Reinhard Steurer Universität für Bodenkultur, Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik

Judith Feichtinger
Zentrum für Soziale Innovation (ZSI)







## **ERFOLGSFAKTOREN**

- Akuter Problemdruck (durch externe, klima-/ wetterinduzierte Ereignisse): wirken als "fokussierende Ereignisse" und schaffen "policy windows":
  - → können auch Ereignisse woanders mit entsprechender Medienaufmerksamkeit sein
  - → Voraussetzung: Bewusstsein, Wissensbasis und Maßnahmen sind bereits vorhanden
  - Risiko: Verharren in reaktivem Modus, Fehlanpassungen
- Engagierte, aktive Akteure in der Gemeinde ("change agents" / "Kümmerer"):
  - → Bürgermeister, Fachreferenten in Gemeindeverwaltung, Klimawandelmanager als Initiatoren und Umsetzungstreiber
  - → Unterstützung durch Bürgermeister, Gemeinderat, Aktiv-BürgerInnen





- Professionelle externe Unterstützung (Vulnerabilitäten, Anpassungsoptionen; Prozess): Expertise durch Planungsbüros, überörtliche Fachbehörden, NGOs, Universitäten, Forschungsprojekte
  - → erhöht auch Durchsetzbarkeit von Lösungen
  - u.a. externe Prozessbegleitung gilt als Erfolgsfaktor
- Andocken an KS- und LA21-Prozesse (Themen, Personen, Prozesse), wenn diese langfristig etabliert sind
- Integration von KWA in vorhandene Konzepte oder laufende Planungsprozesse zur Gemeindeentwicklung (Instrumente zu räumlicher Entwicklung, Klimaschutz, Nachhaltigkeit)





InFER





agency austria **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>

# **ERFOLGSFAKTOREN**

- Aktive, koordinierende, unterstützende Rolle von Bund + Land
- Staatliche Förderung für Gemeinden (KWA-Prozess, Konzepterstellung, lokale Koordinationskapazitäten):
  - hilft bei Überwindung von Kapazitätsmängeln
  - erleichtert Durchsetzung in Gemeinderat und gegenüber Öffentlichkeit
  - → Koppelung von Förderungen an Bedingungen (z.B. Inanspruchnahme von Beratungen, Betroffenheitsanalyse als Voraussetzung, etc.)
  - → Langfristigkeit und Kontinuität von Förderprogrammen mit klaren Strukturen
  - Niederschwelliger Zugang durch Koordinations- und Beratungsstellen auf Landesebene; Förderberatung durch Mittlerinstitutionen





- Förderprogramme (KS, NE) reduzieren Komplexität und erleichtern Einstieg durch konkrete, erreichbare Zielsetzungen und inkrementelle Veränderungen
  - Nachteil: Fokus auf Nischenlösungen und kleine Maßnahmen mit rascher Wirkung
- Staatliche Strategien und Förderungen signalisieren Wichtigkeit und erhöhen politische Relevanz des Themas in Gemeinde
  - → inkohärente Politiken jedoch kontraproduktiv
- Gemeindenahe Mittler- / Transfer-Organisationen und Netzwerke (KB, e5, etc.) erfüllen wesentliche Funktionen (von Initiierung über Beratung bis zu Ressourcen- und Expertenpooling)
- KW-unabhängige Motivation: KWA-Maßnahmen mit unmittelbarem, sichtbaren Eigennutzen für Gemeinde ("no-regret", "win-win")
  - → (komparative) Kostenvorteile, Einsparungen, KWunabhängiger Nebennutzen

environment umweltbundesamt<sup>®</sup>

11

# **ERFOLGSFAKTOREN**

- Bereitstellung und Vermittlung gebündelter, qualitätsgesicherter, zielgruppenspezifischer Information, Weiterbildung sowie Angebote für Gemeinden zur Beratung, Unterstützung und Begleitung bei Umsetzung
  - v.a. durch Land und Transferinstitutionen
- Regionale Gemeindenetzwerke f\u00f6rdern soziales Lernen, "peer-to-peer"- Austausch, Agendasetzung durch Imitation, Wissenstransfer und politisches Commitment in Gemeinden
- KWA ist derzeit (noch) überwiegend konfliktarmes, wenig kontroversielles, unpolitisches Thema (weil bisher wenig aufwändige Maßnahmen mit direktem Nutzen für Fachzuständige dominieren)
  - → im Gegensatz zu zu KS + NE



- schafft Handlungsspielraum für Akteure in Gemeindeverwaltung und ermöglicht pragmatische Fachlösungen
- → aber bislang weitgehend ohne Einbeziehung der Öffentlichkeit ("policy without public")
- Öffentlichkeitsbeteiligung und breite Bewusstseinsbildung waren Erfolgsfaktor bei KS + NF
  - → Voraussetzung, dass weitreichendere Maßnahmen von Bevölkerung mitgetragen werden
  - schafft die Basis für Verhaltensänderung von Privatpersonen







agency austria **umwelt**bundesamt<sup>©</sup>

# **HEMMFAKTOREN**

#### Persistente Rahmenbedingungen:

- Gemeindegröße / Einwohnerzahl → je kleiner die Gemeinde, desto inaktiver (Finanzkraft, Ressourcen, Kapazitäten)
- Schlechte Diffundierbarkeit des Themas (komplexe, langfristige, übergreifende Probleme; mangelnde Standardlösungen)

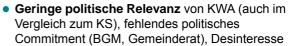
#### Beeinflussbare Faktoren:

- Keine konsistente Unterscheidung zwischen Klimaschutz + Anpassung (und Umweltpolitik i.A.)
  - → wird als Expertendiskurs wahrgenommen
  - → fehlende Trennung von Zuständigkeiten
- Mangel an Problembewusstsein, noch zu schwacher Problemdruck (Schwelle für Agendasetzung)







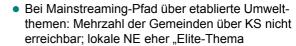


- → KWA wird als Eingeständnis des Scheiterns von KS wahrgenommen → befürchtete Demotivation von GemeindeakteurInnen
- Folge der geringen Verbindlichkeit von KWA-Politik und der geringen politischen Priorität auf höheren Ebenen
- → Andere (verpflichtende) Gemeindeaufgaben werden als dringlicher wahrgenommen
- Begrenzte Gemeindekapazitäten:
  - → Personal, Budget, Zeit
  - fehlende oder nicht eindeutige Zuständigkeiten
  - → Mangel an gemeindeeigener Expertise und Knowhow (→ kann v.a. im Gemeinderat hemmend wirken, weil nicht-sachliche Argumente dominieren)

AGENCY AUSTRIA **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>

### **HEMMFAKTOREN**

- Zugang zu Förderprogrammen (Bund, Land) erschwert durch: geringe Teilnahme kleiner Gemeinden; mangelnde Kapazität, Interesse, Expertise; komplizierte Auflagen; Fragmentierung der Förderlandschaft; kurzfristige Fördermaßnahmen
- Finanzierung: meist keine Förderung der Umsetzung von KWA-Maßnahmen (wenn, dann Beratung und Konzepterstellung) → verringert Durchsetzbarkeit in Gemeinderat und gegenüber Öffentlichkeit
- Kaum Öffentlichkeitsbeteiligung bei KWA: wird bislang als fachlich-administratives, apolitisches Expertenthema wahrgenommen
  - → konfliktarme, pragmatische Umsetzung
  - aber Transformationspotenzial nicht ausgeschöpft; Agendasetzung nicht nachhaltig; private Haushalte nicht erreichbag



- Keine oder wenige systemverändernde Maßnahmen mit zu geringer gesamthafter Wirkung:
  - umgesetzt wurden/werden primär einfache, günstige, kleinere "win-win"-Maßnahmen mit rasch sichtbaren Vorteilen
  - nach Abschluss von Teilprojekten droht Abflachen von Prozessen
- Wahrgenommenes Überangebot an Informationen (vs. Kapazitätsmangel); tw. zu wenig zielgruppenorientiert; klassische Einweg-Vermittlung zu wenig wirksam
- Institutioneller Widerstand, Bedürfnis nach Gemeindeautonomie

ACENCY AUSTRIA **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>

#### **EMPFEHLUNGEN**



# Schaffung klarer kommunaler Zuständigkeitn und lokaler Koordinationskapazitäten

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

#### Rahmenbedingungen:

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

#### Rollen:

- Koordination und Umsetzungstreiber in der Gemeinde
- Schnittstelle zu Land / Region / Förderprogrammen



InFER





ACENCY AUSTRIA **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>



Vorbereitung auf "fokussierende Ereignisse" und Nutzung von Problemdruck als "Möglichkeitsfenster" für Thematisierung, Umsetzung von Maßnahmen und/oder Verstetigung

- Wissensbasis, Argumentarium und erste Handlungsmöglichkeiten sollten vorhanden sein
- Einbringen von ersten Maßnahmenvorschlägen, guten Praxisbeispielen aus anderen Gemeinden, Finanzierungsmöglichkeiten
- Aufgreifen von ev. vorangegangenen Diskussionen bzw. Maßnahmenplanungen in der Gemeinde
- Nutzen für Gemeinderatsbeschluss, Einleitung Strategieprozess, Schritte zur Institutionalisierung
- Erste Maßnahmen als Einstieg nutzen, um antizipative Herangehensweise aufzugleisen (Vermeiden rein reaktiver Handlungsmuster)







ACENCY AUSTRIA **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>

#### **EMPFEHLUNGEN**



#### Übergang von reaktiver zu antizipativer Anpassung

- Einstieg mit Analyse und Priorisierung von Klimawandelbetroffenheiten (Vulnerabilitäten, Risiken) auf Basis aktueller Klimasensitivität und längerfristiger Klimaszenarien
  - ggf. im Anschluss an Initialereignis bzw. Einstiegsprojekt
  - kann pragmatisch mit Hilfe vorhandener Unterstützungstools (ÖKS15 Bundesländerszenarien, FAMOUS, ClimaMaps, etc.) und im Team mit zentralen Gemeindeakteuren (Bgm, VerwaltungsexpertInnen, etc.) erfolgen
- 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
- Basis für Ableitung von prioritären Handlungsbereichen, Zuständigkeiten, Instrumenten/Prozessen
- Bund/Land: Betroffenheitsanalyse kann auch als F\u00f6rdervoraussetzung eingefordert werden







environment umweltbundesamt<sup>®</sup>



#### Kommunalpolitischen Willen und Verpflichtung zur Anpassung herbeiführen

- Bürgermeister als Schlüsselakteur ins Boot holen
- 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, Gemeindearzt, etc.)
- Günstige (partei)politische Akteurskonstellationen in der Gemeinde für Agendasetzung nutzen
- Kommunalpolitische Akteure als lokale Experten ansprechen und einbeziehen
- Frühzeitig erste Umsetzungsvorschläge, Finanzierungsoptionen und gute Beispiele von anderswo einbringen
- Bürgermeister und Gemeinderat regelmäßig informieren und mit Thema KWA befassen (iterative Agendasetzung)







agency austria **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>

# **EMPFEHLUNGEN**



# Verankerung von Anpassung (Ziele, Maßnahmen) in gemeindeweiten Strategien, Konzepten und Prozessen

- a) Integration in bestehende thematische Instrumente der Gemeindeplanung und -entwicklung oder in laufende Entwicklungsprozesse
  - Örtliches Entwicklungskonzept, integrierte Klima-/Energiestrategie, kommunales Klimaleitbild, nachhaltige Entwicklung, Tourismuskonzept, etc.
- b) Erstellung eines eigenen Klimawandelanpassungs-Konzepts (mit Beschluss Gemeinderat)
  - mit konkreten Maßnahmen, Zuständigkeiten (Koordination, Umsetzung), Zeitplan, Budgetierung (bei ausreichenden Flexibilitätsspielräumen)

#### Einstieg über konkrete no-/low-regret/win-win Maßnahmen

- Beginnen mit kleineren, wenig aufwändigen und schrittweisen Anpassungsmaßnahmen, die in jedem Fall positive Wirkungen und Vorteile schaffen
- aufbauend auf "quick wins" l\u00e4ngerfristige antizipative Anpassungsstrategie verfolgen und Verstetigung einleiten







AGENCY AUSTRIA **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>



#### Einbeziehung professioneller externer Expertise

- Überwindung von Mangel an Know-how (Klimaszenarien, Klimawandelfolgen und –betroffenheiten, Anpassungsoptionen)
- 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
- Externe Prozessbegleitung ist empirischer Erfolgsfaktor
- Wer? Planungs-/Ingenieurbüros, Universitäten, Mittler-/Transfer-Organisationen (NGOs), Forschungsprojekte ("outside-in" Modell der Agendasetzung)

#### Bildung von regionalen Gemeindenetzwerken für Erfahrungsaustausch und Lernen

- ermöglicht Pooling von Ressourcen und ExpertInnen, soziales peer-to-peer Lernen, Vorbildwirkung
- Unterstützende Rolle von Transfer-/ Mittlereinrichtungen (KB etc.)
- Mindestmaß an Institutionalisierung (Koordination, regelmäßige Treffen, Tagungen etc.) ist hilfreich
- kann politisches Commitment in Gemeinden stärken
- Abstimmung bei gemeindeübergreifenden Anpassungsmaßnahmen (Flussräume etc.)



InFER



AGENCY AUSTRIA **umwelt** bundesamt<sup>®</sup>

# **EMPFEHLUNGEN**



#### Einbeziehung der Öffentlichkeit und lokale Bewusstseinsbildung

- Öffentliche Unterstützung (Druck) von KWA korreliert positiv mit Bereitschaft zur kommunalpolitischen Agendasetzung und Maßnahmenentwicklung (EEA 2014)
- Beteiligung begünstigt Ausschöpfen des transformativen Potenzials von KWA: wenn kommunale Anpassung ein nicht-öffentliches, administratives Fachthema bleibt, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, das KWA auf kleine Einzelmaßnahmen beschränkt bleibt
- Bürgerbeteiligung ist Voraussetzung für konsensuales, überparteiliches Commitment
- Einbeziehung von BürgerInnen ermöglicht aktives und frühzeitiges Erkennen und Management von konkurrierenden Interessen und Konflikten
- 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; breite Öffentlichkeit
- Wie? öffentliche Gemeinderatssitzungen, Bürgerversammlungen, Gemeindebrief, etc.

ABER: Geeignete Form, Intensität und Zeit der Partizipation wählen! Nicht jedes Anpassungsthema ist gleichermaßen für Beteiligung geeignet





ACENCY AUSTRIA **umwelt**bundesamt



#### Kommunikation und "Framing" von Klimawandelanpassung in Gemeinden

- In Abgrenzung vom Klimaschutz unmittelbare Vorteile und Eigennutzen der Gemeinde bzw. von sektoralen Handlungsfeldern herausstellen
  - > insb. Kostenvorteile, Einsparungen, Vermeidung von Schäden und Folgekosten, etc.
  - > Kosten-Nutzen-Darstellungen einsetzen
- Wesentlich: Multiplikator- und Diffusionsrolle von Mittlerinstitutionen
- Niederschwellig, zielgruppengerecht, Übersetzung abstrakter Begriffe
- Direkte, persönliche interaktive Beratung vor Ort
- Vorbildwirkung von Personen
- Einsatz von Pilotprojekten, Vorbildwirkung glaubhafter Personen, peer-to-peer learning (Testimonials)
- Formate, die KWA persönlich erlebbar machen: Exkursionen, Wanderausstellungen, ...







AGENCY AUSTRIA **umwelt**bundesamt<sup>©</sup>

#### **EMPFEHLUNGEN**



# Staatliche Förderung von kommunaler Klimawandelanpassung (Förderprogramme) kombiniert mit "sanfter Steuerung"

- Notwendig zur Überwindung von Kapazitätsengpässen; signalisiert politische Relevanz und Commitment höherer Ebenen
- Spektrum möglicher Fördergegenstände: spezifisches Personal, Konzepterstellung,
   Prozessbegleitung, konkrete Maßnahmenplanung (nicht nur auf Beratungsleistung beschränken)
- Förderung der Maßnahmenumsetzung durch bestehende Förderkulisse ermöglichen (?)
- "Sanfte Steuerung" durch Koppelung an Förderbedingungen möglich, z.B. Betroffenheitsanalyse, Schaffung von Koordinationsstelle, KB-Mitgliedschaft, etc., bei gleichzeitiger bottom-up thematischer Schwerpunktsetzung durch die Gemeinden
- Einbindung von Mittlerinstitutionen in Umsetzung/Abwicklung
- Inhaltliche und finanzielle Kontinuität der Förderprogramme
- Klare und kohärente Förderstrukturen, Niederschwelligkeit, einfache Abwicklung
- Land als Fördergeber hat i.d.R. höhere Akzeptanz bei Gemeinden als der Bund







#### **EMPFEHLUNGEN: OFFENE FRAGE**





Integration von KWA in bestehende Förderprogramme zu KS / NE vs. spezifische Förderprogramme für KWA ("mainstreaming" vs. "stand-alone")

- 1) Argumente für Integration in bestehende thematische Förderschienen:
- Neue Programme erschweren Zugang von Gemeinden zu ohnehin komplexer Förderlandschaft
- Unterstützt Nutzung von Gemeinsamkeiten und Synergien (win-win-Lösungen)
- Zielgruppe schon engagierter KS-/KEM-Gemeinden leichter erreichbar
- Vermeidung von Parallelstrukturen in Land und Gemeinden; Effizienzvorteil durch Nutzung bestehender Strukturen
- 2) Argumente für Trennung und eigene spezifische KWA-Förderschiene:
- Andernfalls (weiterhin) hohes Risiko der einseitigen Befassung mit Klimaschutzthemen
- KWA-Maßnahmen sind vielfach im unmittelbaren Eigeninteresse von Gemeinden und politisch weniger kontroversiell: dieser Vorteil sollte bei Framing und Agendasetzung genutzt werden
- Eigenes Programm erleichtert Kommunikation und Überzeugungsarbeit in Gemeinden

**Aber:** auf Gemeindeebene sind pragmatische Gründe entscheidend, ob gemeinsame oder getrennte Zuständigkeiten für KS + KWA



InFER





ACENVIRONMENT **umwelt**bundesamt

# **EMPFEHLUNGEN**



# Unterstützender Rahmen durch Land (in Kooperation mit Transfer-/ Mittlereinrichtungen)

- Bereitstellung und Vermittlung qualitätsgesicherter, gebündelter Information
- Niederschwellige Beratungsangebote (zentrale F\u00f6rderberatung, Vermittlung von ExpertInnen, Prozessberatung, Informationsquellen, etc.)
- **Zentrale Ansprechstelle** für KWA in Gemeinden auf **Landesebene** schaffen: "one-stop-shop" (Ausbau bestehender Angebote, wie UGS in NÖ)
- Weiterbildungs- und Schulungsangebote, Veranstaltungen
- Etc.







REVIRONMENT **umwelt**bundesamt

# 2) PRAXISBEISPIELE FÜR KLIMAWANDELANPASSUNG IN GEMEINDEN AUS DEM ALPENRAUM

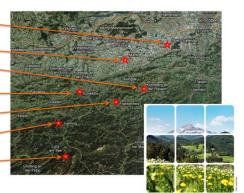
Wolfgang Lexer
Umweltbundesamt

environment umweltbundesamt<sup>®</sup>

# BEISPIEL 1: "WANDELBARES MOSTVIERTEL"

- Regionaler Anpassungsprozess im Rahmen des Interreg Alpine Space Projekts C3-Alps in der Pilotregion Mostviertel (NÖ) von 2011-2014
- 7 Gemeinden, 28 Gemeinde-Workshops, plus 4 gemeindeübergreifende Workshops und öffentliche Veranstaltungen
- Prozessmanagement: Klimabündnis NÖ, im Auftrag des Landes NÖ
- Themenvielfalt, spezifische Schwerpunktthemen in jeder Gemeinde, Maßnahmenkataloge und Umsetzung in allen Gemeinden

- Ober-Grafendorf —
- Mank –
- Kirchberg an der Pielach
- Scheibbs
- Frankenfels -
- Gaming \_\_\_\_
- Lunz —



#### Projektnachlese:

http://niederoesterreich.klimabuendnis.at/gemeindenprojektnachlese/wandelbares-mostviertel-fit-in-die-klimazukunftdas-projekt



#### **ERFOLGSFAKTOREN**

- Unterstützung durch Landesverwaltung und persönliche Anwesenheit bei Arbeitstreffen: demonstrierte politisches Engagement und hatte motivierende Wirkung auf Gemeinden
- Themenauswahl und Problemformulierung erfolgte "bottom-up" durch die Gemeinden: erwies sich als entscheidend für Engagement, Akzeptanz und Praxisrelevanz der entwickelten Maßnahmen
- Eingehen auf die spezifischen Bedürfnisse, Potenziale und Problemlagen jeder Gemeinde sowie der Präferenzen der kommunalen AkteurInnen: unterschiedliche Ansätze für unterschiedliche Gemeinden
- Positive Kommunikation von Klimawandelanpassung, durch Betonung von Chancen und Rahmung im Sinne von nachhaltiger Entwicklung, Resilienz und Erschließung von zukünftigen Entwicklungspotenzialen, anstatt primär über Risiken, Schäden und drohende Verluste
- Gute Vorbereitung, sorgfältige Planung und professionelle Organisation und Steuerung des Prozesses mit ausreichenden Ressourcen (Zeit, Budget), bei gleichzeitigem Vorsehen von Flexibilitätsspielräumen
- Zielgruppengerechte Aufbereitung und Vermittlung von Anpassungswissen Unterstützung durch Didaktik-Experten in internen Kommunikationstrainings half dabei, die Kommunikation zu professionalisieren
- Wahrung der richtigen Balance zwischen Motivation der kommunalen Stakeholder zur Beteiligung einerseits und Überforderung von deren Zeitressourcen und Kapazitäten anderseits: schwierig, aber entscheidend

#### **ERFOLGSFAKTOREN**

- "Übersetzung" der Handlungsempfehlungen der nationalen Anpassungsstrategie auf die kommunale Ebene
- Fokus auf no-regret Maßnahmen mit wenig Investitionsbedarf
- Netzwerken und Kooperation mit anderen, in der Region aktiven Organisationen war wesentlich für die Nachhaltigkeit des Anpassungsprozesses (Vernetzungsworkshops, etc.)
- Teilnahme als Pilotregion an einem alpenweiten EU-Projekt und Rolle als internationale "Pionierregion" waren für die Gemeinden starke motivierende Argumente

ACENCY AUSTRIA **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>

# BEISPIEL 2: ANPASSUNGSSTRATEGIE GRIMSELGEBIET (CH)



#### Erfolgsfaktoren:

- Anstoß kam von den beteiligten Gemeinden und regionalen Akteuren, das Pilotprogramm wirkte unterstützend
- Partizipative Erarbeitung in breit abgestützter Arbeitsgruppe, in der alle wichtigen Institutionen (inkl. kantonale Ämter) vertreten waren, im Rahmen eines moderierten Prozesses
- Alpine Naturgefahren wurden thematisch breit in Zusammenhang mit anderen Prozessen (Abwanderung, Überalterung, Erschließung) behandelt



- Einbettung von Klimaanpassung in gesamthaftes Konzept für klimaangepasste Regionalentwicklung
- Neben Risiken auch Chancen thematisieren
- Verbindlichkeiten für Umsetzung schaffen: schriftliches Commitment aller Beteiligten; Einrichtung einer Steuerungsgruppe mit dezentralen Verantwortlichkeiten; freiwillige Fortschrittsberichte

### BEISPIEL 3: KLIMAANGEPASSTE STADTENTWICKLUNG SION (CH)



#### Ziele und Inhalte:

Städtebauliche Maßnahmen auf öffentlichem und privatem Grund zur Anpassung an Hitzebelastung und Starkniederschläge:

 Begrünung, Beschattung, Vegetationsmanagement, Wasserflächen im öffentlichen Raum, Regenwassermanagement, etc.

#### **Erfolgsfaktoren**

- Breite Kommunikation gegenüber Stadtbevölkerung, Sensibilisierungsaktionen (Fachleute, Kinder, Öffentlichkeit)
- Sensibilisierung und Gewinnung von Akteuren aus Verwaltung, Architektur und Planung sowie von privaten Investoren
- Projekte im öffentlichen Raum und Unterstützung ausgewählter privater Grundeigentümer bei der Realisierung ihrer eigenen Projekte
- Mainstreaming und Verstetigung durch Anpassung der Raum-/ Stadtplanungsinstrumente: schrittweise Verankerung von Klimaanpassungsmaßnahmen in...
  - o die Entwicklungsstrategie
  - o die Bauordnung,
  - Quartiers- und Zonenpläne
  - Verabschiedung politischer Leitlinien für die Gestaltung und Bewirtschaftung öffentlicher Räume

environment **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>

#### PILOTPROJEKTE SCHWEIZ: WEITERE INFORMATIONEN

- Website Pilotprogramm Anpassung an den Klimawandel (BAFU): <a href="https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/anpassung-an-den-klimawandel/pilotprogramm-anpassung-an-den-klimawandel.html">https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/anpassung-an-den-klimawandel.html</a>
  - Klimaadaptationsstrategie Grimselgebiet:
     <a href="https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/anpassung-an-den-klimawandel/pilotprogramm-anpassung-an-den-klimawandel/pilotprojekte-zur-anpassung-an-den-klimawandel--cluster--umgang-0/pilotprojekt-zur-anpassung-an-den-klimawandel--klim
  - ACCLIMATASION: Eine klimaangepasste Stadtentwicklung für Sitten: https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/anpassung-an-den-klimawandel/pilotprogramm-anpassung-an-den-klimawandel/pilotprojekte-zur-anpassung-an-den-klimawandel--cluster--klimaan/pilotprojekt-zur-anpassung-an-den-klimawandel--acclimatasion--ei.html
  - Synthesepublikation "Impulse für eine klimaangepasste Schweiz: <a href="https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/publikationen-studien/publikationen/impulse-fuer-klimaangepasste-schweiz.html">https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/publikationen-studien/publikationen/impulse-fuer-klimaangepasste-schweiz.html</a>

AGENCY AUSTRIA **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>

# **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

Lernwerkstatt 3. Modul Graz • 20. Februar 2018

environment **umwelt**bundesamt<sup>®</sup>