

TRANSREAL

FOR TRANSFORMATIVE
CLIMATE ACTIONS

Policy Paper

Regionale Transformationsagenturen

Innovative Mehrebenen-Governance für klimafreundliche
Strukturen in österreichischen Regionen

Wolfgang Lexer¹, Andreas Novy²

¹ Umweltbundesamt GmbH

² Institute for Multi-level Governance and Development, Wirtschaftsuniversität Wien

Version 2.0 (29. Februar 2024) - veröffentlicht

Dieses Projekt wird aus Mitteln des Klima- und Energiefonds gefördert und im Rahmen des Programms Austrian Climate Research Programme (ACRP) durchgeführt.

Policy Paper

Regionale Transformationsagenturen

Innovative Mehrebenen-Governance für klimafreundliche Strukturen in österreichischen Regionen

Zusammenfassung

Basierend auf Ergebnissen des Projekts TRANSREAL schlägt dieses Policy Paper die **Einrichtung von institutionalisierten Akteuren** vor, die sich in österreichischen Regionen der **Gestaltung von regionalen Veränderungsprozessen** annehmen.

Regionale Transformationsagenturen sind überparteiliche und überkommunale Instanzen, die mit einem klaren Auftrag (*mission*) ausgestattet sind, vor Ort als **institutionalisierte Change Agents** fungieren und die Rolle als **Anwaltschaft** für Anliegen der Transformation übernehmen. Die Kernidee von regionalen Transformationsagenturen ist die Entwicklung, Erprobung und Umsetzung einer **Governance-Innovation**, die **transformative Klimamaßnahmen auf regionaler Ebene** ermöglicht, unterstützt und maßgeblich vorantreibt. Das Ziel ist die **Schaffung von zentralen Transformationsakteuren für klimafreundliche Formen von Leben und Arbeiten** in österreichischen Regionen. Regionale Transformationsagenturen **adressieren ein Haupthindernis für Transformation: den Mangel an Willen und Fähigkeit zu gemeinsamem transformativem Handeln¹**.

Die **Hauptaufgaben** missionsorientierter regionaler Transformationsagenturen bestehen in der **Formulierung und Stärkung des regionalen Willens zur Klimafreundlichkeit (Agendasetzung, Missionsformulierung)** und im **proaktiven Organisieren, Steuern und Vorantreiben von transformativem Handeln (Management)**. Eine weitere Option kann es sein, die Funktion als Eigner von Transformationsprozessen um die Rolle der Vertretung und Wahrung der langfristigen, generationsübergreifenden Gemeinwohlintressen an Klimafreundlichkeit, Ressourcenschonung und Daseinsvorsorge innerhalb der Region und nach außen zu erweitern („**Klima-Regionsanwaltschaft**“). Mit regionalen Transformationsagenturen soll es möglich werden, bestehende Systemdefizite zu überwinden, nachteilige Pfadabhängigkeiten zu durchbrechen, die Kräfte verschiedener Akteure auf ein gemeinsames Ziel hin auszurichten und gleichzeitig die notwendigen Kapazitäten und Fähigkeiten für eine stärker transformativ ausgerichtete Politik bereitzustellen².

Zur Einrichtung regionaler Transformationsagenturen werden folgende **Bausteine** als besonders zentral erachtet: **1)** Entwicklung von strukturell-organisatorischen Modellen und deren institutioneller Einbettung; **2)** Partizipative Erarbeitung von regionalen Transformationsagenden („Mission“) mit ersten Umsetzungsmaßnahmen; **3)** Aufbau von regionalen Transformationsallianzen; **4)** Wissenschaftliche Begleitforschung.

Die konkrete institutionelle Ausgestaltung von regionalen Transformationsagenturen ist stark vom jeweiligen politisch-institutionellen Kontext und von den vordringlichen Herausforderungen, die in unterschiedlichen Regionen einer Transformation bedürfen, abhängig; sie muss daher an die spezifischen regionalen Voraussetzungen angepasst werden.

¹ Bärnthaler, R.; Novy, A. & Barlow, N. (2024): Conceptualizing transformative climate actions: learnings from and for sufficiency research. Forthcoming.

² Lindner, R. et al. (2022): Deutschland transformieren: Missionsagenturen als innovativer Baustein zur Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen. Bertelsmann Stiftung, Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft Focus Paper #4.

Einleitung

Regionen und Gemeinden sind durch Treibhausgasemissionen **Mitverursacher der Klimakrise** und gleichzeitig **unmittelbar von den zunehmenden Auswirkungen bereits unvermeidbarer Klimaänderungen betroffen**. Es ist davon auszugehen, dass Klimawandelfolgen mit schwerwiegenden bis disruptiven Auswirkungen weiter zunehmen werden. Klimamaßnahmen, Interventionen im Rahmen bestehender Förderprogramme sowie Projekte der regionalen und kommunalen Entwicklung waren bisher weder ausreichend darauf ausgerichtet noch ausreichend wirksam, um Treibhausgasemissionen und Ressourcenverbrauch nachhaltig zu senken, sich an bereits stattfindende und unvermeidliche Auswirkungen des Klimawandels anzupassen und die strukturellen Ursachen der Klimakrise zu verändern. Strukturverändernde Klimamaßnahmen mit transformativer Wirkung auf regionale Systeme wurden bislang nicht oder nur ungenügend umgesetzt. Es überwiegen vereinzelte, kurzfristig realisierbare, systemkompatible Schritte, die häufig wieder abstoppen und nicht in längerfristige Veränderungsprozesse münden, oder Nischenlösungen, die auf der lokalen Ebene verbleiben³⁴.

Mit dem Fortschreiten der Klimaänderung vergrößert sich die Diskrepanz zwischen klimapolitischen Zielen und dem Fehlen von wirksamem Klimahandeln stetig. *Business-as-usual* wird den Klimawandel irreversibel anheizen, Verletzlichkeiten und Klimarisiken erhöhen und die künftigen Auswirkungen weiter verschärfen, sodass Grenzen lokaler Anpassungsmöglichkeiten überschritten werden. Die österreichischen Regionen befinden sich durch die Klimakrise - und damit verbundenen sozialökologischen und sozioökonomischen Krisensymptomen - in einer **Umbruchszeit**, die zu weitreichenden Veränderungen führen wird. Wenn unerwünschte Veränderungen nicht durch katastrophale Entwicklungen erzwungen werden sollen, braucht es das **gemeinsame Gestalten von Veränderung**. Voraussetzung für eine solche *Transformation by design* ist das Wissen, dass die verständliche Angst, Vertrautes und Gewohntes ändern zu müssen, geringer sein sollte als die Angst, auf Veränderungen nicht vorbereitet zu sein.

Derzeit ist es für Einzelne in Österreich schwierig, klimafreundlich zu leben, weil bestehende Rahmenbedingungen in den meisten Lebensbereichen, von flächenintensiven Siedlungsstrukturen über das Wohnen bis zur Mobilität, klimaschädigendes Verhalten fördern⁵. Um nachhaltige Lebensweisen und Praktiken zu ermöglichen, sind Veränderungen jener Rahmenbedingungen und Verhältnisse notwendig, in denen unser tägliches Leben stattfindet. Es braucht daher Maßnahmen, die **Transformationen (d.h. grundlegende Veränderungen) von Strukturen**, wie emissions- und ressourcenintensiven Versorgungssystemen, ermöglichen, allen voran bei Siedlungsentwicklung, Verkehr und Wohnen. **Transformativ sind Maßnahmenbündel, die pragmatische Schritte und radikale Veränderungen verbinden**, d.h. das Notwendige mit dem Möglichen, kurzfristige Ziele für ein sicheres und gutes Leben mit langfristigen und ambitionierten klimapolitischen Zielen⁶.

Ein **Haupthindernis für Transformation** ist der **Mangel an Willen und Fähigkeit zu gemeinsamem transformativen Handeln**⁷. In einer Welt, die durch bestehende klimaschädigende Strukturen vorgeprägt ist, ist der Handlungsspielraum von Einzelnen für klimafreundliche Lebensweisen eingeschränkt und insgesamt nur wenig wirksam. Größere Akzeptanz und ein stärkerer regionaler Wille zu transformativen Klimamaßnahmen können durch deren Verknüpfung mit Gemeinwohlinteressen erreicht werden, das heißt mit unmittelbaren lebensweltlichen Interessen der

³ Lexer, W.; Stickler, T.; Buschmann, D.; Steurer, R. & Feichtinger, J. (2020): Klimawandelanpassung in kleinen österreichischen Gemeinden: Hemmfaktoren, Erfolgsfaktoren und Empfehlungen für die Governance kommunaler Anpassung. <https://www.klimawandelanpassung.at/goal>

⁴ Feichtinger, J.; Stickler, T.; Schuch, K. & Lexer W. (2021): Sustainable development and climate change mitigation at the rural municipal level in Austria. Tracing policy diffusion, process dynamics and political change. *GAIA* 30/3 (2021): 189-197

⁵ APCC (2022): APCC Special Report Strukturen für ein klimafreundliches Leben. Springer Spektrum: Berlin/Heidelberg. <https://klimafreundlichesleben.apcc-sr.ccca.ac.at/>

⁶ TRANSREAL (2024): Transformative Klimamaßnahmen. Policy Brief.

⁷ Vgl. Bärnthaler, R.; Novy, A. & Barlow, N. (2024).

Grundversorgung, Daseinsvorsorge und Alltagsökonomie. „**Regionale Transformation**“ ist daher **ausdrücklich weiter zu denken als konventionelle Klimamaßnahmen** (vor allem einseitig auf Energieeffizienzsteigerung, technologische Innovationen oder marktbasierende Instrumente beschränkte) **oder reine Regionalentwicklung** (insbesondere ökonomische und wachstumsorientierte).

Ausgangssituation: Bedarf nach transformativer regionaler Governance

Die **Region** ist Bindeglied zwischen Gemeinden, Land, Bund und anderen räumlichen Akteuren, und damit eine **wichtige Handlungsebene im österreichischen Mehrebenen-Governance-System**. Die Klimakrise und die Notwendigkeit, nicht nachhaltige Strukturen und Lebensweisen zu ändern, schaffen komplexe gesellschaftliche Herausforderungen. Diese können weder durch rein staatliche Regelungen noch durch herkömmliche Governance- und Kooperationsmodelle allein bewältigt werden⁸. **Den vielen kleineren österreichischen Gemeinden fehlen, auch bei Unterstützung durch klimabezogene Förderprogramme, sowohl die Kompetenzen als auch die Kapazitäten (Budget, Personal, Fachwissen)**, um nötige strukturverändernde Maßnahmen eigenständig umsetzen zu können⁹. Bestehende Formen der interkommunalen Zusammenarbeit und der regionalen Governance (z.B. KEM-/KLAR!-Modellregionen, Stadtumlandmanagement, Hochwasserschutzverbände, regionale Entwicklungskonzepte, aktive Arbeitsmarktpolitik) stoßen angesichts sich verschärfender Krisen, steigenden Problemdrucks und der Herausforderungen der anstehenden Transformationsaufgaben an ihre Grenzen. Die Schaffung klimafreundlicher Rahmenbedingungen erfordert ein **funktionierendes Zusammenwirken von gutem Government mit guter Governance**¹⁰. Wenn übergeordnete rechtliche oder infrastrukturelle Rahmenbedingungen klimafreundliches Verhalten erschweren, kann dies durch regionale Governance- und Beteiligungsprozesse allein kaum kompensiert werden. Bodenschonende, verdichtete, CO₂-arme und sozial gerechte Siedlungsstrukturen sowie emissionsarme Mobilitätsformen können dann umgesetzt werden, wenn planungs- und finanzrechtliche Rahmenbedingungen verändert und gegenüber Eigentums- und Investitionsinteressen verstärkt gemeinwohlorientiert ausgestaltet werden¹¹. Wirksame Veränderungen vieler Rahmenbedingungen für regionales Arbeiten, Siedeln, Wohnen und Wirtschaften können auf kommunaler Ebene allein nicht umgesetzt werden, sondern erfordern abgestimmtes Handeln über Gemeindegrenzen hinweg und die aktive Mitwirkung von höheren Ebenen (Land, Bund).

Governance kann vor allem durch **Zusammenarbeit und Vernetzung auf mehreren Ebenen, sowohl von unten nach oben (*bottom-linked*) wie auch von oben nach unten (*top-linked*)**, zur Änderung von Rahmenbedingungen beitragen. Wirksam sind *bottom-linked* Formen von Governance, wenn es Gemeinden und zivilgesellschaftliche Initiativen vor Ort gelingt, durch gute Vernetzung auf höhere Entscheidungsebenen einzuwirken. Und *top-linked* Formen von Governance sind wirksam, wenn partizipativ erarbeitete Lösungen und eingebrachtes Fachwissen genutzt werden, um durch Regierungshandeln allgemein verbindliche Rahmenbedingungen (Gesetze, Planungen, Förderinstrumente) festzulegen¹². Solche Formen von Governance und Beteiligung können zu einem verbesserten Zusammenspiel von Government und Governance (bzw. von Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft) beitragen und dadurch Transformationen unterstützen.

Die Stärkung der regionalen Handlungsebene und intermediärer Institutionen durch ein regionales Klimawandel-Transformationsmanagement wird zunehmend eingefordert¹³. Im gegenwärtigen

⁸ ÖROK (2020): Die regionale Handlungsebene stärken. Status, Impulse und Perspektiven. Österreichische Raumordnungskonferenz. Wien. (Schriftenreihe Nr. 208).

⁹ Vgl. Feichtinger, J. et al. (2021).

¹⁰ ÖROK (2021): Österreichisches Raumentwicklungskonzept ÖREK 2030. Raum für Wandel. Österreichische Raumordnungskonferenz. Wien.

¹¹ Vgl. ÖROK (2021).

¹² Novy, A. & Barlow, N. (2023): Transformative Climate Actions – A case study on settlement structures in rural Austria. SRE-Discussion Paper. Institute for Multilevel Governance and Development. Wirtschaftsuniversität Wien. Wien.

¹³ Vgl. ÖROK (2021).

Umbruch **könnten Regionen Knoten in einem auf Transformation ausgerichteten Governance-System** werden, um die komplexen Herausforderungen, die sich durch die Klimakrise, die Biodiversitätskrise und damit verbundene sozioökonomische Krisen ergeben, zu bewältigen. Regionen umfassen mehrere Gemeinden, überschreiten politisch-administrative Grenzen und bilden **Funktions- und Wirkungsräume**, die das Leben, Arbeiten und Wirtschaften der Menschen vor Ort strukturieren. Gemeinsame Infrastrukturen, politische Strukturen und kulturelle Gemeinsamkeiten bilden gute Voraussetzungen zum koordinierten und zielorientierten Handeln. Als Ort der Integration von Sektorpolitiken sind Regionen besonders geeignet, Klimaschutz und Klimawandelanpassung zusammen zu führen sowie Klimapolitik mit Grundversorgung und ökosozialer Politik zu verknüpfen.

Das Experimentieren mit transformativen Governance-Modellen ist wichtig, weil Aktivitäten, Einzelprojekte und Maßnahmen der Regionalentwicklung sowie im Rahmen von Förderprogrammen bislang in Summe überwiegend pragmatische, inkrementelle Schritte setzten und insgesamt zu wenig transformativ wirken. Es **mangelt** an einer **zielorientierten, koordinierten und entschlossenen Ausrichtung von Projekten, Fördermaßnahmen und Interventionen** auf die notwendige grundlegende Veränderung von Rahmenbedingungen, um ein klimafreundliches und gutes Leben für alle zu ermöglichen. Für Akteure der Regionalentwicklung, wie im Rahmen von LEADER, Regionalmanagements, KEM, KLAR! oder LA21, ist es schwierig, bestehende, meist wachstumsorientierte Systemdynamiken zu durchbrechen. Sie sind mit beschränkten Ressourcen und Kapazitäten ausgestattet, unterliegen unterschiedlichen Programmlogiken, die überwiegend zur Förderung systemkonservierender Maßnahmen tendieren¹⁴, und können daher in den meisten Fällen nur kleine, pragmatische Schritte setzen, die oft isolierte Einzelmaßnahmen oder Nischenprojekte bleiben. **Die bestehenden Strukturen und Prozesse der regionalen Willensbildung und Entscheidungsfindung haben sich bislang als unzureichend erwiesen, um wirksames transformatives Klimahandeln zu ermöglichen**, das pragmatische Schritte mit radikalen Veränderungen verbindet und klimapolitische, soziale und ökologische Ziele gleichzeitig und auf integrierte Weise verfolgt. Synergien bleiben dadurch ungenutzt, die „hoch hängenden Früchte“ einer nachhaltigen Regionalentwicklung sind noch nicht greifbar, und eine „transformative Regionalentwicklung“ existiert bislang vorwiegend nur als Begriff.

Lösungsansatz: Regionale Transformationsagenturen

Veränderung ist gestaltbar. Institutionelle Strukturen zählen zu den Rahmenbedingungen, die klimafreundliches Leben ermöglichen oder erschweren können¹⁵. Basierend auf Ergebnissen des Projekts TRANSREAL schlägt dieser Policy Brief daher die **Einrichtung von institutionalisierten Akteuren** vor, die sich in österreichischen Regionen der **Gestaltung von regionalen Veränderungsprozessen** annehmen. Durch die Änderung von Rahmenbedingungen in regionalen Governance-Systemen sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um auf mittel- bis längerfristige Sicht die Strukturen für klimafreundliches Leben in Regionen wirksamer verändern zu können.

Ein institutionalisierter regionaler Transformationsakteur kann ein zentraler Hebel sein, um Regionalpolitik, Regionalentwicklung und Maßnahmen von Förderprogrammen **auf transformative Ziele auszurichten**, hierfür **breite Bündnisse zu schaffen** und **Akzeptanz zu erlangen**, **kollektives transformatives Handeln zu ermöglichen** und **Veränderungsprozesse zu organisieren**.

Zentrale Umsetzungsschritte und Komponenten

1) Leitkriterien: *Wie werden regionale Agenturen transformativ?*

Um substantielle Transformationsbeiträge zu erbringen, müssen Klimamaßnahmen sowohl **umsetzbar** als auch **wirksam** sein. Nach dem Projektparadigma des „transformativen Realismus“ kann das inhärente, aus beiden Anforderungen resultierende Konfliktverhältnis durch **Maßnahmenbündel**

¹⁴ Vgl. Feichtinger, J. et al. (2021).

¹⁵ Vgl. APCC (2022).

(*Policy Mixes*) aufgelöst und in Transformationspfade übersetzt werden, **die pragmatische, inkrementelle und kurzfristige Schritte mit radikalen, langfristigen Veränderungen verbinden**¹⁶ („Pragmatismus mit radikalem Horizont“¹⁷). Die im Projekt TRANSREAL erarbeiteten Merkmale und Anforderungen an transformative Klimamaßnahmen können dazu herangezogen werden, Design, Funktionsweise und Handeln von regionalen Transformationsagenturen anzuleiten.

Hiernach wird eine solche Einrichtung **transformativ**, indem sie¹⁸:

- i. Entscheidungen, Projekte und Maßnahmen **zielorientiert und koordiniert** auf das Ziel der **Veränderung von Rahmenbedingungen** (z.B. Infrastrukturen, Siedlungsstrukturen, Verkehrssysteme, rechtlicher Rahmen, Bereitstellung von Grundversorgung) in der Region ausrichtet, sodass klimafreundliches Leben und Arbeiten ermöglicht und das Gemeinwohl gestärkt werden;
- ii. enge **klimapolitische Ziele** (wie Dekarbonisierung und Effizienzsteigerung) **um ökosoziale Ziele erweitert** und breite gesellschaftliche Akzeptanz für transformative Maßnahmen schafft, v.a. durch verstärktes Augenmerk auf soziale Absicherung, leistbare Erfüllung von Grundbedürfnissen (wie Wohnen, Gesundheit, Bildung, soziale Teilhabe) sowie soziale Gerechtigkeit und Zusammenhalt;
- iii. **unterschiedliche Ebenen (kommunal, regional, Land, Bund, EU) durch gezielte Koordination miteinander vernetzt**, Handlungsspielräume auf den jeweiligen Ebenen aktiviert und nutzt sowie „bottom-linked“-Dynamiken (lokale Zivilgesellschaft, Graswurzelinitiativen, aktivistische Bewegungen) mit „top-linked“-Mechanismen (politische Gesetzgebung, Verwaltungshandeln) verschränkt, um breite Maßnahmenportfolios, einschließlich radikaler Maßnahmen, umzusetzen;
- iv. **suffizienzorientierten Maßnahmen** den Vorzug gibt, welche die Reduktion von Produktions- und Konsumniveaus, und damit die **Vermeidung von Energie- und Ressourcenverbrauch**, gegenüber reinen Effizienzsteigerungen und einseitig technologischen oder marktbasierter Lösungen priorisieren und dabei die **Einhaltung von sozialen Untergrenzen** für alle Menschen („*Leaving no one behind*“) anstreben;
- v. die Bildung **breiter, divers zusammengesetzter, milieu-übergreifender Akteursallianzen** fördert, Mehrheiten für transformative Maßnahmen organisiert und verstärkt Partizipation und deliberative Elemente einsetzt.

2) Entwicklung und Einrichtung von „regionalen Transformationsagenturen“

Design und Etablierung von regionalen Transformationsagenturen sind ein Experiment und ein Suchprozess, für die es keine einfach übertragbaren Beispiele oder generell anwendbare Blaupausen gibt. Der Umsetzungsprozess und die konkrete Ausgestaltung sind stark von den spezifischen regionalen Rahmenbedingungen abhängig und müssen diese auf kontextsensible Weise berücksichtigen. Folgende Empfehlungen und Hinweise können für die Entwicklung des Governance-Designs hilfreich sein:

Anwendung der Merkmale transformativer Klimamaßnahmen: Die im Projekt TRANSREAL erarbeiteten Merkmale von transformativen Klimamaßnahmen¹⁹ (*siehe auch Anhang*) bilden einen Orientierungsrahmen, der auch auf das Governance-Design eines regionalen Transformationsmanagements anwendbar ist. Sie bieten Leitplanken für Struktur,

¹⁶ Vgl. Novy, A. & Barlow, N. (2023); Bärnthaler, R.; Novy, A. & Barlow, N. (2024); TRANSREAL (2024).

¹⁷ Eckersley, R. (2020): Greening states and societies: From transitions to great transformations. *Environmental Politics*, Volume 30, Issue 1-2: 245-265.

¹⁸ Vgl. Novy & Barlow (2023); Novy, Barlow & Bärnthaler (2024); TRANSREAL (2024).

¹⁹ TRANSREAL (2024) (siehe Beilage zum Green Paper).

Funktionsanforderungen und Selbstverständnis des regionalen Transformationsmanagements und sind gleichzeitig Qualitätsmerkmal von dessen inhaltlicher Arbeit.

Mission und Aufgaben von Transformationsagenturen: Die Festlegung von Umfang und konkreten Inhalten des Mandats für eine regionale Transformationsagentur ist ein wesentlicher Bestandteil des Etablierungsprozesses. Grundsätzlich kann eine Transformationsagentur als institutionalisierter Change Agent eine Bandbreite verschiedener Funktionen im Politikzyklus der Regionalentwicklung erfüllen. Folgende Aufgaben und Rollen erscheinen für die Mission einer Transformationsagentur möglich und wesentlich²⁰:

- *Eigner von Transformationsprozessen:* Übernahme von Themen-Ownership und Strategieführerschaft mit Schwerpunkt auf regional vordringliche Transformationsfelder.
- *„Klima-Regionsanwaltschaft“:* Vertretung der langfristigen, generationsübergreifenden Gemeinwohlinteressen an Klimafreundlichkeit, Klimaresilienz, Ressourcenschonung, Umweltqualität, Daseinsvorsorge und sozialer Gerechtigkeit in der Region insgesamt²¹. Prüfung und Stellungnahme zur Compliance von öffentlich (mit-)finanzierten Projekten und Maßnahmen mit der Transformationsagenda und den Kriterien für die Auswahl transformativer Projekte; ggf. Stärkung der Durchsetzungsfähigkeit durch Vereinbarung eines Berücksichtigungsgebots (z.B. Behandlungspflicht in den Gemeinderäten).
- *Regionale Agendasetzung:* Bewusstseinsbildung, Thematisierung und Stärkung des regionalen Willens zur klimagerechter sozialökologischer Transformation.
- *Partizipative bzw. deliberative Entwicklung einer regionalen Transformationsagenda* (Leitbild, Ziele, Pfade, Maßnahmen): Prozess der Missionsformulierung organisieren, moderieren, steuern und unterstützen.
- *Umsetzungsdesign:* Kooperative Entwicklung bzw. Auswahl eines transformativen, d.h. zielgerichteten, an die jeweils aktuelle regionale Konstellation angepassten Instrumenten- und Maßnahmenportfolios (Förderprojekte, Interventionen), das kurzfristige Schritte mit radikalen (d.h. an die Wurzel gehenden) Zielen zu längerfristig ambitionierten Pfaden verbindet. Wesentlich ist, dass der Instrumenten- und Policy-Mix sich stets am grundlegenden Wandel des betrachteten Systems (z.B. klimafreundliche und klimaresiliente Siedlungsstrukturen) orientiert, auch wenn der Veränderungsprozess nur in einzelnen Schritten vorangeht²².
- *Entwicklung transformativer Kriterien für die Projektauswahl:* Eine Option mit transformativer Hebelwirkung kann die Konkretisierung von operationalen und regionsangepassten Kriterien für die Auswahl von Förderprojekten und -maßnahmen mit hohem Transformationspotenzial im Rahmen öffentlicher Förderprogramme (z.B. LEADER, Regionalmanagements, KEM, KLAR!, etc.) sein, auf Basis der im Projekt TRANSREAL entwickelten Merkmale von transformativen Klimamaßnahmen²³. So kann gewährleistet werden, dass primär Projekte und Interventionen eingereicht und gefördert werden, die klar dem Rahmen der Transformationsagenda entsprechen und zielorientiert Transformationspfade unterstützen.
- *Federführende und koordinierende Rolle beim Umsetzungsprozess:* aktive Begleitung, Steuerung, Unterstützung, horizontale und vertikale Koordination, Verknüpfung von *bottom-linked* mit *top-linked* Dynamiken, zielorientierte Vorgangsweise bei gleichzeitigem Zulassen von experimentellen Ansätzen.
- *Aktivierung von Stakeholdern und deren Ressourcen, Bildung von Transformationsallianzen:* Mobilisierung und Einbindung etablierter und neuer Akteure, Neukonfiguration von

²⁰ vgl. Lindner, R. et al. (2022).

²¹ TRANSREAL-Workshop in Pöllau, 2.-3. Februar 2023. Protokoll.

²² Kristof, N. et al. (2023): Diskussionspapier: Transformativer Policy Mix. Nachhaltigkeitspolitik erfolgreicher umsetzen. Entwicklung transformativer Policy Mixes am Beispiel der Klimawandelanpassung. Texte 168/2023. Umweltbundesamt.

²³ Siehe Beilage zum Green Paper.

Akteurskonstellationen, Bildung milieuübergreifender Koalitionen, Förderung von *bottom-linked* Dynamiken, Impulse für die öffentliche Debatte geben.

- *Monitoring, Berichterstattung, Reflexion und Evaluierung von Fortschritten*: Weiterentwicklung von Transformationsagenda, Handlungsportfolios und Projektauswahlkriterien; Unterstützen einer „lernenden Region“ im Rahmen einer reflexiven Governance.

Mandat für Transformationsagenturen: Das Mandat zur Entwicklung und Einrichtung von regionalen Transformationsagenturen kann durch Ansätze zustande kommen, die stärker „*top-linked*“ oder stärker „*bottom-linked*“ geprägt sind. Am erfolgversprechendsten erscheinen Modelle, die beide Ansätze verbinden.

Grundsätzlich kann der **Auftrag** zur Etablierung von regionalen Transformationsagenturen durch relevante **Förderprogramme** bzw. die ressortzuständigen **Bundesministerien** erteilt werden. Beispiele für thematisch geeignete Förderprogramme des Bundes, deren Maßnahmen auf regionaler Ebene angesiedelt und in allen Bundesländern verbreitet sind, sind LEADER bzw. das Programm zur Ländlichen Entwicklung (ELER) in der politischen Zuständigkeit des BML sowie der Klimafonds mit den Modellregionsprogrammen KEM und KLAR! in der Zuständigkeit des BMK. Basierend auf der in den letzten Jahren sukzessive intensivierten Vernetzung von LEADER-, KEM- und KLAR!-Regionen²⁴, einschließlich von Förderangeboten (wie e5, Klimabündnis und LA21), die auf der Gemeindeebene ansetzen, wäre eine ministeriums- und länderübergreifend abgestimmte Vorgangsweise mit gemeinsamem Mandat, geteilter Finanzierungsverantwortung und Bündelung von Förderinstrumenten auf Transformationsziele wünschenswert. Die Umsetzung von regionalen Transformationsagenturen könnte z.B. durch **eigene Förderaufrufe** im Rahmen bestehender Programme oder durch Schaffung eines **neuen Programms für „Transformations-Modellregionen“** erfolgen. Das „Mandat“ für Transformationsagenturen würde in diesem Fall durch förderrechtliche Verpflichtungen der Projektträger in den Regionen entstehen, wobei mittels der Förderbedingungen die Ausgestaltung und Funktionsweise der Agenturen durch „sanfte Zwangsmechanismen“ gesteuert werden kann.

Statuten und Geschäftsordnung von LEADER-Managements / Lokalen Aktionsgruppen (LAG) oder von Modellregionen (KEM, KLAR!) erlauben vielfach aber auch bereits jetzt, dass unabhängig von förderpolitischen Reformen regionale Organisationsstrukturen und Entscheidungsprozesse nach dem Prinzip der Selbstbestimmung verändert werden können. Damit ist es grundsätzlich möglich, **dass bestehende regionale Managementstrukturen sich aus Eigeninitiative (*bottom-linked*) in Richtung Transformationsagentur weiterentwickeln.**

Regionalpolitisches Commitment: In jedem Fall müssen regionale Transformationsagenturen durch eine kritische Masse von wesentlichen Akteuren in den Regionen und deren Gemeinden mitgetragen werden. Entweder, indem sie sich für die Inanspruchnahme von Förderangeboten höherer Ebenen im Rahmen des *top-linked* Modells aussprechen, oder indem sie ihre Rolle in bestehenden Gremien von *bottom-linked* Governance-Strukturen entsprechend ausüben. In beiden Fällen fördert ein **überparteiliches, überkommunales Bekenntnis** seitens der wesentlichen regionalpolitischen Akteure die Legitimation und unterstützt die Umsetzung. Die **Einbindung der Landesebene** und entsprechende Kooperationsvereinbarungen mit zuständigen Vertretern von Landespolitik bzw. Landesverwaltung sind erstrebenswert. Ein solches breites Commitment zu einer regionalen Transformationsagentur könnte in Form eines Beschlusses aber auch am Ende eines Pilotprojekts stehen. Der Umgang mit möglichen Interessen- oder Zielkonflikten zwischen Transformationsagentur einerseits und den Gemeinden / Bürgermeister:innen sowie bestehenden lokalen und regionalen Institutionen andererseits bedarf der Ausverhandlung und bildet einen Bestandteil des Prozesses zur Einrichtung von Agenturen.

²⁴ Infografik Öffentliche Unterstützung und Strukturen im Bereich Klima für Regionen und Gemeinden. Umweltbundesamt und Klimafonds. <https://www.klimawandelanpassung.at/praxis/grafik-strukturen> (aufgerufen am 13.02.2024).

Nach dem Modell der territorialen Beschäftigungspakte (TEP) könnten das Bekenntnis zur Einrichtung und das Mandat einer Transformationsagentur auch auf eine vertragliche Basis gestellt werden. Hierbei würden wesentliche regionale Akteure im Rahmen eines **regionalen Transformationspakts** eine **vertraglich vereinbarte regionale Partnerschaft** eingehen, um sozial-ökologische Transformationsprozesse zu unterstützen und diesbezügliche Aufgaben an eine Transformationsagentur zu übertragen. Um deren Durchsetzungsfähigkeit zu stärken, könnte dies auch eine Art von Vetorecht gegen klimaschädigende Entscheidungen öffentlicher Akteure, z.B. von Gemeinden, beinhalten, gekoppelt z.B. mit einem Berücksichtigungsgebot im Sinne einer Behandlungspflicht im Gemeinderat²⁵.

Institutionelle Einbettung von regionalen Transformationsagenturen: Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, wie auf institutioneller Ebene mit neuen Herausforderungen und Themen umgegangen werden kann: die Reformierung bestehender Institutionen, z.B. durch Veränderung oder Erweiterung ihrer Mandate und Funktionsweisen, oder die Schaffung neuer Instanzen außerhalb bestehender Strukturen. Beide Möglichkeiten sind mit Vor- und Nachteilen verbunden. Von entscheidender Bedeutung scheint jedoch, dass es primär um **neue Rollen oder Funktionen** geht, und neue Strukturen alleine nicht ausreichend sind.

Die **Neugründung von spezialisierten Transformationsagenturen** als Alternative zu bestehenden Strukturen würde einen institutionellen Paradigmenwechsel bedeuten und wäre die radikalere, aber auch schwieriger umsetzbare und nicht unbedingt wirkungsvollere Option. Missionen mit transformativem Anspruch, die umfassende systemische Veränderungen anstreben, sind innerhalb bestehender Organisationsstrukturen nur schwer umzusetzen, u.a. weil diese oft veränderungsresistent sind, Pfadabhängigkeiten unterliegen sowie hemmende Konfliktraditionen und Gruppenegoismen bestehen. Neue Agenturlösungen erlauben es hingegen eher, etablierte Denk- und Handlungsmuster zu überwinden und klare Verantwortlichkeiten herzustellen²⁶. Nachteile bestehen in erhöhtem Finanzierungsbedarf, neuen Schnittstellenproblemen, Konkurrenzbeziehungen zu bestehenden Institutionen und im Risiko einer ineffizienten Doppelung von Strukturen.

Ein **Andocken an bestehende regionale Governance-Strukturen** bildet die pragmatischere Option mit deutlich besserer Umsetzbarkeit. Dieses Modell betont die **Vorrangstellung von neuen Rollen** vor der Frage der Strukturen. Bestehende Strukturen mit vorhandener Finanzierung für neue Funktionen zu nutzen, anstatt neue Strukturen aufzubauen, mindert den zusätzlichen Finanzierungsbedarf und reduziert Widerstände. Über die Qualität der Anbindung an spezifische Strukturen (von Governance, Verwaltung, Management) kann stark die realpolitische Wirksamkeit beeinflusst werden²⁷. Eine Möglichkeit wäre die intra-organisationale Weiterentwicklung des LAG/LEADER-Modells in Richtung regionales Transformationsmanagement, etwa durch **Änderung der Funktion und Stellung von bestehenden Gremien** oder durch **Schaffung eines neuen Organs** innerhalb der LEADER-Struktur. Ebenso denkbar wäre eine entsprechende Aufwertung von KLAR!- bzw. KEM-Managements.

Wesentlich wäre in jedem Fall eine **weitreichende operative Selbständigkeit** von regionalen Transformationsagenturen, bei gleichzeitiger Berichtspflicht an Fördergeber bzw. entsprechende andere Organe bestehender regionaler Strukturen. Wie genau sich das Verhältnis von Agenturen zu bestehenden regionalen Governance-Strukturen, wie LEADER, Regionalmanagements, KEM und KLAR!, gestalten kann, ist ebenso eine offene Frage wie die konkrete rechtliche und organisatorische Ausgestaltung. **Regional differenzierte Lösungen** in Abhängigkeit vom jeweiligen politisch-institutionellen Kontext erscheinen jedenfalls notwendig und sinnvoll. Eine **Diversität von Umsetzungsformen**, im Gegensatz zu einem isomorphen Modell, eröffnet zudem Spielräume für

²⁵ 2. TRANSREAL-Workshop der Knowledge Alliance for Social-Ecological Transformation (KAT): Ansatzpunkte zur Umsetzung transformativer Klimamaßnahmen. 27.09.2023. Protokoll.

²⁶ vgl. Lindner, R. et al. (2022).

²⁷ Steinwender, D. (2018): Transition Towns in Österreich: Untersuchungen über die Umsetzung des Konzepts, Erfolge und Schwierigkeiten. Masterarbeit, Karl-Franzens-Universität Graz

Experimentieren und Lernerfahrungen. Dies spricht dafür, im Rahmen von Pilotprojekten innerhalb verschiedener Förderschienen unterschiedliche Ansätze zu erproben. Gegenseitiges Lernen zwischen regionalen Agenturen mit unterschiedlichen institutionellen Einbettungen sollte durch geeignete Vernetzungs- und Austauschformate gefördert werden.

Kapazitäten, Ressourcen und Finanzierung: Eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass eine regionale Transformationsagentur ihre Aufgaben als institutionalisierter Change Agent erfüllen kann, ist die ausreichende Ausstattung mit Kapazitäten, Ressourcen und Kompetenzen. Dies umfasst qualifiziertes Personal, Arbeitszeit, klare Zuständigkeiten, Fachexpertise, Prozesskompetenz und gute Kontakte zu relevanten Akteursnetzwerken.²⁸ Der Schlüssel, um die benötigten Kapazitäten aufbauen zu können, ist eine **ausreichende Budgetausstattung**. Auch bei einer Integration in bestehende Strukturen können die Aufgaben einer Transformationsagentur auf Dauer nicht mit den bestehenden Mitteln abgedeckt werden, sondern brauchen zusätzliche Finanzierung.

Thematische Schwerpunktsetzung: Transformationsprozesse anzustoßen, zu koordinieren und zu steuern ist eine anspruchsvolle und komplexe Aufgabe²⁹. Auch um Überforderung zu vermeiden, ist eine thematische Schwerpunktsetzung zu empfehlen. Besonders geeignet sind **Querschnittsthemen, die quer zu etablierten Politikfeldern und Zuständigkeiten („Silos“) liegen, verschiedene Stakeholdergruppen betreffen, problemorientiert sind und hohes Transformationspotenzial aufweisen**. *„Der Fokus [...] sollte primär auf den drängenden gesellschaftlichen Herausforderungen liegen, die eines transformativen Wandels und damit eines kollektiven Handelns aller beteiligten Akteure bedürfen.“*³⁰ Zentrale Handlungsfelder für transformative Klimamaßnahmen sind insbesondere Systembereiche, die hohe Treibhausgasemissionen verursachen und/oder für strukturelle Ursachen von Verletzlichkeiten gegenüber Klimawandelfolgen verantwortlich sind. Solche Schlüsselthemen einer transformativen regionalen Entwicklung können z.B. die Entwicklung klimafreundlicher Siedlungsstrukturen oder emissionsarmer Mobilitätssysteme sein. Bedeutendes Transformationspotenzial dieser Themen ergibt sich zudem daraus, dass sie abgestimmtes Handeln über Gemeindegrenzen und politisch-administrative Ebenen hinweg erfordern sowie über thematische Prioritäten vieler Förderprogramme (z.B. über alle Aktionsfelder der aktuellen LEADER-Strategien) hinweg greifen und damit gut geeignet sind, isolierte sektorale Ansätze zu überwinden. Die Auswahl des Schwerpunktthemas muss frühzeitig erfolgen, weil die fachlich-thematische Ausrichtung die Funktionsanforderungen der regionalen Transformationsagentur und deren Ressourcenbedarf beeinflusst.

3) Partizipative Erarbeitung einer regionalen Transformationsagenda

Formulierung des regionalen Willens zum gemeinsamen transformativen Handeln: In der Transformationsagenda ist der überparteiliche Konsens zu den gemeinsamen Zielen, Grundsätzen und Werten festgelegt, auf die sich die regionalen Akteure als Fundament für die angestrebte Veränderung von Rahmenbedingungen verständigt haben. Sie beinhaltet die wichtigsten Ziele und Leitplanken für eine transformative regionale Entwicklung und **gibt damit den Entscheidungen, Projekten und Prozessen die langfristige und ambitionierte Ausrichtung (Direktionalität) vor**. Davon abgeleitet sollten die einzelnen Ziele und inhaltlichen Eckpunkte durch ein erstes Maßnahmenportfolio konkretisiert werden. Sie sollten aus pragmatischen und radikalen Schritten bestehen und die Merkmale für transformative Klimamaßnahmen³¹ erfüllen. Die Transformationsagenda bildet somit die vorrangigen öffentlichen Interessen an Klimaschutz, Klimawandelanpassung, Ressourcenschonung, Daseinsvorsorge und sozialer Gerechtigkeit in der Region ab, fungiert als Orientierungsrahmen für zielorientiertes und koordiniertes Handeln und ist gleichzeitig

²⁸ Vgl. Lexer, W. et al. (2020).

²⁹ Vgl. APCC (2022).

³⁰ Vgl. Lindner, R. et al. (2022): S. 13.

³¹ Vgl. TRANSREAL (2024) (siehe Beilage zum Green Paper).

Handlungsrahmen und Arbeitsgrundlage für die regionale Transformationsagentur. Eine geeignete thematische Schwerpunktsetzung ist vorteilhaft.

Mögliche Inhalte:

- Regionalisierung und Konkretisierung von Zielen relevanter internationaler Übereinkommen, EU-Verpflichtungen und nationalen Strategien (z.B. zu THG-Minderung, erneuerbaren Energien, Klimawandelanpassung, Reduktion von Flächeninanspruchnahme und Versiegelung, Kreislaufwirtschaft, sozialpolitische Ziele); die Ziele sollten ambitioniert und möglichst überprüfbar formuliert sein.
- Regionale Konkretisierung und Operationalisierung von Merkmalen und Anforderungen an transformative Klimamaßnahmen³² und deren Anwendung auf die Auswahl von Projekten und Fördermaßnahmen.
- Erste konkrete Maßnahmenbündel (transformativer Instrumenten- und Policy-Mix) mit Umsetzungsschritten (bezogen auf das Schwerpunktthema); Darstellung, warum diese transformativ wirken und über herkömmliche Aktivitäten hinausgehen.
- Konzept für Monitoring von Umsetzungsfortschritt und Transformationswirkung.
- Ziele, Anforderungen und Umsetzungsschritte zur Etablierung einer gestärkten Beteiligungskultur.
- Governancerahmen und Rollen-/Funktionsbeschreibung der regionalen Transformationsagentur.

Partizipativer Formulierungsprozess: Die Erarbeitung der Transformationsagenda kann erst beginnen, nachdem die Auswahl des Schwerpunktthemas erfolgt ist. Es ist eine der ersten Aufgaben der regionalen Transformationsagentur, den Formulierungsprozess zu organisieren, zu moderieren und zu unterstützen³³. Die Erarbeitung der Agenda sollte in einem Beteiligungsprozess erfolgen, der die wesentlichen regionalen Akteure (Kommunalpolitik, Verwaltung, Wirtschaft, intermediäre Organisationen) und die Zivilgesellschaft einbindet und mit der Mobilisierung von Fachwissen (Wissenschaft, ExpertInnen) kombiniert. Dies ist notwendig, um **demokratische Legitimation**, möglichst **breite Akzeptanz** und **Unterstützung** zu erlangen. Die Wahl des Fokusthemas beeinflusst die Auswahl der teilnehmenden Stakeholder(gruppen). Auf die Aktivierung und Einbeziehung von bisher fehlenden oder unterrepräsentierten Gruppen sowie von heterogenen Stakeholdern ist besonders zu achten, weil erfolgreiche Transformation **soziale Allianzen von Akteuren auch mit unterschiedlicher Werteorientierungen** erfordert. Die partizipative Entwicklung der Agenda trägt zum Aufbau einer Transformationsallianz bei, die in weiterer Folge den Umsetzungsprozess mitträgt und unterstützt.

Bürger:innenrat als Option: Für die Erarbeitung der Transformationsagenda kann es eine Option sein, einen wissenschaftlich begleiteten Bürger:innenrat einzusetzen. Dieser kann z.B. ein Mandat für eine Transformationsagenda formulieren, die dann durch ausgesuchte Akteur:innen in Form einer Transformationsallianz weiter ausgearbeitet wird; umgekehrt kann ein Bürger:innenrat auch erste Ideen einer engeren Akteursgruppe weiter konkretisieren und Maßnahmenvorschläge einbringen.

4) Aufbau einer sozialökologischen Transformationsallianz

Transformation erfordert die **intensive und kontinuierliche Einbindung von relevanten Stakeholdern**, von der Zielformulierung bis zur Umsetzung. Welche Akteur:innen als relevant erachtet werden, hängt auf sensitive Weise mit der jeweiligen regionalpolitischen Konstellation zusammen und wird von der thematischen Schwerpunktsetzung beeinflusst.

Breite Bündnisse für transformative Klimamaßnahmen über soziale Milieus hinweg schaffen: Die Veränderung von Rahmenbedingungen kann nur gemeinsam und auf Basis breiter Bündnisse erfolgen.

³² Vgl. TRANSREAL (2024) (siehe Beilage zum Green Paper).

³³ Vgl. Lindner, R. et al. (2022).

Um transformative Maßnahmen, gestützt auf möglichst breite Akzeptanz, wirksam umsetzen zu können, braucht es den Aufbau einer regionalen „Transformationsallianz“, die neben transformationsaffinen und klimaaktiven Akteuren (einschließlich institutioneller Akteure wie LAG/LEADER, Regionalmanagement, KEM, KLAR!, LA21, etc.) auch **heterogene Gruppen nicht nur von Gleichgesinnten, sondern aus unterschiedlichen sozio-kulturellen Milieus** einbezieht – solchen, die zu pragmatischen Maßnahmen tendieren, und solchen, die radikale Maßnahmen unterstützen^{34,35}. Dies erfordert einen **Übergang von wertegeleiteter zu interessen geleiteter Zusammenarbeit**, von ideologischen Glaubensfragen zu konkreten Lösungen für Alltagsprobleme, von parteipolitischen Denken hin zu gemeinsamem politischen Handeln für die Region³⁶. Dies kann erreicht werden, indem Klimamaßnahmen stärker mit den existenziellen Bedürfnissen und alltagsökonomischen Interessen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen verknüpft werden³⁷. **Soziale Absicherung, gesicherte Daseinsvorsorge und Untergrenzen für ein gutes Leben für alle** („*Leaving no one behind*“) sind eine Voraussetzung dafür, sich auf Veränderungen einzulassen.

Einbindung schwer zu erreichender und einkommensschwächerer Gruppen: Die Bildung milieuübergreifender Akteursallianzen erfordert es, auch **gesellschaftliche Gruppen außerhalb etablierter Strukturen einzubeziehen**. Hierzu gilt es Konzepte zu entwickeln, wie v.a. die Einbindung von Personen, die zu den **hard-to-reach-Gruppen** (z.B. Personen mit geringer formaler Bildung, mit Migrationshintergrund, mit Behinderung, neu Hinzugezogene, junge Menschen) zählen, über spezielle Formate und Einladungsprozesse gelingen kann. Die Verknüpfung von klimapolitischen mit sozialen Zielen legt insbesondere die **Aktivierung von einkommensschwächeren Gruppen** nahe – ein gesellschaftliches Segment, das für reine Klimawandelanliegen bisher eher wenig empfänglich war³⁸.

5) Wissenschaftliche Begleitforschung

Erste Pilotprojekte sollte eine wissenschaftliche Begleitung vorsehen³⁹, das den Entwicklungs- und Umsetzungsprozess evaluiert, Hemm- und Erfolgsfaktoren identifiziert sowie *Lessons learnt* und Empfehlungen für die Verstetigung, Weiterentwicklung und die Skalierung ableitet. Bei Umsetzungen auf der Ebene von Förderprogrammen werden systematisches Erfolgsmonitoring und Evaluierung vorausgesetzt. Die Aufbereitung der Erfahrungen ermöglicht politisches Lernen und kann in den weiteren Diskurs zu regionalen Transformationen eingebracht werden.

ANHANG: Transformative Klimamaßnahmen

TRANSREAL (2024). Merkmale transformativer Klimamaßnahmen. Policy Brief.

³⁴ Novy, A. (2023): Impulsvortrag „Transformative Klimamaßnahmen“. 1. TRANSREAL-Workshop der Knowledge Alliance for Social-Ecological Transformation (KAT). „Transformative Klimamaßnahmen – aber wie?“ 22.03.2023, WU Wien.

³⁵ Vgl. Bärnthaler, R.; Novy, A. & Barlow, N. (2024).

³⁶ TRANSREAL Projektteam (2023): Ansatzpunkte zur Umsetzung transformativer Klimamaßnahmen. Vortrag bei TRANSREAL Expertenworkshop, 27.09.2023, WU Wien.

³⁷ Vgl. Pohlmann, A. et al. (2021).

³⁸ Vgl. Pohlmann, A. et al. (2021).

³⁹ Vgl. Lindner, R. et al. (2022).