

Partizipative Klimapolitik

Anforderungen und Aussichten

Ortwin Renn

Zusammenfassung

Klimapolitik ist aufgrund ihrer Komplexität und Reichweite mehr denn je auf innovative Beteiligungsverfahren angewiesen. Mit Hilfe innovativer Formate wie dem analytisch-deliberativen Diskurs, erhalten betroffene Bürger:innen die Gelegenheit, in einem Klima gegenseitiger Anerkennung, sowie des Respekts vor der Legitimität unterschiedlicher Wertesysteme und Präferenzen Probleme neu zu definieren, alternative Handlungsoptionen zu diskutieren und die damit verbundenen Folgen und Implikationen zu bewerten. Solche verständigungsorientierte Diskurse können gerade in der Klimapolitik helfen, komplexe Sachverhalten zu klären, Ziele und Strategien zu reflektieren und gemeinsam eine sach- und wertgerechte Gestaltung der Klimapolitik vorzubereiten.

1. Einleitung

Der unverändert hohe Ausstoß an klimaschädigenden Emissionen in Deutschland und erst recht weltweit sowie die Neubewertung geopolitischer Abhängigkeiten von fossilen Energieträgern führen aktuell zu einem erhöhten Handlungsdruck hinsichtlich des Ausbaus der energetischen Infrastruktur und der Umsetzung einer wirksamen Klimaschutzpolitik. Dies lässt derzeit die Relevanz von Beteiligung und Teilhabe an der Planung und Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen, die dem Klimaschutz dienen, in den Hintergrund rücken. Es besteht die Gefahr, dass die gesellschaftlichen Aushandlungsprozesse verkürzt werden und Teilhabe lediglich als entbehrliches Beiwerk einer bürgernahen Politik angesehen wird (WPKS 2023). Für die nachhaltige



Prof. Dr. Dr. Dres. h.c. Ortwin Renn

ehemaliger wissenschaftlicher Direktor am Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS), Potsdam, emeritierter Professor für Techniksoziologie an der Universität Stuttgart

Umsetzung der ambitionierten Klimaschutzziele und der Energiewende ist jedoch eine breite Unterstützung in der Gesellschaft notwendig, um Widerstände gegen klimaschützende Maßnahmen zu vermeiden, die Akzeptanz für klimaschutznotwendige Infrastruktur und Anlagen zu erhöhen und schließlich eine aktive Trägerschaft möglichst vieler Akteursgruppen zu erreichen, die den Klimaschutz dynamisch vorantreiben (ausführlich dazu: Renn 2022). Dafür sind eine als fair wahrgenommene Verteilung finanzieller Lasten, gelingende Beteiligungsformen und die Erzeugung positiver Klimaschutzeffekte erforderlich. Das ist umso notwendiger, als sich Klimaschutz den Bürger:innen häufig als konkrete Belastung darstellt, denn sie tragen erhöhte Kosten (etwa beim Austausch von Heizungen), müssen oft zusätzliche Belastungen, wie mehr Lärm, Verkehr oder Veränderungen des Landschaftsbildes beim Bau und Betrieb erneuerbarer Anlagen wie Windparks in Kauf nehmen, sollen ihr Verhalten ändern und ihre Konsumgewohnheiten auf Produkte und Dienstleistungen umlenken, die in ihrer Bilanz wenig CO₂ Ausstoß aufweisen. Hier Zustimmung zu einer radikalen Transformation zu gewinnen, ist nicht einfach. Dazu kommt eine zunehmende Attraktivität von „fake news“, die darauf abzielen, Vorurteile oder emotional hoch geladene Positionen populistisch zu bedienen (Mcintyre 2018, S. 128ff). Gerade im Bereich der Klimawissenschaften wird dieses Dilemma deutlich: Rund 16% der deutschen Bevölkerung hält den menschenversursachten Klimawandel für ein Märchen und mehr als 40% sind der festen Meinung, dass der Klimawandel unter Fachwissenschaftlern höchst umstritten sei (Steentjes et al. 2017). Auch politisch ist die Klimapolitik noch wenig effektiv: bis 2019 ist weltweit der CO₂ Ausstoß jedes Jahr angewachsen und selbst in Deutschland werden die Klimaziele 2030 nach allem, was wir jetzt schon wissen, nicht erreicht. Was also ist zu tun?

Ausgangspunkt für dem folgenden Beitrag ist die Einsicht, dass wirksame Klimapolitik auf die aktive Mitwirkung und Teilhabe der Bürger:innen an den Transformationen hin zu einem effektiven Klimaschutz abgewiesen ist¹. Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen steht das Modell des analytisch-deliberativen Diskurses (US National Research Council 1996). Analytisch-deliberative Verfahren verändern zum einen die Rolle der Wissenschaft als „honest broker“ zwischen den gesellschaftlichen Interessen, Werten und Präferenzen, zum anderen erfordern sie eine innovative Architektur von Beteiligung der Bürger:innen an der Problemdefinition wie an der Entwicklung von Lösungsoptionen (Pielke 2007).

Der Beitrag ist in vier Abschnitte gegliedert. Zunächst geht es in Kapitel 2 um die Leistungen und Funktionen der Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen und der Öffentlichkeit. Kapitel 3 erläutert das Modell des analytisch-deliberativen Diskurses und zeigt auf, welche Möglichkeiten damit verbunden sind. Kapitel 4 beschreibt die Gelingensbedingungen für einen solchen Diskurs. Kapitel 5 stellt ein gelungenes Beispiel für Beteiligung im Bereich des Klimawandels vor und Kapitel 6 fasst die wesentlichen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für eine erfolgversprechende Beteiligung zusammen.

2. Bürgerbeteiligung in der Klimapolitik

2.1 Funktionen der Beteiligung

Als Bürgerbeteiligungsverfahren werden in diesem Beitrag kommunikative Prozesse bezeichnet, in denen Personen, die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indirekten Einfluss zu nehmen. Dabei wird der Fokus weg von der eigentlichen Entscheidung und hin zu dem Weg, auf dem die Entscheidung getroffen wird, verlagert. Es gibt fünf Gründe, die vor allem bei Themen, wie dem Klimawandel, für eine stärkere Einbindung der Bürger in die Entscheidungsfindung sprechen (Benighaus und Renn 2016, S. 138ff.):

- Durch Einbezug von örtlich betroffenen Bevölkerungsteilen kann zum ersten die Wissensbasis erweitert werden. Neben dem systematischen Wissen der Experten und dem Prozesswissen der Entscheidungsträger kann für viele Entscheidungsprobleme auch das Erfahrungswissen sowie das indigene Wissen vor Ort von besonderer Bedeutung sein.
- Zum zweiten kann Bürgerbeteiligung den jeweiligen Entscheidungsträgern wichtige Informationen über die Verteilung der Präferenzen und Werte der betroffenen Bevölkerungsteile vermitteln. Gerade bei vielschichtigen Problemen wie dem Klimaschutz kommt es häufig zu Zielkonflikten, etwa zwischen ökonomischen Interessen und ökologischen Belangen. Hier ist es für eine sozialverträgliche Politik unerlässlich zu erfahren, wie betroffene gesellschaftliche Gruppen und Individuen relative Gewichte auf den Zieldimensionen (trade-offs) verteilen.
- Zum dritten kann Beteiligung als Instrument zu einem fairen Aushandeln von Interessen und Werten dienen. Die Literatur zu Spieltheorie, Mediation, Schlichtung und Aushandlungsprozessen ist ein beredtes Zeugnis für diese konfliktvermittelnde Funktion von Bürgerbeteiligung (Roth 2014, S. 254ff.). Dahinter steht die Auffassung, dass diejenigen, die in Konkurrenz mit anderen einen Anspruch auf öffentliche Ressourcen erheben (etwa wie in der Kohlekommission von 2019), am besten in einem „fairen“ Verfahren (procedural equity) eine eigene Lösung für eine als gerecht empfundene Verteilung finden sollen.
- Zum vierten kann Bürgerbeteiligung als ein Wettstreit der Argumente angesehen werden, mit dem Ziel, auf der Basis von nachvollziehbaren Begründungen kollektive Entscheidungen auf eine normativ abgesicherte Grundlage zu stellen (Webler und Tuler 2000). Ziel eines solchen Beteiligungsverfahrens ist die diskursive Austragung von begründeten Standpunkten unter den Rahmenbedingungen einer strikt auf Logik und konsistenter Ableitung (Geltungsanspruch und Geltungsnachweis) beruhenden Prüfung der jeweils vorgebrachten Argumente (Renn und Schweizer 2009).

- Zum fünften kann Bürgerbeteiligung als ein Element der Gestaltung der eigenen Lebenswelt angesehen werden. In dieser Funktion wird den betroffenen Menschen die Möglichkeit gegeben, in Form von Selbstverpflichtungen oder von Verantwortungszuschreibungen Veränderungen in ihrer eigenen Lebenswelt herbeizuführen (etwa bei der Ansiedlung von Wind- oder Solarparks).

Aktive Beteiligung der Bürger:innen an Maßnahmen zum Klimaschutz setzt zweierlei voraus: eine Legitimation durch Verfahren und eine offene Auseinandersetzung mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen. Die Kommunikation muss allerdings nach beiden Seiten hin offen sein, d.h. sie darf sich nicht auf die Einbahnstraße der Information der Betroffenen beschränken, sondern auch Mitwirkungsrechte der Betroffenen an der Entscheidungsfindung einschließen. Ohne eine solche Rückkopplung wird jeder Dialog letztendlich scheitern. Mitwirkung ist also eine notwendige Bedingung für einen erfolgreichen Dialog.

2.2 Integration von Wissen und Werten

Beschwichtigungsversuche und Kosmetik durch Inszenierung von Politikdialogen reichen nicht aus und werden dem Ideal einer kooperativen Verständigung auch nicht gerecht. Der Philosoph und Soziologe Jürgen Habermas hat in seinem epochalen Werk „Theorie des kommunikativen Handelns“ die Grundlagen für eine „deliberative“ Bereicherung der repräsentativen Demokratie gelegt (Habermas 1987, S. 114ff; 1989). Der Begriff der Deliberation kennzeichnet einen besonderen Typ von Diskurs, bei dem die Teilnehmenden die Kraft der Argumente als alleinigen Maßstab für die Auswahl und Bewertung von Handlungsoptionen anerkennen (Chambers 2003, S. 307ff.). Habermas entwickelt dabei eine Klassifikation von Aussagetypen (Sprechakte), denen er bestimmte Geltungsansprüche, d.h. Anwendungsbereiche, zuordnet. Zusätzlich entwirft er dazu geeignete Verfahren, um diese Geltungsansprüche auch für andere nachvollziehbar einzulösen.

Was bei Jürgen Habermas als grundlegende Theorie zur deliberativen Steuerung und Bewertung ausgearbeitet ist, muss noch auf konkrete Verfahren spezifiziert werden. So versuchen viele Autoren, die abstrakten Regeln in konkrete Verfahren deliberativer Beteiligung von organisierten Interessenvertretern sowie von betroffenen Bürger:innen zu überführen (z.B. Dryzek 1990). Ein Vorschlag, der sich in diese Reihe gut einfügt und sich auch hervorragend für die komplexe Materie des Klimaschutzes einpasst, ist das Modell des analytisch-deliberativen Diskurses.

3. Die zwei Prozessschritte von Analyse und Deliberation

Der Begriff des analytisch-deliberativen Diskurses wurde von der US-amerikanischen Akademie der Wissenschaften 1996 in einem Gutachten über den Umgang mit Risiken geprägt (US-National Research Council 1996). Er umfasst zwei wichtige Elemente: zum einen die analytische Aufgabe, nach bestem Wissen die möglichen Konsequenzen unterschiedlicher Entscheidungsoptionen in all ihrer Komplexität und Vernetzung zu bestimmen; zum anderen die deliberative Aufgabe, auf der Basis der

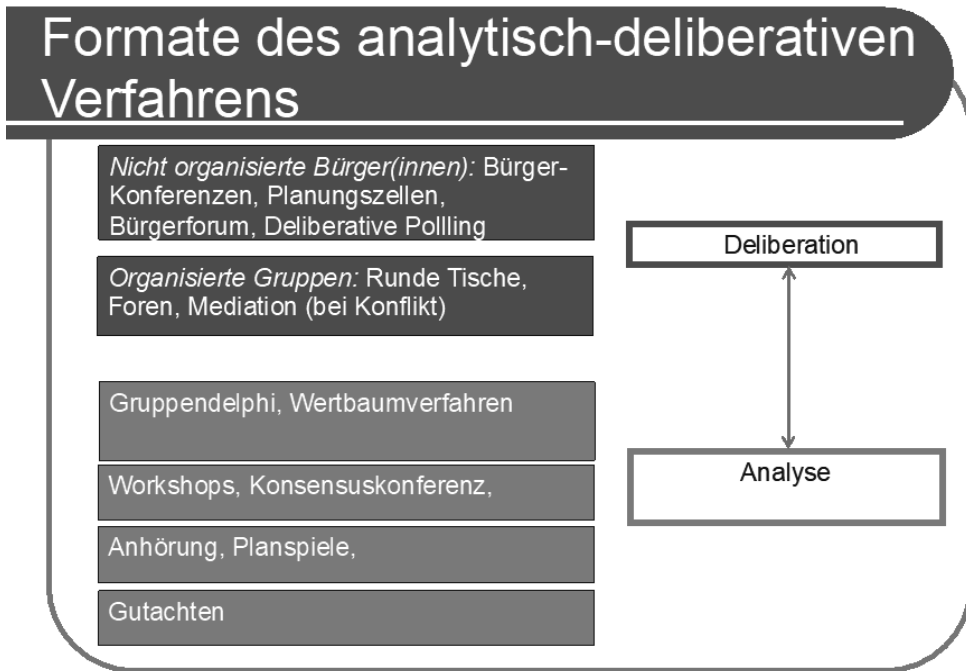
Regeln des kommunikativen Handelns nach Habermas eine effektive, effiziente und faire Lösung des Ausgangsproblems zu finden.

Konkret lässt sich der analytisch-deliberative Diskurs in zwei Prozessschritte aufteilen: In einem ersten Schritt ist es wichtig, mit Wissensträgern interdisziplinär die Problemdefinition (menschgemachter Klimawandel) sowie die möglichen Optionen zur Problemlösung so genau wie möglich abzuschätzen. Wichtiges Kennzeichen dieses Prozesses ist es, dabei die verbleibenden Unsicherheiten und das vorhandene Nichtwissen deutlich zu charakterisieren, um eine ungerechtfertigte Sicherheit bei der späteren Auswahl der Handlungsoptionen zu vermeiden (US-National Research Council 1996, S. 97ff.). Gleichzeitig ist es notwendig, fake news oder andere Formen der Fehldeutung von komplexen Sachverhalten zu vermeiden.

In einem zweiten Schritt ist es dann notwendig, auf der Basis der wissenschaftlichen Abschätzungen der möglichen Konsequenzen und ihrer Unsicherheiten eine umfassende Bewertung der Handlungsoptionen vorzunehmen (US-National Research Council 1996, S. 73ff. und 118ff.). Daraus lässt sich dann eine Strategie entwickeln, um mit dem Problem fertig zu werden. Wenn man als Beurteilungskriterium die Prüfkriterien der Effektivität, Effizienz, Resilienz und Fairness heranzieht, ist es nur logisch, in diesem Prozess der Bewertung von Handlungsoptionen die Vertreter einzubeziehen, die im besonderen Maße diese Kriterien verkörpern. Dies bedeutet eine kooperative Steuerungskultur unter Einbeziehung von Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft (Oppold und Renn 2023). Das Gelingen eines Diskurses ist also davon abhängig, ob in ausreichendem Maße die unterschiedlichen Perspektiven und Prüfkriterien einbezogen sind und ob die Regeln der Diskursführung eine kooperative Form der Lösung begünstigen.

In Bild 1 sind die beiden Schritte des analytisch-deliberativen Diskurses mit den dazugehörigen Formaten der Umsetzung wiedergegeben. Für beide Schritte stehen viele Formate zur Verfügung, die man je nach Thema und Situation maßgeschneidert einsetzen kann. Bei den analytischen Verfahren sind dies Formen der Einbeziehung von Fachexpertise durch Gutachten, Workshops, Delphi -Runden oder Anhörungen, bei den deliberativen Verfahren kommen Formate wie die Bürgerräte, Bürgerforen oder Runde Tische infrage.

Bild 1: Formate des analytisch-deliberativen Diskurses



Quelle: Renn 2013

Die von Jürgen Habermas geforderten Regeln führen nicht automatisch zu einem Konsens (Giegel 1992). Zum einen können aufgrund der unterschiedlichen Wertigkeit der vier Prüfkriterien jeweils andere Optionen besser oder schlechter abschneiden. So kann eine Option besonders effizient, eine andere besonders resilient und schließlich eine dritte besonders fair sein. In diesem Fall muss also zwischen den Kriterien abgewogen werden. Zum Zweiten können unsichere und komplexe Sachverhalte unterschiedlich interpretiert werden. Es gibt dann mehrere völlig legitime Sichtweisen des gleichen Problems, die miteinander im Wettstreit liegen. Zum Dritten können mit den verschiedenen Optionen unterschiedliche Verteilungsmuster von Chancen und Risiken verbunden sein, die je nach Interessenlage unterschiedlich bewertet werden, weil man sich auf ein gemeinsames Verständnis von Fairness nicht einigen kann. Kurzum: Der Konsens ist sicherlich der erstrebenswerte Abschluss eines deliberativen Verfahrens, aber er ist eher die Ausnahme als die Regel.

Aber auch wenn es nicht zu einem Konsens kommt, sind analytisch-deliberative Verfahren für die Steuerung kollektiver Maßnahmen zielführend. Meistens gelingt es, die absurden und auf allen Kriterien minderwertigen Optionen im Verlauf des Diskurses auszuschließen und sich nur noch auf die Optionen zu konzentrieren, die mindestens zwei der vier Kriterien erfüllen. Darüber hinaus hilft der Diskurs, die

Gründe für den Dissens für alle nachvollziehbar zu machen und damit zu einer gegenseitigen Verständigung beizutragen.

Der her in Grundzügen skizzierte analytisch-deliberative Diskurs kann auf mehreren Ebenen und zeitversetzt zur Umsetzung der Energiewende realisiert werden. Vor allem wird es darauf ankommen, die nationale, regionale und lokale Ebene miteinander zu verzahnen und diese unterschiedlichen Belange in die einzelnen Phasen des Entscheidungs- und Planungsprozesses zu integrieren.

4. Gelingensbedingungen für einen analytisch-deliberativen Diskurs

Eine Umsetzung analytisch-deliberativer Verfahren und der Einsatz der damit verbundenen innovativen Formate sind in der Klimapolitik in Deutschland und Europa erst vereinzelt zu beobachten. Besonders hervorzuheben ist der Bürgerrat Klimapolitik, der weitgehend dem analytisch-deliberativen Modell konzipiert wurde. Damit es in Zukunft vermehrt zum Einsatz von Teilnahmeverfahren nach dem analytisch-deliberativen Modell kommt, sind aus meiner Sicht folgenden Bedingungen zu erfüllen (Renn 2013, S: 77f.; Renn und Schweizer 2020):

- *Einbezug der Interessengruppen und der Öffentlichkeit bereits in der Zielfindungsphase:* Je komplexer und unsicherer sich die Ausgangssituation darstellt, umso wichtiger ist es, einen Konsens bei der Frage, was man erreichen will und wozu die konkrete Beteiligung dienen oder beitragen soll, frühzeitig herzustellen. Dieses Postulat der frühzeitigen Beteiligung gilt vor allem für Planungsvorhaben im Energiebereich, im Bereich von Infrastruktur, bei der Festlegung von Emissionsstandards (vor allem bei klimarelevanten Gasen), bei Auflagen für Produkte und Produktionsverfahren und auch bei landwirtschaftlichen Praktiken und Ernährungsgewohnheiten. Kurzum: bei all den Bereichen, in denen durch staatliche Intervention und Planung Klimaschutz umgesetzt werden soll.
- *Weiter Spielraum für die Beteiligung:* Die Festlegung, wie groß der Spielraum für die Beteiligung der Bürger:innen an der planerischen und regulativen Klimapolitik ist, bestimmt weitgehend das Gelingen von Teilnahmeverfahren. Wenn nicht von Anfang an klar kommuniziert wird, an welchen Entscheidungen die Bürger:innen unmittelbar beteiligt sind, gerät auch eine frühzeitige Beteiligung, etwa bei der Bedarfsplanung, zur Alibiveranstaltung und es droht ein Vertrauensverlust. Daher muss die Empfehlung für die Einführung eines frühzeitigen Teilnahmeverfahrens mit der Festlegung eines möglichst breiten und gleichzeitig rechtlich und politisch realisierbaren Entscheidungsspielraumes sowie einer Einigung über den weiteren Verfahrensablauf kombiniert werden. Außerdem müssen diese Rahmenbedingungen allen Beteiligten transparent kommuniziert werden.
- *Einbezug der Interessengruppen und der Öffentlichkeit durch ein strukturiertes Verfahren von aufeinander abgestimmten Verfahrensschritten:* Aufgrund der Pluralität der Gesellschaft und ihrer funktionalen Ausdifferenzierung ist es wenig erfolgversprechend, mit einem einzigen Teilnahmeverfahren alles „erschlagen“ zu wollen.

Formate müssen miteinander vor allem auf den verschiedenen Entscheidungsebenen miteinander kombiniert werden, um die gewünschte legitimatorische Wirkung zu entfalten.

- *Vorrang der Transparenz vor Vertraulichkeit und Abgeschlossenheit:* Je komplexer die Beteiligungsstruktur, desto verwirrender ist der Entscheidungsprozess für diejenigen, die nicht direkt an dem Verfahren beteiligt sind. Ein Höchstmaß an Transparenz wäre erreicht, wenn die Bevölkerung das Kabinett in einem TV-Container Tag und Nacht beim Regieren beobachten könnte. Das bedeutet: Je mehr Formen der Beteiligung in den Prozess der Entscheidungsfindung einbezogen werden, desto größer ist die Gefahr der Intransparenz. Umso wichtiger ist es deshalb, die verschiedenen Formate der Beteiligung so weit wie möglich öffentlich zu machen.
- *Notwendigkeit der begleitenden Kommunikation:* Die schon zum Stereotyp gewandelte Formel „es handele sich nicht um Politik-, sondern um Kommunikationsversagen“ greift zu kurz. Keine noch so gute Verpackung kann ein schlechtes Politikprodukt im besseren Licht erscheinen lassen. Im Gegenteil: ein schlechtes Produkt in einer tollen Verpackung verärgert noch mehr, als wenn man ehrlich zugibt: Besser geht es nicht. Die offene Debatte über Zielkonflikte, negative Auswirkungen oder verbleibenden Unsicherheiten ist zwar anfangs unangenehmer für die Politik, aber schafft auf Dauer Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit.
- *Professionalisierung der Prozesssteuerung und -begleitung:* Es ist selbstverständlich, dass niemand einem Amateur zutrauen würde, die Statik einer Brücke zu beurteilen oder die Erfolgsaussichten einer Operation abzuschätzen. Bei Beteiligungsverfahren ist das offenbar anders: Es gibt immer selbst ernannte Expert:innen, die es besser wissen. Sieht man sich einmal im Ausland um, dann fällt auf, dass etwa in den USA hochspezialisierte Dienstleister entstanden sind, die unter dem Thema „Alternative Dispute Resolution“ oder dem Begriff „Facilitation“ professionelle Begleitung und Steuerung partizipativer Prozesse anbieten. Inzwischen gibt es einen umfangreichen Wissensstand darüber, wie Beteiligungsverfahren zu strukturieren und zu kombinieren sind, wie man diese am besten anleitet, steuert und moderiert und wie man mit auftretenden Konflikten am besten umgehen kann.

Die entscheidende Voraussetzung für den Erfolg von Beteiligung an der Klimapolitik ist die Bereitschaft der Politiker:innen und der Verwaltungsfachleute, die Formen der Beteiligung nicht als lästige Pflichtübung sondern als Hilfsstellung ihrer Arbeit und als Bereicherung der repräsentativen Demokratie anzusehen. In einem 2008 herausgegebenen Gutachten der US-amerikanischen Akademie der Wissenschaften zu Beteiligungsverfahren in Umwelt- und Gesundheitsfragen wurde auf der Basis von Metaanalysen der vorliegenden Evaluationen die zentrale Erkenntnis gewonnen, dass der Erfolg von Beteiligung am stärksten davon abhängt, welche Erwartungen die Initiatoren damit verbinden (US-National Research Council 2008). Waren diese positiv und ergebnisoffen, kam es meist zu einem erfolgreichen Abschluss der Beteiligungsmaßnahmen. Waren die Initiatoren jedoch skeptisch oder sogar negativ eingestellt, wirkte sich dies direkt auf die Motivation und Kompromissbereitschaft der mitwirkenden Personen auf. In zwei Drittel der untersuchten Fälle führte dies zu Abbruch

oder einem wenig zufriedenstellenden Ergebnis. Es ist also nicht sinnvoll, Beteiligung zu verordnen, sondern es gilt vielmehr alle Beteiligte davon zu überzeugen, dass in einer komplexen und pluralen Welt diese Form der Entscheidungshilfe die politisch verfasste Ordnung und Kultur beleben und bereichern kann.

5. Beispiel für ein Beteiligungsverfahren zur Klimapolitik

Im Jahr 2012 beauftragte das Ministerium für Umwelt und Energie des Landes Baden-Württemberg die gemeinnützige Gesellschaft DIALOGIK mit der Initiierung eines umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligungsprogramms für eine integrierte Landespolitik zum Klimawandel (Hilpert und Scheel 2020). Ausgangspunkt für das Design der Beteiligung und deren Umsetzung im Bereich der Klimapolitik war die Synthese von *analytischen Verfahren* mit Hilfe der wissenschaftlichen Institute und der *deliberativen Verfahren* unter Einbezug von Stakeholder (Wirtschaft, organisierte Zivilgesellschaft) und zufällig ausgewählte Vertreter:innen der Bürgerschaft.

In einem ersten Schritt wurden wissenschaftliche Experten damit beauftragt, mögliche Maßnahmen zum Klimaschutz auf ihre Wirksamkeit hin zu beurteilen und eine Liste von Maßnahmen mit ihren voraussichtlichen Wirkungen vorzubereiten. Die Liste umfasste insgesamt 110 Maßnahmen.

In einem zweiten Schritt wurden unterschiedliche Wissensträger einbezogen, um diese wissenschaftlich gewonnenen Erkenntnisse zu ergänzen und mit ihrem eigenen Wissen und ihren eigenen Erfahrungen anzureichern.

- *Online Bewertung:* Vom 17. Dezember 2012 bis 1. Februar 2013 konnten alle Bürger*innen Baden-Württembergs die 110 Maßnahmen einzeln auf einer eigens angelegten Internetseite kommentieren und bewerten.
- *Stakeholder-Bewertung:* 120 Vertreterinnen und Vertreter wichtiger Verbände tagten an 7 Runden Tischen zu den thematischen Schwerpunkten, die von den wissenschaftlichen Gutachtern empfohlen wurden.
- *Betroffenen-Bewertung:* Rund 180, nach dem Zufallsprinzip ausgewählte, Bürger*innen und trafen sich in 29 Sitzungen und erarbeiteten gemeinsam ein Dokument mit 1082 Empfehlungen.

In einem dritten Schritt trafen sich die Vertreterinnen und Vertreter aus der Wissenschaft, aus den Runden Tischen, aus den Bürgerforen und den Internetforen zu einem gemeinsamen Workshop, um die Maßnahmen gemeinsam zu beraten, eine Liste von konsensualen Empfehlungen und eine Liste mit weiterhin umstrittenen Maßnahmen zu erstellen. Nicht Konsens um jeden Preis war das Ziel, sondern ein „Konsens über den Dissens“, also eine Liste mit Maßnahmen mit soliden Begründungen für und gegen jede Maßnahme aufbauend auf einer gemeinsamen Wissensbasis und auf Transparenz über unterschiedliche Werte und Präferenzen.

Bei der Abschlussrunde mit den Teilnehmenden aller deliberativer Gremien wurden die jeweils eingebrachten Vorschläge nach intensiver Diskussion in vier Kategorien eingeteilt: a) Empfehlungen, die von allen mitgetragen wurden; b) Empfehlungen, die von einer Gruppe stark favorisiert, von den anderen Gruppen zwar nicht

begrüßt, aber toleriert wurden; c) Empfehlungen, die bei den meisten auf große Widerstände stießen, wobei sich keine Gruppe dafür besonders stark machte, und d) Empfehlungen, bei denen zumindest eine Gruppe starke Bedenken äußerte, während die anderen Gruppen diese eher befürworteten. Diese Einteilung erleichterte es den politischen Entscheidungsträger:innen, aus der Vielzahl der Empfehlungen vor allem diejenigen zu beherzigen, die in die Kategorien a) und b) fielen.

Am 2. Mai 2013 wurden die Ergebnisse an den damaligen Umweltminister Franz Untersteller übergeben. Das Ministerium hat im Anschluss an diesen Partizipationsprozess rund drei Monate die Empfehlungen aufgearbeitet und geprüft. Eine ausführliche Stellungnahme wurde vorbereitet und an alle Beteiligte versandt. Im Endeffekt wurde der Klimaschutzplan mit dem Input der verschiedenen Wissensträger am 31. Juli 2013 in Kraft gesetzt. Das Verfahren wurde inzwischen bereits mehrfach als vorbildliches Muster für eine gelingende Beteiligung im politischen Raum ausgezeichnet.

6. Fazit

Klimapolitik ist aufgrund ihrer Komplexität und Reichweite mehr denn je auf analytisch-deliberative Verfahren der Entscheidungsfindung angewiesen. Mit Hilfe analytisch-deliberativer Verfahren erhalten betroffene Bürger:innen die Gelegenheit, in einem Klima gegenseitiger Anerkennung, des gemeinsamen Suchens nach relevantem Sachwissen und normativen Vorgaben sowie des Respekts vor der Legitimität unterschiedlicher Wertesysteme und Präferenzen Probleme neu zu definieren und Handlungsoptionen zu diskutieren, die damit verbundenen Folgen und Implikationen zu bewerten und auf dieser Basis Empfehlungen für repräsentative Gremien und/oder für ihre Mitbürger und Mitbürgerinnen zu formulieren. Die Demokratie braucht demnach keinen Ersatz für ihre repräsentativen Gremien, sondern sie benötigt vielmehr eine Funktionsbereicherung durch diskursive Formen direkter Bürgerbeteiligung, die den repräsentativen Gremien wiederum in ihrem eigenen Streben nach Legitimation zugute kommen. Diese Bereicherung der Demokratie ist vor allem bei ehrgeizigen Projekten wie der Klimapolitik unerlässlich.

Analytisch-deliberative Verfahren der Beteiligung von Experten, Interessengruppen und betroffenen Bürger:innen werden aber nur dann zu einer befriedigenden, d.h. sachlich kompetenten, fairen, effizienten und legitimierten Lösung führen, wenn alle Beteiligte gewillt sind, sich in einem diskursiven Prozess über die möglichen Lösungswege argumentativ zu verständigen. Verständigungsorientierte, auf Argumentation aufbauende Dialogführung ist dabei an die Bedingung geknüpft, dass die am Diskurs beteiligten Personen und Gruppen gleichberechtigt und ohne äußeren Zwang ihre Interessen und Werte offenlegen und durch Austausch von Argumenten eine gemeinsame Lösung anstreben. Solche verständigungsorientierten Diskurse verfolgen das Ziel, in Abwägung der vorgetragenen Argumente über die Zumutbarkeit von Belastungen durch aktiven Klimaschutz und die Realisierbarkeit von Chancen für erfolgreiche Mitigations- und Anpassungsstrategien eine für alle Beteiligten tragfähige Lösung zu entwickeln. Dabei geht es nicht um eine Einigung auf den kleinst

möglichen Nenner, sondern gerade im Gegenteil um harte Auseinandersetzungen um Argumente und nachvollziehbare Begründungen sowie um intensive Suche nach neuen, innovativen Lösungen.

Anmerkung

- 1 Die folgenden Ausführungen lehnen sich zum Teil an eine ältere Publikation des Autors (2020) an, die hier ausgeweitet und aktualisiert wurde.

Literatur

- Benighaus, C. und Renn, O. (2016): Teil A Grundlagen. In: C. Benighaus, G. Wachinger und O. Renn (Hrsg.): *Bürgerbeteiligung. Konzepte und Lösungswege für die Praxis*. Metzner: Berlin, S. 17-102; <https://doi.org/10.17623/BZGA:Q4-i084-2.0>
- Chambers, S. (2003): Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 6, 307-326, <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538>
- Dryzek, J.S. (1990): *Discursive Democracy*. Cambridge University Press: Cambridge. <https://doi.org/10.1017/9781139173810>
- Giegel, H.-J. (1992): Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften. In: H.-J. Giegel (Hrsg.): *Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften*. Suhrkamp: Frankfurt am Main, S. 7-17, <https://doi.org/10.17192/ep1993.1-2.4950>
- Habermas, J. (1987): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1. *Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*. 4. Auflage. Suhrkamp: Frankfurt am Main
- Habermas, J. (1989): Erläuterungen zum Begriff des kommunikativen Handelns. In: Derselbe: *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*. Suhrkamp: Frankfurt am Main, S. 571-606
- Hilpert, J und Scheel, O. (2020): Climate Change Policies Designed by Stakeholder and Public Participation. In: O. Renn, F. Ulmer und A. Deckert (Hrsg.): *The Role of Pubic Participation in Energy Transitions*. Academic Press: Cambridge, S. 140-161, doi:10.1007/s13412-020-00632-7
- Mcintyre, L. (20018): *Post-Truth*. MIT-Press: Cambridge, doi:10.31577/orgf.2019.26210
- Oppold, D. und Renn, O. (2023): Partizipative Klimapolitik: Wie die Integration von Stakeholder- und Bürger*innenbeteiligung gelingen kann. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 16 (1), 1-23, <https://doi.org/10.3224/dms.v16i1.08>
- Pielke, R.J. (2007): *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge University Press: Cambridge. doi:10.1017/S0008423908080992
- Renn, O. (2013): Partizipation bei öffentlichen Planungen. Möglichkeiten, Grenzen, Reformbedarf. In: S.I. Keil und S.I. Thaidigsmann (Hrsg.): *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung*. Springer VS: Wiesbaden, S. 71-96, doi:10.1007/978-3-658-00875-8_6
- Renn, O. (2020): Bürgerbeteiligung in der Klimapolitik: Erfahrungen, Grenzen und Aussichten. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 33 (1), 125–139, doi:10.1515/fjsb-2020-0011.
- Renn, O. (2022): Sozialverträgliche Klimapolitik: Möglichkeiten einer partizipativen Politikgestaltung. *Klima und Recht. Zeitschrift für das gesamte Klimarecht*, 9, 276-279, doi:10.1515/fjsb-2020-0011

- Renn, O. und Schweizer, P.-J. (2009): Inclusive Risk Governance: Concepts and Application to Environmental Policy Making. *Environmental Policy and Governance*, 19 (2), S. 174-185, doi:10.1002/eet.507
- Renn, O. und Schweizer, P.-J. (2020): Inclusive Governance for Energy Policy Making: Conceptual Foundations, Applications, and Lessons Learned. In: O. Renn; F. Ulmer und A. Deckert (Hrsg.): *The Role of Public Participation in Energy Transitions*. Elsevier Academic Press: London, S. 39-79. doi: 10.1016/B978-0-12-819515-4.00003-9
- Roth, R. (2014): Potenziale und Entwicklungstendenzen deliberativer Partizipation. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Partizipation im Wandel*. Bertelsmann: Gütersloh, S. 233-296, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/imported/leseprobe/LP_978-3-86793-624-8_1.pdf
- Steenjtes, K., Pidgeon, N., Poortinga, W., Corner, A., Arnold, A., Böhm, G., Mays, C., Poumadère, M., Ruddat, M., Scheer, D., Sonnberger, M., Tvinnereim, E. (2017): *European Perceptions of Climate Change: Topline findings of a survey conducted in four European countries in 2016*. Cardiff University: Cardiff, UK, <https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/98660/7/EPCC.pdf>
- US-National Research Council (1996): *Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society*. Coordinators: P.C. Stern und V. Fineberg. Committee on Risk Characterization. National Academies Press: Washington, D.C., doi: 10.17226/5138.
- US-National Research Council of the National Academies (2008): *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*. The National Academies Press: Washington, D.C., doi.org/10.17226/12434
- Webler, T. and Tuler, S. (2000): Fairness and Competence in Citizen Participation: Theoretical Reflections from a Case Study. *Administration and Society*, 32(5), 566-595, doi:10.1177/00953990022019588
- Wissenschaftsplattform Klimaschutz (2023): *Gerade Jetzt! Warum Teilhabe und Beteiligung für die Energiewende unverzichtbar werden*. Impulspapier der Wissenschaftsplattform Klimaschutz. WPKS: Berlin, https://www.wissenschaftsplattform-klimaschutz.de/files/WPKS_Impulspapier_Beteiligung-Teilhabe_2023.pdf