

Auf dem Weg zu echter Partizipation Noch stoßen Klima-Bürgerräte an institutionelle Grenzen

Alice Amorim Vogas und Thamy Pogrebinski

Bürgerinnen und Bürger müssen in der Lage sein, über Angelegenheiten zu diskutieren und zu entscheiden, die für ihr Leben und das künftiger Generationen von wesentlicher Bedeutung sind. Das ist die Idee von Bürgerräten – Beratungsgremien gut informierter, durch Losverfahren ausgewählter Menschen, die vor allem in Europa in den letzten Jahren auf lokaler und auf nationaler Ebene an Bedeutung gewonnen haben. Diese neuen partizipativen Verfahren haben großes Potenzial, politische Entscheidungen zu legitimieren, also die Demokratie zu stärken. Ein wichtiges Feld, auf dem diese Verfahren zum Einsatz kommen, ist die Klimapolitik. Die europäischen Bürgerräte haben sehr deutlich gemacht, wie wichtig die breite Teilhabe an politischen Prozessen ist und wie dringlich die Klimaziele in jedem einzelnen Land umgesetzt werden müssen. Auf der gerade zu Ende gegangenen Weltklimakonferenz in Glasgow veröffentlichten Mitglieder der weltweit ersten globalen Bürgerversammlung Ergebnisse ihrer Beratungen: eine Erklärung zum Umgang der Menschheit mit der Klima- und Umweltkrise. Die spezifische Struktur des Politikfelds Klima wirft allerdings die Frage auf, ob Bürgerräte der beste institutionalisierte Raum für Bürgerbeteiligung an dieser Politik sind. Vor allem zwei Aspekte scheinen uns in diesem Zusammenhang problematisch: zum einen der im Pariser Klima-Abkommen verabredete Ratcheting-Mechanismus, der die kontinuierliche Erhöhung der Klimaziele der Einzelstaaten vorsieht, zum anderen die für den Klimaschutz erforderliche Multi-Level-Governance, also die Zusammenarbeit verschiedener politischer Ebenen.

Von allen Ländern, die das Pariser Abkommen ratifiziert haben, wird erwartet, dass sie ihre Klimaschutzziele schrittweise überarbeiten und verbessern. Dies sollte kontinuierlich geschehen, bis die Welt CO₂-neutral ist und die globale Temperatur bei nicht mehr als 1,5 Grad über der jetzigen liegt – ein Ziel, das noch lange nicht erreicht ist. In den kommenden Jahrzehnten wird daher jedes Land Klimapolitik betreiben und gleichzeitig gemeinsam mit anderen die Fortschritte messen müssen. Sicherlich müssen alle Länder enorme Anstrengungen unternehmen, und die für eine wirksame Umsetzung von Klimaschutzziele erforderlichen Maßnahmen – wie sie auch jüngst von Klimabürgerräten vorgeschlagen wurden – werden wahrscheinlich nicht ausreichen, um das Pariser Ziel in absehbarer Zeit zu erreichen.

Welcher Überarbeitungszeitraum für die Länderziele gelten soll (fünf Jahre, zehn Jahre oder eine Kombination verschiedener Kriterien), ist eines der Themen, die in Glasgow diskutiert wurden. Dabei geht es nicht nur um die regelmäßige Überprüfung. Vielmehr ist der ganze Prozess relational strukturiert: Wenn ein Land, das eine wesentliche Verantwortung für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen trägt, seine Ziele nicht entsprechend den wissenschaftlichen Erkenntnissen des Weltklimarats anpasst, müssen andere Länder ihre eigenen Ziele noch stärker anheben – andernfalls wird das kollektive Ziel nicht erreicht.

Die Klimabürgerräte haben hier begrenzte Möglichkeiten, da sie nicht an allen Phasen des politischen Zyklus beteiligt sind. Die Politikwissenschaft unterscheidet vier Phasen: Problemdefinition – Politikformulierung und Entscheidung – Umsetzung – Evaluierung. Bürgerräte beteiligen sich an den ersten beiden Phasen. Um als wirksame Mechanismen der Bürgerbeteiligung in der Klimapolitik zu fungieren, müssten sie aber nicht nur Empfehlungen erarbeiten, sondern auch über eine Art Follow-up-Mechanismus verfügen, damit die Bürgerinnen und Bürger überprüfen können, wo ihr Land steht.

Summary: Climate citizens' assemblies call attention to the need of including citizens in the policy process and the urgency to tackle climate change. At least two crucial aspects of climate policy – its ratchet-up mechanism to raise climate ambition and its multilevel governance – raise questions regarding the limits of citizens' assemblies to enable an effective citizen participation in the entire climate public policy cycle. The experiences of Germany and the United Kingdom, when compared to that of Brazil, make clear how the institutional design of climate citizens' assemblies can be improved, and other participatory institutions tried out in order to fully include citizens in climate policy.

Kurz gefasst: Klima-Bürgerräte zeigen, wie wichtig es ist, Bürgerinnen und Bürger in den politischen Prozess einzubeziehen und sie am notwendigen Kampf gegen den Klimawandel zu beteiligen. Zwei Grundmerkmale der Klimapolitik allerdings werfen die Frage auf, wo die Grenzen der Bürgerräte liegen, wenn sie effektive Bürgerbeteiligung im gesamten Zyklus der Klimapolitik ermöglichen wollen: der Mechanismus der Ambitionssteigerung und die Multi-Level-Governance. Der Vergleich von Erfahrungen in Deutschland und Großbritannien mit dem brasilianischen Modell zeigen, wie das institutionelle Design dieser Versammlungen verbessert werden kann.



Alice Amorim Vogas ist Juristin und in Berlin Stipendiatin der Alexander von Humboldt Stiftung. Ihr Ko-Projekt „Energiearmut: Und dann ist der Strom weg“ wurde im Rahmen des „Communication Lab for Exchange between Research and Media 2021“ ausgezeichnet. Sie ist Vorsitzende des E+ Energy Transition Board und eine Expertin auf dem Gebiet der Klimapolitik in Brasilien und im Ausland. (Foto: provat)

alice.moraes.amorim@gmail.com

Das zweite Element der Klimapolitik, das das Modell Bürgerrat infrage stellt, ist die zunehmende Vielschichtigkeit der Klimapolitik. Diese nämlich findet gleichzeitig auf lokaler, staatlicher, nationaler, regionaler, kontinentaler und globaler Ebene statt. Die meisten Bereiche der Klimapolitik erfordern die Zusammenarbeit mehrerer Regierungsebenen (so zum Beispiel im Verkehrsbereich), während andere stärker von nationalen politischen Signalen abhängig sind (Beispiel Energiepolitik). Aber wer ist für Erfolge bei der Reduktion von Emissionen verantwortlich? Wo stehen Klimabürgerräte in dieser geteilten Verantwortung?

Klimabürgerräte sind in ihrem Grunddesign eher kurzlebige partizipative Institutionen. Sie lösen sich auf, wenn die Mitglieder ihrer Aufgabe, politische Vorschläge zu beraten und einzubringen, nachgekommen sind. Eine solche einmalige Form der Beteiligung könnte zu dem Missverständnis führen, dass es zur Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen durch den Klimawandel ausreicht, wenn Staaten die Empfehlungen von Bürgerinnen und Bürgern annehmen. Die Praxis zeigt ein anderes Bild – zwei Beispiele:

Zwischen April und Juni 2021 versammelte der Bürgerrat Klima 160 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland in zwölf moderierten digitalen Sitzungen, bei denen zu Beginn Klimaexpert:innen alle Teilnehmenden auf den gleichen Wissensstand brachten. Diskutiert wurde über Fragen von Mobilität, Gebäude und Wärme, Energie und Ernährung. Die 80 Empfehlungen des Abschlussberichts reichten von vagen Vorstellungen (wie die „Förderung der internationalen Zusammenarbeit“) bis hin zu energischen Forderungen (wie etwa, „kommunale Pflicht-Klimaschutzprogramme bis 2023“ zu erlassen). Solche Forderungen können Politiker im Rahmen ihrer aktuellen Wahlmandate nicht alleine angehen. Wenn Bürgerräte die Bürger:innen nicht auch in die Umsetzung und die Überprüfung ihrer Empfehlungen einbeziehen, schränken sie ihre Mitwirkung in entscheidenden Phasen der Klimapolitik ein.

Die „UK's Climate Citizens' Assembly“ fand zwischen Januar und Mai 2020 anfangs in Birmingham und später online statt. Sechs Ausschüsse des britischen Unterhauses hatten die Versammlung in Auftrag gegeben. Sie wollten die Empfehlungen der Bürger für „ihre Arbeit bei der Überprüfung der britischen Regierung“ nutzen. Die Climate Citizen Assembly versammelte 108 nach demografischen und sozialen Kriterien zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger, die sich an sechs Wochenenden folgender Frage näherten: „Wie soll Großbritannien sein Ziel einer Netto-Null-Treibhausgasemission bis 2050 erreichen?“ Die Mitglieder der Bürgerversammlung befassten sich mit sieben Themen wie Verkehr, Energie, Nahrungsmittel, Konsum und lieferten einen langen Bericht mit 50 Empfehlungen, der dem Parlament im September 2020 vorgelegt wurde. Ähnlich wie sein deutsches Pendant gab auch der britische Klima-Bürgerrat Empfehlungen ab, die von nationalen politischen Entscheidungsträgern nicht ohne Abstimmung mit anderen staatlichen Ebenen umgesetzt werden können (zum Beispiel im Bereich der Mobilität). Einige Empfehlungen kommen der Forderung aus Paris nicht nach, die Klimaambitionen im Laufe der Zeit zu erhöhen (so etwa die „Reduzierung der Autonutzung um durchschnittlich 2 bis 5 Prozent pro Jahrzehnt“).

Obwohl 88 Prozent der Mitglieder der Citizens' Assembly für einen Follow-up-Mechanismus waren, stimmten nur 51 Prozent von ihnen der Idee zu, eine Aufsicht über das Erreichen des Netto-Null-Ziels einzurichten. Es wirkt überraschend, dass nur die Hälfte der teilnehmenden Bürger bereit ist, sich für die Umsetzung und Kontrolle der eigenen Empfehlungen zu engagieren. Möglicherweise lag das daran, dass die institutionelle Gestaltung der Bürgerräte einfach nicht optimal dafür ist, Bürger:innen in die komplexe Aufgabe der Klimapolitik einzubeziehen.

Lange bevor in Europa Bürgerräte zum Thema Klima stattfanden (und lange bevor die Regierung Bolsonaro Demokratie und Klima gleichzeitig bedrohte), schuf ein lateinamerikanisches Land mit einer langen Tradition institutionalisierter Bürgerbeteiligung eine partizipative Institution, die Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen eine offene Beteiligung an allen Phasen der Kli-

mapolitik ermöglichen sollte. Das brasilianische Forum zum Klimawandel (Fórum Brasileiro de Mudança do Clima – FBMC) wurde im Jahr 2000 von der damaligen Bundesregierung mit dem erklärten Ziel gegründet, „das Bewusstsein zu schärfen und die Gesellschaft dafür zu mobilisieren, die durch den Klimawandel verursachten Probleme zu diskutieren und Stellung zu beziehen“. Das Forum wird vom brasilianischen nationalen Klimaschutzgesetz offiziell als institutionelles Gremium anerkannt, das die Umsetzung der Klimapolitik durch die direkte Beteiligung der Gesellschaft am gesamten Politikprozess ermöglicht. In den 20 Jahren seines Bestehens ermöglichte das FBMC den Bürgern die Beteiligung an relevanten Entscheidungsprozessen wie etwa der Formulierung des ersten brasilianischen Klimaschutzplans im Jahr 2009 oder in jüngerer Zeit des Berichts über die technische Machbarkeit der Verpflichtung des Landes, bis 2060 klimaneutral zu werden. Die Geschichte des Forums zeigt, wie schwierig es ist, in partizipativen Innovationen eine institutionelle Dynamik aufrechtzuerhalten. Es war als dauerhafter Raum für Bürgerbeteiligung in der Klimapolitik konzipiert, und doch setzte jeder Koordinator des Forums Prioritäten auf andere Phasen des Politikprozesses, also eher beim Agenda-Setting oder in der Evaluierung der Politik.

Das brasilianische Beispiel liefert zwei wichtige Erkenntnisse, die zum Nachdenken über die institutionelle Gestaltung künftiger Klima-Bürgerräte beitragen können. Erstens machen es eine dauerhafte Struktur und ein formelles Mandat Bürgerinnen und Bürgern möglich, sich an der Umsetzung der Klimapolitik durch Überwachung und Überprüfung zu beteiligen: Sie können die politischen Entscheidungsträger direkt zu ihren Fortschritten befragen und die Klimaambitionen steigern. Zweitens ermöglicht es das institutionelle Design des Forums, Ableger auf subnationaler Ebene zu schaffen. Das Forum war von vornherein so angelegt, dass es mit Klimaforen auf regionaler und lokaler Ebene zusammenarbeiten kann. Damit wird den Herausforderungen begegnet, die sich aus der bereits erwähnten Vielschichtigkeit der Klimapolitik ergeben. Anders als Bürgerräte ermöglicht das Forum außerdem eine öffentliche Teilhabe aller Bürger:innen, da es die Bürgerbeteiligung nicht auf durch Los ausgewählte Menschen begrenzt.

Partizipative Institutionen werden schon lange dafür gelobt, Bürgerinnen und Bürger in politische Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Tatsächlich aber gehen nur wenige dieser Institutionen den Bürgern wirklich eine Rolle bei der Politikgestaltung zu – denn die meisten von ihnen treffen keine verbindlichen Entscheidungen. Allerdings können in bestimmten Zusammenhängen die Problemdefinition und die Politikformulierung ebenso wichtig sein wie die Entscheidungsfindung selbst. Die Umsetzung und die Evaluierung sind ebenso wesentliche Phasen in vielen politischen Bereichen, ganz eindeutig zu sehen in der Klimapolitik. Klimapolitik profitiert von Bürgerbeteiligung – nicht nur, weil so die Verantwortlichkeiten für das Erreichen nationaler Klimaziele klarer werden, sondern auch, weil besser gewährleistet wird, dass die nationalen Ziele mit den weltweiten Bemühungen zur Bewältigung der Klimanotlage vereinbar sind.

Klima-Bürgerräte sollten nicht nur für die Problemdefinition und die Formulierung politischer Strategien konzipiert sein. Sie müssen vielmehr jährlich die Umsetzung von Klimazielen überprüfen und evaluieren können. Wenn die Bürgerbeteiligung in allen Phasen des politischen Zyklus nicht durch Bürgerräte gewährleistet werden kann, müssen neue partizipative Verfahren entwickelt werden, um sicherzustellen, dass die Bürgerinnen und Bürger sich umfassend in die Klimapolitik einbringen können. Partizipative Institutionen, die sich mit Klimapolitik befassen, müssen die Dynamik des Pariser Abkommens und die Herausforderung der vielen Ebenen berücksichtigen. Darüber hinaus sollten sie in der Lage sein, das klimapolitische Bewusstsein der Bürger zu schärfen. Das brasilianische Beispiel zeigt, wie diese drei Ziele durch Bürgerbeteiligung am gesamten Zyklus der Klimapolitik erreicht werden können. Wir hoffen, dass dieses Beispiel die politische Vorstellungskraft anregt und das institutionelle Repertoire an Teilhabemöglichkeiten erweitert, um Bürgerinnen und Bürger aktiv in den Aufbau und den Erhalt nachhaltiger Demokratien einzubeziehen.



Thamy Pogrebinski ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Demokratie und Demokratisierung und Koordinatorin des Projekts „Collective Intelligence in Endangered Democracies“.
(Foto: David Ausserhofer)

thamy.pogrebinski@wzb.eu

Literatur

Bürgerrat Klima. Online: <https://buergerratklima.de/> (Stand 23.11.2021).

Climate Assembly UK. Online: www.climateassembly.uk (Stand 23.11.2021).

InforMEA: Decree No. 9.082 Establishing the Brazilian Forum on Climate Change. 2017. Online: <https://www.informea.org/en/legislation/decreo-no-9082-establishing-brazilian-forum-climate-change> (Stand 23.11.2021).

*Jann, Werner/Wegrich, Kai: „Theories of the Policy Cycle.“ In: Werner Jann/Kai Wegrich (Hg.): *Handbook of Public Policy Analysis*. London: Routledge 2017, S. 69–88.*

Knowledge Network on Climate Assemblies (KNOCA). Online: <https://knoca.eu/> (Stand 23.11.2021).