

Bachelorarbeit
zur Erlangung des akademischen Grades eines
Bachelor of Science

Potenzial von Bürgerräten in der Klimapolitik

**Bachelorarbeit am Fachgebiet für
Umweltökonomie
[6. Semester]**

vorgelegt am: [07.09.2021]
von: [Nicoletta Rosemeyer]
Matrikel-Nr.: [977497]
Studiengang: [Wirtschaftswissenschaft]
Betreuer/-in: [Prof. Dr. Stefanie Engel]

Kurzzusammenfassung

In den vergangenen Jahren ist ein zunehmender Einsatz von Bürgerräten beobachtbar. Gerade angesichts der Klimakrise fordern Menschen mehr Bürgerbeteiligung in der Politik, weswegen es sinnvoll ist, zu untersuchen, inwiefern diese Art deliberativer Demokratie bei der Bewältigung gesellschaftlicher und politischer Probleme hilfreich sein kann.

Das Ziel dieser Arbeit ist die Untersuchung des Potenzials von Bürgerräten in politischer Entscheidungsfindung mit Fokus auf der Klimapolitik. Dazu wird folgende Forschungsfrage aufgestellt: Stellen Bürgerräte im Kontext der aktuellen Klimapolitik ein sinnvolles Politikinstrument dar?

Zur Beantwortung wurden zuerst Vorzüge von Bürgerräten allgemein und im Kontext der Klimapolitik aufgezeigt. Danach wurde anhand dreier Fallbeispiele untersucht, welche Planungs- und Umsetzungsaspekte von Bürgerräten zur Beeinflussung der Politikgestaltung führen und Erfolgsfaktoren abgeleitet, die zur vollen Ausschöpfung des Potenzials zu berücksichtigen sind.

Dabei zeigt sich insb. die Bedeutung gewissenhafter Modellgestaltung, eines festgelegten Umgangs mit den Bürgerratsempfehlungen, der Institutionalisierung und Einbettung des Bürgerrats ins politische System, der Vermeidung von Legitimationskonkurrenz durch eine klare Verteilung von Auftraggeber und Auftragnehmer sowie eines hohen Bewusstseins innerhalb der Bevölkerung durch öffentliche Präsenz.

Anhand der Ergebnisse wird durchaus das Potenzial von Bürgerräten deutlich, in der Klimapolitik Veränderungen zu bewirken, sofern gewisse Faktoren berücksichtigt werden.

Für ein tieferes Verständnis sollte weiterführende Forschung die Wirkung von Bürgerräten auf Gesellschaft und Politik sowie die Umsetzung von Bürgerratsempfehlungen und resultierende Politikveränderungen beleuchten.

Inhaltsverzeichnis

Kurzzusammenfassung	I
Inhaltsverzeichnis	II
Abkürzungsverzeichnis	III
1 Einleitung	1
2 Potenziale und Ausgestaltung von Bürgerräten	3
2.1 Deliberative Demokratie	3
2.2 Charakteristika von Bürgerräten	5
2.2.1 Grundgedanke und Zweck der Einführung eines Bürgerrates	5
2.2.2 Schritte zur Implementierung eines Bürgerrates	6
3 Relevanz von Bürgerräten für die Klimapolitik	9
3.1 Aktuelle Klimapolitik.....	9
3.2 Einfluss von Bürgerräten im Kontext der Klimakrise.....	10
4 Empirische Beispiele und Erfolgsfaktoren von Bürgerräten	13
4.1 Fallbeispiele	13
4.1.1 Irish Citizens' Assembly	14
4.1.2 Convention Citoyenne pour le Climat.....	16
4.1.3 UK Climate Assembly.....	18
4.2 Erfolgsfaktoren.....	20
5 Fazit	24
Literaturverzeichnis	IV
Eidesstattliche Erklärung	IX

Abkürzungsverzeichnis

OECD Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
(En: Organisation for Economic Co-operation and Development)

1 Einleitung

„One of the most fundamental prerequisites for the achievement of sustainable development is broad public participation in decision-making.” (United Nations 1992, 23.2). Diesem Zitat der Konferenz der Vereinten Nationen zu Umwelt und Entwicklung zufolge wurde bereits im Jahr 1992 die Bedeutung der Bürgerbeteiligung für eine nachhaltige Entwicklung erkannt. Das Thema ist heutzutage präsenter denn je. Besonders innerhalb der letzten Jahre ist der öffentliche Fokus auf die Förderung von Bürgerbeteiligung in der Politik deutlich stärker geworden (Chwalisz 2019). Dies ist v.a. zurückzuführen auf die allgemeine Unzufriedenheit mit der aktuellen politischen Situation, welche sich durch Proteste, geringe Wahlbeteiligung und Misstrauen der BürgerInnen gegenüber Politikern und Politikerinnen bemerkbar macht (ibid).

In vielen Ländern der Welt wird das Phänomen politischer Ohnmacht beobachtet (Pow 2020). Zur Frustration der BürgerInnen beiträgend ist die mangelnde Repräsentativität der Bevölkerung. Ein Großteil politischer Entscheidungsprozesse zeichnet sich durch Verhandlungen zw. konkurrierenden Parteien aus, sodass die Interessen der Bevölkerung in den Hintergrund rücken. Um jedoch einen akzeptablen Konsens zu erreichen und die vorherrschende Unzufriedenheit zu mildern, sind andere Methoden der Entscheidungsfindung erforderlich. Einhergehend mit der stärkeren Berücksichtigung der Wünsche der Bevölkerung verringern sich jedoch meist auch Entscheidungsmacht und Einfluss politischer Institutionen, was selten im Sinne der PolitikerInnen ist (Pow 2020).

Aufgrund der dem politischen System inhärenten Machtstrukturen müssen Änderungsimpulse daher nicht innerhalb des Systems, sondern extern gesetzt werden (Hammond 2020). Die Demokratisierung stellt eine Methode dar, mittels derer sich durch Machtverschiebungen eine solche strukturelle Transformation realisieren lässt. Ein möglicher Ansatz zur Demokratisierung ist die deliberative Demokratie.

Eine Transformation ist nicht nur aus gesellschaftlicher, sondern auch aus ökologischer Perspektive aufgrund des Klimawandels als größte Bedrohung für die Menschheit notwendig. Aufgrund der gewaltigen Ausmaße sind Gesetzesänderungen zu dessen Bewältigung auf kleiner Ebene längst nicht mehr ausreichend. Zudem muss aufgrund der aktuellen Orientierung an stetigem wirtschaftlichen Wachstum ein radikaler Wandel gesellschaftlicher Werte und Normen stattfinden, um eine Nachhaltigkeitstransformation zu

ermöglichen. Hierbei handelt es sich um eine große politische Herausforderung, die Auswirkungen auf die Art der Demokratieumsetzung hat (Hammond 2020).

Gerade beim Thema Klimawandel gibt es viele mögliche Vorgehensweisen und Entscheidungen diesbezüglich können nicht lediglich auf Basis wissenschaftlicher Analysen getroffen werden, sondern müssen Ansichten der Menschen miteinbeziehen, um Erfolgchancen zu haben (Capstick 2020). Bei der Entwicklung zu einer nachhaltigen Gesellschaft enthalten potenzielle Maßnahmen meist Trade-Offs. Gerade hier wird durch die stärkere Einbeziehung der BürgerInnen deren Bereitschaft, sich an die Maßnahmen zu halten, deutlich erhöht. Diese Bereitschaft ist notwendig, da Wege zur Emissionsreduktion unausweichlich Einfluss auf den Alltag Aller haben werden (Capstick 2020).

Auch von Experten und Expertinnen wird zunehmend auf die Dringlichkeit der Emissionsreduktion und des nachhaltigen Verhaltens hingewiesen (Sandover 2021). Die bisherigen Reaktionen politischer EntscheidungsträgerInnen auf die Klimakrise konnten dabei nicht das Ziel einer Emissionsreduktion auf Nettonull erreichen, weswegen immer mehr zivilgesellschaftliche Gruppen stärkere Bürgerbeteiligung gerade in der Klimapolitik fordern. Während die Nachhaltigkeitstransformation auf Regierungsebene also nur schwerfällig vorangeht, verstärkt sich auf subnationaler Ebene das soziale Mandat zur Bewältigung des Klimawandels. Zur Festigung des Mandats bieten sich Formen deliberativer Demokratie wie bspw. Bürgerräte als Möglichkeit an (Sandover 2021).

Anlässlich der Forderung nach mehr Mitbestimmung der Bevölkerung durch Politikinstrumente wie Bürgerräte stellt sich die Frage, ob diese tatsächlich eine sinnvolle Ergänzung des politischen Systems darstellen. Zur Klärung wurde diese Forschungsfrage in drei untergeordnete Themen unterteilt, die den Aufbau der Arbeit widerspiegeln: die Einführung von Bürgerräten allgemein, Bürgerräte im Klimakontext und mögliche Erfolgsfaktoren von Bürgerräten. Der Fokus liegt dabei auf der Klimapolitik.

Zuerst wird das Konzept deliberativer Demokratie und der Bürgerrat als eine Ausprägung dessen vorgestellt und aufgezeigt, was Argumente für eine Einführung sind. Im Folgenden wird die Relevanz von Bürgerräten im Klimakontext behandelt und im Zuge dessen in Ansätzen die aktuelle Klimapolitik beschrieben. Danach werden empirische Beispiele für Bürgerräte betrachtet und Erfolgsfaktoren abgeleitet, die eine Ausschöpfung des Potenzials bei gleichzeitiger Minimierung negativer Effekte begünstigen. Abschließend folgt ein Fazit, in dem das Potenzial von Bürgerräten in der Klimapolitik noch einmal zusammenfassend beurteilt wird.

2 Potenziale und Ausgestaltung von Bürgerräten

Das Konzept des Bürgerrats ist eine Ausprägung deliberativer Demokratie, das eine Vielzahl positiver Effekte auf Politik und Gesellschaft aufweist, sofern bei der Implementierung gewisse Anforderungen erfüllt und Maßnahmen ergriffen werden.

2.1 Deliberative Demokratie

Der Grundgedanke deliberativer Demokratie, auf dem die Anwendung von Bürgerräten basiert, beschreibt die Einbeziehung von Bürgern und Bürgerinnen in den Politikgestaltungsprozess durch Beratungen, im Zuge derer sie ihre Präferenzen zu politischen Anliegen äußern können; die Basis bilden dabei Respekt, die Bereitschaft zur Reflexion, Offenheit gegenüber alternativen Meinungen und aufmerksames Zuhören zur Gewährleistung eines offenen und konstruktiven Diskurses (Dryzek 2019).

Ein zentraler Aspekt bei der Zusammensetzung der BürgerInnen stellt die Repräsentativität der breiten Öffentlichkeit dar (OECD 2020). Ziel ist die Erschaffung eines Mikrokosmos der Bevölkerung als Abbild des allgemeinen Meinungsbildes, weswegen häufig auch von Mini Publics gesprochen wird. Die Teilnehmenden werden i.d.R. mittels geschichteter Zufallsstichprobe bestimmt. Neben der Art der Teilnehmerrekrutierung gibt es weitere Verfahrensgrundsätze, die einen qualitativ hochwertigen deliberativen Prozess begünstigen. Dazu gehören u.a. Integrität, ein angemessener Zeitraum zur Entwicklung konstruktiver Empfehlungen und die Sicherstellung einer gemeinsamen Diskussionsbasis der Teilnehmenden durch Zugang zu Evidenz und Expertise.

Eine effektive Gestaltung des deliberativen Prozesses führt zur Entwicklung konstruktiver Politikempfehlungen und verbessert das Vertrauen zw. Bevölkerung und Regierung, da den Bürgern und Bürgerinnen die Beeinflussung öffentlicher Entscheidungen ermöglicht wird.

Deliberative Demokratieansätze können auf unterschiedlichen Regierungsebenen von lokal bis zu international angewandt werden und die Diskussionsthemen verschiedensten Anwendungsgebieten entstammen. Generell werden deliberative Prozesse oft dann verwendet, wenn eine Problematik Komplexität, Langzeitfolgen und Trade-Offs je nach umgesetzter Politikmaßnahme aufweist (OECD 2020).

Die Modelle deliberativer Prozesse können hinsichtlich ihrer Abbildungsgenauigkeit der gesellschaftlichen Zusammensetzung, ihrer Gruppengröße und ihres Prozessumfangs

variieren (Hagedorn 2021). Eine exemplarische Einteilung durch die OECD nennt folgende zwölf Modelle: Bürgerrat, Bürgerforum, Konsensuskonferenz, Planungszelle, G1000, Bürgerbeirat, Bürgerdialog, deliberative Abstimmung, World Wide Views, Bürgerinitiative, Ostbelgien Modell und städtische Beobachtungsstelle (ibid).

Weitere Kategorien zur Verfahrensdifferenzierung sind die Auswahlmethode der Teilnehmenden (z.B. Selbstselektion, geschichtete Zufallsauswahl, zielgruppenspezifische Rekrutierung) oder die Kommunikationsform (z.B. Informieren, Verhandlungen, Deliberation) (Fischer-Bollin 2021). Auch hinsichtlich des Ziels kann unterschieden werden zw. individuellem Informationsnutzen, öffentlicher Meinungs- und Willensbildung, Konsultation und Stellungnahme von Bürgern und Bürgerinnen sowie Mitentscheidung und Mitregierung, wobei je nach Ziel der politische Einfluss der BürgerInnen unterschiedlich weit reicht (ibid).

Die Bürgerbeteiligung steuert einerseits der Entkopplung der BürgerInnen von gesellschaftlichen Problemen entgegen, indem jene aktiv an den Lösungen mitwirken, anstatt die Bewältigung den Politikern und Politikerinnen zu überlassen (Muradova 2020). Andererseits kommt es mit höherer Wahrscheinlichkeit zu dem Gemeinwohl dienenden Lösungsvorschlägen für kollektive Probleme, da Eigeninteressen um die langfristigen Interessen einer größeren Gruppe erweitert werden (Vlerick 2020).

Auch wenn der Ansatz deliberativer Demokratie erst in vergangenen Jahren zunehmende Aufmerksamkeit erlangt hat, reichen seine Ursprünge bis ins Antike Athen zurück, wo erstmals das Konzept partizipatorischer deliberativer Demokratie angewandt wurde (Devaney 2020 a).

Damals bildete ein Rotations- anstatt eines Repräsentationssystems die Regierungsgrundlage (Patriquin 2019). Die BürgerInnen repräsentierten sich selber und wurden aktiv in demokratische Prozesse miteinbezogen, wodurch sie nahezu vollkommene politische Macht hatten und ihr Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse nicht durch gewählte PolitikerInnen blockiert wurde (ibid).

Während bei der repräsentativen Demokratie durch die regelmäßige Teilnahme an Wahlen die Legitimität der politischen Entscheidungen aus einer Massenrepräsentation folgt, liegt bei der deliberativen Demokratie der Fokus auf der Integration der Präferenzen einzelner BürgerInnen und die Legitimität ergibt sich somit durch den Prozess der Entscheidungsfindung an sich; von Bedeutung ist also nicht, wie viele am Prozess teilnehmen, sondern wer (Stadelmann-Steffen 2015).

Da der Einsatz von Bürgerbeteiligung in der heutigen Zeit an den Kontext liberaler repräsentativer demokratischer Institutionen angepasst wird, wird trotz des weit zurückreichenden Ursprungs oft von demokratischen Innovationen gesprochen (Chwalisz 2019). Die aktuelle Popularität öffentlicher Beratung in politischen Prozessen wird deutlich an einer Vielzahl internationaler Beispiele, von denen einige im Laufe dieser Arbeit beleuchtet werden (De Búrca 2020).

2.2 Charakteristika von Bürgerräten

Bürgerräte teilen viele ihrer Merkmale mit anderen deliberativen Ansätzen, weisen jedoch auch jene auf, die sie von anderen Formen der Bürgerbeteiligung abgrenzen.

2.2.1 Grundgedanke und Zweck der Einführung eines Bürgerrates

Ein Bürgerrat stellt einen Prozess der offenen, respektvollen und fachkundigen Diskussion zw. ausgewählten Bürgern und Bürgerinnen zu relevanten politischen Themen dar (Electoral Reform Society 2019).

Die Ergebnisse erfüllen zwei Funktionen: Zum Einen beeinflussen sie die öffentliche Diskussion und den politischen Meinungsbildungsprozess, zum Anderen dienen sie der Beratung politischer EntscheidungsträgerInnen (Fischer-Bollin 2021). Der Bürgerrat stellt aufgrund mangelnder rechtlich bindender Entscheidungskompetenzen keine Konkurrenz zu Mechanismen repräsentativer Demokratie dar, sondern nimmt bloß eine konsultative Funktion ein, indem er Empfehlungen an politische Institutionen ausspricht (ibid).

Die Grundidee hinter der Implementierung ist, dass eine Gruppe zufällig ausgewählter BürgerInnen dazu fähig ist, bei Vorhandensein von nötigen Ressourcen und Beratungszeit ein faktenbasiertes Urteil zu politischen Problemen zu fällen (Participedia).

Durch die Einbeziehung von Bürgerinput bei der Lösungsentwicklung wird das Vertrauen der Bevölkerung in politische Entscheidungen und die Akzeptanz gegenüber Politikmaßnahmen verstärkt und im Idealfall eine positivere Einstellung gegenüber dem Politiksystem erzeugt (Howarth 2020).

Besonders sinnvoll ist der Einsatz von Bürgerräten, wenn sowohl formale Evidenz als auch soziale Werte relevant sind, da die BürgerInnen ihre individuellen Ansichten zur Politikgestaltung direkt mitteilen und der Regierung Politikvorschläge liefern können, deren Implementierung auf höhere Akzeptanz trifft, da das Meinungsbild der breiten Öffentlichkeit besser erfasst wird (Capstick 2020).

Zudem gibt es durch den Beratungsprozess meist einen hohen Konsensgrad bzgl. der entwickelten Empfehlungen, wodurch die allgemeine Akzeptanz für entsprechende Politikmaßnahmen weiter erhöht wird (Citizens' Assemblies).

Aufgrund der politischen Unabhängigkeit der BürgerInnen spielt der Aspekt der Wiederwahl, den PolitikerInnen in ihren Entscheidungen mitberücksichtigen, im Bürgerrat keine Rolle, was gerade bei heiklen Themen die Einschränkung durch entsprechende kurzfristige Ziele verhindert (Beekers 2020). Die PolitikerInnen können sich wiederum bei umstrittenen Entscheidungen zur Rechtfertigung auf die Bürgerratsempfehlungen beziehen. Generell kann sich die Politik die kollektive Intelligenz der BürgerInnen gerade bei polarisierenden Themen zunutze machen, da diese oft einen Stillstand der Debatte verursachen, welcher durch die Kreativität der BürgerInnen aufgebrochen werden kann. Doch nicht nur die PolitikerInnen erlangen ein Verständnis für die Probleme der Bevölkerung. Die Bürgerinnen gewinnen auch einen Einblick in die Komplexität politischer Dilemmas und haben durch das daraus entstehende Mitverantwortungsgefühl einen stärkeren Anreiz, sich mit politischen Themen zu befassen.

Beim Bürgerrat werden zwar weniger Menschen direkt erreicht als bei anderen Beteiligungsformen, dafür weisen jene aber einen höheren Informationsgrad und höhere Teilnahmebereitschaft auf (Beekers 2020).

Es existieren wegen des innovativen Charakters des Bürgerrats und mangelnder Forschung jedoch auch Unsicherheiten und Risiken (Sandover 2021). Wesentlichen Einfluss auf die Ausnutzung potenzieller Vorteile hat daher die Prozessgestaltung (ibid).

2.2.2 Schritte zur Implementierung eines Bürgerrates

Ein Bürgerrat folgt den Merkmalen deliberativer Mini Publics: Zufällig ausgewählte BürgerInnen führen nach Eingehen von Experteninput unter der Leitung eines unabhängigen Vorsitzes Diskussionen zu politisch und gesellschaftlich relevanten Themen, woraus Empfehlungen für politische Maßnahmen entstehen (McGovern 2020).

Kernaspekte des Verfahrens sind die Auslosung der Teilnehmenden sowie die gemeinsam entwickelten Empfehlungen (Fischer-Bollin 2021). Es handelt sich um eine Form der Bürgerbeteiligung mit klarem, durch den Auftraggeber vorgegebenen Auftrag. Als Schnittstelle zw. Bevölkerung und öffentlichen Institutionen weist der Bürgerrat einen offiziellen Charakter auf und stellt ein eher informales Format der Bürgerbeteiligung mit eindeutiger Abgrenzung zu direktdemokratischen Instrumenten dar; gemeinsam haben beide die Freiwilligkeit der Beteiligung mit dem Ziel politischer Einflussnahme. Die

Ausführungsebene des Bürgerrats reicht von der Behandlung lokaler Themen mit direktem Einfluss auf die Menschen vor Ort bis hin zu weitreichenden, national thematisierten Problemen (Fischer-Bollin 2021).

Die Institutionalisierung von Bürgerräten stellt eine Möglichkeit der Einbettung in die öffentliche Entscheidungsfindung dar (Chwalisz 2019). Hierbei gibt es verschiedene Wege zur Integrierung an unterschiedlichen Stellen des Politikzyklus (ibid).

Eine Möglichkeit ist die Errichtung einer dauerhaften Struktur der Bürgerberatung im politischen System (OECD 2020). Es können aber auch Anforderungen an Behörden zur Organisation eines Bürgerrats beim Eintreten bestimmter Bedingungen festgelegt oder Gesetze eingeführt werden, die es den Bürgern und Bürgerinnen ermöglichen, selbst einen Bürgerrat zu fordern. Ein positiver Effekt der Institutionalisierung ist die Kostenreduktion des Bürgerratseinsatzes, wenn jener bereits im System etabliert ist (OECD 2020). Bevor ein Bürgerrat mit dem Beratungsprozess beginnen kann, sind bestimmte Anforderungen zu erfüllen (Fischer-Bollin 2021). Eine dieser Anforderungen ist die Objektivität von Vorsitz und Moderatoren und Moderatorinnen. Letztere haben die Aufgabe, die Meinungsbildung der Teilnehmenden zu fördern und eine zielführende Diskussion frei von Manipulationsversuchen sowie einen effizienten Prozessablauf zu gewährleisten. Darüber hinaus sind sie für die Durchsetzung der Kommunikationsregeln zuständig.

Auch bei der Informationsbreitstellung ist der Grundsatz der Neutralität einzuhalten. Das Eingehen von wertfreiem Experteninput ist wichtig für die Schaffung einer gemeinsamen Informationsbasis und damit einer höheren Diskussionsqualität. Das vermittelte Fachwissen soll einer sachlich fundierten und nicht bloß durch subjektive Meinungen geprägten Auseinandersetzung mit dem Problem dienen.

Eine weitere Anforderung ist die Repräsentativität der ausgewählten BürgerInnen. Dazu wird i.d.R. eine quotierte Zufallsstichprobe verwendet, mittels derer zufällig ausgewählte BürgerInnen zur Teilnahme eingeladen werden. Dies soll einer Selbstrekrutierung und damit sozialer Selektion entgegenwirken (Fischer-Bollin 2021). Meist werden zur Schichtung demographische Variablen wie Alter, Geschlecht, Ethnizität, sozioökonomischer Status und Herkunft verwendet (Devine-Wright 2019).

Um im Sinne der Chancengleichheit und der Repräsentativität allen Bürgern und Bürgerinnen die Teilnahme zu ermöglichen, werden meist Aufwandsentschädigungen gezahlt und eine Kinderbetreuung angeboten (Wilson 2021).

Besonders bei der Themenauswahl spielt die Unabhängigkeit von gesetzgebenden Instanzen eine wichtige Rolle, damit auch Themen behandelt werden, die von politischen Amtsträgern und Amtsträgerinnen tendenziell eher vermieden werden (Patriquin 2019).

Auftraggeber des Bürgerrats können nach dem Top-Down-Prinzip Regierung oder Parlament sein; es besteht aber auch gerade bei kleineren Formaten mit kommunalem Auftraggeber die Option der Bottom-Up-Initiierung (Fischer-Bollin 2021). Adressat ist in erster Linie der Auftraggeber, im Hinblick auf den Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung aber auch die Öffentlichkeit. Vorab werden für einen effizienten Prozess organisatorische Ablaufregeln aufgestellt und die Teilnehmenden inhaltlich vorbereitet. Der Umfang dieser Vorbereitung umfasst abhängig vom Komplexitätsgrad des Themas verschiedene Briefings und Expertenanhörungen (Fischer-Bollin 2021).

Die Informationsbereitstellung erfolgt durch Präsentationen von Experten und Expertinnen, Stakeholdern, Aktivisten- und Interessengruppen während der Meetings mit zusätzlichen, online verfügbaren Informationen zur weiteren Kenntniserweiterung (Devine-Wright 2019). In einigen Fällen erhalten die Teilnehmenden zudem zusätzlichen Input aus der Öffentlichkeit im Rahmen eines weiter gefassten Konsultationsprozesses (ibid).

Auch wenn die Ausgestaltung des Prozesses variiert, können grundlegend zwei Phasen unterschieden werden: die Lern- und die Beratungsphase (Participedia). Da Teilnehmende unterschiedliche Ausgangsvoraussetzungen hinsichtlich ihres Wissensstands aufweisen, werden sie im Verlauf der Lernphase mittels verschiedener Kommunikationsmittel und Techniken auf ihre Aufgaben vorbereitet. Danach werden kleine Gruppen gebildet, innerhalb derer sie unterstützt durch Moderatoren und Moderatorinnen ihr Verständnis zu den Lernmaterialien und Vorträgen verbessern und miteinander diskutieren können. Sofern im Modell vorgesehen, fließen an dieser Stelle öffentliche Komponenten wie Forumsumfragen oder schriftliche Einsendungen ein.

Die Beratungsphase bildet den Kern des Beratungsprozesses. In dieser finden unterstützte Gespräche zur kritischen Auseinandersetzung mit den aufgenommenen Informationen statt. Es kann sich dabei sowohl um offene Plenumsgespräche als auch um solche in Kleingruppen handeln. Die resultierenden Politikempfehlungen kommen in den finalen Sitzungen durch einen Vergleich möglicher Alternativen zustande und basieren entweder auf Konsens oder auf Wahlmehrheiten. Das Ergebnis ist dann je nach Auftrag eine einzelne Empfehlung oder eine Reihe umsetzbarer Optionen (Participedia).

Um Empfehlungen zu entwickeln, die bei den meisten Teilnehmenden Zuspruch finden, ist ein wesentliches Ziel der Diskussion, durch Kompromisse auf einen gemeinsamen

Nenner zu kommen, ohne dass Druck auf Einzelne ausgeübt wird, sich einer Meinung anzuschließen (Patriquin 2019). Am Ende des Prozesses wird ein Bericht erstellt, der gewonnene Erkenntnisse sowie Mehrheits- und Minderheitsansichten aufzeigt (ibid).

Ein wichtiger Aspekt zur Legitimitätssicherung eines Bürgerrats ist die Kommunikation mit der Öffentlichkeit (Devine-Wright 2019). Durch die Mitteilung der Ziele, Erkenntnisse und des konkreten Prozesses ergibt sich eine bessere Transparenz und damit einhergehend ein Legitimitätsgewinn. Daraus resultiert wiederum eine stärkere öffentliche Unterstützung für den Stellenwert der Bürgerrats in der Politik. Die Legitimität kann weiterhin durch fortlaufende Kontrolle und Evaluation durchgeführter Bürgerräte erhöht werden, indem Verbesserungspotenziale aufgedeckt werden (Devine-Wright 2019).

3 Relevanz von Bürgerräten für die Klimapolitik

Der Einsatz von Bürgerräten ist aufgrund der mit dem Klimawandel einhergehenden großen politischen Herausforderungen gerade in der Klimapolitik vermehrt zu beobachten.

3.1 Aktuelle Klimapolitik

Einen maßgeblichen Treiber der Klimapolitik stellt das Pariser Klimaschutzabkommen mit dem Ziel der Senkung der Erderwärmung auf deutlich weniger als zwei Grad Celsius dar, zu dessen Einhaltung sich zahlreiche Länder verpflichtet haben (Heberlein 2021).

Durch die bisher unzureichende Auseinandersetzung vieler Regierungen mit dem Klimawandel hat sich dieser zu einem Klimanotfall entwickelt, welcher die gesamte Zivilisation bedroht (Hammond 2020). Angesichts dessen ist eine Nachhaltigkeitstransformation der Gesellschaft nicht mehr bloß ein normatives Bedürfnis, sondern von existenzieller Bedeutung (ibid).

Die zunehmende Realisierung des Handlungsdrucks im Hinblick auf den Klimawandel wird auch innerhalb der Bevölkerung zunehmend sichtbar (Sandover 2021). Massenproteste und soziale Bewegungen wie Fridays for Future sind nur einige Beispiele für die veränderte öffentliche Wahrnehmung des Klimawandels (ibid).

Die Salienz der Bedrohlichkeit des Klimawandels ist ein entscheidender Faktor, um öffentliche Unterstützung für Klimaschutzmaßnahmen zu fördern und den Handlungsdruck auf die Politik weiter zu erhöhen (Howarth 2020). Wichtig ist zudem, dass nicht bloß ein

wissenschaftliches Verständnis etabliert und die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Emissionsreduktion verdeutlicht werden, sondern auch eine umfassende Debatte dazu stattfindet, wie genau die Emissionsziele erreicht werden sollen. (ibid).

Es ist bekannt, dass Klimaschutz von den Menschen durchaus als wichtiges Thema empfunden wird (Hagedorn 2021). Was jedoch fehlt, sind Erkenntnisse darüber, welche konkreten Klimaschutzmaßnahmen auf Akzeptanz bei einer umfassend über Risiken und Lösungsmöglichkeiten informierten Bevölkerung treffen. Diese Akzeptanz ist essenziell für deren erfolgreiche Implementierung. Teilaspekte der Akzeptanzfrage sind auf Basis von Meinungsumfragen und Studien beantwortbar, diese gehen jedoch mit einer begrenzten Aussagekraft einher, da die Befragten meist weder viel Beantwortungszeit noch die Möglichkeit zur vertiefenden Diskussion haben. Hier ist der Einsatz von Foren für einen intensiven Austausch von Bürgern und Bürgerinnen und Experten und Expertinnen sinnvoll, innerhalb derer mögliche Szenarien und Lösungsmöglichkeiten detailliert erörtert werden können (Hagedorn 2021).

Neben dem Mangel an Foren ist eine weitere Schwäche des traditionellen Demokratiesystems der Einfluss, den Interessengruppen auf die öffentliche Wahrnehmung des Klimawandels haben (Dryzek 2019). Diesen nutzen sie zur Untergrabung wissenschaftlicher Kenntnisse und zur Kreierung von Zweifeln und tragen damit maßgeblich zur Aufschiebung notwendiger Handlungen bei. Eine weitere Schwachstelle ist die Tatsache, dass BürgerInnen in einer Wahldemokratie oft nicht basierend auf aktuellen Problemen wählen, sondern im Sinne der Gruppe, mit der sie sich identifizieren. Der Fokus liegt somit nur selten auf dem grundsätzlichen Problem (Dryzek 2019).

3.2 Einfluss von Bürgerräten im Kontext der Klimakrise

Aufgrund der Schwächen aktueller Klimapolitik wie z.B. die unzureichende Befassung von Regierungen mit dem Klimawandel steigt das Interesse an der Rolle, die Bürgerberatung bei der Entwicklung eines sozialen Mandats für Klimaschutz spielt (Sandover 2021). Repräsentative Politik wird aufgrund der zeitgebundenen, parteipolitischen Wahlzyklen zunehmend als ungeeignet für die Bewältigung des Klimawandels empfunden; stattdessen soll dessen Komplexität mit Bürgerräten begegnet und der Politik ein Prozess geboten werden, der die Legitimität gewagter politischer Veränderungen steigert (ibid). Eine Intention bei der Entwicklung eines Klima-Bürgerrats ist die Auflösung politischer Blockaden im Klimaschutz durch die Entwicklung effektiver Klimaschutzmaßnahmen

(Mellier 2020). Dazu ist es wichtig, dass die von Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen prognostizierten Folgen des Klimawandels in den Klima-Bürgerräten präsentiert und diskutiert werden, damit die BürgerInnen ein besseres Verständnis für das Ausmaß der Herausforderung und der notwendigen Reaktion erlangen (ibid).

Um eine demokratisch partizipative Beteiligung an der Zukunftsgestaltung zu ermöglichen, muss zwar ein klarer Auftrag für den Klima-Bürgerrat definiert werden, hinsichtlich der Maßnahmen sollte jedoch Ergebnisoffenheit bestehen (Hagedorn 2021). Das Ziel ist nicht, die BürgerInnen von vorgegebenen Lösungen zu überzeugen, sondern ihnen durch die Bereitstellung nötigen Fachwissens das Treffen eigener Entscheidungen und die Mitgestaltung ihrer Zukunft zu ermöglichen. Durch den Beratungsprozess wird zudem dafür gesorgt, dass bei der Entwicklung von Lösungsstrategien auch Gerechtigkeitsaspekte berücksichtigt werden. So finden bspw. Unterschiede in der Betroffenheit verschiedener Generationen Beachtung, was wiederum die öffentliche Akzeptanz gegenüber dem Prozess erhöht, da verschiedene Perspektiven einfließen (Hagedorn 2021).

Während es bei klimapolitischen Entscheidungen zwar unumgänglich ist, wissenschaftliches Expertenwissen zu berücksichtigen, ist auch Laieninput von Bedeutung, da die BürgerInnen Vorschläge einbringen können, die für ihre individuelle Situation am sinnvollsten erscheinen (Kuebler 2021).

Ein wichtiges Resultat von Klima-Bürgerräten ist die Entwicklung eines klaren sozialen Mandats für Klimaschutz (Howarth 2020). Während schon durch zunehmende Klimaproteste die Wichtigkeit des Klimaschutzes betont wird, bieten die Bürgerräte den Politikern und Politikerinnen zusätzliche Unterstützung beim Ergreifen konkreter Maßnahmen. Durch die Einbeziehung des Bürgerinputs bei der Entwicklung von Lösungen wird zudem sichergestellt, dass die Bevölkerung empfänglich für die Maßnahmen ist (Howarth 2020).

Bedingt durch die Legitimität von Bürgerratsprozessen ist ein durch diese entstehendes Mandat für Klimaschutz deutlich schwieriger abzuweisen als bloße Meinungsäußerungen selbstorganisierter Umweltaktivisten und -aktivistinnen (Bryant 2019).

Neben dem nationalen Mandat spielen im Bereich der Emissionsreduktion auch lokale Gemeinden eine wichtige Rolle, da die Einflussmöglichkeiten lokaler PolitikerInnen über viele Lebensbereiche reichen. Doch obwohl jene meist flexibler in ihren Handlungsmöglichkeiten sind als nationale Beamte und Beamtinnen, benötigen sie ebenfalls ein Mandat als Entscheidungsbasis. Somit ist auch auf lokaler Ebene das Instrument des Bürgerrates für die Bewältigung der Klimakrise nicht zu vernachlässigen (Bryant 2019).

Tatsächlich ist auch im Kontext lokaler Regierungstätigkeiten die Nachfrage nach bürgerlichen Beratungsmöglichkeiten angestiegen (Romsdahl 2020). Wegen der Unsicherheiten bzgl. des Erfolgs globaler Klimapolitik finden ergänzend zu nationalen und internationalen Anstrengungen Anpassungs- und Eindämmungsbemühungen vermehrt auch auf niedrigeren Regierungsebenen statt und durch die Einbeziehung vieler Perspektiven im Rahmen von Bürgerräten kann die Diskussion zum Klimawandel über den Gedanken der Emissionsreduktion hinaus erweitert und Klimaschutzbemühungen ins tägliche Leben der Menschen integriert werden. Eng damit verbunden ist eines der Hauptziele von Klima-Bürgerräten, nämlich die Öffnung des öffentlichen Dialogs, was wiederum zu engagierterer Befassung mit Klimaproblemen durch lokale Regierungen führt. Das ist besonders relevant in Ländern, in denen es an nationalen Führungskräften fehlt oder in denen jene die Leugnung des Klimawandels gezielt fördern. Auch dort, wo der Klimawandel ein besonders kontroverses Thema darstellt, ist die Öffnung der Diskussion ein wichtiger Aspekt des deliberativen Framings durch Bürgerräte (Romsdahl 2020).

Eine häufig auftretende Beobachtung ist zudem die Bevorzugung ambitionierterer Klimapolitik durch beratende BürgerInnen im Gegensatz zu den meisten Regierungen (Dryzek 2019). Ein Grund hierfür ist die in Bürgerräten erfolgende Berücksichtigung von Problemen, die das Gemeinwohl beeinträchtigen. Sorgen im Hinblick auf die Umwelt und Zukunftsgenerationen, die in der Alltagspolitik oft verdrängt werden, finden in Bürgerräten Gehör und der Fokus richtet sich auf kollektive Interessen, da Argumente hierfür im Rahmen von Diskussionen stärkere Überzeugungskraft aufweisen als individuelle Interessen. Diese Konzentration aufs Allgemeinwohl inkludiert auch die Interessen derer, die nicht präsent sind bzw. sich nicht selbst repräsentieren können, wie zukünftige Generationen oder nichtmenschliche Organismen, sowie die Perspektiven unterdrückter Gruppen, die von den Folgen des Klimawandels oft am stärksten betroffen sind (Dryzek 2019). Wichtig für die Kommunikation der Klimakrise ist auch ein Verständnis für die Wahrnehmung des Klimawandels in der Gesellschaft (Devaney 2020 a). Da die Salienz der Klimaprobleme entscheidend für deren erfolgreiche Bewältigung ist, sollten die Basis des Vorgehens zur Klimakommunikation stets die Probleme bilden, welche die BürgerInnen aktiv beschäftigen. Indem die Regierung Kenntnisse über die Bedenken der Menschen gewinnt, sind die Chancen auf effektiven Klimaschutz und eine positive Resonanz der Bevölkerung auf ergriffene Maßnahmen somit höher. Um ein Bewusstsein für den Klimaschutz innerhalb der Gesellschaft zu schaffen, sollte zudem auch die Bedeutung der Massenmedien beachtet werden (Devaney 2020 a).

Die Medien bilden ein wichtiges Element in der Kommunikation von notwendigen Verhaltensänderung im Sinne des Klimaschutzes, da die Darstellung des Klimawandels in den Medien die Art, wie damit umgegangen wird, maßgeblich beeinflusst (McGovern 2020). Klima-Bürgerräte weisen signifikanten Einfluss auf die Medienberichterstattung auf, was z.B. an einer höheren Neutralität in klimabezogener Berichterstattung während und nach deren Sitzungen sichtbar wird. Ein Grund dafür könnte sein, dass durch die Teilnahme von Menschen aus der Medienbranche an den öffentlichen Sitzungen auch diese den Experteninput aufnehmen, was eine wissenschaftlich fundierte Grundlage der Berichterstattung begünstigt (McGovern 2020).

Die durch effektive Klimaberichterstattung verstärkte Veränderungsbereitschaft innerhalb der Gesellschaft ist unerlässlich für die Einhaltung der Klimaziele, weswegen auch die Beteiligung der BürgerInnen an der Lösungssuche so wichtig ist (Bürgerrat Demokratie). Denn im Klima-Bürgerrat kann geklärt werden, für welche Maßnahmen trotz tiefgehender Einschnitte in den Alltag Bereitschaft besteht (ibid).

Es ist unumstritten, dass Veränderungen für den Klimaschutz von Allen mitzutragen sind und dessen Erfolg abhängig vom Verhalten jedes Einzelnen und jeder Einzelnen ist (Bürgerrat Klima). Da die notwendigen Veränderungen zwangsläufig mit Widerstand einhergehen, ist die Aufdeckung und Adressierung von Zweifeln und Bedenken der BürgerInnen ein wichtiger Aspekt zur Erzeugung der Veränderungsbereitschaft. Dies kann innerhalb von Klima-Bürgerräten geschehen (Bürgerrat Klima).

4 Empirische Beispiele und Erfolgsfaktoren von Bürger-räten

Zur Veranschaulichung der Variation von Bürgerräten in ihrer Umsetzung werden im Folgenden Fallbeispiele mit ihren spezifischen Merkmalen betrachtet und anschließend mögliche Erfolgsfaktoren abgeleitet.

4.1 Fallbeispiele

Die folgenden drei Unterkapitel beschreiben die Anwendung von Bürgerräten in Irland, Frankreich und im Vereinigten Königreich.

4.1.1 Irish Citizens' Assembly

Die ersten Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung in der Politik machte Irland bereits im Jahr 2012 mit einem Verfassungskonvent (We the Citizens 2015). Einen wichtigen Impuls für diesen stellte die Wirtschaftskrise dar, die zur Wahrnehmung des Politikversagens in der Bevölkerung führte (O'Leary 2019). Der Bürgerratseinsatz 2016 ist u.a. auf den signifikanten politischen Einfluss des ersten Experiments zurückzuführen, da jenes basierend auf den Empfehlungen der BürgerInnen zu einer Volksabstimmung führte, durch die die gleichgeschlechtliche Ehe in die Verfassung aufgenommen wurde (Fischer-Bollin 2021). Die Lage 2016 zeichnete sich ebenfalls durch politischen Handlungsdruck insb. im Klimaschutz aus, da Irland diesbezüglich als Nachzügler galt (Farrell 2018). Zudem wurde von Menschenrechtsverbänden die Aufhebung des Abtreibungsverbots gefordert (ibid). Fünf der zwölf Wochenenden des Bürgerrats wurden dem Abtreibungsthema und zwei dem Klimawandel gewidmet (Devaney 2020 a). An drei Wochenenden berieten sich die BürgerInnen über die alternde Bevölkerung und damit verbundene Chancen und Herausforderungen und an je einem Wochenende über die Ausgestaltung von Volksentscheiden und über Parlamente mit Festlaufzeit. Die 99 Teilnehmenden wurden nach dem geschichteten Zufallsprinzip anhand ihres Geschlechts, Alters, sozialer Klasse und regionalem Hintergrund ausgewählt. Zudem wurde durch die Möglichkeit öffentlicher Einsendungen als Beratungsinput eine institutionelle Verbindung zw. Bürgerrat und Bevölkerung hergestellt, was charakteristisch für Irlands Modell ist (Devaney 2020 a).

Über die Integration der breiten Masse durch die öffentlichen Einsendungen wurde die Legitimität gestärkt und zum Zweck der Unparteilichkeit wurden keine PolitikerInnen in den Prozess einbezogen (Devaney 2020 b). Da Irlands Klimapolitik durch den Einfluss von Lobbygruppen in der Landwirtschaft als politisch sehr aufgeladen galt und diese keinen zu starken Einfluss haben sollten, durften sie den Prozess lediglich beobachten und Einsendungen einreichen (ibid).

Die Einsendungen entstammten auch Zivilgesellschaftsorganisationen und einfachen Bürgern und Bürgerinnen und neben Expertenpräsentationen wurden insb. beim Klimawandel zudem persönliche Erfahrungsberichte integriert (Muradova 2020). Es gab also einen Mix aus Experten- und Laieninput. Mit Unterstützung des Expertenbeirats hatte eine Steuerungsgruppe bestehend aus dem Vorsitz und Bürgern und Bürgerinnen Einfluss auf die Rednerauswahl mit beim Vorsitz verbleibender Entscheidung (Muradova 2020).

Die Bürgerratstreffen fanden ca. einmal monatlich an Wochenenden statt (Farrell 2018). Nach den Präsentationen kamen die BürgerInnen in nach jedem Wochenende neu zusammengesetzten Gruppen von sieben bis acht Personen in Rundtischdiskussionen zusammen und berieten sich, unterstützt durch einen Moderator oder eine Moderatorin. Anschließend hatten sie Reflexionszeit. Die variierenden Zeitspannen der Themen waren auf die Unterschiede im Komplexitätsgrad und öffentlichen Interesse zurückzuführen; so wurden der Abtreibung mit 12000 Einsendungen neuneinhalb Tage gewidmet, während die Parlamente mit nur acht Einsendungen bloß einen Tag thematisiert wurden. Da der Klimawandel nur vier Tage erhielt, ist zu vermuten, dass auch politische Interessen ein Einflussfaktor waren (Farrell 2018).

Einberufung und Themenfestlegung des Bürgerrats lagen im Zuständigkeitsbereich der Regierung mit anschließender Parlamentsentscheidung und auch die Prozessorganisation war Regierungsaufgabe (Fischer-Bollin 2021). Die Finanzierung erfolgte staatlicherseits und Vorsitz, Moderatoren und Moderatorinnen und das Institut zur Teilnehmerrekrutierung wurden durch die Regierung beauftragt. Es gab also eine klare Verteilung vom Parlament als Auftraggeber und Bürgerrat als Auftragnehmer. Auch entschieden allein die Abgeordneten über die Ergebnisbehandlung, was den Empfehlungscharakter des Bürgerrats betont (Fischer-Bollin 2021).

Die Empfehlungen kamen basierend auf dem Mehrheitsprinzip durch anonyme Abstimmungen zustande, wobei Konsens ein Ziel, aber keine notwendige Bedingung darstellte (McGovern 2020).

Die mediale Abdeckung des irischen Bürgerrats war mit täglichen Medienberichterstattungen bemerkenswert. An den Versammlungen durften zwar nur beteiligte BürgerInnen, Organisationskomitee, Expertenbeirat, MedienvertreterInnen und ausgewählte BeobachterInnen teilnehmen, doch durch die Berichte der Medien konnte das öffentliche Bewusstsein für den Bürgerrat gestärkt werden (McGovern 2020).

Es gab jedoch auch einige Herausforderungen wie z.B. die hohe Mitgliederfluktuation mit der Folge wiederholter Rekrutierungsprozesse oder die mangelnde Anwesenheit (Farrell 2018). Während am ersten Treffen lediglich 76 MitgliederInnen teilnahmen, waren es beim letzten sogar nur 73. Dies lag jedoch vermutlich eher am mangelnden Honorar und dem Zeitaufwand als an einer Unzufriedenheit mit dem Prozess selbst. Anhand von Umfragen und Interviews wurde nämlich generell hohe Zufriedenheit festgestellt. Die BürgerInnen äußerten jedoch auch berechtigte Bedenken, insb. in Bezug auf die Regierungsreaktion auf die Empfehlungen. Wenngleich Irland als erstes Land mit zwei

nationalen Bürgerräten als Weltführer der Verknüpfung beratender und direkter Demokratie gilt, gibt es nicht nur Erfolge in der Umsetzung. Auf drei Themen zeigte die Regierung bislang keine Reaktion; nur bei den Themen Abtreibung und Klimawandel folgten politische Handlungen (Farrell 2018).

Die Empfehlungen zum Abtreibungsverbot wurden durch einen Sonderparlamentarsausschuss behandelt und führten zu einer nationalen Volksabstimmung, innerhalb der eine Mehrheit von 66% für die Abschaffung des Verbots stimmte und somit eine Legalisierung erwirkte (Devaney 2020 b). Die Empfehlungen zum Klimawandel hatten signifikanten Einfluss auf den von der Regierung aufgestellten Klimaschutzplan (Muradova 2020). Da viele der vom Bürgerrat empfohlenen Maßnahmen im Plan enthalten sind, spiegelt dieser in seiner Gesamtheit die Bürgerratsvorschläge gut wider. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass einige der kontroversesten Empfehlungen nicht in den Klimaplan aufgenommen wurden (Muradova 2020).

Irlands Bürgerrat weist also zwar auch Misserfolge auf, allein die Volksabstimmung zur Legalisierung der Abtreibung sowie der Einfluss der Klimaempfehlungen auf den Klimaschutzplan sprechen aber für einen grundsätzlichen Erfolg (De Búrca 2020).

4.1.2 Convention Citoyenne pour le Climat

Auch in Frankreich war Unzufriedenheit mit dem Politiksystem die Ausgangslage für die Einberufung des Bürgerrats (Keller 2019). Die Frustration der BürgerInnen machte sich bemerkbar in den sogenannten „Gelbwesten-Protesten“ und als Reaktion rief der Präsident 2018 eine Bürgerbefragung ins Leben, in der die BürgerInnen ihre Beschwerden und Politikvorschläge äußern konnten (ibid).

Eine der Forderungen war eine stärkere Bürgerbeteiligung im Demokratiesystem, woraufhin der französische Bürgerrat einberufen wurde (Eymard 2020).

Auftraggeber war der Präsident, eine Parlamentskammer war für die Organisation zuständig und die operative Planung und Umsetzung geschah durch einen Steuerungsausschuss mit Experten und Expertinnen, Bürgerratsvertretern und -vertreterinnen und zwei Ministerialvertretern und -vertreterinnen (Fischer-Bollin 2021). Die Entscheidungsgewalt verblieb bei den Behörden (ibid).

Die zu klärende Frage war, wie das Land seine Treibhausemissionen bis 2030 um min. 40% gegenüber 1990 unter Berücksichtigung sozialer Gerechtigkeit reduzieren kann (Mellier 2020). Hierzu wurden 150 Teilnehmende mittels geschichteter Zufallsauswahl

rekrutiert, die sich über neun Monate zu acht Wochenendsitzungen trafen. Zur Behandlung der Themenblöcke wurden fünf Gruppen mit je 30 Personen gebildet (Mellier 2020). Die BürgerInnen sollten zu den Lebensbereichen Konsum, Reisen, Wohnen, Ernährung und Produktion und Arbeit konkrete Maßnahmen zur Emissionsreduktion formulieren (Eymard 2020). Neben Präsentationen stand den Teilnehmenden eine Expertengruppe zur Beantwortung von Fragen zur Verfügung, und um die Neutralität der Gruppendiskussionen nicht zu beeinflussen, stand die Expertengruppe nicht in direktem Kontakt mit den Teilnehmenden. Ergänzend zu den vorab ausgewählten Rednern und Rednerinnen konnten die BürgerInnen weitere anfragen, da grundsätzlich eher ein Bottom-up- als ein Top-down-Ansatz im Bürgerrat verfolgt wurde (Eymard 2020).

Durch die exekutiv geprägte Steuerung wies der französische Bürgerrat mehr Flexibilität und Freiräume auf als ein rein gesetzlich strukturiertes Modell (Fischer-Bollin 2021). Wenngleich Letztentscheidungen bei der Regierung verblieben, konnten die Teilnehmenden die Abhaltung einer weiteren Sitzung durchsetzen und in selbstorganisierten Gruppen weiterarbeiten. Die fachliche Verfahrensbegleitung durch die MinisterInnen diente der Unterstützung bei der gesetzesförmigen Formulierung des Bürgergutachtens. Dies war ursprünglich nicht vorgesehen, sondern wurde im Laufe der Durchführung angepasst, was nochmals die Flexibilität des Steuerungsmodells verdeutlicht (Fischer-Bollin 2021).

Auch bei der Gestaltung der Agenda inkl. der Fragestellung hatten die ZivilgesellschaftsvertreterInnen eine formale aktive Rolle (Mellier 2020). Die BürgerInnen äußerten zudem auch Empfehlungen zu Themen, die ursprünglich nicht in ihren Aufgabenbereich fielen. Der Bürgerrat fungierte somit insgesamt eher wie ein politisches Parlament. Zum Zweck der Selbstorganisation und -regulierung gab es zudem keine Moderatoren und Moderatorinnen bei den Gruppendiskussionen und keine Kommunikationsregeln, was den Prozess weniger technisch stringent machte.

Eine Besonderheit des Bürgerrats war die Ermutigung politischen Engagements. So wurde es befürwortet, wenn sich die Teilnehmenden Input von außen beschafften, z.B. durch Kontakt zu Medien oder Gemeinden, zw. den Sitzungen miteinander kommunizierten und Webseminare zur Unterstützung des Lernprozesses besuchten (Mellier 2020). Ein Kritikpunkt der Teilnehmenden war jedoch der Zeitmangel (Eymard 2020). So gab es bspw. keine Gelegenheit zur transversalen Diskussion zw. den fünf Arbeitsgruppen, weswegen die Robustheit der Maßnahmen nicht unter Berücksichtigung aller Ziele überprüft werden konnte. Auch die Expertengruppe klagte über Zeitdruck (Eymard 2020).

Letztlich kamen im Rahmen eines 460-seitigen Berichts dennoch 149 Maßnahmen zustande, die weitaus ambitionierter waren als zuvor ergriffene (Mellier 2020).

Das Bewusstsein der Menschen für den Bürgerrat war recht hoch; 70% der Bevölkerung wusste von dessen Existenz und 62% unterstützten zudem den Großteil der Empfehlungen (Wilson 2021). Dies erzeugte ein starkes Mandat für Veränderung und Handlungsdruck für den Präsidenten (ibid).

Durch das hohe Bewusstsein entstand zudem eine nationale Klimadebatte, welche das Mandat für Klimaschutz noch verstärkte (Mellier 2020).

Trotz des großen Einflusses auf das öffentliche Bewusstsein für die Klimakrise ist der Erfolg des Bürgerrats im Hinblick auf tatsächliche politische Veränderungen kritisch zu beurteilen (Phalnikar 2021). Entgegen des Versprechens des Präsidenten zur Einreichung der ungefilterten Vorschläge beim Parlament enthielt der folgende Gesetzesentwurf zum Klimaschutz weniger als die Hälfte aller Bürgerratsempfehlungen. Jener leistet laut Umweltschutzorganisationen nur einen geringen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele, da gerade in besonders verschmutzenden Sektoren eine klare Abschwächung der Empfehlungen stattgefunden hat. Der Regierung wird vorgeworfen, sie sei gegenüber industriellen Lobbygruppen eingeknickt. In Anbetracht der anfänglich vielversprechenden Idee eines Bürgerrats zum Kampf gegen die Klimaprobleme ist im Nachhinein eine zunehmende Spaltung von Regierung und Bürgerrat zu beobachten (Phalnikar 2021).

4.1.3 UK Climate Assembly

Auch im Vereinigten Königreich führten Proteste als Folge der Verkündung eines Klimanotfalls zu einem landesweiten Klima-Bürgerrat (Mellier 2020).

Einberufen wurde der Bürgerrat durch sechs Sonderausschüsse des britischen Unterhauses (Smith 2020). Es wurden 108 Teilnehmende mittels geschichteter Zufallsauswahl unter Berücksichtigung der Kriterien Alter, Geschlecht, Ethnizität, Bildung, geographische Lage und Einstellung zum Klimawandel rekrutiert (ibid).

Der Fokus lag auf der Frage, wie das Null-Emissionen-Ziel des Landes bis 2050 erreicht werden kann (Climate Assembly UK 2020 a). Dazu wurden in verschiedenen Lebensbereichen wie Reisen und Ernährung komplexe Trade-Offs betrachtet. Während des Planungsprozesses fand eine enge Zusammenarbeit mit einer Stiftung für Öffentlichkeitsbeteiligung und mit Beratungsgruppen statt, um eine ausgeglichene Informationsbasis für die Teilnehmenden zu schaffen. Jene konnten während der Sitzungen Fragen stellen, über Beweismaterialien diskutieren und weitere, für sie relevant erscheinende Themen

ansprechen. Wichtige Prinzipien bildeten Offenheit und Transparenz, weswegen die Präsentationen öffentlich für Medien, Stakeholder, Beamte und Beamtinnen und PolitikerInnen zur Verfügung gestellt wurden (Climate Assembly UK 2020 a).

Insgesamt traten 47 RednerInnen aus Akademikerkreisen, Industrie und Politik auf und die Sitzungen erstreckten sich über sechs Wochenenden im Jahr 2020 (Climate Assembly UK 2020 b). Innerhalb dieser Zeit entwickelten die Teilnehmenden detaillierte Empfehlungen zum Klimaschutz (ibid).

Die Empfehlungen sollten Rückschlüsse auf die Präferenzen der BürgerInnen bzgl. der politischen Entscheidungsfindung liefern und die Akzeptanz der Öffentlichkeit für potenzielle Politikmaßnahmen aufdecken und damit den Sonderausschüssen bei der Regierungsberatung im Kampf gegen den Klimawandel helfen (Climate Assembly UK 2020 a). Finanziert wurde der Bürgerrat vom britischen Unterhaus und zwei philanthropischen Organisationen, wobei letztere keinerlei Entscheidungsmacht hatten (ibid).

Für eine eingehende Auseinandersetzung mit den Themen wurden die Teilnehmenden in drei Gruppen mit je 36 Menschen aufgeteilt (Mellier 2020). Der Prozess war strukturiert und stark unterstützt, es wurden Kommunikationsregeln aufgestellt und auch die Agenda wurde von den Sonderausschüssen vorgegeben. Die Aufgabe der Teilnehmenden war begrenzt auf die Beratung über vorher festgelegte, von Experten und Expertinnen entwickelte Politikoptionen, womit zwar die Generierung robuster Daten einherging, aber kein Gestaltungseinfluss der BürgerInnen auf den Prozess gegeben war. Sie sollten lediglich unter Einbeziehung der vermittelten Informationen ihre Ansichten teilen, die Politikvorschläge diskutieren und anschließend über jene abstimmen. Der Bürgerrat agierte also nicht selbst wie ein politisches Parlament, sondern sollte nur das Unterhaus beraten, und war somit ein Rechercheinstrument zur Unterstützung der Politikgestaltung ohne durch MitgliederInnen der Regierungspartei verliehene politische Macht. Dies spiegelt sich auch in der größtenteils durch Stiftungen erfolgten Finanzierung wider. Zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Teilnehmenden wurden jene dazu aufgefordert, keinen Kontakt zu Medien zu haben und zw. den Sitzungen keine weitere Recherche zu betreiben. Das Ergebnis der Sitzungen war ein 556-seitiger Bericht mit mehr als 50 Empfehlungen, die weitaus ambitionierter waren als bisher von Politikern und Politikerinnen ergriffene Maßnahmen (Mellier 2020).

Im Bericht waren neben den Abstimmungsergebnissen zur Abbildung des nuancierten Charakters der Diskussionen auch Begründungen für bestimmte Ansichten und an Entscheidungen geknüpfte Bedingungen enthalten (Climate Assembly UK 2020 a).

Der Bericht zeigt einen klaren, intern konsistenten Weg zur rechtzeitigen Erreichung des Null-Emissionen-Ziels bis 2050 auf und enthält starke Forderungen an Parlament und Regierung, sich den Herausforderungen der Emissionsreduktion zu stellen (Climate Assembly UK 2020 b). Als Antwort auf die Forderung der BürgerInnen nach einer starken Leitung durch die Regierung und parteiübergreifender Kooperation bei der Bewältigung des Klimawandels forderten die Vorsitzenden der Sonderausschüsse vom Premierminister, dass jener die ernsthafte Auseinandersetzung der Regierung mit den Empfehlungen sicherstellt. Zudem verfassten sie Briefe an weitere Parteileitungen, was die Rolle von Parteiführern und -führerinnen der Opposition bei parteiübergreifendem Konsens zur Emissionszielerreichung betont (Climate Assembly UK (UK 2020 b).

Zudem hat sich der Vorsitzende des Beratungsgremiums der Regierung zum Klimawandel dazu verpflichtet, den Bürgerratsbericht in das nächste Kohlenstoffbudget zu integrieren (Smith 2020).

Obwohl die ambitionierten Empfehlungen darauf hindeuten, dass ein Mandat für Klimaschutz im Land existiert, erhielt der Bürgerrat dennoch weniger öffentliche Aufmerksamkeit als bspw. Frankreichs Klima-Bürgerrat oder Irlands Bürgerrat (Mellier 2020).

4.2 Erfolgsfaktoren

Aufgrund begrenzter wissenschaftlicher Evidenz und der Abhängigkeit der Wirksamkeit eines Bürgerrats von den Umständen, unter denen er implementiert wird, existiert nicht ein einziges erfolgsversprechendes Modell. Bei Betrachtung durchgeführter Bürgerräte lassen sich jedoch Aspekte ableiten, die deren Erfolge vermutlich begünstigt haben.

Ein Problem, welches bspw. in Frankreichs Bürgerrat auftrat, ist die Unklarheit hinsichtlich der Natur der Politikvorschläge, der Adressaten des Gutachtens und des Mandats (Girard 2021). Dies sorgt mitunter für eine Verringerung politischer Einflussmöglichkeiten und die Entstehung unerfüllbarer Erwartungen an den Bürgerrat. Daher sollte von vornherein auf den reinen Empfehlungscharakter des Bürgerrats hingewiesen und zur Ermöglichung einer effektiven Gestaltung des Beratungsprozesses geklärt werden, an wen sich die Empfehlungen richten. Aus einer genauen Formulierung des Mandats resultieren zielgerichtete und homogene Politikvorschläge, was den Interpretationsspielraum der Regierung einschränkt.

Zudem sollte der Bürgerrat nicht isoliert, sondern als Bestandteil des politischen Systems implementiert werden. Der Erfolg dieses Ansatzes ist in Irland zu sehen, wo auf die

Bürgerberatung eine Bürgerbeteiligung durch Volksabstimmung folgte; der Fokus lag dabei nicht auf einer direkten Repräsentativitätsbeziehung zw. Bürgerrat und Wählerschaft, sondern auf deren Zusammenarbeit (Girard 2021).

Die Verknüpfung von Bürgerrat und Volksabstimmung als Mechanismus direkter Demokratie spielte in Irlands Fall eine wesentliche Rolle (Courant 2021). Aufgrund rechtlicher Verpflichtungen musste über jede Verfassungsänderung in einer Volksabstimmung entschieden werden. Die Institutionalisierung des Bürgerrats sorgte für stärkeren Einfluss der Empfehlungen durch die eingeschränkte Entscheidungsmacht politischer Akteure und daraus folgend signifikante politische Veränderungen (Courant 2021). Inspiriert durch Irlands Erfolg forderte auch Frankreichs Bürgerrat in seinem Gutachten ein Verfassungsreferendum zur Aufnahme des Klimaschutzes in die Verfassung (Fischer-Bollin 2021).

Ein weiterer zur Erfolgswahrscheinlichkeit beitragender institutioneller Aspekt ist die Errichtung parlamentarischer Sonderausschüsse (Coleman 2019). Da die zwei Themen des irischen Bürgerrats, für die solche Ausschüsse existierten, die größten Politikveränderungen nach sich zogen, ist zu vermuten, dass jene dazu beitrugen, dass die Empfehlungen von der Regierung ernst genommen wurden (ibid). Auch im Vereinigten Königreich hatten parteiübergreifende Sonderausschüsse eine zentrale Bedeutung, da sie auf den Empfehlungen basierend die Regierung in ihrem Vorgehen berieten (Climate Assembly UK 2020 a).

Um eine Legitimationskonkurrenz zw. Bürgerrat und Parlament zu vermeiden, sollte wie bei Irland und dem Vereinigten Königreich das Parlament Auftraggeber des Bürgerrats sein (Fischer-Bollin 2021). In Frankreich hingegen war die Exekutive Auftraggeber; dort unterstützten allerdings als eine andere Art parlamentarischer Integration MinisterialvertreterInnen den Bürgerrat bei der Formulierung des Gutachtens. Dennoch gab es in Frankreichs Modell einen gewissen Systemkonflikt (Fischer-Bollin 2021).

Institutionelle Bedingungen, die eine hohe Verfahrensqualität schaffen und damit ebenfalls zur Steigerung von Legitimität und Erfolgswahrscheinlichkeit eines Bürgerrats führen, sind Transparenz, unparteiliche Experten und Expertinnen, der Ausschluss von Interessengruppen und politischen Parteien, die Einbindung der breiten Bevölkerung, die sorgfältige Teilnehmerauswahl und die Berücksichtigung vieler Perspektiven (Sandover 2021). Zudem sollte auch offengelegt werden, wie mit den Bürgerratsempfehlungen umgegangen wird (ibid).

Die Bedeutung des festgelegten Umgangs wird besonders am Vergleich von Frankreich und Irland deutlich (Devaney 2020 b). Während die Nachverfolgung in Irland gesetzlich

geregelt war, lag in Frankreichs Fall lediglich ein letztlich nicht erfülltes Versprechen des Präsidenten zur Weiterleitung der Empfehlungen vor.

In allen drei Bürgerräten wurde zur Stärkung der Repräsentativität der Bevölkerung von der geschichteten Zufallsauswahl Gebrauch gemacht. Um die Qualität der Diskussionen und resultierenden Empfehlungen zu fördern, inkludierten zudem alle Bürgerräte neben Expertenpräsentationen auch persönliche Zeugenaussagen (Devaney 2020 b). Darüber hinaus hatten die Teilnehmenden aller Bürgerräte die Möglichkeit zum Fragenstellen, was das Vertrauen in den Prozess stärkte (OECD 2020). Um den Einfluss auf politische Handlungen zu maximieren, wurden in Irland und Frankreich zudem Rechtsexperten und -expertinnen zur Unterstützung der Formulierung der Politikvorschläge eingesetzt (ibid). Der Aspekt ausreichender Beratungszeit zur Auseinandersetzung der BürgerInnen mit dem bereitgestellten Wissen wurde sowohl bei Irlands als auch bei Frankreichs Bürgerrat vernachlässigt (Coleman 2019). Durch optimale Zeitplanung können die Empfehlungen einzelner Arbeitsgruppen aufeinander angepasst und optimiert werden, was den Adressaten die Ablehnung erschwert (Eymard 2020). Um bei größerem Zeitumfang der Sitzungen die Teilnahme sicherzustellen, bieten sich monetäre Anreize wie Entlohnung und Kompensation für entstehende Kosten an (O'Leary 2019). Die negative Wirkung eines fehlenden Teilnahme-Honorars ist z.B. an Irlands Bürgerrat mit seiner hohen Teilnehmerfluktuation und geringen Anwesenheitsrate beobachtbar (Farrell 2018).

Insgesamt ist die Ablaufgestaltung von großer Bedeutung für den Erfolg eines Bürgerrats, da politische AmtsträgerInnen erfahrungsgemäß mit höherer Wahrscheinlichkeit einem robust gestalteten Beratungsprozess entstammende Vorschläge annehmen (OECD 2020). An Irlands Bürgerrat wird deutlich, wie neben der Modellgestaltung auch der politische Kontext eines Landes Auswirkungen auf den Erfolg haben kann (O'Leary 2019). So hat erstere zwar sicherlich einen Beitrag zu den erfolgreich umgesetzten Politikvorschlägen geleistet, doch war in Irlands Fall auch von Bedeutung, dass die PolitikerInnen letztlich von den Ergebnissen des Bürgerrats profitierten. Mithilfe von dessen Implementierung war es ihnen möglich, die Entscheidungen zu kontroversen Themen wie der Abtreibung an die BürgerInnen weiterzugeben. Diese Verlagerung der Verantwortlichkeiten kam ihnen im Hinblick auf potenzielle Wahlverluste zugute (O'Leary 2019). Auch begünstigend für Irlands Erfolg war seine kleine, recht einheitliche Gesellschaft (De Búrca 2020). Die öffentliche Präsenz stellt einen weiteren Erfolgsfaktor dar (Courant 2021). Laut empirischen Studien ist es wahrscheinlicher, dass BürgerInnen Empfehlungen unterstützen, wenn sie von der Existenz des Bürgerrats bereits wussten. Das Bewusstsein innerhalb der

Bevölkerung kann bspw. durch die stärkere Institutionalisierung erzielt werden, was u.a. das hohe Bewusstsein für Irlands Bürgerrat erklärt (Courant 2021).

Durch ein erhöhtes Bewusstsein in der Öffentlichkeit erhalten die Bürgerratsteilnehmenden eine stärkere Rückmeldung, woraus folgt, dass sie sich nicht nur dem Parlament gegenüber verpflichtet fühlen, effektive Politikmaßnahmen vorzubringen, sondern auch Druck verspüren, gemeinwohlorientierte Empfehlungen im Sinne der Gesellschaft zu entwickeln (Fischer-Bollin 2021). Die antizipierende Wirkung eines gesamtgesellschaftlichen Bürgerdialogs kann also als Erfolgsfaktor gesehen werden (ibid).

Konkrete Maßnahmen zur Erhöhung des öffentlichen Bewusstseins sind z.B. der Aufruf zu Einsendungen der Öffentlichkeit oder Meinungsumfragen als Input für die Beratungen (OECD 2020). Zudem nutzten alle Bürgerräte eine Website zur Informationsvermittlung; besonders Irlands Bürgerrat wurde durch Live-Streams der Präsentationen und Presse-Interviews stark nach außen kommuniziert. Das hohe Bewusstsein von dessen Bevölkerung wurde durch Befragungen nach der Volksabstimmung zur Abtreibung bestätigt (OECD 2020).

Im Idealfall wird durch das Bewusstsein für den Bürgerrat eine nationale Debatte generiert, die ein klares Mandat für Veränderung und damit notwendigen Handlungsdruck auf Politiker zur Implementierung der Empfehlungen erzeugt (Mellier 2020).

Aufgrund der begrenzten Wirksamkeit eines Bürgerrats als alleinstehendes Instrument ist dessen Integration in einen weiter gefassten Bürgerdialog hilfreich zur Erzielung einer breiten gesellschaftlichen Wirkung (Fischer-Bollin 2021). Durch öffentliche Kampagnen und die Einbettung in einen größeren Beteiligungsprozess wird außerdem die Transparenz von Prozess und Ergebnissen gefördert, was die Akzeptanz für diese steigert (ibid). Die OECD nennt eine Reihe von Prinzipien, die sich empirisch als erfolgsstärkend erwiesen haben (OECD 2020). Dazu zählen ein eindeutiger Verfahrenszweck, ein öffentliches Problem als Ausgangsbasis und ein wahrnehmbarer Einfluss der Teilnehmenden auf die Politik. Im Sinne der Transparenz sollte ein Bürgerrat vor Arbeitsbeginn verkündet und relevante Informationen öffentlich verfügbar gemacht werden. Wichtig sind auch die bestmögliche Repräsentativität durch eine geschichtete Zufallsauswahl, die Inklusion von Minderheiten und benachteiligten Gesellschaftsgruppen, die Bereitstellung umfassender und korrekter Evidenz und die Sicherstellung ausgeglichener und respektvoller Diskussionen. Ausreichend Zeit ist ebenso ein wichtiger Faktor, um der Komplexität der Probleme gerecht zu werden. Die Integrität des Verfahrens sollte durch ein unabhängiges Koordinationsteam bewahrt und die Privatsphäre der Teilnehmenden geschützt werden, um die

Beeinflussung durch Lobbygruppen zu verhindern. Letztlich sollte im Sinne stetiger Verbesserung eine objektive Bewertung des Prozesses erfolgen (OECD 2020).

Diese von der OECD entwickelten Kriterien stimmen größtenteils mit den anhand der Fallbeispiele herausgearbeiteten Erfolgsfaktoren überein. Obwohl es also nicht eine universelle Art gibt, nach der ein Bürgerrat gestaltet werden sollte, bilden diese Faktoren eine Grundlage für die Entwicklung zukünftiger Bürgerräte mit dem Ziel der Maximierung der Erfolgswahrscheinlichkeit.

5 Fazit

Das Potenzial von Bürgerräten in der Klimapolitik ist in erster Linie von deren individueller Ausgestaltung abhängig, das Instrument weist aber generell viele Vorteile auf. Da sich der Einsatz besonders bei Themen mit Relevanz sozialer Werte zusätzlich zu wissenschaftlicher Evidenz anbietet, stellt die Klimapolitik ein sinnvolles Anwendungsfeld dar. Gerade aufgrund mangelnder Kenntnisse über die Akzeptanz für konkrete Klimaschutzmaßnahmen sollte Bürgerinput bei deren Entwicklung berücksichtigt werden, um die Empfänglichkeit der Bevölkerung zu steigern. Auch das Bewusstsein der Bevölkerung für die Klimaproblematik hat wesentlichen Einfluss auf deren Veränderungsbereitschaft. Jenes wird durch öffentliche Präsenz der Bürgerräte und mit diesen einhergehende effektivere Klimaberichterstattung gestärkt. Zudem führen Bürgerräte meist zu nationalen Debatten über das Klima, welche das Mandat für Klimaschutz stärken und den politischen Handlungsdruck erhöhen. Durch den Fokus auf das Allgemeinwohl erbringen Klima-Bürgerräte außerdem meist ambitioniertere Klimaschutzmaßnahmen als die Politik, was angesichts der aktuellen Umweltsituation dringend notwendig sind.

Zur Beurteilung des Erfolgs eines Bürgerrats muss dieser differenziert betrachtet werden. Während Erfolg im Umweltkontext im grundlegendsten Sinn bedeutet, dass im Land, in dem ein Bürgerrat durchgeführt wurde, mehr Klimaschutz stattfindet, gibt es auch Zwischenziele bei der Bewältigung des Klimawandels. So kann ein Bürgerrat schon insofern als erfolgreich angesehen werden, dass bspw. eine Einigung unter den Teilnehmenden erreicht wurde und es zu Politikempfehlungen kam. Erfolg kann aber auch daran gemessen werden, ob die Empfehlungen auch tatsächlich in der Politik umgesetzt wurden. Die verschiedenen Erfolgsebenen sind dabei anhand unterschiedlicher Indikatoren zu messen. Zu den Erfolgen hinsichtlich der Zwischenziele können schon recht zuverlässige

Aussagen über die Bürgerräte getroffen werden; so entwickelten alle drei eine Reihe ambitionierter Politikempfehlungen zur Regierungsunterstützung in der Bewältigung des Klimawandels. Auch kann teilweise schon beurteilt werden, inwiefern die Empfehlungen tatsächlichen Einfluss auf die Politik hatten, z.B. bei Betrachtung der in Gesetze umgewandelten Empfehlungen von Irlands Bürgerrat. An dieser Stelle ist jedoch darauf hinzuweisen, dass bei vielen der Empfehlungen noch nicht zu sagen ist, ob sie mit signifikanten Politikveränderungen einhergehen werden, da noch keine hinreichende Auseinandersetzung der zuständigen AmtsträgerInnen mit diesen stattfand. Somit ist der Erfolg der Bürgerräte und damit das Potenzial, das mit deren Anwendung in der Klimapolitik einhergeht, zu diesem Zeitpunkt schwierig zu beurteilen. Während es zum Design und zur Umsetzung bereits umfassende Evidenz gibt, weisen gerade die Aspekte der Wirkung eines Bürgerrats auf das jeweilige Land und der Einfluss auf die Politik aufgrund der Neuartigkeit des Instruments noch diverse Forschungslücken auf. Es bedarf weiterer Forschung, damit verlässliche Aussagen über den Einfluss von Bürgerräten in der Bewältigung des Klimawandels und damit deren Potenzial in der Klimapolitik getroffen werden können.

Um noch einmal explizit auf die anfangs aufgestellte Forschungsfrage zurückzukommen, ob Bürgerräte im Kontext der aktuellen Klimapolitik ein sinnvolles Politikinstrument darstellen, ist also festzuhalten, dass hinsichtlich der Langzeitwirkung von Bürgerräten auf die Klimapolitik aufgrund mangelnder Forschung noch keine sicheren Aussagen gemacht werden können. Es gibt allerdings viele Aspekte, die für die Anwendung von Bürgerräten im Sinne des Klimaschutzes sprechen, die im Zuge der Relevanz von Bürgerräten für die Klimapolitik genannt und anhand der Fallbeispiele weiter ausgeführt wurden. Die positiven Effekte von Bürgerräten auf die Politik wurden durch die Erfolge innerhalb der einzelnen Bürgerräte bestätigt. Als Beispiele können im Rahmen des Bürgerrats des Vereinigten Königreichs die eigenständige Verpflichtung des Vorsitzenden des Beratungsgremiums zum Klimawandel zur Integration des Bürgerratsberichts in das Kohlenstoffbudget, in Frankreichs Bürgerrat die Entstehung der nationalen Klimadebatte zur Stärkung des Mandats für Klimaschutz genannt werden.

Unabhängig von den Vorzügen, die die Implementierung von Bürgerräten bietet, ist anhand der zunehmenden Forderung nach Bürgerbeteiligung vonseiten der Bevölkerung und der bisher mangelhaften Auseinandersetzung der Regierungen mit dem Klimawandel die Notwendigkeit einer Veränderung im Politiksystem unbestreitbar. Wenn nun die zuvor aufgezeigten Erfolgsfaktoren bei der Entwicklung von Bürgerräten berücksichtigt und so die potenziellen Schwächen des Instruments umgangen werden, kann der

Bürgerrat durchaus als effektives Instrument der Klimapolitik angesehen werden und größere Veränderung im Klimaschutz bewirken, als das traditionelle Politiksystem es bisher konnte.

Literaturverzeichnis

- Beekers, Evy. September 15, 2020. "Are citizens' assemblies the future of participation?" Zugriff am August 26, 2021. <https://www.citizenlab.co/blog/civic-engagement/are-citizens-assemblies-the-future-of-participation/>.
- Bryant, Peter. Februar 14, 2019. "Citizens Assemblies, Citizens' Juries and Climate Change." Zugriff am August 26, 2021. <https://sharedfuturecic.org.uk/citizens-assemblies-citizens-juries-and-climate-change/>.
- BürgerBegehren Klimaschutz e.V.. n.d. "Deutschland, lass uns reden: über das Klima. Ein Bürgerrat für unsere Zukunft." Zugriff am August 26, 2021. <https://buergerrat-klima.de/>.
- Capstick, Stuart, Deminski, Christina, Cherry, Catherine, Verfuert, Caroline und Steentjes, Katherine. 2020. "Climate Change Citizens' Assemblies: Cast Briefing Paper 03." Zugriff am August 26, 2021. orca.cf.ac.uk/131693/1/CAST-Briefing-03-Climate-Change-Citizens-Assemblies.pdf.
- Chwalisz, Claudia. November 26, 2019. "A New Wave of Deliberative Democracy." Carnegie Europe. Zugriff am August 26, 2021. <https://carnegieeurope.eu/2019/11/26/new-wave-of-deliberative-democracy-pub-80422>.
- Climate Assembly UK. 2020 a. "The path to net zero: Executive Summary." House of Commons. <https://www.climateassembly.uk/report/read/final-report-exec-summary.pdf>.
- Climate Assembly UK. September 10, 2020 b. "UK path to net zero must be underpinned by education, choice, fairness and political consensus, urges Climate Assembly." House of Commons. Zugriff am August 26, 2021. <https://www.climateassembly.uk/news/uk-path-net-zero-must-be-underpinned-education-choice-fairness-and-political-consensus-urges-climate-assembly/index.html>.
- Coleman, Martha, Devaney, Laura, Torney, Diarmuid und Brereton, Pat. Juni 27, 2019. "Ireland's world-leading citizens' climate assembly. What worked? What didn't?" Climate Home News. Zugriff am August 26, 2021. <https://www.climatechangenews.com/2019/06/27/irelands-world-leading-citizens-climate-assembly-worked-didnt/>.

-
- Courant, Dimitri. Januar 8, 2021. "Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is there an "Irish Model" for Deliberative Democracy?" *Frontiers in Political Science* 2, Art. 591983. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2020.591983/full#h3>.
- De Búrca, Gráinne. Januar 14, 2020. "An EU Citizens' Assembly on Refugee Law and Policy." *German Law Journal* 21: 23-28. <https://doi.org/10.1017/glj.2019.90>.
- Devaney, Laura, Brereton, Pat, Torney, Diarmuid, Coleman, Martha, Boussalis, Constantine und Coan, Travis G. April 24, 2020 a. "Environmental literacy and deliberative democracy: a content analysis of written submissions to the Irish Citizens' Assembly on climate change." *Climate Change* 162: 1965-1984. <https://doi.org/10.1007/s10584-020-02707-4>.
- Devaney, Laura, Torney, Diarmuid, Brereton, Pat und Coleman, Martha. Januar 22, 2020 b. "Ireland's Citizens' Assembly on Climate Change: Lessons for Deliberative Public Engagement and Communication." *Environmental Communication* 14 (2): 141-146. <https://doi.org/10.1080/17524032.2019.1708429>.
- Devine-Wright, Patrick, Prof. und Moseley, Alice, Dr.. 2019. "Developing a Net Zero Citizens' Assembly for Devon." Rapid Review. University of Exeter. https://committees.exeter.gov.uk/documents/s72192/UoE%20CA&20Rapid%20Review_FINAL_3%2012%2019.pdf.
- Dryzek, John S. und Niemeyer, Simon. April 8, 2019. "Deliberative democracy and climate governance." *Nature Human Behaviour* 3: 411-413. <https://doi.org/10.1038/s41562-019-0591-9>.
- Electoral Reform Society. Juni 28, 2019. "What Are Citizens' Assemblies?" London: Electoral Reform Society. Zugriff am August 26, 2021. <https://www.electoral-reform.org.uk/wp-content/uploads/2019/07/What-Are-Citizens%E2%80%99-Assemblies-Briefing-June-2019.pdf>.
- Eymard, Laurence. November 27, 2020. "From the French Citizens' Convention on Climate to the Conference on the Future of Europe: A participatory science and democracy perspective." *European Law Journal* 26 (1-2): 136-140. <https://doi.org/10.1111/eulj.12369>.
- Farrell, David M., Suiter, Jane und Harris, Clodagh. November 1, 2018. "Systematizing constitutional deliberation: the 2016-18 citizens' assembly in Ireland." *Irish Political Studies* 34 (1): 113-123. <https://doi.org/10.1080/07907184.2018.1534832>.

-
- Fischer-Bollin, Peter, Dr., Beribes, Alexander, Glaab, Manuela, Prof. Dr. und Montag, Tobias. 2021. "Zukunftsmodell Bürgerrat? Potenziale und Grenzen losbasierter Bürgerbeteiligung." Berlin: Konrad Adenauer Stiftung e.V.. <https://gbv.de/dms/maecenata/175082437X.pdf>.
- Gerwin, Marcin. 2018. "Citizens' Assemblies: Discover democracy that works." Zugriff am August 26, 2021. <https://citizensassemblies.org/>.
- Girard, Charles. Juli 28, 2021. "Lessons from the French Citizens' Climate Convention: On the role and legitimacy of citizens' assemblies." Zugriff am August 26, 2021. <https://verfassungsblog.de/lessons-from-the-french-citizens-climate-convention/>.
- Hagedorn, Gregor, Baasch, Stefanie, Blönaum, Anke, Brendel, Heiko, Hardt, Judith Nora, Heiland, Stefan, Klinsmann, Markus, Matthies, Ellen, Pfenning, Andreas, West, Christina, Wipfler, Bruno et al. Januar 16, 2021. "Scientists for Future empfiehlt eine repräsentative Klima-Bürger:innenversammlung im Jahr 2021 / Scientists for Future recommends a representative Climate Citizens' Assembly in 2021 (Version 1.1)." *Diskussionsbeiträge der Scientists for Future 5*. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4417265>.
- Hammond, Marit. Oktober 7, 2020. "Democratic deliberation for sustainability transformations: between constructiveness and disruption." *Sustainability: Science, Practice and Policy* 16 (1): 220-230. <https://doi.org/10.1080/15487733.2020.1814588>.
- Heberlein, Marcel. April 26, 2021 "Klimaschutz in Deutschland: Bürgerrat Klima nimmt Arbeit auf." Zugriff am August 26, 2021. <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/deutschland-buergerrat-klima-101.html>.
- Howarth, Candice, Bryant, Peter, Corner, Adam et al. Juli 8, 2020. "Building a Social Mandate for Climate Action: Lessons from COVID-19." *Environmental and Resource Economics* 76: 1107-1115. <https://doi.org/10.1007/s10640-020-00446-9>.
- Keller, Eileen. Juni 2019. "Der Grand Débat National in Frankreich: Hintergründe, Ablauf und erste Ergebnisse der großen Bürgerbefragung." *Aktuelle Frankreich Analysen* Nr. 35. <https://www.dfi.de/pdf-Dateien/Veroeffentlichungen/afa/afa35.pdf>.
- Kuebler, Martin. April 26, 2021. "Citizen assembly takes on Germany's climate pledges." Zugriff am August 26, 2021. <https://p.dw.com/p/3sRps>.

-
- McGovern, Rhonda und Thorne, Peter. September 16, 2020. "Citizens assemble: a study on the impact of climate reporting in the Irish media 'before', 'during' and 'after' the Citizens' Assembly on 'how the state can make Ireland a leader in tackling climate change'." *Irish Political Studies* 36 (2): 214-234. <https://doi.org/10.1080/07907184.2020.1811970>.
- Mehr Demokratie e.V.. n.d. "Ein Bürgerrat für's Klima." Zugriff am August 26, 2021. <https://www.buergerrat.de/aktuelles/ein-buergerrat-fuers-klima/>.
- Mellier, Claire und Wilson, Rich. November 5, 2020. "Getting Climate Citizens' Assemblies Right." Zugriff am August 26, 2021. <https://carnegieeurope.eu/2020/11/05/getting-climate-citizens-assemblies-right-pub-83133>.
- Muradova, Lala, Walker, Hayley und Colli, Francesca. Juni 11, 2020. "Climate change communication and public engagement in interpersonal deliberative settings: evidence from the Irish citizens' assembly." *Climate Policy* 20 (10): 1322-1335. <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1777928>.
- OECD. 2020. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.
- O'Leary, Naomi. Juni 18, 2019. "The myth of the citizens' assembly." Politico. Zugriff am August 26, 2021. <https://www.politico.eu/article/the-myth-of-the-citizens-assembly-democracy/>.
- Participedia Support Team. April 29, 2021. "Citizens' Assembly." Zugriff am August 26, 2021. <https://participedia.net/method/4258>.
- Patriquin, Larry. 2019. *Permanent Citizens' Assemblies: A New Model for Public Deliberation*. London: Rowman & Littlefield International. <https://directory.doabooks.org/handle/20.500.12854/56025>.
- Phalnikar, Sonia. Februar 16, 2020. "France's citizen climate assembly: A failed experiment?" Deutsche Welle. Zugriff am August 26, 2021. <https://p.dw.com/p/3pBZi>.
- Pow, Jamie. September 2020. "Adding more democracy with citizens' assemblies." *Fortnight* Nr. 479: 19-21. <https://www.jstor.org/stable/26991401>.
- Romsdahl, Rebecca J. Juni 7, 2020. "Deliberative framing: opening up discussions." *Climatic Change* 162: 145-163. <https://doi.org/10.1007/s10584-020-02754-x>.

-
- Sandover, Rebecca, Moseley, Alice, Devine-Wright, Patrick. April 28, 2021. "Contrasting Views of Citizens' Assemblies: Stakeholder Perceptions of Public Deliberation on Climate Change." *Politics and Governance* 9 (2): 76-86. <https://dx.doi.org/10.17645/pag.v9i2.4019>.
- Smith, Graham. September 18, 2020. "Citizens' assembly: what we've learned about the kind of climate action the public wants to see." The Conversation Trust. Zugriff am August 26, 2021. <https://theconversation.com/citizens-assembly-what-weve-learned-about-the-kind-of-climate-action-the-public-wants-to-see-14616>.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle und Dermont, Clau. November 20, 2015. "How Exclusive is Assembly Democracy? Citizens' Assembly and Ballot Participation Compared." *Swiss Political Science Review* 22 (1): 95-122. <https://doi.org/10.1111/spsr.12184>.
- United Nations. 1922. "Agenda 21." Rio de Janeiro, Brazil: United Nations Conference on Environment and Development. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>.
- Vlerick, Michael. Januar 23, 2020. "Towards Global Cooperation: The Case for a Deliberative Global Citizens' Assembly." *Global Policy* 11 (3): 305-314. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12785>.
- We the Citizens. 2015. "We the Citizens: Speak up for Ireland." Zugriff am August 26, 2021. <http://www.wethecitizens.ie/>.
- Wilson, Rich und Mellier, Claire. März 4, 2021. "Defibrillating Democracy." *New Internationalist*. Zugriff am August 26, 2021. <https://newint.org/features/2021/02/08/defibrillating-democracy>.

Eidesstattliche Erklärung

Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel und Quellen angefertigt habe sowie die den benutzten Quellen wörtlich oder sinngemäß entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

.....*U. Raemmer*.....

Unterschrift

Osnabrück, den 07. September 2021