



GREENPEACE

Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050

Analyse und Bewertung

Inhalt

- 03** Einleitung: Anspruch und Aufgabenstellung des Gutachtens
- 04** 1. Die Intentionen des Klimaschutzplans 2050
 - 1.1 Inhaltliche Vorgaben des Koalitionsvertrags
 - 1.2 Prozedurale Vorgaben
- 05** 2. Bisherige Modifikationen der klimapolitischen Zielsetzungen
- 06** 3. Der Beteiligungsprozess im Überblick: Rahmenbedingungen, Ablauf und nachfolgende Schritte
 - 3.1 Das generelle Partizipationsverlangen
 - 3.2 Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050 im Überblick
 - 3.3 Nachfolgende Schritte im politischen Sondierungs-, Verhandlungs- und Entscheidungsprozess
- 10** 4. Analyse des Beteiligungsprozesses
 - 4.1 Erwartungen der Initiatoren und beteiligten Stakeholder
 - 4.2 Durchführung des Beteiligungsprozesses
- 14** 5. Zur Beurteilung des Beteiligungsprozesses
 - 5.1 Das Beteiligungsverfahren in der Perspektive unterschiedlicher Stakeholder
 - 5.2 Das Beteiligungsverfahren aus demokratietheoretischer und sozialwissenschaftlicher Sicht
- 21** 6. Zusammenfassende Bewertung
- 24** Anhang
 - Liste der geführten Interviews
 - Verzeichnis der zitierten Literatur

Der Autor Prof. em. Dr. Dieter Rucht ist Sozialwissenschaftler, Research Fellow am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Vorsitzender des Vereins für Protest- und Bewegungsforschung e.V. (Kontakt: dieter.rucht@wzb.eu).

Impressum Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/3 06 18-0, mail@greenpeace.de, www.greenpeace.de **Politische Vertretung Berlin** Marienstraße 19 – 20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99-0 **V.i.S.d.P.** Tobias Münchmeyer **Autor** Dieter Rucht **Foto** Karlos Manlupig/Greenpeace **Layout/Satz** Janitha Banda **Produktion** Ute Zimmermann **Stand** 09/2016

Einleitung: Anspruch und Aufgabenstellung des Gutachtens

Aufgrund einer Initiative der derzeitigen Bundesregierung wurde ein mehrjähriger und aufwendiger Diskussions- und Beteiligungsprozess zur Entwicklung des Klimaschutzplans 2050 in Gang gesetzt. Dieser Plan wird weitreichende Folgen für viele Politikfelder haben. Die beiden letzten Entwürfe vom Juni und September 2016 sind Produkt der von außen schwer durchschaubaren Abstimmungen zwischen dem federführenden Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und anderen Ressorts, in erster Linie dem Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi), sowie dem Bundeskanzleramt. Zumindest nach den Vorstellungen beider SPD-geführten Ministerien soll der Klimaschutzplan 2050 Anfang November 2016 im Kabinett verabschiedet werden. Im Vorfeld der anstehenden Regierungsentscheidung ist der Diskussions- und Aushandlungsprozess in eine kritische Phase gelangt. Ministerien, Bundeskanzleramt, Parteien, Interessengruppen und die interessierte Öffentlichkeit positionieren sich zum vorliegenden Entwurf und suchen auf seine weitere Ausgestaltung Einfluss zu nehmen.

Vor diesem Hintergrund hat sich Greenpeace Deutschland im Juli 2016 entschlossen, ein Gutachten in Auftrag zu geben. Es soll den bisherigen Prozess der Meinungsbildung und Diskussion im Rahmen eines ehrgeizigen Beteiligungsprozesses zum Klimaschutzplan 2050 analysieren und bewerten. Das Gutachten versteht sich als ein Beitrag zur weiteren öffentlichen Aufklärung, Information und Diskussion.

Mit der Erstellung der „Kurzstudie“ über den Beteiligungsprozess sollen gemäß den Erwartungen des Auftraggebers Greenpeace folgende Fragen beantwortet werden:

- Entspricht die Konzeption für das Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren für die Erarbeitung des Aktionsplans Klimaschutz dem heutigen Stand der Wissenschaft?
- Hat die Durchführung des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens für die Erarbeitung des Aktionsplans Klimaschutz der Konzeption entsprochen? Welche Stärken/welche Schwächen hatte das Verfahren?
- Kann das Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren als „vorbildlich“ für eine moderne demokratische, transparente und partizipative Politik gelten?
- Welche Auswirkungen auf die politische Kultur und die Glaubwürdigkeit einer Regierung hat es, wenn die Ergebnisse eines solchen Verfahrens umgesetzt oder aber missachtet werden?

Entsprechend dieser Aufgabenstellung geht es primär um die Bedingungen und Prozessverläufe des vom Juni 2015 bis März 2016 durchgeführten Beteiligungsverfahrens. Es zielte auf die Erarbeitung eines Maßnahmenkatalogs, der die Grundlage für den ersten, im April 2016 erstellten Entwurf zum Klimaschutzplan des federführenden BMUB bildete. Dieser Entwurf diente als Ausgangspunkt für den weiteren Entscheidungsprozess der Regierung und hat seitdem erhebliche Modifikationen erfahren.

Das hier näher betrachtete Beteiligungsverfahren sollte an seiner Zweckbestimmung als eine *Vorlage* für den anschließenden politischen Entscheidungsprozess gemessen werden. Es beinhaltet keine Mitsprache und Mitwirkung an nachfolgenden politischen Entschei-

dungen. Gleichwohl sollte der Stellenwert des Beteiligungsverfahrens nicht unterschätzt werden. Es dient der Produktion von Ideen und Vorschlägen zur Umsetzung klimapolitischer Ziele; es macht harte Interessenkonflikte, aber auch Übereinstimmungen der Stakeholder sichtbar; es kann auch eine legitimatorische Funktion im Sinne einer instrumentellen Akzeptanzbeschaffung erfüllen. Insofern das Verfahren in einen umfangreichen Katalog von Maßnahmevorschlägen zur Umsetzung klimapolitischer Ziele mündete, können die policy-orientierten Erwartungen und Ergebnisse des bisherigen Prozesses nicht völlig ausgeklammert werden. Allerdings steht dieser Aspekt nicht im Mittelpunkt der Analyse.

Der für die Erstellung dieser Studie vorgegebene Zeitrahmen war mit knapp vier Wochen sehr eng. Als Abgabetermin war der 12. September 2016 vereinbart worden. Alle anfallenden Arbeiten wurden alleine vom Autor durchgeführt. Es gab keine Delegation von Teilaufgaben an wissenschaftliche Mitarbeiter und Hilfskräfte, wie es bei aufwendigeren projektförmigen Studien üblich ist.

Für die Analyse des bisherigen Beteiligungsprozesses und seiner diversen Zwischenergebnisse werden in erster Linie die umfangreichen Berichte, Dokumente und Dokumentationen herangezogen, die im Internet zugänglich sind.¹ Sie erlauben es, die einzelnen Stufen und Zwischenprodukte des Verfahrens nachzuvollziehen. Diese Materialien umfassen Programme, Teilnehmerlisten und Berichte von Veranstaltungen, Texte diverser Referate, Video-Dokumentationen und schriftlich festgehaltene Ergebnisse einzelner Veranstaltungen bzw. Verfahrensstufen. Nicht vorhanden sind dagegen Wortprotokolle.

Aus diesen leicht zugänglichen Materialien erschließen sich nicht die informellen bzw. nicht schriftlich dokumentierten Vorgänge, die gleichwohl für eine Prozessanalyse bedeutsam sind. Dazu gehören die Kriterien für die Strukturierung und Steuerung des Beteiligungsprozesses, welche auch Grundlage von Ausschreibungen für professionelle Auftragnehmer bildeten, die Kriterien und Verfahren für die Auswahl der beteiligten Personen und Stakeholder, die Moderation der Debatten, die Prozesse der Vor- und Nachbereitung von Veranstaltungen sowie die über schriftlich dokumentierte Positionen hinausgehenden Erwartungen und Bewertungen der Beteiligten. Es war somit unumgänglich, auch mit einzelnen Beteiligten zu sprechen und deren Erwartungen, Eindrücke und Urteile einzubeziehen – insbesondere sofern dies nicht bereits in schriftlich dokumentierten Äußerungen zum Ausdruck kam.

Trotz des knappen zeitlichen Rahmens für die Erstellung dieser Studie konnten 23 Interviews, nicht eingerechnet kürzere gezielte Nachfragen, realisiert werden (siehe die Liste im Anhang).² Leitend für Auswahl der Gesprächspartner war der Gesichtspunkt, dass (a) die gesamte Bandbreite der am Verfahren beteiligten Gruppen, Organisationen und Institutionen abgedeckt wird, (b) pro Akteursgruppe mindestens eine Person interviewt wird und (c) diese Personen kontinuierlich und intensiv in den gesamten Beteiligungsprozess bzw. die für sie relevanten Phasen eingebunden waren. Diese Kriterien wurden eingehalten. Allerdings konnte nur mit einem von vier gewählten Delegierten der Wirtschaftsverbände ein Interview realisiert werden; wichtige Stakeholder wie der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) haben keinen Gesprächstermin angeboten.³ Die Interviews dauerten im Durchschnitt knapp 45 Minuten, mit einem untersten Wert von 14 Minuten und einem Maximalwert von knapp über einer Stunde. In Einzelfällen ergaben sich aufgrund der Interviews noch gezielte Nachfragen. Die Interviewpartner waren

1 Siehe insbesondere: www.klimaschutzplan.2050. Einen kurzen und aktuellen Überblick vermittelt die mehrseitige Zusammenfassung der BMUB unter dem Titel „Breiter Dialog zum Klimaschutzplan 2050. Dokumentation“ vom Juni 2016: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_dokumentation_bf.pdf.

2 Zehn weitere Interviewpartner wurden angefragt, aber waren entweder nicht erreichbar oder haben nicht reagiert.

ausnahmslos sehr kooperativ und auskunftswillig. Alle bekundeten ihre Bereitschaft, für Nachfragen zu Verfügung zu stehen. An dieser Stelle will ich meinen Gesprächspartnern herzlich danken. Danken will ich auch Tobias Münchmeyer, meinem Ansprechpartner bei Greenpeace, für die reibungslose Kooperation sowie Roland Roth, der eine frühere Fassung dieses Textes kritisch und konstruktiv kommentiert hat.

Vor der zusammenfassenden Beschreibung sowie der Analyse und Bewertung des Beteiligungsprozesses erscheint es sinnvoll, die ursprünglichen Intentionen des Klimaschutzplans 2050 und die Modifikationen darzustellen, die sich im bisherigen Prozessverlauf ergeben haben.

1. Die Intentionen des Klimaschutzplans 2050

Die ersten Schritte auf dem Weg zum Klimaschutzplan 2050 bestanden in einschlägigen Festlegungen des Koalitionsvertrages vom 16. Dezember 2013. Dort werden die Sachziele zur Klimapolitik formuliert. Eine zweite wichtige Vorgabe bildete eine Kabinettsentscheidung vom 3. Dezember 2014, mit der das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 auf den Weg gebracht wurde.⁴ Gegen die Intention der SPD, die mit einem Klimaschutzgesetz eine parlamentarische Entscheidungsfindung bevorzugte, setzten sich die Spitzen der Unionsparteien mit ihrer Position durch, den Klimaschutzplan als ein Regierungsvorhaben zu institutionalisieren. Dass in Vorbereitung zum Klimaschutzplan 2050, im Unterschied zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, ausdrücklich ein Beteiligungsverfahren durchgeführt werden sollte, kann als Zugeständnis an den Koalitionspartner SPD interpretiert werden. Mit dem Beteiligungsverfahren, so lässt sich vermuten, sollte dem anvisierten Regierungsprogramm zusätzliche demokratische Legitimität verschafft werden. Dafür hätte im Falle eines vom Parlament zu entscheidenden Klimaschutzgesetzes eine geringere Notwendigkeit bestanden. Die Entscheidung für eine dialogische Öffnung in der Frühphase auf dem Weg zum Klimaschutzplan 2050 ist aber auch durch eine Reihe von Hintergrundbedingungen begünstigt worden, auf die im Abschnitt 3.1 hingewiesen wird.

1.1 Inhaltliche Vorgaben des Koalitionsvertrags

Zu den im Koalitionsvertrag vom Dezember 2013 fixierten klimapolitischen Sachzielen heißt es: *„Die Energiewende ist ein richtiger und notwendiger Schritt auf dem Weg in eine Industriegesellschaft, die dem Gedanken der Nachhaltigkeit und der Bewahrung der Schöpfung verpflichtet ist. Sie schützt Umwelt und Klima, macht uns unabhängiger von Importen, sichert Arbeitsplätze und Wertschöpfung in Deutschland. Eine der Hauptaufgaben der Großen Koalition ist es deshalb, engagierten Klimaschutz zum Fortschrittmotor zu entwickeln und dabei Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Wir wollen die Entwicklung zu einer Energieversorgung ohne Atomenergie und mit stetig wachsendem Anteil erneuerbarer Energien konsequent und planvoll fortführen. Wir bekräftigen unseren Willen, die internationalen und nationalen Ziele zum Schutz des Klimas einzuhalten, uns in der Europäischen Union für 2030 für ambitionierte Ziele auf der Grundlage der weltweiten langfristigen Ziele für 2050 einzusetzen und wir werden*

uns auch international für ambitionierte Klimaschutzziele und verbindliche Vereinbarungen engagieren. Die Erreichung ambitionierter europäischer Klimaschutzziele darf nicht zu Nachteilen für energieintensive und im internationalen Wettbewerb stehende Industrien führen und ist so zu gestalten, dass carbon leakage vermieden wird.“

Konkretisiert werden diese allgemeinen Absichtserklärungen des Koalitionsvertrags im Kapitel zum Klimaschutz: *„Wir halten daran fest, dem Klimaschutz einen zentralen Stellenwert in der Energiepolitik zuzumessen. National wollen wir die Treibhausgas-Emissionen bis 2020 um mindestens 40 Prozent gegenüber dem Stand 1990 reduzieren. Innerhalb der Europäischen Union setzen wir uns für eine Reduktion um mindestens 40 Prozent bis 2030 als Teil einer Zieltrias aus Treibhausgasreduktion, Ausbau der erneuerbaren Energien und Energieeffizienz ein. In Deutschland wollen wir die weiteren Reduktionsschritte im Lichte der europäischen Ziele und der Ergebnisse der Pariser Klimakonferenz 2015 bis zum Zielwert von 80 bis 95 Prozent im Jahr 2050 fest schreiben und in einem breiten Dialogprozess mit Maßnahmen unterlegen (Klimaschutzplan).“*

Mit der Bekundung, nicht nur einen „breiten Dialogprozess“ zu initiieren, sondern diesen auf Maßnahmen hin auszurichten, wird ein Anspruch formuliert, der deutlich über einen bloßen Meinungsaustausch hinausweist. Allerdings werden die benannten Zielwerte nicht zur Disposition gestellt. Vielmehr sollte es sich um einen umsetzungsorientierten Dialogprozess handeln, in den die Beteiligten ihre eigenen Beiträge einspeisen, aber auch die Konturen künftiger staatlicher Förderprogramme debattieren und vorstrukturieren können. Zugleich wird mit der Bindung des Dialogprozesses an die Ergebnisse der bevorstehenden Pariser Klimakonferenz ein zeitlicher Konnex hergestellt: Der Dialogprozess kann zwar vor der Pariser Konferenz beginnen, aber nicht schon abgeschlossen werden. Somit stand das Vorhaben zunächst unter keinem hohen Zeitdruck.

1.2 Prozedurale Vorgaben

Der Koalitionsvertrag enthält keine verfahrensbezogenen Vorgaben zugunsten der Bürgerbeteiligung im Feld der Klimapolitik. Dagegen findet sich im Kapitel mit der Überschrift „Energiewende gut umsetzen – Dialog und Beteiligung“ ein ausdrückliches Bekenntnis zu einer breiten Bürgerbeteiligung: *„Zur Beratung von Bundesregierung und Parlament bei der Umsetzung der Energiewende strebt die Bundesregierung die Bildung eines 'Forums Energiewende (Energierat)' für einen ständigen Dialog mit Wirtschaft, Gewerkschaften, Wissenschaft und gesellschaftlich relevanten Gruppen an. Beim Vollzug der Projekte der Energiewende wird auf eine umfassende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger geachtet.“*

Ebenso wird in einigen anderen Abschnitten, etwa zum Thema Energieeffizienz, auf die Notwendigkeit hingewiesen, „alle Akteure ein(zu)binden“. Zudem heißt es mit Blick auf die Energiewende, diese werde nur „dann bei Bürgern und Wirtschaft Akzeptanz finden, wenn Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit gewährleistet sowie industrielle Wertschöpfungsketten und Arbeitsplätze erhalten bleiben“. Der Stellenwert von Akzeptanz wird auch mit dem Hinweis unterstrichen, dass für den Ausbau der Stromnetze bei den betroffenen Anliegern um Akzeptanz geworben werden müsse und dazu u. a. eine frühzeitige und intensive Konsultation der Vorhaben erforderlich sei.

Der Kabinettsbeschluss, der rund ein Jahr der nach Koalitionsvereinbarung folgte, enthält explizite prozedurale Vorgaben für das Beteiligungsverfahren des nun in Aussicht genommenen Klimaschutz-

3 Von fünf angeschriebenen Vertretern der Wirtschaftsverbände erklärte sich nur Harald Uphoff vom Bundesverband Erneuerbare Energie (BEE) zum Interview bereit. Guido Schwichtenberg (AGDW – die Waldbesitzer e.V.) als Vertreter der Agranverbände war nicht erreichbar. Der Vertreter der DIHK und ein Vertreter des BDI haben auf meine Anfrage nicht reagiert. Frau Feldhusen als eine weitere Vertreterin des BDI hat sich in einem Telefonat mit mir vergewissert, wer Auftraggeber meiner Studie ist, aber mir in der Folge keinen Interviewtermin angeboten. Dass die Studie im Auftrag von Greenpeace durchgeführt wurde, stand im ersten Satz meines Anschreibens an alle Interviewpartner.

4 Das Aktionsprogramm war auf Sofortmaßnahmen ausgerichtet. Von Anfang an bestand aber auch die Absicht, zusätzlich einen langfristigen Plan zum Klimaschutz zu entwickeln.

plans 2050. Es wird vereinbart, „einen Dialog und Beteiligungsprozess mit Ländern und Gemeinden sowie mit Wirtschaft und Interessenvertretungen und der Zivilgesellschaft zu etablieren. Geplant ist, anders als im Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, nicht nur Länder, Kommunen und Verbände einzubinden, sondern erstmals auch direkt Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen. Neu im Vergleich zum Energiekonzept ist zudem der geplante umfassende Beteiligungsprozess bei der Erarbeitung des Klimaschutzplans...Damit soll dem mit dem Transformation verbundenen gesellschaftlichen Wandel und der breiten Mitwirkung aller Akteure schon bei der Entwicklung des Klimaschutzplans Rechnung getragen werden.“

2. Bisherige Modifikationen der klimapolitischen Zielsetzungen

Auf dieser von der Regierungskoalition formulierten Grundlage wurde unter Regie und Federführung des BMUB ein mehrstufiger und komplexer Beteiligungs- und Dialogprozess in Gang gesetzt (näher dazu Teil 3). Dessen Ergebnis ist ein rund 350 Seiten starkes, öffentlich präsentiertes Konvolut mit dem Titel „Maßnahmekatalog. Ergebnis des Dialogprozesses zum Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung“. Damit wurde der Beteiligungsprozess faktisch zum Abschluss gebracht. Zwar steht eine ursprünglich für Anfang November, nun aber für Dezember 2016 terminierte Abschlusskonferenz noch aus, doch ist zu erwarten, dass diese Konferenz eher deklamatorischen Charakter haben, also keinen Einfluss auf den weiteren Entscheidungsprozess haben wird.

Im Prozess der klimapolitischen Meinungsbildung und Zielbestimmung nach Vorlage des Maßnahmekatalogs ergaben sich bedeutsame Modifikationen. Aussagekräftig für die Veränderung von Zielbestimmungen ist insbesondere die Differenz zwischen zwei zeitlich dicht aufeinander folgenden Dokumenten: einerseits der vom BMUB mit Stand vom 20. April erarbeitete „Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung“, ausdrücklich gekennzeichnet als „BMUB Hausentwurf – zur Billigung durch Leitung“. In diesen Entwurf sind ganz wesentlich kollektiv erarbeitete Positionen des vorangegangenen Beteiligungsprozesses eingegangen, wenngleich in gestraffter und verallgemeinerter Form; andererseits der nur zwei Monate später, mit 21. Juni 2016 datierte „BMUB-Entwurf“ mit dem Titel „Klimaschutzplan 2050. Klimapolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung“. Dieser zweite Entwurf ist Ausgangspunkt der bereits begonnenen Beratung und Meinungsbildung im Bundeskanzleramt und der nachfolgenden Entscheidung der Bundesregierung in ihrer Gesamtheit. Beide Entwürfe waren nicht für die Öffentlichkeit bestimmt; sie wurden auf Wegen, über die von außen nur spekuliert werden kann, „durchgestochen“. Inzwischen sind die Texte auch über Links in Wikipedia („Klimaschutzplan 2050“) abrufbar.

Offenkundig handelt es sich beim zweiten Entwurf um das Ergebnis eines Abstimmungsprozesses zwischen dem BMUB und anderen Ressorts, sodass in Gesprächen auch von einer „konsolidierten

Fassung“ die Rede ist. Eine Einflussnahme speziell des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi) wird offenkundig, sichtet man die inhaltlichen Veränderungen vom ersten zum zweiten Entwurf. Völlig unplausibel wäre es anzunehmen, das BMUB hätte den von ihm hausintern erstellten Entwurf vom April 2016, in den die Ergebnisse eines langen, von BMUB organisierten Beteiligungsprozesses eingeflossen sind, binnen zweier Monate ohne hausernen Druck, also kraft eigener Einsicht, verändert.⁵

Eine Sichtung der Abweichungen zwischen dem ersten und zweiten Entwurf ergibt insgesamt 58 Änderungen. Davon sind 34 Reformulierungen von Sätzen bzw. Passagen (überwiegend resultierend in jeweils kürzeren Formulierungen), 21 Streichungen und 3 Einfügungen. In inhaltlicher Sicht lässt sich zusammenfassend feststellen, dass der zweite Entwurf die Grundlinie und konkrete Positionen des vorangegangenen BMUB-Hausentwurfs in sehr deutlicher Weise abschwächt, verwässert und ins Unbestimmte lenkt. Diese Veränderungen sollen hier nicht im Einzelnen aufgeführt, aber doch anhand weniger Punkte illustriert werden.

Von mehr als symbolischer Bedeutung ist die Streichung einer Passage, welche die grundsätzliche Bedeutung des Klimaschutzplans 2050 „als zentrales Handlungsinstrument in allen Bereichen“⁶ hervorhebt. Gleiches gilt für folgenden, auf den bisherigen Beteiligungsprozess zielenden Satz: „Damit (gemeint ist die vorangegangene Entwicklung konkreter Maßnahmevorschläge, D.R) wurde dem mit der Transformation verbundenen gesellschaftlichen Wandel und der breiten Mitwirkung aller Akteure schon bei der Entwicklung des Klimaschutzplans 2050 Rechnung getragen.“

Gestrichen ist außerdem eine Erwartung, die auf die künftige und partizipativ ausgestaltete Zielverwirklichung⁷ verweist: „Im Klimaschutzplan 2050 werden insbesondere die Zwischenziele zum Erreichen der langfristigen Treibhausgasneutralität für die Zeit nach 2020 verankert, die konkreten nächsten Reduktionsschritte im Lichte der europäischen Ziele mit Maßnahmen unterlegt und ein transparenter Monitoring- und Beteiligungsprozess installiert.“⁸

Zahlreiche der im ersten Entwurf teilweise mit konkreten Zahlen unterlegten Zielvorgaben wurden im zweiten Entwurf entweder gestrichen, abgeschwächt oder ins Unverbindliche gewendet. Gelöscht sind Forderungen

- die von den EU-Mitgliedstaaten als Mindestziel vereinbarte Minderungsbeiträge an Treibhausgasemissionen, soweit sie Deutschland betreffen, bis 2017 „in Deutschland als ein rechtsverbindliches Gesamtziel“ festzulegen,
 - nach einer vollständigen Dekarbonisierung der Energiewirtschaft bis 2050,
 - zugunsten klimafreundlicher Technologien und Produkte
 - bislang externe Kosten zu internalisieren,
 - die ökologische Steuerreform weiter zu entwickeln,
 - nach dem Abbau von Hemmnissen und Risiken für Bürgerenergiegesellschaften,
 - nach in jeweiligen Zahlen fixierten Vorhaben zum Ausbau erneuerbarer Energien, zu Emissionen im Gebaubereich und in der Landwirtschaft, zur Elektrifizierung im Verkehrsbereich.
- Neben ersatzlosen Streichungen wurden in vielen Fällen vorherige Forderungen aufgeweicht: Aus der Vorgabe einer „vollständigen“ Vermeidung bestimmter Emissionen wurde eine „weitgehende“

5 Im Juni-Entwurf findet sich kein Hinweis darauf, wie und warum die Veränderungen gegenüber der vorhergehenden Version zustande gekommen sind. Immerhin wird der zweite Entwurf nicht mehr als ein noch unter Vorbehalt stehender „Hausentwurf“, sondern bereits als Entwurf von klimapolitischen Grundsätzen und Zielsetzungen „der Regierung“ etikettiert. Das lässt den Schluss zu, dass er den Filter erster interministerieller Verhandlungen bzw. Vereinbarungen durchlaufen hat, wenngleich er noch immer als „BMUB-Entwurf“ firmiert.

6 Gemeint sind mit „allen Bereichen“, wie der nachfolgende Satz klarstellt, die für den Beteiligungsprozess definierten fünf Handlungsfelder: „In der Energieversorgung, im Verkehrs- und Gebaubereich, in der Landwirtschaft, in der Abfallwirtschaft, in der Industrie sowie bei Gewerbe, Handel und Dienstleistungen.“

7 Gestrichen ist auch die Forderung, dass hinsichtlich der Digitalisierung in privaten Haushalten „ein breiter gesellschaftlicher Dialog“ initiiert werden sollte.

8 Anerkannt wird in einer neuen Einfügung allerdings: „Die breite Zustimmung der Gesellschaft ist und bleibt eine entscheidende Voraussetzung für die deutsche Klimapolitik.“

Vermeidung; aus der „vollständigen Dekarbonisierung“ wurde eine „nahezu vollständige“ CO₂-Neutralität; aus der Senkung des „Bruttostromverbrauchs bis 2030 um 15 bis 20 Prozent unter dem heutigen Niveau“ wurde „deutlich unter dem heutigen Niveau“; aus einem überproportionalen Beitrag des Verkehrs zur Emissionsminderung“ wurde ein „ambitionierter Beitrag“; aus der Vorlage eines Konzepts der Bundesregierung im Verkehrsbereich „bis spätestens Mitte 2017“ wurde die nicht mehr terminierte Vorlage eines Konzepts; aus einer „Halbierung des derzeitigen Fleischkonsums bis 2050“ wurde ein anzustrebender „Fleischkonsum entsprechend den Empfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung“; aus einem „umfassenden Maßnahmenprogramm „spätestens 18 Monate nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans“ wurde ein „zeitnah jeweils aktualisiertes umfassendes Maßnahmenprogramm“ usw.

Auch an einigen weiteren Änderungen wird die im zweiten Entwurf vollzogene Gewichtsverschiebung zugunsten wirtschaftlicher Interessen und stärker marktkonformer Steuerung erkennbar. Eine geplante Kommission mit dem Titel „Klimaschutz und Vollendung der Energiewende“ soll nun Kommission „Klimaschutz, Wachstum, Strukturwandel und Vollendung der Energiewende“ heißen. Die Präzisierung, die Kommission werde „pluralistisch besetzt und wird ihre Ergebnisse bis Mitte 2017 vorlegen“, ist im zweiten Entwurf gestrichen. In der ersten von lediglich drei Einfügungen wird ganz allgemein betont, es müssten „die Lasten der Klimaschutzanstrengungen sozial ausbalanciert werden“. Einer anderer Einfügung zufolge müsse die „Freiwilligkeit von Maßnahmen, die die Lebensbereiche von Menschen verändern, ...Vorrang vor Reglementierung genießen.“

Aus all dem ergibt sich eindeutig, dass etliche der stark durch den Beteiligungsprozess beeinflussten Zielmarken und Maßnahmevorschläge nicht nur neu justiert oder anders akzentuiert, sondern eindeutig abgeschwächt und verwässert wurden. Dies gilt für die inhaltliche und zeitliche Konkretisierung klimapolitischer Zielsetzungen wie auch für den künftigen Stellenwert dialogischer bzw. partizipativer Verfahren. Gestützt wird der allgemeine Befund einer Verwässerung zudem durch die Tatsache, dass der Entwurf vom Juni 2016 an keinem einzigen Punkt in seinem klimapolitischen Anspruch ambitionierter oder konkreter als der Entwurf vom April 2016 ausfällt. Es ergibt sich somit keine „gemischte“, sondern eine glasklare Bilanz. Das BMUB konnte einige zentrale Positionen – vermutlich gegen die Intentionen des BMWi – halten, musste aber bei einigen anderen und nicht unwesentlichen Positionen zurückstecken.⁹

Es liegt nahe, diese Abschwächungen auf das unterschiedliche politische Gewicht beider Ministerien und die Intervention von Lobbyisten zurückzuführen. Im konkreten Fall wird diese Machtasymmetrie auch dadurch verstärkt, dass bei Interessenkonflikten die Bundesumweltministerin aus der SPD einem Bundeswirtschaftsminister gegenübersteht, der zugleich ihr Parteivorsitzender ist. Ein interministerieller Interessen- und Machtkonflikt lässt sich in dieser Konstellation nicht parteipolitisch nutzen oder gar ausschlagen.

Unmittelbar vor Abschluss dieses Gutachtens wurde ein erneut veränderter Entwurf zum Klimaschutzplan, gekennzeichnet als „BMUB-Hausentwurf vom 06.09.2016“ vorgelegt und, anders als in den vorangegangenen Fällen, auch vom BMUB öffentlich zugänglich gemacht.¹⁰

Mit diesem Entwurf beginnt nun die offizielle, de facto aber bereits zuvor angelaufene Ressortabstimmung. Zugleich werden die Bundestagsfraktionen informiert sowie die Bundesländer und Verbände um Stellungnahme gebeten. Relativ ungewöhnlich ist der Sachverhalt, dass sehr kurzfristig eine ursprünglich wohl nicht vorgesehene Anhörung der Verbände am 27.9.2016 im BMUB angesetzt wurde.

Die im dritten und jüngsten Entwurf enthaltenen Veränderungen und Streichungen gehen laut Aussage der Umweltministerin¹¹ auf eine direkte Intervention des Bundeskanzleramts zurück. Auf einen generellen Netter gebracht bedeuten sie eine weitere Verwässerung des ohnehin schon abgeschwächten Juni-Entwurfs. Auf eine akribische Gegenüberstellung beider Entwürfe, die in Form einer Tabelle verfügbar ist, wird hier verzichtet. In Kommentaren kritisieren insbesondere diverse Umweltverbände, aber auch Abgeordnete der SPD und der Grünen sowie der Bundesverband Erneuerbare Energie, der Entwurf falle de facto hinter den Stand internationaler Vereinbarungen zurück, stelle einen Wirtschaftsschutzplan an Stelle eines Klimaschutzplans dar und streiche eine Reihe konkretisierter Zielsetzungen vor allem in den Bereichen Verkehr, Energiewirtschaft und Landwirtschaft.

Offenkundig konnten die tonangebenden Wirtschaftsverbände BDI und DIHK auf den ihnen vertrauten Wegen jenseits des Beteiligungsverfahrens ihre Bedenken gegen konkrete Maßnahmen geltend machen. Bezeichnenderweise finden sich auch einige der Schlagworte, welche diese Wirtschaftsverbände schon im Verfahren gegen den Maßnahmenkatalog vorgebracht hatten, in fast gleichlautenden pauschalen Kommentaren und Forderungen von Mitgliedern der Unionsfraktion¹² und wirtschaftsnaher Kreise der Union.

3. Der Beteiligungsprozess im Überblick: Rahmenbedingungen, Ablauf und nachfolgende Schritte

Entsprach der Vorlauf des 2014 beschlossenen Aktionsplans Klimaschutz 2020 noch dem üblichen Muster der politischen Beratung von Regierungsprogrammen mit teilweise undurchsichtigen Verhandlungen und Lobbying-Aktivitäten, so wurden mit der Koalitionsvereinbarung von 2013 und dem nachfolgenden klimapolitischen Beschluss des Kabinetts im Folgejahr bereits die Weichen in Richtung eines breit angelegten und offenen Dialogprozesses gestellt: Nun war ausdrücklich eine Bürgerbeteiligung vorgesehen (siehe oben). Diese partizipatorische Wende wird nur verständlich vor dem Hintergrund eines breiteren gesellschaftlichen und politischen Wandlungsprozesses. Dieser zielt auf eine generelle Öffnung für politische Partizipationsbegehren und findet auch in der nationalen und globalen Klimapolitik

9 Ob sich die beiden Fachministerien „auf einen Kompromiss verständigt (haben), der noch immer weitreichend genug ist, aus der Bundesrepublik ein anderes Land zu machen“, wie ein Autorenteam des Spiegel meint („Große Transformation“, Der Spiegel vom 25.6.2016), wird sich erst zeigen müssen. Ohnehin ist dieser Kompromiss nur eine Zwischenstufe auf einem längeren Hindernislauf bis zur Regierungsentscheidung.

10 <http://www.bmub.bund.de/themen/klimaenergie/klimaschutz/nationaleklimapolitik/klimaschutzplan-2050/>

11 „In unserem Entwurf haben wir auf Bitten des Kanzleramtes noch einige Änderungen vorgenommen“, teilte die SPD-Politikerin am Dienstag in Berlin mit. Sie habe nachgegeben, um die Abstimmung mit den anderen Ministerien nicht noch länger hinauszuzögern.“ (Handelsblatt Online vom 6.9.2016)

12 Ein Hinweis, der sich noch auf den weniger abgespeckten Entwurf vom Juni 2016 bezieht, mag hier als Beleg genügen: „Georg Nüßlein (CSU), Gitta Connemann, Michael Fuchs und Arnold Vaatz (alle CDU) hatten in ihrem Brief beklagt, der Plan hätte ‚massive Auswirkungen auf die künftige Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland‘ und sei geeignet, ‚Wirtschaft, Wohlstand und sozialen Frieden in unserem Land zu gefährden‘. Er zeichne ‚faktisch den Weg in eine ‚Klima-Planwirtschaft‘ vor‘, schrieben die vier an Kanzleramtsminister Peter Altmaier (CDU). Das muss ihn schwer beeindruckt haben.“ (Tagespiegel vom 4.8.2016)

seinen Niederschlag.¹³ Besonders in der internationalen Umwelt- und speziell Klimapolitik hatten sich im frühen 21. Jahrhundert Blockaden und Stagnationstendenzen abgezeichnet, die durch eine Vorreiterrolle klimapolitisch relativ progressiver Länder, darunter auch Deutschland, überwunden werden sollten.

3.1 Das generelle Partizipationsverlangen

In den Nachkriegsjahrzehnten vollzog sich eine allmähliche Abkehr von einer noch obrigkeitstaatlich geprägten Politik zugunsten einer moderat partizipatorischen und diskursiv unterfütterten Politik. Für diese Tendenz stehen als Indikatoren das Brandtsche Diktum „Wir wollen mehr Demokratie wagen“ (Regierungserklärung von 1969), das Aufkommen einer Bürgerinitiativbewegung und die sicherlich überzeichnete Diagnose einer „partizipatorischen Revolution“ (Kaase 1982). In diesem Zusammenhang kam es in verschiedenen Politikfeldern zu einer – teilweise gesetzlich verankerten – Erweiterung bürgerschaftlicher und verbandlicher Beteiligungsmöglichkeiten und Einspruchsrechte.

Dialogische Öffnungen auf der Ebene bundespolitischer Entscheidungen blieben rar. Eine der bemerkenswerten Ausnahmen bildete der in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre eingeleitete „Bürgerdialog Kernenergie“, ursprünglich wohl gedacht als eine symbolisch ansetzende Befriedungsstrategie, die jedoch faktisch die Kritik an der Atomenergie beflügelte. Nicht nur in diesem Politikfeld mehrten sich in der Folgezeit „Akzeptanzprobleme“,¹⁴ denen vor allem auf Ebene der Bundesländer und Kommunen mit diversen Experimenten und Modellen der Bürgerbeteiligung begegnet wurde. Das kann hier nicht im Einzelnen vorgestellt werden. Hingewiesen sei jedoch auf die unterschiedlichen Ansprüche und prozeduralen Bedingungen dieser Formen der Mitsprache und Beteiligung. Sie reichen von konventionellen oder auch experimentellen Modellen der Beratung (lokale Bürgerforen, Anwaltsplanung, Planungszelle) über diskursiv erzeugte Manifestationen des empirischen Bürgerwillens (Bürgerdialoge und deliberative polling nach den Vorschlägen von James Fishkin, mehrfach durchgeführt mit Unterstützung der Europäischen Kommission)¹⁵ bis hin zu prozedural relativ ausgefeilten Verfahren der Mediation (etwa im Falle des Ausbaus des Frankfurter Flughafens (Geis 2005) und der Mitbestimmung über öffentliche Budgets im Rahmen von Bürgerhaushalten.¹⁶ In unmittelbarem zeitlichen Kontext zur partizipatorischen Öffnung in der Klimapolitik sind auch die Erfahrungen mit dem Bahnprojekt Stuttgart 21 zu sehen, in dem das sog. Schlichtungsverfahren eine herausragende Rolle spielte (kritisch dazu Rucht 2012a). Diese Erfahrungen führten auch dazu, dass die im März 2011 gewählte Landesregierung in Baden-Württemberg versuchte, mit der Benennung einer „Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung“ den partizipatorischen Öffnungsprozess durch eine „Politik des Gehörtwerdens“ auf eine institutionelle Grundlage zu stellen.

Parallel zu diesen unterhalb der Bundespolitik angesiedelten Prozessen zeichnete sich eine partizipatorische Öffnung, wenngleich meist nur rhetorischer und symbolischer Art, auf der Ebene internationaler Politik ab. Dies betrifft mehrere Bereiche der EU-Politik, aber auch der globalen Politik z. B. im Hinblick auf Menschenrechte. Hier haben

inzwischen Konzepte des „Global Governance“ (Dingwerth/Pattberg 2006) an Boden gewonnen. In den vormals exklusiven Reigen der Regierungen sollen nun auch andere „Stakeholder“ einschließlich zivilgesellschaftlicher Akteure einbezogen werden. Gleichzeitig gewannen Forderungen und Konzepte von „Local Governance“ an Gewicht (Schwalb/Walk 2007). Die Öffnung auf internationaler wie subnationaler Ebene hat insgesamt das partizipatorische Defizit auf Bundesebene, verbunden mit der Abwesenheit nationaler Referenden in Deutschland, hervortreten lassen. Die im Klimaschutzplan vorgezeichnete dialogische Öffnung ist Teil einer Antwort auf dieses Defizit, wobei unklar bleibt, ob es sich dabei primär um das Ergebnis eines zunehmenden öffentlichen Drucks, also ein unfreiwilliges Nachgeben, oder auch um das Ergebnis eigener, intrinsisch verankerter Überzeugungen handelt.

3.2 Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050 im Überblick

Der durch die Bundesregierung gesetzte Impuls zur Verfahrensbeteiligung im Rahmen der Erarbeitung des Klimaschutzplans 2050 wurde bereits erwähnt. Im Folgenden soll das daraus resultierende Verfahren in seinen wichtigsten Etappen in chronologischer Form vorgestellt werden. In einem anschließenden Schritt wird das Verfahren unter systematischen Gesichtspunkten und unter Einbeziehung weiterer Quellen analysiert (Teil 4) und bewertet (Teil 5 und 6).

Impulspapier des BMUB vom 9. Juni 2015

Ein erster wichtiger Schritt auf dem Weg zum Klimaschutzplan 2050 war die Erarbeitung eines rund elfseitigen „Impulspapier(s) des BMUB für den Auftakt des Beteiligungs- und Dialogprozesses“ vom 9. Juni 2015. Darin „beschreibt das Ministerium die Ausgangslage und die möglichen inhaltlichen Elemente eines ersten Klimaschutzplans und stellt die Konzeption für die Beteiligung an der Erstellung des Klimaschutzplans 2050 vor“. In mehreren Passagen des Papiers wird der hohe Stellenwert einer breiten Beteiligung betont.

Auftaktkonferenz am 25/26. Juni 2015 in Berlin

An der vom BMUB konzipierten und veranstalteten Auftaktkonferenz waren rund 200 Personen, darunter auch die Ministerin Barbara Hendricks und Staatssekretär Jochen Flasbarth, beteiligt. Jeweils ein Workshop war den bereits im Impulspapier angesprochenen fünf Handlungsfeldern bzw. „transformativen Pfaden“ gewidmet, nämlich Energiewirtschaft, Verkehr, Gebäude, Industrie & Gewerbe/Handel/Dienstleistungen sowie Landwirtschaft und Landnutzung. „Mit der Auftaktveranstaltung wurde zugleich die Grundlage für die weitere Beteiligung in den zielgruppenspezifischen Foren gelegt.“¹⁷

Erste Dialogphase im November/Dezember 2015

In einer ersten Dialogphase fanden jeweils getrennte Foren der Vertreter der Bundesländer, Kommunen und an der Klimapolitik unmittelbar interessierten Verbände statt.¹⁸ Hierbei ging es darum, Maßnahmen für die fünf Handlungsfelder zu bestimmen. Zudem wurden insgesamt 13 Delegierte gewählt, die die beteiligten Bundes-

¹³ Ein Motor dieser Politik ist die internationale Klimabewegung (dazu Dietz/Garreits 2013).

¹⁴ Akzeptanzprobleme werden inzwischen auch von kommerziellen Agenturen, die mit großen Unternehmen eng verbunden sind, in Form eines sog. „outrage management“ bearbeitet. Siehe: <http://www.outrage-management.de/>

¹⁵ Vgl. Fishkin 2009 und List et al. 2013.

¹⁶ Vgl. dazu die aktuelle kommentierte bibliographische Zusammenstellung der RWE Stiftung für Energie und Gesellschaft (2015); Römmele/Banthien 2013; Renn et al. 2014; Sintomer et al. 2010.

¹⁷ Zitate, die sich erkennbar auf eine der Veranstaltungen des Beteiligungsprozesses beziehen, werden im Folgenden nicht einzeln belegt. Sie entstammen der umfangreichen Dokumentation des gesamten Beteiligungsprozesses: <http://www.klimaschutzplan2050.de/>

¹⁸ Das erste Länderforum mit ca. 30 Teilnehmern war am 14.9.2015, das erste Kommuneforum am 12.10.2015 mit ca. 70 Teilnehmern, das erste Verbändeforum am 21.9.2015 mit ca. 100 Teilnehmern.

länder, Kommunen und Verbände¹⁹ auf den nachfolgenden Delegiertentreffen vertreten sollten. Das erste Bundesländerforum (mit 20 Teilnehmern) wurde am 14. September, das erste Verbändeforum am 21. September (mit rund 100 Teilnehmern), das erste Kommuneforum am 12. Oktober (mit rund 70 Teilnehmern) durchgeführt.

Parallel zu diesen Foren wurden bundesweit Bürgerinnen und Bürger aufgefordert, sich am Dialogprozess zu beteiligen. In Rahmen dieses Verfahrens, das von einem kommerziellen Institut organisiert wurde, fanden am 14. November Treffen in fünf verschiedenen Städten statt. Dort wurden insgesamt 77 Maßnahmen zum Klimaschutz vorgeschlagen, die im nachfolgenden Online-Dialog (vom 24.11. bis 21.12.2015) kommentiert werden konnten. Zudem wurden bei diesen Bürgerversammlungen insgesamt 10 Delegierte (plus Stellvertreter) durch ein Losverfahren²⁰ bestimmt. Hinzu kamen zwei Bürgerdelegierte, die aus dem Online-Dialog hervorgegangen waren. Zusammen mit den 13 Delegierten aus den drei Stakeholder-Foren war damit das 25köpfige Delegiertengremium gebildet.

In der ersten Dialogphase wurden in den Foren von Kommunen, Ländern und Verbänden knapp 400 Maßnahmenvorschläge oder Ideen (Maßnahmenset o.o) gesammelt und anschließend durch das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt Energie und das ifeu (Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg) konsolidiert und gebündelt.

Erste Delegiertenkonferenz am 28.10.2015

Mit Blick auf konkrete Abstimmungen unter den beteiligten Stakeholdern wurden insgesamt drei Delegiertenkonferenzen durchgeführt. Diese Treffen, in die Empfehlungen der Stakeholder aus den Dialogphasen eingespeist wurden, waren von zentraler Bedeutung für die Vermittlung, Aushandlung und Bewertung divergierender Vorschläge. Den Delegierten – bei diesem ersten Treffen noch ohne die erst später hinzu kommenden Bürgerdelegierten – stand ein siebenköpfiges Projektteam²¹ zu Seite, das die Delegiertenkonferenzen, Foren und Dialogveranstaltungen vorbereitete und Steuerungs-, Koordinations- und Moderationsaufgaben übernahm. Im Nachgang zu den Delegiertentreffen wurden die Vorschläge gebündelt und unter Einbeziehung einschlägiger Institute eingeschätzt. So entstand im Anschluss an das erste Treffen des Delegiertengremiums das Maßnahmenset 1.1, bestehend aus 62 konsolidierten Maßnahmen mit ausformulierten Maßnahmenkurzbeschreibungen. Die Konsolidierung erfolgte auf Basis der Kriterien für *eine strategische Maßnahme*²² im Klimaschutzplan.

„Das Öko-Institut hat die Maßnahmenkurzbeschreibungen im Anschluss fachlich eingeschätzt. Dieser Schritt diente der Anreicherung der Maßnahmenvorschläge durch (da wo möglich) quantitative Wirkungsbewertungen. Zudem führte das Öko-Institut die Maßnahmen mit den Maßnahmenvorschlägen aus dem parallel verlaufenden Bürgerbeteiligungsprozess zusammen. Dabei wurden die im Prozess festgelegten Maßnahmenkriterien angewendet, um zu gewährleisten, dass die Maßnahmen strategischen Charakter aufweisen. Das Ergebnis dieses Überarbeitungsschrittes ist das Maßnahmenset 2.1, welches sowohl in die zweite Sitzung des Delegiertengremiums als auch in die zweite Dialogrunde eingegangen ist...“

Handlungsfeldspezifische Dialoge und erstes Treffen der Bürgerdelegierten

In der ersten Dialogrunde hatte sich ein größerer Diskussionsbedarf aufgrund des Eindrucks ergeben, dass in den akteurspezifischen Foren keine ausreichende Gelegenheit bestand, die vorliegenden Maßnahmenvorschläge in Bezug auf die fünf Handlungsfelder in ihrem Zusammenhang zu reflektieren. Aus diesem Grund wurden die zunächst nicht geplanten, allerdings als Option schon im Vorfeld mitgedachten Dialogrunden durchgeführt, die sich jeweils auf eines der fünf Handlungsfelder bezogen. Diese meist halbtägigen Runden fanden im November und Dezember 2015 statt²³ und standen allen Stakeholdern offen. Noch nicht einbezogen waren allerdings die Bürgerdelegierten, die erst später rekrutiert wurden.

Zweite Dialogphase im Winter 2015 und Pariser Klimakonferenz

In der zweiten Dialogrunde wurden auf erneut stattfindenden Foren der Bundesländer, Kommunen und Verbände die Rückmeldungen zu den handlungsfeldübergreifenden Maßnahmenvorschlägen eingeholt, um Maßnahmenkurzbeschreibungen ergänzt und Empfehlungen der jeweiligen Zielgruppe an die Bundesregierung formuliert.²⁴

Etwa zeitgleich zur ersten Dialogrunde mit den Foren von Bundesländern, Kommunen und Verbänden fanden am 14. November 2015 in fünf Städten Bürgerversammlungen statt (in Essen, Frankfurt, Hamburg, Leipzig und Nürnberg). Hierbei kamen aufgrund einer vorangegangenen telefonischen Ansprache insgesamt 472 interessierte Bürgerinnen und Bürger zusammen. Es wurden 77 Maßnahmenvorschläge entwickelt, die anschließend in einem Online-Dialog kommentiert und auch von den Vor-Ort-Teilnehmern bewertet werden konnten. Der im Januar 2016 vorgelegte Bürgerreport fasst die Kernbotschaften des Bürgerdialogs zum Klimaschutzplan 2050 zusammen. Zudem wurden

19 Die Bundesländer, denen insgesamt drei Delegierte zustanden, wählten lediglich zwei Delegierte. Eine dritte Kandidatur lag nicht vor. Die Kommunen wählten drei, die Wirtschaftsverbände zunächst ebenfalls drei Delegierte (BDI mit 40 Stimmen, DHIK 25, BEE 21). Der Kandidat mit den viertmeisten Stimmen (AGDW – Die Waldeigentümer, 18 Stimmen), rückte nach Vergabe eines vierten Platzes an die Wirtschaftsverbände nach. Die Verbände der Zivilgesellschaft bestimmten zunächst drei Delegierte (Germanwatch - 18 Stimmen, Klima-Allianz Deutschland - 19 Stimmen, Verkehrsclub Deutschland - 13 Stimmen), dann einen vierten Delegierten (DGB - 5 Stimmen). Zum Konflikt um die Zahl Delegierten von Wirtschaft und organisierter Zivilgesellschaft siehe Abschnitt 5.1.

20 Die Ansprache von Bürgern nach dem Zufallsprinzip bzw. die Auslosung von Bürgerdelegierten soll sicherstellen, dass nicht nur politisch erfahrene und hoch engagierte Menschen (zumeist mit hohem Bildungsgrad und Zeitsouveränität) in Verfahren der Bürgerbeteiligung dominieren. Dieser Grundgedanke leitete bereits das in den 1970er Jahren entwickelte Modell der Planungszelle; er findet sich auch in neueren Verfahren des „deliberative polling“. Im Prozess der Rekrutierung von freiwilligen (!) Teilnehmern schlagen jedoch wiederum die Selektionsmechanismen durch, die vermieden werden sollen.

21 Zum „Projektteam“, das auf der ersten Delegiertenkonferenz vorgestellt wurde, gehörten Dr. Ursula Fuentes Hüfner und Andrea Meyer (als Vertreterinnen des BMUB), Lena Judick und Karina Speil von dem auf Dialogveranstaltungen und Beteiligungsprozesse spezialisierten kommerziellen Unternehmen (IFOK GmbH), Andreas Kleinstüber von einem ähnlich ausgerichtetem Unternehmen (IKU GmbH), schließlich Mitarbeiter von zwei Instituten, die auf dem Feld der Energie- und Klimaforschung ausgewiesen sind. Dies waren Christoph Zeiss (Wuppertal Institut) und Benjamin Greiner (Öko-Institut). Das ebenfalls beteiligte ifeu (Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg) war ebenfalls in die wissenschaftliche Beratung einbezogen (speziell für das Handlungsfeld Energie), jedoch nicht nominell im Projektteam vertreten.

22 Dazu heißt es: „Eine strategische Maßnahme zum Klimaschutzplan 2050 benennt, wer wann was mit wem macht, hat strategischen Charakter, ermöglicht die Umsetzung eines transformativen Pfades bis 2030 (...) und liefert einen zentralen Beitrag zur Umsetzung des transformativen Pfades, richtet sich primär an die Bundesregierung als Akteur, adressiert auch Initiativen auf EU- bzw. internationaler Ebene (z.B. EU-ETS).“ (BMUB Maßnahmenkatalog vom März 2016, S. 7)

23 Zwischen dem 30.11. und 3.12.2015 tagten handlungsfeldspezifische Arbeitsgruppen, die sich auf die Felder Industrie & Gewerbe/Handel/Dienstleistungen sowie Landwirtschaft/Landnutzung (30. November 2015), Energiewirtschaft und Gebäude (2. Dezember 2015) und Verkehr (3. Dezember 2015) bezogen. Hier wurden die bereits vorliegenden handlungsfeldspezifischen Maßnahmen besprochen und vertieft. Diese Rückmeldungen wurden vom Wuppertal Institut und ifeu Institut eingearbeitet und als Maßnahmenset 2.0 dokumentiert und nachfolgend zum Maßnahmenset 3.0 in Form von „vervollständigten Steckbriefen“ weiterentwickelt.

24 Das Länderforum mit rund 20 Beteiligten fand am 15.2., das Kommuneforum mit ca. 50 Teilnehmern am 17.2. und das Verbändeforum mit rund 150 Teilnehmern am 24./25.2.2016 statt.

im Rahmen der fünf Bürgerversammlungen unter denen, die sich im Vorfeld oder auch während der Versammlung zu einer Kandidatur als Delegierte/r bereit erklärt hatten, je zwei Delegierte (plus jeweils zwei Stellvertreter) aus den Kandidaten ausgelost. Hinzu kamen noch zwei weitere Bürgerdelegierte, die im Rahmen des bundesweiten, aber kein physisches Treffen beinhaltenden Online-Dialogs²⁵ rekrutiert wurden. Alle 12 Delegierten versammelten sich am 16. Januar 2016 zu einem separaten Treffen in Kassel, wo sie mit dem bereits laufenden Verfahren vertraut gemacht wurden, das erste, aus den Bürgerversammlungen hervorgegangene Maßnahmenet diskutierten und den in-zwischen vorliegenden „Bürgerreport“ besprachen und für gut befanden. Im Nebeneffekt entwickelten die Bürgerdelegierten bereits im Verlauf dieses Treffens ein Verständnis als eine soziale Gruppe.

In diese Phase fiel auch die Pariser Klimakonferenz (COP 21), die am 12. Dezember 2015 endete. Im Unterschied zu Vorgängerkonferenzen wurde diese Konferenz von den meisten Beteiligten und Beobachtern als ein Durchbruch verbucht.²⁶ Sie war für das bereits angelaufene Beteiligungsverfahren in Deutschland auch insofern von Bedeutung, als der politisch beschlossene breite Dialogprozess, der mit Maßnahmen zu unterlegen sei, „im Lichte der europäischen Ziele und der Ergebnisse der Pariser Klimaschutzkonferenz 2015“ stattfinden sollte. Damit hatte das Beteiligungsverfahren, das bei einer Veranstaltung in Paris als eine Art Aushängeschild vorgestellt wurde, zusätzlichen und in dieser Eindeutigkeit unerwarteten Rückenwind bekommen. Erstaunlich ist allerdings, dass die vom Pariser Klimagipfel teilweise ausgehende Euphorie keinen Niederschlag in dem zeitlich etwa parallelen Online-Dialog gefunden hat. Dem bundesweit und durchaus breit gestreuten Aufruf, sich an diesem Dialog zu beteiligen, folgten nur 417 Personen – ein für die Initiatoren und Organisatoren ernüchterndes Ergebnis.

Am Ende der zweiten Dialogphase, in deren Zeitraum auch die zweite Delegiertenkonferenz fiel (siehe unten), stand das Maßnahmenet 3.0 in Form von vervollständigten Steckbriefen.

Zweite Delegiertenkonferenz am 23.1.2016

Auf der zweiten Delegiertenkonferenz waren neben gewählten Vertretern von Ländern, Kommunen und Verbänden zusätzlich insgesamt 12 Bürgerdelegierte als symbolische Repräsentanz der organisatorisch nicht gebundenen und nicht in den professionellen Politikbetrieb eingebetteten Bürgerschaft beteiligt.

„Im Rahmen der zweiten Sitzung des Delegiertengremiums am 23. Januar 2016 wurden erste Rückmeldungen zur vorgenommenen Zusammenführung der Maßnahmen (dem sogenannten „Merging“) eingeholt sowie neue Maßnahmen vorgestellt, die im Prozess identifizierte Lücken schließen sollen. Das Delegiertengremium bot außerdem die Möglichkeit des Austausches zwischen den Stakeholdern und den Bürgerinnen und Bürgern.“

Nach den Rückmeldungen aus dem Delegiertengremium entstand das Maßnahmenet 1.1, das 62 konsolidierte Maßnahmen mit ausformulierten Maßnahmenkurzbeschreibungen umfasste. Die Konsolidierung erfolgte auf Basis der im Prozess definierten und an die Beteiligten kommunizierten Kriterien für eine strategische Maßnahme im Klimaschutzplan.

Das Öko-Institut hat die Maßnahmenkurzbeschreibungen im Anschluss fachlich eingeschätzt. Dieser Schritt diente der Anreicherung der Maßnahmenvorschläge durch (da wo möglich) quantitative Wirkungsabschätzungen. Zudem führte das Öko-Institut die Maßnahmen

mit den Maßnahmenvorschlägen aus dem parallel verlaufenden Bürgerbeteiligungsprozess zusammen. Dabei wurden die im Prozess festgelegten Maßnahmenkriterien angewendet, um zu gewährleisten, dass die Maßnahmen strategischen Charakter aufweisen. Das Ergebnis dieses Überarbeitungsschrittes ist das Maßnahmenet 2.1, welches sowohl in die zweite Sitzung des Delegiertengremiums als auch in die zweite Dialogrunde eingegangen ist bzw. eingehen wird.“

Dritte Sitzung des Delegiertengremiums am 18./19.3.2016

Das Maßnahmenet 3.1, ergänzt um die Empfehlungen der Delegierten, ist das konsolidierte Verfahrensergebnis der vielen Schritte, die der Auftaktkonferenz vom Juni 2015 folgten. Die mit den Maßnahmen verbundenen „Maßnahmesteckbriefe“ indizieren zudem die grundsätzliche Haltung der diversen Akteursgruppen und damit auch den jeweiligen Grad an Übereinstimmung zu Maßnahmen in den fünf Handlungsfeldern und zu feldübergreifenden Maßnahmen. Dieses Maßnahmenet wurde bei der dritten Sitzung des Delegiertengremiums, die im BMUB stattfand, abschließend beraten und der Bundesumweltministerin Barbara Hendricks übergeben. Die Ministerin konnte allerdings „nicht versprechen, dass wir alle Vorschläge übernehmen werden. Aber sie geben uns wichtige Hinweise darauf, was gesellschaftlich mehrheitsfähig ist.“²⁷ Der Maßnahmenkatalog bildete eine Grundlage für den weiteren Prozess der Politikformulierung innerhalb des BMUB, der im „Hausentwurf“ des Ministeriums vom April 2016 einen ersten Abschluss fand.

3.3 Nachfolgende Schritte im politischen Sondierungs-, Verhandlungs- und Entscheidungsprozess

Mit der Übergabe und Veröffentlichung des Maßnahmenkatalogs war das Beteiligungsverfahren im Prinzip beendet, auch wenn eine für Dezember 2016 geplante Abschlusskonferenz in Verbindung mit einem Delegiertentreffen am Vortag noch aussteht. Vor dieser Abschlusskonferenz sind allerdings die Würfel schon gefallen, da die Kabinettsentscheidung über den Klimaschutzplan für November vorgesehen ist.

Mit der Präsentation des Maßnahmenkatalogs hat das politische Ringen um die Festlegung von Eckwerten, Zwischenzielen und handlungsfeldspezifischen Maßnahmen begonnen. Im Zentrum dieses Ringens stehen die beteiligten Fachressorts auf Bundesebene, das Bundeskanzleramt und die Spitzen der Regierungskoalition. Auf diese Beteiligten zielen die Interventionen, Lobbying-Aktivitäten und öffentlichen Stellungnahmen der am Klimaschutz interessierten und von Maßnahmen zum Klimaschutz betroffenen Stakeholder.

Der BMUB-Hausentwurf zum Klimaschutzplan 2050 vom 20. April 2016

Auf der Grundlage des Maßnahmenkatalogs, jedoch ausgestattet mit in dieser Phase autonomer Definitionsmacht, hat das BMUB einen 62 Seiten starken Hausentwurf erstellt. Er setzt im Vergleich zum Maßnahmenkatalog auf einer allgemeineren Ebene an, aber bedeutet nach Aussagen aller meiner Interviewpartner, soweit sie den Entwurf kennen (was nicht auf die drei von mir befragten Bürgerdelegierten zutrifft), keine Verfälschung des Maßnahmenkatalogs.

Allerdings stellt dieser Entwurf nur den Ausgangspunkt des nachfolgenden interministeriellen Aushandlungsprozesses dar. Waren andere Ministerien bislang lediglich „informativ bzw. beobachtend in den Beteiligungsprozess eingebunden“, so erfolgte auf der nächsten

²⁵ Das Fenster für Eingaben im Online-Dialog war vom 24.11. bis 21.12.2015 geöffnet.

²⁶ Allerdings handelt es sich bei den Vereinbarungen, wengleich durch Zahlen spezifiziert, lediglich um Absichtserklärungen, die bis heute, auch nach dem Beitritt der USA und China zum Abkommen, noch keine Rechtsverbindlichkeit erlangt haben.

²⁷ Aus Pressemitteilung BMUB, Nr. 062/16, vom 19.03.2016 (s. Material)

Stufe die Vorabstimmung bzw. nun offiziell eingeleitete Abstimmung mit dem BMWi und weiteren Ressorts. Dieser Schritt war schon insofern unausweichlich, als in den Ausgangsbeschlüssen des Kabinetts auch die Rede davon war, dass klimapolitische Ziele mit dem Ziel der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes in Einklang zu bringen seien und insbesondere, laut Koalitionsvertrag, nicht zu „Nachteilen für energieintensive und im internationalen Wettbewerb stehende Industrien führen“ dürfe.

Die „konsolidierte Entwurfssfassung“ vom 21. Juni 2016

Als Ergebnis eines relativ kurzen Abstimmungsprozesses zwischen den beiden maßgeblichen Ministerien BMUB und BMWi wurde ein weiterer Entwurf zum Klimaschutzplan vorgelegt, der wie schon betont erhebliche Abstriche gegenüber dem vorangegangenen Hausentwurf des BMUB enthält. In diesem Entwurf spiegelt sich das Gewicht des BMWi, wenngleich der Ablauf und die Schwierigkeiten des interministeriellen Aushandlungsprozesses eine Black Box bleiben.

Der dritte Entwurf zum Klimaschutzplan vom 6. September 2016

Aufgrund der Interventionen des Wirtschaftsministeriums und des Bundeskanzleramts entstand ein weiterer „Hausentwurf“ des BMUB, in dem, entgegen der Intentionen des Ministeriums, weitere Abschwächungen der ursprünglichen Positionen und Zielsetzungen vorgenommen wurden (siehe Teil 2). Dieser Entwurf zog erneut konträre Stellungnahmen diversen Stakeholder auf sich. Wie schon zuvor spielte auch in dieser öffentlich ausgetragenen Debatte das vorangegangene Beteiligungsverfahren nur eine untergeordnete Rolle. Von Seiten wirtschaftsnaher Kreise, aber auch in Berichterstattung von Tagesschau und Tagesthemen über den eben veröffentlichten Entwurf, wurde das Verfahren nicht erwähnt. Stattdessen war bereits in einer Stellungnahme des BDI zum vorangegangenen Entwurf von „überhasteten Vorschläge(n) des Bundesumweltministeriums“ die Rede.

Ausblick auf den weiteren Prozessverlauf

Es war klar, dass die „konsolidierte“ Entwurfssfassung vom Juni, die als ein asymmetrisches Kompromisspapier zweier ungleich starker Ministerien zu verstehen ist, den weiteren Entscheidungsprozess nicht unverändert überstehen würde, zumal die im Vergleich zu den SPD-Ministern in ihrer Summe gewichtigeren Vertreter der Unionsparteien einschließlich der Bundeskanzlerin und Schlüsselpersonen im Bundeskanzleramt zum Zuge kommen werden. Die dritte Entwurfssfassung ist derzeit in der nun auch offiziell eingeleiteten Ressortabstimmung und wird weitere Veränderungen erfahren. Noch im November des Jahres soll über den Klimaschutzplan 2050 im Kabinett entschieden zu werden. Eine für den Dezember 2016 angesetzte Abschlusskonferenz wird den Dialogprozess symbolisch abrunden, aber vermutlich den weiteren Entscheidungsprozess nicht mehr beeinflussen. Nach dem Zeitplan der beiden vornehmlich involvierten SPD-Ressortchefs ist das erste Maßnahmenprogramm, in dem der Klimaschutz bis 2030 fixiert werden soll, für 2018 im Anschluss an die nächste Bundestagswahl vorgesehen.²⁸ Was dieses Programm konkret beinhalten wird, dürfte allerdings wesentlich vom Gang der derzeitigen Verhandlungen, vielleicht auch von der noch nicht absehbaren Zusammensetzung der künftigen Regierung abhängen.

4. Analyse des Beteiligungsprozesses

Der zuvor im chronologischen Überblick dargestellte Beteiligungsprozess soll nun unter systematischen Gesichtspunkten gesichtet und dann anhand expliziter Kriterien bewertet werden.

4.1 Erwartungen der Initiatoren und beteiligten Stakeholder

Noch nie zuvor hat in Deutschland ein derart ehrgeiziger, breiter, komplexer und durchstrukturierter Beteiligungsprozess im Vorfeld eines Regierungsprogramms auf Bundesebene stattgefunden. Insofern hatten etliche Komponenten dieses Verfahrens einen innovativen und experimentellen Charakter, wenngleich vielfältige Erfahrungen mit anderen Beteiligungsprozessen vorliegen²⁹ und teilweise auch in das Verfahren zum Klimaschutzplan 2050 eingeflossen sind.³⁰

Das BMUB als federführende und politisch verantwortliche Instanz für den Beteiligungsprozess hat die vagen Vorgaben des Koalitionsvertrags und der nachfolgenden, etwas konkreteren Kabinettsentscheidung von 2014 mutig und extensiv ausgelegt. Dabei hat es große Anstrengungen unternommen, um diesen Prozess offen, inklusiv, demokratisch und transparent zu gestalten. Man kann davon ausgehen, dass es mit einem derart konzipierten Beteiligungsprozess auch seine eigene Verhandlungsposition in nachfolgenden Schritten der Ressortabstimmung und der Verhandlungen innerhalb der Regierungskoalition stärken wollte. Damit war, abgesehen von der Zielsetzung der Reduzierung von Treibhausgas-Emissionen bis 2050, eine hohe Messlatte für das Beteiligungsverfahren gesetzt.

Eine besondere Komponente des Verfahrens bestand darin, nicht nur die üblicherweise an Politikformulierungsprozessen beteiligten Akteursgruppen einzubinden, „sondern erstmals auch direkt Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen“. Entsprechend hoch waren die Erwartungen auf Seiten der meisten Akteursgruppen mit Ausnahme der Wirtschaftsverbände. Letztere standen dem Verfahren von Anfang an skeptisch bis ablehnend gegenüber, aber wollten offenbar die Chance einer Einflussnahme im Beteiligungsverfahren nicht vergebend.

4.2 Durchführung des Beteiligungsprozesses: Auswahl, Bandbreite und Vertretung der Akteursgruppen

Die vom BMUB gestarteten Aufrufe zur Beteiligung waren breit angelegt. Sie richteten sich an die Bundesländer, Kommunen, Organisationen der Zivilgesellschaft (insbesondere Umweltverbände), Wirtschaftsverbände sowie an interessierte Bürgerinnen und Bürger. Eingebunden waren zudem auch drei fachwissenschaftliche Institute, welche die Vorschläge der Stakeholder sortierten, ggfs. zusammenfassten und auf ihre finanziellen und sonstigen Auswirkungen hin – teilweise auch quantitativ – bewerteten.

Vom BMUB vorgegeben war für die erste Dialogphase, dass drei getrennt stattfindende Foren (Bundesländer, Kommunen sowie Verbände der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft) stattfinden sollten,

28 Laut Bericht des Spiegel vom 25.6.2016.

29 Zur neueren Literatur vergleiche insbesondere Alcántara et al. 2013, Fritsche/Nanz 2012 und Holstenkamp/Radtke 2015. Zur internationalen Diskussion vgl. zum Beispiel Gronlund et al. 2014, Geißel/Joas 2003, Steffek et al. 2008 und Webler/Wiedemann 1995.

30 Leitend waren hierbei vor allem die Beteiligungsverfahren zum Klimaschutz in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Hier waren teilweise dieselben Unternehmen und Institute beteiligt, die auch an der Konzeption bzw. Abwicklung der Verfahrens auf Bundesebene mitwirkten. Dagegen wurden Beteiligungsverfahren außerhalb Deutschlands nach meiner Kenntnis nicht systematisch berücksichtigt.

bei denen jeweils drei, also insgesamt 12 Delegierte gewählt werden konnten.³¹ Zu diesen Foren wurde breit eingeladen.

In der ersten Dialogphase waren z. B. beim Verbändeforum ca. 100 Organisationen vertreten und noch mehr Teilnehmer anwesend, die naturgemäß nicht alle an den nachfolgenden Schritten beteiligt werden wollten oder konnten. Sie wählten aus ihrem Kreis – getrennt nach den Gruppen der organisierten Zivilgesellschaft und der Wirtschaftsverbände – die vom BMUB bestimmte Zahl von Delegierten. Dieser Prozess, dem bereits informelle Vorgespräche und Sondierungen von Kandidaturen vorangegangen waren, verlief im Forum der Kommunen und der Länder ohne Reibungen, war allerdings auf dem Verbändeforum von einem offenen Konflikt begleitet. Nachdem beim vorausgegangenen Länderforum nur zwei statt drei Delegierte gewählt worden waren, hatte das BMUB entschieden, diesen „freien“ Platz zusätzlich, entsprechend der Zahl abgegebener Stimmen, an die Wirtschaftsverbände zu vergeben. Dagegen opponierten in massiver Weise die Verbände der Zivilgesellschaft. Erst nach einigem Hin und Her sowie im Rahmen einer dem Treffen nachfolgenden Entscheidung im BMUB wurde den zivilgesellschaftlichen Verbänden ebenfalls ein vierter Delegierter zugestanden. Diese Position wurde durch einen Vertreter des DGB besetzt, der nach den Voten der zivilgesellschaftlichen Verbände auf dem vierten Platz gelandet war. Ohnehin waren etliche dieser Verbände der Meinung, dass die Gewerkschaften, die sich zunächst nicht aktiv um den Prozess bemüht und ihre Vertretung nach Einschätzung eines Beteiligten „verpennt“ hatten, am Dialogprozess beteiligt werden sollten. Allen war klar, dass im Hinblick auf bestimmte Maßnahmen, etwa den Kohleausstieg, kaum ein Weg an Gewerkschaften vorbeiführen würde.

Aus naheliegenden Gründen musste die Wahl der Bürgerdelegierten auf ganz andere Weise erfolgen, da man sich hier nicht an Organisationen halten konnte, die Repräsentanten bzw. Beobachter auf ein erstes Forum schicken konnten. Hierzu wurde ein separates und aufwendiges Verfahren in Gang gesetzt. Es wird hier etwas ausführlicher dargestellt, da es sich um keine Routineangelegenheit handelt.³² Mit der organisatorischen und praktischen Durchführung des geplanten Bürgerdialogs wurde ein kommerzielles und in Sachen Bürgerbeteiligung erfahrenes Unternehmen (IKU – Die Dialoggestalter mit Sitz in Dortmund) beauftragt. Ihm war das Öko-Institut zur wissenschaftlichen Beratung an die Seite gestellt.

In einer ersten Stufe hatte im Rahmen eines vom IKU vergebenen Unterauftrags das Bamberger Institut für Sozialforschung eine telefonische Umfrage durchgeführt, um nach einer Zufallsstichprobe Bürgerinnen und Bürger zu ermitteln, die an einer Beteiligung interessiert waren. Diese Anfrage war auf die fünf Städte und ihr Umland bezogen, wo eine Zusammenkunft interessierter Bürgerinnen und Bürger vorgesehen war. Telefonisch angesprochen wurden 76.551 Personen, von denen lediglich 2.454 (3,2 %) Interesse zeigten und per

Post vom Öko-Institut mit Informationsmaterial zum Klimaschutzplan 2050 versorgt wurden. Von den Interessierten sollten pro Ort ca. 100 Personen per Zufallsauswahl teilnehmen, wobei in Anbetracht wahrscheinlicher Absagen jeweils eine größere Zahl (insgesamt 550 Personen) eingeladen wurde. Die tatsächliche Beteiligung schwankte zwischen 85 (in Essen) und 100 Personen (Nürnberg). Insgesamt waren 472 Personen (rund 19 Prozent der am Telefon Interessierten) an den Treffen beteiligt.

Die Versammlungen waren ganztägig. Nach Ausführungen zu Zielen und Ablauf des Prozesses begann eine inhaltliche Diskussion im Rahmen eines World Café-Formats. Pro Treffen wurden etwa 10 bis 20 Vorschläge eingesammelt, wie man die Klimaziele erreichen könne. Diese Vorschläge sollten sich auf den Zielhorizont 2030 beziehen und einen strategischen Charakter haben, also Reduktionsschritte und keinen bloßen Wünsche benennen.³³ Auf diese Weise kamen insgesamt 77 Vorschläge³⁴ zusammen, die aufgrund der Parallelität von fünf Veranstaltungen auch Doppelungen enthielten. Zudem war es den Teilnehmern wie allen übrigen Interessierten möglich, Online über die Maßnahmenvorschläge abzustimmen, so dass eine Rangfolge sichtbar wurde und eine „Top 10“-Liste ausgewiesen werden konnte. Einer Umfrage unter den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern zufolge, die im Rahmen einer von der Bertelsmann Stiftung und der Universität Mainz durchgeführten Begleituntersuchung zum Beteiligungsprozess erfolgte (kritisch dazu siehe Punkt 5.1), ergab eine hohes Maß an Zufriedenheit mit dem Ablauf dieser Versammlungen.³⁵

Die letztlich in den Bürgerversammlungen präsenten 472 Personen konnten weder für die bundesdeutsche Bevölkerung noch für die fünf Regionen repräsentativ sein, da die vorherige telefonische Ansprache primär per Festnetz erfolgte (und nur zu einem geringen Teil durch Mobilfunk-Nummern ergänzt wurde, soweit eine lokale Zuordnung möglich war). In dieser Auswahl waren demnach Jugendliche und junge Erwachsene, die oft keinen Festnetzanschluss haben, sehr stark unterrepräsentiert. Lediglich 19 Teilnehmer (ca. 4 %) waren in der Kohorte von 18 bis 35 Jahren. Dagegen waren Personen im Alter ab 51 Jahren mit gut 71 Prozent vertreten. In etwa gleich war die Verteilung der Geschlechter. Insgesamt ergab sich auch in diesem Prozess die bei sämtlichen Beteiligungsverfahren festzustellende Selektion: Gut gebildete, politisch/gesellschaftlich interessierte und eher über eine hohe Zeitsouveränität verfügende Menschen sind deutlich überrepräsentiert.

Ein zweites Element der Bürgerbeteiligung und -vertretung bestand in einem Online-Dialog, der ebenfalls durch ein kommerzielles, mit solchen Verfahren vertrautes Institut (Ontopica GmbH mit Sitz in Bonn) durchgeführt wurde. In diesem Rahmen konnten im Zeitraum von 24.11. bis 21.12.2015 die 77 bereits vorliegenden Maßnahmevorschläge kommentiert, aber keine neuen Vorschläge eingebracht

31 Dies waren im Falle der Bundesländer je ein/e Delegierte/r aus einschlägigen Fachministerien von Nordrhein-Westfalen und Rheinland Pfalz (die Länder Bayern und Bremen hatten niemanden entsandt), im Falle der Kommunen Vertreter aus Osnabrück, Niestetal und Ingolstadt, im Falle der Wirtschaftsverbände der BDI, die DIHK, der Bundesverband der Erneuerbaren Energien und AGDW – Die Waldeigentümer, im Falle der zivilgesellschaftlichen Verbände Vertreter von Germanwatch, der Klima-Allianz Deutschland, des Verkehrsclub Deutschland und, als Ergebnis eines Konflikts um eine Parität gegenüber den Wirtschaftsverbänden, ein Vertreter des DGB.

32 Ein ähnlicher Suchprozess wurde schon bei anderen Projekten vollzogen, so in den Jahren 2008 und 2009, als die Bertelsmann Stiftung und die Heinz Nixdorf Stiftung mehrere Bürgerforen mit jeweils 350 repräsentativ ausgewählten Bürgern aus dem gesamten Bundesgebiet zu den Themen „Soziale Marktwirtschaft“ und „Europa“ organisierten. Diese Linie wurde in noch größeren Maßstab mit dem BürgerForum 2011 fortgesetzt. Es fand unter der Ägide des damaligen Bundespräsidenten statt und wurde wiederum von den beiden genannten Stiftungen durchgeführt. An 25 Orten sollten jeweils 400 Bürger zusammenkommen, um, ergänzt durch einen zweimonatigen Online-Dialog, Fragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens zu beraten und Vorschläge zu machen. In den Versammlungen selbst sollte ein „möglichst vielfältige(r) Querschnitt der Gesamtbevölkerung in allen deutschen Regionen“ präsent sein. Ob diese Treffen reale Effekte zeitigten oder nur ein Form symbolischer Politik darstellen, ist schwer zu beurteilen. Jedenfalls sollte das Urteil darüber nicht den initierenden und finanzierenden Institutionen überlassen bleiben, die vor allem die quantitative Dimension der Beteiligung hervorheben („eines der größten Bürgerbeteiligungsprojekte Deutschlands“, Presseerklärung der Bertelsmann Stiftung vom 28.5.2011). Zu einer sehr kritischen Einschätzung dieser Veranstaltungen siehe: <http://www.nachdenkseiten.de/?p=9688> Das Unternehmen IKU – Die Dialoggestalter, das an der Durchführung dieser 25 Treffen beteiligt war, organisierte auch die fünf Bürgerversammlungen zum Klimaschutzplan 2050.

33 Siehe Fußnote 23.

34 77 vollwertige Maßnahmen waren im Paket; 31 Maßnahmen wurden wegen Doppelungen auf 12 reduziert; 19 Maßnahmen kamen exklusiv von den Bürgerdelegierten; 34 weitere entstanden aus gemeinsamen Vorschlägen unter Beteiligung der Foren. Diese Maßnahmen wurden dem Öko-Institut und dem Wuppertal-Institut zur Sichtung und Bewertung übergeben. 4 Vorschläge der Bürgerdelegierten wurden aussortiert, weil sie nicht der Anforderung einer strategischen Anforderung entsprachen.

35 Siehe Bürgerreport. Bürgerdialog zum Klimaschutzplan 2050:

https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/_BMUB___Buergerreport_zum_Klimaschutzplan_2050.pdf

werden. Die meisten Kommentare bezogen sich auf die Maßnahme „Abschaffung der Massentierhaltung“, gefolgt von der durchaus umstrittenen, auf die Kernfusion bezogenen Forderung „Sauberer Brennstoff für Milliarden Jahre“. Im Rahmen des Online-Dialogs wurden zudem zwei weitere Bürgervertreter auf Basis eines modifizierten Losverfahrens³⁶ bestimmt. Damit waren 12 Bürgerdelegierte benannt, die gegenüber den 13 Vertretern von Organisationen numerisch nahezu gleiches Gewicht hatten. Die Bürgerdelegierten waren allerdings erst beim zweiten und dritten Delegiertentreffen anwesend und beteiligt, da ihre Wahl nach dem ersten Delegiertentreffen stattfand. Innerhalb der Gruppe der Bürgerdelegierten gab es keine formelle Sprecherrolle.³⁷

Steuerung und Moderation des Verfahrens

Durch den Kabinettsbeschluss war ein relativ enger Zeitrahmen gesetzt, der eine zielgerichtete, ergebnisorientierte und zeitlich straffe Steuerung bedingte. Das BMUB war zwar die im Verfahren maßgebliche, alle Rahmenbedingungen letztlich definierende Instanz, aber vermied es, in dieser Funktion dominant aufzutreten und schon durch eine numerisch starke personelle Besetzung von Veranstaltungen sein Gewicht zu dokumentieren. Die für einzelne Veranstaltungen nötige Steuerung und Moderation wurde einem auf solche Aufgaben spezialisierten kommerziellen Institut (IFOK GmbH) übertragen. Dessen Moderatoren konnten, anders als die Vertreter des BMUB, als neutrale, keiner Akteursgruppe und keinen substantziellen Interessen verpflichtete Personen auftreten. Dem Urteil der meisten Beteiligten zufolge wurden die Moderatoren des IFOK ihrer Rolle gerecht. In einzelnen Fällen bzw. Situationen, etwa in Phasen heißer Wortgefechte, gerieten jedoch Moderatoren durchaus an ihre Grenzen. Das gilt insbesondere für den Themenbereich Energie, wo Interessenkonflikte scharf und lautstark ausgetragen wurden.

Zuträglich war dem gesamten Beteiligungsprozess, dass die grundsätzliche, quantitativ und zeitlich fixierte Zielsetzung der Reduktion von Treibhausgasen bereits durch nationale und internationale Beschlüsse vorgegeben war. Damit stand das grundsätzliche Ziel, das in vielen anderen Verfahren einen zentralen Konfliktpunkt bildet, nicht zur Disposition. Die entscheidende Frage war vielmehr, mit welchen Mitteln dieses Ziel zu erreichen sei und welche Sektoren dafür welche Beiträge zu welchem Zeitpunkt zu erbringen hätten. Die Fokussierung auf strategische Fragen der Umsetzung von Zielvorgaben wurde von Anfang an, also schon in den ersten Foren und Bürgerversammlungen, verdeutlicht; entsprechende Hinweise begleiteten das Teilnahmeverfahren auf allen Stufen. Die relativ wenigen Vorschläge, die diesem Kriterium nicht genügten, wurden in der Prüfung und Bewertung durch das Öko-Institut und das Wuppertal Institut aussortiert. Dieser Prozess der Selektion, Aggregation und Prüfung der (quantitativen) Auswirkungen von Maßnahmen, die von Delegierten und sonstigen Verfahrensteilnehmern vorgeschlagen wurden, ist nach Auskunft der von mir interviewten Beteiligten fair und transparent verlaufen.

Die in diversen Runden eingesammelten und in mehreren Stufen jeweils diskutierten, sortierten und gebündelten Maßnahmen und Maßnahmesets fanden ihren Niederschlag im umfangreichen Maß-

nahmekatalog vom März 2016. Keiner meiner Interviewpartner äußerte den Eindruck, auf dem Weg dahin seien Vorschläge manipuliert oder gar unterdrückt worden. Deutlich andere Einschätzungen und Urteile werden dagegen mit Blick auf den Prozess geäußert, der dem Beteiligungsprozess folgte und weiter folgen wird.

Konsens, Konflikt und Kompromiss

Da, wie bereits ausgeführt, die Ziele zur Reduktion der Treibhausgase von Regierungsseite vorgegeben wurden, entstand hierzu kein ausführlicher Streit ungeachtet der Tatsache, dass die zentralen Wirtschaftsverbände dieses Ziel nicht unterstützten. Alle inhaltlichen Anstrengungen und Diskussionen galten somit den Mitteln und Wegen zur Erreichung der Ziele. In zentralen Fragen schälte sich schnell eine relativ übersichtliche und erwartbare Konstellation heraus, die ungebrochen und bis zum Ende des Beteiligungsprozesses Bestand hatte. Auf der einen Seite standen das umweltpolitisch „progressive“, auf konsequente und möglichst rasche Zielverwirklichung drängende Lager. Es forderte, über die internationalen Vereinbarungen hinausgehend, eine durchgreifende und alle Sektoren betreffende Reduktion der Emissionen. Auf der Gegenseite standen einzelne Wirtschaftsverbände, allen voran die Vertreter des einflussreichen BDI und des DIHK, die kompromisslos an den schon zuvor feststehenden Standpunkten ihrer Organisation festhielten – Standpunkten, die trotz verbaler Bekenntnisse zum Klimaschutz praktisch auf eine weitgehende Blockade von durchgreifenden Maßnahmen hinausliefen. Eindeutig am heftigsten umkämpft war im gesamten Beteiligungsprozess der Sektor Energie und innerhalb dessen wiederum das Thema Kohlekraft bzw. Dekarbonisierung. Erhebliche Konflikte zeigten sich aber auch in anderen Handlungsfeldern.

Dritte, ambivalente oder eher zurückhaltende Positionen, waren nur relativ schwach vertreten. Eine solche Stellung nahm beispielsweise der Vertreter des DGB ein, da, wie schon in früheren Phasen des Atomkonflikts, die Fachgewerkschaften auch in der Frage der Dekarbonisierung keineswegs einer Meinung waren und insbesondere die IG BCE, in moderaterer Weise auch ver.di, eine Bremsenrolle in Fragen des Klimaschutzes einnimmt.³⁸

Die deutsche Wirtschaft, vorrangig und am gewichtigsten vertreten durch den BDI, bekundet unter dem Motto „Wirtschaft für Klimaschutz“³⁹ zwar rhetorisch eine konstruktive Grundhaltung. Allerdings verdeutlicht sie mit der allfälligen Betonung der Imperative „Wirtschaftswachstum“ und „Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit“, welches Interesse Vorrang genießt. Das zeigte sich bereits an der Kritik am vorausgegangenen Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, die durch Auftragsstudien zu untermauern versucht wurde.⁴⁰ Das zeigte sich auch an vielen Stellen und in allen Phasen des Beteiligungsprozesses. Teilnehmer der Gegenseite beschrieben diese Haltung einiger Wirtschaftsverbände als „knallhart“, „unnachgiebig“, „destruktiv“ usw. In der Tat hat sich im Zuge des Teilnahmeverfahrens die Position der dominanten Wirtschaftsverbände BDI und DIHK an keiner relevanten Stelle verändert und wurde eher zunehmend rigide vertreten. Konsens mit den Umweltverbänden konnte lediglich auf wenigen Nebenschauplätzen erzielt werden, so etwa bei dem unverbindlich formulierten Anliegen, das Anliegen des Klimaschutzes auch im Bildungsbereich

36 Vor der Auslosung der zwei Delegierten fand allerdings eine Selektion insofern statt, als die beiden Plätze nach Geschlecht quotiert waren und nur solche Personen im Losverfahren berücksichtigt wurden, die im Online-Dialog mindestens vier Kommentare abgegeben hatten. Von den in Frage kommenden 13 Personen (darunter 6 Frauen) wurden dann zwei Bürgerdelegierte (Mann/Frau) und zwei Stellvertreter (Mann/Frau) ausgelost.

37 Lediglich an zwei Stellen, bei der Mitwirkung von Bürgerdelegierten in einem Video und zur Vorstellung der Bürgerdelegierten, wurde eine Delegierte, Frau Oberhauser-Hirschhoff von der Gruppe gebeten, diese Aufgaben zu übernehmen.

38 „Die Energiewende ist machbar, sie muss allerdings als wirtschaftlich vernünftiger und sozial gerechter Prozess gestaltet werden, sonst wird sie scheitern. Die IG BCE vertritt klare Positionen. Sie will eine Energiewende, die unser Land wirtschaftlich und sozial sowie beim Klimaschutz nach vorne bringt.“ Ralf Bartels, Leiter des Ressorts Bergbau und Energiepolitik der IG BCE, am 6. Februar 2013 bei einer Veranstaltung in Bad Münden.

39 http://bdi.eu/media/presse/publikationen/marketing/BDI_Klimabroschuere.pdf

40 Siehe: http://bdi.eu/media/presse/statements/2014_11_19_Gutachten_BDI_Klimaschutz_exec_summ.pdf

aufzugreifen. Die Delegierten der beiden anderen Wirtschaftsverbände spielten in der fachlichen Debatte und Kritik insgesamt eine geringere Rolle, aber waren in den sie unmittelbar tangierenden Feldern durchaus präsent und engagiert. Der Bundesverband Erneuerbare Energie (BEE) stand aufgrund seiner energetischen Ausrichtung fallweise im Widerspruch zur Linie von BDI und DIHK; der Vorsitzende des Verbands AGDW – Die Waldeigentümer e. V. vertrat primär die Interessen des Agrarbereichs und des Deutschen Bauernverbandes als seines mächtigsten Repräsentanten, blieb aber in Debatten zu anderen Handlungsfeldern zurückhaltend.

Die kritische bis ablehnende Haltung zweier Wirtschaftsverbände bezog sich nicht nur auf die Festlegung von Zwischenzielen und die sektorspezifischen Vorgaben für Emissionsminderungen, sondern auf das Beteiligungsverfahren selbst. Einer Reihe übereinstimmender Wahrnehmungen zufolge empfanden ressourcenstarke Akteure wie der BDI, die es gewohnt sind, direkten Zugang zu politischen Entscheidungsträgern zu haben und die Klaviatur des Lobbying beherrschen, das Beteiligungsverfahren geradezu als eine Zumutung. Warum solle man sich in einem derartigen Verfahren zur Wahl stellen, warum solle man sich mit Umweltverbänden und laienhaften Bürgerdelegierten herumschlagen? Auch wenn es nicht so direkt von Vertretern des BDI und DIHK ausgesprochen wurde, so interpretierten Beteiligte der Gegenseite die Haltung dieser Wirtschaftsverbände doch als unwillig und gereizt. Entsprechend heftig war die Kritik der Wirtschaftsverbände am Verfahren, das gelegentlich als unprofessionell, nicht ziel führend, ja sogar als undemokratisch⁴¹ charakterisiert wurde. Kritik wurde innerhalb von Gesprächsrunden des Beteiligungsverfahrens, aber auch nach dessen Abschluss geäußert, so beispielsweise in einem internen Schreiben des BDI an seine Landesverbände vom Ende Mai 2016. Dort heißt es, der vorliegende Entwurf müsse „komplett überarbeitet und nicht in einer Hauruck-Aktion mit fatalen Folgen für die regionale Wirtschaft übers Knie gebrochen werden“. Kritik übten Wirtschaftsverbände auch in öffentlichen Stellungnahmen, denen das Echo ähnlich lautender Positionierungen folgte, so der Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz am 8./9. Juni 2016 in Hamburg und das Positionspapier des Wirtschaftsrats der CDU, in dem von einem „Horrorkatalog“ und einer drohenden „Deindustrialisierung Deutschlands“ die Rede war.⁴² Die beiden letztgenannten Stellungnahmen bezogen sich wohlgerne auf den bereits deutlich abgeschwächten zweiten Entwurf des BMUB. Holger Lösch, Mitglied der Hauptgeschäftsführung des BDI, interpretierte den Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz zum Klimaschutzplan 2050 als einen „*Weckruf zur Abkehr vom bisherigen Schnellverfahren rund um den Klimaschutzplan 2050. Den besten Fahrplan für erfolgreichen Klimaschutz und mehr Akzeptanz kriegen wir dann hin, wenn wir Kosteneffizienz und technologische Machbarkeit mit ins Zentrum der Zielsetzung stellen. Das hat die überwältigende Mehrheit der Wirtschaftsminister der Länder erkannt. Die überhasteten Vorschläge des Bundesumweltministeriums gehören grundlegend überarbeitet, alle relevanten Akteure – auch der Bundestag – müssen eingebunden werden. Das Gesprächsangebot von Bundeswirt-*

*schaftsminister Gabriel kommt zum richtigen Zeitpunkt: Die deutsche Industrie nimmt ihn beim Wort und arbeitet gerne mit am Ziel eines nachhaltigen, kosteneffizienten und erfolgreichen Klimaschutzes.“*⁴³

Alle übrigen am Verfahren direkt beteiligten Stakeholder haben dagegen das Verfahren in seiner grundsätzlichen Durchführung auch im Rückblick als produktiv und sinnvoll eingestuft, wenngleich sie nicht mit allen konkreten Arrangements einverstanden waren und an Einzelpunkten Kritik übten.⁴⁴ Von verschiedenen Seiten wurde moniert, dass der Zeitplan zu eng war und dadurch inhaltlich fundierte Dialoge und Diskurse über einzelne Maßnahmen nicht stattfinden konnten. Delegierte und andere Teilnehmer sahen sich gelegentlich damit überfordert, in kürzester Zeit Dutzende von Maßnahmen zu besprechen und zu verabschieden. Ein weiterer, bereits oben erwähnter Kritikpunkt war der Versuch, eine von den Landesregierungen nicht besetzte Delegiertenposition kurzerhand an die Wirtschaftsverbände zu vergeben und damit ein numerisches Ungleichgewicht zu Lasten der zivilgesellschaftlichen Verbände in Kauf zu nehmen.

Öffentliche und politische Resonanz

Angesichts seiner Ambition und seines teilweise innovativen Charakters fand das Beteiligungsverfahren selbst, im Unterschied zur Zielrichtung des internationalen und nationalen Klimaschutzes, nur eine bescheidene öffentliche Aufmerksamkeit. Zwar wurde der mediale Nachrichtenwert „Konflikt“ durch öffentliche Äußerungen der Wirtschaftsverbände bedient. Zugleich war das Verfahren aufgrund seiner Komplexität und seines Charakters als einer Vorstufe zum politischen Entscheidungsprozess kaum geeignet, eine große mediale Resonanz zu erzielen. Selbst das unmittelbare Verfahrensergebnis, der im März 2016 der Bundesumweltministerin öffentlich übergebene und von da an allen Interessierten zugängliche Maßnahmenkatalog, fand nur eine mäßige öffentliche Beachtung. Ein Grund hierfür war auch der Umfang des ausdrücklich als Vorschlag zu verstehenden Maßnahmenesets, das nun Gegenstand einer weiteren politischen Bewertung und späteren Entscheidung werden sollte.

Dass Fachorgane wie das Klimarettter.info („Das Magazin für Klima- und Energiewende“) den Beteiligungsprozess, sein Ergebnis und die nachfolgenden (politischen) Bewertungen kommentierten,⁴⁵ liegt auf der Hand. Wenig erstaunlich ist zudem, dass sich Organe wie das Handelsblatt⁴⁶ und, nachdem Konflikte innerhalb der Ressorts sichtbar geworden waren, auch der Spiegel⁴⁷ des Themas Klimaschutz annahmen, dabei jedoch dem Beteiligungsverfahren keine große Beachtung schenkten.

Der Ressourceneinsatz und die Kreativität für die Öffentlichkeitsarbeit, die das gesamte Beteiligungsverfahren begleiten sollte, war, in Relation zu Bedeutung und den Kosten des Verfahrens, die weit über zwei Millionen Euro betragen dürften, unterentwickelt. Schließlich ist die Durchsetzung von Verfahrensvorschlägen im weiteren politischen Verhandlungsprozess nicht zuletzt davon abhängig, ob eine interessierte und politisierte Öffentlichkeit den Prozess aufmerksam und kritisch

41 Diese Kritik richtete sich insbesondere auf die Beteiligung von Bürgerdelegierten, die, ohne Kompetenzen aufweisen zu müssen, ausgelost wurden und nur für sich selbst sprechen können, demnach nicht demokratisch legitimierte Vertreter einer bestimmten Gruppe sein könnten. Ein solches Verfahren, so die Argumentation, disqualifiziere sich von selbst.

42 Kritik wurde auch von Parlamentariern der CDU geäußert, insbesondere von Marie-Luise Dött, der umwelt- und baupolitischen Sprecherin der Unionsfraktion. Die Kritik bezieht sich auf die Nicht-Beteiligung des Bundestages (und müsste sich insofern an die Spitzen von CDU/CSU richten), gilt aber auch der inhaltlichen Ausrichtung des Entwurfs vom Juni 2016. Für dessen Charakterisierung greift Dött das seit Jahren in verschwörungstheoretischen Kreisen kursierende Stichwort von der „Klimadiktatur“ auf und ergänzt: „Der Staat soll nicht vorschreiben. Dafür ist ein Staat nicht da. Ein Staat soll Rahmenbedingungen setzen, dass im freien Wettbewerb etwas erreicht wird. Das ist soziale Marktwirtschaft. Und nur so kann sie funktionieren. Wir leben nicht in einem Bereich von Planwirtschaft. Das ist ganz einfach.“ (zit. nach Deutschlandfunk vom 8.8.2016) Eine parlamentarische Arbeitsgruppe zum Klimaschutzplan trat im Januar 2016 zusammen, scheint aber dann nicht sonderlich aktiv geworden zu sein.

43 <http://bdi.eu/artikel/news/klimaschutz-muss-nachhaltig-und-kosteneffizient-sein/> (Stellungnahme am 9.6.2016).

44 Ein Teil der zivilgesellschaftlichen Verbände hatte sich darauf verständigt, ihre Verfahrenskritik, die sich eher auf Details bezog, nicht öffentlich zu artikulieren. Damit sollte der Eindruck vermieden werden, man würde die viel grundsätzlichere Verfahrenskritik von BDI und DIHK flankieren.

45 <http://www.klimarettter.info/politik/hintergrund/21486-klimaschutzplan-2050-kohleausstieg-vergessen>

46 Siehe beispielsweise die Artikel zum Klimaschutzplan 2050 im Handelsblatt vom 17.3., 19.5., 30.6., 28.7., 22.8. und 27.8.2016.

47 Siehe „Große Transformation“. Der Spiegel vom 25.6.2016, S. 30–32.

begleitet.⁴⁸ Dies ist keine neue, aber im konkreten Fall doch etwas vernachlässigte Einsicht.⁴⁹

Nun, da mit der zu Ende gegangenen Sommerpause das politische Gerangel um die Formulierung und Realisierung des Klimaschutzplans in volle Fahrt kommt, hat auch eine intensivere und breitere mediale und politische Kommentierung der bisherigen Vorlagen eingesetzt. Bereits zuvor hatte sich neben der Wirtschaftsministerkonferenz (siehe oben) auch der Wirtschaftsrat Deutschland (Selbstbezeichnung: „Die Stimme der sozialen Marktwirtschaft“), ein Organ der CDU, mit einer dreiseitigen Stellungnahme vom Juni 2016 zu Wort gemeldet. Darin heißt es: *„Der Klimaschutzplan ist ein Horrorkatalog für die Wirtschaft, der Bürokratie und immense Kosten nach sich zieht und auch die Bürger treffen wird‘, sagte Wolfgang Steiger, Generalsekretär des Wirtschaftsrats. Deutschland brauche ‘eine breite gesellschaftliche und parlamentarische Debatte darüber, was der Klimaschutzplan tatsächlich vorsieht und vor allem klare Worte dazu, welche Kostenbelastung auf Wirtschaft und Industrie sowie die Bürger in unserem Land zurollt‘, forderte Wolfgang Steiger.*

In der ausführlichen Bewertung kritisiert der Wirtschaftsrat, dass die Ziele des Klimaschutzplans weit über die bestehenden europäischen Ziele und Instrumente zum Klimaschutz hinausgehen. Eine Umsetzung verfestigt den deutschen Sonderweg in der Klimapolitik weiter und fördert massiv Desinvestitionen sowie die schleichende Deindustrialisierung des Standortes Deutschland.“⁵⁰

Bemerkenswert an der Stellungnahme des Wirtschaftsrats ist zudem der Sachverhalt, dass der vom BMUB verantwortete breite Beteiligungsprozess keinerlei Erwähnung findet. Als habe das BMUB die Entwürfe vom April und Juni 2016 gleichsam monologisch ausgebrütet, wird nun „eine breite gesellschaftliche Debatte“ mit freilich etwas anderer Ausrichtung gefordert: *„Deshalb setzt sich der Wirtschaftsrat dafür ein, vor Verabschiedung des Klimaschutzplans 2050 eine breite gesellschaftliche und parlamentarische Debatte zu den Auswirkungen der geplanten klimapolitischen Zielvorgaben für Gesellschaft und Industrie zu führen. Der Wirtschaftsrat möchte diese Debatte mitanstoßen ...“*

Diese komplette Missachtung des Beteiligungsprozesses durch Wirtschaftskreise der CDU lässt zwei entgegengesetzte Schlüsse zu. Der Beteiligungsprozess wird als derart irrelevant eingestuft, dass er nicht einmal einer Erwähnung im Zusammenhang mit dem Klimaschutzplan 2050 bedarf. Die gegenläufige Schluss lautet, dass dieser Plan, zumindest sein erster Entwurf, aufgrund des vorangegangenen breiten Beteiligungsprozesses durchaus eine Legitimitätsgrundlage besitzt, deren öffentliche Infragestellung viele Beteiligte und Kommentatoren auf den Plan riefen und wirtschaftsnahe Kreise zu einer sachbezogenen Fundierung ihrer Kritik zwingen würde. Die zweite Deutung erscheint plausibler, bestätigt sie doch die prinzipielle Legitimationskraft einer breiten Beteiligung insofern, als nun, als begänne man am Punkt Null, nicht nur eine breite parlamentarische Debatte (die es in der Tat nicht gegeben hat), sondern auch eine „breite gesellschaftliche Debatte“ gefordert wird. Zielmarke dieser Debatte ist allerdings, allem Wortgeklänge zum Trotz, nicht die Erreichung internationaler und – sogar weiter reichender – nationaler Klimaschutzziele, sondern die Einhaltung von generellen „Prüfkriterien“ wie „Wettbewerbsfähigkeit“, „Technologieoffenheit“, „Freiwilligkeit“, „Vermeidung von Überregulierung“ und „Einbettung in ein globales

Engagement“. Letzteres wird durch die Forderung konkretisiert, „nationale deutsche Alleingänge“ zu vermeiden. All dies kann als eine weitere Verzögerungs- und Verwässerungsstrategie gedeutet werden. Selbst der ausgedünnte Entwurf vom Juni 2016, der die Spuren der Intervention von Seiten des Wirtschaftsministeriums trägt, wird offenkundig als zu weitreichend, eben ausdrücklich als „Horrorkatalog“, eingestuft.

5. Zur Beurteilung des Beteiligungsprozesses

Bei der Beurteilung eines derartigen Verfahrens sollen zwei Maßstäbe angelegt werden: zum einen der vorab formulierte Anspruch an das Verfahren sowie die anfänglichen Erwartungen und rückblickenden Urteile der Stakeholder und Bürgerdelegierten; zum anderen aber auch der externe Maßstab einer ebenfalls normativ beeinflussten demokratietheoretischen und sozialwissenschaftlichen Perspektive.

5.1 Das Beteiligungsverfahren in der Perspektive unterschiedlicher Stakeholder

Auch wenn im Folgenden zunächst die Sicht der Stakeholder und Bürgerdelegierten im Zentrum steht, so werden an wenigen Stellen doch schon externe Maßstäbe der Kritik angelegt, um in diesen Passagen angesprochene Sachzusammenhänge im nachfolgenden Teil 5.2 nicht erneut aufgreifen und ausführen zu müssen.

Generelle Einschätzungen des Beteiligungsprozesses

Das gesamte Verfahren wurde in seiner Anlage und Durchführung fast durchweg positiv bewertet, auch wenn an einzelnen Punkten Probleme oder Mängel genannt wurden.

Die Teilnehmer der fünf parallelen Bürgerversammlungen, so ein Ergebnis einer Befragung (siehe Bürgerreport), zeigten sich insgesamt sehr zufrieden. Dieses Bild hat sich auch bei den weiterhin am Prozess beteiligten Bürgerdelegierten nicht verändert. Auch die Vertreter von Kommunen und Bundesländern hatten das Verfahren nach Aussage vieler Beteiligter und auch meiner beiden Interviewpartner positiv bewertet.

Die unmittelbar am Verfahren beteiligten oder beobachtenden zivilgesellschaftlichen Akteure und namentlich die Umweltverbände formulierten an einzelnen Bedingungen und Schritten des Verfahrens eine Kritik, aber befürworteten es in seiner Grundstruktur und konkreten Durchführung. Um nicht das prinzipiell für gut und angemessen beurteilte Verfahren zu delegitimieren und damit ungewollt die Position der dominanten Wirtschaftsverbände zu flankieren, wurde diese Detailkritik allerdings nicht öffentlich artikuliert.

Teilweise scharfe und grundsätzliche Kritik an der Rolle und am Gewicht der Bürgerdelegierten sowie der Parität von zivilgesellschaftlichen Verbänden und Wirtschaftsverbänden kam fast ausschließlich von Seiten der Wirtschaftsverbände, namentlich der Vertreter des BDI

48 Zur Rolle von „Bürgermacht“ vgl. Roth 2011.

49 „Wenn strukturverändernde Politik überhaupt eine Chance haben soll, dann braucht sie die Öffentlichkeit, die Politisierung von Problemen, die Mobilisierung von Erwartungen, Forderungen und Aktionsbereitschaft außerhalb der Institutionen; sie braucht die breite Konsensbildung als Voraussetzung für den politischen Erfolg im institutionellen Bereich.“ (Scharpf 1971: 29)

50 <http://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/handelsblatt-wirtschaftsrat-verreisst-klimaschutzplan-2050-de?open>

51 Entsprechende Signale sandte Wirtschaftsminister Gabriel schon im Februar 2016 bei einer Konferenz der Industrie in Berlin aus: „Ich bin mir mit meiner Kollegin (Umweltministerin) Barbara Hendricks einig, dass dies kein Plan werden wird, der einen Beitrag zur De-Industrialisierung unseres Landes leistet.“ (<http://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2016-02/36498631-gabriel-klimaschutzplan-darf-nicht-zu-de-industrialisierung-fuehren-015.htm>)

und des DIHK.⁵² Für diese Verbände ist es ungewöhnlich, sich einem Wahlakt (und sei es auch nur von Seiten einer Vielzahl diverser Wirtschaftsverbände) zu stellen und zudem auf Augenhöhe mit Bürgerdelegierten zu debattieren, die als Laien, als mit dem Politikbetrieb nicht vertraut angesehen und zudem mehr oder weniger zufällig in die Rolle von Delegierten gelangten. Mehreren Äußerungen dieser Wirtschaftsvertreter war zu entnehmen, dass sie diese Konstellation geradezu als eine Zumutung empfanden und, so der Vertreter des DIHK, sich einer solchen Konstellation nie mehr aussetzen wollten. Allerdings traten die in Foren und auf Delegiertentreffen vertretenen Wirtschaftsverbände nicht als geschlossener Block auf. Naturgemäß nahm der Delegierte des Bundesverbands Erneuerbare Energien teilweise andere und differenziertere Positionen ein als BDI und DIHK. Ebenso liegt es auf der Hand, dass der Delegierte, der vor allem Verbände aus dem Agrarsektor hinter sich wusste, vor allem in diesem Themenfeld aktiv wurde und bei den übrigen Themenfeldern zurückhaltend blieb, also auch nicht in eine Frontstellung zu BDI und DIHK geriet.

Einlösung der Aufgabenstellung und Einhaltung des Zeitplans

Abgesehen von noch ausstehenden politischen Beschlüssen und nachfolgenden Umsetzungen ist die inhaltliche wie prozedurale Vorgabe aus dem Kabinettsbeschluss vom Dezember 2014 realisiert worden. Der Auftrag war, in Deutschland „die weiteren Reduktionsschritte im Lichte der europäischen Ziele und der Ergebnisse der Pariser Klimakonferenz 2015 bis zum Zielwert von 80 bis 95 Prozent im Jahr 2050 fest(zu)schreiben und in einem breiten Dialogprozess mit Maßnahmen (zu) unterlegen“. Dieser Beschluss enthielt naturgemäß keine konkrete Vorgaben für das Verfahren, aber immerhin die Absichtserklärung, neben den obligatorischen Stakeholdern „erstmal auch direkt Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen“.

Das BMUB, angefangen von seiner politischen Spitze bis zur Ebene der Referenten, hat diesen Auftrag extensiv, offensiv und mutig ausgelegt. Nicht nur wurde das Soll erfüllt, sondern ein neuer Maßstab für Beteiligungsverfahren auf Bundesebene gesetzt. Das Verfahren besitzt in etlichen seiner Merkmale Modellcharakter, auch wenn nicht zu erwarten ist, dass dieses Beispiel schnell in anderen Ressorts Schule machen wird. So ist, um nur zwei Ressorts zu nennen, ein analoges Verfahren auf Bundesebene derzeit weder im Landwirtschaftsministerium⁵³ noch im Verkehrsministerium⁵⁴ denkbar. Gleichwohl kann die Tatsache, dass ein komplexes Verfahren dieser Art selbst unter hohem Zeitdruck prinzipiell realisierbar ist, nicht mehr ignoriert werden. Andere Akteure werden sich darauf berufen, wenn in ähnlichen Kontexten Erwartungen formuliert, Verfahren definiert und Realisierungschancen erörtert werden.

Der politisch abgesteckte zeitliche Rahmen wurde eingehalten. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Ergebnisse von Paris im Vorfeld der Konferenz keineswegs absehbar waren auch und vor allem vor dem Hintergrund vorangegangener enttäuschender Klimakonferenzen in der Vergangenheit (insbesondere in Kopenhagen

im Dezember 2009). Es war aufgrund der Terminierung politischer Entscheidungen im Anschluss an den Beteiligungsprozess richtig, diesen Prozess bereits vor der am 12.12.2015 beendeten Pariser Klimakonferenz einzuleiten und erste Schritte im Verfahren zu absolvieren, um, wie gefordert, die Ergebnisse von Paris berücksichtigen zu können. Ein Startpunkt des Beteiligungsverfahrens erst nach der Pariser Konferenz hätte das Verfahren angesichts des ohnehin bestehenden Zeitdrucks zur Farce werden lassen. So war es jedoch möglich, mit der dritten Delegiertenkonferenz am 18./19. März 2016 den Maßnahmenkatalog zu „finalisieren“ und der Umweltministerin zu übergeben. Damit war das Beteiligungsverfahren, bezogen auf seine prozedurale Aufgabenstellung, planmäßig und erfolgreich abgeschlossen. Das ist, abgesehen von Teilen der Wirtschaft, jedenfalls die Sicht der meisten Stakeholder einschließlich des BMUB. Dieses Ergebnis ist auch insofern bemerkenswert, als das im Koalitionsvertrag angestrebte Ziel, ein „Forum Energiewende (Energierat) für einen ständigen Dialog mit Wirtschaft, Gewerkschaften, Wissenschaft und gesellschaftlich relevanten Gruppen“ einzurichten, in dieser Form nicht zustande kam.⁵⁵

Offenheit und Breite des Verfahrens

Was ein „umfassender“ Beteiligungsprozess sein soll und was unter einer „breiten Mitwirkung aller Akteure“ zu verstehen sei, oblag der Interpretation des BMUB. Das Ministerium hat in Beratung mit wissenschaftlichen Instituten ein nach Maßstäben bisherigen Regierungshandelns durchaus relativ breit angelegtes Beteiligungskonzept realisiert. In einer sehr offenen Weise wurden vor allem in der Auftaktphase interessierte und fachlich einschlägige Stakeholder zur Beteiligung aufgefordert. Ein ergänzendes, nicht nur symbolisch bedeutsames Element dieser inklusiven Strategie war die Einbeziehung nicht organisierter Bürger auf fünf Bürgerversammlungen und die Durchführung eines zusätzlichen Online-Dialogs. Damit hatten interessierte Bürgerinnen und Bürger, die über eine Zufallsauswahl angesprochen worden waren, die Möglichkeit, sich mit Maßnahmevorschlägen und Kommentaren einzuschalten und, freilich nur als gewählte Bürgerdelegierte, den Prozess bis zu seinem Ende aktiv zu begleiten.

Die anfängliche Breite der Beteiligten in der ersten Dialogphase wurde einerseits durch die Wahl von insgesamt 25 Delegierten, davon 12 Bürgerdelegierte, verengt. Das war aus Sicht der Organisatoren ein pragmatisch gebotener Schritt, um für Entscheidungsfähigkeit, aber auch für eine unter demokratischen Gesichtspunkten gebotene Legitimitätsbasis zu sorgen. Andererseits bestand außerhalb des Delegiertengremiums im Rahmen beider Dialogphasen die Möglichkeit, Einfluss zu nehmen und Positionen zu markieren, sei es im Rahmen akteurspezifischer Foren (für Bundesländer, Kommunen, Verbände), sei es in den ursprünglich nicht vorgesehenen bereicherspezifischen Arbeitsgruppen zu den fünf Handlungsfeldern im November/Dezember 2015. Vor diesem Hintergrund äußerten sich

52 Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass diese Spitzenverbände in allen Fragen immer alle landesweiten Gliederungen, geschweige denn Einzelorganisationen bzw. Firmen, hinter sich wissen. Im Hinblick auf konkrete Fragen sind die Interessenlagen differenziert und teilweise voneinander abweichend. Es versteht sich, dass diese Sachlage von den Spitzen eines Dachverbands nicht hervorgekehrt wird.

53 Das Landwirtschaftsministerium ist kaum über den Status eines „Verbandsherzogtums“ hinausgekommen, den ihm der Politikwissenschaftler Theodor Eschenburg vor Jahrzehnten bescheinigte. Dies geht zu Lasten von Kleinbauern und Verbrauchern.

54 Man sichte unter diesem Gesichtspunkt beispielsweise die Zusammensetzung und Verfahrensweise der von Verkehrsminister Dobrindt eingesetzten „Reformkommission Großprojekte“, aus der ein vom Minister vorgestellter „10-Punkte-Aktionsplan“ hervorging (siehe Pressemitteilung des BMVI von 29. Juni 2015). Als erster Punkt wird „Nutzung digitaler Methoden - Building Information Modeling“ genannt, an zweiter Stelle steht die Binsenweisheit: „Erst planen, dann bauen.“

55 Bereits im Dezember hatten zwei Organisationen, der BDEW (Bundesverband Energie- und Wasserwirtschaft e.V.) und der WWF Deutschland, eine Initiative für ein „Nationales Forum Energiewende“ gestartet und damit einen Vorschlag der Ethik-Kommission vom 30.05.2011 aufgegriffen (http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Nationales_Forum_Energiewende_Dezember_2012.pdf). Dieser Initiative folgten jedoch wenig Taten. Zwar institutionalisierte das hierfür formal zuständige BMWi im Jahr 2014 fünf Plattformen für Themen wie „Strommarkt“ und „Energienetze“ und plante darüber hinaus die Bildung eines „Forums Energiewende“, um den Dialog „mit Wirtschaft, Gewerkschaften, Wissenschaft und gesellschaftlichen Gruppen“ fortzuführen. Jedoch war offenkundig der politische Wille zu schwach, um dieses Vorhaben in ambitionierter Weise auf den Weg zu bringen. Initiativen wie der 2015 gestartete „Bürgerdialog Stromnetz“ (<http://www.buergerdialog-stromnetz.de/>) sind vor allem auf Online-Dialoge ausgerichtet und in stellen kein Beteiligungsverfahren dar, das auf einen Entscheidungsprozess abzielt.

die von mir befragten Akteure in der Gesamttendenz positiv hinsichtlich der realisierten Offenheit und Breite des Verfahrens für interessierte Akteure.

Allerdings: Die Vorgabe des Bundeskabinetts, eine „breite Mitwirkung aller Akteure“ (meine Hervorhebung) ist illusionär und war wohl auch nicht wörtlich zu verstehen. Sie würde die gesamte Bevölkerung einschließen. Diese ist zumindest in Teilbereichen, etwa im Bereich Lebensmittelkonsum, Verkehr und Energieverbrauch, ein Akteur, der die Akzeptanz und praktische Umsetzung der Einsparungsziele maßgeblich beeinflusst. Auch wenn in Rechnung zu stellen ist, dass die Mehrheit der Bürger und Bürgerinnen, geschweige denn alle, in ein derartiges Beteiligungsverfahren eingebunden werden wollen und können,⁵⁶ so wären doch, über die 12 Bürgerdelegierten hinausgehend, größere Anstrengungen geboten. Es sollten immerhin möglichst viele Bürger und Bürgerinnen sein, die sich zumindest in Debatten einschalten können. In der Anlage und Praxis des Verfahrens kam es jedoch zu keiner bedeutsamen Erweiterung des Kreises derer, die auch bei der üblichen Anhörung der „Träger öffentlicher Belange“ in Gesetzgebungsprozessen auftreten.

Transparenz des Verfahrens

Obgleich nicht alle Akteure – insbesondere die Bürgerdelegierten – über alle Phasen hinweg jeweils wussten, wo man gerade stehe und wie es weitergehen solle, war das Verfahren insgesamt doch äußerst transparent angelegt. Der Ablauf wurde aufgrund von Nachfragen immer wieder erläutert, alle Etappen des Prozesses zeitnah und öffentlich zugänglich dokumentiert. Insbesondere war es richtig und wichtig, allen Beteiligten zu signalisieren, dass sie an der *Vorbereitung* eines Entscheidungsprozesses mitwirken sollten, nicht aber selbst Entscheidungsträger sein konnten. Damit wurden Missverständnisse und überzogene Erwartungen hinsichtlich der eigenen Funktion und Rolle vermieden.

Die Dokumentation des gesamten Prozesses unter einer zentralen Web-Adresse (<http://www.klimaschutzplan2050.de/>) ist umfangreich und vorbildlich. Sie ermöglicht es, sich relativ schnell einen Überblick zu verschaffen; sie bietet aber auch Gelegenheit, tiefgehend und teilweise en detail einzelne Schritte und Zwischenergebnisse des Beteiligungsverfahrens nachzuvollziehen. Es wäre im Sinne einer Maximierung von Transparenz allerdings wünschenswert, dass eine derartige Dokumentation auch mehr über Inhalte, Art und Intensität von Konflikten aussagen würde. So ist denkbar, dass Akteuren die Möglichkeit eingeräumt wird, ihre Einsprüche in inhaltlicher und/oder prozeduraler Hinsicht ausführlich zu dokumentieren, wie dies gelegentlich auch für abweichende Voten in Enquete-Kommissionen praktiziert wird. Dies dürfte nicht nur die Neigung verringern, eine Verfahrenskritik via Medien auszulagern, wie es einzelne Wirtschaftsverbände getan haben; es könnte auch als Anschauungsmaterial dienen, um die Normalität von Konflikten zu illustrieren und zugleich Lehren für andere Beteiligungsprozesse zu ziehen.

Die Tatsache, dass die beiden aus dem BMUB kommenden Entwürfe zum Klimaschutzplan vom April und Juni 2016⁵⁷ nicht für die Öffentlichkeit bestimmt waren, aber doch innerhalb jeweils weniger Tage „durchgestochen“ wurden, mag als Normalität in einem Prozess gelten, dessen Zwischenprodukte in mehreren Ressorts durch viele Hände gehen. Es ist auch nicht auszuschließen, dass dieses Durchstechen Teil einer politischen Taktik ist, um in einem laufenden Abstimmungsprozess, der immer auch als ein Machtkampf zu ver-

stehen ist, möglichst frühzeitig öffentlichen Zuspruch oder auch Widerspruch zu mobilisieren. Wenn allerdings eine derartige Praxis, auch im Hinblick auf viele andere Fälle, schon als Regelfall anzusehen ist, so wäre es gerade unter dem Gebot der Transparenz nur konsequent, solche ausdrücklich als Entwürfe gekennzeichneten Zwischenergebnisse offiziell, d. h. im Namen und mit Kommentierung des federführenden Ressorts (bzw. der jeweils eingebundenen Ressorts), der Öffentlichkeit zu übergeben und damit alle Anklänge an die Figur des beamteten „Geheimrats“ endgültig zu beseitigen. Offensichtlich hat diese Einsicht im BMUB Platz gegriffen und dazu geführt, dass der letzte „Hausentwurf“ zum Klimaschutzplan von September 2016 unmittelbar nach seiner Erstellung auf der Website des Ministeriums zum download bereitgestellt wurde.

Moderation und wissenschaftliche Begleitung des Verfahrens

Die Auslagerung der Moderationsaufgaben an fachlich versierte Unternehmen hat sich bewährt. Die Moderation wurde insgesamt als fair, gut oder sehr gut bewertet. Die Einbeziehung von verfahrens- und konfliktproben Moderatoren, die qua Definition und Ausübung ihrer Rolle nicht als eine interessierte Partei im Verfahren gesehen werden können, hat große Vorteile. Sie erlaubt es, dämpfend und in konstruktiver und ergebnisorientierter Weise Konflikte anzugehen, was selbstredend nicht immer gelingt und auch gelingen kann. Sie entlastete im konkreten Fall auch das BMUB als federführende, den Prozess steuernde, finanzierende und am politischen Entscheidungsprozess mitwirkende Institution von dem ansonsten möglicherweise aufkommenden Eindruck, es würde eine interessengeleitete Moderation betrieben, um ganz bestimmte Resultate zu erzielen.

Als nützlich und unverzichtbar erwies sich zudem die Entscheidung, wissenschaftliche Institute – Öko-Institut, Wuppertal-Institut und ifeu – in begleitender, beratender und kommentierender Funktion einzuschalten, ohne diesen Instituten die Möglichkeit einzuräumen, Maßnahmen selbst vorzuschlagen oder von anderen Akteuren vorgeschlagene Maßnahmen kraft eigener Präferenzen, und womöglich unter Berufung auf die eigene fachlich-wissenschaftliche Autorität und Überlegenheit, abzuweisen. Zwar wurden vorgeschlagene Maßnahmen nach fachlichen Kriterien geordnet, im Falle großer Schnittmengen zusammengefasst und in Einzelfällen auch aussortiert. Doch geschah Letzteres anhand vorab formulierter formaler Kriterien, war im jeweiligen Ergebnis nachvollziehbar und, auf Nachfrage hin, begründungspflichtig. Auch dies ist ein Beleg für die bereits angesprochene Transparenz des Verfahrens. Niemand von den kontaktierten Stakeholdern hat – auch auf meine Nachfrage hin – davon berichtet, es seien den formalen Kriterien genügende Maßnahmen durch eines der wissenschaftlichen Institute unter den Teppich gekehrt worden.

Ein Makel bezüglich der wissenschaftlichen Analyse des Verfahrens ist darin zu sehen, dass nicht von Anfang an eine wissenschaftliche Begleitung des Verfahrens auf Basis einer öffentlichen Ausschreibung vorgesehen war. Vielmehr hatte sich für diesen Part die ressourcenstarke, aber ausschließlich operativ agierende, also ganz ihren eigenen (auch politischen) Vorstellungen verpflichtete Bertelsmann Stiftung angeboten, die für diese Aufgabe mit einer Gruppe um den Mainzer Politikwissenschaftler Thorsten Faas kooperierte. Es hätte dem BMUB gut angestanden, im Vorfeld des Verfahrens neben dem Auftrag für eine klima- und energiewissenschaftliche Begleitung durch drei Institute auch einen Auftrag für eine sozialwissenschaftliche Begleitung auszuschreiben, anstatt das

56 Niklas Luhmann formuliert trocken: „Eine intensive, engagierende Beteiligung daran (an „den politischen Entscheidungsprozessen“, D.R.) zu fordern, hieße Frustration zum Prinzip zu machen. Wer Demokratie so versteht, muß in der Tat zu dem Ergebnis kommen, daß sie mit Rationalität unvereinbar ist...“ (Luhmann 1971: 39). Dem ist entgegen zu halten: Wer fordert schon die Beteiligung aller an allem?

57 Der Entwurf vom Juni 2016 ist inzwischen auch über den Wikipedia-Eintrag zu „Klimaschutzplan 2005“ abrufbar. Er ist dort gekennzeichnet als Entwurf, „abgestimmt zwischen BMUB und BMWi“.

sicherlich bequeme und zudem kostenlose Angebot der Bertelsmann Stiftung anzunehmen.

Demokratische Qualität des Verfahrens

Es gab keine explizite Vorgabe, das Beteiligungsverfahren „demokratisch“ auszugestalten. Eine solche nicht näher definierte Vorgabe hätte auch das Missverständnis auslösen können, die Stakeholder wären, der Semantik des Begriffs Demokratie folgend, der Herrscher, der über das Verfahren und dessen politische Umsetzung souverän entscheiden könnte. Allerdings war es im Rahmen eines Beteiligungsprozesses, welcher nach dem Selbstverständnis der Initiatoren und Organisatoren breit, partizipativ und transparent angelegt sein sollte, nur folgerichtig, den Prozess möglichst fair und – in einem spezifischeren Sinne – möglichst demokratisch auszugestalten. Dieser Anspruch wurde mit bemerkenswerten Ausnahmen eingelöst.

Obleich nicht zwingendes Prinzip, aber im Einklang mit den Erwartungen der meisten Stakeholder, wurden, jeweils getrennt nach Akteursklassen, insgesamt 25 Delegierte gewählt bzw. ausgelost. Die Art des Mandats war nicht näher spezifiziert und wurde somit unterschiedlich gehandhabt.⁵⁸ Inwieweit Delegierte, insbesondere sofern sie organisierte Akteure vertraten, bei einzelnen oder vielen Akteuren ihrer Kategorie (Kommunen, Bundesländer, zivilgesellschaftliche Verbände, Wirtschaftsverbände) sich im Sinne eines imperativen Mandats rückkoppelten, war ihre Sache. Von dieser Möglichkeit wurde in den meisten Fällen, wenngleich vermutlich nur selektiv und kraft bereits bestehender Beziehungen sowie personeller, organisatorischer und inhaltlicher Affinitäten, Gebrauch gemacht. Einzelne Delegierte, so die Vertreterin des BDI, reklamierten als Dachverband einen breiten Vertretungsanspruch ungeachtet der Tatsache, dass manche dem BDI angehörige Unternehmen zugleich Mitglieder des Bundesverbandes Erneuerbare Energie (BEE) sind. Dessen Delegierter und dessen Mitgliedsverbände vertreten jedoch teilweise dezidiert andere Positionen als der BDI. Der Vertreter des BEE fragte bei seinen Mitgliedsverbänden mehrfach an, welche Positionen einnehmen könne und solle. Auch der nordrhein-westfälische Delegierte holte bei seinen Kolleginnen und Kollegen aus anderen Bundesländern ein Votum zu bestimmten Positionen und Maßnahmen ein, wobei nicht alle Länder auf diese Anfrage reagierten. Für die Delegierten der Kommunen war ein solches Verfahren nicht praktikabel. Ebenso stand eine Rückkoppelung im Falle der Bürgerdelegierten nicht zur Debatte, so dass hier de facto ein freies Mandat ausgeübt wurde.

Das Verfahren der Bürgerbeteiligung und der Auswahl von zwölf Bürgerdelegierten bildete nicht nur unter symbolischen Gesichtspunkten einen wichtigen Baustein des gesamten Verfahrens. Tatsächlich waren in diesem Verfahren nicht organisierte Bürger in einem numerisch und qualitativ bedeutsamen Umfang beteiligt. Die Entscheidung des BMUB, den Bürgerdelegierten die Hälfte aller Stimmen zuzubilligen, ist im Hinblick auf ähnlich gelagerte Verfahren einmalig und mutig.⁵⁹ Ein leichtes, zunächst nicht beabsichtigtes Ungleichgewicht zugunsten der organisierten Akteure ergab sich lediglich aufgrund besonderer Umstände.⁶⁰ Positiv ist auch zu würdigen, dass die 472 Beteiligten an den fünf Bürgerversammlungen nach dem

Zufallsprinzip ausgewählt worden waren, wobei sich in der Gesamtheit der Versammlungen eine ungefähre Parität der Geschlechter ergab.

Kritikwürdig ist allerdings, dass nicht nur – wie bei allen Verfahren dieser Art – bildungsferne Personen, sondern auch Jugendliche und junge Erwachsene aufgrund vorhersehbarer und den Organisatoren durchaus bewusster Faktoren (vor allem Ansprache von Personen mit Festnetztelefon) stark unterrepräsentiert waren. Die Versuche, dies durch eine stärkere Berücksichtigung von Jugendlichen innerhalb der Kontingents der überbelegten Plätze auszugleichen, zeitigten nicht den erhofften Effekt. Es waren insbesondere die Jüngeren innerhalb dieses Kontingents, von denen das Gros kurzfristiger Absagen oder kommentarlos Abwesender stammte. Die Unterrepräsentation von Jugendlichen und jungen Erwachsenen könnte allerdings durch gezielte Maßnahmen, etwa durch eine speziell an Jugendliche gerichtete Aufforderung zur Beteiligung mittels Ansprache in Sportverbänden, Jugendfreizeithäusern und ähnlichen Kontexten kompensiert werden. Das Anliegen, Jugendliche in der Politik und speziell bei Partizipationsprozessen nicht zu vernachlässigen (dazu Roth 2014), wäre gerade im Falle eines weit in die Zukunft gerichteten Programms mit einem Zeithorizont, den viele der Älteren nicht mehr erleben werden, von besonderer Bedeutung. Neben diesen angedeuteten Wegen zur Vermeidung einer Unterrepräsentation hätte auch die Möglichkeit bestanden, Vertreter von Jugendverbänden an einem eigens eingerichteten Forum zu beteiligen. Noch weitergehend wäre der Schritt, Jugendlichen und jungen Erwachsenen außerhalb des paritätischen Delegiertenschlüssels für die beiden Verbändegruppen (Wirtschaft und Zivilgesellschaft) zwei oder mehr Plätze als Delegierte zuzugestehen.

Abgesehen von dieser besonderen Problematik ist jedoch anzuerkennen, dass das BMUB und speziell die Organisatoren der Bürgerbeteiligungen große und konsequent durchgehaltene Anstrengungen unternommen haben, um den Kreis der üblichen, mit Anhörungsprozessen und Lobbying-Aktivitäten vertrauten Stakeholder durch einzelne Bürgerinnen und Bürger zu erweitern. Eine Besonderheit dieses Rekrutierungsprozesses bestand darin, nicht, wie bei vielen anderen Beteiligungsprozessen, gewollt oder ungewollt solche Bürgerinnen und Bürger zu bevorzugen, die fachlich ausgewiesen sind oder sich durch ein besonderes intensives Engagement hervorgetan haben. Es kam vielmehr, wie schon beschrieben, ein Zufallsprinzip zur Anwendung. Dieses konnte sich allerdings nur auf die Gruppe jener Personen beziehen, die sich im Rahmen einer sehr breiten telefonischen Ansprache (über 176.000 Menschen) bereit erklärt hatten, an einer der fünf Bürgerversammlungen teilzunehmen und, in einem weiteren Schritt, sich als Kandidaten in der Wahl als Delegierte zur Verfügung zu stellen. Von den pro Versammlung zwischen 10 und 20 Kandidaten wurden jeweils zwei (plus zwei Stellvertreter) durch das Los bestimmt. Zwei weitere Bürgerdelegierte wurden im Rahmen des bundesweit angelegten Online-Dialogs ausgewählt, wobei auch hier ein etwas modifiziertes Losverfahren zur Anwendung kam.⁶¹ Das im Verfahren praktizierte Delegationsprinzip scheint sich im Grundsatz bewährt zu haben.⁶² Es wurde allerdings von Vertretern der Wirtschaftsverbände, speziell BDI und DIHK, wiederholt kritisiert. Dabei scheinen neben inhaltlichen Positionen auch eingeschiffene

58 Eine Delegierte, die auf dem Kommuneforum gewählt wurde, erschien zu keiner weiteren Sitzungen. Obleich auch Stellvertreter gewählt worden waren, rückte de facto niemand nach.

59 Eine Gruppe von Laien, dazu noch durch ein Losverfahren bestimmt, in einen Prozess der Politikformulierung einzubeziehen, ist ein Novum der Bundespolitik. Dieser Vorgang zog auch die Kritik einzelner Wirtschaftsverbände auf sich. Jedoch ist dieses Experiment nach Aussagen aller Beteiligten, die ich interviewt habe, geglückt. Die Bürgerdelegierten wurden als engagiert, erfrischend, innovativ und in Einzelfragen durchaus kompetent wahrgenommen. „Das Erquickendste“, so ein Delegierter der Kommunen, „waren die Bürgerdelegierten.“

60 Nachdem ein von den Bundesländern nicht besetzter Delegiertenplatzes vom BMUB an die Wirtschaftsverbände vergeben wurden, hatten die zivilgesellschaftlichen Verbände einen zusätzlich geschaffenen Delegiertenplatz beansprucht und schließlich auch bekommen.

61 Vor der Auslosung der zwei Delegierten fand allerdings eine Selektion insofern statt, als die beiden Plätze nach Geschlecht quotiert waren und nur solche Personen im Losverfahren berücksichtigt wurden, die im Online-Dialog mindestens vier Kommentare abgegeben hatten. Von den in Frage kommenden 13 Personen (darunter 6 Frauen) wurden dann zwei Bürgerdelegierte (Mann/Frau) und zwei Stellvertreter (Mann/Frau) ausgelost.

62 Niemand der Befragten (einschließlich der Vertreter des Bundesverband Erneuerbare Energien) hat das Delegationsprinzip in Frage gestellt. Vertreter von BDI und DIHK haben, wie schon erwähnt, auf meine schriftliche Anfrage hin keinen Termin für ein Interview angeboten.

Erwartungshaltungen und Rollendefinitionen im Spiel zu sein. Für Vertreter dieser Verbände ist es ein ungewohnter Vorgang, sich überhaupt einer Wahl zu stellen, zudem einer Wahl, bei der auch relative Leichtgewichte wie der Deutscher Energieholz- und Pellet-Verband e.V. und der Zentralverband der Deutschen Schweineproduktion e.V. (ZDS) jeweils eine Stimme hatten. Hinzu kam mit Blick auf den Delegierten-schlüssel die Klage, numerisch nicht angemessen, d.h. der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung der Wirtschaft entsprechend, vertreten zu sein. Ein dritter, meist nur in Andeutungen erkennbarer Aspekt war der für Wirtschaftsvertreter ungewohnte Sachverhalt, sich auf Augenhöhe mit Bürgerdelegierten herumschlagen zu müssen, die quasi als Laien und Einzelkämpfer, also ohne das Mandat einer organisierten Gruppe auftraten und durch das Los bestimmt worden waren. Dennoch hatten auch diese kritisch gestimmten Wirtschaftsverbände durch eigene Kandidaturen und die Einnahme von Delegiertenplätzen das Verfahren mit vollzogen – dies offenbar schon deshalb, um nicht von den Delegiertentreffen ausgeschlossen zu sein und damit eine Einflusschance zu vergeben.

Vor diesen Hintergrund sahen sich einzelne Vertreter der Wirtschaftsverbände in einer schwierigen Situation. Sie beteiligten sich an einem Verfahren, das für sie neu war und das sie im Grunde nicht wollten. Das führte zu widersprüchlichen Signalen des Mitmachen-Wollens und frontaler Ablehnung. Mehrere meiner Interviewpartner haben die Haltung der Vertreter von BDI und DIHK als „destruktiv“, „unnachgiebig“, „beinhart“ etc. beschrieben.

Nicht unproblematisch ist die unter pragmatische Gesichtspunkten naheliegende Wahl von Delegierten bereits gegen Ende des ersten Sitzungstages jeder Akteursgruppe. Hier votieren Dutzende von Anwesenden (ca. 70 beim ersten Kommuneforum, ca. 100 beim ersten, allerdings im Wahlgang nach Wirtschaft und Zivilgesellschaft aufgeteilten Verbändeforum für Menschen, die sie zumindest teilweise weder persönlich noch in ihren einzelnen Standpunkten zu Klimafragen kannten. Davon auszunehmen ist das Länderforum, wo mehr als die Hälfte der Beteiligten auf vertraute Gesichter stieß. Auch war die Wahl von Delegierten, die aus Nordrhein-Westfalen bzw. Rheinland-Pfalz kamen, insofern naheliegend, als in diesen Bundesländern bereits Beteiligungsverfahren zum Klimaschutz stattgefunden hatten; von diesen Erfahrungen sollte profitiert werden.

Es liegt auf der Hand, dass sich einzelne organisierte Akteure, etwa die Umweltverbände, bereits im Vorfeld darüber abgesprochen haben, welche Personen (und damit Organisationen) sich zur Wahl stellen und, aufgrund der Absprachen, auch wahrscheinlich gewählt werden. Prinzipiell hat jedoch die bereits bei den ersten Foren angesetzte Wahl auch Raum für – gewollte oder ungewollte – Zufälligkeit geschaffen. Das gilt definitiv für die Wahl der zwölf Bürgerdelegierten, aber auch für die Wahl der kommunalen Delegierten. Die Wahl eines Vertreters des Verbandes deutschen Waldbesitzer wurde von manchen Beteiligten als Skurilität verbucht; sie ist aber nicht ganz unplausibel, stellt man in Rechnung, dass sich dieser Delegierte als Anwalt des breit aufgestellten Agrarsektors verstand und in Vorgesprächen wie im laufenden Verfahren wohl auch Kontakt zu relevanten Organisationen im Agrarbereich, insbesondere auch im Deutschen Bauernverband, gehalten hatte.

Ein kleineres Defizit des Verfahrens bestand in der zeitliche Abfolge der ersten Delegiertenversammlung einerseits und den Bürger-

versammlungen und dem Online-Dialog andererseits. Das erste Delegiertentreffen war zu einem Zeitpunkt angesetzt, an dem die Bürgerdelegierten noch gar nicht ausgewählt waren.

Kritikwürdig war die Absicht von Verantwortlichen des BMUB, einen von den Ländern nicht genutzten dritten Delegiertenplatz ohne Konsultation mit anderen Stakeholdern den Wirtschaftsverbänden zuzuschlagen. Hierfür gab es keinen sachlichen Grund – es sei denn, man wollte dem ohnehin bestehenden politischen Gewicht der Wirtschaftsverbände mit ihrem erheblichen Sanktionspotential zusätzlichen Ausdruck verleihen, vielleicht auch dort für gute Stimmung sorgen. Im Zuge heftiger Einsprüche wurde, wie bereits beschrieben, zur Wiederherstellung der Parität den zivilgesellschaftlichen Verbänden ein vierter Delegiertenplatz zugesprochen, auf den der Vertreter des DGB nachrückte. Diese Entscheidung wurde von zivilgesellschaftlichen Verbänden als gut und richtig bewertet, insofern dadurch eine relevante gesellschaftliche Kraft repräsentiert wird.

5.2 Das Beteiligungsverfahren aus demokratietheoretischer und sozialwissenschaftlicher Sicht

Weder Demokratietheorien noch die Sozialwissenschaften bieten allseits akzeptierte Kriterien für gute, richtige oder angemessene Arrangements und Verfahren der politischen Beteiligung im Allgemeinen. Entsprechendes gilt für strukturierte Beteiligungsprozesse, etwa für politische Gesetzesvorhaben und Programme. Auch im Wissenschaftsbereich, soweit er sich auf Gesellschaft und Politik bezieht, gibt es keine strikte Neutralität, obgleich doch das Bemühen um Objektivität, genauer: die Darlegung der eigenen Interessenlage und normativen Ausgangspunkte sowie die Einhaltung handwerklicher Kriterien wie Validität und Reliabilität zu den Leitlinien seriöser wissenschaftlicher Praxis zählen. Anders als in manchen Bereichen der Naturwissenschaften und der Technikforschung ist auch schwerlich der „Stand der Wissenschaft“ dingfest zu machen. Vielmehr gibt es, ähnlich wie im rechtswissenschaftlichen Bereich, herrschende und davon abweichende Meinungen.

Wer dem Ideal einer rein repräsentativen Demokratie anhängt, wird partizipatorische Verfahren und insbesondere Formen der direkten Demokratie als ineffektiv, störend, unnötig, wesensfremd, emotionalisierend, populistisch etc. einstufen. Wer dagegen solche Verfahren als Ergänzung oder gar, zumindest bei Grundsatzfragen, als vorrangig gegenüber dem Repräsentationsprinzip einstuft, wird ein rigide gehandhabtes Repräsentationsprinzip als tendenziell elitär, den Volkswillen verzerrend, auf Fragen von Machterwerb und Machterhaltung ausgerichtet einschätzen. Aufgrund solcher Voreinstellungen einschließlich der Möglichkeit ambivalenter Grundhaltungen ergeben sich Maßstäbe zur Beurteilung konkreter Verfahren.

Vor diesem Hintergrund unreiße ich meine eigene Position: Gegen ein rein instrumentelles Verständnis von Demokratie, das darin lediglich eine Methode zur Bestellung des Entscheidungen treffenden Führungspersonals sehen will, somit die Eliten in den Mittelpunkt rückt und oft von einer Geringschätzung des „einfachen Volkes“⁶³ begleitet wird, befürworte ich ein anderes und umfassenderes Verständnis: Demzufolge ist Demokratie auch ein ethisches Prinzip und eine über den politischen Bereich hinausreichende Lebensform.⁶⁴

63 So heißt es bei Joseph Schumpeter (1974: 416f.): „Man kann den Menschen nicht die Leiter hinauftragen. So fällt der typische Bürger auf eine tiefere Stufe der gedanklichen Leistung, sobald er das politische Gebiet betritt. Er argumentiert und analysiert auf eine Weise, die er innerhalb der Sphäre seiner wirklichen Interessen bereitwillig als infantil anerkennen würde. Er wird zum Primitiven. Sein Denken wird assoziativ und affektmäßig.“ Die hier offen ausgesprochene Denunziation des „typischen Bürgers“ findet sich auch heute, wenngleich in verklausulierter bzw. nur angedeuteter Form, in aktuellen Einwänden gegen Formen direkter Demokratie.

64 Zwei Zitate sollen dies unterstreichen: „Die Mehrheit der Individuen kann nur durch eine aktivere Partizipation an bedeutsamen Entscheidungen des Gemeinwesens Selbstbewusstsein gewinnen und ihre Fähigkeiten besser entfalten. Das Volk hat daher im allgemeinen ein doppeltes politisches Interesse – Interesse an den Endresultaten und Interesse am Prozeß der Partizipation.“ (Bachrach 1970: 119f) „Demokratie arbeitet an der Selbstbestimmung der Menschheit, und erst wenn diese wirklich ist, ist jene wahr. Politische Beteiligung wird dann mit Selbstbestimmung identisch sein.“ (Habermas et al., Student und Politik, 1961: 15)

Repräsentative Verfahren sind in heutigen Gesellschaften vielfach unverzichtbar, legitim und funktional. Aber sie weisen auch Defizite auf, die – potenziell – durch breite Bürgerbeteiligung und Formen direkter Demokratie eines von mehreren Elementen einer starken Demokratie (Barber 1984) gemindert, teilweise auch behoben werden können. Dies gilt sowohl in normativer Hinsicht, also im Sinne einer erhöhten Legitimität der letztlich getroffenen politischen Entscheidungen, als auch in funktionaler Hinsicht mit Blick auf problem- und sachgerechte Lösungen. Demokratische Ansprüche und Gebote der Funktionalität (Effektivität und Effizienz) stehen manchmal, aber nicht prinzipiell gegeneinander.⁶⁵

Ausgehend von dieser Position werden hier, ohne Gewichtung und ungeachtet der jeweiligen Präferenzen einzelner Beteiligter am Verfahren, folgende zentrale Prüfkriterien an den hier zur Debatte stehenden Beteiligungsprozessen angelegt:

- Offenheit, Breite und Intensität der Beteiligungsmöglichkeiten
- Transparenz des Verfahrens für Beteiligte und externe Beobachter
- Fairness der Spielregeln und der Steuerung bzw. Moderation
- Flexibilität und Ergebnisoffenheit einzelner Verfahrensschritte
- Diskursivität des Verfahrens
- Verfahrensqualität im Lichte vergleichbare Fälle.

Offenheit, Breite und Intensität der Beteiligungsmöglichkeiten

Das Verfahren bezog zum einen institutionalisierte Akteure ein, wie sie auch an vielen Vorhaben der Gesetzgebung beteiligt sind (Gemeinden, Bundesländer, Stakeholder aus Wirtschaft und organisierter Zivilgesellschaft). Dazu wurde breit eingeladen. Zum anderen schloss es auch interessierte Bürgerinnen und Bürger ein. Es wurde zudem durch mehrere wissenschaftliche Einrichtungen begleitet, die eine beratende und evaluierende, aber keine Entscheidungsfunktion hatten.

Besonders hervorzuheben ist die Einbindung von Bürgern, die nicht nach fachlichen Kriterien oder Erfahrung, sondern nach dem Zufallsprinzip ausgewählt wurden. Diese Bürger sollten im Delegiertengremium die Hälfte aller Stimmen stellen, wobei sich der Schlüssel aufgrund eines besonderen, nicht vorhersehbaren Umstands auf eine Relation von 12 Bürgerdelegierten⁶⁶ und 13 Delegierten der organisierter Stakeholder geringfügig veränderte. Diese Delegierten diskutierten und kommentierten Maßnahmevorschläge und ermittelten grundsätzliche Haltungen zu einzelnen Maßnahmen. Diese Konstruktion und dieses Vorgehen ist, zumindest auf der Ebene von Bundesprogrammen und -planungen, ein absolutes Novum, das nur dank der Entschlossenheit und Geschlossenheit des federführenden Ministeriums realisiert werden konnte. Unter dem Gesichtspunkt einer „starken“ Demokratie ist die in dieser Form erfolgte Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern ein Schritt in die richtige Richtung, der allerdings eindimensional angelegt ist, insofern er die losen Netzwerke von bereits mobilisierten Bürgergruppen und -bewegungen außer Acht lässt.

Transparenz des Verfahrens für Beteiligte und externe Beobachter

Wie bereits erwähnt wurde der Anspruch, das gesamte Verfahren für die Beteiligten wie auch für externe Interessierte transparent und nachvollziehbar zu gestalten, nach Aussage aller von mir Interviewten eingelöst. Lediglich Vertreter einzelner Wirtschaftsverbände haben gelegentlich während und insbesondere gegen Ende des Beteiligungsprozesses relativ pauschal die Unklarheit oder Unangemessenheit des Verfahrens beklagt. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass ein Teil jener Wirtschaftsverbände, die der Zielsetzung und Durchführung des gesamten Verfahrens skeptisch bis ablehnend gegenüber-

standen, eine stärkere Präsenz in Relation zu anderen Akteursgruppen erwartet hatte.

Trotz wiederholter Versuche, die Schritte des Verfahrens, die Zuständigkeiten und Rollen darzulegen, ist allerdings diese Botschaft nicht immer und bei allen Beteiligten angekommen. Von Seiten der Bürgerdelegierten und teilweise auch der Vertreter zivilgesellschaftlicher Verbände wurde berichtet, dass ihnen an einzelnen Stellen unklar gewesen sei, was gerade anstünde und wie es weitergehen solle. Gleichwohl lässt sich zusammenfassend, auch aus einer Außenperspektive, festhalten, dass das Verfahren äußerst transparent angelegt, wenngleich aufgrund seiner Komplexität nicht immer leicht überschaubar war.

Fairness der Spielregeln und der Steuerung/Moderation

Die Auslagerung der Moderation an fachlich versierte Einrichtungen und die begleitende, in Verfahrensfragen wie inhaltlichen Fragen versierte wissenschaftliche Beratung hat sich auch schon bei vorausgehenden Verfahren auf Länderebene und bei thematisch ganz anders ausgerichteten Beteiligungsprozessen bewährt. Sie entlastet die federführende Institution nicht nur zeitlich und organisatorisch; sie verhindert zudem den Eindruck, es würden interessengeleitet und mittels taktischer Manöver ganz bestimmte Ergebnisse herbeigeführt. Damit wurde dem Gebot der Fairness in Verfahrensfragen Rechnung getragen. Einschränkend ist allerdings festzuhalten, dass die Spielregeln des Verfahrens, anders als bei einem wirklichen Diskurs (siehe unten), den Beteiligten nicht zur Disposition standen.

Flexibilität und Ergebnisoffenheit einzelner Verfahrensschritte

Zielsetzung, Stellenwert und zeitliches Ende des gesamten Verfahrens waren politisch vorgegeben. Insofern handelte es sich nicht, was die international und national formulierten Klimaschutzziele angeht, um ein ergebnisoffenes Verfahren. Auch war von Anfang an klar, dass es – im Unterschied zum Klimaschutzplan in NRW – nicht um ein primär auf politische Strategien und die Entwicklung von Szenarien ausgerichtetes Verfahren gehen konnte.

Die Strukturierung des Verfahrens selbst, die Aufteilung von Funktionen und Rollen, die Festlegung von Zweck, Zeitpunkt und Teilnehmerkreis bestimmter Treffen und Veranstaltungen war nicht in Gänze durch das BMUB vorbestimmt. Vielmehr war die Konzeption des Verfahrens selbst Gegenstand von Ausschreibungen. Im Zuge der nachfolgenden Absprachen wurde allerdings das Verfahren in seiner konkreten Struktur und in seinen Abläufen festgelegt, so dass es als solches nicht mehr zur Disposition der dann beteiligten Akteure stand. Damit war einerseits von Beginn an Klarheit geschaffen und ein gewisser Handlungszwang zur Absolvierung bestimmter formal, aber nicht inhaltlich vorgegebener Schritte gesetzt. Das hatte freilich auch den Nachteil, dass diese Planung nicht oder nur geringfügig modifizierbar war, auch wenn dies der jeweilige Stand des Verfahrens nahe gelegt hätte. Somit war wenig Raum für eine flexible und Änderungen zulassende Ausgestaltung des Verfahrens. Eine Ausnahme davon bildete die zunächst als Option mitgedachte, aber nicht geplante zusätzliche Einfügung von Dialogrunden, die auf jeweils eines der fünf Handlungsfelder ausgerichtet waren. Es hatte sich in den vorausgegangenen akteursspezifischen Foren der Kommunen, Länder und Verbände gezeigt, dass diese Akteure in zusätzlichen Dialogrunden, die auf jeweils eines der fünf Handlungsfelder ausgerichtet waren, zusammenkommen sollten. Dieser Schritt erwies sich als richtig und konsequent, wenngleich noch immer nicht ausreichend. So wäre es

⁶⁵ Insofern ist auch die prinzipielle Entgegensetzung der Prinzipien von Effektivität und Demokratie, wie sie etwa der Politikwissenschaftler Robert Dahl (1994) vorgenommen hat, zu schlicht. Andere Politikwissenschaftler, etwa Frieder Naschold (1969), haben darauf hingewiesen, dass Partizipation eine „demokratische Produktivkraft“ darstelle und auch in komplexen Kontexten durchaus sachgerechte Lösungen und effektive Verfahren hervorbringen könne.

⁶⁶ Zwei der 12 Delegierten gingen aus dem Online-Dialog hervor, zu dem wiederum breit eingeladen wurde.

nach Auskunft von Moderatoren und einiger Stakeholder durchaus wünschenswert gewesen, im Rahmen der zweiten Dialogrunde erneut handlungsfeldspezifische Arbeitskreise einzurichten. Das ließ allerdings der enge Zeitplan für das Gesamtvorhaben nicht zu.

Innerhalb des Beteiligungsverfahrens war zwar eine Metakommunikation, d. h. ein Sprechen über die Formen und Regeln des Kommunizierens, möglich. Jedoch blieb dieses Sprechen, abgesehen von Erinnerungen an Gebote fairen Kommunizierens, strukturell folgenlos, denn die Grundregeln des Prozesses standen als ein Kommunikationskorsett bereits fest und konnten im Laufe des Verfahrens nicht verändert werden.

Insgesamt ist der Faktor Zeit nicht zu unterschätzen. Fast alle Beteiligten inklusive der Vertreter des BMUB, der Moderatoren und der wissenschaftlichen Beratungseinrichtungen haben darauf hingewiesen, dass eine längere Verfahrensdauer, und sei es auch nur um drei oder sechs Monate, sinnvoll gewesen wäre, um Qualität, Begründung und Auswirkungen der Maßnahmen besser abschätzen zu können. Vereinzelt wurde darüber geklagt, dass in bestimmten Situationen fast im Minutentakt Meinungsbilder zu Maßnahmen abgefragt wurden, ohne diese ausreichend diskutiert und reflektiert zu haben. Zeitknappheit ist auch ein Faktor, der es erschwert, Vertrauen zwischen Akteuren mit konträren Interessen und Sichtweisen aufzubauen, Gespräche zwischen den eng getakteten Treffen zu führen und graduelle Annäherungen zwischen Konfliktparteien zu erzielen. Zwar gelang es, ein derart komplexes Verfahren innerhalb von weniger als neun Monaten „durchzuziehen“, doch sollte dieses Beispiel keine Schule machen. Für das etwas anders geartete Verfahren in Nordrhein-Westfalen standen immerhin knapp zwei Jahre zu Verfügung. Ein großzügig angesetzter Zeitrahmen sorgt nicht nur auf der subjektiven Ebene aller Beteiligten für mehr Entspannung, sondern auch für eine mögliche Erosion zunächst harter Fronten im Zuge eines Lernprozesses, der die Sichtweise der Gegenseite und die Berücksichtigung von deren Handlungsrestriktion in Rechnung stellt und eine Revision eigener Positionen ohne großen Gesichtsverlust zulässt. In der Tat kam es beim Beteiligungsprozess in NRW trotz der gerade in diesem Bundesland heißen Konfliktthemen (insbesondere Kohleausstieg) zu Annäherungen.

Diskursivität des Verfahrens

Wäre das Beteiligungsverfahren ein diskursives Verfahren, so müsste nach sozialwissenschaftlichen Maßstäben Folgendes gelten: *„Demnach entfachen die Beteiligten nicht nur eine kontroverse Debatte, in der sie für ihre unterschiedlichen Positionen plädieren; sie treten in einen Prozess kollektiven Lernens ein, an dessen Ende sie sich auf ein gemeinsames Ergebnis verständigen... Motor des Lernens ist das Argumentieren zur Sache, das Differenzen ‚zwanglos‘ auflöst durch den Bezug auf Gründe (Erkenntnisse, Werte, normative Prinzipien), die von allen geteilt werden.“* (van den Daele/Neidhardt 1996: 37f.)

Die Bedingung des Sich-Einlassens war gegeben. Die „Geltung von Gründen, vor denen sich Differenzen zwanglos auflösen“ (ebd., S. 38) war jedoch nicht zu erwarten. Eine solche Bedingung konnte auch im Zuge des Verfahrens nicht hergestellt werden. Insofern stand am Ende des Verfahrens kein Konsens. Vielmehr ergaben sich zustimmende, ablehnende oder ambivalente Voten zu einem Katalog von Maßnahmevorschlägen, deren Realisierung außerhalb der Reichweite der Beteiligten liegt. Es handelte sich somit im Kern um ein Verfahren der Ermitt-

lung von Vorschlägen und darauf bezogener Positionen, das streckenweise den Charakter von Verhandlung oder gar Deliberation annahm.

Die bestehenden Interessenlagen der organisierten Stakeholdern blieben im Kern unverändert. Insbesondere waren die Interessen der beiden Wirtschaftsverbände BDI und DIHK von außen festgezurr. Für ihre Vertreter im Verfahren bestand allenfalls taktischer Spielraum, aber keine Möglichkeit, Standpunkte zu revidieren. Entsprechend bekräftigten einzelne von mir interviewten Beteiligte (und zwar aus allen Akteursklassen), diese beiden Wirtschaftsverbände hätten sich – in wörtlicher oder sinngemäßer Formulierung – keinen Millimeter bewegt. In deutlich abgeschwächter Form gilt dies auch für die Umweltverbände, die sich jedoch eindeutiger auf gesamtgesellschaftliche bzw. universelle Interessen berufen konnten.

Aber nicht nur der Imperativ extern fixierter Interessenlagen, sondern auch die institutionellen Voraussetzungen des Verfahrens boten wenig Raum für einen Konsens im Grundsätzlichen. Die Einsparziele waren schon vor dem Verfahren politisch gesetzt; eine Kontinuität und Verknüpfung der Argumentation war aufgrund des Zeitdrucks und der Aufspaltung in diverse Foren, Dialogrunden und Delegiertenversammlungen nicht gegeben; eine thematische Engführung wurde durch den frühzeitigen Ausschluss weiterer Maßnahmevorschläge vorgenommen; es bestand wenig oder gar kein Raum für Metadiskussionen (einschließlich der Veränderung der Spielregeln der Beteiligung durch die Beteiligten). Insofern folgte das Beteiligungsverfahren dem Muster eines teilweise argumentativ unterlegten Austausches von Meinungen und Positionen, nicht aber den Bedingungen eines verfahrens- und ergebnisoffenen Diskurses. Es wäre naiv zu erwarten, ein solcher Diskurs unter den Bedingungen einer „idealen Sprechsituation“ (Habermas 1984)⁶⁷ könne im Rahmen eines ministeriell organisierten Beteiligungsverfahrens durchgeführt werden, sind doch Diskurse selbst im Rahmen von politisch eher homogenen Gruppen und Netzwerken nicht gerade die Regel (Rucht 2012b). Mit dem Modell des Diskurses wird aber immerhin ein Fluchtpunkt gesetzt, dem man sich mehr oder weniger annähern will und kann.

Auch wenn das Verfahren als Ganzes somit kein Diskurs im strengen Sinne des Wortes sein konnte, so gab es doch diskursive Phasen und Momente, die einzelne Beteiligte zu einer Differenzierung oder Revision anfänglicher Sichtweisen veranlasste. Davon ausgenommen waren, wie schon mehrfach erwähnt, die Vertreter von BDI und DIHK, die damit zunehmend in die Position einer numerischen, aber gewiss nicht ohnmächtigen Minderheit gerieten.

Ungeachtet der dokumentierten Ablehnung einzelner Maßnahmen vor allem durch die benannten Wirtschaftsverbände ergab sich auch für diese Akteure eine gewisse Bindungswirkung im Hinblick auf das aggregierte Gesamtprodukt des Beteiligungsverfahrens. Gemäß der Logik, die der Soziologe Niklas Luhmann (1969) als „Legitimation durch Verfahren“ beschrieben hat, wächst mit dem Grad und der Dauer der Mitwirkung am Verfahren auch der Druck, die Ergebnisse des Verfahrens nicht unbedingt gut zu heißen, aber doch hinzunehmen. Insofern trägt Verfahrensbeteiligung tendenziell auch zur Akzeptanz ungewollter Ergebnisse und zur Legitimation des Verfahrens als solchem bei. Dieser zumindest geahnte Logik veranlasst in manch heiklen Verfahren zumindest eine der Konfliktparteien, aus dem laufenden Prozess (insbesondere in Mediationsverfahren) auszusteigen – meist unter lautstarker Kritik an den Bedingungen und/oder der Moderation des Verfahrens. Diese Neigung ist dann

67 Die immer wiederholte, meist aus zweiter oder x-ter Hand übernommene Kritik, Habermas skizziere mit der idealen Sprechsituation eine weltfremde Utopie, verfehlt den Status dieser Sprechsituation als „eine reziprok vorgenommene Unterstellung“ (Habermas 1973: 258), die kontrafaktisch im Akt des Argumentierens wirksam wird. Sobald und solange argumentiert wird, gilt die Annahme, dass nicht Zeitnot, Status des Sprechers oder Verhandlungsmacht, sondern die Überzeugungskraft der Argumente wirksam werden. Praktische Zwänge und Hierarchien werden im Akt des Argumentierens ausgeklammert, obgleich die Beteiligten um die Existenz solcher Faktoren wissen (siehe auch Ackerman 1989). Eine andere Sache ist es, wenn Argumente nur vorgeschoben oder unbeeinflusst von den möglicherweise besseren Argumenten der Gegenseite ständig wiederholt werden. In diesem Fall wird das Argumentieren, bei dem prinzipiell die Möglichkeit einräumt werden muss, von guten und besseren Gegenargumenten überzeugt zu werden, lediglich vorgespielt.

besonders groß, wenn sich eine Konfliktpartei zunehmend auf der Verliererseite wähnt, wenn die Bedingungen des Verfahrens am Anfang unklar sind, wenn Verfahrensregeln im Prozess gegen den Willen von Beteiligten verändert werden oder wenn Delegierte kraft des „zwanglosen Zwangs des besseren Arguments“ (Jürgen Habermas) Positionen einnehmen und zu Kompromissen neigen, die den delegierenden Gruppen bzw. Organisationen als nicht hinnehmbar erscheinen. So weit ist es allerdings im Falle von BDI und DIHK nicht gekommen, zumal beide um ihre politischen Einfluss- und Pressionsmöglichkeiten auf anderen Kanälen wussten und diese auch zu nutzen verstanden.

Auch nicht diskursive Verfahren, zumal wenn sie breit angelegt werden, sind nicht folgenlos. Die Realität von Diskursverweigerungen oder nur vorgespielter diskursiver Bereitschaft demontiert das Ansehen und die Glaubwürdigkeit solcher Akteure. Insofern wäre es wünschenswert, dass mehr engagierte Bürger um die prinzipielle Möglichkeit und Grenzen solcher Verfahren wissen und Forderungen nach Beteiligung geltend machen, und sei es auch „nur“ für die Aufgabe, einen inhaltlich qualifizierten und verfahrensförmig gut legitimierten Input für nachfolgende bindende Entscheidungen zu liefern. Dies alles zu ignorieren oder davon substanzuell abzuweichen, bleibt eine Möglichkeit der politischen Entscheidungsträger. In diesem Fall werden ihnen jedoch Begründungen abverlangt. Mit der wachsenden Zahl der Beteiligten und Interessierten werden auch die Kontroll- und Monitorkapazitäten der Bürgerschaft und damit der Rechtfertigungsdruck auf Seiten der Regierenden wachsen. Das kann im Sinne einer starken, partizipativen und diskursorientierten Demokratie nur wünschenswert sein. Umgekehrt werden aber auch wirtschaftsnahe Kreise aus diesem Verfahren ihre Lehre ziehen, um ein zweites Beispiel dieser Art zu verhindern, auch wenn an der Rhetorik von breiter gesellschaftlicher Beteiligung und Akzeptanz festgehalten wird.

Qualität des Verfahrens im Lichte vergleichbarer Fälle

Das Beteiligungsverfahren war in seinem Anspruch und seiner Breite, zumindest was die Bundesebene angeht, ziemlich einzigartig. Zwar wurden gerade in der jüngsten Vergangenheit Dutzende von Beteiligungsverfahren von der lokalen bis zur nationalen Ebene durchgeführt,⁶⁸ doch war die Materie dieser Verfahren zeitlich und sachlich weniger ausgreifend und insofern auch von weitaus geringerem Gewicht hinsichtlich des Kreises der direkt und indirekt Betroffenen, der Tiefe des gesellschaftlichen Eingriffs, der Vielzahl von damit berührten Politikfeldern und der internationalen bis hin zur globalen Einbettung nationaler Entscheidungen. Vor diesem Hintergrund ist das Beteiligungsverfahren auch jenseits seiner plakativen, ganz auf Werbewirksamkeit bedachten Promotion bei einer Veranstaltung im Rahmen des Pariser Klimagipfels als ein mutiges, in seiner Grundstruktur angemessenes und in seiner Realisierung durchaus zielführendes Verfahren einzustufen.

Strukturell ganz anders angelegte Verfahren der Bürgerbeteiligung, des Bürgerdialogs, des diskursiv hergestellten und empirisch ermittelten Bürgerwillens, der Mediation oder der Schlichtung haben ihre spezifischen Stärken und Schwächen. Aber sie hätten sich im Rahmen der Vorgaben und Randbedingungen zur Entwicklung eines Klimaschutzplans kaum geeignet. Zwar wäre möglich, solche Verfahren, zumindest einzelne ihrer Elemente, in experimenteller Absicht in die

Gesamtstruktur des hier zur Debatte stehenden Beteiligungsprozesses einzubauen. Doch würde dies keinen Ersatz des eingeschlagenen Verfahrens, sondern allenfalls eine Anreicherung und interessante Ergänzung bedeuten. Eine solche Ergänzung hätte beispielweise darin bestehen können, dass – parallel zum Online-Dialog – ein oder zwei Planungszellen oder auch ein Forum der Jugend organisiert worden wären. Dort hätten sich Laien bzw. spezielle Zielgruppen kontinuierlicher und in der Regel auch intensiver in eine Materie einarbeiten und für ausgewählte Teilfragen Lösungsvorschläge erarbeiten können. Unangemessen erscheinen dagegen sowohl klassische Mediationsverfahren insbesondere dann, wenn sie auf einen verbindlichen singulären Beschluss der Beteiligten zielen. Ebenso unangemessen wäre ein sog. „Schlichtungsverfahren“ nach dem für das Projekt Stuttgart 21 praktizierten Modus. Angekündigt als „Faktencheck“, mündete dieses öffentlich ebenso hoch gelobte wie wenig reflektierte Verfahren in einen einsam ausgebrüteten Katalog von Vorschlägen des sich gleichsam in letzter Minute als „Schlichter“ verstehenden Heiner Geißler.⁶⁹

Einen bedingten Referenzrahmen für den Beteiligungsprozess bieten allerdings die vorausgegangen Verfahren zum Klimaschutz auf Landesebene in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Diese samt ihres je besonderen Anspruchs und je besonderer Rahmenbedingungen hier im einzelnen zu würdigen und untereinander wie auch mit dem Verfahren auf Bundesebene zu vergleichen, sprengt den Rahmen dieser Studie. Festzuhalten bleibt jedoch, dass Erfahrungen aus diesen Verfahren auf mehrfache Weise in das bundesweite Verfahren eingeflossen sind: zum ersten waren Mitarbeiter des Öko-Instituts und des Wuppertaler Instituts bereits an diesen vorangegangenen Verfahren beteiligt; zum zweiten waren auch die mit der Moderation bzw. der Durchführung des Bürgerdialogs befassten Institute an Verfahren auf Landesebene involviert; schließlich waren Vertreter der inhaltlich zuständigen Ressorts in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz als Delegierte der Bundesländer am Verfahren zum Klimaschutzplan 2050 beteiligt und konnten dort ihre Erfahrungen einbringen.

6. Zusammenfassende Bewertung

Aus der normativen Perspektive einer auf Partizipation, Transparenz und Dialog setzenden *Demokratiethorie* hat das Bürgerbeteiligungsverfahren zum Klimaschutzplan 2050 die Erwartungen weitgehend erfüllt. Auf bundespolitischer Ebene war es in mancher Hinsicht ein Novum und ein Wagnis. Mehrere Teilnehmer sahen die größte Stärke des Verfahrens darin, das es überhaupt stattgefunden hat. Durchwegs wurde von meinen Gesprächspartnern seine hohe Transparenz hervorgehoben.

Aus der *sozialwissenschaftlichen Perspektive*, die keineswegs von normativen Gesichtspunkten ganz frei ist und frei sein kann, lässt sich festhalten, dass das Verfahren sorgfältig konzipiert, professionell moderiert und mit sachkundiger Begleitung umwelt-

68. Erinnert sei hier lediglich an das Programm Lokale Agenda 21, die diversen Beteiligungsverfahren im Bereich der Stadtsanierung, des Verkehrs, der Industrie- und Energieanlagen (dazu BertelsmannStiftung o.J.), den Nationalen Integrationsplan von 2007 und den Nationalen Aktionsplan Integration von 2012.

69. Der äußerst populäre, als Inbegriff des gesunden Menschenverstandes wahrgenommene Heiner Geißler hatte seine Vorschläge als Quasi-Entscheidung eines Quasi-Richters den überraschten, in getrennten Räumen wartenden Konfliktparteien am Tag nach dem Abschluss des Verfahrens vorgestellt. Angesichts der bereits seit Stunden gespannt ausharrenden Presse konnte Geißler mit seiner Überumpelungstaktik beide Konfliktparteien zur Einwilligung bringen, ohne dass die Implikationen von Geißlers Vorschlägen hätten deutlich werden können (dazu näher und kritisch Rucht 2012a).

wissenschaftlicher Institute ausgestattet wurde.⁷⁰ Insbesondere die schrittweise Konkretisierung und Unterfütterung der vorge-schlagenen Maßnahmen entstand in einem iterativen Prozess mit diversen Schleifen der Rückkoppelung und Reflexion. Ungeachtet mancher und sehr scharf ausgetragener Konflikte lief das Verfahren als solches nicht aus dem Ruder. Es wurde in seinen Prämissen und seiner Durchführung von allen Stakeholdern (wiederum mit Ausnahme einiger zentraler Wirtschaftsverbände) und Bürgerdelegierten auch im Rückblick überwiegend positiv bewertet. Ein wichtiges und keineswegs selbstverständliches Faktum des Verfahrens besteht darin, dass der Zeitplan im Wesentlichen eingehalten wurde.

Aus der politischen und speziell *policy-orientierten Perspektive* ist festzuhalten, dass die prinzipielle Zielsetzung einer drastischen und in Prozenten bezifferten Reduktion der Treibhausgase bis 2050 wie auch der zeitliche Rahmen von Beginn bis Abschluss des Verfahrens nicht zur Disposition der Beteiligten stand. Diesen vorgegebenen Rahmen haben das federführende Ministerium und weitere an Konzeption beteiligten Personen und Auftragnehmer allerdings offensiv und selbstbewusst ausgestaltet.

Nach den Kriterien einer offenen, breit angelegten, intensiven und zielorientierten Beteiligung sind einige strukturelle Probleme sowie kleinere, bereits weiter oben angesprochene Defizite festzuhalten. Fünf der strukturellen Probleme sind an dieser Stelle nochmals hervorzuheben:

- Eine problematische Vorgabe war der in den Koalitionsverhandlungen beschlossene Verzicht auf den parlamentarischen Weg eines Klimaschutzgesetzes. Es versteht sich, dass dieser Sachverhalt auch innerhalb des Parlaments, so auch von einzelnen Mitgliedern der Unionsfraktion, kritisch vermerkt wurde. Er hatte zudem bei manchen parlamentarischen Akteuren, etwa der Fraktion der Grünen, zu einem gewissen Desinteresse am Verfahren, mindestens aber zu einer abwartenden Haltung geführt, da man sich mit der Thematik ohnehin später, also in der heißen Phase der Entscheidungsfindung, befassen werden müsse. Aus dieser stark von den Realitäten des Machtspiels geprägten Sicht erscheint der Beteiligungsprozess im schlechtesten Falle als unverbindliches Vorgeplänkel. Durch eine solche Perspektive, und auch durch den Verzicht auf selbst eine symbolische Präsenz von Parlamentariern im Verfahren, wurde und wird die Legitimationsbasis des Verfahrens geschmälert. Das ist eine Konsequenz des Weges, den die Unionsparteien gegen die SPD, welche ein Klimaschutzgesetz bevorzugt hätte, durchgesetzt hatten.
- Ein zweites Defizit des Verfahrens war die Verengung des Kreises der Beteiligten auf die üblichen, auch im Vorfeld von Gesetzgebungsprozessen meist einbezogenen Stakeholder, in diesem Fall allerdings ergänzt durch die Bürgerdelegierten. Zwischen den gut organisierten Stakeholdern einerseits und den als Individuen agierenden, per Los bestimmten Bürgervertretern andererseits existieren jedoch auch Bürgerinitiativen, Kampagnennetzwerke und ähnliche, eher lose strukturierte Gruppen und Bewegungen. Diese waren, im Unterschied etwa zu den lokalen Agenda 21-Prozessen, in keiner Weise einbezogen. Insoweit bestand, gemessen am Kriterium einer breiten Beteiligung durchaus eine Repräsentationslücke. Es handelte sich im Wesentlichen um eine Veranstaltung von Experten, allerdings angereichert durch

die intern als „belebend“ bzw. „konstruktiv“ charakterisierte Komponente der Bürgerdelegierten. Dies ist einer der Gründe, warum das Verfahren nach außen hin keine aktivierende oder gar politisierende Wirkung entfaltete und selbst von politisch interessierten Durchschnittsbürgern kaum wahrgenommen wurde. Dies wiederum erleichterte es einigen auf Veto-Positionen getrimmten Wirtschaftsverbänden, über verfahrensexterne Stellungnahmen gleichsam aus dem Konvoi auszuscheren. In Reaktion darauf meldeten sich andere organisierte Spieler und Gegenspieler zu Wort. Die breitere politische Öffentlichkeit blieb jedoch auch nach diesen konträren Stellungnahmen indifferent.

- Ein drittes strukturelles Problem war die Komplexität des Verfahrens, das vor allem bei den Bürgerdelegierten, die das Verfahren als solches guthießen, wiederholt zu Fragen nach einzelnen Schritten, Kompetenzen, Funktionen und Rollen führte. Auch konnten die Bürgerdelegierten erst nach und nach die Position der organisierten Akteure kennenlernen. Möglicherweise hätten eine frühe Konsultation der Stakeholder, die schriftliche Stellungnahmen einfordert, für mehr Klarheit der Ausgangspunkte gesorgt. Eine solche Konsultation hätte dem eigentlichen Beteiligungsprozess vorgeschaltet werden oder in einer frühen Phase der Beteiligung stattfinden können. Allerdings birgt ein derartiges Konsultationsverfahren, wie es vielfach im Gesetzgebungsprozess praktiziert wird, auch das Risiko, dass frühzeitig die Standpunkte der Stakeholder zementiert und Lernprozesse bzw. Annäherungen bei Konfliktmaterien erschwert worden wären.
- Ein viertes, den Regisseuren des Verfahrens durchaus bewusstes Problem ist die geringe Repräsentanz von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in einem Verfahren, das immerhin auf den Zeithorizont von 2050 zielt – ein Zeitpunkt, zu dem ein guter Teil der älteren Verfahrensbeteiligten schon unter der Erde liegen wird. Versuche, die Unterrepräsentation der jüngeren Generation zumindest in den anfänglichen Bürgerversammlungen durch eine Gewichtung zu korrigieren, blieben erfolglos. Die prinzipiell bestehende Möglichkeit, diese Generation innerhalb des Verfahrens durch ein Jugendforum oder ähnliches zu repräsentieren, wurde nicht realisiert.
- Das fünfte und vielleicht wichtigste strukturelle Problem war der allgegenwärtige Zeitdruck und, damit verbunden, eine zu geringe Flexibilität in der Vorbereitung, Ausgestaltung und Nachbereitung einzelner Verfahrensschritte, aber auch hinsichtlich des Einbaus von zunächst nicht vorgesehenen Elementen und Zwischenschritten. Diese Situation führte unter anderem dazu, dass vor allem gegen Ende des Beteiligungsprozesses Voten zu einzelnen Maßnahmen im seriellen Schnellverfahren abgegeben wurden, ohne dem durchaus vorhandenen Bedürfnis nach Begründungen und Spezifizierungen Rechnung tragen zu können. Der Imperativ des Zeitdrucks und damit verknüpfte Nebenfolgen wurden von allen Beteiligten als ein Grundproblem des Verfahrens bezeichnet.

Dass dieses Verfahren von Interessenkonflikten begleitet würde, war abzusehen. Insbesondere ergab sich eine Frontstellung zwischen dem „harten Kern“ der Wirtschaftsverbände und dem „harten Kern“ der Umweltverbände – eine Konstellation, die im Zuge des Verfahrens eher schärfere Konturen annahm. Sie erfuhr allerdings insofern eine Modifikation, als in der Gesamttendenz die Positionen der Umweltverbände⁷¹ bei Vertretern der Kommunen, der Bundes-

⁷⁰ Der Sachverhalt, dass die Bertelsmann-Stiftung eine Begleitforschung (in Zusammenarbeit mit einer Gruppe der Universität Mainz) auf eigene Faust und Rechnung in Gang setzte und dafür das Einverständnis des BMUB einholte, ist insofern problematisch, als hier ein finanzstarker interessierter Akteur auf den Plan trat, der dem BMUB aus Gründen der Kostenersparnis willkommen war. Damit wurde jedoch das Gebot einer öffentlichen Ausschreibung unterlaufen, bei der das Beste unter konkurrierenden Angeboten den Zuschlag erhalten soll. Das hätte zwar zusätzliche Kosten verursacht, wäre jedoch der Größe und Ambition eines solchen Beteiligungsprojekts angemessen gewesen.

länder und vor allem der Bürgerdelegierten Unterstützung fanden. Die Vertreter der machtbewussten und mächtigen Wirtschaftsverbände, insbesondere BDI und DIHK, gerieten dadurch in die Defensive und reagierten gelegentlich mit einer relativ pauschalen inhaltlichen und verfahrensbezogenen Kritik. Sie waren allerdings von Anfang bis Ende des Verfahrens an allen Etappen beteiligt, kannten die Spielregeln und stellten sich mit Erfolg zur Delegiertenwahl. In dem Maße, wie jedoch klar wurde, dass sie für ihre Positionen kaum die Zustimmung der übrigen Stakeholder und der Bürgerdelegierten erlangen konnten, trugen sie ihre Kritik auch in die Öffentlichkeit bzw. in die ihnen zugänglichen Ressorts, die Wirtschaftsministerkonferenz und in wirtschaftsnahe Kreise.

Gegenwärtig werden unter Bezugnahme auf Entwürfe und Kommentare, die überwiegend nicht für die Öffentlichkeit bestimmt waren, aber dennoch allen Interessierten vorliegen, heftige Konflikte ausgetragen, welche von durchaus bekannten politischen Voreinstellungen und Interessen getragen sind. Obgleich die formelle Ressortabstimmung aufgrund eines Vorbehalts des Kanzleramts (die sog. „Frühkoordination“) noch gar nicht offiziell begonnen hatte, fanden bereits Verhandlungen auf der Ebene der Staatssekretäre (und vielleicht darüber hinaus) statt. Inzwischen hat auch das Bundeskanzleramt, das bereits zuvor in einer nicht-öffentlichen Kommentierung des schon ohnehin abgeschwächten Entwurfs zum Klimaschutzplan eine Reihe von Warnschildern aufgestellt hatte, ein noch deutlicheres Signal gesetzt. Damit wurden, entgegen dem Willen des Umweltministeriums, weitere Abstriche erzwungen. Das vorerst letzte Wort zum Klimaschutzplan 2050 wird das Kabinett mit seiner im November 2016 anstehenden Entscheidung sprechen – dies jedoch erwartbar nicht primär unter dem Gebot der konsequenten Erfüllung klimapolitischer Versprechen, sondern unter dem Vorzeichen koalitionspolitischer Profilierungsversuche im Hinblick auf anstehende Bundestagswahlen und des zunehmenden Drucks der Lobbyisten. Für die Entfaltung eines solchen Drucks gab es während der zwei Jahre nach den Koalitionsverhandlungen noch kein starkes Motiv. Das änderte sich mit dem Pariser Gipfel im Dezember 2015, der einen überraschenden klimapolitischen Sprung nach vorn bedeutete. Den lobbyistischen Druck steigerte der vor diesem Hintergrund ausgearbeitete Maßnahmenkatalog vom März 2016, der über vage Formulierungen hinausgeht und insbesondere Aussagen darüber trifft, in welchen Sektoren bis wann welche Einsparziele zu realisieren seien. Diese Vorschläge stießen bei Schwergewichten unter den Wirtschaftsverbänden auf erbitterten und nicht folgenlosen Widerstand. Dessen Effekt ist bereits daran erkennbar, dass der ursprüngliche Entwurf des Umweltministeriums vom April 2016 in zwei weiteren Etappen durch die Einflussnahme des Wirtschaftsministeriums und des Bundeskanzleramts eindeutig verwässert wurde.

Wie alle Beteiligungsverfahren, die auf die keineswegs triviale Funktion einer bürgernahen und problemorientierten Sammlung von Gesichtspunkten, Erwartungen und Vorschlägen zielen, stellt sich auch in diesem Fall ein Grundproblem: Die zeitliche, soziale und organisatorische Trennung des keineswegs von Interessen und Machtkämpfen freien Inputprozesses vom darauf folgenden Prozesses der Herstellung bindender Entscheidungen durch formell zuständige Organe, also Regierung und/oder Parlament. Diese strikte Grenze kann nur in dem Maße aufgeweicht werden, wie ein sachlich fundierter und durch breite und faire Verfahren legitimer Input zustande kommt, über dessen weiteres Schicksal eine engagierte Bürgerschaft wacht.

Solange die organisierte wie nicht organisierte Bürgerschaft den Eindruck hat, ihr Input in den politischen Prozess würde ernst genommen und sachlich gewürdigt, entsteht auch dann kein legitimatorisches Problem, wenn Abweichungen von Willen der involvierten Bürgerschaft plausibel und sachbezogen begründet werden. Werden dagegen politische Entscheidungen wider besseres Wissen als „alternativlos“, als Ergebnis von „Sachzwängen“ oder als Resultat eines Parallelogramms von Kräften dargestellt, dem selbst die Politik mehr oder weniger ohnmächtig gegenüberstehe, so entfaltet das Beteiligungsverfahren eine destruktive Wirkung in mehrfacher Hinsicht. Es frustriert die Beteiligten, es demotiviert im Hinblick auf künftige Beteiligungsangebote, und es untergräbt das ohnehin erheblich gestörte Vertrauen in die politischen Organe und in das politische Personal.

Auch im vorliegenden Fall öffnet sich eine Kluft zwischen der Praxis eines ehrgeizigen, aufwendigen, komplexen und äußerst transparenten Verfahrens einerseits und der Missachtung oder gar Diskreditierung von dessen Ergebnissen durch die Politik unter dem Druck starker wirtschaftlicher Interessen. Anstatt sich daran zu machen, die Wirtschaft in langfristiger Perspektive sozial- und umweltverträglich umzubauen, ohne ihre aggregierte Leistungsfähigkeit zu untergraben, werden in lernresistenter Beharrung jene Bastionen verteidigt, die kurz- und mittelfristige Profitabilität sichern sollen. Es ist bemerkenswert, dass die Bürgerdelegierten, die aus einem Kreis von zufällig ausgewählten Personen gelost wurden und insofern nicht schon a priori das Anliegen einer klimafreundlichen Politik verinnerlicht hatten, dieses Anliegen mit zunehmender Intensität und Geschlossenheit vertraten. Dies spricht für die Qualität eines Verfahrens, das Raum für Lernprozesse bot.

Den Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050 als eine Beruhigungsspielle, als einen Modus symbolischer Akzeptanzbeschaffung in instrumenteller Absicht zu behandeln, hieße die ohnehin schon vorhandene Entfremdung zwischen Bürgerschaft und „politischer Klasse“ zu verstärken. Wer bürgerschaftliches und zivilgesellschaftliches Engagement auf die Funktion bloßer Ideenproduktion reduziert (Motto: „Der Mohr hat seine Schuldigkeit getan, er kann gehen.“), wer dieses Engagement als Beschäftigungstherapie für notorisch Unzufriedene auf Nebenschauplätzen versteht oder ihm vor allem eine Ventilfunktion („Dampf ablassen“) zubilligt, unterschätzt den Grad an politischer Reife wie auch Mobilisierungs- und Konfliktfähigkeit der Bürgerschaft in diesem Lande.

71 Diese Positionen gehen teilweise über die im Klimaabkommen von Paris abgesteckten Ziele hinaus. Dies hat auch die Umweltverbände veranlasst, im April 2016, also unmittelbar nach Vorlage des Maßnahmenkatalogs, mit einem eigenständigen „Klimaschutzplan der Zivilgesellschaft“ an die Öffentlichkeit zu gehen. Dieser Plan fand die Unterstützung von rund 40 – und später noch weiteren Verbänden und Organisationen, darunter die großen Umweltverbände (Greenpeace, WWF, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland und Verkehrsclub Deutschland), aber auch die kirchlichen Entwicklungsorganisationen Misereor und Brot für die Welt sowie Oxfam. Siehe: http://www.die-klima-allianz.de/wp-content/uploads/Klimaschutzplan2050_WEB-1.pdf

Anhang

Liste der durchgeführten Interviews

- 22.08.2016: Tobias Austrup, Greenpeace Deutschland
- 23.08.2016: Benjamin Greiner, Öko-Institut
- 24.08.2016: Karsten Smid, Greenpeace Deutschland
- 24.08.2016: Tobias Pforte-von Randow, Germanwatch
- 24.08.2016: Frederik Moch, DGB
- 26.08.2016: Andreas Kleinsteuber, IKU GmbH
- 26.08.2016: Dr. Christiane Averbeck, Klima-Allianz Deutschland
- 29.08.2016: Michael Müller-Görnert, Verkehrsclub Deutschland (VCD)
- 29.08.2016: Susanne Oberhauser-Hirschhoff, Bürgerdelegierte
- 29.08.2016: Christoph Okpue, Ontopica GmbH
- 30.08.2016: Jürgen Schäfer, Bürgerdelegierter
- 30.08.2016: Dr. Michael Weltzin, Fraktionsmitarbeiter Die Grünen
- 30.08.2016: Julia Repenning, Öko-Institut
- 31.08.2016: Lena Judick, IFOK GmbH – Institut für Kommunikationsentwicklung
- 31.08.2016: Andrea Meyer, BMUB
- 01.09.2016: Christoph Zeiss, Wuppertal Institut
- 01.09.2016: Dr. Daniel Vallentin, Wuppertal Institut
- 01.09.2016: Sebastian Schneider, Bürgerdelegierter
- 07.09.2016: Harald Uphoff, Bundesverband Erneuerbare Energien (BEE)
- 07.09.2016: Martin Krings, Ministerium für Umwelt/Nordrhein-Westfalen
- 02.09.2016: Martina Richwien, IFOK GmbH – Institut für Kommunikationsentwicklung
- 02.09.2016: Dr. Michael Münnich, BMUB
- 06.09.2016: Dr. Rupert Ebner, Stadt Ingolstadt/Referat Gesundheit, Klimaschutz und Umwelt

Zitierte Literatur*

- Ackerman, Bruce (1989): Why Dialogue? *Journal of Philosophy* 86, S. 5–22.
- Alcántara, Sophia/Bach, Nicolas/Kuhn, Rainer/Ullrich, Peter (2016): *Demokratietheorie und Partizipationspraxis. Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bachrach, Peter (1970): *Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft. Eine kritische Analyse* (orig. 1967). Frankfurt/M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Barber, Benjamin (1984): *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- BertelmannStiftung (o.J.): *Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung. Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken*. Gütersloh: BertelmannStiftung.
- Dahl, Robert A. (1994): A Democratic Dilemma: System Effectiveness Versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly*, Jg. 109, Heft 1, S. 23–34.
- Dietz, Matthias/Garrelts, Heiko (2013): *Die internationale Klimabewegung. Ein Handbuch*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Dingwerth, Klaus/Pattberg Philipp Pattberg (2006): Was ist Global Governance? *Leviathan*, Jg. 34, S. 377–399
- Ferree, Myra Marx, Jürgen Gerhards, William Gamson, Dieter Rucht (2002): Four Models of the Public Sphere in Modern Democracies. *Theory and Society*, Jg. 31, Heft 3, S. 289–324.
- Fishkin, James (2009): *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fritsche, Miriam/Nanz, Patrizia (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Geis, Anna 2005, *Regieren mit Mediation: Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Geißel, Brigitte/Joas, Marko (Hrsg.) (2013): *Participatory Democratic Innovations in Europe: Improving the Quality of Democracy?* Leverkusen: Budrich Verlag.
- Gronlund, Kimmo/Bachtiger, Andre/Setala, Maja (Hrsg.) (2014): *Deliberative Mini-publics: Involving Citizens in the Democratic Process*. Colchester/UK: ECPR Press,
- Habermas, Jürgen et al. (1961): *Student und Politik*. Neuwied: Luchterhand.
- Habermas, Jürgen (1973): *Wahrheitstheorien*. In: Helmut Fahrenbach (Hrsg.): *Wirklichkeit und Reflexion. Walter Schulz zum 60. Geburtstag*. Pfullingen: Neske, S. 211–265.
- Habermas, Jürgen (1984): *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Kaase, Max (1982): Partizipatorische Revolution – Ende der Parteien? In: Joachim Raschke (Hrsg.): *Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 173–189.
- List, Christian/Luskin, Robert C./Fishkin, James S./McLean, Iain (2013): Deliberation, Single-Peakedness, and the Possibility of Meaningful Democracy: Evidence from Deliberative Polls. *The Journal of Politics*, Jg. 75, Heft 1, S. 80–95.
- Luhmann, Niklas (1969): *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1971): *Komplexität und Demokratie*. In: ders.: *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 35–45.
- Nanz, Patrizia/Kamlage, Jan-Hendrik/Richter, Ina (2015): *Transformationen von Gesellschaft und Technik*. In: Lars Holstenkamp/Jörg Radtke (Hrsg.): *Energiewende und Partizipation*. Wiesbaden: Springer Verlag
- Naschold, Frieder (1969): *Organisation und Demokratie*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Renn, Ortwin et al. (2014): *Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsvorhaben der Energiewende*. In *Helmholz Allianz ENERGY-TRANS, Policy Brief 01/2014*.
- Roth, Roland (2011): *Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation*. Hamburg: edition Körber-Stiftung.
- Roth, Roland (2014): *Junge Bürgerschaft – Kinder und Jugendliche übernehmen Verantwortung*. Gütersloh: BertelsmannStiftung.
- Rucht, Dieter (2012a): Akzeptanzbeschaffung als Legitimationsersatz: Der Fall Stuttgart 21. In: Anna Geis/Frank Nullmeier/Christopher Daase (Hrsg.): *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen*. *Leviathan Sonderband 27/2012*. Baden-Baden: Nomos, S. 339–338.
- Rucht, Dieter (2012b): *Deliberation as an ideal and practice in progressive social movements*. In: Kenneth Newton/Brigitte Geissel (Hrsg.): *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?* London: Routledge, S. 112–134.
- Römmele, Andrea/Banthien, Henning (Hrsg.) (2013): *Empowering citizens. Studies in collaborative democracy*. Baden-Baden: Nomos.
- RWE Stiftung für Energie und Gesellschaft (2015): *Akzeptanz, Partizipation und Bürgerbeteiligung*. Essen.
- Scharpf, Fritz W. (1971): *Planung als politischer Prozeß*. *Die Verwaltung*, Jg. 4, Heft 1, S. 1–30.
- Schumpeter, Joseph A. (1975⁴): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* (orig. 1942). München: Francke Verlag.
- Schwalb, Lilian/Walk, Heike (Hrsg.) (2007): *Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Röcke, Anja (2010): *Der Bürgerhaushalt in Europa: eine realistische Utopie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Steffek, Jens/Kissling, Claudia/Nanz, Patrizia (2008): *Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?* Basingstoke/UK, New York: Palgrave Macmillan.
- van den Daele, Wolfgang/Neidhardt, Friedhelm (1996): „Regierung durch Diskussion“ – Über Versuche, mit Argumenten Politik zu machen. In: diess. (Hrsg.): *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren* (WZB-Jahrbuch 1996). Berlin: sigma. S. 9–50.
- Webler, Thomas/Wiedemann, Peter M. (Hrsg.) (1995): *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*. Dordrecht: Kluwer.

* Die umfangreichen Dokumentationen des BMUB zum gesamten Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050 sind in diesem Literaturverzeichnis nicht ausgewiesen. Hinweise und Belege von Zitaten aus externen Stellungnahmen, Presseberichten etc. sind in den jeweiligen Fußnoten zu finden.

➡ Greenpeace ist eine internationale Umweltorganisation, die mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen kämpft. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik, Parteien und Industrie. Rund 580.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden einen Beitrag an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt.