

Der erste österreichweite Klimarat der Bürger:innen: partizipative Deliberation gescheitert oder gelungen?

Scherhauber, Patrick; Plöchl, Jana; Buzogány, Aron

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Scherhauber, P., Plöchl, J., & Buzogány, A. (2023). Der erste österreichweite Klimarat der Bürger:innen: partizipative Deliberation gescheitert oder gelungen? In J. Fritz, & N. Tomaschek (Hrsg.), *Partizipation: Das Zusammenwirken der Vielen für Demokratie, Wirtschaft und Umwelt* (S. 29-41). Münster: Waxmann. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-90032-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-SA Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-SA Licence (Attribution-NonCommercial-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Patrick Scherhauser, Jana Plöchl & Aron Buzogány

Der erste österreichweite Klimarat der Bürger:innen: partizipative Deliberation gescheitert oder gelungen?



Judith Fritz,
Nino Tomaschek (Hrsg.)

Partizipation

Das Zusammenwirken der Vielen
für Demokratie, Wirtschaft
und Umwelt

University – Society – Industry,
Band 12, 2023, 230 Seiten, br., 34,90 €,
ISBN 978-3-8309-4731-8
E-Book: 30,99 €,
ISBN 978-3-8309-9731-3

© Waxmann Verlag GmbH 2023



WAXMANN

Steinfurter Str. 555
48159 Münster

Fon 02 51 – 2 65 04-0
Fax 02 51 – 2 65 04-26

info@waxmann.com
www.waxmann.com

Mehr zum Buch [hier](#).

Der erste österreichweite Klimarat der Bürger:innen: partizipative Deliberation gescheitert oder gelungen?

Patrick Scherhauser, Jana Plöchl & Aron Buzogány

1. Einleitung

Liberalen Demokratien bauen im Kern auf Mechanismen der Repräsentativität auf. Damit ist gemeint, dass Bürger:innen im Rahmen von wiederkehrenden, fairen und möglichst inklusiven Wahlen Parteien und Politiker:innen in die Position bringen, für einen bestimmten Zeitraum Entscheidungsmacht auszuüben. Kontrolliert wird dieses System von Herrschaft durch bürgerliche und politische Freiheitsrechte wie zum Beispiel die Rede-, Informations- und Organisationsfreiheit, das Petitionsrecht oder das Recht auf Freizügigkeit. In manchen Staaten, wie auch in Österreich, wird dieses Modell einer repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische Mittel wie Volksabstimmungen, Volksbefragungen oder Volksbegehren ergänzt.

An diesem gut darstellbaren und bekannten Bild von Demokratie wird jedoch zunehmend kritisiert, dass es sich erstens auf wenige konstitutive Momente bzw. Zeitpunkte der Mitbestimmung durch Bürger:innen beschränkt, und dass es zweitens im Wahlvolk wenig zur Förderung des Selbstbestimmungsprinzips bzw. eines Gefühls der Selbstwirksamkeit beiträgt (Cruikshank, 1999; Hammond, 2021; Smith, 2021). Da Wahlen oft mit Staatsangehörigkeit verknüpft sind, wirken sich darüber hinaus noch andere Exklusionsmechanismen auf die repräsentative Demokratie aus. In Wien ist beispielsweise ungefähr ein Drittel der Bevölkerung ab 16 Jahren auf Bundes- und Landes- bzw. Gemeindeebene nicht wahlberechtigt – Tendenz steigend (Stadt Wien, 2020).

Der repräsentativen Demokratie, so Vertreter:innen postliberaler Konzepte, müssen daher weitere ergänzende Entscheidungsfindungsprozesse hinzugefügt werden (Pateman, 1970; Fishkin, 1991; Habermas, 1992). Neben den bestehenden demokratisch legitimierten Instanzen wie dem Parlament sollen Bürger:innen und ihr Wissen verstärkt mitentscheiden dürfen. Dies kann einerseits durch deliberative Verfahren (z. B. Planungszellen, Deliberative Polling) geschehen, wo gut informierte Bürger:innenentscheide oder -gutachten für den politischen Prozess entwickelt werden. Andererseits kommen partizipative Methoden (z. B. Open-Space-Konferenz, Planning for Real) zum Einsatz, wo kreative oder integrative Lernprozesse angestoßen werden, mit dem Ziel, das Selbstbestimmungsprinzip der Teilnehmenden zu stärken (Nanz & Fritsche, 2012). Darüber hinaus existieren auch weitere partizipativ-deliberative Prozesse, die eine Mischung aus beiden Zugangsweisen vorsehen – dazu zählen zum Beispiel Konsensus-Konferenzen oder der in diesem Beitrag im Fokus stehende Klimarat, der im Fachjargon *Climate Citizen Assembly* heißt.

Diesen Methoden ist gemeinsam, dass sie darauf abzielen, die Qualität und Transparenz politischer Entscheidungsprozesse und Maßnahmen zu erhöhen und deren Akzeptanz in der Bevölkerung zu steigern. Das demokratische System erfährt – so die Überlegung – eine Verbesserung durch diese partizipativ-deliberativen Elemente (Nanz & Leggewie, 2016). Fiorino (1989; 1990) unterscheidet hier drei Dimensionen. Erstens findet eine Demokratisierung statt, indem Bürger:innen an

Entscheidungen, die sie betreffen, auch mitwirken können. Zweitens kann auf einer instrumentellen Ebene beispielsweise Vertrauen aufgebaut, Bewusstsein erhöht, Widerstand kanalisiert oder soziales Lernen angestoßen werden. Drittens sollen Bürger:innen als Expert:innen ihres eigenen Lebensumfeldes substanziell zu besseren Entscheidungen beitragen bzw. die Entscheidungsqualität erhöhen.

Nachdem in vielen europäischen Ländern bereits Klimaräte durchgeführt wurden, die bekanntesten davon wohl in Irland, Frankreich und Großbritannien, fand von Jänner bis Juni 2022 erstmals auch in Österreich auf Bundesebene ein eigener Klimarat der Bürger:innen¹ statt. Dieser hatte die Aufgabe, konkrete Vorschläge und Maßnahmen zur Erreichung des Ziels der Klimaneutralität bis 2040 auszuarbeiten.

Dieser Beitrag beruht weitgehend auf dem empirischen Material und Erkenntnissen des offiziellen Evaluationsberichts des Klimarats, welcher im Jahr 2022 von einem Forschungsteam der Universität für Bodenkultur Wien im Auftrag des Bundesministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) und der European Climate Foundation verfasst wurde (Buzogány, Ehs, Plöchl & Scherhauber, 2022).² Im Mittelpunkt steht die Frage, wie vernünftige und durchdachte Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels durch zufällig ausgewählte Bürger:innen erarbeitet und im politischen Prozess umgesetzt werden können. Im Folgenden werden drei übergreifende Thematiken behandelt und diskutiert. Zunächst liefert ein Überblickskapitel Erklärungen zu den treibenden Kräften, zur Ausgestaltung und den Ergebnissen des Klimarats. Danach wird untersucht und aufgezeigt, wie der Klimarat mit der repräsentativen Demokratie interagiert und welche Wirkungen er bislang entfaltet hat. Im darauffolgenden Kapitel geht es um die Identifizierung von Lehren, die aus der Durchführung des Klimarats zu ziehen sind. In den Schlussfolgerungen werden die zentralen Aussagen nochmals zusammengefasst und mögliche Weiterentwicklungen partizipativ-deliberativer Entscheidungsprozesse diskutiert.

2. Der Klimarat – von der Initiative zu den Ergebnissen

2.1 Die Entstehung: politische Resolution, Prozessdesign und Rekrutierung der Mitglieder

Impulsgebend für die Einrichtung des österreichischen Klimarats war das österreichische „Klimavolksbegehren“ aus dem Jahr 2020, das die Organisation eines Bürger:innenbeteiligungsverfahrens zur partizipativen Erarbeitung sozial gerechter Klimaschutzmaßnahmen forderte. Das politische Mandat für den Klimarat bildete eine Entschließung des österreichischen Nationalrats vom 26. März 2021, welche von den beiden Regierungsparteien ÖVP (Österreichische Volkspartei) und Die Grünen sowie den NEOS (Das Neue Österreich und Liberales Forum) als einzige Oppositionspartei unterstützt wurde.

1 Der offizielle Name lautet „Klimarat der Bürgerinnen und Bürger“. In diesem Beitrag wird in Folge verkürzt jedoch von „Klimarat“ oder „Klimarat der Bürger:innen“ gesprochen.

2 Neben diesem Bericht gibt es noch einen zweiten offiziellen Evaluationsteil, der von der Universität für Weiterbildung Krems verantwortet wurde (Praprotnik, Ingruber, Nash & Rudenko, 2022). Auf einzelne Ergebnisse aus diesem Evaluationsbericht wird in diesem Beitrag explizit mit eigener Quellenangabe Bezug genommen.

Innerhalb der österreichischen Bundesregierung war das BMK federführend für die Umsetzung des parlamentarischen Entschließungsantrags verantwortlich. Nach einer europaweiten Ausschreibung wurde der Auftrag für die Planung und Durchführung des Klimarats an ein Konsortium aus drei österreichischen Organisationen vergeben, welche gemeinsam die Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Klimarat bildeten. Das Prozessdesign wurde in enger Zusammenarbeit mit dem BMK entwickelt, wobei die Organisator:innen mehrere österreichische und internationale Expert:innen für partizipativ-deliberative Prozesse konsultierten und auch den Austausch mit den Planungsbeauftragten und Moderationsteams bereits abgeschlossener nationaler Klimaräte aus anderen europäischen Ländern suchten. Stakeholder aus Politik, zivilgesellschaftlichen Organisationen oder Interessensvertretungen hatten dagegen wenig direkten Einfluss auf die Prozessgestaltung.

Die Rekrutierung der Teilnehmer:innen erfolgte – wie bei repräsentativen deliberativen Beteiligungsverfahren üblich (Paulis, Pilet, Panel, Vittori & Close, 2021) – durch eine zufällige, aber nach demografischen Merkmalen stratifizierte Auswahl (Statistik Austria, 2022). Die Klimaratsmitglieder glichen der österreichischen Gesamtbevölkerung in Bezug auf Geschlecht, Bildungsstand, Einkommen und Wohnort. Es wurden allerdings Selektionsverzerrungen hinsichtlich Alter, Geburtsland und Einstellungen zum Klimawandel sowie politischem Interesse und Engagement festgestellt (Praprotnik et al., 2022). Effektiv haben 84 Bürger:innen am Klimarat teilgenommen, obwohl im Entschließungsantrag noch von mindestens 100 Personen die Rede war.

2.2 Der Prozess: Treffen, inhaltlicher Austausch und Dialog

An sechs Wochenenden zwischen Jänner und Juni 2022 kamen die Teilnehmer:innen des österreichischen Klimarats abwechselnd in Wien und Salzburg zusammen, um von Samstagmittag bis Sonntagnachmittag gemeinsam Empfehlungen für Österreichs Klimapolitik zu erarbeiten. Wie bei derartigen Bürger:innenbeteiligungsverfahren üblich (OECD, 2020), lag der Fokus zu Beginn des Prozesses auf der Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse zum Klimawandel durch die fünfzehn Mitglieder des wissenschaftlichen Beirats, welche ein breites Spektrum an thematisch relevanter Expertise abdeckten. Die Kommunikation zwischen den Expert:innen und den Bürger:innen wurde professionell moderiert und der Austausch in verschiedenen Interaktionsformaten schuf Raum für unterschiedliche Bedürfnisse und Ausdrucksformen.

Die Integration des erworbenen Wissens fand hauptsächlich in der anschließenden Phase der Deliberation in Kleingruppen statt, in der das Abwägen verschiedener Handlungsalternativen und das Entwickeln konkreter Maßnahmenvorschläge im Mittelpunkt standen. Es gelang den Organisations- und Moderationsteams, eine konstruktive und motivierende Gesprächskultur unter den Teilnehmer:innen zu schaffen, die von gegenseitigem Respekt und Achtsamkeit geprägt war. Insbesondere konfliktbehaftete Themen wurden intensiv bearbeitet, um nach Möglichkeit eine konstruktive Einigung zwischen den Bürger:innen zu finden.

Zusätzlich zur wissenschaftlichen Expertise sollten in dieser Prozessphase auch unterschiedliche gesellschaftliche Interessen und Perspektiven in die Arbeit des Klimarats eingebunden werden. Die Bürger:innen tauschten sich hierfür im Zuge von

Stakeholderdialogen mit Vertreter:innen verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen und Interessensvertretungen aus. Auch interessierte Personen aus der breiten Öffentlichkeit hatten die Gelegenheit, sich im Rahmen einer Online-Umfrage in den Prozess einzubringen und die Ideen des Klimarats zu bewerten. Diese Formate zur Interaktion mit der Öffentlichkeit und zentralen Stakeholdern ermöglichten den Klimarät:innen einen Einblick in die Bedürfnisse und Sichtweisen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, erreichten allerdings (vor allem aufgrund der kurzen Dauer) nicht die hohe deliberative Qualität des Austauschs der Klimaratsmitglieder untereinander.

Unterstützt wurde der Klimarat von einem Pressteam, das regelmäßige Presseaus-sendungen und Informationen zum Prozess bereitstellte und insbesondere den Kontakt zu regionalen Medien suchte. Viele Teilnehmende beteiligten sich zudem aktiv an der Bewusstseinsbildung zum Klimaratsprozess, absolvierten Medientrainings und -auftritte und suchten den Austausch mit (politischen) Entscheidungstragenden und der interessierten Bevölkerung. Die Klimarät:innen wollen zudem die Umsetzung ihrer Vorschläge im Rahmen des von einigen Mitgliedern gegründeten „Verein des österreichischen Klimarats der Bürger:innen“³ kritisch weiter verfolgen. In Summe präsentierten die Teilnehmenden sich daher sowohl im Verlauf des Klimaratsprozesses als auch über das Prozessende hinaus als wichtige Multiplikator:innen, die bewusst auf ihr Lebensumfeld einwirken und ihre Erfahrungen in den öffentlichen Diskurs einbringen.

Die Entscheidung über die finalen Maßnahmenempfehlungen erfolgte schließlich am letzten Wochenende in Salzburg entlang des Konsent-Prinzips, bei dem die Zustimmung der Klimarät:innen zu den einzelnen Empfehlungen abgefragt und begründete schwerwiegende Einwände dokumentiert wurden (ARGE Klimarat, 2022, S. 91).

2.3 Die Ergebnisse: 93 Maßnahmenvorschläge mit dem Ziel Klimaneutralität 2040

Der abschließende Bericht des Klimarats der Bürger:innen umfasst 93 angenommene Maßnahmenvorschläge sowie sieben „Prinzipien für politisches Handeln“, welche bei der Umsetzung berücksichtigt werden sollen (ARGE Klimarat, 2022, S. 56–89). Diese Empfehlungen wurden Anfang Juli 2022 im Rahmen einer Pressekonferenz öffentlich präsentiert, wobei etwa die Hälfte der Vorschläge als neu bzw. innovativ einzustufen sind und über das aktuelle Regierungsprogramm zwischen ÖVP und Die Grünen hinausgehen. Auf konkrete Inhalte heruntergebrochen, zeigt sich, dass mehr als ein Drittel der Maßnahmen der Klimaratsmitglieder ambitioniertere Forderungen oder Ziele stellt, als sie derzeit in der österreichischen Klimapolitik vorgesehen sind. Der wissenschaftliche Beirat des Klimarats sieht zudem in den vorgeschlagenen Empfehlungen *„ein umfassendes Paket, das alle treibhausgasrelevanten Bereiche abdeckt und eine sinnvolle Kombination von Schub-, Anreiz- und Technologiemaßnahmen umfasst“* (ARGE Klimarat, 2022, S. 55).

Der Maßnahmenkatalog schreckt auch nicht vor potenziellen Streitpunkten wie Tempolimits (auf Bundes- und Landstraßen 90 km/h und auf Nebenstraßen 30 km/h)

3 <https://klimarat-verein.at/>.

oder einer Verlagerung der Flächenwidmungskompetenz von den Gemeinden auf die Landesebene zurück. Obwohl die Empfehlungen weitgehend einer sektoralen Logik folgen und wenig Fokus auf Querschnittsthemen sowie disruptive, transformative Ansätze legen, haben insbesondere die Maßnahmenvorschläge zu konfliktträchtigen Themen das Potenzial, eine breitere gesellschaftliche Debatte anzustoßen.

3. Die Wirkungen des Klimarats

Die Wirkungen eines Klimarats können anhand vieler Dimensionen gemessen werden. Diese können sich auf die klimapolitischen Empfehlungen beziehen, die als Ergebnis des Prozesses formuliert werden, auf eine bessere Integration der Schnittstelle zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis und auch auf eine veränderte Wahrnehmung der Demokratie und demokratischer Innovationen. Thorman und Capstick (2022) bezeichnen diese Aspekte als „Vermächtnis eines Klimarats“ (*legacy of climate assemblies*) und unterscheiden zwischen legislativem, demokratischem und öffentlichem Diskurs als relevante Wirkungsbereiche. Da die meisten Evaluationen kurz nach Beendigung des Prozesses durchgeführt werden, lassen sich Aussagen über mittel- bis langfristige Auswirkungen oft nur sehr begrenzt treffen. So ist auch dieser Beitrag nur knapp ein Jahr nach Abschluss des Klimarats geschrieben worden. Die folgenden Aussagen beziehen sich daher auf Wirkungen, die entweder bereits im offiziellen Evaluationsbericht (Buzogány et al., 2022) vorzufinden sind oder sich auf mediale Beobachtungen bis zum Mai 2023 stützen.

3.1 Der öffentliche Diskurs

Der für die Durchführung des Klimarats entscheidende parlamentarische Entschließungsantrag sah vor, die erarbeiteten Vorschläge an die Bundesregierung weiterzuleiten und den Abschlussbericht dem Klimakabinet⁴ und dem Nationalen Klimaschutzkomitee⁵ zur Diskussion vorzulegen. Dieses Mindestmaß der Beteiligung amtierender Verantwortungsträger:innen der repräsentativen Demokratie wurde auch eingehalten. Die Organisator:innen des Klimarats waren zudem intensiv bemüht, darüber hinaus politische Kontakte zu knüpfen und Verantwortlichkeiten herzustellen. So wurden bereits während des noch laufenden Prozesses vor allem Bürgermeister:innen und Vertreter:innen der Bundesländer eingeladen bzw. besucht und am Ende des Klimarats die Empfehlungen Entscheidungstragenden aller im Parlament vertretenen Parteien, den Mitgliedern des Umweltausschusses sowie dem Bundespräsidenten übergeben. Diese Übergaben und Kontaktaufnahmen haben in Summe zu einer hohen medialen Aufmerksamkeit geführt, wodurch der Klimarat am Ende des Durchführungszeitraums mit 53 Prozent einen relativ guten Bekanntheitsgrad in der österreichischen Bevölkerung erlangte (Praprotnik et al., 2022, S. 28). Wie

4 Das Klimakabinet besteht aus Mitgliedern der Bundesregierung sowie der Landesregierungen unter Vorsitz des Bundeskanzlers sowie der Ministerin für Klimaschutz (159/E XXVII. GP Entschließung des Nationalrates vom 26. März 2021).

5 Das Nationale Klimaschutzkomitee besteht aus verschiedenen Vertreter:innen der Parlamentsparteien, Sozialpartner, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft (Details siehe Klimaschutzgesetz – KSG BGBl. I Nr. 106/2011).

schon Medienanalysen aus anderen Ländern gezeigt haben (McGovern & Thorne, 2021), konzentrierte sich der Großteil der Berichterstattung allerdings auf die Prozessdimension und es gab nur wenige Anzeichen dafür, dass dadurch eine gesamtgesellschaftliche Diskussion über Klimapolitik oder partizipative demokratische Entscheidungsprozesse angestoßen wurde. Diese Schwerpunktsetzung hat letztendlich dazu geführt, dass nach dem Ende des Klimarats die mediale Aufmerksamkeit für das Thema rapide abgenommen hat.

3.2 Der legislative Diskurs

Trotz des Fehlens eines Follow-up-Mechanismus und entsprechender finanzieller Unterstützung seitens des zuständigen Ministeriums oder anderer Institutionen haben sowohl einzelne Organisator:innen als auch der Verein des österreichischen Klimarats der Bürger:innen eine Vielzahl an offiziellen und inoffiziellen Aktivitäten gesetzt, um die politische Umsetzung der Empfehlungen voranzutreiben. Diese reichten von klassischer Medienarbeit, teilweise auch gemeinsam mit Mitgliedern aus dem wissenschaftlichen Beirat oder dem Evaluationsteam, über öffentliche Veranstaltungen und Diskussionen bis hin zur Zusammenarbeit mit Schulen und Kindergärten. Darüber hinaus nahm das BMK, welches federführend die Durchführung des Klimarats verantwortete, einige der Forderungen direkt nach Abschluss explizit in Angriff, darunter zum Beispiel das Vernichtungsverbot von Neuwaren.

Die öffentliche Aufmerksamkeit hat sich aber erst wieder im November 2022 signifikant erhöht, als die offizielle Rückmeldung zu den Empfehlungen des Klimarats veröffentlicht und den Klimarät:innen übergeben wurde. In diesem über 130 Seiten umfassenden Bericht (BMK, 2022) werden im Namen aller betroffenen Bundesministerien Antworten bzw. Einschätzungen zu den 93 Maßnahmen geliefert, die durch Expert:innen aus der Verwaltung erstellt wurden. Die Empfehlungen des Klimarats werden zumeist sehr detailliert beantwortet, insbesondere dort, wo die zuständigen Ministerien bereits politische Grundlagen in Form von Strategien, Aktionsplänen, Gesetzen bzw. Gesetzesnovellen und Verordnungen geschaffen oder zumindest Initiativen gestartet haben. Bei einigen der Vorschläge fällt die Antwort jedoch sehr knapp aus, mit dem Verweis auf die Zuständigkeit einer anderen politischen Ebene, etwa die Europäische Union, die Bundesländer oder – bei notwendigen Veränderungen der Bundesverfassung – der Verfassungsgesetzgeber, sprich der Nationalrat und Bundesrat. Dies betrifft u. a. sehr entscheidende Bereiche wie das Thema der Bodenversiegelung bzw. den Vorschlag, Bebauungsfristen für unbebaute Baugrundstücke einzuführen oder die verpflichtende Ausstattung neuer und bestehender Dach-, Fassaden- und Industrieflächen mit Photovoltaikanlagen. Ersteres wird lapidar mit dem Satz beantwortet, dass dies nicht in die Zuständigkeit des Bundes fällt, letzteres mit dem Verweis auf das Baurecht der Bundesländer. In einem persönlichen Treffen mit der zuständigen Bundesministerin und weiteren Vertreter:innen des BMK hat sich eine Delegation des Klimaratsvereins dankbar über die umfassende Auseinandersetzung gezeigt, gleichzeitig wurde jedoch kritisiert, „dass viele dieser Antworten vage und unverbindlich bleiben, und vor allem ohne eine Zeitperspektive für deren Umsetzung sind“ (Verein des österreichischen Klimarats der Bürger:innen, 2022).

3.3 Der demokratische Diskurs

Ein weiterer wichtiger Aspekt von partizipativ-deliberativen Verfahren ist die Stärkung des Prinzips der Selbstbestimmung und Selbstwirksamkeit der Teilnehmenden während und nach der Veranstaltung. Wie der Evaluationsbericht zeigt, war der Klimarat in diesem Sinne auf der persönlichen Ebene sicherlich sehr einflussreich. Die Deliberation im Rahmen des Prozesses wurde entlang eines professionellen Kommunikationskonzepts gestaltet, das ein gutes Gleichgewicht zwischen passivem Zuhören und aktiver Beteiligung ermöglichte. Die Klimaratsmitglieder waren motiviert, die Privatsphäre der Mitglieder wurde respektiert, das gegenseitige Verständnis wurde gefördert und Gelegenheiten zur aktiven Beteiligung und Meinungsäußerung waren formal gleichmäßig verteilt. Diese demokratiepolitischen Qualitäten wurden vor allem durch die professionelle Arbeit der Organisator:innen und die eingesetzten Moderations- und Aktivierungsmethoden unterstützt. In dieser positiven Arbeitsatmosphäre demonstrierten die Bürger:innen ein hohes Maß an Selbstbestimmung und Selbstwirksamkeit und übernahmen zunehmend Verantwortung für den Klimaratsprozess und seine Ergebnisse. Zudem brachten sich während des Klimarats mehrere Teilnehmende durch öffentliche Vorträge oder Rundfunk- und Podcast-Interviews aktiv in öffentliche Debatten ein, in denen sie über ihre Lernerfahrungen im Rahmen des Prozesses berichteten. Als Höhepunkt dieses Wirkungsprinzips gilt sicherlich die Gründung des schon genannten Vereins des österreichischen Klimarat der Bürger:innen, um die Umsetzung der Empfehlungen nach Abschluss des Klimarats zu begleiten und gemeinsame Aktivitäten zu setzen.

Im Bereich der Wirkungen des Klimarats lässt sich zusammenfassend sagen, dass die mediale Aufmerksamkeit während der Laufzeit durchaus hoch war und damit den öffentlichen Diskurs beeinflusst hat. Obwohl Teilnehmende als auch Durchführende und die beteiligten Wissenschaftler:innen vom Prozess begeistert waren (Praprotnik et al., 2022; Diskurs. Das Wissenschaftsnetz, 2022), hielt sich die Unterstützung für diese partizipativ-deliberative Methode als demokratiepolitische Innovation in der Gesellschaft und Politik in Grenzen. Von einer gewollten Institutionalisierung derartiger Verfahren ist zumindest auf Bundesebene auch ein Jahr nach Beendigung keine Rede. Inwiefern sich die österreichische Klimapolitik von den 93 Empfehlungen inspirieren hat lassen, lässt sich in diesem kurzen Beobachtungszeitraum nicht abschließend beantworten. Es bleibt festzuhalten, dass kein Mechanismus der Verbindlichkeit hinter der Erstellung der Maßnahmen durch den Klimarat steht, obwohl die Literatur und auch einige internationale Praxisbeispiele aus anderen Politikfeldern durchaus Möglichkeiten aufzeigen, das Vermächtnis eines derartigen Verfahrens auch auf legislativer bzw. politischer Ebene zu stärken (Youngs, 2022; Bua & Bussu, 2023). Irland ist dafür ein bemerkenswertes Beispiel. Dort wurden bereits vier aufeinanderfolgende Bürger:innenversammlungen abgehalten, die im Anschluss insgesamt drei erfolgreiche Referenden (Volksabstimmungen) zu wichtigen politischen Ergebnissen wie dem Recht auf gleichgeschlechtliche Ehe oder der Legalisierung von Abtreibung nach sich zogen (Courant, 2021).

4. Die Lehren aus der Durchführung des Klimarats

Das folgende Kapitel untersucht die Bedeutung des Prozessdesigns für verschiedene Aspekte von Teilnahmeverfahren. Dabei können in Bezug auf den österreichischen Klimaratsprozess sowohl Best-Practice-Beispiele und Synergieeffekte als auch Herausforderungen und Zielkonflikte identifiziert werden.

4.1 Gelungene Integration von inhalts- und prozessbezogenen Gestaltungselementen

In der Prozessgestaltung des Klimarats gelang es den Organisator:innen, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen inhalts- und prozessorientierten Elementen herzustellen, was die Wichtigkeit einer iterativen Verbindung beider Ebenen für den Erfolg deliberativer Partizipationsprozesse unterstreicht. Neben der Expertise der Wissenschaftler:innen wurde auch das (Laien-)Wissen der Bürger:innen als gleichberechtigt und essenziell für das Gelingen des Prozesses dargestellt und der Austausch zwischen Personen mit unterschiedlichen Perspektiven in den Vordergrund gestellt. Dadurch gelang ein angemessenes Niveau an Wissensintegration. Das Wissen der Klimarät:innen wurde durch wissenschaftliche Erkenntnisse erweitert, aber nicht überlagert, und die Teilnehmenden konnten ihre eigenen Einstellungen im Kontext von wissenschaftlicher Expertise und anderen Standpunkten und Sichtweisen reflektieren. Das sonst übliche Spannungsfeld zwischen der Ausarbeitung guter, effizienter, detaillierter und umfassender Klimaschutzmaßnahmen und der Stärkung des Empowerments – im Sinne eines Lern- und Aufklärungsprozesses der Bürger:innen – wurde damit überzeugend überbrückt. Es lässt sich daher die gut begründete Annahme postulieren, dass ohne ausgiebigen Prozess kein Lernen möglich ist und ohne Lernen keine sinnvollen Ergebnisse entstehen.

Der österreichische Klimarat hebt sich zudem von der Tendenz einiger anderer Klimabürger:innenräte ab, den Klimawandel vorrangig als wissenschaftlich-technisches Problem darzustellen und bevorzugt technische Lösungsansätze zu thematisieren (Cherry et al., 2021). Stattdessen legte das Moderationsteam großes Gewicht auf den wertschätzenden und respektvollen Dialog, wodurch die Teilnehmenden das gemeinsame Aushandeln und Gestalten von Lösungsvorschlägen als zentrales Element demokratischer Prozesse erlebten. Im Rahmen eines solchen Prozessdesigns, bei dem die Prozessverantwortung klar bei den Teilnehmenden liegt, können Bürger:innen sowohl politische Selbstermächtigung erfahren als auch einen gemeinsamen Output produzieren, der weitaus größere Ambitionen für eine nachhaltige Zukunft vorsieht als eine bislang vorherrschende zögerliche nationale Klimapolitik (Clar & Scherhauber, 2021; Steurer, Buzogány, Scherhauber, Clar & Nash, 2023).

4.2 Potenziale zur Verbesserung der partizipativ-deliberativen Qualität

Möglichkeiten zur weiteren Stärkung des partizipativ-deliberativen Prozesses bestehen etwa in einem Mitbestimmungsrecht der Teilnehmer:innen bei der Wahl der wissenschaftlichen Expert:innen, welche im Fall des österreichischen Klimarats bereits vor Prozessbeginn ausgewählt wurden. Darüber hinaus könnte auch das Prinzip der Entscheidungsfindung gemeinsam mit den Bürger:innen festgelegt werden. Zwar ist das beim österreichischen Klimarat genutzte Konsent-Prinzip für die Ziele des Prozesses und die Gruppengröße angemessen, die Teilnehmenden könnten aber auch hier größeres Mitspracherecht erhalten. Ein Mitwirken von Expert:innen aus dem Bereich der partizipativen und deliberativen Demokratie(-theorie) bei der Durchführung des Bürger:innenrats kann Organisator:innen dabei unterstützen, diese Aspekte zu reflektieren und den Prozess entsprechend anzupassen. Auf der Inhaltsebene kann die Inklusion zusätzlicher sozial- und politikwissenschaftlicher Expertise im wissenschaftlichen Beirat helfen, den Bürger:innen ein besseres Verständnis für die Vor- und Nachteile verschiedener Politikinstrumente sowie für die unterschiedlichen Ebenen politischer Prozesse zu vermitteln.

4.3 Einfluss des Prozessdesigns auf die Ausgestaltung der Empfehlungen

Die Empfehlungen des Klimarats beinhalten überwiegend ehrgeizigere klimapolitische Maßnahmen als in der aktuellen österreichischen Politik vorgesehen. Dennoch zeigen die Maßnahmenvorschläge zwei Dilemmata auf, die sich in der Prozessgestaltung auf der inhaltlichen bzw. der prozeduralen Ebene ergeben:

Auf der Inhaltsebene fällt auf, dass die Empfehlungen sich hauptsächlich im Rahmen der etablierten sektoralen politischen Logik bewegen. Dies spiegelt den sektoralen Charakter der Deliberation im Klimaratsprozess wieder, welcher auch durch die fachspezifische, zumeist disziplinäre Expertise der beteiligten Wissenschaftler:innen verstärkt wurde. Das bereichsübergreifende Denken auf Systemebene wurde im Laufe des Prozesses zwar wiederholt thematisiert, fand aber in der Deliberationsphase dennoch wenig Beachtung. Um Querschnittsthemen stärker zu adressieren und sektorübergreifende klimapolitische Ziele formulieren zu können, wäre eine stärkere Berücksichtigung von Zielkonflikten sowie die Integration von Konzepten der sozialen oder Klimagerechtigkeit nötig. Ebenso müsste die globale Perspektive stärker betont werden, insbesondere durch Reflexion der Beziehungen zwischen den Ländern des globalen Nordens und Südens, welche im Prozess nur spärlich diskutiert wurden.

Auch die prozedurale Ebene beeinflusst maßgeblich die Ausgestaltung der Klimaratsempfehlungen, die prinzipiell sehr unterschiedliche Zielvorstellungen verfolgen können. Ist es Ziel eines deliberativen Beteiligungsprozesses, kohärente sektorale Maßnahmen zu entwickeln, die sich gut in das etablierte politische System einfügen und diesem im Anschluss zur Prüfung vorgelegt werden? Oder sollte der Schwerpunkt eher auf dem Abwägen verschiedener Handlungsalternativen und Zielkonflikte liegen, ohne Anspruch auf die Entwicklung kohärenter und „realistischer“ Lösungsvorschläge zu erheben? Während die erste Variante eine auf Konsens ausgerichtete Deliberation und Entscheidungsfindung voraussetzt, erfordert die intensive Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Perspektiven und Handlungsoptionen einen stärker

konfliktorientierten Austausch zwischen den Prozessteilnehmenden. Auf der Inhaltsebene wiederum wäre dafür die Einbeziehung kontroverser Positionen bei der Auswahl wissenschaftlicher Expertise nötig.

Der österreichische Klimarat demonstriert somit eingehend die hohe Relevanz der Prozessgestaltung für die Ergebnisse und Wirkungsweise partizipativ-deliberativer Verfahren. Entscheidungen über das Design eines Bürger:innenrats, etwa über die Gestaltung einer konsens- oder eher konfliktorientierten Deliberation, können sehr unterschiedliche Prozessverläufe bedingen und sollten daher wohlüberlegt und transparent mit Blick auf die Ziele des jeweiligen Beteiligungsprozesses getroffen werden.

5. Schlussfolgerungen

Eine der größten Herausforderungen bei der Planung und Durchführung eines Klimarats besteht darin, die zahlreichen Ansprüche und Erwartungen in Bezug auf Repräsentation (Input-Dimension), professionelle Umsetzung und Gestaltung (Prozess-Dimension) sowie politische Wirksamkeit (Output-Dimension) zu erfüllen. Dieses Problem konnte auch beim österreichischen Klimarat beobachtet werden, wo viele zivilgesellschaftliche Organisationen und Mitglieder der Partei Die Grünen starke Erwartungen in Bezug auf alle drei Dimensionen äußerten. Im Gegensatz dazu haben andere (z. B. ausgewählte Abgeordnete, insbesondere von der Freiheitlichen Partei Österreichs) den Klimarat pauschal kritisiert, unabhängig von der Ebene (Clar, Omann & Scherhauser, 2023).

Insgesamt fokussierte der Klimarat stark auf die Prozessdimension und damit auf die partizipativ-deliberative Erfahrung. Es gab ein solides, reflektiertes Prozessdesign mit einem klaren Ausdruck sowohl der inhaltlichen als auch der prozeduralen Verantwortung durch die Teilnehmenden. Auch die Wissensintegration verlief adäquat. Verschiedene gesellschaftliche und wissenschaftliche Perspektiven konnten gezielt diskutiert und Einstellungen sowie Erkenntnisse reflektiert werden. Die demokratiepolitische Befähigung der beteiligten Bürger:innen konnte dadurch gestärkt und ein Gefühl der Selbstbestimmung und -wirksamkeit vermittelt werden. Mit Hilfe des Klimaratsprozesses konnten die Bürger:innen einen gemeinsamen substanziellen Output produzieren, der wertvolle Anstöße vorwiegend für die nationale Klimapolitik liefert und Entwicklungspotenziale aufzeigt. Die zentrale Aufgabe eines Klimarats, also die Formulierung von Politikempfehlungen, hat der Prozess somit bravourös gemeistert und die Umsetzung der Maßnahmen obliegt in einer repräsentativen Demokratie ja immer noch den politischen Entscheidungstragenden. Trotzdem bleiben zwei Bereiche, die auch nach Abschluss eines Klimarats Beobachtung verdienen und weiterentwickelt werden müssen.

Erstens betrifft das die im Kapitel 4 beschriebenen Lehren, die aus der erstmaligen Durchführung eines bundesweiten Klimarats gezogen werden müssen. Dabei ist es aus unserer Sicht die wichtigste Regel, Klimaräte bitte nicht zu überfordern. Sie können nicht auf alle Dimensionen – Input, Prozess und Output – gleichzeitig fokussieren und dort ihr volles Potenzial entfalten. Wir empfehlen daher, dass künftige Räte – egal ob zum Thema Klimawandel oder zu anderen zentralen Zukunftsthemen wie Biodiversität, Armut, soziale Ungleichheit oder Gesundheit – sich auf eine

Dimension konzentrieren und gleichzeitig die beiden anderen Dimensionen berücksichtigen, wenn auch in geringerem Umfang. Daraus würden sich folgende mögliche Schwerpunkte ergeben:

- a) *Fokus auf Repräsentation (Input)*: Wenn die Durchführung des Rats darauf abzielt, die Akzeptanz oder Machbarkeit bereits bestehender (oder neuer) Ideen und Politiken zu testen, dann ist eine repräsentative Auswahl der Bevölkerung von großer Bedeutung. Ein solcher Ansatz würde die weitere Politikgestaltung und -implementierung durch etablierte demokratische Institutionen (z.B. das Parlament) stärken.
- b) *Fokus auf Durchführung und Gestaltung (Prozess)*: Wenn ein Rat der Bürger:innen ein Instrument für bürgerschaftliches Lernen und Empowerment sein soll, dann ist die prozedurale Dimension der partizipativen Deliberation entscheidend. Trotzdem bleibt selbst nach wiederholter Durchführung das Problem bestehen, dass auf nationalstaatlicher Ebene nur sehr wenige Bürger:innen letztendlich teilnehmen können. Somit ist es umso wichtiger, dass Erfolgsgeschichten über diese Beteiligungserfahrungen erzählt und professionell aufgearbeitet werden, die die Selbstwirksamkeit der Teilnehmenden beleuchten.
- c) *Fokus auf Wirksamkeit (Output)*: Wenn politische Passung und Verknüpfung mit bestehenden politischen Institutionen und dem politischen System wichtig sind, dann scheint eine stärkere Institutionalisierung solcher partizipativ-deliberativer Methoden und Prozesse unabdingbar. Dies kann durch (neue) Gesetze geschehen oder auch durch ein nachhaltiges politisches Bewusstsein, dass diese Verfahren einen großen demokratiepolitischen Mehrwert darstellen.

Zweitens erscheint es auf einer Metaebene wichtig, die partizipativ-deliberativen Kapazitäten ganzer politischer Systeme zu fördern. Hier können verfassungspolitische Veränderungen der Gewaltentrennung in Richtung mehr Bürger:innenbeteiligung (Ruth, Welp & Whitehead, 2017) oder die direkte Beteiligung der Bevölkerung an Verfassungsänderungen (Contiades & Fotiadou, 2017) angedacht werden. In Anerkennung der Grenzen einzelner Methoden und Verfahren geht es im Kern um die systematische und systemische Weiterentwicklung der Demokratie (Smith, 2009; Parkinson & Mansbridge, 2012; Nanz & Leggewie, 2016). In Anlehnung an Demokratietheoretiker:innen wie Riedy und Kent (2017) kann unter dieser Vision ein System verstanden werden, in dem politische, zivilgesellschaftliche und unternehmerische Akteure und Institutionen partizipative und deliberative Ansätze zur Bearbeitung sozialer Konflikte und gesellschaftlicher Herausforderungen auf der Ebene des gesamten Systems unterstützen und selbst nutzen. Der erste österreichweite Klimarat der Bürger:innen war ein erster Schritt in diese Richtung.

Literatur

- ARGE Klimarat (2022). *Klimaneutralität bis 2040: Die Empfehlungen*. Wien. Verfügbar unter: <https://klimarat.org/wp-content/uploads/Klimarat-Endbericht-WEB.pdf> [10.06.2023].
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) (2022). *Rückmeldung zu den Empfehlungen des Klimarats der Bürger:innen*.

- rinnen und Bürger. Eine Einschätzung des BMK unter angemessener Berücksichtigung von Beiträgen der betroffenen Bundesministerien, insbesondere BMAW, BMBWF, BMF, BMKÖS, BML und BMSGPK. Wien: BMK.
- Bua, A. & Bussu, S. (Hrsg.). (2023). *Reclaiming Participatory Governance: Social Movements and the Reinvention of Democratic Innovation*. Taylor & Francis Group.
- Buzogány, A., Ehs, T., Plöchl, J. & Scherhauber, P. (2022). *Evaluation Report of the Austrian Climate Citizens' Assembly. Assessment of input, process, and output* (InFER Discussion Paper 1/2022). Vienna: University of Natural Resources and Life Sciences. Verfügbar unter: https://boku.ac.at/fileadmin/data/H03000/H73000/H73200/InFER_Discussion_Papers/Final_Report_Austrian_Climate-Citizens-Assembly__BOKU-part.pdf [10.06.2023].
- Cherry, C., Capstick, S., Demski, C., Mellier, C., Stone, L. & Verfuether, C. (2021). *Citizens' climate assemblies: Understanding public deliberation for climate policy* (project report). Cardiff University.
- Clar, C. & Scherhauber, P. (2021). Klimapolitik auf Österreichisch: „Ja, aber ...“. In Die Armutskonferenz, Attac & BEIGEWUM (Hrsg.), *Klimasoziale Politik. Eine gerechte und emissionsfreie Gesellschaft gestalten* (S. 31–40). bahoe books.
- Clar, C., Omann, I. & Scherhauber, P. (2023). Der österreichische Klimarat – ein Beitrag zur Weiterentwicklung von Demokratie und Politik? *Sozialwissenschaftliche Rundschau*, 3. (Im Erscheinen).
- Contiades, X. & Fotiadou, A. (2017). *Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitution*. Routledge.
- Courant, D. (2021). Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an “Irish Model” for Deliberative Democracy? *Frontiers in Political Science*, 2. <https://doi.org/10.3389/fpos.2020.591983>
- Cruikshank, B. (1999). *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects*. Cornell University Press.
- Diskurs. Das Wissenschaftsnetz (2022). *Wissenschaftler:innen des Klimarats begrüßen die ausführliche Antwort der Regierung, kritisieren jedoch fehlende politische Signale* (Pressemitteilung, 29.11.2022). Verfügbar unter: <https://www.diskurs-wissenschaftsnetz.at/wissenschaftlerinnen-des-klimarats-begrueessen-die-ausfuehrliche-antwort-der-regierung-kritisieren-jedoch-fehlende-politische-signale-pressemitteilung-29-11-2022/> [10.06.2023].
- Fiorino, D. J. (1989). Environmental risk and democratic process: a critical review. *Columbia Journal of Environmental Law*, 14 (2), 501–547. <https://doi.org/10.7916/cjel.v14i2.5781>
- Fiorino, D. J. (1990). Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms. *Science, Technology, and Human Values*, 15 (2), 226–243. <https://doi.org/10.1177/016224399001500204>
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. Yale University Press.
- Habermas, J. (1992). Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Demokratie. In H. Münkler (Hrsg.), *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie* (S. 11–24). Piper.
- Hammond, M. (2021). Democratic innovations after the post-democratic turn: between activation and empowerment. *Critical Policy Studies*, 15 (2), 174–191. <https://doi.org/10.1080/19460171.2020.1733629>
- McGovern, R. & Thorne, P. (2021). Citizens assemble: a study on the impact of climate reporting in the Irish media ‘before’, ‘during’ and ‘after’ the Citizens’ Assembly on ‘how the state can make Ireland a leader in tackling climate change’. *Irish Political Studies*, 36 (2), 214–234. <https://doi.org/10.1080/07907184.2020.1811970>
- Nanz, P. & Fritsche, M. (2012). *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren, Akteure, Chancen und Grenzen*. Bundeszentrale für politische Bildung.

- Nanz, P. & Leggewie, C. (2016). *Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*. Wagenbach.
- OECD (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Parkinson, J. & Mansbridge, J. (2012). *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge University Press.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>
- Praprotnik, K., Ingruber, D., Nash, S. & Rudenko, R. (2022). *Evaluation Report of the Austrian "Klimarat"*. UWK, *Assessment of the Perspectives of the Members and the Public*. University for Continuing Education Krems (UWK).
- Paulis, E., Pilet, J.-B., Panel, S., Vittori, D. & Close, C. (2021). The POLITICIZE dataset: an inventory of deliberative mini-publics (DMPs) in Europe. *European Political Science*, 20 (3), 521–542. <https://doi.org/10.1057/s41304-020-00284-9>
- Riedy, C. & Kent, J. (2017). *Systemic Impacts of Mini-publics. Report prepared for new Democracy Foundation*. University of Technology.
- Ruth, S. P., Welp, Y. & Whitehead, L. (2017). *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*. ECPR Press.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation. Theories of Institutional Design*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>
- Smith, G. (2021). *Can democracy safeguard the future? Democratic futures series*. Polity.
- Stadt Wien – Integration und Diversität (2020). *Integrations- & Diversitätsmonitor 2020*. Wien.
- Statistik Austria (2022). *Auswahlverfahren für den Klimarat der Bürgerinnen und Bürger 2021/22. Methodische Dokumentation und Ergebnisse*. Wien. Verfügbar unter: https://statistik.at/fileadmin/pages/300/methodenbericht_auswahlverfahren_klimarat.pdf [10.06.2023].
- Steurer, R., Buzogány, A., Scherhauser, P., Clar, C. & Nash, S. (2023). Governance und politische Beteiligung. In C. Görg, V. Madner, A. Muhar, A. Novy, A. Posch, K. Steininger & E. Aigner (Hrsg.), *APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben* (APCC SR Klima-freundliches Leben). Springer Spektrum. Verfügbar unter: <https://ssrn.com/abstract=4225548> [10.06.2023].
- Thorman, D. & Capstick, S. (2022). *Planning and Assessing the Impact and Legacy of Climate Assemblies* (KNOCA Briefing No. 4). Verfügbar unter: <https://knoca.eu/app/uploads/2022/04/KNOCA-briefing-4-impact-FINAL.pdf> [30.06.2023].
- Verein des österreichischen Klimarats der Bürger:innen (2022). *Ministerin Gewessler: Dies ist erst der Anfang* (Presseinformation, 28.11.2022). Verfügbar unter: <https://klimarat-verein.at/wp-content/uploads/2022/11/PA5-Bericht-BMK.pdf> [10.06.2023].
- Youngs, R. (2022). *Closing the Gap Between Citizen Participation and Mainstream Politics* (Carnegie Europe Working Paper). Carnegie Endowment for International Peace.