

# Partizipative Klimapolitik: Wie die Integration von Stakeholder- und Bürger\*innenbeteiligung gelingen kann

Daniel Oppold, Ortwin Renn

**Zusammenfassung:** Politisch Verantwortliche, die vor gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen wie der Entwicklung einer wirksamen Klimapolitik stehen, sind aufgrund der Komplexität und Tragweite der Materie mehr denn je auf die Beteiligung von Stakeholdern und Bürger\*innen angewiesen. Dies gilt insbesondere für die kommunale Ebene. In diesem Beitrag zeigen wir auf, welche Potenziale in der prozeduralen Integration von Stakeholder- und Bürger\*innenbeteiligung liegen und wie diese Kombination in der Praxis gelingen kann. Dazu bereiten wir zunächst die theoretischen und praktischen Kernmerkmale der verbreiteten Beteiligungsinstrumente Bürger\*innenrat und Runder Tisch auf. Anschließend analysieren wir zwei empirische Fallstudien, in denen jeweils sowohl eine Stakeholdergruppe als auch eine nach dem Zufallsprinzip geloste Bürger\*innengruppe im Rahmen eines Gesamtprozesses gemeinsam Empfehlungen für klimapolitische Maßnahmenkataloge erarbeitet haben. Unsere Analyse zeigt, dass integrierte Gesamtbeteiligungsprozesse bei einer sorgfältigen Strukturierung der Interaktionen zwischen Stakeholdern und zufällig ausgewählten Bürger\*innen sowie einem toleranten Umgang mit auftretenden Dissensen sachlich fundierte und politisch wirksame Ergebnisse erzielen können.

**Schlagworte:** Bürgerrat, Stakeholder-Beteiligung, Runder Tisch, Klimapolitik

## Participatory Climate Policymaking: Conditions for a successful integration of stakeholder and citizen participation

**Abstract:** Political decision-makers, who face challenges for society such as the development of an effective climate policy, are more dependent than ever on the participation of stakeholders and citizens due to the complexity and scope of the matter. This is especially true at the municipal level. In this paper, we show what potential lies in the procedural integration of stakeholder and citizen participation and how this combination can succeed in practice. To this end, we first review the theoretical and practical core features of the widespread participation instruments of citizens' assemblies (mini-publics) and stakeholder Round Tables. Following this conceptual part, we analyze two empirical case studies in which both a stakeholder group and a randomly selected group of citizens jointly developed recommendations. Our analysis shows patterns and preconditions of participation theory and practice that may influence the success of such integrated efforts for bringing citizens and stakeholders together.

**Keywords:** citizens' assembly, stakeholder participation, round table, climate policy

## 1 Einleitung: Bürger\*innen- und Stakeholderbeteiligung in der Klimapolitik

Die Transformation in Richtung Klimaneutralität fordert besonders die Kommunen heraus. Denn dort müssen viele der internationalen und nationalen Ziele umgesetzt und in lebensnahe Handlungen und Veränderungen übersetzt werden. Die Partizipation von Bürger\*innen und Stakeholdern ist dabei entscheidend. Denn in freiheitlich-demokratischen Gesellschaften können die tiefgreifenden Veränderungen, die auf dem Weg in eine klimaneutrale und nachhaltige Zukunft zu gestalten sind, nicht von oben verordnet werden. Vielmehr müssen sie im Dialog mit und auf Grundlage des Wissens der Einwohner\*innenschaft, der Wirtschaft, der organisierten Zivilgesellschaft und der Wissenschaft gestaltet werden (Rall, Hansen & Pauleit, 2019). Neben den etablierten und institutionalisierten Beteiligungsformen, z.B. im Planungsrecht, nutzen Kommunen deswegen zunehmend neue Ansätze wie „Runde Tische“, Bürger\*innenforen oder zufallsbasierte deliberative Verfahren, z.B. in Form von „Bürger\*innenräten“ (OECD, 2020; Bächtiger et al., 2014; Löw Beer, 2022). Sie ergänzen das bereits erprobte Instrumentarium dialogorientierter Bürger\*innenbeteiligung, mit dem Betroffene und organisierte Interessen als „Stakeholder“ in Entscheidungsfindungsprozesse eingebunden werden.

Da die Nutzung beider Stoßrichtungen dialogorientierter Beteiligung weder bei den rechtlich vorgeschriebenen noch bei den informellen Verfahren klar geregelt ist, ist eine sorgfältige und professionelle Gesamtprozessplanung notwendig, um die Verfahren in das bestehende Demokratiegefüge einzubinden und so ihre Wirksamkeit sicherzustellen. Einer Kombination bzw. funktionalen Integration unterschiedlicher Beteiligungsformen und der Verknüpfung mit bereits laufenden öffentlichen und politischen Diskursen zum Thema sowie dem legalen politischen Entscheidungsprozess kommen dabei besondere Bedeutung zu. Gelingt dies, können kommunale Entscheidungen zum Klimaschutz an inhaltlicher Qualität und Akzeptanz gewinnen. Darüberhinaus ist zu erwarten, dass konkrete Folgeprozesse und Projekte in der Kommune entstehen sowie Verhaltensänderungen und eigene Beiträge zur Klimaneutralität in ansässigen Organisationen, Firmen und Privathaushalten bewirkt werden (Curato et al., 2017). Eine zentrale Herausforderung für das Gelingen von Beteiligung (nicht nur) an klimapolitischen Entscheidungen und das Design der Verfahren, besteht darin, die Interessen der organisierten Bürger\*innenschaft, die wir hier als Stakeholder bezeichnen, mit den Werten und Zukunftsbildern der breiten Bevölkerung in Einklang zu bringen. Zum anderen gilt es, die Ziele einer effektiven Klimaschutzpolitik nicht durch die Verfahren zu verwässern oder zu verlangsamen.

In diesem Beitrag gehen wir der Frage nach, wie die Integration der Partizipation von Bürger\*innen und Stakeholdern in konsultativen Beteiligungsprozessen in der Praxis gelingen kann. Hierzu werden wir zunächst unser Verständnis von Bürger\*innenbeteiligung erläutern und die Beteiligungskonzepte *Bürger\*innenrat* und *Runder Tisch*, die für die Beteiligung von (nicht-organisierten) Bürger\*innen bzw. Stakeholdern häufig zum Einsatz kommen, anhand ihrer Kernmerkmale genauer vorstellen. Dabei heben wir die unterschiedlichen Beteiligungslogiken hervor, die diese Formate prägen: Zum einen die Berücksichtigung von Interessen und Werten pluraler Gruppen innerhalb der Gesellschaft und zum anderen die Logik einer gemeinsamen (Re-)Konstruktion des Gemeinwohls durch eine möglichst diverse Auswahl Betroffener, wie sie etwa durch Zufallsgremien erreicht werden kann (Hendriks,

Dryzek & Hunold, 2007; Kahane et al., 2013). Beide Perspektiven sind einerseits aus demokratietheoretischer Sicht bedeutsam, mit Blick auf die Anforderungen möglichst fairer und umfassender Inklusion im Rahmen deliberativer Aushandlungsprozesse. Zugleich zieht die Kombination einer Vielfalt von Interessen im Verbund mit gemeinwohlorientierten Perspektiven partizipationspraktische Erwägungen nach sich. Dementsprechend werden wir in den Blick nehmen, warum die Verbindung dieser beiden Beteiligungslogiken aus theoretischer Sicht vielversprechend erscheint und für die Weiterentwicklung der Beteiligungspraxis neue Möglichkeiten eröffnet. Welche Optionen gibt es, um gemeinsame Interessen, aber auch Konflikte zwischen den zufällig ausgewählten Bürger\*innen und den Vertreter\*innen von Interessengruppen konstruktiv zu adressieren? Mit Blick auf den deliberativen Anspruch des Gesamt-Beteiligungsvorhabens ist es nicht ausreichend, lediglich beide Voten nebeneinander zu stellen. Ziel ist vielmehr eine gegenseitige Verständigung beider Beteiligungsgruppen (Ehs & Mokre, 2021). Anhand zweier Fallstudien illustrieren wir, wie diese prozedurale Verknüpfung bereits erprobt wurde und werden dieses Vorgehen abschließend diskutieren. Das erste Fallbeispiel ist der „Erlanger Klimaaufbruch“ (2020). Das zweite ist die Entwicklung des Klimaplanes in Baden-Württemberg aus dem Jahr 2012. In beiden Fällen wurde versucht, die Beteiligung organisierter Interessen mit der Einbindung wissenschaftlicher Expertise und den Perspektiven von zufällig ausgewählten Bürger\*innen iterativ zu verzahnen und eine funktionale Anbindung des Beteiligungsprozesses an die Arbeit politischer Gremien sowie der Verwaltung zu gestalten. Unser Beitrag schärft den Blick auf kreative prozedurale Lösungswege zur Integration verschiedener Beteiligungsformate. Wir beabsichtigen damit, sowohl den theoretischen Diskurs rund um partizipative und deliberative Demokratie zu bereichern, aber auch für die Organisator\*innen von Beteiligungsprozessen hilfreiche Hinweise für ihre Praxis zu geben.

organisierte Intessen = Industrie und NGO's (?) bemäntelt mit „Wissenschaft“ und „Bürgerbeteiligung“ nehmen Einfluß auf die Politik (?)

## 2 Die prozedurale Verknüpfung von Stakeholder- und Bürger\*innenbeteiligung

### 2.1 Formelle und informelle Beteiligungsverfahren

Welche Beteiligungsformate sind mit Blick auf die eingangs genannten Anforderungen an eine Integration von Stakeholdern und zufällig ausgewählten Bürger\*innen unter der Bedingung eines effektiven Klimaschutzes vielversprechend? Um sich dieser Frage zu nähern, müssen zunächst einige Begrifflichkeiten geklärt werden: Unter Beteiligung von Stakeholdern und Bürger\*innen sollen nachfolgend alle Verfahren und Instrumente verstanden werden, bei denen Personen bzw. organisierte Gruppen (sog. Stakeholder) an der kollektiv wirksamen Willens- und Entscheidungsfindung aktiv mitwirken (Benighaus & Renn, 2016, S. 17). Reine Informationsveranstaltungen sind nach dieser Definition keine Beteiligungsverfahren. Das gilt auch für Umfragen oder den Einsatz von Marketinginstrumenten, wie Fokusgruppen oder Laborexperimente. Beteiligung erfordert die Offenheit für einen Willensbildungsprozess, in dem die Teilnehmenden zu Problemen und Lösungsoptionen Stellung beziehen und direkt oder indirekt, z.B. durch die Erstellung schriftlicher Gutachten, am Prozess der kollektiven Entscheidungsfindung mitwirken (Landwehr, 2012).

In der demokratietheoretischen Literatur gibt es eine Reihe von Konzepten, die sich mit der Partizipation von Personen außerhalb der rechtlich institutionalisierten Organe für kollektiv verbindliche Entscheidungen beschäftigen. Wir rekurrieren zum einen auf die Tradition der *participatory governance* (Fischer, 2012; Fritsch & Newig, 2012; Heinelt, 2018; Heinelt, Egner & Sack, 2022; Kern & Alber, 2009; Walk, 2008) und zum anderen auf die Tradition der *deliberative democracy* (Gutmann & Thompson, 2004; Bächtiger et al., 2018; Barber, 2003; Mansbridge, 2012). In unserem Verständnis bezieht sich „deliberativ“ auf die Art der Argumentation in einem diskursiven Kontext, der auf einen verständigungs- und gemeinwohlorientierten Diskurs auf der Basis eines fairen und kompetenten Austauschs von Argumenten abzielt, wobei die Zusammensetzung dieser deliberierenden Gremien nach den Prinzipien der *participatory governance* ausgestaltet werden, was eine möglichst inklusive Einbindung von Stakeholdern und Bürger\*innen und die gleichzeitige Berücksichtigung der Bedarfe der jeweiligen Beteiligengruppen umfasst (Renn, 2004).

Ausgehend von diesem Verständnis von Bürger\*innenbeteiligung lassen sich folgende Typen von Beteiligungsverfahren unterscheiden (WPKS, 2021; Renn, 2022):

- (1) formelle Entscheidungsverfahren, die bindende Wirkung für die Gesetzgeber\*innen haben. Beispiele sind Volksentscheide und Referenden, wie sie z. B. auf kommunaler Ebene oder in den Ländern in Deutschland geregelt sind;
- (2) gesetzlich vorgeschriebene Konsultationsverfahren, wie Anhörungen oder das Scoping-Verfahren bei Umweltprüfungen (SUP/UVP), etwa im Planungs- und Infrastrukturrecht, die eine Mitwirkung von Individuen und Gruppen an öffentlichen Planungen und Gesetzesvorlagen vorsehen;
- (3) sowie informelle, rechtlich nicht-vorgeschriebene Verfahren, die als Ergänzung oder Bereicherung der politischen Entscheidungsabläufe dienen. Solche informellen Verfahren kommen häufig in der Frühphase der politischen Entscheidungsfindung oder zur Begleitung und inhaltlichen Anreicherung eines politischen Prozesses zum Einsatz. Beispiele für diese nicht gesetzlich vorgeschriebenen informellen Verfahren sind etwa Bürger\*innenforen, Planungszellen, Runde Tische, oder Bürger\*innenräte. Bei diesen Verfahren besteht kein Rechtsanspruch auf Übernahme der Ergebnisse. Allerdings wird erwartet und durch entsprechende Prozessplanung sichergestellt, dass die Empfehlungen von den politischen Mandatsträger\*innen berücksichtigt, transparent weiterverwendet und – wenn möglich – auch in die politische Beschlussfassung integriert werden.

Im Folgenden steht die dritte Gruppe der informellen Beteiligungsverfahren im Fokus. Diese verfolgen das Ziel, im Vorfeld von Entscheidungsprozessen die Präferenzen von Stakeholdern und Bürger\*innen zu Handlungsoptionen einzuholen und an die jeweiligen politischen Entscheidungsträger\*innen als Ratschlag zu übergeben. Die meist sehr heterogenen Gruppen sollen auf der Grundlage ihrer unterschiedlichen Wahrnehmungen des zu behandelnden Problems deliberativ innovative Ideen entwickeln. Hauptzweck dieser Verfahren ist es, den demokratisch legitimierten Gremien zu erleichtern, sachgerechte, aber auch den Werten der betroffenen Bevölkerung entsprechende Entscheidungen zu treffen (Fishkin, 2018).

Im klimapolitischen Kontext dienen solche Verfahren zur Verbesserung der Entscheidungsqualität, des Einbeugs lokalen und erfahrungsorientierten Wissens sowie der Identifikation der Bevölkerung mit den energiepolitischen Maßnahmen (Bächtiger et al., 2014; WPKS, 2021). Dabei können gesetzliche Vorhaben (etwa Ausbauraten für erneuerbare Energien), planungsrechtliche Genehmigungsverfahren (etwa für Windparks) oder Über-

landleitungen) oder Verhaltensmaßnahmen (etwa Fahrverbote für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren) von den beteiligten Personen diskutiert und bewertet werden. Informelle Verfahren finden auf allen politischen Ebenen statt, sind aber vor allem im kommunalen und regionalen Rahmen verbreitet (Benighaus & Renn 2016).

## 2.2 Deliberative Beteiligung von Bürger\*innen: Das Modell Bürger\*innenrat

Die Beteiligung von nicht-organisierten Bürger\*innen wird in der Praxis meist am Ideal einer möglichst *inklusiven Bürger\*innenbeteiligung* ausgerichtet. Die Literatur umfasst eine Vielzahl von innovativen Verfahren, die dem Modell der deliberativen Bürger\*innenbeteiligung entsprechen (Überblick in: Bächtiger et al., 2018; Renn & Schweizer, 2020; OECD, 2020). Als besonders aussichtsreich erscheint das Format des Bürger\*innenrats (Bosse, Knoppik & Wiedmann, 2021; WPKS, 2021). Es zielt durch die Rekrutierung der Teilnehmenden per Zufallsauswahl und ihr Prozessdesign darauf ab, die *konsultative Einbindung* von Perspektiven der Bevölkerung in die inhaltliche Ausgestaltung lokaler (Nachhaltigkeits-)Politik zu ermöglichen. Darüber hinaus sollen diese Prozesse Selbstwirksamkeitserfahrungen für die Beteiligten ermöglichen und zur Stärkung der demokratischen Kultur beitragen (Curato et al., 2017; Renn, 2020). Als prominenteste Variante gilt die „citizens‘ assembly“ in Irland, die auf nationaler Ebene unter anderem dafür eingesetzt wurde, um Referenden zum Abtreibungsrecht und zur gleichgeschlechtlichen Ehe vorzubereiten (Farrell, Suiter & Harris, 2019). Aufbauend auf Pilotprojekten in einzelnen Bundesländern und ermutigt durch die bereits abgeschlossenen Vorhaben in Frankreich, Großbritannien und Irland, kamen Bürger\*innenräte auch in Deutschland bereits auf nationalstaatlicher Ebene zum Einsatz. Die meisten Bürger\*innenräte werden aber auf der kommunalen Ebene umgesetzt. Trotz mitunter erheblicher konzeptioneller Unterschiede in den Prozessverläufen sowie den behandelten Themen, teilen sie folgende Kernmerkmale (Carson, 2008; Setälä, 2011; Oppold & Renn, 2022 Ryan & Smith, 2014):

Die Teilnehmenden von Bürger\*innenräten werden *nach dem Zufallsprinzip* rekrutiert. Meist wird dazu das öffentliche Einwohnermelderegister genutzt. Durch die Zufallsauswahl der Teilnehmenden wird beabsichtigt, eine möglichst diverse Teilnehmer\*innenschaft zu gewinnen und damit eine wichtige Grundvoraussetzung für das Verfahren zu schaffen: Denn die Teilnehmenden sind nicht als Interessenvertreter\*innen geladen, sondern sollen auf Grundlage ihres lokalen Erfahrungswissens im Prozess zusammenarbeiten. In der Praxis stößt das Losprinzip allerdings an eine natürliche Grenze: Die Freiwilligkeit der Teilnahme. Wenn Eingeladene – aus unterschiedlichen Gründen – die Einladung zum Bürger\*innenrat ausschlagen, verringern sich die erwünschten Effekte der Zufallsauswahl. Diesem Problem muss durch geeignete Einladungsstrategien begegnet werden, um die Rücklaufquote zu erhöhen. Zusätzlich kommen im Auswahlprozess oftmals auch vorab definierte Diversitätskriterien bei der Platzvergabe zum Einsatz.

Ein weiteres Wesensmerkmal von Bürger\*innenräten ist ihre *konsulative Anbindung an die repräsentative Demokratie*. Als nicht-formalisierte Beteiligungsform verfügen Bürger\*innenräte von sich aus über keine unmittelbare Wirkkraft auf politische Entscheidungsprozesse (Mansbridge, 2012; Kuyper & Wolkenstein, 2019). Die Anbindung an die Prozesse der repräsentativen Demokratie ist deshalb eine zentrale Voraussetzung für Bürger\*innenräte, die aktiv im Vorfeld eines solchen Prozesses erarbeitet und geklärt werden muss. Erst durch

die Mandatierung vonseiten eines/r Auftraggebers/in, wie z.B. eines/r Bürgermeisters/in und/oder Rats, wird ein verlässlicher Wirkungsrahmen für den Bürger\*innenratsprozess geschaffen. Hierfür werden zumeist Lenkungskreise, Organisations- bzw. Steuerungsgruppen ins Leben gerufen, die im Vorfeld eines Bürger\*innenrats über zentrale Prozessfragen entscheiden. Weiter spielen zusätzliche, den Bürger\*innenrat einrahmende Prozesselemente, wie z.B. Pressekonferenzen, Informations- und Präsentationsveranstaltungen eine wichtige Rolle. Sie tragen dazu bei, dass der Beteiligungsprozess und seine Ergebnisse bekannt werden. Die Mandatierung „von oben“ stellt in der Praxis eine zentrale Hürde für Bürger\*innenräte dar. Beteiligungsprozesse, die ansonsten wie Bürger\*innenräte ausgestaltet sind, aber unabhängig von staatlichen Institutionen initiiert und umgesetzt werden, laufen Gefahr, nur geringen Einfluss auf politische Prozesse auszuüben.

In Bürger\*innenräten arbeiten die Teilnehmenden in Arbeitsformaten zusammen, die von professionellen Prozessbegleitenden konzipiert und umgesetzt werden. Diese gestalten den kommunikativen Interaktionsraum, innerhalb dessen die Teilnehmenden deliberieren und ihre gemeinsamen Empfehlungen erarbeiten (Landwehr, 2014). Dasselbe gilt für die vor- und nachgelagerten Veranstaltungen, die Bürger\*innenräte flankieren: So gestalten die Moderierenden meist auch die Planungssitzungen sowie Präsentationsveranstaltungen und Workshops zur Besprechung der Ergebnisverwendung. Die methodische Vielfalt sowie die Abfolge unterschiedlicher Arbeitsmodi, die dabei zum Einsatz kommen, sind in der Praxis groß. Je nach Gruppengröße, Fragestellung, Kontext vor Ort sowie der Ergebniserwartung aber auch der individuellen Arbeitsansätze der Moderierenden, sind in Bürger\*innenräten sehr unterschiedliche kreative Methoden der Zusammenarbeit zu beobachtendie jeweils unterschiedliche Funktionalitäten aufweisen (von Schneidemesser et al., 2023). Die Prozessbegleitenden und ihre „Prozessexpertise“ spielen für die Qualität des Verfahrens eine entscheidende Rolle.

Je nach Fragestellung bzw. Mandatierung eines Bürger\*innenratsprozesses, ist auch die Einbindung von Expert\*innen, Betroffenen oder Vertreter\*innen unterschiedlicher Positionen in Bürger\*innenräten wichtig (Leino et al., 2022). Bei thematisch fokussierten Prozessen, wie z.B. bei Klima-Bürger\*innenräten, ist die Integration von Expert\*innenwissen mittlerweile zum Standard avanciert. Daneben kann auch auf nicht-wissenschaftliche Expertisen, wie z.B. die widersprüchlichen Perspektiven von Betroffenen oder Stakeholdern einer Thematik zurückgegriffen werden. Im Bürger\*innenratsprozess werden diese Akteure zumeist vor der Deliberationsphase angehört. Den zufällig gelosten Bürger\*innen sollen auf diese Weise zentrale Informationen, Konfliktdimensionen und Argumentationslinien verdeutlicht werden (Roberts et al., 2020).

## 2.3 Stakeholderbeteiligung: Das Modell Runder Tisch

Neben der allgemeinen Betroffenheit der breiten Bürger\*innenschaft, tangieren lokale Klimaschutzstrategien und -maßnahmen auch die Interessen von Gruppen und Organisationen in besonderer Weise. Klassische Stakeholder sind z.B. Vereine, Verbände, ortsansässige Einzelunternehmen oder auch Wirtschaftskammern sowie zivilgesellschaftliche Gruppierungen und Organisationen. Sie sind zentrale Multiplikator\*innen, potenzielle Beschleunigende oder Bremsende für lokale Klimaschutzbestrebungen, weshalb ihnen eine zentrale Rolle zukommt. Zum einen, um ihr Wissen über lokale Zusammenhänge konstruktiv für die Identifizierung und Bewertung von Lösungsräumen zu nutzen und zum anderen, um ihre Interessen und

Anliegen bei der Beurteilung von Handlungsoptionen einzubeziehen. Durch die Mitwirkung von Stakeholdern können (un-) erwünschte Nebenwirkungen von Handlungsoptionen genauer bestimmt und auch innovative Handlungspfade identifiziert werden, die den Interessen und Werten der beteiligten Organisationen und Individuen möglichst nahekommen. Darüber hinaus können durch den gegenseitigen Abstimmungsprozess die vereinbarten Lösungen effektiver umgesetzt werden.

Bei der Identifizierung von Stakeholdern ist anders als bei nicht-organisierten Bürger\*innen die Auswahl selektiv. Innerhalb einer Kommune ist meist nur eine überschaubare Zahl an Interessengruppen vorhanden. Mithilfe eines systematischen Mappings relevanter Stakeholder können relevante Akteure wie Wirtschafts- und Umweltverbände identifiziert und für die Mitwirkung gewonnen werden (Benighaus & Renn, 2016).

Wie bei der Beteiligung von Bürger\*innen setzen Kommunen in zunehmendem Maß auch bei der Beteiligung der Stakeholder auf methodische Formate, wie z. B. Runde Tische, gemeinsame Arbeitsgruppen oder Begleitgremien. Im Wesentlichen lassen sich aber alle Formate der Beteiligung von organisierten Gruppen unter der Formatlogik des „Runden Tisches“ zusammenfassen. Dessen Hauptmerkmale bestehen aus:

- (1) *Gleichberechtigte Teilnahme*: Unabhängig von der Größe und Bedeutsamkeit einer Organisation hat jede teilnehmende Gruppe nur eine Stimme. Bei den Verhandlungen am Runden Tisch haben die Vertreter\*innen aller Gruppen gleiche Rechte und Pflichten.
- (2) *Keine Abstimmung am Ende*: Die Beratungen am Runden Tisch enden in einer gemeinsam getragenen Erklärung. Dort werden die Konsense zu den behandelten Themen zusammengetragen und die aufgetretenen Dissense erläutert. Es gibt keine Abstimmungen, auch keine Mehrheits- und Minderheitsvoten. Bei auftretenden Dissensen unterzeichnen die Gruppen, die der einen oder der anderen Position zustimmen, getrennt voneinander die jeweiligen Positionserklärungen. Dadurch erhalten die Entscheidungsträger\*innen einen klaren Überblick, wie sich Interessengruppen positionieren.
- (3) *Stetiger Austausch mit den formalen Entscheidungsträger\*innen*: In den meisten Fällen sehen sich die Runden Tische als Beratungsorgane für Entscheidungsträger\*innen. Diese sind daher meist nicht selbst Teil des Runden Tisches, werden aber bei Beratungen als Gäste oder als Diskussionspartner\*innen hinzugezogen, um mögliche Reaktionen auf die Vorschläge einzuholen und gegebenenfalls die Empfehlungen zu ergänzen. In einzelnen Anwendungsfällen hat es auch Runde Tische mit gleichberechtigter Teilnahme der Entscheidungsträger\*innen gegeben. Aus rechtlichen Gründen ist es aber nicht zulässig, dass demokratisch legitimierte Entscheidungsträger\*innen außerhalb der Gremien, in denen sie ihre Entscheidungen treffen, verbindliche Zusagen tätigen.
- (4) *Moderation durch professionelle Prozessbegleiter\*innen*: In der Regel werden Runde Tische von professionellen Prozessbegleiter\*innen geleitet. Ihre Aufgabe ist es, die Verhandlungen effektiv, effizient und fair anzuleiten, mögliche Konsense oder Compromisse vorzubereiten und auftretende Konflikte so weit wie möglich zu entschärfen. Die Prozessbegleitung ist strikt an das Gebot der Neutralität gebunden. Ihre Moderationsrolle ist durch das Ideal des „honest broker“ (Pielke, 2007) geprägt.
- (5) *Orientierung nach dem Modell des rationalen Verhandelns*: Runde Tische richten sich meistens nach dem sog. Harvard-Modell des Verhandelns (Fisher, Ury & Patton, 2003; Raiffa, 1982; Susskind & Fields, 1992). Wesentliche Kennzeichen dieses Konzeptes sind: (i) Überführung von Positionen in Interessen, (ii) gemeinsames *fact finding* durch

Rekurs auf Sachverständige, die von allen beteiligten Parteien als Expert\*innen anerkannt werden; (iii) Fokus auf neue Win-Win-Lösungen oder Kompromisse, bei denen die jeweils unterlegene Partei von den anderen Parteien kompensiert werden kann (Kaldor-Hicks Lösung) und (iv) Verzicht auf emotionale Äußerungen oder moralische Abwertungen von Parteien, die an den Verhandlungen teilnehmen (Schweizer, 2008, S. 155 ff.; Renn & Schweizer, 2020).

Runde Tische sollen durch argumentativen Austausch eine Einigung im Sinne des gemeinsamen Interesses der beteiligten Verhandlungspartner\*innen erleichtern, anders als bei Bürger\*innenräten, die für die Gesellschaft als Ganzes gemeinwohlorientierte Lösungen erkunden, schaffen und bewerten sollen. Insofern werden bei Runden Tischen durchaus andere Lösungsräume erkundet und andere Optionen diskutiert als bei den Verfahren mit zufällig ausgewählten Bürger\*innen. Dass beide Formate zu ähnlichen Ergebnissen kommen, ist nicht ausgeschlossen, aber aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen, Zielsetzungen und Fokus eher unwahrscheinlich.

## 2.4 Kombinationsmöglichkeiten von Stakeholder- und Bürger\*innenbeteiligung

Kombinierte Verfahren, die sowohl eine Stakeholder-Gruppe und eine gelöste Gruppe von Bürger\*innen umfassen, ermöglichen es, die unterschiedlichen Stärken beider Verfahrenslogiken zu nutzen. Es bieten sich drei bereits erprobte Variationsoptionen an:

Die erste Option besteht darin, den Runden Tisch als das dominante Beteiligungsorgan einzuberufen, das durch Bürger\*innenräte als Zulieferer weiterer Sichtweisen ergänzt wird. In diesem Modell können die Teilnehmenden am Runden Tisch bei strittigen Themen, bei denen sie die Präferenzen der Bürger\*innen als besonders relevant ansehen, Bürger\*innenräte in Auftrag geben. Diese Ergebnisse werden dann an den Runden Tisch zurückgespielt und dort als Input für die eigene Bewertung von Handlungsoptionen weiterverarbeitet. Bürger\*innenräte haben hier einen instrumentellen Charakter zur Unterrichtung des Runden Tisches.

Die zweite Option kehrt dieses Verhältnis um: Die Bürger\*innenräte sind hier das dominante Gremium, das Fokusgruppen, wie z.B. Runde Tische einsetzen kann, um über die Interessen der organisierten Gruppen informiert zu sein. Häufig werden die Vertreter\*innen der organisierten Gruppen auch wie bei einem Gerichtsverfahren geladen, um die unterschiedlichen Standpunkte der jeweiligen Gruppe vor den Bürger\*innen zu erläutern (Bryson et al., 2013). Die letztendlichen Empfehlungen werden aber von den Bürger\*innenräten erarbeitet und dem auftraggebenden Gremium übergeben.

Bei der dritten Option stehen Runder Tisch und Bürger\*innenrat innerhalb eines übergreifenden Gesamtprozesses gleichwertig nebeneinander. Dies erfordert einen entweder *iterativen* oder *konsekutiven* Austausch der beiden Beteiligungsgremien. Beide Verfahrenslogiken zielen darauf ab, die Prozesse beider Beteiligungsgruppen miteinander zu verbinden, sodass die Verabschiedung einer gemeinsamen Stellungnahme möglich wird. Bei einer *iterativen* Verknüpfung der beiden Beteiligungsgruppen, tagen bspw. ein Bürger\*innenrat und ein Runder Tisch mehrmals in abwechselnder Reihenfolge unabhängig voneinander. In jeder Iterationsschleife werden die Arbeitsstände der jeweils anderen Gruppe begutachtet und als (Mit-)Ausgangspunkt für den eigenen Arbeitsprozess genutzt. Ebenso können die beiden

Beteiligungsprozesse durch gegenseitige Botschafter\*innen miteinander verknüpft werden. So können z. B. zu Beginn der Arbeit der Bürger\*innengruppe Teilnehmende der Stakeholdergruppe den Arbeitsstand oder strittige Punkte aus deren vorangegangener Sitzung berichten. Bei einer *konsekutiven* Verknüpfung der Beteiligungsprozesse tagen beide Gruppen in der Deliberations- bzw. Verhandlungsphase zunächst unabhängig parallel voneinander. Die Verknüpfung beider Beteiligungsgruppen erfolgt in einer finalen Phase, in der beide Gremien zusammengeführt werden und ein gemeinsamer Empfehlungskatalog verabschiedet wird.

Während die Optionen 1 und 2 eine Integration entweder nach der Logik des Runden Tisches oder nach der Logik des Bürger\*innenrats erfordern und damit die Form der Konfliktauflösung schon weitgehend vorbestimmt ist, bleiben die Mechanismen der Integration bei der Option 3 offen. Daraus folgen wichtige beteiligungspraktische Fragen: Wer setzt sich bei Konflikten zwischen den beiden Gremien durch? Wie lassen sich die jeweils unterschiedlichen Zielsetzungen miteinander verbinden? Wie können Interessen und Präferenzen miteinander harmonisiert werden?

## 2.5 Potenziale der Integration von Stakeholder- und Bürger\*innenbeteiligung

Bei vielen (lokal-) politischen Zukunftsfragen, zu denen informelle Partizipationsprozesse eingesetzt werden, lässt sich nur schwer eingrenzen wer von anstehenden Entscheidungen betroffen sein wird. Für klimapolitische Fragestellungen, wie z. B. zur Entwicklung von Klimaschutzstrategien und -maßnahmenpaketen trifft das in besonderer Weise zu. Denn sie betreffen letztlich alle. Informelle Beteiligungsprozesse, die in diesem Kontext genutzt werden, um die Entscheidungsfindung der gewählten Gremien zu bereichern, verfolgen deshalb oftmals noch ein weiteres Ziel: Sie sollen dazu beitragen, dass anstehende Entscheidungen durch die inhaltliche Anreicherung aus Bürger\*innen- und Stakeholdersicht zusätzlich legitimiert werden. So soll es gelingen, möglichst rasch in die Handlungsphase zu gelangen, in der auch eigenmotivierte und selbstorganisierte Klimaschutzbeiträge „bottom-up“ von Individuen und zentralen Multiplikator\*innen erfolgen (Wamsler et al., 2020). Aus theoretischer und beteiligungspraktischer Sicht erscheint hierfür die Verbindung der Merkmale und prozessinhärenten Logiken von Stakeholder- und Bürger\*innenbeteiligungsformen vielversprechend. Drei Vorteile heben wir hervor:

### Maximierung der Legitimationsbasis

Informelle Partizipationsprozesse ziehen die Legitimation für ihren Einsatz vorrangig aus der speziellen Zusammensetzung ihrer Teilnehmer\*innenschaft, die in Abgrenzung zum Repräsentationsprinzip durch Wahlen oder andere institutionalisierte Formen der Autorisierung von Macht steht. Im Falle von Stakeholderbeteiligungen soll die Gruppenzusammensetzung die Ansichten und Interessen zentraler Akteure berücksichtigen. In erster Linie geht es darum, damit inhaltlich bessere Entscheidungen zu ermöglichen, zumindest dann, wenn diese Akteure exklusiv über wichtiges Wissen verfügen (Bell, Morse & Shah, 2012). Zudem erhöht die Einbindung der Stakeholder die Akzeptanz von Entscheidungen (Bayley & French, 2008) und sie sind zusätzlich auch als Multiplikator\*innen gefragt, die relevante Diskursarenen beeinflussen. In ähnlicher Weise beabsichtigen auch Bürger\*innenbeteiligungsprozesse, wie Bürger\*innenräte, die Entscheidungsfindung von Politik und Verwaltung durch den Zugang

zu speziellem Wissen zu bereichern. In diesem Fall steht allerdings das „Alltagswissen“ aus der Lebensrealität der zufällig ausgelosten Bürger\*innen im Fokus sowie deren Abwägung von Ziel- oder Gewichtungskonflikten vor dem Hintergrund ihrer kollektiven Gemeinwohlvorstellungen (Renn, 2023, S. 227 f.). Dabei setzen sich die meisten Zufallsgremien dieser Art nur aus einem verhältnismäßig kleinen, aber möglichst divers zusammengesetzten Ausschnitt der gesellschaftlichen Grundgesamtheit zusammen, die mit dem Selbstverständnis einer „mini-public“ die Möglichkeit zur deliberativen Auseinandersetzung mit dem Thema erhalten (Beauvais & Warren, 2019). Die Rückkopplung mit der breiten Bevölkerung als demokratischem Souverän erfolgt erst durch nachfolgende Schritte, wie z.B. öffentliche Präsentationsveranstaltungen und mediale Verbreitung der Empfehlungen. Die Tatsache, dass diese Empfehlungen von Mitbürger\*innen verfasst wurden, erhöht die Chance der Identifikation mit den Inhalten der Empfehlung. Zudem ermöglicht der alltagssprachliche Wortlaut – im Unterschied zu einer wissenschaftlich geprägten Fachsprache – der Ergebnisse eine sprachlich-kommunikative Vereinfachung auch komplexer Zusammenhänge. Es liegt nahe, dass sich durch die prozedurale Kombination von Stakeholder- und Bürger\*innenbeteiligung beide Legitimationslogiken parallel nutzen lassen: Auf der einen Seite können Politik und Verwaltung die erwünschten Wissenszugewinne und die erarbeiteten Optionen zum Interessenausgleich zur eigenen Entscheidungsfindung konstruktiv nutzen, zum anderen können sie die vom Allgemeinwohl inspirierten Empfehlungen sowie mögliche innovative Vorschläge der Bürger\*innen als Leitlinien für die Auflösung von Zielkonflikten und zur Verbesserung ihrer Kommunikation mit der Bevölkerung einsetzen.

### Erhöhung der Wirkungswahrscheinlichkeit

Die Wirkungskraft informeller Stakeholder- und Bürger\*innenbeteiligungsverfahren ist definitionsgemäß beschränkt und reicht meist in ihrem Auftrag nicht über die konsultative Beteiligungsstufe hinaus. Gleichzeitig hängt aber die Art und Weise der Ergebnisverwendung durch das auftraggebende repräsentativ-demokratische Gremium auch von Nebeneffekten wie etwa der Reichweite und Sichtbarkeit des Verfahrens in der breiten Bevölkerung, der medialen Berichterstattung sowie der öffentlichen Verlautbarungen der relevanten Interessensverbänden ab (Quick & Bryson, 2022). Die Kombination der Beteiligung von Bürger\*innen und Stakeholdern erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Prozessergebnisse qualitativ umfassender, ausgewogener und damit für die Entscheidungsfindung relevanter sein werden als Ergebnisse, die nur von einer der beiden Gruppen erarbeitet werden. Durch die zusätzliche Einbindung wissenschaftlicher Expertise in den Beteiligungsprozess kann dieser Effekt noch gesteigert werden. Insgesamt kann so die öffentliche Wahrnehmungsschwelle eher überschritten werden, als wenn jede Beteiligungsmaßnahme für sich steht.

### Verbindung von Interessenlogik und Gemeinwohlorientierung

Sowohl die Interessenlogik als auch die Gemeinwohllogik beschränken die Möglichkeiten dessen, was innerhalb der jeweiligen Diskurse geschehen kann. Diskursräume, innerhalb derer auf Grundlage vorher bereits feststehender Interessen verhandelt wird, können zwar Kompromisse und Interessenausgleiche hervorbringen, allerdings auch Verhandlungsstillstand oder gar die Verhärtung von Fronten hervorrufen. Dagegen ist es eher nicht zu erwarten, dass aus solchen Verhandlungsräumen kreative, unkonventionelle oder gänzlich neue Ideen

entstehen werden, oder dass in ihnen andere Perspektiven, die keine Fürsprecher\*innen im Diskursraum haben, mitgedacht werden (Meshack, 2004). Gemeinwohlorientierte Diskurse, wie sie innerhalb von Bürger\*innenräten und ähnlichen Bürger\*innenbeteiligungsformen beabsichtigt sind, können aufgrund der noch nicht ausgeprägten und vorformulierten Meinungen der Teilnehmenden in freierer Form Ideen entwickeln bzw. Einschätzungen zu bereits existierenden Vorschlägen vornehmen. Dabei spielen idealerweise weniger die individuellen Einzelinteressen die entscheidende Rolle als das gemeinsame Ziel der Gruppe, die besten Argumente/Ideen/Vorschläge zu identifizieren (Taylor, Nanz & Taylor, 2020). Zugleich sind solche Bürger\*innengruppen nicht in der Lage, Fachdiskurse zu führen oder die fachliche Expertise zu ersetzen – obwohl sie diese bei entsprechend guter Aufbereitung sehr wohl einordnen und bewerten können. Ihre Stärke liegt aber vielmehr in der Erschließung des lebensnahen und lokal-spezifischen Erfahrungswissens, das als Bewertungsgrundlage von Entscheidungs- und Handlungsalternativen sowie deren Akzeptanz eine wichtige Rolle spielt (Beauvais & Warren, 2019). Durch die Kombination und Verschränkung beider Beteiligungsformen können wichtige Lern- und Reflexionseffekte eintreten, wenn Stakeholder und Zufallsbürger\*innen gemeinsam tagen und sie sich ihre unterschiedlichen Arbeitsprozesse und resultierenden Erkenntnisse gegenseitig vorstellen, erläutern und diese abgleichen.

### 3 Zwei empirische Fallstudien

Mit zwei Fallstudien illustrieren wir unsere Überlegungen. Das Beteiligungsverfahren „Klima-Aufbruch“ in der Stadt Erlangen (2022) band neben zentralen „Stakeholdern“ auch eine Gruppe gelöster Bürger\*innen in Form eines Bürger\*innenrats in die Erarbeitung eines Maßnahmenkatalogs ein. Dieses Verfahren war durch eine iterative Abfolge von Sitzungen der Stakeholdergruppe und des Bürger\*innenrats geprägt. Das zweite Fallbeispiel ist die Erstellung eines Klimaplans für Baden-Württemberg aus dem Jahr 2012. In diesem Prozess wurden unabhängig voneinander Bürger\*innenforen, Runde Tische und zusätzlich Internet-Foren organisiert und durchgeführt. Gewählte Vertreter\*innen dieser drei Beteiligungsgruppen tagten anschließend in einem Integrationsausschuss, der in konsekutiver Logik gemeinsame Empfehlungen und Stellungnahmen für die Landesregierung formulierte.

#### 3.1 Der Klima-Aufbruch in Erlangen 2022

Im November 2020 hat sich die Stadt Erlangen entschieden, „konsequent alle erforderlichen Institutionen, Infrastrukturen und Maßnahmen für das 1,5-Grad-Ziel zu schaffen und wirk samen Klimaschutz zur Leitlinie für die Stadtpolitik zu machen“ (Stadt Erlangen, 2020, S. 59 ff.) Nach der Ausrufung des Klimanotstandes in Erlangen im Mai 2019 (Stadt Erlangen, 2019, S. 12 ff.) begann mit diesem Stadtratsbeschluss der „Klima-Aufbruch“, der „u.a. die Erstellung einer CO<sub>2</sub>-Bilanz, die Entwicklung von CO<sub>2</sub>-Szenarien und die Erstellung eines Maßnahmenkatalogs unter Beteiligung zentraler Stakeholder und Bürger\*innen“ (Bergk et al., 2022, S. 6) umfasst.

Die Stadt Erlangen konnte für die Umsetzung des Klima-Aufbruchs externe Unterstützung gewinnen: Das Institut für Energie- und Umweltforschung (ifeu) aus Heidelberg sowie

die Prozessbegleitungsagentur Green City Experience (GCX) aus München begleiteten den Prozess umfassend. Das ifeu wurde mit wissenschaftlichen Vorarbeiten und Beratungen, wie der CO<sub>2</sub>-Bilanzierung, der Entwicklung von CO<sub>2</sub>-Szenarien und Vorschlägen für adäquate Klimaschutzmaßnahmen beauftragt. In den Beteiligungsveranstaltungen mit Stakeholdern und Bürger\*innen kam dem ifeu-Team eine zentrale Rolle zu, indem es permanent für fachliche Einschätzungen verfügbar war und zudem die Erstellung des Maßnahmenkataloges verantwortete. Green City Experience wurde von der Stadt Erlangen mit der methodischen Konzeption des Beteiligungsprozesses, deren Umsetzung und der begleitenden Öffentlichkeitsarbeit beauftragt. Die Gesamtprozessleitung lag in der Hand der Abteilung Klimaschutz und Nachhaltigkeit der Erlanger Stadtverwaltung. Gemeinsam gestalteten ifeu, GCX und die Stadtverwaltung den Beteiligungsprozess, innerhalb dessen eine Stakeholdergruppe und ein losbasierter Bürger\*innenrat die Hauptrollen einnahmen. Die Anbindung des Prozesses an die Erlanger Stadtpolitik wurde einerseits durch die Beauftragung des Gesamtprozesses durch den Stadtratsbeschluss vom November 2020 sowie die Einrichtung eines politischen Lenkungskreises für den Prozess, der sich aus den klimapolitischen Sprecher\*innen der Stadtratsfraktionen zusammensetzte, sichergestellt.

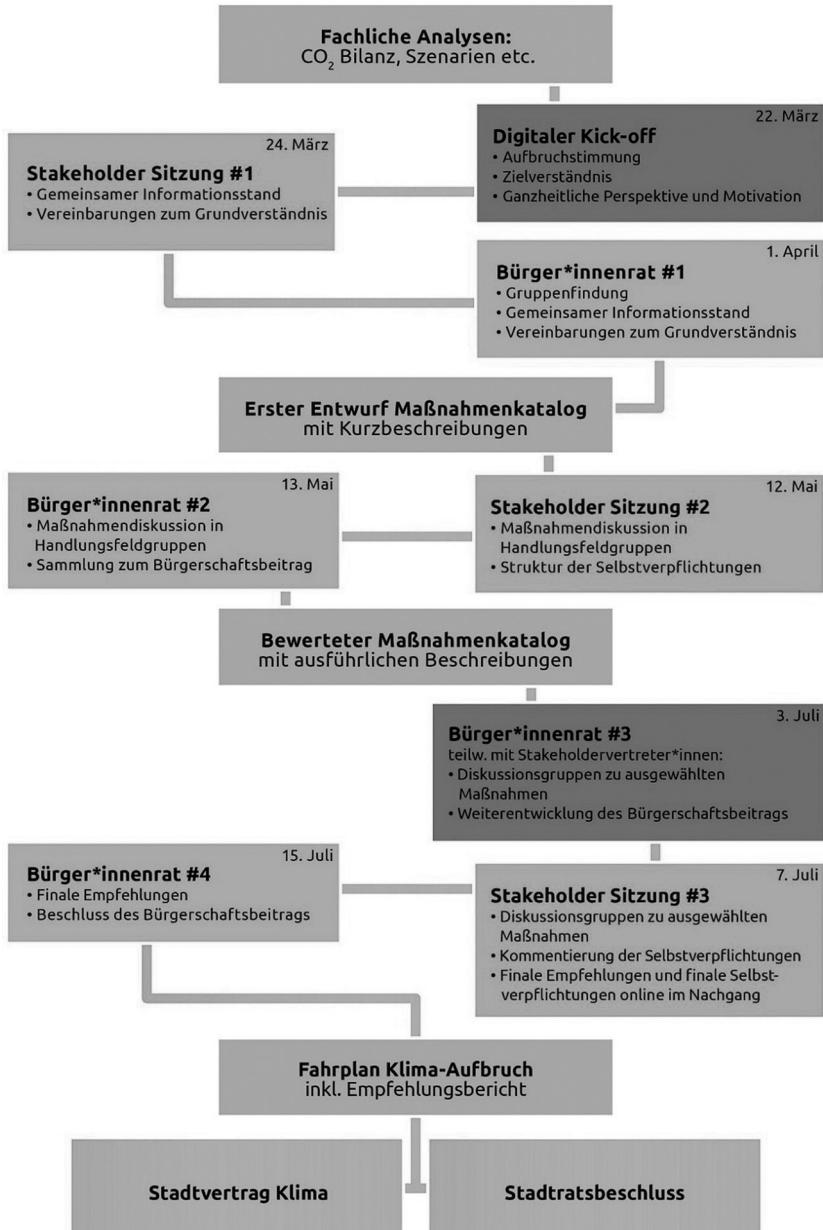
Der Bürger\*innenrat, der im Rahmen des Klima-Aufbruchs zum Einsatz kam, umfasste 25 geloste Einwohner\*innen Erlangens. Es wurden insgesamt 750 Personen aus dem städtischen Einwohnermelderegister ausgelost und vom Oberbürgermeister eingeladen. Aus den 144 Rückmeldungen der Eingeladenen wurden anschließend 25 Teilnehmende ausgewählt, wobei die Kategorien Alter, Geschlecht, Nationalität und Wohnort berücksichtigt wurden, um ein möglichst repräsentatives Abbild der Erlanger Stadtgesellschaft zusammenzustellen.

Die Stakeholdergruppe umfasste 36 Teilnehmende, die auf der Grundlage eines durch die Verwaltung erarbeiteten Stakeholder-Mappings eingeladen wurden. Dieses umfasste (1) Bildungseinrichtungen, Vereine und Initiativen; (2) Stadtverwaltung und (3) Unternehmen, Verbände und Interessenvertretungen. Die Akteure wurden von der Stadtverwaltung mit Blick auf ihr Einflusspotenzial und Interesse priorisiert und anschließend im Namen des Oberbürgermeisters eingeladen.

Innerhalb der fünfmonatigen Arbeitsphase des Klima-Aufbruchs (März bis Juli 2022) fanden jeweils drei Sitzungen des Bürger\*innenrats und des Stakeholder-Gremiums statt. Beide Gruppen hatten zwei Aufträge: Einerseits sollten sie sich mit dem vom ifeu vorgeschlagenen Klimaschutz-Maßnahmenkatalog auseinandersetzen, ihn auf Umsetzbarkeit prüfen, bewerten und ergänzen. Andererseits sollten sie Selbstverpflichtungen für eigene Klimamaßnahmen ausarbeiten. Für die Stakeholder bestand der Anspruch darin, diese in den von ihnen vertretenen Unternehmen und Organisationen freiwillig umzusetzen. Für die Bürger\*innen bestand der Anspruch darin, sich und andere Bürger\*innen für Klimaschutzmaßnahmen zu inspirieren. Selbstverpflichtungen beider Gruppen flossen in den finalen „Stadtvertrag Klima“ ein, der diese als (symbolisches) Commitment aller Akteure zum Fahrplan Klima-Aufbruch festhält sowie die vom Stadtrat final verabschiedeten Maßnahmen umfasst. Sowohl Stadtrat als auch Bürger\*innenrat und Stakeholdergruppe unterzeichneten den symbolischen Vertrag im Oktober 2022.

Beide Gruppen durchliefen nach einer öffentlichen Kick-off Veranstaltung am 22.03.2022 mehrere aufeinander bezogene Arbeitsphasen (*Abbildung 1*):

Abbildung 1: Arbeitsphasen „Klima-Aufbruch“ Erlangen



Quelle: Amt für Umweltschutz und Energiefragen Erlangen, 2021, S. 3.

In den ersten Sitzungen beider Gremien konnten diese sich intensiv mit dem Prozess und ihren Gremienkolleg\*innen vertraut machen. Beide Gruppen erhielten verständlich aufbereitete

Informationen zu den bereits durchgeföhrten Status-Quo-Analysen und konnten diese diskutieren und erste Ideen für eigene Beiträge zum Klimaschutz zusammentragen. In der zweiten Sitzungsrounde setzten sich Stakeholder-Gruppe und Bürger\*innenrat mit einem ersten Entwurf eines Maßnahmenkataloges auseinander, der vom ifeu ausgearbeitet worden war. Innerhalb ihrer Sitzungen hatten beide Gruppen Gelegenheit, die priorisierten Maßnahmenfelder zu bearbeiten und dabei Ergänzungen und Anpassungen vorzuschlagen. Der so durch Stakeholder und Bürger\*innen erstmals bewertete Maßnahmenkatalog ist Grundlage für den dritten Arbeitszyklus: Dieser wurde von der dritten Sitzung des Bürger\*innenrats eröffnet, zu deren Beginn auch die Mitglieder der Stakeholder-Gruppe eingeladen wurden, um gemeinsam über kontroverse Maßnahmen zu diskutieren. Die Stakeholder-Gruppe hatte vor ihrer dritten Sitzung Gelegenheit, die weiterentwickelte Version des Maßnahmenkataloges in ihren Organisationen zu besprechen. Schriftlich eingereichte Rückmeldungen aus diesen Gesprächen konnten mit den Expert\*innen des ifeu im Plenum besprochen werden. Anschließend lag der Arbeitsschwerpunkt auf der Ausräumung divergierender Sichtweisen zwischen Bürger\*innenrat und Stakeholder-Gruppe. Mithilfe von Widerstandsmessungen per systemischem Konsensieren (zur Methodik: Berger, 2019) wurden die Maßnahmenbündel Schritt für Schritt entweder in den Maßnahmenkatalog aufgenommen, nochmals angepasst oder verworfen. Abschließend wurden zudem die Selbstverpflichtungen aller Stakeholder verlesen, die vor der Sitzung selbstständig ausgearbeitet wurden. Zu diesem abschließenden Tagesordnungspunkt war auch die Erlanger Politik eingeladen. Die finale, vierte Sitzung des Bürger\*innenrats hatte zum Ziel, möglichst viele Maßnahmen zu vergemeinschaften und damit auch von Seiten der Bürger\*innen die Empfehlungen für den Maßnahmenkatalog zu verabschieden. Außerdem wurde auch der Prozess zur Erarbeitung der Selbstverpflichtungen zum Abschluss gebracht, indem die zwischen den Sitzungen von der Projektleitung aufbereiteten Formulierungsvorschläge diskutiert und vergemeinschaftert wurden. Der somit von ifeu, Bürger\*innenrat und Stakeholder-Gruppe erarbeitete Katalog mit insgesamt 41 Maßnahmen wurde an den Stadtrat mit der Empfehlung zum Beschluss weitergereicht. Die Entscheidung über den Maßnahmenkatalog fiel Ende Oktober 2022 im Erlanger Stadtrat. Dieser entschied, zunächst 14 besonders wichtige Maßnahmen umzusetzen und zugleich die notwendigen Kapazitäten für die Umsetzung des Gesamtkatalogs zu schaffen.

### 3.2 Der Klimaplan in Baden-Württemberg 2012

Im Jahr 2012 beauftragte das Ministerium für Umwelt und Energie des Landes Baden-Württemberg die gemeinnützige Gesellschaft DIALOGIK mit der Initiierung eines umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligungsprogramms für eine integrierte Landespolitik zum Klimawandel (Hilpert & Scheel, 2020; Renn, 2014). Ausgangspunkt für das Design der Beteiligung und deren Umsetzung im Bereich der Klimapolitik war die Synthese von *analytischen Verfahren* mit Hilfe verschiedener wissenschaftlicher Institute und von *deliberativen Verfahren* unter Einbezug von Stakeholdern (Wirtschaft, organisierte Zivilgesellschaft) und zufällig ausgewählten Vertreter\*innen der Bürger\*innenschaft.

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

In einem zweiten Schritt wurden unterschiedliche Wissensträger\*innen einbezogen, damit sie diese wissenschaftlich gewonnenen Erkenntnisse ergänzen und mit ihrem eigenen Wissen und ihren eigenen Erfahrungen anreichern konnten. Dies umfasste:

- (1) Online-Bewertung: Vom 17. Dezember 2012 bis 1. Februar 2013 konnten alle Bürger\*innen Baden-Württembergs die 110 Maßnahmen einzeln auf einer eigens angelegten Internetseite kommentieren und bewerten.
- (2) Stakeholder-Bewertung: 120 Vertreter\*innen wichtiger Verbände tagten an sieben Runden Tischen zu den thematischen Schwerpunkten, die von den wissenschaftlichen Gutachter\*innen empfohlen worden waren.
- (3) Betroffenen-Bewertung: Rund 180 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Bürger\*innen trafen sich in 29 Sitzungen und erarbeiteten gemeinsam ein Dokument mit 1.082 Empfehlungen.

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

Die Moderation des gemeinsamen Workshops der Vertreter\*innen der drei Gremien durch einen der Autoren (O. Renn) führte zu folgenden Einsichten:

Die drei Gremien begannen die gemeinsamen Verhandlungen mit einer Mischung aus Neugierde und Skepsis. Vor allem am Runden Tisch gab es eine weit verbreitete Skepsis, dass die Empfehlungen der zufällig ausgewählten Bürger\*innen sowie der Teilnehmenden der Internetforen die besonderen Belange der verschiedenen Interessengruppen nicht ernst genug nehmen würden und nicht über genügend Vorwissen verfügen, um einen sachlich fundierten und argumentativ ausgereiften Diskurs zu führen. Nachdem aber alle drei Gruppen ihre wesentlichen Ziele oder Einsichten vorgetragen hatten, zeigten sich alle Teilnehmenden von der Kompetenz und Reflexivität der vorgebrachten Argumente und Empfehlungen angetan. Nach diesen ersten Stunden der Irritation folgte ein sehr konstruktiver und auf ein überzeugendes Ergebnis hinzielender Austausch von Argumenten.

Die unterschiedliche Logik von gemeinsamem Interessensaustausch bei den Runden Tischen und einer über die Teilnehmenden hinausgehenden Orientierung am Gemeinwohl bei den Bürger\*innen und Online-Teilnehmenden wurde von allen nicht nur als legitim anerkannt, sondern auch als eine Bereicherung des jeweils eigenen Standpunktes angesehen. Zwischen diesen beiden Logiken gab es unter den Teilnehmenden keine grundlegenden Konflikte der gegenseitigen Anerkennung oder der Legitimität auch von Einzelinteressen. Allerdings reklamierten die Teilnehmenden aus den Bürger\*innenräten und dem Internet-Forum bei Konflikten um einzelne Empfehlungen einen klaren Vorrang von gemeinwohlorientierten Argumenten gegenüber einzelnen Interessenspositionen. Das Gemeinwohl müsse ihrer Ansicht nach Vorrang vor der Berücksichtigung von Einzelinteressen haben. Bei den Vertreter\*innen des Runden Tisches war man hingegen stärker geneigt, die eigenen Interessen als Ausdruck des Gesamtwohls zu werten. Insofern wurde über einzelne Empfehlungen nicht nur im Sinne der Effektivität oder Angemessenheit, sondern auch im Sinne des Gemeinwohls gegenüber Partikularinteressen heftig gestritten. Allerdings hielten sich alle Teilnehmenden

dabei an die vorab vereinbarten Regeln einer fairen, respektvollen und konstruktiven Debattenführung.

Die jeweiligen Empfehlungen der drei Gremien wurden im Verlauf der Debatte in vier Kategorien eingeteilt. Die erste Kategorie umfasste alle Empfehlungen, die von allen drei Gremien gemeinsam als sinnvoll, effektiv und politisch geboten angesehen wurden. Über 50 Empfehlungen, wurden in dieser Kategorie eingeordnet. Die zweite Kategorie umfasste alle Empfehlungen, die von einem oder zwei der drei Gremien als besonders relevant angesehen wurden und von den anderen beiden Gremien bzw. dem dritten Gremium toleriert wurden. Hier gab es zwar keine Zustimmung, aber auch keine explizite Ablehnung. In die dritte Kategorie fielen Vorschläge, die von einer Gruppe strikt abgelehnt wurden. Hier gab es also einen deutlichen Dissens. Die vierte Kategorie umfasste alle Vorschläge, die keine Gruppe mit Nachdruck vertrat, die aber auch nicht pauschal abgelehnt wurden. Häufig wurde hier gefordert, die Effektivität dieser Maßnahmen und ihre Nebeneffekte nochmals genauer zu überprüfen.

Die drei Gremien einigten sich darauf, der Landesregierung die Umsetzung der Vorschläge aus den Kategorien 1 und 2 zur politischen Umsetzung zu empfehlen. Zu den Vorschlägen der Kategorien 3 und 4 wurden dagegen empfohlen, diese nochmals zu überdenken bzw. wissenschaftlich überprüfen zu lassen. Einige Vertreter\*innen des Runden Tisches kündigten zudem eine klare Oppositionshaltung an, sofern einige der Empfehlungen aus der Kategorie 3 politisch umgesetzt würden. Die Empfehlungen aus dem Workshop wurden dann noch an alle Mitglieder der drei Gremien zurückgespiegelt und nach einigen Korrekturen am 2. Mai 2013 an den Umweltminister Baden-Württembergs übergeben. Das Ministerium erarbeitete in den folgenden drei Monaten auf Basis der Empfehlungen eine ausführliche Stellungnahme und versandte diese an alle Beteiligten. Am 31. Juli 2013 wurde der Klimaschutzplan in Kraft gesetzt. Dabei wurden fast ausschließlich Empfehlungen der Kategorien 1 und 2 übernommen. Dies hat auch dazu geführt, dass der Klimaschutzplan ohne nennenswerte Widerstände oder Proteste politisch umgesetzt werden konnte.<sup>1</sup>

## 4 Diskussion

Die Fallbeispiele zeigen, wie die [...] ...beteiligung in der Praxis umgesetzt werden kann. Dabei war Folgendes von zentraler Bedeutung:

- (1) *Geschützte Arbeitsphase*: Der Unterschiedlichkeit der Beteiligtengruppen (Stakeholder bzw. geloste Bürger\*innen) muss durch die Einrichtung geschützter und zielgruppengerecht gestalteter Diskursräume Rechnung getragen werden (Bobbio, 2019). In beiden Fallbeispielen wurde dieses Prinzip verfolgt. Die Hauptarbeitsphase beider Gruppen fand jeweils separat statt. Grund dafür sind die in der Regel bestehenden Wissensasymmetrien, divergierenden Diskursbereitschaften und Zielvorstellungen in beiden Gruppen. Die daraus folgenden Bedürfnisse muss das Prozessdesign berücksichtigen, um beide Gruppen an ihren jeweils unterschiedlichen Startpunkten abzuholen. So können die unterschiedlichen Ausgangslagen, Selbstverständnisse und Kollaborationslogiken für die

<sup>1</sup> Das Verfahren wurde mehrfach als vorbildlicher Partizipationsprozess ausgezeichnet. Im Jahre 2021 wurde eine partizipative Weiterentwicklung des Klimaplanes beauftragt.

Bearbeitung der Aufgabenstellung zum Tragen kommen. Die unterschiedliche Gestaltung der Diskursräume von Stakeholdern und Bürger\*innen schafft die Voraussetzungen für die später im Prozess stattfindende Zusammenführung der Arbeitsergebnisse auf Augenhöhe.

- (2) *Berührungspunkte der beiden Beteiligungsstränge:* Dem Aufeinandertreffen der beiden Beteiligungsgruppen kommt im Gesamtverlauf eine entscheidende Funktion zu. Sie bezwecken, wechselseitiges Verständnis für unterschiedliche Sichtweisen zu fördern und damit die Weiterentwicklung eigener Standpunkte und Argumente zu befördern. Im Fall des Klima-Aufbruchs Erlangen waren solche Berührungspunkte mehrfach eingeplant. Im Fall des Klimaplanes in Baden-Württemberg erfolgte die Zusammenführung erst in der Abschlussphase. In beiden Fällen konnten auf diese Weise Schnittmengen identifiziert werden, die von den jeweiligen Gremien unabhängig voneinander ausgearbeitet wurden und dennoch als inhaltlich kompatibel oder sogar als identisch wahrgenommen wurden. Dies kann in den gemeinsamen Sitzungen zur Ausbildung einer gruppenübergreifenden Identität als Berater\*innen der Politik führen und die Bereitschaft erhöhen, aufeinander zuzugehen, wo noch Dissense oder auch Missverständnisse bestehen. Darüber hinaus bezweckt die Zusammenführung die Identifizierung divergierender Ansichten und strittiger Punkte zwischen den Gruppen, die danach besonders in den Blick genommen werden konnten. So konnte in beiden Fällen aus den Beteiligungssträngen ein gemeinsam getragenes Ergebnis erarbeitet werden, das aufgrund seiner Differenziertheit die politische Entscheidungsfindung bereichert.
- (3) *Konsens/Dissens und interne Entscheidungsmodi:* Die Wahrscheinlichkeit, ein gemeinsames Dokument von allen Beteiligten zu erhalten, wird auch dadurch stark erhöht, dass man nicht unbedingt einen Konsens bei allen Fragen oder Empfehlungen erreichen muss (Webler & Tuler, 2021). So wird verhindert, dass nur der kleinste gemeinsame Nenner identifiziert wird oder der Prozess ins Stocken gerät. Wenn Mitwirkende die Möglichkeit haben, ohne Konsenszwang einzelne Empfehlungen der Gruppe begründet abzulehnen oder auch eigene Empfehlungen bzw. Selbstverpflichtungen hinzufügen können, wird die Beleuchtung von strittigen Punkten mit hoher inhaltlicher Tiefe möglich. Auch der Konsens über den Dissens, also eine gemeinsam getragene Erklärung, welche Argumente für die Lösung A und welche für die Lösung B bestehen, kann für den weiteren politischen Diskurs hilfreich sein. Vor diesem Hintergrund müssen prozessinterne Entscheidungsmodi in Form klassischer ja/nein-Abstimmungen kritisch betrachtet werden, da sie der deliberativen Logik widersprechen, nach der Bürger\*innenräte, aber auch Runde Tische, ausgestaltet werden (Mokre & Ehs, 2021). Für Runde Tische sind Abstimmungen in besonderer Weise problematisch, da es sich nicht um ein repräsentativ zusammengesetztes Gremium handelt. Aber auch geloste Bürger\*innenräte sind keine repräsentativen Gremien im demographisch-statistischen Sinn. Klassische Abstimmungen innerhalb von Bürger\*innenräten helfen deshalb nicht, die externe Legitimität der erarbeiteten Empfehlungen zu erhöhen, so dass auch hier eher alternative Formen der Ergebnis-Vergemeinschaftung, wie z.B. Konsentieren zu empfehlen sind. Fasst man beide Gruppen zusammen, wie beim konsekutiven Modell, scheidet eine Abstimmung als gemeinsamer Entscheidungsmodus von selbst aus.
- (4) *Integrierte Gesamtprozessplanung:* Die Integration von Stakeholderbeteiligung und Bürger\*innenbeteiligung in einem übergeordneten Gesamtprozess erfordert von den Organisator\*innen große Sorgfalt, methodische und kommunikative Kompetenz und

umfassende (Zeit-)Ressourcen. Durch die Arbeit mit zwei (oder mehr) separaten Beteiligengruppen erhöht sich die Komplexität beachtlich, was in der Prozessplanung zusätzliche koordinatorische Herausforderungen mit sich bringt. Darüber hinaus ist von besonderer Bedeutung, die Politik und Verwaltung in der Planungsphase sowie begleitend zum Prozess intensiv einzubinden. Nur so kann sichergestellt werden, dass der Prozess tragfähige Anknüpfungspunkte an die spätere Entscheidungsfindung erhält. In beiden Fallbeispielen waren formelle Beschlüsse der Regelgremien Ausgangspunkt für das Beteiligungsvorhaben. Im Erlanger Fall wurde zudem durch einen Lenkungskreis versucht, die politischen Parteien auch während des Beteiligungsprozesses auf dem Laufenden zu halten. Weitere wichtige Komponente eines funktionalen Gesamtprozessdesigns ist eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit, die durch professionelle Kampagnenarbeit dazu beiträgt, dass die breite Bevölkerung nicht erst zum Ende des Prozesses (oder gar nicht) von der Beteiligung und seinen Ergebnissen erfährt.

- (5) *Einbindung der Wissenschaft:* Um den besonderen Erfordernissen von Beteiligungsprozessen gerecht zu werden, die sich mit Fragen des Klimaschutzes auseinandersetzen, empfiehlt sich eine enge Einbindung wissenschaftlicher Expertise(n) in den Prozess. Im Falle des Erlanger Klima-Aufbruchs konnte durch die Einbindung des involvierten Forschungsinstituts die tatsächliche Klimaschutz-Wirksamkeit der diskutierten Maßnahmen evidenzbasiert beleuchtet werden. So wurde verhindert, dass die Stakeholder und Bürger\*innen unabhängig von der Faktenlage arbeiten und sichergestellt, dass der Prozess den inhaltlichen Erwartungen gerecht werden konnte. Im Fall des Klimaschutzplanes hatte ein Team aus Fachwissenschaftler\*innen eine erste Vorauswahl von Maßnahmen vorgelegt (die jederzeit ergänzt werden konnte) und sie bereits nach vermuteter Wirksamkeit geordnet. Das hatte den Diskurs in allen drei Beteiligungsformaten erleichtert und auch konstruktiv vorstrukturiert.

## 5 Fazit

Klimapolitik ist aufgrund ihrer Komplexität und Reichweite mehr denn je auf die Beteiligung von Stakeholdern und Bürger\*innen vor allem im kommunalen Bereich angewiesen. Solche kommunalen Beteiligungsformate sind zentrale Bestandteile des für die Demokratie wichtigen Diskurses zwischen Wissenschaft, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Politik. Mit Hilfe deliberativer Verfahren erhalten betroffene Organisationen wie Bürger\*innen die Gelegenheit, in einem Klima gegenseitiger Anerkennung, gemeinsamen Suchens nach relevantem Sachwissen und normativen Vorgaben sowie des Respekts vor der Legitimität unterschiedlicher Wertesysteme und Präferenzen Probleme neu zu definieren und Handlungsoptionen zu diskutieren. Die Frage nach einer adäquaten und den beiden Logiken gerecht werdenden Kombination von Stakeholder- und Bürger\*innenbeteiligung berührt daher ein zentrales und für eine künftig stärkere Ausrichtung politischer Prozesse nach deliberativen Grundsätzen höchst relevantes Thema.

Mit Hilfe deliberativer Verfahren können Stakeholder und Bürger\*innen die mit den möglichen Handlungsoptionen jeweils verbundenen Folgen und Implikationen gemeinsam bewerten und auf dieser Basis Empfehlungen für Gremien der repräsentativen Demokratie

und für Mitbürger\*innen formulieren. Das Prozessdesign muss dabei berücksichtigen, dass Stakeholder Politikoptionen nach dem Maßstab ihrer (legitimen) Interessen beurteilen, während zufällig ausgewählte Bürger\*innen diese aus Perspektive ihrer individuellen Lebenswirklichkeit betrachten und aufgefordert sind, Optionen mit Blick auf das Gemeinwohl zu beurteilen. Trotz dieser Zieldifferenz zeigen die hier behandelten Fallbeispiele, dass die beiden Logiken nicht inkompatibel sind, sondern genügend Überschneidungen haben, damit gemeinsame Lösungsräume sichtbar werden. Gleichzeitig muss bei diesen kombinierten Verfahren immer die Möglichkeit bestehen, Konflikte nicht durch Formelkompromisse oder Scheinlösungen zu überwinden. Vielmehr liegt der Mehrwert solcher Beteiligungsprozesse auch in der Ausleuchtung unterschiedlicher Perspektiven, strittiger Punkte und Dissense. Diese bilden zusammen mit erarbeiteten Konsensen wertvolle Empfehlungen für nachfolgende Entscheidungsprozesse in den dafür demokratisch legitimierten Gremien. Die Demokratie braucht Vielfalt und Diversität und kann mit gut begründeten Dissensen durchaus konstruktiv umgehen. Die Ergebnisse der Beteiligungsprozesse verbessern damit die Entscheidungsgrundlage für die repräsentative Demokratie.

Kombinierte Verfahren der Beteiligung von Expert\*innen, Interessengruppen und betroffenen Bürger\*innen werden aber nur dann zu einer sachlich kompetenten, fairen, effizienten und legitimierten Lösung beitragen, wenn alle Beteiligten gewillt sind, sich in einem diskursiven Prozess über die möglichen Lösungswege argumentativ zu verständigen (US-National Research Council, 2008). Verständigungsorientierte, auf Argumentation aufbauende Dialogführung ist dabei an die Bedingung geknüpft, dass die am Diskurs beteiligten Personen und Gruppen gleichberechtigt und ohne äußerer Zwang ihre Interessen und Werte offenlegen und durch Austausch von Argumenten eine gemeinsame Lösung anstreben. Dies muss das Gesamtprozessdesign als Maxime berücksichtigen, um einen echten Mehrwert für das Ringen um wirkungsvolle und umsetzbare klimapolitische Handlungspfade zu finden.

## Literatur

- Amt für Umweltschutz und Energiefragen Erlangen (2021). Auftrag für den Bürger\*innenrat Klima-Aufbruch in Erlangen. VII/31–32.36.01.
- Bächtiger, André, Setälä, Maija & Grönlund, Kimmo (2014). Towards a New Era of Deliberative Mini-Publics. In Kimmo Grönlund, André Bächtiger & Maija Setälä (Eds.), *Deliberative Mini-publics: Involving Citizens in the Democratic Process* (pp. 225–246.). Colchester: ECPR Press.
- Bächtiger, André, Dryzek, John S., Mansbridge, Jane & Warren, Mark E. (2018). *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bayley, Clare & French, Simon (2008). Designing a participatory process for stakeholder involvement in a societal decision. *Group Decision and Negotiation*, 17 (3), 195–210. <https://doi.org/10.1007/s10726-007-9076-8>.
- Barber, Benjamin (2003). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- Beauvais, Edana & Warren, Mark E. (2019). What can deliberative mini-publics contribute to democratic systems? *European Journal of Political Research*, 58 (3), 893–914. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12303>.

- Bell, Simon, Morse, Stephen & Shah, Rupesh A. (2012). Understanding stakeholder participation in research as part of sustainable development. *Journal of Environmental Management*, 101, 13–22. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2012.02.004>.
- Benighaus, Christina & Renn, Ortwin (2016). Teil A Grundlagen. In Christina Benighaus, Gisela Wachinger & Ortwin Renn (Hrsg), *Bürgerbeteiligung. Konzepte und Lösungswege für die Praxis* (S. 17–102.). Berlin: Wolfgang Metzner Verlag.
- Berger, Dominik (2019). SK-Prinzip–Systemisches Konsensieren 2.0. *Konfliktodynamik*, 8 (2), 154–157. doi.org/10.5771/2193–0147–2019–2.
- Bergk, Fabian, Dünnebeil, Frank, Hertle, Hans, Rechsteiner, Eva & Wachter, Philipp (2022). *Fahrplan Klima-Aufbruch Erlangen. Zwischenbericht 2022*. Erlangen: Amt für Umweltschutz und Energiefragen Erlangen.
- Bobbio, Luigi (2019). Designing effective public participation. *Policy and Society*, 38 (1), 41–57. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1511193>.
- Bosse, Jana, Knoppik, Svenja & Wiedmann, Oliver (2021). Wirksamer Klimaschutz mit Bürgerräten. *Ökologisches Wirtschaften-Fachzeitschrift*, 36 (2), 26–27. <https://doi.org/10.14512/OEW360226>.
- Bryson, John M., Quick, Kathryn S., Slotterback, Carissa S. & Crosby, Barbara C. (2013). Designing public participation processes. *Public Administration Review*, 73 (1), 23–34. <https://doi.org/10.1111/j.1540–6210.2012.02678.x>.
- Carson, Lyn (2008). Creating Democratic Surplus through Citizens' Assemblies. *Journal of Public Deliberation*, 4 (1), Article 5. <https://doi.org/10.16997/jdd.64>.
- Curato, Nicole, Dryzek, John S., Ercan, Selen A., Hendriks, Carolyn M. & Niemeyer, Simon (2017). Twelve key findings in deliberative democracy research. *Daedalus*, 146 (3), 28–38. [https://doi.org/10.1162/DAED\\_a\\_00444](https://doi.org/10.1162/DAED_a_00444).
- Ehs, Tamara, & Mokre, Monika (2021). Deliberation against participation? Yellow vests and grand debat: A perspective from deliberative theory. *Political Studies Review*, 19 (2), 186–192. <https://doi.org/10.1177/1478929920940947>
- Farrell, David M., Suiter, Jane & Harris, Clodagh (2019). Systematizing constitutional deliberation: The 2016–18 citizens' assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, 34 (1), 113–123. <https://doi.org/10.1080/07907184.2018.1534832>
- Fischer, Frank (2012). Participatory governance: From theory to practice. In David Levi-Faur (Eds.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 457–471). Oxford: Oxford University Press.
- Fisher, Roger, Ury, William & Patton, Bruce (2003). *Das Harvard-Konzept* (22. Aufl.). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Fishkin, James S. (2018). *Democracy when the people are thinking: Revitalizing our politics through public deliberation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fritsch, Oliver & Newig, Jens (2012). Participatory governance and sustainability. In Eric Brousseau, Tom Dedeurwaerdere & Bernd Siebenhüner (Eds.), *Reflexive governance for global public goods* (pp. 181–204). Cambridge/London: MIT Press.
- Gutmann, Amy & Thompson, Dennis (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Heinelt, Hubert (Ed.) (2018). *Handbook on participatory governance*. Cheltenham/Northhampton: Edward Elgar Publishing.
- Heinelt, Hubert, Egner, Björn & Sack, Detlef (2022). *Kommunalpolitik und Stadtgesellschaft in Deutschland: Institutionalisierte Staat-Gesellschaft-Beziehungen im Vergleich* (Vol. 6). Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Hendriks, Carolyn M., Dryzek, John S. & Hunold, Christian (2007). Turning up the heat: Partnership in deliberative innovation. *Political Studies*, 55 (2), 362–383. doi: 10.1111/j.1467–9248.2007.00667.x.

- Hilpert, Jörg-Marco & Scheel, Oliver (2020). Climate Change Policies Designed by Stakeholder and Public Participation. In Ortwin Renn, Frank Ulmer & Anna Deckert (Eds.), *The Role of Public Participation in Energy Transitions* (pp. 140–161). Academic Press.
- Kahane, David, Loptson, Kristjana, Herriman, Jade & Hardy, Max (2013). Stakeholder and citizen roles in public deliberation. *Journal of Deliberative Democracy*, 9 (2). <https://doi.org/10.16997/jdd.164>.
- Kern, Kristine & Alber, Gotelind (2009). Governing climate change in cities: modes of urban climate governance in multi-level systems. In *The international conference on Competitive Cities and Climate Change, Milan, Italy, 9–10 October, 2009* (pp. 171–196). Paris: OECD.
- Kuyper, Jonathan W. & Wolkenstein, Fabio (2019). Complementing and correcting representative institutions: when and how to use mini-publics. *European Journal of Political Research*, 58 (2), 656–675. doi: 10.1111/1475-6765.12306.
- Landwehr, Claudia (2012). Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation – Theorien deliberativer Demokratie. In Oliver W. Lembcke, Claudia Ritzi & Gary S. Schaal (Hrsg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie – Normative Demokratietheorien* (S. 355–385). Wiesbaden: Springer VS.
- Landwehr, Claudia (2014). Facilitating deliberation: The role of impartial intermediaries in deliberative mini-publics. In Kimmo Grönlund, André Bächtiger & Maija Setälä (Eds.), *Deliberative Mini-Publics. Involving Citizens in the Democratic Process* (pp. 77–92). Colchester: ECPR Press.
- Leino, Mikko, Kulha, Katariina, Setälä, Maija & Ylisalo, Juha (2022). Expert hearings in mini-publics: How does the field of expertise influence deliberation and its outcomes? *Policy Sciences*, 55 (3), 429–450. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-022-09465-3>.
- Löw Beer, David (2022). *Bürgerräte*. IASS Fact Sheet, 1/2022. <https://doi.org/10.48481/iass.2022.027>.
- Mansbridge, Jane (2012). A Systemic Approach to Deliberative Democracy. In John Parkinson & Jane Mansbridge (Eds.), *Deliberative Systems* (pp. 1–26). Cambridge: Cambridge University Press.
- Meshack, Manoris V. (2004). Potential and limitations of stakeholders' participation in community-based projects. *International Development Planning Review*, 26 (1), 14–26. <https://doi.org/10.3828/idpr.26.1.4>.
- Mokre, Monika, & Ehs, Tamara (2021). If no vote, at least voice? The potential and limits of deliberative procedures for the creation of a more inclusive democracy. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 34 (5), 712–728. <https://doi.org/10.1080/13511610.2021.1995334>.
- OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.
- Oppold, Daniel & Renn, Ortwin (2022). Bürgerräte auf nationaler Ebene – Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen. In Thomas Hauser & Daniela Winkler (Hrsg.), *Gehört werden. Neue Wege der Bürgerbeteiligung* (S. 68–86). Stuttgart: Kohlhammer.
- Quick, Kathryn S. & Bryson, John M. (2022). Public Participation. In Christopher Ansell & Jacob Tordling (Eds.), *Handbook on Theories of Governance* (pp. 158–168). Northhampton: Edward Elgar. doi.org/10.4337/978d1800371972.
- Pielke Jr, Roger A. (2007). *The honest broker: making sense of science in policy and politics*. Cambridge: University Press.
- Raiffa, Howard (1982). *The Art and Science of Negotiation. How to Resolve Conflicts and Get the Best out of Bargaining*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rall, Emily, Hansen, Rieke, & Pauleit, Stephan (2019). The added value of public participation GIS (PPGIS) for urban green infrastructure planning. *Urban Forestry & Urban Greening*, 40, 264–274. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2018.06.016>.
- Renn, Ortwin (2004). The Challenge of Integrating Deliberation and Expertise: Participation and Discourse in Risk Management. In Timothy McDaniels & Mitchell J. Small (Eds.), *Risk Analysis and Society. An Interdisciplinary Characterization of the Field* (pp. 289–366). Cambridge: Cambridge University Press.
- Renn, Ortwin (2014). *Stakeholder Involvement in Risk Governance*. London: Ark Publications.

- Renn, Ortwin (2020). Bürgerbeteiligung in der Klimapolitik: Erfahrungen, Grenzen und Aussichten. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 33 (1), 125–139. <https://doi.org/10.1515/fjsb-2020-0011>.
- Renn, Ortwin (2022). Sozialverträgliche Klimapolitik: Möglichkeiten einer partizipativen Politikgestaltung. *Klima und Recht. Zeitschrift für das gesamte Klimarecht*. 1 (9), 276–279.
- Renn, Ortwin (2023). *Gefühlte Wahrheiten. Orientierung in Zeiten postfaktischer Verunsicherung*. Dritte erweiterte und aktualisierte Auflage. Opladen: Barbara Budrich Verlag.
- Renn, Ortwin & Schweizer, Pia-Johanna (2020). Inclusive Governance for Energy Policy Making: Conceptual Foundations, Applications, and Lessons Learned. In Ortwin Renn; Frank Ulmer & Anna Deckert (Eds.), *The Role of Public Participation in Energy Transitions* (pp. 39–79). London: Elsevier Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-819515-4.00003-9>.
- Roberts, Jennifer J., Lightbody, Ruth, Low, Ragne & Elstub, Stephen (2020). Experts and evidence in deliberation: scrutinising the role of witnesses and evidence in mini-publics, a case study. *Policy Sciences*, 53 (1), 3–32. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-019-09367-x>.
- Ryan, Matthew & Smith, Graham (2014). Defining mini-publics. In Kimmo Grönlund, André Bächtiger & Maija Setälä (Eds.), *Deliberative Mini-Publics. Involving Citizens in the Democratic Process* (pp. 9–26). Colchester: ECPR Press.
- Schweizer, Pia-Johanna (2008). *Diskursive Risikoregulierung: Diskurstheorien im Vergleich*. Promotionsarbeit an der Universität Stuttgart. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Setälä, Maija (2011). The role of deliberative mini-publics in representative democracy: Lessons from the experience of referendums. *Representation*, 47 (2), 201–213, <https://doi.org/10.1080/00344893.2011.581080>.
- Stadt Erlangen (2019). *Niederschrift 5. Sitzung des Stadtrates*. StR/005/2019.
- Stadt Erlangen (2020). *Niederschrift 7. Sitzung des Stadtrates*. StR/012/2020.
- Susskind, Lawrence E. & Fields, Patrick (1996). *Dealing with an Angry Public: The Mutual Gains Approach to Resolving Disputes*. New York: The Free Press.
- Taylor, Charles, Nanz, Patrizia & Taylor, Madeleine B. (2020). *Reconstructing Democracy: How citizens are building from the ground up*. Cambridge: Harvard University Press.
- US-National Research Council of the National Academies (2008). *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*. Washington, D.C.: The National Academies Press.
- von Schneidemesser, Dirk, Oppold, Daniel & Stasiak, Dorota (2023). Diversity in Facilitation: Mapping Differences in Deliberative Designs. *Journal of Deliberative Democracy*, 19 (1). <https://doi.org/10.16997/jdd.1096>.
- Walk, Heike (2008). *Partizipative governance*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wamsler, Christine, Wickenberg, Björn, Hanson, Helena, Olsson, Johanna A., Stålhämmar, Sanna, Björn, Helena, Torffvit, Felicia & Zelmerlow, Fredrik (2020). Environmental and climate policy integration: Targeted strategies for overcoming barriers to nature-based solutions and climate change adaptation. *Journal of Cleaner Production*, 247 (119154). <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.119154>.
- Webler, Thomas & Tuler, Seth (2021). Four decades of public participation in risk decision making. *Risk analysis*, 41 (3), 503–518. <https://doi.org/10.1111/risa.13250>.
- WPKS – Wissenschaftsplattform Klimaschutz (2021). *Auf dem Weg zur Klimaneutralität. Umsetzung des European Green Deal und Reform der Klimapolitik in Deutschland*. Jahresgutachten. Bonn und Berlin. Verfügbar unter: <https://www.wissenschaftsplattform-klimaschutz.de/de/Jahresgutachten2021.html> [01. März 2023].

**Anschriften der Autoren:**

Daniel Oppold, RIFS Potsdam, Berliner Straße 130, 14467 Potsdam,  
E-Mail: daniel.oppold@rifs-potsdam.de.

Prof. Dr. Ortwin Renn, RIFS Potsdam, Berliner Straße 130, 14467 Potsdam,  
E-Mail: ortwin.renn@rifs-potsdam.de.