Cover

Gemeinsam voran

Deliberative Beteiligung in der Klimapolitik

Vorwort

Wir stehen als deutsche, europäische und als Weltgemeinschaft vor großen Herausforderungen. Schon heute spüren wir auch in Deutschland die Klimawandelfolgen: Hitze, Dürre und Hochwasser nehmen zu. Im vergangenen Bundeswahlkampf haben jedoch Migration und die Sorge um das Erstarken einer rechtsextremen Partei die politische Agenda dominiert, während vom Klimawandel und seinen Folgen fast nichts zu hören war. Die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger hält Klimaschutz jedoch weiterhin für sehr wichtig und wünscht sich mehr Engagement seitens der Politik.

Nach wichtigen Investitionen, unter anderem in die Energiewende, ist Deutschland aktuell auf einem realistischen Pfad, seine Klimaziele mittelfristig einzuhalten. Für die tatsächliche und langfristige Einhaltung der Ziele auch in den nächsten Jahren sind allerdings weitere, umfassende und ambitionierte Maßnahmen in allen Sektoren notwendig. Klimaschutz und der Umgang mit Klimawandelfolgen müssen wieder zu einem gesellschaftspolitischen Gemeinschaftsprojekt werden.

Zu lange wurde der Klimawandel als Zukunftsthema behandelt. Die Zukunft hat aber längst begonnen. Je länger ambitionierter Klimaschutz verschoben wird, desto schwieriger wird eine geordnete Transformation. Veränderung passiert dann zunehmend durch katastrophale Auswirkungen.

Um die Menschen mitzunehmen, der aktuellen Polarisierung etwas entgegenzusetzen und bestehende Ungleichheiten nicht zu verstärken, müssen Zielkonflikte sozial gerecht gelöst werden. Mit einer systematischen Beteiligung kann das gelingen. Deliberative Beteiligung, also die Einbindung von wichtigen Interessengruppen und Menschen, die ihr Alltagswissen, ihren Erfahrungsschatz und ihre Sorgen und Hoffnungen in einen moderierten Beratungsprozess einbringen, hilft Gräben zu überwinden. Beteiligungsprozesse sind auch Lernprozesse in geschützten, moderierten Räumen. Die Menschen werden aus ihren Filterblasen an einen Tisch mit vielen Perspektiven geholt und dort in die Rolle der Mitdenkenden und Mitgestaltenden gebracht. Am Ende stehen Lösungsvorschläge, mit denen sich die meisten Anwesenden anfreunden können.

Gerade in Klimaschutzfragen sind solche Beteiligungsprozesse wichtig. Sie bieten Raum, um gemeinsam Begeisterung für die Chancen zu entwickeln, die der Veränderungsprozess birgt: Durch Klimaschutz können wir unsere Gesundheit verbessern, unsere Städte können durch mehr Grünflächen, bessere Luftqualität und einen ausgebauten ÖPNV lebenswerter und unsere Ernährung vielfältiger werden. Gerade bei den Themen Verkehr und Mobilität oder Ernährung ist dringender klimapolitischer Handlungsbedarf geboten, aber Maßnahmen, die auf den Klimaschutz einzahlen, sind gleichzeitig auch zentral für die tägliche Lebensrealität der Bevölkerung. Das bedeutet, die Politik wird auch unpopuläre Entscheidungen treffen müssen, die tief in den Alltag der Menschen eingreifen. Die Empfehlungen aus Beteiligungsprozessen können hier Orientierung geben und blinde Flecken aufdecken, insbesondere auch was die soziale Abfederung von Maßnahmen betrifft. Auf kommunaler und Landesebene haben solche Formate bereits erfolgreich zur Lösung kontroverser Fragen beigetragen. Auf Bundesebene fehlt bislang jedoch eine strukturelle Verankerung.

Die vorliegende Studie bietet Lösungen, wie deliberative Beteiligung systematisch und effizient in die deutsche Klimapolitik eingebunden werden kann. Die Machbarkeitsstudie beschreibt verschiedene realistische Anwendungsfälle, wie Bürgerinnen und Bürger- und Stakeholderbeteiligung in einem modernen Staat in klimapolitische Verfahren eingebettet und sinnvoll ausgestaltet werden können.

Ziel ist es, die deutsche Klimapolitik demokratischer, handlungsfähiger und resilienter gegenüber gesellschaftlichen Spannungen zu gestalten – und damit einen konkreten Beitrag zur sozial-ökologischen Transformation unserer Gesellschaft und zur Stärkung unserer Demokratie zu leisten.

Wir freuen uns, die Ergebnisse hier mit Ihnen teilen zu können und hoffen sie finden Gehör und tragen zu einer positiven Veränderung bei.

Dr. Tabea Lissner

Teamleiterin Klimawandel
Robert Bosch Stiftung

Sylvia Hirsch

Senior Projektmanagerin, Demokratie
Robert Bosch Stiftung

Inhaltsverzeichnis

Cover 1
Vorwort 2
Inhaltsverzeichnis 3
Zusammenfassung der Ergebnisse 4
1. Einleitung: “Gemeinsam voran” in der Klimapolitik 7
2. Grundlegende Erkenntnisse 10
2.1 Herausforderungen in der Klimapolitik 10
2.2 Potenziale deliberativer Beteiligung 11
2.3 Potenziale entfalten: Vier Erkenntnisse zur Ausgestaltung 13
2.4 Grenzen, Kritik und die Frage der Verbindlichkeit 20
3. Deliberative Beteiligung in der Klimaschutz-Governance 23
3.1 Fall 1: Einbindung in das Klimaschutzgesetz (KSG) 23
3.1.1 Variante 1: Unterstützung der Politik bei kritischen Maßnahmen 24
3.1.2 Variante 2: Vorgelagerte Beteiligung zur Unterstützung der Verwaltung 26
3.1.3 Variante 3: Beteiligung als politischer Weg zur Vorbeugung des Rechtswegs 28
3.2 Fall 2: Fortschreibung des Klimaschutzplans 29
3.3 Fall 3: Verknüpfung mit dem Expertenrat für Klimafragen 30
3.4 Fall 4: Einbindung in die reguläre Gesetzesentwicklung 33
3.5 Beteiligung zu welchen Themen? 36
4. Governance und Infrastruktur für Beteiligung 37
4.1 Wer beteiligt? Exekutive oder Legislative 37
4.2 Zentrale Kompetenzstelle für Beteiligung 38
4.3 Politische Steuerung 40
4.4 Ein stehender Pool für die Zufallsauswahl 42
5. Gelingensbedingungen 44
5.1 Verantwortlicher Umgang mit den Ergebnissen 45

5.2 Die Öffentlichkeit mitnehmen 46
5.3 Rechtssicherheit schaffen 47
6. Beispielprozesse und Finanzierung 47
7. Weiterführende Überlegungen 50
8. Fazit 52
9. Literaturverzeichnis 53
10. Appendix: Methodik und Projektablauf 53
Danksagung....55
Impressum 56

Zusammenfassung der Ergebnisse

Das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der Demokratie zurückzugewinnen gilt als eine der drängendsten politischen Aufgaben dieser Zeit. Angesichts fundamentaler Umbrüche – etwa des wirtschaftlichen Strukturwandels, des demographischen Wandels, der Neuordnung der globalen Sicherheitsarchitektur und nicht zuletzt des Klimawandels – sind tiefgreifende Veränderungen unvermeidbar, um unsere Lebensgrundlagen und unseren Wohlstand zu wahren. Dies erfordert mutige politische Entscheidungen und handlungsfähige staatliche Institutionen, die Veränderungsprozesse effizient steuern und begleiten können und die Bevölkerung auf diesem Weg mitnehmen.

Das Politikfeld Klimaschutz steht beispielhaft für eine Reihe von Herausforderungen, die für Politik und Bundesverwaltung besonders schwierig zu bearbeiten sind: Das, was politisch möglich ist, bleibt hinter dem zurück, was vor dem Hintergrund wissenschaftlicher Erkenntnisse, bereits spürbarer Klimawandelfolgen und gesetzlicher Verpflichtungen geboten wäre. Während weite Teile der Bevölkerung von der Regierung ein entschlossenes Handeln für den Klimaschutz erwarten, sind konkrete Maßnahmen oftmals umstritten. Im Lichte einer zunehmenden Polarisierung und verschärften Rhetorik wird es immer herausfordernder, die Unterstützung der Bevölkerung für umfassende Vorhaben zu gewinnen. Wissenschaftliche Gremien wie der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, die Wissenschaftsplattform Klimaschutz, der IPCC und auch der Expertenrat für Klimafragen empfehlen daher die Einbindung deliberativer Beteiligungsverfahren in der Klimapolitik.

Deliberative Verfahren bieten geschützte Räume für den sachlichen Austausch von Argumenten und verschiedenen Perspektiven abseits des Mediendrucks und parteipolitischen Tagesgeschäfts. Dadurch fördern sie die Erarbeitung qualitativ hochwertiger und vielseitig akzeptierter Lösungen. Ein zunehmend bekanntes Beispiel für deliberative Beteiligung sind sogenannte Bürgerräte mit zufällig ausgewählten Teilnehmenden. Auch deliberative Formate zur Beteiligung von Stakeholdern wie Verbänden und Interessengruppen haben sich bewährt. Verschiedene nationale und internationale Beispiele zeigen das Potenzial solcher Formate, Konflikte frühzeitig zu bearbeiten und gesellschaftlich tragfähige und haltbare Kompromisse auszuloten. Sie können zur Beschleunigung von Vorhaben beitragen, indem sie Widerständen und Blockaden später im Prozess vorbeugen. Außerdem schaffen sie Verständnis für Veränderungen und reduzieren die Anschlussfähigkeit von populistischer Vereinfachung und Desinformation.

Doch Beteiligung ist kein Allheilmittel. Während positive Wirkungen deliberativer Formate auf die Teilnehmenden umfassend belegt sind, sind Erkenntnisse zu deren politischen Auswirkungen begrenzter und komplexer. Sind Beteiligungsprozesse nicht gut in Politik- und Verwaltungsprozesse eingebunden, besteht die Gefahr, dass sie als lästiger Mehraufwand empfunden werden und die Ergebnisse versanden. Zudem besteht das Risiko enttäuschter Erwartungen. Ein selbstbewusster Umgang politischer Führungskräfte mit deliberativen Beteiligungsformaten, mit dem ernsthaften Willen zur Zusammenarbeit mit der Gesellschaft und einer guten Anbindung an Policy-Prozesse, verspricht hingegen eine gesteigerte Problemlösungsfähigkeit und eine Stärkung des Vertrauens in die repräsentative Demokratie.

Die praxisorientierte Machbarkeitsstudie “Gemeinsam voran – Deliberative Beteiligung in der Klimapolitik” geht der Frage nach, ob und wie deliberative Beteiligungsverfahren einen Mehrwert für die deutsche Klimaschutz-Governance bieten und wie sie sinnvoll in die bestehenden politischen Prozesse und Strukturen eingebettet werden können. Dafür wurden in Workshops und Interviews das Wissen und die Einstellungen von 55 Expertinnen und Experten verschiedener Hintergründe gesammelt und ausgewertet und ein begleitendes Rechtsgutachten erstellt. Mit ihrer Unterstützung wurden konkrete Anwendungsfälle und Ausgestaltungsmöglichkeiten deliberativer Beteiligungsprozesse in der deutschen Klimaschutz-Governance entwickelt und auf ihre politische, organisatorische, rechtliche und finanzielle Machbarkeit überprüft. Die Studie kommt zu folgenden Ergebnissen, die sich im Sinne der Stärkung staatlicher Handlungsfähigkeit überwiegend auch auf andere Politikfelder übertragen lassen:

1. Deliberative Beteiligung kann **vier wesentliche Funktionen für die Politik** erfüllen:
    a. **Radar und Informationsbereitstellung:** Indem deliberative Beteiligung blinde Flecken und potenzielle Konflikte frühzeitig sichtbar macht, kann sie die Qualität von Gesetzen und Maßnahmen erhöhen und die Umsetzung erleichtern.
    b. **Akzeptanzförderung:** Deliberative Beteiligung vermittelt ein Bild davon, wie eine Maßnahme ausgestaltet und flankiert werden muss, damit sie akzeptanzfähig ist und kann eine breite gesellschaftliche Zustimmung und Trägerschaft für Maßnahmen erzeugen.
    c. **Konfliktaushandlung:** Deliberative Beteiligung hilft, Konflikte frühzeitig zu adressieren beugt dadurch Widerständen und Konflikten im späteren Prozess vor, was zur Beschleunigung von Vorhaben beitragen kann.
    d. **Agenda-Setting:** Durch deliberative Beteiligung können auch unpopuläre Maßnahmenvorschläge in den Diskurs gebracht und so der Möglichkeitsraum für die Umsetzung tiefgreifender Maßnahmen erweitert werden.

2. Um dieses Potenzial zu nutzen, sollten **deliberative Beteiligungsformate als Werkzeuge im Instrumentenkasten der Politik** begriffen werden, die sie flexibel aber gezielt zur Bewältigung von Problemen einsetzen kann. Dabei bietet die Beteiligung von Stakeholdern und von zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger einen je eigenen Mehrwert. Durch eine **Kombination von Bürger- und Stakeholder-Beteiligung** lassen sich die Perspektiven von organisierter Interessenvertretung und unorganisierter Bürgerschaft insbesondere bei gesamtgesellschaftlichen Konfliktthemen gewinnbringend verknüpfen.

3. Für die Einbindung deliberativer Beteiligung in der Klimaschutz-Governance sind **vier Anwendungsfälle** – auch ergänzend zueinander – denkbar:
    a. Bei der **Erarbeitung der Klimaschutzprogramme** nach § 9 Abs. 3 des Klimaschutzgesetzes (KSG) sollte eine Erweiterung des Konsultationsprozesses um deliberative Bürgerbeteiligung geprüft werden.
    b. Bei einer **Fortschreibung des Klimaschutzplans** sollte aufbauend auf dem Prozess 2015 und den seitdem gemachten Erfahrungen erneut ein deliberativer Beteiligungsprozess durchgeführt werden.
    c. Verknüpft mit dem **Expertenrat für Klimafragen** könnten die aus wissenschaftlicher Perspektive effektivsten Maßnahmenvorschläge mittels einer deliberativen Beteiligung hinsichtlich ihrer alltagspraktischen Auswirkungen und Akzeptanz bewertet werden.
    d. **Reguläre Verfahren der Gesetzesentwicklung**, die sektorbezogene Fragen (etwa im Verkehrs- oder Gebäudesektor) oder Kompensationsmechanismen (etwa die Ausgestaltung eines Klimageldes) zum Gegenstand haben, können ebenfalls durch deliberative Beteiligung bereichert werden. Bei Vorhaben, bei denen sich Konflikte in der Bevölkerung oder der Regierung abzeichnen, sollten möglichst frühzeitig – z.B. vor Erarbeitung eines Eckpunktepapiers – eine breite Beteiligung stattfinden. Eine solche Beteiligung kann auch zu einem späteren Zeitpunkt in der Gesetzgebung wiederholt werden, um Detailfragen zu klären oder den Gesetzes-Entwurf einem „Praxischeck“ zu unterziehen.

4. Zur Organisation solcher Beteiligungsprozesse sollte eine **zentrale Kompetenzstelle** eingerichtet werden. Diese könnte in einem Querschnittsministerium wie dem Ministerium für

Staatsmodernisierung oder dem Kanzleramt angesiedelt sein (nach dem Vorbild der Stabsstelle Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg). Die Ernennung eines Bundesbeauftragten für Beteiligung würde dem Thema zusätzliches Gewicht verleihen. Zur Begleitung eines Beteiligungsverfahrens sollte jeweils ein **Steuerungskreis** mit Mitarbeitenden betroffener Ministerien gebildet werden. Diese ressortübergreifende Architektur vereinfacht eine gemeinsame Verantwortungsübernahme der gesamten Regierung für Klimaschutz und andere Querschnittsthemen, ermöglicht eine frühzeitige Kooperation beteiligter Ministerien und beugt öffentlich ausgetragenen Konflikten zu späteren Zeitpunkten der Gesetzgebung vor.

5. Für Fälle, in denen kurzfristig ein differenziertes Feedback aus der Bevölkerung hilfreich wäre, könnte ein **„Pool" aus ausgelosten Bürgerinnen** und Bürgern eingerichtet werden, aus dem schnell eine vielfältige Gruppe zusammengerufen werden kann.

6. **Gelingensbedingungen** für deliberative Beteiligung umfassen die Übernahme politischer Verantwortung für die Verfahren, eine klare Regelung zum Umgang mit den Ergebnissen, die Schaffung von Rechtssicherheit für die Zufallsauswahl und Qualitätsstandards, sowie gezielte Öffentlichkeitsarbeit, um eine gesamtgesellschaftliche Breitenwirkung sicherzustellen.

Die vollständige Studie ist hier abrufbar: QR-Code und Link

1. Einleitung: “Gemeinsam voran” in der Klimapolitik

Das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der Demokratie zurückzugewinnen, ist eine der drängendsten politischen Aufgaben unserer Zeit (Jäkel et al., 2025). Angesichts fundamentaler Umbrüche sind tiefgreifende Veränderungen unvermeidbar, um unsere Lebensgrundlagen und unseren Wohlstand zu wahren. Ob bei Investitionen in die Infrastruktur oder in der Renten-, Migrations-, Klima-, Sicherheits- und Sozialpolitik: Die Politik muss mutige Kompromisse eingehen, die den Herausforderungen gerecht werden. Sie muss handlungsfähige und effiziente staatliche Institutionen schaffen und auf diesem Weg zugleich die Gesellschaft mitnehmen und zusammenhalten.

Dem klimaneutralen Umbau unseres Landes kommt dabei eine fundamentale Bedeutung zu. Er steht beispielhaft für die Herausforderungen und den Handlungsdruck, mit denen sich Politik, Verwaltung und Gesellschaft konfrontiert sehen. Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber mit seinem Urteil aus dem Jahr 2021 de facto zu wirksamer Klimapolitik verpflichtet. Laut Expertenrat für Klimafragen reichen die aktuell geplanten Maßnahmen wahrscheinlich nicht aus, um die deutschen Klimaziele bis 2040 zu erreichen (Expertenrat für Klimafragen, 2025a, 2025b). Ohne zusätzliche und effektive Maßnahmen, insbesondere in den Sektoren Verkehr und Gebäude, muss die Bundesregierung mit finanziellen Belastungen in Milliardenhöhe durch den verpflichtenden Kauf von Emissionszertifikaten im Rahmen der EU-Lastenteilungs-Verordnung rechnen (Agora Energiewende & Agora Verkehrswende, 2018).

Bereits heute sind verheerende Schäden von Extremwetterereignissen in Deutschland und in anderen Teilen der Welt sichtbar. Wirtschaftswissenschaftliche Studien haben vielfach berechnet, dass die Kosten klimapolitischer Inaktivität die Kosten wirksamer Klimaschutzmaßnahmen um ein Vielfaches übersteigen und zu massiven Wohlstandsverlusten führen werden (Kotz et al., 2024; Flaute et al., 2022). Trotz der akuten Bedrohungen durch bewaffnete Konflikte und Desinformationen führt der jährliche *Global Risk Report* des World Economic Forum im Jahr 2025 Extremwetterereignisse als das größte Risiko der kommenden 10 Jahre an – gefolgt von Biodiversitätsverlust, Erdsystemveränderungen und Ressourcenknappheit (Elsner et al., 2025). In der Wirtschaft führen häufige Richtungswechsel in der Klimapolitik zu Verunsicherung und höheren Kosten aufgrund mangelnder Planbarkeit (z.B. BDI, 2018).

In der Bevölkerung sind die grundsätzliche Unterstützung für Klimaschutz und entsprechende Erwartungen an die Regierung trotz anderer politischer Prioritäten nach wie vor groß. Zugleich schwindet das Vertrauen in die Fähigkeit der Regierung und der staatlichen Institutionen insgesamt, der Klimakrise effektiv zu begegnen. Insbesondere politisch Unzufriedene haben den Eindruck, dass die Regierung ihre Perspektiven und Bedürfnisse in der Klimapolitik nicht beachtet (Eichhorn & Grabbe, 2025). Konkrete Maßnahmen, deren Auswirkungen im Alltag spürbar sind, lösen schon heute oftmals Konflikte und Widerstand aus, selbst bei grundsätzlicher Unterstützung für den Klimaschutz (Eversberg et al., 2024). Je später allerdings klimaschützende Maßnahmen ergriffen werden, desto einschneidender werden sie im Alltag spürbar sein (Stavi, 2022) und desto mehr Widerstand werden sie potenziell erzeugen.

Angesichts des Handlungsdrucks und der Erwartungen der Bevölkerung stellt sich die Frage, weshalb die Umsetzung einer effektiven Klimapolitik so schwierig ist. Die Gründe dafür sind vielfältig, seien sie nun politischer, technischer, finanzieller, administrativer, oder psychologischer Natur. Ein fundamentales demokratisches Dilemma ist in der Politikwissenschaft – und politischen Öffentlichkeit – hinlänglich bekannt: Die grundlegenden demokratischen Institutionen wie regelmäßige Wahlen, das Gegenüber von Regierung und Opposition, die Rolle der Parteien und die unabhängigen Medien gewährleisten zwar

Meinungsvielfalt und demokratische Kontrolle. Sie führen aber auch dazu, dass Probleme, deren Auswirkungen in der Zukunft liegen und deren Bewältigungsmöglichkeiten unpopulär sind, systematisch vernachlässigt werden, weil sie stets das Risiko massiver Widerstände und Wählerverluste bergen (Jacobs, 2016; Willis et al., 2022; Fesenfeld et al., 2025). Dies betrifft weit mehr Herausforderungen als nur den Klimaschutz; die Rentenpolitik ist ein weiteres Beispiel. Dazu passend sagte Angela Merkel über das 2019 beschlossene Klimapaket in Anlehnung auf Otto von Bismarck: „Politik ist das, was möglich ist“ (Töller & Franke, 2024). **Dies wirft die Frage auf, wie der Raum des politisch Möglichen erweitert werden könnte.**

[ggf. größerer Absatz im Layout]

Vor dem Hintergrund zunehmend ideologisch geführter Debatten und politischer Polarisierung nicht nur in Bezug auf Klimathemen stellt sich zudem die Frage, wie Klimaschutz zur gemeinsamen Aufgabe und Verantwortung von Politik und Gesellschaft werden kann. Sozialwissenschaftliche Studien zeigen, dass die öffentliche Zustimmung für Klimaschutz dann steigt, wenn politische Eliten Einigkeit und eine konkrete Strategie kommunizieren (Kousser & Tranter, 2018; Gagné & Krause, 2021). Die Bereitschaft, Maßnahmen mitzutragen, wächst außerdem, wenn Menschen den Eindruck haben, dass sie selbst mitgestalten können (Gagné & Krause, 2021). In diesem Sinne – und unter dem Eindruck der vergangenen Jahre – stellen wir diese Studie unter das Motto “Gemeinsam voran” in der Klimapolitik. Wir zeigen mit dieser Studie Möglichkeiten auf, wie deliberative Beteiligung konkret einen Beitrag dazu leisten kann, der Herausforderung des Klimawandels gemeinsam zu begegnen.

Zahlreiche wissenschaftliche Gremien, darunter der Expertenrat für Klimafragen, heben den Mehrwert solcher deliberativer Beteiligungsformate insbesondere für die Klimapolitik hervor (WBGU, 2011; WPKS, 2023; Expertenrat für Klimafragen, 2025a; IPCC, 2022). Deliberation beschreibt eine besondere (Ideal-)Form der Kommunikation, die verständigungsorientiert ist und bei der der begründete Austausch von Argumenten den Ausgang von Aushandlungen bestimmen soll, statt der situativen Machtpositionen bzw. das "Recht des Stärkeren" (Habermas, 1987). Die (deliberative) Beteiligung der Bevölkerung sowie organisierter gesellschaftlicher Gruppen gilt in politikwissenschaftlichen Debatten nicht nur überwiegend als demokratisch wünschenswert, sondern auch als vielversprechendes Mittel zur effektiven Bearbeitung politischer Konfliktthemen (Dryzek et al., 2019). Auch in der Bevölkerung wünschen sich 88% mehr politische Beteiligungsmöglichkeiten (Sack et al., 2024). 54% befürwortet die Einführung eines Klimabürgerrats (Fesenfeld et al., 2025). Eine Vielzahl von Erfahrungen mit deliberativen Beteiligungsformaten zeigt, dass in geschützten und moderierten Räumen, die einen intensiven Austausch und respektvollen Streit ermöglichen, langfristorientierte, über diverse gesellschaftliche Gruppen hinweg akzeptierte und damit politisch machbare Vorschläge entstehen können (Jacquet et al., 2023).

Dass die Regierung auf Formate zurückgreift, in denen unter Beteiligung unterschiedlicher Perspektiven Vorschläge für politisch heikle und inhaltlich komplexe Themen erarbeiten werden sollen, ist nicht neu. Ein Beispiel sind die sogenannten Expertenkommissionen, die mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft und organisierten Interessengruppen besetzt werden (Siefken, 2019). Effektive Klimaschutzmaßnahmen betreffen jedoch nicht nur organisierte Interessengruppen, sondern sind häufig im Alltag vieler Menschen direkt spürbar und bergen damit politischen Zündstoff. Zuletzt erhielt daher insbesondere die zufallsbasierte deliberative Beteiligung der Bevölkerung (etwa durch Bürgerräte) zunehmende bundesweite Aufmerksamkeit, auch unter dem Eindruck erfolgreicher Erfahrungen im Ausland sowie auf Landes- und Kommunalebene (Wieczorek et al., 2024). Von Verfahren wie Bürgerräten erhofft man sich u.a. eine Stärkung des Demokratievertrauens (Jäckel et al., 2025) sowie einen

„Praxischeck“ mittels eines diversen Querschnitts der Bevölkerung (Niedersächsische Staatskanzlei, 2025).

Gleichzeitig gibt es etliche Beispiele erfolgloser oder gar kontraproduktiver Beteiligung und grundsätzliche Skepsis gegenüber Beteiligungsverfahren, insbesondere solchen mit Zufallsauswahl. Aus der Perspektive von Politik und Verwaltung bedeutet Beteiligung nicht selten einen lästigen Mehraufwand und Verzögerung ohne nennenswerten Mehrwert. Sind Beteiligungsverfahren nicht sinnvoll in politische Prozesse und Debatten eingebettet, besteht das Risiko, dass die Ergebnisse verpuffen (Font et al., 2018). Eine (teils gesetzlich erzwungene) Scheinbeteiligung ohne den ernsthaften Willen zur Zusammenarbeit mit den Beteiligten kann diese frustrieren und gar zu einer stärkeren Politikverdrossenheit beitragen (Ryan, 2021). Da informelle Beteiligung nicht verbindlich vorgeschrieben ist, findet sie bislang eher dann statt, wenn die Themen wenig konfliktbehaftet sind, aus Angst der Politik und Verwaltung vor Ergebnissen, die den eigenen Positionen widersprechen (Pfeffer, 2024).

[ggf. größerer Absatz im Layout]

Vor dem Hintergrund der Potenziale und Herausforderungen effektiver Beteiligung beschäftigt sich diese praxisorientierte Studie mit der Frage, ob und wie deliberative Beteiligungsverfahren einen Mehrwert für die deutsche Klimapolitik bieten können und wie sie sinnvoll in die bestehenden Governance-Strukturen eingebettet werden sollten. Dies umfasst sowohl die Beteiligung organisierter Interessengruppen (Stakeholder)[1] als auch die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürger mittels Zufallsauswahl. Der bisherigen Evidenz folgend gehen wir dabei von einem grundsätzlichen Potenzial deliberativer Beteiligungsverfahren aus, halten diese jedoch nur in bestimmten Kontexten und Formen für sinnvoll. Die Studie präsentiert fundierte Erkenntnisse dazu, bei welchen Problemstellungen Elemente deliberativer Beteiligung tatsächlich helfen können, und schlägt konkrete Schritte vor, um diese Potenziale bestmöglich zu nutzen. Die Studie richtet sich, neben einer interessierten Öffentlichkeit, primär an für Klimapolitik und Staatsmodernisierung verantwortliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sowie Verwaltungsmitarbeitende. Obgleich der Fokus der Studie auf der Bundesebene liegt, bietet sie auch wertvolle Erkenntnisse für die Landespolitik.

Zur Bearbeitung der oben formulierten Forschungsfrage haben wir in 31 Interviews und zwei Workshops die Expertise von 55 Expertinnen und Experten verschiedener Hintergründe gesammelt und ausgewertet: Neben leitenden Mitarbeitenden aus sechs fachlich betroffenen Bundesministerien und der Bundesverwaltung konnten wir mit aktiven und ehemaligen Bundespolitikerinnen und -politikern der Union, SPD und von Bündnis 90/DieGrünen sprechen – darunter Personen mit Erfahrung als Bundesministerin, Staatssekretär, Bundestagsabgeordnete und Mitglied des Bundestagspräsidiums. Darüber hinaus haben wir Interviews mit aktiven und ehemaligen Spitzenvertreterinnen und -vertretern aus Wirtschaft und Gewerkschaften, Fachreferentinnen und -referenten von Umweltorganisationen, international anerkannten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Beteiligungsdienstleistern und Ministerialbeamten der Bundesländer geführt. Ergänzend stützt sich die Studie auf wissenschaftliche Fachpublikationen sowie ein eigenes in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten (Winkler et al., 2025), das gemeinsam mit dieser Studie veröffentlicht wird.

Das erste Kapitel der Studie beschreibt die Herausforderungen in der aktuellen Klimapolitik und erläutert konkrete Funktionen und Potenziale, aber auch Grenzen deliberativer Beteiligung, mit

[1] Dazu zählen wir beispielsweise Verbände und andere Interessengruppen, in Einzelfällen aber auch besonders betroffene Einzelakteure etwa aus der Wirtschaft. Wenn wir die Beteiligung von Wissenschaft, Politik und Verwaltung meinen, werden diese explizit genannt.

diesen Herausforderungen umzugehen. Das zweite Kapitel stellt vier konkrete Anwendungsfälle für deliberative Beteiligung in der Klimapolitik vor: i) Die Einbindung in die Erstellung der Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG (Klimaschutzgesetz) in drei Varianten, ii) Beteiligung bei der Fortschreibung des Klimaschutzplans, iii) eine Verknüpfung deliberativer Beteiligung mit der Arbeit des Expertenrats für Klimafragen und iv) die Anwendung deliberativer Beteiligung in der regulären Gesetzesentwicklung. Daran anschließend werden im dritten Kapitel Überlegungen dazu präsentiert, welche Strukturen eine effektive Governance und eine qualitative Durchführung von Beteiligungsprozessen ermöglichen können, wie beispielsweise eine zentrale Kompetenzstelle für Beteiligung. Im vierten Kapitel werden einige übergreifende Gelingensbedingungen für erfolgreiche Beteiligung thematisiert. Es folgt eine Kostenschätzung für verschiedene Arten möglicher Beteiligungsprozesse und abschließend weiterführende Überlegungen zur Entwicklung einer Gesamtbeteiligungskultur angestellt.

2. Grundlegende Erkenntnisse

Dieses Kapitel widmet sich grundlegenden Diskussionen darüber ob, wann und wie deliberative Beteiligung überhaupt sinnvoll ist. Zunächst werden die von den Expertinnen und Experten identifizierten politischen Herausforderungen in der Klimapolitik skizziert. Darauf aufbauend werden die potenziellen Mehrwerte deliberativer Beteiligung beleuchtet. Im Mittelpunkt stehen dabei politische Mehrwerte, die dazu beitragen können, die Problemlösungsfähigkeit des Staates und das Vertrauen in politische Institutionen zu unterstützen. Um diese Potenziale zu entfalten, formuliert der Folgeabschnitt vier Empfehlungen zur Ausgestaltung deliberativer Beteiligung. Es werden die jeweiligen Vor- und Nachteile von Stakeholder- und Bürgerbeteiligung sowie deren Kombination thematisiert. Darüber hinaus wird empfohlen Beteiligung nicht nur als Selbstzweck, sondern auch als Instrument der Problembewältigung zu verstehen. Der letzte Abschnitt widmet sich den Grenzen und der Kritik an deliberativer Beteiligung und diskutiert drei Dimensionen ihrer Verbindlichkeit.

2.1 Herausforderungen in der Klimapolitik

Können deliberative Beteiligungsverfahren dazu beitragen, den Schwierigkeiten in der Klimapolitik zu begegnen? Um diese Frage zu beantworten haben wir die Teilnehmenden unserer Studie zunächst nach den Herausforderungen gefragt, denen politische Entscheiderinnen und Entscheider gegenüberstehen. Die Ergebnisse präsentieren wir in diesem Abschnitt.

Zunächst wurden drei zentrale Problemfelder identifiziert, die sich besonders auf die aktuelle politische und gesellschaftliche Lage beziehen:

i) Der Klimaschutz verliert zunehmend an politischer Priorität, da andere Krisen dominanter erscheinen und gesellschaftliche Unterstützung nachlässt. Vorstöße für tiefgreifende Maßnahmen scheinen in diesem Kontext schwer vermittelbar.
ii) Klimaschutzdebatten werden oft ideologisch und parteipolitisch aufgeladen. Klimaschutzmaßnahmen gelten Vielen als elitär und wirklichkeitsfern, was zu Polarisierung und Misstrauen gegenüber politischen Institutionen führt. Mediale Kampagnen verzerren die Debatte zusätzlich.
iii) Die Bevölkerung in unvermeidbaren Veränderungsprozesse mitzunehmen und Zielkonflikte gesamtgesellschaftlich auszuhandeln ist schwierig. Auch die allgemeinverständliche Aufbereitung und Kommunikation klimapolitischer Entscheidungen, die zur Akzeptanz beitragen könnte, ist eine Herausforderung. Vor

allem die gerechte Verteilung der Kosten sowie Fragen des sozialen Ausgleichs bleiben ungelöst, was Widerstände selbst bei klimaschutzfreundlichen Bevölkerungsgruppen hervorruft.

Zusätzlich erschweren verschiedene Logiken im politischen System die Umsetzung ambitionierter Klimapolitik. Drei Aspekte sind hier wesentlich:

i) Die eingangs thematisierte Wettbewerbslogik des politischen Wahlzyklus behindert mutige, langfristige Entscheidungen. Potenzielle politische Kosten für das Einbringen tiefgreifenderer Maßnahmenvorschläge erscheinen höher als mögliche Gewinne, da Erfolge – wenn überhaupt – nur langfristig sichtbar werden. Weitreichende Maßnahmen haben daher meist nur dann eine Chance auf Umsetzung, wenn sie bereits im Koalitionsvertrag festgeschrieben sind oder akute Krisen den Handlungsdruck erhöhen.
ii) Die sektorale Organisation der Ministerien verhindert oft eine kohärente und effiziente Klimaschutzpolitik. Die Betrachtung von Klimapolitik als eigenem Politikfeld verleiht dem Thema zwar Bedeutung, führt aber auch dazu, dass als Klimaschutz als Aufgabe und spezifisches Interesse des dafür zuständigen Hauses wahrgenommen wird und nicht als eigene Verantwortung jedes Ressorts.
iii) Politik steht vor einem immensen Handlungsdruck, schnelle und pragmatische Lösungen für Probleme zu liefern. Gleichzeitig erwarten Bevölkerung und Interessengruppen, dass ihre Perspektiven berücksichtigt werden. Es stellt sich die Frage, wie die Politik ihre Handlungsfähigkeit stärken und gleichzeitig Verständnis für Handeln aufrechterhalten kann, bei dem es immer auch Verlierer geben wird.

2.2 Potenziale deliberativer Beteiligung

Im Lichte dieser Herausforderungen befragten wir die Expertinnen und Experten nach den potenziellen Mehrwerten (und Grenzen) deliberativer Beteiligung in der Klimapolitik und analysierten die wissenschaftliche Fachliteratur (z.B. Goodin & Dryzek, 2006; Glucker et al., 2013; Pfeffer & Newig 2025). Daraus konnten vier praxisrelevante Funktionen und dazugehörige Mechanismen abgeleitet werden:

Radar und Informationsbereitstellung: Deliberative Beteiligung kann, insbesondere wenn sie früh im Prozess eingesetzt wird, dabei unterstützen, zu berücksichtigende Aspekte eines Themas zu sammeln sowie Auswirkungen eines geplanten Vorhabens auf die Betroffenen zu beleuchten. Dadurch können mögliche blinde Flecken sichtbar und potenzielle Umsetzungskonflikte frühzeitig identifiziert werden. Durch Beantwortung der Frage „Was muss mitgedacht werden?“ kann deliberative Beteiligung helfen, die Qualität von Gesetzen und Maßnahmen sowie deren Umsetzung zu verbessern.

Akzeptanzförderung: Deliberative Beteiligung unterstützt dabei zu verstehen, wie eine Maßnahme ausgestaltet und flankiert werden muss, damit sie akzeptanzfähig ist, und rote Linien der Bevölkerung und der Stakeholder zu erkennen. Wenn ein politisches Ziel feststeht, kann Beteiligung Wege zur Erreichung aufzeigen. Durch eine direkte Einbindung von Betroffenen in einen transparenten, fairen und ergebnisoffenen Prozess kann deren Trägerschaft für politische Maßnahmen gestärkt werden (Renn, 2020). Dies kann Widerstand in der öffentlichen Debatte verringern, da die Betroffenen sich stärker mit den Entscheidungen identifizieren und eine Mobilisierung dagegen weniger wahrscheinlich wird. Zudem können Beteiligungsverfahren die wahrgenommene Legitimität auch unpopulärer Entscheidungen, wie zum Beispiel regulativer, Klimaschutzmaßnahmen, erhöhen (Lage et al., 2023). Wenn Vorschläge von unparteiischen Akteuren sowie unter möglichst breiter Beteiligung erarbeitet

und kommuniziert werden, kann dies Reaktanz in der Bevölkerung und Wahrnehmungen der Fremdbestimmung verringern (Fesenfeld et al., 2025).[2] Als gerecht wahrgenommene Prozesse können die Akzeptanz von Entscheidungen erhöhen, gerade auch bei jenen die diese Entscheidungen ablehnen (Esaiasson et al., 2019).[3]

Konfliktaushandlung: Durch die Einbindung verschiedener Akteure und Interessen sowie vielfältiger Lebensrealitäten ermöglicht deliberative Beteiligung die Aushandlung von Ziel- und Wertekonflikten sowie die Entwicklung von Kompromissvorschlägen, die Brücken zwischen unterschiedlichen Standpunkten schlagen. Durch die Beteiligung direkt Betroffener können pragmatische Lösungen statt ideologischer Grabenkämpfe in den Vordergrund rücken. So können die Stimmen der Mitte gegenüber den "lauten" Rändern gestärkt und Debatten versachlicht und entpolarisiert werden. Die Übernahme von Ergebnissen aus Beteiligungsverfahren bieten politischen Akteuren Möglichkeiten der Gesichtswahrung, wo diese von traditionellen oder zuvor geäußerten Positionen abweichen. Der Fokus auf den Beteiligungsprozess und das breit getragene Ergebnis können den in der Medienberichterstattung gängigen Darstellungen politischer Gewinner und Verlierer etwas entgegensetzen. Gleichzeitig können so interministerielle Konflikte frühzeitig moderiert werden, die, wenn sie wie im Falle des Gebäudeenergiegesetzes öffentlich ausgetragen werden, eher zu politischem Vertrauensverlust führen (Braungardt et al., 2024). So kann frühzeitige deliberative Beteiligung zur Beschleunigung von Prozessen beitragen, weil Konflikte zu Beginn adressiert und dadurch spätere Blockaden vermieden werden (Umansky und Brendler 2024, Brettschneider & Renkamp, 2016).

Agenda-Setting: Ein für den Klimaschutz bedeutendes Problem ist, dass einzelne politische Akteure ein politisches Risiko eingehen, wenn sie potenziell unpopuläre Vorschläge auf die Agenda setzen (Jacobs, 2016). Dies ist ein entscheidender Grund dafür, dass Maßnahmen, die zur Erreichung der Klimaziele notwendig wären, nicht in den Diskurs eingebracht werden. Durch deliberative Beteiligung können vernachlässigte Probleme in den Fokus der politischen Diskussion gerückt und sichtbar gemacht werden. Gleichzeitig bietet sie Raum, auch Vorschläge zu diskutieren, deren Einbringen für einzelne Entscheiderinnen und Entscheider politisch kostspielig wäre. So kann deliberative Beteiligung dazu beitragen, den Diskurs zu erweitern, Möglichkeitsräume für tiefgreifendere Maßnahmen zu eröffnen und politisch Verantwortlichen den Rücken für schwierige Entscheidungen stärken.[4]

DIESE TABELLE ALS GRAFIK (siehe Datei zu Grafiken):

Funktion	**Funktionsmechanismen**
Radar und Informations-bereitstellung	- Einbringen von Betroffenheitsperspektiven, z.B. hinsichtlich Alltagspraktikabilität und Umsetzbarkeit - Inhaltliche Verbesserung von Vorhaben
Akzeptanzförderung	- Akzeptanzsteigerung durch passgenaue Ausgestaltung, Trägerschaft und fairen Prozess

[2] In politischem Kontext verstärken Behörden oder Regierungsstellen als Messenger häufig das Gefühl der Fremdbestimmung, während unabhängige Experten oder zivilgesellschaftliche Gruppen weniger Reaktanz hervorrufen (Huang & Liu, 2022). Dies wird als "Institutional Bias" beschrieben.

[3] Die inhaltliche Zustimmung bleibt jedoch, wenig überraschend, der mit Abstand stärkste Erklärungsfaktor für die Akzeptanz von Entscheidungen (ebd.).

[4] Insbesondere zu Bürgerräten hat sich ein Diskurs entsponnen, unter welchen Umständen sie möglicherweise sogar das Recht erhalten könnten, Vorschläge für Gesetze einzubringen (Karamehmedovic, 2023; Karamehmedovic & Nierth, 2025).

	- Erhöhung der wahrgenommenen Legitimität durch breite Beteiligung - Geringerer öffentlicher Widerstand - Verringerte Reaktanz bei unparteiischer Autorenschaft von Vorschlägen
Konfliktaushandlung	- Bereitstellen von Kompromissvorschlägen - Möglichkeiten der politischen Gesichtswahrung - Ersetzen von Gewinner-Verlierer-Framings in der Medienberichterstattung - Frühzeitige Moderation interministerieller Konflikte - Versachlichung und Entpolarisierung von Debatten
Agenda-Setting	- Generieren von Aufmerksamkeit für vernachlässigte Probleme - Einbringen politisch risikoreicher Vorschläge

Abbildung 1: Relevante Funktionen deliberativer Beteiligung mit Funktionsmechanismen

Selbstverständlich beschränkt sich der potenzielle Mehrwert deliberativer Beteiligung nicht nur auf hier dargestellte politisch-instrumentelle Faktoren. Sie kann auch zur Stärkung demokratischer Werte beitragen, etwa das Vertrauen in die Demokratie und politische Führungskräfte in der Bevölkerung steigern, Polarisierung entgegenwirken oder populistische Wahlentscheidungen reduzieren (Boulianne, 2019; Goovaerts et al., 2024; Dryzek at al., 2019; Fishkin et al., 2024) (s. auch Infoxbox 3 zur wissenschaftlichen Evidenz).

Ein rein instrumentelles Verständnis von Beteiligung kann sich auch demokratieschädlich auswirken, etwa wenn die Ergebnisoffenheit des Prozesses nicht gewährleistet ist oder das Prozessdesign eine politische Verzerrung aufweist (Walkenhorst und Schuppert, 2024). Auch viele der Expertinnen und Experten wiesen auf die Gefahr einer politischen Vereinnahmung hin.

2.3 Potenziale entfalten: Vier Erkenntnisse zur Ausgestaltung

Damit deliberative Beteiligung die oben genannten Potenziale entfalten kann, leitet die Studie vier übergreifende Empfehlungen zur Ausgestaltung zukünftiger Prozesse ab: i) Etablierte Formate der Stakeholder-Beteiligung sollten um deliberative Formate erweitert werden. ii) Zusätzlich sollten auch Bürgerinnen und Bürger durch deliberative Formate mit Zufallsauswahl häufiger in politische Entscheidungsprozesse einbezogen werden. iii.) Insbesondere bei gesamtgesellschaftlichen Konfliktthemen sollten die Potenziale einer kombinierten Stakeholder- und Bürgerbeteiligung genutzt werden. iv.) Beteiligung sollte nicht nur als Selbstzweck verstanden werden, sondern als Instrumentenkasten, den die Politik in bestehenden Politikprozessen flexibel aber gezielt zur Bewältigung bestimmter Probleme nutzen kann.

i) Stakeholder-Beteiligung um deliberative Formate erweitern

Die formelle Beteiligung von Interessengruppen ist sowohl in der Exekutive als auch im Bundestag in Form von schriftlichen Konsultationsverfahren und Anhörungen bereits etabliert und an unterschiedlichen Stellen rechtlich verankert.[5] Diese weisen jedoch einige Schwächen auf. Die Beteiligung findet meist zu Zeitpunkten statt, an denen wesentliche Richtungsentscheidungen bereits getroffen wurden.[6] Beteiligung über Stellungnahmen oder Anhörungen begünstigen die Formulierung von Maximalforderungen und starker Kritik. Politik

[5] Beispielsweise in Artikel 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien (GGO), in § 70 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT), aber auch im Klimaschutzgesetz (§ 9 Abs. 3).

[6] Es gibt allerdings auch Erfahrungen mit der frühen Beteiligung durch Stellungnahmen, wie beim Grünbuch-Prozess zur Entwicklung des Strommarktdesigns (BMWK 2015).

und Verwaltung haben dann die kaum lösbare Aufgabe, einen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Forderungen herzustellen. Die Sinnhaftigkeit dieses Formats wurde in unseren Interviews sowohl von Interessengruppen als auch Personen aus der Verwaltung hinterfragt. Teils sehr kurze Fristen für Stellungnahmen haben zu Zweifeln an deren Wirksamkeit geführt (green legal impact et al.,.

Demgegenüber könnten deliberative Formate der Stakeholder-Beteiligung aus Sicht der Interviewten gerade bei konfliktbehafteten und komplexen Themen einen großen Mehrwert bieten: Anders als bei klassischer Beteiligung über Stellungnahmen können im direkten Austausch unterschiedliche Interessen abgewogen, Kompromisse verhandelt, Übereinstimmungspotenziale identifiziert und ein Grundkonsens zumindest in richtungsweisenden Fragen gefunden werden. Deliberative Stakeholder-Beteiligung kann zu neuen Ideen führen und der Politik Angebote machen, wie Lösungen zu einem Thema aussehen bzw. in welchem Rahmen sich diese bewegen können. Zudem können Stakeholder mit ihrem spezifischen Praxiswissen wichtige Hinweise zur Praktikabilität von Vorhaben geben. Durch einen direkten Austausch können Wissensasymmetrien vermindert und mitunter die Wahrhaftigkeit von Aussagen erhöht werden, etwa hinsichtlich der tatsächlichen Folgen von Politikmaßnahmen (Renn et al., 2007). Die gemeinsame Energie aus einem solchen Prozess kann auch die Bereitschaft der Stakeholder, Verantwortung zu übernehmen und eigene Beiträge zum Gemeinwohl zu leisten, stärken.[7] Untersuchungen hunderter Fälle sogenannter „collaborative governance“ konnten u. a. zeigen, dass diese das Vertrauen und die Kooperation zwischen unterschiedlichen Gruppen stärken, die Implementierung von Beschlüssen verbessern können und schließlich zu höherer Akzeptanz und besseren Umweltergebnissen führen (Ansell & Gash, 2008; Jager et al., 2020).

Infobox 1: Erfahrungen mit intensiver Stakeholder-Beteiligung: Neben Anhörungen und Stellungnahmen gibt es bereits zahlreiche Ansätze, Stakeholder frühzeitig einzubeziehen, den Dialog mit der Politik zu fördern und ihre Expertise für komplexe politische Probleme zu nutzen – meist jedoch zu übergreifenden Fragestellungen, weniger in einzelnen Gesetzgebungsprozessen. Beispiele sind der Leitdialog zum sozial-ökologischen Wandel im Rahmen der Allianz für Transformation[8], die Plattform Klimaneutrales Stromsystem (PKNS)[9], oder die Entwicklung des Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzeptes auf Landesebene in Baden-Württemberg.[10] Auf Bundesebene besonders bekannt ist das Instrument der Expertenkommissionen, beispielsweise die Mindestlohn- oder sogenannte Kohlekommission (Siefken, 2019). Kommissionen oder Beiräte sind auch in den vielen deutschen Klimaschutzgesetzen auf Bundes- und Landesebene verankert, wobei ihre Ausgestaltungen und Mandate variieren. Nur in einigen Bundesländern sind diese Beiräte neben Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern auch mit Interessengruppen besetzt (Schatz et al., 2024). Auch auf kommunaler Ebene gibt es positive Erfahrungen mit deliberativer Stakeholder-Beteiligung, bei der ein Grundkonsens unter den verschiedenen Interessengruppen ausgelotet wird.[11]

Deliberative Formate sollten die etablierten Stellungnahmen und Anhörungen jedoch nicht ersetzen, denn gute deliberative Formate sind aufwändig und zeitintensiv. Die offenen etablierten Formate ermöglichen wichtige Impulse, wenn Wissensträger unbekannt sind oder

[7] Ein Beispiel hierfür bietet der Klimaaufbruch Erlangen.

[8] https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/allianz-fuer-transformation-2255608 abgerufen am 25.05.2025.

[9] https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/plattform-klimaneutrales-stromsystem.html abgerufen am 25.05.2025.

[10] https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/Altdaten/202/Anlage_IEKK_und_BEKO.pdf abgerufen am 25.05.2025.

[11] Etwa in Entwicklungsbeiräten oder Trialogen. Abgerufen am 25.05.2025.

nicht in den Dachverbänden sitzen und tragen wichtigen rechtsstaatlichen Prinzipien Rechnung (Umansky und Brendler, 2024).

Die Beteiligung von Interessensgruppen ist jedoch kein Allheilmittel und weist auch Schwächen auf. Schwach organisierte Gruppen sind in Prozessen der Stakeholder-Beteiligung häufig unterrepräsentiert, wodurch deren (wahrgenommene) Legitimität gemindert wird (Warren, 2017; Rasmussen & Reher, 2022). Zudem können die Verhandlungsergebnisse widerstreitender stark betroffener Interessengruppen mitunter deutlich von dem abweichen, was ein vergleichsweise unabhängiger Querschnitt der Gesellschaft als eine für die Gesamtgesellschaft gute Lösung bewerten würde (Rasmussen & Reher, 2022). Schließlich ist die akzeptanzsteigernde Wirkung von Stakeholder-Deliberation dann stark eingeschränkt, wenn das politische Kernproblem darin besteht, dass effektive Politikmaßnahmen Widerstand in der Bevölkerung hervorrufen, weil sie diese in ihrem Alltag berühren. Aus diesem Grund ist es sinnvoll neben Stakeholdern auch zufallsausgewählte Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen.

ii) Das Potenzial losbasierter Bürgerbeteiligung nutzen

In den vergangenen Jahren hat das Instrument der Bürgerbeteiligung mittels Zufallsauswahl international und auch in Deutschland an Popularität gewonnen und ist bereits vielfach eingesetzt worden (s. Box). Wenn wir in dieser Studie von deliberativer Bürgerbeteiligung sprechen, meinen wir in der Regel zufallsbasierte Verfahren.

Infobox 2: Erfahrungen mit deliberativer Bürgerbeteiligung: Deliberative Bürgerbeteiligung wird bereits seit der Erfindung der Planungszelle in den 1970er Jahren in Deutschland praktiziert und hat sich seitdem weltweit verbreitet (Dienel, 2002). Ihr Einsatz wurde insbesondere auch von Konservativer Seite vorangetrieben. Ein wesentlicher Treiber für den neuerlichen weltweiten Schub solcher Verfahren (OECD, 2020) waren nationale Bürgerräte in Irland, die politische Entscheidungen zu lang festgefahrenen Konfliktthemen des Abtreibungsrechts und der gleichgeschlechtlichen Ehe ermöglichten (Farrell & Suiter, 2019). Die bekanntesten Verfahren in Deutschland sind wohl der erste durch den Bundestag eingesetzte Bürgerrat zum Thema „Ernährung im Wandel“ sowie seine zivilgesellschaftlichen Vorläufer auf Bundesebene, oder die Bürgerräte bzw. Bürgerforen auf Landesebene wie in Baden-Württemberg oder Sachsen. Daneben gibt es durch Ministerien initiierte Prozesse wie den Bürgerrat Forschung oder das Nationale Bürgerforum zur Zukunft Europas. Aber auch auf kommunaler Ebene haben mittlerweile über 300 Prozesse mit ausgelosten Bürgerinnen und Bürgern stattgefunden, die ganz unterschiedliche Formen annehmen können. Einen ersten ständigen Bürgerrat hat die Stadt Aachen eingerichtet (Wieczorek et al., 2024).

Die Interviewten sehen einen großen Mehrwert darin, neben Stakeholdern auch nicht organisierte Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen, und damit wenig gehörte Stimmen in der Debatte zu berücksichtigen. Das kann die Suche nach neuen Lösungen bereichern und die Rückbindung oftmals technischer Debatten an das Alltagswissen sowie die Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger sicherstellen (siehe unten). Dies gilt insbesondere, wenn aufsuchende Beteiligung oder ein zweistufiges Losverfahren eingesetzt wird, da so Selbstselektionseffekte reduziert werden (Liesenberg & Strothmann, 2022). Bei offenen Beteiligungsformaten nehmen dagegen häufig nur “die üblichen Verdächtigen” teil – also diejenigen, die ein besonderes politisches Interesse oder eine starke persönliche Betroffenheit haben, oftmals gefestigte Positionen vertreten und wenig kompromissbereit sind. Die differenzierten Ansichten einer stillen Mehrheit bleiben so verborgen. Durch das Losverfahren wird hingegen ein breites

Spektrum gesellschaftlicher Perspektiven eingebunden, einschließlich jener Gruppen, die sich sonst selten politisch beteiligen oder repräsentiert fühlen.[12]

Im Gegensatz zu Meinungsumfragen können deliberative Verfahren ein differenziertes Bild vom "Bürgerwillen" liefern, indem sie zeigen, wie ein Querschnitt der Bevölkerung nach Information und Diskussion zu einem Thema denkt (Harris, 2019). In solchen Verfahren kommen zudem Zwischentöne zwischen Zustimmung und Ablehnung zum Tragen, die neue Möglichkeitsräume für Einigungen schaffen. Sie können damit einen Beitrag zur gesellschaftlichen Verständigung und zum politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess leisten. Wenn Menschen das Gefühl haben, dass ihre Bedenken von der Politik gehört und ernst genommen werden, kann das außerdem die wahrgenommene Legitimität von Entscheidungen erhöhen. Dies ist besonders wichtig bei kontroversen Vorhaben wie Klimaschutzmaßnahmen, die tief in individuelle Lebensbereiche eingreifen. Die Einbeziehung von Zufallsbürgerinnen und -bürgern kann auch die politische Kommunikation über Maßnahmen unterstützen und der Politik Rückendeckung zum Handeln geben, indem sie darauf verweisen kann, dass sie sich auf vielfältige Stimmen aus der Bevölkerung stützen kann.

Ein verbreiteter Vorbehalt gegenüber der Beteiligung geloster Bürgerinnen und Bürger liegt darin, dass man diesen Laien die Lösung komplexer Probleme nicht zutraut, sondern lieber Expertinnen und Experten überlässt. Nach dem Motto: "Ich würde auch nicht in einem Flugzeug sitzen wollen, das von Bürgern konstruiert wurde." Das Lösen technischer Detailfragen ist jedoch auch nicht der Ansatz von Bürgerbeteiligung. Um im Bild zu bleiben: Natürlich beraten Teilnehmende nicht über die Frage, wo beim Flugzeug die Triebwerke angebracht werden sollen. Stattdessen sollen sie ihre Alltagsperspektive einbringen und Werte- und Zielkonflikte abwägen, beispielsweise bei Flugzeugen über die relative Wichtigkeit von Kosten, Komfort, Barrierefreiheit oder Treibhausgasemissionen diskutieren. Deswegen ist es wichtig, die Fragestellungen von Bürgerdeliebrationen auf die ethisch-moralischen und alltagsnahen Konflikte zu fokussieren und ihnen dafür eine gemeinsame Wissensgrundlage zur Verfügung zu stellen. Für die Bereitstellung dieser Wissensbasis könnten die bereits existierenden wissenschaftlichen Beratungsstrukturen der Bundesregierung eingebunden werden, etwa der Expertenrat für Klimafragen.13 Alternativ kann zu diesem Zweck ein eigener wissenschaftlicher Beirat eingerichtet werden, wie beim Bürgerrat Ernährung im Wandel geschehen (Biesalski et al., 2024). Ein Modell für die Verknüpfung wissenschaftlicher Analysen mit der Deliberation geloster Bürgerinnen und Bürger ist die Bürgerdeliberation im Forschungsprojekt Ariadne (Blum, 2024).14 Konkrete Überlegungen zu einer Verzahnung von Beteiligung mit dem Expertenrat für Klimafragen finden sich in Kapitel 3.3. In der Vergangenheit haben sich zudem die Einbindung verschiedener Wissensformen und Vermittlungsformaten jenseits wissenschaftlicher Inputvorträge bewährt, die die verschiedenen Lerntypen der Teilnehmenden berücksichtigen. Beispielsweise wurden im Bürgerrat Ernährung die Exkursionen und Praxiserfahrungen als besonders wertvoll erachtet (Sack et al., 2024).

[12] Zufallsbasierte Verfahren versuchen ein vielfältiges Abbild der Gesellschaft darzustellen. Im britischen Klima-Bürgerrat nahmen beispielsweise einige wenige Menschen teil, die sich selbst als Klimawandelskeptiker bezeichneten und 10% der Teilnehmenden gaben an, "nicht sehr besorgt" über den Klimawandel zu sein (Elstub et al. 2021). Dennoch schlagen Klima-Bürgerräte, einschließlich des britischen, in der Regel ambitionierte Maßnahmen vor (Lage et al., 2023).

[13] Weitere relevante Gremien sind der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltfragen (WBGU), der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), aber auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Umwelt und Energie als eins seiner Schwerpunktthemen hat, sowie Beratungsgremien einzelner Ressorts wie der wissenschaftliche Beirat für Natürlichen Klimaschutz (WBNK) oder die Wissenschaftsplattform Klimaschutz (WPKS).

[14] https://ariadneprojekt.de/buergerdeliberation/, abgerufen am 23.05.2025.

Infobox 3: Wissenschaftliche Evidenz zu relevanten Effekten deliberativer Bürgerbeteiligung: Verfahren der Bürgerdeliberation gehören mittlerweile zu einem der meistbeforschten Felder der Politikwissenschaft, meist unter dem Fachbegriff Deliberative Mini-Publics. Konkret konnten wissenschaftliche Studien mit deutschen Teilnehmenden nachweisen, dass es eine positive Wirkung auf die Zustimmung der Bevölkerung zu Klimamaßnahmen haben kann, wenn diese von einem Bürgerrat vorgeschlagen werden (Fesenfeld et al., 2025; Ársælsson et al., in Begutachtung).[15] Von einem Bürgerrat zu hören kann außerdem das Vertrauen in das politische System und die politische Selbstwirksamkeit erhöhen (Boulianne, 2017) sowie das Vertrauen in politische Führungskräfte, die Entscheidungsakzeptanz, und die Wahrnehmung prozeduraler Fairness steigern. Dies setzt allerdings eine Übernahme der Empfehlungen oder eine als überzeugend wahrgenommene Begründung der Ablehnung voraus (Goovaerts et al., 2024).[16] Von Bürgerräten bereitgestellte Informationen können das inhaltliche politische Wissen vor Wahlen und Abstimmungen verbessern und so zunehmender Fehlinformation und Fehleinschätzungen in der Bevölkerung entgegenwirken (Gastil et al., 2023). Eine Mehrheit der Deutschen befürwortet den verstärkten Einsatz von Bürgerräten (Sack et al., 2024), bevorzugt jedoch, dass diese keine verbindlichen Entscheidungen treffen, sondern in gemischten Gremien mit der Politik zusammenarbeiten (Goldberg & Bächtiger, 2023). Am besten erforscht – seit vier Jahrzehnten – sind vielfältige wünschenswerte Effekte auf die Teilnehmenden deliberativer Beteiligung (für eine Meta-Studie siehe Theuwis et al., 2025). Bemerkenswert ist der Befund langfristiger Effekte auf die populistische Wahlintention und das tatsächliche Wahlverhalten in den USA. Verglichen mit einer Kontrollgruppe konnte ein Jahr nach einer nur viertägigen Deliberation eine massive Reduktion des Anteils jener nachgewiesen werden, die Donald Trump wählen würden. Während der Vorsprung Joe Bidens in der Kontrollgruppe 3% betrug, lag er bei jenen, die ein Jahr zuvor an der Deliberation teilnahmen bei 28% (Fishkin et al., 2024).

Allerdings weisen bisherige Verfahren auch wiederkehrende Schwächen auf. Eine davon ist, dass Bürgerräte häufig unzureichend in bestehende Policy-Prozesse eingebunden sind, was den Einfluss der Ergebnisse auf politische Entscheidungen und die gesellschaftliche Unterstützung für diese erschwert (Ainscough & Willis, 2024; Pfeffer & Newig, 2025). So lief beispielsweise der Bürgerrat “Ernährung im Wandel” weitgehend parallel und unverbunden zur Erarbeitung der Ernährungsstrategie des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft. Das liegt unter anderem daran, dass die Kernmotivation zur Einsetzung von Bürgerräten sich zum Teil darauf beschränkt, demokratische Teilhabe gegenüber der Öffentlichkeit zu demonstrieren und weniger von einem politischen Problem aus gedacht wird. So wurde beim Bürgerrat “Ernährung im Wandel” zunächst nur vereinbart, dass es einen Bürgerrat geben soll, nicht aber zu welchem Thema. Darauf folgte ein politisierter Prozess der Themensuche, bei dem Parteien aus Angst vor Kontrollverlust und Empfehlungen, die ihren Positionen widersprechen, möglichst breite oder unkontroverse Themen bevorzugten (Sack et al., 2024, S. 143). Dies trägt dazu bei, dass auch in der politikwissenschaftlichen Diskussion kritisiert wird, Bürgerräte würden teils nur als „demokratiepolitisches Feigenblatt” dienen (Decker, 2021).

[15] Fesenfeld et al. (2025) fanden heraus, dass Menschen in Deutschland Vorschläge von Expertenkommissionen und Bürgerräten gegenüber Regierungsvorschlägen präferieren. Bei Maßnahmen mit sichtbaren Kosten, wie CO2-Steuern, konnte die Polarisierung jedoch nicht verringert werden. Ársælsson et al. (in Begutachtung) konnten zeigen, dass die Unterstützung für eine CO2-Steuer abnimmt, wenn die Teilnehmenden über Kosten für die Bevölkerung informiert werden. Kam der Vorschlag jedoch von einem Bürgerrat konnte die Unterstützung auf dem gleichen Niveau gehalten werden. Bei einem Regierungsvorschlag war dies nicht der Fall. (Beide Studien zeigten ebenfalls, dass in den USA die Unterstützung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern bzw. Expertenkommissionen am effektivsten ist und die Effekte von Regierung und Bürgerrat vergleichbar.)

[16] Siehe auch Germann et al., 2022; Werner & Marien, 2020; van Dijk & Lefevere, 2023.

3.) Verknüpfung von Stakeholder- und Bürgerbeteiligung

Die Beteiligung von Interessengruppen sowie von nicht organisierten Bürgerinnen und Bürgern bieten jeweils einen eigenen Mehrwert, der von der anderen Gruppe nicht abgedeckt wird. Ein besonderes Potenzial liegt daher darin, die Beteiligung beider Gruppen miteinander zu kombinieren, um die die Perspektiven organisierter Interessenvertretung und unorganisierter Bürgerschaft gewinnbringend zu verknüpfen (Oppold & Renn, 2023): Stakeholder können ihr Umsetzungswissen und ihre technische Expertise beisteuern sowie tragfähige Kompromisse vorbereiten, Bürgerinnen und Bürger können ihr Alltagswissen, ihre Bedürfnisse und Gerechtigkeitsvorstellen einbringen, und auch bei widerstreitenden Interessen von Stakeholdern Orientierung bieten (s. Abbildung 2).

Auf Bundesebene wurde eine solche Verknüpfung bei der Entwicklung des Klimaschutzplans bereits erfolgreich erprobt.[17] Weitere Beispiele sind die Entwicklung des Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzeptes auf Landesebene in Baden-Württemberg[18] sowie der Klima-Aufbruch Erlangen auf kommunaler Ebene.[19] Der Verfahrensablauf und die jeweiligen Rollen von Bürgerschaft und Stakeholdern können unterschiedlich ausgestaltet werden (Oppold & Renn, 2023). Wichtig ist dabei jedoch, die Wissens- und Machtunterschiede zwischen Stakeholdern und Zufallsbürgerinnen und -bürgern zu beachten und die Bedingungen für eine Diskussion auf Augenhöhe zu schaffen, beispielsweise indem beide Gruppen zuerst getrennt voneinander diskutieren.

[17] https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/vielfaeltige-demokratie-gestalten/projektthemen/pilotprojekte/buergerdialog-zum-klimaschutzplan-2050 abgerufen am 25.05.2025.
[18] https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/Altdaten/202/Anlage_IEKK_und_BEKO.pdf abgerufen am 25.05.2025. Siehe auch Oppold & Renn, 2023.

[19] https://erlangen.de/uwao-api/faila/files/bypath/Dokumente/PDF-Formulare/31_Umweltamt/fahrplan_klima-aufbruch_-_kurzbericht.pdf abgerufen am 25.05.2025. Siehe auch den Evaluationsbericht (Geiselhart, 2022).

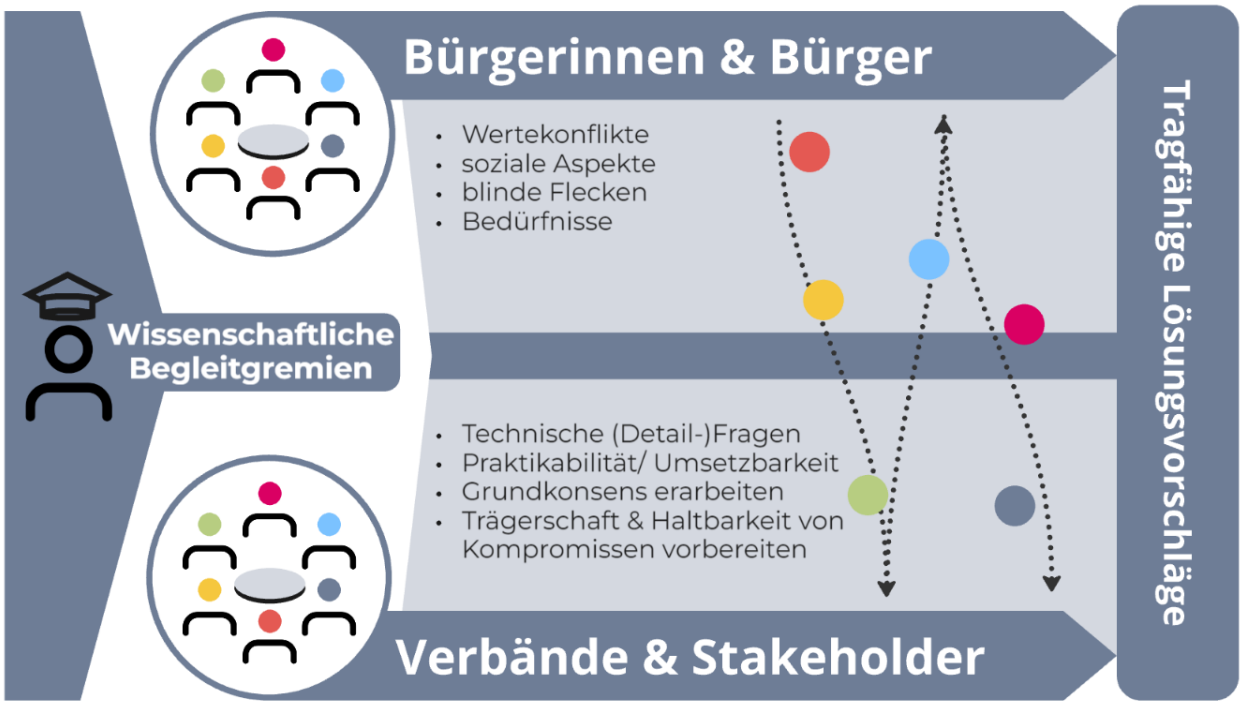


Abbildung 2: Deliberativer Beteiligungsprozess mit unterschiedlichen Akteuren

4.) Deliberative Beteiligung als ein flexibles Werkzeug im Instrumentenkasten der Politik

Beteiligungsformate sollten nicht bloß als Selbstzweck verstanden oder lediglich zur Demonstration demokratischer Teilhabe eingesetzt werden. Sie sollten auch als funktionale Ergänzung zu gewählten repräsentativen Gremien gelten – als Werkzeuge im Instrumentenkasten der Politik, die gezielt zur Bewältigung konkreter Probleme eingesetzt werden können.

Ob ein Werkzeug nützlich ist oder nicht, hängt dabei vom Problem ab. Die konkrete Ausgestaltung, z.B. wer beteiligt wird (Stakeholder, Zufallsbürgerinnen und -bürger oder beides), zu welchem Zeitpunkt im Policy-Prozess, zu welcher Fragestellung oder in welchem Umfang, sollte sich nach den politischen Herausforderungen im spezifischen Kontext richten (Pfeffer & Newig, 2025) – die Form folgt also der Funktion.

Je größer die gesamtgesellschaftliche Relevanz eines Themas und die damit verbundenen Konflikte, desto breiter und inklusiver sollte der Prozess sein, um tatsächlich eine gesellschaftliche Befriedungswirkung erzielen zu können. Eine solch umfangreiche deliberative Beteiligung ist mit Blick auf begrenzte Ressourcen (Zeit, Geld und öffentliche Aufmerksamkeit) sowie das politische Gewicht des Verfahrens lediglich für eine geringe Anzahl zentraler Vorhaben empfehlenswert. Darüber hinaus können weniger aufwändige Formate wie Planungszellen oder kleinere Fokusgruppen mit gelosten Bürgerinnen und Bürgern beispielsweise als Teil eines Bürgerchecks für eine größere Anzahl an Vorhaben sinnvoll sein (Dienel, 2002).

Ein wichtiger Erfolgsfaktor kann die Einbindung von (Fach-)Politikerinnen und -politikern sowie der Verwaltung in die Deliberation sein (Setälä, 2017; Pfeffer, im Erscheinen 2025).[20] So kann Verständnis für unterschiedliche Handlungslogiken entstehen und die Anschlussfähigkeit der

[20] Zu konkreten Erfahrungen mit solchen Deliberative Committees in Belgien, siehe auch Bertelsmann Stiftung, 2023. Bei der Teilnahme von Politik und Verwaltung kann es dazu kommen, dass die Akteure aufgrund eines fehlenden Mandats keine klaren Positionen kommunizieren können. Dies kann je nach Rollenverständnis und Kontext variieren.

Ergebnisse erhöht werden. Zudem steigt so die Identifikation von Verwaltung und Politik mit dem Verfahren und die Bereitschaft, mit den Ergebnissen weiterzuarbeiten. Beim Klima-Aufbruch Erlangen wurden zudem gute Erfahrungen mit verwaltungsinternen Workshops zur Umsetzung im Anschluss an den Beteiligungsprozess gemacht (Geiselhart, 2022). Eine Einladung der Oppositionsfraktionen könnte in einzelnen Fällen zusätzlich helfen, dem Anspruch Rechnung tragen, gesamtgesellschaftlich getragene Lösungen auszuhandeln und die Wahrscheinlichkeit von Diskreditierungsversuchen der Opposition verringern.

2.4 Grenzen, Kritik und die Frage der Verbindlichkeit

Die Interviews haben auch aufgezeigt, wo Erwartungen an deliberative Beteiligung an ihre Grenzen stoßen oder grundsätzlichere Bedenken bestehen. Gerade in den Debatten um eine stärkere Institutionalisierung von Beteiligungsverfahren wie Bürgerräten ist zunächst die Frage der Verbindlichkeit ein vieldiskutiertes Thema (z.B. Curato et al., 2021). Zu unterscheiden sind dabei drei Dimensionen: i) die Verpflichtung, Ergebnisse umzusetzen; ii) die Verpflichtung, deliberative Beteiligung durchzuführen; iii) die Verpflichtung zu Folge-Prozessen im Umgang mit Ergebnissen.[21]

Drei Dimensionen von Verbindlichkeit

Die erste Frage der Verbindlichkeit wird durch die Verfassung recht eindeutig beantwortet: Eine Verpflichtung der Politik zur Übernahme der Ergebnisse von Beteiligungsverfahren ist verfassungsrechtlich ausgeschlossen.[22] Es handelt sich bei den Ergebnissen also stets um Empfehlungen, während das Letztentscheidungsrecht bei den gesetzlichen Gremien verbleibt. Auch demokratietheoretisch ist eine solche Verbindlichkeit umstritten und wird von vielen abgelehnt. Insbesondere wird eine fehlende Rechenschaftspflicht kritisiert, weil per Zufall ausgewählte Gremien nicht abgewählt werden können. Es gibt jedoch auch Stimmen, die eine Losauswahl als legitimes demokratisches Repräsentationsverfahren ansehen und gewisse Entscheidungskompetenzen befürworten (van Reybrouk, 2022).[23] Eine Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland und anderen Ländern lehnt eine Entscheidungsmacht für Zufallsgremien ab (Bächtiger et al., 2025).

Deliberative Beteiligung in bestimmten Situationen verpflichtend festzuschreiben birgt Chancen und Risiken, wird von den Befragten in unserer Studie jedoch mehrheitlich und deutlich abgelehnt. Wie gezeigt wurde versprechen Beteiligungsverfahren gerade dann besonderen Mehrwert, wenn etablierte Institutionen aufgrund von Systemzwängen an ihre Grenzen stoßen. Dieses Potenzial wird *ohne* Verpflichtung jedoch selten genutzt (Pfeffer & Newig, 2025). In solch politisch schwierigen Situationen wird selten auf Beteiligung zurückgegriffen, da die Sorge eines Kontrollverlustes groß ist. Eine festgeschriebene Beteiligung könnte zudem das Verhalten politischer Akteure positiv beeinflussen, wenn diese öffentliche Kritik durch das Gremium antizipieren. So könnten Anreize für irreführende Rhetorik oder symbolische Maßnahmenvorschläge aus Sorge vor Entlarvung verringert werden.

Doch es bestehen auch ernstzunehmende Risiken. Sind Beteiligungsverfahren seitens der Politik und Verwaltung unerwünscht, werden die Ergebnisse häufig abgelehnt. Ohne

[21] Neben der direkten Entscheidungsmacht werden auch andere Kompetenzen für geloste Gremien diskutiert, etwa Initiativ- oder Veto- oder Verzögerungsrechte.

[22] Im Fall von bei der Exekutive angesiedelten Verfahren würde sie dem Grundsatz der exekutiven Eigenverantwortung entgegenstehen, bei im Parlament angesiedelten Verfahren ist sie mit dem freien Mandat der Abgeordneten unvereinbar.

[23] https://www.noemamag.com/another-kind-of-democratic-future/, abgerufen am 25.05.2025.

überzeugende Begründungen führt dies zu Enttäuschungen und kann das Demokratievertrauen in der Bevölkerung schwächen (s. Infobox zur Wissenschaftlichen Evidenz in 2.2). Hier kann es zu öffentlichen politischen Konflikten kommen, was wiederum die gesellschaftliche Polarisierung verstärken kann (Kousser & Tranter, 2018).[24] Zudem ist strategische Kritik an unliebsamen Beteiligungsprozessen erwartbar, wodurch deren Legitimität langfristigen Schaden nehmen kann. Angesichts der Bedeutung der Offenheit von Politik und Verwaltung scheint es sinnvoll, Unterstützungsangebote für die flexible Anwendung dieser Formate zu machen und so Erfahrungen zu ermöglichen, die den Mehrwert erlebbar machen, anstatt sie verpflichtend einzuführen (s. Kapitel 4).

Die dritte Dimension der Verbindlichkeit betrifft den Umgang mit Ergebnissen von Beteiligung. Hier empfehlen wir bereits vor dem Beteiligungsverfahren klare Folge-Prozesse zu kommunizieren (s. 6.1 für verschiedene Modelle und rechtliche Details). So kann ein effektives Erwartungsmanagement gewährleistet werden, bei dem sich die Beteiligten ernstgenommen fühlen und Verständnis dafür erlangen können, weshalb Ergebnisse nicht übernommen oder verändert werden. Bei Bürgerräten sind schriftliche Rückmeldungen gepaart mit direktem Austausch mittlerweile eine gängige Praxis. Der direkte Austausch im Anschluss an den Beteiligungsprozess ermöglicht das Auflösen von Unklarheiten und Missverständnissen sowie inhaltliche Weiterentwicklungen, die die Qualität von Entscheidungen verbessern.

Ein diskutierter Vorschlag zum Erwartungsmanagement betraf das Prozessdesign: Statt einer Liste von Empfehlungen könnte ein Beteiligungsprozesses unterschiedliche Optionen, Szenarien oder Maßnahmenbündel entwickeln und bewerten, aus denen die Politik in der Folge auswählen kann. Dies ist vor allem dann zu empfehlen, wenn Bürgerräte selbst einen Dissens erleben und unterschiedliche Argumente präsentieren. Eine solche Praxis würde die politische Abwägung informieren und den Ergebnissen den Charakter eines Forderungskatalogs nehmen und stattdessen dem Entscheidungsprimat der Politik Rechnung tragen.

Grenzen und Kritik

Eingangs wurde erläutert, dass Beteiligungsverfahren zur politischen Konfliktaushandlung beitragen können, auch zwischen Ministerien. Trotz existenter Beispiele war diese Funktion bei den Expertinnen und Experten umstritten, sowohl demokratietheoretisch als auch praktisch. Voraussetzungen für eine effektive Konfliktaushandlungsfunktion sind die grundsätzliche Bereitschaft der Konfliktparteien zur Lösungsfindung und die gemeinsame Anerkennung des Prozesses als legitim. Diese Voraussetzung ist vermutlich nur selten gegeben, insbesondere dann, wenn es keine gemeinsame Geschichte erfolgreicher Konfliktaushandlungen durch Beteiligung gibt, beispielsweise ein etabliertes Gremium wie die Mindestlohnkommission. Diese hat in der Vergangenheit auftretende Konflikte wiederholt moderiert (Hustedt et al., 2010). In den Interviews wurde jedoch auch grundsätzlich in Frage gestellt, ob Beteiligungsprozesse überhaupt Konflikte zwischen Parteien oder Ministerien aushandeln sollten. Zum einen bestünde die Gefahr einer Instrumentalisierung von Beteiligungsprozessen durch die Konfliktparteien. Zum anderen wurde dieses Aushandeln unterschiedlicher Interessen als originäre Aufgabe der Politik verstanden und es wurden Bedenken geäußert, die Beteiligten in eine Art „Schiedsrichterrolle“ zu drängen. Eine solche Schiedsrichterrolle wird jedoch in der (politikwissenschaftlichen) Debatte nicht grundsätzlich abgelehnt, was sich in der Begrifflichkeit

[24] Demokratietheoretisch können Konflikte wünschenswert sein, etwa wenn sie die Interessen marginalisierter Gruppen sichtbar machen oder eine fehlende Responsivität gegenüber deutlichen Mehrheitsmeinungen in der Bevölkerung aufzeigen (z.B. Lafont, 2017). Regierungen und Verwaltung sind bedingt durch ihre Rollen strukturell konflikt- und risikoavers. Andererseits scheint es gegenwärtig nicht an Konflikten und Polarisierung zu mangeln.

von Beteiligungsformaten wie “citizen juries” widerspiegelt (Harris, 2019; Pfeffer & Newig, 2025).

Darüber hinaus wird in der Debatte um Bürgerräte die Sorge geäußert, solche Verfahren könnten in Legitimitätskonkurrenz mit bestehenden demokratischen Institutionen treten. Die bisherige politikwissenschaftliche Evidenz zeichnet ein differenzierteres Bild. Wie bereits erwähnt zeigen Umfragestudien beispielsweise, dass eine Mehrheit der Deutschen Bürgerräte mit Entscheidungsmacht ablehnen und stattdessen eine beratende Rolle sowie eine Zusammenarbeit von Politik und Bevölkerung in gemeinsamen Gremien bevorzugen (Goldberg et al., 2023). Gleichzeitig kann eine Nicht-Umsetzung der Ergebnisse von Beteiligung negative Effekte haben, etwa auf das Vertrauen in die kommunizierende politische Führungskraft. Dieser Befund trat allerdings nur dann auf, wenn die Nicht-Umsetzung nicht begründet wurde oder die Begründung nicht überzeugend war. Wurde die Begründung als überzeugend wahrgenommen stieg das politische Vertrauen in ähnlichem Maße wie im Fall einer Übernahme von Ergebnissen (Goovaerts et al., 2024). Eine selbstbewusste politische Kommunikation zu Bürgerräten kann also demokratiestärkende Wirkung haben und die Regierungszufriedenheit erhöhen. Ein defensiver Umgang läuft Gefahr, die Politikverdrossenheit eher zu verstärken, wenn beispielsweise der Eindruck entsteht, Politik hätte kein ehrliches Interesse an einem Perspektivenaustausch mit der Bevölkerung (Theuwis, 2025)

Ein weiterer Grund für die Sorge um Legitimationskonkurrenz liegt in dem von Befürwortern vorgetragenen Argument, Bürgerräte würden die Gesellschaft besser repräsentieren als das Parlament (Schwan, 2024). Tatsächlich erhalten empirisch nachgewiesene Repräsentationsdefizite etablierter politischer Institutionen (Merkel, 2015) im Zusammenhang mit Bürgerräten etwas mehr Aufmerksamkeit, wobei diese selten im Vordergrund der Argumentation von Befürwortern stehen. Gleichzeitig weisen jedoch auch Verfahren wie Bürgerräte Legitimationsdefizite auf (Lafont, 2017), sodass statt von einer Konkurrenz ebenso von einer gegenseitigen Ergänzung gesprochen werden kann. So kann von (statistischer) Repräsentativität von Bürgerräten aufgrund der geringen Teilnehmendenzahlen kaum die Rede sein (Spada und Peixoto, 2025). Zudem ist die Herstellung von näherungsweiser Repräsentativität auf Auswahlkriterien angewiesen (etwa Alter oder Geschlecht), die begründungsbedürftig sind und je nach Verfahren und Thema unterschiedlich ausfallen kann. Der Vorteil der Losauswahl liegt zum einen darin, dass die Zusammensetzung aufgrund der Transparenz kaum durch Partikularinteressen bestimmt werden kann. Zum anderen ermöglicht die Zufallsauswahl im Vergleich zur Selbstrekrutierung die Einbindung einer höheren Perspektivenvielfalt und insbesondere auch solcher Stimmen, die anderenfalls in der politischen Debatte kaum gehört werden.[25]

Weitere Bedenken betrafen die Umsetzbarkeit der Vorschläge aus deliberativer Beteiligung. Insbesondere wurde die Befürchtung geäußert, dass vor allem kostspielige Maßnahmen wie Förderungen vorgeschlagen werden. Eine Analyse der Empfehlungen zehn nationaler Klimabürgerräte zeigt jedoch, dass diese im Vergleich zu nationalen Klima- und Energieplänen wesentlich mehr Suffizienzmaßnahmen enthielten und besonders hohe Zustimmungsraten für regulative Maßnahmen aufwiesen (Lage et al., 2023). Dennoch zeigen Erfahrungen, dass die Sorge vor mangelnder Berücksichtigung möglicher Zielkonflikte wie beispielsweise der Finanzierung berechtigt ist. Die Berücksichtigung solcher Zielkonflikte kann jedoch durch ein gutes Prozessdesign sichergestellt werden. So empfahl der Bürgerrat “Ernährung im Wandel” beispielsweise ein kostenloses gemeinsames Mittagessen in Schulen über eine Verrechnung mit dem Kindergeld zu finanzieren.

[25] https://www.servicestelle-buergerbeteiligung.de/faqs abgerufen am 25.05.2025

3. Deliberative Beteiligung in der Klimaschutz-Governance

Im Laufe der Studie hat sich gezeigt, dass Akteure an verschiedenen Zeitpunkten in der Klimapolitik unterschiedliche Bedarfe haben, bei denen ihnen deliberative Beteiligung einen Mehrwert bieten kann. Im Austausch mit Expertinnen und Experten haben wir vier Anwendungsfälle mit Untervarianten entwickelt: 1.) die Einbindung deliberativer Beteiligung ins Klimaschutzgesetz, 2.) deliberative Beteiligung bei der Erstellung eines Klimaschutzplans, 3.) die Beteiligung durch den Expertenrat für Klimafragen und 4.) die Beteiligung in der regulären Gesetzesentwicklung. Im folgenden Kapitel werden diese Anwendungsfälle vorgestellt. Dabei werden ihre politische, organisatorische und rechtliche Machbarkeit und Grenzen aufgezeigt, sowie die sich daraus ergebenden Regelungsbedarfe diskutiert. Grundsätzlich gehen wir davon aus, dass der Mehrwert beziehungsweise die Funktion eines Beteiligungsprozesses abhängig ist vom (politischen) Kontext und den jeweilig vorliegenden Problemen. Aus der Funktion folgt dann das jeweilige Design der Beteiligung. Zur Komplexitätsreduktion haben wir uns im Folgenden auf einzelne Funktionen und kontextuelle Probleme fokussiert, die in den Interviews für die jeweiligen Anwendungsfälle hervorgehoben wurden. Je nach Situation können aber auch andere Funktionen und Designs von Beteiligungsprozessen möglich sein.

3.1 Fall 1: Einbindung in das Klimaschutzgesetz (KSG)

Das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) wurde im Jahr 2019 erlassen, um die Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele und der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten. Darin sind neben einem Emissionsminderungspfad vor allem verantwortliche Akteure und Prozesse definiert, die dafür sorgen sollen, dass die Ziele des Gesetzes eingehalten werden. Zu Beginn jeder Legislaturperiode wird gemäß § 9 KSG ein Klimaschutzprogramm mit Maßnahmen zur Emissionsminderung erstellt. Der dabei entstehende Vierjahres-Zyklus wäre nach Meinung der befragten Expertinnen und Experten ein guter Turnus für die deliberative Beteiligung relevanter Akteure an der Klimapolitik. Für eine Beteiligung in diesem Mechanismus gibt es drei mögliche Varianten, die in der folgenden Grafik als Zeitfenster eingezeichnet sind.

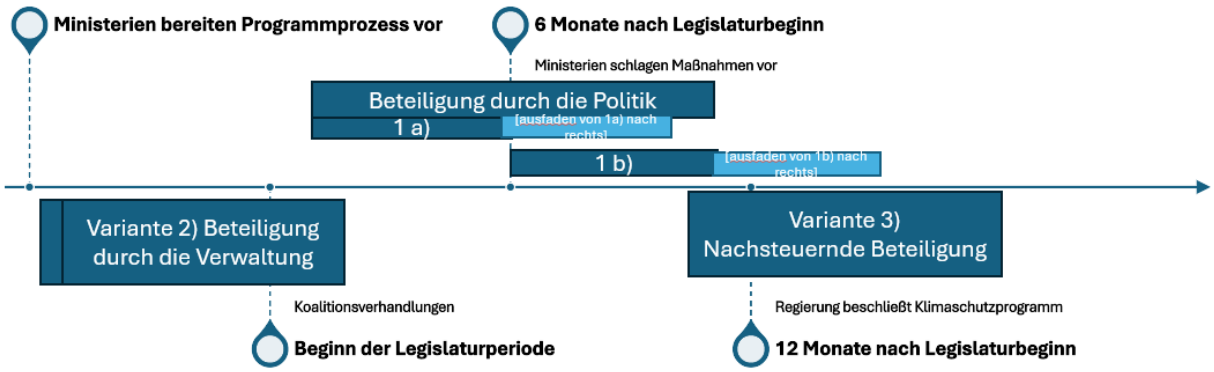


Abbildung X: Zeitfenster für Beteiligung bei der Erstellung von Klimaschutzprogrammen

3.1.1 Variante 1: Unterstützung der Politik bei kritischen Maßnahmen

Verantwortlich für die Erstellung von Klimaschutzprogrammen sind gemäß KSG zunächst die für Klimaschutz zuständigen Ministerien. Sie müssen in den ersten sechs Monaten einer Legislaturperiode Maßnahmen vorschlagen. Anschließend muss die Bundesregierung in den darauffolgenden sechs Monaten ein Programm zusammenstellen und beschließen. Deliberative Beteiligung kann hier an erster Stelle Ministerinnen und Minister bei der Auswahl von Maßnahmen für das Klimaschutzprogramm unterstützen, z.B. wenn sie bei bestimmten Maßnahmen Bedenken hinsichtlich der gesellschaftlichen Akzeptanz haben. Wenn es später im Ressortkreis oder der Koalition bei einzelnen vorgebrachten Maßnahmenvorschlägen Bedenken gibt, kann auch die Regierung als Ganzes sich Unterstützung durch einen deliberativen Beteiligungsprozess einholen.

Zeitpunkt

Die erste Voraussetzung sollte stets sein, dass die Regierung noch genügend Zeit und politischen Spielraum hat, um auf die Ergebnisse einer Beteiligung eingehen zu können. Wenn eine Ministerin oder ein Minister sich bei der Auswahl von Maßnahmen für das Klimaschutzprogramm Unterstützung holen will, sollte der Entschluss zur deliberativen Beteiligung möglichst bald nach der Amtsübernahme erfolgen (Zeitpunkt 1a) in Abbildung X). Je nach Geschwindigkeit der Regierungsbildung wäre es dann noch möglich, ein Beteiligungsverfahren in den ersten sechs Monaten der Legislatur durchzuführen und abzuschließen. Bei einer späten Regierungsbildung wäre denkbar, dass sich die bei der Programmerstellung beteiligten Ministerien abstimmen, sodass die Maßnahmen, zu denen eine Beteiligung stattfindet, auch nach Ablauf der Sechsmonatsfrist noch in den Programmprozess eingebracht werden können.

Wenn erst später, etwa beim Austausch im Ressortkreis, Bedenken zu vorgebrachten Maßnahmen aufkommen, dann kann die Entscheidung für eine deliberative Beteiligung auch noch nach dem sechsten Monat der Legislaturperiode fallen (Zeitpunkt 1b). In diesem Fall findet die Beteiligung in den sechs Monaten statt, bevor die Bundesregierung ihr Klimaschutzprogramm beschließen muss. Zudem könnte im Klimaschutzgesetz die Möglichkeit einer Fristverlängerung vorgesehen werden, für den Fall, dass die Regierung einen Beteiligungsprozess eingesetzt hat.

Funktion

In dieser Variante wird deliberative Beteiligung beispielsweise dann eingesetzt, wenn ein Regierungsmitglied bei der Zusammenstellung von Maßnahmen für das Klimaschutzprogramm Bedenken hat, beispielsweise ob es für eine Maßnahme ausreichend gesellschaftliche Unterstützung gibt. Der Beteiligungsprozess von Stakeholdern und Bürgerinnen und Bürgern bringt der Politik dann Erkenntnisse, welche Änderungen und Flankierungsmaßnahmen ergänzt werden sollten, damit die Maßnahme die Unterstützung dieser Gruppen erhält (***Akzeptanzförderung***). Der Verweis darauf, dass die Maßnahme das Ergebnis aus einem inklusiven deliberativen Prozess ist, kann die politischen Kosten für das Einbringen einer solchen Maßnahme verringern. Anders als bei Stakeholdern sollte bei der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern auf keinen Fall das gesamte Klimaschutzprogramm Gegenstand einer Beteiligung sein. Das wäre eine Überforderung des Formats. Stattdessen sollten einzelne Maßnahmen und ihre sozialen Folgen bewertet und Flankierungsmaßnahmen diskutiert werden, die diese Folgen abfedern können.

Auftraggeber

Bei Variante 1a) können Ministerinnen und Minister selbstständig die Einsetzung eines Beteiligungsprozesses beschließen. Wenn mehrere Ministerien von einer Maßnahme potenziell betroffen sind, sollten sich diese abstimmen und den Prozess gemeinsam initiieren – zum Beispiel im Ressortkreis, in einem eigenen Klima-Kabinett oder einer Steuerungsgruppe für Beteiligung im Klimaschutz (s. Kapitel 4) (Pfeffer & Newig, 2025). Das gleiche gilt für Variante 1b). Der gemeinsame Einsetzungsbeschluss stellt sicher, dass die Regierung insgesamt der Beteiligung ergebnisoffen gegenübersteht und dass die Beteiligung nicht als Waffe gegen bestimmte Positionen innerhalb der Regierung wahrgenommen wird.

Potenziale und Risiken

Politikerinnen und Politiker unterschiedlicher Parteien haben in unseren Interviews geäußert, dass sie in diesem Szenario eine Unterstützung für ihre Arbeit sehen. Wenn Beteiligung als politisches Instrument zur Unterstützung von bestimmten Positionen eingesetzt wird, besteht aber in besonderer Weise das Risiko, dass andere Akteure ebenfalls aus politischen Gründen den Beteiligungsprozess als fehlerhaft oder illegitim angreifen, um sich nicht mit seinen Ergebnissen auseinandersetzen zu müssen. Dem kann entgegengewirkt werden, indem die Regierungsparteien abstimmen, dass nur dann zu einer Maßnahme beteiligt wird, wenn die Koalitionspartner in Bezug auf die Maßnahme hinreichend ergebnisoffen sind und keine roten Linien berührt werden (vgl. Kap. 2.4). Die Wirksamkeit dieses Szenarios kann gesteigert werden, wenn es gelingt, eine gewisse Öffentlichkeit für den Beteiligungsprozess herzustellen, um sich danach öffentlich auf dessen Ergebnisse beziehen zu können.

Organisatorische Machbarkeit

Durch das enge Zeitfenster im KSG ergeben sich bei diesem Szenario große organisatorische Herausforderungen. Maßnahmen, zu denen deliberative Beteiligung durchgeführt werden soll, können erst dann für die politische Entscheidung vorbereitet werden, wenn die Beteiligung abgeschlossen ist. Sie müssen also am Ende der dafür vorgesehenen Zeiträume mit hohem Tempo finalisiert werden. Eine Voraussetzung dafür, dass das gelingen kann, ist, dass der Programmerstellungsprozess offen für die späten Ergebnisse der Beteiligung gestaltet wird – und eine zügige Abwicklung der Beteiligungsprozesse.

Für eine schnelle Durchführung braucht es finanzielle und zeitliche Kapazitäten sowie Knowhow. Letztere könnten durch eine zentrale Kompetenzstelle bereitgestellt werden (s. Kapitel 4). Gewöhnlich werden für solche Prozesse außerdem externe Dienstleister für Prozessgestaltung beauftragt, um bei der Konzeption und Durchführung des Beteiligungsprozesses zu unterstützen. Damit diese kurzfristig eingebunden werden können, ist ein Rahmenvertrag nötig, der absichert, dass Kapazitäten für die Bundesregierung zur Verfügung stehen. Ab Beauftragung eines Dienstleisters wäre bei kleinen Prozessen mit einer Dauer von 3,5 Monaten, bei umfangreicheren Fragestellungen mit einer Dauer von 5 Monaten zu rechnen, bis die Ergebnisse der Beteiligung vorliegen. Das bedeutet, dass ohne weitere Hilfestellungen innerhalb der gesetzlichen Fristen nur kleine Beteiligungsprozesse durchgeführt werden könnten. Die Behandlung umfangreicherer Fragestellungen wäre trotzdem möglich, wenn die Zeit für die Rekrutierung der Teilnehmenden durch einen stehenden Pool an Zufallsbürgern (s. Kapitel 4.4) um mehrere Wochen verkürzt wird – oder wenn Maßnahmen, zu denen eine deliberative Beteiligung durchgeführt wird, auch nach Ablauf der gesetzlichen Frist noch eingereicht werden dürfen.

Rechtliche Machbarkeit und Regelungsbedarf

Laut der interviewten Expertinnen und Experten ist es nicht sinnvoll, Beteiligungsprozesse zur Unterstützung der Politik im KSG fest vorzuschreiben (s. auch die grundlegende Diskussion in Kapitel 2.4). Für eine Regierung, die entsprechende Prozesse ablehnt, wäre dies nur ein Störfaktor und würde ohne Wirkung bleiben. Stattdessen sollte es für jeden politischen Einsatz deliberativer Beteiligung einen eigenen Beschluss der Ministerien oder der Regierung geben. Eine solche Beteiligung auf Beschluss einer Regierung ist laut begleitendem Rechtsgutachten (Winkler et al., 2025, S. 61) rechtlich unbedenklich, solange sie nur beratende Funktion hat. Vor allem für den Fall, dass durch die Beteiligung zu einer Maßnahme die Fristen des KSG zur Erstellung des Klimaschutzprogramms nicht eingehalten werden können, sollte aber darüber nachgedacht werden, ob die Möglichkeit von deliberativer Beteiligung zur Unterstützung in schwierigen Fragen explizit in das Klimaschutzgesetz eingebaut werden kann. Denkbar wäre, § 9 KSG so zu erweitern, dass die Bundesregierung beschließen kann, zu bestimmten Maßnahmen, die für das Klimaschutzprogramm zur Debatte stehen, einen deliberativen Beteiligungsprozess durchzuführen – und dass genau jene Maßnahmen auch noch ein bis drei Monate nach Ablauf der Fristen in das Klimaschutzprogramm aufgenommen werden können. Ein Grund für diese Fristverlängerung im Ausnahmefall wäre, dass es den Zielen des KSG dient, wenn durch eine längere Beteiligung spätere Proteste und Verzögerungen vermieden werden.

3.1.2 Variante 2: Vorgelagerte Beteiligung zur Unterstützung der Verwaltung

Bevor Ministerien Maßnahmen für das Klimaschutzprogramm vorschlagen, werden die Maßnahmen über längere Zeit innerhalb der Ministerien vorbereitet. In dieser Zeit kann deliberative Beteiligung auch den jeweiligen Fachverwaltungen helfen, die Qualität ausgewählter Maßnahmenvorschläge so weit zu steigern, dass sie von der Ressortleitung ohne größere Bedenken für das Klimaschutzprogramm vorgeschlagen werden können.

Zeitpunkt der Beteiligung

Vor allem früh im Prozess besteht eine Offenheit für Anregungen zur Qualität der Maßnahmenvorschläge. Da die Zeit in den ersten sechs Monaten einer Legislaturperiode knapp ist, wurde in unseren Experteninterviews diskutiert, dass schon in den Monaten vor Beginn einer Legislaturperiode (Variante 2 in Abbildung X) Beteiligungsprozess vorbereitet oder sogar durchgeführt werden könnte. Da die zuständigen Ministerien sich auf Arbeitsebene ohnehin bereits vor Beginn einer Legislaturperiode auf die Prozesse des KSG vorbereiten, wäre eine solche vorgelagerte Beteiligung organisatorisch machbar.

Auftraggeber

Da die Ministerien zu Beginn einer Legislaturperiode meist eine neue politische Leitung bekommen, muss ein Beteiligungsprozess in dieser Variante entweder von der geschäftsführenden Ressortleitung oder eigenständig auf der Arbeitsebene durch die Fachverwaltung in den Ministerien initiiert werden. Da beide Akteure in dieser Phase keine größeren Ausgaben tätigen sollten, ist klar, dass es sich nur um kleine Beteiligungsprozesse handeln kann, zum Beispiel in Form von Planungszellen oder Fokusgruppen. Dazu ist Expertise in den Ministerien oft vorhanden, könnte aber auch von einer zentralen Kompetenzstelle für Beteiligung zur Verfügung gestellt werden.

Funktion

Klimaschutzmaßnahmen werden von Personen mit großer Fachexpertise innerhalb von Ministerien ausgearbeitet. Dabei können sie häufig auf die Vorschläge von Thinktanks, proaktiven Stakeholdern und die Unterstützung aus anderen Ministerien zurückgreifen, die bei

der Abschätzung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen helfen. Trotz dieser Unterstützung kann es vorkommen, dass mögliche Auswirkungen einer Maßnahme übersehen werden oder diese bestimmten Gruppen so sehr belasten würde, dass deren Akzeptanz für die Maßnahme schwindet. Als ein Beispiel für eine solche Maßnahme wird häufig das Gebäudeenergiegesetz (GEG) angeführt. Bei Vorhaben, die das Potenzial haben, ähnlich wie das GEG in den Lebensbereich der Menschen einzugreifen, kann schon in der Vorbereitung der Einsatz deliberativer Beteiligung beschlossen werden. Diese kann mit ihrer ***Radarfunktion*** helfen, blinde Flecken und Gefahrenzonen aufzudecken. Mitarbeitende von Ministerien könnten gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern einerseits sowie Stakeholdern andererseits umstrittene Aspekte einer Maßnahme diskutieren sowie begleitende Flankierungsmaßnahmen erarbeiten, um die Maßnahmen akzeptabel zu gestalten (***Akzeptanzförderung***).

Potenziale

Besonders die beteiligte Fachverwaltung sieht in dieser Variante ein großes Potenzial. Durch eine vorgelagerte Beteiligung können die Mitarbeitenden der Ministerien ihrer neuen Ressortleitung noch besser durchdachte und gesellschaftlich akzeptable Maßnahmen vorschlagen. Auf diese Weise kann das Ministerium mehr Maßnahmen für das Klimaschutzprogramm einreichen, mit verringerter Gefahr von Gegenwind aus der Bevölkerung. Gleichzeitig birgt dieses Szenario das Potenzial, die in Kapitel 2.3 beschriebenen Probleme bei der Beteiligung von Ländern, Kommunen, Begleitgremien und Verbänden zu beheben, die aktuell nach § 9 Abs. 3 KSG in Form einer Konsultation wesentlich später im Prozess stattfindet.

Grenzen und Risiken

Ein früher Zeitpunkt der Beteiligung hat aber auch Nachteile. Einige effektive Maßnahmen könnten auch nach ihrer frühen Überarbeitung weiterhin mit politischen Kosten verbunden sein, sodass sie trotz Beteiligung nicht weiterverfolgt werden. Ein Risiko besteht darin, dass frühe Beteiligung öffentliche Aufmerksamkeit für unausgereifte Eckpunkte oder Entwürfe erregen könnte. Für den Erfolg dieses Szenarios ist daher wichtig, dass klar kommuniziert wird, dass es sich bei den Maßnahmen nicht um Pläne einer Regierung handelt, sondern um vorbereitende Arbeiten, damit die nächste Bundesregierung Maßnahmen für das Klimaschutzprogramm auswählen kann. Diese Variante ist daher eine der wenigen, bei denen öffentliche Aufmerksamkeit für den Prozess nicht förderlich ist. Eine legitimierende Wirkung durch öffentliche Kommunikation ist daher begrenzt.

Eine klare Grenze dieser Variante resultiert aus der möglichen Diskontinuität der Ministerien und der fehlenden Anbindung an die Politik: Ministerien können nicht an die Beteiligung eines Vorgänger-Ministeriums gebunden werden. Es kann passieren, dass die Mitarbeiter eines Vorgänger-Ministeriums Maßnahmen in die deliberative Beteiligung geben, die von der neuen politischen Führung nach dem Beginn der Legislatur nicht als relevant erachtet und daher ignoriert werden. Daher ist es sinnvoll, für diese Variante nur kleine und günstigere Beteiligungsprozesse anzulegen, insbesondere für solche Maßnahmen, bei denen eine Behandlung in der kommenden Legislatur sehr wahrscheinlich ist.

Organisatorische Machbarkeit

Die hier beschriebene Beteiligung erscheint organisatorisch machbar: Wenn jedes betroffene Ministerium einen eigenen Beteiligungsprozess durchführt, würde sich der Umfang der Fragestellungen und zu diskutierenden Maßnahmen in überschaubarem Rahmen bewegen. Laut Beteiligungsexperten wären beispielsweise drei Fragestellungen an vier Tagen mit Bürgerinnen und Bürgern gut zu bearbeiten. Ab Arbeitsbeginn der dafür beauftragten Dienstleister inklusive Vorbereitungszeit könnte ein Beteiligungsprozess insgesamt ca. 3,5 Monate dauern. Wenn die Beteiligungsprozesse schon vor Beginn einer Legislaturperiode geplant werden können, ist auch genug Zeit für Vorarbeiten (Engagement von Dienstleistern, Einladung der Teilnehmenden), ohne damit die Prozesse der Maßnahmenzusammenstellung in den ersten sechs Monaten einer Legislatur zu verzögern.

Rechtliche Machbarkeit und Regelungsbedarf

Da sich dieses Szenario erst spät im Forschungsprozess herauskristallisiert hat, konnte es im Rechtsgutachten keine eigenständige Betrachtung finden. Die geführten Experteninterviews haben jedoch ergeben, dass es schon jetzt für Ministerien rechtlich möglich ist, zu einem frühen Zeitpunkt bei der Erstellung ihrer Maßnahmen deliberative Beteiligung durchzuführen. Insbesondere werden durch dieses Szenario weder die im KSG vorgegebenen Fristen noch das Ressortprinzip verletzt, weil weiterhin die einzelnen Ministerien zuständig sind, die Maßnahmen einzureichen. Die Aussage aus dem Rechtsgutachten, dass für die Verfahren des KSG „eine Ergänzung um eine deliberative Beteiligung zulässig [ist], sofern sie keine rechtlich oder faktisch verbindliche Wirkung entfaltet“ gilt auch hier. Es ist keine Regelung nötig, um eine vorgelagerte deliberative Beteiligung zu ermöglichen. Damit die Möglichkeit dieses Szenarios den Ministerien präsent ist, wäre eine Erweiterung von § 9 KSG um einen Absatz 4 jedoch denkbar. Dieser könnte regeln, dass die Bundesministerien, wo immer es für die Erfüllung der Klimaschutzziele sinnvoll erscheint, Prozesse deliberativer Beteiligung von zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern sowie Stakeholdern durchführen dürfen – auch vor Beginn einer Legislaturperiode.

3.1.3 Variante 3: Beteiligung als politischer Weg zur Vorbeugung des Rechtswegs

Die im Klimaschutzgesetz festgelegten Prozesse allein stellen nicht immer sicher, dass die von der Regierung beschlossenen Klimaschutzprogramme auch tatsächlich ausreichende Maßnahmen enthalten, um die gesetzlich vorgeschriebenen Emissionsminderungsziele zu erreichen. Zwar werden den Ministerien von ihren Fachabteilungen und von Thinktanks Vorschläge für ausreichende Maßnahmen in großer Zahl zur Verfügung gestellt. Die politischen Kosten können es aber für Ministerinnen und Minister unattraktiv machen, diese in den Prozess zur Erstellung des Klimaschutzprogramms überhaupt einzubringen. Im Rahmen der Ressortabstimmung kann es dann dazu kommen, dass weitere Maßnahmen gestrichen werden. Auch die Gefahr, bei nicht ausreichender Nachsteuerung gemäß § 8 KSG rechtskräftig verurteilt zu werden (wie 2023 auf Grundlage des ‘alten KSG’ durch das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg geschehen), scheint nach unseren Forschungserkenntnissen nur einen geringen Anreiz zu bieten, unbequeme Maßnahmen zum Klimaschutz auf die politische Tagesordnung zu setzen und zu beschließen. Damit decken sich unsere Erkenntnisse mit denen jüngster Forschungen (Töller & Franke, 2024). Die Klimaschutz-Governance scheint also systematisch so angelegt zu sein, dass es sehr wahrscheinlich zum Rechtsbruch kommt. Das ist ein Problem für den Rechtsstaat, dessen Legitimität dabei untergraben wird. In der Folge müssen häufig Gerichte angerufen werden, um eine Einhaltung der Gesetze einzuklagen. Das wiederum stellt ein Problem für die Gewaltenteilung und für gewählte Politikerinnen und Politiker dar, die eigentlich selbst diejenigen sein sollten, die die Klimapolitik bestimmen (vgl. Niehaus, 2021). Ein Ansatzpunkt, um diesen Missstand zu bearbeiten, wäre es, einen Akteur in die Klimaschutzarchitektur aufzunehmen, der in solchen Fällen unbequeme Maßnahmen auf die politische Agenda setzen kann, ohne dass er politische oder andere Kosten fürchten muss.

Ein solcher Akteur in einem anderen Zusammenhang ist beispielsweise die Mindestlohn-Kommission. Das Mindestlohngesetz regelt, dass die Bundesregierung relativ eng mit deren Empfehlungen arbeiten muss. In der Klimapolitik gibt es keine Kommission mit einer solchen Funktion. Deswegen wurde im Rahmen unserer Studie die Überlegung geäußert, dass hier auch Elemente deliberativer Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern helfen könnten.

Zeitpunkt und Funktion

In den Experteninterviews wurde eine Erweiterung des KSG vorgeschlagen. Nach dieser müsste immer dann, wenn der Expertenrat für Klimafragen feststellt, dass ein Klimaschutzprogramm bisher nicht für das Einhalten der Klimaziele ausreicht (z.B. wenn das erste Mal bei der Prüfung der Projektionsdaten ein Verfehlen der Klimaziele festgestellt wird), ein deliberativer Beteiligungsprozess initiiert werden. Dieser soll als Akteur außerhalb der Systemlogik Maßnahmen an die Bundesregierung empfehlen und ihr zum Beschluss vorlegen, die zur Schließung der bestehenden Emissionsminderungslücke genügen (***Agenda-Setting***). Hierbei wären unterschiedliche Varianten denkbar: Entweder, es werden möglichst akzeptable zusätzliche Maßnahmen empfohlen, ohne sie in Relation zur Zielerreichungslücke zu setzen, oder aber diese Maßnahmen werden zu Bündeln zusammengestellt, die zusammengerechnet die Lücke schließen würden. Auf diese Weise erhält die Regierung Unterstützung und eine zweite Chance, Klimapolitik im Bereich der durch Wahl legitimierten Politik zu gestalten, bevor sie durch Gerichte eingeklagt werden kann.

Potenziale und Risiken

Dieses Szenario könnte dem Rechtsstaat und der repräsentativen Demokratie in Deutschland stärken, indem es die systematisch angelegte Wahrscheinlichkeit des Rechtsbruchs im Klimaschutz reduziert und die Verantwortlichkeit für Klimaschutz zunächst in der durch Wahl legitimierten Aushandlungssphäre von Regierung und Parlament belässt (Pfeffer et al., 2021). Es würde aber auch den politisch Verantwortlichen helfen, denn sie könnten nicht nur darauf verweisen, dass der Rechtsstaat mit verantwortlich ist für die teils unbequemen Maßnahmen, die diskutiert werden;[26] Sie müssten auch kaum noch politisches Kapital aufwenden, um eine bestimmte Maßnahme auf die politische Agenda zu setzen. Durch den Beteiligungsprozess könnte es zudem leichter werden, Klimaschutz als gesamtstaatliche Aufgabe zu kommunizieren und Unterstützung für entsprechende Klimapolitik zu generieren. Wenn das öffentliche Bewusstsein für die gesetzliche Notwendigkeit im Rahmen der Beteiligung groß ist, kann das der Politik ein Möglichkeitsfenster eröffnen, auch tiefgreifende Maßnahmen zu beschließen. Es besteht allerdings auch die Gefahr, dass ein solcher Mechanismus dazu führt, dass Ministerien und Politik weniger Anreiz haben, schwierige Maßnahmen rechtzeitig selbstständig zu beschließen.

Rechtliche Machbarkeit und Regelungsbedarf

Das begleitende Rechtsgutachten sieht keine verfassungsrechtliche Möglichkeit, die Bundesregierung beispielsweise per Gesetz dazu zu verpflichten, sich mit einer von einem Beteiligungsprozess vorgeschlagenen Maßnahme zu befassen. Die in diesem Szenario angedachte Agenda-Setting-Funktion funktioniert also nur, wenn sich eine Regierung selbst dazu verpflichtet, die Ergebnisse zu behandeln. Wegen der Potenziale für die anderenfalls ungelöste Problematik der systematischen Wahrscheinlichkeit des Rechtsbruchs, wäre es dennoch bedenkenswert, ob bei Zielverfehlung verpflichtend auch ein deliberativer Beteiligungsprozess im KSG vorgeschrieben werden sollte.

3.2 Fall 2: Fortschreibung des Klimaschutzplans

Der Klimaschutzplan ist die deutsche Langfriststrategie zur Umsetzung des Pariser Klimaschutzabkommens, die 2016 beschlossen wurde und regelmäßig fortgeschrieben werden soll. In diesem Plan sind neben konkreten Maßnahmen auch die großen Leitlinien und

[26] So hatte beispielsweise im Jahr 2019 der niederländische Ministerpräsident Rutte die nach einem Gerichtsurteil beschlossene Einführung eines Tempolimits 100 auf das Recht und höhere Interessen zurückgeführt.

klimaschutzpolitischen Grundsätze Deutschlands festgehalten. In der Entwicklung des Klimaschutzplans wurde bereits ein deliberativer Beteiligungsprozess mit zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern sowie Stakeholdern durchgeführt. Dieser wurde positiv evaluiert (Faas & Huesmann, 2017) und auch in den Experteninterviews als Vorbild genannt.

Im Fall einer Fortschreibung des Klimaschutzplans sollte daher aufbauend auf den 2016 gemachten Erfahrungen erneut ein deliberativer Beteiligungsprozess durchgeführt werden, um die Bevölkerung auch in die Diskussion übergeordneter Fragestellungen und Zukunftsbilder sowie von Richtungsentscheidungen einzubeziehen. Deliberative Beteiligung kann hier im Sinne der Konfliktaushandlungsfunktion helfen, bei der Suche nach Leitbildern auftretende Werte- und Interessenskonflikte zu thematisieren. Bei einem solchen Prozess ist ausreichend Zeit für eine ausführliche Beteiligung. Eine rechtliche Regelung ist hierfür nicht notwendig. Um der ressortübergreifenden Qualität des Themas Klimaschutz Rechnung zu tragen, kann es aber auch in einem solchen Szenario hilfreich sein, wenn der Prozess mit einer ressortübergreifenden Steuerungsgruppe durchgeführt wird, sodass es eine kollektive politische Verantwortungsübernahme für die Ergebnisse gibt.

3.3 Fall 3: Verknüpfung mit dem Expertenrat für Klimafragen

Eine weitere Möglichkeit der Verankerung von deliberativer Beteiligung im Klimaschutzgesetz ist die Verknüpfung mit der Arbeit des Expertenrat für Klimafragen (ERK) in Form eines analytisch-deliberativen Verfahrens (Renn et al., 2007). Solche Verfahren verbinden wissenschaftliche Expertise mit argumentativen Abwägungsprozessen. Sie stellen zunächst eine Faktenbasis für Handlungsoptionen und ihre zu erwartenden Konsequenzen her, die dann unter Berücksichtigung pluraler Perspektiven im Hinblick auf ihre Wertedimensionen und Alltagsauswirkungen abgewogen und letztlich als integrierte Empfehlungen an die Politik übergeben werden.[27] Ein solches Modell der Verknüpfung von Wissenschaft, Praxis- und Bürgerexpertise hat Niedersachsen gerade mit seiner neuen Klimaschutzstrategie beschlossen.[28]

Für die Etablierung eines solchen Verfahrens auf Bundesebene böte der ERK einen besonders geeigneten Anknüpfungspunkt, da dieser als wissenschaftliche Hauptinstanz per Gesetz zur Begutachtung und Beratung der Klimapolitik mandatiert ist. Die Rolle des ERK wurde in der letzten KSG-Novelle zudem maßgeblich gestärkt: Nach § 12 Abs. 5 KSG kann der ERK nun in seinen Gutachten Vorschläge zur Weiterentwicklung von Klimaschutzmaßnahmen machen, die sowohl bei den Klimaschutzprogrammen nach § 9 KSG als auch bei der Nachsteuerung bei Überschreitung der Jahresemissionsgesamtmengen nach § 8 KSG von der Bundesregierung berücksichtigt werden sollen, das heißt, nicht ignoriert werden dürfen. Darüber hinaus soll er neben der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit auch die Annahmen der Bundesregierung zu den

[27] Beispiele für solche Verfahren sind etwa das Forschungsprojekt Ariadne (Blum, 2024) oder der Beteiligungsprozess BEKO zur Erstellung des IEKM in Baden-Württemberg (Renn, 2020).

[28] Dort soll ein 15-köpfiger Klimarat, besetzt mit sechs Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern unterschiedlicher Disziplinen sowie neun Mitgliedern aus Interessengruppen und Verbänden die Landesregierung beraten. Dessen Vorschläge sollen ihrerseits durch einen Bürgerrat mit 100 Personen in einem Praxischeck auf ihre Alltagstauglichkeit überprüft werden. https://rundblick-niedersachsen.de/landeskabinett-macht-den-weg-frei-fuer-den-klima-buergerrat-und-legt-sektorziele-fest zuletzt aufgerufen am 23.05.2025.

sozialen Verteilungswirkungen der geplanten Klimaschutzmaßnahmen bewerten (§ 12 Abs. 7 KSG).

Auftraggeber

Für Verknüpfung und Beauftragung der Deliberation sehen wir zwei wesentliche Ausgestaltungsoptionen:

1. In der ersten Option würde der Expertenrat für Klimafragen selbstständig eine (Bürger-)Deliberation beauftragen und deren Ergebnisse als Teil seines Gutachtens veröffentlichen.
2. Bei der zweiten Option würde der Bundestag oder die Bundesregierung nach §12 Abs. 4 S. 2 „durch Beschluss den Expertenrat für Klimafragen mit der Erstellung von Sondergutachten beauftragen“ und in diesem Beschluss die Erstellung eines begleitenden Bürgergutachtens durch einen Bürgerrat oder anderes deliberatives Beteiligungsverfahren festhalten.

Weitergehende Überlegungen wären, den Begutachtungsprozesses im Rahmen des KSG für bestimmte Aufgaben (etwa die Zweijahresgutachten oder die Stellungnahmen zum Beschluss der Klimaschutzprogramme) zu erweitern und (ähnlich wie in Niedersachsen angedacht) neben der analytischen Komponente des ERK auch eine deliberative Komponente (beispielsweise in Form eines Bürgerrates) für die Begutachtung vorzusehen. Da diese Ausgestaltungsoption jedoch erst spät im Studienprozess entstand, konnte sie im Rahmen der Studie noch nicht auf ihre Machbarkeit überprüft werden.

Funktion

Durch eine Verknüpfung der wissenschaftlichen Analyse des Expertenrates mit einem Deliberationsverfahren könnten diese Gutachten um den Aspekt der Akzeptabilität der Vorschläge erweitert werden. Bürgerinnen und Bürger könnten die Empfehlungen des Expertenrates auf ihre Alltagstauglichkeit bewerten, Vorschläge zur Ausgestaltung von Kompensationsmaßnahmen und sozialen Flankierungsmaßnahmen diskutieren und gemeinsam mit Stakeholdern Hinweise zur Implementierung geben sowie Zielkonflikte abwägen – auch bei Fragen, bei denen der Expertenrat keine Einigung findet. Ein Fokus könnte auf der Diskussion jener Bereiche liegen, in denen Deutschland der Erreichung der Klimaziele besonders hinterherhinkt. Zugleich könnten auch grundlegendere Fragen und längerfristige Szenarien Inhalt der Deliberation sein, auf die sich der Expertenrat dann jeweils in seinen einzelnen Gutachten rückbeziehen kann. Eine solche analytisch-deliberative Ausgestaltung der Begutachtungsprozesse würde der Politik ein Bild dazu vermitteln, an welcher Stelle weitere Maßnahmen zum Schließen von Ambitions- oder Umsetzungslücken erforderlich wären, welche Maßnahmen wirksam sind und von der Bevölkerung mitgetragen werden würden.

Potenziale und Risiken

Die Verbindung von Expertenwissen einerseits und Alltagswissen und Wertepluralität der Betroffenen andererseits kann den Vorschlägen größere Unterstützung und Gewicht verleihen. Von Wissenschaft und Bevölkerung gemeinsam getragene Empfehlungen würden zudem eine stärkere öffentliche und politische Wirkung entfalten als ein Bürgergutachten oder Expertengutachten allein. Zudem könnten durch die Beschäftigung des Expertenrates mit den Ergebnissen auch Instrumente deliberativer Beteiligung an Bekanntheit und Ansehen gewinnen, was eine Voraussetzung für ihre gesamtgesellschaftliche Wirksamkeit ist (s. Kapitel 6.3).

Ein möglicher Nachteil der ersten Ausgestaltungsoption ist, dass der Beteiligungsprozess nur mittelbar über das Gutachten des Expertenrates in die Politikentwicklung eingebunden ist und die

Politik sich nicht dazu verpflichtet hat, auf einzelne Empfehlungen zu reagieren, die in diesem integrierten Beteiligungsprozessen erarbeitet wurden. Dies kann zu Frust bei den Beteiligten führen und erfordert ein besonders gutes Erwartungsmanagement. Zudem besteht bei diesem Szenario die Gefahr, dass der Expertenrat, je stärker er sein in § 12 Abs. 5 festgeschriebenes Recht zum Unterbreiten eigener Maßnahmenvorschläge wahrnimmt, zunehmend als politischer Akteur wahrgenommen wird. Dies könnte seine Rolle als neutrale und vertrauensvolle Stimme der Wissenschaft schwächen. Um einem Vertrauensverlust vorzubeugen, könnten Recht und Auftrag zum Einbringen eigener Maßnahmenvorschläge im KSG klarer gefasst werden (siehe Rechtliche Machbarkeit und Regelungsbedarf).

Organisatorische Machbarkeit

Der Expertenrat hat durch seine Gutachtertätigkeit bereits umfangreiche regelmäßige Aufgaben bei begrenzten Kapazitäten. Daher müssten Zuständigkeit und Größe der Geschäftsstelle ausgeweitet werden. Diese sollte vor allem die Ausschreibung für die Suche nach Durchführungsorganisationen betreuen sowie den weiteren Prozess in enger Abstimmung mit den Ratsmitgliedern organisieren. Eine zentrale Kompetenzstelle für Beteiligung könnte die Geschäftsstelle dabei unterstützen (s. Kapitel 4.2). Besonders in der zweiten Ausgestaltungsoption könnte diese Kompetenzstelle die Organisation auch weitgehend übernehmen. Alternativ könnte bei der Option – je nach Auftraggeber – das zuständige Klimaministerium oder die Stabsstelle Bürgerräte in der Bundestagsverwaltung die Organisation übernehmen.

Der Zeitpunkt und die Häufigkeit der Beteiligung könnte durch den Expertenrat in der ersten Ausgestaltungsoption recht frei gewählt werden, beispielsweise in Hinblick auf die Vorbereitung eines bestimmten Gutachtens oder als Grundlage für verschiedene weitere Gutachten. Dadurch gibt es in diesem Szenario per se keinen Zeitdruck. Engpässe würden sich vor allem aus den Kapazitäten der Ratsmitglieder und der Geschäftsstelle ergeben, was Planung und eine Aufstockung der Mittel erforderlich macht.

Bei der zweiten Option wäre es in der Verantwortung des Auftraggebers (Bundestag/Regierung) einen realistischen Zeitplan festzusetzen sowie angemessene Mittel zur Verfügung zu stellen.

Rechtliche Machbarkeit und Regelungsbedarf

Rechtliche Regelungsbedarfe ergeben sich insbesondere für die erste Ausgestaltungsoption, bei der die deliberative Beteiligung durch den ERK initiiert und organisiert und die Ergebnisse deliberativer (Bürger-)Beteiligung in die Gutachten des ERK integriert würden.

Voraussetzung dafür ist laut begleitendem Rechtsgutachten, dass der Gesetzgeber seinen Willen äußert, dass das Expertenwissen des ERK durch Einbeziehung von Bürgerwissen geschärft werden soll (Winkler et al., 2025, S. 97-99). Dafür könnte zum einen § 12 Abs. 5 S. 1 KSG so ergänzt werden, dass der Expertenrat sein Gutachten zur Weiterentwicklung von Maßnahmen unter Beteiligung der Öffentlichkeit erstellen soll. Zum anderen könnte in § 12 Abs. 6 S. 3 KSG aufgenommen werden, dass der Expertenrat nicht nur „Behörden, sowie Sachverständige, insbesondere Vertreter und Vertreterinnen von Organisationen der Wirtschaft und der Umweltverbände, anhören und befragen [kann]“, sondern auch Bürgerinnen und Bürger. Der konkrete Auftrag zur deliberativen Beteiligung sowie die Details zur Ausgestaltung sollten möglichst in der “Verordnung zur Ausgestaltung des unabhängigen Expertenrats für Klimafragen und zur Einsetzung der Geschäftsstelle" (ExpertenratV) § 6 geregelt werden. Damit würde der Auftrag auch für die Öffentlichkeit transparent und dem ERK eine ausreichende Finanzierung für die Durchführung solcher Prozesse sichergestellt. Die Bereitstellung dieser Mittel ist, wie oben

beschrieben, für die organisatorische Machbarkeit wesentlich. Um die gesetzlich vorgeschriebene Unabhängigkeit des ERK zu sichern, sollten die Regelungen in der ExpertenratV aber nicht zu detailliert sein.

Zu der Frage, was genau unter Einbezug von Bevölkerung und Stakeholdern erarbeitet werden kann, hat das begleitende Rechtsgutachten ergeben, dass der ERK schon jetzt bei seinen selbstständigen Gutachten nach § 12 Abs. 5 KSG auch alternative Maßnahmen vorschlagen kann (Winkler et al., 2025, S. 94). Damit wurde die Rolle des ERK in der letzten KSG-Novelle gestärkt. Er hat von diesem Recht bisher jedoch keinen Gebrauch gemacht. Um die Legitimität und das Rollenverständnis des Expertenrates bezüglich des Einbringens eigener Vorschläge zu stärken, wäre es dennoch hilfreich, wenn abschließend klargestellt würde, dass der ERK gemäß KSG nicht nur ein Maßnahmenvorschlagsrecht, sondern explizit auch den Auftrag dazu hat. Dazu macht ein Gutachten von IKEM Vorschläge (Kalis, 2023, S. 10-16). Wichtig ist hierbei vor allem die Erweiterung von § 12 Abs. 5 S. 1 KSG, weil die dort beschriebenen Gutachten vom ERK selbstständig, d.h. unabhängig von der Bundesregierung, initiiert werden können. Dieser könnte beispielsweise geändert werden zu “Der Expertenrat für Klimafragen soll auf Basis der Emissions- und Projektionsdaten Gutachten zur Weiterentwicklung bestehender und zur Entwicklung zusätzlicher geeigneter Klimaschutzmaßnahmen erstellen.”

Das begleitende Rechtsgutachten hat auch untersucht, an welchen Stellen es möglich erscheint, deliberative (Bürger-)Beteiligung in Form von Bürgerräten im Gesetz vorzuschreiben: Dass der ERK deliberative (Bürger-)Beteiligung bei der Begutachtung eines Klimaschutzprogramms nach § 9 Abs. 2 S. 2 KSG einsetzt, erscheint nur dann im Sinne des KSG zu sein, wenn der ERK an dieser Stelle nicht nur Auswirkungen von Maßnahmen analysiert, sondern auch den Auftrag zum Vorschlag von Maßnahmen erhält bzw. wahrnimmt. Eine Einbeziehung deliberativer Beteiligung bei Maßnahmenbewertung und Vorschlägen alternativer Maßnahmen im Rahmen von Zweijahresgutachten und Sondergutachten nach § 12 Abs. 4 KSG scheint vereinbar mit dem KSG zu sein.

Für die zweite Ausgestaltungsoption eines Sondergutachtens nach §12 Abs. 4 S. 2 können Bundestag oder Bundesregierung im Beschluss festhalten, dass in dem Gutachten Maßnahmen vorgeschlagen und bei der Erstellung die Perspektiven von Stakeholdern und Bürgerinnen und Bürgern in einem deliberativen Prozess mit einbezogen werden sollen. In diesem Fall scheint ein deliberativer Prozess in Verzahnung mit dem ERK auch ohne Änderung des KSG möglich. Aus diesem Grund erscheint diese zweite Ausgestaltungsoption auch politisch opportun. Zudem könnte die Verzahnung eines Bürgergutachtens mit einem Sondergutachten des Expertenrates auch für jene politischen Kräfte ein gangbarer und attraktiver Weg sein, die bisher der Einsetzung eines Bürgerrates durch den Bundestag kritisch gegenüberstanden. Nicht zuletzt würde diese Option die Stellung des Parlamentes in der Klimapolitik stärken, da die Beauftragung eines Sondergutachtens nicht nur durch die Bundesregierung, sondern auch den Bundestag erfolgen kann.

3.4 Fall 4: Einbindung in die reguläre Gesetzesentwicklung

Deliberative Beteiligung ist ebenfalls sinnvoll in der Ausgestaltung zentraler klimaschutzrelevanter Vorhaben, die vielfach in Einzelgesetzen außerhalb der durch das KSG festgelegten Verfahren stattfindet. Ein in diesem Zusammenhang in den Interviews häufig genanntes Beispiel ist das Gebäudeenergiegesetz (GEG).[29] Verschiedene Beteiligungsformate können grundsätzlich zu verschiedenen Zeitpunkten in der Gesetzesentwicklung eingesetzt

[29] Auch Robert Habeck bekannte im Nachhinein, er hätte einen Bürgerrat zu diesem Gesetz als sinnvoll empfunden (Robert Habeck, 2025, S. 40-41).

werden (Brettschneider & Renkamp 2016, Remschel et al. 2023). Den größten Mehrwert bietet deliberative Beteiligung unseren Interviews zufolge noch vor Erstellung eines Eckpunktepapiers, da der Gestaltungs- und zeitliche Spielraum zu diesem Zeitpunkt am größten sind.

Dieser Anwendungsfall ist auch für andere Politikfelder ohne Klimaschutzbezug denkbar und schließt an aktuelle Debatten um bessere Rechtssetzung, Praxis- und Bürgerchecks an. Der Normenkontrollrat beispielsweise schlägt in seinem letzten Jahresgutachten vor, das Instrument des Praxischecks auch schon während eines Gesetzgebungsverfahrens einzusetzen, um Betroffene frühzeitig in die Lösungsfindung und Abwägung von Alternativen einzubinden (Normenkontrollrat, 2024). Diese Empfehlung wurde auch in den aktuellen Koalitionsvertrag aufgenommen (CDU, CSU & SPD, 2025). Die Initiative für einen Handlungsfähigen Staat hat in ihrem Zwischenbericht ebenfalls integrativere Gesetzgebungsverfahren mit Klima-, Energie- und Sozialchecks empfohlen (Jäkel et al., 2025).

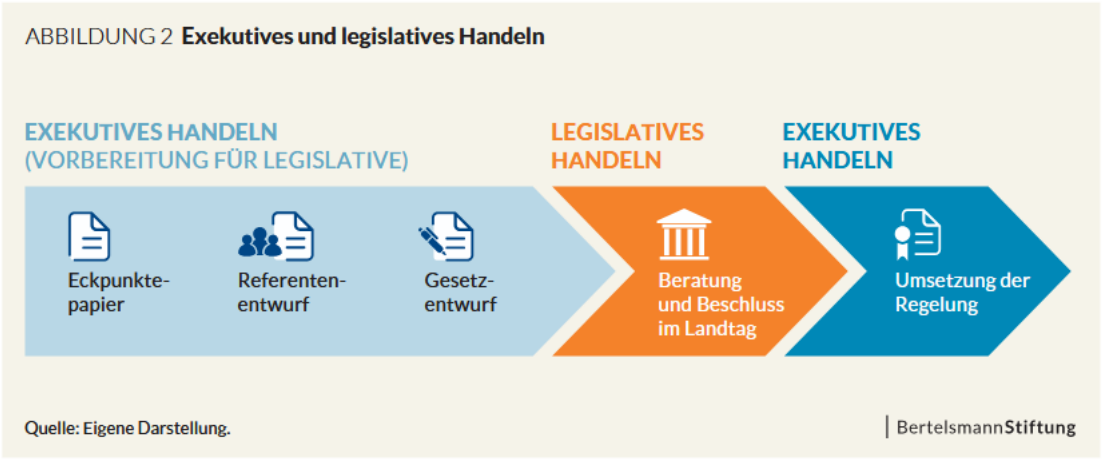
Zeitpunkte und Funktion

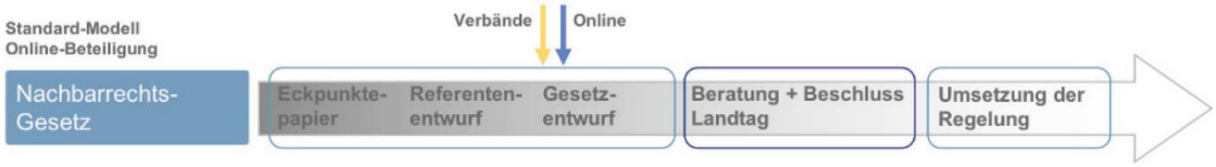
Eine frühe Beteiligung noch vor dem Eckpunktepapier kann der Erarbeitung von „Leitplanken“ für das folgende Gesetzesentwurfsverfahren dienen. Je nach Fragestellung kann auch eine Festlegung von Eckpunkten vor der Beteiligung sinnvoll sein, wodurch sich der zeitliche Spielraum allerdings verringert. Eine Beteiligung zu einem ersten Referentenentwurf vor der Ressortabstimmung birgt hingegen die Gefahr, dass erste unabgestimmte Vorschläge in die Öffentlichkeit gelangen und Gegenstand von Kampagnen und lautstarkem Widerstand werden.[30] Beteiligung zu einem frühen Zeitpunkt in der Gesetzesentwicklung kann sowohl eine ***Radarfunktion*** erfüllen als auch bei der ***Aushandlung von Zielkonflikten*** sowie der Ausgestaltung von Vorhaben unterstützen (***Akzeptanzförderung***). Technische Einzelheiten eines späteren Gesetzes sind hingegen insbesondere für Bürgerinnen und Bürger eine Überforderung und sollten daher nicht Gegenstand des Beteiligungsverfahrens sein.

Eine spätere Beteiligung zu einem Gesetzesentwurf – zum Zeitpunkt, an dem üblicherweise die Verbändebeteiligung erfolgt – kann Impulse für die Weiterentwicklung des Gesetzes geben. Zu diesem Zeitpunkt kann die Beteiligung noch eine ***Legitimations- und Radarfunktion*** erfüllen, etwa indem sie mögliche blinde Flecken und Umsetzungskonflikte aufzeigt und entsprechende Überarbeitungen ermöglicht. Ein Beteiligungsverfahren während der Beratungen des Bundestags ist grundsätzlich ebenfalls möglich.

SCHAUBILD: Beteiligungszeitpunkte in der Gesetzesentwicklung

[30] So geschehen beim GEG. Die Initiative für einen handlungsfähigen Staat (Jäkel et al., 2025, S. 16) plädiert hingegen für einen „offenen“ Referentenentwurf, der eine breite Diskussion ermöglicht.





Potenziale und Risiken zu unterschiedlichen Zeitpunkten

Bei einer frühen Beteiligung sind sowohl der Gestaltungsspielraum als auch der zeitliche Spielraum größer. Gleichzeitig kann in der langen Zeit bis zum endgültigen Beschluss ein Gesetz aufgrund politischer Logiken noch stark verändert werden, was zu Frust bei den Beteiligten führen kann. Ein später Beteiligungsprozess läuft Gefahr, den Gesetzgebungsprozess zu verlangsamen, hat dafür aber auch das Potenzial, größere öffentliche Aufmerksamkeit zu erregen und so mehr zur wahrgenommenen Legitimität politischer Entscheidungen beizutragen. Dies ist jedoch risikoreich, da wesentliche Festlegungen bereits getroffen wurden. Zu diesem Zeitpunkt ist daher ein gutes Erwartungsmanagement oder die Bereitschaft zur Anpassung von Vorhaben entscheidend, um Frustration vorzubeugen.

Um die Vorteile beider Varianten zu nutzen und die Nachteile zu verringern könnte auch eine mehrfache Beteiligung zu verschiedenen Zeiten des Gesetzgebungsprozesses durchgeführt werden, beispielsweise vor dem Eckpunktepapier und dann erneut zum Zeitpunkt der klassischen Verbändebeteiligung.

Organisatorische Machbarkeit

Bei einem gelosten Bürgerrat wäre die Rekrutierung von Teilnehmenden per Losverfahren rein organisatorisch in 1,5 bis 2 Monaten möglich. Das Verfahren selbst dauert umso länger, je komplexer die Fragestellung ist. Für einen deliberativen Prozess mit einer gewissen Tiefe sind mindestens zwei volle Wochenenden und ggf. Online-Sessions zwischendurch empfehlenswert, um den Bürgerinnen und Bürgern Zeit zu geben, sich einzuarbeiten. Bei der Beteiligung von Stakeholdern zeigen Erfahrungen unserer Interviewpartner, dass es oftmals 2-3 Sitzungen dauern kann, bis diese aus dem Modus der reinen Interessenvertretung in einen deliberativen Austausch kommen. Für einen umfangreichen Beteiligungsprozess von beiden Gruppen kann also insgesamt ein Zeitraum von 5-6 Monaten veranschlagt werden. Dies erscheint zumindest im Vorfeld eines Gesetzesentwurfsverfahrens möglich.

Weniger umfangreiche Beteiligungsprozesse, beispielsweise die Durchführung einzelner Fokusgruppen mit zufällig ausgewählten Teilnehmenden und Stakeholdern, um

Alltagsauswirkungen eines Gesetzesentwurfes zu identifizieren, wären auch innerhalb kürzerer Zeit möglich. Ein stehender Pool mit Zufallsbürgerinnen und -bürgern (s. Kapitel 4.4) würde die benötigte Zeit zusätzlich verkürzen. Da das sich anschließende Gesetzgebungsverfahren im Parlament ebenfalls Zeit in Anspruch nimmt, ist das Zeitfenster für Beteiligung innerhalb einer Legislatur jedoch begrenzt.

Rechtliche Machbarkeit und Möglichkeiten der rechtlichen Verankerung

Das begleitende Rechtsgutachten kommt zu dem Schluss, dass die Mitwirkung von Stakeholdern und Bürgerinnen und Bürgern am Gesetzesentwurf (also bevor das Gesetz in den Bundestag kommt) verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Wichtig ist dabei aber die Transparenz über Einflüsse auf den Gesetzesentwurf, die gegenüber dem Bundestag in der Gesetzesbegründung mitgeliefert werden sollte. Gleichzeitig wäre es für die Transparenz des Verfahrens von Vorteil, Regelungen dafür auf Geschäftsordnungs-Ebene zu schaffen.

Zur allgemeinen Regelung deliberativer Beteiligung durch die Bundesregierung würde sich einerseits § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO) anbieten. Ein anderer Anknüpfungspunkt könnten die aktuellen Bestrebungen sein, einen eigenen Paragrafen in der GGO zu schaffen, der Prozesse in der frühen Phase des Gesetzesentwurfs regeln könnte. Die Möglichkeit deliberativer Beteiligung könnte dann in denselben Paragrafen integriert werden, in dem auch – wie vom Normenkontrollrat im Jahresbericht 2024 empfohlen – frühzeitige Beteiligungsfristen für Praxischeck und Digitalcheck verankert werden könnten. Das Rechtsgutachten hat auch Grenzen deliberativer Beteiligung aufgezeigt. Diese sind dann erreicht, wenn Verfassungsorgane zu bestimmtem Handeln verpflichtet werden sollen. Selbstverpflichtungen zum Umgang mit den Ergebnissen sind aber nicht ausgeschlossen (siehe Kapitel 6.1).

3.5 Beteiligung zu welchen Themen?

Verschiedene Kriterien können bei Beantwortung der Frage helfen, ob ein bestimmtes Thema von deliberativer Beteiligung profitieren würde – je nach angedachter Funktion der Beteiligung (Pfeffer, 2024). Dazu zählen

- die Alltagsrelevanz eines Themas
- das Vorhandensein realer Dilemmata bzw. Abwägungsnotwendigkeiten zwischen verschiedenen Policy-Alternativen
- das gesellschaftliche Konfliktpotenzial
- die Passung von Thema und politischer Zuständigkeit
- sowie eine inhaltliche Offenheit der Regierungsparteien bezüglich verschiedener Regelungsoptionen, d.h. die prinzipielle Vorstellbarkeit unterschiedlicher Lösungen.

Die Themen sollten komplex, aber zugleich hinreichend konkret sein, um einen realen Mehrwert für die politische Entscheidungsfindung zu bieten – Fragen wie „Was will die Bevölkerung im Klimaschutz?“ sind dafür zu breit.

Infobox: Geeignete Themen für Beteiligung in der Klimapolitik (als Box, mit Icons oder Hervorhebung der Überschriften):

- **Themen mit hoher Alltagsrelevanz:**
  z.B. aus den Sektoren Verkehr, Gebäude und Ernährung, die bisher aus dem ETS ausgenommen waren und die größten Emissionsminderungslücken aufweisen (z.B. eine Novelle des Gebäudeenergiegesetzes)
- **Soziale Verteilungsfragen und Kompensationsmaßnahmen:**
  z.B. die Ausgestaltung eines Klimageldes zur Kompensation des steigenden CO_2-

Preises durch die Einführung des ETS-2 oder die Ausgestaltung von Subventionen und Abgaben im Verkehrssektor
- **Überführung von Vorgaben der EU in nationales Recht:** z.B. des Nature Restoration Laws zur Renaturierung von Flächen)

4. Governance und Infrastruktur für Beteiligung

Damit deliberative Beteiligung gewinnbringend eingesetzt werden kann, bedarf es entsprechender Durchführungskompetenzen und wohlüberlegter Verfahrensentscheidungen. Dafür braucht es Governance- und Unterstützungsstrukturen. Insbesondere für Querschnittsthemen wie den Klimaschutz ist eine ressortübergreifende Architektur wichtig, die eine gemeinsame Verantwortungsübernahme beteiligter Ministerien ermöglicht, Wissen und Infrastruktur bereitstellt und die Qualität und Integrität von Beteiligungsverfahren sicherstellt. Das folgende Kapitel beschreibt Möglichkeiten zur Ausgestaltung einer solchen Architektur, die den Einsatz deliberativer Beteiligung nicht nur in der Klimapolitik, sondern auch in anderen Politikfeldern unterstützen würde.

4.1 Wer beteiligt? Exekutive oder Legislative

Die Durchführung deliberativer Beteiligung wird schon heute sowohl in der Exekutive als auch in der Legislative praktiziert.[31] Es gibt prinzipielle aber auch themenabhängige Argumente für bzw. gegen die Durchführung von Beteiligungsverfahren durch die eine oder andere Stelle.

Verfahren bei der Exekutive

Faktisch stammt die große Mehrheit von Gesetzesentwürfen aus der Exekutive (Huber, 2024). Zentrales Argument für eine Beteiligung durch die Exekutive ist, dass eine direktere Übersetzung der Ergebnisse in Regierungshandeln möglich ist, was die Wirksamkeit der Beteiligungsprozesse erhöht. Tatsächlich sind im internationalen Vergleich auch Beteiligungsverfahren gewöhnlich bei der Exekutive angesiedelt (Boswell et al., 2023). So ist das auch in Baden-Württemberg, obwohl dort eine Initiierung durch das Parlament möglich wäre. Ergänzend spricht der größere Gestaltungsspielraum in einem früheren Stadium während des Gesetzentwurfsverfahrens für ein größeres Potenzial von Beteiligungsverfahren, an dieser Stelle inhaltlichen Mehrwert zu bringen (s. Kapitel 3.4). Auf der Kehrseite können im Verlauf des politischen Aushandlungsprozesses die Ergebnisse der Beteiligung auch in den Hintergrund geraten und damit die Wirkung schwächen. Im Fall der Ausgestaltung von Verordnungen, die in der Zuständigkeit der Exekutive liegen, läge ein Beteiligungsverfahren in jedem Fall sinnvollerweise in der Zuständigkeit der Exekutive.

Verfahren bei der Legislative

Aus demokratietheoretischer Sicht spricht für eine Beteiligung durch den Bundestag dessen Rolle als zentrales gesetzgebendes Organ. Er ist außerdem der Ort für die öffentliche politische Aushandlungsprozesse durch die direkt vom Volk gewählten Vertreterinnen und Vertreter.

Wenn Beteiligungsverfahren durch das Parlament initiiert werden, ist auch die Opposition in das Verfahren eingebunden. Dadurch besteht die Gefahr einer parteitaktischen Instrumentalisierung

[31] Beispiele sind u.a. der Bürgerrat Ernährung des deutschen Bundestages (https://www.bundestag.de/buergerrat_ernaehrung) und die Beteiligungsformate bei der Erarbeitung des Klimaschutzplans im Jahr 2015 (BMUV, 2016).

bzw. einer Diskreditierung des Instruments in der Wettbewerbslogik zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen. Zudem würde das Gesetzgebungsverfahren voraussichtlich deutlich verzögert werden. Hingegen kann diese fraktionsübergreifende Architektur bei grundsätzlichen Fragestellungen und gesamtgesellschaftlichen Debatten (z.B. zu einer Rentenreform, einer Wiedereinführung der Wehrpflicht oder eines sozialen Dienstjahres), bei ethischen Fragen (z.B. zur Sterbehilfe oder Organspende) oder bei Themen, die das Parlament selbst betreffen, wie beispielsweise eine Wahlrechtsreform oder Abgeordnetendiäten, hilfreich sein und dem Anspruch auf eine gesamtgesellschaftliche Lösungsfindung Rechnung tragen.

Verfahren unter Mitwirkung von Exekutive und Legislative

Die Ansiedelung von Beteiligungsprozessen bei der Exekutive mag als zusätzliche Herausforderung für den Bundestag, „sich in seiner Rolle als zentrale politische Gestaltungs-, Kontroll- und Kommunikationszentrale zu behaupten“[32], verstanden werden. Erfahrungen aus Baden-Württemberg zeigen jedoch, dass sich die Rolle von Exekutive und Legislative durch von der Exekutive initiierte Beteiligungsverfahren nicht wesentlich verändert (Brettschneider & Renkamp, 2016, S. 10). Dennoch wären auch Modelle denkbar, die sowohl Legislative als auch Exekutive zu Mitwirkenden im Beteiligungsprozess machen – wenngleich rechtlich aufgrund der Gewaltenteilung die Zuständigkeit für das Verfahren eindeutig bei einer Stelle liegen muss. So könnte der Bundestag das Recht haben, ein Beteiligungsverfahren zu initiieren, das dann jedoch von der Regierung organisiert werden würde. Andersherum könnte die Exekutive bei Bedarf gezielt eine Steuerung aus dem Parlament erbitten. In Irland beispielsweise liegt die Entscheidung für einen Bürgerrat bei der Exekutive. Die Einberufung und Aufgabenstellung erfolgen dann jedoch durch das Parlament, welches auch die Ergebnisse in Empfang nimmt und diese mit einem eigenen Bericht an die Regierung schickt. Diese erklärt im Anschluss, welche der Empfehlungen sie umsetzen wird.[33]

Für einen gelungenen Beteiligungsprozess in Gesetzgebungsverfahren braucht es sowohl die Fachexpertise der Verwaltung als auch die Unterstützung des Gesetzgebers. Eine frühe – auch informelle – Einbindung der jeweils anderen Seite ist daher in jedem Fall empfehlenswert (siehe Kapitel 2.3).

4.2 Zentrale Kompetenzstelle für Beteiligung

Grundsätzlich können deliberative Beteiligungsverfahren also sowohl durch die Legislative als auch durch die Exekutive umgesetzt werden. Beides erscheint sinnvoll und sollte weiter erprobt werden. In der Legislative besteht mit der Stabsstelle Bürgerräte bereits eine Stelle, die Fachwissen und Umsetzungskompetenz für solche Prozesse besitzt. In der Exekutive gibt es bislang Kompetenzen in einzelnen Häusern, aber noch keine zentrale Stelle, die entsprechende Kompetenzen bündelt und die systematische Anwendung einer Beteiligungslogik durch Beratung und Unterstützung bei der Umsetzung vorantreiben könnte. Daher empfehlen wir die Einrichtung einer zentralen Kompetenzstelle für Beteiligung nach dem Vorbild der Stabsstelle Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg.[34]

Diese könnte als zentrale Anlaufstelle und Hüterin des Verfahrens wichtige Funktionen erfüllen:

- Fachübergreifende Beratung & Identifizierung von möglichen Beteiligungsprojekten

[32] https://www.bundestag.de/parlament/grundgesetz/gg-serie-04-bundestag-634566, abgerufen am 23.05.2025.
[33] https://citizensassembly.ie/about/faq/, abgerufen am 23.05.2025.
[34] In Frankreich wurde zu diesem Zweck ein interministerielles Zentrum für Beteiligung eingerichtet (https://www.modernisation.gouv.fr/mission/centre-interministeriel-de-la-participation-citoyenne, abgerufen am 23.05.2025).

- Bündelung und Bereitstellung von Expertise und Fachwissen
- Erarbeitung von Beteiligungsstandards und Kompetenzaufbau in den Ressorts
- Unterstützung bei der schnellen und effektiven Organisation von Beteiligungsprozessen, z.B. durch Ausschreibung und Auftragsvergabe an externe Dienstleister
- Sicherstellung der Prozessintegrität
- Förderung der interministeriellen Zusammenarbeit, der politischen Anbindung und einer Gesamtbeteiligungskultur

Um diese Funktionen erfüllen zu können und dem Charakter von Beteiligung als übergreifender Aufgabe gerecht zu werden, sollte die Kompetenzstelle an zentraler Stelle angesiedelt sein. Eine Ansiedelung bei einem einzelnen Haus wie beispielsweise dem für Klimaschutz zuständigen Ministerium birgt hingegen die Gefahr mangelnder Unterstützung oder gar Ablehnung durch andere betroffene Ressorts und damit einer geschwächten Wirkung (Whittington, 2022, S. 48). Für die politische Anbindung haben sich aus den Interviews drei Optionen mit je eigenen Vor- und Nachteilen ergeben:

Variante 1: Kompetenzstelle im Kanzleramt

Die Einrichtung einer Kompetenzstelle für Beteiligung im Kanzleramt würde die zentrale Koordination und Einbindung verschiedener Ressorts erleichtern. Sie würde das Thema zur „Chefsache“ machen und das Signal senden, dass Beteiligung gewünscht und gefördert wird. Ein möglicher organisatorischer Anknüpfungspunkt wäre hier die Arbeitsgruppe „Wirksam regieren“, die schon im Kabinett Merkel IV Erfahrung mit zufallsbasierter Bürgerbeteiligung gesammelt hat (Deutscher Bundestag, 2019, S. 4). Das ist wünschenswert, sofern verstärkte Beteiligung auch tatsächlich politisch gewollt ist. Eine solche Kompetenzstelle wäre jedoch sehr abhängig von den politischen Prioritäten der jeweiligen Kanzlerschaft und könnte schnell wieder abgeschafft werden.

In jedem Fall ist es zielführender, Angebote und Anreize für Beteiligung zu setzen, als diese vorzuschreiben. Denn je stärker die politische Steuerung von höchster Stelle, desto mehr könnte die Bereitschaft zur Mitwirkung der Fachressorts schwinden. Auch wenn eine Ansiedelung beim Kanzleramt möglicherweise helfen könnte, Konflikte über die Anwendung des Instruments zwischen einzelnen Ressorts zu vermeiden, könnte sie zu Konflikten zwischen Kanzleramt und Ministerien führen. Das Instrument Beteiligung an sich könnte dadurch zum Gegenstand politischen Streits werden, was die Nutzung seiner Potenziale für die Zukunft erschweren würde. Vor diesem Hintergrund ist die Ansiedelung in einem für die Qualität von Rechtssetzung zuständigen Querschnittsministerium einer Ansiedlung im Kanzleramt möglicherweise vorzuziehen.

Variante 2: Kompetenzstelle in einem Querschnittsministerium

Möglicher Anknüpfungspunkt für die Ansiedelung wäre der Bereich „Bessere Rechtssetzung“ mit dem Zentrum für Legistik und dem Normenkontrollrat, der bisher im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz war und die Aufgabe hat, Gesetze „praxistauglicher, wirksamer und nutzerorientierter zu machen“.[35] Mit dem Bundesministerium für Digitalisierung und Staatsmodernisierung wurde nun zudem ein Haus geschaffen, das die Entwicklung einer neuen Verwaltungskultur jenseits klassischer Ministerialstrukturen vorantreiben soll. Je nach Ressortzuschnitt wäre eine Kompetenzstelle für Beteiligung hier ebenfalls passend angesiedelt.

35 https://www.bmj.de/DE/themen/buerokratieabbau_rechtsetzung/bessere_rechtsetzung/bessere_rechtsetzung_node.html, abgerufen am 23.05.2025.

Die Verankerung in einem Querschnittsministerium würde Beteiligung als integralen Bestandteil modernen und effektiven Regierungshandelns in den Kontext einer umfangreicheren Verwaltungs- und Staatsmodernisierung stellen und eine evidenzbasierte und mit anderen Vorhaben gekoppelte Herangehensweise fördern.

Variante 3: Ausgliederung als Anstalt öffentlichen Rechts oder Bundesstiftung

Am stärksten dem politischen Wettbewerb entzogen wäre eine Kompetenzstelle außerhalb der Institutionen der Bundesregierung, beispielsweise bei einer Stiftung des öffentlichen Rechts oder in Form einer nicht rechtsfähigen Anstalt öffentlichen Rechts, wie die Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg.[36] Die Regierung könnte bei Bedarf auf diesen Service zurückgreifen und zugleich durch eine entsprechende Erweiterung der Standards für gute Rechtssetzung dafür sorgen, dass er auch zum Einsatz kommt. Diese schwache Form der Verankerung in Regierungsinstitutionen birgt jedoch die Gefahr mangelnder Aufmerksamkeit und Nutzung des Angebots. Zudem ist der Service- und Kompetenzcharakter in Baden-Württemberg vor allem für die Beratung von Kommunen entscheidend, für die es auf Bundesebene kein Äquivalent gibt.

4.3 Politische Steuerung

Neben der organisatorischen Seite ist die Steuerung der jeweiligen Beteiligungsvorhaben auch eine politische Aufgabe. Diese umfasst zunächst die Frage, zu welchen Themen überhaupt ein deliberativer Beteiligungsprozess stattfinden und wer dabei beteiligt werden soll, die Festlegung der genauen Fragestellung für ein Beteiligungsverfahren und die Auswahl der Expertinnen und Experten, die eine Wissensgrundlage für den Prozess schaffen sollen, sowie allgemeine Fragen des Prozessdesigns. Selbst wenn die Kompetenzstelle hier beratend und (informell) kontrollierend zur Seite steht, handelt es sich um Fragen, die von den jeweils politisch Verantwortlichen beantwortet werden müssen.

Initiierung eines Beteiligungsverfahrens

Zunächst sollte es jedem Ressort freistehen, Verfahren zu Themen durchzuführen, die in seiner alleinigen Zuständigkeit liegen. Eine vorgeschriebene zentrale politische Koordination könnte in diesem Fall diejenigen, die vorangehen möchten, unnötig ausbremsen und wäre aufgrund des Ressortprinzips rechtlich problematisch.

[Absatz]

Bei ressortübergreifenden Vorhaben sollte ein Beteiligungsprozess im Einvernehmen mit den betroffenen Ministerien beschlossen werden, um deren Bereitschaft zu steigern, mit den Ergebnissen weiterzuarbeiten, und Konflikten zu einem späteren Zeitpunkt der Gesetzesentwicklung vorzubeugen. Dies kann bereits in einem Koalitionsvertrag für Themen geschehen, bei denen sich Konflikte in der Bevölkerung oder der Regierung abzeichnen bzw. zu denen ein breiter gesellschaftlicher Diskurs gewünscht ist. So wurde beispielsweise für die Entwicklung des Klimaschutzplans im Koalitionsvertrag ein Dialogprozess vereinbart (CDU, CSU & SPD, 2025)[37]

Andererseits können in ressortübergreifender Abstimmung Themen für eine deliberative Beteiligung beschlossen werden, beispielsweise wenn sich andeutet, dass ein Thema zu einem ”Aufreger” wird. In Bezug auf Klimafragen scheint die (Wieder-)Einsetzung eines

[36] Diese Varianten werden im Rechtsgutachten erläutert (Winkler et al., 2025, S. 28f.).
[37] https://archiv.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf

Kabinettsausschusses bedenkenswert, der eine Beteiligung für besonders relevante oder strittige Fragen vereinbaren könnte.

[Absatz]

Eine weitere Möglichkeit sind formalisierte Prozesse wie Prüfpflichten für jedes Gesetz, ob ein Beteiligungsverfahren eingesetzt werden soll. Laut dem begleitenden Rechtsgutachten wäre es möglich, diese Prüfung nur vorzunehmen, wenn eine Wesentlichkeit des Vorhabens vorliegt, beispielsweise weil ein Vorhaben von „nationaler Bedeutung" oder "von überragendem öffentlichen Interesse" ist. Selbst wenn eine solche Erheblichkeitsschwelle definiert würde, könnte die Einführung weiterer Prüfpflichten die Ministerien aber zusätzlich belasten und Widerwillen erzeugen und wurde in den Interviews daher mehrheitlich kritisch gesehen. Die Etablierung einer Unterstützungs- und Beratungsstruktur in Form einer zentralen Kompetenzstelle, die auch Vorhaben für Beteiligungsverfahren identifizieren bzw. vorschlagen kann, erscheint zum jetzigen Zeitpunkt zielführender. Denkbar wäre zusätzlich auch, dass der Expertenrat für Klimafragen geeignete Themen für eine Beteiligung empfiehlt.

Verankerung der politischen Verantwortlichkeit für Beteiligung

Zusätzlich können die Ernennung einer politisch verantwortlichen Person, die die Beteiligungspolitik koordiniert, sowie Formate des ressortübergreifenden Austauschs zu Beteiligungsthemen hilfreich sein, wie das Beispiel Baden-Württemberg zeigt. Dort gibt es das Amt der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung.[38] Die Amtsinhaberin ist Mitglied des Kabinetts und berät mit ihrem Büro die anderen Ressorts. Zudem steht sie einem Kabinettsausschuss für Beteiligung vor, der dem Austausch über Beteiligungsverfahren sowie der Koordination dient. Der Kabinettsausschuss empfiehlt laut einem zuständigen Mitarbeiter im Staatsministerium dem Kabinett auch, ob zu einer Gesetzesinitiative neben der förmlichen Anhörung auch ein Bürgerforum durchgeführt werden soll. Auf der Arbeitsebene wird der Kabinettsausschuss von einer interministeriellen Arbeitsgruppe vorbereitet. Zusätzlich gibt es eine Kerngruppe mit Mitgliedern aus verschiedenen Ministerien den Regierungspräsidien als Mittelbehörden, in der Wissensaustausch zu Bürgerbeteiligung stattfindet. Konkrete Beteiligungsprozesse werden häufig durch Projektgruppen mit Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Ministerien begleitet.

Auf Bundesebene könnte die Ernennung einer Bundesbeauftragten für Beteiligung ein vielversprechender Weg sein. Dies geschieht per Gesetz. Bundesbeauftragte sind nicht Teil des Kabinetts, können aber beratend an Sitzungen teilnehmen. Möglicherweise ist dies aber weniger entscheidend, weil der interministerielle Abstimmungsprozess bereits abgeschlossen ist, wenn ein Vorhaben im Kabinett besprochen wird. Bundesbeauftragte sind jedoch „bei Vorhaben, die ihre Aufgaben berühren, frühzeitig zu beteiligen" und ihrerseits verpflichtet, „die Bundesministerien in Angelegenheiten von grundsätzlicher politischer Bedeutung zu informieren, soweit Aufgaben der Bundesministerien betroffen sind", was eine frühe Einbindung ermöglicht.[39] Auch ein interministerieller Ausschuss zur Beratung und Beteiligung der Verwaltungsebene ist auf Bundesebene denkbar.

SCHAUBILD: Governance deliberativer Beteiligung für Querschnittsthemen

Begleitung von Vorhaben durch Steuerungskreis

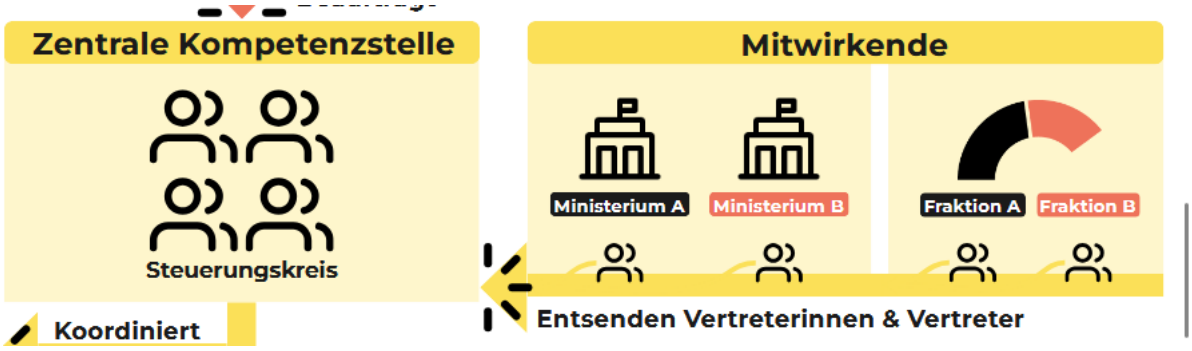
[38] Auch in Frankreich wurde bereits ein beigeordneter Minister für Bürgerbeteiligung ernannt (https://www.modernisation.gouv.fr/actualites/la-ditp-lance-le-reseau-des-referents-ministeriels-participation-citoyenne, abgerufen am 23.05.2025).

[39] https://dserver.bundestag.de/btd/19/022/1902270.pdf, S. 3/4

Zur Begleitung eines konkreten Beteiligungsverfahrens empfiehlt sich die Einrichtung eines vorhabenbezogenen Steuerungskreises, ähnlich der Projektgruppe in Baden-Württemberg. Dieser wäre am passendsten auf Ebene der Staatssekretäre angesiedelt, die als Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik fungieren. Bei Themen mit großer Bedeutung für die Gesamtregierung könnte der Kanzleramtsminister oder ein thematisch zuständiger Staatsminister aus dem Kanzleramt den Vorsitz führen. Die Aufgabe des Steuerungskreises wäre zunächst die Konkretisierung des Themas hin zu einer Fragestellung für ein Beteiligungsverfahren mithilfe des Kompetenzzentrums, wissenschaftlichen Begleitgremien sowie möglichen externen Durchführungsorganisationen. Auch die Diskussion zentraler Weichenstellungen im Prozessdesign, die Festlegung der Kriterien für die Losauswahl und die Auswahl der zu beteiligenden Stakeholder sowie der Expertinnen und Experten sollte in diesem Kreis stattfinden.

In Beteiligungsprozessen zu Fragen, in den gesetzgeberisches Handeln erforderlich ist, erscheint mindestens punktuell auch dinformelle) Einbindung der Parlamentsfraktionen sinnvoll, sowohl der Parteispitzen als auch der jeweiligen Fachpolitikerinnen aus den Ausschüssen. So wird eine Trägerschaft für die Ergebnisse und Unterstützung auch im späteren Gesetzgebungsprozess wahrscheinlicher.Ein Vorbild dafür bietet die Plattform Klimaneutrales Stromsystem (PKNS), bei der die Koalitionsfraktionen und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz einen gemeinsamen Steuerungskreis gebildet Die Thematisierung zentraler Frag

SCHAUBILD: Politische Steuerung von Beteiligungsprozessen



Eine offene Frage ist, inwiefern der Opposition Rechte in der Steuerung deliberativer Beteiligungsverfahren der Exekutive eingeräumt werden können oder sollten, beispielsweise in der Auswahl der zu beteiligenden Stakeholder oder der Expertinnen und Experten, die als Wissensgeber fungieren. Sinnvoll kann diese Einbindung vor allem bei gesamtgesellschaftlichen Konfliktthemen sein. Je inklusiver das Verfahren bereits bei der Steuerung ist, desto besser kann es seine ***Konfliktaushandlungsfunktion*** erfüllen und desto weniger anfällig ist es für Kritik und Diskreditierung. Daher könnte eine Selbstverpflichtung der politisch Verantwortlichen zur Einbeziehung der Opposition, wenn auch unüblich, gerade Zeiten kleiner und instabiler werdender Regierungsmehrheiten eine wegweisende Praxis sein.

4.4 Ein stehender Pool für die Zufallsauswahl

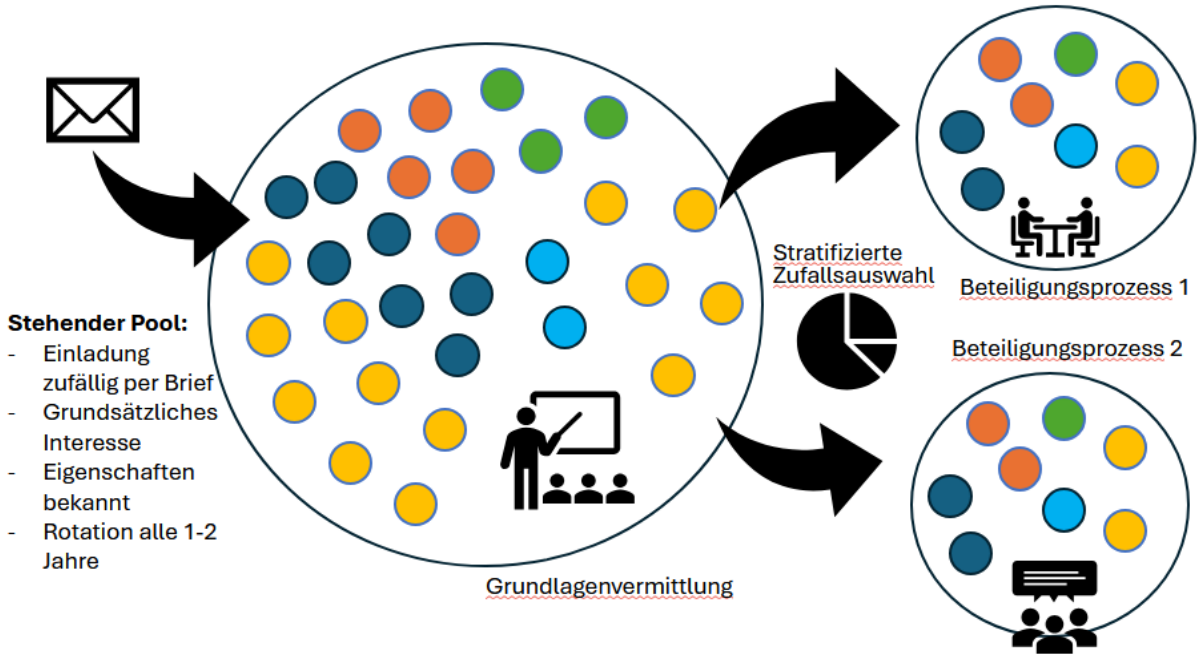
Ein Vorschlag zur Ermöglichung von Bürgerbeteiligung auch unter Zeitknappheit ist die Infrastruktur eines stehenden Pools an zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern. Dadurch könnte die Zeit verkürzt werden, bis ein Bürgerrat arbeitsfähig wird.

Routinierte Akteure können bisher dafür sorgen, dass sich für einen Beteiligungsprozess zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger ca. eineinhalb Monate nach dem Auftrag das

erste Mal zusammenfinden. In dieser Zeit werden bei einem klassischen zweistufigen Losverfahren 1.) Menschen aus dem Einwohnermelderegister ausgelost, 2.) diese per Post kontaktiert, 3.) ihre Rückmeldungen mit einer Interessensbekundung und weiteren Informationen zur Person abgewartet, und 4.) in einer zweiten Zufallsauswahl ein Gremium zusammengestellt, das anhand der abgefragten persönlichen Daten die Diversität in der deutschen Bevölkerung möglichst gut widerspiegelt. Der Prozess kann dann einige Tage später starten.

Die Idee des stehenden Pools ist in Abbildung X zu sehen und beinhaltet, dass die Schritte 1.) bis 3.) in einem regelmäßigen Rhythmus (zum Beispiel einmal im Jahr oder jedes zweite Jahr) standardmäßig durchgeführt werden – unabhängig von einem Beteiligungsprozess. Auf diese Weise gibt es immer einen Pool an Menschen, die grundsätzlich bereit dazu wären, an einem Beteiligungsprozess der Bundesregierung teilzunehmen und von denen man wichtige Eigenschaften (z.B. Alter, Geschlecht, städtisches oder ländliches Wohnumfeld und Bildungsstand) kennt, sodass man sie zu ausreichend diversen Gruppen zusammenstellen könnte.

Wenn die Erlaubnis eingeholt wurde, sie per Telefon zu kontaktieren, und wenn die Gruppe groß genug wäre, dann ist es realistisch, innerhalb weniger Tage Teilnehmende für ein Bürgerforum zusammenzustellen, die den Auswahlkriterien entsprechen und an allen Prozesstagen Zeit haben. Da für einen Beteiligungsprozess auch andere Vorbereitungen notwendig sind und die Teilnehmenden Zeit für die Entscheidung brauchen, wäre es damit möglich, drei bis vier Wochen nach Erteilung des Auftrags die erste Sitzung mit den zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern durchzuführen. Die Zeit bis zur ersten Sitzung würde somit halbiert. Dafür notwendig wäre wegen der Kurzfristigkeit ein Pool von mehreren tausend Menschen, die für Beteiligungsprozesse kontaktiert werden dürfen, die innerhalb des Jahres anfallen. Nach einem Jahr könnte jeweils die Hälfte des Pools oder der ganze Pool ersetzt werden.



[Abbildung X: Ein stehender Pool zufällig ausgewählter Bürgerinnen und Bürger]

Ein Design wie der stehende Pool wurde auch von Owen und Smith (2018) vorgeschlagen. Es gab in unseren Interviews großen Zuspruch dazu aus Verwaltung und Politik, und auch unsere Experten aus der Beteiligungslandschaft hielten diese Idee für machbar. Da auch mit einem stehenden Pool immer andere Bürgerinnen und Bürger an Verfahren beteiligt werden, besteht keine Gefahr, dass die Menschen zu „Profi-Bürgern" werden, die ihren unverstellten Blick auf die Fragen verlieren. Für eine Umsetzung durch die Bundesverwaltung wäre allerdings eine Gesetzesgrundlage notwendig, die eine Verwendung der Bundesmeldedaten für Beteiligungszwecke und die Speicherung der Daten interessierter Personen für die Dauer der Pool-Periode erlaubt. Solange es diese Voraussetzung nicht gibt, wäre ein ständiger Pool trotzdem unter Zuhilfenahme externer Dienstleister umsetzbar. Rechtlich verankert werden könnte der ständige Pool an zwei unterschiedlichen Stellen mit Vor- und Nachteilen:

Variante 1: Ein stehender Pool nur für die Klimapolitik

Ein stehender Pool für die Beteiligung nur in Klimafragen könnte im Klimaschutzgesetz geregelt werden, zum Beispiel in § 9 Abs. 4. Der Vorteil dieser Variante wäre, dass es leichter ist, Bürgerinnen und Bürger zum Eintragen in den Pool zu überzeugen, wenn sie den Themenbereich bereits kennen. Zudem könnten alle Personen im Pool schon zu Beginn ihrer Bereitschaftszeit eine inhaltliche Einführung in das Thema Klima erhalten. So könnte die Zeit nochmals reduziert werden, die für den Beteiligungsprozess benötigt wird. In dieser Variante könnte das Konzept als Pilotprojekt für das Querschnittsthema Klimaschutz ausprobiert werden. Wenn der stehende Pool für Klimafragen allerdings selten in Anspruch genommen würde, könnte bei den Angemeldeten Frust entstehen. Dies könnte dazu führen, dass Angeschriebene zukünftig hinterfragen, ob es sich wirklich lohnt, sich für den Pool anzumelden.

Variante 2: Ein stehender Pool bei der Kompetenzstelle für deliberative Beteiligung

Die Vorteile eines stehenden Pools können auch für Politikfelder außerhalb der Klimapolitik interessant sein. In diesem Fall sollte er von der zentralen Kompetenzstelle für deliberative Beteiligung in der Bundesregierung verwaltet werden. Ein allgemeines Gesetz, beispielsweise ein Beteiligungsgesetz, könnte die Grundlage für die Einrichtung schaffen. Der Vorteil ist, dass die aufwändige Struktur des Pools sehr effizient genutzt werden könnte, wenn auch andere Ressorts Zugriff hätten. Bei mehreren tausend Menschen im Pool wäre trotz einer höheren Wahrscheinlichkeit von parallelen Prozessen immer gewährleistet, dass ein Verfahren recht kurzfristig besetzt werden könnte. In dieser Variante besteht jedoch keine Möglichkeit, den Mitgliedern schon vorab eine grundlegende Bildung zu einem Thema zu geben. Dass das Thema der Beteiligung nicht bekannt ist, kann auch dazu führen, dass sich weniger Menschen zur Mitwirkung bereiterklären, oder mehr von ihnen absagen, wenn das Thema bekannt wird und sie nicht interessiert. Der Pool müsste deshalb vermutlich etwas größer sein als bei Variante 1. Der breit nutzbare Mehrwert dieser Variante macht sie dennoch attraktiv.

5. Gelingensbedingungen

Wichtige Voraussetzungen für den Erfolg deliberativer Beteiligung wurden bereits genannt: Die politische Anbindung und Unterstützung, der passende Themenzuschnitt in Abhängigkeit vom Beteiligungszeitpunkt und -kontext, die Ergebnisoffenheit des Verfahrens, geschützte Räume und ausreichend Zeit für die Deliberation und für Lernprozesse sowie ein gutes Erwartungsmanagement gegenüber den Beteiligten. Darüber hinaus gibt es weitere grundlegende Gelingensbedingungen, von denen wesentlich abhängt, ob deliberative Beteiligung ihre Potenziale einlöst, die wir im folgenden Kapitel vorstellen: Der Umgang mit den

Ergebnissen, die öffentlichkeitswirksame Kommunikation über die Beteiligung und die Schaffung rechtlicher Grundlagen.

5.1 Verantwortlicher Umgang mit den Ergebnissen

Der Umgang mit den Ergebnissen ist entscheidend dafür, ob der Beteiligungsprozess seine Potenziale entfaltet, insbesondere in Hinblick auf die wahrgenommene Legitimität von Entscheidungen, das Politikvertrauen und das Selbstwirksamkeitsgefühl der Teilnehmenden. Verbindlichkeit im respektvollen Umgang mit Ergebnissen ist daher eine Gelingensbedingung für Beteiligung. Sie bedeutet jedoch keine Verpflichtung, Ergebnisse umzusetzen (s. Kapitel 2.4).

Es ist wichtig, bereits im Einsetzungsbeschluss einen klaren Folgeprozess für den Umgang mit Ergebnissen zu definieren. Denn auch die überzeugend begründete Ablehnung von Empfehlungen kann, ebenso wie die Übernahme, das politische Vertrauen stärken, im Gegensatz zu einer Nicht-Umsetzung von Empfehlungen ohne Begründung (Goovaerts et al., 2024). Besonders für aufwändige Prozesse wie Bürgerräte wird daher zumeist das „comply or explain“-Modell empfohlen (Initiative für einen handlungsfähigen Staat, 2025). Damit verpflichten sich die Auftraggeber, öffentlich Stellung zu den Empfehlungen zu nehmen und in den Fällen, in denen sie eine Umsetzung ablehnen, zu begründen, warum. Dies sollte zeitnah geschehen, um Frust bei den Beteiligten zu vermeiden.

[Absatz]

Eine solche Selbstverpflichtung ist nach den Erkenntnissen des begleitenden Rechtsgutachtens rechtlich möglich. Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung ist Teil ihrer exekutiven Eigenverantwortung. Daher könnte sie sich dort allgemein zum “comply or explain”-Modell verpflichten. Dafür könnte zum Beispiel die Regelung zum exekutiven Fußabdruck erweitert werden (Winkler et al., 2025, S. 48f.).

Laut begleitendem Rechtsgutachten könnte sich auch der Bundestag, falls er aufwändigere deliberative Beteiligungsprozesse wie Bürgerräte einsetzt, selbst zu ”comply or explain” verpflichten – per Einsetzungsbeschluss oder in der Geschäftsordnung des Bundestags jedoch nur als Pflicht zum Bericht an den Bundestag selbst. Per gesetzlicher Regelung wäre auch die Einführung einer Berichtspflicht gegenüber der Öffentlichkeit möglich. Sie könnte also beispielsweise in einem Beteiligungsgesetz festgeschrieben werden (vgl. Winkler et al., 2025, S. 47).

[Absatz]

Empfehlenswert ist auch ein Wirkungsmonitoring in Form eines Berichts über den Umsetzungsstand zu einem bestimmten Zeitpunkt bzw. in definierten Abständen (Biesalski et al., 2024). Bei parlamentarischen Verfahren sollte eine öffentliche Befassung mit den Ergebnissen im fachlich zuständigen Ausschuss stattfinden. Regelmäßige Treffen des Steuerungskreises über den Abschluss des Beteiligungsprozesses hinaus können helfen, die Umsetzung voranzutreiben.

Wichtig ist, Beteiligungsverfahren nicht als einmaliges Ereignis zu betrachten, dessen Ergebnisse auf ewig Gültigkeit haben. Je länger sich die Umsetzung zieht und sich politische Rahmenbedingungen verändern, umso mehr läuft das Ergebnis der Beteiligung Gefahr, an Aktualität und gesellschaftlicher Unterstützung zu verlieren. Daher sollte gegebenenfalls nach einer bestimmten Zeit eine Nachbefragung oder ein neuer Prozess stattfinden.

5.2 Die Öffentlichkeit mitnehmen

Insbesondere bei Klimaschutzthemen mit hohem Konfliktpotenzial ist ein wesentliches Ziel von Beteiligungsverfahren, dass die Ergebnisse auch über den Kreis der Beteiligten hinaus zu gesellschaftlicher Akzeptanz beitragen können. Eine Voraussetzung dafür ist die öffentlichkeitswirksame Begleitung der Verfahren. Denn deliberative Beteiligung bietet zwar die Chance auf Einigung und Verständigung zwischen wichtigen Interessengruppen und Bürgerinnen und Bürgern, vertreten durch einen breiten Querschnitt der Bevölkerung. Wenn einige hundert oder gar tausend Personen involviert sind, ersetzt dies jedoch nicht den Willensbildungsprozess von 84 Millionen Menschen in Deutschland (auch Lafont, 2017).

Daher sollte auf möglichst vielen Kanälen – auch niedrigschwellig – über das Verfahren, die Gründe für die Beteiligung, die Auswahl der Teilnehmenden, den wissenschaftlichen Input, die verschiedenen Prozessschritte, die Entscheidungswege, die Ergebnisse und deren Umsetzung informiert werden (Remschel et al., 2023, S. 10). Dies könnte beispielsweise Aufgabe des Bundespresseamts sein. Social Media-Kampagnen können dieses Ziel unter[40] und sollten von Beginn an in der Prozessgestaltung mitgedacht werden. Zudem kommt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine besondere Bedeutung bei der Begleitung deliberativer Beteiligungsprozesse zu, da sein in § 11 des Rundfunkstaatsvertrages (RStV) festgeschriebener Programmauftrag neben der Bildung der Bevölkerung auch die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes enthält. Auch wenn die Deliberation selbst in geschütztem Rahmen stattfindet, können Teile der Veranstaltungen medial übertragen werden, wie bereits beim Bürgerrat Ernährung geschehen. Hauptfaktoren für öffentliche Aufmerksamkeit sind die aktive Kommunikation politischer Führungskräfte und die Zuschreibung politischer Relevanz des Prozesses.

[Absatz]

Auch begleitende Online-Beteiligungen sorgen für Transparenz und können die Reichweite erhöhen (Brettschneider & Renkamp, 2016). Neue Technologien bieten hier vielfältige Möglichkeiten der Verarbeitung von Input, aber auch der Informationsaufbereitung für die breite Öffentlichkeit. Längerfristig könnte eine eigene App oder Plattform für Beteiligungsprozesse auf Bundesebene den, die über Beteiligungsprozesse, die Ergebnisse und den Umsetzungsstand informiert und breite Beteiligung ermöglicht. Ein positiver Nebeneffekt davon wären neue niedrigschwellige Informationsangebote zu Gesetzgebungsprozessen und den zugrundeliegenden Themen, sofern der wissenschaftliche Input für Beteiligungsverfahren do

Auch wenn diese Maßnahmen Gegenkampagnen nicht verhindern können, werden diese weniger Gewicht haben, je mehr unterschiedliche Akteure Prozess und Ziel von Beteiligungsverfahren verstehen und sich unterstützend zu den Verfahren und deren Ergebnissen äußern. Beteiligte Verbände können öffentlich und gegenüber ihrem Mitgliederkreis informieren und geloste Bürgerinnen und Bürger können in die öffentliche Kommunikation einbezogen werden, um Identifikationsmöglichkeiten für die Bevölkerung zu schaffen. Je umfangreicher der Kreis der Beteiligten und je breiter die Allianz, desto schwerer wird es für “laute” Vertreterinnen und Vertreter von Extrempositionen, die öffentliche Debatte zu bestimmen.

[Absatz]

[40] Ein erfolgreiches Beispiel dafür ist die Kampagne, die begleitend zum Bürgerrat ”Forum gegen Fakes” auf diversen Kanälen auf die Möglichkeit der Online-Beteiligung aufmerksam gemacht hat (Bertelsmann, 2024).

Ebenfalls hilfreich kann die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Verfahrensgestaltung sein. In Baden-Württemberg wird dafür eine Begleitgruppe mit Stakeholdern gebildet, die den Vorhabenträger in der Verfahrensgestaltung beraten, was für Transparenz und Verfahrensakzeptanz sorgt.[41] Auch bei den zivilgesellschaftlich organisierten bundesweiten Bürgerräten wie etwa dem Bürgerrat Demokratie, Bürgerrat Klima oder dem Forum gegen Fakes wurden Beiräte mit Vertreterinnen und Vertretern aus Kirchen, Gewerkschaften, Verbänden, Verbraucherzentralen, Vereinen, Stiftungen und Wissenschaft eingesetzt, die Vorschläge zur Prozessgestaltung machen konnten und darüber hinaus die Bekanntheit der Verfahren gesteigert haben.

5.3 Rechtssicherheit schaffen

Neben den in den Einzelkapiteln genannten rechtlichen Verankerungsmöglichkeiten gibt es verschiedene übergreifende Regelungen, die eine Durchführung deliberativer Beteiligung, insbesondere mit Zufallsauswahl, erleichtern würden.

Dazu gehört die Schaffung von Rechtssicherheit bezüglich der Losauswahl von Bürgerinnen und Bürgern im Bundesmeldegesetz und die Klärung datenschutzrechtlicher Fragen, damit Behörden selbst Losverfahren durchführen können. In Baden-Württemberg wurde zu diesem Zweck ein „Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung“ beschlossen.[42]

[ggf. Absatz]

Zwar kann die Qualität der Beteiligungsprozesse zunächst durch die Expertise und Beratung beispielsweise durch eine Kompetenzstelle gesichert werden. Zu einem späteren Zeitpunkt wäre aber auch die Festlegung prozeduraler Standards empfehlenswert. Das könnte entweder in einer Verwaltungsvorschrift geschehen oder – wie im begleitenden Rechtsgutachten beschrieben – in einem Rahmengesetz für die Durchführung deliberativer Beteiligung, auf das sich die Einsetzungsbeschlüsse oder Regelungen zur Beteiligung in den Geschäftsordnungen beziehen (vgl. Winkler et al., 2025, S. 54). Dies sollte nicht die Flexibilität des Prozessdesigns einschränken. Doch die Festlegung bestimmter Qualitätsstandards und Beteiligungsrechte unterschiedlicher politischer und behördlicher Stellen in der Verfahrensgestaltung kann eine wichtige Absicherung gegen eine politische Instrumentalisierung und einseitige Ausgestaltung der Verfahren durch einzelne politische Akteure oder gar einen missbräuchlichen Einsatz darstellen.

6. Beispielprozesse und Finanzierung

Die Durchführung von Beteiligungsverfahren erfordert neben zeitlichen und personellen auch finanzielle Ressourcen, um die Kosten für externe Dienstleister sowie Verfahrenskosten zu decken. Zur besseren Einordnung der Kosten präsentieren wir in diesem Kapitel drei beispielhafte Rechnungen für unterschiedliche Beteiligungsverfahren.

Option 1: Fokusgruppen
Anwendbar z.B. bei Variante 1 der Beteiligung im Klimaschutzgesetz

Im Sinne der Radarfunktion könnte ein Ministerium zur Vorbereitung der Maßnahmenentwicklung vier eintägige Fokusgruppen an verschiedenen Orten in der

[41] https://www.servicestelle-buergerbeteiligung.de/faqs, abgerufen am 23.05.2025.
[42] https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-16/gesetz-ueber-die-dialogische-buergerbeteiligung, abgerufen am 24.05.2025.

Bundesrepublik durchführen, im Süden, Norden, Osten und Westen und in einer Großstadt, Mittelstadt, Kleinstadt und auf dem Land, in strukturschwachen und strukturstarken Regionen. Je Fokusgruppe werden 15 bis 25 Menschen aus der jeweiligen Kommune zufällig so ausgelost, dass sie im Hinblick auf Alter, Geschlecht und Bildungshintergrund ihre Kommune statistisch gut repräsentieren.

Die Teilnehmenden werden zunächst gebeten, ihre eigenen Gedanken und Ideen zu Klimaschutzmaßnahmen im Geschäftsbereich des durchführenden Ministeriums zu äußern. Danach stellt das Ministerium bisher Erreichtes und Überlegungen für weitere Maßnahmen vor, die von den Teilnehmenden dann diskutiert und bewertet werden. Dabei können auch Vorschläge der Teilnehmenden selbst vertieft diskutiert werden, soweit das sinnvoll erscheint. Denkbar ist auch die ausschließliche Fokussierung auf einen Maßnahmenbereich. Die vier Fokusgruppen werden von Fachreferentinnen und -referenten des Ministeriums begleitet und lassen sich parallel innerhalb von zwei Wochen durchführen. Ihre Ergebnisse kann das Ministerium in die Ausarbeitung ihrer Maßnahmen zur Einhaltung der Emissionsminderungsziele einfließen lassen.

Geschätzte Kosten: 45.000 bis 70.000 Euro netto

Zusätzlich könnte das Ministerium nach den vier Fokusgruppen mit Bürgerinnen und Bürger eine oder zwei spezifische Fokusgruppen mit Stakeholdern im Ministerium durchführen, um die von den Bürgerinnen und Bürgern eingebrachten Ideen und Bewertungen fachlich und aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten. So kann die gesellschaftliche Akzeptanz der Maßnahmen noch weiter erhöht werden, die das Ministerium für das KSG vorschlägt.

Geschätzte (zusätzliche) Kosten: 15.000 bis 25.000 Euro netto

Das beschriebene Vorgehen lässt sich auch für die Akzeptanzförderungsfunktion (3.1.2) anwenden. Die Hausleitung könnte Fokusgruppen persönlich besuchen, um auch öffentliche Aufmerksamkeit zu erzeugen.

Option 2: Bürgerrat
Anwendbar z.B. bei Variante 3 im KSG oder zur Beteiligung in der Gesetzgebung.

In der Regel verständigt sich eine neue Regierung zu Beginn - im Rahmen der Koalitionsverhandlungen - darauf, in welchen Bereichen durch neue oder erweiterte Gesetze neue Regelungen notwendig sind. Im Bereich der Klimapolitik gibt es verschiedene Regelungsthemen, die verschiedene Handlungsoptionen zulassen, durch Dilemmata erschwert und öffentlich kontrovers diskutiert werden und die sich auf den Alltag der Menschen im Land direkt auswirken. Für diese Themen bietet sich an, frühzeitig im Gesetzgebungsverfahren, noch vor dem Referentenentwurf, einen Bürgerrat zu organisieren. Der Bürgerrat sollte vom federführenden Ministerium, aber unter Einbindung der weiteren betroffenen Häuser einberufen werden.

Ein bundesweiter Bürgerrat besteht i.d.R. aus 160 Menschen, die in ganz Deutschland zufällig ausgewählt werden, um Deutschland bezüglich Alter, Geschlecht, Bildungshintergrund und regionaler Verteilung statistisch zu repräsentieren. Je nach Komplexität des Themas und der Fragestellung sollte der Bürgerrat an mindestens zwei, ggf. auch drei oder vier Wochenenden und in ergänzenden Online-Sitzungen zusammenkommen, um sich mit Unterstützung von Expertinnen und Experten in das Thema einzuarbeiten und eigene Empfehlungen zu entwickeln. Zu Beginn des Bürgerrats kann das Ministerium erste Eckpunkte vorstellen (Eckpunktepapier), die die Arbeit des Bürgerrats leiten sollen; dies ist aber nicht zwingend nötig und der Bürgerrat kann auch selbst den Auftrag haben, Eckpunkte vorzuschlagen.

Der Bürgerrat sollte so gestaltet werden, dass er sich mit den konkreten Folgen möglicher Handlungsoptionen beschäftigt, Zielkonflikte erkennt und darauf basierend konkrete

Richtungsentscheidungen trifft. Dafür ist ausreichend Zeit vorzusehen, damit die Arbeit der Bürgerinnen und Bürger nicht oberflächlich bleibt, sondern der Bundesregierung direkt anschlussfähige Empfehlungen mitgeben kann.

Neben Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft sollten auch Stakeholder sowie Vertreterinnen und Vertreter der anderen betroffenen Ministerien Input für den Bürgerrat geben und die Beratungen beobachten können. Zum Abschluss des Bürgerrats werden die Empfehlungen an das federführenden Ministerium und die Bundesregierung übergeben und fließen in die Ausarbeitung des Gesetzes ein. Bei Bedarf können die Bürgerinnen und Bürger bei strittigen Fragen im weiteren Gesetzgebungsprozess auch ad hoc eingebunden werden. Im Rahmen einer Feedback-Veranstaltung sollte das federführende Ministerium den Bürgerinnen und Bürger schließlich Rückmeldung geben, welche Empfehlungen des Bürgerrats warum (nicht) in das Gesetz aufgenommen wurden.

Geschätzte Kosten: 350.000 bis 600.000 Euro netto
Denkbar ist auch ein Bürgerrat mit weniger Teilnehmenden zu entsprechend geringeren Kosten (ab 150.000 Euro netto).

Ergänzend zu einem reinen Bürgerrat könnten Stakeholder eingebunden werden. Im skizzierten Szenario könnten sie den Bürgerrat als Expertinnen und Experten unterstützen. Zusätzlich könnte eine Stakeholder-Runde im Verlauf des Bürgerrats fundierte Rückmeldung zur Arbeit der Bürgerinnen und Bürger geben und ihnen so helfen, gesellschaftliche Konflikte und Herausforderungen zu erkennen, besser argumentierte Entscheidungen zu treffen und ihre Empfehlungen zu schärfen. Ebenso wäre denkbar, dass ein Stakeholder-Gremium die Empfehlungen nach Abschluss des Bürgerrats bewertet und der Bundesregierung hilft, sie in konkrete Gesetzesvorhaben zu übersetzen. In beiden Fällen wären mindestens zwei ganztägige Sitzungen notwendig, um zu gemeinsamen und anschlussfähigen Aussagen zu gelangen. Stakeholder könnten auch während und nach dem Bürgerrat eingebunden werden. Eine Einbindung beim Agenda Setting erscheint bei der vorliegenden Skizze für eine frühzeitige Beteiligung nicht sinnvoll.

Geschätzte (zusätzliche) Kosten: 30.000 bis 75.000 Euro netto

Option 3: Stakeholder-Deliberation im Konfliktfall

Neben der Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern lassen sich auch Stakeholder einbinden, um Konflikte zu lösen. Wichtig sind dabei ein offener, vertrauensvoller Rahmen und ein strukturiertes, lösungsorientiertes Vorgehen (ausführlicher in Oppold & Renn, 2023).

Im Rahmen eines Salons könnten sich bis zu 30 Personen für einen Tag an einem Ort treffen, der die Chance bietet, losgelöst vom politischen Alltag offen und konstruktiv zusammenzuarbeiten. Es gelten die Chatham House Rules und die beteiligten Personen sind nicht daran gebunden, die Ergebnisse im Nachgang auch als Organisation mitzutragen.

In einem Mix aus Input, zielgeleitet moderierter Diskussion im Plenum, Arbeit und Austausch in Kleingruppen und zu zweit sowie Methoden der Zerstreuung und Öffnung (z.B. Spaziergänge, Sprechen und Zuhören etc.) entwickeln sich über den Tag gemeinsame Lösungsideen, die die verschiedenen Sichtweisen und Positionen sinnvoll verbinden. Auch bleibende Divergenzen werden sichtbar und können ausgehalten werden. Die Ergebnisse des Salons können in die weitere Arbeit der Bundesregierung einfließen.

Geschätzte Kosten: ab 15.000 Euro netto

Finanzierungsquellen könnten bestehende Titeln der Ministerien wie der für Öffentlichkeitsarbeit sein. Um die Finanzierung auf sichere Beine zu stellen, wäre auch ein eigener Titel im Bundeshaushalt für Demokratie und Beteiligung denkbar, analog zu dem für Wahlen

vorgesehenen Budget. Die Kosten für Beteiligungsprozesse sind immer auch in Relation zu den Kosten zu sehen, die entstehen, wenn es bei fehlender Beteiligung zu Konflikten und zeitweisem Stillstand kommt.

7. Weiterführende Überlegungen

Die Vorschläge in dieser Studie sind nicht abschließend zu verstehen, sondern als die zum jetzigen Zeitpunkt vielversprechendsten Ansatzpunkte, die Potenziale deliberativer Beteiligung für den Klimaschutz und die Stärkung der Demokratie fruchtbar zu machen. Diese Ansatzpunkte sollten weiter diskutiert und praktisch erprobt werden. Sie sind auch insofern nicht vollständig, als dass sie allein nicht zur Lösung der eingangs angesprochenen Probleme in der Entscheidungsfindung im Klimaschutz führen werden. Zum Abschluss möchten wir daher ein paar weiterführende Vorschläge aus den Interviews beleuchten, die nicht direkt in den engeren Fokus dieser Studie – deliberative Beteiligung in der Klimapolitik auf Bundesebene – gehören, aber weitere Impulse für die Debatte geben können.

Agenda-Setting durch Bürgerinnen und Bürger

Wie bereits dargelegt, kann es in der Systemlogik auf Wahlen basierender Demokratien für Politikerinnen und Politiker schwer sein, Maßnahmen zu beschließen oder auf die politische Agenda zu setzen, deren Gewinne in der Zukunft liegen, aber in der Gegenwart mit hohen politischen Kosten verbunden sind. Aus diesem Grund werden auch Modelle diskutiert und getestet, die Bürgerräte mit einer gewissen Agenda-Setting-Funktion ausstatten. Das war nicht der Fokus dieser Studie, wir möchten als Ausblick jedoch kurz zwei praktizierte Modelle vorstellen. Das erste Modell sieht die Einführung eines Rechts für Bürgerinnen und Bürger vor, bei Erreichung eines entsprechenden Quorums einen Bürgerrat zu einem bestimmten Thema zu initiieren (Ziekow, 2021). Auf kommunaler Ebene ist das beispielsweise in der Stadt Konstanz bereits möglich.[43] Damit würde neben Regierung und Parlament auch eine dritte Möglichkeit der Initiierung deliberativer Beteiligungsverfahren geschaffen.

Der zweite Ansatz wird in der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens praktiziert. Bei diesem „Ostbelgien-Modell“ wird ein ständiger Bürgerrat mit zufällig gelosten Bürgerversammlungen kombiniert. Diese Bürgerversammlungen finden ein bis drei Mal pro Jahr zu bestimmten Themen statt. Dem ständigen Bürgerrat obliegt dabei die Entscheidung, zu welchen Themen die Bürgerversammlungen beraten und er beobachtet die politische Umsetzung der Empfehlungen durch das Regionalparlament. Damit wird das Agenda-Setting für den Deliberationsprozess vollständig an die Ausgelosten gegeben. Der Bürgerrat wird aus ehemaligen Teilnehmenden der Bürgerversammlung ebenfalls durch Losverfahren für 18 Monate gebildet und kommt einmal monatlich zusammen (Bertelsmann Stiftung, 2022).

Lokale Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten

Während die Vereinbarung der Rahmenbedingungen auf Bundesebene stattfindet, wird die Umsetzung vieler Klimaschutzmaßnahmen für viele Menschen lokal vor Ort erst greifbar. Entsprechend entzünden sich dort viele Widerstände und Konflikte, wie beispielsweise um die Standortwahl für Windkraftanlagen. Diese werden nicht dadurch erlöschen, dass es einen Beteiligungsprozess zum Thema auf nationaler zum Thema gab. Daher wäre es wünschenswert, dass zusätzlich zu deliberativer Beteiligung auf Bundesebene auch Beteiligungsverfahren auf der kommunalen Ebene stattfinden und dafür eine entsprechende

[43] https://www.buergerrat.de/aktuelles/buergerrat-per-buergerantrag/, abgerufen am 24.05.2025.

Unterstützungsstruktur eingerichtet bzw. adaptierbare Verfahren angeboten werden. Bei Konfliktthemen können durch Beteiligung die Bedürfnisse hinter dem Widerstand identifiziert werden und Lösungen dafür angeboten werden. Eine solche lokale Beteiligung ist beispielsweise im Rahmen der kommunalen Wärmeplanung im Wärmeplanungsgesetz vorgesehen.[44]

Auf der lokalen Ebene wird auch die eigene Gestaltungsmacht am unmittelbarsten erfahrbar. Beteiligungsprozesse können hier den positiven Nebeneffekt haben, dass Menschen selbst zum Handeln ermutigt werden in den Bereichen, in denen sie vor Ort tätig werden können. Dafür sind neben deliberativen Formaten zur Beteiligung an Entscheidungsprozessen weitere Angebote zur Teilhabe wünschenswert, die konkretes Tun fördern und die Menschen an den Orten erreichen, an denen sie bereits sozial eingebunden sind, wie Betriebe, Schulen und Vereine.

[ABSATZ]

Auch bei Bundesvorhaben kann die Beteiligung stärker dezentral und lokal durchgeführt werden. In einem der Workshops wurde diskutiert, anstelle eines zentralen Bürgerrats eine Reihe kleiner dezentraler Bürgerkonferenzen durchzuführen, um unterschiedliche regionale Perspektiven auf ein Thema zu beleuchten. Die Ergebnisse könnten dann aggregiert werden. Ein solcher dezentraler Ansatz wurde beispielsweise 2015 bei den Bürgerdialogen zur Erarbeitung des Klimaschutzplans gewählt (BMUV, 2015). Die Sinnhaftigkeit dieser Gestaltung hängt jedoch von der Fragestellung und Zielsetzung ab. Die Radarfunktion von Beteiligung könnte so gut erfüllt werden. Zumindest im Fall einer Konfliktaushandlung wäre es jedoch auch in diesem Modell wünschenswert, die unterschiedlichen regionalen Perspektiven an irgendeiner Stelle des Prozesses auch miteinander in den Austausch zu bringen.

Kinder und Jugendliche einbinden

Da junge und zukünftige Generationen noch stärker von den Folgen des Klimawandels betroffen sein werden, jedoch in der Politik nicht repräsentiert sind, während die Mehrheit der Wahlberechtigten über 50 Jahre alt ist, empfiehlt es sich, auch über ihre Einbindung nachzudenken.[45]

Verbindung von deliberativer und direkter Beteiligung

Langjährige Erfahrungen zeigen den Mehrwert einer Verbindung von deliberativer Beteiligung und anschließender direkter Demokratie (Gastil & Knobloch, 2020, Setälä et al., 2023). Solche Verfahren erhöhen das politische Wissen in der Bevölkerung und können Fehlinformationen und Fehleinschätzungen entgegenwirken (Gastil et al., 2023). Irland ist das bekannteste Beispiel für die Kombination deliberativer und direkter Beteiligung. Dort wurden die Entscheidungsvorlagen für Referenden zum Abtreibungsrecht und zur gleichgeschlechtlichen Ehe mithilfe von gelosten Bürgerräten – und Menschen aus Politik und Verwaltung – vorbereitet (Suiter & Reidy, 2020).

In Deutschland wird eine Kombination von Bürgerrat und anschließendem Volksentscheid aktuell auf kommunaler Ebene und zu Klimathemen erprobt.[46] Zwar existiert das Instrument des Volksentscheids auf Bundesebene bisher nicht. Eine Einführung in Kombination mit deliberativer Beteiligung könnte jedoch einen Mehrwert bieten. So könnte ein häufig

[44] https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/faqs/Webs/BMWSB/DE/kwp/kwp-liste.html abgerufen am 25.05.2025.
[45] Mehr Gedanken dazu unter https://verfassungsblog.de/burgerrate_demokratie_beteiligung/ abgerufen am 25.05.2025.
[46] https://www.klimatrifftkommune.de/ abgerufen am 25.05.2025.

angeführtes Legitimitätsdefizit geloster Beteiligung behoben und verbindliche Entscheidung ermöglicht werden.

Gesamtbeteiligungskultur
Die in der Studie vorgestellten Vorschläge stellen mögliche Bausteine zur Entwicklung einer Gesamtbeteiligungskultur dar – einer Kultur des Gehörtwerdens wie in Baden-Württemberg, die zu einer Politik des Mitwirkens ausgestaltet werden soll[47], oder die einer Koalition mit den Bürgerinnen und Bürgern wie in Sachsen.[48] Das sich wandelnde Verhältnis und die Kommunikation zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern, ein neu entstehendes Verständnis von Bürgerschaft als aktiver Mitgestaltung und die Suche nach Wegen, dies möglich zu machen, können zu einer Modernisierung staatlicher Strukturen führen und das Vertrauen in die Beziehung zwischen Politik und Wählerschaft wiederbeleben (Brettschneider & Renkamp, 2016).

Evaluation

Gerade größere Verfahren sollten außerdem standardmäßig evaluiert werden. Das ist einerseits hilfreich, um die Wissensbasis zu deliberativer Beteiligung zu erweitern und die Frage zu beantworten, ob und für welche Kontexte eine stärkere Institutionalisierung und gesetzliche Festschreibung gegebenenfalls wünschenswert wäre. Andererseits hilft die Evaluation auch der Sicherung der Qualität und Neutralität der Verfahren, die wichtig für die öffentliche Akzeptanz sind.

8. Fazit

Der Handlungsdruck im Klimaschutz wie auch in anderen Politikfeldern ist enorm und stellt Politik und Gesellschaft vor große Herausforderungen. Zuletzt war die Klimapolitik geprägt von einem Gegeneinander, von Populismus und Polarisierung. Mit Blick auf die Zukunft ist die Aufgabe in einen Modus zu kommen, der es ermöglicht, “Gemeinsam voran” zu gehen und das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Politik und damit in die Demokratie wiederherstellt.

Die vorliegende praxisorientierte Machbarkeitsstudie hat vor diesem Hintergrund Vorschläge erarbeitet und geprüft, wie sich deliberative Beteiligung gewinnbringend in die deutsche Klima-Governance einbinden ließe. Im Ergebnis kommt sie zu dem Schluss, dass deliberative Beteiligung von Stakeholdern und zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern – insbesondere in Kombination – einen erheblichen Mehrwert für die Klimapolitik und demokratische Teilhabe bieten kann. Beteiligung kann und soll die Politik nicht zur Umsetzung bestimmter Maßnahmen zwingen oder jeglichen gesellschaftlichen Widerstand gegen klimapolitische Entscheidungen im Keim ersticken. Sie kann jedoch, sofern ein ernsthaftes politisches Interesse am Dialog mit der Bevölkerung besteht, Kompromisse zwischen vielfältigen Bevölkerungs- und Interessengruppen ermöglichen und so den Spielraum für mutige Entscheidungen vergrößern. Dadurch kann sie ein Korrektiv für öffentliche Debatten schaffen, die häufig von Extrempositionen der “lauten” Ränder geprägt sind.

Es gibt zahlreiche Anknüpfungspunkte in der deutschen Klima-Governance, bei der deliberative Beteiligung sinnvoll sowie organisatorisch und rechtlich machbar erscheint. Dazu gehören ihre Einbindung in die Erarbeitung der Klimaschutzprogramme und die Fortschreibung des

[47] https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/ministerium/staatsraetin-fuer-zivilgesellschaft-und-buergerbeteiligung/chronologie-der-staatsraetinnen-und-staatsraete-in-baden-wuerttemberg abgerufen am 25.05.2025.
[48] https://www.staatsregierung.sachsen.de/download/staatsregierung/241204_Koalitionsvertrag_CDU_SPD.pdf, S.4

Klimaschutzplans, die Verzahnung mit der Arbeit des Expertenrats für Klimafragen sowie die frühzeitige Einbindung in reguläre Verfahren der Gesetzesentwicklung.

Die Studie hat Vor- und Nachteile dieser Anwendungsfälle diskutiert und Gelingensbedingungen identifiziert, unter denen die Potenziale deliberativer Beteiligung am ehesten realisierbar wären. Sie hat zudem konkrete Vorschläge dazu erarbeitet, wie sich die Voraussetzungen für wirksame Beteiligungsprozesse auf Bundesebene schaffen lassen, beispielsweise durch die Einrichtung einer zentralen Kompetenzstelle für Beteiligung.

Deliberative Beteiligung ist sicherlich kein Allheilmittel. Doch in einer Zeit multipler Krisen zeigt diese Studie konkrete und gangbare Wege zu einem konstruktiven Miteinander und der Weiterentwicklung unserer bewährten repräsentativen Demokratie auf. Alle Interessierten sind eingeladen, sich an dieser Weiterentwicklung und Diskussion deliberativ – also wohlbegründet, gleichberechtigt und verständigungsorientiert – zu beteiligen.

9. Literaturverzeichnis

[wird ergänzt - leider sind es inzwischen so viele Quellen geworden, dass sie nicht mehr auf 1-2 Seiten passen]

10. Appendix: Methodik und Projektablauf

Diese Studie wurde in der Zeit von Januar bis Mai 2025 mit Finanzierung der Robert Bosch Stiftung durchgeführt. Für Projektleitung und -koordination konnten in Teilzeit drei Personen mit Expertise in den Bereichen Beteiligung, Governance und Klimapolitik angestellt werden, die sich für die Konzeption und Durchführung der Studie mit erfahrenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Mitgliedern von Klimamitbestimmung e.V. abstimmen konnten.

Die vorliegende Machbarkeitsstudie sollte eng an den Bedürfnissen von Politik, Verwaltung und wichtigen Stakeholdern orientiert sein. Deswegen lag der Fokus der Methodik auf leitfadengestützten Interviews mit Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft, Beteiligungspraxis und Zivilgesellschaft. Diese wurden zu Beginn des Projekts in einem Akteursmapping gesammelt.

Für eine effektives Vorgehen wurden zunächst Basis-Szenarien entwickelt, wie deliberative Beteiligung in der Klimapolitik sinnvoll eingesetzt werden könnte. Diese waren die Grundlage für einen **Expertenworkshop** am 7. Februar 2025 in Berlin. Beim Expertenworkshop waren 24 Personen anwesend aus Bundesministerien, Bundesämtern, Bundestagsverwaltung, Bundestagsfraktionen, wissenschaftlichen Instituten und Beiräten, Beteiligungspraxis, einer juristischen Fakultät sowie Stiftungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die zu den Themen Klima und Demokratie arbeiten. Im Austausch wurden die plausiblen Basis-Szenarien weiter ausgearbeitet und für die Machbarkeitsprüfung geschärft.

Am 25. März Konnte eine **Fokusgruppe** mit sechs Vertreterinnen und Vertretern der Fachverwaltung zum Klimaschutz aus verschiedenen Ministerien durchgeführt werden, um die Szenarien noch realistischer auszugestalten.

In der Zeit von Februar bis Mai 2025 wurden außerdem 31 **Experteninterviews** durchgeführt. Diese boten unter anderem die Möglichkeit, mit Vertreterinnen und Vertretern der Politik über den Mehrwert und die politische Machbarkeit der Szenarien ins Gespräch zu kommen. In diesem Rahmen konnten wir mit aktiven und ehemaligen Bundespolitikerinnen und -politikern

der Union, SPD und von Bündnis 90/Die Grünen sprechen – darunter Personen mit Erfahrung als Bundesministerin, Staatssekretär, Bundestagsabgeordnete und Mitglied des Bundestagspräsidiums. Darüber hinaus haben wir Interviews mit aktiven und ehemaligen Spitzenvertreterinnen und -vertretern aus Wirtschaft und Gewerkschaften, Fachreferentinnen und -referenten von Umweltorganisationen, international anerkannten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Beteiligungsdienstleistern und Ministerialbeamten der Bundesländer geführt. Die Interviewpartner wurden stets zuerst gebeten, ihre Einschätzung zu Herausforderungen in der Klimaschutz-Governance und möglichen Funktionen deliberativer Beteiligung abzugeben, und anschließend nach einer Bewertung der Szenarien anhand einer breiten Liste von Kriterien gefragt. Die erhobenen Daten wurden anschließend mit Mitteln qualitativer Inhaltsanalyse (Mayring & Fenzl, 2019) und in der Analysesoftware MaxQDA ausgewertet.

Um Vorschläge zu machen, die auch tatsächlich umsetzbar sind, wurde ein **Rechtsgutachten** in Auftrag gegeben (Winkler et al., 2025), das gemeinsam mit dieser Studie veröffentlicht wird. Die **Auseinandersetzung mit der Fachliteratur** bettet die Studie in den Gesamtkontext ein und bot uns eine Möglichkeit, die Übertragbarkeit unserer Ergebnisse zu überprüfen.

Danksagung

Für ihre Mitwirkung an der Studie im Rahmen von Interviews und Workshops danken wir herzlich Rainer Baake (Stiftung Klimaneutralität), Lisa Badum (Bündnis 90/Die Grünen), Kai Bergmann (Germanwatch), Dr. Christine von Blanckenburg (nexus Institut), Dr. Mareike Blum (WBGU), Anna Nora Freier (IDPF, Uni Wuppertal), Tristan Fuhrmann (ifok GmbH), Prof. Dr. Brigitte Geißel (Universität Frankfurt), Berthold Goeke (BMWK), Tanja Gönner (BDI), Dr. Patrick Graichen (Bündnis 90/Die Grünen), Tara Grimm (Governance Platform gGmbH), Daniel Hanzlik (BMUV), Thomas Heilmann (CDU), Dr. Barbara Hendricks (SPD), Reiner Hoffmann (Rat für Nachhaltige Entwicklung), Dr. Christian Huesmann (Bertelsmann Stiftung), Felix John (Bündnis 90/Die Grünen, Marie Jünemann (Mehr Demokratie e.V.), Anne Kling (Umweltbundesamt), Matthias Koller (Umweltbundesamt), Katharina Liesenberg (Es geht LOS), Dr. Claudia Mäder (BMUV), Prof. Dr. Dirk Messner (Umweltbundesamt), Daniel Oppold (Servicestelle Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg), Fabian Reidinger (Staatsministerium Baden-Württemberg), Berthold Schilling (CDU), Dr. Danny Schindler (iParl), Dr. Thea Schlütermann (Universität Münster), Prof. Dr. Gesine Schwan (Governance Platform gGmbH), Prof. Dr. Angela Schwerdtfeger (Universität Göttingen), Cathleen Seeger (Rat für Nachhaltige Entwicklung), Prof. Graham Smith (University of Westminster), Dr. Kathrin Thomaschki (BMWK), Katja Treichel-Grass (Potsdam Institut für Klimafolgenforschung), Simone Zippel (Stadt Erlangen) und weiteren namentlich nicht genannten Personen.

Ein besonderer Dank gebührt Prof. Dr. Ortwin Renn für seine kontinuierliche Begleitung dieses Vorhabens, Lea Findeis und Anna Ravizza für wertvolle Beiträge zur Studie, Jacob Birkenhäger vom nexus Institut für die Kostenschätzung sowie Prof. Dr. Daniela Winkler, Dr. Marc Zeccola und Kornelius Löffler von der Universität Stuttgart für die Erstellung des begleitenden Rechtsgutachtens.

Ganz besonders möchten wir auch der Projektkoordination der Robert Bosch Stiftung, Sylvia Hirsch, Dr. Gordian Haas und Dr. Tabea Lissner danken, die die Verwirklichung dieses zeitlich sehr anspruchsvollen Projektes von der ersten Sekunde an durch starken persönlichen Einsatz unterstützt und dadurch erst möglich gemacht haben. Wir danken auch allen weiteren Mitarbeitenden der Robert Bosch Stiftung für ihre Unterstützung im Laufe des Projektes – von der Antragerstellung über die Öffentlichkeitsarbeit bis zum Veranstaltungsmanagement.

Zuletzt möchten wir auch den Ehrenamtlichen von Klimamitbestimmung e.V. danken, ohne die dieses Projekt nicht möglich gewesen wäre. Vielen Dank an Eric Matthes, Björn Straßburger, Enno Rosinger, Johanna Stenz und Pablo Eberhardt für die verlässliche und engagierte Unterstützung. Danke an Dirk Barbenderer, Martin Coordes, Carolin Freier, Isabelle Idilibi, Sophie Klemm, Maurizio Provitina, Katrin Richthofer, Leonie Sendker, Bené Villenueva, Magnus Wagner und Milena Weber für die vielen kleinen und großen Hilfestellungen.

Impressum

Hintergrund zur Studie

Deliberative Beteiligungsformate wie beispielsweise Bürgerräte werden international seit einiger Zeit zur Unterstützung politischer Entscheidungsprozesse in der Klimaschutz-Governance eingesetzt. Trotz wissenschaftlicher Empfehlungen steht die Bundespolitik in Deutschland noch am Anfang, die Potenziale dieser Formate zu nutzen. Vor diesem Hintergrund präsentiert diese Machbarkeitsstudie konkrete Anwendungsfälle und Ausgestaltungsmöglichkeiten deliberativer Beteiligung in der deutschen Klimapolitik.

Herausgegeben von der

Robert Bosch Stiftung GmbH Heidehofstraße 31, 70184 Stuttgart www.bosch-stiftung.de

Kontakt in der Robert Bosch Stiftung

Sylvia Hirsch, Senior Projektmanagerin Demokratie

Sylvia.Hirsch@bosch-stiftung.de

Copyright 2025

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart

Robert Bosch Stiftung

Dr. Tabea Lissner (Redaktion)

Sylvia Hirsch (Redaktion)

Julia Wittich (Design)

Das Studienteam von Klimamitbestimmung

Leonie Disselkamp (Autorin)

Bruno Wipfler (Autor)

Simon Wehden (Autor)

Janosch Pfeffer (Autor)

Kontakt bei Klimamitbestimmung:

Info@klimamitbestimmung.de

Klimamitbestimmung e.V.

Postfach 12 03 38, 10593 Berlin

www.klimamitbestimmung.de

Gestaltung: mischen, www.mischen-berlin.de

Über die Robert Bosch Stiftung

Die Robert Bosch Stiftung GmbH arbeitet in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Globale Fragen. Mit ihrer Förderung setzt sie sich für eine gerechte und nachhaltige Zukunft ein. Die Stiftung ist gemeinnützig, unabhängig und überparteilich. Sie geht auf das Vermächtnis von Robert Bosch zurück. Der Unternehmer und Stifter formulierte darin den doppelten Auftrag, das Fortbestehen des Unternehmens zu sichern und sein soziales Engagement weiterzuführen. Die Robert Bosch Stiftung GmbH unterhält eigene Einrichtungen, entwickelt innovative Projekte und fördert auf internationaler wie lokaler Ebene. Die Erkenntnisse aus ihrer Förderung bringt die Stiftung in die Fachwelt und die öffentliche Debatte ein. Die Stiftung hält rund 94 Prozent der Geschäftsanteile an der Robert Bosch GmbH und finanziert sich aus deren Dividende. Unternehmen und Stiftung handeln unabhängig von - einander. Seit ihrer Gründung 1964 hat die Robert Bosch Stiftung mehr als 2,5 Milliarden Euro für ihre gemeinnützige Arbeit ausgegeben.

Über Klimamitbestimmung e.V.

Klimamitbestimmung e.V. ist ein unabhängiger und gemeinnütziger Verein, der seit 2019 Impulse für die politische Einbindung von Bürgerräten in die sozial-ökologische Transformation entwickelt und Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger dazu berät. Der Verein hat ausgewiesene wissenschaftliche und praktische Expertise und hat in zahlreichen Projekten in beratender oder durchführender Funktion mitgewirkt: etwa beim *Berliner Klimabürger:innenrat* im Auftrag des Berliner Senats, dem *Klima-Bürger:innenrat der Region Freiburg* oder dem vom BMWK geförderten Forschungsprojekt INTEGER. Für sein ehrenamtliches Engagement wurde der Verein mehrfach ausgezeichnet, zuletzt mit dem Zukunftserbe Nachhaltigkeitspreis für die junge Generation.