

Simon Fink, Angela Schwerdtfeger (Hg.)

Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten



Universitätsverlag Göttingen

Simon Fink, Angela Schwerdtfeger (Hg.)
Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten

Dieses Werk ist lizenziert unter einer
[Creative Commons
Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen
4.0 International Lizenz.](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)



erschienen im Universitätsverlag Göttingen 2023

Simon Fink, Angela Schwerdtfeger
(Hg.)

Politik und Recht erleben,
Zukunft mitgestalten

Universitätsverlag Göttingen
2023

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

Gefördert durch das Niedersächsische Ministerium für Wissenschaft und Kultur mit Mitteln aus dem Programm zukunft.niedersachsen der VolkswagenStiftung



**Niedersächsisches Ministerium
für Wissenschaft und Kultur**



VolkswagenStiftung

Dieses Werk ist auch als freie Onlineversion über die Verlagswebsite sowie über den Göttinger Universitätskatalog (GUK) bei der Niedersächsischen Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen (<https://www.sub.uni-goettingen.de>) zugänglich. Es gelten die Lizenzbestimmungen der Onlineversion.

Satz und Layout: Franziska Berg, Laura Krug, Nils Hanne, Max Hinz, Emelie Siefert, Leah Strobel

Umschlaggestaltung: Hannah Böhlke

Titelabbildung: Nikolina Domazet



**GEORG-AUGUST-UNIVERSITÄT
GÖTTINGEN**
IN PUBLICA COMMODO
SEIT 1737

© 2023 Universitätsverlag Göttingen, Göttingen

<https://univerlag.uni-goettingen.de>

ISBN: 978-3-86395-598-4

DOI: <https://doi.org/10.17875/gup2023-2410>

Inhaltsübersicht

Vorwort.....	7
<i>Simon Fink & Angela Schwerdtfeger</i>	
I. „Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten“ – Ein Projekt zur Bürger*innenbeteiligung	
Zukunft mitgestalten: Gesammelte Vorschläge und Impulse.....	15
<i>Angela Schwerdtfeger, Simon Fink, Franziska Berg & Laura Krug</i>	
EU-Simulationen als Element der Bürger*innenbeteiligung.....	49
<i>Simon Fink, Laura Krug, Paul Borck, Svenja Leifheit, Patrick Marquardt, Emelie Siepert & Leah Strobel</i>	
Gerichtssimulationen als Instrument zur Vermittlung von Recht an juristische Laien	67
<i>Angela Schwerdtfeger & Franziska Berg</i>	
Diversität in Beteiligungsformaten: Erfahrungen aus dem Projekt und Impulse.....	81
<i>Franziska Berg & Laura Krug</i>	
II. Erfahrungen aus der Praxis	
Klimaplan Göttingen 2030 – Ein Bürger*innen-Beteiligungsverfahren in Zeiten von Corona.....	97
<i>Amelie Möller, Eva Holst & Dinah Epperlein</i>	

Zukunftsforum Göttingen – Empfehlungen für eine klimagerechte Stadtentwicklung und erste Erkenntnisse zu einem innovativen Beteiligungsformat.....	101
<i>Lars Jakob & Anja Titzke</i>	
Können Verwaltungsgerichte einen Beitrag zum Klimaschutz leisten?	109
<i>Julian Nusser</i>	
Artenschutz als Bremse oder mehr Akzeptanz durch Artenschutz?.....	115
<i>Frederik Eggers</i>	
III. Mehr Akzeptanz für die „Klimawende“ durch Beteiligungsformate?	
Akzeptanz als Chance für den Klimaschutz und die Energiewende – Das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern.....	121
<i>Olaf Fiesel</i>	
Die junge Generation und die Klimawende: Repräsentanz und Beteiligung	125
<i>Laura Krug & Franziska Berg</i>	
Die Folgen enttäuschter Partizipationserwartungen und Frustrationserfahrungen	139
<i>Julia Zilles</i>	
Verzeichnis der Autor*innen.....	145

Vorwort

Simon Fink & Angela Schwerdtfeger

Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten. Was verbirgt sich hinter diesem Buchtitel? Er geht zurück auf unser gleichnamiges interdisziplinäres Forschungsprojekt, in dem wir Bürger*innen Politik und Recht erleben lassen wollten. Warum aber sollten Bürger*innen Politik und Recht selbst erleben? Wie kann dieses Wagnis funktionieren, und welche Effekte hat es? Die Beiträge zu diesem Sammelband enthalten Überlegungen zu genau diesem Fragenkomplex.

Im Kern geht es dabei um Bürger*innen und Öffentlichkeitsbeteiligung. Das Instrument der Öffentlichkeits- oder eben auch „Bürger*innenbeteiligung“ bei Entscheidungsverfahren gewinnt in seinen verschiedenen Ausprägungen zunehmend an praktischer Bedeutung und ist Gegenstand reger wissenschaftlicher Diskussion. Es ist eng verknüpft mit einem (vorgelagerten) Informationszugang der Öffentlichkeit und ihrem (nachgelagerten) Zugang zu Gerichten, wie etwa für den Umweltbereich die sog. Aarhus-Konvention verdeutlicht.

Die rechtswissenschaftliche Forschung im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzrechts konzentriert sich bislang vor allem darauf, die Vorgaben des Völkerrechts und des Rechts der Europäischen Union durch Auslegung zu ermitteln und die Vereinbarkeit der deutschen Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zu den Rechtsschutzmöglichkeiten der Öffentlichkeit mit diesen Rechtsquellen zu überprüfen. Der deutsche Gesetzgeber verfolgt in diesem Bereich weitestgehend eine sog. Eins-zu-eins-Umsetzung, geht also nicht über das zwingend vorgegebene Maß hinaus. Denn Öffentlichkeitsbeteiligung und Klagemöglichkeiten gerade von Umweltverbänden werden als Bremse für Planungs- und Genehmigungsverfahren

und damit für Investitionen, Großprojekte und dringliche Infrastrukturvorhaben betrachtet.

Die politikwissenschaftliche Forschung betrachtet dagegen vor allem die praktische Nutzung von Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung unter dem Blickwinkel, welche Akteure eigentlich teilnehmen, wie sich die Beteiligung auf die späteren Entscheidungen auswirkt und wie derartige Beteiligungsformen mit dem Prinzip der repräsentativen Demokratie vereinbar sind.

Mit unserem interdisziplinären Forschungsprojekt wollten wir die wissenschaftliche Perspektive weiten. Wir wollten aus der bislang vernachlässigten Adressatensicht Schwachstellen der Öffentlichkeitsbeteiligung offenlegen und übergreifende Erkenntnisse zu diesem Instrument staatlicher Entscheidungsfindung generieren. Das Ziel war ein doppeltes: Zum einen ging es uns darum, Hinweise für eine Optimierung des Instruments der Öffentlichkeitsbeteiligung zu erhalten und die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Neugestaltung zu überprüfen. Zum anderen wollten wir anhand des Beispiels der Klimawende das Verständnis für die Komplexität politischer und rechtlicher Prozesse sowie für die Eigenrationalitäten von Politik und Recht stärken. Dieser Sammelband soll Einblicke in die Erfahrungen und Erkenntnisse liefern, die wir im Projektverlauf sammeln konnten, und sie in die wissenschaftliche Diskussion einbringen. Dabei kommen auch Expert*innen zu Wort, die an unserem Projekt mitgewirkt haben.

Bevor wir die Beiträge kurz in den Gesamtzusammenhang des Bandes einordnen, gilt es zunächst, die Problemstellung zu skizzieren, die auch unserem Projekt zugrunde lag: Wie sehen Rechts- und Politikwissenschaft die Öffentlichkeitsbeteiligung, und wo existieren Forschungslücken?

Die Problemstellung

Die Idee, die Öffentlichkeit in Entscheidungsfindungsprozesse einzubinden, ist heute auf den unterschiedlichen Ebenen in verschiedensten Sachbereichen angekommen. Die Hoffnungen, die in diese Verfahren gesetzt werden, sind groß: Erstens soll die *Input-Legitimität* von Entscheidungen gestärkt werden, Entscheidungen sollen also auf eine breitere demokratische Basis gestellt werden. Zweitens wird mit Öffentlichkeitsbeteiligung auch die Hoffnung verbunden, dass die *Output-Legitimität*, also die Qualität der Entscheidungen, höher wird, wenn das Fachwissen der Bürger*innen vor Ort einfließt. Beides wird kombiniert mit der Vermutung, dass durch höhere Legitimität auch die Akzeptanz von Entscheidungen steigt und Planungen dann schneller vorangetrieben werden können.

Mit ihrer Konferenz zur Zukunft Europas wollte etwa die Europäische Union die Unionsbürger*innen bei den Weichenstellungen für die Zukunft der Union einbeziehen und stieß einen unionsweiten Dialog zu neun zentralen Themen, darunter auch Klimawandel und Umwelt, sowie über diese hinaus an. Bereits seit dem Vertrag von Lissabon existiert die Europäische Bürgerinitiative (European citizens‘

initiative), mit der Unionsbürger*innen Rechtsetzungsverfahren auf Unionsebene anstoßen können sollen. Ihr relativ mäßiger Erfolg gibt zu bedenken, dass das mit der Bürger*innenbeteiligung verfolgte Ziel der Akzeptanzschaffung in sein Gegenteil verkehrt werden kann, wenn die Beteiligung keine tatsächliche Einflussnahme gewährleistet. Auf der nationalen Ebene hat im Mai 2023 erstmals der Deutsche Bundestag die Einsetzung eines Bürgerrates zum Schwerpunkt „Ernährung im Wandel: Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“ beschlossen.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung an behördlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie Klagemöglichkeiten insbesondere von Umweltverbänden stehen fortwährend im Blickfeld von Beschleunigungsbestrebungen. Zu nennen sind hier etwa die Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung aus dem März 2023 durch das Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich. Einschränkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung gehen einher mit der „Hochzonzung“ von Umweltprüfungen von der Zulassungs- auf die Planungsebene, wie sie in Art. 6 Notverordnung (EU) 2022/2577 sowie in der geplanten EU-Änderungsrichtlinie zur Erneuerbare-Energien-Richtlinie vorgesehen ist.

Das Beispiel des Ausbaus der erneuerbaren Energien veranschaulicht dabei, dass Einzelaspekte des Umwelt- und Klimaschutzes nicht stets in eine Richtung weisen, sondern in einen Ausgleich gebracht werden müssen. Die Errichtung etwa von Windenergieanlagen ist mit Eingriffen in die Natur und Landschaft verbunden. Errichtung und Betrieb können nachteilige Auswirkungen auf den Artenschutz haben. Das Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung kann das Verständnis für den notwendigen Interessenausgleich und die mit ihm einhergehenden Nachteile fördern und dadurch Akzeptanz für notwendige Entscheidungen zur Erreichung der Klimaziele schaffen.

Insgesamt fällt hinsichtlich der Forschung zur Öffentlichkeitsbeteiligung auf, dass sie bisher die Bürger*innen vernachlässigt hat. Sie sind in aller Regel nur das passive Objekt, das beforscht wird. Das Projekt „Politik und Recht erleben – Zukunft mitgestalten“, aus dem dieser Sammelband entstanden ist, hilft dabei, diese Forschungslücke zu schließen. Öffentlichkeitsbeteiligung war nicht nur Gegenstand, sondern auch Methode des Projektes.

Die Beiträge

Der erste Beitrag des Bandes ist das Impulspapier. Dieses Papier fasst die Ergebnisse des Projektes zusammen und enthält die Vorschläge, die aus ihm hervorgegangen sind. Impulsgeber waren dabei die Bürger*innen, die bei dem Projekt mitgemacht haben. Sie haben sich intensiv mit der Logik von Gerichtsverfahren zum Windkraftausbau und der europäischen Klimapolitik beschäftigt. Aus dieser Erfahrung heraus haben sie Vorschläge gemacht, wie Politik und Recht bürger*innennäher gestaltet werden könnte und wie sinnvolle Beteiligung aussehen sollte.

Die drei folgenden Beiträge stellen das Herzstück des Projektes vor, die Methode der Bürger*innenbeteiligung. Sie schildern, wie sich die Bürger*innen mit Politik und Recht beschäftigt haben und wie wir die Bürger*innen dafür gewonnen haben, bei dem Projekt mitzumachen.

Der Beitrag von *Fink et al.* diskutiert die EU-Simulation, in der die Bürger*innen die Verhandlungen zur Lastenteilungsverordnung simuliert haben. Die Verfasser*innen argumentieren, dass die EU von Bürger*innen häufig als komplex und undurchschaubar angesehen wird, dass Simulationen europäischer Entscheidungsprozesse aber dazu dienen können, diese Bürger*innenferne abzubauen.

Der Beitrag von *Schwerdtfeger* und *Berg* stellt die Konzeption der Gerichtssimulation (sog. Moot Court) vor. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass Bürger*innen Gesetzestexte und rechtliche Verfahren häufig schwer verständlich finden. Ein sinnvoll konzeptualisierter Moot Court kann dabei helfen, auch juristischen Laien Grundkenntnisse im Recht zu vermitteln. Das gilt besonders, wenn die simulierte Gerichtsverhandlung die Bürger*innen mit einem Thema abholt, das sie aufgrund seines lokalen Bezugs (nahe gelegene Windenergieanlage) und seiner inhaltlichen Bedeutung (Klimawende) interessant finden.

Der Beitrag von *Berg* und *Krug* behandelt die Frage der Teilnehmer*innengewinnung. Ohne engagierte Bürger*innen können auch die beste EU-Simulation und der beste Moot Court nicht funktionieren. *Berg* und *Krug* schildern die Ansprachestrategien, mit denen es im Projekt gelang, eine relativ breite Beteiligung aus der Göttinger Stadtgesellschaft zu generieren. Der Beitrag markiert aber auch noch offene Fragen und Defizite, indem er kritisch hinterfragt, welche gesellschaftlichen Gruppen nicht für die Teilnahme gewonnen werden konnten.

Nach diesen drei Beiträgen aus dem Projekt im engeren Sinne weiten die folgenden vier Beiträge den inhaltlichen Fokus. Praktiker*innen stellen zum einen Erfahrungen mit kommunalen Formaten der Bürger*innenbeteiligung im Themenfeld der Klimawende vor, tragen zum anderen aber auch die Perspektiven der Gerichte und von Naturschutzverbänden bei.

Der Beitrag von *Möller et al.* berichtet aus der Praxis der Beteiligung bei der Erstellung des Göttinger Klimaplanes 2030. Göttinger Bürger*innen waren aufgerufen, Ideen dazu einzubringen, wie die Stadt Göttingen bis 2030 ihren Fahrplan in Richtung Klimaneutralität ausgestalten soll. Die Stadtverwaltung beurteilt diesen Prozess sehr positiv. Zwar war er ressourcenintensiv, da das Verfahren der Ideenreichung organisiert und eine große Zahl von Ideen ausgewertet werden mussten. Das Aufwand-Nutzen-Verhältnis des Projektes war jedoch ausgeglichen, da trotz hohen Aufwands die Akzeptanz für den Klimaplan durch die Beteiligung gestärkt wurde und vielseitige Perspektiven berücksichtigt werden konnten.

Der Beitrag von *Jakob* und *Titze* schildert ein weiteres Praxisbeispiel aus Göttingen, das Zukunftsforum zur Frage „Die Straße ist für alle da – Wie lassen sich Hauptverkehrsstraßen sinnvoll umgestalten?“. In Form eines Bürger*innenforums diskutierten 35 zufällig ausgewählte Bürger*innen Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung einer Hauptverkehrsstraße. Sowohl die beteiligten Bürger*innen als

auch die Stadtverwaltung sehen das Beispiel als positive Erfahrung, da beide Seiten sich strukturiert zum komplexen Thema der Stadtplanung austauschen konnten und ein differenziertes Meinungsbild entstand.

Der Beitrag von *Nusser* diskutiert den Beitrag der Verwaltungsgerichtsbarkeit zum Klimaschutz. Sein Fazit fällt differenziert und ambivalent aus: Einerseits gibt es viele Verfahren mit Relevanz für den Klimaschutz, beispielsweise zur Genehmigung von Windenergieanlagen oder Braunkohleabbau. In diesen können Verwaltungsgerichte den gesetzgeberischen Vorgaben mit Klimarelevanz auch dort zum Durchbruch verhelfen, wo deren Umsetzung andernfalls auf Widerstände trafe. Andererseits haben Verwaltungsgerichte – der Logik der Gewaltenteilung folgend – keinen eigenen Gestaltungsspielraum in Richtung klimafreundliche Politik. Vielmehr ist der Gesetzgeber gefragt, einen umfassenden Rahmen für die Klimawende zu schaffen.

Der Beitrag von *Eggers* behandelt die umstrittene Frage, inwieweit der Artenschutz eine Bremse für die Klimawende ist. Hiergegen wendet sich der Verfasser und betont, dass die Biodiversitätskrise bereits ohne den Klimawandel extrem ist und bei allen Beschleunigungsbestrebungen zum Ausbau der erneuerbaren Energien nicht aus dem Blick geraten darf. Eine einseitige Fokussierung auf den technischen Klimaschutz lehnt er ab und fordert mehr natürlichen Klimaschutz.

Der letzte Block an Beiträgen diskutiert die Frage, inwieweit Beteiligungsverfahren zur Akzeptanz der Energiewende beitragen können.

Der Beitrag von *Fiesel* stellt verschiedene Instrumente zur Akzeptanzschaffung für Klimaschutz und Energiewende vor. Hinsichtlich der Beteiligung verändert er den Fokus der Betrachtung und nimmt die finanzielle Beteiligung von Gemeinden und Bürger*innen an Windenergieanlagen in den Blick. Am Beispiel des Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern wird gezeigt, wie Kommunen davon profitieren können, wenn auf ihrem Gebiet Windenergieanlagen errichtet werden. Der Beitrag argumentiert, dass diese Beteiligung Wertschöpfung vor Ort generiert und den Anwohnern das Gefühl vermittelt, von der Windenergienutzung zu profitieren. Dies trägt zur Akzeptanzsteigerung bei.

Der Beitrag von *Krug* und *Berg* nimmt eine besondere Gruppe in den Blick: die junge Generation. Junge Menschen sind von der Klimawende in besonderem Maße betroffen, da sie die Folgen des Klimawandels verstärkt tragen müssen. Andererseits sind Kindern und Jugendlichen viele Formen der politischen Beteiligung verschlossen, solange sie noch nicht 18 Jahre alt sind. Der Beitrag argumentiert, dass für diese Gruppe daher oft nur unkonventionelle Partizipationsformen wie Proteste und Demonstrationen übrig bleiben, die aber im öffentlichen Diskurs zunehmend als illegitim angesehen werden. Daher fordert der Beitrag eine Erweiterung des Beteiligungsraums für junge Menschen.

Den Abschluss des Bandes bildet der Beitrag von *Zilles*, der einen mahnenden Gegenpol zu vielen der anderen Beiträge darstellt. Unter dem Motto „Besser keine Partizipation als schlechte Partizipation“ zeigt er, wie nicht erfüllte Partizipationserwartungen und schlecht gemachte Beteiligungsformate zu Frustration führen und

Konflikte eher anheizen als befrieden. Vor allem die Frage des Einflusses ist zentral: Wenn ein Beteiligungsverfahren keinen Einfluss auf die tatsächlichen Entscheidungen hat, den Bürger*innen aber gleichzeitig suggeriert wird, dass ihre Beteiligung wichtig ist, dann ist das fatal. Der Beitrag empfiehlt daher große Transparenz der Verfahren: Zu Beginn von Partizipationsverfahren muss deutlich gemacht werden, welcher lokale Handlungsspielraum überhaupt besteht und welche konkreten Fragen mitgestaltet werden können.

Ausblick und Dank

Dieser abschließende Beitrag bestätigt die Erfahrungen und Erkenntnisse, die wir in unserem Projekt gesammelt haben. Beteiligung ist sicherlich kein Allheilmittel. Sie kann allerdings sehr wohl einen wichtigen Beitrag zu „guten“, abgewogenen Entscheidungen leisten sowie Verständnis und Akzeptanz schaffen – für die konkrete Entscheidung, aber auch allgemein für Politik und Recht. Es gibt viele Möglichkeiten, Bürger*innen zu beteiligen und sie ihre Zukunft mitgestalten zu lassen, ihnen politische und rechtliche Prozesse näherzubringen und damit Frustration und Politikverdrossenheit vorzubeugen. Klar ist aber, dass hierfür enorme finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen erforderlich sind. Dabei kommt es ganz entscheidend auf die verfahrensmäßige Ausgestaltung von Bürger*innenbeteiligung an. Wenn unser Sammelband vor diesem Hintergrund einen Beitrag zur Diskussion über Beteiligungsformate und ihre Potentiale leisten kann, freuen wir uns.

A propos Ressourcen: Auch unser Projekt – und dieser Sammelband – wären ohne eine beachtliche finanzielle und personelle Unterstützung nicht realisierbar gewesen. Unser Dank gilt allen voran den Bürger*innen, die an unserem Projekt teilgenommen und hierfür enorm viel Zeit investiert haben. Ihr Interesse, ihr Engagement und der respektvolle, konstruktive Umgang miteinander hat uns sehr beeindruckt. Besonders danken möchten wir außerdem dem Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur, das unser Projekt großzügig in der Reihe „Zukunftsdiskurse“ gefördert und es dadurch überhaupt erst möglich gemacht hat. Die Georg-August-Universität Göttingen hat uns bei der Projektdurchführung ebenfalls in vielfältiger Hinsicht unterstützt, wofür wir sehr dankbar sind. Ein ganz besonderer Dank gilt schließlich unserem wunderbaren interdisziplinären Team, ohne das dieses Projekt nicht zu realisieren gewesen wäre. Die Zusammenarbeit war uns eine große Freude. Wir danken herzlich *Anneke Borcherding*, *Paul Borck*, *Nils Hanne*, *Max Hinz*, *Svenja Leifheit*, *Patrick Marquardt*, *Elena Nomikos*, *Emelie Siepert*, *Leah Strobel*. Besonders hervorgehoben seien an dieser Stelle *Nikolina Domazet*, die über die weiteren Projektaufgaben hinaus auch unser Projektlogo kreiert hat (s. Einband), *Kerstin Gebhardt*, die gute Seele des Projektes, sowie vor allem *Franziska Berg* und *Laura Krug*, die das Projekt mit unermüdlichem Einsatz, ihrer Kompetenz und Empathie vorangetrieben, maßgeblich mitgestaltet, organisiert und stets den Überblick behalten haben.

**I. „Politik und Recht erleben,
Zukunft mitgestalten“ – Ein Projekt
zur Bürger*innenbeteiligung**

Zukunft mitgestalten: Gesammelte Vorschläge und Impulse

Angela Schwerdtfeger, Simon Fink, Franziska Berg & Laura Krug

Einleitung¹

Dieses Impulspapier ist das Produkt des vom Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur in der Programmlinie „Zukunftsdiskurse“ geförderten Projektes „Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten – Potentiale und Grenzen der Bürger*innenbeteiligung bei der Klimawende“.

Im Rahmen dieses Projektes wollten wir herausfinden, wie Göttinger Bürger*innen über Bürger*innenbeteiligung zur Klimawende denken: Wie bewerten sie bestehende Formate? Was würden sie (ausgehend vom Ist-Zustand und seinen Ursachen) besser machen? Insbesondere: Welche Vorschläge und Impulse bringen sie in die Diskussion ein? Bürger*innenbeteiligung verstehen wir hier bewusst weit und spiegeln damit die Assoziationen der Teilnehmer*innen unseres Projektes wider. Gemeinsam diskutierten wir nicht nur über konkrete – gesetzlich vorgegebene formelle und freiwillig initiierte informelle – diskursive Beteiligungsformate, sondern auch über finanzielle Beteiligung als Beispiel für eine nicht-diskursive Beteiligungsmöglichkeit sowie über den Zugang zu Informationen als Voraussetzung für Beteiligung.

¹ Dieses Impulspapier kann in elektronischer Form auf der Projektwebsite abgerufen und heruntergeladen werden: <https://politikundrechterleben.uni-goettingen.de/wordpress/> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).

Die Idee des Projektes war es, die Teilnehmer*innen nicht „einfach so“ nach ihren Ansichten über Bürger*innenbeteiligung zu fragen, sondern sie vorher Politik und Recht erleben zu lassen – daher der Projekttitel. Im Rahmen einer EU-Simulation verhandelten die Teilnehmer*innen als europäische Minister*innen im Rat der EU eine Verordnung über die Lastenteilung bei der CO₂-Reduktion. Im Rahmen eines simulierten Gerichtsverfahrens (Moot Court) schlüpfen die Teilnehmer*innen in die Rolle eines Windenergieanlagenbetreibers, einer Genehmigungsbehörde, von Kläger*innen und Richter*innen. Sie stritten darüber, ob eine Windenergieanlage nach der bestehenden Gesetzeslage genehmigt werden durfte oder nicht.

Während des gesamten Projektverlaufs bekamen die Teilnehmer*innen viel Input von Expert*innen zu Fragen des Klimaschutzes, des Ausbaus von erneuerbaren Energien, der europäischen Entscheidungsfindung, zur Funktion von Gerichten und zu Methoden der Gesetzesauslegung. Letztlich wurde das Projekt aber vor allem durch die Teilnehmer*innen selbst getragen. Ihr Engagement, ihre Freude und ihre Ideen haben das Projekt vorangetrieben.

Im Laufe des gesamten Projektes waren wir im ständigen Austausch mit den Teilnehmer*innen. Mittels verschiedener Interaktionsformate (z.B. Gruppendiskussionen, kleinen Umfragen, Mindmaps, Flipcharts) haben wir versucht, mit ihnen darüber ins Gespräch zu kommen, wie sie die Zukunft mitgestalten wollen. Das nachfolgende Impulspapier ist das Resultat dieses intensiven Austauschs. Wir haben die Beiträge der Teilnehmer*innen unseres Projektes verschriftlicht, ein wenig strukturiert und wissenschaftlich kommentiert. Vor diesem Hintergrund hoffen wir, den Teilnehmer*innen gut zugehört zu haben und ihre Impulse zutreffend in die Debatte einbringen zu können.

Thematisch gliedert sich unser Impulspapier entsprechend den diskutierten Fragen in vier große Bereiche: Auf einer abstrakteren Ebene haben wir uns mit den Teilnehmer*innen über ihr Verständnis von Politik und Recht und dazugehörige Prozesse (Kompromissfindung und Gerichtsverfahren) ausgetauscht. Im Zentrum standen dann aber konkret die Bürger*innenbeteiligung und der Zugang von Bürger*innen zu Informationen, der eine Grundvoraussetzung für die Beteiligung ist.

Innerhalb dieses thematischen Rahmens war es uns ein Anliegen, die Diskussionschwerpunkte und -tiefe weitestgehend durch die Teilnehmer*innen bestimmen zu lassen. Uns ging es dabei weniger darum, „das Rad der Öffentlichkeitsbeteiligung“ durch die Teilnehmer*innen „neu erfinden“ zu lassen. Vielmehr sollen unsere Projektergebnisse Aufschluss darüber geben, welche Aspekte Bürger*innen besonders wichtig sind, wo sie größere Probleme und Missstände sehen und welche (alten oder neuen) Vorschläge sie positiv bewerten. Dementsprechend bleiben auch einige Impulse abstrakter, während andere Vorschläge sehr konkret sind.

Den Input der Teilnehmer*innen haben wir innerhalb der einzelnen Themenkomplexe in einem Dreischritt geordnet. Am Anfang stand jeweils eine Analyse der Ausgangssituation, insbesondere eine Problemdefinition. Im zweiten Schritt galt es, den Gründen für den Ist-Zustand nachzuspüren. Hierauf aufbauend konnten zukunftsgerichtete Impulse und Vorschläge entwickelt werden. Die Teilnehmer*innen

unseres Projektes gaben im ersten Schritt die Richtung vor. Wir haben vor allem im zweiten Schritt unterstützend gewirkt und Hintergrundwissen vermittelt. So konnten die Teilnehmer*innen im dritten Schritt informiert und problemorientiert Perspektiven entwickeln.

Wir selbst haben bei diesem „Experiment“ viel gelernt und danken dem Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur sehr herzlich für die Förderung unseres Projektes in der Reihe „Zukunftsdiskurse“. Unser Dank gilt darüber hinaus der Georg-August-Universität Göttingen und unserem großartigen interdisziplinären „Politik und Recht erleben“-Team: Anneke Borchering, Paul Borck, Nikolina Domazet, Kerstin Gebhardt, Nils Hanne, Max Hinz, Svenja Leifheit, Patrick Marquardt, Elena Nomikos, Emelie Siepert, Leah Strobel. Vor allem aber danken wir den wunderbaren, engagierten Teilnehmer*innen, die unsere Projektidee zum Leben erweckt haben.

Thesen

These 1: Die Problemlösungsfähigkeiten der (europäischen) Politik bleiben aus Sicht der Bürger*innen hinter deren Problemlösungswünschen zurück. Eine bessere Vermittlung von Kompromissen könnte mehr Verständnis schaffen.

These 2: Es gibt keinen europäischen demos, aber er könnte an vielen Stellen entstehen.

These 3: Parteien müssen sich intern reformieren.

These 4: Recht wird als kompliziert wahrgenommen. Gesetzestexte sollten auch für juristische Laien leichter verständlich sein.

These 5: Gerade neue Gesetze sind in ihrer Bedeutung oft unklar und teilweise handwerklich nicht gut gemacht. Sie sollten in ihrer Anwendung beobachtet und ggf. korrigiert werden.

These 6: Gerichtsverfahren können zur Akzeptanz von beklagten Projekten beitragen.

These 7: Recht ist nicht immer gerecht. Teilweise wäre ein noch stärkerer gesetzlicher Ausgleich zwischen kollidierenden Interessen wünschenswert.

These 8: Gerichtsverfahren sind nicht geeignet (und nicht darauf ausgerichtet), einen (gerechten) Kompromiss zwischen den Streitparteien zu finden. Ausgleichende Elemente sollten jedoch gestärkt werden.

These 9: Da Gerichtsverfahren zu vergleichbaren Streitigkeiten unterschiedlich ausgehen können, ist eine stärkere Standardisierung wünschenswert.

These 10: Bürger*innen wünschen sich, über Zielkonflikte und Entscheidungsgründe transparenter informiert zu werden.

These 11: Bei der Bereitstellung von Informationen sollte es klar erkennbare Abstufungen in der Detailtiefe geben.

These 12: In Bezug auf die Klimawende sollte mehr auf eine einheitliche politische Kommunikationsstrategie gesetzt werden.

These 13: Bestehende Beteiligungsmöglichkeiten, etwa an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren, sollten stärker öffentlich bekanntgemacht werden.

These 14: Beteiligung muss so geplant sein, dass nicht nur die „üblichen Verdächtigen“ kommen.

These 15: Beteiligung muss gut moderiert werden, damit die Teilnehmer*innen dabeibleiben und sich erneut engagieren.

These 16: Thematisch „enge“ Beteiligung zieht Teilnehmer*innen besonders an. Sie muss aber in das große Ganze integriert werden.

These 17: Beteiligung sollte Wirkungen zeigen.

These 18: Nicht-diskursive Beteiligungsformate können zur Energiewende einen wichtigen Beitrag leisten.

Politik und Kompromissfindung

These 1: Die Problemlösungsfähigkeiten der (europäischen) Politik bleiben aus Sicht der Bürger*innen hinter deren Problemlösungswünschen zurück. Eine bessere Vermittlung von Kompromissen könnte mehr Verständnis schaffen.

Ausgangspunkt/Probleme

Viele der Teilnehmer*innen unseres Projektes haben in einer kleinen Umfrage angegeben, dass sie die Europäische Union als wichtigen Akteur für die Lösung der Klimakrise sehen. Gleichzeitig waren aber viele Teilnehmer*innen skeptisch, ob die auf europäischer Ebene gefundenen Kompromisse wirklich gute Lösungen sind. Auch in den Gesprächen mit den Teilnehmer*innen wurde diese Diskrepanz klar.

Kompromisse sind Ausdruck für eine pluralistische Gesellschaft, werden zunehmend aber auch als Problem identifiziert (warum geht es so langsam voran?).

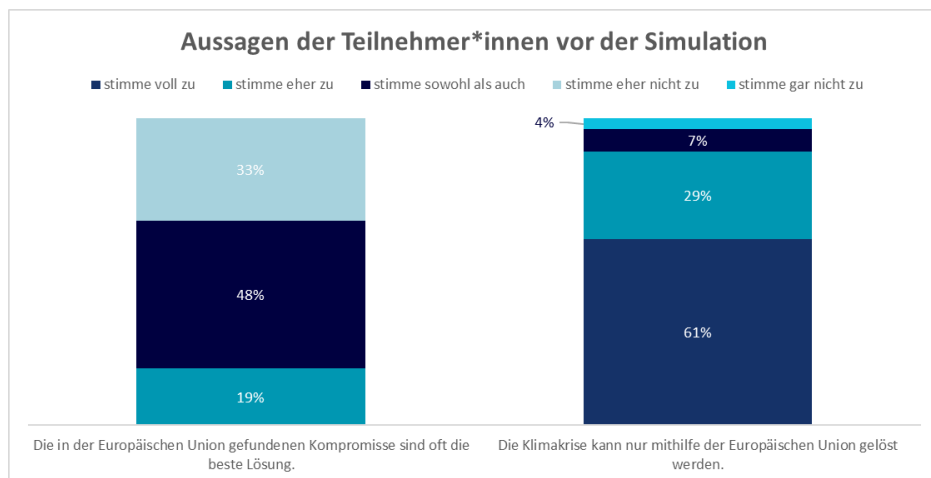


Abb. 1: Aussagen der Teilnehmer*innen zur EU vor der Simulation

Gründe

Die Crux ist, dass hinter jedem Kompromiss eine *unübersichtliche Gemengelage an Interessen* steht. Je stärker auf die einzelnen Interessen der Verhandlungspartner*innen eingegangen wird, desto komplexer und damit schwerer verständlich werden die Kompromisse. Für Bürger*innen kann so der Eindruck entstehen, dass durch *Ausnahmeregeln und Sonderfälle* übergeordnete (Klimaschutz-)Ziele verwässert werden. Gerade die europäische Ebene ist hier schwer zu verstehen. Die Arbeitsteilung zwischen Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen sowie der komplexe europäische Entscheidungsprozess erschweren die Nachvollziehbarkeit für Bürger*innen. *Starke Verflechtungen zwischen nationaler und europäischer Ebene* sowie das obligatorische „*blame shifting*“, das nationale Regierungen gerne bei unpopulären Entscheidungen betreiben, erschweren den „Durchblick“ für Bürger*innen zusätzlich (Follesdahl und Hix (2006), S. 536).

Vorschläge/Impulse

Zu dem Problem der *Vermittlung von Kompromissen* war es schwer, eine Lösung zu finden. Auch nach längeren Diskussionen waren die Teilnehmer*innen in der Zwickmühle gefangen: Einerseits sehen sie Kompromisse als nötig, um Mehrheiten und Legitimation für Politiken zu finden. Auch eine Logik nach dem Motto, „wenn alle ein bisschen verlieren, dann ist die Gesamtlösung ok“, wurde meistens anerkannt. Aber über all diesen Erkenntnissen schwebte immer die Frage: Gilt das auch für den *Klimawandel*? Prägnant brachte das ein*e Teilnehmer*in mit folgender

Aussage auf den Punkt: „Das Klima verhandelt nicht“. Letztlich war aber bei der Frage der Angemessenheit von Kompromissen auch im Teilnehmer*innenkreis keine Lösung zu finden. Zwar haben die Teilnehmer*innen in der EU-Simulation in einer Pressekonferenz sehr gut die gefundene Lösung verteidigt, als sie noch in den Schuhen von Minister*innen steckten. Aber bei der Reflexion war dies immer wieder ein schwieriger Punkt: Wie kann man mit Kompromissen leben, obwohl man weiß, dass sie vielleicht das dahinterliegende Problem nicht lösen?

Aus politikwissenschaftlicher Sicht kann die Antwort darauf nur lauten: *Kompromisse* müssen *täglich eingeübt und praktiziert* werden. Dabei ist es vielleicht gar nicht entscheidend, ob es immer um die großen Fragen wie das Klima geht. In alltäglichen Interaktionen in Vereinen, Sportclubs, Initiativen etc. wird eingeübt, wie Kompromisse erzielt und gerechtfertigt werden. Eine *lebendige Zivilgesellschaft* schafft „Sozialkapital“, und *Demokratie* kann *in kleinen Formen eingeübt* werden (Putnam (2001); Almond und Verba (1963)).

Eine andere Antwort ist außerdem *Legitimation durch demokratische Verfahren*. Wenn das Verfahren, durch das ein Kompromiss gefunden wurde, als legitim und fair anerkannt wird, dann müsste auch der Kompromiss selber zumindest akzeptiert werden. Aber dies ist in der Forschung umstritten: Normativ ist es ein schönes Ideal, in der praktischen Umsetzung kann es jedoch sein, dass auch in „guten“ Verfahren entstandene Kompromisse nicht akzeptiert werden (Esasiasson et al (2016)).

Auf europäischer Ebene ist eine häufig formulierte Idee, ein „*Europa der zwei Geschwindigkeiten*“ könnte den besten Kompromiss darstellen – jedes Land macht so viel Klimaschutz, wie es eben kann, Vorreiter werden nicht daran gehindert, mit ambitionierten Maßnahmen voranzugehen. Ob eine solche Lösung aber wirklich zu einem insgesamt ambitionierten Klimaschutz führt, darf bezweifelt werden.

These 2: Es gibt keinen europäischen demos, aber er könnte an vielen Stellen entstehen.

Ausgangspunkt/ Probleme

Die Teilnehmer*innen unseres Projektes identifizierten den Klimawandel als globale Krise, die am ehesten durch supranationale Akteure bewältigt werden kann. Gleichzeitig sind sie mit der Kompromissfindungsmaschine EU unzufrieden und sehen vor allem als Problem, dass dort der kleinste gemeinsame Nenner zwischen nationalstaatlichen Präferenzen gesucht wird.

Gründe

Während der EU-Simulation haben die Teilnehmer*innen selber erlebt, wie stark die Mitgliedstaaten in den Verhandlungen sind und dass die gefundene Lösung ein Aggregat aus den Staateninteressen ist. Es existiert kein europäischer *demos*, *keine europäische Öffentlichkeit*, die genuin europäische Fragen europaweit debattiert und auf diese Weise europäische Entscheidungen diskursiv legitimieren könnte (Weiler

(1995)). Aktuell wird in der Politikwissenschaft diskutiert, ob gerade die zahlreichen Krisen der EU und die Politisierung europäischer Themen ein positives Zeichen sind (De Wilde (2012)). Denn wenn über die EU gestritten wird, kann sich auch eine europäische Öffentlichkeit entwickeln.

Dennoch sind wesentliche Elemente einer demokratischen Öffentlichkeit nach wie vor national determiniert: *Europawahlen* sind immer noch „Nebenwahlen“. Das gilt sowohl aus der Sicht der Wähler*innen, die diese Wahlen dazu nutzen, ihre Regierungen zuhause abzustrafen, als auch aus Sicht der Parteien, die weniger in die Wahlkämpfe investieren, kaum echte „europäische“ Programme schreiben und weiterhin stark nationale Kampagnen zu nationalen Themen organisieren. Und auch in den Medien werden Europawahlen weniger intensiv behandelt als Bundestags- oder Landtagswahlen.

Vorschläge/Impulse

In der Diskussion zu dieser Frage wurden mehrere Ideen diskutiert. *Europäische Parteilisten*, ein wirklich ernst genommener *Spitzenkandidat*innenprozess* zur Besetzung der Spitze der Europäischen Kommission oder *pan-europäische Medien*, die europaweit über Probleme berichten, gehörten zu den „großen“ Vorschlägen.

Die Teilnehmer*innen diskutierten aber auch Ideen wie einen *gemeinsamen europäischen Feiertag*, an dem wirklich kultureller Austausch zelebriert werden soll. Zum Beispiel könnte es an diesem Tag „Partnerländer“ geben, deren Traditionen und Bräuche begangen werden, um sich besser in die Mentalität der Menschen des jeweiligen Partnerlandes hineinversetzen zu können. Auch über das möglicherweise etwas in Vergessenheit geratene Instrument der *Städtepartnerschaften* wurde diskutiert. Der Gedanke dahinter war, dass europäische Identität und Gemeinsamkeiten immer etwas sind, das im Kleinen anfängt.

These 3: Parteien müssen sich intern reformieren.

Ausgangspunkt/Probleme

Viele der Teilnehmer*innen unseres Projektes waren mit den bestehenden Parteien unzufrieden. Einige von ihnen engagieren sich schon lange in Parteien, andere dagegen haben sich bewusst dafür entschieden, ihre Anliegen bei sozialen Bewegungen einzubringen.

Gründe

Soziale Bewegungen haben den Vorteil, *thematisch klar erkennbar* zu sein: Wer für den Klimaschutz ist, weiß, wo er*sie sich engagieren muss und dass es soziale Bewegungen gibt, die sich genau für dieses Thema einsetzen. Parteien sind dagegen fast immer „allzuständig“ oder müssen zumindest verschiedene Themen adressieren und ausbalancieren. Das ist mühsam und mitunter frustrierend (siehe oben, These 1).

Vorschläge/Impulse

Daher gab es einige Vorschläge, wie auch Parteien wieder interessanter für Menschen werden könnten. Die *Abschaffung der 5%-Sperrklausel* wurde diskutiert und eine bessere Ansprache junger Menschen über *Social Media*.

Interessant war vor allem die Idee, dass Parteien *klarer kommunizieren* sollten, was sie erreicht haben und was nicht. Eine Art verpflichtender „*Rechenschaftsbericht*“ zum *Wahlprogramm* nach zwei Jahren soll aufzeigen, welche Ziele aus dem Wahlprogramm erreicht wurden und welche nicht.

Recht und Gerichtsverfahren

These 4: Recht wird als kompliziert wahrgenommen. Gesetzestexte sollten auch für juristische Laien leichter verständlich sein.

Ausgangspunkt/Probleme

Zu Beginn unseres Projektes haben wir eine Umfrage durchgeführt. 90% der Teilnehmer*innen unseres Projektes stimmten der Aussage zu, dass Gesetzestexte für Laien schwer verständlich sind (zu diesem Befund allgemein Beaucamp (2011), S. 23 f.; Schneider (2002), Rn. 451 ff.). Insgesamt wird das Recht als eine komplizierte Materie wahrgenommen. Nach der Durchführung der simulierten Gerichtsverhandlung (viertes Veranstaltungswochenende) stimmten der genannten Aussage jedoch nur noch 56% der Teilnehmer*innen zu. Allerdings stimmten auch lediglich 6% der Aussage eher nicht zu.

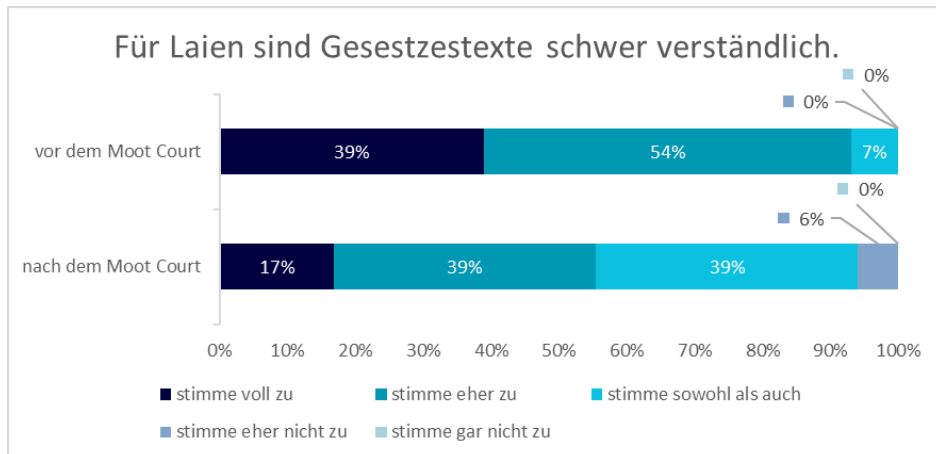


Abb. 2: Aussagen der Teilnehmer*innen zur Verständlichkeit von Gesetzestexten

Gründe

Um die schwere Verständlichkeit von Gesetzestexten für juristische Laien zu ergründen, lohnt es sich, beide Seiten dieses Verhältnisses in den Blick zu nehmen: die Gesetze selbst einerseits und die Bürger*innen andererseits.

Ein wesentlicher Grund für die schwere Verständlichkeit von Gesetzen ist ihre hohe Komplexität. Diese Komplexität ist wiederum vielfältig begründet. *Komplexere Lebenssachverhalte* (Technik, Wissenschaft) und *Gesellschaften* führen zwangsläufig zu komplexeren Regelungen (Beaucamp (2011), S. 36 f.; Depenheuer (2014), Rn. 14, 18 f.). Das Umwelt- und Technikrecht ist hierfür ein typisches Beispiel. Eng hiermit verbunden ist die Funktion von Gesetzen, verschiedene, oftmals gegenläufige öffentliche und private *Interessen* in einen *Ausgleich* miteinander zu bringen (vgl. Beaucamp (2011), S. 28 f.). Das Ziel der Einzelfallgerechtigkeit steht einfachen „Schwarz-weiß-Lösungen“ entgegen. Je stärker auf Einzelfälle eingegangen werden soll, desto komplexer und damit komplizierter werden Gesetze, weil z.B. Ausnahmefälle geregelt werden. Je weniger der Gesetzgeber selbst durch Gesetze „vorprogrammiert“, desto stärker werden Entscheidungen durch die Rechtsprechung geprägt. Dabei kann der Gesetzgeber nicht frei entscheiden, was er regelt und was nicht. Vielmehr muss er alle wesentlichen, insbesondere grundrechtsrelevanten Entscheidungen selbst treffen. Hinzu kommt schließlich, dass das Gesetzgebungsverfahren ein politischer Prozess ist. Es müssen *politische Kompromisse* gefunden werden, die Gesetze zusätzlich verkomplizieren können (Beaucamp (2011), S. 30 f.) (zur EU siehe oben, These 1).

Ein weiterer wesentlicher Grund für die Distanz der Bürger*innen zum Recht ist die nur *geringe Vorbildung juristischer Laien zu unserem Rechtssystem*. Ob und in welchem Umfang Rechtskunde in der Schule angeboten wird, hängt deutlich von den in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlichen Lehrplänen ab.² Das außerschulische Angebot zur Aneignung von rechtlichen Kenntnissen und juristischen Fähigkeiten ist – abgesehen von Studium und fachspezifischer Ausbildung – sehr eingeschränkt (vgl. Gran (2023), S. 1).

Vorschläge/Impulse

Auch Lösungsvorschläge können auf beiden Seiten des Verhältnisses zwischen Gesetzen und Bürger*innen ansetzen.

Naheliegender und altbekannt ist die Forderung nach *einfacher bzw. verständlicher formulierten Gesetzestexten* (Depenheuer (2014), Rn. 14 f.). Tatsächlich hat sich die Bundesregierung bereits selbst verpflichtet, ihre Gesetzentwürfe sprachlich richtig und möglichst für jedermann verständlich zu fassen (§ 42 Abs. 5 Satz 1

²S. Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen, Rechtskundeunterricht – Unterrichtskonzept in Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit anderen Bundesländern und europäischen Ländern, Information 17/302, 13.7.2020; abrufbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI17-302.pdf> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien). Im Entstehungsprozess eines Gesetzes wird die Verständlichkeit professionell überprüft: In der ministeriellen Phase (vor Einbringung eines Gesetzentwurfs der Bundesregierung beim Bundestag) sind im Bundesministerium der Justiz das Sprachbüro und der Redaktionsstab Rechtssprache für die Gesetzesredaktion zuständig (§ 46 Abs. 1 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien). In der parlamentarischen Phase ist wiederum der Redaktionsstab beim Deutschen Bundestag³ für die Gesetzesredaktion zuständig (§ 80a Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, § 42 Abs. 5 Sätze 3–5 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien).⁴

Diese Gremien setzen bei der sprachlichen Qualität von Gesetzen an (hierzu Weckerling-Wilhelm (2014), Rn. 100 ff.). Die hohe Komplexität von gesetzlichen Regelungen lässt sich dagegen aus den skizzierten Gründen nur begrenzt reduzieren. Das Verständnis von Gesetzen und für ihre Komplexität könnte aber nach Auffassung der Teilnehmer*innen dadurch gesteigert werden, dass die *politischen Entscheidungsträger*innen* aus der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag ihnen (*insbesondere neue*) *Gesetze (besser) erklären*.

Auf der Seite von juristischen Laien wäre es aus Sicht der Teilnehmer*innen wiederum wünschenswert, *mehr Vorbildung zu schaffen bzw. zu ermöglichen*. Zum einen sollte Rechtskunde in den Schulen ausgebaut werden. Über die schulische Bildung hinaus wünschen sich die Teilnehmer*innen unseres Projektes weitere Formate, in denen sie mehr über unser Rechtssystem erfahren können. Die zu Beginn dieses Teils erwähnte Umfrage zeigt, dass Projekte wie unseres das Verständnis vom Recht und für seine Komplexität erhöhen können. Simulationen erleichtern es, eine andere Perspektive einzunehmen (vgl. auch Claus et al. (2013), S. 35). Sie veranschaulichen, dass es häufig nicht einfach eine richtige und eine falsche Position gibt, sondern das Gesamtbild in der Regel differenzierter zu betrachten ist und das Recht einen Ausgleich zwischen divergierenden Interessen schaffen muss. Interessanterweise fiel es den Teilnehmer*innen im Moot Court etwas leichter, in der Rolle zu bleiben, als bei der EU-Simulation, was an der einfacheren Nachvollziehbarkeit der konkreten Einzelinteressen (gegenüber nationalen Interessen) gelegen haben könnte.

Die Erfahrungen aus unserem Projekt zeigen aber ebenfalls, dass auf beiden Seiten (Organisator*innen, Teilnehmer*innen) ein nicht unbeachtlicher *Aufwand an finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen* sowie eine *gewisse Vorbildung und Fähigkeiten* notwendig sind (zum Bedarf an Ressourcen in der Verwaltung auch Claus et al. (2013); Rademacher et al. (2020)). Auf Seiten der Bürger*innen führt dies dazu, dass sich nur ein bestimmter Teil der Gesellschaft eine derartige Weiterbildung überhaupt „leisten“ kann (siehe hierzu auch unten, These 14).

³ S. <https://gfds.de/ueber-die-gfds/redaktionsstab-im-bundestag/> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).

⁴ S. näher BMJ, Gesetzesredaktion, abrufbar unter: https://www.bmj.de/DE/Themen/Rechtssetzung/Buerokratieabbau/Gesetzredaktion/Sprachberatung_node.html (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).

These 5: Gerade neue Gesetze sind in ihrer Bedeutung oft unklar und teilweise handwerklich nicht gut gemacht. Sie sollten in ihrer Anwendung beobachtet und ggf. korrigiert werden.

Ausgangspunkt/Probleme

Erst in der Anwendung von neuen Gesetzen zeigt sich regelmäßig, ob und wie sie „funktionieren“.

Gründe

Gesetze sind *generell-abstrakte Regelungen*, das heißt, sie gelten für eine unbestimmte Zahl von Adressat*innen und Sachverhalten. Da der Gesetzgeber nicht jeden Einzelfall voraussehen kann, wird oftmals erst in der Anwendung, etwa durch Behörden oder in Gerichtsverfahren, die Bedeutung einer gesetzlichen Regelung für den Einzelfall sichtbar (vgl. Beaucamp (2011), S. 29 f.) und damit, ob ein Gesetz z.B. zu weit reicht oder Lücken aufweist.

Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber mit *Unsicherheiten im Tatsächlichen* umgehen muss. Die zu beantwortenden Fragen und zu regelnden Lebenssachverhalte werden regelmäßig in der Wissenschaft nicht eindeutig bewertet, sondern es existieren unterschiedliche, teilweise gegenläufige Ansichten von Expert*innen. Im Laufe der Zeit können sich außerdem Einschätzungen und Bewertungen ändern.

Gerade *in Krisensituationen handelt der Gesetzgeber oft schnell* (Schwerdtfeger (2017), S. 27 ff.), was Gesetze fehleranfälliger macht und handwerkliche Mängel begünstigt.

Vorschläge/Impulse

Die Teilnehmer*innen unseres Projektes sprechen sich für die *Korrektur „schlechter“ Gesetze* aus. Sie befürworten die *Befristung von gesetzlichen Regelungen und Verpflichtungen zu ihrer Evaluierung*. Gelten soll dies insbesondere, wenn Gesetze sehr schnell durch das Gesetzgebungsverfahren gebracht wurden oder wenn sie die Rechte und Interessen der Bürger*innen stark einschränken. Die Evaluierung sollte bei Gesetzen, die auf Entwürfe der Bundesregierung zurückgehen, nicht durch diese selbst evaluiert werden, sondern besser beim Deutschen Bundestag angesiedelt sein (Schwerdtfeger (2017), S. 353 ff.). Auch die *Medien* könnten nach Auffassung der Teilnehmer*innen zu einer öffentlichen Diskussion über Gesetzesfolgen (zur Gesetzesfolgenabschätzung z.B. Kahl (2014)) und die Frage der Verlängerung von gesetzlichen Regelungen beitragen.

Außerdem kam von den Teilnehmer*innen der Vorschlag eines „*Monitoring*“ von *Gesetzen*. Angedacht wurde eine Auswertung der Auslegung und Anwendung insbesondere neuer gesetzlicher Regelungen in der Rechtsprechung: Zu welchen Normen bildet sich eine einheitliche Rechtsprechung, zu welchen ergehen widersprüchliche Entscheidungen, so dass der Gesetzgeber nachbessern sollte? Damit geht der Vorschlag der Teilnehmer*innen über die Rechtsprechung des Bundes-

verfassungsgerichts zu verfassungsrechtlich, insbesondere grundrechtlich begründeten *Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten des Gesetzgebers* (z.B. BVerfGE 49, 89 (131 f.); 95, 267 (314 f.); 109, 279 (339 f.); 151, 202 (298 Rn. 146); hierzu Höfling und Engels (2014)) hinaus.

These 6: Gerichtsverfahren können zur Akzeptanz von beklagten Projekten beitragen.

Ausgangspunkt/Probleme

Bereits vor Beginn der Simulation einer Gerichtsverhandlung zum Windenergieausbau gaben 71 % der Teilnehmer*innen unseres Projektes an, Gerichtsverfahren seien aus ihrer Sicht für eine *ausgewogene Berücksichtigung aller relevanten Interessen* wichtig. Dabei bestand durchaus ein Problembewusstsein für *Verzögerungen des Ausbaus von erneuerbaren Energien*, die durch Rechtsstreitigkeiten hervorgerufen werden könnten (zu Beschleunigungstendenzen siehe unten, These 8). Trotzdem sahen die Teilnehmer*innen – jedenfalls weit überwiegend – gerichtliche Streitigkeiten und ihren Abschluss als einen Baustein des Transformationsprozesses hin zu einer klimafreundlichen Gesellschaft.

Nach der Gerichtsverhandlung waren zwar nicht alle Teilnehmer*innen glücklich mit der Entscheidung der Richter*innen. Dennoch sprach sich die weit überwiegende Mehrheit (72 % der Teilnehmer*innen) dagegen aus, dass das Gericht hätte anders entscheiden sollen.

Gründe

Die Teilnehmer*innen nahmen die Gerichtsverhandlung als einen Raum wahr, in dem *divergierende Interessen auf sachlicher Ebene* „diskutiert“ werden. Zu diesem Eindruck trugen zum einen das Recht selbst und zum anderen der Ablauf des Verfahrens bei. Dadurch dass die Interessen der Streitparteien mittels abstrakter gesetzlicher Regelungen zu erfassen und rechtlich einzuordnen sind, werden sie gleichsam versachlicht. Auch die *Arbeitsweise von Jurist*innen*, die Auslegung von Normen und die Abwägung bei widerstreitenden Interessen, von der sich die Teilnehmer*innen in verschiedenen Übungen vor der Gerichtssimulation einen Eindruck verschaffen konnten, verstärkte diesen Eindruck.

Zugleich setzt der durch Prozessrecht vorgegebene *Ablauf des Verfahrens* einen Rahmen, der den Austausch von versachlichten Argumenten fördert. Teilweise zeigten sich die Teilnehmer*innen überrascht, dass die mündliche Verhandlung Raum für das Vortragen der unterschiedlichen Argumente, entsprechende Rückfragen durch die Richter*innen und Erwidern der Gegenseite ließ. Dies ist Ausdruck des grundrechtsgleichen Rechts auf rechtliches Gehör. Artikel 103 Abs. 1 Grundgesetz schreibt fest, dass jedermann vor Gericht Anspruch auf rechtliches Gehör hat. Das Gericht muss den Prozessparteien Gelegenheit geben, sich zu allen relevanten Streitpunkten im Verfahren äußern zu können. Das Vorbringen der

Parteien hat das Gericht bei seiner Entscheidungsfindung hinreichend zu würdigen. Somit ist institutionell abgesichert, dass sich das Gericht mit den vorgebrachten Argumenten auseinandersetzt.

Vorschläge/Impulse

Auf der Grundlage ihrer Erfahrungen mit der Gerichtssimulation regten die Teilnehmer*innen an, dass Bürger*innen motiviert werden, sich *Gerichtsverhandlungen* (insbesondere auch vor den Verwaltungsgerichten) *anzuschauen*, um rechtliche Prozesse und das gerichtliche Verfahren besser nachvollziehen zu können.

Um dies zu erreichen, sollten *Gerichte mehr Öffentlichkeitsarbeit* betreiben, so ein Vorschlag. Außerdem könnten *Gerichtsverfahren „mit Modellcharakter“*, etwa betreffend die Genehmigung einer Windenergieanlage, *öffentlich aufgearbeitet* werden. Das könnte wiederum gleichgelagerte Klagen verhindern, wenn beispielsweise Prozessaussichten offener kommuniziert und Gründe und Argumente für ein gerichtliches Unterliegen transparenter und verständlicher gemacht würden. Bei der öffentlichen Aufarbeitung, z.B. durch die Medien, kommt es ganz maßgeblich auf *Verständlichkeit* an (zur Verständlichkeit von Gesetzen siehe oben, These 4). Aus Sicht der Teilnehmer*innen kann hier bereits zu einem früheren Zeitpunkt angesetzt werden: Wichtig ist schon die *Begründung* der gerichtlichen Entscheidung durch das Gericht. Richter*innen sollten versuchen, ihr Urteil auch für rechtliche Laien möglichst verständlich abzufassen und die Gewichtung der rechtlichen Interessen offenzulegen. Auch Anwält*innen haben eine wichtige Rolle, wenn es um die Herausforderung der Nachvollziehbarkeit für die Bürger*innen geht.

These 7: Recht ist nicht immer gerecht. Teilweise wäre ein noch stärkerer gesetzlicher Ausgleich zwischen kollidierenden Interessen wünschenswert.

Ausgangspunkt/Probleme

In unserem simulierten Gerichtsverfahren betreffend die Genehmigung einer Windenergieanlage war der neue § 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) zur „Besondere(n) Bedeutung der erneuerbaren Energien“ relevant. Dieser gibt in Satz 2 insbesondere vor, dass die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden sollen, bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist (hierzu Eh (2022)).

Bei den Teilnehmer*innen unseres Projektes, die auch die Interessen der von der Windenergieanlage beeinträchtigten Anwohner*innen vertreten mussten bzw. mit diesen konfrontiert wurden oder über diese entscheiden mussten, entstand der Eindruck, dass der *Gesetzgeber das öffentliche Interesse am Ausbau erneuerbarer Energien einseitig gegenüber privaten Interessen gestärkt* habe. Dies wurde nicht ohne weiteres als gerecht empfunden.

Gründe

Zur Verwirklichung bestimmter (politisch priorisierter) Ziele müssen gegenläufige Interessen zwangsläufig zurücktreten.

Vorschläge/Impulse

Die Bürger*innen wünschten sich eine Abschwächung von Schwarz-Weiß-Entscheidungen. Sie plädierten für eine stärkere *Förderung von Kompromissen* bzw. einen weitergehenden *Ausgleich kollidierender Interessen* durch das Recht. In diesem Sinne bewerteten sie etwa das verwaltungsrechtliche Instrument der Nebenbestimmung positiv.

Stark verbreitet war zudem die Forderung nach einer angemessenen *Kompensation von Nachteilen* für zurücktretende private Interessen durch einen *finanziellen Ausgleich* oder (konkret im Fall der Energiewende) *finanzielle Beteiligungsmöglichkeiten*, die von Seiten der Begünstigten ausgehen sollten (siehe dazu unten, These 18).

These 8: Gerichtsverfahren sind nicht geeignet (und nicht darauf ausgerichtet), einen (gerechten) Kompromiss zwischen den Streitparteien zu finden. Ausgleichende Elemente sollten jedoch gestärkt werden.

Ausgangspunkt/Probleme

Im Kontrast zu den Erfahrungen zur Kompromissfindung in der Simulation einer EU-Ratssitzung stellten die Teilnehmer*innen unseres Projektes nach der Gerichtssimulation heraus, dass Gerichtsverfahren – jedenfalls wenn sie mit einem streitigen Urteil enden – nicht auf eine Kompromissfindung zwischen den Parteien ausgerichtet sind. Die *richterliche Entscheidung* wurde eher als „*Schlussstrich*“ bezeichnet.

Dass das Gerichtsverfahren einen „fairen Schlussstrich“ zieht, sahen 61 % der Teilnehmer*innen unseres Moot Court so. Allerdings empfanden auch 56 % ihre Argumente als vom Gericht nicht ausreichend gewürdigt.

Gründe

Vor Gericht gelangt eine Streitigkeit häufig erst, wenn andere Möglichkeiten ihrer Beilegung gescheitert sind. Im Interesse der *Rechtsicherheit* sollen Gerichte einen Rechtsstreit auf der Grundlage des geltenden Rechts final klären. Insbesondere im verwaltungsgerichtlichen Verfahren kommt Gerichten zudem primär eine *Kontrollfunktion* zu. Eine gestalterische Funktion haben sie nicht. Diese obliegt dem Gesetzgeber. Das schränkt den Spielraum, der Gerichten bei ihrer Entscheidungsfindung zukommt, ganz wesentlich ein.

Auch wenn eine Kompromissfindung aus diesen Gründen nur bedingt im Verfahren angelegt ist, sehen die Verfahrensordnungen durchaus Möglichkeiten zur *einvernehmlichen Beilegung eines Rechtsstreits* vor. § 278 Abs. 1 Zivilprozessordnung bestimmt für zivilrechtliche Streitigkeiten (zwischen Bürger*innen), dass das Gericht

in jeder Lage des Verfahrens auf eine gütliche Beilegung des Rechtsstreits oder einzelner Streitpunkte bedacht sein soll. Auch vor dem Verwaltungsgericht können die Streitparteien beispielsweise einen *Vergleich* schließen (§ 106 Verwaltungsgerichtsordnung) und so das Verfahren mit einem Kompromiss beenden. Der durch das *Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich* (zu den Neuregelungen siehe Bier und Bick (2023)) neu eingeführte § 87c Verwaltungsgerichtsordnung sieht in seinem Absatz 2 in „geeigneten Fällen“ einen frühen ersten Erörterungstermin vor, in dem die Möglichkeiten der gütlichen Beilegung des Rechtsstreits ausgelotet werden sollen. Der Gesetzgeber setzt also zugunsten einer Beschleunigung von Gerichtsverfahren im Bereich der erneuerbaren Energien auch auf frühzeitige Kompromissfindung.

Vorschläge/Impulse

Wenngleich der fehlende Kompromisscharakter von Gerichtsentscheidungen aus Sicht der Teilnehmer*innen nicht ausschließt, dass Gerichtsverfahren Akzeptanz schaffen können, blieb doch der Wunsch nach mehr Ausgleich. Zum einen wurde vorgeschlagen, das Instrument der *Mediation* im Vorfeld oder in einem frühen Stadium von Gerichtsverfahren zu stärken. Diesen Vorschlag hat die Politik bereits im Blick. So nahm der Rechtsausschuss in seine Beschlussempfehlung zum Entwurf des Gesetzes zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich mit auf, der Bundestag solle die Bundesregierung auffordern, „gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, ob und inwieweit *Mediations- und Schlichtungsverfahren eine verfahrensbeschleunigende Wirkung* haben sowie ob und wie solche Verfahren für Infrastrukturprojekte gestärkt und institutionalisiert werden können“ (Bundestags-Drucksache 20/5570, S. 4). Der Bundestag folgte dieser Empfehlung.

Zum anderen wünschten sich die Teilnehmer*innen unseres Projektes, dass *unterlegene* (und trotzdem berechnigte) *Interessen bei der Festsetzung der Gerichtskosten stärker berücksichtigt* werden. Dies wurde nach der Gerichtssimulation insbesondere in Bezug auf Parteien geäußert, die vor allem aufgrund der Regelung des § 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz vor Gericht verlieren. Dem Grundsatz nach trägt gemäß § 154 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung der unterliegende Teil die Kosten des Verfahrens. Neben den Gerichtskosten sind das die entstandenen außergerichtlichen Kosten (Anwaltskosten der Parteien). Zumindest bezogen auf eine spezielle Konstellation hat der Gesetzgeber mit der Einfügung des § 154 Abs. 5 Verwaltungsgerichtsordnung durch das *Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich* der Forderung der Teilnehmer*innen bereits Genüge getan: Beheb- bare Mängel einer angegriffenen Genehmigung (etwa für eine Windenergieanlage) müssen nicht zwingend mehr zu ihrer Aufhebung durch das Gericht führen, sondern können unter bestimmten Umständen vom Gericht außer Acht gelassen werden. Verliert daraufhin der*die Antragsteller*in (z.B. ein*e Anwohner*in) in einem Verfahren des Eilrechtsschutzes, sollen die Gerichtskosten dennoch dem anderen Teil (Genehmigungsbehörde) zur Last fallen.

Interessant ist, dass *Kompromisse* im und durch Recht bzw. in Gerichtsverfahren von den Teilnehmer*innen als positiv und wünschenswert bewertet wurden, während die Kompromissfindung im EU-Ministerrat eher als negativ wahrgenommen wurde (siehe oben, These 1). Dies dürfte auch im *institutionellen Rahmen* und den *unterschiedlichen Prozessen* begründet liegen. Im Ministerrat wurde das Machtungleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten kritisiert, während dem Recht eine stärker objektive, ergebnisorientierte Funktion zugeschrieben und die entscheidenden Gerichte als weitgehend unabhängige, neutrale Institutionen eingeordnet wurden.

These 9: Da Gerichtsverfahren zu vergleichbaren Streitigkeiten unterschiedlich ausgehen können, ist eine stärkere Standardisierung wünschenswert.

Ausgangspunkt/Probleme

Aus Sicht der Teilnehmer*innen unseres Projektes hängt der Ausgang eines Gerichtsverfahrens davon ab, vor welchem Gericht (bzw. Richter*innen) geklagt wird und welche Sachverständigen gehört werden.

Gründe

*Gesetze müssen von Richter*innen ausgelegt (interpretiert) und auf den Einzelfall angewendet werden.* Insbesondere solange es keine Entscheidung eines Höchstgerichts (z.B. des Bundesverwaltungsgerichts oder Bundesverfassungsgerichts) gibt, können Gerichte in den Bundesländern in der Gesetzesauslegung voneinander abweichen. Dadurch entwickelt sich eine uneinheitliche Rechtsprechung. Denn es kann gute Gründe für die eine rechtliche Interpretation geben, aber auch für die andere. Hinzu kommen Unterschiede im Tatsächlichen. Auf den ersten Blick vergleichbare Fälle können sich beim genaueren Hinsehen durchaus unterscheiden. Selbst Details können zu abweichenden rechtlichen Bewertungen führen.

In Gerichtsverfahren insgesamt und in verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu technischen und umweltrechtlichen Fragestellungen im Besonderen sind Richter*innen zudem auf *Fachexpertise durch Sachverständige* angewiesen. Dabei werden zwar vielfach die gleichen Fragen aufgeworfen, sie sind aber jeweils auf den Einzelfall bezogen zu begutachten. Die Teilnehmer*innen wünschten sich insofern eine stärkere Standardisierung des Verfahrens und des Sachverständigenbeweises.

Vorschläge/Impulse

Zur Vereinheitlichung und Beschleunigung gerichtlicher Entscheidungen regten die Teilnehmer*innen eine *stärkere Standardisierung bei der Einholung von Sachverständigenbeweisen* an. Eine konkrete Idee lautete, dass eine z.B. vom Bundesministerium für Justiz geführte *Datenbank* eingerichtet werden solle, in der Anforderungen an Gutachter*innen und Gutachten zu spezifischen Fachgebieten/-fragen, ggf. auch die

Gutachten selbst sowie eine Liste von Gutachter*innen (mit Häufigkeit ihres Einsatzes) zu finden sind (zu der bereits nach § 411a Zivilprozessordnung bestehenden Möglichkeit, Sachverständigengutachten auch in anderen Verfahren zu verwenden, und einer wünschenswerten Ergänzung durch ein elektronisches Register siehe Herberger (2021)). Als zusätzliche Funktionen wurden etwa die Generierung von Anforderungen an das zu erstellende Gutachten, ein Drilldown auf konkrete Gutachteninhalte bezogen auf einen bestimmten Aspekt, ein Vergleich von Gutachten (insbesondere der gebrauchten Methoden) zu ähnlich gelagerten Fragestellungen sowie eine Bewertung der erstellten Gutachten angedacht. Dieses Tool könnte dann Richter*innen in gleichgelagerten Fällen *Orientierung* bieten und so zur *Vereinheitlichung* beitragen.

Ergänzend wurde thematisiert, dass auch eine *verstärkte (verpflichtende) Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen* eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung und damit die Akzeptanz der Gerichtsentscheidungen fördern könnte. Denn derzeit wird nur ein Bruchteil von Gerichtsentscheidungen veröffentlicht (Hamann (2021)).

Außerdem sprachen sich die Teilnehmer*innen für eine *stärkere Spezialisierung der Gerichte und Richter*innen* aus. Dies könne den Umgang mit Sachverständigenbeweis vereinfachen und beschleunigen. Dem entspricht die neue Regelung des § 188b Verwaltungsgerichtsordnung, die ebenfalls durch das *Gesetz zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren im Infrastrukturbereich* geschaffen wurde. Danach sollen gerade auch für Streitigkeiten zum Ausbau der erneuerbaren Energien besondere Plankammern und -senate geschaffen werden.

Information

These 10: Bürger*innen wünschen sich, über Zielkonflikte und Entscheidungsgründe transparenter informiert zu werden.

Ausgangspunkt/ Probleme

Auch für die Teilnehmer*innen unseres Projektes stellen die Bereitstellung und der Konsum von Informationen eine *Voraussetzung für effektive, formelle Beteiligungsformate* dar. Dieser Zusammenhang ist in der Wissenschaft seit langem anerkannt (Schwerdtfeger (2010), S. 33). Das Informationsbedürfnis der Teilnehmer*innen changierte dabei zwischen dem Wunsch nach umfassenden, detailreichen Informationen auf der einen und einfachen, niedrighschwelligigen „Informationshappen“ auf der anderen Seite. Gleichzeitig war für die Teilnehmer*innen auch das Verhältnis zwischen der Bringschuld des Staates, der Medien und Gerichte auf der einen Seite und der Holschuld der Bürger*innen auf der anderen Seite zu klären.

Gründe

Alle vier thematisierten Pole (Tiefe vs. Einfachheit der Information, Bring- vs. Holschuld) deuten auf die Schwierigkeit hin, Informationen so anzubieten, dass sie für jede*n passend aufbereitet sind. Wer über hohe *Bildungsressourcen* verfügt, nimmt Informationsangebote im Vergleich zu Bürger*innen mit geringen Bildungsressourcen überhaupt oder anders wahr. Zu diesen Ressourcen zählen: die Vorkenntnisse; die Fähigkeit zur eigenständigen Informationsbeschaffung und dazu, komplexe Sachverhalte nachzuvollziehen; das Wissen, dass die eigene Meinung Einfluss nehmen kann und sich daher die Beschäftigung mit komplexen Themen lohnt.

Auch *zeitliche Ressourcen*, inwiefern Bürger*innen durch ihren Alltag gebunden sind und überhaupt die Kapazitäten haben, ihrer Holschuld nachzukommen, variieren stark. Der Blick auf unser eigenes Projekt zeigt, dass diejenigen Bürger*innen von vornherein nicht interessiert waren oder frühzeitig wieder abgesagt haben, die von begrenzten Ressourcen am ehesten betroffen sind (z.B. berufstätige Eltern, bildungsferne Personen). Die unterschiedlichen Zeit- und Bildungsressourcen von Bürger*innen machen verschiedene Informationsangebote und Wege ihrer Verbreitung notwendig. Dementsprechend divers gestalteten sich die Vorschläge der Teilnehmer*innen.

Vorschläge/Impulse

Zunächst hielten die Teilnehmer*innen fest, dass Bürger*innen wissen möchten, *was politisch erreicht wurde, aber auch, was nicht erreicht wurde, was nicht erreicht werden kann und warum*. Neben politischen Entscheidungsträger*innen gibt es eine Reihe weiterer Akteure, denen eine Informationsfunktion in der Gesellschaft zukommt. Hierzu zählten die Teilnehmer*innen den Bildungsbereich, die Medien und (im Lichte des gerade durchlebten Moot Court) auch Gerichte bzw. das Rechtssystem. Die Teilnehmer*innen unseres Projektes setzen dabei auf eine *ausgewogene Aufbereitung von Interessenkonflikten, Streitpunkten und Hintergründen durch Politik, Medien, Gerichte und Co*. Zielkonflikte sollten klar kommuniziert, Gründe für Entscheidungen transparent gemacht werden.

Den Teilnehmer*innen ist hierbei ein *kontinuierlicher Informationsfluss* wichtig. Vorschläge reichten von einer Benachrichtigung über Veränderungen via einen festen Nachrichtenslot bis hin zu automatischen Social Media Updates: erreichte Meilensteine, abgeschlossene Initiativen, aber auch Misserfolge sowie deren prognostizierte Auswirkungen sollten im Vordergrund stehen. Diskutiert wurde dabei auch die Frage, wie der *Impact von Maßnahmen* oder deren Fortschritt für Bürger*innen am ehesten *messbar* bzw. nachvollziehbar gemacht werden könnte. Ein Format-Vorschlag der Teilnehmer*innen: Mehrere zentrale Gesetze sollten über die Jahre begleitet werden (analog zu Fernsehsendungen mit Tierkindern, denen man beim Aufwachsen zusehen kann; zum Monitoring von Gesetzen siehe auch oben, These 5).

Um generell mehr Bürger*innen einfachen Zugang zu bestimmten Informationen zu verschaffen, schlugen die Teilnehmer*innen vor, Kriterien für

„*Pflichtinformationen*“ zu entwickeln. Informationskampagnen könnten sich dann explizit auf deren aktive Verbreitung konzentrieren. Als ein Kriterium wurde hier die *eigene Betroffenheit* genannt. Die Politik steht z.B. in der Verantwortung, Bürger*innen bei konkreten Gesetzesänderungen gezielter im Hinblick auf die eigene Betroffenheit zu informieren (Beispiel Heizungstausch). In diesem Zusammenhang sollten häufige Fragen und Antworten (FAQ) und Anlaufstellen, an die sich Bürger*innen bei weiterführenden Fragen wenden können, mit kommuniziert werden.

Um langfristig mehr Bürger*innen zu beteiligen, müsste beim Thema Information stärker die *Bringschuld des Staates, der Medien und der Gerichte* im Fokus stehen (vgl. auch Claus et al. (2013)). Hierfür müssten Regeln gesetzlich verankert werden. Für den Umweltbereich hatten die Teilnehmer*innen folgenden Vorschlag: Eine Übersicht über alle verfügbaren Umweltdaten sollte veröffentlicht werden. Diese sollte auch diejenigen Informationen enthalten, die bislang nur über einen Antrag auf Basis des Umweltinformationsgesetzes für Bürger*innen zugänglich sind. Generell sollten mehr Umweltinformationen direkt öffentlich zugänglich sein – gerade mit Blick auf die Digitalisierung ergeben sich hier enorme Möglichkeiten, diese Forderung kurzfristig umzusetzen. Die Antragskosten nach dem Umweltinformationsgesetz sollten zudem auf ein Minimum reduziert und Umweltinformationen generell aktiver verbreitet werden. Zu letztem Punkt gibt es auf Grundlage der Aarhus-Konvention, einem völkerrechtlichen Vertrag, bereits gesetzliche Regelungen im Umweltinformationsgesetz. § 10 zur Unterrichtung der Öffentlichkeit und § 11 zum Umweltzustandsbericht geben die aktuelle Gesetzeslage zur aktiven behördlichen Verbreitung von Informationen im Umweltbereich wieder (zu Voraussetzungen und Grenzen gemäß § 10 siehe Kümper (2011), S. 840 ff.; zu weiteren Vorschlägen zur Optimierung des Umweltinformationsgesetzes Stracke et al. (2020)).

These 11: Bei der Bereitstellung von Informationen sollte es klar erkennbare Abstufungen in der Detailtiefe geben.

Ausgangspunkt/Probleme

Die Teilnehmer*innen unseres Projektes offenbarten ein ambivalentes Verhältnis zum Thema Informationsbereitstellung. Einerseits nahmen sie eine „Informations-Flut“ wahr, die es teilweise schwierig mache, die für sich selbst relevantesten Informationen zu filtern. Andererseits empfanden die Teilnehmer*innen auch eine „Informations-Ebbe“, wenn es darum ging, einfach aufbereitete Informationen zu finden.

Gründe

Eine gelungene Bereitstellung von Informationen nimmt insbesondere den äußerst diversen Adressat*innenkreis und die unterschiedlichen Ressourcen der Adressat*innen (siehe oben, These 10) in den Blick. Damit verschiedene Bevölkerungsgruppen informativ „im Bilde“ bleiben und Anteil an öffentlichen Diskursen

nehmen, ist es wichtig, die Menge an Informationen und den Zugang zu Informationen möglichst vielfältig zu gestalten.

Vorschläge/Impulse

Nachdem die Teilnehmer*innen in einem ersten Schritt festhielten, welche Informationen generell zur Verfügung stehen sollten, befassten sie sich in einem zweiten Schritt mit der Frage, wie die Bereitstellung erfolgen könnte. Um möglichst viele Bürger*innen zu erreichen, wünschten sie sich zunächst eine *klar erkennbare Abstufung der Detailtiefe* der bereitgestellten Informationen. Auch der *sprachliche Schwierigkeitsgrad* sollte entsprechend variieren: Die wichtigsten Informationen (Pflichtinformationen) sollten knapp, gut verständlich und mit einer Variante in leichter Sprache auf der obersten Darstellungsebene angeordnet werden, gefolgt von einer *pyramidalen Aufbereitung*. Je tiefer man nach Informationen „gräbt“, desto detailreicher und wissenschaftlicher sollten diese aufbereitet sein. Dieses Konzept könnte sowohl im Print- als auch im Fernseh- und Social Media-Bereich angewendet werden.

Die Teilnehmer*innen machten außerdem eine *Vielzahl an Format-Vorschlägen* zur Informationsvermittlung über politische Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene, um Bürger*innen möglichst vielseitig informieren zu können.

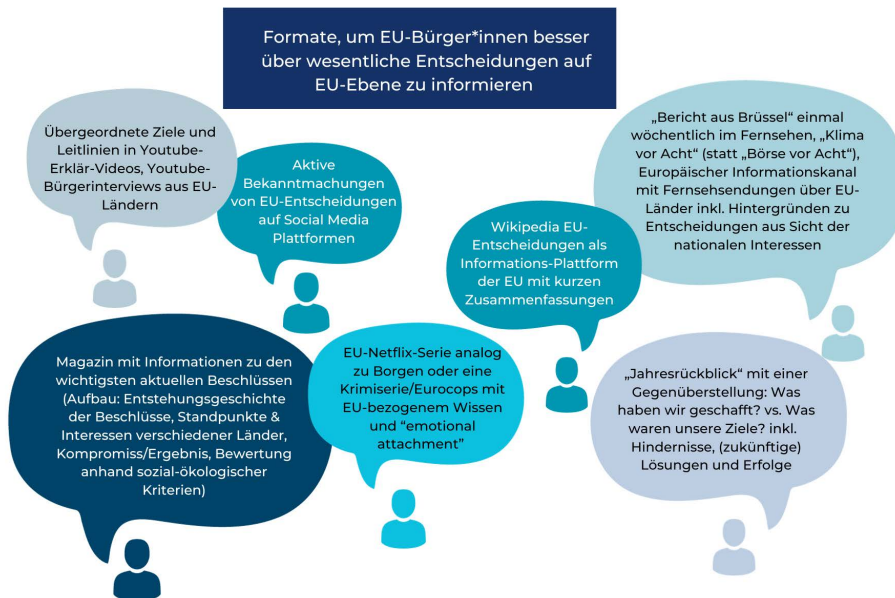


Abb. 3: Vorschläge der Teilnehmer*innen zu EU-Informationsformaten

Zum Teil existieren die genannten Formate bereits. Die Teilnehmer*innen unseres Projektes diskutierten daher die Frage, ob es nicht einer *unabhängigen Sammelstelle* mit leichtem Zugang für alle bedarf. Uneinig waren sie in der Frage, welche*r Akteur*in

diese Sammelstellenfunktion am ehesten ausüben könnte. Ebenso wie die Bundesregierung wurde der Medienbereich teilweise als zu parteiisch eingestuft. Die Teilnehmer*innen einigten sich für den Umweltbereich zum Schluss auf das Umweltbundesamt als Sammelstelle. Diese der Bundesregierung nachgelagerte Behörde sollte mit einem entsprechend hohen Budget für die Öffentlichkeitsarbeit ausgestattet werden. Ein weiterer, etwas schlanker Ansatz, um die oben genannten Formate zusammenzuführen, lautete, Informationen über Informationsquellen übersichtlich und verständlich für die Bevölkerung aufzubereiten.

These 12: In Bezug auf die Klimawende sollte mehr auf eine einheitliche politische Kommunikationsstrategie gesetzt werden.

Ausgangspunkt/ Probleme

Die Teilnehmer*innen unseres Projektes merkten im Lauf der Veranstaltungsreihe immer wieder an, dass ihnen eine *übergeordnete Klimawende-Erzählung* fehle. Klimaschutzziele auf der einen und Maßnahmen zu ihrer konkreten Umsetzung auf der anderen Seite würden nicht übereinstimmen.

Gründe

Akzeptanzsteigerung zum Großprojekt Klimawende hängt davon ab, ob die Rahmung glaubwürdig, nachvollziehbar und zielorientiert gestaltet wird. Gibt es dauerhaft keine Übereinstimmung zwischen internationalen Verpflichtungen, national beschlossenen Klimaschutzziele und konkretem Umsetzungs Handeln auch auf der lokalen Ebene, können Bürger*innen diese Dissonanz nicht überwinden (mehr hierzu bei Local Energy Consulting (2020), S. 37 ff.). Eine *Identifikation mit dem Großprojekt Klimawende* bleibt aus. Das gefährdet den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Ein kohärentes Narrativ ist zentral. Diese Uneindeutigkeit in der Klimawende-Erzählung liegt u.a. darin begründet, dass das *Level-Playing Field* der Klimawende durch äußerst *diverse Akteurskonstellationen* geprägt ist (vgl. oben, These 1). Hinzu kommt die *zunehmende technische Komplexität*: In Zukunft werden unsere energetischen Versorgungsstrukturen wesentlich diverser, fluider und dezentraler organisiert sein. Informationen hierüber werden daher einen höheren Grad an technischem *Know-how* voraussetzen bzw. dieses gleich mitliefern müssen. Dies lässt sich exemplarisch an der Diskussion zum Anteil der erneuerbaren Energien am deutschen Strommix und den weiteren Ausbauzielen verfolgen: Bei der Bevölkerung kommt insbesondere die Höhe des aktuellen Anteils an. Im Jahr 2021 lag dieser beispielsweise bei 45,7 % und wirkt somit bereits relativ „hoch“. Das Ausbautempo insgesamt scheint gut, da wir ja noch viele Jahre Zeit haben, klimaneutral zu werden. Allerdings werden in Zukunft durch die Elektrifizierung weiterer Sektoren, etwa durch den Einsatz von Wärmepumpen im Gebäudesektor und durch Elektrofahrzeuge im Verkehrssektor, wesentlich größere Mengen Strom benötigt (Sektorenkopplung). Das Ausbautempo der erneuerbaren Energien muss sich also nach diesen zukünftigen Bedarfen

richten. Gerade im Hinblick auf Akzeptanzfragen bei der Klimawende müsste dieser Zusammenhang klarer kommuniziert werden, indem die aktuellen Anteile der erneuerbaren Energien in den Sektoren Wärme und Verkehr stärker im Fokus stehen.

Vorschläge/Impulse

Es war schwer, eine Antwort auf die Frage zu finden, von welchem Akteur die Konvergenzaufgabe bei der Klimawende erfolgreich übernommen werden kann. Die Teilnehmer*innen sahen hier am ehesten die *Bundesregierung* in der Verantwortung, eine *aktive Informationsstrategie* zu verfolgen, die auf Konvergenz zwischen übergeordneten Zielen und konkreten Umsetzungsmaßnahmen ausgerichtet ist. Das Umweltbundesamt als nachgeordnete Behörde sollte die Bundesregierung auch in Fragen der Klimawende-Kommunikation gezielt unterstützen. Im Bundeshaushalt müsste ein entsprechend erhöhter Posten dafür vorgesehen werden.

Im Bereich der Klimawende ist es wichtig, die nationalen *Regelungen in den größeren Kontext* (Sustainable Development Goals (SDGs), Paris-Abkommen, Nationally Determined Contributions (NDCs), Green Deal) *einzuordnen*. Bezüglich der Verhandlungen auf europäischer Ebene wünschten sich die Teilnehmer*innen, dass es den Bürger*innen leichter gemacht wird, die unterschiedlichen Positionen den einzelnen EU-Institutionen und nationalen Verhandlungspartner*innen zuordnen zu können. Dadurch könnte dem Phänomen der Entscheidungs-*Black-Box* EU entgegengewirkt werden (siehe oben, These 1). Sinn und Zweck von Regelungen auf allen Ebenen müssten stärker erklärt und auf ihre Lösungsfähigkeit hin kommuniziert werden (vgl. oben, These 4). So müsste etwa gezielt kommuniziert werden, dass sich das Regelwerk rund um erneuerbare Technologien aufgrund ihrer Marktreife mit der Zeit ändern wird.

Die Teilnehmer*innen hoben zudem hervor, dass sie sich eine *möglichst stringente Kommunikation* wünschen. Bereits verabschiedete Ziele, etwa zum Ausstieg aus der Atomenergie sowie die Abkehr von fossilen Energieträgern, sollten demnach keine nennenswerte Rolle in der politischen Kommunikation der Bundesregierung über die Klimawende-Transformation mehr spielen. In der Wahrnehmung der Bürger*innen würden ansonsten diese „kommunikativen Störfeuer“ dominieren. Stattdessen müsste der Fokus der Klimawende-Kommunikation stärker auf den positiven Effekten für Bürger*innen und Kommunen liegen.

These 13: Bestehende Beteiligungsmöglichkeiten, etwa an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren, sollten stärker öffentlich bekanntgemacht werden.

Ausgangspunkt/Probleme

In unseren unterschiedlichen Diskussionsrunden im Rahmen der Projektveranstaltungen tauchten schnell Begriffe auf wie „Bürgerräte“ und „Referenden“. Zu

Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung gab es viele Gedanken und Ideen. Zugleich existierten jedoch *wenig Vorkenntnisse zu den bereits bestehenden Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung*, wie sie etwa das Bundesimmissionsschutzgesetz für die Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung (notwendig z.B. für die Errichtung eines Windparks) vorsieht. Auch die Aarhus-Konvention, Ursprung und Herzstück von Öffentlichkeitsbeteiligung (sowie Informationszugang und Zugang zu Gerichten) in Umweltangelegenheiten, war den wenigsten der Teilnehmer*innen unseres Projektes ein Begriff – und das, obwohl viele der Teilnehmer*innen umwelt- und klimapolitisches Interesse und Vorkenntnisse mitbrachten. So schlussfolgerte dann auch ein*e Teilnehmer*in, dass Bürger*innen häufig bereits mehr Zugangs- und Beteiligungsmöglichkeiten offenständen, als ihnen bewusst sei.

Gründe

Hinsichtlich der Ursachen lässt sich auf frühere Abschnitte verweisen. Die Beteiligungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz und dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen gesetzlichen Regelungen, die für juristische Laien nicht einfach zu verstehen sind (vgl. oben, These 4). Zudem gelangen die nötigen Informationen über bereits bestehende Beteiligungsmöglichkeiten nicht automatisch und verständlich (dazu Claus et al. (2013)) zu den Bürger*innen. Vielfach müssen diese erst selbst aktiv werden, um überhaupt von Beteiligungsmöglichkeiten zu erfahren.

Vorschläge/Impulse

Unter Weiterführung der bereits genannten Vorschläge (siehe oben, These 10) ließe sich auch hier eine *stärkere Bringschuld des Staates* formulieren. Bürger*innen haben das Recht, zu umweltrelevanten Entscheidungsverfahren informiert und an diesen beteiligt zu werden. Für eine wirksame Wahrnehmung der Beteiligungsrechte ist Grundvoraussetzung, sie zu kennen und über sie aufgeklärt zu werden.

Bürger*innenbeteiligung

These 14: Beteiligung muss so geplant sein, dass nicht nur die „üblichen Verdächtigen“ kommen.

Ausgangspunkt/Probleme

Bürger*innen wollen mitreden und sich beteiligen. Beteiligungsangebote werden aber vor allem von *Menschen mit höherem Bildungsgrad* und ausreichenden Ressourcen genutzt (Krick (2021); Rasmussen und Carroll (2014); vgl. oben, These 10). Eine ausgewogene Beteiligung aller (betroffenen) Menschen ist schwierig zu realisieren (zur Bedeutung der Beteiligungsformate auch Rademacher et al. (2020)). Obwohl

auch wir uns bemüht hatten, über verschiedene Strategien der Ansprache (Flyer, Social Media, Multiplikator*innen in der Stadt, Medienberichte) ein möglichst breites Teilnehmer*innenfeld für unser Projekt zu gewinnen, hatten die Teilnehmer*innen ein generell hohes Bildungsniveau. Außerdem hatten wir „Lücken“ in der Altersgruppe derer, die sich in der Mitte des Lebens befinden.

Gründe

Viele *Bürger*innen fühlen sich* von Teilnehmungsformaten *nicht angesprochen*. Teilweise mögen sie auch den Eindruck haben, dass sie ohnehin nichts bewirken können, oder die behandelten Themen interessieren sie nicht. Zudem *können sich viele Beteiligung nicht „leisten“*. Wer gerade Kinder großzieht und sich um eine Karriere kümmern muss, hat nicht noch Zeit für umfangreiche politische Beteiligung. Umgekehrt machen sich die Designer*innen von Teilnehmungsformaten nicht die nötigen Gedanken darüber, was sie eigentlich erreichen wollen und welche Gruppen sie mit welchem Ziel ansprechen wollen (Fink und Ruffing (2015); Fink und Ruffing (2019)).

Vorschläge/Impulse

Die erste Stellschraube betrifft die *Ansprache möglicher Teilnehmer*innen*: Wie erreicht man überhaupt einen Querschnitt der Bevölkerung/der Betroffenen? Hierzu betonten die Teilnehmer*innen unseres Projektes, dass ein *aktives Zugehen* des*der Initiator*in, wie z.B. der Kommune, *auf einzelne Bürger*innen* und eine *direkte Ansprache* wichtig sind. Dadurch wird vermittelt, dass die eigene Meinung zählt und jede*r etwas zu den Debatten beitragen kann. Denn viele Menschen fühlen sich von generellen Ankündigungen zu Teilnehmungsformaten nicht ohne weiteres angesprochen. Wenn dieser persönlichen Ansprache eine *repräsentative Auswahl* an Bürger*innen zugrunde liegt, kann der Teilnehmer*innenkreis diverser werden.

Weiterhin kann hilfreich sein, wenn bei der Bewerbung des Teilnehmungsformates ein *direkter Nutzen* der eigenen Teilnahme plastisch gemacht wird. Auf die *eigene Betroffenheit* kommt es ganz maßgeblich an (Krick (2021); Lindloff et al. (2017)). Sie kann primärer Treiber für eine Beteiligung sein und einen diversen Teilnehmer*innenkreis gewährleisten. Dies sollte bereits bei der Suche nach Teilnehmer*innen für ein Format mehr hervorgehoben werden, um auch Personen zu erreichen, die nicht aus einem generellen Antrieb heraus Interesse an einem Thema haben. Denn je abstrakter und damit weiter weg Themen und Entscheidungen von Bürger*innen sind, desto eher wird sich der Teilnehmer*innenkreis auf bestimmte, tendenziell bildungsnahe, politikinteressierte Gruppen beschränken. Vor diesem Hintergrund sollten Teilnehmungsformate aber auch nicht zu großskalig angelegt sein. In größeren Städten kann eine persönliche Betroffenheit vor allem noch bei Belangen des eigenen Quartiers bestehen.

Ein weiterer Vorschlag war es, *Beteiligungsformate an bestehende Zusammenschlüsse*, wie beispielsweise Vereine, *anzudocken* und über diese bekannt zu machen. Wie bereits oben bei der Frage der Kompromisse (These 1) argumentiert: Vereine sind die

Schule der Demokratie. So kann der*die Initiator*in in bereits bestehende Netzwerke vordringen und diese nutzen und muss nicht erst mühsam ein neues Netzwerk mit entsprechender Infrastruktur (wie Verteilern und regelmäßigen Treffen) aufbauen. Zugleich können, wenn erst einige vom Mitmachen überzeugt sind, schnell weitere Interessierte gewonnen werden. Je nach Zusammenschluss besteht auch bereits eine durchaus diverse Gruppe an Personen.

Ein anderer Vorschlag, wie sich langfristig mehr Personen für die Teilnahme an Beteiligungsformaten gewinnen ließen, betrifft die Einführung von *Beteiligungsformaten in den unterschiedlichen Schul(form)en*. Auf diese Weise lassen sich ganz unterschiedliche Kinder und Jugendliche erreichen. Es kann vermittelt werden, dass jede*r bei solchen Formaten partizipieren kann. Die Beteiligung kann gleichsam zu etwas Alltäglichem werden (siehe oben, These 1). Außerdem kann die Motivation gestärkt werden, Verantwortung für die Gemeinschaft zu übernehmen.

Die zweite Stellschraube handelt von *Fragen der Vereinbarkeit*. Diese betreffen nicht nur, aber insbesondere die Gewinnung der auch in unserem Projekt unterrepräsentierten mittleren Altersgruppe.

Wichtig ist ein konkreter *Zeitplan*, der es Interessierten ermöglicht, den erforderlichen eigenen Aufwand klar einschätzen zu können. Nicht zu vernachlässigen sind außerdem *materielle Anreize* zur Teilnahme, wie eine Verpflegung während Beteiligungsformaten oder auch eine Vergütung im Sinne einer Aufwandsentschädigung.



Abb. 4: Vorschläge der Teilnehmer*innen zur leichteren Integration von Beteiligungsformaten in den Alltag

These 15: Beteiligung muss gut moderiert werden, damit die Teilnehmer*innen dabeibleiben und sich erneut engagieren.

Ausgangspunkt/Probleme

Teilnehmer*innen an Beteiligungsformaten bleiben nicht automatisch dabei. Auch bei unserem Projekt reduzierte sich die Teilnehmer*innenzahl – trotz einer engen Betreuung und (positiv hervorgehobener) Verpflegung – von 29 Teilnehmer*innen bei Projektbeginn auf 24 am Projektende. Mit Blick auf den enormen Zeitaufwand, den die Teilnehmer*innen auf sich nahmen, ist diese Zahl durchaus positiv zu bewerten. Eine gelungene Beteiligungserfahrung ist ebenfalls zentral für das *weitere Engagement* von Bürger*innen. Bleibt diese aus, kann das dazu führen, dass sich Bürger*innen nicht erneut beteiligen.

Gründe

Beteiligung ist ressourcenintensiv. Das gilt vor allem für Formate, die aus mehreren Veranstaltungen bestehen. Bürger*innen zahlen also einen Preis für ihr Engagement. Bleibt eine Gegenleistung aus, kann dies dazu führen, dass sie „aussteigen“.

Vorschläge/Impulse

Es sollte besonderer Wert auf die Faktoren gelegt werden, die dazu führen, dass die Teilnehmer*innen ihre Beteiligung als *positive Erfahrung* wahrnehmen. Dies kann ihre Motivation steigern, dabei zu bleiben und sich erneut zu beteiligen.

Dafür ist ganz grundsätzlich eine *angenehme Atmosphäre* wichtig, in der sich alle Teilnehmer*innen wohlfühlen. Hierzu kann eine *gleichberechtigte Teilhabe* maßgeblich beitragen. Die *Spielregeln der respektvollen Zusammenarbeit* sollten bereits zu Beginn erläutert werden. Selbst wenn es gelungen ist, viele Menschen für ein Beteiligungsformat zu gewinnen, bedeutet das noch nicht, dass alle von sich aus gleichermaßen mitmachen. Es mag Menschen geben, die stiller sind, weniger gern in einer Gruppe ihre Meinung sagen, etc. Die Teilnehmer*innen unseres Projektes hoben daher die Rolle einer *guten Moderation* hervor, die solche Unterschiede zwischen den Teilnehmer*innen erkennt und versucht, sie durch angemessene Methoden der Gesprächsführung auszugleichen. Diese Moderation kann auch durch künstliche Intelligenz unterstützt werden: An der Universität Göttingen gibt es mit dem *Deliberation Laboratory*⁵ ein Forschungsprojekt, das untersucht, wie künstliche Intelligenz z.B. Beiträge einer Diskussion zusammenfassen kann oder interveniert, wenn eine Diskussion droht „aus dem Ruder zu laufen“. Die direkte Ansprache jedes*jeder Einzelnen ist nicht nur während, sondern auch zwischen den Veranstaltungen wichtig. Wenn alle gemeinsam auf ein Ziel hinarbeiten, kann ein motivierendes *Gruppengefühl* entstehen. Auch das *Knüpfen interessanter sozialer Kontakte* mit den anderen Teil-

⁵ S. <https://delab.uni-goettingen.de/de/> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).

nehmer*innen kann als solches motivierend sein. Hierfür sollte entsprechend Raum eingeplant werden.

Wichtig ist, den Teilnehmer*innen *Wertschätzung* entgegenzubringen. Wenn sich beispielsweise *Expert*innen* die Zeit nehmen, bestimmte Themen genauer zu erläutern und für Rückfragen und Diskussionen zur Verfügung stehen, vermittelt dies Anerkennung für die von den Teilnehmer*innen selbst aufgewendeten Ressourcen. Darüber hinaus steigert die Zusammenarbeit mit *Expert*innen* die Chancen der Realisierbarkeit der erarbeiteten Vorschläge (siehe unten, These 17).

Die Teilnehmer*innen sprachen sich dafür aus, Beteiligungsformate grundsätzlich *evaluieren* zu lassen, um aus den Erfahrungen für weitere Verfahren zu lernen.



Abb. 5: Vorschläge für wertschätzende Maßnahmen im Rahmen von Beteiligungsformaten

These 16: Thematisch „enge“ Beteiligung zieht Teilnehmer*innen besonders an. Sie muss aber in das große Ganze integriert werden.

Ausgangspunkt/Probleme

Bestimmte Themen motivieren besonders zur Beteiligung – viele Menschen haben ein Thema, das sie interessiert. Die Frage ist aber: Wie kann man bei thematisch „eng“ zugeschnittenen Beteiligungsformaten sicherstellen, dass sich die verschiedenen Beteiligungsforen wieder zu einem großen Ganzen zusammenfügen?

Gründe

Klimaschutz, Migration, Verkehr – jede*r hat *eigene „Herzenthemen“*. Andere Themen sind dagegen weniger wichtig. Das ist auch ganz verständlich. Viele Menschen möchten sich bevorzugt zu einzelnen Fragen beteiligen, z.B. zu einem konkreten

Vorhaben zum Ausbau erneuerbarer Energien. Dies zeigen meist monothematisch ausgerichtete soziale Bewegungen (siehe oben, These 3). Der enge Blick auf lediglich ein Thema und Problemlösungen für Einzelfragen kann aber dazu führen, dass es zu *Spannungen mit anderen Themen* kommt und zu *Widersprüchen zwischen Lösungsansätzen* aus den unterschiedlichen Perspektiven. Das zeigt beispielhaft der Konflikt zwischen Klimaschutz im Sinne des Ausbaus erneuerbarer Energien einerseits und Arten-, insbesondere Vogelschutz, andererseits.

Hinzu kommt, dass auf den *unterschiedlichen Ebenen* (Welt, EU, Bund, Land, Kommune) unterschiedliche Perspektiven eingenommen werden. Zahlreiche kommunale Beteiligungsformate wenden sich z.B. gegen Windkraft vor Ort, aber bundesweite Umfragen zeigen, dass die Bürger*innen eine schnellere Energiewende wollen (Reusswig et al (2016)). Sozialwissenschaftliche Forschung hat auch herausgearbeitet, dass Menschen in Stadt und Land sehr unterschiedlich auf die Energiewende blicken (Zilles und Marg (2022)). Wie vereinbart man diese disparaten Ergebnisse?

Vorschläge/Impulse

Jede Form der Beteiligung kann und muss die *Querverbindungen zu anderen Themen* aufzeigen. Wir haben am Beispiel Klimawende veranschaulicht, wie viele unterschiedliche Perspektiven und Interessen betroffen sind, wodurch das *Verständnis* für schwerfälligere, längere Verfahren *gesteigert* werden konnte.

Es muss auch nicht auf jeder Ebene des *Mehrebenensystems* die gleiche *Beteiligungstiefe* geben. Die Teilnehmer*innen unseres Projektes waren der Ansicht, dass z.B. Beteiligung auf EU-Ebene für Unionsbürger*innen vor allem bedeutet, gut über die Positionen, den Verlauf von Verhandlungen und deren Ergebnisse sowie die Auswirkungen von politischen Entscheidungen informiert zu werden. Bei der Entscheidungsfindung auf kommunaler Ebene forderten die Teilnehmer*innen dagegen verstärkt konkrete Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten. Diese steigern zum einen die Akzeptanz der jeweiligen politischen Anliegen und tragen zum anderen insgesamt zum Entstehen einer mündigen Bürgerschaft bei (siehe oben, These 1).

These 17: Beteiligung sollte Wirkungen zeigen.

Ausgangspunkt/Probleme

Aus Sicht der Teilnehmer*innen unseres Projektes bleibt Beteiligung oft wirkungslos (so auch Claus et al. (2013); Krick (2021)). Dies führt wiederum zu *Frustration* und *verringert die Motivation zu (weiterer) Beteiligung*. Die Teilnehmer*innen machten deutlich, dass die tatsächlichen Einflussnahmemöglichkeiten bestimmten, in welchem Maße Beteiligungsmöglichkeiten genutzt würden.

Gründe

Vielfach sind Verfahren der Entscheidungsfindung verfassungsrechtlich oder gesetzlich so normiert, dass eine *Bindung* der verantwortlichen Akteure an Vorschläge aus Beteiligungsverfahren *rechtlich nicht vorgesehen* ist (zur Verknüpfung von gesetzlich vorgesehenen Verfahren mit Bürgerbeteiligungsverfahren Frey (2021); Rademacher et al (2020)). Eine ungleiche Repräsentation aller Bürger*innen in Beteiligungsprozessen verstärkt zudem *legitimatorische Bedenken* an der schlichten Übernahme von Beteiligungsergebnissen (Radtke und Schaal (2018); Roth (2016)). Darüber hinaus können die von Bürger*innen erarbeiteten *Vorschläge tatsächlich oder rechtlich schwer oder gar nicht realisierbar* sein (vgl. auch Claus et al. (2013)).

Vorschläge/Impulse

Die Teilnehmer*innen unseres Projektes sprachen sich dafür aus, die *konkreten Einflussmöglichkeiten* einer Beteiligung *vorab klar zu kommunizieren*. Wenn Bürger*innen von vornherein wissen, welchen Einfluss sie durch ihr Engagement nehmen können und welche Grenzen existieren, kann dies Frustration verhindern. Außerdem wünschen sich die Teilnehmer*innen über den gesamten Verlauf eines Beteiligungsformats hinweg vollständige *Transparenz* im Umgang mit ihrem Input (vgl. auch Claus et al. (2013)). Dies betrifft insbesondere das konkrete Ergebnis. Sie wollen grundsätzlich wissen, was sie konkret bewirken können. Sofern die Ergebnisse ihrer Beteiligung keine (gesetzlich vorzusehende) *Bindungswirkung* für die finale Entscheidung haben, wünschen sie sich eine aussagekräftige *Begründung*, warum Vorschläge nicht umgesetzt werden konnten und/oder wurden.

Um die Legitimität von Beteiligungsergebnissen zu stärken, ist es wiederum wesentlich, einen *möglichst repräsentativen Teilnehmer*innenkreis* zu gewinnen (siehe oben, These 14). Um die tatsächliche und rechtliche Realisierbarkeit ihrer Vorschläge sichern zu können, plädierten die Teilnehmer*innen zudem für *Beteiligungsformate, bei denen von Beginn an Bürger*innen mit Expert*innen zusammenarbeiten*.

Auch in diesem Kontext sei noch einmal der Wunsch der Teilnehmer*innen angemerkt, Beteiligungsformate grundsätzlich zu *evaluieren* (siehe oben, These 15) und in diesem Rahmen maßgeblich die Teilnehmer*innen nach ihren Erfahrungen zu fragen.

These 18: Nicht-diskursive Beteiligungsformate können zur Energiewende einen wichtigen Beitrag leisten.

Ausgangspunkt/Probleme

In öffentlichen Diskussionen ist oft die Vermutung zu hören, dass diskursive Bürger*innenbeteiligung die Energiewende verlangsamt.

Gründe

Beteiligungsverfahren sind immer in einem Dilemma gefangen. Auf der einen Seite brauchen Beteiligungsverfahren *Zeit*, und Zeit ist im Kampf gegen den Klimawandel ein knappes Gut. Auf der anderen Seite scheint es ohne Beteiligung aber auch keine Akzeptanz zu geben. Gerade auf lokaler Ebene ist das Beteiligungsbedürfnis groß, wenn Projekte der Energiewende wie Stromtrassen oder Windparks unmittelbar vor der eigenen Haustür entstehen. Und eine frühzeitige Beteiligung kann durchaus auch Planungen verbessern und damit eine reibungslosere Umsetzung großer Vorhaben gewährleisten (Rademacher et al (2020)), was wiederum zu Zeitersparnis führen kann (zu unterschiedlichen Einschätzungen siehe Claus et al. (2013), S. 31). Allerdings sollten in einer weiteren Perspektive auch nicht-diskursive Beteiligungsformate in den Blick genommen werden.

Vorschläge/Impulse

Positiv bewerteten die Teilnehmer*innen unseres Projektes zum Beispiel beim Ausbau der erneuerbaren Energien eine klar und transparent organisierte *finanzielle Beteiligung von Bürger*innen und Kommunen*. Auf diese Weise kann ein Problem angegangen werden, das in rein diskursiven Beteiligungsformaten nicht bearbeitet werden kann: die *Verteilungsgerechtigkeit*. Diejenigen, die die Lasten der Energiewende tragen, werden möglicherweise auch in gut moderierten und institutionell transparenten diskursiven Beteiligungsverfahren ihre ablehnende Haltung nicht ändern. Warum sollten sie auch? Sie tragen ja häufig die Lasten, ohne eine Gegenleistung zu erhalten. Wenn aber eine Kommune oder sogar einzelne Bürger*innen finanziell von der Energiewende profitieren, dann steht den Lasten auch ein Gewinn gegenüber, der die individuelle Kalkulation verändert. Das *Bürger- und Gemeindebeteiligungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern* fanden die Teilnehmer*innen vor diesem Hintergrund ein sehr attraktives Modell. Das enthebt die Politik nicht von der Notwendigkeit, *die Energiewende als kollektive Aufgabe gut zu erklären* und in eine kommunikative Gesamtstrategie einzubinden (siehe oben, These 12). Finanzielle Beteiligung kann aber einen Baustein zur Akzeptanzschaffung darstellen (vgl. Britz (2023), S. 69, unter Bezugnahme auf BVerfG, NVwZ 2022, 861 ff.).

Zitierte Literatur

- Almond, G. A. & Verba, S. (1963): *The civic culture*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Beaucamp, G. (2011): Verständlichkeit und Bestimmtheit – Zwei Welten? *Rechtstheorie*, 42, 21–62.
- Bier, W. & Bick, U. (2023): Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich. *NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 42, 457–462.

- Britz, G. (2023): Verfassungsrechtliches Klimaschutzgebot in den Kommunen. *NdsVBl – Niedersächsische Verwaltungsblätter*, 30, 65–69.
- Claus, F. & Hampe, J. & Hinzke, L. & Lühr, K. & Paust, A. & Renkamp, A. & Versteyl, A. (2013): Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.).
- Deppenheuer, O. (2014): Sprache und Stil der Gesetze. In: Kluth, W. & Krings, G. (Hrsg.), *Gesetzgebung*, Heidelberg: C.F. Müller, 137–158.
- De Wilde, P. & Zürn, M. (2012): Can the Politicization of European Integration be Reversed? *JCMS – Journal of Common Market Studies*, 50, 137–153.
- Esaïasson, P. et al. (2016): Reconsidering the Role of Procedures for Decision Acceptance. *British Journal of Political Science*, 49, 291–314.
- Fink, S. & Ruffing, E. (2015): Legitimation durch Verwaltungsverfahren? Was sich die Politik von Konsultationen beim Stromnetzausbau verspricht. *dms – der moderne staat*, 8, 253–272.
- Fink, S. & Ruffing, E. (2019): Legitimation durch Kopplung legitimatorischer Arenen. In: Thiele, A. (Hrsg.), *Legitimität in unsicheren Zeiten*. Tübingen: Mohr Siebeck, 195–220.
- Follesdal, A. & Hix, S. (2006): Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *JCMS – Journal of Common Market Studies*, 44, 533–562.
- Frey, M. (2021): Möglichkeiten der rechtlichen Verknüpfung von informellen Beteiligungsverfahren und deren Ergebnisse in Verwaltungsverfahren. *VR – Verwaltungsrundschau*, 67, 76-81, 109–115.
- Gran, A. (2023): Rechtsbildung als Allgemeinbildung. *JR – Juristische Rundschau*, 1–7.
- Hamann, H. (2021): Der Blinde Fleck der deutschen Rechtswissenschaft – Zur digitalen Verfügbarkeit instanzgerichtlicher Rechtsprechung. *JZ – Juristenzeitung*, 76, 656–665.
- Herberger, M. (2021): Elektronisches Register für Sachverständigengutachten, *ZRP – Zeitschrift für Rechtspolitik*, 54, 157–159.
- Höfling, W. & Engels, A. (2014): Parlamentarische Eigenkontrolle als Ausdruck von Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten. In: Kluth, W. & Krings, G. (Hrsg.), *Gesetzgebung*, Heidelberg: C.F. Müller, 851–870.
- Kahl, W. (2014): Gesetzesfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung. In: Kluth, W. & Krings, G. (Hrsg.), *Gesetzgebung*, Heidelberg: C.F. Müller, 309–331.
- Krick, E. (2021): Demokratisierung durch Partizipation? Die Mehrebenenbeteiligung an der Endlagersuche in Deutschland. *PVS – Politische Vierteljahresschrift*, 62, 281-306.

- Kümper, B. & Wittmann, A. (2011): Voraussetzungen und Grenzen der aktiven behördlichen Verbreitung von Umweltinformationen gemäß § 10 UIG. NuR – Natur und Recht, 33, 840–848.
- Lindloff, K. et al. (2017): Regionale Betroffenheit in informellen Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten. *dms – der moderne staat*, 10, 89–115.
- Local Energy Consulting (2020): Akzeptanz und lokale Teilhabe in der Energiewende. Handlungsempfehlungen für eine umfassende Akzeptanzpolitik. Impuls im Auftrag von Agora Energiewende.
- Putnam, R. D. (2001): *Bowling alone*, New York: Simon & Schuster.
- Rademacher, L. & Lintemeier, K. & Kretschmer, H. (2020): Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten als Herausforderung für Politik und Verwaltung. In: Kocks, K. & Knorre, S. & Kocks, J. N. (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung – Verwaltung in der Öffentlichkeit*. Wiesbaden: Springer VS, 165–184.
- Radtke, J. & Schaal, G. S. (2018): Die Energiewende in Deutschland. Versuch einer demokratietheoretischen Systematisierung. In: Holstenkamp, L. & Radtke, J. (Hrsg.), *Handbuch Energiewende und Partizipation*. Wiesbaden: Springer VS, 143–155.
- Rasmussen, A. & Carroll, B. (2014): Determinants of Upper-class Dominance in the Heavenly Chorus: Lessons from European Commission Online Consultations. *British Journal of Political Science*, 44, 445–459.
- Reusswig, F. et al. (2016): Against the wind: Local opposition to the German Energiewende. *Utilities Policy*, 41, 214–227.
- Roth, R. (2016): Mehr Beteiligung bedeutet weniger Demokratie. Ein unlösbares politisches Paradoxon in der aktuellen Beteiligungsdebatte?. In: Glaab, M. (Hrsg.), *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 59–74.
- Schneider, H. (2002): *Gesetzgebung*, Heidelberg: C.F. Müller.
- Schwerdtfeger, A. (2010): *Der Deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schwerdtfeger, A. (2017): *Krisengesetzgebung*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Stracke, K. et al. (2020): Evaluation des Umweltinformationsgesetzes (UIG) – Analyse der Anwendung der Regelungen des UIG und Erschließung von Optimierungspotentialen für einen ungehinderten und einfachen Zugang zu Umweltinformationen. In: *Umweltbundesamt* (Hrsg.).
- Weckerling-Wilhelm, D. (2014): Zu den Anforderungen der Rechtsförmlichkeit. In: Kluth, W. & Krings, G. (Hrsg.), *Gesetzgebung*, Heidelberg: C.F. Müller, 247–277.
- Weiler, J. H. H. (1995): Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision. *European Law Journal*, 1, 219–258.

Zilles, J. & Marg, S. (2022): Protest and Polarisation in the Context of Energy Transition and Climate Policy in Germany: Mindsets and Collective Identities. *German Politics*, 1–22.

EU-Simulationen als Element der Bürger*innenbeteiligung

Simon Fink, Laura Krug, Paul Borck, Svenja Leifheit, Patrick Marquardt, Emelie Siepert & Leah Strobel

Die Europäische Union (EU) erscheint ihren Bürger*innen oft als fernes, undurchschaubares System. Dies hat verschiedene Gründe: Das Fehlen genuin europäischer Parteien und einer europäischen Öffentlichkeit, komplexe Entscheidungsmechanismen und eine oft verwirrende Verflechtung mit nationalen politischen und administrativen Arenen erschweren es Bürger*innen, zur EU ein ähnliches Verhältnis aufzubauen wie zu nationalen politischen Systemen.

Dieser Beitrag argumentiert, dass Simulationen europäischer Entscheidungsprozesse es ermöglichen, Bürger*innen die EU näher zu bringen und Verständnis dafür zu wecken, warum europäische Entscheidungen oft lange Zeit benötigen und Kompromisse darstellen.

Der Beitrag ist in fünf Abschnitte gegliedert. Abschnitt 1 skizziert die Diskussion über das demokratische Defizit der EU und die mangelnde Unterstützung der Bürger*innen für die EU. Abschnitt 2 argumentiert, dass EU-Simulationen dazu dienen können, die Bürger*innen wahrgenommene „Ferne“ zur EU abzubauen. Abschnitt 3 schildert die im Rahmen des „Politik und Recht erleben“-Projektes durchgeführte EU-Simulation, die Teilnehmer*innengruppe, das Thema und den institutionellen Rahmen der Simulation. Abschnitt 4 stellt die aus der Simulation gezogenen empirischen Erkenntnisse vor. Dazu greift der Abschnitt auf Vorher-Nachher-Befragungen sowie auf Interviews und Reflexionsgespräche mit den Teilnehmer*innen zurück. Abschnitt 5 zieht ein Fazit.

Die EU als fernes Wesen

Kaum eine akademische oder journalistische Diskussion der EU kommt ohne den Verweis aus, dass den Bürger*innen die EU ein fernes Wesen ist. Viele Studien auf der Basis von Umfragedaten zeigen wenig Unterstützung für die EU (De Wilde & Zürn, 2012, S. 149) und nur gering ausgeprägte europäische Identitäten (Fligstein, Polyakova & Sandholtz, 2012). Diese Bürger*innenferne hat mehrere Gründe.

Erstens gibt es keinen europäischen demos (Weiler, 1995; Cederman, 2001), keine europäische Öffentlichkeit, die genuin europäische Fragen europaweit debatiert und auf diese Weise europäische Entscheidungen diskursiv legitimieren könnte. Zwar wird in jüngster Zeit diskutiert, ob gerade die zahlreichen Krisen der EU und die Politisierung europäischer Themen ein positives Zeichen sind (De Wilde & Zürn, 2012; Risse, 2014; De Bruycker, 2019) – wenn über die EU gestritten wird, kann sich auch eine europäische Öffentlichkeit entwickeln. Dennoch sind wesentliche Elemente einer demokratischen Öffentlichkeit immer noch stark national determiniert: Europawahlen sind immer noch „Nebenwahlen“, sowohl aus der Sicht der *Wähler*innen*, die diese Wahlen dazu nutzen, ihre Regierungen zuhause abzustrafen (Reif & Schmitt, 1980), als auch aus Sicht der *Parteien*, die weniger in die Wahlkämpfe investieren, kaum echte „europäische“ Programme schreiben (Brunsbach, John & Werner, 2012; Bartels, 2023) und weiterhin stark nationale Kampagnen zu nationalen Themen organisieren (Braun & Schwarzbözl, 2019; Eugster et al., 2021). Und auch in den *Medien* werden Europawahlen weniger intensiv behandelt als Bundestags- oder Landtagswahlen (Wilke & Leidecker, 2013).

Zweitens ist der europäische Entscheidungsprozess aus Sicht der Bürger*innen nur schwer zu durchschauen. Die nationalen Kategorien von Parlament und Regierung sind auf Europäisches Parlament, Europäische Kommission und Ministerrat nicht ohne weiteres zu übertragen (Follesdal & Hix, 2006, S. 536). Das Mitentscheidungsverfahren ist komplex und langwierig (Håge & Naurin, 2013). Der Versuch, es durch Trilogie zu beschleunigen, führt dazu, dass die Öffentlichkeit noch weniger nachvollziehen kann, welche Positionen die europäischen Parteien und die Mitgliedstaaten vertreten (Brandsma, 2015; Roger, 2017).

Drittens ist die Arbeitsteilung zwischen Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen den Bürger*innen von außen nicht immer klar, umso mehr, als nationale Regierungen gerne „blame shifting“ betreiben und versuchen, unpopuläre Entscheidungen auf die europäische Ebene abzuwälzen (Novak, 2013; Heinkelmann-Wild & Zangl, 2020). Aber nicht nur in der Gesetzgebung, auch in der Umsetzung europäischer Gesetze sind nationale Regierungen und europäische Behörden oftmals stark verflochten (Trondal & Peters, 2013; Ruffing, 2015), so dass von außen schwer zu erkennen ist, welcher Ebene Erfolge oder Misserfolge zuzurechnen sind.

In der Summe machen es all diese Gründe schwierig für Bürger*innen, sich ein klares Bild und klare Präferenzen über die EU, ihre Institutionen und ihre Policies zu bilden: „citizens cannot understand the EU, and so will never be able to assess and regard it as a democratic system writ large, nor to identify with it.“ (Follesdal &

Hix, 2006, S. 536). Viele dieser Gründe wurden auch von den Teilnehmer*innen unserer EU-Simulation bei einem Vorbereitungstreffen genannt (s. Thesen 10 – 12 des Impulspapiers in diesem Sammelband).

EU-Simulationen als Mittel der Annäherung an die EU

Wenn die Problemdiagnose lautet, dass viele Bürger*innen die EU als fern und undurchschaubar erleben, könnte eine Lösung sein, ihnen die EU mittels Politiksimulationen nahezubringen.

Simulationen europäischer Politikprozesse gibt es in der Hochschullehre viele (Guasti, Muno & Niemann, 2015). Oft wird die Entscheidung im Ministerrat simuliert (Zeff, 2003; Galatas, 2006; Kaunert, 2009), mitunter die Arbeitsweise des Europäischen Parlamentes (EP) (Jozwiak, 2013; Oberle et al., 2020) oder der Europäischen Kommission (Giacomello, 2012) und in einigen Simulationen wird das komplette ordentliche Gesetzgebungsverfahren dargestellt (Fink, 2015; Fink, 2017).

In der Hochschullehre sind Simulationen beliebt, weil sie gleich mehrere Vorteile haben: Die Steigerung von Motivation und Interesse an einem Thema, die Förderung von kritischem und komplexem Denken sowie das *perspective taking*, also die Möglichkeit, die Welt aus dem Blickwinkel anderer Akteur*innen wahrzunehmen.

Der *erste* Punkt ist relativ unstrittig. Fast alle Autor*innen betonen die *motivationalen Effekte* von interaktiven Lehrformen. Die Lernenden werden auf eine für sie neue und spannende, weil wettbewerbsorientierte Weise an ein Thema herangeführt; dies führt in einem zweiten Schritt zu mehr Interesse am Thema und zu mehr Beteiligung. Zusätzlich wird vermutet, dass all diese Faktoren auch zu einem besseren Gruppenklima beitragen (Wheeler, 2006; Werning Rivera & Thomas Simons, 2008).

Außerdem wird *zweitens* argumentiert, dass interaktive Formen zu einem *tieferen Verständnis von komplexen Konzepten* und zu kritischem Denken anleiten können (Dougherty, 2003; Baranowski, 2006; Ives & Obenchain, 2006). Interaktive Formen vermitteln nicht nur Fakten, sondern vor allem die kritische Bewertung von diesen sowie die Umsetzung der Analyse in Handlungen. Kernargument ist hier, dass ein einfaches Memorieren von Fakten und Regeln die Teilnehmer*innen vielleicht noch durch die Eröffnungsrunde von Simulationen bringt, dass sie aber ab dann ständig neue Informationen verarbeiten und ihre Strategien kritisch hinterfragen und anpassen müssen, um Erfolg zu haben (Dougherty, 2003).

Auf jeden Fall können *drittens* interaktive Formen dazu führen, *dass die Teilnehmer*innen andere Perspektiven einnehmen* (Jones, 2008; Werning Rivera & Thomas Simons, 2008; Baylouny, 2009). Dies kann zwar auch durch Schilderungen geschehen, aber ebenso hier gilt die sozialpsychologische Erkenntnis, dass *perspective taking* dadurch gefördert wird, dass man sich tatsächlich „in die Schuhe eines anderen“ begeben muss.

Empirische Studien zeigen, dass – wenn die Simulationen gut designt sind – verschiedene Lerneffekte eintreten können, die die EU „näher“ an Bürger*innen heranbringen. Damit ist nicht gemeint, dass die Teilnehmer*innen nach einer Simulation positivere Einstellungen gegenüber der EU haben oder gar eine europäische Identität ausbilden – hier ist die Empirie äußerst mager (Rünz, 2015). Allerdings ist gut bestätigt, dass Teilnehmer*innen von EU-Simulationen die Komplexität europäischer Verhandlungsprozesse besser verstehen (Brunazzo & Settembri, 2012), besser wissen, wie europäische Entscheidungen zustande kommen (Galatas, 2006), sie ein besseres Verständnis dafür entwickeln, welchen Zwängen Akteur*innen in der EU unterworfen sind (Jones & Bursens, 2015) und wie sie interagieren (Lohmann, 2019). Oberle et al. zeigen auch, dass EU-Simulationen die Einschätzung von Schüler*innen darüber verändern, wie responsiv die EU auf ihre Bürger*innen ist (Oberle et al., 2020).

In der Summe könnten daher EU-Simulationen dazu führen, dass Menschen die EU nicht mehr so „fern“ erscheint. Teilnehmer*innen von EU-Simulationen könnten weiterhin kritisch gegenüber dem Policy-Output der EU sein, könnten ihre Prozesse für nicht ausreichend demokratisch halten oder ihre Institutionen für reformbedürftig – aber sie würden zumindest verstehen, welchen Zwängen und Logiken das Policymaking in der EU folgt, und warum die Institutionen so sind, wie sie sind.

Die Simulation der Verhandlungen zur Lastenteilungsverordnung

Im Rahmen des vom niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur geförderten Projektes „Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten“ haben wir eine EU-Simulation gestaltet, die genau jenes *perspective taking* ermöglichen soll, das in der Literatur als möglicher, positiver Effekt von Simulationen genannt wird. Neben der EU-Simulation haben die Teilnehmer*innen des Projektes zudem in Gerichtssimulation die Rollen von Beklagten, Kläger*innen und Richter*innen in einem Verfahren über die Errichtung einer Windenergieanlage übernommen (siehe den Beitrag von Schwerdtfeger & Berg in diesem Band, S. 67 ff.).

Übergeordnetes Ziel des Projektes war es, die Teilnehmer*innen Vorschläge entwickeln zu lassen, wie Bürger*innenbeteiligung im Bereich der Energie- und Klimawende künftig besser gestaltet werden kann. Um aber fundiertere Einschätzungen und Vorschläge zu bekommen, sollten die Teilnehmer*innen zunächst einmal andere Perspektiven einnehmen – eben die Perspektiven von Politiker*innen in der EU, oder von Beteiligten eines Gerichtsverfahrens.

Der Teilnehmer*innenkreis sollte dabei so divers wie möglich gestaltet sein. Aufgrund einer sehr variablen Ansprachestrategie – die neben einer Projektwebsite auch Flyer, die Ansprache von Multiplikator*innen und Medienbeiträge enthielt – konnten wir diesem Ziel näherkommen und verfügten somit für die Simulationen

über ein recht diverses Teilnehmer*innenfeld (siehe den Beitrag von Berg & Krug in diesem Band, S. 81 ff.).

Mit der so gewonnenen Gruppe simulierten wir die Verhandlungen über die *Lastenteilungsverordnung* (Verordnung (EU) 2018/842) im Ministerrat. Diese legt für die EU-Mitgliedstaaten nationale Emissionsreduktionsziele für die Sektoren Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfall und einige Energie- und Industrieanlagen fest. Die Lastenteilungsverordnung ist der Versuch der EU, den CO₂-Ausstoß aller Mitgliedstaaten auf effiziente und faire Weise in den genannten Sektoren im Zeitraum von 2021 bis 2030 zu senken. Effizient heißt dabei: Die Kosten der CO₂-Reduktion sollten möglichst gering sein, günstigere Maßnahmen sollten eher ergriffen werden als teure Maßnahmen. Fair heißt dabei: Einige Mitgliedstaaten sind ökonomisch besser aufgestellt als andere, ihnen sollte die Reduktion von CO₂ leichter fallen und sie sollten daher ambitioniertere Ziele erhalten.

Die Lastenteilungsverordnung ist die Nachfolgerin der Lastenteilungsentscheidung (European Parliament and Council of the European Union, 2009). Diese enthielt bereits die Grundlogik, die auch der Verordnung von 2018 zugrundeliegt: Die Mitgliedstaaten erhielten verbindliche Reduktionsziele für den Zeitraum von 2013 bis 2020, basierend auf den Emissionen von 2005. Diese Ziele wurden nach den ökonomischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten gestaffelt, „reiche“ Mitgliedstaaten wie Dänemark mussten bis 2020 ca. 20% im Vergleich zu 2005 reduzieren, „arme“ Mitgliedstaaten durften dagegen sogar ihre Emissionen im Vergleich zu 2005 steigern. In der Summe wollte die EU 20% CO₂ einsparen.

Die Teilnehmer*innen bekamen *vier strittige Themenfelder* präsentiert, über die sie als Umweltminister*innen der Mitgliedstaaten verhandeln sollten. Diese waren der DEU-Datensammlung entnommen (Thomson et al., 2012; Arregui & Perarnaud, 2022) und spiegelten daher die realen Positionen der Mitgliedsstaaten wider: Im Rahmen des DEU-Projektes hatten Forschende Interviews mit den Verhandler*innen auf europäischer Ebene geführt und ermittelt, welche Streitpunkte bei europäischen Rechtsakten die wichtigsten waren und welche Positionen die einzelnen Mitgliedstaaten, die Kommission und das EP zu ihnen jeweils eingenommen hatten.

Den Teilnehmer*innen wurde in den Unterlagen auch deutlich kommuniziert, dass sie keine fiktive Situation durchspielen, sondern wissenschaftlich fundiert „echte“ Länderpositionen vertreten, und man am Ende abgleichen kann, wie sich „ihre“ Verordnung im Vergleich zum echten Verhandlungsergebnis darstellt.

Die vier Streitpunkte bezogen sich auf die Frage, welche Flexibilitäten die Mitgliedstaaten bei der Reduktion von CO₂ haben, ob sie beispielsweise erstens ihren CO₂-Ausstoß im Bereich der Lastenteilungsverordnung mit den CO₂-Zertifikaten des Emissionshandels und zweitens mit der Aufforstung von Wäldern oder der Renaturierung von Mooren verrechnen können. Die beiden übrigen Streitpunkte betrafen den möglichen Zugriff auf eine sogenannte Sicherheitsreserve für ökonomisch schwächere Mitgliedsstaaten sowie den Starttermin für den Reduktionspfad.

Bei allen Streitpunkten konnten die möglichen Positionen auf einem Kontinuum von 0 (~ die klimafreundlichste Position) bis 100 (~ die Position, die noch

am meisten CO₂-Ausstoß ermöglicht) eingetragen werden. Zudem konnten die Teilnehmer*innen anhand einer Farbskala erkennen, wie wichtig der einzelne Streitpunkt für ihre Verhandlungsposition war. Durch diese Zuordnung von Rot (~ wichtiger Streitpunkt) bis Grün (~ unwichtiger Streitpunkt) konnten die Teilnehmer*innen somit gut einschätzen, bei welchem Thema sie eher kompromissbereit sein können und bei welchem Thema sie auf ihrer Position beharren sollten. Dieser Möglichkeits- und Verhandlungsraum bot den Teilnehmer*innen über die Verhandlung hinweg Orientierung.

Die Teilnehmer*innen bekamen die Positionen ihres Landes in Form eines *Rollenprofils*. In diesem Profil waren die Positionen zu den einzelnen Streitpunkten eingetragen (siehe Abb. 1), aber auch einige Erläuterungen im Fließtextformat zu ihrer neuen Persönlichkeit und der Position ihres Landes, um das Einfinden in die neue Rolle zu erleichtern (siehe Abb. 2). Diese Erläuterungen wurden von uns zu den jeweiligen Positionen, Ländern und Parteien passend angefertigt. Auch die Ratspräsidentschaft wurde von einer Teilnehmerin übernommen.

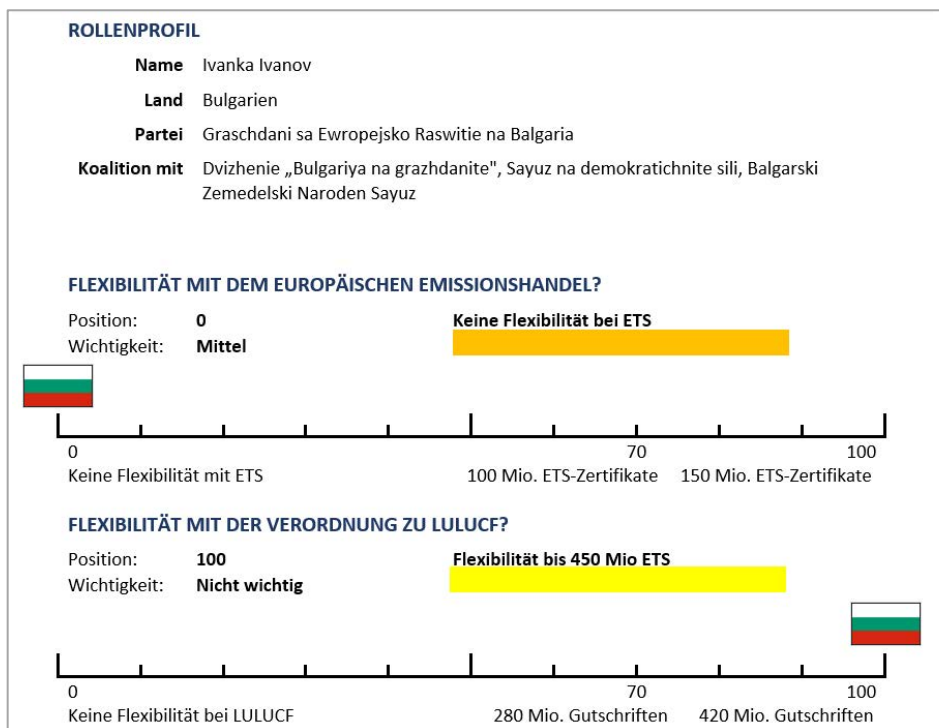


Abb. 1: Ausschnitt aus dem Rollenprofil von Bulgarien (Positionen des Landes)

PERSÖNLICHKEIT:

Ivanka Ivanov studierte Englische Philologie in Sofia. In der Öffentlichkeit wirkt sie sehr zurückhaltend und zuvorkommend. Im Hintergrund hat sie es jedoch faustdick hinter den Ohren, nur so konnte sie in der von Männern dominierten Politik erfolgreich werden. Sie gilt als Realistin und verfolgt keine politischen Leuchtturmprojekte oder Illusionen. Sie ist überzeugte Europäerin.

ZIELE:

Die bulgarische Wirtschaft ist gerade dabei, nach der Wende zu voller Kraft zu wachsen. Dabei hat Bulgarien seine Emissionen (durch den Niedergang der Industrie) seitdem sehr stark reduziert, mehr als jeder andere Staat der Union. Wenn es nun darum geht, dass die gesamte Union ihre Emissionen weiter reduziert, müssen diese Lasten fair verteilt werden. Das heißt, diesmal müssen die reichen westlichen Staaten die Mehrheit der Lasten tragen. Sie sollen nicht ihre Emissionen in den nicht-ETS-Sektoren mit den ETS-Emissionen verrechnen können. Aber Staaten mit großem Forstsektor, wie Bulgarien, sollten entlastet werden. Überlegen Sie sich also, wer in einer ähnlichen Situation sein könnte, um sich gemeinsam besser Gehör verschaffen zu können.

Abb. 2: Ausschnitt aus dem Rollenprofil von Bulgarien (Charakterisierung der Person)

In den Hintergrunddokumenten sowie einführenden Einheiten wurden die Themen der Verordnung, die Institutionen der EU sowie die Logik des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens den Teilnehmer*innen in einfacher Form vermittelt.

Dem Original entsprechend, begann die Simulation mit dem Einbringen des Kommissionsvorschlages durch die Spielleitung sowie den Ergebnissen der ersten Lesung des Europäischen Parlamentes, ebenfalls verkörpert durch die Spielleitung. Die Teilnehmer*innen begannen also als Ratsmitglieder mit der ersten Lesung des Ministerrates und mussten einen gemeinsamen Standpunkt finden.

In anderthalb Tagen intensiver Verhandlungen gelang es den Teilnehmer*innen einen gemeinsamen Standpunkt des Ministerrates zu erarbeiten; nachdem das EP in seiner zweiten Lesung noch kleinere Änderungen vorgeschlagen hatte, konnte auch eine fertige Verordnung angenommen werden.

Wie in Tab. 1 zu sehen ist, liegt das Göttinger Simulationsergebnis relativ nah an der tatsächlichen Verordnung. Ein wesentlicher Unterschied ist aber, dass die Teilnehmer*innen nur zu einer Einigung kommen konnten, indem sie großzügige Versprechungen für einen Übergangsfonds machten, der den ärmeren Ländern die CO₂-Einsparung erleichtern sollte – relativ ähnlich dem Just Transition Fund (Leppänen & Lieferink, 2022).

Tab. 1: Verhandlungsergebnisse der EU-Simulation

Thema	Kommissionsvorschlag	Simulation Göttingen	Echte Verordnung
Flexibilität mit Emissionshandel	Bis zu 100 Mio. t CO ₂ flexibel zwischen Emissionshandel und Effort Sharing	Bis zu 80 Mio. t CO ₂ flexibel zwischen Emissionshandel und Effort Sharing	Bis zu 100 Mio. t CO ₂ flexibel zwischen Emissionshandel und Effort Sharing
Flexibilität mit LULUCF	Bis zu 280 Mio. t CO ₂ flexibel zwischen LULUCF und Effort Sharing	Bis zu 300 Mio. t CO ₂ flexibel zwischen LULUCF und Effort Sharing	Bis zu 280 Mio. t CO ₂ flexibel zwischen LULUCF und Effort Sharing
Sicherheitsreserve	Keine Sicherheitsreserve	Sicherheitsreserve bis zu 150 Mio. t CO ₂ für Mitgliedsstaaten, die vorher gute Reduktionen erreicht haben und deren GDP unter dem EU-Durchschnitt liegt.	Sicherheitsreserve bis zu 150 Mio. Tonnen CO ₂ für Mitgliedsstaaten, die vorher gute Reduktionen erreicht haben und deren GDP unter dem EU-Durchschnitt liegt
Startpunkt des Reduktionspfades	Der Reduktionspfad startet Januar 2020	Der Reduktionspfad startet Mitte 2020	Der Reduktionspfad startet Mai 2019
Fonds		500 Mrd. für Klimaschutz, getragen von den reichen Ländern	

Die EU als nicht mehr ganz so fernes Wesen? Empirische Erkenntnisse

Aus den Beobachtungen und Befragungen der Teilnehmer*innen können wir einige Folgerungen über die Wahrnehmung der EU unter der Bevölkerung und der Rolle von EU-Simulationen bei der Veränderung dieser Wahrnehmung ziehen. Jeweils vor und nach der Simulation haben die Teilnehmer*innen Fragebögen mit identischen oder sehr ähnlichen Fragen ausgefüllt. Die Bögen setzen sich aus geschlossenen Fragen mit einer 5-Punkt-Likert-Skala und offenen schreibgestützten Fragen zusammen.

Dabei ist klar, dass unsere Ergebnisse nicht generalisierbar sind: Die Teilnehmer*innen sind freiwillig dabei gewesen. Sie waren bereit, mehrere Wochenenden für das Projekt zu opfern, und wurden dafür nicht bezahlt. Auch aus den Anmelde-daten wissen wir, dass sie sich überdurchschnittlich stark für Politik und das konkrete Thema Klimawandel interessieren. Da die Befragungen außerdem an unterschiedlichen Terminen stattfanden, kam es zu kleinen Variationen im Teilnehmer*innenfeld.

Als erste Erkenntnis können wir festhalten, dass unsere Teilnehmer*innen die EU wichtig für die Klimawende finden, die konkreten Entscheidungen finden sie aber nicht adäquat (Abb. 3). Die Unterschiede der Zustimmung zu den beiden Aussagen sind bemerkenswert: 60% der Teilnehmer*innen stimmen „voll zu“, dass die Klimakrise nur mithilfe der EU gelöst werden kann. Gemeinsam mit denjenigen, die der Aussage „eher zustimmen“, ergibt sich eine große Mehrheit von 90%. Dagegen stimmen nur 20% „eher zu“ (volle Zustimmung gibt es gar nicht), wenn es darum geht, ob die in der EU gefundenen Kompromisse die beste Lösung sind.

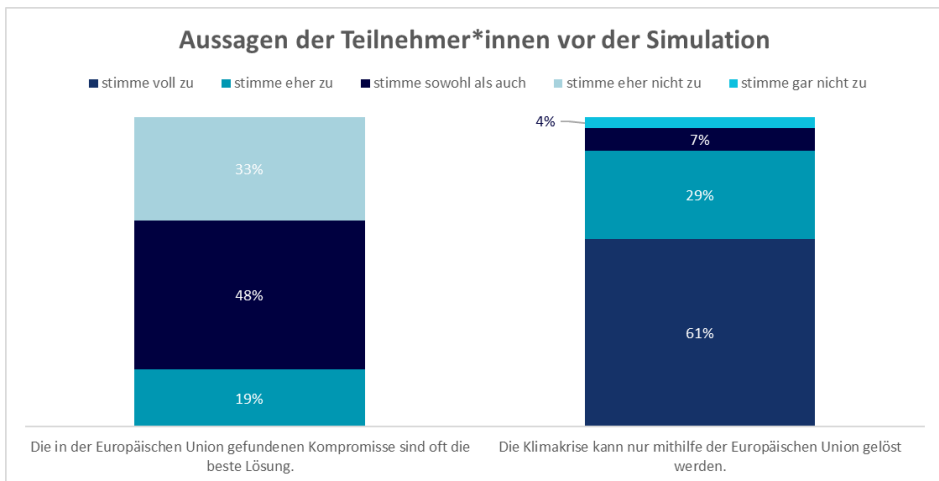


Abb. 3: Aussagen der Teilnehmer*innen zur EU vor der Simulation ($n=28$)

Diese Diskrepanz zeigt sich auch in den verbalen Statements der Teilnehmer*innen. Wir hatten die Teilnehmer*innen vor der Simulation gebeten, per Kartenabfrage Stichworte zu nennen, die ihnen zu der EU einfallen. Die Stichworte waren dabei überwiegend negativ, und bezogen sich auf die *Schwierigkeit und Schwerfälligkeit der Kompromissfindung* („Minimalkompromiss, langwierige Verfahren in der Gesetzgebung, Einstimmigkeit als Hemmschuh, hohe Komplexität, Schwerfälligkeit“), die *Bürger*innenferne und Unübersichtlichkeit* („unübersichtliche Interessen, schwer durchschaubar, so weit weg, wenig Transparenz“) und die wahrgenommene *Machtlosigkeit* („viel reden um ‚nichts‘, mehr Reden als Handeln“). Die wenigen positiven Stichworte bezogen sich vor allem auf den Wert des *gemeinsamen Handelns der EU in der Welt* („gemeinsam mehr Gehör finden in der Welt, gemeinsame Stärke, Gemeinschaft“).

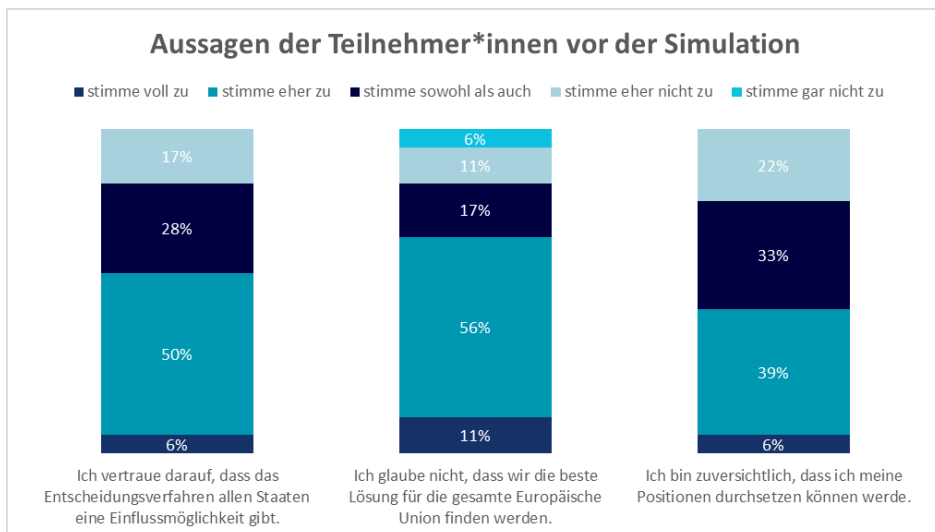


Abb. 4: Aussagen der Teilnehmer*innen zur EU vor der Simulation (n = 18)

Als zweite Erkenntnis können wir festhalten, dass die Teilnehmer*innen *ein sehr ambivalentes Verhältnis zu den Kompromissen* in der EU haben, die aus der Notwendigkeit der Vereinbarung sehr unterschiedlicher Länderinteressen stammen. Unmittelbar vor der Simulation befragten wir die Teilnehmer*innen, wie sie ihre Erfolgsaussichten als Minister*innen einschätzen (Abb. 4). Interessant ist hier die Kombination der Antworten: Über die Hälfte der Teilnehmer*innen vertraut darauf, dass das Entscheidungsverfahren allen Staaten eine Einflussmöglichkeit gibt, knapp unter die Hälfte ist zuversichtlich, dass sie ihre Positionen durchsetzen werden können. Nach einer Logik des Kompromisses folgerichtig stimmen dann auch über 60% der Teilnehmer*innen der Aussage zu, dass vermutlich nicht die beste Lösung für die gesamte Europäische Union gefunden werden kann. Mit anderen Worten: Aus der

Kombination der individuellen Präferenzdurchsetzung der Mitgliedstaaten entsteht eine suboptimale Lösung.

Dritte Erkenntnis ist, dass die Dynamik der Simulation *einige Phänomene erzeugte, die auch in der echten EU beobachtbar sind*: So war es auffallend, wie schnell die Teilnehmer*innen ihre Rolle als Minister*innen verinnerlichten und *wertschätzend miteinander kommunizierten*. Wendungen wie „Danke für Ihren Beitrag, ich verstehe die Positionen Ihres Landes etc.“ waren häufig zu hören. Zwar war die große Konsenskultur im Ministerrat (Novak, 2013) in der Vorbereitung kurz angesprochen worden, doch die schnelle Umsetzung überraschte. Besonders verhandlungstaktisch gingen die Teilnehmer*innen nicht vor, bereits in den Eingangsstatements legten viele ihre gesamten Karten auf den Tisch, strategische Extremspositionen waren selten zu beobachten. Möglicherweise ist dies darauf zurückzuführen, dass die ersten Teilnehmer*innen in der Runde der Eingangsstatements ihre Position gleich transparent machten und dies entsprechend eine Eigendynamik entfaltete.

Sehr deutlich war, dass die Teilnehmer*innen schnell merkten, dass *differenzierte Integration* (Holzinger & Schimmelfennig, 2012) *oder differenzierte Implementation* (Fink & Ruffing, 2017) eine mögliche Problemlösung sein könnte. Schon von den ersten Verhandlungsrunden an kamen immer wieder Vorschläge, gestaffelte Lösungen und Ausnahmen für einzelne Länder(gruppen) zu finden. Z.B. machte sich der Teilnehmer, der Rumänien spielte, für ein späteres CO₂-Reduktionsdatum für Osteuropa stark. Umgekehrt kam häufig das Argument, dass es ja keinem Land verwehrt sei, als Vorreiter schnelleren Klimaschutz zu betreiben.

Vierte Erkenntnis ist, dass die Teilnehmer*innen *nach der Simulation zwar immer noch ein ambivalentes, aber möglicherweise etwas weniger negatives Bild von Kompromissen in der EU haben*. In der Reflektion und Evaluation der Simulation wurde deutlich, dass die Teilnehmer*innen auch nach der Simulation die Problemlösungs- und Einigungsfähigkeit der EU als gering einschätzten. Aufschlussreich ist hier der Vorher-Nachher-Vergleich (vgl. Abb. 3 mit Abb. 5). Während vor der Simulation 20% der Befragten der Aussage „Die in der Europäischen Union gefundenen Kompromisse sind oft die beste Lösung“ zustimmten und 30% *nicht* zustimmten, blieb der Prozentsatz der Zustimmungen gleich. Der Prozentsatz der Nicht-Zustimmungen sank aber nach der Simulation auf 15%. Stattdessen wurde die teils-teils-Kategorie deutlich größer. Im Ergebnis haben die Teilnehmer*innen nach Durchleben der Verhandlungen ein zumindest ambivalenteres Verhältnis zu den Kompromissen, die in der EU gefunden werden. Die Sichtweise auf die Aussage, dass die Klimakrise nur mit Hilfe der EU gelöst werden kann, ist nahezu gleich geblieben.

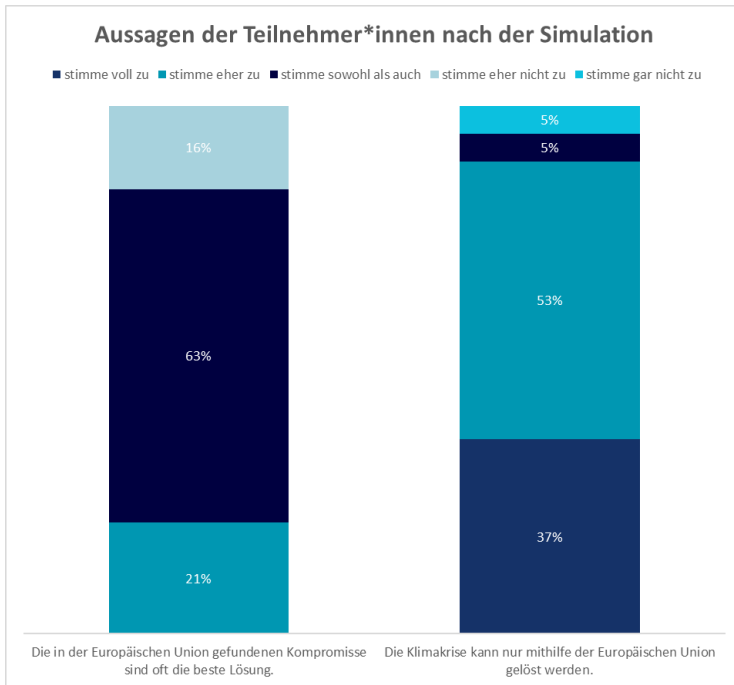


Abb. 5: Aussagen der Teilnehmer*innen zur EU nach der Simulation ($n = 19$)

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang auch der Vorher-Nachher-Vergleich der Aussagen zur Präferenzdurchsetzung und zu dem in der Simulation gefundenen Kompromiss (vgl. Abb. 4 mit Abb. 6). Das Vertrauen darauf, dass das Entscheidungsverfahren allen Staaten Einflussmöglichkeit gibt, ist ungefähr gleich geblieben, auch der Vergleich Zuversicht, die eigene Position durchzusetzen, – tatsächliche Positionsdurchsetzung zeigt kaum Veränderung. Etwas anders sieht die Lage für die Einschätzung des Kompromisses aus: Vor der Simulation sagten über 65% der Teilnehmer*innen, dass sie nicht glauben, die beste Lösung für die gesamte EU zu finden; nach der Simulation sagten nur noch 50%, dass sie nicht die beste Lösung für die gesamte EU gefunden haben.

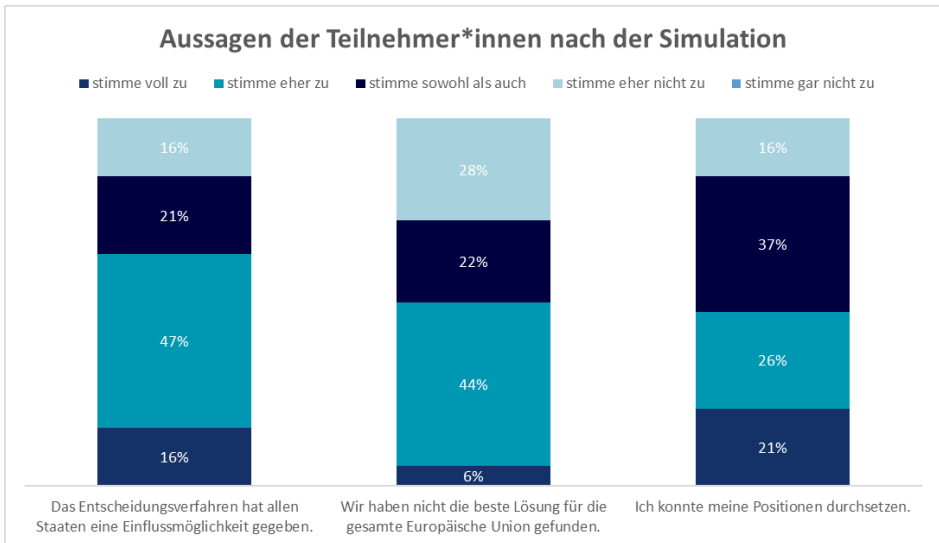


Abb. 6: Aussagen der Teilnehmer*innen zur EU nach der Simulation (n = 19)

Die Veränderung interpretieren wir als eine zwar ambivalente, aber dennoch etwas positivere Einschätzung der in der EU machbaren Kompromisse. Diese Einschätzung spiegelt sich auch in den verbalen Kommentaren in den Freitextfragen wider. Dort hatten wir gefragt „Das Wichtigste, das ich über den Rat der Europäischen Union gelernt habe, ist...“ und „Hat sich Ihr Bild vom Rat der Europäischen Union durch die Simulation geändert? Wenn ja, wie?“. Viele der Kommentare auf diese beiden Fragen bezogen sich auf die Kompromissfindung, teilweise positiv („Das es doch ganz gut möglich ist, Lösungen/Kompromisse zu finden“, „Selbst ein suboptimaler Kompromiss als einheitliche Festlegung zielführend ist“, „Die Wichtigkeit des Konsens: Es wird nicht nur die minimal nötige Mehrheit gesucht“, „Mehr Verständnis für Prozess der Kompromissfindung“), teilweise negativ („Das das eigentliche Thema Klimaschutz hinter den einzelnen Länderinteressen verschwindet/aus dem Blick gerät“, „Kompromiss bedeutet in diesem Fall, dass alle Ausnahmen erhalten, die für das Gesamtziel nicht das Beste sind“) und teilweise eben ambivalent („Nationale vs. Gesamtinteressen – dauerhaftes Spannungsfeld“, „Ich habe eine etwas genauere Vorstellung von den Schwierigkeiten der Kompromissbildung bekommen und warum der beste Kompromiss eigentlich niemanden zufrieden stellt.“). In der Summe können wir festhalten, dass die Teilnahme an der EU-Simulation bei den Teilnehmer*innen unseres Projektes etwas mehr Verständnis für die Rolle der EU als Kompromissmaschine geweckt hat.

Ausblick: Neue Zielgruppen für EU-Simulationen als innovatives Format der Bürger*innenbeteiligung

Um Europäische Bürger*innen und „ihre“ EU näher zusammenzubringen braucht es innovative Bildungsformate, die die komplexen Entscheidungsmechanismen erklären. Besonders eindrücklich kann dies über die Teilnahme an EU-Simulationen erfolgen. Unsere EU-Simulation bot den Bürger*innen die Möglichkeit, eine unbekannte Rolle einzunehmen und unterschiedliche Interessen zu vertreten. Die Teilnehmer*innen konnten die komplexen Verhandlungsprozesse in der EU hautnah erleben und durch aktive Teilnahme die Dynamik und die Herausforderungen bei der Suche nach Kompromissen am eigenen Leib erfahren. Dies führte zu einem tieferen Verständnis für die Bedeutung von Kompromissen in einer Gemeinschaft von 27 Mitgliedstaaten.

Die Teilnahme an Simulationen europäischer Entscheidungsprozesse kann zudem die Wahrnehmung der eigenen Bedürfnisse von Bürger*innen gegenüber „ihrer“ EU neu beleben bzw. das Nachdenken hierüber anregen. So hatten die Teilnehmer*innen im Nachgang eine sehr eindeutige Perspektive dazu entwickelt, wie sie sich eine gelungene Beteiligung von Bürger*innen auf EU-Ebene vorstellen: Während sie den Wunsch nach direkten Beteiligungsformaten vor allem auf der kommunalen Ebene verorteten, wünschten sie sich eine stärkere informative Teilhabe auf europäischer Ebene und entwarfen hierzu im Nachgang zur Simulations-sitzung konkrete Vorschläge (s. Thesen 10 – 12 des Impulspapiers in diesem Sammelband).

In der Forschung ist der positive Lern-Effekt von EU-Simulationen bereits untersucht worden (Guasti et al., 2015; Oberle et al., 2020). Ob EU-Simulationen darüber hinaus einen positiven Einfluss auf die europäische Identität der Teilnehmer*innen bzw. ihre politische Unterstützung der EU haben, wird weiterhin zu analysieren sein (Rünz, 2015). Hierfür ist es zentral, das Format EU-Simulation aus seiner „universitären Ecke“ herauszuholen und für ein diverseres Teilnehmer*innenfeld nutzbar zu machen.

Bislang wurden EU-Simulationen vor allem im Hochschul-Kontext eingesetzt. Die Teilnahme beruht in diesem Rahmen insofern auf Freiwilligkeit, dass Student*innen sich die Veranstaltung auf freiwilliger Basis aus dem Veranstaltungskatalog herausuchen. Allerdings erhalten sie für ihre Teilnahme eine Gegenleistung in Form von Credit-Punkten. Bei der EU-Simulation mit Göttinger Bürger*innen konnten wir dagegen nicht auf diese Art des Anreizes setzen. Als didaktisch besonders sinnvoll erwies sich daher, einen Rechtsakt verhandeln zu lassen, der a) thematisch viele Bürger*innen interessiert bzw. es für sie einfach macht, eine Brücke zur eigenen Betroffenheit herzustellen, und der b) eine starke Verbindung zu Gegenwart und Zukunft aufweist. Dass wir eine europäische Klimaschutz-Verordnung ins Zentrum der Simulation rückten, die ganz aktuelle Problemfelder im Gebäude-, Verkehrs- und Landwirtschaftssektor adressiert, hat möglicherweise dazu beigetragen, dass die Teilnehmer*innen die komplexen Streitpunkte auf ihre eigene

Lebenswirklichkeit herunter brechen konnten und so intensive Diskussionen bei den Verhandlungen zustande kamen.

Allerdings war auch bei unserer Simulation mit Göttinger Bürger*innen ersichtlich, dass vor allem bildungsnahe Bürger*innen an der Veranstaltungsreihe teilnahmen. Um einen diverseren Teilnehmer*innenkreis anzusprechen, ist es sinnvoll, ein EU-Simulationsformat zu entwickeln, das einen vergleichsweise niedrigschwelligen Ansatz verfolgt. Dies könnte beispielweise die Auswahl eines möglichst einfachen Rechtaktes und seine Darstellung in einfacher Sprache, die Reduzierung der zu verhandelnden Streitpunkte (insofern noch ausreichend Verhandlungsmasse gegeben ist) sowie die Anzahl der möglichen Verhandlungsrunden betreffen. Ein entsprechend auch zeitlich reduziertes Format könnte den Zugang für weitere Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichen Vorerfahrungen erleichtern (zu diverseren Ansprache-Vorschlägen allgemein: siehe Beitrag von Berg und Krug in diesem Band, S. 81 ff.).

EU-Simulationen sind für Bürger*innen eine innovative Möglichkeit, ihrer EU „nahe“ zu kommen – jenseits von offiziellen Beteiligungsformaten, die in ihrer Ausführung auf europäischer Ebene schwierig zu gestalten sind und deren Ergebnisse häufig genug keinen tatsächlichen Einfluss auf die politischen Prozesse in der EU haben (Kohler-Koch & Quittkat, 2011). Die EU-Simulation unter Göttinger Bürger*innen hat gezeigt, dass insbesondere das spielerische Element einer Simulation dazu führen kann, dass Bürger*innen den Wissensaufbau nicht als Last, sondern tatsächlich als abwechslungsreiche Entdeckungsreise erleben. Diesen positiven Effekt von Simulationen gilt es bei der Erschließung neuer Zielgruppen zu nutzen.

Literatur

- Arregui, J. & Perarnaud, C. (2022): A new dataset on legislative decision-making in the European Union: the DEU III dataset. *Journal of European Public Policy*, 29, 12–22.
- Baranowski, M. (2006): Single Session Simulations: The Effectiveness of Short Congressional Simulations in Introductory American Government Classes. *Journal of Political Science Education*, 2, 33–49.
- Bartels, J.-E. (2023): Are European Elections Second-Order Elections for Everyone? *Swiss Political Science Review*, 1–20 (early view).
- Baylouny, A. M. (2009): Seeing Other Sides: Nongame Simulations and Alternative Perspectives of Middle East Conflict. *Journal of Political Science Education*, 5, 214–232.
- Brandtsma, G. J. (2015): Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking. *European Union Politics*, 16, 300–319.

- Braun, D. & Schwarzbözl, T. (2019): Put in the spotlight or largely ignored? Emphasis on the Spitzenkandidaten by political parties in their online campaigns for European elections. *Journal of European Public Policy*, 26, 428–445.
- Brunazzo, M. & Settembri, P. (2012): *Experiencing the European Union: Learning how EU negotiations work through simulation games*, Soveria Manelli: Rubbettino Editore.
- Brunsbach, S., John, S. & Werner, A. (2012): The Supply Side of Second-Order Elections: Comparing German National and European Election Manifestos. *German Politics*, 21, 91–115.
- Cederman, L.-E. (2001): Nationalism and Bounded Integration: What it Would Take to Construct a European Demos. *European Journal of International Relations*, 7, 139–174.
- De Bruycker, I. (2019): Democratically deficient, yet responsive? How politicization facilitates responsiveness in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 1–19.
- De Wilde, P. & Zürn, M. (2012): Can the Politicization of European Integration be Reversed? *JCMS -Journal of Common Market Studies*, 50, 137–153.
- Dougherty, B. K. (2003): Byzantine Politics: Using Simulations to Make Sense of the Middle East. *PS: Political Science and Politics*, 36, 239–244.
- Eugster, B., Jalali, C., Maier, M., Bathelt, S., Leidecker-Sandmann, M., Adam, S., Negrine, R. & Demertzis, N. (2021): When do European election campaigns become about Europe? *West European Politics*, 44, 1425–1454.
- European Parliament & Council of the European Union (2009): Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020.
- Fink, S. (2015): 36 different chocolate directives. How does the setting influence negotiation outcomes and dynamics in an EU simulation? *European Political Science*, 14, 241–253.
- Fink, S. (2017): 36 verschiedene Schokoladenrichtlinien: Der Einfluss von Kontextvariablen auf die Verhandlungsergebnisse in EU-Simulationen. In Muno, W., Niemann, A. & Guasti, P. (Hrsg.). *Europa spielerisch erlernen. Didaktische Überlegungen und Praxisbeispiele zu EU-Simulationen* (89–107). Frankfurt: Springer VS.
- Fink, S. & Ruffing, E. (2017): The differentiated implementation of European participation rules in energy infrastructure planning. Why does the German participation regime exceed European requirements? *European Policy Analysis*, 3, 274–294.

- Fligstein, N., Polyakova, A. & Sandholtz, W. (2012): European Integration, Nationalism and European Identity. *Jcms-Journal of Common Market Studies*, 50, 106–122.
- Follesdal, A. & Hix, S. (2006): Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 44, 533–562.
- Galatas, S. E. (2006): A Simulation of the Council of the European Union: Assessment of the Impact on Student Learning. *PS: Political Science and Politics*, 39, 147–151.
- Giacomello, G. (2012): In Brussels: Teaching Policy-Making in the EU. *European Political Science*, 11, 378–393.
- Guasti, P., Munro, W. & Niemann, A. (2015): Introduction – EU Simulations as a Multi-dimensional Resource: From Teaching and Learning Tool to Research Instrument. *European Political Science*, 14, 205–217.
- Häge, F. M. & Naurin, D. (2013): The effect of codecision on Council decision-making: informalization, politicization and power. *Journal of European Public Policy*, 20, 953–971.
- Heinkelmann-Wild, T. & Zangl, B. (2020): Multilevel blame games: Blame-shifting in the European Union. *Governance*, 33, 953–969.
- Holzinger, K. & Schimmelfennig, F. (2012): Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data. *Journal of European Public Policy*, 19, 292–305.
- Ives, B. & Obenchain, K. (2006): Experiential education in the classroom and academic outcomes: For those who want it all. *Journal of Experiential Education*, 29, 61–77.
- Jones, R. (2008): Evaluating a Cross-Continent EU Simulation. *Journal of Political Science Education*, 4, 404–434.
- Jones, R. & Bursens, P. (2015): the effects of active learning environments: how simulations trigger affective learning. *European Political Science*, 14, 254–265.
- Jozwiak, J. (2013): ‘Vegetate’ and Greece: Teaching the EU through Simulations. *European Political Science*, 12, 215–230.
- Kaunert, C. (2009): The European Union Simulation: From Problem-Based Learning (PBL) to Student Interest. *European Political Science*, 8, 254–265.
- Kohler-Koch, B. & Quitkat, C. (2011): *Die Entzauberung partizipativer Demokratie: zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance*, Frankfurt am Main [u.a.]: Campus-Verlag.
- Leppänen, T. & Lieferink, D. (2022): Agenda-setting, policy formulation, and the EU institutional context: The case of the Just Transition Fund. *European Policy Analysis*, 8, 51–67.

- Lohmann, R. (2019): Effects of Simulation-Based Learning and One Way to Analyze Them. *Journal of Political Science Education*, 1–17.
- Novak, S. (2013): The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 51, 1091–1107.
- Oberle, M., Leunig, J. & Ivens, S. (2020): What do students learn from political simulation games? A mixed-method approach exploring the relation between conceptual and attitudinal changes. *European Political Science*, 19, 367–386.
- Reif, K. & Schmitt, H. (1980): Nine second-order National Elections – A conceptual framework for the analysis of European Election results. *European Journal of Political Research*, 8, 3–44.
- Risse, T. (2014): No Demos? Identities and Public Spheres in the Euro Crisis. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52, 1207–1215.
- Roger, L., Otjes, S. & van der Veer, H. (2017): The financial crisis and the European Parliament: An analysis of the Two-Pack legislation. *European Union Politics* 18 (4): 560–580.
- Ruffing, E. (2015): Agencies between two worlds: Information asymmetry in multi-level policy-making *Journal of European Public*, 22, 1109–1126.
- Rünz, P. (2015): Beyond Teaching: Measuring the Effect of EU Simulations on European Identity and Support of the EU. *European Political Science*, 14, 266–278.
- Thomson, R., Arregui, J., Leuffen, D., Costello, R., Cross, J., Hertz, R. & Jensen, T. (2012): A new dataset on decision-making in the European Union before and after the 2004 and 2007 enlargements (DEUII). *Journal of European Public Policy*, 19, 604–622.
- Trondal, J. & Peters, B. G. (2013): The Rise of European Administrative Space: Lessons Learned. *Journal of European Public Policy*, 20, 295–307.
- Weiler, J. H. H. (1995): Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision. *European Law Journal*, 1, 219–258.
- Werning Rivera, S. & Thomas Simons, J. (2008): Engaging Students Through Extended Simulations. *Journal of Political Science Education*, 4, 298–316.
- Wheeler, S. M. (2006): Role-Playing Games and Simulations for International Issues Courses. *Journal of Political Science Education*, 2, 331–347.
- Wilke, J. & Leidecker, M. (2013): Regional – National – Supranational. Wahlkampfberichterstattung in Deutschland auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 44, 158–176.
- Zeff, E. E. (2003): Negotiating in the European Council: A Model European Union Format for Individual Classes. *International Studies Perspectives*, 4, 265–274.

Gerichtssimulationen als Instrument zur Vermittlung von Recht an juristische Laien

*Angela Schwerdtfeger & Franziska Berg**

Im Rahmen des Projektes „Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten“ haben wir mit den Teilnehmer*innen eine Gerichtsverhandlung zum Windenergieausbau simuliert. Der Beitrag stellt diesen Projektteil näher vor und erläutert die Konzeption der einführenden Veranstaltungen wie auch der Verhandlung selbst. Im Mittelpunkt steht die Frage, welchen Beitrag Gerichtssimulationen dazu leisten können, juristischen Laien ein Grundverständnis für Recht und juristische Arbeitsweise zu vermitteln. Besonders eingegangen wird zum einen auf Unterschiede dieser Simulation zu „klassischen“ Moot Courts, wie sie zunehmend im Rahmen der universitären Ausbildung von Jurist*innen eine Rolle spielen. Zum anderen machen wir auf Unterschiede zu der in diesem Projekt ebenfalls durchgeführten Simulation einer Verhandlung im EU-Ministerrat aufmerksam.

* Wir danken den studentischen Projekthilfskräften Anneke Borchering, Nikolina Domazet, Nils Hanne und Max Hinz für ihre Unterstützung (auch) beim Moot Court und ihre Zuarbeit zu diesem Beitrag. Darüber hinaus danken wir Lucas Alheid, Maximilian Römer und Victoria Schiedeck, die uns ebenfalls bei der Vorbereitung und Durchführung der simulierten Gerichtsverhandlung unterstützt haben.

Die Ausgangssituation

Dass das Recht von juristischen Laien als kompliziert wahrgenommen wird und oftmals wenig konkrete Vorstellungen davon bestehen, wie Gerichte eigentlich arbeiten, zeichnete sich gleich zu Beginn unseres Projektes ab. In einer vorab durchgeführten Evaluation stimmten 93 % der Teilnehmer*innen der Aussage zu bzw. eher zu, dass Gesetzestexte für Laien schwer verständlich sind.¹

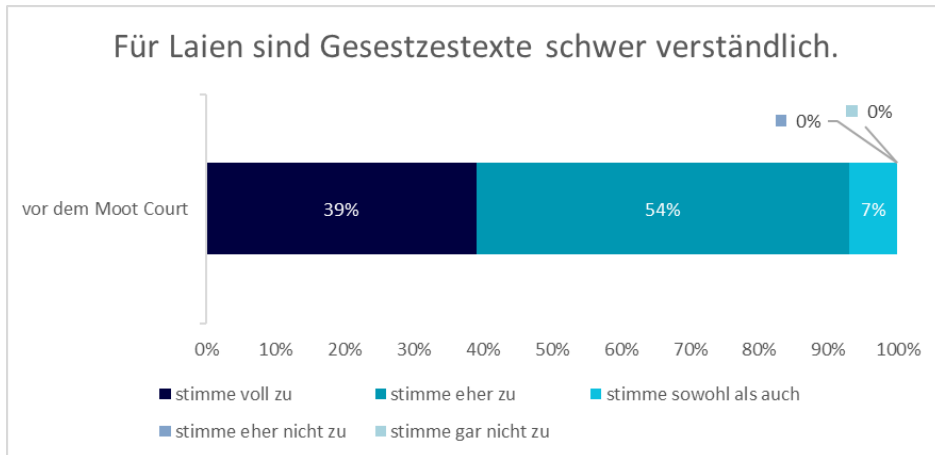


Abb. 1: Einschätzung der Teilnehmer*innen zur Verständlichkeit von Gesetzestexten vor der Gerichtssimulation

Bei einer ersten Sammlung von Vorstellungen der Projektteilnehmer*innen zu den „Leitbegriffen“ des Projektes fanden sich an der Stellwand zu „Recht“ Assoziationen wie „kompliziert“, „komplex“, „unverständlich“, „oft nicht nachvollziehbar“, „unkalkulierbar“, „unflexibel“ und „langwierig“. Genannt wurden aber auch die große Bedeutung des Rechts für ein geordnetes Zusammenleben und der Begriff der „Abwägung“. An der Stellwand zur „deutschen Gerichtsbarkeit“ sah es ähnlich aus. Ein*e Teilnehmer*in fasste zusammen, dass der Gruppe recht wenig eingefallen sei, weil viele keine genaue Vorstellung zum Ablauf eines Gerichtsverfahrens und der Arbeitsweise eines Gerichts hätten. Die angepinnten Assoziationen spiegeln dies wider: Die Adjektive „kompliziert“ und „komplex“ fanden sich hier ebenso wie schon an der Stellwand zu „Recht“; weitere waren „langsam“, „z.T. undurchsichtig“, „schwer verständlich“ und das Stichwort „Rechtssprache“.

Auf die Gründe, warum Recht als kompliziert und Gesetze als schwer verständlich wahrgenommen werden, gehen wir im Impulspapier (Thesen 4 und 5, S. 22 ff.)

¹ Dieses Ergebnis deckt sich in weiten Teilen mit dem Ergebnis einer von der Bundesregierung im Jahr 2019 veröffentlichten Erhebung: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2019), S. 18 f., abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/weitere-themen/rechtverstaendlich-machen-317120> (zuletzt abgerufen am 28.7.2023).

näher ein und stellen Lösungsvorschläge vor, die gemeinsam mit den Teilnehmer*innen im Projektverlauf entwickelt wurden. Neben der hohen Komplexität der zu regelnden Lebenssachverhalte sowie der Funktion von Gesetzen, einen Ausgleich zwischen oftmals gegenläufigen Interessen zu schaffen, ist insbesondere die nur geringe Vorbildung juristischer Laien zu unserem Rechtssystem eine Ursache.

Recht erleben in Gerichtssimulationen

Hier können Gerichtssimulationen, wie die in unserem Projekt durchgeführte, ein niedrigschwelliges Angebot für juristische Laien darstellen, um Grundkenntnisse zum Umgang mit Recht zu erwerben und erste Erfahrungen mit der juristischen Arbeitsweise zu sammeln.

In der universitären Ausbildung von Jurist*innen haben sich sog. Moot Courts mittlerweile etabliert (Lorenzmeier/Indlekofer (2010), S. 574 ff.; die verpflichtende Teilnahme an mindestens einem, zumindest universitätsinternen Moot Court fordert Breidenbach (2020), S. 2864). Auf den Wert von Simulationsveranstaltungen für die Hochschullehre und darüber hinaus weist bereits der Beitrag von Fink et al. in diesem Band (S. 49 ff.) hin. Die Vorteile und Lernaspekte – motivationale Effekte, tieferes Verständnis von komplexen Konzepten, Einnehmen einer anderen Perspektive – gelten auch für Simulationen von Gerichtsverfahren (s. dazu auch Griebel/Sabanogullari (2011), S. 18–24).

Die Aufgabe, eine Gerichtssimulation für juristische Laien zu konzipieren, bringt besondere Herausforderungen mit sich, vor denen auch wir in unserem Projekt standen. Es war zwar möglich, sich bis zu einem gewissen Grad an dem Ablauf und der Konzeption von Moot Courts für Jurastudierende zu orientieren. Unser Blick war aber vor allem darauf gerichtet, wie Menschen ohne juristische Vorkenntnisse ein Gerichtsverfahren möglichst realitätsnah und zugleich gewinnbringend erleben können. Während zudem bei universitären Moot Courts der Erwerb von Schlüsselqualifikationen wie Rhetorik und Argumentationsfähigkeit ein wesentliches Ziel darstellt (Griebel/Sabanogullari (2011), S. 50 ff., 79 ff.), konnten wir diesen Aspekten in der Vorbereitung unserer Gerichtssimulation keine besondere Aufmerksamkeit widmen. Unsere Gerichtssimulation für juristische Laien verfolgte schwerpunktmäßig ein anderes Ziel: Den Teilnehmer*innen sollten durch die Simulation die Potentiale, aber auch Grenzen von Recht und Gerichtsverfahren nähergebracht werden.

Auf dieser Grundlage gingen wir für die Konzeption der Gerichtssimulation von folgenden Fragen aus: Welche Besonderheiten zeichnen Recht und Gerichtsverfahren aus? Welche konkreten Erkenntnisse wollen wir vermitteln? Zum einen waren dies die Grundsätze unseres Rechtsstaates, wie die Bindung von Richter*innen an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG); s. hierzu auch den Beitrag von Nusser in diesem Band, S. 109 ff.), die Bedeutung von Gesetzen als allgemeinverbindliche Regelungen abstrakter Sachverhalte, die unterschiedlichen Funktionen von Legislative, Exekutive und Judikative (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG), der

Prüfungsmaßstab von Gerichten und der Grundsatz richterlicher Unabhängigkeit (Art. 97 GG) (vgl. beispielsweise Antoni (2022), Rn. 10, 15).

Zum anderen sollte ein Grundverständnis von dem Verfahren als solchem geschaffen werden, von seiner Befriedungsfunktion durch eine verbindliche Streitentscheidung, von der Einbindung von Sachverstand im Gerichtsprozess und schließlich von den Zulässigkeitsvoraussetzungen, insbesondere dem Zugang zu Gerichten, also der Klagebefugnis bzw. -berechtigung. Insgesamt war das Ziel, einen verwaltungsgerichtlichen Rechtsstreit möglichst realitätsgetreu nachzubilden und auch rechtlich sauber umzusetzen. Dabei haben wir jedoch, um Komplexität und Anspruch auf ein handhabbares Maß zu reduzieren, von gewissen Festlegungen und Auslassungen Gebrauch gemacht (z.B. bzgl. Vorverfahren gemäß § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 lit. b Niedersächsisches Justizgesetz (NJG) und Eilrechtsschutz aufgrund von § 63 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) i.V.m. § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)).

Bürger*innenbeteiligung bei der Klimawende

Bürger*innenbeteiligung bei der Klimawende prägte als Schwerpunkt unseres Projektes die weitere thematische Ausrichtung der Simulation selbst, aber auch der vorbereitenden Veranstaltungsteile. Insbesondere im Kontext der Energiewende gab es kurz vor unserem Projektstart und noch während des Projektes zahlreiche gesetzliche Neuregelungen (insb. die sog. Oster- und Sommerpakete 2022), die wir aufgreifen und mit der Unterstützung von Expert*innen gemeinsam mit den Teilnehmer*innen einordnen konnten. Auch darüber hinaus bot die Thematik der Klimawende Raum für Debatten zu grundsätzlichen Fragen nach dem Verhältnis zwischen dem Ausbau erneuerbarer Energien und Artenschutz sowie zu individuellen Lasten, die mit der Klimawende einhergehen. Für unsere Gerichtssimulation wählten wir Klagen gegen die Genehmigung einer Windenergieanlage. Diese sollten einen Eindruck von den vielfältigen Interessen vermitteln, die für und gegen konkrete Klimaschutzprojekte vorgebracht werden können und in einen angemessenen Ausgleich zu bringen sind.

Außerdem beleuchteten wir gemeinsam mit Expert*innen, welche Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger*innen bereits gesetzlich vorgesehen sind und wie diese ausgestaltet sind. Neben dem Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren wurden etwa finanzielle Beteiligungsmöglichkeiten von Bürger*innen und Kommunen an Windparks vorgestellt (s. hierzu den Beitrag von Fiesel in diesem Band, S. 121 ff.). In der simulierten Gerichtsverhandlung ging es zwar nicht unmittelbar um Instrumente der Bürger*innenbeteiligung im engeren Sinne. Ausgangspunkt waren vielmehr private und öffentliche Interessen, die nach Auffassung der Kläger*innen bei der Erteilung der angegriffenen Genehmigung von der Behörde nicht ausreichend berücksichtigt worden waren. Der Elefant der Bürger*innenbeteiligung stand aber gewissermaßen mit im Raum. Denn eine Zielrichtung der Bürger*innenbeteiligung ist es, Konflikte zu entschärfen, Akzeptanz zu

steigern und Gerichtsprozesse zu vermeiden. Die Interessen, die im Gerichtslabor der Juristischen Fakultät der Universität Göttingen aufeinanderprallten, hätten ebenso gut in einem Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgebracht werden können. Dem Wunsch nach einem stärkeren Interessenausgleich, den die Teilnehmer*innen unseres Projektes im Anschluss an den konkreten Streitfall deutlich äußerten, können Gerichte dabei am wenigsten nachkommen (s. hierzu auch den Beitrag von Nusser in diesem Band, S. 109 ff.). Mehr Spielräume haben insoweit die Exekutive und vor allem der Gesetzgeber.

Der Fall

Im Mittelpunkt des fiktiven Falles stand die geplante Errichtung einer Windenergieanlage im Göttinger Umland. Drei Parteien hatten aus unterschiedlichen Gründen gegen die vom Landkreis Göttingen erteilte immissionsschutzrechtliche Genehmigung geklagt. Bei derartigen Streitigkeiten ist das Niedersächsische Obergericht in erster Instanz zuständig, § 48 Abs. 1 Nr. 3a VwGO, § 74 NJG. Aufgrund einer Verbindung der drei Verfahren (§ 93 VwGO) wurden diese gemeinsam mündlich verhandelt.

Erstens klagte ein Vogelschutzverein als eine gem. § 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) anerkannte Naturschutzvereinigung aufgrund der Entdeckung zweier Schwarzstorch-Paare im Umkreis des geplanten Standortes der Windenergieanlage. In rechtlicher Hinsicht drehte sich die Diskussion um die am 29.7.2022 in Kraft getretene Neuregelung des § 45b Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). Die Fallunterlagen gaben vor, dass diese Regelung trotz Übergangsfristen auf den Fall angewendet werden sollte. Der Schwarzstorch gehört nicht zu den 15 vom Gesetzgeber in der Anlage 1 Abschnitt 1 zu § 45b BNatSchG aufgelisteten kollisionsgefährdeten Brutvogelarten. Daher stellte sich die Frage, welche Folgen die Neuregelung für andere – möglicherweise dennoch kollisionsgefährdete – Vogelarten hat. Aus Sicht der Immissionsschutzbehörde bestand keine Verpflichtung mehr zu einer Signifikanzprüfung im Einzelfall, wie sie sich bis zur Neuregelung generell aus § 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 BNatSchG ergab. Rein vorsorglich hatte das Gericht jedoch bereits ein Sachverständigengutachten dazu eingeholt, ob die Windenergieanlage das Tötungs- und Verletzungsrisiko für die Schwarzstorch-Paare signifikant erhöhen würde. Dieses Gutachten war durch die Teilnehmer*innen einzuordnen.

Die zweite Klage erhob eine Anwohnerin. Sie befürchtete, dass durch den Schattenwurf der Windenergieanlage ihre auf Haus und Scheune errichteten Photovoltaik-Anlagen in der Stromerzeugung beeinträchtigt würden. Zur Lösung dieses Streitpunktes beschäftigten sich die Teilnehmer*innen zum einen mit den von den Gerichten als Faustformel entwickelten Beschattungs-Grenzwerten, abgeleitet aus den WKA-Schattenwurf-Hinweisen der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft

Immissionsschutz.² Zum anderen mussten sie bereits mit dem Genehmigungsbescheid erteilte Auflagen bewerten, u.a. zum Einbau einer Abschaltvorrichtung. Es galt, den Unterschied zwischen Wohn- und anderer Bebauung zu erkennen und zu beurteilen, inwieweit wirtschaftliche Interessen an der privaten Stromgewinnung durch Photovoltaik ebenfalls schutzwürdig sein können. Außerdem mussten sich die Teilnehmer*innen mit dem neuen § 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2023) auseinandersetzen. Dieser gibt vor, dass die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien im überragenden öffentlichen Interesse liegen und die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in Schutzgüterabwägungen eingebracht werden sollen.

Drittens wandte sich der Trägerverein einer unter Denkmalschutz stehenden Burg gegen die erteilte Genehmigung. Im Rahmen dieser Klage stellte sich zum einen die Frage nach der Klagebefugnis eines privaten Eigentümers, der sich gegen eine Beschränkung des im öffentlichen Interesse stehenden Denkmalschutzes richtet. Zum anderen betraf die Argumentation beider Seiten die denkmalschutzrechtlichen Regelungen zur Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes von Baudenkmälern. Insbesondere war die Ausnahmeregelung des § 7 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, S. 2 Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz (DSchG Nds.) auszulegen. Zudem musste auch hier die Neuregelung des § 2 EEG 2023 eingeordnet werden.

Die Vorbereitung auf die Gerichtssimulation

Vor dem eigentlichen Termin der Gerichtssimulation im März 2023 fanden zwei weitere Veranstaltungen (Dezember 2022 und Januar 2023) zur Vermittlung von Inhalten und Kompetenzen für den Moot Court statt.

Inhaltliche Konzeption

Inhaltlich zielten wir in diesen Einheiten auf drei unterschiedliche Bereiche: Erstens galt unser Augenmerk dem strukturellen rechtlichen Rahmen, in den ein Gerichtsverfahren eingebettet ist. Ausgehend vom abstrakten Grundsatz der Gewaltenteilung näherten wir uns insbesondere der Funktion der Rechtsprechung in Abgrenzung zu den anderen Staatsgewalten an. Dabei legten wir einen Schwerpunkt auf die Rolle der Gerichte beim Klimaschutz. Besonders gewinnbringend waren insoweit die Perspektiven eingeladener Expert*innen: einerseits von Lisa Göldner von Greenpeace zu Klimaklagen im engeren und weiteren Sinne und zur Rolle von Umweltverbänden sowie andererseits von Verwaltungsrichter Dr. Julian Nusser, der am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg Streitigkeiten über Windenergieanlagen entscheidet (s. seinen Beitrag in diesem Band, S. 109 ff.). Die Teilnehmer*innen

² Hinweise zur Ermittlung und Beurteilung der optischen Immissionen von Windkraftanlagen, Stand: 23.1.2020, abrufbar unter: https://www.lai-immissionsschutz.de/documents/wka_schattenwurfhinweise_stand_23_1588595757.01 (zuletzt abgerufen am 28.7.2023).

lernten die unterschiedlichen Akteur*innen eines Gerichtsverfahrens und ihre Rollen kennen. Außerdem ging es um sog. Zulässigkeitsvoraussetzungen einer verwaltungsrechtlichen Anfechtungsklage, die vorliegen müssen, damit das Gericht überhaupt in der Sache entscheidet. Der Fokus lag hier auf der Klageberechtigung von Individualkläger*innen und Umweltverbänden.

Zweitens vermittelten wir mit Blick auf die Inhalte des im Moot Court zu entscheidenden Falles fachrechtsspezifische Kenntnisse. Wir behandelten insbesondere die rechtlichen Grundlagen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, den Ablauf des Genehmigungsverfahrens – unter Hervorhebung der Öffentlichkeitsbeteiligung –, die Genehmigungsfähigkeit im konkreten Einzelfall sowie die Erteilung von Auflagen. Auch die fachspezifischen Themen profitierten besonders von der Expertise unserer externen Referenten. Olaf Fiesel vom Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit in Mecklenburg-Vorpommern stellte den Teilnehmer*innen Ansätze zur Verbesserung der Akzeptanz beim Windenergieausbau durch gesetzliche Regelungen am Beispiel des Gemeinden- und Beteiligungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern vor (s. dazu seinen Beitrag in diesem Band, S. 121 ff.). Frederik Eggers vom NABU Niedersachsen ordnete die Neuregelungen zum Artenschutzrecht beim Windenergieausbau aus Sicht eines Naturschutzverbandes ein (s. dazu seinen Beitrag in diesem Band, S. 115 ff.).

Drittens ging es uns darum, die Teilnehmer*innen mit dem juristischen Handwerkszeug vertraut zu machen und dadurch auf die Fallbearbeitung in dem simulierten Gerichtsverfahren vorzubereiten. Im Zentrum stand dabei die Erläuterung und praktische Anwendung der juristischen Auslegungsmethoden nach Wortlaut, Systematik, Historie sowie Sinn und Zweck. Wir führten die Teilnehmer*innen in die übliche Zitierweise gesetzlicher Vorschriften ein und stellten ihnen die in Gesetzen übliche Verweisungstechnik vor. Außerdem lernten die Teilnehmer*innen verschiedene Rechterkenntnisquellen kennen: Wir sprachen über die Bedeutung von Gerichtsverfahren für ähnlich gelagerte Streitfälle, über Gesetzeskommentare und Veröffentlichungen von Wissenschaftler*innen.

Insbesondere die Vorbereitung im dritten, aber auch im zweiten Bereich unterschied sich seiner Natur nach von derjenigen der vorausgegangenen Simulation zur Rechtsetzung im EU-Ministerrat. Prägend für die Gerichtssimulation war der rechtliche Rahmen, der für die Gerichtsentscheidung abgesteckt werden musste, während in der Rats-Simulation neben der Einführung in die Thematik der Lastenteilungsverordnung der Gesichtspunkt politischer Verhandlungen im Vordergrund stand.

Methodik

In methodischer Hinsicht setzte das Team auf eine Vielzahl unterschiedlicher Formate. Neben Fachvorträgen von Expert*innen mit anschließender Diskussion und einer Podiumsdiskussion gab es Raum für den Austausch in kleineren Gruppen. Bei der interaktiven Arbeit an Stellwänden gaben wir ebenso wie externe Expert*innen

kurze Inputs, woraufhin Fragen gestellt und konkrete Diskussionspunkte (spiele-
risch) vertieft werden konnten. Mit kleinen Übungsfällen und einer Aufgabe, bei
der Stichworte Ausschnitten aus Gesetzestexten zugeordnet werden mussten, wur-
den die Umsetzung der erlernten Auslegungsmethoden, das Lesen und Verstehen
von Normen und die juristische Abwägung trainiert.

Die Gerichtssimulation

Die Einführung in den konkreten Fall, die Vorbereitung der Gruppen der verschie-
denen Akteur*innen sowie die Verhandlung selbst fanden an zwei aufeinanderfol-
genden Tagen statt. Um alle Teilnehmer*innen möglichst interaktiv in das Format
einbeziehen zu können, wurde der Grundfall in die drei dargestellten, voneinander
unabhängigen Streitpunkte untergliedert. Auf diese Weise konnte die Gruppe von
rund 25 Personen auf neun Kleingruppen mit je zwei bis drei Personen aufgeteilt
werden. Für jeden Streitpunkt wurden die Rollen der Kläger*in (und Rechtsan-
wält*innen), der beklagten Genehmigungsbehörde und der beigeladenen Betreibe-
rin der Windenergieanlage (und Rechtsanwält*innen) sowie der Richter*innen be-
setzt. Die zugrunde liegende Idee war, dass so jedes Teammitglied auch selbst in
der Verhandlung zu Wort kommen könnte. Zugleich sollte keine*r der Teilneh-
mer*innen allein einen Streitpunkt bearbeiten müssen. Vielmehr wollten wir den
Austausch im Team fördern (zum motivationssteigernden Aspekt bei Teamarbeit
im Rahmen der Moot Court-Vorbereitung s. Griebel/Sabanogullari (2011), S. 21).

Bei Moot Courts im Rahmen der universitären Ausbildung schlüpfen die Teil-
nehmer*innen hingegen regelmäßig allein in die Rollen der Parteien. Als Richter*in-
nen fungieren in solchen fiktiven Verfahren Professor*innen, Nachwuchswissen-
schaftler*innen und Praktiker*innen (vielfach auch Berufsrichter*innen). Dass wir
dies bei unserer Gerichtssimulation anders handhabten und unseren Teilneh-
mer*innen lediglich einen Berufsrichter an die Seite stellten, hat mehrere Gründe.
Ganz praktisch sprach dafür, dass es so mehr Rollen zu besetzen gab, ohne dass
der Fall mit ein oder zwei weiteren Streitpunkten noch komplexer geworden wäre
und die eigentliche Simulation länger gedauert hätte. Zudem stand in unserem Pro-
jekt nicht der bei Moot Courts durchaus starke Wettbewerbseffekt im Mittelpunkt.
Vielmehr ging es um die gemeinsame Erfahrung einer simulierten Gerichtsverhand-
lung; der Teamgedanke war mithin prägend. Zuletzt war maßgeblich, dass die Si-
mulation den Teilnehmer*innen auch die Arbeitsweise von Gerichten, also Rich-
ter*innen selbst, näherbringen sollte. Jura-Studierende nehmen dagegen im Studium
vorrangig die Perspektive von Richter*innen ein, wenn sie Übungsfälle lösen.
Durch Moot Courts sollen sie lernen, auch einmal Parteiinteressen argumentativ zu
vertreten. Die Teilnehmer*innen der Gerichtssimulation unseres Projektes brach-
ten diese Vorerfahrung nicht mit. Daher war es uns besonders wichtig, dass ein Teil
der Teilnehmer*innen auch die Perspektive von Richter*innen kennenlernte.

Durch die Schaffung dreier voneinander unabhängiger Streitpunkte sollte zudem gewährleistet werden, dass die jeweils zu bearbeitende rechtliche Fragestellung ausreichend eng umgrenzt war. Auf diese Weise sollte ausreichend Zeit bleiben, um die rechtlichen Argumente zu erkennen, zu durchdenken und ihre Präsentation vorzubereiten. Essenziell für die Vorbereitung der Verhandlung waren die ausgeteilten Fallunterlagen. Neben dem Sachverhalt und der Umgebungskarte, die für alle einheitlich waren, erhielt jedes Team eine individuelle Akte mit einem Umfang von 10-15 Seiten. Diese Akte enthielt zusätzliche Informationen zum Sachverhalt, eine kurze Erklärung der rechtlichen Grundlagen des jeweiligen Streitpunktes sowie eine Übersicht mit allen für den Streitpunkt relevanten Normtexten. Darüber hinaus hatte der*die (fiktive) Prozessvertreter*in bzw. der*die Berichterstatter*in bereits einige „Rechercheergebnisse“ zusammengetragen, wie Ausschnitte aus Gerichtsentscheidungen, Gesetzgebungsmaterialien und Aufsätzen. Diese Unterlagen sollten sicherstellen, dass die Teilnehmer*innen nah an dem tatsächlichen rechtlichen Problem und den hierzu vertretenen Ansichten argumentierten. Außerdem wurden gezielt Argumente ausgewählt, für welche die Teilnehmer*innen auf ihre in den vorbereitenden Einheiten erworbenen Kenntnisse zur Auslegung von Gesetzen zurückgreifen konnten. Dabei erhielten die Kläger*innen- und Beklagten- bzw. Beigeladenen-Teams mit ihrer Akte jeweils nur die für ihre Seite sprechenden Argumente. Die Richter*innen-Teams erhielten die Argumente beider Seiten.

Zugleich war es bei der Fallkonzeption wichtig, nach „Problembereiche[n] des Rechts“ (Griebel/Sabanogullari (2011), S. 33) zu suchen, also nach noch nicht geklärten Rechtsfragen. Beide Parteien sollten rechtlich begründbare und durchaus nachvollziehbare Argumente vortragen können. Inspirationsquellen waren hier die Diskussionen im Zusammenhang mit gesetzlichen Neuregelungen sowie aktuelle gerichtliche Entscheidungen. Die Aktualität der Fragestellungen vermittelte den Teilnehmer*innen zudem, tatsächlich gegenwärtig bestehende rechtliche Fragen zu verhandeln.

Wir stellten den Fall zu Beginn der Veranstaltung allen Teilnehmer*innen gemeinsam in großer Runde vor. So konnten allgemeine Punkte und das weitere Vorgehen genauer erläutert werden sowie Fragen von Interesse für alle Teilnehmer*innen vorab geklärt werden. In die darauffolgende Teamarbeitsphase wurden die Teilnehmer*innen mit einer konkreten Aufgabe geschickt. Die Teams, die Parteien des Rechtsstreits darstellten, sollten sich mit der Rechtslage zu ihrem Streitpunkt vertraut machen und anschließend (rechtliche) Argumente für die eigene Position finden. Die Richter*innen-Teams sollten sich ebenfalls in die Rechtslage einarbeiten und zudem überlegen, welche Argumente beide Seiten wohl vortragen würden. Sie sollten dazu bereits konkrete Fragen sowie die Durchführung und Leitung der Verhandlung vorbereiten.

Während der etwa dreistündigen Vorbereitungsphase wurden die Teams jeweils durch eine*n Jura-Studierende*n unterstützt und beraten. Die Richter*innen-Teams hatten die Möglichkeit, sich mit dem Verwaltungsrichter Thius Vogel auszutauschen und so mehr über ihre Aufgabe der Verhandlungsleitung zu erfahren.

Er unterstützte die Richter*innen-Teams auch während der eigentlichen Verhandlung. Für jeden Streitpunkt waren 20 Minuten vorgesehen, wobei die tatsächliche Verhandlungszeit dann etwa 30-40 Minuten betrug. Am Ende der simulierten Verhandlung verkündeten alle Richter*innen nach vorheriger Beratung gemeinsam ihre Entscheidung samt kurzer Begründung: Die drei Klagen wurden abgewiesen.

Erkenntnisse

Nach der Gerichtssimulation wurden die Teilnehmer*innen abermals gefragt, ob sie der Aussage zustimmten, dass Gesetzestexte für Laien schwer verständlich seien. Nunmehr stimmten nur noch 56 % dieser Aussage zu oder eher zu.

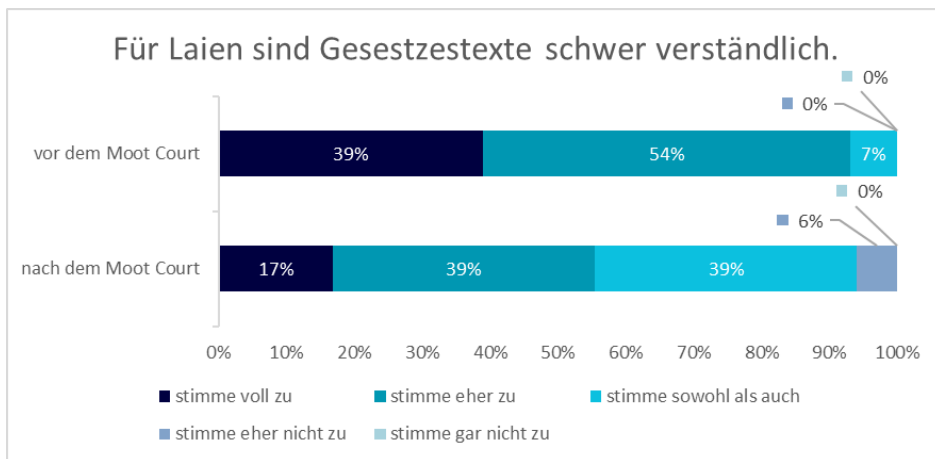


Abb. 2: Gegenüberstellung der Einschätzung der Teilnehmer*innen zur Verständlichkeit von Gesetzestexten vor und nach der Gerichtssimulation

Ebenso zeigen Äußerungen aus der Reflexionsphase nach der Verhandlung und Angaben im Evaluationsbogen, dass den Teilnehmer*innen Gerichtsverfahren allgemein und insbesondere im Kontext des Ausbaus erneuerbarer Energien „verständlicher geworden [sind], weniger kryptisch“. Einige äußerten, es sei „komplizierter als zuvor gedacht“ oder man hätte „nicht erwartet, dass sich Richter*innen so stark vorbereiten müssen“.

Vielfach decken sich diese Erkenntnisse mit Erfahrungen, die Studierende als Teilnehmer*innen an Moot Courts machen. Recht werde „plastischer, begreifbarer, lebendiger“ – es verliere also seine Abstraktheit, schreiben beispielsweise Griebel und Sabanogullari. Den Eindruck, dass in einem Moot Court deutlich werde, inwiefern im Recht Räume für unterschiedliche Ergebnisse und „kreative Argumente“ bestehen (Griebel/Sabanogullari (2011), S. 19 f.), hatten die Teilnehmer*innen unseres Projektes hingegen weniger. Insbesondere die Mehrzahl der Laien-

Richter*innen war der Auffassung, sie hätten nicht anders entscheiden können – es habe gerade kein Spielraum bestanden. Dies deckt sich mit der Perspektive eines Berufsrichters (s. den Beitrag von Nusser in diesem Band, S. 109 ff.). Ursache für diese gewissermaßen „realitätsnähere“ Wahrnehmung könnte sein, dass es bei (universitären) Moot Courts weniger auf die zu treffende Entscheidung des Gerichts ankommt als auf einen (argumentativ und auch rhetorisch) überzeugenden Auftritt. Die Richter*innen entscheiden nicht über den Ausgang des Verfahrens, sondern über den Sieg des überzeugenderen Teams.

Uns hat überrascht, dass es den Teilnehmer*innen, welche die Streitparteien vertraten, relativ leicht fiel, ihre Rolle anzunehmen. Beispielsweise argumentierten Unterstützer*innen erneuerbarer Energien in der Verhandlung sehr engagiert gegen die Errichtung der Windenergieanlage. Nach unserem Eindruck bestand insoweit ein Unterschied zur EU-Simulation, bei der es einigen der Teilnehmer*innen schwerer gefallen war, das Ziel des Klimaschutzes (anderen) nationalen Interessen unterzuordnen. Hier spielte sicherlich eine Rolle, dass die konkreten Positionen der Verfahrensbeteiligten greifbarer und nachvollziehbarer waren (je nach Abstraktionsebene besteht auch ein unterschiedlich starkes Beteiligungsbedürfnis, s. These 16 des Impulspapiers, S. 41 f.). Die Teilnehmer*innen waren außerdem ausgesprochen motiviert, das Rechtliche des Streitpunktes zu durchdringen und sich eine geeignete Argumentationsstrategie zurechtzulegen. Weniger gerechnet hatten wir damit, dass es den Richter*innen-Teams wesentlich schwerer fiel, sich nicht schon vor Verhandlungsbeginn eine eindeutige Meinung zu bilden und weiterhin offen für die Argumente beider Seiten zu bleiben. Rückblickend wäre hier noch eine stärkere Begleitung und Unterstützung der Richter*innen-Teams in der Vorbereitungszeit notwendig gewesen. Auch zeigte sich, dass bei den Richter*innen-Teams die Aufgabe der Verhandlungsleitung für zusätzliche Anspannung sorgte.

Nicht vermeiden ließ sich, dass trotz der engen Umgrenzung der Streitpunkte in der Vorbesprechung und den fiktiven Aktenauszügen dennoch bewusst ausgeklammerte und daher nicht entscheidungserhebliche Aspekte in der Verhandlung thematisiert wurden. Ein Beispiel dafür war die Frage nach der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, die für die streitgegenständliche Windenergieanlage ohne Relevanz war. Dies war zum einen dem Umstand geschuldet, dass die Laien-Richter*innen die „Lösung“ des Falles und ihre rechtlichen Feinheiten weniger überblicken konnten als Berufs-Richter*innen. Zum anderen verfügten einzelne Laien-Richter*innen über Sonderwissen im weiteren Kontext des Falles, das sie irrtümlich für relevant hielten. Auf Fragen ohne Aktenbezug konnten die Streitparteien naturgemäß nicht angemessen antworten.

Erwähnenswert ist im Vergleich zur EU-Simulation die unterschiedliche Wahrnehmung von Kompromissen durch die Projektteilnehmer*innen. Während in der Simulation der Verhandlungen im EU-Ministerrat der gefundene Kompromiss durchaus kritisch bewertet wurde (ungleiche Machtpositionen der Mitgliedstaaten, Verwässerung des Klimaschutzziels, Minimallösung statt „bestem“ Ergebnis für den Klimaschutz), wünschten sich die Teilnehmer*innen im Gerichtsverfahren

einen stärkeren Interessenausgleich (beispielsweise durch finanzielle Kompensation für betroffene Anwohner*innen). Bemerkenswert ist dies, weil die Kompromissfindung primäre Aufgabe der Gesetzgebung bzw. Rechtsetzung ist und auf dieser Ebene naturgemäß politische Interessen maßgeblich sind. Die Exekutive verfügt auf der Durchführungsebene teilweise noch über Spielräume, um gegenläufige Rechte und Interessen in einen Ausgleich zu bringen. Die Gerichte als dritte Gewalt sind allerdings an das von der Legislative gesetzte Recht gebunden (s. Art. 20 Abs. 3 GG sowie den Beitrag von Nusser in diesem Band, S. 109 ff.). Außerdem müssen sie die Spielräume, die der Gesetzgeber der Exekutive eingeräumt hat, achten. Ein Kompromiss kann vor Gericht lediglich über einen Vergleich der Prozessparteien realisiert werden.

Fazit

Sind Gerichtssimulationen ein geeignetes Mittel, um juristischen Laien Grundkenntnisse im Umgang mit Recht und zur juristischen Arbeitsweise zu vermitteln? Nach der von uns durchgeführten Gerichtssimulation im Themenfeld des Ausbaus erneuerbarer Energien können wir diese Frage bejahen. Die starke Interaktion und unmittelbare Anwendung der zuvor vermittelten grundlegenden Kenntnisse auf einen konkreten Fall ermöglichen spielerisch einen lebensnahen Eindruck vom Recht und seiner Anwendung durch Jurist*innen. Unsere konkrete Gerichtssimulation veranschaulichte den Teilnehmer*innen darüber hinaus die Bedeutung von Gerichtsverfahren für die Energiewende.

Dass der Fall im Kontrast zur Simulation auf EU-Ebene „vor Ort“ angesiedelt war und die greifbare, präsente Thematik der Errichtung einer Windenergieanlage aufgriff, dürfte mitursächlich für zwei der vorausgehenden Feststellungen gewesen sein. Zum einen dürfte es diese „Nähe“ und damit persönliche Nachvollziehbarkeit den Teilnehmer*innen erleichtert haben, sich schnell in ihre Rollen einzufinden – auch wenn sie im Widerspruch zur eigenen Einstellung standen. Zum anderen dürfte die sehr konkrete Problemstellung das Bedürfnis nach Kompromissen gefördert haben. Die Einzelinteressen – auch die gegen schnellen Klimaschutz gerichteten – waren für die Teilnehmer*innen offenbar leichter nachzuvollziehen.

Mit der Wahl eines aktuellen, dynamischen Rechtsfeldes und dem Anspruch einer möglichst realitätsnahen Ausgestaltung ging ein erheblicher Vorbereitungsaufwand einher (zum Ressourcenbedarf: Griebel/Sabanogullari (2011), S. 25, 82 f.). Je nach Zielgruppe und Projektgestaltung lässt sich der Fall durchaus niedrigschwelliger und weniger arbeitsintensiv konzipieren, auch wenn dies auf Kosten der Realitätsnähe geht. So haben wir bereits in einem anderen Projekt eine Gerichtsverhandlung mit Schüler*innen der 6.–8. Jahrgangsstufe simuliert, in der es ebenfalls um die

Errichtung einer Windenergieanlage ging.³ Auch in einer vereinfachten Form kann eine Gerichtssimulation grundsätzlich dazu beitragen, mehr Verständnis für die Komplexität rechtlicher Entscheidungen zu schaffen – schon bei Kindern und Jugendlichen. Das Spannungsfeld von Klima- und Artenschutz sowie von Individual- und Allgemeininteressen bietet sich hierfür in besonderer Weise an.

Literatur

- Antoni, M. (2022): Artikel 20 Grundgesetz. In: Hömig, D. & Wolff, H. A. (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Handkommentar, Baden-Baden: Nomos (13. Auflage).
- Breidenbach, S. (2020): Eine neue Juristenausbildung. NJW – Neue Juristische Wochenschrift 73, 2862–2868.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) (2019): Recht verständlich machen. Abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/bregde/weitere-themen/wirksam-regieren/recht-verstaendlich-machen-317120> (zuletzt abgerufen am 28.7.2023).
- Griebel, J. & Sabanogullari, L. (2011): Moot Courts: eine Praxisanleitung für Teilnehmer und Veranstalter, Baden-Baden: Nomos.
- Lorenzmeier, S. & Indlekofer, M. (2010): Moot Courts in der juristischen Ausbildung. ZJS – Zeitschrift für das Juristische Studium 3, 574–578.

³ Für mehr Informationen: <https://www.uni-goettingen.de/de/juni+2022+%e2%80%93+moot+court/663275.html> (zuletzt abgerufen am 28.7.2023).

Diversität in Beteiligungsformaten: Erfahrungen aus dem Projekt und Impulse

Franziska Berg & Laura Krug¹

Politik und Gesellschaft diskutieren darüber, wie Bürger*innen bei dem transformativen Großprojekt Klimawende eingebunden werden können. Häufig ist dabei die Rede von Beteiligungsformaten, die als Triebfeder und zur Akzeptanzschaffung den Weg hin zu einer treibhausgasneutralen Gesellschaft ebnen sollen. Das tatsächliche bürgerschaftliche Engagement hängt allerdings von einer Vielzahl von Faktoren, wie Vorwissen und zeitlichen Ressourcen, ab. Bislang nehmen an Beteiligungsformaten im Bereich Klimawende vornehmlich Personen mit einem ähnlichen Hintergrund, nämlich tendenziell bildungs- und einkommensstarke Menschen, teil (Drewing & Glanz, 2020; Träger, 2020; Schlozman & Brady, 2018). Nur wenige Beiträge in der Wissenschaft behandeln die Frage, wie eine höhere Diversität des Teilnehmer*innen-Kreises bei Beteiligungsformaten erzielt werden kann (Allianz Vielfältige Demokratie, 2017; Nanz & Fritsche, 2012).

In diesem Beitrag schildern wir unsere Erfahrungen bei der Bürger*innenansprache und -gewinnung im Rahmen des Projektes „Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten“. Wir diskutieren zudem, wie wir Bürger*innen für die fortgesetzte Teilnahme an unserem Projekt interessieren konnten. In einem Ausblick gehen wir der Frage nach, welche Faktoren für die Gewinnung eines diverseren Teilnehmer*innenfeldes entscheidend sind.

¹ Wir danken unseren studentischen Mitarbeiter*innen Anneke Borcharding, Nils Hanne, Emelie Siepert und Leah Strobel für ihre wertvolle Unterstützung im Entstehungsprozess dieses Beitrags.

Der Bewerbungszeitraum

Die Rahmenbedingungen einer Anmeldung zum Projekt

Unmittelbar nach dem Anlaufen des Projektes im Mai 2022 legten wir im Projektteam den Rahmen des Bewerbungszeitraums und -prozesses fest. Die Anzahl der Projektveranstaltungen sowie der Umstand, dass diese aufeinander aufbauen und demnach alle Veranstaltungen von allen Teilnehmer*innen besucht werden sollten, war bereits durch den Projektantrag und seine Bewilligung vorgegeben. Ebenfalls enthielt der Antrag die grobe *Gruppengröße*: Es sollten 25 Bürger*innen aus Göttingen ausgewählt werden. Wegen der Anzahl der zu besetzenden Rollen bei der EU-Simulation (mit Großbritannien noch 28 Mitgliedstaaten) sowie des Umstandes, dass die ersten Veranstaltungen im Winter stattfanden und weiterhin mit Ausfällen aufgrund von Covid-Infektionen zu rechnen war, entschieden wir uns, 30 Teilnehmer*innen zuzulassen. Das Mindestalter setzten wir auf 16 Jahre fest.

Zugleich war im Antrag die *Berücksichtigung von Diversity-Aspekten* „(insb. Geschlecht, Alter, sozialer und Bildungshintergrund, gesellschaftliches Engagement, Interessenvertretung)“ thematisiert worden. Somit ergab sich für uns, dass wir diese Aspekte zum einen bei der Anmeldung erfragen mussten, um eine entsprechende Auswahlentscheidung treffen zu können. Zum anderen sollte die Anmeldung aber möglichst niedrigschwellig ablaufen, um gerade auch Personen, die keine Vorerfahrungen mit solchen Veranstaltungen hatten, nicht abzuschrecken. Weiterhin stellten wir es uns eher schwierig vor, einige Daten, wie beispielsweise zum sozialen und Bildungshintergrund, abzufragen, ohne durch die Abfrage wieder eine Hürde oder jedenfalls Zurückhaltung aufzubauen. Wir beschlossen, nur folgende Daten bzw. Informationen in der Anmeldemaske zu erheben:

- Vorname und Nachname
- Geschlecht (Männlich, Weiblich, Divers, keine Angabe)
- Altersgruppe (16-25, 26-35, 36-45, 46-55, 56-65, 66-75, über 75 Jahre)
- Motivation zur Teilnahme („Dabei geht es nicht um ein langes Anschreiben. Aber ein klein wenig möchten wir Sie durch dieses Bewerbungsformular auch kennenlernen – Warum möchten Sie gerne bei „Politik und Recht erleben“ mitmachen? Was erhoffen Sie sich? Was erwarten Sie? Warum glauben Sie, dass es für Sie interessant und gewinnbringend werden könnte?“)
- „Wie haben Sie von unserem Projekt erfahren?“
- E-Mail-Adresse und ggf. Telefonnummer
- „Gibt es sonst noch etwas, was wir wissen müssen (Kinderbetreuung, Barrierefreiheit, Mobilität...)? – Nutzen Sie den offenen Kasten, um uns alles mitzuteilen, was sonst noch wichtig ist.“

Die Abfrage von ein paar Zeilen zur Motivation sorgte zwar in der Projektgruppe für Diskussionen, erschien uns aber letztlich als guter Kompromiss, um ein wenig

über die sich bewerbende Person zu erfahren und gleichzeitig bereits eine *gewisse* „*Motivations-Schwelle*“ einzubauen. Denn wir waren uns bewusst, dass der Umfang der Projektveranstaltungen durchaus Motivation und Interesse erforderte, um über den gesamten Zeitraum hinweg dabeizubleiben (mehr dazu im nachfolgenden Abschnitt). Zugleich machte diese Schwelle den Projektzugang wiederum weniger inklusiv und schreckte manche ab. Das sahen wir später auch in den unfertig ausgefüllten und insbesondere an diesem Punkt abgebrochenen Bewerbungen, die nur teilweise zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt wurden.

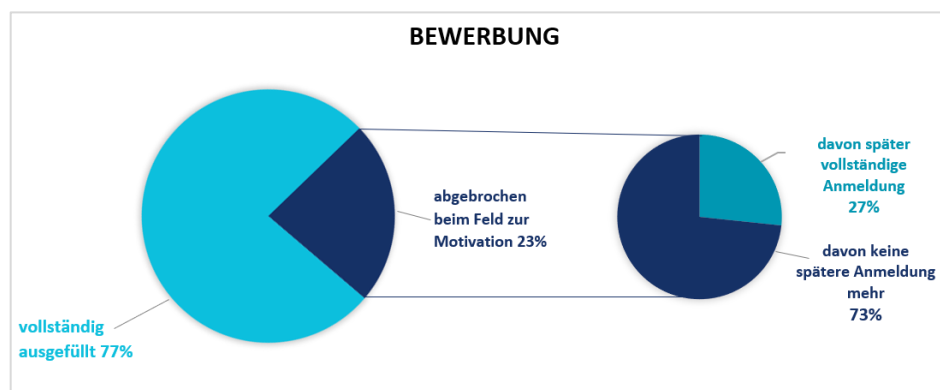


Abb. 1: Abgebrochene Bewerbungen

Zur Erfassung der Bewerbungen erstellten wir über das Tool LimeSurvey (<https://www.limesurvey.org/de>, zuletzt abgerufen am 31.7.2023), welches uns über die Universität zur Verfügung stand, eine Anmeldemaske. Den Link platzierten wir auf unserer Projektwebsite. Weiterhin planten wir, eine analoge Bewerbungsmöglichkeit mittels ausgefülltem Formular zur Verfügung zu stellen, beispielsweise für Personen, die sich telefonisch erkundigten und nicht internetaffin waren. Dies wurde aber nicht nachgefragt.

Die Bewerbung des Projektes

Um einen möglichst diversen Kreis an Personen zu erreichen, bewarben wir das Projekt auf *unterschiedlichen Kanälen*. Als Startpunkt für die Bewerbungsphase ergab sich dann relativ bald die Nacht des Wissens an der Universität Göttingen am 9.7.2022. Auf der Nacht des Wissens stellen sich universitäre Einrichtungen, Projekte und Initiativen vor. Dort hatten wir einen Stand und konnten aufgrund der hohen Zahl an Besucher*innen bereits viele Personen auf das Projekt ansprechen. Dazu hatten wir Flyer mit einer kurzen Projektbeschreibung sowie einem Hinweis auf Bewerbungsmöglichkeit und Kontakt entworfen, die wir auslegen und verteilen konnten. Außerdem entschieden wir uns für ein interaktives Standelement in Form einer niedrighschwelligen „Partizipationsmöglichkeit“. Zu vier Statements rund um

Klimaschutz, Recht und Politik konnten Interessierte jeweils ihre Position mittels eines Klebepunktes kundtun. Diese Aktion fand sehr viel Anklang.

Das Projekt bewarben wir auch über weitere *Kanäle der Universität*, wie den Newsletter oder Social-Media-Auftritte. Bei regelmäßiger Auswertung der bisherigen Anmeldungen bemerkten wir schnell, dass die Werbung in Uni-Kreisen fruchtete. Hingegen war es schwieriger, Personen außerhalb des universitären Umfeldes zu erreichen (und vermutlich auch, von einer Anmeldung zu überzeugen). Aus dem Grund konzentrierten wir uns in der Folgezeit vor allem auf die Möglichkeiten städtischer Werbung, wie beispielsweise das *Flyerverteilen in der Stadt* (insb. Fußgängerzone und Wochenmarkt) durch studentische Mitarbeiter*innen. Ein Gespräch, das unsere studentischen Mitarbeiter*innen mit einer interessierten Person führten, zeigt eine mögliche Ursache für unsere Schwierigkeiten, Personen außerhalb des universitären Kontextes zu erreichen: Sie hatte nicht gedacht, dass die Universität solche Simulationsveranstaltungen auch für Personen anbiete, die nicht Studierende sind. Trotz deutlicher Hinweise in unserem Werbematerial, dass wir explizit Göttinger Bürger*innen suchten, schreckten das Uni-Logo und der Hinweis auf die durchführenden Lehrstühle möglicherweise einige Personen, die sonst nichts mit der Universität zu tun hatten, ab.

Neben der direkten Ansprache von Passant*innen legten wir die Flyer auch an einigen Orten (z.B. Kino, Cafés) aus und hängten Plakate auf. Dies erschien uns als besonders vielversprechender Weg, um niedrigschwellig Personen für das Projekt gewinnen zu können, die nicht im universitären Kontext eingebunden waren. Weiterhin wandten wir uns an eine Vielzahl von *Multiplikator*innen*, die wir im Vorhinein ausgemacht hatten. Diese baten wir, die Informationen zum Projekt in ihren Kreisen zu verbreiten. Darunter waren Politiker*innen auf kommunaler, Landes- und Bundesebene, die Stadtverwaltung, Ansprechpartner*innen von Gewerkschaften und Sozialakteur*innen, von Unternehmen und Unternehmensverbänden, von Schulen (insb. auch berufsbildende Schulen) sowie religiösen Einrichtungen, von sonstigen Vereinen und Verbänden (z.B. Sportvereine), gut vernetzte Vertreter*innen der Zivilgesellschaft, der Medien sowie der Wissenschaft. Den Kontakt nahmen wir nicht allein per E-Mail auf, sondern sprachen mit einigen ausgewählten Multiplikator*innen auch telefonisch. Zudem war Laura Krug beim StadtRadio Göttingen zu Gast², und das Göttinger Tageblatt berichtete in einem längeren Artikel³ über das Projekt. Ebenfalls war das Projekt auf der Website der Stadt Göttingen zu Nachhaltigkeit angekündigt.⁴

² Beitrag vom 29.8.2022, verfügbar unter: https://www.stadtradio-goettingen.de/beitrag/uni_und_wissenschaft/projekt_politik_und_recht_erleben_zukunft_mitgestalten_uni_goettingen_sucht_interessierte_buergerinnen (zuletzt abgerufen am 31.7.2023).

³ „Die Klimawende aus einer anderen Perspektive erleben“, Artikel vom 13.9.2022.

⁴ S. <https://nachhaltigkeit.goettingen.de/portal/meldungen/simulation-zur-klimawende-900000881-25480.html?rubrik=900000027> (zuletzt abgerufen am 31.7.2023).

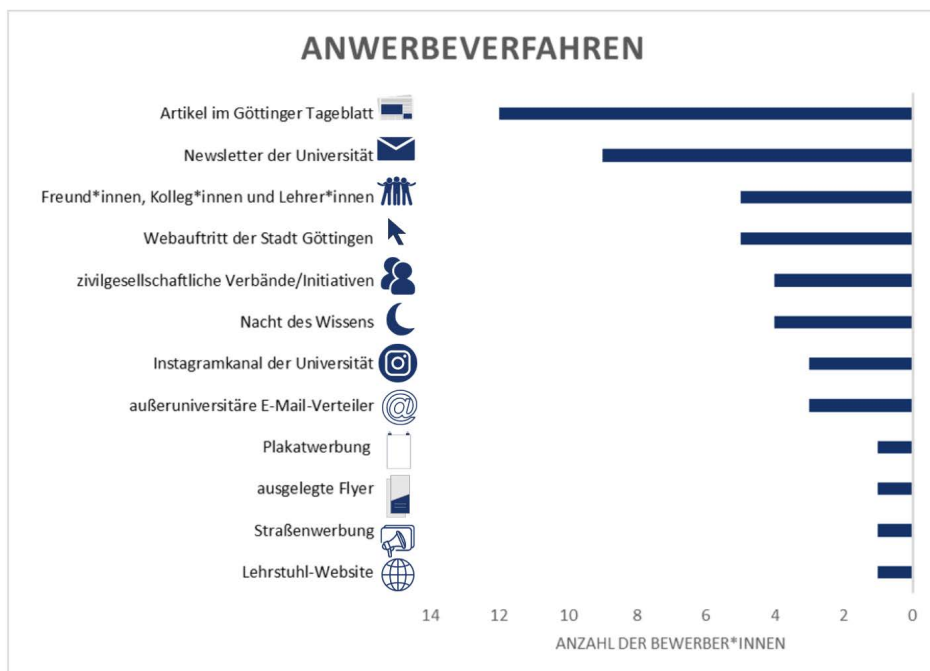


Abb. 2: Wie haben die Bewerber*innen von dem Projekt erfahren?

Bei der Gestaltung unserer Werbematerialien achteten wir auf eine möglichst *niedrigschwellige, anschauliche Beschreibung des Projektes*. Die Projekttermine⁵ kommunizierten wir transparent, weil uns bewusst war, dass sie ein erhebliches Hindernis für viele Menschen darstellen könnten. Weiterhin warben wir mit Kinderbetreuung während der Veranstaltungen, barrierefreien Veranstaltungsorten und Verpflegung.

Die Auswertung der Anmeldungen

Nach Ende des Bewerbungszeitraums am 16.10.2022 werteten wir die 49 eingegangenen Bewerbungen aus. Das Feld der Bewerber*innen erwies sich bezogen auf unterschiedliche (Bildungs- und berufliche) Hintergründe – jedenfalls soweit sich das aus den Beschreibungen zur Motivation erschließen ließ – als nicht so divers, wie wir es uns aufgrund der vielfältigen Werbungsansätze erhofft hatten. Im Hinblick auf andere Kriterien wie Geschlecht und Altersgruppe war das Feld erheblich ausgeglichener, sodass wir vorrangig anhand dieser Kriterien Plätze vergaben.

⁵ Diese umfassten von Dezember 2022 bis März 2023 je einen Wochenendtermin pro Monat, jeweils Freitag 17-19 Uhr und Samstag 10-16 Uhr, zudem den Termin der Podiumsdiskussion zum Projektabschluss im Mai 2023. Ein dreistündiger Zusatztermin im April 2023 zur Vorbereitung des Impulspapiers wurde nachträglich auf Wunsch vieler Teilnehmer*innen organisiert.

Die im Rahmen der Bewerbungsphase aufgebauten Kontakte zu den verschiedenen Multiplikator*innen nutzten wir auch im weiteren Projektverlauf, um auf unsere beiden öffentlichen Projektveranstaltungen aufmerksam zu machen.

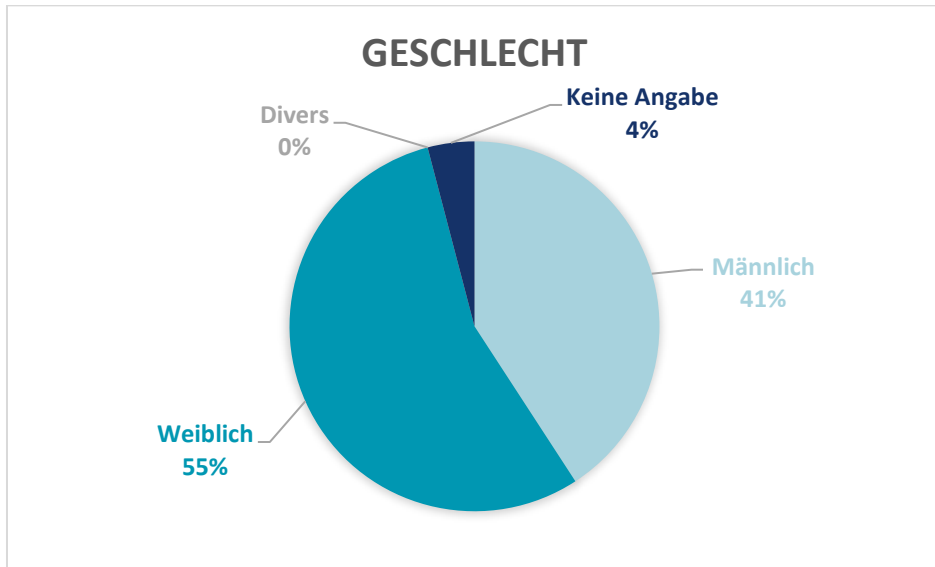


Abb. 3: Bewerbungen nach Geschlechterverteilung

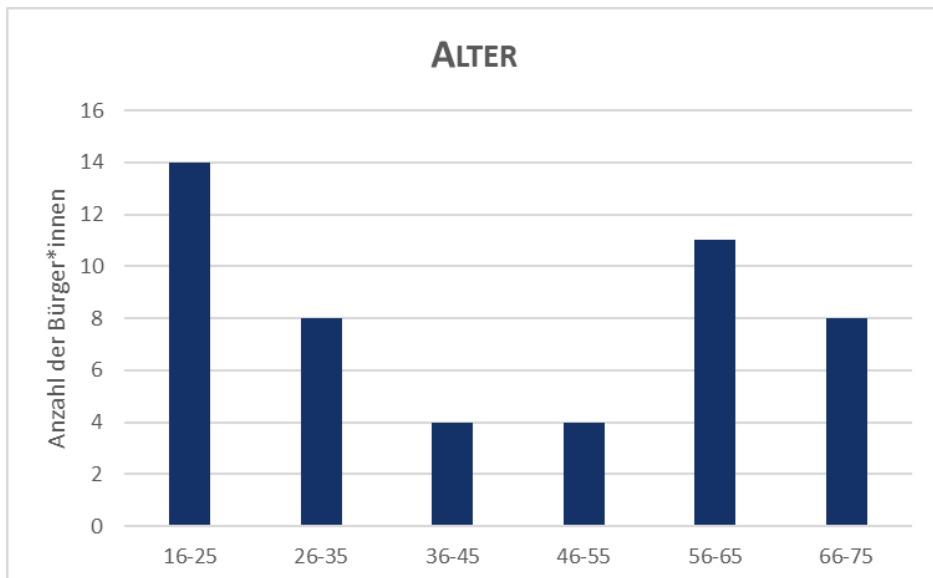


Abb. 4: Bewerbungen nach Altersgruppen in Jahren

Der Projektverlauf

Direkt zu Beginn der Teilnehmer*innen-Ansprache diskutierten wir im Projektteam die Gefahr einer hohen Absprungrate aufgrund des relativ intensiven Zeitaufwands für die Teilnehmer*innen. Teil unserer Planungen war es daher, Faktoren zu identifizieren und zu nutzen, welche die Absprungrate möglichst niedrig halten können. Diese sollten zudem im Rahmen des beantragten Projekt-Budgets liegen.

Erstens legten wir fest, dass *Zuhören* sowie die *gewissenhafte Aufbereitung und Verbreitung der Beiträge* unserer Teilnehmer*innen zum Thema Bürger*innenbeteiligung bei der Klimawende einen wichtigen Aspekt darstellten, um den Teilnehmer*innen Wertschätzung entgegenzubringen. Von der Anwerbephase bis zum Ende der Veranstaltungen integrierten wir deshalb eine Vielzahl an Elementen, um die Meinungen, Impulse und Vorschläge der Teilnehmer*innen zum Thema Bürger*innenbeteiligung bei der Klimawende zu sammeln. Hierzu zählten u.a. das Anmeldeformular, Fragebögen, Blitz-Umfragen, Arbeit in Kleingruppen und an Flipcharts sowie Einzelinterviews im Rahmen von Filmaufnahmen für den Projektfilm. Alle Beiträge der Teilnehmer*innen wurden ausgewertet und, wenn möglich, gleich in das Programm der Folgeveranstaltung aufgenommen und zurück an die Teilnehmer*innen gespiegelt. Die komplette Auswertung und analytische Aufbereitung dieser Beiträge findet sich im Impulspapier (S. 15 ff. in diesem Band). Einzelne Projekt-Teilnehmer*innen diskutierten diese Impulse mit Experten*innen aus Praxis und Wissenschaft auf der Abschluss-Podiumsdiskussion des Projektes am 12.5.2023. Zudem versendeten wir die Impulspapiere via E-Mail und auf dem Postweg an Stakeholder in Göttingen sowie auf Landes- und Bundesebene. Die Rückmeldungen der Stakeholder, etwa von einzelnen Bundestagsabgeordneten, gaben wir an unsere Teilnehmer*innen weiter. Dadurch konnten diese transparent nachverfolgen, welche Reaktionen auf ihre Vorschläge folgten.

Zweitens versuchten wir die Identifikation der Teilnehmer*innen mit dem Projekt durch ein *eigenes „Branding“* zu unterstützen. Hierzu zählten ein Projekt-Logo und eine Website (<https://politikundrechterleben.uni-goettingen.de/wordpress/>, zuletzt abgerufen am 31.7.2023). Auf dieser wurden u.a. Quizrunden und Blogposts zu den einzelnen Veranstaltungsblöcken mit Fotomaterial von den Teilnehmer*innen gepostet. Dabei versuchten wir, einen kontinuierlichen Informationsfluss zu gewährleisten, der allerdings im Hinblick auf den Zeitaufwand nicht überfordernd auf die Teilnehmer*innen wirken sollte und in keinem Fall eine Voraussetzung für die Teilnahme an den Veranstaltungen darstellte.

Drittens organisierten wir einen *intensiven Austausch mit Expert*innen*. Die Teilnehmer*innen sollten die Erfahrung machen, mit ganz unterschiedlichen Akteuren aus dem Themenbereich Klimawende und Bürger*innenbeteiligung diskutieren zu können. Unsere Teilnehmer*innen konnten sich über die Veranstaltungsdauer mit Expert*innen von der EU-Kommission, dem Niedersächsischen Landkreistag, der Stadt Göttingen, Fridays for Future, dem NABU, Greenpeace, dem Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e.V. und dem Ministerium für Wirtschaft,

Infrastruktur, Tourismus und Arbeit des Landes Mecklenburg-Vorpommern sowie mit Richtern austauschen. Bis auf zwei digitale Zuschalten fand der Austausch direkt vor Ort in Göttingen statt. Dass einige Experter*innen – etwa von der EU-Kommission und aus Mecklenburg-Vorpommern – weite Wege für die Anreise auf sich nahmen, empfanden viele unserer Teilnehmer*innen als große Wertschätzung.

Um die Bedeutung des Engagements der Teilnehmer*innen aufzuzeigen, wurde *viertens* ein eigener *Kurzfilm zum Projekt* produziert.⁶ Dieser wird vor allem von den Interviewsequenzen unserer Teilnehmer*innen getragen. Die Aufnahmen hierzu fanden während der einzelnen Simulationen statt. Die Teilnehmer*innen unseres Projektes wurden so selbst in die Arbeit zur Außenwirkung/-darstellung einbezogen. Der Film wurde über den YouTube-Kanal der Universität Göttingen veröffentlicht. Gleichzeitig stellt er zusätzlich zu den am Ende der Abschlusspodiumsdiskussion überreichten Teilnahmezertifikaten und Projekttassen eine Erinnerung für die Teilnehmer*innen dar.

Fünftens organisierten wir für die Teilnehmer*innen eine *reichhaltige und ausgewogene Verpflegung* während der gesamten Veranstaltungsreihe. Dies diente als *Wertschätzung* für das Engagement der Teilnehmer*innen. Zudem boten die Verpflegungspausen die Möglichkeit für einen *informellen Austausch* während der Simulationsblöcke. In einem möglichst ungezwungenen Ambiente konnten unsere Teilnehmer*innen so nicht nur besonders gut Unterstützer*innen für ihre jeweiligen Verhandlungspositionen bei der EU-Simulation finden oder vor der Gerichtssimulation noch ein letztes Mal an ihrer Argumentation feilen, sondern auch in einen Austausch auf persönlicher Ebene treten und einander kennenlernen. Es wurde versucht, die Pausen recht großzügig zu halten, um ebendiesen Aufbau sozialer Kontakte zu stärken. Hierdurch sollte das Zugehörigkeitsgefühl zur Gruppe gestärkt werden, um ein mögliches „Abspringen“ einzelner Teilnehmer*innen zu verhindern. Auf diese Weise konnten wir ein Zusammenwachsen der Gruppe beobachten, das zudem durch die häufige Arbeit in Kleingruppen/Teams gestärkt wurde.

Sechstens hatten wir Vorkehrungen getroffen, um Eltern eine *Betreuungsmöglichkeit für ihre Kinder* während der Veranstaltungen anbieten zu können. Dafür war ein Ort im Veranstaltungsgebäude identifiziert und ein mobiles Betreuungsteam für die entsprechenden Zeiten geblockt worden. Dies wurde allerdings von den Teilnehmer*innen nicht nachgefragt.

Siebtens lernte das Projektteam die Namen der Teilnehmer*innen bereits im Laufe der ersten Projektveranstaltung, sodass wir sie persönlich mit Namen ansprechen konnten. Es war uns wichtig, unseren Teilnehmer*innen auf Augenhöhe zu begegnen und die wichtigsten Angaben aus ihrem Motivationsschreiben bzw. ihre Beweggründe für die Teilnahme, die häufig genug einen Bezug zur eigenen Lebensgeschichte darstellten, parat zu haben, um ihnen entsprechend Wertschätzung entgegen bringen zu können. Insbesondere dieser letzte Punkt ist nicht zu

⁶ Der Projektfilm ist auf unserer Projektwebsite zu finden sowie direkt abrufbar unter: https://www.youtube.com/watch?v=b_ZsOAEowIY (zuletzt abgerufen am 31.7.2023).

unterschätzen und wurde uns von den Teilnehmer*innen in den Reflexionsrunden entsprechend bestätigt.

Achtens erstellten wir die Begleit-Unterlagen beider Simulationen, wie bereits unsere Informations- und Werbetexte, in einfacher, zugänglicher Sprache. Auch bei komplexen Sachverhalten achteten wir auf eine möglichst verständliche Darstellung, um niemanden von einer Teilnahme abzuschrecken.

Ab sprung von (potenziellen) Teilnehmer*innen

An welchen Stellen stellten wir nun fest, dass Bürger*innen von der Teilnahme zurücktraten oder während der laufenden Veranstaltungsreihe ausschieden?

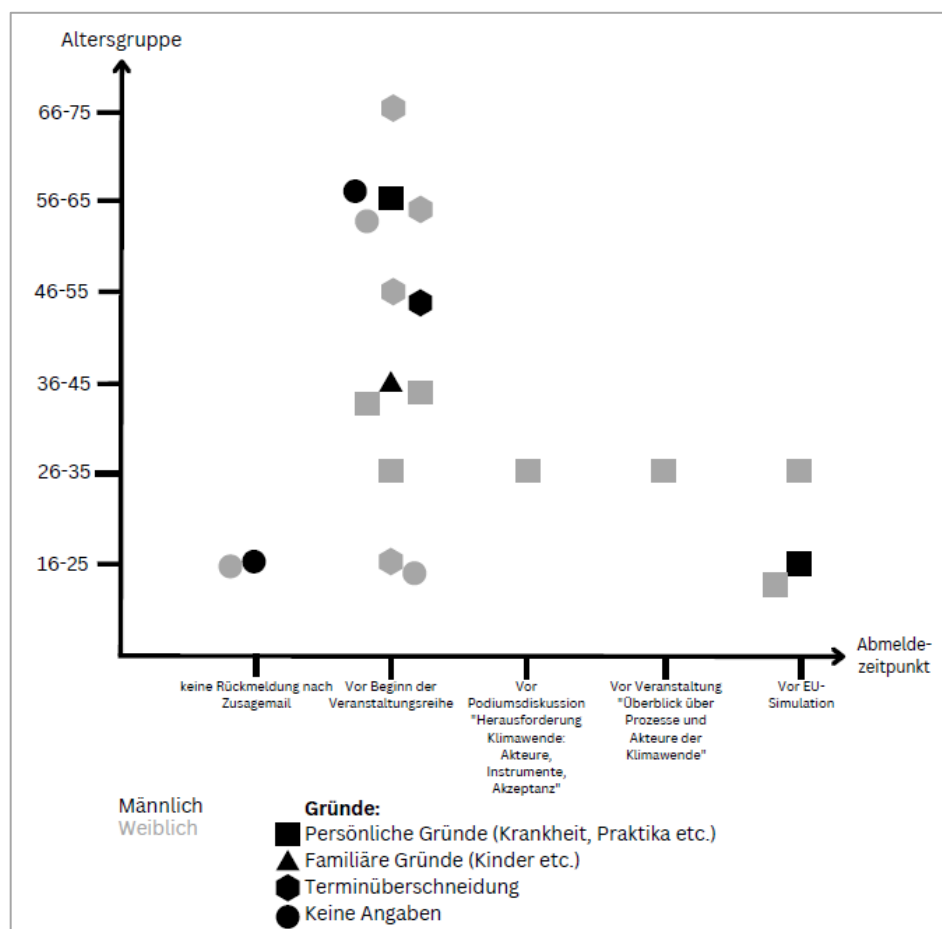


Abb. 5: Wen haben wir zu welchem Zeitpunkt und aus welchem Grund verloren?

Die Aufbereitung nach Zeitpunkt und Gründen (sofern feststellbar) zeigt, dass der Großteil der (potentiellen) Teilnehmer*innen vor Beginn der ersten Veranstaltungen von der Teilnahme zurücktrat. Nach Ende des Bewerbungszeitraums versendeten wir eine ausführliche E-Mail mit detaillierten Veranstaltungshinweisen an die ausgewählten Bewerber*innen. In dieser E-Mail stellten wir u.a. den Stundenumfang der einzelnen Veranstaltungsblöcke vor (zuvor waren diese schon auf der Projekt-Website einsehbar, auf welcher auch der Anmeldelink hinterlegt war) und lieferten den potenziellen Teilnehmer*innen Informationen zur Verpflegung während der Veranstaltungen sowie zu einer Kinder-Betreuungsmöglichkeit. Wir äußerten die Bitte, die Teilnahme final zu bestätigen. Hier erhielten wir einige Rückmeldungen von Bürger*innen, die angaben, dass ihnen der Stundenumfang doch zu hoch sei oder es in der Zwischenzeit zu terminlichen Konflikten gekommen war. Wiederholt mussten wir daher Bürger*innen aus unserem Pool an Bewerbungen nachnominieren und anschreiben. Größtmöglich achteten wir dabei auf eine Beibehaltung der Geschlechter- und Altersparität. Bis zu Beginn der Veranstaltungsreihe traten insgesamt 15 Bürger*innen von einer Teilnahme zurück. In dieser Gruppe befanden sich insbesondere berufstätige Personen zwischen 36 und 65 Jahren. Weitere Absagen wurden mit zeitintensivem, nebenberuflichem Engagement sowie Betreuungsverpflichtungen begründet. Besonders auffallend war, dass vor allem Frauen auf ihre Teilnahmemöglichkeit verzichteten. Drei zögernde Bürger*innen konnten wir in persönlichen Telefonaten von einer Teilnahme überzeugen. Der Nutzen dieses direkten Austauschs zu einer Teilnahme sowie die dadurch mögliche Überzeugungsarbeit sind im Hinblick auf die Gesamtteilnehmer*innenzahl nicht zu unterschätzen.

Nach dem Start des Projektes konnten einige Teilnehmer*innen aufgrund von Krankheit oder wegen eines kollidierenden persönlichen Termins nicht an einem der ersten Veranstaltungstermine teilnehmen und wollten das Projekt daraufhin komplett verlassen. Um sie zu ermutigen, weiterhin teilzunehmen, sendeten wir ihnen umgehend die Veranstaltungsunterlagen zu. Zusätzlich boten wir ihnen separate Gesprächstermine an, um ihnen einen Überblick über die verpassten Inhalte zu geben sowie ihre Bedenken und Herausforderungen zu besprechen. Bedauerlicherweise entschieden sich letztendlich fünf Bürger*innen dazu, das Projekt frühzeitig zu verlassen. Jedoch erwiesen sich unsere Maßnahmen auch teilweise als erfolgreich, da sich einige Teilnehmer*innen dafür entschieden im Projekt zu verbleiben.

Schlussfolgerungen und Impulse

Was lässt sich aus unseren Erfahrungen für die Gewinnung eines diverseren Teilnehmer*innenfeldes mitnehmen? Im Folgenden erläutern wir eine Reihe von Faktoren, die wir für zentral erachten. Dabei ist zu unterteilen in die Niedrigschwelligkeit des Zugangs zum Projekt und die Niedrigschwelligkeit des Projektzuschnitts.

Weiterhin ist die Bedeutung von finanziellen und personellen Ressourcen nicht zu unterschätzen und dementsprechend bereits frühzeitig einzubeziehen.

Niedrigschwelliger Projektzuschnitt

Der Projektzuschnitt entscheidet bereits (mit) darüber, welche Personen sich für das Beteiligungsformat interessieren und anmelden werden. Daher sollte schon bei der Projektidee bedacht werden, wie inklusiv, wie komplex, wie zeitintensiv, etc. das Format später aufgebaut sein soll. Außerdem sollte frühzeitig bedacht werden, wie bei Beteiligungsformaten, die aus mehreren Terminen bestehen, gewährleistet werden kann, dass die Teilnehmer*innen mit ihren unterschiedlichen Bedürfnissen auch dabeibleiben.

Hinsichtlich des Projektzuschnitts sind zum einen mögliche Barrieren zu analysieren. Dies können mögliche Sprachbarrieren, räumliche Barrieren infolge körperlicher Beeinträchtigungen oder Barrieren wegen fehlender technischer Fähigkeiten sowie zeitliche Barrieren sein. Es sollte geschaut werden, inwieweit diesen Barrieren Abhilfe geschaffen werden kann, beispielsweise durch die Nutzung von Übersetzungsdiensten, barrierefreien Räumlichkeiten, Kinderbetreuungsmöglichkeiten, der Untertitelung von Videos oder der Schaffung einer (teilweisen) Online-Teilnahme.

Eine Idee, die wir auch im Rahmen des Projektes mit den Teilnehmer*innen diskutiert haben (s. These 14 des Impulspapiers in diesem Band, S. 37 ff.), ist die der Kooperation mit Arbeitgeber*innen, Schulträger*innen, etc. Beteiligungsformate sind häufig mit einem nicht unerheblichen (zusätzlichen) Zeitaufwand verknüpft, der ggf. sogar zu einem Dienstausschluss führen könnte, bzw. stellt die Kollision mit Arbeitszeiten ein Teilnahmehindernis dar. Wäre es möglich, ein Beteiligungsformat von dem*der Arbeitgeber*in anerkannt im Rahmen der regulären Arbeitszeit stattfinden zu lassen oder in anderer Hinsicht an schon bestehende (mitunter zeitintensive) Formate, wie die Vereinsarbeit, anzudocken, so könnte dies ein häufiges Zugangshindernis erheblich absenken und ein diverseres Teilnehmer*innenfeld fördern.

Eine weitere Möglichkeit ist die der finanziellen Entschädigung für den erbrachten Zeitaufwand. Jedoch lässt sich die zentrale *Vermittlung von Wertschätzung* für die Teilnahme jedes*jeder Einzelnen auch auf anderen Wegen erreichen. Zuvörderst spielt hier eine gute Verpflegung, die Schaffung von realen Einflussnahmemöglichkeiten und der direkte Austausch mit Expert*innen eine wichtige Rolle. Aber auch der Erhalt von Teilnahmezertifikaten und die Schaffung von öffentlicher Wahrnehmung, sei es durch öffentliche Veranstaltungselemente, die öffentliche Diskussion der Projektergebnisse sowie Berichte in lokalen Medien, können dazu beitragen. Diese *benefits* einer Teilnahme schon in der Bewerbungsphase offen zu kommunizieren und gezielt zur Bewerbung des Projektes zu nutzen, kann helfen, den Kreis der Interessierten zu diversifizieren.

Berücksichtigung der notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen bereits bei Antragstellung/Kostenkalkulation

Wie dargestellt, gibt es einige Stellschrauben und Ansätze, um auf ein diverseres Teilnehmer*innenfeld bei Beteiligungsformaten hinzuwirken. Auch wenn diese unterschiedlich schwierig umzusetzen und unterschiedlich (zeit-)aufwendig sind, so ist doch allen gemein, dass es (zusätzlicher) finanzieller und personeller Ressourcen bedarf, gerade um Formate niedrigschwelliger zu gestalten und eine Vielzahl von Bevölkerungsgruppen zu einer Teilnahme zu bewegen. Findet das Beteiligungsformat im Rahmen einer Projektförderung statt oder geht es nur um die anfängliche Kostenkalkulation, so ist es sinnvoll, diesen Punkt nicht außer Acht zu lassen. Denn letztlich lebt der Erfolg eines Beteiligungsformates ganz wesentlich davon, dass Menschen mit unterschiedlichen Sichtweisen und Hintergründen aufeinandertreffen und so in einen konstruktiven Austausch kommen. Diesem Ideal jedenfalls ein wenig näher zu kommen, sollte zumindest ein maßgebliches Ziel bei der Konzeption und Ausgestaltung, der Bewerbung und Durchführung des Projektes sein.

Niedrigschwelliger Projektzugang

Wenn es um die Gewinnung von interessierten Personen aus möglichst vielen und insbesondere auch den regelmäßig bei Beteiligungsformaten unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen geht, ist bereits bei den Modalitäten des Zugangs zu einem Beteiligungsformat anzusetzen.

Breite Bewerbung des Projektes: Zentral sind eine frühzeitige Analyse zu potenziell (generell bei solchen Formaten) unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen und die Entwicklung einer darauf aufbauenden, gezielten Ansprache-Strategie. Neben den Bewerbungs-Kanälen, die einfach(er) zu bespielen sind, sollten Ressourcen gezielt in die Ansprache schwieriger zu erreichender Bevölkerungsgruppen gesteckt werden. Das geht regelmäßig mit einem höheren Arbeitsaufwand für das Projektteam einher, da solche Kanäle aktiv gesucht werden müssen. Vielversprechend erscheint insbesondere die direkte Kontaktaufnahme und Zusammenarbeit mit Schlüsselpersonen aus unterschiedlichsten Organisationen, Gruppen oder Gemeinschaften, wie beispielsweise Vereinen, Religionsgemeinschaften, sozialen Einrichtungen, aber auch Bildungseinrichtungen. Weiterhin sollten die Bedürfnisse der ggf. unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen analysiert werden und bei der Bewerbung auf diese eingegangen werden. Das kann zum Beispiel die Bereitstellung von Projektinformationen in verschiedenen Sprachen, die Organisation spezifischer Informationsveranstaltungen oder die Erstellung von verschiedenen Werbematerialien sein, auf denen unterschiedliche Projektfacetten und -inhalte besonders hervorgehoben werden. Hier kann eine Rücksprache mit den ausgemachten Schlüsselpersonen dazu, welche Informationen über das Projekt diese für besonders wichtig erachten, helfen.

Gestaltung der Anmeldung, insb. Motivationsabfrage: Bereits früher in diesem Beitrag haben wir die Diskussion in unserem Team zur Abfrage der Motivation im

Bewerbungsformular erläutert. Letztlich zeigte sich an der durchaus hohen Quote der (unvollständigen) Bewerbungen, die an dieser Stelle im Formular abgebrochen wurden (und später auch nicht mehr vervollständigt wurden), dass ein Feld zur Schilderung der Teilnahmemotivation ein durchaus ernst zu nehmendes Anmeldungshemmnis darstellt. Für unser Projekt überwogen aber letztlich die Vorteile. Das Bewerber*innen-Feld ließ sich so – auch wegen der Abfrage nur weniger anderer persönlicher Informationen – besser einordnen. Es war uns möglich, gewisse (wenn auch kleinere) Anpassungen beim Projektformat und den Inhalten vorzunehmen und individueller auf einzelne Teilnehmer*innen einzugehen. Außerdem hatten wir den Eindruck, dass die Reflexion der eigenen Motivation zur Teilnahme bereits bei der Bewerbung jedenfalls bei einem derart zeitintensiven Projekt wie dem unsrigen die Chance des Dabeibleibens erhöht. Es ist daher maßgeblich vom individuellen Projektzuschnitt abhängig, ob eine Motivationsabfrage bei der Anmeldung/Bewerbung eher nutzt oder schadet. Bei Projekten, die nur einen geringen zeitlichen Aufwand erfordern und besonders niedrigschwellig ausgestaltet sind, würde die Abfrage der Teilnahmemotivation tendenziell eher die Anmeldung von Personen hemmen, die generell bei Beteiligungsformaten unterrepräsentiert sind. In jedem Fall ist aber wichtig, bei der Teilnehmer*innen-Auswahl zu berücksichtigen, dass die Motivation zur Teilnahme sehr unterschiedlich sein kann. Nicht alle Personen können dies zudem gleichermaßen gut formulieren und kommunizieren. Daher sollte die geschilderte Motivation nur eine eher untergeordnete Rolle bei der Auswahl der Teilnehmer*innen spielen und nicht qualitativ bewertet werden. Denn sonst besteht die Gefahr, dass insbesondere Personen, die ihr Interesse vielleicht weniger gut begründen oder schildern können oder einfach nur neugierig sind, vom Projekt ausgeschlossen werden.

Angemessen langer Bewerbungszeitraum: Eine sinnvoll geplante Zeitspanne zwischen Bewerbungsstart und finaler Zusage-E-Mail durch das Projektteam hat den Vorteil, dass – bei regelmäßiger Auswertung der eingegangenen Bewerbungen – ein Nachsteuern hinsichtlich bisher noch wenig erreichter Gruppen möglich ist. Denn teilweise werden nicht zu unterschätzende zeitliche Ressourcen benötigt, um bestimmte Personengruppen zu erreichen, auf das Projekt aufmerksam zu machen und von einer Anmeldung zu überzeugen. Der Bewerbungszeitraum sollte zudem entsprechend an Ferien-/Urlaubszeiten angepasst werden, weil sonst einige Kanäle nicht mit Erfolg bespielt werden können und/oder die Verbreitung mehr Zeit in Anspruch nimmt. Zugleich kann ein recht langer Bewerbungszeitraum eine höhere Absprunghöhe nach sich ziehen, da die Zusage mitunter erst einige Zeit nach der Anmeldung erfolgt, und Interessierte die Termine zwischenzeitlich schon für andere Aktivitäten verplant haben. Einige unserer Teilnehmer*innen hatten insofern ihre Bewerbung bei unserem Projekt bereits etwas aus den Augen verloren, als sie die Zusage erhielten. Vor dem Hintergrund ist wichtig, den Zeitraum, in dem nach Bewerbungsschluss die Zusagen verschickt werden, klar zu kommunizieren. Es zeigt sich, dass die Länge des Bewerbungszeitraums an diesen beiden Polen auszurichten ist. Was im Einzelfall eine angemessene Länge ist, richtet sich insbesondere

nach dem Anspruch an die Vielzahl der zu erreichenden Bevölkerungsgruppen, der voraussichtlich zu leistenden Überzeugungsarbeit, dem Projektumfang und -zuschnitt sowie den zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen.

Literatur

- Allianz Vielfältige Demokratie (2017): Wegweiser breite Bürgerbeteiligung. Argumente, Methoden, Praxisbeispiele. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh. Verfügbar unter: https://allianz-vielfaeltige-demokratie.de/wp-content/uploads/2019/05/Wegweiser_breite_Beteiligung.pdf (zuletzt abgerufen am 31.7.2023).
- Drewing, E. & Glanz, S. (2020): Die Energiewende als Werk ausgewählter Gemeinschaften? Zur sozialen Exklusivität von Energiegenossenschaften. In: Engler, S., Janik, J. & Wolf, M. (Hrsg.): Energiewende und Megatrends. Wechselwirkungen von globaler Gesellschaftsentwicklung und Nachhaltigkeit. Bielefeld: transcript. 275–301.
- Nanz, P. & Fritsche, M. (2012). Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn. Verfügbar unter: <https://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/76038/handbuch-buergerbeteiligung/> (zuletzt abgerufen am 31.7.2023).
- Schlozman, K. & Brady, H. (2018): Unequal and Unrepresented: Political Inequality and the People's Voice in the New Gilded Age. Princeton: Princeton University Press.
- Träger, H. (2020): Die Legitimität politischer Beteiligungsformate im Lichte von Zugangsvoraussetzungen und Nutzungsanforderungen. In: Lorenz, A., Hoffmann, C. P. & Hitschfeld, U. (Hrsg.): Partizipation für alle und alles? Fallstricke, Grenzen und Möglichkeiten. Wiesbaden: Springer VS. 221–240.

II. Erfahrungen aus der Praxis

Klimaplan Göttingen 2030 – Ein Bürger*innen-Beteiligungsverfahren in Zeiten von Corona

Amelie Möller, Eva Holst & Dinah Epperlein

Um die Akzeptanz der Göttinger*innen gegenüber den städtischen Klimaschutzzielen und -maßnahmen zu steigern und neue Ideen und Projekte zu generieren, wurde im Rahmen der Erstellung des „Klimaplan Göttingen 2030“ ein Beteiligungsverfahren für Bürger*innen geschaffen. Der „Klimaplan Göttingen 2030“ ist die Fortschreibung des „Masterplans 100% Klimaschutz“ und umfasst Maßnahmen, Ideen und Projekte für den Fahrplan Richtung Klimaneutralität der Stadt Göttingen.

Damit möglichst vielfältige Perspektiven in dem Zukunftspapier Beachtung finden, wurden Privatpersonen, Unternehmen, Bildungseinrichtungen und Expert*innen über ein dreigliedriges Verfahren in den Entwicklungsprozess eingebunden. So gab es einen Ideenfinder, einen Projekt-Wettbewerb und Fachbeteiligungsworkshops.

Ursprünglich war es angedacht, in Form von Workshops, Projekt-Werkstätten, Gruppen- und Einzelgesprächen mit den Zielgruppen in direkten Kontakt zu treten. Aufgrund der COVID-19-Pandemie waren Treffen in Präsenz nicht möglich, sodass das Verfahren über eine Webseite und Online-Workshops in den digitalen Raum verschoben wurde. Das digitale Beteiligungsverfahren fand von Mai 2020 bis Juni 2021 statt. Vorteil des digitalen Verfahrens war es, dass Bürger*innen sich niederschwellig und zielgerichtet über einen längeren abgesteckten Zeitraum ortsungebunden einbringen konnten. Dadurch konnten deutlich mehr Bürger*innen

erreicht werden als bei Präsenzveranstaltungen, was an den unerwartet vielen Einreichungen erkennbar war.

Ziel der Beteiligung

Das Projekt unterstützte den Entwicklungsprozess des Klimaplanes Göttingen 2030 maßgeblich. Alle im Rahmen der Beteiligung gesammelten Maßnahmen und Projekte sollen einen Beitrag dazu leisten, die im Plan verankerten Klimaschutz-Ziele zu erreichen. Insgesamt sieht der Klimaplan unter anderem eine Reduktion der Treibhausgasemissionen von mindestens 65 Prozent bis 2030 gegenüber 1990 sowie eine weitgehende Treibhausgasneutralität bis spätestens 2045 vor.

Verschiedene Formate für unterschiedliche Zielgruppen

Privatpersonen, Haushalte, Einrichtungen, Unternehmen und Initiativen konnten im Rahmen eines Ideenfinders ihre Ideen für ein klimafreundliches Göttingen einreichen. Wer schon konkretere Projekte vor Augen hatte, konnte diese über einen Projekt-Wettbewerb einbringen und weiterentwickeln. Die Fachbeteiligung hat Klimaschutz-Expert*innen aus Bildungseinrichtungen, der Verwaltung, Unternehmen, Politik, Initiativen und städtischen Betrieben in das Projekt einbezogen.

Schritt für Schritt zum Ratsbeschluss

Das Projekt startete im Mai 2020. Darauf folgten zwei Monate mit einer Definitions- und Entwicklungsphase, in der gemeinsam mit einem Fachbüro und verschiedenen Organisationseinheiten der Stadt Göttingen Ziele und Arbeitsschritte des Beteiligungsverfahrens definiert wurden. In dieser Phase wurde die digitale Beteiligungsplattform aufgebaut und die Öffentlichkeitsarbeit vorbereitet.

Im Juni 2020 ging die Plattform online und es startete die Öffentlichkeitsarbeit in Form von Plakaten, Bannern, einer neuen Webseite, Presseinformationen und Artikeln im Klimaschutz-Newsletter.

Von Juni bis August reichten 291 Bürger*innen online im *Ideenfinder* über 750 Ideen für ein klimafreundliches Göttingen ein. Die Einträge wurden auf einer Göttinger Ideenkarte verortet, nach Themenbereichen sortiert und waren für alle öffentlich einsehbar. Die Eingänge wurden anfangs noch direkt beantwortet, aufgrund der unerwartet hohen Beteiligung wurden sie jedoch im Verlauf geclustert und in Form von thematischen Posts auf der Webseite beantwortet.

Die *Auswertung der eingegangenen Ideen* zum digitalen Beteiligungsverfahren zeigt, dass das Thema Klimaschutz für immer mehr Menschen in Göttingen ein wichtiges Anliegen ist. Die Anregungen und Wünsche sind breit gefächert und vielfältig, das Thema Mobilität beschäftigt die Ideengeber*innen hierbei besonders stark.

Auffallend ist, dass sehr kurze oder kleinteilige Ideen in der Minderheit sind und einige Eingaben in die Tiefe gehen. Viele Bürger*innen machen sich sehr grundlegende Gedanken zum Klimaschutz und fordern zum Teil deutliche Veränderungen und bessere Rahmenbedingungen für ein klimafreundlicheres Leben in Göttingen – sowohl durch bessere Angebote und Anreize für Bürger*innen als auch sehr häufig durch restriktive Maßnahmen oder Mindeststandards.

Im *Projekt-Wettbewerb* wurden 54 Projekte von rund 50 Initiativen und Akteur*innen eingereicht. Diese wurden prämiert und in Projekt-Werkstätten mit Unterstützung der Stadt und Partner*innen weiterentwickelt. Außerdem fanden im Zuge der *Fachbeteiligung* mehrere Workshops zu verschiedenen Themen statt, an denen insgesamt 64 Personen beteiligt waren. Auch in diesen Workshops entstanden neue Projekte und Maßnahmen für den Klimaplan.

Bis März 2021 wurden all diese Ideen, Projekte und Maßnahmen für den Klimaplan über die verschiedenen Beteiligungsformate gesammelt und ausgewertet. Viele der Ideen finden sich zusammenfasst bzw. verallgemeinert im Klimaplan Göttingen 2030 wieder. Einzelne ausgewählte Projekte und Maßnahmen, die als geeignet bewertet wurden, schnell eine große Klimawirkung zu entfalten und eine große Multiplikator-Wirkung zu erzielen, wurden als *Leitprojekte* oder *Perspektivmaßnahmen* in Form von Projektsteckbriefen in das Maßnahmenportfolio des Klimaplans integriert. Die Bürger*innen wurden in Form von Artikeln auf der neuen Webseite stetig darüber informiert, was mit ihren Einreichungen passiert.

Im Juli 2021 wurde der *Klimaplan Göttingen 2030*¹ fertig entwickelt und vom Rat der Stadt Göttingen beschlossen.

Resümee

Ein Jahr nach Abschluss des Projektes zog das Referat für Nachhaltige Stadtentwicklung der Stadt Göttingen nochmals ein Resümee. Zum Aufwand-Nutzen-Verhältnis lässt sich feststellen: Der Aufwand des Projektes liegt vor allem in der Vorbereitung des Beteiligungsverfahrens und in der Auswertung der Ergebnisse. Hierbei steigt der Aufwand je nach Ausmaß der Beteiligung, sodass ausreichend Zeit für die Auswertung bzw. ein zeitlicher Puffer eingeplant werden muss, sofern sich die Teilnahmequote schlecht einschätzen lässt. Das Aufwand-Nutzen-Verhältnis des Projektes ist jedoch ausgeglichen, da trotz hohen Aufwands die Akzeptanz für den Klimaplan durch die Beteiligung gestärkt wurde und vielseitige Perspektiven berücksichtigt werden konnten.

Bei kommunalen Verfahren stellt sich oft die Frage, inwieweit es auf andere Kommunen übertragbar ist. Dieses Projekt lässt sich gut auf andere Entwicklungsprozesse für Klimaschutz-Konzepte übertragen, sodass auch andere Kommunen

¹ <https://nachhaltigkeit.goettingen.de/was-macht-die-stadt-/strategien-und-konzepte/klimaplan-goettingen-2030/> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).

von dieser Art Projekt profitieren können. Aufgrund des gewonnenen Überblicks über die Meinungen und Ideen zum Thema Klimaschutz in der Stadtgesellschaft, des Austauschs mit verschiedenen Klimaschutz-Akteur*innen sowie des Generierens von innovativen Ideen und Maßnahmen im Zuge des Projektes kann ein dreigliedriges Bürger*innenbeteiligungsverfahren (Ideenfinder, Projekt-Wettbewerb, Fachbeteiligung) auch für andere Kommunen von Nutzen sein.

Durchführung

Durchgeführt wurde das Verfahren von der Stabsstelle Klimaschutz und Energie (seit dem 1.11.2020 Referat für Nachhaltige Stadtentwicklung), dem Fachdienst Öffentlichkeitsarbeit, dem Referat Bürgerbeteiligung der Stadt Göttingen sowie dem Fachbüro JUNG Stadtkonzepte, das die Ausarbeitung des Klimaplanes begleitet hat.

Literatur

Stadt Göttingen/Jung Stadtkonzepte mit Gertec (2021): Klimaplan Göttingen 2030, 1. Auflage, Göttingen.

Zukunftsforum Göttingen – Empfehlungen für eine klimagerechte Stadtentwicklung und erste Erkenntnisse zu einem innovativen Beteiligungsformat

Lars Jakob & Anja Titzte

Im ersten Halbjahr 2023 erprobte die Stadt Göttingen mit dem Zukunftsforum ein neues Format der Bürger*innenbeteiligung. Nach dem Modell eines Bürger*innenrates diskutierten 35 zufällig ausgewählte Personen aus Göttingen die Frage: „Die Straße ist für alle da – Wie lassen sich Hauptverkehrsstraßen sinnvoll umgestalten?“ Am Beispiel der Weender Landstraße erarbeiteten sie ein Bürger*innengutachten, das allgemeine Empfehlungen zur Umgestaltung von Hauptverkehrsstraßen sowie konkrete Vorschläge zur Neugestaltung der Weender Landstraße enthält. Die Empfehlungen werden aktuell¹ innerhalb der Stadtverwaltung ausgewertet und zu Leitlinien umgewandelt, die bei künftigen Straßenbaumaßnahmen herangezogen werden sollen, unter anderem bei der Umgestaltung der Weender Landstraße ab 2024. Das Zukunftsforum wurde auf Antrag der Bündnis 90/Die Grünen-Ratsfraktion durchgeführt, der am 13.5.2022 einstimmig vom Rat der Stadt angenommen wurde. Die Umgestaltung von Hauptverkehrsstraßen ist ein Leitprojekt des Klimaplanes Göttingen 2030.

Die praktische Organisation und Koordinierung lag bei der Öffentlichkeitsarbeit im Referat der Oberbürgermeisterin. Der thematischen Ausrichtung

¹ Juni 2023.

entsprechend wurden Mitarbeiter*innen des Fachdiensts Stadt- und Verkehrsplanung und des Referats für Nachhaltige Stadtentwicklung eingebunden. Um eine unabhängige und professionelle Durchführung des Bürger*innenrats zu garantieren, wurde im Oktober 2022 das Nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung mit der inhaltlichen Ausgestaltung und der Realisierung beauftragt.

Vielfalt

Eine Beteiligung nach dem Muster von Bürger*innenräten unterscheidet sich von in Göttingen bereits etablierten Formaten darin, dass nicht die persönliche Betroffenheit oder besonderes Interesse für das Thema den Anstoß zur Teilnahme geben, sondern das Los. Durch die Zufallsauswahl sollen Bürger*innen erreicht werden, die aus verschiedenen Gründen nicht oder selten an Teilungsangeboten teilnehmen. Die zufällige Auswahl kann außerdem eine Gruppe mit vielen unterschiedlichen Perspektiven auf den zu diskutierenden Sachverhalt ermöglichen.

Im Dezember 2022 wurde eine Stichprobe aus dem Melderegister der Stadt Göttingen gezogen, die bis auf ein Alterskriterium (ab 16 Jahre) und der überproportionalen Berücksichtigung von Personen, die nahe der Weender Landstraße wohnen (30 %), zufällig war. Daraufhin wurden 1.000 Einladungen versandt. Von den 94 Personen, die sich mit Interesse an der Teilnahme zurückmeldeten, erhob das Nexus Institut auf freiwilliger Basis Geschlecht, Alter und mögliche Ausschlusskriterien.² Mit Hilfe des Samplingverfahrens wurde eine 35 Personen starke Teilnehmer*innengruppe gebildet, deren Zusammensetzung sich etwa an der Geschlechter- und Altersverteilung der Stadtbevölkerung orientierte. Sie bestand aus 18 weiblichen, 17 männlichen und 0 diversen Personen (keine Anmeldungen von diversen Personen). In der Gruppe waren zehn Anlieger*innen der Weender Landstraße vertreten.

Tab. 1: Zusammensetzung der Gruppe

16–25 Jahre	26–45 Jahre	46–60 Jahre	61 Jahre und älter
5 Personen	9 Personen	11 Personen	10 Personen

Am ersten Termin waren 33 Teilnehmer*innen anwesend, am zweiten 31, am dritten 23 (viele Krankmeldungen) und am letzten Workshop-Tag 29. Da zwei am letzten Tag abwesende Teilnehmer*innen ihre Stimmen im Nachgang online

² Um eine zu starke politische Einflussnahme auf die Gruppe auszuschließen, wurden folgende Ausschlusskriterien für die Teilnahme am Zukunftsforum formuliert: aktive Funktionsträger einer Partei oder einer Nichtregierungsorganisation, Mitglieder von städtischen Beiräten oder vom Jugendparlament, Beschäftigte der Stadtverwaltung Göttingen sowie ihrer Gesellschaften.

abgegeben haben, kommt es zu einer Zahl von 31 an der Abstimmung der Empfehlungen Beteiligten.



Abb. 1: Teilnehmer*innen des Zukunftsforums Göttingen mit Oberbürgermeisterin Petra Broistedt, Ratsvorsitzendem Julian Schlumberger und Mitgliedern des Organisationsteams (Foto: Stadt Göttingen/ Christoph Mischke)

Eine anonyme und freiwillige Evaluation nach Abschluss der Workshops, die 20 Personen vollständig ausfüllten, zeigte, dass der Großteil der Teilnehmer*innen einen hohen Bildungsabschluss und Vorerfahrungen mit ehrenamtlichen Tätigkeiten hatte. Sehr wenige Personen mit Beeinträchtigungen bzw. Behinderungen, Migrationserfahrungen und betreuungsbedürftigen Angehörigen waren vertreten.

Tab. 2: sozialer Kontext der Teilnehmer*innen

Frage	Zustimmung
Haben Sie schon eine andere ehrenamtliche Tätigkeit ausgeübt?	70 %
Haben Sie oder Ihre Eltern Migrationserfahrungen in Deutschland erlebt?	5 %

Liegt bei Ihnen eine körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigung bzw. Behinderung vor? 10 %

Haben Sie betreuungsbedürftige Angehörige (Kinder unter 14 Jahre oder andere Angehörige mit Pflegebedarf)? 15 %

Stärkste Motivationsgründe für die Teilnahme waren allgemeines Interesse an Beteiligung und am speziellen Thema des Zukunftsforums. Die meisten Befragten (57 %)³ kannten Bürger*innenforen als Beteiligungsformat noch nicht.

Tab. 3: Gründe für die Teilnahme am Zukunftsforum (Mehrfachnennung möglich)

Vorschlag	Zustimmung
Interesse an Bürger*innenbeteiligung	81 %
Interesse am Thema	76 %
bürgerschaftliche Verpflichtung	38 %
andere Menschen kennenlernen	24 %
Interesse an losbasierten Beteiligungsverfahren	10 %
politikwissenschaftliches Interesse	5 %
Aufwandsentschädigung⁴	5 %

Gut informierte Meinungen

Im Vergleich zu Beteiligungsformen mit spontaner Teilnahme oder kurzer Bearbeitungszeit wie Umfragen und Fragebögen hat ein Bürger*innenforum den Vorteil, dass sich die Teilnehmer*innen basierend auf einer gemeinsamen, soliden Informationsbasis ausführlich miteinander verständigen. Es ermöglicht einen angeleiteten Meinungsaustausch, an deren Ende die Suche nach gemeinsam getragenen Vorschlägen und Kompromissen steht.

³ Diese Frage beantworteten 21 Teilnehmer*innen.

⁴ Die Aufwandsentschädigung pro Workshop-Tag betrug 20,- Euro und wurde ebenso wie eine kostenfreie Anfahrt per ÖPNV und ein „Göttingen-Überraschungs-Paket“ im Einladungsschreiben angekündigt.



*Abb. 2: Teilnehmer*innen des Zukunftsforums während der Diskussion in einer Kleingruppe (Foto: Stadt Göttingen/ Christoph Mischke)*

Im Fall des Zukunftsforums erhielten die Teilnehmer*innen für jede ihrer Arbeitseinheiten Einführungen interner und externer Expert*innen. Danach diskutierten sie in Kleingruppen eigene Standpunkte, die darauffolgend im Plenum vorgestellt, von den Moderator*innen sortiert und abschließend von allen Teilnehmer*innen gewichtet wurden. Auf Basis dieses Meinungsbildes erstellten Nexus-Mitarbeiter*innen Formulierungsvorschläge für Empfehlungen, die in der letzten Sitzung intensiv diskutiert, umgeschrieben und abgestimmt wurden. Sie behandeln die Themen:

- Klimaschutz
- Aufteilung des Straßenraums
- höhere Aufenthaltsqualität
- sichere Querungen
- attraktiverer ÖPNV
- Fahrrad-Infrastruktur
- Pendlerinnen und Pendler
- Wirtschaftsverkehr
- Straßengrün
- Sicherheit
- Lärmschutz



Abb. 3: Einige Teilnehmer*innen bewerten im letzten Schritt einer Arbeitseinheit die geclusterten Aspekte mit Klebepunkten (Foto: Stadt Göttingen/ Christoph Mischke)

Sieben Empfehlungen wurden mit Hinweisen zur Umgestaltung der Weender Landstraße konkretisiert. Die Reihenfolge der Empfehlungen stellt keine Gewichtung dar, sondern ergibt sich aus inhaltlichen Überschneidungen. Lediglich die erste Empfehlung kann als Grundlage für alle anderen verstanden werden und verdeutlicht den dringlichen Wunsch der Teilnehmer*innen nach proaktiven Klimaschutzmaßnahmen:

Bei der Umgestaltung von Hauptverkehrsstraßen sollen Gesichtspunkte des Klimaschutzes Priorität haben. Es reicht nicht, auf den Sanierungsfall zu warten, sondern wegen der Dringlichkeit des Klimaschutzes sollen aktiv Maßnahmen ergriffen werden. Reichen die finanziellen und personellen Ressourcen der Stadt nicht für mehrere Umgestaltungsvorhaben, so sollen doch Zwischenlösungen ermöglicht werden. Vor der Umsetzung soll abgeschätzt werden, wie stark die Baumaßnahmen ihrerseits das Klima belasten.⁵

⁵ Empfehlungen Göttinger Bürgerinnen und Bürger zu Hauptverkehrsstraßen. Bürger*innengutachten zur Umgestaltung von Hauptverkehrsstraßen am Beispiel der Weender Landstraße, hg. vom Nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung, Berlin 2023, S. 7, verfügbar unter <https://www.goettingen.de/rathaus/beteiligung-planung/zukunftsforum-goettingen/> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023). Dieser Empfehlung haben 23 Teilnehmer*innen zugestimmt, vier haben dagegen gestimmt, es gab vier Enthaltungen.

Die Empfehlungen wurden in einem Bürger*innengutachten zusammengefasst.⁶ Die hohen Zustimmungsraten (durchschnittlich 28 von 31 Stimmen) verdeutlichen das Bemühen um echten Austausch, gegenseitiges Verständnis und das Bemühen der Teilnehmer*innen, trotz unterschiedlicher Lebensverhältnisse, Bedürfnisse und Belange miteinander gute Lösungen und Kompromisse zu finden. In der Evaluation ordneten die Teilnehmer*innen den Umgang miteinander als wertschätzend, die Abstimmungen als fair ein. Das Kennenlernen anderer Sichtweisen empfanden alle als Bereicherung.

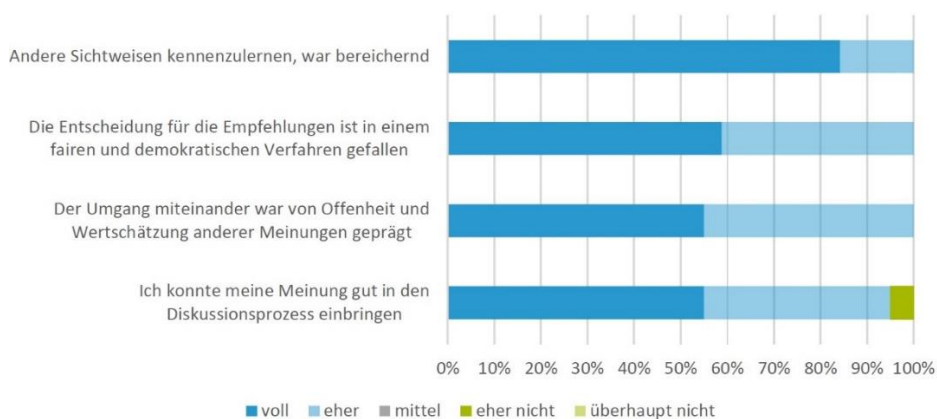


Abb. 4: Evaluationsergebnisse zu den Themen Diskussion und Entscheidung (Quelle: Evaluation des Nexus Instituts)

Fazit

Die stabile Teilnehmer*innenzahl und die hohen Zustimmungsraten zu den Empfehlungen können als Hinweise auf eine gelungene Arbeit mit den Bürger*innen interpretiert werden. 85 % der Evaluationsteilnehmer*innen waren sehr zufrieden oder zufrieden mit ihrer Teilnahme. Bestandteile der Sitzungen und ihrer Nachbereitung wurden als überwiegend gut empfunden. Zuletzt gaben 95 % der Teilnehmer*innen an, sich während der Sitzungen vollkommen wohl und willkommen gefühlt zu haben.

Im Rahmen der Zukunftsforum-Workshops wurde klar: Das Arbeiten in Anwesenheit von Mitarbeiter*innen der Stadtverwaltung und die Einblicke in ihre täglichen Belange ermöglichten den Teilnehmer*innen ein verbessertes Verständnis für die Abläufe der Verwaltung, insbesondere der Stadtplanung, und der Politik. Mehrere Diskussionsrunden pro Arbeitseinheit in verschiedenen Zusammensetzungen ermöglichten einen Austausch von Sichtweisen auch zwischen

⁶ Empfehlungen Göttinger Bürgerinnen und Bürger zu Hauptverkehrsstraßen, s. Fußnote 5.

Teilnehmer*innen mit divergierenden Lebensrealitäten und alltäglichen Bedürfnissen. Durch die investierte Zeit für Fach-Inputs und intensive Gespräche konnten außerdem viele organisatorische Belange in die Entscheidungen der Teilnehmer*innen einbezogen werden. Auf diese Weise erhalten Verwaltung und Politik ein differenziertes Meinungsbild. Durch ihre besondere Struktur sind Bürger*innenforen in besonderer Weise dazu geeignet, Lösungsvorschläge der Bevölkerung für komplexe Fragestellungen zu erhalten, die die gesamte Stadtbevölkerung betreffen. Die Öffentlichkeitsarbeit im Referat der Oberbürgermeisterin wird im Rahmen einer abschließenden Evaluation einen Vorschlag ausarbeiten, wie mögliche weitere Zukunftsforen in Göttingen organisiert und ausgestaltet werden könnten. Im ersten Durchgang hat sich die Arbeit anhand eines konkreten Beispiels bewährt, von dem allgemeine Empfehlungen abgeleitet wurden. Nach diesem Modell könnte auch bei möglichen weiteren Zukunftsforen vorgegangen werden, wobei der Zuschnitt des Themas und der konkreten Frage an die Teilnehmer*innen von der Spezifik und Komplexität des Themenfeldes sowie von den beteiligten Fachdiensten und individuellen weiteren Faktoren abhängt und daher von Fall zu Fall entschieden werden sollte.

Literatur

Empfehlungen Göttinger Bürgerinnen und Bürger zu Hauptverkehrsstraßen. Bürger*innengutachten zur Umgestaltung von Hauptverkehrsstraßen am Beispiel der Weender Landstraße, hg. vom Nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung, Berlin 2023.

Können Verwaltungsgerichte einen Beitrag zum Klimaschutz leisten?

Julian Nusser

Der Frage nach einem Beitrag der Verwaltungsgerichte zum Klimaschutz, wie sie ähnlich bereits Gegenstand meines mündlichen Beitrags zum interdisziplinären Modellprojekt „Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten – Potentiale und Grenzen der Bürger*innenbeteiligung bei der Klimawende“ am 10.12.2022 war, soll hier noch einmal nachgegangen werden. Den Ausgangspunkt bilden dabei allgemeine Erwägungen zur verwaltungsrichterlichen Verfahrensführung und Entscheidungsfindung (1.). Die Kenntnis von der Struktur der verwaltungsgerichtlichen Verfahren mit Klimarelevanz (2.) lässt die Antwort letztlich ambivalent ausfallen (3.).

1. Allgemeines zur verwaltungsrichterlichen Verfahrensführung und Entscheidungsfindung

Nach Einleitung eines Verfahrens durch eine Klägerin oder einen Kläger wird innerhalb eines sog. Spruchkörpers, also in Kammern oder Senaten (mit in der Regel drei bzw. fünf Berufsrichterinnen und -richtern, ggf. einschließlich Ehrenamtlichen), eine Berichterstatterin bzw. ein Berichterstatter bestellt. Deren bzw. dessen Aufgabe besteht im Wesentlichen darin, das Verfahren zu führen. Insoweit muss möglichst zügig gehandelt, müssen die Schriftsätze weitergeleitet, Akteneinsicht gewährt, ggf. verfahrensleitende Hinweise gegeben oder Beweis erhoben werden. Jenseits der sich aus derartigen Vorgaben ergebenden Grenzen bestehen

Gestaltungsspielräume; etwa können Vergleiche angeregt, Güteverhandlungen oder Erörterungstermine (auch digital) durchgeführt werden.

Lässt sich ein Verfahren auf diese Weise nicht im Einvernehmen zwischen allen Beteiligten beenden, weil eine für alle tragfähige Lösung nicht gefunden werden kann, muss der Spruchkörper auf eine Entscheidung vorbereitet werden. Diese wird regelmäßig auf Grund einer mündlichen Verhandlung getroffen. Dabei besteht kein vergleichbarer Gestaltungsspielraum. Die gerichtliche Entscheidung wird durch – vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber verfasste – gesetzliche Vorgaben in hohem Maße determiniert. Selbst wenn ein Gesetzestext (nicht nur dem Laien) auf den ersten Blick unklar erscheint, beantwortet er, so wie er in Rechtsprechung und Literatur unter Anwendung juristischer Methoden konkretisiert worden ist, grundsätzlich aus sich heraus alle Fragen, die vor das Gericht gebracht werden. Dabei handelt es sich im Übrigen auch nicht um ein rein theoretisches Konstrukt. Der Inhalt gesetzlicher Vorgaben erweist sich jedenfalls nach meiner Erfahrung eher selten als so unscharf, dass zwischen Richtern und/oder zwischen Gerichten in konkreten Einzelfällen tatsächlich Uneinigkeit besteht: Auch weil der Inhalt der gesetzlichen Regelung unzweideutig ist, dürften die meisten „Fälle“ schon gar nicht vor Gericht landen. Die meisten Fälle, die vor Gericht landen, würden wohl von den meisten Richtern und Gerichten (jedenfalls) im Ergebnis gleich gelöst, auch wenn in der Begründung gelegentlich Uneinigkeit bestehen kann. Den vergleichsweise wenigen Fällen, bei denen das tatsächlich anders ist, wird besondere mediale Aufmerksamkeit und ebenfalls die Aufmerksamkeit der Fachöffentlichkeit zu Teil – auch hierauf könnte ein eventueller Eindruck regelmäßig divergierender Entscheidungen beruhen. Im Übrigen begegnet die Gliederung der Gerichtsbarkeit in verschiedene Instanzen gerade auch diesem Phänomen.

Ist in einem Verfahren eine Entscheidung zu treffen, verbleibt jedenfalls in aller Regel kein nennenswerter Spielraum, von den Vorgaben des Gesetzes unabhängige Erwägungen wirksam werden zu lassen. Gelänge dies doch einmal, müssten die Erwägungen auch von weiteren Mitgliedern des Spruchkörpers und ggf. im Instanzenzug nachgeschalteten Kollegen geteilt werden.

2. Verfahren mit Klimarelevanz vor den Verwaltungsgerichten

Verfahren mit Klimarelevanz sind vor den Verwaltungsgerichten gar nicht so selten; allerdings geht es dabei meist eher hintergründig um das Klima. So kann eine Klage auf Erteilung einer Genehmigung für eine Windenergieanlage oder dagegen gerichtet sein. Vordergründig scheint es in diesen Fällen um den Ausgleich von im Kern Eigentumsschutz einerseits und beispielsweise Fragen des Artenschutzes, des Luftverkehrs oder Lärms andererseits zu gehen. Dass das Verfahren hintergründig auch für das Klima von Bedeutung ist, liegt angesichts der Möglichkeit, mit Windenergie fossil erzeugten Strom zu ersetzen, auf der Hand. Gleichmaßen kann eine Klage

allerdings auch auf „Genehmigung“ von Braunkohleabbau und dagegen gerichtet sein. Auch hier liegt die Klimarelevanz des Verfahrens auf der Hand. Planfeststellungsbeschlüsse betreffend die Errichtung von Stromtrassen können ebenso wie solche betreffend Straßen- oder Schienenbau vor Verwaltungsgerichte gebracht werden. Auch insoweit geht es um den Ausgleich von im Kern beispielsweise im Eigentumsschutz verankerten mit gegenläufigen Interessen. Und auch insoweit liegt die Bedeutung der Verfahren für das Klima häufig auf der Hand.

In eher seltenen Fällen wird der Staat vor den Verwaltungsgerichten unmittelbar auf den Erlass klimaschützender Maßnahmen in Anspruch genommen. Beispielsweise nahm zuletzt ein anerkannter Naturschutzverband das Land Baden-Württemberg vor dem Verwaltungsgerichtshof (erfolgreich) auf Beschluss eines integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts in Anspruch (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10.11.2022, Az. 10 S 3542/21). Vor dem Verwaltungsgericht Berlin klagten Landwirte und ein (nicht anerkannter) Naturschutzverband (erfolglos) darauf, dass die Bundesregierung zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen hat, um das selbst gesteckte Klimaschutzziel 2020 noch zu erreichen und europarechtliche Reduzierungspflichten zu erfüllen (VG Berlin, Urteil vom 31.10.2019, Az. 10 K 412.18).

3. Konturierung des verwaltungsgerichtlichen Beitrags zum Klimaschutz

Vor diesem Hintergrund lässt sich erkennen, dass der beschriebene verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz schon deshalb bedeutsam für den Klimaschutz ist, weil die Verwaltungsgerichte den gesetzgeberischen Vorgaben mit Klimarelevanz auch dort zum Durchbruch verhelfen, wo deren Umsetzung andernfalls auf Widerstände trafe. Das gilt im Übrigen nicht nur für die Verwaltungsgerichte, sondern selbstverständlich auch für die Gerichte anderer Gerichtsbarkeiten. Beispielsweise befasst sich das OLG Hamm mit der Klage eines peruanischen Bauern gegen einen deutschen Energieversorger (OLG Hamm, Az. 5 U 15/17). Die Klage ist im Kern auf Übernahme eines Teils der Kosten gerichtet, die dem Bauern durch die Abwendung der Klimawandelfolgen entstehen. Ohne den gleichzeitigen Hinweis, dass dies natürlich auch für vom Gesetzgeber zugelassene klimaschädliche Maßnahmen gilt, gäbe man das Bild aber wohl nur unvollständig wieder: Soweit klimaschädliche Maßnahmen erlaubt werden, ist es – wie zuletzt etwa im Zusammenhang mit einem Braunkohletagebau in Lützerath in Nordrhein-Westfalen zu beobachten (z.B. OVG NRW, Beschlüsse vom 28.3.2022, Az. 21 B 1675 und 1676/21) – auch Aufgabe der Verwaltungsgerichte, den damit verbundenen Rechten zum Durchbruch zu verhelfen.

Fragt man nun aber weitergehend danach, ob Verwaltungsgerichte auch einen „eigenen“, gemeint als einen irgendwie in den Überzeugungen der Richterinnen und Richter wurzelnden, Beitrag zum Klimaschutz leisten können, dann ist dies zu verneinen: Hinsichtlich des Verfahrens bestehen zwar, wie gezeigt, gewisse

Gestaltungs-, insbesondere Beschleunigungsmöglichkeiten (s. jüngst das Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich vom 14.3.2023). Für eine strukturelle Beschleunigung sind Gerichte indessen vor allem auf eine gute personelle Ausstattung angewiesen. Insoweit haben einige Justizverwaltungen in jüngerer Zeit besonderes Engagement an den Tag gelegt. Zahlreiche Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe verfügen mittlerweile über sog. Infrastruktur- oder Beschleunigungssenate. Die Herausforderung dürfte nunmehr darin bestehen, diesen Gewinn zu verteidigen und ihn nicht durch Stellenkürzungen an anderer Stelle zu verspielen. Gleichzeitig sind dem Streben eines Gerichts nach beschleunigter Erledigung von Verfahren aus einem bestimmten Bereich – etwa mit (positiver) Klimarelevanz – aufgrund der damit verbundenen längeren Verfahrensdauer in anderen Bereichen Grenzen gesetzt. Es ist letztlich ein Gebot richterlicher Neutralität, Verfahren grundsätzlich auch insoweit unvoreingenommen zu begegnen. Gesetzgeberisches Handeln, das klimarelevante Projekte erkennbar in besonderer Weise zeitlich priorisiert (vgl. insb. § 87c Abs. 1 VwGO, aber auch § 2 EEG 2023), eröffnet in diesem Zusammenhang einen begrüßenswerten Handlungsspielraum. Bemühungen des Gesetzgebers um Straffung der das Verfahren prägenden Regelungen erscheinen indessen weitgehend ausgereizt; jedenfalls ist insoweit ein großer Wurf eher nicht zu erwarten.

Den Verwaltungsgerichten steht jenseits dieser Gesichtspunkte der (beschleunigten) Verfahrensführung aber, wie ausgeführt, kein eigener Gestaltungsspielraum zu, der es ihnen ermöglichen würde, in Verfahren mit Klimarelevanz eigene Vorstellungen von Klimaschutz wirksam werden zu lassen. Es ist ihnen verwehrt, dem Klima aus persönlicher Überzeugung den Vorzug vor der Sicherheit beispielsweise im Luftverkehr oder anderen widerstreitenden Belangen zu geben. Es besteht eine umfassende Bindung an gesetzliche Vorgaben, mit den oben geschilderten Implikationen. Käme in der eingangs aufgeworfenen Frage also die Hoffnung zum Ausdruck, auf dem Weg zu wirksamem Klimaschutz nur die Verwaltungsrichterinnen und -richter überzeugen zu müssen, gibt diese Erkenntnis eher Anlass zu Ernüchterung. Eine derartige Möglichkeit besteht im Grunde nicht. Das Gefühl der Ernüchterung teile ich in diesem Zusammenhang dennoch nicht: Das Ergebnis eines Gerichtsverfahrens darf nicht von der zufälligen Überzeugung der Person der Richterinnen oder des Richters abhängen. Darin liegt letztlich die Essenz richterlicher Tätigkeit, wie sie insbesondere durch unsere Verfassung vorgegeben ist. Maßgebend ist und bleibt die Frage, welche rechtlichen Vorgaben der Gesetzgeber für das Verfahren und – mehr noch – in der Sache macht. Und selbst wenn einzelne Verwaltungsrichterinnen und -richter dies anders sähen, wäre ihre Wirkmacht nur äußerst begrenzt. Weil grundsätzlich nur Einzelfälle entschieden werden, würde eine „Klimawende“ allein durch sie sicher nicht an Fahrt gewinnen. Größere Reichweite von richterlichen Entscheidungen entsteht allenfalls mittelbar, und das im Kern auch nur durch die inhaltliche Überzeugungskraft von Urteilen, die durch eine Maximierung von Klimaerwägungen sicher nicht gewönne.

Die verfassungsrechtlich vorgegebene Gewaltenteilung erweist sich insoweit als weise. Sie legt den Ball dem mit den relativ größten Steuerungsmöglichkeiten ausgestatteten Gesetzgeber auf den Elfmeterpunkt. Der muss nur schießen ... und treffen Die Verwaltungsgerichte jedenfalls würden den Gesetzgeber nicht daran hindern, sondern – im Gegenteil – seinen Vorgaben in allen Verfahren mit Klimarelevanz, wie schon jetzt, zur Durchsetzung verhelfen.

Artenschutz als Bremse oder mehr Akzeptanz durch Artenschutz?

Frederik Eggers

Die letzten Jahre haben uns alle spüren lassen, dass die Klimakrise keine abstrakte Entwicklung auf dem Papier oder in ferner Zukunft oder in weit entfernten Teilen der Erde ist. Wir stecken mittendrin und bemerken bereits die ersten extremen Auswirkungen direkt vor unserer Haustür. Dabei stehen wir wohl erst am Anfang, und das Ausmaß scheint noch lange nicht absehbar.

Die Schlüssel zu mehr Klimaschutz

Dass mehr für den Klimaschutz getan werden muss, fordern Naturschutzverbände schon seit langem. Vor allem wir als NABU versuchen immer wieder und an vielen Stellen konstruktiv mitzuarbeiten.¹ So sind und waren für uns von Beginn an eine vernünftige Raumplanung und eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung der Genehmigungsbehörden, die über Vorhaben zum Ausbau der erneuerbaren Energien entscheiden, die Schlüssel zum Erfolg. Schon über die Raumordnung und vor den konkreten Planungen sollten Gebiete identifiziert werden, in denen die

¹ S. z.B. das Positionspapier des NABU, Naturverträglicher Ausbau der Windenergie: Wie der Ausbau der Windenergie an Land und auf See unter Berücksichtigung von Natur- und Artenschutz gelingen kann, 1.4.2023, online abrufbar unter https://www.nabu.de/imperia/md/content/202304_positionspapier__naturvertr__glicher_ausbau_der_windenergie_-_nabu.pdf (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).

Konflikte insbesondere von Windenergieanlagen mit dem Artenschutz nahezu ausgeschlossen oder nur gering sind. Diese Gebiete könnten dann für den Ausbau der erneuerbaren Energien priorisiert werden. Dies würde für mehr Akzeptanz sorgen – vor allem in den Kreisen der Artenschützer*innen – und zeitraubenden Rechtsstreitigkeiten vorbeugen.

Mit der einseitigen Fokussierung auf den technischen Klimaschutz, also den Ausbau der erneuerbaren Energien, wird dagegen nicht berücksichtigt, dass wir uns gleichzeitig in einer Biodiversitätskrise befinden. Diese führt zu dem wahrscheinlich größten Artensterben in der Geschichte der Erde – größer noch als das Aussterben der Dinosaurier. Das „Gegenstück“ zum technischen Klimaschutz ist der natürliche Klimaschutz. Hierher zählen unter anderem Ökosysteme wie Moore und Wälder, die auf der einen Seite große Kohlenstoffsinken, auf der anderen Seite aber auch sehr wichtige Lebensräume für zahlreiche Tier- und Pflanzenarten sind. Nur mit einem guten Zusammenspiel von beiden Formen des Klimaschutzes sind wir in der Lage, Klimaziele einzuhalten und zeitgleich das Artensterben zu bremsen.

Die Biodiversitätskrise

Konservative Schätzungen gehen davon aus, dass mindestens eine Million Arten weltweit vom Aussterben bedroht sind. Spätestens mit der „Krefelder Studie“² rückte der Verlust der Biodiversität und das mögliche Ausmaß eines Insektensterbens ins öffentliche Bewusstsein. Die Studie hat gezeigt, dass in den letzten drei Jahrzehnten mehr als 75 Prozent Biomasse-Verlust bei Fluginsekten beobachtet wurde – und das ausschließlich in Naturschutzgebieten. Um die Veränderungen außerhalb von Schutzgebieten abschätzen zu können, fehlen leider wichtige Datengrundlagen. Das Entscheidende für Ökosysteme ist allerdings, dass nicht nur einzelne Arten verschwinden, sondern die Masse der Insekten. In einem Ökosystem gibt es viele komplexe Wechselwirkungen und gegenseitige Abhängigkeiten zwischen verschiedenen Tier- und Pflanzenarten. Dabei hat nicht nur der Verlust einer Art, sondern vor allem der Verlust der Nahrungsgrundlage für viele Vogelarten nicht vorhersehbare negative Auswirkungen auf die Natur. Es ist nicht verwunderlich, dass viele Vogelarten, vor allem im Offenland, stark gefährdet oder teilweise vom Aussterben bedroht sind.

Natürlich befeuert die Klimakrise das Artensterben – der Weltbiodiversitätsrat sieht den Klimawandel als die größte Bedrohung für die Artenvielfalt.³ Das Problem ist jedoch, dass viele Arten und Lebensräume bereits ohne die Klimakrise extrem

² Hallmann et al., More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas, PLOS ONE v. 18.10.2017, online abrufbar unter <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0185809> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).

³ IPBES, Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn, 2019, online abrufbar unter <https://www.ipbes.net/global-assessment> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).

vorbelastet sind, etwa durch Zerschneidung der Landschaft, Entwässerung für die landwirtschaftliche Nutzung oder die Einträge von Pestiziden.

Die aktuelle Rechtsetzung

Vor diesem Hintergrund erscheinen die Änderungen im Naturschutzrecht, egal ob auf Bundes- oder EU-Ebene, möglicherweise wie der Anfang vom Ende für viele Arten. Es ist absolut nachvollziehbar, dass aufgrund der politischen Entwicklungen und der Notwendigkeit der Bekämpfung der Klimakrise der Ausbau der erneuerbaren Energien beschleunigt umgesetzt werden muss. Aber dass der Artenschutz durch die aktuelle Rechtsetzung in diesem Ausmaß eingeschränkt und teilweise außer Kraft gesetzt wird, schießt völlig über das Ziel hinaus. Zu nennen sind hier beispielsweise die Neuregelung des § 45b Bundesnaturschutzgesetz und die Notfallverordnung (EU) 2022/2577 aus dem Dezember 2022.

Einschränkungen beim Artenschutz werden nur das Artensterben beschleunigen, nicht aber die Genehmigungsverfahren. Sie werden nicht dafür sorgen, dass Windenergieanlagen schneller in Betrieb gehen können, da der Artenschutz keinen Einfluss auf die personelle Ausstattung von Genehmigungsbehörden hat oder der schnelleren Beschaffung wichtiger Materialien für die Produktion entgegensteht. Was über Jahrzehnte versäumt wurde, soll jetzt mit der Brechstange innerhalb kürzester Zeit umgesetzt werden – und dies an vielen Stellen leider auf Kosten der Natur und somit auch auf Kosten eines gesamtgesellschaftlichen Konsenses.

Ich würde mir wünschen, dass dieselbe Energie und derselbe Wille zur Beschleunigung, wie wir sie bei der Sicherung der Energieversorgung beobachten können, in die Erhaltung und Renaturierung von Natur und Landschaft fließen. Am Ende zerstören wir unsere eigene Lebensgrundlage. Denn eins ist klar: Unser Streben nach Klimaschutz bestimmt darüber, wie wir zukünftig auf diesem Planeten leben werden. Aber der Artenschutz entscheidet, ob wir überhaupt noch auf der Erde leben können.

III. Mehr Akzeptanz für die „Klimawende“ durch Beteiligungsformate?

Akzeptanz als Chance für den Klimaschutz und die Energiewende – Das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern

Olaf Fiesel

Die Umsetzung von klima- und energiepolitischen Zielstellungen sollte mit einer möglichst breiten Zustimmung und Beteiligung der Bevölkerung erfolgen. Diese Akzeptanz ist zunehmend wichtig für den Erfolg der Zielstellungen. In Mecklenburg-Vorpommern sind in den vergangenen Jahren verschiedene Pilotprojekte für die Akzeptanz von Windkraftanlagen an Land entwickelt worden. Die frühzeitige Beteiligung an Planungsprozessen wird im Folgenden nicht weiter betrachtet.

Bedarfsgerechte Beleuchtung von Windenergieanlagen und Antikollisionssysteme

Von der Bevölkerung im ländlichen Raum wird die dauerhaft leuchtende Nachtkennzeichnung der Windenergieanlagen als nicht unwesentliche Belästigung eingestuft. Um dem entgegen zu wirken, hatte Mecklenburg-Vorpommern die erste landesrechtliche Regelung in Deutschland in der Landesbauordnung verankert, die eine Abschaltung der dauerhaften Beleuchtung in der Nacht und ein Einschalten nur im Bedarfsfall vorsieht. Nunmehr ist die bedarfsgerechte Nachtkennzeichnung bundesweit in § 9 Abs. 8 S. 3 EEG geregelt (ab 1.1.2024).

In Teilen der Bevölkerung und der interessierten Fachwelt besteht die Sorge, dass die zunehmende Zahl von Windkraftanlagen den Bestand von gefährdeten

Großvogelarten gefährden würde. In technischen Detektionssystemen zur ereignisbezogenen Abschaltung von Windenergieanlagen, auch als Antikollisionssysteme (AKS) bezeichnet, wird das Potenzial gesehen, Vogelkollisionen wirkungsvoll zu vermeiden. Der Einsatz dieser Systeme kann ein signifikant erhöhtes Tötungsrisiko von kollisionsgefährdeten Vogelarten senken. Bei ausreichender Leistungsfähigkeit können sie pauschale Abschaltungen während der Brut- und Fortpflanzungszeit auf das notwendige Maß begrenzen. Im Fokus der Entwicklung von artspezifischen Bilderkennungsalgorithmen zur bedarfsgerechten Abschaltung von Windenergieanlagen im Zusammenhang mit dem Schutz von Vögeln stehen in Deutschland insbesondere die Arten Rotmilan und Seeadler. Diese Systeme sind mit der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (§ 45b BNatSchG, Anlage 1) als mögliche Schutzmaßnahmen anerkannt worden. Antikollisionssysteme sind fachlich geeignete Schutzmaßnahmen für den Rotmilan. Eine Studie mit Validierung zur Erprobung dieser Systeme für den Seeadler wurde an vier Standorten in Mecklenburg-Vorpommern erfolgreich abgeschlossen.¹ Dadurch wurden die Voraussetzungen für die Anerkennung als Schutzmaßnahme geschaffen. Pilotprojekte für den Schreiadler und andere kollisionsgefährdete Brutvogelarten sind in Vorbereitung.

Das Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz

Seit dem 28.5.2016 ist die verpflichtende Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Gemeinden an Windparks an Land in Mecklenburg-Vorpommern im Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz – BüGembeteilG M-V vorgesehen. Mit diesem Gesetz wurde Neuland betreten. Ziel des Gesetzes ist die Steigerung von Akzeptanz am Ausbau der Windenergie, indem diejenigen, die im näheren Umfeld zu Windenergieanlagen wohnen, am Betrieb mittelbar oder direkt beteiligt werden. Auf diesem Wege gelingt es, Wertschöpfung vor Ort zu generieren und den Anwohnern das Gefühl zu vermitteln, dass die Windkraftnutzung etwas Nützliches ist. Insoweit trägt das BüGembeteilG M-V durch Akzeptanzsteigerung in Bezug auf den Ausbau von Windenergie unmittelbar zur dringend nötigen Energiewende und damit zur Bewältigung der Klimakrise bei.

Nach dem BüGembeteilG M-V ist jeder Vorhabenträger, also derjenige, der beabsichtigt, Windenergieanlagen an Land zu errichten, und die dafür erforderliche immissionsschutzrechtliche Genehmigung beantragt, sowie dessen Rechtsnachfolger verpflichtet, standortnahe Gemeinden sowie Bürgerinnen und Bürger in einem Umkreis von 5 Kilometern um die Turmmitte am Betrieb von Windenergieanlagen zu beteiligen. Die Beteiligung kann durch die Aufforderung der Vorhabenträger an die Gemeinden und Bürgerinnen und Bürger zur Abgabe eines Angebots in Form einer Offerte (*invitatio ad offerendum*) zum Erwerb von Anteilen an der

¹ Weitere Informationen dazu finden sich unter <https://www.naturwind.de/vogelschutz-an-windenergieanlagen/> (zuletzt abgerufen am 25.7.2023).

Betreibergesellschaft erfolgen. Gemäß § 10 Abs. 5 BüGembeteilG M-V kann anstelle der Offerte nach § 4 der Vorhabenträger die wirtschaftliche Teilhabe der Gemeinden und Einwohnerinnen sowie Einwohner über die Zahlung einer Ausgleichsabgabe gemäß § 11 an die Gemeinde oder die Gemeinden und die Offerte eines Sparprodukts nach § 12 an die Einwohnerinnen sowie Einwohner sicherstellen. Einzelheiten sind im Gesetz geregelt. Um auch individuelle Beteiligungsmodelle, die im Dialog zwischen Gemeinden, Bürgerinnen und Bürgern sowie Vorhabenträgern entstanden sind, umsetzen zu können, ist mit der ersten Änderung des BüGembeteilG M-V zum 30.6.2021 die Möglichkeit geschaffen worden, für individuelle Lösungen eine Ausnahme von der Anwendung der üblichen Beteiligungsverpflichtungen zu beantragen und zu erhalten (vgl. § 1 Abs. 3 BüGembeteilG M-V).

Nachfolgeregelungen auf Bundes- und Landesebene

Angelehnt an die Regelung zur Zahlung einer Ausgleichsabgabe nach § 11 BüGembeteilG M-V hatte der Bund mit dem § 36k EEG 2021 alte Fassung (a.F.) eine neue Regelung verabschiedet, die es ermöglicht, Gemeinden im Umfeld neuer Windenergieanlagen finanziell stärker von der Windenergienutzung vor Ort profitieren zu lassen. Die Umsetzung der Regelung, die mittlerweile in § 6 EEG überführt wurde, ist für die jeweiligen Betreiber freiwillig, in Teilen kostenneutral und erfordert den Abschluss eines entsprechenden Vertrages. In § 6 EEG 2023 erfolgte eine Klarstellung, dass bei Nutzung des § 6 EEG 2023 allen betroffenen Gemeinden ein Angebot gemacht werden *soll* (bisher § 6 EEG 2021: *kann* (d.h. freiwillig)), aber nicht muss.

Seitens des Landes Brandenburg wurde im Jahr 2019 ein Windenergieanlagenabgabengesetz in Kraft gesetzt. Betreiber von Windenergieanlagen sind danach zur Zahlung einer Sonderabgabe an anspruchsberechtigte Gemeinden verpflichtet. Anspruchsberechtigt sind die Gemeinden im Land Brandenburg, deren Gemeindegebiet sich ganz oder teilweise im Radius von 3 Kilometern um den Standort der jeweiligen Windenergieanlage befindet. Die Sonderabgabe ist jährlich für die Dauer des Betriebs der Windenergieanlage an die anspruchsberechtigte Gemeinde zu zahlen. Die Sonderabgabe beträgt 10.000 Euro je Windenergieanlage und Jahr. In Hessen bekommen Standortgemeinden 20% des Ertrags von Windkraftanlagen, wenn diese im Staatsforst stehen. Nachdem das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 22.3.2022 bis auf einen Satz das BüGembeteilG M-V für verfassungskonform erachtet hat, haben verschiedene Bundesländer Initiativen gestartet, entsprechende Gesetze zu verabschieden. Die Bundesregierung hat ein Gutachten mit der Frage in Auftrag gegeben, ob sie aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen eine diesem Gesetz entsprechende verbindliche Muss-Regelung schaffen kann oder

nicht. Ein Ergebnis des Gutachtens und daraus folgende Schlüsse liegen noch nicht vor.²

Investitionschancen für Kommunen

Auf einer Tagung des Landesverbandes Erneuerbare Energien (LEE) am 22.4.2023 in Schwerin wurde von einem Vortragenden aus dem Vorstand des LEE aufgezeigt, dass bei Erreichung des Flächenziels von 2,1% für Mecklenburg-Vorpommern am Ende des Jahres 2032 nach dem Wind-an-Land-Gesetz etwa 120 Millionen Euro Einnahmen auf die Gemeinden zukommen werden, nur nach den Regelungen des § 6 EEG. Damit können ganz erhebliche Investitionen im kommunalen Bereich getätigt werden. Für die Ausgleichsabgabe nach § 11 BüGembeteilG M-V sieht dessen Absatz 4 vor, dass die Gemeinden die daraus gewonnenen Mittel zur Steigerung der Akzeptanz für Windenergieanlagen bei ihren Einwohnern zu verwenden haben. Damit dieser Zweck erreicht werden kann, kommen insbesondere Maßnahmen zur Aufwertung von Ortsbild und ortsgebundener Infrastruktur, die Optimierung der Energiekosten oder des Energieverbrauchs der Gemeinde oder der Einwohner, Informationen über die Windenergie und deren Erzeugung oder die Förderung kommunaler Veranstaltungen oder Einrichtungen, die der Kultur, Bildung oder Freizeit dienen, oder unternehmerische Tätigkeiten in der Gemeinde, soweit für die Einwohner jeweils ein ausreichender Bezug zu den aus der Windenergieerzeugung generierten Geldmitteln erkennbar ist, in Betracht. Mit diesen Mitteln, ob aus § 6 Abs. 2 EEG 2023, dem BüGembeteilG M-V, Pacht- und Gewerbesteuererinnahmen, werden die Gemeinden in die Lage versetzt, mit klugen nachhaltigen Ideen Investitionen in moderne Infrastrukturen wie E-Ladesäulen, gemeindeeigene E-Bikes, Bürgerbusse, Generationenspielflächen, Produktion und Speicherung von grünem Strom zu ergreifen sowie Energieeffizienzmaßnahmen (z.B. LED-Tauschtag) umzusetzen. Es werden geldwerte Vorteile geschaffen, die aber auch einen gewichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten.

Mit Antikollisionssystemen, bedarfsgerechter Nachtkennzeichnung oder der finanziellen Beteiligung von Bürger:innen und Gemeinden an Wind- und Solarparks wird ein gewichtiges Stück Akzeptanz erreicht. Diese Akzeptanz ist enorm wichtig für die Umsetzung der klima- und energiepolitischen Zielstellungen.

² Stand: Oktober 2023.

Die junge Generation und die Klimawende: Repräsentanz und Beteiligung

Laura Krug & Franziska Berg¹

Maßnahmen zur Realisierung der Klimawende werden massiv in die Lebenswirklichkeit der Bevölkerung eingreifen. Die Beteiligung der Bürger*innen, also ihre erfolgreiche Mitnahme auf dem Weg hin zu einer treibhausgasneutralen Gesellschaft, avancierte in diesem Zusammenhang schon früh zum großen Hoffnungsgaranten für die möglichst reibungslose Umsetzung eines effizienten Klimaschutzes (Michels, 2011; Rademacher et al., 2020). Auch unser Projekt „Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten“ dockte an diese Vorstellung an und stellte Impulse zur Verbesserung der Bürger*innenbeteiligung im Kontext der Klimawende in den Mittelpunkt.

Dahinter steht die in der Politikwissenschaft etablierte Annahme, dass Vorhaben und Gesetze, die in weitestgehendem gesellschaftlichen Konsens erlassen werden, nachher leichter umzusetzen sind (Lijphart, 2012). Mit Bürger*innenbeteiligung geht häufig eine Verlangsamung politischer Prozesse einher. Oftmals wird dies – gestützt auf das Argument der „Zumutbarkeit“ für die Bevölkerung – in Kauf genommen, insbesondere bei Vorhaben, die diese im Falle ihrer schnellen Realisierung leicht „überfordern“ könnten. Beteiligung und Akzeptanz werden im Kontext der Klimawende häufig mit Blick auf regional, sozial oder ökonomisch (potenziell)

¹ Wir danken unseren studentischen Mitarbeiter*innen Nils Hanne, Max Hinz, Emelie Siepert und Leah Strobel für ihre wertvollen Recherchen und Anmerkungen im Entstehungsprozess dieses Beitrags.

„abgehängte“ Personengruppen diskutiert (Eichenauer et al., 2022; Hübner et al., 2020).

Weniger Beachtung in diesem Beteiligungsdiskurs finden hingegen die Perspektiven der jungen Generation, ihr Partizipationswille sowie die Frage, wann ihr zu viel zugemutet wird. Helena Marschall, Sprecherin von Fridays for Future, äußerte sich bei einer Podiumsdiskussion im Rahmen unseres Projektes² dahingehend, dass das „Schritt für Schritt in die richtige Richtung Gehen“ in der Klimakrise eigentlich gar nicht mehr ein Gehen in die richtige Richtung sei, weil dies in der falschen Geschwindigkeit passiere. Zwar würden wir mehr Klimaschutzmaßnahmen sehen als jemals vorstellbar, doch würden diese einfach nicht ausreichen. Wir müssten daher von unserem demokratischen Rechtsstaat mehr erwarten und den demokratischen Institutionen mehr zumuten.

Stattdessen wird aber, gerade bezogen auf die jungen Menschen, die sich aktiv für mehr Klimaschutz einsetzen, verstärkt diskutiert, ob die von ihnen gewählten Formen der politischen Teilhabe bzw. des politischen Protests – wie das Ankleben an Straßen – noch Teil des demokratischen Diskurses oder (allein) strafrechtlich relevante Handlungen sind (zu den „unterschiedliche[n], teils widersprüchliche[n]“ Einordnungen durch die Gerichte, s. Schmidt, 2023). Mag diese Debatte auch von Relevanz sein, so verdrängt sie vielfach die notwendige Diskussion darüber, dass klimaschutzbewussten Kindern und Jugendlichen oftmals allein aufgrund ihres Alters konventionelle Formen der Bürger*innenbeteiligung wie Wahlen oder Bürger*innenräte nicht offenstehen. Damit bleiben ihnen mitunter nur unkonventionelle Formen der politischen Beteiligung.

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, ob den Belangen der jungen und zukünftigen Generationen in der Klimakrise bislang zu wenig Gewicht beigemessen wurde. Denn diese werden in besonderem Maße betroffen sein, ihnen stehen aber zur politischen Einflussnahme ungleich weniger Möglichkeiten offen. Der sich aus der Diskrepanz zwischen Betroffenheit und Einfluss ergebende besondere Anspruch – so unser Argument – macht eine Neuverhandlung des politischen Beteiligungsraums für die junge Generation notwendig.

² Podiumsdiskussion „Herausforderung Klimawende: Akteure, Instrumente, Akzeptanz“ des Projektes „Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten“ vom 20.1.2023, online abrufbar auf dem YouTube-Kanal der Universität Göttingen: <https://www.youtube.com/watch?v=erWYGzZJxMw> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).

Diskrepanz zwischen Betroffenheit und Problembewusstsein auf der einen und Einfluss auf der anderen Seite

Betroffenheit und Bewusstsein

Kinder und Jugendliche sind bereits heute überdurchschnittlich von den gesundheitlichen Folgen des Klimawandels betroffen (Eichinger et al., 2023). Sie sind eine besonders vulnerable Gruppe und den sich weiter verschärfenden Auswirkungen des Klimawandels über einen deutlich längeren Zeitraum ausgesetzt als bereits erwachsene Personen (Eichinger et al., 2023; Peter et al., 2023). Dabei sind die gesundheitlichen Auswirkungen vielgestaltig (Eichinger et al., 2023). Für das Jahr 2000 haben Wissenschaftler*innen ermittelt, dass 88 % der klimawandelbedingten Todesfälle weltweit Kinder unter 5 Jahren betrafen (Sheffield & Landrigan, 2011). Außerdem ist davon auszugehen, dass der fortschreitende Klimawandel die gesundheitliche Ungleichheit unter Kindern und Jugendlichen weiter verschärfen wird (Eichinger et al., 2023): Denn Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen Familien und Familien mit niedrigem sozioökonomischem Status sind schon jetzt am stärksten von den gesundheitlichen Folgen der Klimakrise betroffen (Ragavan et al., 2020).

Neben unmittelbaren körperlichen Auswirkungen beeinträchtigt der Klimawandel auch die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen (Peter et al., 2023). Eine großangelegte Untersuchung zur „Klimaangst“ unter 16- bis 25-Jährigen aus 10 verschiedenen Ländern ergab, dass von den 10.000 befragten jungen Menschen 75 % ihre Zukunft als beängstigend einschätzten (Hickman et al., 2021). 59 % der Befragten waren sehr oder extrem besorgt hinsichtlich des Klimawandels, 84 % mindestens mäßig besorgt.

Junge Menschen haben ein besonderes Bewusstsein für die Gefahren des fortschreitenden Klimawandels. Er hat, neben dem Krieg in der Ukraine, unter deutschen Jugendlichen einen hohen Stellenwert als gesellschaftliches Problem mit persönlicher Relevanz (Bertelsmann Stiftung, 2022). Junge Menschen zweifeln allerdings an der Fähigkeit der Gesellschaft und ihrer demokratischen Institutionen, die zentralen Herausforderungen beim Großthema Klimawandel adäquat adressieren zu können. In der jährlich erscheinenden Studie der Vodafone Stiftung Deutschland zu den Einstellungen junger Menschen im Alter von 14–24 Jahren erwarteten im Jahr 2022 beispielsweise lediglich 23 % der Befragten, dass Deutschland den Klimawandel bis 2050 in den Griff bekommen wird (Vodafone Stiftung Deutschland, 2022). Die Befragung zeigt zudem, dass nach Auffassung junger Menschen die Interessen junger und zukünftiger Generationen generell zu wenig berücksichtigt werden. Mit den spürbaren Folgen des anthropogenen Klimawandels sind für junge Menschen somit verstärkt Fragen der Generationengerechtigkeit verbunden: So fühlen sich 67 % der Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Alter von 14–24

Jahren beim Thema Klimaschutz von der älteren Generation im Stich gelassen. Aus ihrer Sicht hat es diese versäumt, die Bedrohung durch den Klimawandel rechtzeitig ernst zu nehmen und notwendige Maßnahmen zu ergreifen (Sinus Markt und Sozialforschung GmbH, 2019). Ähnlich fanden 83 % der befragten 16- bis 25-Jährigen aus verschiedenen Ländern in der zuvor benannten Studie von Hickman et al. aus dem Jahr 2021, dass die Menschen versagt hätten, sich um den Planet Erde zu kümmern. Sie bewerteten den Umgang ihrer Regierungen mit dem Klimawandel negativ und fühlten sich von diesen eher verraten als beruhigt.

Beschränkte Möglichkeiten politischer Einflussnahme

Der im Verhältnis zu den anderen Altersgruppen der Bevölkerung weit überproportionalen Betroffenheit durch den Klimawandel stehen – gemessen an den konventionellen Beteiligungsformen von Demokratien – lediglich unterdurchschnittliche Möglichkeiten der politischen Einflussnahme gegenüber. Der beschränkte Einflussraum der jungen Generation im Verhältnis zu anderen Alterskohorten ist in repräsentativen Demokratien strukturell bedingt (Runciman, 2018). Junge Menschen sind in politischen Entscheidungspositionen unterrepräsentiert und aufgrund von Mindestaltersgrenzen und der demografischen Entwicklung regelmäßig nicht imstande, Wahlen zu ihren Gunsten zu entscheiden.³ Zudem orientiert sich das Agenda-Setting der Parteien an ihrer Kernwählerschaft (bei SPD und CDU/CSU liegt der Altersdurchschnitt bei ca. 60 Jahren) und konzentriert sich auf Themen, die Erfolge für die Wählerschaft noch in der aktuellen Legislaturperiode versprechen (Thompson, 2010). Dies erschwert eine stärkere Berücksichtigung der Belange der jungen Generation.

Zugleich – so zeigen es zahlreiche Umfragen (z.B. Vodafone Stiftung Deutschland, 2020) – sind deutsche Jugendliche politisch engagiert wie lange nicht. Kinder und Jugendliche fühlen sich aufgrund ihrer stärkeren Betroffenheit für den Umgang mit dem Klimawandel und dessen Eindämmung verantwortlich. Sie wollen sich daher politisch stärker einbringen. Wenn ihnen aber keine wirkliche Einflussnahme eingeräumt wird und sie das Gefühl haben, verantwortungsbewusstes Verhalten scheinke keine wirksamen politischen Folgen zu haben, kann dies eine „enorme Belastung“ darstellen (Peter et al., 2023). Ausdruck dessen ist dann das in der Studie von Hickman et al. vielfach geäußerte Gefühl des Verrats.

Welche Möglichkeiten der Beteiligung am politischen Prozess verbleiben für die junge Generation? Zählen die von ihr verstärkt genutzten Formen zum „offiziellen“ Kanon politischer Beteiligung? Die in der Politikwissenschaft gängigste Definition stammt von Kaase. Danach umfasst politische Partizipation alle Handlungen, „die Bürger freiwillig mit dem Ziel vornehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen“ (Kaase, 1997). Häufig wird

³ So geht der Politikwissenschaftler Runciman etwa davon aus, dass anstelle von Boris Johnson der Kandidat Jeremy Corbyn britischer Premierminister geworden wäre, wenn auch 16- und 17-Jährige hätten wählen dürfen.

politische Partizipation in verschiedene Typen untergliedert (vgl. bspw. Gaiser et al., 2016): Zu der konventionellen Partizipation werden Tätigkeiten gezählt, die im institutionalisierten politischen Bereich stattfinden, wie Wahlen oder die Mitarbeit in einer Partei. Dagegen geht es bei unkonventioneller Partizipation um Handlungsformen, die zwar nicht in politischen Institutionen stattfinden, jene aber zum Adressaten haben. Beispiele sind Demonstrationen, das Sammeln von Unterschriftenlisten oder auch ziviler Ungehorsam. Als weitere Form verwenden einige Wissenschaftler*innen den Typ der sozialen bzw. expressiven Beteiligung, mit dem eine motivationale bzw. expressive Komponente verbunden wird. Darunter fallen beispielsweise politischer Konsum, wie der Boykott bestimmter Produkte, oder Diskussionen im öffentlichen oder virtuellen Raum. Im Ergebnis ist damit vor allem die unkonventionelle Partizipation das Mittel der Wahl für junge Klimaaktivist*innen geworden.

Der grundsätzlich legitime Anspruch der jungen Generation auf eine adäquate Beteiligung wird nunmehr aber zum Teil rhetorisch und auch faktisch verengt. Denn Proteste von Klimaschutzbewegten Teilen der jungen Generation werden im politischen Tagesgeschäft zunehmend weniger als legitime Form politischer Beteiligung dargestellt, sondern rhetorisch als destruktives Element delegitimiert.⁴ Eine faktische Verengung geschah zuletzt vor allem durch die – umstrittene – Anwendung staatlicher Zwangs- und Überwachungsmaßnahmen gegenüber Mitgliedern der Letzten Generation.⁵

⁴ Dies illustrieren Äußerungen wie die nachfolgenden Beispiele von Zitaten hochrangiger Bundespolitiker*innen:

„Nicht ankleben, sondern anpacken“ – Olaf Scholz, vgl. Rheinische Post vom 4.6.2023, https://rp-online.de/politik/deutschland/olaf-scholz-verteidigt-seine-klimapolitik-nicht-ankleben-sondern-anpacken_aid-91607887 (zuletzt abgerufen am 29.8.2023);

„Ich finde das völlig bekloppt, sich irgendwie an ein Bild festzukleben oder auf der Straße.“ – Olaf Scholz, vgl. rbb24 vom 23.5.2023, <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2023/05/scholz-letzte-generation-blockaden-voellig-bekloppt-.html> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023);

„Protest, in dessen Folge nur über die Protestform, nicht aber über die Sache geredet wird, dient dieser Sache nicht“ – Ricarda Lang, vgl. zdf.de vom 4.11.2022, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/gefahrlche-klimaproteste-reaktionen-bundesregierung-gruene-100.html> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023);

„Von Kindern und Jugendlichen kann man nicht erwarten, dass sie bereits alle globalen Zusammenhänge, das technisch Sinnvolle und das ökonomisch Machbare sehen. Das ist eine Sache für Profis.“ – Christian Lindner, vgl. Spiegel vom 10.3.2019, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/christian-lindner-schueler-sollen-in-freizeit-fuer-klimaschutz-demonstrieren-a-1257086.html> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).

⁵ Vgl. dazu tagesschau.de, Bundesweite Razzia gegen „Letzte Generation“, 24.5.2023, verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/letzte-generation-durchsuchungen-104.html> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023) sowie tagesschau.de, Offenbar Abhöraktion gegen „Letzte Generation“, 24.6.2023, verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/letzte-generation-polizei-abhoerung-100.html> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).

Die Bundesregierung bleibt hinter den selbstgesteckten Zielen zurück

Den zunehmenden Auseinandersetzungen über den Umfang des legitimen politischen Einflussraums gerade junger Menschen, mitunter dessen Infragestellung, stehen unzureichende Klimaschutzbemühungen dieser und vergangener Bundesregierungen gegenüber. Deutlich wird das am Beispiel der Umsetzung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG). Ende 2019 vom Bundestag beschlossen, schrieb es erstmals Klimaschutzziele auf Grundlage des Übereinkommens von Paris für Deutschland verbindlich fest. Noch im Sommer 2021 wurden die Ziele als Reaktion auf den Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18) verschärft.⁶

Das Gesetz gibt in § 4 i.V.m. Anlage 2 bis 2030 jährliche Höchstmengen an Emissionen für verschiedene Wirtschaftssektoren vor. Überschreiten die Emissionen eines Sektors die zulässige Jahresemissionsmenge, hat das zuständige Bundesministerium – nach der aktuellen Gesetzeslage (Stand: Juli 2023) – innerhalb von drei Monaten ein Sofortprogramm vorzulegen, das die Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt (§ 8). Bei der tatsächlichen Einhaltung dieser selbst gesteckten Ziele zeigen sich allerdings erhebliche Defizite.

Aus den aktuellen Berechnungen des Umweltbundesamtes zur deutschen Treibhausgasbilanz des vergangenen Jahres geht hervor, dass die Emissionen der Bundesrepublik Deutschland insgesamt jährlich um 6 % sinken müssten, um das Reduktionsziel für 2030 zu erreichen. Tatsächlich wurde 2022 aber nur eine Reduktion von 1,9 % erreicht.⁷ Dabei stellte auch der Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2022 des Expertenrats für Klimafragen fest, dass das Wachstum der Wirtschaftsleistung und damit auch die Emissionen infolge der Energiepreiskrise im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine bereits niedriger als ursprünglich prognostiziert ausfielen (Expertenrat für Klimafragen, 2023). Noch deutlicher wird der unzureichende Fortschritt beim Klimaschutz mit Blick auf die einzelnen Sektoren: Sowohl im Verkehrs- als auch im Gebäudebereich sind beispielsweise aufgrund der Überschreitung der nach dem KSG zulässigen Emissionsmengen – wie schon im Vorjahr⁸ – Sofortprogramme notwendig.

⁶ Nunmehr schreibt das Gesetz in § 3 bis 2030 eine Minderung der Treibhausgasemissionen um mindestens 65 % gegenüber dem Vergleichswert von 1990 vor, bis 2040 eine Minderung von mindestens 88 %. Netto-Treibhausgasneutralität soll bis zum Jahr 2045 erreicht werden.

⁷ UBA-Pressemitteilung vom 15.03.2023, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/uba-prognose-treibhausgasemissionen-sanken-2022-um> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).

⁸ Bereits 2022 waren für beide genannten Sektoren Sofortprogramme rückwirkend für 2021 einzu-reichen. Das Sofortprogramm des Verkehrsministeriums bewertete der Expertenrat für Klimafragen,

Der Prüfbericht stellt fest, dass die Emissionsentwicklung im Verkehrssektor auf gleichbleibend hohem Niveau verharrt und eine Trendwende weiterhin nicht zu beobachten ist. Im Gebäudebereich wäre die Verfehlung des Sektorziels ohne verschiedene für die Emissionsentwicklung günstige Effekte – wie die milde Witterung und Einsparungen durch Änderung im Heizverhalten – deutlich größer ausgefallen. Und auch die weniger starke Emissionsentwicklung in den Sektoren Industrie und Energiewirtschaft infolge des Wirtschaftseinbruchs wird höchstwahrscheinlich nur von temporärer Natur sein und verschleiert somit die notwendige Reformbedürftigkeit in diesen Bereichen. In jedem der genannten Sektoren sind daher laut Prüfbericht zusätzliche emissionsmindernde Anstrengungen notwendig.

Diese pessimistische Einschätzung des Emissionsgeschehens hat die Bundesregierung dazu veranlasst, eine (zweite) Novellierung des KSG auf den Weg zu bringen.⁹ Die Reform sieht vor, dass die Einhaltung der Klimaziele nicht mehr rückwirkend nach den verschiedenen Sektoren kontrolliert wird, sondern in die Zukunft gerichtet, mehrjährig und sektorenübergreifend (vgl. § 4 KSG-E). Die bei Zielverfehlung notwendigen Sofortprogramme der einzelnen Ressorts würden dadurch ebenfalls entfallen. Die Bundesregierung als Ganzes soll in Zukunft darüber entscheiden, in welchem Sektor und mit welchen Maßnahmen die zulässige Gesamtmenge zu erreichen ist (vgl. § 8 KSG-E).

In der (politischen) Diskussion um die geplante Änderung des KSG und insbesondere die Abschaffung der Sektorziele gibt es einige Stimmen, die anzweifeln, dass dies angesichts des Klimaschutz-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundgesetz vereinbar wäre. Die Kurzstudie von Ciré et al. kommt beispielsweise zu dem Schluss, dass jedenfalls ein ersatzloses Streichen der sektorspezifischen Ziele verfassungsrechtlich nicht zulässig wäre. Der Gesetzgeber müsse auf andere Art und Weise eine „gesetzlich[e] gewährleistet[e] Orientierung“ schaffen (Ciré et al., 2023, S. 13), die „hinreichenden Entwicklungsdruck und Planungssicherheit sicherstellt“ (Schönberger, 2022). Unabhängig davon, ob man diese (rechtliche) Einschätzung teilt, sendet die Aufweichung des KSG mit der Abschaffung der Sektorziele ein fatales Signal – ganz vorrangig an die besonders betroffene junge Generation. Denn es würden zentrale Bestandteile des bisher geltenden KSG entfallen und dadurch die Nachvollziehbarkeit sowie Überprüfbarkeit der deutschen Klimaschutzbemühungen schwieriger werden. Die dem Entwurf zugrundeliegende

der durch das KSG geschaffen wurde, allerdings direkt als „im Ansatz ohne hinreichenden Anspruch“, um die geforderte Emissionslücke zu schließen, und lehnte eine tiefergehende Prüfung mangels Substanz ab. Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor, verfügbar unter: https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/08/ERK2022_Pruefbericht-Sofortprogramme-Gebaeude-Verkehr.pdf (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).

⁹ Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Klimaschutzgesetzes, Stand: 13.6.2023, verfügbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/klimaschutz/entwurf-eines-zweiten-gesetzes-zur-aenderung-des-bundes-klimaschutzgesetzes.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).

Vorstellung, dass einzelne Sektoren sich „gegenseitig aushelfen“ können, wird zudem in der Praxis kaum umzusetzen sein, da laut zuvor zitiertem Prüfbericht keiner der Sektoren auf dem notwendigen Pfad ist, um das 2030-Ziel zu erreichen.

Der Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts

In seinem Beschluss zum Klimaschutz wies das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber an, seiner Verantwortung gerade gegenüber der jungen Generation gerecht zu werden. Er müsse Maßnahmen ergreifen, um den Übergang hin zu einer treibhausgasneutralen Gesellschaft rechtzeitig und nicht einseitig zulasten junger Menschen zu regeln.

Der Entscheidung lag die damalige Fassung des KSG von 2019 zugrunde, die keine Maßgaben für die Reduktion von Treibhausgasemissionen ab dem Jahr 2031 enthielt. Das Gericht befand, dass durch das Fehlen einer solchen Regelung und den Umstand, dass das für Deutschland verbleibende CO₂-Budget bis 2030 nahezu aufgezehrt wäre, der Gesetzgeber die durch Art. 20a Grundgesetz aufgegebene Treibhausgaserminderungslast einseitig in die Zukunft verlagere. Es drohe damit ab 2030 eine „Vollbremsung“ zur Emissionsreduktion, die praktisch jegliche grundrechtlich geschützte Freiheit in der Zukunft gefährde. Die Emissionsmengenregelungen dürften aber nicht zu unverhältnismäßigen Belastungen der künftigen Freiheit der (größtenteils jungen) Beschwerdeführer*innen führen. Als intertemporale Freiheitssicherung schützten die Grundrechte die Beschwerdeführer*innen vor einer derart umfassenden Freiheitsgefährdung. Daher bejahte das Gericht eine Verletzung ihrer Grundrechte.

Das Bundesverfassungsgericht verpflichtete den Gesetzgeber in seiner Entscheidung, die Fortschreibung der Minderungsziele der Treibhausgasemissionen für Zeiträume nach 2030 näher zu regeln, um den Übergang zur Klimaneutralität möglichst grundrechtsschonend auszugestalten. Wenn der Reduktionspfad frühzeitig transparent sei, würden Anreize für die Entwicklung klimaneutraler Techniken und Praktiken geschaffen. Eine gesetzliche Regelung biete den erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozessen Orientierung und erzeuge sowohl einen Entwicklungsdruck als auch Planungssicherheit.

Zugleich machte das Gericht aber auch deutlich, dass es diesen Transformationsprozess nicht selbst ausgestalten könne, sondern dies gerade in den Händen des Gesetzgebers liege, der bei der konkreten Umsetzung einen entsprechenden Spielraum habe. Letztlich, so lässt sich aus der Entscheidung schlussfolgern, liegt es also beim Gesetzgeber, seiner Verantwortung gegenüber der besonders betroffenen jungen Generation gerecht zu werden.

Gerichte – das zeigt die hohe Zahl der Klimaklagen weltweit (Setzer & Byrnes, 2020) – sind gerade für Kinder und Jugendliche zu einer wichtigen Anlaufstelle geworden. Dahinter steht die Hoffnung, dass sie die Politik über Gerichte zu mehr

Klimaschutz verpflichten können. Jedoch zeigt sich, dass diese zwar Grenzen abstecken und die anderen Gewalten an die Wahrnehmung ihrer Verantwortung gegenüber der jungen Generation sowie zukünftigen Generationen erinnern können. Doch sind ihre Kompetenzgrenzen erreicht, wenn es um die Wahrnehmung der Verantwortung durch das Ergreifen konkreter Maßnahmen geht (s. zum fehlenden eigenen Gestaltungsspielraum der (Verwaltungs-)Gerichte auch den Beitrag von Nusser in diesem Band, S. 109 ff.). Es ist letztlich am Gesetzgeber, entsprechende Regelungen zu erlassen, und an der Exekutive, Vorhaben anzustoßen sowie – im Rahmen des durch den Gesetzgeber vorgegebenen Spielraums – diese umzusetzen.

Ausblick: Die Neuvermessung des Beteiligungsraums der jungen Generation

In der Klimaschutzpolitik zeigt sich das von Tremmel beschriebene Dilemma des Anthropozäns: Durch unsere technologischen Fähigkeiten haben wir zwar einerseits einen enormen Einfluss auf die Zukunft und damit die spätere Lebenswirklichkeit der heutigen jungen sowie zukünftiger Generationen erlangt, unser demokratisches Institutionengefüge und der *modus operandi* unserer politischen Entscheidungsfindung bleibt aber andererseits stark auf die Gegenwart fokussiert (Tremmel, 2018).

Die bevorstehenden Veränderungen im Klimasystem sind wiederum von grundlegender Natur und können weitreichende Auswirkungen auf die Institutionen und Prozesse repräsentativer Demokratien sowie auf ihre Vorstellungen von Freiheit und kollektiver Selbstbindung haben.¹⁰ Dahinter steht der Gedanke, dass wir die Klimakrise aller Wahrscheinlichkeit nach nicht allein mittels technologischer Entwicklungen lösen können. Dennoch werden ökologische Megaaufgaben – wie die Begrenzung des Klimawandels – nach wie vor häufig als „End-of-Pipe“-Problem behandelt und nur unzureichend in ihrer (demokratiethoretischen) Komplexität mit der breiten Bevölkerung diskutiert (Heidenreich, 2023). Es ist gerade die klimaschutzbewegte junge Generation, die das Ausmaß des notwendigen gesellschaftlichen und politischen Umbruchs erkannt hat und nun durch verschiedene Protestformen einfordert, unsere Definitionen von Begriffen wie Freiheit und kollektiver Selbstbindung sowie unsere Verfahren des demokratischen Willensbildungsprozesses neu zu verhandeln.

Bisher haben wir uns als – vorrangig gegenwartsfixierte – Gesellschaft vor allem auf die Gleichzeitigkeit von Selbstbindung und Freiheitsgewinn im Hier und Jetzt verständigen können mit dem Ziel, private und öffentliche Willkür einzuschränken. Beim Umgang mit dem Klimawandel handeln wir faktisch aus, inwieweit wir bereit sind, eine Selbstbindung in der Gegenwart zu akzeptieren, um einen späteren

¹⁰ Heidenreich stellt in diesem Zusammenhang die „dominante These von der Demokratieneutralität der Nachhaltigkeit“ in Frage (Heidenreich, 2023).

Freiheitsgewinn durch einen abgeschwächten Klimawandel für die junge und zukünftige Generationen sicherzustellen. Diese Ungleichzeitigkeit der Selbstbindung und des damit verbundenen möglichen Freiheitsgewinns in der Zukunft ist eine enorme Herausforderung für demokratische Gesellschaften (Heidenreich, 2023). Die erforderliche gesamtgesellschaftliche Diskussion hierüber wird einfacher, wenn wir die Perspektive derjenigen, die in Zukunft mit den Folgen leben müssen, sowie ihr Drängen und die für sie bestehende Notwendigkeit kontroverser Protestformen ernst nehmen. Es gilt, diese Perspektive stärker zu reflektieren und – mit entsprechendem Gewicht – in politische Entscheidungsprozesse aufzunehmen.

Auch das Bundesverfassungsgericht mahnt in seinem Klimaschutz-Beschluss eine Stärkung dieser in die Zukunft gerichteten Perspektive an. Denn dem Grundgesetz ist (auch) der Grundrechtsschutz in Form einer intertemporalen Freiheitssicherung zu entnehmen, womit die Verpflichtung des Gesetzgebers einhergeht, keine Entscheidungen zu treffen, die junge und zukünftige Generationen unverhältnismäßig belasten.

Bei Fragen des Umgangs mit dem Klimawandel dürfen junge Menschen daher – basierend auf ihrer Zugehörigkeit zu einer Generation der stärker Betroffenen – hohe Ansprüche an Regierung und Gesetzgeber stellen. Ihre Interessen und Belange müssen berücksichtigt und sie müssen stärker an politischen Entscheidungen beteiligt werden. Es gibt zahlreiche und mitunter sehr konkrete Vorschläge, wie der Beteiligungsraum für die junge Generation erweitert werden kann. Häufig kommen sie auch von der jungen Generation selbst, wie im Fall der oben zitierten Vodafone-Jugendbefragung von 2022: Um die Zukunftsdimension der Demokratie zu stärken, gibt es im Zusammenhang mit dem für demokratische Partizipation zentralen Instrument der Wahlen beispielsweise die Vorschläge, das Familienwahlrecht einzuführen (Eltern hätten in diesem Fall eine zusätzliche Stimme für ihre Kinder) oder das Wahlalter abzusenken. Ein niedrigeres Wahlalter von 16 Jahren für die Bundestagswahl – wiewohl es ein wichtiges Signal für die junge Generation darstellt – würde sich allerdings bei den Wahlergebnissen nur in geringem Maße zugunsten der jungen Generation auswirken (Asatryan, 2022). Im Hinblick auf die demografische Entwicklung ist ihr Anteil an der Wählerschaft schlichtweg zu gering.

Interessant ist daher der Blick auf zusätzliche Möglichkeiten, um den Beteiligungsraum für die junge Generation zu erweitern, die ebenfalls in der Vodafone-Umfrage genannt wurden. Vorschläge sind beispielweise eine Nachhaltigkeitsprüfung für Regelungsvorhaben sowie die sichtbarere und wirkungsvollere Schaffung von Jugend- oder Zukunftsräten zur Beratung der Bundesregierung. Weitere Ideen betreffen den Wunsch nach einer höheren Zahl junger Politiker*innen, mehr digitalen Möglichkeiten zur Beteiligung, da hier davon auszugehen ist, dass tendenziell häufiger junge Menschen partizipieren (Kersting, 2019; Abdu et al., 2017), sowie mehr Beteiligung abseits von Wahlen (z.B. durch Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene).

Dass die junge Generation – gerade bei Fragen des Umgangs mit dem Klimawandel – entscheidend mitbestimmen will, weil es um ihre Zukunft geht, ist

anzuerkennen. So äußerte sich auch Helena Marschall bei der zuvor bereits erwähnten Podiumsdiskussion: „Was wir als Bewegung tun, ist ein kerndemokratisches Anliegen. Wir appellieren an die Politik, wir ziehen vors Bundesverfassungsgericht und klagen unser Recht auf Zukunft ein.“¹¹ Junge Menschen dürfen hohe Ansprüche an die Politik stellen. Nun ist es an der Politik, ihrer großen Verantwortung gegenüber der jungen und zukünftigen Generationen beim Umgang mit dem Klimawandel gerecht zu werden.

Literatur

- Abdu, S. D., Mohamad, B. & Muda, S. (2017): Youth Online political participation: the role of Facebook use, Interactivity, quality information and political interest. SHS Web of Conferences 33, 00080.
- Asatryan, Z. (2022): Representing the Future in Aging Societies: Policy Implications of the Voting Age Reform in Germany. ZEW Expert Brief, NO.04. Verfügbar unter: https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/ZEWKurzexpertise/ZEW_Kurzexpertise2204.pdf (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).
- Bertelsmann Stiftung (2022): Was bewegt die Jugend in Deutschland? Einstellungen und Sorgen der jungen Generation Deutschlands. Verfügbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2022/august/krieg-und-klimawandel-machen-den-jugendlichen-in-deutschland-mehr-sorgen-als-corona> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).
- Ciré, P., Gerstetter, C. & Schönberger, P. (2023): Juristische Kurzstudie: Ohne Ziele kein Klimaschutz. ClientEarth & Green Legal Impact (Hrsg.).
- Eichenauer, E. & Irmisch, J. & Ulrich, P. (2022): Regional vernetzt und gesellschaftlich getragen in eine klimaneutrale Zukunft. Teil 1: Szenarien für eine Energiewende in ländlichen und städtischen Räumen. Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (Hrsg.), Erkner.
- Eichinger, M., Andreas, M., Hoeppe, A., Nisius, K. & Rink, K. (2023): Kinder und Jugendgesundheit in der Klimakrise: Herausforderungen und Chancen für Kinder- und Jugendärzt:innen. Monatsschrift Kinderheilkunde 171(2), 114–123.
- Expertenrat für Klimafragen (2023): Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2022: Prüfung und Bewertung der Emissionsdaten gemäß § 12 Abs. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz. Verfügbar unter: https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2023/05/ERK2023_Pruefbericht-Emissionsdaten-des-Jahres-2022.pdf (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).

¹¹ S. o. Fn. 2.

- Gaiser, W., Krüger, W., de Rijke, J. & Wächter, F. (2016): Jugend und politische Partizipation in Deutschland und Europa. In: Tremmel, J. & Rutsche, M. (Hrsg.): Politische Beteiligung junger Menschen. Wiesbaden: Springer VS, 13–38.
- Heidenreich, F. (2023): Nachhaltigkeit und Demokratie. Eine politische Theorie. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Hickman, C., Marks, E., Pihkala, P., Clayton, S., Lewandowski, R. E., Mayall, E. E., Wray, B., Mellor, C. & Susteren, L. v. (2021): Climate anxiety in children and young people and their beliefs about government responses to climate change: a global survey. *Lancet Planet Health* 5, e863–873.
- Hübner, G., Pohl, J., Warode, J., Gotchey, B., Ohlhorst, D., Krug, M., Salecki, S. & Peters, W. (2020): Akzeptanzfördernde Faktoren erneuerbarer Energien. BfN Skripten 551. Bonn: BfN.
- Kaase, M. (1997): Vergleichende politische Partizipationsforschung. In: Bergschlosser, D. & Müller-Rommel, F. (Hrsg.), Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. Opladen: Leske + Budrich, 159–174.
- Kersting, N. (2019): Online Partizipation: Evaluation und Entwicklung – Status quo und Zukunft. In: Hofmann, J., Kersting, N., Ritzi, C. & Schünemann, W. J. (Hrsg.): Politik in der digitalen Gesellschaft. Bielefeld: transcript, 105–122.
- Lijphart, A. (2012): *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Michels, A. (2011): Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences* 77, 275–293.
- Peter, F., Dohm, L. & Krimmer, M. (2023): Psychische Konsequenzen der Klimakrise: Mehrfachbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen angesichts sich verändernder Lebensbedingungen. *Monatsschrift Kinderheilkunde* 171(2), 130–137.
- Rademacher, L., Lintemeier, K. & Kretschmer, H. (2020): Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten als Herausforderung für Politik und Verwaltung. In: Kocks, K., Knorre, S. & Kocks, J. N. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung – Verwaltung in der Öffentlichkeit: Herausforderungen und Chancen der Kommunikation öffentlicher Institutionen. Wiesbaden: Springer VS, 165–184.
- Ragvan, M. I., Marcil, L. E. & Garg, A. (2020): Climate Change as a Social Determinant of Health. *Pediatrics* 145(5), e20193169.
- Runciman, D. (2018): *How Democracy Ends*. London: Profile Books.
- Schmidt, F.-L. (2023): Zur Strafbarkeit von Straßenblockaden der „Letzten Generation“ wegen Nötigung und Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte. *Klima und Recht*, 210–215.

- Schönberger, P. (2022): Die Klimaziele werden nicht dadurch erreicht, dass man sie abschafft. Verfassungsblog, 16.11.2022. Verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/die-klimaziele-werden-nicht-dadurch-erreicht-dass-man-sie-abschafft/> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).
- Setzer, J. & Byrnes, R. (2020): Global Trends in Climate Change Litigation: 2020 Snapshot. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science.
- Sheffield, P. E. & Landrigan P. J. (2011): Global Climate Change and Children's Health: Threats and Strategies for Prevention. *Environmental Health Perspectives* 119(3), 291–298.
- Sinus Markt und Sozialforschung GmbH (2019): Klimaschutz-Umfrage: Die Jugend fühlt sich im Stich gelassen. Pressemitteilung, Heidelberg/Berlin, 2.7.2019. Verfügbar unter: <https://www.sinus-institut.de/media-center/presse/klimaschutz-die-jugend-fuehlt-sich-im-stich-gelassen> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).
- Thompson, D. F. (2010): Representing Future Generations: Political Presentism and Democratic Trusteeship. *Critical Review of International and Political Philosophy* 13(1), 17–37.
- Tremmel, J. (2018): The Anthropocene concept as a wake-up call for reforming democracy. In: Hickmann, T., Partzsch, L., Pattberg, P. & Weiland, S. (Hrsg.): *The Anthropocene Debate and Political Science*. London: Routledge Environmental Research Series, 219–237.
- Umweltbundesamt (2012): Zukunft? Jugend fragen! – 2021. Umwelt, Klima, Wandel – was junge Menschen erwarten und wie sie sich engagieren. Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/zukunft-jugend-fragen-2021> (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).
- Vodafone Stiftung Deutschland (2022): Hört uns zu! Wie junge Menschen die Politik in Deutschland und die Vertretung ihrer Interessen wahrnehmen. Eine Befragung im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland. Verfügbar unter: https://www.vodafone-stiftung.de/wp-content/uploads/2022/04/Jugendstudie-2022_Vodafone-Stiftung.pdf (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).
- Vodafone Stiftung Deutschland (2020): Jugend will bewegen Studie. Politische Beteiligung junger Menschen in Deutschland. Eine Befragung im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland. Verfügbar unter: https://www.vodafone-stiftung.de/wp-content/uploads/2020/06/Vodafone-Stiftung-Deutschland_Studie_Jugend-will-bewegen.pdf (zuletzt abgerufen am 29.8.2023).

Die Folgen enttäuschter Partizipationserwartungen und Frustrationserfahrungen

Julia Zilles¹

Partizipation und Partizipationserwartungen spielen im Kontext der Energiewende eine ambivalente Rolle. Zum einen wird in politischen Debatten immer wieder die Hoffnung geäußert, dass die Ausweitung von partizipativen Elementen zu mehr Akzeptanz in der Umsetzung der Energiewende führen wird. Zum anderen wird aber angesichts des sich immer weiter verschärfenden „imperative of speed“ (Delina und Sovacool 2018) in den letzten Jahren vermehrt die Befürchtung geäußert, dass alleine aus Zeitgründen umfangreiche deliberative Beteiligungsverfahren zu sämtlichen Detailfragen der sozial-ökologischen Transformation nicht mehr möglich sein werden.

Gerade im Kontext der Energiewende wird Politik bzw. die konkrete Manifestation politischer Entscheidungen sowie sich daran entzündende Konflikte im Lokalen erlebbar. So betrifft etwa der Bau von Windenergieanlagen unmittelbar den direkten Nahraum, er verändert zum Beispiel das gewohnte Landschaftsbild, die umgebende Geräuschkulisse und den nächtlichen Blick in die Dunkelheit. Gerade aus dieser unmittelbaren räumlichen Betroffenheit entsteht vielfach das Bedürfnis bei Bürger*innen, sowohl an der Entscheidungsfindung und Projektgestaltung als auch an finanziellen Vorteilen der umzusetzenden Projekte partizipieren zu können.

¹ Ich danke meiner Kollegin Nina Kerker für ihre wertvollen Anmerkungen im Entstehungsprozess dieses Beitrags.

Doch wer beteiligt sich?

Partizipation im Allgemeinen ist voraussetzungsreich und erfordert eine Vielzahl von Ressourcen. Als zentrale Ressource für Engagement gelten verfügbare Zeit und aktivierbare biographische Vorerfahrungen (Walter 2013). Die Energiewende ist bislang jedoch viel zu häufig ein „Werk ausgewählter Gemeinschaften“ (Drewing und Glanz 2020).

Diese Prämisse gilt zum einen für Bürgerenergieprojekte, in denen sich Bürger*innen etwa im Rahmen von Genossenschaften proaktiv für Energiewendeprojekte einsetzen und diese lokal verwirklichen wollen. Sie gilt zum anderen aber auch für Protestgruppen, die meist als lokale, aber durchaus regional und überregional sehr gut vernetzte, Bürgerinitiativen organisiert sind. Betrachtet man beide Gruppenarten idealtypisch, so sticht die sozio-strukturelle Ähnlichkeit sofort ins Auge: In beiden Arten von Gruppen engagieren sich überwiegend eher ältere Männer mit überdurchschnittlichen hohen Bildungsabschlüssen und Einkommen (für Bürgerenergiegenossenschaften s. Radtke 2018, für Protestgruppen s. Marg et al. 2013; Butzlaff 2016; Zilles und Marg 2022).

Zunehmend wird in der Konfliktforschung der Vorschlag formuliert, Protestengagement selbst als Form von Partizipation anzuerkennen (vgl. Cuppen 2018). Dieses Anerkennen von Protesten als Ausdruck bürgerschaftlichen Engagements, indem zumindest potentiell viele konstruktive Aspekte stecken können (Zilles et al. 2022), steht derzeit der vielfach vorzufindenden Praxis lokaler Kommunikations- und Mediationsformate entgegen, bei denen fundamentale Gegner*innen häufig grundsätzlich ausgeschlossen werden.

Um die auf der unterschiedlichen Ressourcenverfügbarkeit beruhende Exklusivität aufzuweichen, müssen daher dringend kreativ niederschwellige, inklusivere sowie leichter zugängliche Partizipationsformate entwickelt und angeboten werden.

Besser keine Partizipation als schlechte Partizipation

Die Forschung zu lokalen Konflikten im Kontext der Energiewende zeigt in den letzten Jahren: Werden hohe Partizipationserwartungen von Bürger*innen nicht adressiert, trägt dies zum Verfestigen von lokalen Konflikten bei. Obwohl Partizipation häufig als Schlüssel für Akzeptanz beschrieben wird, ist dieser Zusammenhang alles andere als selbstläufig (Laborgne und Radtke 2023).

In lokalen Konflikten im Kontext der Energiewende zeigt sich immer wieder das von Blühdorn (2013: 16) beschriebene post-demokratische Dilemma: Während das allgemeine Vertrauen in politische Institutionen und Verfahren stetig sinkt, steigen gleichzeitig die Erwartungen und Ansprüche von Bürger*innen an Demokratie und Partizipation (Blühdorn 2013). Diese gestiegenen Erwartungen führen zudem nahezu zwangsläufig zu einer strukturellen Überforderung der lokalen Ebene, da Lokalpolitik diese Erwartungen selten erfüllen kann (s. auch Zilles 2021).

Für die lokale politische Kultur und das konkrete Erleben von Demokratie ist es daher sinnvoller, genau abzuwägen, zu welchen Aspekten Partizipationsmaßnahmen wirklich sinnvoll und zielführend sind. Zentral hierbei ist etwa, dass die durch Bürgerbeteiligung erarbeiteten Ergebnisse auch Eingang in Entscheidungsprozesse finden. Gerade vor dem Hintergrund der sozialwissenschaftlichen Konfliktforschung im Kontext der deutschen Energiewende lässt sich festhalten: Manchmal ist eine Entscheidung gegen Bürgerbeteiligung mittel- und langfristig besser im Vergleich zu jenen Verfahren, die nur um der Verfahren willen durchgeführt werden, aber keinen konkreten Einfluss haben (können) (s. auch Eichenauer 2018; Hitschfeld 2020; Holtkamp 2020). Gerade in der Erforschung von Protestgruppen, die sich etwa gegen den Bau von Windkraftanlagen engagieren, trifft man immer wieder auf Menschen, die von in vorangegangenen Partizipationsverfahren gesammelten Frustrationserfahrungen berichten. Aus diesen Frustrationserfahrungen nährt sich dann die Motivation, sehr vehement gegen die geplanten Projekte zu opponieren und vor allem eventuell bestehende Beteiligungsformate aufgrund der schlechten Erfahrungen von vorneherein abzulehnen. Personen, die sich für oder gegen etwas engagieren, haben eine hohe Selbstwirksamkeitserwartung, auch aufgrund des oben erwähnten hohen Einsatzes persönlicher Ressourcen. Umso heftiger fällt die Enttäuschung aus, wenn in Beteiligungsverfahren und Entscheidungsprozessen der Eindruck entsteht, man werde nicht ernst genommen, die persönliche Perspektive werde nicht anerkannt und es handele sich um „Pseudobeteiligung“ (Zilles 2021).

Lösungsansätze

Um diese langfristigen negativen Auswirkungen von Partizipationsformaten zu vermeiden und gleichzeitig dem erforderlichen Zeitdruck gerecht(er) zu werden, liegt der zentrale Lösungsansatz in einer klaren und ehrlichen Kommunikation. Zu Beginn von Partizipationsverfahren muss transparent gemacht werden, was überhaupt der lokale Handlungsspielraum ist und welche konkreten Fragen diskutiert bzw. mitgestaltet werden können. Von Anfang an müssen auch die konkreten Veränderungen und negativen Auswirkungen aufrichtig benannt und anerkannt werden (zu Kriterien gelingender Partizipation s. ausführlich Blum et al. 2022).

Um die Energiewende in der Breite umzusetzen und ihre „gesellschaftlichen Fliehkräfte“ (Vogel 2022) einzuhegen, bedarf es Angebote und Verfahren, die fair und niederschwellig die Bevölkerung in der Breite ansprechen und mitnehmen. Darüber hinaus geht es gerade bei dem gesellschaftlichen Mega-Projekt der Energiewende insbesondere für Bürger*innen in ländlichen Räumen immer auch um finanzielle Anerkennung. Diese sollte so gestaltet sein, dass vor allem die betroffenen Kommunen direkt von den Erneuerbaren-Energien-Anlagen profitieren und durch diese Mittel Freiräume für Investitionen in lokale Infrastruktur und soziale Projekte erhalten. Dies führt zu einer vergleichsweise geringeren Wahrscheinlichkeit für lokale Konflikte (Knodt et al. 2022).

Für eine erfolgreiche Umsetzung der sozial-ökologischen Transformation kann also eine Ausweitung von Partizipationsangeboten allein nicht die Lösung sein. Zentral für das Gelingen der Energiewende wird es sein, die Chancen für den ländlichen Raum zu nutzen und Kommunen zu Gewinnern der Energiewende werden zu lassen (Eichenauer und Gailing 2020, 2023). Auch hochwertige, ehrliche und transparente Beteiligungsformate können kein Allheilmittel sein, um Akzeptanzprobleme und Konflikte im Kontext der Energiewende zu lösen. Aber dennoch bleiben sie ein wichtiger und essentieller Baustein dieses gesellschaftlichen „Jahrhundertprojekts“ (Radtke 2020).

Literaturverzeichnis

- Blühdorn, Ingolfur (2013): *Simulative Demokratie. Neue Politik nach der postdemokratischen Wende*. Berlin: Suhrkamp.
- Blum, Mareike; Colell, Arwen; Treichel, Katja (2022): *Deliberation: Neue Räume für die Aushandlung von Politikoptionen*. In: Julia Zilles, Emily Drewing und Julia Janik (Hg.): *Umkämpfte Zukunft. Zum Verhältnis von Nachhaltigkeit, Demokratie und Konflikt*. Bielefeld: transcript, S. 293–311.
- Butzlaff, Felix (2016): *Die neuen Bürgerproteste in Deutschland. Organisatoren - Erwartungen - Demokratiebilder*. Bielefeld: transcript.
- Cuppen, Eefje (2018): *The value of social conflicts. Critiquing invited participation in energy projects*. In: *Energy Research & Social Science* 38, S. 28–32. DOI: 10.1016/j.erss.2018.01.016.
- Delina, Laurence L.; Sovacool, Benjamin K. (2018): *Of temporality and plurality: an epistemic and governance agenda for accelerating just transitions for energy access and sustainable development*. In: *Current Opinion in Environmental Sustainability* 34, S. 1–6. DOI: 10.1016/j.cosust.2018.05.016.
- Drewing, Emily; Glanz, Sabrina (2020): *Die Energiewende als Werk ausgewählter Gemeinschaften? Zur sozialen Exklusivität von Energiegenossenschaften*. In: Steven Engler, Julia Janik und Matthias Wolf (Hg.): *Energiewende und Megatrends. Wechselwirkungen von globaler Gesellschaftsentwicklung und Nachhaltigkeit*. Bielefeld: transcript, S. 275–301.
- Eichenauer, Eva (2018): *Energiekonflikte – Proteste gegen Windkraftanlagen als Spiegel demokratischer Defizite*. In: Jörg Radtke und Norbert Kersting (Hg.): *Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven*. Wiesbaden: Springer, S. 315–341.

- Eichenauer, Eva; Gailing, Ludger (2020): Gute Bedingungen für lokale Wertschöpfung aus Windkraftanlagen. Hg. v. Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS). Erkner. Online verfügbar unter https://leibniz-irs.de/fileadmin/user_upload/IRS_Dialog_Transferpublikationen/IRS_Dialog_Gute_Bedingungen_Wertschoepfung_Windkraftanlagen.pdf, zuletzt abgerufen am 25.9.2023.
- Eichenauer, Eva; Gailing, Ludger (2023): Prüfung einer Landesregelung zur finanziellen Beteiligung an Windenergieanlagen an Land für den Freistaat Sachsen. Gutachten angefertigt im Auftrag des Freistaat Sachsen, vertreten durch das Sächsische Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft. Online verfügbar unter https://www.energie.sachsen.de/download/Gutachten_Finanzielle_Beteiligung_ohne_Adresse.pdf, zuletzt abgerufen am 25.9.2023.
- Hitschfeld, Uwe (2020): Steuerung von Partizipation und Anforderungen an das Verfahrensdesign. In: Astrid Lorenz, Christian Pieter Hoffmann und Uwe Hitschfeld (Hg.): Partizipation für alle und alles? Wiesbaden: Springer, S. 345–362.
- Holtkamp, Lars (2020): Grenzen der Bürgerbeteiligung vor Ort. Akteursinteressen und Praxisprobleme am Beispiel von Bürgerhaushalten und Standortkonflikten. In: Astrid Lorenz, Christian Pieter Hoffmann und Uwe Hitschfeld (Hg.): Partizipation für alle und alles? Wiesbaden: Springer, S. 241–261.
- Knodt, Michèle; Stoll, Patricia; Kemmerzell, Jörg (2022): Konflikte um Erneuerbare Energien in Deutschland. Eine Metastudie. In: Konflikte und Akteure – Gesellschaftliche Herausforderungen bei der Umsetzung der Stromwende, S. 3–28.
- Laborgne, Pia; Radtke, Jörg (2023): Akzeptanz und Partizipation in der Energiewende. In: Marco Sonnberger, Alena Bleicher und Matthias Groß (Hg.): Handbuch Umweltsoziologie. Wiesbaden: Springer, S. 1–15.
- Marg, Stine; Hermann, Christoph; Hambauer, Verena; Becké, Ana Belle (2013): "Wenn man was für die Natur machen will, stellt man da keine Masten hin". Bürgerproteste gegen Bauprojekte im Zuge der Energiewende. In: Stine Marg, Lars Geiges, Felix Butzlaff und Franz Walter (Hg.): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 94–138.
- Radtke, Jörg (2018): Energiedemokratie durch Bürgerenergie? Die Grenzen finanzieller Bürgerbeteiligung. In: *GALA - Ecological Perspectives for Science and Society* 27 (3), S. 284–286. DOI: 10.14512/gaia.27.3.7.
- Radtke, Jörg (2020): Das Jahrhundertprojekt der Nachhaltigkeit am Scheideweg. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 30 (1), S. 97–111. DOI: 10.1007/s41358-020-00215-6.

- Vogel, Berthold (2022): Vorwort. In: Julia Zilles, Emily Drewing und Julia Janik (Hg.): *Umkämpfte Zukunft. Zum Verhältnis von Nachhaltigkeit, Demokratie und Konflikt*. Bielefeld: transcript, S. 9–10.
- Walter, Franz (2013): Bürgerlichkeit und Protest in der Misstrauensgesellschaft. Konklusion und Ausblick. In: Franz Walter, Stine Marg, Lars Geiges und Felix Butzlaff (Hg.): *Die neue Macht der Bürger. Was motiviert Protestbewegungen*. BP-Gesellschaftsstudie. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 301–343.
- Zilles, Julia (2021): Sehnsucht nach direkter Demokratie? Demokratievorstellungen von Bürgerinitiativen. In: *Kurswechsel* (2), S. 49–58.
- Zilles, Julia; Drewing, Emily; Janik, Julia (2022): Zurück in der Zukunft? Demokratie und Nachhaltigkeit zwischen fort-gesetzter Gegenwart, Katastrophe und konkreter Utopie. Sieben Thesen zum Fazit. In: Julia Zilles, Emily Drewing und Julia Janik (Hg.): *Umkämpfte Zukunft. Zum Verhältnis von Nachhaltigkeit, Demokratie und Konflikt*. Bielefeld: transcript, S. 405–423.
- Zilles, Julia; Marg, Stine (2022): Protest and Polarisation in the Context of Energy Transition and Climate Policy in Germany: Mindsets and Collective Identities. In: *German Politics*, S. 1–22. DOI: 10.1080/09644008.2022.2059469.

Verzeichnis der Autor*innen

Franziska Berg war wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt „Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten“.

Paul Borck war studentischer Mitarbeiter im Projekt „Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten“.

Frederik Eggers ist Teamleiter für Natur- und Umweltschutz beim NABU Niedersachsen e.V.

Dinah Epperlein leitete bis einschließlich August 2023 das Referat für Nachhaltige Stadtentwicklung der Stadt Göttingen.

Olaf Fiesel leitet das Referat für Erneuerbare Energien, Raumordnerische Belange von Infrastruktur, Verkehr und Energie im Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit Mecklenburg-Vorpommern.

Prof. Dr. Simon Fink ist Inhaber der Professur für das Politische System der BRD an der Universität Göttingen und leitete das Projekt „Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten“.

Eva Holst ist Mitarbeiterin im Referat für Nachhaltige Stadtentwicklung der Stadt Göttingen.

Lars Jakob ist Mitarbeiter für Öffentlichkeitsarbeit und Bürger*innenbeteiligung im Referat der Oberbürgermeisterin der Stadt Göttingen.

Laura Krug war wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt „Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten“.

Svenja Leifheit war studentische Mitarbeiterin im Projekt „Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten“.

Patrick Marquardt war studentischer Mitarbeiter im Projekt „Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten“.

Amelie Möller ist Mitarbeiterin im Referat für Nachhaltige Stadtentwicklung der Stadt Göttingen.

Dr. Julian Nusser ist Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg.

Prof. Dr. Angela Schwerdtfeger ist Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht an der Universität Göttingen und leitete das Projekt „Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten“.

Emelie Siefert war studentische Mitarbeiterin im Projekt „Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten“.

Leah Strobel war studentische Mitarbeiterin im Projekt „Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten“.

Anja Titze ist Mitarbeiterin für Öffentlichkeitsarbeit und Bürger*innenbeteiligung im Referat der Oberbürgermeisterin der Stadt Göttingen.

Julia Zilles arbeitet am Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e.V. als wissenschaftliche Koordinatorin für den gesellschaftswissenschaftlichen Forschungsbereich des Energie-Forschungszentrums Niedersachsen (EFZN).

Die Klimawende kann nur mit den Bürger*innen gemeinsam gelingen – nicht gegen sie. Die Beiträge dieses Sammelbandes zeigen hierfür Wege auf. Der Band stellt die Ergebnisse des Projektes „Politik und Recht erleben, Zukunft mitgestalten – Potentiale und Grenzen der Bürger*innenbeteiligung bei der Klimawende“ und das Projekt selbst vor. Welchen Rahmen setzen Politik und Recht der Klimawende? Wie können Bürger*innen besser eingebunden werden? Diesen Fragen widmete sich eine Gruppe Göttinger Bürger*innen gemeinsam mit Wissenschaftler*innen und Praktiker*innen. Das Ziel war es, wissenschaftliche Erkenntnisse zur Bürger*innenbeteiligung unter Beteiligung von Bürger*innen im Praxistest zu generieren. In zwei Simulationen erlebten die Teilnehmer*innen die spezifischen Problemlösungsstrategien, Vorteile und Probleme von Politik und Recht im Themenfeld der Klimawende. Auf der Grundlage von rechts- und politikwissenschaftlichen Impulsen haben sie Vorschläge insbesondere dazu erarbeitet, wie Beteiligung an klimarelevanten Entscheidungen verbessert werden kann. Der Band enthält in seinem ersten Abschnitt das aus dem Projekt hervorgegangene Impulspapier und bewertet das Gesamtprojekt wissenschaftlich. Hier finden sich Vorschläge für eine bessere Bürger*innenbeteiligung, aber auch Überlegungen dazu, wie EU- und Gerichtssimulationen als Instrumente der Kompetenzvermittlung funktionieren. Der zweite Abschnitt schildert Erfahrungen mit bestehenden Beteiligungsprojekten und widmet sich den identifizierten Herausforderungen. Der dritte Abschnitt schließlich diskutiert die wichtige Frage, wie Beteiligung und Akzeptanz zusammenhängen. In der Summe der Beiträge entsteht ein Dialog zwischen der Sichtweise der Bürger*innen, rechts- und politikwissenschaftlichen Analysen sowie den Perspektiven von fachlich einschlägigen Praktiker*innen. Der Band zeigt, dass Bürger*innenbeteiligung kein „Allheilmittel“ ist, sondern eine voraussetzungsvolle Art der sozialen Interaktion, die gut durchdacht sein will.



ISBN: 978-3-86395-598-4

Universitätsverlag Göttingen