

Der Mehrwert von Bevölkerungsräten für die Klimapolitik

Janina Walkenhorst, Fabian Schuppert
14th March 2025



Bevölkerungsräte sind *en vogue*. Kaum ein Tag vergeht, an dem nicht über einen neuen Bevölkerungsrat berichtet wird. Gerade im Bereich der Klimapolitik hat sich ein Trend dahingehend entwickelt, Bürger:innen über das Format des Klimabevölkerungsrates an klimapolitischen Entscheidungsfindungsprozessen zu beteiligen. Doch bringen solche Bevölkerungsräte einen Mehrwert für die Klimapolitik? Unsere Analyse zeigt, dass es Gründe gibt, die dafür wie auch dagegen sprechen.

In Zusammen- arbeit mit:

SPSR

Swiss Political Science Review
Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft
Revue Suisse de Science Politique
Rivista Svizzera di Scienza Politica

Prominente Beispiele für Bevölkerungsräte sind der nationale Klimabevölkerungsrat in Frankreich oder solche in Städten wie Amsterdam, Berlin und Budapest. Bevölkerungsräte sollen die demokratische Legitimität erhöhen, soziale Akzeptanz für klimapolitische Massnahmen schaffen und zu effektiver(er) Klimapolitik führen. Sind Bevölkerungsräte somit ein Allheilmittel?

Es wäre schön, *die* demokratische Lösung für aktuelle gesellschafts- wie klimapolitische Probleme gefunden zu haben. Die nähere Auseinandersetzung mit Bevölkerungsräten und anderen aufkommenden neuen Beteiligungsformaten für Bürger:innen an politischen Entscheidungsprozessen im Bereich der Klimapolitik zeigen jedoch, dass es nicht so einfach ist.

Der Wunsch nach effektiver Klimapolitik dank Bevölkerungsräten

Einer der am häufigsten genannten Gründe für die Einrichtung von Bevölkerungsräten in der Klimapolitik ist, dass Bevölkerungsräte angeblich zu effektiveren Massnahmen als traditionelle Parteipolitik führen. Generell können zwei Verwendungen des Begriffs „effektiv“ unterschieden werden: Zum einen gelten Bevölkerungsräte als instrumentell effektiv durch Bereitstellung eines funktionierenden Problemlösungsmechanismus. Aus einer instrumentellen Perspektive zielt der Fokus der Bürgerbeteiligung an der Klimapolitik klar auf der Verbesserung der Problemlösung und der Erreichung von besseren politischen Ergebnissen ab, wobei vorausgesetzt wird, dass klar ist, was 'besser' bedeutet. Im Klimafall meint dies meistens mehr und wirksame Klimaschutzmassnahmen in den Bereichen Mitigation und Adaption. Dies ist auch die normative Annahme bzw. Wunsch von vielen Klimaschützer:innen, die eine Zeit lang vermehrt die Einsetzung von solchen Klimabevölkerungsräten forderten.

Die Vorstellung, durch Bürgerbeteiligung eine effektive politische Entscheidungsfindung im Sinne der Erzielung guter Ergebnisse zu erreichen, ist jedoch in entscheidenden Punkten zu vereinfacht, da sie davon ausgeht, dass Wertekonflikte bei der Entscheidungsfindung der Bürger:innen kaum oder keine Rolle spielen, wenn es um technologische Lösungen für den Klimawandel geht. Hier sollte eine grössere Unterscheidung zwischen rein technischen Lösungen und der sozio-politischen Dimension vorgenommen werden. Denn gerade die letztere Dimension umfasst Verteilungsfragen, für die es keine technische Lösung gibt, und die häufig stark umstritten sind. Bürger*innen haben sehr unterschiedliche Vorstellungen davon, was gerecht oder fair oder besser oder schlechter ist. Bevölkerungsräte haben grundsätzlich das Potenzial, zu einer Neuausrichtung der klimapolitischen Debatte zu führen, aber es wäre naiv anzunehmen, dass Bevölkerungsräte automatisch zu effektiverer Klimapolitik führen.

Zum anderen sollen Bevölkerungsräte die Interessen und Präferenzen der Bürger:innen offen legen, was dazu führt, dass alle (sozial) machbaren, d. h. politisch umsetzbaren Optionen korrekt identifiziert und responsiv umgesetzt werden können. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Responsivität auf die Interessen der Bürger:innen das Merkmal ist, das es besonders wahrscheinlich macht, dass nur Empfehlungen aus Bevölkerungsräten angenommen werden, die auch machbar sind. Die Wahl machbarer Optionen bedeutet jedoch nicht zwingend, dass gleichzeitig auch effektive oder besonders ehrgeizige Optionen gewählt werden. Oft basiert das, was Menschen als machbar betrachten, auf einer subjektiven Einschätzung der Kosten, die man bereit ist zu tragen. Was moralisch erforderlich sein könnte, wird dabei in geringerem Masse berücksichtigt.

Es ist daher keineswegs offensichtlich, dass Bevölkerungsräte zwangsläufig eine bessere oder gerechtere Klimapolitik liefern wird, insbesondere wenn der Fokus der Debatte auf den Kosten liegt, die derzeit lebende Bürger:innen möglicherweise tragen müssen. Der Klimawandel ist ein Thema, das Menschen weltweit und über Generationen hinweg sehr unterschiedlich betrifft. Viele Wählerschaften sind aber nicht bereit sein, ihren gewohnten Wohlstand für den Klimaschutz anderer Menschen zu opfern. Das bedeutet, dass umsetzbare Optionen ziemlich Status quo-orientiert sein könnten, da sie versuchen, das zu bewahren, was die Menschen bereits haben – anstatt sich auf Veränderungen zu konzentrieren, die Menschen in anderen Ländern oder zukünftigen Generationen zugute kommen würden.

Bevölkerungsräte und ihre demokratische Legitimation

Obwohl Bevölkerungsräte als partizipatives Tool aus demokratietheoretischer Perspektive grundsätzlich begrüßenswert sind, können sie aus den falschen Gründen eingesetzt werden und somit demokratischer Legitimation eher schaden als diese zu erhöhen.

Ein häufig genanntes Ziel für Bevölkerungsräte ist, dass Menschen besser an der Politik beteiligt werden. Dadurch soll die Meinung von Bürgerinnen und Bürgern besser in die Politik integriert und die Demokratie an sich gestärkt werden. Wenn es allerdings nur um das Einholen von Meinungen der Bevölkerung geht, können Meinungsumfragen dasselbe leisten und den Querschnitt der Bevölkerung deutlich besser darstellen als rund 100 Bürger:innen eines Bevölkerungsrats. Das Ziel, die Demokratie zu stärken, bietet natürlich einigen Interpretationsspielraum, meint aber häufig, die Erhöhung von Legitimität des demokratischen Systems und damit letztlich Bürger:innen stärker in politische Prozesse miteinzubeziehen.

Die Kernelemente von Bevölkerungsräten

Zwei Kernelemente von Bevölkerungsräten sind hervorzuheben: a) der informierende Charakter von Bevölkerungsräten durch Expertenvorträge und b) der moderierte Austausch und die Verständigung der Teilnehmenden untereinander. Diese Punkte sind in einer demokratischen Gesellschaft zweifelsfrei wichtig, gerade, wenn es um die Reduzierung von Polarisierung und somit um mehr Akzeptanz für Klimaschutz, aber auch für das politische System an sich geht. Allerdings sind keine dieser beiden Punkte

Alleinstellungsmerkmale von Bevölkerungsräten, noch bedarf es für sie zwangsläufige politische Beteiligung. Dialog- und Bildungsformate können ähnliches leisten. Gleichzeitig bleibt es fraglich, ob eine Diskussion, an der sich rund 100 Menschen beteiligen können, zu einer Stärkung der Demokratie führt.

Für einen breiteren Effekt bräuchte man auf lokaler Ebene massenhaft Bevölkerungsräte – und das birgt noch ganz andere Herausforderungen mit sich. Interessanter ist die These, die auf einen neuen Repräsentationsansatz von Bevölkerungsräten eingeht: Bürger:innen werden als Expert:innen ihres Alltags und ihrer Werte angesehen und bringen somit zusätzliches Wissen. Dadurch, dass die Teilnehmenden des Bevölkerungsrates die Bevölkerung in wesentlichen Kriterien wie Alter, Geschlecht oder Bildungshintergrund widerspiegeln (sollen), fließen unterschiedliche Lebenswirklichkeiten der Bevölkerung in den Prozess ein und verschafft idealerweise auch solchen Stimmen Gehör, die sonst häufig ungehört bleiben.

Doch kurz gesagt, natürlich ist es bei näherer Betrachtung komplizierter: Zunächst einmal ist die Frage, ob nun ein Querschnitt der Bevölkerung oder unterrepräsentierte Stimmen abgebildet werden sollen. Durch eine quotierte Stichprobenziehung soll beides gelingen. Doch häufig bleiben die Stimmen, die ansonsten wenig gehört werden, weiterhin unterrepräsentiert, da Kriterien wie Alter, Geschlecht oder Bildungshintergrund nicht ausreichend sind, um die vielfältige Gesellschaft widerzuspiegeln. Intersektionale Auswahlkriterien würden hier zumindest weiterhelfen, auch eher unterrepräsentierte Stimmen zu hören. Gleichzeitig ist natürlich immer die Frage, welche Stimme mehr gehört werden soll. Thematisch vermeintlich unterrepräsentierte Stimmen – im Falle der Klimapolitik z. B. die jüngere Generation – oder sind es nicht die Menschen, die marginalisierten Gruppen angehören und aus unterschiedlichsten Gründen politisch nicht teilhaben? Gerade dann, wenn eine generelle Legitimation und Stärkung das Ziel sein soll, ist es wichtig, dass diese Repräsentation gelingt.

Demokratische Beteiligungsprozesse enden nicht nach der Diskussion

Doch auch keine noch so gute Auswahl der Bürger:innen und keine noch so gute demokratische Debattenkultur helfen, wenn die Integration der Lösungsvorschläge aus dem Bevölkerungsrat nicht transparent und verbindlich in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden. Dabei geht es nicht zwangsläufig darum, dass repräsentative System durch ein Rätssystem zu unterlaufen. Es gibt Zwischenwege. Eine Möglichkeit wäre es z. B. alle Forderungen ab einer bestimmten Zustimmungsquote in einer Ausschusssitzung oder im Parlament zu diskutieren. Wichtig ist, dass eine gesamtparlamentarische Auseinandersetzung mit den Empfehlungen des Bevölkerungsrats stattfindet – und das bereits im Vorhinein entschieden ist. Ansonsten verlaufen sich die Empfehlungen im politischen Alltag. Medien haben kein Interesse daran, weil ja keine Verbindlichkeit aus den Ergebnissen der Bevölkerungsräten entsteht und Bürger:innen verlieren den Glauben daran, dass ihre Stimme tatsächlich gehört wird. Und das wiederum führt dann nicht zu einer Belebung der Demokratie, sondern verstärkt eher den nicht erwünschten Frust über das politische System.

Häufig wählen Regierungen und Verwaltungen aus den Ergebnissen der Bevölkerungsräte die Empfehlungen heraus, die sie ohnehin umsetzen wollten und bringen diese mit Unterstützung des Bevölkerungsrates voran – zu Lasten anderer Empfehlungen. Um dieses *cherry-picking* zu minimieren, ist es daher wichtig, bereits über verbindliche Ideen für den Umsetzungsprozess zu verfügen, bevor Empfehlungen formuliert werden. Dies ist und bleibt eine der Hauptschwächen von Bevölkerungsräten.

Wenn die Schaffung und Sensibilisierung von und für mehr Klimaschutz und bekannte klimapolitische Werkzeuge, schlussendlich also der Schaffung von Akzeptanz für klimapolitische Massnahmen das Ziel von Bevölkerungsräten sein soll, dann widerspricht sich dies mit der Schaffung eines ergebnisoffenen, neutralen (d. h. keine politische interessengeleitete Einflussnahme) und objektiven Prozesses. Und somit auch zulasten der demokratischen Legitimation von Beteiligung. Trotz allem bieten Bevölkerungsräte definitiv Chancen, den demokratischen Austausch zu gestalten und auch als Impulsgeber für die gesellschaftspolitische Klimadebatte. Für einen Einfluss auf die politischen Debatten sollten die Empfehlungen von Bevölkerungsräten aber stärker in (lokale) Medien integriert werden, um wirklich neue Lösungswege anzustossen.

Bevölkerungsräte können viel für den Klimaschutz erreichen, aber nicht alles auf einmal

Wenn wir die Frage beantworten, was der normative Mehrwert der Bürgerbeteiligung im Kontext der Klimapolitik ist, können wir abschliessend feststellen, dass es normativ vor allem darum geht, die Legitimität politischer Entscheidungen sicherzustellen. Dies setzt voraus, dass die Formate auf der Input-Seite sinnvoll und relevant durchgeführt werden, das heisst: a) unabhängig, b) mit einem offenen Ergebnis und c) mit einer verbindlichen Einbeziehung der Entscheidungsträger in die Ergebnisse. Was den Wert der Effektivität betrifft, plädieren wir für ein pluralistischeres und sozio-politischeres Verständnis von Effektivität. Während Entscheidungsträger besonders mit einem dringenden Druck konfrontiert sind, im Bereich der Klimapolitik so schnell wie möglich konkrete Massnahmen zu ergreifen, bringt diese Perspektive sicherlich – wieder einmal – Einschnitte in das Ziel mit sich, die demokratische Legitimität zu erhöhen. Das bedeutet, dass ein technisches Verständnis, das hauptsächlich auf der Umsetzung verfügbarer technischer Lösungen verweist, durch eine Diskussion darüber ersetzt werden sollte, was unter fairen und gerechten Klimapolitiken zu verstehen ist.

Wenn jedoch das Argument lautet, dass der primäre normative Wert der Bürgerbeteiligung erhöhte demokratische Legitimität ist, stellt sich die Frage, warum der Trend, Bevölkerungsräte im Klimapolitikprozess zu nutzen, nicht auch in anderen Politikbereichen stärker genutzt wird, um die Legitimität zu erhöhen. Schliesslich ist der normative Anspruch einer guten Bürgerbeteiligung im Sinne einer erhöhten demokratischen Legitimität durch sinnvolle und relevante Beteiligung viel universeller und nicht nur ein Anliegen der Klimapolitik. Ebenso, auch wenn eine effektive Klimapolitik vor dem Hintergrund der fortschreitenden Klimakrise notwendig ist, kann sie nicht durch Bevölkerungsräte garantiert werden, ohne zentrale demokratische Prinzipien zu ignorieren. Insbesondere dann, wenn es um grosse gesellschaftliche Veränderungen, vielleicht sogar Verschiebungen geht, ist robuste demokratische Legitimität notwendig.

Referenz:

- Walkenhorst, Janina und Fabian Schuppert (2024). [What is the normative added value of deliberative mini publics in the context of climate policy making?](https://doi.org/10.1111/spsr.12647), in: Swiss Political Science Review. First published: 20 December 2024. <https://doi.org/10.1111/spsr.12647>.

Bild: unsplash.com