

Demokratische Beteiligung neu gedacht: wissenschaftlich fundierte Beratschlagung zu Nachhaltigkeitspolitik¹

Martin Kowarsch

Zusammenfassung:

Um ungute Machtdynamiken in der Klima- oder generelleren Nachhaltigkeitspolitik zu verändern, ist Bürgerbeteiligung ein vielversprechender Ansatz, auch angesichts des schwindenden Vertrauens in die Demokratie. Allerdings müssen solche Prozesse die wissenschaftliche Komplexität von Nachhaltigkeitsproblemen und die damit verbundenen unterschiedlichen ethischen Werte besser berücksichtigen. Dieser Artikel stellt einen innovativen Ansatz vor einer wissenschaftsinformierten, partizipativen Deliberation (Beratschlagung durch Austausch von Gründen) über Politikoptionen vor. Aufbauend auf der pragmatistischen Philosophie von John Dewey fordert der Ansatz eine gemeinschaftliche, wissenschaftlich fundierte, iterative Erkundung politischer Handlungsalternativen im Lichte ihrer verschiedenen praktischen Implikationen, wobei verschiedene ethische Werte systematisch integriert werden sollen. Zu den interessanten realen Auswirkungen einer lokalen Anwendung des Prozesses auf die Waldbewirtschaftung in Deutschland gehören: die Konvergenz der politischen Überzeugungen von den Teilnehmenden auf der Grundlage ihres gemeinsamen Lernprozesses; die einstimmige Entscheidung des Stadtrats, die politischen Ergebnisse des Prozesses vollumfänglich anzunehmen; sowie die Ermächtigung der beteiligten Bürgerinnen und Bürger mit Blick auf demokratisches Handeln.

1) Einleitung: Deliberative Beteiligung als Antwort auf eine doppelte Krise

Eigennützige Machtpolitik, schlecht konzipierte und kommunizierte „Top-Down“-Entscheidungen und populistische Propaganda gehören zu den Faktoren, die klimapolitische „Diskurse der Verzögerung“ bewirken (Lamb et al. 2020) – also Diskurse, welche grade die wohlhabenderen Staaten daran hindern, diejenigen Lebewesen dringend zu schützen, die unter ungebremstem Klimawandel und anderen vom Menschen verursachten globalen Umweltbedrohungen leiden und leiden werden.

Und doch gibt es für die vielen klimapolitischen Streitpunkte, die sich auf nationaler oder internationaler Ebene auftun, oft keine offensichtliche, ethisch eindeutige Lösung. Stattdessen ist Klimaschutz weiterhin eine enorm *bösartige* politische Herausforderung (Norton 2015, Kap. 2.3) – als globales und generationenübergreifendes Allmendeproblem, das sich durch (1) höchste Komplexität, (2) tiefe Unsicherheiten und (3) umstrittene, aber für einzelne Interessensgruppen oft existenziell wichtige politische Interessen auszeichnet, und das schwerwiegende Zielkonflikte mit sich bringt, z.B. zwischen wirtschaftlichen, ökologischen, soziokulturellen und politischen Aspekten. Diese normativen

¹ Dieser Artikel ist eine Übersetzung (durch M. Kowarsch, unterstützt durch DeepL.com) des AMOS-Originalartikels „Democratic participation reconsidered: towards science-informed policy deliberation in sustainability governance“ (2024). – Danksagung: Ich danke Dr. Mareike Blum, Dr. Monika Arzberger (die als erfahrene und exzellente Moderatorin mitwirkte) und Katharina Hagemann für ihre jeweils substanziellen Beiträge zur Evaluation des „WaldBrandenburg“-Projekts – welches freundlicherweise von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) gefördert und von einem engagierten, größeren Projektteam mit unterschiedlichen Hintergründen ermöglicht wurde (ich hatte dabei über das MCC Berlin die Projektleitung inne).

Dimensionen gehen dabei weit über widerstreitende (materielle) Interessen hinaus: Es geht dabei auch um Spannungen zwischen viel grundlegenden ethischen Werten in der Gesellschaft, definiert als

„(a) bestimmte Konzepte oder Überzeugungen (b) bezüglich erwünschter Zielzustände oder Handlungsweisen, (c) welche nicht bloß für spezifische Einzelsituationen gelten und (d) welche letztlich die Auswahl oder Bewertung von Verhaltensweisen oder Ereignissen leiten und (e) welche gemäß ihrer Bedeutung für die jeweilige Person gewichtet sind“ (Schwartz & Bilsky 1987, S. 551; Übersetzung: M.K.).

Diese Eigenschaften von Klimapolitik als ein bösartiges Politikproblem gelten im Grunde auch genereller für Nachhaltigkeitspolitik und die damit verbundene gesellschaftliche Transformation.

Als Reaktion auf die doppelte Krise, die sich einerseits aus den bösartigen, verzwickten Nachhaltigkeitsproblemen und andererseits dem schwindenden Vertrauen in demokratische Institutionen und Prozesse ergibt, haben einige europäische Länder in den letzten Jahren verstärkt Anstrengungen unternommen, um Bürgerinnen und Bürger direkter in die politische Entscheidungsfindung miteinzubeziehen. Eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit wurde auf verschiedene Weise versucht, z.B. durch öffentliche Konsultationen, Bürgerjurs oder Bürgerräte. Deliberation – verstanden als eine Beratschlagung durch den offenen, lernorientierten Austausch von Gründen unter fairen Bedingungen – ist eine besonders vielversprechende Methode in diesem Zusammenhang (Curato et al. 2017). Nicht immer waren solche demokratischen Initiativen in der Nachhaltigkeitspolitik jedoch von Erfolg gekrönt (Zakhour 2020), oft bleiben leider sogar ihre genauen Ziele unklar – beispielsweise funktionalistisch-deliberative, instrumentelle, emanzipatorische und Interessensdurchsetzungs-Ziele (Bidwell & Schweizer 2021).

Um solche Beteiligungsansätze verbessern zu helfen, konzentriert sich dieser Artikel vor allem auf das „Wie“ der deliberativ-demokratischen Begründungsdiskurse – über die vorherrschende, durchaus wichtige Fokussierung der Partizipationsdebatten auf das „Wer“ hinaus, d.h. die Erweiterung des Kreises derer, die beteiligt werden sollen, um inhärente Machtdynamiken von Entscheidungsprozessen zu verändern. Das zusätzliche Augenmerk hier auf das „Wie“ der Deliberationsmethodik ist entscheidend, um nicht nur demokratisch besser legitimierte, sondern auch wissenschaftlich robustere und ethisch angemessenere Lösungsoptionen aus gesellschaftlicher Perspektive für die bösartigen Nachhaltigkeitsprobleme entwickeln zu können – nicht zuletzt, weil hier in hohem Maße wissenschaftliche Fakten und ethische Werte untrennbar verwoben sind (Kowarsch 2016, Kap. 5).

Dieser Artikel stellt das Verfahrensdesign sowie die anvisierten und die tatsächlichen Ergebnisse eines innovativen Ansatzes zu deliberativer Beteiligung vor. Der Ansatz zielt darauf ab, Nachhaltigkeitspolitik bezüglich ihrer Machtdynamiken etwas legitimer zu machen, sie gleichzeitig wissenschaftlich besser zu informieren und ethisch besser zu reflektieren. Dieser transdisziplinäre Partizipationsansatz wurde seit 2020 bereits mehrfach in die Praxis umgesetzt,² sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene. Am weitreichendsten geschah dies im Projekt „WaldBrandenburg“ zu kommunalem Waldmanagement (März 2021 bis März 2022), das daher auch als zentrales Beispiel in diesem Artikel dienen soll. Ich werde zudem kurz auf das Potenzial und die Grenzen dieses neuartigen deliberativen Ansatzes zur Bewältigung der genannten doppelten Krise eingehen.

² Siehe die Projektwebseiten (besucht am 20. Mai 2024): <https://ariadneprojekt.de/buergerdeliberation/> für das Ariadneprojekt zur deutschen Energiewende (2020-23); www.civilog.de/waldbrandenburg für ausführliche Informationen zum WaldBrandenburg-Beteiligungsprozess, zu dessen Materialien und Hintergründe; und ferner www.allerland-programm.de/foerderkarte/ (s. Region Brandenburg) für das Projekt „Land.Nutzen“ (2024-25), wo eine verdichtete Version des deliberativen Beteiligungsansatzes durchgeführt wird.

2) Pragmatistische Gestaltungsidee für partizipative, deliberative Politikbewertungen

Der hier vorgestellte Beteiligungsansatz basiert u.a. auf multidisziplinärer Forschung über Deliberation und soziales Lernen (Kowarsch et al. 2016, Curato et al. 2017, Farrell et al. 2019) und über integrierte Assessments (z.B. Kowarsch et al. 2017). Letzteres bezeichnet transdisziplinäre, oft groß angelegte, teils jahrelange Prozesse, in denen wissenschaftliches und anderes Wissen zusammengetragen wird, um damit politische Entscheidungsprozesse zu informieren. Der Ansatz gründet zudem insbesondere auf dem allgemeineren „pragmatisch-aufgeklärten Modell“ (PEM) für die Schnittstelle zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft (Edenhofer & Kowarsch 2015, Kowarsch 2016) und entwickelt und spezifiziert die PEM-Idee dabei weiter. Das PEM wurde ursprünglich entwickelt, um damit internationale integrierte Assessmentprozesse (z.B. vom Weltklimarat IPCC) besser zu gestalten. Wie von Kowarsch (2016) ausführlich erläutert, liegen die Wurzeln des PEM in John Deweys pragmatistischer Philosophie der Wissenschaft und Philosophie der epistemisch-deliberativen Demokratie. Zu den wichtigsten Annahmen des PEM gehören entsprechend:

- ❖ Um fundierte Urteile über Politikoptionen fällen zu können, d.h. über mögliche Handlungsweisen für eine Regierung, ist es von entscheidender Bedeutung, die vielfältigen und oft überraschenden praktischen Auswirkungen dieser Optionen genauer zu erkunden und zu bewerten. Denn der Zweck heiligt nicht die Mittel: Wenn also auch die besten verfügbaren Mittel (d.h., Politikoptionen) schwerwiegende unerwünschte Nebenwirkungen und Risiken haben (könnten), müssen die ursprünglichen Ziele eventuell neu bewertet werden. Nach einer vorangehenden Phase der sorgfältigen Problemanalyse erfordert dies einen schrittweisen deliberativen Lernprozess, welcher eine Art Rückkopplungsschleife zwischen Zielen, Mitteln und deren praktischen Auswirkungen ermöglicht.
- ❖ Unter der Annahme, dass Fakten und Werturteile vermengt sind, müssen ethische Wertvorstellungen kritisch überprüft werden im Lichte ihrer diversen, kontextspezifischen praktischen Auswirkungen, indem sie konkret in alternative zukünftige Politikpfade und deren Evaluationskriterien übersetzt werden.
- ❖ Möglichst alle betroffenen Personen sollen miteinbezogen werden, ebenso wie die für den jeweiligen Fall angemessenen, unterschiedlichen Formen von Expertise.
- ❖ Angesichts der hochkomplexen Nachhaltigkeitsprobleme müssen Politikoptionen in Form von *Politikpfaden* entwickelt und diskutiert werden, d.h. im Sinne von Abfolgen bestimmter zukünftiger politischer Vorhaben und von deren Anpassungen über die Zeit – samt der sich ständig ändernden Randbedingungen und der vielen Wechselwirkungen. Hierfür bedarf es eben integrierter wissenschaftlicher Assessments.

Das folgende PEM-basierte Deliberationsverfahren eignet sich für den Einsatz auf verschiedenen Regierungsebenen. Zur Veranschaulichung konzentriere ich mich auf die kommunale Ebene – am Beispiel des WaldBrandenburg-Falls. Abbildung 1 zeigt das Verfahren im Überblick. Kurz noch einige Hintergrundinformationen zum Projekt WaldBrandenburg (siehe erneut Fußnote 2): Die Stadtverordnetenversammlung von Biesenthal, einer Kleinstadt in Brandenburg nahe Berlin, hatte das Verfahren im März 2021 einstimmig in Auftrag gegeben. Im Mittelpunkt des Prozesses stand die umstrittene künftige Nutzung und Bewirtschaftung des ausgedehnten Stadtwaldes vor dem Hintergrund des Klimawandels, wirtschaftlicher Herausforderungen und zahlreicher Interessenkonflikte, nachdem jahrzehntelang fast ausschließlich auf Kiefernmonokulturen gesetzt worden war.

Bürger:innenrat Stadtwald

Unterstützt durch die Wissenschaft und Wissens-Visualisierung

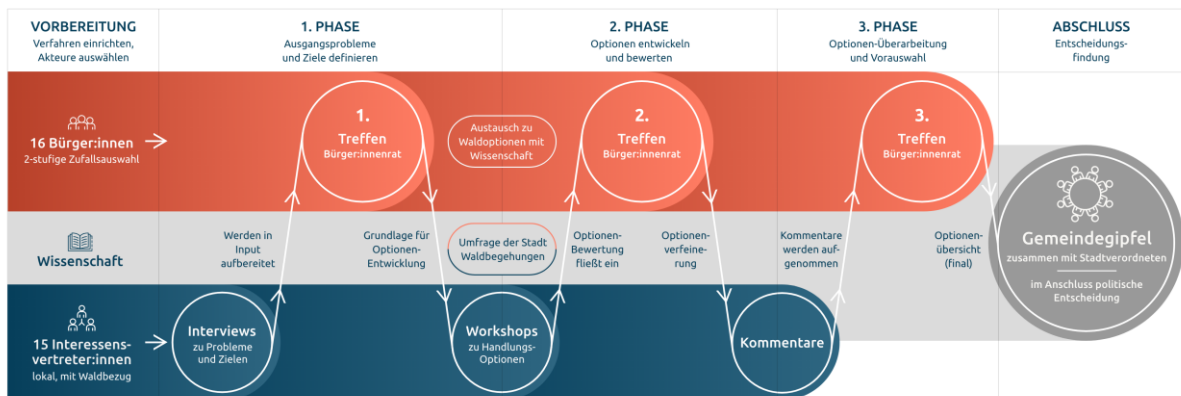


Schaubild 1 (Quelle: www.civilog.de/waldbrandenburg, MCC 2021): Ein neuartiges, schrittweises und wissenschaftsinformiertes, partizipatives Deliberationsverfahren zu alternativen Politikpfaden (hier: kommunale Ebene).

a. Prozessrahmen und Teilnehmende

Das Kommunalparlament sollte, wie in WaldBrandenburg geschehen, idealerweise ein offizielles Mandat für einen solchen Prozess erteilen, um die politische Unterstützung und Mitarbeit sicherzustellen. Vertreterinnen und Vertreter der lokalen Regierung und des Parlaments, der Verwaltung, des Wissenschaftsteams und der Prozessleitung sollten frühzeitig eine Steuerungsgruppe einrichten. Sie kommt regelmäßig zusammen, um gemeinsam die Verfahrensdetails zu entwickeln und potenzielle Konflikte und Vorbehalte, die im Laufe eines Prozesses auftreten können, anzusprechen.

Es werden zwei Hauptstränge des Prozesses mit unterschiedlichen Arten von Teilnehmenden eingerichtet, siehe den roten und den blauen Strang im Schaubild 1: Ein Strang umfasst etwa 16 Bürgerinnen und Bürger – also nicht zu viele Leute (alternativ: mehrere Gruppen bilden), um die Effizienz der Deliberation zu gewährleisten. Sie werden in einem zweistufigen Zufallsverfahren ausgewählt, wie es für die professionelle Bildung solcher deliberativer Miniöffentlichkeiten üblich ist (siehe z.B. Bürgerrat 2024), und sollten so repräsentativ wie möglich für die betroffene Bevölkerung sein. Dabei sollten grundlegende demografische Kriterien wie Alter, Geschlecht und Bildung berücksichtigt werden.

Der andere Strang besteht aus ausgewählten, vom Thema ebenfalls betroffenen Vertreterinnen und Vertretern von Politik, Verwaltung und verschiedenen lokalen Interessensgruppen, die wertvolle praktische Erfahrung und Wissen einbringen können. Im WaldBrandenburg-Prozess wurden hierfür nur 15 Mitglieder ausgewählt, um symbolisch die Priorität der deliberativen Miniöffentlichkeit der Bürgerinnen und Bürger – als Herzstück des Prozesses – zu betonen. Während diese beiden Stränge in den verschiedenen Prozessphasen eng und schrittweise miteinander kommunizieren müssen, ist für die Bürgergruppe zu Beginn ein geschützter und daher zunächst getrennter Deliberationsraum notwendig. Dies ist auf die asymmetrischen Machtverhältnisse und das häufig anzutreffende Misstrauen gegenüber politischen oder gesellschaftlichen Eliten zurückzuführen, aber auch auf den teils eventuell persönlicher werdenden Austausch über individuelle Werte und Ansichten.

Darüber hinaus ist ein multidisziplinäres Wissenschaftsteam beteiligt, um Fachwissen schrittweise einzubringen und zu überarbeiten wie unten beschrieben – immer in enger Zusammenarbeit mit den jeweiligen Verantwortlichen für Prozesskoordination und Moderation.

b. Rückkopplung zwischen Zielen, Politikoptionen und deren Auswirkungen

Im Wesentlichen sollen die beiden miteinander verbundenen Stränge – basierend auf den PEM-Annahmen oben – politische Handlungspfade in einem ernsthaften, schrittweisen „Hin und Her“ (Rückkopplungsschleife) zwischen ethischen Werten und Normen, Politikzielen, den Politikpfaden und ihren verschiedenen gesellschaftlich relevanten praktischen Auswirkungen erkunden. Dies setzt mindestens drei – idealerweise sogar mehr – Runden von deliberativem Austausch innerhalb von etwa 12-18 Monaten voraus (als Kompromiss zwischen genügend Zeit zum Nachdenken haben und ggf. aufkommender Ungeduld):

Die *erste* Phase besteht in beiden Strängen aus einer gemeinsamen, offenen Problemklärung. Dadurch wird sichergestellt, dass wissenschaftliche Annahmen, Politikpfade usw. von Anfang an *gemeinsam* erarbeitet werden. Erforderlich ist hierfür zunächst, die verschiedenen Wertvorstellungen der Beteiligten zu erheben (für entsprechende Methoden siehe Kenter et al. 2016, Kap. 5), aber auch die Berücksichtigung gesellschaftlicher Normen, anfänglicher politischer Überzeugungen und wissenschaftlicher Erkenntnisse. In der ersten Runde des WaldBrandenburg-Prozesses wurden die ethischen Werte durch Leitfragen erhoben wie etwa: „Was ist für Sie in diesem politischen Kontext problematisch, wünschenswert oder wichtig? *Warum* ist das für Sie wichtig?“

Als Zwischenschritt müssen dann konkretere, vorläufige alternative Politikziele und Politikpfade sowie erste, vorläufige Bewertungskriterien entwickelt werden, die sich stark an den zuvor aufgedeckten, verschiedenen ethischen Werten – als vorläufige Zielvorstellungen – und sonstigen geäußerten Ansichten orientieren sollen; auch müssen die möglichen Auswirkungen dieser Optionen geklärt werden. Aufgrund ihrer besonderen Expertise ist dafür in erster Linie zunächst das Wissenschaftsteam zuständig (in schrittweiser Koproduktion mit den Teilnehmenden, ggf. auch mittels zusätzlicher Workshops). Dieser herausfordernde Auftrag kann die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler jedoch schnell über ihre im jeweiligen Fachbereich üblichen Standardannahmen, z.B. übliche ökonomische Bewertungskriterien, hinaustreiben in ungewissere Gefilde und in schwierige interdisziplinäre Fragen. Das Wissenschaftsteam kann überdies weitere inhaltliche Aspekte zu den vorläufigen Politikpfaden und Bewertungsaspekten hinzufügen, um so viele relevante Gesichtspunkte und Politikauswirkungen wie möglich einbeziehen zu können in die weitere Deliberation.

In der *zweiten* Phase beraten die beiden Deliberationsgruppen tiefgehend über die Vor- und Nachteile der vorläufigen Politikpfade, unterstützt vom Wissenschaftsteam. Die Deliberationsgruppen können bei Bedarf dabei die Pfade überarbeiten, gänzlich neue vorschlagen oder die zugrunde liegenden Ziele und Werte revidieren. Danach ergänzt und überarbeitet das Wissenschaftsteam die ursprünglichen Politikpfade usw. entsprechend, wiederum in Koproduktion mit den Prozessteilnehmenden.

In der *dritten* Runde bewerten und vergleichen die Teilnehmenden beider Stränge dann die neuen, verfeinerten politischen Handlungsalternativen. Diese weitere intensive, schrittweise Detail-Deliberation ist ein wichtiges Prozesselement, weil sie angesichts der äußerst vertrackten politischen Herausforderungen ein viel tieferes Verständnis und schließlich weitere Verbesserungen von Politikoptionen möglich macht. Für einen abschließenden Austausch von Argumenten zwischen den Prozessteilnehmenden und dem gesamten Stadtrat sollte ein größerer Gemeindegipfel organisiert werden.

c. Integrierte wissenschaftliche Assessments und die Visualisierung von Politikpfaden

Der wiederholte direkte, persönliche Dialog zwischen Wissenschaftsteam und den Prozessbeteiligten ist sehr hilfreich für das wechselseitige Lernen und kann Vertrauen schaffen. Darüber hinaus erfordern jedoch der schiere Umfang und die inhaltliche Breite des existierenden multi- und interdisziplinären wissenschaftlichen Wissens (was verschiedene Methodologien, Communities sowie die Notwendigkeit von Metastudien miteinschließt) zur Nachhaltigkeit eine umfassendere und systematischere wissenschaftliche Erforschung von Politikpfaden, um den Deliberationsprozess angemessen zu informieren – soweit möglich und immer im Zusammenspiel mit anderer (lokaler, indigener usw.) Expertise. Dies erfordert also die Einbettung des Deliberationsprozesses in einen umfassenden, iterativen, nach Stand des Wissens gestalteten integrierten Assessmentprozess. Verschiedene Gestaltungsmerkmale und bewährte Verfahren hierfür werden in der Forschungsliteratur zu großskaligen Assessments beschrieben (siehe z.B. Kowarsch 2016, Kowarsch et al. 2017). Um effektive Wissenschaftskommunikation für die Zusammenarbeit mit Laien zu solch hochkomplexen Politikpfaden zu ermöglichen, ist eine *Visualisierung* der Politikpfade und ihrer Auswirkungen von zentraler Bedeutung. Je nach verfügbaren Ressourcen für die Wissenschaft können jedoch üblicherweise nur einige wenige Politikpfade im Detail gemeinsam entwickelt und erforscht werden – jedoch stets entsprechend der Prioritäten der Prozessteilnehmenden.

In WaldBrandenburg führte ein multidisziplinäres Wissenschaftsteam unter der Leitung von Prof. Martin Guericke ein solches (lokal spezifisches) integriertes Assessment durch und hatte viele direkte Interaktionen mit den Prozessbeteiligten. Schrittweise und auf Augenhöhe koproduzierten sie Wissen mit den Deliberationsgruppen – außerordentlich engagiert, aufgeschlossen und vertrauenswürdig, wie die Prozessteilnehmenden bestätigten. Unter anderem entwickelten sie eine virtuelle Waldtour und eine interaktive Tablet-App, um die komplexen politischen Themen und Handlungspfade zu visualisieren (siehe erneut Projektwebsite: Fußnote 2). Darüber hinaus organisierte das Team wertvolle, lernförderliche Vor-Ort-Besuche (d.h. Waldbegehungen) für alle Beteiligten sowie eine öffentliche Online-Befragung für den ganzen Ort etwa zur Hälfte der Prozesslaufzeit, die weitere Informationen und Sichtweisen beitrug für den weiteren Prozessverlauf.

d. Deliberatives, wechselseitiges Lernen ermöglichen

Um Deliberations- und soziale Lernprozesse effektiv zu ermöglichen, bietet die Literatur hilfreiche praktische Anleitungen zu geeigneten Settings, professioneller Moderation und verschiedenen anderen praktischen Gestaltungsmerkmalen (z.B. Kenter et al. 2016; Farrell et al. 2019). Grundsätzlich (1) sollte der Lernprozess kreativ und imaginär (z.B. die kreative Verknüpfung ethischer Werte mit möglichen Zukünften, Politikmaßnahmen und Auswirkungen), offen und kritisch sein – weder die Politikziele, noch die Politikpfade, noch die Bewertungskriterien sind vorgegeben; (2) sollte der Lernprozess auch Gelegenheiten für nicht-kognitive (d.h. emotionale, künstlerische und andere) Prozessinputs dazu bieten, was den Menschen wichtig ist – was außerdem dabei helfen kann, auch (ältere) Kinder oder Analphabeten einzubeziehen; und (3) sollte beachtet werden, dass der Lernprozess für die Teilnehmenden recht bewegend sein kann, da er (weitreichende) Veränderungen der eigenen politischen Ansichten und vielleicht sogar der ethischen Werte mit sich bringen kann.

So wurden z.B. die Bürgerinnen und Bürger in der ersten Runde des WaldBrandenburg-Prozesses ermutigt, ihre ersten, vorläufigen Ansichten über Werte und Probleme auch auf nicht-kognitive Weise zu äußern, indem sie symbolische Bilder auswählten, die ihnen zur Verfügung gestellt wurden.

3) Was damit erreicht werden soll – und einige reale Ergebnisse zur Illustration

Das PEM-basierte Deliberationsverfahren strebt als wichtigstes Produkt eine transdisziplinäre Kartierung detaillierter, alternativer zukünftiger Politikpfade an – einschließlich deren vielfältige relevante, wünschenswerte und nicht wünschenswerte, sichere und unsichere Auswirkungen für Gesellschaft und Umwelt. Als Antwort auf die doppelte Krise und basierend auf der PEM-Philosophie (Kowarsch 2016) wollen PEM-basierte Deliberationsverfahren damit hauptsächlich Folgendes erreichen:

- ❖ *Erstens* eine höhere demokratische Legitimität der Nachhaltigkeitspolitik in der öffentlichen Wahrnehmung. Zu den damit verbundenen weiteren Ergebnissen kann ein größeres Vertrauen ineinander und in die Demokratie gehören, eine stärkere Gemeinwohlorientierung und die Einbeziehung marginalisierter gesellschaftlicher Ansichten in die politische Debatte – all dies kann Demokratie stärken. Politische Partizipation ist auch in sich wertvoll.
- ❖ *Zweitens* sieht das Verfahren einen *Lernprozess* vor zwischen allen Beteiligten – einschließlich des Wissenschaftsteams, und somit mitumfasst es auch Lernen, das über lineares Lernen (z.B.: Laien lernen von Expertinnen) hinausgeht. Allseits gelernt werden soll dabei: über Politikoptionen zur Lösung der bösartigen Probleme, über ihre praktischen Auswirkungen und über ihre jeweiligen Verknüpfung mit den verschiedenen ethischen Werten. Dieses Lernen kann auch zu einem deutlich besseren Verständnis unterschiedlicher Perspektiven führen.
- ❖ Das *dritte* angestrebte, auf dem Lernen aufbauende Ergebnis ist ein insgesamt besseres, d.h. reflektierteres Wissen über Politikoptionen im Sinne einer verbesserten und wissenschaftlich fundierten Kartographie des gangbaren politischen Lösungsraums, was eben eine bessere epistemische Grundlage für die politische Entscheidungsfindung bieten kann – im Idealfall einschließlich einer gewissen politischen Konvergenz als Ergebnis des sozialen Lernprozesses.

Werfen wir einen kurzen Blick auf einige der tatsächlichen Auswirkungen von WaldBrandenburg. Dieser Artikel kann keine volle wissenschaftliche Analyse oder Evaluation dieses Falles, seiner Kontexte und Bedingungen bieten. Die folgenden Beispiele dienen daher nur der Veranschaulichung sowie explorativen Zwecken für etwaige tiefergehende Detailstudien.

Als wichtigstes Produkt des Beteiligungsprozesses wurde ein 40-seitiger Abschlussbericht (siehe Projektwebsite), der in direkter Zusammenarbeit mit einigen der beteiligten Bürgerinnen und Bürger erstellt wurde, auf dem Gemeindegipfel im März 2022 vorgestellt.

Viele Prozessbeteiligte gaben an, dass sie mit der Legitimität des Prozesses sehr zufrieden waren und dass tatsächlich ein weitreichender Lernprozess stattgefunden hat (z.B. verbesserte forstliche Fachkenntnisse bei gleichzeitiger Verknüpfung mit ihrer Lebenswelt und ihren Werten, besseres gegenseitiges Verständnis und Änderungen der eigenen politischen Überzeugungen).³

Ein besonders spannendes Ergebnis war jedoch die deutlich zu beobachtende, weitreichende Konvergenz der politischen Präferenzen unter den Prozessbeteiligten beider Deliberationsstränge. Die Prozessteilnehmenden hatten zu Beginn unterschiedliche Ansichten und waren sich auch im weiteren Verlauf in kleineren Fragen uneinig. Doch am Ende plädierten fast alle der sehr unterschiedlichen Teilnehmenden – als ihre zentrale politische Lernerkenntnis – für einen gemeinsam neu entwickelten, *sehr integrativen*, langfristigen Politikpfad hin zu einem Laubmischwald (wie im Abschlussbericht dokumentiert). Dieser Politikpfad beinhaltet konkrete Maßnahmen, um Naturschutz und Widerstandsfähigkeit (gegen Klimawandel usw.) erheblich zu verbessern, die regionalen

³ Siehe die vorläufigen Ergebnisse von M. Blums sozialwissenschaftlicher Begleitforschung auf der Projektwebsite (Projektberichte). Unterstützt von Kolleginnen und Kollegen hatte Sie Surveys, Interviews, teilnehmende Beobachtung, usw. durchgeführt.

Wasserkreisläufe besser zu schützen und die wirtschaftlichen Gewinne aus der Forstwirtschaft unterm Strich zu steigern. Um dies noch einmal klar zu betonen: Die Moderatorin verlangte weder Konsens, noch Kompromisse, noch Mehrheitsentscheidungen in Bezug auf die politischen Empfehlungen, sondern ermöglichte vielmehr einen offenen gemeinsamen Lernprozess über politische Handlungsalternativen. Dies hat wohl den Wandel politischer Überzeugungen bei vielen stark befördert.

Eine hierauf gründende, herausragende weiterführende politische Auswirkung des Prozesses ist der offizielle Beschluss der Stadtverordnetenversammlung im Juli 2023. Die Stadtverordnetenversammlung hat die Ergebnisse des Prozesses, d.h. die oben beschriebene, ökologisch ziemlich ehrgeizige politische Idee, *einstimmig* und in vollem Umfang als neue Leitlinie für die zukünftige Waldbewirtschaftung angenommen – und das trotz der zuvor in dieser Stadt tief verwurzelten politischen Konflikte über die Waldbewirtschaftung in den vergangenen Jahrzehnten. Darüber hinaus richtete die Gemeinde einen neuen formellen und dauerhaft angelegten parlamentarischen Ausschuss für die Waldthematik ein („Waldbeirat“), dem bewusst auch einige Bürgerinnen und Bürger aus dem Beteiligungsprozess angehören.

Als letztes Beispiel, das mit dem oben genannten ersten angestrebten Ergebnis der Legitimität zusammenhängt, hat unser Projektteam ein weiteres hochinteressantes Resultat des Prozesses beobachten können, nämlich die Befähigung und Ermächtigung („Empowerment“) der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger, in einer deliberativen, repräsentativen Demokratie besser agieren zu können – mit Blick auf ihre:

- ❖ *...Fähigkeiten:* Gegen Ende berichteten einige Bürgerinnen und Bürger (was mit Beobachtungen von außen durch das Projektteam übereinstimmte) von verbesserten Fähigkeiten und größerem Selbstvertrauen als Akteurinnen und Akteure in politischen Diskursen, z.B. was direkte Diskussionen mit Politikerinnen und Politikern angeht sowie die Koproduktion von Wissen mit wissenschaftlichen Fachleuten. Einige berichteten stolz von erworbenen forstlichen Fachkenntnissen und verbesserten persönlichen Kompetenzen für politische Prozesse, z.B. in Bezug auf Gruppendiskussionen. Der respektvolle Umgang mit ihren Ansichten und Fragen scheint hierfür hilfreich gewesen zu sein, ebenso wie ihre Einsicht, dass es in dieser politischen Deliberation nicht nur um Fakten geht, sondern auch sehr stark um ihre Werte und persönlichen Standpunkte.
- ❖ *...Selbstwirksamkeit:* Zu Beginn (Mai 2021) hatten sich einige über den Mangel an direkter politischer Entscheidungsmacht ihrer deliberativen Miniöffentlichkeit beschwert, auch weil sie der Stadtpolitik und -verwaltung Misstrauen entgegenbrachten. Im Gegensatz dazu verstand und schätzte die Gruppe Anfang 2022 ausdrücklich den eher indirekten, aber immer noch bedeutenden Einfluss auf die Politikgestaltung, den sie durch ihre Beteiligung an diesem deliberativen, die Politik informierenden Prozess eventuell ausüben kann – vielleicht auch deshalb, weil die umfangreiche Kommunikationsarbeit bis zu diesem Zeitpunkt bereits dazu beigetragen hatte, das recht alte Misstrauen zwischen Bürgerschaft und Stadt etwas abzubauen. Möglicherweise hing auch die am Ende beobachtbar gestiegene Motivation einiger Bürgerinnen und Bürger für politisches Engagement mit dieser wahrgenommenen Selbstwirksamkeit zusammen. Nach dem Ende des Beteiligungsprozesses gründeten einige aus der Deliberationsgruppe z.B. erfolgreich eine informelle, inklusive Gruppe für alle am Biesenthaler Wald Interessierten, um pädagogische, politische und praktische Aktivitäten zu organisieren. Sie waren bestrebt, den Geist der deliberativen Miniöffentlichkeit durch diese Basisinitiative irgendwie fortzusetzen. Darüber hinaus erklärten sich viele der Bürgerinnen und

Bürger aus der Deliberationsgruppe bereit, den Abschlussbericht in zusätzlichen Sitzungen gemeinsam mit dem Organisationsteam zu erstellen und die Ergebnisse des Prozesses auf dem Gemeindegipfel und auf späteren öffentlichen Veranstaltungen zu präsentieren.

- ❖ *...Legitimität:* Einige Bürgerinnen und Bürger hielten während der abschließenden Feedback-Runde (Februar 2022) leidenschaftliche Plädoyers für eine deliberative *und* repräsentative Demokratie – nach eigener, glaubhafter Aussage ermutigt durch ihr neu erworbenes politisch-deliberatives Selbstvertrauen und ihre erlebte politische Selbstwirksamkeit. Diese aus vielerlei Perspektive beeindruckende Reflexion wurde auch dadurch ermöglicht, dass sie, wie einige ausdrücklich feststellten, etwas über die immense Komplexität der politischen (Nachhaltigkeits-)Probleme gelernt hatten, was sie zukünftig davon abhält, für scheinbar simple Lösungen wie beispielsweise in Bürgerbegehren einzutreten. Viele der Bürgerinnen und Bürger zeigten sich nun etwas bescheidener mit Blick auf ihre eigenen politischen Präferenzen, äußerten zugleich aber die grundsätzliche Überzeugung, dass die Entscheidungsträgerinnen und -träger mehr Zeit in Lernen und Deliberation investieren sollten. Außerdem zeigten sie mehr Verständnis und Sympathie für Politik und Verwaltung, eben weil sie nun die Herausforderungen und oft hochemotionalen Konflikte, mit denen diese konfrontiert sind, besser sehen können. Folglich schlugen einige Bürgerinnen und Bürger auch vor, zukünftig mehr solcher PEM-basierten Deliberationsprozesse in der Region durchzuführen, und eine Teilnehmerin bekundete ihr lebhaftes Interesse daran, Kurse zu belegen, um irgendwann einmal selbst auch deliberative Prozessen moderieren zu können.

4) Diskussion und Fazit

In Anbetracht des hohen Aufwands, der für einen vollwertigen PEM-basierten Deliberationsprozess erforderlich ist, sollte Priorität auf die besonders bösartigen Politikprobleme gelegt werden, für welche dieses Verfahren primär entwickelt worden ist. Aber inwieweit kann das Verfahren nun helfen, die doppelte Krise zu bewältigen?

Erstens ermöglicht das Verfahren im Hinblick auf die epistemische Dimension der Nachhaltigkeitspolitik tatsächlich ein wertvolles Lernen aller Beteiligten über die Komplexität des politischen Lösungsraums. Im Gegensatz zu vielen anderen Beteiligungsverfahren werden die Inhalte des Prozesses angemessen komplex gehalten; dies wird ermöglicht durch die umfassende Wissensvisualisierung für die Bürgerinnen und Bürger. Dies ist notwendig, um angesichts der Komplexität der Nachhaltigkeitsprobleme gemeinsam robuste und tragfähige längerfristige Politikoptionen mit hoher Problemlösungskapazität entwickeln zu können. Das PEM-basierte Deliberationsverfahren ist also insofern einzigartig, als es im Wesentlichen die demokratisch vielversprechende Idee deliberativer Miniöffentlichkeiten mit der epistemischen Stärke groß angelegter integrierter wissenschaftlicher Assessmentprozesse verbindet (Kowarsch et al. 2016) und dabei auch tiefergehende (mit Fakten eh verwobene) ethische Werte systematisch in den Lernprozess integrieren kann. Obwohl dies im WaldBrandenburg-Prozess nicht der Fall war, kann eine praktische Herausforderung für solche Prozesse jedoch die ggf. begrenzte Motivation einiger wissenschaftlicher Expertinnen und Experten sein, ihre jeweilige akademische Komfortzone zu verlassen und sich auf offene, nicht-hierarchische, wertebeladene Lernprozesse einzulassen.

Zweitens kann der vorgeschlagene Partizipationsansatz hinsichtlich der Machtdynamik in der demokratischen Politikgestaltung vielversprechende neue Perspektiven eröffnen:

Die demokratische Ermächtigung der am WaldBrandenburg-Prozess beteiligten Bürgerinnen und Bürger kann als inspirierende explorative Beobachtung für zukünftige systematische Analysen dieses

erstaunlichen Effekts dienen – ein wichtiger Effekt angesichts der Tatsache, dass sich viele Menschen in europäischen Demokratien oft machtlos fühlen, was das Misstrauen gegenüber demokratischen Institutionen fördert. Angesichts der großen Kluft in Bezug auf Klima- und Nachhaltigkeitspolitik in der Gesellschaft gilt das Gleiche für die bemerkenswerte (wenn auch vermutlich nicht immer stattfindende) politische Konvergenz, die beobachtet wurde.

Darüber hinaus kann der vorgeschlagene Prozess – wenn er breiter in der Gesellschaft angewandt wird – auch dazu beitragen, populistischen Machtspielen entgegenzuwirken, indem die Bürgerinnen und Bürger direkter in die Politikgestaltung einbezogen werden, indem unzureichend reflektierte politische Überzeugungen im sozialen Lernprozess in Frage gestellt werden und indem die Werte aller ernsthaft berücksichtigt werden. Da eine solche Deliberation Lernprozesse und Gemeinwohlorientierung ermöglichen kann (Kenter et al. 2016), könnte der vorgeschlagene Ansatz auch dazu beitragen, die egozentrischen Haltungen und Ängste zu überwinden, die oft der Motivation zugrunde liegen, populistischen Strömungen zu folgen.

Aber kann die „bloße“ Präsentation von politischen Handlungsalternativen überhaupt einen signifikanten Einfluss auf die Politik haben – über den offenkundig erfolgreichen Fall Waldbrandenburg hinaus? Stattdessen plädieren viele für klare politische Empfehlungen als anzustrebendes Ergebnis von Beteiligungsprozessen, um Politik scheinbar direkter beeinflussen zu können. Dies ist jedoch oft irreführend und kurzfristig: Die Machthabenden können solche Empfehlungen immer sehr leicht gegen konkurrierende Empfehlungen anderer Gruppen ausspielen. Darüber hinaus erzeugt der Zwang, einen Konsens oder Kompromiss zu finden, hohen Druck und hohe Erwartungen bei den Prozessteilnehmenden und behindert deren offenes gemeinsames Lernen. Im Gegensatz dazu kann die Präsentation von differenzierten, gut begründeten Vor- und Nachteilen von politischen Handlungsalternativen tatsächlich einen erheblichen Einfluss auf politische Diskurse haben (Riousset et al. 2017), wobei damit keineswegs die repräsentative Demokratie abgeschafft werden soll, d.h. die Entscheidungsgewalt liegt weiterhin bei den demokratisch gewählten Parlamenten. Bei der Mandatierung eines PEM-basierten Partizipationsprozesses versprechen die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger idealerweise (so auch in WaldBrandenburg), am Ende öffentlich und umfassend auf die im Prozess erarbeiteten spezifischen, wohlinformierten Argumente zu den Vor- und Nachteilen von politischen Handlungsalternativen einzugehen. Dies kann die klassische „Es gibt keine Alternative“-Rhetorik der Politik verhindern helfen, zudem kann der Vergleich politischer Handlungsalternativen einseitige Lobbyvorschläge aufdecken – was dazu beiträgt, demokratisch problematische Machtspiele zu reduzieren.

Ein weit verbreiteter Kritikpunkt an deliberativen Miniöffentlichkeiten ist ihre potenziell begrenzte Legitimität aus der Sicht derjenigen, die eben nicht beteiligt sind (obwohl sie formal ja eine Chance hatten, ausgewählt zu werden). In der Tat ist „demokratische Repräsentation“ in Miniöffentlichkeiten ein umstrittenes Konzept und ohnehin schwer zu realisieren, da bestimmte gesellschaftliche Gruppen bislang wenig Motivation zeigen, sich freiwillig zu beteiligen. Trotz der längerfristigen Vision einer massiven Verbreitung solcher Beteiligungsprozesse, um große Teile der Gesellschaft auf verschiedenen Regierungsebenen in ganz Europa und möglicherweise auch auf EU-Ebene selbst einzubeziehen, verspricht der vorgeschlagene Ansatz jedoch keine perfekte Legitimität in irgendeinem Sinne. Er sieht lediglich eine relative praktische Verbesserung vor. Eine faire Deliberation nach dem oben vorgestellten Muster kann typische Machtspiele dominanter politischer Gruppen in öffentlichen Diskursen deutlich einschränken, indem sie aus einer gesellschaftlich-ethischen Perspektive gut begründete Argumente im Diskurs stärken hilft. PEM-basierte Deliberation fördert somit die offene, wenngleich bewusst nicht relativistische Diskussion von wertgeladenen Themen in pluralistischen Demokratien und macht verschiedene legitime (wohlreflektierte) Werteperspektiven im Prozessergebnis sichtbar. Dieser auf dem philosophischen Pragmatismus basierende Ansatz unterscheidet sich damit deutlich von

technokratischen oder moralisch-dogmatischen Ansätzen, die gesellschaftliche Akzeptanz von vorgegebenen Politikoptionen anstreben, aber unterscheidet sich auch vom radikalen, fatalistischen (ethischen) Konstruktivismus (Kowarsch 2016, Kap. 6).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich das PEM-basierte Deliberationsverfahren auf die praktischen Auswirkungen von Politikoptionen konzentriert und sich entsprechend von vielen anderen Partizipationsansätzen in zentralen Punkten unterscheidet: (1) die schrittweise Rückkopplungsschleife zwischen Politikzielen, Mitteln (d.h., Politikoptionen) und deren Auswirkungen; (2) die ernsthafte Integration ethischer Werte; (3) die Kombination mit einem integrierten, transdisziplinären wissenschaftlichen Assessmentprozess unter Verwendung von Wissensvisualisierung; (4) die Einrichtung zweier paralleler, aber iterativ verbundener Deliberationsstränge: einen für die Bürgerinnen und Bürger in einer deliberativen Miniöffentlichkeit, und einen anderen für Interessenvertretungen zusammen mit den politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern; (5) der offene deliberative Lernprozess, der zu einer Kartierung politischer Handlungsalternativen führt und im Idealfall sogar zu Konvergenz (anstelle von *erzwungenen* eindeutigen politischen Empfehlungen und Konsens).

Das PEM-basierte Deliberationsverfahren, der bestehende Partizipationsansätze weiterentwickelt, kann somit dazu beitragen, unsere kollektive Doppelkrise auf eine epistemisch wohlfundierte und auf eine ethisch verantwortungsvolle Art und Weise anzugehen, die dennoch demokratisch (relativ) legitimiert und inklusiv ist und die verschiedenen ethischen Wertvorstellungen integriert. Unabhängig davon, ob man die zugrunde liegende pragmatistische Philosophie akzeptiert oder nicht, kann der vorgestellte Ansatz in der Praxis dazu beitragen, Populismus entgegenzuwirken und das Vertrauen in die Demokratie, die Wissenschaft und die Mitbürgerinnen und Mitbürger zu stärken.

LITERATUR

- Bidwell, David/Schweizer, Pia-Johanna (2021): Public values and goals for public participation. *Env Pol Gov* 31: 257–269.
- Buergerrat (2024): Häufige Fragen. Online: <https://www.buergerrat.de/haeufige-fragen/>.
- Curato, Nicole/Dryzek, John S./Ercan, Selen A./Hendriks, Carolyn M./Niemeyer, Simon (2017): Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research. *Daedalus* 146(3): 28–38.
- Edenhofer, Ottmar/Kowarsch, Martin (2015): Cartography of pathways: A new model for environmental policy assessments. *Env Sci Pol* 51: 56–64.
- Farrell, David/Curato, Nicole/Dryzek, John S./ et al. (2019): *Deliberative Mini-Publics: Core Design Features*. The Centre for Deliberative Democracy & Global Governance, Univ. of Canberra. Online: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020100883278>.
- Lamb, William F./Mattioli, Giulio/Levi, Sebastian/ et al. (2020): Discourses of Climate Delay. *Global Sustainability* 3.
- Kenter, Jasper O./Reed, Marc S./Fazey, Ioan (2016): The Deliberative Value Formation model. *Ecosystem Services* 21: 194–207.
- Kowarsch, Martin (2016): *A Pragmatist Orientation for the Social Sciences in Climate Policy. How to Make Integrated Economic Assessments Serve Society*. Springer International Publishing.
- Kowarsch, Martin/Jabbour, Jason/Flachsland, Christian/ et al. (2017): A road map for global environmental assessments. *Nature Climate Change* 7(6): 379–382.
- Kowarsch, Martin/Garard, Jennifer/Riousset, Pauline/ et al. (2016): Scientific assessments to facilitate deliberative policy learning. *PalComms* 2: 16092.
- Norton, Bryan G. (2015): *Sustainable Values, Sustainable Change*. Univ of Chicago Press.
- Riousset, Pauline/Flachsland, Christian/Kowarsch, Martin (2017): Global environmental assessments: Impact mechanisms. *Env Sci Pol* 77: 260–267.
- Schwartz, Shalom H./Bilsky, Wolfgang (1987): Toward a universal psychological structure of human values. *J Pers Soc Psychol* 53(3): 550–562.
- Zakhour, Sherif (2020): The democratic legitimacy of public participation in planning: Contrasting optimistic, critical, and agnostic understandings. *Planning Theory* 19(4): 349–370.

KURZBIOGRAPHIE

Martin Kowarsch, geb. 1981, ist seit 2023 Adjunct Professor für Angewandte Philosophie an der Universität Aalborg (AAU) sowie Fellow am Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) Berlin, wo dieser Artikel entstand. Am MCC war er 2012–23 als Forschungsgruppenleiter und Berater u.a. für UN- und EU-Institutionen der wissenschaftlichen Politikberatung tätig. Kowarsch konzipiert und begleitet zudem politische Deliberationsprozesse in der Praxis. Sein Hauptinteresse gilt ethischen Werten in klimaökonomischen, partizipativen Politikassessments.

Publikationen: z.B., wie unter „Literatur“ angeführt, Kowarsch 2016 und Kowarsch et al. 2016 & 2017. Zudem Kowarsch, M. & Edenhofer, O. (2016): Principles or Pathways? Improving the Contribution of Philosophical Ethics to Climate Policy. In: Heyward & Roser (eds.): Climate Justice in a Non-Ideal World. Oxford Univ Press.