

Beteiligungsprozesse im Rahmen der Deutschen Anpassungsstrategie: Reflexion und Empfehlungen

Autoren:

Dr. Torsten Grothmann

Sebastian Ebert (UBA)

Die Anpassung an den Klimawandel erfordert die Beteiligung verschiedener Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft sowie der Bevölkerung. Bereits für die Erarbeitung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS) wurde ein umfangreicher und fachübergreifender Dialog- und Beteiligungsprozess durchgeführt, der seit dem Beschluss der Strategie im Jahr 2008 fortgesetzt und auf eine breitere Basis gestellt wurde. Nun wurden 22 systematisch ausgewählte Beteiligungsprozesse zur Klimaanpassung in Deutschland, die seit 2009 durchgeführt wurden, im Rahmen eines durch das Umweltbundesamt (UBA) finanzierten Projektes (Forschungskennzahl 3714 48 102 0) untersucht. Die Studie ging dabei folgenden Fragen nach: In welcher Breite wurden bisher die Handlungsfelder der DAS in Beteiligungsprozessen zur Klimaanpassung abgedeckt? Welche Beteiligungsziele wurden verfolgt? Sollten Beteiligungsmethodennachjustiert werden oder neue Methoden genutzt werden? Wie kann der Beteiligungsprozess zur DAS noch besser Akteure zu einer Eigenvorsorge gegenüber den Folgen des Klimawandels aktivieren?

Für die Analyse wurden zehn DAS-Beteiligungsprozesse ausgewählt, von denen erwartet wurde, dass sie das Spektrum der Beteiligungsprozesse im Rahmen der DAS in den letzten Jahren gut repräsentieren. Diese wurden mit zwölf weiteren Beteiligungsprozessen zur Klimaanpassung verglichen, um auch von Erfahrungen aus anderen Kontexten zu lernen (siehe Infokasten). Diese 22 Beteiligungsprozesse wurden aufbauend auf Publikationen zu Beteiligungsverfahren zur Klimaanpassung (z. B. BMVBS 2013, Knierim et al. 2013, Rotter et al. 2013) analysiert. Hierfür wurden systematische Dokumentenanalysen und Interviews mit Veranstalterinnen und Veranstaltern bzw. Moderatorinnen

Analysierte Beteiligungsprozesse zur Anpassung an den Klimawandel

Zehn Beteiligungsprozesse im Rahmen der DAS	Zwölf weitere Beteiligungsprozesse
• drei Nationale Dialoge • drei Stakeholder-Dialoge • zwei beteiligungsintensive Projekte des UBA: „Kommunen befähigen“ und „Deutschland im Klimawandel“ • drei Kooperationsbörsen (in Bremerhaven, Essen und Karlsruhe) • Dritte Regionalkonferenz Klimaanpassung Küstenregion in Lübeck	• Länderebene: Ausgestaltung des Klimaschutzplans Nordrhein-Westfalen; Anpassungsstrategie für Baden-Württemberg • KLIMZUG-Förderprogramm¹: z. B. KLIMZUG NORD: KLIMAGespräche • Förderprogramme KlimaMORO und StadtKlimaExWoSt²: z. B. Modellprojekt Syke • DAS-Fördertitel³: z. B. „KLEE – Klimaanpassung Einzugsgebiet Este“

und Moderatoren durchgeführt. Die vier Hauptdimensionen der Analyse waren: Beteiligungsziele, Beteiligte, Beteiligungsmethoden und Motivationspotenziale.

Beteiligungsziele

Die meisten Beteiligungsprozesse – sowohl die zehn DAS-Beteiligungsprozesse als auch die weiteren zwölf Beteiligungsprozesse – zielten vorrangig auf die Wissensintegration für möglichst fundierte Anpassungslösungen ab. Dabei ging es vornehmlich darum, sektorales oder lokales Erfahrungs- und Fachwissen zur Einschätzung der Umsetzbarkeit von Klimaanpassungsmaßnahmen zu erschließen. Am zweithäufigsten – meist in Kombination mit, aber nachrangig zu dem Ziel der Wissensintegration – wurde das Ziel verfolgt, Interessen und Präferenzen der Beteiligten insbesondere hinsichtlich der Akzeptierbarkeit von bestimmten Klimaanpassungsmaßnahmen abzubilden.

Lediglich drei Beteiligungsprozesse (zwei davon im Rahmen der DAS) verfolgten es als Nebenziel, auch solche Gruppen oder Akteure, die mit wenigen Ressourcen ausgestattet sind, zu hören und zu befähigen, ihre Interessen und Werte effektiv zu vertreten. Eine solche emanzipatorische Zielrichtung (Renn 2008) wurde etwa im Projekt des Umweltbundesamtes „Kommunen befähigen“ verfolgt.

Beteiligte und Handlungsfelder

Am häufigsten wurden Akteure aus staatlichen Verwaltungen und der Wissenschaft beteiligt, womit eine breite Wissensintegration für unterschiedliche Handlungsfelder gewährleistet werden konnte. Weniger gut repräsentiert waren sowohl in den analysierten DAS-Beteiligungsprozessen als auch in den weiteren Beteiligungsprozessen politische Entscheidungsträger, Kommunen (v. a. kleinere Kommunen), die Wirtschaft (v. a. kleinere Unternehmen), zivilgesellschaftliche Organisationen sowie die Bevölkerung (v. a. von Menschen aus unteren Einkommens- und Bildungsschichten, mit Migrationshintergrund sowie jüngere Personen und Frauen). Insbesondere der Befund zur Bevölkerungsbeteiligung findet sich auch in vielen Beteiligungsprozessen zu anderen Themen als der Klimaanpassung. Männer höheren Alters ohne Migrationshintergrund sind in der Regel überproportional vertreten. Zwar wurde die Einbindung der weniger gut repräsentierten Akteure und Gruppen zum Teil gezielt angestrebt, jedoch braucht es hierfür offenbar andere Beteiligungsmethoden (z. B. aufsuchende Beteiligungsmethoden) und mehr finanzielle Unterstützungsangebote.

Die meisten der 15 Handlungsfelder der DAS waren in den Beteiligungsprozessen gut abgedeckt. Beteiligungslücken scheinen allerdings hinsichtlich der Einbindung von Akteuren aus den DAS-Handlungsfeldern Gesundheit, Boden, Fischerei und Finanzwirtschaft zu bestehen.

Beteiligungsmethoden

Sowohl in den DAS-Beteiligungsprozessen als auch in den weiteren Beteiligungsprozessen wurden meist einmalige Workshop- oder Konferenzmethoden in den Räumlichkeiten der Veranstalter, selten

¹ Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten, Förderprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung

² Modellvorhaben der Raumordnung – Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel (KlimaMORO) sowie Urbane Strategien zum Klimawandel, Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (StadtKlimaExWoSt), Förderprogramme des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

³ Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, Förderprogramm des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Workshopreihen mit denselben Beteiligten eingesetzt. Vielversprechend erscheint insbesondere der vermehrte Einsatz aufsuchender Beteiligungsmethoden (wie die KLIMAGespräche), die Räumlichkeiten der Beteiligten nutzen und dadurch den Teilnahmeaufwand reduzieren. Dadurch könnten bisher unterrepräsentierte kleinere Kommunen, kleine und mittlere Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen sowie die Bevölkerung besser eingebunden werden.

Neun der DAS-Beteiligungsprozesse und elf der weiteren Beteiligungsprozesse folgten einem wissenschaftsbasierten Ansatz zur Risikominderung. Hierbei starteten die Beteiligungsverfahren meistens mit Informationen zu wissenschaftlichen Klima- oder Klimafolgenszenarien, gefolgt von Informationen zu Optionen der Klimaanpassung. Die Diskussionen fokussierten darauf, wie Risiken und negative Folgen des Klimawandels durch Klimaanpassungsmaßnahmen gemindert werden können. Der Fokus lag also auf wissenschaftsbasierten *Erwartungen* einer *negativen* (Klima-)Zukunft und wie diese abgewendet werden kann.

Sehr selten waren Beteiligungsprozesse, die auf die Entwicklung von *Visionen* abzielten. Hier ging es primär um *Wünsche* für eine *positive* Zukunftsvision (z. B. hinsichtlich einer klimaresilienten Zukunft) und Strategien, wie diese erreicht werden kann. Wie die Workshops im Projekt „Deutschland im Klimawandel“ des UBA gezeigt haben, sind Visionsentwicklungsmethoden gegebenenfalls besonders geeignet, um in der Klimaanpassung bisher noch unterrepräsentierte zivilgesellschaftliche Organisationen einzubinden. Auch für die ebenfalls unterrepräsentierte Bevölkerung könnten sich Methoden zur Visionsentwicklung besonders eignen.

Motivationspotenziale

Der verstärkte Einsatz von Methoden zur Visionsentwicklung scheint auch dazu geeignet, die Teilnehmenden dazu zu motivieren, Klimaanpassungsmaßnahmen umzusetzen. Von den analysierten Beteiligungsprozessen hatten lediglich die DAS-Beteiligungsprozesse (Nationale Dialoge, Stakeholder-Dialoge, Kooperationsbörsen) das Ziel, Beteiligte zum Klimaanpassungshandeln zu motivieren.

Ob im Nachgang der Beteiligungsveranstaltung(en) die Beteiligten mit der Planung von Klimaanpassungsmaßnahmen begonnen haben, wurde in keinem der analysierten 22 Beteiligungsprozesse untersucht. Insofern gab es keine verlässlichen Daten zu den Motivationspotenzialen der Veranstaltungen. Um Beteiligungsverfahren systematisch verbessern und in ihrer Wirkung besser beurteilen zu können, sollte es daher zum Standard werden, die Beteiligten zu den eingesetzten Beteiligungsmethoden sowie den Motivationseffekten der Veranstaltung(en) zu befragen.

Planungen für zukünftige Beteiligungsprozesse im Rahmen der DAS

Für die Stakeholder-Dialoge und Nationalen Dialoge bietet sich an, die Themensetzung und Ansprache stärker auf unterrepräsentierte Akteursgruppen auszurichten, um den Beteiligungsprozess so weiter in die Breite zu tragen. Hierbei könnte Eingang finden, mit den Beteiligten Vorstellungen für eine klimaresiliente Zukunft zu entwickeln. Weiteren Empfehlungen der Studie folgend wird für die Methoden Stakeholder-Dialog und Kooperationsbörse ein jeweils spezifisches Evaluierungskonzept aus Sicht der Beteiligten entwickelt und im Jahr 2017 zunächst modellhaft angewendet. Dies soll es mittelfristig ermöglichen, die Beteiligungsmethoden und Motivationseffekte systematisch und kontinuierlich zu evaluieren.

In dem gerade gestarteten Projekt „Innovative Beteiligungsformate für die DAS“ greift das UBA zentrale Erkenntnisse der Reflexionsstudie auf, entwickelt neue Methoden zur Beteiligung und setzt sie mit drei Kommunen pilothaft um. Dabei sollen beispielsweise bisher unterrepräsentierte Akteurs- und Bevölkerungsgruppen im Sinne des emanzipatorischen Ansatzes besser in Anpassungsprozesse eingebunden werden. Die Wirksamkeit der erprobten Methoden soll anschließend geprüft werden, um die Erfahrungen für den künftigen Einsatz im DAS-Beteiligungsprozess zu nutzen. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und das UBA verstärken damit ihre Initiativen, relevante Akteursgruppen zum Handeln zu motivieren und die Eigenvorsorge von Betroffenen gegenüber Klimarisiken zu erhöhen.

Das UBA sieht vor, die Studie zu den 22 Beteiligungsprozessen zur Klimaanpassung in Deutschland in der Reihe Climate Change zu veröffentlichen.

Literaturangaben

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2013): Kommunikationsinstrumente im Anpassungsprozess an den Klimawandel. Erfahrungen aus Beteiligungsprozessen in den StadtKlima-ExWoSt-Modellprojekten. BMVBS-Online-Publikation, Nr. 28/2013.

Knierim, A., Baasch, S. & Gottschick, M. (Hrsg.) (2013): Partizipation und Klimawandel – Ansprüche, Konzepte und Umsetzung. München: oekom.

Renn, O. (2008): Risk governance. Coping with uncertainty in a complex world. London, Sterling: Earthscan.

Rotter, M., Hoffmann, E., Hirschfeld, J., Schröder, A., Mohaupt, F. & Schäfer, L. (2013): Stakeholder Participation in Adaptation to Climate Change. Lessons and Experience from Germany. In: Climate Change (12) 2013, Dessau: Umweltbundesamt.