



MASTERARBEIT | MASTER'S THESIS

Titel | Title

Klimagerechtigkeit in der urbanen Klimagovernance
Am Beispiel des Wiener Klimarats

verfasst von | submitted by

Manuela Reithmeier BA BA

angestrebter akademischer Grad | in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien | Vienna, 2024

Studienkennzahl lt. Studienblatt | Degree
programme code as it appears on the
student record sheet:

UA 066 589

Studienrichtung lt. Studienblatt | Degree
programme as it appears on the student
record sheet:

Masterstudium Internationale Entwicklung

Betreut von | Supervisor:

Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Kristina Dietz

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei all jenen bedanken, die mich bei der Entstehung dieser Masterarbeit unterstützt haben!

Ein besonderer Dank gilt Frau Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Kristina Dietz, die meine Betreuung übernommen hat und mich mit ihren Gedanken zum Thema in die richtige Richtung geführt hat und mir somit geholfen hat eine spannende Forschungsfrage zu finden.

Danke auch an die beteiligten InterviewpartnerInnen für die interessanten Gespräche und die Zeit und Mühe mir meine Fragen ausführlich zu beantworten.

Ein großes Dankeschön auch an Christina Mosgöller für das Korrekturlesen der Arbeit.

Vielen Dank auch an meine Familie und insbesondere an meinen Partner Stefan für die Motivation und die mentale und finanzielle Unterstützung.

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre eidesstattlich, dass ich die Arbeit selbständig angefertigt, keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt und alle aus ungedruckten Quellen, gedruckter Literatur oder aus dem Internet im Wortlaut oder im wesentlichen Inhalt übernommenen Formulierungen und Konzepte gemäß den Richtlinien wissenschaftlicher Arbeiten zitiert, durch Fußnoten gekennzeichnet bzw. mit genauer Quellenangabe kenntlich gemacht habe.

Manuela Reithmeier

Abstract

Vienna's climate strategy aims to involve all people on the path to a climate-friendly future and improve the quality of life of all population groups. The opportunities for citizens to participate in the development of climate-related policy measures have multiplied in Vienna. However, there is criticism that these are mainly limited to the district level and that social inequalities are not taken into account. The aim of this study is to analyse the Vienna Climate Council as a cross-city participation format and as part of Vienna's climate governance and to show whether the formulated goal of climate justice of the City of Vienna is reflected in the composition and decision-making processes of the Climate Council. For this purpose, expert interviews were conducted with participants of the Vienna Climate Council and the results were analysed together with core documents of the Vienna Climate Strategy in a qualitative content analysis. The results show that the introduction of the Vienna Climate Council is not connected with an expansion of procedural justice. The council is not designed to represent the very diverse Viennese population and is characterised by technocratisation, consensus orientation, selectivity and intransparency.

Wiens Klimastrategie soll darauf abzielen alle Menschen auf dem Weg in eine klimagerechte Zukunft mitzunehmen und die Lebensqualität aller Bevölkerungsgruppen zu verbessern. Die Beteiligungsmöglichkeiten für BürgerInnen in der Ausarbeitung klimapolitischer Maßnahmen zu partizipieren haben sich in Wien vervielfältigt. Es herrscht jedoch Kritik daran, dass sich diese vor allem auf die Stadtteilebene beschränken und sozialen Ungleichheiten bisher nicht Rechnung getragen wird. Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, den Wiener Klimarat als stadtübergreifendes Beteiligungsformat und als Teil der Wiener Klimagovernance zu analysieren und darzulegen, ob das formulierte Ziel der Klimagerechtigkeit der Stadt Wien sich in der Zusammensetzung und den Entscheidungsprozessen des Klimarats widerspiegelt. Dazu wurden ExpertInneninterviews mit TeilnehmerInnen des Wiener Klimarats geführt und die Ergebnisse zusammen mit Kerndokumenten der Wiener Klimastrategie in einer inhaltlich strukturierenden qualitative Inhaltsanalyse analysiert. Die Ergebnisse zeigen, dass die Einführung des Wiener Klimarats nicht mit einer Ausweitung von prozeduraler Gerechtigkeit verbunden ist. Das Gremium ist nicht darauf ausgerichtet, die sehr diverse Wiener Bevölkerung zu repräsentieren und zeichnet sich durch Technokratisierung, Konsensorientierung, Selektivität und Intransparenz aus.

Inhaltsverzeichnis

Abstract	3
Abkürzungsverzeichnis.....	5
Tabellenverzeichnis	6
Einleitung	7
1. Forschungsstand	11
1.1. Verständnisse von Klimagerechtigkeit	12
1.2. Gerechtigkeit und Partizipation in der Klimagovernance.....	16
2. Theoretischer Rahmen: Prozedurale Gerechtigkeit und Governance.....	20
2.1. Die politische Dimension der Gerechtigkeit	20
2.2. Prozedurale Gerechtigkeit (procedural justice)	23
2.3. Governance und Entdemokratisierung in der Klimapolitik.....	26
3. Methode	31
4. Wien: Klimagovernance im Kontext sozialer Ungleichheiten und Beteiligung	34
4.1. Partizipation und Top-Down-Politikstil.....	34
4.2. Umwelt- und Klimapolitik.....	37
4.2.1. Smart Klima City Rahmenstrategie	39
4.2.2. Der Wiener Klimafahrplan	41
4.2.3. Der Wiener Klimarat.....	44
5. Analyse: Prozedurale Gerechtigkeit im Wiener Klimarat.....	47
5.1. Klimagerechtigkeit in der Wiener Klimastrategie.....	47
5.2. Der Wiener Klimarat – Beteiligung und Einfluss.....	50
5.2.1. Entstehung.....	50
5.2.2. Zusammensetzung	51
5.2.3. Ressourcen: Wissen und Zeit	55
5.2.4. Prozessgestaltung	56
5.2.5. Relevanz in der Wiener Klimapolitik.....	62
5.2.6. (In-)Transparenz	66
5.3. Zusammenführung: Prozedurale Gerechtigkeit im Wiener Klimarat	68
Conclusio	73
Literaturverzeichnis	75
Anhang	80

Abkürzungsverzeichnis

ABW	Advisory Board Wissenschaft
SBG	Sounding Board Gesellschaft
SBW	Sounding Board Stadt Wien
UIV	Urban Innovation Vienna

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Interviews.....	32
Tabelle 2: Liste der Codes aus MAXQDA.....	32
Tabelle 3: TeilnehmerInnen ABW.....	81
Tabelle 4: TeilnehmerInnen SBW.....	81
Tabelle 5: TeilnehmerInnen SBG	82
Tabelle 6: Liste der offiziellen Sitzungen des Klimarats.....	83

Einleitung

Der fortschreitende menschengemachte Klimawandel bedroht vor allem jene, die am wenigsten zu dessen Verursachung beigetragen haben. Der Klimawandel geht sowohl mit einer ungleichen Verteilung von Verantwortung als auch mit unterschiedlichen Lasten und Betroffenheiten einher. Während sich dies auf internationaler Ebene besonders deutlich abzeichnet, wirken die Folgen des Klimawandels (Hitzewellen, Extremwetterereignisse, Dürreperioden) auch auf nationaler und lokaler Ebene sozial ungleich (vgl. Steele et al. 2019; Byrne 2018; Ambrey et al. 2017).

Wien gilt seit jeher als lebenswerte Stadt, in der die Bewahrung der Lebensqualität in der Sozialpolitik eine wichtige Rolle spielt (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a, 2022b; Kazepov und Verwiebe 2022). Dennoch sind soziale Ungleichheiten auch in Städten mit hoher Lebensqualität zu finden und verschärfen sich zunehmend. Städte sind wichtige Akteure in der Erreichung klimapolitischer Ziele, weil sie durch hohe Bevölkerungszahlen und wachsende Urbanisierungsraten als Triebkräfte des Klimawandels gelten, weil sich in ihnen auch Risiken und Betroffenheiten bündeln und auch, weil sie als Orte der Innovation gelten, um Lösungsansätze zu finden (vgl. Kazepov und Verwiebe 2022; Köhler 2016). Heutige und zukünftige Generationen sind damit konfrontiert nachhaltige Lösungen für die Klimaproblematik zu finden, die alle Teile der Bevölkerung einschließen. Zentral dabei ist, ob die Bedürfnisse und Erfahrungen aller betroffenen Bevölkerungsgruppen auch in politische Entscheidungen in Klimafragen einfließen können (vgl. Suiseeya 2020; Edwards 2020; Carrick und Bell 2018). In Wien sind es vor allem die zunehmend längeren Hitzewellen, die das Leben in der Stadt im Sommer erschweren und unterschiedliche Teile der Bevölkerung in ungleichem Maße belasten. Dabei spielen Faktoren wie das Alter, die Wohnlage, das Einkommen, das Geschlecht oder die Herkunft eine entscheidende Rolle (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a, 2022b). Gerechtigkeit ist in der Klimapolitik deshalb wichtiger als je zuvor, um angemessene, faire und dauerhafte Klimaschutzmaßnahmen für heutige und künftige Generationen zu gewährleisten (vgl. Klinsky et al. 2017).

Gegenstand der Analyse ist in dieser Arbeit der Wiener Klimarat, der die Stadt Wien bei der Entwicklung klimapolitischer Vorhaben berät und unterstützt (vgl. Stadt Wien (o.J.b)). Der Klimarat besteht aus VertreterInnen der Wissenschaft, der Stadt Wien,

sowie der Zivilgesellschaft und wird als wichtiges Beratungsgremium für die Stadtregierung in Klimafragen gesehen. Der Klimarat wurde beispielsweise wesentlich in die Erarbeitung des Wiener Klimafahrplans und in die Überarbeitung der Smart City Wien Rahmenstrategie miteinbezogen, in denen die jüngsten Zielsetzungen der Stadt Wien für Klimaschutz und Klimaanpassung festgeschrieben wurden. In der Smart City Rahmenstrategie, die die Grundlage für klimapolitisches Handeln vorgeben soll, wird festgehalten, dass Klimagerechtigkeit ein zentrales Ziel sei, das verfolgt werden müsse: „Eine klimaneutrale und klimaresiliente Welt muss nach Wiener Verständnis [...] auch eine soziale und generationengerechte Welt sein. Klimapolitik in Wien verfolgt daher das Ziel der Klimagerechtigkeit.“ (Magistrat der Stadt Wien 2022b, 24)

Problemstellung, Ziel der Arbeit und Forschungsfrage

Wiens Klimastrategie soll darauf abzielen alle Menschen auf dem Weg in eine klimagerechte Zukunft mitzunehmen und die Lebensqualität aller Bevölkerungsgruppen zu verbessern. Dabei wird die Beteiligung der Bevölkerung als wichtiges Instrument auf diesem Weg angesehen. In den letzten Jahrzehnten haben sich in Wien die Möglichkeiten für BürgerInnen in der Ausarbeitung klimapolitischer Maßnahmen zu partizipieren vervielfältigt. Es herrscht jedoch Kritik daran, dass sich diese vor allem auf die Stadtteilebene (Grätzlebene) beschränken und sozialen Ungleichheiten bisher nicht Rechnung getragen wird (vgl. Verwiebe et al. 2022; Friesenecker et al. 2022; Smigiel 2020). Der Wiener Klimarat geht über die Stadtteilebene hinaus und soll als unabhängiges Beratungsgremium für die Stadtregierung in Bezug auf die Weiterentwicklung von Wiens Klimapolitik dienen. Ziel dieser Arbeit ist es, den Wiener Klimarat als Beteiligungsformat und Teil der Wiener Klimagovernance zu analysieren und darzulegen, ob das formulierte Ziel der Klimagerechtigkeit sich auf prozeduraler Ebene in der Zusammensetzung und den Entscheidungsprozessen des Klimarats widerspiegelt. Der Wiener Klimarat soll die Einbeziehung von Akteuren abseits der Politik ermöglichen und ist, im Vergleich zu anderen Beteiligungsformaten, direkt mit der Spitze der Wiener Stadtregierung verbunden. Aus diesem Grund wurde der Klimarat als Fallbeispiel ausgewählt, weil analysiert werden soll, welche Akteure sich im Wiener Klimarat beteiligen können und welchen Einfluss sie ausüben können. Governance dient als dafür als analytischer Rahmen und liefert die relevanten Faktoren für die Analyse kollektiven

Handelns zwischen städtischen und externen AkteurInnen. Die Forschungsfrage lautet: **Inwiefern spiegelt der Wiener Klimarat als Teil der Wiener Klimagovernance das Ziel der Klimagerechtigkeit der Stadt Wien auf prozeduraler Ebene wider?**

Methode

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wird ein qualitativer Ansatz verwendet. Einerseits werden relevante klimapolitische Dokumente der Stadt Wien (Wiener Klimafahrplan, Smart City Strategie), sowie Veröffentlichungen des Wiener Klimarats (Bulletins zu den bisherigen offiziellen Klimaratssitzungen) analysiert. Zum anderen werden ExpertInneninterviews mit TeilnehmerInnen und OrganisatorInnen des Klimarats geführt, um einen genaueren Einblick in die Strukturen und Prozesse zu bekommen und die Eindrücke und Erfahrungen der beteiligten Personen in der Beantwortung der Forschungsfrage aufgreifen zu können. Das Material wird mittels MAXQDA kodiert und mittels qualitativer Inhaltsanalyse analysiert.

Struktur

Im ersten Teil dieser Arbeit befasse ich mich mit einer Bestandsaufnahme bestehender Forschung zu Gerechtigkeitsverständnissen in der internationalen Klimapolitik und der Rolle von Klimagovernance in Städten. Darauf folgt die der Analyse zugrundeliegende Theorie zur politischen Dimension von Klimagerechtigkeit nach Fraser und zu prozeduraler Gerechtigkeit, sowie zu Governance in der Klimapolitik. Nach der Erläuterung der Forschungsmethode folgt eine Beschreibung des Wiener Klimarats und der Wiener Klimagovernance, eingebettet in eine Evaluierung der bisherigen Beteiligungskultur und Klimapolitik Wiens, sowie der aktuellen klimapolitischen Strategie der Stadt. Anschließend wird im Analyseteil der Arbeit die Theorie mit den empirischen Ergebnissen zusammengeführt und die Forschungsfrage beantwortet.

Relevanz der Arbeit

Die Erforschung prozeduraler Gerechtigkeit auf lokaler Ebene soll einen Beitrag dazu leisten, Macht- und Einfluss in klimapolitischen Entscheidungen sichtbar zu machen. Politische Entscheidungen über Klimaschutz- oder Klimaanpassungsziele, auf internationaler, nationaler oder lokaler Ebene, wirken sich auf das Leben aktueller und zukünftiger Generationen aus. Sie entscheiden einerseits darüber, welche Maßnahmen in der Bewältigung der Klimakrise getroffen werden und andererseits auch, ob alle

Menschen auf dem Weg mitgenommen werden. Es wird darüber entschieden, wessen Wissensbestände zählen und ob Erfahrungen besonders betroffener Bevölkerungsgruppen in die Entscheidungen einfließen. Sowohl transnational als auch innerhalb von Staaten sind die Chancen sich an Klimawandelfolgen anzupassen ungleich verteilt. Vulnerable Bevölkerungsgruppen haben nicht dieselben Möglichkeiten mit Folgen des Klimawandels umzugehen wie wohlhabendere Menschen. In dieser Arbeit möchte ich deshalb darauf hinweisen, dass Klimaungerechtigkeiten nicht nur auf globaler Ebene verankert sind, sondern auch vulnerable Bevölkerungsgruppen innerhalb des globalen Nordens betreffen – selbst in einer Stadt wie Wien, die bereits zehn Mal als ‚lebenswerteste Stadt der Welt‘ eingestuft wurde (vgl. Mercer LLC. 2019).

Diese Arbeit leistet einen Beitrag für die internationale Entwicklungsforschung, weil umweltpolitische Entscheidungen auf lokaler Ebene mit jenen auf nationaler und transnationaler Ebene verknüpft sind. Die Bekämpfung des Klimawandels wird als globales Problem eingestuft, das alle Menschen betrifft. Dementsprechend werden klimapolitische Maßnahmen auf lokaler und nationaler Ebene an globale Ziele angepasst. Auch die Form der Entscheidungsfindung durch Governance-Strukturen beschränkt sich nicht nur auf die transnationale Ebene, sondern durchdringt alle Ebenen der politischen Entscheidungsfindung (vgl. Papadopoulos 2004). Partizipation nimmt zu, was jedoch nicht bedeutet, dass damit auch die prozedurale Gerechtigkeit an Bedeutung gewinnt (vgl. Kazepov und Verwiebe 2022; Suiseeya 2020). Ein Mehr an Partizipation bedeutet nicht zwangsläufig, dass auch alle Menschen die Möglichkeit haben, ihre Zukunft gleichberechtigt mitbestimmen zu können. Es muss betrachtet werden wie, von wem und mit welchen Folgen Klimapolitik gemacht wird (vgl. Bulkeley 2021; Bigger und Millington 2020; Simpson et al. 2019). Ungleichheiten auf politischer Ebene wirken sich auf das ganze Leben aus und sind mit Ungleichheiten auf ökonomischer und kultureller Ebene verknüpft (vgl. Fraser 2005). Die Beschäftigung damit kann einen Beitrag dazu leisten manifestierte Ungleichheiten in der Bevölkerung besser verstehen zu können und zu einem Verständnis dazu beitragen, warum vulnerable Bevölkerungsgruppen trotz der Ausweitung von Partizipationsstrukturen nicht dieselben Möglichkeiten haben wie wohlhabendere Gruppen.

1. Forschungsstand

Städte spielen eine wesentliche Rolle in der Erreichung klimapolitischer Ziele und zählen als wichtige Akteure der Klimagovernance. In den letzten zehn Jahren hat die Forschung zum Thema Stadt und Klimawandel stark zugenommen. Städte werden als strategisch wichtig in der Bewältigung des Klimawandels gesehen und sollen als Brücke zwischen internationalen Ambitionen und nationalen Vorgaben fungieren (vgl. Bulkeley 2021; van der Heijden 2018; Bulkeley 2015; Betsill und Bulkeley 2007). Auf städtischer Ebene werden basierend auf internationalen und nationalen Bestrebungen und Vorgaben, spezifische lokale Programme und Leitbilder entwickelt. Sie gelten als Orte der Innovation und sind deshalb dazu angehalten Lösungsansätze zu entwickeln (vgl. Köhler 2016, 269f). Der Klimawandel wurde auch strategisch wichtig für Städte. Es entwickelte sich eine neue Form der städtischen Klimagovernance bei der Klimamaßnahmen in die strategischen Prioritäten der wirtschaftlichen und städtischen Stadtentwicklung einfließen. Dies geht damit einher, dass das Klima als systemische Frage betrachtet wird und nun eine Vielzahl von Themen der Stadtpolitik nun aus einer Klimaperspektive betrachtet werden. Damit werden auch die Maßnahmen, die Städte ergreifen und die involvierten Akteure immer vielfältiger und diverser. Klimapolitik wird auch zunehmend mit Fragen der Klimagerechtigkeit verbunden. Neueste Forschung zeigt jedoch auf, dass es wichtig ist, nicht davon auszugehen, dass jede Form von Klimapolitik per se als gut eingestuft werden kann und dass hinterfragt werden muss, wie, von wem, für wen und mit welchen Folgen urbane Klimapolitik gemacht wird (vgl. Bulkeley 2021; Bigger und Millington 2020; Simpson et al. 2019).

Durch das Zusammenwirken des anthropogenen Klimawandels und wachsender Urbanisierungsraten bündeln sich in Städten negative Konsequenzen für benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Vulnerable Gruppen sind diejenigen, die die Auswirkungen des Klimawandels am stärksten zu spüren bekommen, während die Wohlhabendsten der Gesellschaft am wenigsten betroffen sind und Umweltproblemen aufgrund ihres sozioökonomischen Status häufig entgehen können (vgl. Steele et al. 2019, 279; Köhler 2016, 269; Byrne 2020, 194; Ambrey et al. 2017). Weitreichende Forschung zu Umweltgerechtigkeit hat aufgezeigt, wie marginalisierte und vulnerable Stadtbevölkerungen Umweltbelastungen unverhältnismäßig stark ausgeliefert sind (wie umweltbelastenden Fabriken, Mülldeponien und kontaminierten Orten). Seit den 1970er Jahren

wurden auch die ungleiche Verteilung von Umweltvorteilen in den Blick genommen (zum Beispiel von sauberer Luft, Wasser und Lebensmitteln oder dem Zugang zu Grünraum) (vgl. Byrne 2018, 437). Häufig sind ungleiche Belastungen und Vorteile in Städten räumlich verteilt. Bestimmte Stadtteile und Viertel sind besonders belastet oder privilegiert. Wer in welchem Teil der Stadt lebt ist dabei mit strukturellen Ungleichheiten verbunden, die historisch tief verwurzelt sind und häufig mit Diskriminierung (auf der Grundlage von Race, ethnischer Zugehörigkeit, Geschlecht, Klasse/Einkommen, Alter oder Religion) einhergehen (vgl. Byrne 2020). Vulnerabilität (auch: Verwundbarkeit) kann definiert werden als „ability or inability of individuals and social groupings to respond to, in the sense of cope with, recover from or adapt to, any external stress placed on their livelihoods and well-being.“ (Kelly und Adger 2000, 328) Der Begriff der Vulnerabilität hat ebenso unterschiedliche Bedeutungen und Konzeptionen und findet in unterschiedlichen (sozial-)wissenschaftlichen Disziplinen Verwendung. Klimapolitische Handlungen und die zugrundeliegenden Strategien und Handlungsoptionen werden durch Annahmen von Vulnerabilität beeinflusst¹.

1.1. Verständnisse von Klimagerechtigkeit

Was unter einer gerechten Ordnung verstanden wird, ist gesellschaftlich umkämpft und historisch veränderbar (vgl. Brunnengräber und Dietz 2016, 157; Kaswan 2020, 22). Vorstellungen von Gerechtigkeit sind von unterschiedlichen Werten und Anliegen geprägt und unterscheiden sich je nach Kontext, Bezugsrahmen (international, national, lokal) oder politisch-ideologischem und politisch-theoretischem Standpunkt. Lange Zeit bezogen sich Gerechtigkeitsansprüche hauptsächlich auf die nationalstaatliche Ebene. Der moderne Territorialstaat und seine BürgerInnen wurden als Ausgangspunkt für Gerechtigkeitsforderungen und -ansprüche genommen. Fragen, wer Gerechtigkeitsansprüche stellen darf, stellten sich nicht. Es war unhinterfragt, dass Staatsbürger die Grundlage für solche Ansprüche darstellten. Dieser nationale Be-

¹ In der internationalen Klimapolitik waren Entscheidungen über Klimaanpassungsmaßnahmen bisher durch ein biophysikalisches Verständnis von Verwundbarkeit geprägt. Dabei liegt der Fokus auf den physischen Folgen des Klimawandels und den Möglichkeiten der technischen Bewältigung, wobei soziale Akteure vor allem als passive Opfer der Klimakrise gesehen werden (vgl. Dietz 2011, 53f; Brooks 2003; Kelly und Adger 2000, 226f).

zugsrahmen verlor seine Selbstverständlichkeit im Zuge der Globalisierung und geopolitischer Instabilitäten nach dem Kalten Krieg, sowie der Wahrnehmung, dass soziale Prozesse nationalstaatliche Grenzen überschreiten und nationale Entscheidungen Einflüsse auf internationaler Ebene mit sich ziehen. Ansprüche auf Gerechtigkeit bezogen sich aus diesem Grund nicht mehr nur auf die Beziehungen zwischen den BürgerInnen eines Staates, sondern das ‚Wer‘ stand zunehmend zur Debatte (vgl. Fraser 2005):

„Today, in other words, arguments about justice assume a double guise. On the one hand, they concern first-order questions of substance, just as before. How much economic inequality does justice permit, how much redistribution is required, and according to which principle of distributive justice? What constitutes equal respect, which kinds of differences merit public recognition, and by which means? But above and beyond such first-order questions, arguments about justice today also concern second-order, meta-level questions. What is the proper frame within which to consider first-order questions of justice? Who are the relevant subjects entitled to a just distribution or reciprocal recognition in the given case? Thus, it is not only the substance of justice, but also the frame, which is in dispute.“ (Fraser 2005, 72)

Wie sich auch Gerechtigkeitsvorstellungen sehr unterscheiden können, wird auch der Begriff der Klimagerechtigkeit unterschiedlich gedeutet. In der internationalen Klimapolitik ist die Bedeutung in der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen von 1992 (vgl. United Nations 1992b) festgeschrieben, wonach Klimagerechtigkeit in einem quantitativen Verständnis als ‚zwischenstaatliche Lastenverteilung von Emissionsniveaus‘ verstanden wird. Industrieländer sollen, laut der Konvention, in höherem Maße für die Kosten von Emissionsreduzierung und Klimawandelanpassung aufkommen. Der ungleichen Verantwortung für die Klimawandelverursachung soll somit durch die gerechte Verteilung von Emissionen Rechnung getragen werden:

„The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof.“ (United Nations 1992b, 9).

Was jedoch in der internationalen Klimagovernance als gerecht angesehen wird, hängt von den AkteurInnen der Klimapolitik ab und welche Interessen sie, im Kontext welcher

geoökonomischen und geopolitischen Rahmenbedingungen, verfolgen. Aus diesem Grund gestaltet sich die internationale Klimapolitik in Verhandlungen sehr konfliktträchtig (vgl. Brunnengräber und Dietz 2016, 158f). Am Gerechtigkeitsverständnis der Vereinten Nationen wird kritisiert, dass die sozialen Macht- und Herrschaftsverhältnisse, die die bestehenden Ungleichheiten verursacht haben und weiter reproduzieren, ignoriert werden. Die hegemonialen Produktions- und Konsummuster werden fortgeschrieben. Auch soziale Ungleichheiten unterhalb der nationalstaatlichen Ebene und die Frage der demokratischen Teilhabe an Entscheidungsprozessen werden nicht thematisiert (vgl. Brunnengräber und Dietz 2016, 158; siehe auch Müller 2014).

In wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Debatten seit den 2000er Jahren wurde das Prinzip der zwischenstaatlichen Lastenverteilung durch die Forderung einer gerechten Pro-Kopf-Verteilung von Emissionen nach dem Prinzip der Gleichheit aller Menschen ergänzt. Industriestaaten müssen ihre Pro-Kopf-Emissionen drastisch senken, während Ländern des globalen Südens das Recht eingeräumt wird, sie moderat zu erhöhen. Hinsichtlich der Kritik der Vernachlässigung sozialer Ungerechtigkeiten ändert sich jedoch nur wenig durch die Erweiterung des zwischenstaatlichen Prinzips. Ansätze der ökologischen Modernisierung und marktwirtschaftlichen Bearbeitung der Klimakrise werden durch die weiterhin vorherrschende Denkweise nur verfestigt. Die herrschenden Produktions- und Konsummuster werden nicht angezweifelt und als Ausgangspunkt dafür genommen, durch Effizienz und Wirtschaftswachstum die gesellschaftliche Entwicklung voranzutreiben (vgl. Brunnengräber und Dietz 2016, 159f). Der Fokus auf Nationalstaaten ignoriert dabei die Ungleichheiten innerhalb von Staaten und die damit einhergehenden sehr unterschiedlichen Rechte und Verantwortlichkeiten (vgl. Harris 2010). Verantwortlichkeiten und Rechte, sowie Lasten zu verteilen, ist in der Realität sehr komplex. Auf internationaler Ebene mag es plausibel erscheinen, den Ländern des globalen Nordens die größere Verantwortung zuzuschreiben. Auf der Ebene von BürgerInnen und ihren individuellen Emissionen, scheint es weniger klar, wem davon welche Verantwortung, Rechte und Lasten zugeordnet werden können oder sollen. Beispielsweise mag es Übereinstimmung in der Annahme geben,

dass Subsistenzemissionen ethisch² vertretbarer als Luxusemissionen sind. Schwieriger ist jedoch die Frage, wie zum Beispiel unterschiedliche Heiz- oder Kühlungsbedürfnisse oder die unterschiedlich verfügbaren Energieressourcen in verschiedenen Teilen der Welt gewertet werden sollen (vgl. Füssel 2010). Zudem stellt sich die Frage, ob Verfahrensgerechtigkeit und Partizipation gewährleistet sind (vgl. Shue 1993). Klinsky spricht von einer ‚post-equity world‘, die sich etwa im Pariser Klimaschutzabkommen widerspiegelt, in dem das Konzept von Gleichheit im inhaltlichen Teil fehlt, während in der Präambel die Wichtigkeit von Gerechtigkeit, Menschenrechten und Gleichheit hervorgehoben wird. Das Pariser Klimaschutzabkommen spiegelt dabei den Widerstand von einigen mächtigen Staaten wider, die sich lange gegen Gerechtigkeit und Gleichheit als Teil von multilateralen Übereinkommen sträubten (vgl. Klinsky et al. 2017).

Aus dieser Kritik heraus kam die Forderung auf, dass es eine Berücksichtigung von normativen und qualitativen Faktoren braucht, wenn über Klimagerechtigkeit gesprochen wird. Dann wird auch die soziale Differenziertheit von Emissionen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen sichtbar, wie Luxusemissionen reicher und Überlebensmissionen armer Menschen. Ins Zentrum der Betrachtung rücken dann auch die Möglichkeiten der Klimaanpassung, sowie der Partizipation an klimapolitischen Entscheidungen. Auch die marktwirtschaftliche Bearbeitung der Klimakrise wird mit einem solchen Gerechtigkeitsverständnis infrage gestellt. Aus einem qualitativen Verständnis von Klimagerechtigkeit heraus bedeutet die Vernachlässigung sozialer Ungleichheiten in Bezug auf klimapolitische Entscheidungen, dass das Wohlergehen vulnerabler Gruppen gegenüber jenem privilegierterer Bevölkerungsgruppen hintangestellt und ignoriert wird (vgl. Brunnengräber und Dietz 2016).

Eine Problematik vieler Gerechtigkeitsmodelle ist, dass Klimagerechtigkeit nicht mit sozialer Gerechtigkeit verknüpft wird. Diese Kritik wurde bereits in den 1980er Jahren

² Der ganze Prozess der Klimarahmenkonvention ist darauf ausgelegt, Rechte und Pflichten zu verteilen und wirft sowohl politische als auch ethische Fragen auf. Die ethische und politische Debatte sind eng verknüpft und formen und beeinflussen sich gegenseitig. Klimapolitik und -gerechtigkeit ist in diesem Sinn immer mit ethischen Fragen verbunden und ist ein Prozess des Dialogs und des Kompromisses (vgl. Edwards 2020, 148f).

von der Environmental Justice-Bewegung geäußert, welche sich nicht nur mit ökologischen Fragen beschäftigte, sondern auf einen mehrdimensionalen Gerechtigkeitsbegriff zurückgriff. Der Environmental Justice-Ansatz hat seinen Ursprung im US-Kontext der 1980er Jahre. Er entstand aus einer Bottom-Up Bewegung von Communities of Color und armen Bevölkerungsgruppen, die gegen die Ansiedlung umweltschädlicher Anlagen in ihrer Nachbarschaft und die damit einhergehenden Umweltprobleme protestierten. Umweltungerechtigkeiten wurden denjenigen aufgebürdet, die sich am wenigsten wehren können. Im Zuge der Proteste kam es zu Verurteilungen der Protestierenden, wohingegen die Proteste weißer Bevölkerungsgruppen zuvor zu keinen Verhaftungen führten. Es zeigten sich strukturelle Ungleichheiten bei der Verteilung von Umweltgütern und -problemen, die mit Herrschafts- und Unterdrückungsverhältnissen einhergingen (vgl. Bullard 1990). Ökologische Forderungen wurden mit feministischen, antirassistischen und antikapitalistischen Forderungen verknüpft und machten darauf aufmerksam, dass ökologische Krisen nie unabhängig von sozialen Faktoren sind (vgl. Brunnengräber und Dietz 2016, 160f). Soziale Klimabewegungen wie Climate Justice Now! und Climate Justice Action sind aktuelle Beispiele für ein mehrdimensionales und gesellschaftskritisches Gerechtigkeitsverständnis. Klimagerechtigkeit wird hier mit Forderungen nach gesellschaftlicher Teilhabe und nach gerechteren Produktions- und Konsummustern verbunden. Klimagerechtigkeit bedeutet demnach, dass Klimapolitik emanzipatorisch und demokratisch gestaltet wird und braucht eine Transformierung des kapitalistischen Systems (vgl. Brunnengräber und Dietz 2016, 161).

1.2. Gerechtigkeit und Partizipation in der Klimagovernance

Die Ungleichheiten in Bezug auf Macht, Autorität und Einfluss in politischen Entscheidungsprozessen werden in der Environmental Justice-Literatur häufig als prozedurale Gerechtigkeit (procedural justice) bezeichnet. Die Idee der prozeduralen Gerechtigkeit ist eng verknüpft mit Debatten öffentlicher Partizipation an umweltpolitischen Entscheidungen und den Begriffen environmental democracy oder

environmental/ecological citizenship³ (vgl. Carrick und Bell 2018). Als zugrundeliegend für ungerechte Verteilung werden politische Entscheidungen gesehen, die für gewöhnlich von Menschen getroffen werden, die eher von den Vorteilen profitieren (vgl. Schlosberg 2013; Walker 2012):

„Historically, most people have been excluded or marginalized by the institutions – at all scales from the local to the global – that make policies and decisions that change the environmental conditions in which we live. Today, gross inequalities of political authority, power and influence remain the norm in environmental decision-making.“ (Carrick und Bell 2018, 101)

Obwohl Partizipation in der Klimagovernance auf verschiedenen Ebenen zugenommen hat⁴, bleiben Bedenken hinsichtlich prozeduraler Gerechtigkeit bestehen. Wenn Beteiligung technokratisch und apolitisch wird, anstelle demokratisch zu werden, kann das Umweltungerechtigkeiten verstärken oder hervorrufen (vgl. Suiseeya 2020, 38). In der internationalen Klimapolitik herrscht ein Spannungsverhältnis zwischen Partizipation und Demokratie. Einerseits betonen BefürworterInnen von Akteurspluralismus, dass sich damit auch die Möglichkeiten der Mitgestaltung für unterschiedliche soziale Akteure verbessern und politische Entscheidungen eine größere Legitimationsgrundlage vorweisen können. Kritisch wird jedoch gesehen, dass die neuen Partizipationsmöglichkeiten zu einer Entdemokratisierung führen, da der Zugang zur Teilnahme nur selektiven Gruppen von Menschen möglich ist. Es wird von einer demokratischen Elitenherrschaft gesprochen. Der Zugang begrenzt sich auf Akteure, die die nötigen Finanzmittel, das Expertenwissen, die Organisationskapazitäten und die kulturellen Kompetenzen (wie Sprachkenntnisse) besitzen (vgl. Walk 2008, 2007; Papadopoulos 2004; Peters und Pierre 2004; Swyngedouw et al. 2002; Hooghe und Marks 2001).

³ Environmental democracy fokussiert die Fairness von Institutionen: „that ensure a fair voice for all groups and promote fair outcomes by requiring participants to justify their proposals to other participants.“ (Carrick und Bell 2018, 103)

Environmental oder ecological citizenship beziehen sich auf das umweltpolitische Engagement von BürgerInnen, das vom Wunsch nach Verteilungsgerechtigkeit angetrieben wird (vgl. Dobson 2003; Bell 2005)

⁴ Im Brundtland Bericht von 1987 wird bereits auf Partizipation als zentrales Prinzip als Teil von sustainable development verwiesen und laut der Rio Declaration und Agenda 21 im Jahr 1992 soll jeder die Möglichkeit haben, in umweltbezogenen Entscheidungsprozessen mitzuwirken (vgl. United Nations 1987; United Nations 1992a).

Um sich näher an prozedurale Gerechtigkeit anzunähern, müssen deshalb Macht- und Herrschaftsverhältnisse in der Umweltpolitik Berücksichtigung finden. Das bedeutet, Fragen zu stellen, was Macht ist, wo sie zu finden ist, wie sie zustande kommt und welche Formen von Macht Entscheidungsprozesse prägen (vgl. Suiseeya 2020).

In den letzten Jahren kam zudem die Kritik auf, dass ein Fokus auf Gerechtigkeit von der Dringlichkeit kollektiven Handelns in der Klimapolitik ablenke, anstatt Verbesserungen in der Klimawandelbekämpfung zu bringen. Gegenstimmen argumentieren, dass die wissenschaftliche Beschäftigung mit Gerechtigkeitsverständnissen zentral ist, um Dynamiken von Klimaschutzmaßnahmen verstehen zu können und einen Beitrag für diejenigen zu leisten, die am meisten davon betroffen sind:

„Analyses of equity and justice are essential for our ability to understand climate politics and contribute to concrete efforts to achieve adequate, fair and enduring climate action for present and future generations.“ (Klinsky et al. 2017, 170)

Wahrnehmungen und Erfahrungen von Ungerechtigkeiten tragen dazu bei, dass sich Menschen zusammenschließen und dagegen ankämpfen, weshalb ein Fokus auf Gerechtigkeit wichtig ist, um alle wichtigen politischen Elemente von Klimapolitik verstehen zu können. Dem Argument, dass ein Fokus auf Gleichheit kollektive Klimaschutzmaßnahmen behindern kann, wird entgegengesetzt, dass Gerechtigkeitsforderungen auch zum Handeln von AkteurInnen führen können. Klimapolitische Gerechtigkeitsbemühungen können wiederum auch dazu genutzt werden, sich ihnen entgegenzustellen und Opposition zu erzeugen, wie etwa von Unternehmen für fossile Brennstoffe, die den Status quo verteidigen. Es braucht also ein wissenschaftliches Verständnis davon, wer Gerechtigkeitsansprüche in welchen Situationen nutzt und aus welchem Grund. Ein Fokus auf Gleichheit kann zudem dazu beitragen, eine langfristige Legitimität von Maßnahmen herzustellen, da die Interessen aller Beteiligten berücksichtigt werden (vgl. Edwards 2020; Klinsky et al. 2017; Gardiner und Weisbach 2016; Biermann et al. 2012). Laut Edwards müsse Klimagerechtigkeit sowohl als ethische als auch politische

Frage betrachtet werden. Es sei wichtig, sowohl die ethischen Grundsätze⁵ zu verstehen, die den sehr diversen klimapolitischen Forderungen zugrunde liegen, als auch zu bedenken, dass bei der Formulierung politischer Aussagen immer auch bedacht wird, was beim Zielpublikum Anklang finden kann (vgl. Edwards 2020, 156).

Unter der Debatte der partizipativen Governance (participatory governance) wird die Frage gestellt, wie Politik demokratisch zu gestalten ist, wenn sie von den traditionellen Strukturen des politischen Systems abweicht.⁶ Da Umweltprobleme immer mit einer inhärenten Unsicherheit verbunden sind, weil Maßnahmen zum Klimaschutz meist keine unmittelbare Wirkung zeigen und vorsorglich für die Zukunft getroffen werden, brauche es Beteiligung, um die Legitimität von Entscheidungen zu erhöhen und Entscheidungsträger in die Pflicht zu nehmen. Entscheidungen sollten nicht nur auf Grundlage bestehenden Wissens getroffen werden (vgl. Heinelt 2004, 35):

„no matter how much information is available, and no matter how much consultation and consideration are involved, no purely analytical procedure can fulfill the role of a democratic process [...] there can be no uniquely 'rational' way to resolve contradictory perspectives or conflicts of interest in a plural society“ (Stirling 1998, 103)

Die Perspektiven der kollaborativen Governance (collaborative governance) und Ko-Kreation (co-creation) gehen über die Sichtweise der partizipativen Governance hinaus, die sich auf die Beziehung zwischen den Regierenden und der regierten Bevölkerung fokussiert. Bisher ungenutztes Wissen, Kompetenzen und Erfahrungen sollen mobilisiert werden, um die Bestrebungen der Dekarbonisierung voranzutreiben und mit sozio-ökonomischer Transformation und einer just transition zu verbinden, die niemanden zurücklässt (vgl. Hofstad et al. 2022; Ansell und Torfing 2021, 219; Bulkeley 2021; Bernstein und Hoffmann 2018).

⁵ Der Großteil der Literatur zur Klimaethik steht in liberal-philosophischer Tradition. Dies erklärt, warum die zugrundeliegende Gesellschaftsstruktur, der gesellschaftliche Status oder sozioökonomische Faktoren nicht infrage gestellt werden (vgl. Edwards 2020, 148f).

Aus ethischer Sicht bringt die Beteiligung von BürgerInnen und der breiten Öffentlichkeit die Möglichkeit für Betroffene von Maßnahmen selbst in Entscheidungen eingebunden zu sein. Dies ist der effektivste Weg, die Legitimität von Entscheidungen zu erhöhen und Konflikte zwischen verschiedenen Interessensgruppen bei umstrittenen Fragen zu reduzieren. BürgerInnen und Gemeinschaften miteinzubeziehen, erhöht auch die Qualität von Entscheidungen, da auch das Erfahrungswissen von betroffenen Personen miteinbezogen wird. Partizipation kann bei Entscheidungsprozessen richtungsweisend sein und dazu beitragen festzulegen, was für eine Gemeinschaft am wichtigsten ist und infolge auch die am besten geeigneten Analyseeinheiten und Bewertungsmethoden dafür zu finden (vgl. Evans 2012, 193).

2. Theoretischer Rahmen: Prozedurale Gerechtigkeit und Governance

2.1. Die politische Dimension der Gerechtigkeit

Ungerechtigkeit zu überwinden, bedeutet institutionalisierte Hürden zu beseitigen, die einige Menschen daran hindern, als vollwertige Partner an sozialen Interaktionen teilnehmen zu können. Menschen können durch Verteilungsungerechtigkeit oder Fehlverteilung daran gehindert werden gleichgestellt zu interagieren, indem ihnen durch wirtschaftliche Strukturen Ressourcen vorenthalten bleiben. Es können sie auch institutionalisierte kulturelle Wertehierarchien an der vollen Teilhabe hindern, indem ihnen die Anerkennung und der erforderliche gesellschaftliche Status verweigert wird. Es kann aber auch an politischer Repräsentation mangeln, was sich darin ausdrückt, dass Menschen entweder davon ausgeschlossen werden, Ansprüche an Gerechtigkeit zu stellen oder ihre Stimmen innerhalb einer Gesellschaft in politischen Prozessen nicht als gleichwertig anerkannt werden (vgl. Fraser 2005).

Im Sinne einer mehrdimensionalen Gerechtigkeit teilt Nancy Fraser Gerechtigkeit in eine ökonomische (distribution), kulturelle (recognition) und politische (representation) Dimension ein. Die drei Dimensionen sind miteinander verwoben und beeinflussen sich gegenseitig. Um Forderungen für Verteilung und Anerkennung zu stellen, braucht es Repräsentation, was wiederum vom gesellschaftlichen Status, also der ökonomi-

schen und kulturellen Dimension, abhängig ist. Ebenso sind Personen, die nicht partizipieren können, verwundbar gegenüber Ungerechtigkeiten in Bezug auf Anerkennung und Verteilung. Demzufolge müssen Kämpfe um faire Verteilung und Anerkennung auch mit Kämpfen um politische Repräsentation einhergehen, um erfolgreich zu sein. Gerechtigkeit bezieht sich demnach nicht nur auf eine faire Verteilung, sondern umfasst auch gesellschaftliche Anerkennung und politische Partizipation (vgl. Fraser 2005). Laut Fraser gibt es keine faire Verteilung oder Anerkennung ohne Repräsentation: „The political dimension is implicit in, indeed required by, the grammar of the concept of justice. Thus, no redistribution or recognition without representation.“ (Fraser 2005, 79)

Die politische Dimension von Gerechtigkeit kann in drei Ebenen unterteilt werden. Wird Gerechtigkeit als paritätische Beteiligung verstanden, bedeutet das, dass es Hindernisse auf politischer Ebene geben kann, die nicht auf mangelnde Verteilungsgerechtigkeit oder Anerkennung zurückzuführen sind. Dabei wird einigen Menschen aufgrund von politischen Grenzen oder Entscheidungsregeln zu Unrecht die Möglichkeit verwehrt gleichberechtigt an sozialen Interaktionen teilzunehmen – in politischen Belangen aber auch darüber hinaus (vgl. Fraser 2005, 76).

Mangelnde Repräsentation wird von Fraser in allgemeinpolitische Fehlrepräsentation (ordinary-political misrepresentation), falsche Rahmenziehung (misframing) und metapolitische Fehlrepräsentation (meta-political misrepresentation) unterteilt (Fraser 2005, 77f, Übers. d. A.). Unter allgemeinpolitischer Fehlrepräsentation wird verstanden, dass manchen Menschen innerhalb einer Gemeinschaft, durch Regelungen der politischen Entscheidungsfindung, die Chance verwehrt wird, umfassend partizipieren zu können. Hier knüpfen wissenschaftliche Debatten über alternative Wahlsysteme an, die sich beispielsweise die Frage stellen, inwiefern das Verhältniswahlrecht ein gerechteres Mittel als das Mehrheitswahlrecht darstellt, oder ob Geschlechterquoten dafür geeignet sind, eine gleichberechtigte politische Teilhabe für Frauen zu gewährleisten. Der zweite Aspekt, die falsche Rahmenziehung, beschäftigt sich mit der politischen Grenzziehung und der Frage, inwiefern dadurch Menschen die Partizipation generell verweigert wird, indem sie politisch gesehen nicht mehr zu einer Gemeinschaft gezählt werden. Dadurch werden Nicht-Mitglieder vom Anspruch auf Berücksichtigung in Verteilungs-, und Anerkennungsfragen und der ordentlichen politischen Vertretung

grundlegend ausgeschlossen. Die Ungerechtigkeit bleibt auch dann bestehen, wenn diese Menschen in einer anderen politischen Gemeinschaft als Subjekte der Gerechtigkeit anerkannt werden, wenn die politische Teilung bewirkt, dass einige relevante Gerechtigkeitsaspekte nicht in ihrer Reichweite liegen (vgl. Fraser 2005, 79).

Die Globalisierung machte vor allem die falsche Rahmenziehung als Form von Ungerechtigkeit sichtbar. Vormalig lag der Fokus auf der nationalstaatlichen Ebene und auf Verteilungsfragen innerhalb von Territorialstaaten. Mit dem Aufstieg von Multikulturalismus und neuer sozialer Bewegungen verschob sich der Fokus auf die Forderung von Anerkennung. Die politische Dimension von Gerechtigkeit wurde an den Rand gedrängt und trat hauptsächlich in Form der allgemeinpolitischen Fehlrepräsentation innerhalb der nationalstaatlichen Grenzen in Erscheinung. Die falsche Rahmenziehung wird dahingegen von einigen als „defining injustice of a globalizing age“ (Fraser 2005, 78) verstanden, da sich unterdrückte Bevölkerungsgruppen durch die nationalstaatliche Aufteilung politischer Räume nicht gegen die sie unterdrückenden Kräfte auflehnen können. Dadurch sind beispielsweise die Governance-Strukturen der Weltwirtschaft geschützt, die ausbeuterischen Bedingungen der demokratischen Kontrolle entziehen.

Daraus ergibt sich eine dritte Ebene von Ungerechtigkeit in der politischen Dimension, die metapolitische Fehlrepräsentation. Diese liegt vor, wenn die paritätische Beteiligung bei Entscheidungen über das ‚Wer‘ auf der meta-politischen Ebene nicht institutionalisiert wird:

„Meta-political misrepresentation arises when states and transnational elites monopolize the activity of frame-setting, denying voice to those who may be harmed in the process, and blocking creation of democratic arenas where the latter’s claims can be vetted and redressed.“ (Fraser 2005, 85)

Repräsentation muss somit auch mit einer Demokratisierung der Prozesse der Rahmenziehung einhergehen, um Ungerechtigkeiten zu verhindern. Befürworter transformativer Ansätze fordern, dass die anerkannten Verfahren zur Festlegung des ‚Wer‘ verändert werden. Der Fokus liegt hierbei nicht nur darauf, wer als Subjekt von Gerechtigkeit anerkannt wird, sondern weitergehend auch auf den zugrundeliegenden

Prozessen. Soziale Bewegungen fordern dahingehend die Schaffung neuer demokratischer Räume, um Diskussionen über die Prozesse anzustoßen, oder schaffen sich diese Räume selbst – wie etwa im Beispiel des Weltsozialforums. Diese Bestrebungen können jedoch nur erfolgreich sein, wenn sie auch durch formelle Institutionen in verbindliche, durchsetzbare Entscheidungen umgesetzt werden. Die Abwesenheit solcher institutionellen Strukturen zeigt die tiefen inneren Zusammenhänge zwischen Demokratie und Gerechtigkeit auf und warum Bemühungen zur Überwindung von Ungerechtigkeit behindert werden. Kämpfe für Gerechtigkeit müssen in einer globalisierten Welt deshalb mit Kämpfen für eine meta-politische Demokratie einhergehen, um erfolgreich zu sein (vgl. Fraser 2005).

2.2. Prozedurale Gerechtigkeit (procedural justice)

Die Möglichkeit, sich am Entscheidungsprozess beteiligen und das Endergebnis beeinflussen zu können, wird als prozedurale Gerechtigkeit (procedural justice) bezeichnet (vgl. Clayton 1998, 2). Dem liegt die Annahme zugrunde, dass es nur wirkungsvolle Outcomes geben kann, wenn die dahinterliegenden Strukturen auch Gleichberechtigung ermöglichen (vgl. Suisseea 2020, 37f).

„At the core of procedural justice is the notion that, while not always the most efficient route to effective environmental governance, all peoples should have the ability to engage in and influence decision-making processes that impact their territories, communities, and well-being, regardless of the scale at which decisions are made.” (Suisseea 2020, 48)

Im Sinne der prozeduralen Gerechtigkeit, ist Repräsentation eine wesentliche Form von Macht, die darüber entscheidet, an Entscheidungsprozessen teilnehmen und diese beeinflussen zu können. Entscheidend ist nicht nur, wer teilnehmen kann, sondern auch wer nicht repräsentiert wird - im Sinne fehlender Anwesenheit, aber auch dahingehend, dass Repräsentanten oft nicht die Autorität besitzen im Namen anderer Gruppen zu sprechen. Prozedurale Gerechtigkeit kann deshalb nicht mit Beteiligung gleichgesetzt werden (vgl. Suisseea 2020, 39). Obwohl in Prozessen der Entscheidungsfindung häufig Repräsentanten für bestimmte Gruppen, z.B. Wählerschaften, bestimmt werden, ist Repräsentation selbst schon eine Form von Macht. Repräsentation bedeutet, etwas sichtbar zu machen (vgl. Pitkin 1972). Der Gehalt prozeduraler Gerechtigkeit von Partizipationsprozessen kann deshalb nur durch die Betrachtung der

Regeln der Entscheidungsfindungsprozesse, die vorgeben, wer sich, was, wo, wann und wie beteiligen kann, näher verstanden werden: „Only by unpacking representation and its relationships to power and authority can we begin to understand how and why procedural justice matters for environmental governance.“ (Suiseeya 2020, 40)

Der Bedarf an prozeduraler Gerechtigkeit kann aus verschiedenen Perspektiven unterschiedlich beurteilt werden. Einerseits kann die Verbesserung eines Projekterfolgs oder eine erhöhte Legitimität von Klimapolitik angestrebt werden. Aus der Sicht von betroffenen Bevölkerungsgruppen, deren Wohl gefährdet ist, soll prozedurale Gerechtigkeit häufig den Ausgangspunkt für Initiativen darstellen (vgl. Whyte et al. 2016; Suiseeya und Caplow 2013; Wyatt et al. 2010). Gefordert wird die Möglichkeit für alle, sich an umweltrelevanten Entscheidungen zu beteiligen, eine gleichberechtigte Stimme oder ein gleichberechtigtes Mitspracherecht bei umweltpolitischen Entscheidungen. Dem liegt zugrunde, dass ein Verfahren in umweltpolitischen Entscheidungen dann gerecht ist, wenn die Macht gleichermaßen auf alle TeilnehmerInnen des Entscheidungsprozesses aufgeteilt wird. Macht im Entscheidungsprozess wird dabei unterschiedlich aufgefasst, den Gerechtigkeits-Ansätzen gemein ist jedoch, dass es Gleichberechtigung in irgendeiner Form benötigt (vgl. Carrick und Bell 2018, 104; Shrader-Frechette 2002).

Zentrale Fragen für die Umsetzung prozeduraler Gerechtigkeit sind, welche Grundsätze für das Engagement der Beteiligten und den Entscheidungsfindungsprozess gelten sollen, welche Akteure in die Entscheidungsfindung einbezogen werden, wie diese ermittelt werden, und wie der Prozess strukturiert sein soll. Es zählt nicht die Teilnahme an umweltpolitischen Entscheidungsprozessen allein, um von prozeduraler Gerechtigkeit sprechen zu können. Zentral ist die Qualität der Beteiligung. Forschung zu globaler Umweltgovernance zeigt auf, dass oft Anwesenheit als gleichbedeutend mit Partizipation gewertet wird. Auch Einschränkungen für TeilnehmerInnen in Bezug auf Sprache, Mobilität, Fähigkeiten, Technologie, Zeit oder Ressourcen haben Einfluss auf Partizipation und schränken die Gerechtigkeit ein. Aus diesem Grund kann Beteiligung dazu beitragen prozedurale Gerechtigkeit zu verbessern - oder nicht, wenn der Einfluss auf den Entscheidungsprozess gering ist oder verhindert wird. Prozedurale Gerechtigkeit kann deshalb nur durch Partizipation gestärkt werden, wenn die unterschiedlichen

Möglichkeiten von beteiligten Personen oder Gruppen berücksichtigt werden und Maßnahmen ergriffen werden, um Zugang und Repräsentation zu verbessern. Entscheidend ist, ob es den Beteiligten an Partizipationsverfahren möglich ist, auf die Prozessgestaltung Einfluss zu nehmen oder sich nur in einem vorgegebenen Rahmen zu beteiligen und ihre Meinung zu äußern, und ob die Ergebnisse von partizipativen Prozessen in der politischen Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Entscheidungen werden zudem häufig hinter verschlossenen Türen getroffen und erst später an die Öffentlichkeit kommuniziert. Häufig fokussieren Beteiligungsformen auf banale Details von Entscheidungen, die zum größten Teil bereits getroffen wurden. Größere Grundsatzzfragen, die die Gestaltung der Zukunft und den Weg dorthin betreffen, werden nicht gestellt. Im Extremfall führt Partizipation zu keiner sinnvollen Entscheidung und dient nur zur Erfüllung von gesetzlichen Vorschriften (vgl. Suiseeya 2020, 39; Evans 2012, 198f).

Um das transformative Potential von Partizipation zugunsten prozeduraler Gerechtigkeit ausschöpfen zu können, muss geprüft werden, inwieweit Partizipation Machtungleichgewichten entgegenwirken kann. Laut Suiseeya braucht es verschiedene Dimensionen von Partizipation, wie Accessibility, Representation und Capabilities um prozedurale Gerechtigkeit ausbauen zu können:

“Accessibility refers to the structural elements of participation: what mechanisms are in place to ensure that individuals and communities are able to attend and engage? Representation refers to the constellation of identities and actors engaged in the event: to what extent do those engaged reflect and/or have authority to represent the multiple identities and needs of project constituents? Capabilities refer to the abilities of those participating to effectively engage and exercise **agency** [Hervorh. durch Verfasser]: do participants have the political, cultural, economic, and social means to be able to participate in and influence decision-making processes?” (Suiseeya 2020, 47)

Um sich näher an prozedurale Gerechtigkeit anzunähern, braucht es also einen genauen Blick darauf, wer an Beteiligungsprozessen teilnehmen kann, aber auch, wie diese gestaltet sind. Im folgenden Kapitel soll nun näher auf die Bedeutung von Governance-Strukturen in der Klimapolitik eingegangen werden und darauf, wie Akteure abseits der Politik in klimapolitische Prozesse einbezogen werden.

2.3. Governance und Entdemokratisierung in der Klimapolitik

Politische Entscheidungen werden in demokratischen Systemen immer häufiger in Governance-Strukturen getroffen. Ausgehend in den 1980er Jahren, wo wirtschaftliche Faktoren zu dominierenden Triebkräften der Politik wurden, kann Governance als politische Antwort auf die sich-verändernden Bedingungen gesehen werden. Während sich Governance nicht auf Umwelt- und Klimapolitik beschränkt, bringen die globalen Klimaveränderungen jedoch Herausforderungen mit sich, die flexiblerer Möglichkeiten des Regierens und die Einbeziehung von AkteurInnen abseits der Politik bedürfen (vgl. Evans 2012):

„Current and future generations are confronted with the complex task of devising sustainable solutions to environmental problems. The coming decade might determine whether humanity will be able to set a course toward a future of continued prosperity on a planet whose ecosystems will deliver the needed goods and services. A crucial piece of this puzzle is achieving effective collaboration among different public and private actors and stakeholders.“ (Bodin 2017, 1)

Governance kann als ‚besondere Form der politischen Steuerung‘⁷ verstanden werden, bei der unterschiedliche AkteurInnen zusammenarbeiten müssen, um effektiv politische Ziele umzusetzen. In Governance-Strukturen westlicher Demokratien finden Entscheidungen in horizontal organisierten, dezentralisierten Politiknetzwerken kollektiv statt. Die beteiligten AkteurInnen setzen sich meist aus Personen des öffentlichen Sektors, aus Regierungen, Verwaltungen und aus ExpertInnen und VertreterInnen gesellschaftlicher Interessen, die von den Politiken betroffen sind (stakeholders), zusammen (vgl. Papadopoulos 2004). Die Entscheidungsfindung findet nicht zentralisiert statt, sondern innerhalb einer amorphen Gruppe von Teilregierungen. Dabei kommen kleine Netzwerke an Politikspezialisten zusammen, um bestimmte Themen zu disku-

⁷ In der sozialwissenschaftlichen Literatur finden sich viele unterschiedliche Verständnisse des Begriffs Governance, da die Wirklichkeit, die der Begriff zu beschreiben versucht, komplex und vielfältig ist. Die zunehmende Verwendung des Begriffs bedeutet nicht, dass die damit beschriebenen Phänomene etwas vollkommen Neues sind. Dennoch können damit Veränderungen in Politik, Staat und Gesellschaft besser greifbar gemacht werden (vgl. Benz 2004, 13f).

Für eine Auflistung verschiedener Verwendungsweisen des Begriffs: siehe Kooiman 1999

tieren, Tagesordnungen festzulegen und politische Alternativen außerhalb der formalen bürokratischen Kanäle zu formulieren. Sie dienen dabei auch als Vermittler um neue Ideen in die Entscheidungsstrukturen von gewählten VertreterInnen einzubringen (vgl. Haas 1992, 31)

Entscheidungen werden in der Regel in Form von Kompromissen getroffen. Trotz Meinungs- und Interessenskonflikten orientiert sich die Kooperation an der Konsensfindung (vgl. Papadopoulos 2004). Die Vorteile von Governance-Strukturen in der Entscheidungsfindung, die den Modellen zugesagt werden, sind, dass Politik sich in die Gesellschaft hinein ausweitet und über den Tellerrand der Politik hinausblicken lässt (vgl. Heinelt 2004, 41f). Problematisiert wird, dass Kooperation in Governance-Formen häufig außerhalb von Institutionen repräsentativer Demokratie stattfindet und mit einer Technokratisierung der Entscheidungsprozesse einhergeht. Abgekoppelt von parlamentarischen Arenen arbeitet man in diesen Strukturen häufig ad hoc und kaum kodifiziert und formalisiert, sowie intransparent für die Öffentlichkeit. Empirische Untersuchungen aus Deutschland, Japan, den Vereinigten Staaten und der Schweiz zeigen, dass die einflussreichsten AkteurInnen der Politik nicht aus Parlamenten oder Parteien stammen, sondern aus Bürokratien und organisierten Interessen (vgl. Papadopoulos 2004, 224f; Bodin 2017). Governance bedeutet, dass demokratisch legitimierte AkteurInnen weiteren AkteurInnen gegenüberstehen, die entweder nicht demokratisch legitimiert sind (ExpertInnen), nur sektor-spezifisch autorisiert sind (VertreterInnen von Interessensgruppen) oder die sich nur auf Delegation berufen können (höhere VerwaltungsbeamtInnen). Eine demokratische Repräsentation würde voraussetzen, dass BürgerInnen die Möglichkeit haben, die Regierenden durch Abwahl sanktionieren zu können, weshalb diese die Präferenzen der BürgerInnen beachten (sollten⁸). Zudem müssen Regierende ihre Entscheidungen öffentlich rechtfertigen. Durch Governance-Netzwerke werden dagegen demokratische Strukturen aufgeweicht und die Tendenz einer demokratischen Elitenherrschaft begünstigt. Hinzu kommt die Problematik der Selektivität der beteiligten Personen. Der Zugang begrenzt sich häufig auf Akteure, die die nötigen Finanzmittel, das Expertenwissen, Organisationskapazitäten

⁸ Kritik gilt dabei der effektiven Verwirklichung dieser Prinzipien in modernen Staaten (vgl. Papadopoulos 2004, 220)

und kulturelle Kompetenzen (wie Sprachkenntnisse) besitzen (vgl. Papadopoulos 2004, 220).

Governance als Art und Weise der politischen Entscheidungsfindung kann deshalb nicht mit einer Demokratisierung durch ein mehr an Beteiligung gleichgesetzt werden:

“participatory governance is definitely less a matter of democracy in the sense of institutionalizing a set of procedures for electing those in charge of the policy-making, than it is a kind of second best solution for approaching the question of effective participation of the persons likely to be affected by the policies designed.” (Gbikpi und Grote 2002, 23)

Partizipation kann dabei helfen Politikziele umzusetzen, indem Wissen von Politikadressaten mobilisiert wird und die Bereitschaft dieser in Maßnahmen einzuwilligen erhöht wird (vgl. Gbikpi und Grote 2002, 23). Der Wandel von Entscheidungsprozessen zu Governance findet vor allem dann statt, wenn Zielgruppen von politischen Entscheidungen eingebunden werden sollen und die Akzeptanz von Entscheidungen erhöht werden soll (vgl. Papadopoulos 2004, 219; Walk 2008). Governance zielt deshalb eher auf die Legitimierung der Politik ab und weniger auf Demokratisierung durch Partizipation (vgl. Wolf 2002, 40). Es werden vor allem jene AkteurInnen einbezogen, die selbst an Macht besitzen und diese auch gegen staatliche⁹ Entscheidungen einsetzen können – wie beispielsweise durch das Zurückhalten von Finanzmitteln durch wirtschaftliche AkteurInnen, durch ExpertInnenwissen oder durch Organisationskapazitäten um Widerstand mobilisieren können (vgl. Papadopoulos 2004):

„Es ist daher wahrscheinlich, dass der Pluralismus von Governance-Netzwerken bestenfalls unvollständig den gesellschaftlichen Pluralismus widerspiegelt. Ebenso wahrscheinlich ist, dass policy networks durch kollektive Akteure kontrolliert werden, welche die am besten organisierten Interessen repräsentieren und die ihren Zugang zum politischen System nutzen, um ihre Vorrechte zu erhalten bzw. ihren Gegnern den Zugang zu öffentlichen Ressourcen zu verwehren.“ (Papadopoulos 2004, 221)

⁹ Papadopoulos beschreibt auch die Bedeutung seiner Ausführungen auf subnationaler Ebene (regional und lokal), insofern Elemente repräsentativer Demokratie vorhanden sind (vgl. Papadopoulos 2004, 219).

Zudem entscheiden AkteurInnen häufig für sich selbst, mit wem sie zusammenarbeiten möchten, was sie erreichen möchten und welche Art der Zusammenarbeit sie anstreben (vgl. Bodin 2017, 2). In Beteiligungsformaten, in denen BürgerInnen miteinbezogen werden, werden deren Wissensbestände häufig nicht gleichwertig wie Meinungen von ExpertInnen aus Wissenschaft, Verwaltung und Wirtschaft behandelt (vgl. Baasch 2016). Die Möglichkeiten für Gemeinschaften oder Individuen sich in diversen umweltpolitischen Governance-Formaten zu beteiligen, variieren zudem stark und reichen davon, in einem gewissen Zeitraum Kommentare abzugeben, bis dahin, aktiv an Verhandlungen teilzunehmen (vgl. Suiseeya 2020). Die Art und Weise, wie verschiedene Gruppen von Akteuren partizipieren, spiegelt Machthierarchien wider, die in die Entscheidungsfindungsprozesse eingebettet sind. Partizipation bedeutet für EntscheidungsträgerInnen, Macht zu übertragen (vgl. Evans 2012).

Herausforderungen, die sich an effektive öffentliche Beteiligung ergeben, betreffen zum einen die Gleichstellung aller Beteiligten am Entscheidungsprozess, da unterschiedlich betroffene Gruppen aufeinandertreffen können. Es müsse reflektiert werden, ob bei bestimmten Fragestellungen die Interessen besonders betroffener Bevölkerungsgruppen als gleichwertig mit dem Interesse der Allgemeinheit eingestuft werden sollen, zum Beispiel bei einer lokal unerwünschten Flächennutzung. Zum anderen sind EntscheidungsträgerInnen und Institutionen in der Annahme verhaftet, dass nur ExpertInnen Antworten auf politische Fragen haben. Wissensbestände abseits von ExpertInnenwissen bleiben unberücksichtigt¹⁰. Um Governance-Prozesse demokratisch zu gestalten, zählt auch, ob die Beteiligungsformen rechtlich geklärt und institutionalisiert werden, was zu einer Weiterentwicklung bürgerlicher Rechte führt (vgl. Heinelt 2004, 41f). Zentral ist dabei auch, dass Governance-Strukturen die Möglichkeiten bieten, sich durch Lernprozesse an die sich-verändernden Umstände anzupassen. Lernfähige Institutionen sind nötig, um im ökonomischen, politischen und ökologischen Wandel nicht den Blick auf die politischen und sozialen Ziele zu verlieren. Dazu sind Regelungen nötig, die Raum für Versuche, Veränderungen und Fehler zulassen (vgl. Evans 2012, 217).

¹⁰ Obwohl die Wichtigkeit der Wissensbestände der Bevölkerung hervorgehoben werden muss, ist ebenso wichtig zu betonen, dass diese nicht mit ExpertInnenwissen bzw. wissenschaftlichem Wissen gleichgestellt werden können. Sie können aber genutzt werden, um die Perspektiven der betroffenen Bevölkerungen einzubringen und zu kreativen Lösungsvorschlägen beizutragen (vgl. Evans 2012, 197).

Durch Governance-Strukturen und das Setzen auf Netzwerke von öffentlichen und privaten AkteurInnen soll die politische Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit verbessert werden. Dies geschieht jedoch auf Kosten der BürgerInnen-Partizipation, da die Möglichkeiten des Einflusses und der Kontrolle von BürgerInnen geschmälert werden (vgl. Papadopoulos 2004, 225). Trotz der elitären Eigenschaften von Governance-Strukturen muss dennoch überlegt werden, ob durch die Netzwerke Interessen des Gemeinwohls effektiver in die Tat umgesetzt werden können, als in Verfahren der repräsentativen oder direkten Demokratie (vgl. Papadopoulos 2004, 225). Wenn etwa sofortiges Handeln gefordert ist, könnte die Kollaboration multipler AkteurInnen zu Verzögerungen im Handeln führen (vgl. Bodin 2017, 2). Dahl (1994) bezeichnet die Problematik als ‚democratic dilemma‘, weil der BürgerInnenbeteiligung die Effektivität der Entscheidungsfindung gegenübersteht.

Dennoch bedeutet die mangelnde Einbindung von BürgerInnen, dass Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten nicht berücksichtigt und deshalb verschärft werden können. Damit wird riskiert, dass die Folgen von Entscheidungen für vulnerable Menschen ignoriert werden, die dann die Kosten dafür tragen müssen (vgl. Klinsky et al. 2017; Chu et al. 2018). Da Klimarisiken und -folgen meist vor allem auf lokaler Ebene zu spüren sind, ist die Einbindung lokaler Akteure wesentlich, um der Diversität an Stimmen und Erfahrungen Rechnung zu tragen (vgl. Bulkeley und Betsill 2005).

3. Methode

Auf Basis der theoretischen Überlegungen soll im Folgenden der Wiener Klimarat im Kontext der Wiener Klimagovernance als Fallbeispiel analysiert werden. Der Wiener Klimarat wurde ausgewählt, weil er sich von anderen Beteiligungsmethoden in der Stadt Wien abhebt, indem er einen direkten Zugang zur höchsten politischen Ebene bietet und sich damit nicht nur auf die Partizipation auf Stadtteilebene beschränkt. Es besteht die Annahme, dass im Klimarat eine umfassendere Beteiligung an gesamtstädtischen klimapolitischen Aktivitäten möglich ist. Dementsprechend soll durch die Fallauswahl eine Aussage darüber getroffen werden können, welche Teile der Wiener Bevölkerung im Klimarat auf gesamtstädtischer Ebene vertreten sind und Ansprüche an Gerechtigkeit stellen können bzw. welche Personengruppen nicht repräsentiert sind.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wird ein qualitativer Ansatz verwendet, um detaillierte Aussagen über die Zusammensetzung und Prozesse des Wiener Klimarats liefern zu können, aber auch um herauszufinden, welche Bedeutung Klimagerechtigkeit für die Stadt hat. Als Methode wurde eine inhaltlich strukturierende qualitative Inhaltsanalyse (vgl. Steigleder 2008) der aktuellen Kerndokumente der Wiener Klimapolitik, Veröffentlichungen des Wiener Klimarats und qualitativen ExpertInneninterviews ausgewählt. Ziel ist es, am Material inhaltlich relevante Aspekte zu identifizieren und systematisch zu beschreiben.

Die zentralen Dokumente der Wiener Klimapolitik umfassen den Wiener Klimafahrplan und die Smart KlimaCity Rahmenstrategie, die 2022 veröffentlicht wurden. Zusätzlich werden die veröffentlichten Klimarats-Bulletins auf der Homepage von den bisher stattgefundenen sechs offiziellen Klimaratssitzungen analysiert. Die Interviews dienen zusätzlich zum besseren Verständnis von Abläufen und Entscheidungsprozessen im Wiener Klimarat und zur Einschätzung der Beteiligten in Bezug auf den Einfluss des Klimarats auf die Wiener Stadtpolitik. Die interviewten Personen setzen sich zusammen aus TeilnehmerInnen und OrganisatorInnen des Wiener Klimarats, bestehend aus einer Person der Stadt Wien (SBW) und einer Person des stadtnahen Unternehmens Urban Innovation Vienna (UIV), zwei Personen des Advisory Boards Wissen-

schaft (ABW) und zwei Personen des Sounding Boards Gesellschaft (SBG). Die interviewten Personen wurden mittels Schneeball-Methode ausgewählt und anhand von Leitfäden in einem semi-strukturierten Setting interviewt. Aufgrund der diversen Ausgangslagen der beteiligten Personen, wurden die Fragen an die jeweilige Position der interviewten Person im Klimarat und den beruflichen Hintergrund angepasst.

Die Interviews wurden im Zeitraum von Januar 2023 – Juni 2023 durchgeführt. Die Dauer der Interviews umfasste jeweils ca. 35 - 45 Minuten. Die Interviews wurden aufgezeichnet und im Anschluss vollständig transkribiert. Um mögliche entstehende Konsequenzen für die TeilnehmerInnen des Klimarats aufgrund eventuell kritischer Aussagen abzuwenden, wurden alle Interviews anonymisiert.

Tabelle 1: Interviews

Nr.	Datum	Funktion im Klimarat	Ort
1	16.06.2023	Mitglied Advisory Board Wissenschaft	online
2	14.04.2023	Mitglied Advisory Board Wissenschaft	online
3	19.06.2023	Mitglied Sounding Board Stadt Wien	Wien
4	09.02.2023	Organisator, Urban Innovation Vienna (UIV)	online
5	24.02.2023	Mitglied Sounding Board Gesellschaft	online
6	26.01.2023	Mitglied Sounding Board Gesellschaft	Wien

Basierend auf Kategorien, die aus der Literatur gebildet wurden, wurden das gesamte Material anschließend mittels MAXQDA kodiert. Im Prozess des Kodierens wurden weitere Kategorien oder Unterkategorien aus dem Material hinzugefügt. Folgende Codes wurden verwendet:

Tabelle 2: Liste der Codes aus MAXQDA

Verwendete Codes
Klimaziele Stadt Wien
Gerechtigkeit/Klimagerechtigkeit
Vulnerabilität/soziale Ungleichheiten
Beteiligung
Klimagovernance

Klimarat
Entstehung
Zusammensetzung/Hierarchien
Rolle SBW
Rolle SBG
Rolle ABW
Rolle UIV
Zusätzliche Stakeholder
Prozessgestaltung
Themen
Vorgaben Stadt
Relevanz
Governance-Kriterien
Selektivität
Lernfähigkeit
(In)Transparenz
Konsens
Effektivität der Entscheidungsfindung
Machtabgabe
Ressourcen: Wissen, Zeit

4. Wien: Klimagovernance im Kontext sozialer Ungleichheiten und Beteiligung

Wien war seit jeher eine europäische Musterstadt in Bezug auf sozial-inklusive städtische Entwicklung. Die Stadt zeichnet sich durch die Bereitstellung eines großen Spektrums an sozialen Dienstleistungen, in Bezug auf Wohnraum, Beschäftigungspolitik, Versorgungsleistungen, öffentlichen Verkehr, sowie Bildung und Freizeitaktivitäten, aus. Der starke Fokus Wiens auf soziale Belange kann darauf zurückgeführt werden, dass die Sozialdemokratische Partei (SPÖ) schon seit der ersten Republik (mit Ausnahme der Zeit des Nationalsozialismus) in der Stadt regiert. Dies war ein wichtiger Faktor, der zu einer stärkeren Fokussierung auf soziale Inhalte führte als in anderen europäischen Städten. Seit den 1990er Jahren steht Wien jedoch, wie auch andere europäische Städte, unter Druck, die Stadtentwicklung stärker nach ökonomisch orientierten Kriterien auszurichten (etwa durch den Beitritt zur EU, steigende Bevölkerungszahlen, die Auswirkungen von Krisen oder Flüchtlingsströme) (vgl. Kazepov und Verwiebe 2022). Diese Entwicklungen brachten neue soziale Problematiken mit sich, wie steigende Einkommensungleichheiten, Armut, und Diskriminierung von migrantischen Bevölkerungsgruppen. Soziale Ungleichheiten innerhalb aber auch zwischen Städten vergrößerten sich (vgl. Kazepov et al. 2021). In Wien hat sich die frühere sozialistische ideologische Haltung sich im Laufe der Entwicklungen in einen milden neoliberalen Politikstil gewandelt (vgl. Novy und Hammer 2007). Eine Reihe wissenschaftlicher Studien zeigt auch eine sich abzeichnende soziale Kluft in der Stadt Wien auf (vgl. Kazepov und Verwiebe 2022, 7; Riederer et al. 2019; Hatz et al. 2016). In den letzten Jahrzehnten verstärkten sich auch Forderungen nach mehr sozialer Teilhabe und einer stärker demokratischeren Kontrolle in der Stadtplanung (vgl. Kazepov und Verwiebe 2022, 9).

4.1. Partizipation und Top-Down-Politikstil

Partizipation ist in Wien durch ein langjähriges Erbe eines vertikalen Politikstils geprägt (vgl. Novy und Hammer 2007). Ein Großteil der Entscheidungsprozesse in der Stadtentwicklung wurde zentral geplant und umgesetzt und nur wenig Macht wurde an nicht-öffentliche Akteure übertragen. Im Zuge internationaler Trends zur stärkeren Einbindung von BürgerInnen in öffentliche Angelegenheiten wurden auch in Wien seit den

1970er Jahren einige Änderungen am Top-Down-Stil vorgenommen (vgl. Ahn und Mocca 2022). Der partizipatorische Wandel wurde auch ausgelöst durch öffentlichen Widerstand gegen einige große Stadtentwicklungsprojekte, woraufhin die fehlende BürgerInnenbeteiligung problematisiert wurde (vgl. Feuerstein und Fitz 2009). In den folgenden Jahrzehnten wurden die Beteiligungsmöglichkeiten auf Bezirks- und Nachbarschaftsebene ausgeweitet, beschränkten sich jedoch hauptsächlich auf eine symbolische Beteiligung und die Weitergabe von Informationen:

„Nonwithstanding the expansion of participatory platforms, especially for non-institutional experts, the extent of direct citizen participation in this period was still dominated by tokenistic involvement in large-scale urban development, mostly occurring in the form of information dissemination.“ (Ahn und Mocca 2022, 39)

In den 1990er Jahren begann eine neue Phase der partizipativen Governance in der Stadt Wien im Zuge der Ausrichtung nach ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit und der Steigerung der kulturellen, technologischen und wirtschaftlichen Attraktivität der Stadt. Es kam Kritik aus der Bevölkerung an geplanten Großprojekten in diesem Zusammenhang auf. Deshalb wurde es notwendig, die lokale Bevölkerung abseits von einseitigen Konsultationen durch vielfältige Partizipationsmöglichkeiten in Planungsprozesse miteinzubeziehen (vgl. Magistrat der Stadt Wien 1994). Dies ging mit einer Restrukturierung der Stadtverwaltung einher, die die Planungsabteilung auf die Bezirke aufteilte und städtischen Unternehmen wesentliche Befugnisse übertrug. Die zunehmende Einbindung nicht-öffentlicher Akteure ging auch mit dem wachsenden globalen Bewusstsein für eine nachhaltige Stadtentwicklung einher. Seit der Erklärung von Rio 1992 und der Agenda 21, in denen eine umfassendere Beteiligung der Bevölkerung gefordert wurde, bilden lokale Agenda 21-Büros in den Bezirken auch einen Bottom-Up-Weg der Beteiligung an lokalisierten kleinen Stadtprojekten. Obwohl kein stadtweiter Rahmen implementiert wurde, wurde Beteiligung zunehmend institutionell anerkannt und ermöglichte es BürgerInnen-Initiativen gemeinsam mit städtischen und privaten Akteuren Einfluss auf die Entscheidungsfindung auf Nachbarschaftsebene zu nehmen (vgl. Ahn und Mocca 2022). Die Anerkennung lokaler Stakeholder und deren Interessen im Planungsprozess blieben seither weitgehend auf die Bezirksebene beschränkt:

„However, the degree of recognition of local stakeholders and representation of their interests in the planning process is largely limited to the particular territorial level at which direct citizen participation in broader urban issues is continually constrained by its institutional design and the existing socioeconomic structure.” (Ahn und Mocca 2022, 42)

Die Kombination aus Bottom-Up Mobilisierung und Top-Down institutionellem Rahmen hat sich seither verfestigt. Die Einbindung von Bottom-Up-Prozessen hängt dabei weitgehend von lokalen politischen Prozessen in den Bezirken ab. Stadterneuerungsbüros und Nachbarschaftsmanagementbüros bieten AnwohnerInnen die Möglichkeit, sich in Planungsprozesse einzubringen. Bemühungen zur Überwindung bürokratischer Hürden der Beteiligung haben in jüngster Zeit dazu geführt, dass neue direkte BürgerInnen-Initiativen auf Nachbarschaftsebene eingeführt wurden (wie das Projekt Grätzloase¹¹) (vgl. Ahn und Mocca 2022).

Angesichts von Einschränkungen in der Beteiligung ergibt sich jedoch Kritik am Organisationsmodell. Bestehende Ungleichheiten zwischen Vierteln werden nicht berücksichtigt (vgl. Brait und Hammer 2017). Das führe dazu, dass sich Partizipationsprozesse vor allem auf städtische Gebiete konzentrieren, in denen das Durchschnittseinkommen und Bildungsniveau relativ hoch sind. Außerdem findet die Auswahl der BürgerInnenprojekte in einem wettbewerbsbasierten Verfahren statt, was das deliberative Potential der Beteiligung einschränkt und dazu führen kann, dass sich eher Menschen mit höheren kulturellen, sozialen und ökonomischen Ressourcen an partizipativen Initiativen beteiligen (vgl. Fung 2015). Kritik wird auch am fehlenden politischen Rahmen geübt, der sicherstellt, dass die Beteiligung bei der Umsetzung der Politik einen Einfluss hat und über eine symbolische Beteiligung hinausgeht. Obwohl sich also die Beteiligung von BürgerInnen ausgeweitet hat, bleiben partizipatorische Ungerechtigkeiten im Zugang bestehen:

„It appears that Vienna acts as a controlling enabler, reluctantly letting go of their exclusive oversight in the planning process. So far, we are yet to witness mechanisms that overcome participatory injustices emanating from Vienna’s existing intraurban inequalities.” (Ahn und Mocca 2022, 47)

¹¹ Das Projekt zeichnet sich dadurch aus, dass BürgerInnen, gemäß dem Trend der Selbstorganisation, Planungskonzepte zur nachhaltigen Entwicklung ihres Stadtteils formulieren und verwalten können (vgl. Ahn und Mocca 2022; Brait und Hammer 2017).

4.2. Umwelt- und Klimapolitik

Auch Wiens Fokus der Klimapolitik war bisher nicht darauf ausgerichtet die gelebte Erfahrung bestimmter sozialer Gruppen einzubeziehen und soziale Ungleichheiten zu beseitigen, obwohl die Beteiligungsmöglichkeiten für BürgerInnen steigen (vgl. Verwiebe et al. 2022, 152). Wien gilt als Stadt mit einer allgemein sehr hohen Zufriedenheit mit der Umweltqualität und verzeichnet auch stetige Verbesserungen (z.B.: in Bezug auf Grünflächen, Luftqualität oder öffentliche Verkehrsmittel). Dennoch existieren deutliche Unterschiede in der wahrgenommenen Umweltqualität zwischen sozialen Gruppen. In einem qualitativ hochwertigen Umfeld zu leben, hängt von diversen Faktoren, (z.B. Arbeitsmarktposition, Haushaltseinkommen, Alter, Geschlecht und Geburtsland) ab, was sich dann auch in der Wahrnehmung der Umweltqualität ausdrückt. Unterschiede können auch zwischen innerstädtischen Wohngebieten und Randbezirken festgestellt werden. Beispielsweise verzeichnen Menschen, die innerstädtisch in älteren Häusern leben, mehr Probleme der Umweltqualität als jene, die am Stadtrand in Einfamilienhäusern leben (vgl. Friesenecker et al. 2022, 137f; Connolly 2019).

Wiens Planungsansatz in der Umwelt- und Klimapolitik fokussierte sich bis in die 1990er Jahre auf soziale Gerechtigkeit und Umweltschutz:

„Services provided by the City – mainly public transport, green space, high-quality water supply, waste and resource management – are framed as socio-ecological key services which provide healthy environments whilst limiting environmental impacts at the same time.“ (Friesenecker et al. 2022, 134f)

In den späten 1990er Jahren wurde, auch aufgrund von Einflüssen der internationalen und EU-Ebene, der Umweltschutzaspekt verstärkt und der Fokus auf Emissionsreduktion gelegt. Nachhaltigkeit wurde ein zentrales Leitbild, welches 2014 in eine Wiener Smart City Strategie¹² weiterentwickelt wurde. Mit dem Konzept der Nachhaltigkeit

¹² Smart City Konzepte wurden ab 2010 auf europäischer Ebene eingeführt. Dabei wird der Europäischen Kommission als Initiator eine wesentliche Rolle zugeschrieben (vgl. Raho 2014, 28). Smart City wird als „(neue) effiziente Form der Politikgestaltung präsentiert, die mit weniger finanziellen Mitteln mehr leistet.“ (Smigiel 2020, 49) Das Konzept der Smart City steht für die Vision von Städten dem Klimawandel proaktiv durch Innovationen und Technologien entgegenzutreten. In Österreich hat jeder Smart City-Standort seine eigenen Schwerpunkte, die an die bereits existierenden Leitbilder angepasst

wurde die ökonomische Entwicklung ökologischen und sozialen Themen gleichgestellt. Das Wiener Smart City Konzept wurde an das bestehende Leitbild eines sozialen Wiens angepasst. Betont wird die Inklusion und Partizipation der Gesellschaft als smart citizens, die nachhaltig und zukunftsweisend handeln und durch digitale Technologien unterstützt werden:

„Die Smart City Rahmenstrategie der Stadt Wien, die im Übrigen ein rechtlich bindendes Leitbild darstellt, betont [...] explizit den sozialen Charakter des Wiener Smart City-Ansatzes und setzt die Smart City somit in einen historischen und diskursiven Zusammenhang mit den „klassischen“ wohlfahrtsstaatlichen Elementen der Wiener Stadtpolitik (sozialer Wohnungsbau etc.).“ (Smigiel 2020, 48)

Obwohl in den letzten Jahren einige Kompromisse in sozialen Thematiken zugunsten ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit gemacht werden mussten, schaffen es die regulatorischen Rahmenbedingungen der städtischen Institutionen dennoch die Auswirkungen externer Krisen abzumildern (zum Beispiel durch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen oder sozialen Wohnraum). In Wien wurde der Fokus auf die Bereitstellung sozialer und gesundheitsorientierter Dienstleistungen fortgeführt um Wiens Status als Stadt mit hoher Lebensqualität zu erhalten (vgl. Friesenecker et al. 2022, 132).

In Bezug auf die BürgerInnen-Beteiligung zeigt sich mit Blick auf den Smart City Fokus auch in der Klimapolitik in Wien der Top-Down-Charakter der politischen Entscheidungsfindung. Der Planung der Smart City Strategie wird nachgesagt, dass sie mit einer umfassenden Einbindung in eine Vielzahl von Beteiligten in einem öffentlichen Aushandlungsprozess einherging. Die Anzahl der beteiligten AkteurInnen sagt jedoch wenig über die Qualität der Beteiligung aus und darüber, welche Aspekte tatsächlich in die Pläne eingeflossen sind. Eine Analyse von Smigiel (2020, 52) zeigt, dass die konkrete Ausgestaltung von Smart City in Wien, wie auch in anderen Städten, in der Hand weniger ExpertInnengruppen aus der Verwaltung, Forschung und Wirtschaft lag:

wurden (vgl. Klima- und Energiefonds 2017). Neben dem Effizienzgedanken, ist Smart City auch mit einer strategischen Ausrichtung von Ländern und Städten verbunden. In österreichischen Smart City Programmen wird betont, dass das Konzept helfen soll, Österreich als Wirtschaftsstandort hervorzuheben. In Wien gilt Smart City auch als ein strategisches Element als Teil einer ‚Stadttaußenpolitik‘. Wien wird als ‚Smart City-Experte‘ auch von anderen Städten konsultiert und nimmt eine beratende Rolle ein (vgl. Smigiel 2020, 57f).

„Partizipation im Sinne einer aktiven Teilhabe von Zivilgesellschaft hat letztendlich kaum stattgefunden, wie diverse AkteurInnen anmerken, womit der Smart City somit in Ansätzen ein post-politischer Charakter attestiert werden kann. Hieran zeigt sich somit auch auf urbaner Ebene der bereits mehrfach angesprochene top-down-Charakter der Smart City.“ (Smigiel 2020, 52)

In überarbeiteter Form bildet Smart City auch heute noch das Zentrum der Wiener Klimastrategie. In der neuen Fassung der Smart Klima City Rahmenstrategie liegt der Fokus auf dem Ziel der Klimaneutralität bis 2040. Der soziale Fokus aus der ursprünglichen Fassung ist weiterhin zentral und zielt auf die Erhaltung und Steigerung der Lebensqualität der Wiener Bevölkerung ab (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a).

4.2.1. Smart Klima City Rahmenstrategie

Die Smart Klima City Rahmenstrategie (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a) wurde im März 2022 veröffentlicht und soll den Rahmen für die Entwicklung Wiens in eine klimaneutrale Stadt bis 2040 darstellen. Das Ziel der Klimaneutralität wurde bereits 2020 im Wiener Regierungsübereinkommen festgelegt. Die Stadt soll bis 2040 klimaneutral gemacht werden und zusätzlich Klimaanpassungsmaßnahmen treffen, um die Lebensqualität in der Stadt zu sichern und auszuweiten. Das sogenannte ‚Wiener Verständnis‘ einer Smart City soll dabei „hohe Lebensqualität für alle durch größtmögliche Ressourcenschonung sowie durch soziale und technische Innovationen und ein gutes, klimagerechtes Leben für alle.“ umfassen (Magistrat der Stadt Wien 2022a, 7)

Smart City soll der strategische Überbau für Einzelmaßnahmen sein, die im Klimaschutz und der Klimaanpassung getroffen werden. Als übergeordneter Rahmen werden die Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen angeführt, sowie die Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens, zu denen sich Österreich 2015 verpflichtete. Die Smart City Strategie soll dabei die lokale Antwort auf die globalen Herausforderungen des Klimawandels darstellen und ist mit der Umsetzung und dem Monitoring der SDGs verknüpft:

„Die Smart City Strategie orientiert sich an den Zielvorgaben aus internationalen und nationalen Abkommen und Strategien, allen voran dem Pariser Klimaschutzabkommen der UN. Ziel ist es, die vom Menschen verursachte globale Erwärmung gegenüber vorindustriellen Werten auf maximal 2 Grad Celsius, nach Möglichkeit sogar auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen und die globalen

Treibhausgasemissionen bis Mitte des 21. Jahrhunderts auf null zu reduzieren.“ (Magistrat der Stadt Wien 2022a, 19)

Im Dokument zeichnet sich auch der strategische Gedanke hinter Smart City zur Verbesserung des Wirtschaftsstandorts Wien ab. Wien soll eine Vorreiterrolle übernehmen und soll, so auch der Untertitel des Smart City-Dokuments, zur Klimamusterstadt werden. Wiens Smart City Strategie soll die Möglichkeit bieten, international eine führende Rolle zu übernehmen und zu einer Modernisierung der Stadt beitragen. Die Herausforderungen durch den Klimawandel sollen daher auch als Chance begriffen werden. Als zentral für die zukünftige Entwicklung werden die technischen Möglichkeiten und die voranschreitende Digitalisierung gesehen (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a).

Die drei Leitziele der Wiener Smart City Strategie sind Lebensqualität, Ressourcenschonung und Innovation. Als Zielbereiche gelten die Kategorien: Energieversorgung; Mobilität und Verkehr; Gebäude; Wirtschaft und Arbeit; Zero Waste und Kreislaufwirtschaft; Anpassung an den Klimawandel; Stadtökologie, Umwelt und Wasser; Gesundheit und Soziale Inklusion; Bildung, Wissenschaft und Forschung; Digitalisierung; Beteiligung, Engagement und Kultur (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a). Als Herausforderungen für die Steigerung der Lebensqualität der Bevölkerung wird dabei einerseits das Bevölkerungswachstum gesehen, da Wien bis voraussichtlich 2030 zwei Millionen Einwohner zählen soll, und andererseits die Zunahme von Wetterextremen, wie Hitzewellen, in der Stadt. Damit verbunden wird betont, dass die Klimakrise auch eine soziale und ökonomische Krise darstellt:

„Unter den Folgen der Überhitzung leiden besonders Kinder und ältere Menschen, Personen mit geringem Einkommen oder wenigen sozialen Kontakten. Gleichzeitig nehmen in den Städten Energiearmut und Wohnungsnot zu. Städte müssen daher in die Lage versetzt werden, im Sinne des Gemeinwohls die notwendigen Investitionen in eine ökologische und gerechte Stadt zu tätigen.“ (Magistrat der Stadt Wien 2022a, 17)

Im Zentrum sollen die Bedürfnisse der Wiener Bevölkerung stehen und der Anspruch, dass alle auf dem Weg mitgenommen werden und von den Entwicklungen profitieren, sowie auch daran beteiligt sein können. Alle Bevölkerungsgruppen, aber insbesondere vulnerable Gruppen, sollen dabei unterstützt werden, mit den Folgen der Erwärmung

umzugehen und vor gesundheitlichen Auswirkungen geschützt sein. Außerdem sollen auch alle in Wien lebenden Menschen die Möglichkeit haben, sich einbringen zu können: „unabhängig von ihrem Einkommen oder sozialen Status, von Alter, Geschlecht oder Herkunft.“ (Magistrat der Stadt Wien 2022a, 114) Die Digitalisierung solle Transparenz und aktive Teilhabe fördern und mehr Beteiligungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten schaffen. Beteiligungsangebote sollen für alle sichtbar und zugänglich sein. Beteiligung stellt ein wesentliches Ziel der Smart City Strategie dar und wird immer wieder betont: „Wiener Beteiligungskultur wird zum Kernelement der aktiven demokratischen Teilhabe.“ (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a, 116) Der Fokus der Beteiligung soll dabei auf lokalen Experimentierräumen auf Stadtteilebene liegen, um lokale AkteurInnen zu vernetzen. Beteiligung und Teilhabe sollen zunehmen und die Standards sollen mit der Bevölkerung weiterentwickelt werden. Die Stadt soll sich bei der Weiterentwicklung der Beteiligungsangebote auch nach den spezifischen Bedürfnissen und Potentialen sozialer Gruppen orientieren. Angelehnt an die Smart Klima City Rahmenstrategie, wurden die umzusetzenden Maßnahmen für die Erreichung dieser Ziele im Wiener Klimafahrplan festgeschrieben.

4.2.2. Der Wiener Klimafahrplan

Der Wiener Klimafahrplan (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022b) wurde im Februar 2022 vom Wiener Gemeinderat beschlossen und im März 2023 veröffentlicht. Er soll die Ziele, die in der Smart City Strategie definiert werden, aufgreifen und die Maßnahmen darlegen, die ergriffen werden müssen, um diese Ziele zu erreichen. Der Klimafahrplan soll die wesentlichen Maßnahmen zur Erreichung von Klimaneutralität und Klimaresilienz¹³ in Wien aufzeigen. Ein wesentlicher Maßnahmenstrang ist die Reduktion von Treibhausgasen, mit Fokus auf die Bereiche Mobilität, Gebäude und Energie. Abseits von Emissionsreduktion wird jedoch auch auf Klimawandelanpassungsmaßnahmen hingewiesen, da der Klimawandel bereits heute wesentliche Auswirkungen auf Mensch und Umwelt habe und steigende Temperaturen und Extremwetterereignisse sich auf die Gesundheit der Bevölkerung, deren Lebensqualität und auf die Wirtschaft auswirken.

¹³ Auf die Bedeutung von Klimaresilienz für die Stadt wird in den Dokumenten nicht näher eingegangen.

Die im Klimafahrplan definierten groben Umsetzungsstrategien in Bezug auf Klimaschutz und Klimaanpassung sollen zur Erreichung von Wiens Klimazielen beitragen. Detaillierte Maßnahmen oder Instrumente werden nicht festgelegt¹⁴. Er soll vor allem eine Orientierung für ein fachübergreifendes Arbeiten in der Stadt hinsichtlich Klimaschutz und Klimaanpassung bieten.

Betont wird, dass der Temperaturanstieg ein Hauptproblem für Wien darstellt und dass zudem Hitzewellen immer länger werden. Wie auch in der Smart Klima City Rahmenstrategie wird auch im Klimafahrplan betont, dass Bevölkerungsgruppen unterschiedlich von den Auswirkungen der Hitzewellen betroffen sind und dass vor allem chronisch kranke Personen, ältere Menschen und Kinder, Menschen mit wenigen sozialen Kontakten und Personen mit geringem Einkommen besonders unter hohen Temperaturen leiden. „Kühlung und Klimatisierung werden dementsprechend zunehmend zur sozialen Frage.“ (Magistrat der Stadt Wien 2022b, 18) Der soziale Aspekt der Wiener Klimapolitik wird auch im Klimafahrplan deutlich hervorgehoben und immer wieder wiederholt:

„Streben nach sozialer Gerechtigkeit, der Vorsorge für die künftigen Generationen, Inklusion und klaren quantifizierten Emissionsreduktionspfaden, das ist der Wiener Weg in der Klimapolitik. Wer viel will, muss sich auch aus der Komfortzone rauswagen, herkömmliche Paradigmen hinterfragen und die Partizipation vieler ermöglichen.“ (Magistrat der Stadt Wien 2022b, 20)

Soziale Gerechtigkeit wird als ein wesentliches Ziel formuliert und wird mit einem ‚guten Leben für alle‘ gleichgesetzt. Auch die Begriffe der Generationengerechtigkeit und Inklusion sind im Dokument zentral. Dementsprechend soll allen eine hohe Lebensqualität zukommen. Damit verbunden wird betont, dass sich die Wiener Bevölkerung durch eine große Diversität auszeichnet und Bedürfnisse dementsprechend vielfältig sind. Es wird auch darauf hingewiesen, dass Menschen in unterschiedlichem Ausmaß zum Klimawandel beitragen und etwa Menschen mit höherem Einkommen einen höheren

¹⁴ Zusätzlich wurde das Wiener Klimabudget eingeführt, mit dem jedes Jahr über die Finanzierung von konkreten Maßnahmen entschieden werden soll. Gemeinsam mit Smart Klima City Rahmenstrategie und Klimafahrplan bilden die drei Dokumente das ‚Wiener Klimapaket‘. Aktuell ist auch ein Wiener Klimaschutzgesetz in Ausarbeitung (vgl. Stadt Wien o.J.a).

Energie- und Ressourcenverbrauch vorweisen. Auch die unterschiedlichen Möglichkeiten der Bevölkerung, sich vor den Klimawandelfolgen zu schützen wird angesprochen. Klimapolitik gehe Hand in Hand mit sozialer Gerechtigkeit und solle die Lebenssituation der Menschen verbessern. Gleichwohl sollen soziale Maßnahmen auch den Aspekten der Klimarelevanz und der Nachhaltigkeit gerecht werden. Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen sollen so gestaltet werden, dass sie „den sozialen Ausgleich befördern bzw. soziale Ungleichheit verringern.“ (Magistrat der Stadt Wien 2022b, 28) Die individuellen Ausgangslagen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen sollen berücksichtigt werden, und etwa durch Risiko- und Vulnerabilitätsanalysen ermittelt werden (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022b, 110).

Bereits der Untertitel „Unser Weg zur klimagerechten Stadt“ zeigt das übergeordnete Ziel der Klimagerechtigkeit der Stadt Wien auf. Klimagerechtigkeit wird mit dem Ziel der Klimaneutralität und Klimaresilienz verbunden: „Eine klimaneutrale und klimaresiliente Welt muss nach Wiener Verständnis daher auch eine soziale und generationengerechte Welt sein. Klimapolitik verfolgt daher das Ziel der Klimagerechtigkeit.“ (Magistrat der Stadt Wien 2022b, 24)

Wiens Politik solle Klimaschutz und -anpassung so gestalten, dass jene unterstützt werden, die in ihren Möglichkeiten dem Klimawandel zu begegnen eingeschränkt sind. Werde der Klimawandel nicht gebremst, werden soziale Ungleichheiten verstärkt. Klimapolitik solle niemanden zurücklassen. Soziale Klimapolitik gebe auch jedem Menschen die Möglichkeit, sich einzubringen. Es wird deutlich gemacht, dass Partizipation wesentlich ist, um alle Bevölkerungsgruppen auf dem Weg mitzunehmen und die Lebensqualität aufrechtzuerhalten. Das Wissen der Bevölkerung sei vor allem in Bezirken und Grätzln gefragt, insbesondere zu Klimaanpassungsmaßnahmen und Begrünungsmaßnahmen. Es solle vermehrt Wettbewerbe und partizipative Formate zur Umgestaltung des öffentlichen Raumes geben, um die Bevölkerung aktiv einzubinden¹⁵.

Als wichtiges Instrument der Wiener Klimapolitik wird auch der Wiener Klimarat genannt, der als Beratungsgremium für die Wiener Regierung eingerichtet wurde (vgl.

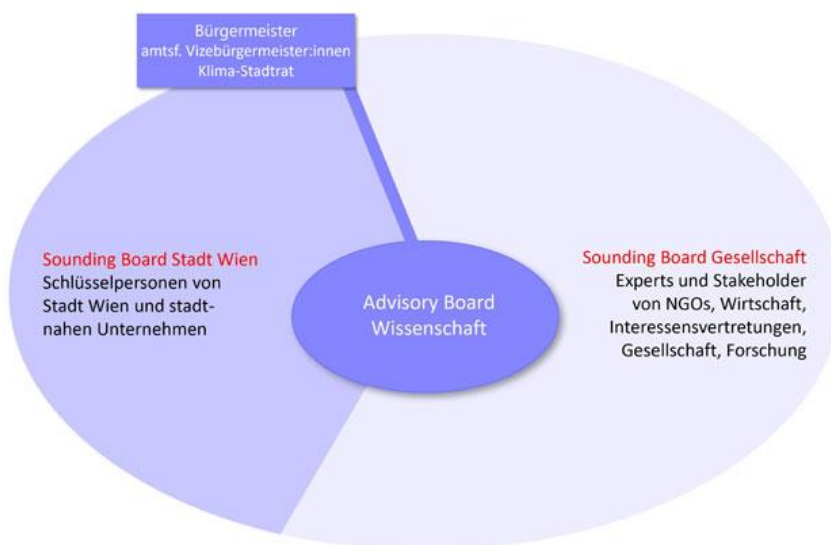
¹⁵ Ein Teil davon sollen auch die Wiener Klimateams sein, als Pilotprojekt in einigen Bezirken, bei dem die Bevölkerung dazu angehalten ist, Projektideen für Klimaschutz und Klimaanpassung einzubringen, die dann von einer BürgerInnen-Jury ausgewählt werden.

Magistrat der Stadt Wien 2022b, 140). Er soll unter dem Motto „Alle machen mit – Klima Governance unter der Beteiligung von Gesellschaft und Wissenschaft“ neben der Stadtverwaltung selbst, zur Steuerung und Governance der genannten Ziele und Umsetzungspläne beitragen (vgl. Stadt Wien o.J.a).

4.2.3. Der Wiener Klimarat

Die Wiener Klimarat ist ein Gremium, das von der Stadt Wien im Jahr 2019 eingerichtet wurde, um die Spitze der Wiener Politik in ihren klimapolitischen Vorhaben zu beraten. Der Rat soll als unabhängiger Inputgeber dienen, der die Klimapolitik Wiens reflektiert und dem Bürgermeister, dem Vizebürgermeister und dem amtsführenden Klimastadtrat, Vorschläge hinsichtlich möglicher klimapolitischer Maßnahmen unterbreitet. Der Wiener Klimarat ist in drei Gremien unterteilt, die unterschiedlich zusammengesetzt sind und in verschiedenen Konstellationen zusammentreten¹⁶.

Abbildung 1: Zusammensetzung Wiener Klimarat (Stadt Wien o.J.b)



Im Zentrum steht das Advisory Board Wissenschaft (ABW), das sich aus acht Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern unterschiedlicher Fachrichtungen zusammensetzt. Alle zwei Jahre wird die Hälfte der WissenschaftlerInnen durch neue Personen ersetzt. Aktuell (Stand 2023) stammen die beteiligten Personen vor allem aus den Disziplinen Recht, Mobilität, Energie, Ökonomie und Klimatologie. Seit Herbst 2022 ist

¹⁶ Eine detaillierte Auflistung der aktuellen Mitglieder findet sich im Anhang.

auch eine Klimaaktivistin im Wissenschaftsboard vertreten. Das Advisory Board Wissenschaft steht in direktem Kontakt zu Bürgermeister, Vizebürgermeister und Klimastadtrat und übergibt die in den offiziellen Klimaratssitzungen erarbeiteten Vorschläge an die Politik (vgl. Stadt Wien o.J.b).

Die Abstimmung über die Einrichtung des Klimarats hat am 26.06.2019 im Gemeindarat stattgefunden (vgl. Interview 2 ABW). Im November 2019 wurden die acht Mitglieder des Advisory Board Wissenschaft und des Sounding Board Stadt Wien in den Klimarat aufgenommen. Daraufhin fand eine erste Diskussion mit dem SBW statt, in der über die Zusammensetzung des Sounding Boards Gesellschaft diskutiert wurde. Die Mitglieder des SBG wurden Anfang 2020 festgelegt (vgl. UIV 2020). Es wurde die Anzahl der Mitglieder des SBG auf maximal 20 Personen festgesetzt. Davon sollten 17 Plätze auf VertreterInnen von festgelegten Organisationen aufgeteilt werden. Interessensverwandte Organisationen sollten sich auf VertreterInnen einigen und sich zum Beispiel im Rotationsmodus abwechseln. Zudem sollten drei BürgerInnen eingeladen werden, die dann auf Basis eines Bewerbungsverfahrens ausgewählt wurden (vgl. Interview 3 SBW).

Das Sounding Board Stadt Wien (SBW) besteht aus aktuell 13 (von maximal 15 möglichen) VertreterInnen der Stadt und stadtnahen Unternehmen. Vertreten sind darin hochrangige Personen aus der Verwaltung, VertreterInnen der Koalitionsparteien (SPÖ und NEOS), sowie eine Person der Wiener Stadtwerke. Im SBW ist auch der neu eingesetzte Bereichsleiter für Klimaangelegenheiten vertreten. Diese Position ist Teil der neu aufgestellten Klimagovernance Wiens und einer neuen organisatorischen Einheit der Verwaltung. Die Bereichsleitung hat zur Aufgabe alle Teilaufgaben zu verwalten, um die Klimaneutralität bis 2040 zu erreichen. Dem Bereichsleiter wurde dadurch Macht übertragen, Maßnahmen für den Bürgermeister, Magistratsdirektor und Klimastadtrat durchzusetzen. Ein Teil dieser Aufgaben ist auch die Koordination des Wiener Klimarats (vgl. Stadt Wien o.J., Interview 3 SBW).

Das Sounding Board Gesellschaft (SBG) setzt sich aktuell aus 19 Personen (maximal 20 möglich) zusammen. Darunter sind VertreterInnen von NGOs, Interessensvertretungen (wie der Wirtschaftskammer und Arbeiterkammer), VertreterInnen von Oppositionsparteien (GemeinderätInnen der ÖVP, FPÖ und der Grünen), zwei Personen der

Bewegung Fridays for Future, und drei Personen aus der Bevölkerung, die sich über Social Media beworben haben. Alle zwei Jahre findet im SBG, wie im ABW, ein Wechsel der Hälfte der Beteiligten statt (vgl. Stadt Wien o.J.).

Je nach Themenbereich werden zudem weitere ‚Stakeholder‘ zu Sitzungen eingeladen. Die organisatorische Rolle des Klimarats kommt dem stadtnahen Unternehmen Urban Innovation Vienna (UIV)¹⁷ zu. Diese veröffentlichen im Anschluss an die offiziellen Sitzungen ein Bulletin, sowie einen Jahresbericht, auf der Homepage der Stadt Wien (vgl. Interview 4 UIV).

Der Wiener Klimarat tritt als vollständiges Gremium zweimal jährlich jeweils im Frühjahr und im Herbst im Plenum zusammen, diese Zusammentreffen werden dann zum Beispiel als „der sechste Wiener Klimarat“¹⁸ bezeichnet. Bisher fanden sechs offizielle Zusammentreffen der drei Boards des Klimarats statt. Die offiziellen Sitzungen umfassen eineinhalb bis zwei Tage. An diesen Tagen treten die Boards in unterschiedlichen Konstellationen zusammen. Es findet ein vor- oder nachbereitendes Meeting zwischen dem ABW und dem SBW statt, die Plenumsitzung mit allen drei Boards und eine Sitzung des ABW in der die erarbeiteten Maßnahmenvorschläge an die Mitglieder der Stadtregierung übergeben werden. Ziel der Sitzungen ist es, Maßnahmen für Klimaschutz und Klimaanpassung anhand einer Agenda zu diskutieren. In der Plenumsitzung findet dazu zuerst eine Präsentation aktueller Belange statt und im Anschluss werden spezifische Fragestellungen in Kleingruppen diskutiert. Anschließend werden die Ergebnisse der Diskussion zusammengetragen.

¹⁷ Urban Innovation Vienna (UIV) ist ein Tochterunternehmen der Wien Holding, die eine Tochtergesellschaft der Stadt Wien ist. Das Unternehmen bezeichnet sich als eine In-House-Agentur und unterliegt nicht dem Vergaberecht bei Aufträgen. Es werden Arbeiten für die Stadt Wien übernommen. Die größte Abteilung ist die Energieabteilung, die sich auch mit Klimathemen beschäftigt (vgl. Interview 4 UIV).

¹⁸ Die Zusammenarbeit der Boards des Klimarats beschränkt sich jedoch nicht auf diese offiziellen Sitzungstage, sondern wird ergänzt durch weitere Formen der informellen Zusammenarbeit (siehe Kap. 5) Aus diesem Grund werden im folgenden Kapitel die veröffentlichten Meetings des Klimarats als „offizielle Sitzungen“ bezeichnet.

5. Analyse: Prozedurale Gerechtigkeit im Wiener Klimarat

5.1. Klimagerechtigkeit in der Wiener Klimastrategie

Klimagerechtigkeit wird in den zentralen Dokumenten der Stadt Wien vor allem mit dem Erhalt und dem Ausbau der Lebensqualität in Verbindung gesetzt. Der Weg zur klimagerechten Stadt wird beschrieben als Herausforderung, bei der alle WienerInnen einbezogen werden müssen, um niemanden zurückzulassen (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022b, 17). Der Weg zur Klimaneutralität wird mit der Notwendigkeit von sozialer Gerechtigkeit, Generationengerechtigkeit und Inklusion verknüpft. Allen Teilen der Bevölkerung soll ein ‚gutes Leben‘ ermöglicht werden (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022b, 24). Die Notwendigkeit von Klimagerechtigkeit wird darin begründet, dass soziale Ungleichheiten verstärkt werden können, sollten keine Klimaanpassungsmaßnahmen stattfinden und der Klimawandel nicht eingebremst werden. Der Klimawandel wird als soziale Krise beschrieben. Wirksame Klimapolitik sei deshalb wichtig, um die Lebenssituation von Menschen zu verbessern (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022b, 28).

Im Sinne von Frasers Kategorisierung von Gerechtigkeit in Verteilung, Anerkennung und Repräsentation widmet sich Wiens Gerechtigkeitsfokus hauptsächlich dem Erhalt und Ausbau von Verteilungsgerechtigkeit. Eine intakte Umwelt wird als nur eine von vielen Faktoren der Lebensqualität in Wien beschrieben. Um die Lebensqualität aller zu verbessern, sollen vielfältige soziale Maßnahmen getroffen werden. Dazu zählen: Zugang zum Arbeitsmarkt, angemessene Einkommen, soziale Absicherung, Möglichkeiten der Teilhabe und individuelle Entfaltung, Bildungsangebote, Vielfalt an Jobmöglichkeiten und Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Zugang zu öffentlichen Leistungen, leistbarer Wohnraum, Kultur- und Freizeitangebote, Sicherheit und sozialer Frieden (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a). In Bezug auf die Umweltqualität bedeute Lebensqualität, Straßenräume vielfältig nutzen zu können, auf Mobilitätsangebote zurückgreifen zu können und keine eigenes Fahrzeug zu benötigen, und umweltfreundliche und kostengünstige Heiz- und Kühlsysteme, die den Wohnkomfort verbessern (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a, 28f). Die Klimaziele Wiens sind dabei eingebettet in vielfältige soziale und technische Ziele der Stadt (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a, 7).

Neben Verteilungsmaßnahmen werden auch die Diversität der Wiener Bevölkerung, sowie die unterschiedlichen Ausgangslagen und Bedürfnisse deutlich hervorgehoben (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022b, 25). Soziale Inklusion und die Gleichstellung aller sollen Leitbilder in allen Politikfeldern darstellen (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a, 30). Betont wird die unterschiedliche Betroffenheit von den Auswirkungen der Klimakrise. Es wird darauf verwiesen, dass besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen unter den Folgen leiden und von Klimamaßnahmen profitieren. (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a, 96). Nach Frasers Dimensionen können diese Bestrebungen als Anerkennung (recognition) kategorisiert werden. Es wird anerkannt, dass der Klimawandel zwar alle Menschen betrifft, aber dennoch Bevölkerungsgruppen existieren, denen die Anpassung schwerer fällt. Dabei wird insbesondere auf den Faktor Gesundheit verwiesen. In Bezug auf Hitzewellen werden Kinder, ältere Menschen, Personen mit wenigen sozialen Kontakten und geringem Einkommen und chronisch kranke Menschen als vulnerable Bevölkerungsgruppen genannt. Es sollen spezifische Maßnahmen zum Schutz von vulnerablen Gruppen festgelegt werden (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a, 82).

In Bezug auf Frasers politischer Dimension von Gerechtigkeit (representation) wird in den Dokumenten zugesichert, dass insbesondere besonders betroffene Bevölkerungsgruppen unterstützt werden sollen und ihnen eine „aktive Beteiligung an Veränderungsprozessen“ ermöglicht werden soll. Dies wird auch als ein ‚Grundprinzip‘ der Stadt Wien bezeichnet (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a, 96). Grundlegend sollen sich alle in Wien lebenden Menschen einbringen können. Es wird anerkannt, dass verschiedene Bevölkerungsgruppen in Entscheidungsprozessen häufig unterrepräsentiert sind. Es sollen deshalb Faktoren, wie Sprach- und Bildungsbarrieren, finanzielle oder zeitliche Ressourcen (wie etwa Vereinbarkeit mit Beruf und Familie, Kinderbetreuung) in den Blick genommen werden (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a ,114). Technologien sollen zukünftig eine barrierefreie Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen ermöglichen (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a, 108). „(D)igitale Kluften“ (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a, 112) in Bezug auf Geschlecht, Alter, Herkunft oder in Bezug auf besondere Bedürfnisse sollen geschlossen werden. Alle sozialen Gruppen sollen an den Veränderungen teilhaben können (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a,114). Kindern und Jugendlichen soll zudem eine große Rolle zugeschrieben werden. Sie sollen an der Gestaltung der Zukunft der Stadt beteiligt

sein und ihre Interessen und Meinungen zum Ausdruck bringen können (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022a, 114, 31).

„Gerade im Sinne der Klimagerechtigkeit ist die Einbindung von oft unterrepräsentierten Gruppen notwendig, die Veränderungen in ihren eigenen Lebensbedingungen (z.B. höhere Miete oder Gasrechnung) nicht selbst abfedern können. Partizipation hat das große Potenzial, durch die Einbindung der Wünsche, Ideen, Kenntnisse und Kompetenzen, aber auch von Befürchtungen der Bevölkerung, eine vitale Basis und gemeinsame Vision für unsere gemeinsame Zukunft zu schaffen. Durch Lokalwissen können nicht nur bessere und effizientere Maßnahmen gefunden, sondern dabei auch verschiedene Lebenssituationen berücksichtigt werden“ (Magistrat der Stadt Wien 2022b, 32)

Durch die Einbindung der Bevölkerung und ihr lokales Wissen sollen alle Teile der Bevölkerung in die Veränderungen einbezogen werden und die Zukunft der Stadt gemeinsam gestaltet werden. Die Stadt sieht sich dabei als „Weichensteller“ und gibt die Richtung für den Wandel vor (vgl. Magistrat der Stadt Wien 2022b, 5). In Bezug auf die politische Ebene von Gerechtigkeit kann also davon gesprochen werden, dass es das Bestreben gibt, vulnerable und bisher unterrepräsentierte Gruppen einzubeziehen. Die Stadt formuliert jedoch schon Einschränkungen dahingehend, als dass zwar die Zukunft gemeinsam gestaltet werden soll, aber die Stadt die Richtung dafür vorgibt. Dies knüpft an die Feststellungen von Smigiel (2020) an, der dargelegt hat, dass sich Partizipation in Wien vor allem auf die niederschwellige Nachbarschafts- und Bezirksebene bezieht. Aus diesem Grund kann angenommen werden, dass sich Klimagerechtigkeit in Bezug auf die politische Dimension vor allem auf die Mitsprache in Bezug auf die Gestaltung von Grätzln bezieht und keine umfassende direkte Einbindung lokalen Wissens in der Gestaltung der Zukunft Wiens gemeint ist. Die Klimastrategie Wiens bezieht sich zwar in Aussagen darauf, dass Lokalwissen benötigt wird, um alle Menschen auf dem Weg mitzunehmen, in den grob formulierten Partizipationsmaßnahmen wird aber schon deutlich, dass lokales Wissen nur eingeschränkt gefragt ist und sich die Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten vor allem auf den Ausbau von digitalen Möglichkeiten bezieht.

Die Bestrebungen Wiens, die über eine reine Emissionsreduktion hinausgehen, deuten auf ein qualitatives Verständnis von Klimagerechtigkeit hin. Es wird anerkannt, dass marginalisierte oder vulnerable Bevölkerungsgruppen den Folgen des

Klimawandels verhältnismäßig stark ausgeliefert sind und in ihren Möglichkeiten der Klimaanpassung eingeschränkt sind. Auch die ungleiche Verantwortung in Bezug auf die Verursachung wird erwähnt. Wiens Verständnis von Klimagerechtigkeit ist dennoch verknüpft mit einer marktwirtschaftlichen Bearbeitung der Klimakrise, die nicht in Frage gestellt wird. Die sozialen Aspekte der Klimakrise werden mit ökologischen und ökonomischen Aspekten auf einen Rang gestellt. Innovationen und Technologien sind wesentliche Strategien, um dem Klimawandel zu begegnen, aber auch um Wien als Wirtschaftsstandort hervorzuheben. Dennoch besteht der Anspruch, Maßnahmen dahingehend auszurichten, dass alle Bevölkerungsgruppen davon profitieren können. Unklar ist, ob die Umsetzung dieses Anspruches auch tatsächlich dazu dienen kann, bestehende Ungleichheiten zu reduzieren. Es ist fraglich, ob digitale Innovationen die Beteiligung aller ermöglichen können und marginalisierte Gruppen erreichen, und ob die Einbindung der BürgerInnen auf Stadtteil-Ebene ausreichend ist, um der Bevölkerung an der Mitbestimmung ihrer Zukunft teilhaben zu lassen.

Der Wiener Klimarat geht über die Stadtteil-Ebene hinaus, und verspricht einen Einfluss auf die Entwicklung klimapolitischer Vorhaben (vgl. Stadt Wien o.J.b), weshalb im Folgenden die Gerechtigkeitsimplikationen aus den zentralen Dokumenten, in ihrer Umsetzung im Klimarat analysiert werden.

5.2. Der Wiener Klimarat – Beteiligung und Einfluss

5.2.1. Entstehung

Im Vorfeld der Interviews stellte sich die Frage, aus welchem Grund der Klimarat entstanden ist und ob der Klimarat entsprechend des Top-Down-Charakters der politischen Entscheidungsfindung von Oben eingeführt wurde, oder ob er durch Druck von Unten entstand, indem die Beteiligung von der Bevölkerung eingefordert wurde. Die Annahme war im Vorfeld, dass das Gremium durch Druck von Unten entstand, da ich es entsprechend des der Stadt Wien nachgesagten Top-Down-Charakters unwahrscheinlich fand, dass die Stadt Entscheidungsmacht an ein externes Gremium abgeben würde. Die Entstehungsgeschichte oder Ursache für die Zusammenstellung des Wiener Klimarats kann auch nach den Interviews nicht klar festgemacht werden. Es existiert einerseits die Erzählung, dass die Entstehung des Klimarats mit dem Druck der sozialen Bewegung Fridays for Future zusammenhänge, die ins Wiener Rathaus

eingedrungen sei und die Ausrufung des Klimanotstands gefordert habe. Das habe die Stadt abgelehnt und stattdessen einen Klimarat zusammengestellt (vgl. Interview 4 UIV, 5 SBG).

„Könnte man mal jetzt endlich fragen, ob die Geschichte stimmt, jedenfalls wollten sie halt damals, so wie sie halt immer sind, ultimativ verlangen, dass die Stadt Wien den Klimanotstand ausruft und in der Stadt hat man, so meine persönliche Einschätzung, völlig zurecht gesagt ‚So ein Blödsinn‘ wir machen nicht eine Notstandserklärung, sondern wir machen was konstruktives und dann ist glaub ich dem Joe Taucher, heute Clubobmann der SPÖ, damals noch nicht, eingefallen, wir machen einen Klimarat. Und dann hats geheißen, Urban Innovation, wie könnte denn so ein Klimarat ausschauen.“ (Interview 4 UIV)

Diese Entstehungsgeschichte konnte in keinem Interview bestätigt werden, sie wurde jedoch einigen so weitererzählt. Da Fridays for Future jedoch als einzige soziale Bewegung im Klimarat vertreten ist und unter den Teilnehmenden auch als einziger Akteur zwei VertreterInnen im Klimarat vorzuweisen hat, wird davon ausgegangen, dass die Bewegung schon eine Rolle gespielt hat (vgl. Interview 1 ABW). Einige interviewte Mitglieder gehen jedoch davon aus, dass es schon seit längerem Bestrebungen seitens der Stadt gegeben habe, einen Klimarat zusammenzustellen und die Entstehung auf mehrere Beweggründe zurückzuführen sei (vgl. Interview 2 ABW). Einer dieser Beweggründe sei, dass die ‚Awareness‘ der Bevölkerung, insbesondere der jüngeren Generation, zum Thema Klima in den letzten Jahren stark gestiegen sei. Deshalb sollen Fridays for Future, aber auch andere NGOs dazu beigetragen haben, dass der Klimarat existiere (vgl. Interview 3 SBW). Grundlegend legen diese Aussagen nahe, dass ein Druck von unten durch soziale Bewegungen, insbesondere durch Fridays for Future zur Entstehung des Wiener Klimarats beigetragen haben.

5.2.2. Zusammensetzung

Die Idee der Gestaltung in die drei Boards wird dem Unternehmen Urban Innovation Vienna (UIV) zugeschrieben. Auch Namen von TeilnehmerInnen wurden von UIV vorgeschlagen. Diese vorgeschlagenen TeilnehmerInnen sollen auch zum großen Teil eingeladen worden sein. Die finale Entscheidung über die Einladung wurde aber von der Stadt getroffen. Es sollen nicht alle Namen, die vorgeschlagen wurden, dann auch

eingeladen worden sein (vgl. Interview 4 UIV). UIV kann also eine große Rolle im Klimarat zugeschrieben werden. Obwohl das Unternehmen als Organisator auftritt zeigte sich im Interview mit dem/der VertreterIn des Unternehmens, dass die Aufgaben über die Organisation der Sitzungssäle, der Verpflegung etc. hinausgeht und sich einerseits auf die Zusammensetzung und andererseits auch auf Inhaltliches ausweitet (näheres dazu siehe Kap. 5.2.3). Die Besetzung des SBG wurde auch von ABW und SBW diskutiert (vgl. UIV 2020).

Die Besetzung der offiziellen Mitglieder des Klimarats ist für die Öffentlichkeit, aber auch für die befragten Mitglieder, nicht nachvollziehbar. Die TeilnehmerInnen werden, Top-Down von der Stadt bestimmt und erhalten eine Einladung, für einen Zeitraum von zwei Jahren am Klimarat teilzunehmen. Nur für die Plätze der drei BürgerInnen erfolgt die Initiative durch die BürgerInnen selbst. Abseits der offiziellen Mitglieder des Klimarats, die öffentlich auf der Website der Stadt Wien eingesehen werden können, sind noch weitere Akteure für den Klimarat aktiv, zu denen keine Informationen öffentlich zugänglich sind und keine detaillierten Informationen verfügbar sind, die ihre genaue Rolle im Klimarat ausweisen. Dazu zählen etwa auch die weiteren ‚Stakeholder‘ die von Seiten der Stadt zu Klimaratssitzungen eingeladen werden, um ausgewählte Themen mitzudiskutieren (vgl. Interview 4 UIV).

Die Besetzung der drei Plätze für BürgerInnen fand im Rahmen eines Online-Bewerbungsverfahrens statt. Das wurde über die Social Media Kanäle der Stadt Wien und der Smart City Agency veröffentlicht, wo sich BürgerInnen unter Angabe ihres Namens, Geburtsdatums und ihre E-Mail-Adresse bewerben konnten. Es mussten zwei Fragen beantwortet werden: Einerseits warum man sich für den Wiener Klimarat bewirbt und andererseits was die allerwichtigste klimapolitische Maßnahmen sei, die Wien setzen sollte. Die Bewerbungen wurden dann anhand des Alters der BewerberInnen gruppiert (unter 25; 26 bis 65; über 65). Anhand der drei Gruppen wurden jeweils zehn Bewerbungen per Zufallsprinzip gezogen, von denen dann durch eine Jury aus Mitgliedern des Klimarats und der Stadtverwaltung die drei TeilnehmerInnen ausgewählt wurden (vgl. Interview 3 SBW). Die Auswahl der beteiligten BürgerInnen ist also einerseits mit einem Voraussetzen von bestehendem klimapolitischem Wissen verbunden und andererseits auch mit einer gewissen Willkürlichkeit, da die zehn Bewerbungen jeder Altersgruppe per Zufallsprinzip ermittelt

werden. Zudem fand der Bewerbungsprozess nur online statt, was BürgerInnen ohne Internetzugang bzw. ohne Zugang zu Social Media Plattformen grundlegend von der Möglichkeit der Beteiligung ausschließt. Ein weiterer ausgrenzender Faktor ist dabei auch die Sprache, da die Social Media Plattformen der Stadt Wien in deutscher Sprache zugänglich sind. Der Auswahlprozess der BürgerInnen war kaum einem/einer InterviewpartnerIn bekannt. Selbst von der Stadt musste dahingehend recherchiert werden.

Die Einteilung der BewerberInnen in Altersgruppen legt nahe, dass anhand des Alters eine gewisse Abbildung der Gesellschaft erreicht werden sollte. Dennoch ist anhand der Festlegung der weiteren Mitglieder des Klimarats bereits ersichtlich, dass die Auswahl sehr selektiv getroffen wurde und keine Abbildung der Breite der Gesellschaft angestrebt wurde. Es sind beispielsweise 26 Männer und 13 Frauen im Klimarat beteiligt. Mit der Betitelung als ‚Sounding Board Gesellschaft‘ entsteht der Eindruck, dass die Bevölkerung im Klimarat eine wesentliche Rolle spielt. Auch in Interviews wird deutlich, dass die Zusammensetzung des Klimarats in die drei Boards schon mit dem Hintergedanken verbunden ist, eine Vielfalt an Stimmen und Meinungen zu klimapolitischen Maßnahmen einzuholen. Der Bürgermeister hole sich mittels des Klimarats Rat aus verschiedenen Gesellschaftsgruppen (vgl. Interview 3 SBW).

„Weil der Klimarat ist ja ganz bewusst so aufgestellt, dass die Breite der Gesellschaft da auch irgendwie abgebildet werden soll und dass man sozusagen dann der Politik ja durchaus auch kommuniziert was bei bestimmten Themen von unterschiedlichen Stakeholdern, von unterschiedlichen Teilen der Gesellschaft so gedacht und gesagt worden ist, ja?“ (Interview 4 UIV)

Obwohl also der Wiener Klimarat als ExpertInnenrat konzipiert ist, soll er dennoch eine Vielfalt von Meinungen widerspiegeln, die die Aufgabe haben, die Klimapolitik von ‚außen‘ möglichst ‚unabhängig‘ zu betrachten (vgl. Interview 3 SBW). Basierend auf der Zusammensetzung der vertretenen ExpertInnen kann man jedoch sagen, dass der Wiener Klimarat nicht dazu konzipiert wurde, die Diversität an Meinungen in der Bevölkerung zu Klimawandel und Klimaschutz abzubilden, sondern um ein kompromissfähiges Gremium zusammenzustellen. Im Zentrum des Beteiligungsprozesses steht die Konsensfindung:

„Ich habe das Gefühl, dass der Beirat eher darauf abzielt, dass man vielleicht nicht die Organisationen oder Personen reinholt, die eigentlich an Klimaschutz gar kein Interesse haben und eher blockieren, sondern dass man eher sich was holt von Organisationen, Institutionen die prinzipiell ein Interesse haben am Klimaschutz. Also man sieht schon, dass einige Organisationen oder Institutionen in dem Beirat einfach nicht drinnen sind, die real große politische Macht haben natürlich.“ (Interview 6 SBG)

Entsprechend wurde der Klimarat so zusammengestellt, dass dieser vor allem aus VertreterInnen von Meinungen und Positionen besteht, die zu kompromissfähigen Lösungen fähig sind. Der Klimarat zielt demnach eher auf eine Effektivität in der Entscheidungsfindung ab und nicht darauf, die Diversität an Meinungen in der Bevölkerung aufzugreifen und zu diskutieren. Obwohl die drei Boards in sich unterschiedlich zusammengesetzt sind, steht allgemein die Kompromissfindung im Vordergrund. Das ABW kann als das homogenste Gremium des Klimarats gesehen werden. Das Board tritt auch nach außen hin geschlossen auf und spricht sich in Vorbereitungssitzungen über die gewünschten Ziele ab. Das SBG ist dahingegen heterogener zusammengesetzt. Die Mitglieder haben weniger Kontakt untereinander und gehen ohne vorherige Besprechung mit anderen in die Diskussion. Das SBG ist im Vergleich zum ABW eher dahingehend ausgelegt, dass unterschiedliche Meinungen aufeinandertreffen. Dennoch sollen aus den Sitzungen, in denen das SBG anwesend ist, gemeinsame Maßnahmenvorschläge hervorgehen. Es besteht trotz unterschiedlicher Meinungen ein grundsätzlicher Konsens über die übergeordneten Ziele:

„Ja ist gibt natürlich Themen mit unterschiedlichen Auffassungen auch, also ich habe das Gefühl, dass schon das Ziel gut verankert ist, dass man das machen will. Die Wege dahin sind durchaus ein bisschen unterschiedlich. Wir zum Beispiel von der Zivilgesellschaft würden natürlich sagen, mehr in Richtung Energieeffizienz weniger Energieverbrauch gehen, wir würden stärker priorisieren, dass Gebäude gescheit saniert werden. Andere würden vielleicht sagen, naja, wir können ja mehr Fernwärme oder mehr Energie produzieren, dann braucht man nicht so gut sanieren.“ (Interview 6 SBG)

Obwohl es also unterschiedliche Herangehensweisen an Probleme gibt, herrscht Konsens darüber, welche Maßnahmen getroffen werden sollen. Eine umfassende Diversität an Meinungen, in der auch kritische Meinungen vertreten sind, ist im Klimarat also nicht vorgesehen, da es die gewünschte Effektivität beeinträchtigen würde. Wie

sich in Kap. 5.2.4 zeigt, zielt auch die Vorbereitung der Agenda durch die Stadt darauf ab, möglichst gezielt auf bestimmte Themen hinzuarbeiten. Die starke Selektivität der beteiligten Personen, die in der Analyse des Klimarats erkennbar wird, hat zum Ziel, möglichst effektiv auf bestimmte klimapolitische Maßnahmen hinzuarbeiten und nicht, um Grundsatzfragen zu diskutieren und eine Diversität an unabhängigen Meinungen zur Klimapolitik der Stadt abzugeben.

5.2.3. Ressourcen: Wissen und Zeit

Ein weiterer Faktor, der für die Homogenität des Klimarats spricht, ist die Tatsache, dass die beteiligten Personen ein entsprechendes Wissen vorweisen müssen, um sich umfassend beteiligen zu können. Die Fragestellungen, die im Plenum auf den Thementischen diskutiert werden, zeichnen sich dadurch aus, dass sie sehr spezifisch und komplex sind und Hintergrundwissen benötigen, weshalb die Mitglieder des Klimarats aussuchen, an welchen Thementischen sie sich beteiligen möchten (vgl. Interview 5 SBG). In den Plenumssitzungen ist es den Mitgliedern daher nicht möglich, zu allen Themen mitzudiskutieren. Das bedeutet vor allem für die Mitglieder des SBG eine entscheidende Einschränkung, die nur in den Plenumssitzungen vertreten sind. Die Gestaltung der Plenumssitzung schränkt daher die Beteiligung dahingehend ein, dass die Mitglieder des Klimarats sich nur zu bestimmten Themen beteiligen können. Zudem ist eine intensive Vorbereitung auf die Sitzungen notwendig.

In den Interviews wurde deutlich, dass deshalb auch zeitliche Ressourcen für die intensive Beteiligung im Klimarat eine wesentliche Rolle spielen. Da sich die Mitglieder des Klimarats ehrenamtlich beteiligen, wird eingewendet, dass der Zeitaufwand, bereits für die zwei offiziellen Sitzungstage, sehr hoch ist und viel Vorbereitung erforderlich ist. In einem Interview wird der Zeitaufwand für das SBG auf etwa 40 Stunden pro Termin geschätzt. Darin enthalten ist das Einarbeiten in Themen, das Vorbereiten von Statements, die Zeit, die in der Plenumssitzung aufgewendet wird, das Lesen des Protokolls und die Weitergabe der Informationen an die zivilgesellschaftliche Organisation/Bewegung (vgl. Interview 5 SBG). Eine finanzielle Vergütung erhalten die Mitglieder des SBG allenfalls durch ihre entsendende Organisation:

„Ich finde es schon immer sinnvoll, die Einbindung, die fordern wir auch immer ein, wir sind da beim Beirat auch immer gern dabei. Nur muss man immer bedenken, dass es in der Zivilgesellschaft immer ganz wenig zeitliche Kapazitäten gibt. Das heißt, wenn wir sehr viel zu Beiräten eingeladen werden, dann ist das für uns ein riesen Zeit-Thema und deswegen finde ich müsste man mehr Einbindung der Zivilgesellschaft auch diskutieren mit - Gibt's da vielleicht auch mal eine finanzielle Vergütung dafür, dass man da Zeit aufwendet. Wir sind zum Beispiel rein Spenden-finanziert, oder fast nur Spenden-finanziert, das heißt das müssen unsere Spender/Spende-rinnen da bezahlen, dass ich da Stunden habe, die ich halt dann in einem Wiener Klimaschutz-beirat verwenden kann und das macht's dann für uns ein bisschen ein zweischneidiges Schwert, weil einerseits machen wir das gerne und wollen uns einbringen und wollen da auch die Zeit nutzen, die Chancen nutzen. Andererseits, ja, ist es dann immer die Frage auch wie viel geht dann eigentlich und geht sich aus.“ (Interview 6 SBG)

Die zeitlichen Ressourcen haben also auch eine Auswirkung auf finanzielle Ressourcen. In vielen Fällen wird abgewogen, wieviel Zeitaufwand sich rechnet. Diese Meinung teilen auch Mitglieder des ABW, die noch umfassender in klimapolitische Maßnahmen involviert sind, als das SBG:

„Aber es ist ein bisschen das Problem, weil wir, vor allem die Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen, wir sind ja nicht angestellt bei der Stadt und jetzt ist es immer so dieses Abwägen, wieviel Zeit ist adäquat zu investieren und was wird dann zu viel eigentlich an Aufwand. Und wie will man mit dem umgehen oder wie soll das organisiert sein.“ (Interview 2 ABW)

Grundlegend wird also problematisiert, dass die Teilnahme am Klimarat mit einem großen Zeitaufwand verbunden ist, der von der Stadt nicht finanziell vergütet wird. Das schränke auch eine mögliche umfassendere Einbindung von VertreterInnen der Zivilgesellschaft ein (vgl. Interview 6 SBG). Zusätzlich ist die Beteiligung an klimapolitisches Wissen geknüpft. Selbst für bestehende Mitglieder ist es teilweise schwierig, Themen folgen zu können, weil sich diese durch eine hohe Komplexität auszeichnen (vgl. Interview 5 SBG).

5.2.4. Prozessgestaltung

Die Prozessgestaltung des Klimarats unterscheidet sich je nach Gremium und weist auf eine Hierarchisierung hin, die die Möglichkeiten der Mitglieder sich zu beteiligen einschränkt. Das ABW soll den Kern des Klimarats darstellen, da das Gremium in direktem Kontakt zur Bürgermeisterebene steht und die im Plenum erarbeiteten

Vorschläge in einer Sitzung übergibt. Es bestehen für das ABW aber auch abseits der offiziellen Sitzungen des Klimarats weitere Kommunikationsmöglichkeiten mit der Stadtregierung und -verwaltung, etwa mit der 2022 neu geschaffenen Klimabereichsleitung. Das ExpertInnenwissen des ABW wird auch abseits der offiziellen Sitzungen des Klimarats von der Stadt hinzugezogen.

„Während eines Großteils des Jahres gab es zwischen den Sitzungen – entweder auf Initiative des ABW oder der Stadt – Austausch zu einer Vielzahl an Themen“ (UIV 2021c, 4)

Die besondere Bedeutung des ABW zeigt sich bereits im Vorfeld des ersten Wiener Klimarats, da das ABW neben dem SBW schon in die Entscheidung über die Zusammensetzung des SBG einbezogen gewesen sein soll. Obwohl der erste offizielle Klimarat aufgrund von Covid abgesagt wurde, wurde zwischen dem ABW und der Stadt inhaltlich weitergearbeitet. Das SBG wurde dazu nicht involviert. Das ABW wurde zudem umfassend in die Überarbeitung der Smart Klima City Rahmenstrategie und in die Erstellung des Klimafahrplans eingebunden:

„Da waren wir eigentlich sehr eng eingebunden, weil das ist erstellt worden von der Verwaltung in der Stadt mit dem Urban Innovation Vienna zusammen und wir haben dann Review gemacht oder Feedback gegeben zum Text. Mit den AutorInnen und Autoren dann über die einzelnen Kapitel gesprochen und das also wirklich intensiv diskutiert und mitgearbeitet in dem Sinn. Aber jetzt nicht so, dass wir ganze Kapitel geschrieben hätten, sondern eben als Feedback und als Review.“ (Interview 2 ABW)

Dazu gab es auch ein Meeting zwischen den ABW-Chairs und der Spitze der Stadtregierung (Bürgermeister Michael Ludwig und Vizebürgermeisterin Birgit Hebein) im Juni 2020, in dem über die CO₂ Reduktionziele in der Smart City Rahmenstrategie gesprochen wurde (vgl. UIV 2021c).

In den Interviews wurde deutlich, dass sich die Zusammenarbeit des ABW mit der Stadt, insbesondere mit der Klimabereichsleitung nicht auf die Tätigkeiten im Rahmen der offiziellen Sitzungen des Wiener Klimarats beschränkt und auf eine weitreichende Zusammenarbeit in vielen klimarelevanten Aspekten ausgerichtet ist (vgl. Interview 2 ABW, 3 SBW). Das ABW ist häufig dazu eingeladen, Feedback zu klimarelevanten Prozessen der Stadt einzubringen und hat immer wieder die Möglichkeit, eine

Stellungnahme zu Gesetzesentwürfen abzugeben. Des weiteren gibt es zwischen den offiziellen Sitzungen Meetings der Chairs des ABW mit der Klimabereichsleitung, sowie Treffen mit der Stadt Wien in denen Projekte der Stadt vorgestellt werden (vgl. Interview 1 ABW).

In den offiziellen zwei Sitzungstagen übernahm das ABW neben dem SBW bis zum Herbst 2021 eine wesentliche Rolle in der Prozessgestaltung ein, da vor der Plenumssitzung aller drei Boards vorbereitende Sitzungen zwischen dem ABW und dem SBW, oder mit den magistratischen BetreuerInnen des Klimarats, stattfanden, in denen erste inhaltliche oder organisatorische Fragen über die weitere Zusammenarbeit diskutiert wurden, bevor die Diskussion im Plenum stattfand.¹⁹ Die Sitzungsreihenfolge wurde mit dem vierten Wiener Klimarat verändert, wonach seither zuerst die Plenumssitzung mit allen drei Boards stattfindet und darauffolgend das ABW mit dem SBW zusammentrifft. Das ABW trifft weiterhin inoffiziell vor der Plenumssitzung zusammen, um sich gemeinsam vorzubereiten. Die Änderung der Sitzungsreihenfolge sollte dem SBG, laut Klimarats-Bulletin (vgl. UIV 2022a, 2022b) mehr Beteiligung in der Prozessgestaltung ermöglichen und die Mitglieder aus dem SBG schon früher in inhaltliche Fragen und die Prozessgestaltung involvieren. Wie das folgende Zitat zeigt, wurde die Änderung jedoch hauptsächlich deshalb eingeführt, weil eine ausführliche Beschäftigung mit den jeweiligen Forschungsgebieten der WissenschaftlerInnen nicht in den vorgesehen Rahmen des Klimarats passte:

„Vorher wars so, dass das Advisory Board mit dem Stadtboard gemeinsam begonnen hat und dann auch nochmal die WissenschaftlerInnen ihre Themen da hochgespielt aus dem nichts zum Teil heraus, ja? Also aus sich selbst heraus und das war dann spätestens nach zwei drei Mal aus meiner Sicht alles ein bisschen eng. Und ganz weit weg von dem, was die Stadt eigentlich braucht. [...] Das funktioniert einfach besser, dass die Stadt diese vier bis fünf Themen vorgibt, die auf Thementischen sind, weil die Stadt diese Themen im Moment gerade braucht, ja, oder einen Input dazu oder ja, was heißt, ein Feedback zu diesen Themen braucht und wenn man schon das Feedback zu diesen Themen braucht, dann gleich von allen und nicht nur von den acht. (Interview 4 UIV)

Die Veränderung führte vorrangig dazu, dass den Anforderungen der Stadt an den Klimarat nachgekommen werden konnte, indem die Stadt ohne tiefergehende

¹⁹ Details zur Abfolge der offiziellen Meetings finden sich im Anhang.

Diskussion mit dem ABW die wesentlichen Themen vorgeben konnte. Dem ABW wurde ersatzweise ermöglicht, im Rahmen der nachbereitenden Sitzung, neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu präsentieren. Diese Sitzung ist jedoch hauptsächlich darauf ausgelegt, die Ergebnisse aus der Plenumsitzung zu ‚verdichten‘.

„Weil als nächstes geht man ja dann schon zum Bürgermeister, und da sollte man vorher einmal reflektiert haben ob diese Empfehlungen des Vortags auch wirklich jetzt gescheit sind oder nur einer gewissen Gruppendynamik entsprungen sind oder vielleicht in einer gewissen Gruppendynamik von so einem Thementisch könnten zum Beispiel auch Empfehlungen formuliert werden, wo einer von der Stadt dann sagt, einer von der Magistratsdirektion sagt, entschuldige, das haben wir eh schon gemacht. Kommt laufend vor, dass irgendwelche Empfehlungen ausgesprochen werden, die die Stadt schon längst umgesetzt hat“ (Interview 4 UIV)

Das ABW und SBW haben also die Möglichkeit, die Maßnahmenvorschläge, die gemeinsam mit dem Gesellschaftsboard erarbeitet wurden, im Rahmen dieser nachbereitenden Sitzung zu überarbeiten und zu filtern. Ein Feedback für das SBG ist nicht vorgesehen. Die Mitglieder des SBG können also nicht sicher sein, dass ihre Vorschläge ungefiltert beim Bürgermeister ankommen.

Im Vergleich zum ABW und SBW kommt dem SBG also eine untergeordnete Rolle zu. Das SBG ist grundsätzlich nur wenig in die Prozessgestaltung des Klimarats involviert. Die Rolle des SBG umfasst hauptsächlich die Diskussion von Fragestellungen an Thementischen im Rahmen der Plenumsitzung. Zusätzlich ist es den Mitgliedern des SBG möglich, im Rahmen der Plenumsitzung Präsentationen zu bestimmten Themen zu halten. Die Abänderung der Sitzungsreihenfolge zugunsten von mehr Beteiligung, hatte keine wesentliche Änderung für das SBG zur Folge. Die Änderung führte nur dazu, dass das ABW und SBG in Bezug auf die Prozessgestaltung gleichgestellt wurden und eine Diskussion der Themen im Vorfeld der Plenumsitzung für das ABW nicht mehr möglich war.

Abseits der Plenumsitzung besteht zwischen dem SBG und der Stadt kein intensiver Austausch. Es besteht die Möglichkeit Informationen über den Stand von Vorhaben der Stadt einzuholen (vgl. Interview 6 SBG), es ist jedoch nicht vorgesehen, das SBG in weitere Aktivitäten der Stadt einzubeziehen, im Vergleich zum ABW.

Eine zentrale Rolle im Klimarat kommt auch dem SBW zu, obwohl diese Rolle auf den ersten Blick weniger offenkundig ist, als die Rolle der anderen Boards. Grundsätzlich lässt sich die Frage stellen, warum VertreterInnen der Stadt in das ‚unabhängige‘ ExpertInnengremium inkludiert sind. In der Analyse wird schnell deutlich, dass das SBW eine wesentliche Rolle in der Prozessgestaltung einnimmt und dazu beiträgt, dass die Arbeit im Klimarat auf die Bedürfnisse der Stadt ausgerichtet ist. Das SBW arbeitet eng mit dem ABW zusammen und bringt in den gemeinsamen Sitzungen die Sichtweise der Stadt ein. In den Klimaratsbulletins wird vor allem auf die Rolle des SBW an der Seite des ABW verwiesen, beispielsweise in den Vor- oder Nachbereitungsmeetings der Plenumssitzungen. Die Rolle des SBW kann dabei vor allem in der Diskussion der Vorschläge im Sinne der Vorhaben und Erfahrungen der Stadt gesehen werden. Das Gremium übermittelt beispielsweise Updates zu Ausarbeitungen der Stadt und tauscht sich mit dem ABW über inhaltliche und prozessrelevante Aspekte der Zusammenarbeit im Klimarat aus. Zusätzlich ist das SBW in den Plenumssitzungen vertreten. TeilnehmerInnen des SBW sind auch wichtige Kontakte für die Mitglieder der weiteren Boards, um Informationen über den aktuellen Stand von Plänen zu bekommen, wie etwa der Klimabereichsleiter (vgl. Interview 6 SBG). Durch die hochrangige Besetzung des SBW mit VertreterInnen der Verwaltung, aber auch der Regierungsparteien bietet das SBW den anderen Gremien die Möglichkeit über die Vorhaben der Stadt informiert zu sein und so effizient auf die Bedürfnisse der Stadt hinzuarbeiten.

Der Klimarat soll ein Blick „von außen“ (Interview 3 SBW) auf klimapolitische Maßnahmen sein, dennoch wird der Blick stark eingeschränkt auf Themen, die der Stadt wichtig sind und die umgesetzt werden sollen. Obwohl das ABW als Kern des Klimarats bezeichnet wird und das SBW dem SBG gleichgestellt sein soll (siehe Abb. 1), würde ich dem SBW eine weitaus größere Rolle zusprechen. Das SBW ist Teil der Verwaltung und Politik und hat somit den direkten Zugang zur Stadtverwaltung und damit den größten Zugang zu Informationen. Die Klimabereichsleitung ist zudem verantwortlich für den Klimarat und hat die wesentliche Macht darüber zu entscheiden, wer im Klimarat vertreten ist und welche Themen besprochen werden.

In Bezug auf die Agenda für die Plenumssitzungen besteht dennoch die Möglichkeit für alle Boards Themen einzubringen. Grundsätzlich obliegt die Gestaltung der Agenda der Stadt. Als AnsprechpartnerInnen für das Einbringen von Themen durch Mitglieder der Boards wurden die Klimabereichsleitung und UIV genannt. UIV gibt an, sich im Anschluss eines Klimarats mögliche weitere Diskussionspunkte für die nächsten Sitzungen zu überlegen (vgl. Interview 4 UIV, Interview 3 SBW).

„Ich sage zum Beispiel reden wir über das Klimagesetz und über die Mobilität und dann sagen Leute aus dem Board, aus irgendeinem Board, ja ist gut, aber da hätte ich noch ein drittes Thema, das möchte ich auch dabei haben und ein aktuelles möchte ich immer dabei haben, wenn was Aktuelles passiert, dass wir immer reden können. Also reden können wir eh immer über alles, wir machen es jetzt so, dass wir uns fokussieren auf einzelne Themen und diese Themen wählen wir. Also ich mache einen Vorschlag dazu, die Themen werden aber gemeinsam ausgewählt, gemeinsam und da jetzt gemeinsam mit dem Advisory Board, also mit den Wissenschaftlern. Das Board Gesellschaft und das Board Stadt Wien kann bei den Terminen, die wir dann haben zweimal im Jahr dort auch ihre Sicht einbringen und können sagen Ok.“ (Interview 3 SBW)

Wie das Zitat zeigt, hat das ABW beim Agenda-Setting mehr Mitspracherecht, als die anderen Boards. Die grundlegenden Themen werden allerdings von der Stadt vorgeschlagen und behandeln Themen, die der Stadt aktuell wichtig sind:

Was sind die Themen, die in der Stadt gerade wichtig sind? Zu welchen Themen will die Stadt wirklich, ähm, der Klimarat ist ja sozusagen ein Coaching, ein Coaching der Stadt, ja? So, zu welchen Themen, Subthemen eigentlich, ganz spezifisch zu welchen Subthemen täte das jetzt einen Mehrwert bringen, wenn wir sozusagen den Klimarat damit befassen, weil wir uns etwas von diesen Leuten, die da - jetzt muss man auch immer genau mitdenken - Wer sitzt denn dort? Von wem könnte denn da was Wertiges daherkommen? (Interview 4 UIV)

Von den interviewten Personen des SBG wurden bisher keine zusätzlichen Themenvorschläge in die Diskussion eingebracht. Das wurde damit begründet, dass die Agenda insbesondere mit dem Thema Ausstieg aus Gas für sie bisher gepasst habe. Dennoch wurde angemerkt, dass die Stadt Wien zu bestimmten Themen nicht für eine Diskussion mit dem Klimarat offen sei:

„Beim Verkehr ist der Klimarat der Diskussion über die Stadtstraße aus meiner Sicht sehr stark ausgewichen, natürlich hätten wir da einen großen Punkt auch machen können, aber das ist aus

meiner Sicht, oder ich schätze es so ein, dass sie einfach nicht darüber reden wollten, die Stadt Wien und deswegen haben sie es halt da rausgehalten.“ (Interview 5 SBG)

Das ABW hingegen nutzt die Möglichkeit, sich in die Diskussion über die Themenwahl einzubringen. Beispielsweise liege der Fokus der Stadt im Themenbereich Verkehr auf der Antriebswende zu E-Mobilität. Vom ABW wurde daraufhin versucht, die Diskussion auch für das Thema Verkehrswende zu öffnen:

„Seit der letzten Sitzung wollen wir eben vermehrt über Mobilität reden. Die Stadt Wien mag immer am liebsten dann über E-Mobilität reden und wir versuchen das Feld halt dann irgendwie zu öffnen. Und letztes Mal gab's tatsächlich zwei Thementische, einen zu E-Mobilität und einen zu Verkehrswende. Das ist schon mal so ein Fortschritt, damit man nicht nur über die Antriebswende nachdenkt, quasi so von Verbrennungsmotoren zu E-Motoren, sondern auch darüber wie Verkehr insgesamt in der Stadt ausschauen soll und die Stadt Wien hat ja eigentlich relativ ambitionierte Ziele aber eben in der Umsetzung hinkt sie noch total hinterher.“ (Interview 1 ABW)

In den Ausführungen wird deutlich, dass das Agenda-Setting von der Stadt gesteuert wird und nicht alle klimarelevanten Themen auch im Klimarat diskutiert werden (näheres dazu im Kap. 5.2.5). In der Analyse der Prozessgestaltung des Klimarats wird deutlich, dass die drei Boards des Klimarats nicht über einen gleichrangigen Stellenwert innerhalb des Klimarats verfügen. Dem SBW kommt eine wesentliche Rolle im Agenda-Setting zu, weil die Klimabereichsleitung darin vertreten ist, die auch die Themen festlegt. Zudem verfügt das Board über den größten Zugang zu Informationen über die Vorgänge und Pläne der Stadt. Das ABW hat in Bezug auf die Gestaltung der Agenda die Möglichkeit mitzubestimmen, was besprochen wird. Das SBG ist in der Hierarchie des Klimarats am unteren Ende angesiedelt und ist in ihren Möglichkeiten der Prozessgestaltung eingeschränkt. Das SBG ist zudem am wenigsten über die Vorgänge der Stadt informiert, weil kein umfassender direkter Austausch abseits der Plenumssitzungen stattfindet.

5.2.5. Relevanz in der Wiener Klimapolitik

Die Einschätzungen der interviewten Personen zur Relevanz des Klimarats in der Wiener Klimagovernance sind sehr divers. Positiv wird angemerkt, dass der Wiener Klimarat sehr hochrangig zusammengesetzt ist und die Möglichkeit bietet, direkt mit der Politik und EntscheidungsträgerInnen zu sprechen (vgl. Interview 2 ABW). Auch

das Interesse der Politik und Verwaltung für die Einschätzungen des Klimarats sei vorhanden:

„Was ich interessant gefunden habe, beim Wiener Klimabeirat, ist, dass schon die Besetzung auch durch die Stadt Wien auch sehr hochrangig ist, also dass da wirklich auch sehr hochrangige Vertreter der Verwaltung oder der Politik auch wirklich kommen und sich das anhören und das ist bei anderen Beiräten oft nicht so. Also da wird dann zwar ein Beirat eingerichtet, aber man hat dann das Gefühl, naja, was passiert dann mit dem, was da irgendwie besprochen wird, wird das dann irgendwie überhaupt noch gehört, zumindest bei denen, die dann die Entscheidungen treffen, und das ist da definitiv der Fall. Es ist schon so, dass es die höchste Ebene politisch und auch von der Verwaltungsebene sich dafür interessiert was da besprochen wird.“ (Interview 6 SBG)

Hervorgehoben wird auch die umfassende Beteiligung an der Erstellung der Smart City Rahmenstrategie und des Wiener Klimafahrplans. Der Wiener Klimarat habe dazu beigetragen, dass die Ziele, etwa in Bezug auf das Ziel der Klimaneutralität bis 2040, nachgeschärft wurden. Auch bei der Wiener Wärme-Kälte-Strategie wurde der Klimarat, insbesondere das ABW, umfassend involviert (vgl. Interview 1 ABW, 2 ABW). Laut Stadt werde der Klimarat in allen klimarelevanten Themen hinzugezogen:

„Wir ziehen den Klimarat in allen unseren Themen zu. Und zwar, wie gesagt, wir haben zum Beispiel jetzt den Auftrag gehabt, ein Wiener Klimagesetz zu bauen und die großen Bereiche neben der Governance selber, also wie ziehen wir das in der Stadt durch, wie wird das Klimabudget verwaltet. Bei den Dingen, wo die Verwaltung selbst arbeitet, informieren wir. Weil da macht's wenig Sinn, einem Board-Mitglied der Gesellschaft zu sagen, diskutier mit mir die Klimagovernance, das Klimabudget der Stadt Wien. Da werde ich als Antwort bekommen, möglichst viel Geld nehmen und klimarelevante Maßnahmen machen, ja?“ (Interview 3 SBW)

Wie die Aussage zeigt, hängt die Zusammenarbeit aber davon ab, in welchen Bereichen diese von der Stadt als gewinnbringend eingestuft wird. Die Ansicht, dass der Klimarat in allen Themen hinzugezogen wird, wird nicht von allen Mitgliedern des Klimarats geteilt. Kritisiert wird, dass sich die Einbindung des Klimarats je nach Themenbereich stark unterscheidet. Während beispielsweise die Expertise des Klimarats, bzw. des ABW, in die Wiener Wärme-Kälte-Strategie einfließen konnte, fand die Einbindung in anderen Bereichen, wie im Bereich Verkehr, nur sehr eingeschränkt statt:

„Bei manchen Sachen muss ich wirklich sagen, habe ich voll positive Erlebnisse gehabt, also zum Beispiel bei der Wiener Wärme-Kälte-Strategie. Da wurden wir total miteinbezogen in diesen Strategieprozess, hatten mehrere Sitzungen, konnten dann mehrere Inputs abgeben und so. [...] Und auf der anderen Seite wurde jetzt eine neue Bauordnung verhandelt, da stehen sehr wichtige Sachen auch für Klimathemen drinnen und wir wollten uns irgendwie öfters einbringen und es gab auch zwei drei Termine, aber [...] wir haben uns so wie verpasst, oder wurden einfach an den wichtigen Punkten nicht eingebunden, obwohl wir eigentlich im Vorhinein immer schon gesagt haben, wir würden da zur Verfügung stehen etc. Und jetzt gibt's anscheinend einen Gesetzesentwurf, den haben wir noch nicht gesehen, der kommt zu uns irgendwann nächste Woche und dann geht der aber auch schon in Begutachtung. Also wir werden da gar nicht vorher miteinbezogen und solche Sachen nerven mich dann natürlich extrem, weil das ist genau das, was ich vorher gesagt hab, wozu sitz ich dann da, nur damit ich im Nachhinein auf die Sachen die sowieso gemacht würden meinen Stempel irgendwie darauf gebe unter Anführungszeichen. Das finde ich ist nicht die Funktion des Klimarats.“ (Interview 1 ABW)

Es gibt also in bestimmten Bereichen der Stadt relativ wenig Einbindung des Klimarats, etwa im Verkehrs- oder Mobilitätsbereich. Als bestimmend für den Einfluss wird auch gesehen, ob und was sich der Bürgermeister aus den Vorschlägen des Klimarats mitnimmt. Werde ein Thema vom Bürgermeister besonders interessant eingestuft, könne es in Bezug auf Maßnahmen der Stadt auch besonders schnell gehen. In anderen Bereichen, die für die Stadt weniger wichtig erscheinen, fühlen sich Mitglieder des Klimarats auch ignoriert (vgl. Interview 1 ABW, Interview 5 SBG). Kritik gilt dabei auch der Tatsache, dass sich die Einbindung des ABW bisher vor allem auf die Zusammenarbeit mit dem Büro des Klimastadtrats beschränkt hat. Von Seiten anderer Stadträte und Stadträtinnen, beispielsweise der Verkehrsstadträtin, sei die Einbindung kaum vorhanden. Die Zusammenarbeit sei stark abhängig davon, wer auf die Expertise zurückgreifen möchte oder nicht. Unklar ist noch, inwiefern sich durch die neue Bereichsleitung Klima daran etwas ändern wird (vgl. Interview 1 ABW).

Die interviewten Mitglieder des SBG und ABW sind einerseits froh über die Teilnahme am Klimarat, da diese ihnen die Möglichkeit eröffnet, direkt mit der Spitze der Wiener Regierung in Kontakt zu treten und ihre Vorschläge einzubringen. Es besteht die Hoffnung mit den Vorschlägen Gehör zu finden und etwas zur Klimapolitik Wiens beitragen zu können. Andererseits existiert eine gewisse Ernüchterung der Akteure, die über den vorgegebenen Rahmen der Stadt hinaus agieren möchten und eine Öffnung für bestimmte Themen oder Themenbereiche fordern. Es wird deutlich, dass

die Stadt die wesentliche Macht im Agenda-Setting besitzt - einerseits für die offiziellen Sitzungen und andererseits auch darüber, in welche weiteren Bereiche die Boards, bzw. hauptsächlich die Mitglieder des ABW, hinzugezogen werden und zu welchem Zeitpunkt.

Es wird auch daran Kritik geübt, dass die Zusammenarbeit zwischen der Stadt und dem Klimarat, insbesondere mit dem ABW, sehr unorganisiert abläuft. Es gibt keine genaue Timeline und häufig muss das Wissen der ExpertInnen ad hoc eingebracht werden. Es gibt die Forderung, dass die Zusammenarbeit besser durchgeplant sein sollte, um die Beteiligung effizienter zu gestalten (vgl. Interview 1 ABW). Auf die Frage, welche Verbesserungsvorschläge es dafür gäbe, wurde geantwortet, dass es jemanden brauchen würde, der die organisatorische Aufbereitung der Zusammenarbeit zwischen ABW und Stadt übernimmt:

„Also eben aus Sicht des Scientific Advisory Boards, das noch viel effizienter gestalten, vielleicht eine, eben, was weiß ich, ich kanns jetzt auch nicht einschätzen, aber so 10 Stunden Kraft einstellen, [...] jemanden der das gut organisiert, aufbereitet, wo wir gut einen Überblick haben, wann ist was in der Stadt wichtig. Eine interne Koordination, also ich hoffe, dass die Bereichsleitung Klima sowas wird, das ist sie derweil noch nicht, wo's wirklich einen Überblick gibt, so da und da sind diese Gesetzesmaterien, die und die werden dann fertig, dann und dann geht's in Begutachtung, davor binden wir den Klimarat ein, etc. Also dass das wirklich gut durchgeplant ist und dass die Stadt auch die Themen, die wirklich jetzt gerade wichtig für eben Gesetzesprozesse sind, dann auch in den großen Klimaräten bespricht, also dass das nicht so eine Art Beschäftigungstherapie ist, sondern halt wirklich die Themen bespricht, wo was dann umgesetzt wird.“ (Interview 1 ABW)

Es ergeben sich also auch Einschränkungen für die Boards in Bezug auf den Zugang zu Informationen der Stadt und eine Kluft zwischen dem, was die Stadt an Maßnahmen und Gesetzen forciert und dem was im Klimarat dann besprochen wird. Es gibt deshalb trotz des Einflusses des Klimarats auf bestimmte Themenbereiche grundlegende Kritik dran, dass vieles an Expertise aus dem Klimarat im Laufe des Beteiligungsprozesses verpufft und dass das Potential der Beteiligung nicht ausgeschöpft wird. Es sei sehr viel Wissen vorhanden, aber das was davon auf der Bürgermeisterebene ankommt, sei nur wenig. Im SBG werden hier vor allem darin Verbesserungsmöglichkeiten gesehen, dem SBG mehr Möglichkeiten zu geben sich einzubringen, indem

beispielsweise ein themenspezifischer Zugang zur Bürgermeisterebene oder zur Verwaltung möglich wird (vgl. Interview 1 ABW, Interview 6 SBG).

Die Funktion des Agenda-Settings durch die Stadt hat also wesentlichen Einfluss auf die Relevanz des Klimarats in der Klimagovernance der Stadt. Der Klimarat bietet zwar eine Möglichkeit der Beteiligung, die vorher so nicht vorhanden war. Aber trotzdem unterliegt der Rat diversen Einschränkungen. Er ist stark abhängig von Vorgaben der Stadt, insbesondere in Bezug auf Themen, die für die Stadt aktuell interessant sind. Er übernimmt eine Beratungsfunktion, was die Einschränkung mit sich bringt, dass die Stadt vorgeben kann, in welchen Bereichen die Beratung gewünscht ist. Da die Maßnahmvorschläge des Klimarats nicht verbindlich sind, bleibt der Stadt offen, ob sie die entsprechenden Maßnahmen dann auch setzt. Für die Mitglieder der Boards des ABW und SBG bedeutet das, dass ihre Einflussmöglichkeiten geschmälert sind, da kein Umsetzungsdruck vorhanden ist. Sie können zwar ihre Vorschläge in die Diskussion einbringen, es gibt jedoch keine Garantie, dass diese dann als für die Stadt relevant eingestuft und umgesetzt werden. Insbesondere das SBG hat im Klimarat eine untergeordnete Rolle, da die erarbeiteten Maßnahmvorschläge nicht direkt an den Bürgermeister übermittelt werden können und so immer auch die Möglichkeit besteht, dass Vorschläge in der Sitzung des ABW und SBW als irrelevant gewertet werden.

5.2.6. (In-)Transparenz

Auch in Bezug zur Öffentlichkeit gibt es für die Politik keinen Umsetzungsdruck der Maßnahmvorschläge des Klimarats. Die Sitzungen des Klimarats finden abseits der Öffentlichkeit statt²⁰. Die allgemeine Bevölkerung hat kaum Möglichkeiten Einsicht in die besprochenen Themen oder die Maßnahmvorschläge zu bekommen. Die Bulletins und Jahresberichte sind bisher die einzige Möglichkeit, an Informationen zu kommen. Die Bulletins allein gaben bisher wenig Auskunft über die Vorgänge im Klimarat. Sie wurden jedoch in den letzten zwei Klimaratssitzungen etwas

²⁰ Eine teilnehmende Beobachtung als möglicher Bestandteil meiner Forschung wurde abgelehnt. Die Begründung dafür war, dass Sitzungen nur für die Mitglieder der drei Boards offen seien, und diese auch keine Vertretung schicken dürfen. Dies steht jedoch im Widerspruch dazu, dass je nach Themenbereich, der besprochen wird, auch weitere Stakeholder zu Klimaratssitzungen eingeladen werden.

ausführlicher gestaltet. Nur nach dem ersten offiziellen Klimarat, am 22.09.2020, fand eine Pressekonferenz statt (vgl. UIV 2020).

Seitens der Stadt wird die fehlende Transparenz des Klimarats damit begründet, dass das Thema Klima ein ‚heikles‘ sei und dass es in diesem Beratungsprozess eine gewisse Vertraulichkeit brauche:

„wir wollen nicht, dass in der Öffentlichkeit Halbsätze oder Teilwahrheiten oder irgendwelche Behauptungen dann diskutiert werden, aus dem Zusammenhang gerissen werden. [...] Da sind die Themen zu heikel. Weil letztendlich auch die Bevölkerung, wir sehen ja das jeden Tag in der Politik, ja? Wenn's da nicht konkrete Maßnahmen gibt, wo man in die Öffentlichkeit treten kann, das macht die Politik ja dann eh, davor gibt's eine Beratungsphase und in der Beratungsphase muss es uns soll es, davon bin ich auch überzeugt, soll es auch einen vertraulichen Teil geben, weil sonst wird alles für und wider ständig auf den Tisch gelegt und dann kriegt das eine Eigen-dynamik und man kommt dann nicht zum Schluss, man kommt dann nicht zu einem guten Ergebnis.“ (Interview 3 SBW)

Auch Mitglieder des Klimarats stellen sich die Frage, warum der Beteiligungsprozess nicht offener und transparent gestaltet wird. Mehr Transparenz in den Prozessen würde auch zu mehr Verbindlichkeit führen. Mehr Pressekonferenzen seien jedoch nicht die Lösung, da nur die Resultate allein nicht ausreichen würden. Ein genannter Vorschlag ist, den Prozess von JournalistInnen begleiten zu lassen, die dann auch die Möglichkeit haben, an den Thementischen Nachfragen zu stellen. Beispielsweise warum etwas gerade Thema ist und wer sich warum zu welchem Thema beteiligt (vgl. Interview 1 ABW). Es herrscht dennoch Verständnis dafür, dass es nicht einfach ist, die Öffentlichkeit einzubeziehen, gerade wenn es um die Ausarbeitung von Gesetzen geht:

„Und ich verstehe schon, dass das eine Gradwanderung ist, weil eben gerade, wenn du Gesetzesmaterien besprichst, die zum Beispiel noch nicht in Begutachtung sind und dann lädst du die Öffentlichkeit ein dazu an dem Tisch zu sitzen ist das nicht immer leicht. Weil was ist, wenn da dann was rauskommt, was man vielleicht noch nicht will und so. Aber ich glaube das könnte man sicher irgendwie gestalten, dass [...] Stimmen gehört werden, dass sich die Leute auch gehört fühlen und dass es gleichzeitig Druck aufbaut. Das hat man ja bei vielen Bürgerratsprozessen gesehen, dass je mehr Öffentlichkeit existiert, desto mehr Druck ist dann auch Dinge wirklich in Angriff zu nehmen und umzusetzen.“ (Interview 1 ABW)

Ein Mehr an Öffentlichkeit wird mit der Hoffnung in Verbindung gesetzt, dass ein Umsetzungsdruck für die Forderungen des Klimarats an die Stadt Wien entsteht, einerseits in Bezug auf die Umsetzung von Maßnahmen und auch auf die Evaluation von Fortschritten in der Stadt.

„Und es ist auch, natürlich für die Stadt Wien ist es jetzt ein bisschen unangenehm vorerst, weil die sagt natürlich, ja, wir wollen ja nicht dass [...] wir ständig Kritik kriegen aus unseren eigenen Reihen, von einem Gremium, das wir selbst finanzieren. Auf der anderen Seite kann man sagen, es ist halt ein Ansporn dann auch Dinge umzusetzen.“ (Interview 5 SBG)

Ein Mehr an Transparenz bedeutet in der Hinsicht, dass die Stadt Macht an den Klimarat abgibt, und selbst nicht mehr die Oberhand über die Geschehnisse im Klimarat hat. Der zusätzliche Druck auf die Stadt, den Forderungen des Klimarats nachzukommen, würde bedeuten, dass sich die Stadt selbst in ihrer Macht einschränken würde (vgl. Interview 5 SBG). Es könnte auch die hierarchische Position der Stadt im Agenda-Setting beeinflussen, weil auch Forderungen abseits dessen, was von der Stadt als Thema vorgegeben wurde, an die Öffentlichkeit gelangen könnten. Die Stadt würde also von dem sehr kontrollierten Setting des Klimarats in dem sie die Gestaltungsmacht hat, wechseln zu einem eher unkontrollierbareren Setting, in dem vieles von der Öffentlichkeit in Frage gestellt werden kann. Zum Beispiel auch wer sich warum im Klimarat beteiligen kann und wer nicht. Aus diesem Grund betrachte ich es als unwahrscheinlich, dass solche Veränderungen stattfinden werden.

5.3. Zusammenführung: Prozedurale Gerechtigkeit im Wiener Klimarat

Mit Blick auf die politische Dimension von Gerechtigkeit nach Fraser kann gesagt werden, dass der Wiener Klimarat nicht darauf ausgerichtet ist, dass allen Wiener BürgerInnen eine umfassende Beteiligung in der Klimagovernance zukommt. Der Rat ist als ExpertInnenrat ausgelegt, und wird sehr selektiv von der Stadt Wien nach keinem klaren Auswahlchema zusammengestellt. Es kann angenommen werden, dass die Auswahl der Mitglieder danach stattfindet, welche Themen im Rat besprochen werden sollen und wer dazu einen für die Stadt gewinnbringenden Beitrag leisten könnte. Der

Wiener Klimarat kann nicht als Abbild der multikulturellen und diversen Wiener Bevölkerung gesehen werden, soll aber, wie die vorangegangenen Kapitel zeigen, dennoch die Funktion erfüllen, eine gewisse Breite an Meinungen abzubilden. Obwohl in der Smart Klima City Strategie davon gesprochen wird, alle Menschen auf dem Weg zu einer klimagerechten Stadt mitzunehmen, kann der Wiener Klimarat nicht als Teil dieser Bestrebungen gesehen werden. BürgerInnen können zwar auf Nachbarschafts- und Bezirksebene partizipieren und etwa darüber entscheiden, wie ein Straßenabschnitt oder Park gestaltet werden soll, aber auf die zentralen Richtungsentscheidungen der Klimapolitik kann kein Einfluss ausgeübt werden.

Auf die Frage, welche Rolle Klimagerechtigkeit im Klimarat spielt, wurde in den Interviews häufig geantwortet, dass Klimagerechtigkeit und soziale Ungleichheiten in der Bevölkerung in allen Themen eine Rolle spielen und ‚immer mitgedacht‘ werden. Es gibt jedoch bisher keine Vulnerabilitätsanalysen durch die Stadt. Der Einfluss von Maßnahmenvorschlägen auf, beispielsweise sozio-ökonomisch benachteiligte Gruppen, werde anhand bestehender Umfragen abgeschätzt. Es gibt aber bisher keine genaueren und umfassenden Informationen zu Vulnerabilität durch den Klimawandel in Wien (vgl. Interview 3 SBW, 2 ABW, 6 SBG), weshalb es auch unwahrscheinlich erscheint, dass gezielte, zielgruppenspezifische Maßnahmen getroffen werden können.

Unter der Annahme Frasers, dass es keine faire Verteilung und Anerkennung ohne Repräsentation gibt (vgl. Fraser 2005, 79) bedeutet die fehlende Repräsentation von vulnerablen Bevölkerungsgruppen im Klimarat einerseits, dass es bestimmten Bevölkerungsgruppen nicht möglich ist, Ansprüche an Gerechtigkeit in Bezug auf Verteilung oder Anerkennung im Klimarat zu stellen. Das Fehlen von Vulnerabilitätsanalysen trägt zudem dazu bei, dass mögliche negative Auswirkungen von Maßnahmen auf vulnerable Bevölkerungsgruppen nicht umfassend mitgedacht werden können. Unter diesen Voraussetzungen bedeutet das, dass die formulierten Ziele der Stadt ein klimagerechtes Wien zu schaffen und die Lebensqualität aller zu steigern, dahingehend eingeschränkt werden, dass die Bedürfnisse und Lebensrealitäten vieler nicht mitgedacht werden.

Die Zusammensetzung des SBG legt nahe, dass hier das formulierte Ziel der Stadt in den zentralen Strategiedokumenten auch vulnerable und unterrepräsentierte

Personengruppen einzubeziehen, nicht verfolgt wird. Aus dem Blickwinkel der politischen Dimension von Gerechtigkeit nach Fraser kann man von einer mangelnden Repräsentation sprechen. Die Konzipierung des Klimarats als ExpertInnenrat hat die Auswirkung, dass die Beteiligung für die allgemeine Bevölkerung nicht vorgesehen ist, was darauf hinausläuft, dass Vorschläge über Klimaschutz und Klimaanpassungsmaßnahmen in technokratischem Rahmen abseits demokratischer Arenen getroffen werden. Die drei Personen im Rat, die sich über Social Media beworben haben, fallen aus dem Raster des ExpertInnenrats. Die Tatsache, dass diese Personen nach Altersgruppen kategorisiert und ausgewählt wurden, lässt darauf schließen, dass sie eine gewisse Abbildung der Gesellschaft schaffen sollen. Es stellt sich jedoch die Frage, warum nicht weitere Faktoren in die Auswahl eingeflossen sind. Jedenfalls aber wäre es ohnehin nicht möglich, die Diversität der Wiener Bevölkerung mit nur drei Personen repräsentativ zu erfassen. Es kann also darauf geschlossen werden, dass diese drei Personen dazu dienen, den Klimarat dahingehend zu legitimieren, als dass er als ein BürgerInnen-nahes Gremium erscheint.

Der Klimarat hat bietet zwar eine Beteiligungsmöglichkeit, die vorher nicht gegeben war, er bedeutet aber keinen Ausbau der prozeduralen Gerechtigkeit. Durch die sehr selektive Auswahl an Beteiligten muss auch ein Blick darauf geworfen werden, wer sich nicht beteiligen kann. Es wird deutlich, dass dies viele Teile der Bevölkerung betrifft, die einerseits nicht die Sprachkenntnisse, das Fachwissen oder die zeitlichen Ressourcen aufbringen können. Selbst wenn diese Wissensbestände vorhanden sind, ist es schwierig, in den Klimarat aufgenommen zu werden. Bewirbt man sich als BürgerIn über Social Media, kann selbst das klimapolitische Wissen nicht ausreichen, da der Auswahlprozess mit einer Zufallsauswahl verbunden ist. Zudem erfordert die Anmeldung technologische Kenntnisse, da sie nur über Social Media möglich ist. Unklar ist, wann und ob es überhaupt eine erneute Auswahl von BürgerInnen gibt, da sie im SBG bisher nicht ausgewechselt wurden.

Die Zusammensetzung des Klimarats in die drei Boards wirkt sich zudem auf die Qualität der Beteiligung und die Einflussmöglichkeiten aus. Das Sounding Board Gesellschaft kann als den anderen Boards untergeordnet gesehen werden. Das SBG ist im Vergleich zum ABW nicht als Beratungsgremium konzipiert und hat keinen Austausch mit Verwaltung und Politik. Für das SBG gleicht die Zusammenarbeit im Klimarat eher

einer Einbahnstraße, in der Vorschläge nach oben gegeben werden, es aber unklar ist, was mit den Vorschlägen in weiterer Folge passiert. Ein Einfluss auf die Prozessgestaltung ist nur sehr eingeschränkt möglich, indem Themen auf die Agenda gesetzt werden können. Grundsätzlich beschränkt sich die Teilhabe im SBG aber auf die Beteiligung innerhalb des vorgegebenen Rahmens. Die Beteiligung im Klimarat beschränkt sich zudem auf die Thematiken, die der Stadt wichtig sind. Abseits davon wird von einer „Pseudobeteiligung“ gesprochen, in der die Teilnahme zu bestimmten Themen nicht über eine symbolische Beteiligung hinausgeht (vgl. Interview 1 ABW). Daraus lässt sich schließen, dass es nicht möglich ist, größere Grundsatzfrage zu diskutieren, die über die bestehenden Ziele der Stadt hinausgehen. Für eine/n InterviewpartnerIn ist auch unklar, ob sich die Beteiligung für ihn/sie rechnet und ab wann der Punkt erreicht ist, wo sie/er aussteigen wird, weil zwar einerseits Einfluss auf klimapolitische Maßnahmen möglich ist, aber nur in sehr eingeschränktem Rahmen nach Ermessen der Stadt.

Betrachtet man die Zusammensetzung und die Prozesse im Klimarat kann von metapolitischer Fehlrepräsentation gesprochen werden, da der Klimarat nicht mit einer Demokratisierung des Beteiligungsprozesses einhergeht. Dadurch ist es nicht allen Teilen der Bevölkerung möglich, Gerechtigkeitsansprüche zu formulieren. Die Mitglieder des SBG werden zwar teilweise als Repräsentanten ‚der Gesellschaft‘ betrachtet, es gibt jedoch keine repräsentative Zusammensetzung aus unterschiedlichen Kreisen der Gesellschaft. Das Gesellschaftsboard besteht aus deutschsprachigen Menschen mit hohem Bildungsgrad, die zum größten Teil eine hochrangige Position in ihrem Berufsfeld einnehmen. Zudem sind im gesamten Klimarat rund 75% Männer und nur 25% Frauen vertreten. Es können auch keine bestimmten Repräsentanten für marginalisierte oder vulnerable Bevölkerungsgruppen identifiziert werden. Durch die Zusammensetzung und die fehlenden Vulnerabilitätsanalysen ist es unwahrscheinlich, dass die unterschiedlichen Lebenssituationen und Betroffenheiten in der Wiener Bevölkerung im Wiener Klimarat ausreichend berücksichtigt werden können. Eine umfassendere Einbindung von BürgerInnen würde durch die Hierarchien im Klimarat und die geringe Bedeutung des SBG zwar den demokratischen Gehalt des Klimarats steigern, aber nicht zwangsläufig zu mehr prozeduraler Gerechtigkeit führen.

Obwohl der Wiener Klimarat aus Sicht der Öffentlichkeit als institutionalisiertes Gremium erscheint, wird im Laufe der Analyse klar, dass es zwar Regeln für die Durchführung der offiziellen Klimaratssitzungen gibt, die zweimal jährlich stattfinden, die restliche Zusammenarbeit aber eher schwammig ist. Die Zusammenarbeit abseits der festen Sitzungstage ist eher unkoordiniert und hat keinen festen Rahmen. Das erschwert die Zusammenarbeit etwa für die Mitglieder des ABW, die über viele Vorgänge der Stadt nur unzureichend informiert sind und so auch viele Beteiligungsmöglichkeiten verpassen bzw. erst zu spät involviert werden. Zudem sind die Entscheidungen des Klimarats in keiner Hinsicht verbindlich für die Stadt. Selbst wenn es also eine repräsentative Zusammensetzung aus allen Teilen der Gesellschaft gäbe, würde das nicht bedeuten, dass die Anliegen auch wirklich in verbindliche Entscheidungen umgesetzt werden müssten. Die Governance-Struktur des Wiener Klimarats, in der nicht-städtische Akteure in die Klimapolitik involviert werden, bedeutet für die Stadt, kostengünstig an ExpertInnenwissen zu kommen. Es muss nur wenig Macht an den Klimarat abgegeben werden, da die wesentliche Gestaltungsmacht über die Agenda und darüber, was dann tatsächlich an Maßnahmen umgesetzt wird in städtischer Hand liegt. Der Klimarat bietet der Stadt die Möglichkeit Details von Themen zu diskutieren, die umgesetzt werden sollen und somit die Legitimität der Maßnahmen zu erhöhen. Er ist kein Instrument dafür, um komplett neue Richtungen in der Klimapolitik einzuschlagen. Dazu tragen die selektive Zusammensetzung und die Konsensorientierung des Klimarats bei, wodurch keine stark abweichenden Meinungen hinzugezogen werden.

Conclusio

Die Forschungsfrage „Inwiefern spiegelt der Wiener Klimarat als Teil der Wiener Klimagovernance das Ziel der Klimagerechtigkeit der Stadt Wien auf prozeduraler Ebene wider?“ kann in dieser Arbeit dahingehend beantwortet werden, dass trotz der Bestrebungen der Stadt für Klimagerechtigkeit, die Beteiligung im Klimarat nicht darauf ausgerichtet ist, Verbesserungen hinsichtlich der politischen Dimension von Gerechtigkeit zu bringen. Der Klimarat als Beteiligungsformat ermöglicht es nur sehr selektiv ausgewählten, vor allem hochrangigen Personen sich auf stadtübergreifender Ebene an klimapolitischen Maßnahmen zu beteiligen. Weitere Einschränkungen in Bezug auf den Zugang ergeben sich in Bezug auf klimapolitisches Wissen, zeitliche Ressourcen und Sprache. Der Klimarat setzt sich vor allem aus ‚ExpertInnen‘ zusammen und ist darauf ausgerichtet kompromissfähige Lösungen zu erarbeiten. Das Gremium der ‚Gesellschaft‘ ist zudem nicht darauf ausgerichtet, die Meinungen der Breite der Gesellschaft abzubilden. Es kann deshalb von einer Technokratisierung der klimapolitischen Entscheidungsfindung gesprochen werden.

Der Wiener Klimarat ist nicht darauf ausgerichtet, die Bevölkerung umfassend in die Gestaltung ihrer Zukunft in der Stadt einzubeziehen. Es gibt auch abseits des Klimarats keine Möglichkeit in partizipativen Verfahren auf stadtübergreifender-Ebene auf Richtungsentscheidungen in der Klimapolitik Einfluss zu nehmen. Die Beteiligungsformate beschränken sich vor allem auf Gestaltungsprojekte auf Stadtteilebene. Obwohl die Governance-Struktur des Klimarats die Zusammenarbeit der Stadt mit externen Akteuren erleichtert und leicht steuerbar macht, und es ermöglicht komplexe Detailfragen zu erörtern, bedeutet der Fokus auf Effizienz, dass Ungleichheiten in der Bevölkerung nicht umfassend Rechnung getragen werden kann. Vulnerable und marginalisierte Bevölkerungsgruppen werden auf gesamtstädtischer Ebene im Klimarat nicht repräsentiert. Das bedeutet, dass die Lebensrealitäten vieler nicht in die Diskussionen eingebracht werden können und somit auch Auswirkungen von möglichen Maßnahmen nicht im Detail abgeschätzt werden können. Soziale Ungleichheiten sollen bei der Diskussion von Maßnahmen ‚mitgedacht‘ werden. Es gibt jedoch bisher keine Vulnerabilitätsanalysen der Stadt, weshalb zentrale Grundlagen über die Verteilung von Vulnerabilität gegenüber dem Klimawandel ausbleiben. Das formulierte Ziel der Stadt, alle Menschen an der Gestaltung ihrer Zukunft zu beteiligen, beschränkt sich weiterhin auf die Beteiligung auf Stadtteil-Ebene. Entsprechend kann man auf gesamtstädtischer

Ebene von einem Mangel an Repräsentation sprechen, da Stimmen bestimmter Bevölkerungsgruppen nicht ausreichend gehört werden können.

In der Analyse wurde deutlich, dass die Stadt über die wesentliche Macht im Agenda-Setting verfügt und der Klimarat vor allem danach ausgerichtet ist, Themen, die der Stadt aktuell wichtig sind, zu diskutieren. In Themenbereichen, die darüber hinaus gehen, fühlen sich Mitglieder des Klimarats häufig ignoriert. Es wird auch von einer symbolischen Beteiligung in gewissen Bereichen gesprochen. Die Maßnahmenvorschläge durch den Klimarat müssen von der Stadt nicht berücksichtigt werden, was zu einer gewissen Unverbindlichkeit führt. Der Klimarat ist grundsätzlich mit einer Intransparenz nach Außen verbunden, weshalb kein Umsetzungsdruck für die Stadt vorhanden ist. Die Öffentlichkeit hat wenig Einblick in die Prozesse und darin, was vom Klimarat an Vorschlägen an die Stadt weitergegeben wird. Auch innerhalb des Klimarats herrscht in vielen Fällen Intransparenz und Mitglieder fordern eine bessere Organisation, um sich effizienter einbringen zu können.

Literaturverzeichnis

Ahn, Byeongsun; Mocca, Elisabetta (2022): Unlocking the door of the city hall. Vienna's participatory shift in urban development policy. In: Yuri Kazepov und Roland Verwiebe (Hg.): Vienna. Still a Just City? London, New York: Taylor & Francis, S. 35–50.

Ambrey, Christopher; Byrne, Jason; Matthews, Tony; Davison, Aidan; Portanger, Chloe; Lo, Alex (2017): Cultivating climate justice: Green infrastructure and suburban disadvantage in Australia. In: Applied Geography 89, S. 52–60.

Ansell, Christopher; Torfing, Jacob (2021): Co-creation: the new kid on the block in public governance. In: Policy & Politics 49 (2), S. 211–230.

Bell, Derek R. (2005): Liberal Environmental Citizenship. In: Environmental Politics 14 (2), S. 179–194.

Benz, Arthur (Hg.) (2004): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bernstein, Steven; Hoffmann, Matthew (2018): The politics of decarbonization and the catalytic impact of subnational climate experiments. In: Policy sciences 51 (2), S. 189–211.

Betsill, Michele; Bulkeley, Harriet (2007): Looking Back and Thinking Ahead: A Decade of Cities and Climate Change Research. In: Local Environment 12 (5), S. 447–456.

Biermann, Frank; Abbott, Kenneth; Andresen, Steinar; Bäckstrand Karin; Bernstein, Steven; Betsill, Michele M. et al. (2012): Navigating the Anthropocene: Improving Earth System Governance. In: Science 335 (6074), S. 1306–1307.

Bigger, Patrick; Millington, Nate (2020): Getting soaked? Climate crisis, adaptation finance, and racialized austerity. In: Environment and Planning Environment: Nature and Space 3 (3), S. 1–23.

Bodin, Örjan (2017): Collaborative environmental governance: Achieving collective action in social-ecological systems. In: Science 357 (6352), S. 1–8.

Brait, Romana; Hammer, Katharina (2017): The Viennese Grätzloase. The Role of the Commons in Countering Market-Based Transformations of the City. In: Der öffentliche Sektor - The Public Sector 43 (1), S. 33–43.

Brooks, Nick (2003): Vulnerability, risk and adaption: A conceptual framework. Working paper 38. Norwich: Tyndall Centre for Climate Change.

Brunnengräber, Achim; Dietz, Kristina (2016): Klimagerechtigkeit. In: Sybille Bauriedl (Hg.): Wörterbuch Klimadebatte. Bielefeld: transcript Verlag (Edition Kulturwissenschaft, Band 82), S. 157–162.

Bulkeley, Harriet (2015): Can cities realise their climate potential? Reflections on COP21 Paris and beyond. In: Local Environment 20 (11), S. 1405–1409.

Bulkeley, Harriet (2021): Climate changed urban futures: environmental politics in the anthropocene city. In: Environmental Politics 30 (1-2), S. 266–284.

Bulkeley, Harriet; Betsill, Michele (2005): Rethinking Sustainable Cities: Multilevel Governance and the 'Urban' Politics of Climate Change. In: Environmental Politics 14 (1), S. 42–63.

Bullard, Robert D. (1990): Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality. 3. Auflage, 2000. New York, London: Routledge Taylor & Francis Group.

Byrne, Jason (2018): Urban Parks, Gardens and Greenspace. In: The University Court of Glasgow Caledonian University (Hg.): The Routledge Handbook of Environmental justice. London: Routledge Taylor & Francis Group, S. 437–448.

Byrne, Jason (2020): Urbanisation. Towns and cities as sites of environmental (in)justice. In: Brendan Coolsaet (Hg.): Environmental justice. Key issues. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, S. 193–206.

Carrick, J.; Bell, D. (2018): Procedural Environmental Justice. In: The University Court of Glasgow Caledonian University (Hg.): The Routledge Handbook of Environmental justice. London: Routledge Taylor & Francis Group, S. 101–112.

Chu, Eric; Schenk, Todd; Patterson, James (2018): The Dilemmas of Citizen Inclusion in Urban Planning and Governance to Enable a 1.5 °C Climate Change Scenario. In: UP 3 (2), S. 128–140.

Clayton, Susan (1998): Preference for macrojustice versus microjustice in environmental decisions. In: Environment and Behaviour 30, S. 162–183.

Connolly, James J.T. (2019): From Jacobs to the Just City: A foundation for challenging the green planning orthodoxy. In: Cities 91, S. 64–70.

Dietz, Kristina (2011): Der Klimawandel als Demokratief Frage. Sozial-ökologische und politische Dimensionen von Vulnerabilität in Nicaragua und Tansania. Münster: Westphälisches Dampfboot.

Dobson, Andrew (2003): Citizenship and the environment. Oxford: Oxford University Press.

Edwards, Gareth A.S. (2020): Climate justice. In: Brendan Coolsaet (Hg.): Environmental justice. Key issues. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, S. 148–160.

Evans, James (2012): Environmental governance. Milton Park, Abingdon, Oxon, New York: Routledge.

Feuerstein, Christiane; Fitz, Angelika (2009): Wann begann temporär? Frühe Stadtinterventionen und sanfte Stadterneuerung in Wien. Wien, New York: Springer.

Fraser, Nancy (2005): Reframing justice in a Globalizing World. In: New Left Review 36, S. 69–88.

Friesenecker, Michael; Riederer, Bernhard; Cucca, Roberta (2022): Environmental quality for everyone? Socio-structural inequalities in mobility, access to green spaces and air quality. In: Yuri Kazepov und Roland Verwiebe (Hg.): Vienna. Still a Just City? London, New York: Taylor & Francis, S. 131–145.

Fung, Archon (2015): Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. In: Public Administration Review 75 (4), S. 513–522. DOI: 10.1111/puar.12361.

Füssel, Hans-Martin (2010): How inequitable is the global distribution of responsibility, capability, and vulnerability to climate change: A comprehensive indicator-based assessment. In: Global Environmental Change 20 (4), S. 597–611.

Gardiner, Stephen M.; Weisbach, David A. (2016): Debating climate ethics. Oxford: Oxford University Press (Debating ethics).

Gbikpi, Bernard; Grote, Jürgen R. (2002): From Democratic Government to Participatory Governance. In: Jürgen R. Grote und Bernard Gbikpi (Hg.): Participatory

Governance. Political and Societal Implications. Opladen: Leske und Budrich, S. 17–34.

Haas, Peter M. (1992): Introduction: epistemic communities and international policy coordination. In: *Int Org* 46 (1), S. 1–35.

Harris, Paul G. (2010): *World ethics and climate change. From international to global justice*. Edinburgh: Edinburgh University Press (Edinburgh studies in world ethics).

Hatz, Gerhard; Kohlbacher, Josef; Reeger, Ursula (2016): Socio-economic segregation in Vienna. A social-oriented approach to urban planning and housing. In: Tiit Tammaru, Maarten van Ham, Szymon Marcinczak und Sako Musterd (Hg.): *Socio-economic segregation in European capital cities: East meets west*. London, New York: Routledge (Regions and cities, 89), S. 80–109.

Heinelt, Hubert (2004): Governance auf lokaler Ebene. In: Arthur Benz (Hg.): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 29–44.

Hofstad, Hege; Sørensen, Eva; Torfing, Jacob; Vedeld, Trond (2022): Designing and leading collaborative urban climate governance: Comparative experiences of co-creation from Copenhagen and Oslo. In: *Env Pol Gov* 32 (3), S. 203–216.

Hooghe, Liesbet; Marks, Gary (2001): Types of Multi-Level Governance. In: *European integration online papers* 5 (11).

Kaswan, Alice (2020): Distributive environmental justice. In: Brendan Coolsaet (Hg.): *Environmental justice. Key issues*. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, S. 21–36.

Kazepov, Yuri; Cucca, Roberta; Ahn, Byeongsun; Verrier, Christophe (2021): *European Cities Between Continuity and Change*. In: Anthony M. Orum, Javier Ruiz-Tagle und Serena Vicari Haddock (Hg.): *Companion to Urban and Regional Studies*. Hoboken: John Wiley & Sons, S. 109–134.

Kazepov, Yuri; Verwiebe, Roland (2022): Is Vienna still a just city? The challenges of transitions. In: Yuri Kazepov und Roland Verwiebe (Hg.): *Vienna. Still a Just City?* London, New York: Taylor & Francis, S. 1–16.

Kelly, P. M.; Adger, W. N. (2000): Theory and practice in assessing vulnerability to climate change and facilitating adaptation. In: *Climatic Change* 47 (4), S. 325–352.

Klima- und Energiefonds (2017): *Smart-Cities-Initiative des Klima- und Energiefonds. Visionen, Projekte und Ergebnisse 2014-2017*. Wien. Online verfügbar unter <https://smartcities.at/wp-content/uploads/sites/3/SC3-Broschuere.pdf>, zuletzt geprüft am 13.09.2023.

Klinsky, Sonja; Roberts, Timmons; Huq, Saleemul; Okereke, Chukwumerije; Newell, Peter; Dauvergne, Peter et al. (2017): Why equity is fundamental in climate change policy research. In: *Global Environmental Change* 44, S. 170–173.

Köhler, Bettina (2016): Smart City. In: Sybille Bauriedl (Hg.): *Wörterbuch Klimadebatte*. Bielefeld: transcript Verlag (Edition Kulturwissenschaft, Band 82), S. 269–276.

Kooiman, Jan (1999): Social-Political Governance: Overview, reflections and design. In: *Public Management: An International Journal of Research and Theory* 1 (1), S. 67–92.

Magistrat der Stadt Wien (Hg.) (1994): Planung initiativ. Bürgerbeteiligung in Wien. Unter Mitarbeit von Eugen Antalovsky und Ilse König. Wien: Magistrat der Stadt MA 18 Stadtentwicklung und Stadtplanung (Beiträge zur Stadtforschung, Stadtentwicklung und Stadtgestaltung, 54).

Mercer LLC. (2019): Quality of living city ranking. Online verfügbar unter <https://mobilityexchange.mercer.com/Insights/quality-of-living-rankings>.

Müller, Tadzio (2014): 15 Minuten für: Klimagerechtigkeit. Online verfügbar unter http://ecapio.org/video/klimagerechtigkeit_mueller.

Novy, Andreas; Hammer, Elisabeth (2007): Radical Innovation in the Era of Liberal Governance: The case of Vienna. In: European Urban and Regional Studies 14 (3), S. 210–222.

Papadopoulos, Yannis (2004): Governance und Demokratie. In: Arthur Benz (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 215–237.

Peters, B. Guy; Pierre, Jon (2004): Multi-Level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? In: Ian Bache und Matthew Flinders (Hg.): Multi-level governance. Oxford: Oxford University Press, S. 75–89.

Pitkin, Hanna Fenichel (1972): The concept of representation. Berkeley [u.a.]: University of California Press.

Raho, Sebastian (2014): Die stille Politik der großen Utopie. In: *dérive - Stadtforschung* 56, S. 27–31.

Riederer, Bernhard; Verwiebe, Roland; Seewann, Lena (2019): Changing social stratification in Vienna: Why are migrants declining from the middle of society? In: *Population Space and Place* 25 (2), S. 1–11. DOI: 10.1002/psp.2215.

Schlosberg, David (2013): Theorising environmental justice: the expanding sphere of a discourse. In: *Environmental Politics* 22 (1), S. 37–55.

Shrader-Frechette, Kristin (2002): Environmental justice: Creating equality, reclaiming democracy. Oxford, New York: Oxford University Press (Environmental ethics and science policy series).

Shue, Henry (1993): Subsistence Emissions and Luxury Emissions. In: *Law & Policy* 15 (1), S. 39–60.

Simpson, Nicholas Philip; Shearing, Clifford D.; Dupont, Benoit (2019): Climate gating: A case study of emerging responses to Anthropocene Risks. In: *Climate Risk Management* 26, S. 1–10.

Smigiel, Christian (2020): Behind The Smart City. Theoretische Einordnungen und empirische Erkenntnisse einer multiskalaren Strategie am Beispiel Österreichs. In: *Geographische Zeitschrift* Vol. 108 (1), S. 39–62.

Stadt Wien (o.J.a): Das Wiener Klimapaket – Fundament für die Klimamusterstadt Wien. Online verfügbar unter <https://smartcity.wien.gv.at/der-wiener-weg/wiener-klimapaket/>, zuletzt geprüft am 01.10.2023.

Stadt Wien (o.J.b): Wiener Klimarat. Online verfügbar unter <https://www.wien.gv.at/umwelt-klimaschutz/klimarat.html>, zuletzt geprüft am 22.09.2023.

Steele, Wendy; Hillier, Jean; Houston, Donna; Byrne, Jason; MacCallum, Diana (2019): The climate-just city. In: Tahseen Jafry, Michael Mikulewicz und Karin Helwig (Hg.): Routledge handbook of climate justice. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, S. 279–289.

Steigleder, Sandra (2008): Die strukturierende qualitative Inhaltsanalyse im Praxistest. Marburg: Tectum Verlag.

Stirling, Andrew (1998): Risk at a turning point? In: Journal of Risk Research 1 (2), S. 97–109.

Suiseeya, Kimberly R. M.; Caplow, Susan (2013): In pursuit of procedural justice: Lessons from an analysis of 56 forest carbon project designs. In: Global Environmental Change 23 (5), S. 968–979.

Suiseeya, Kimberly R. Marion (2020): Procedural justice matters. Power, representation, and participation in environmental governance. In: Brendan Coolsaet (Hg.): Environmental justice. Key issues. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, S. 37–51.

Swyngedouw, Erik; Page, Ben; Kaika, Maria (2002): Sustainability and Policy Innovation in a Multi-Level Context: Crosscutting Issues in the Water Sector. In: Hubert Heinelt (Hg.): Participatory Governance in Multi-Level Context. Concepts and Experience. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 107–131.

United Nations (1987): Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development. Online verfügbar unter https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/nachhaltige_entwicklung/dokument_e/bericht/our_common_futurebrundtlandreport1987.pdf.download.pdf/our_common_futurebrundtlandreport1987.pdf.

United Nations (1992a): Agenda 21. United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992. Online verfügbar unter <https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/Agenda21.pdf>.

United Nations (1992b): United Nations Framework Convention on Climate Change. New York: United Nations. Online verfügbar unter https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf, zuletzt geprüft am 10.10.2022.

van der Heijden, Jeroen (2018): City and subnational governance high ambitions, innovative instruments and polycentric collaborations? In: Andrew Jordan, Dave Huitema, Harro van Asselt und Johanna Forster (Hg.): Governing Climate Change. Polycentricity in Action? Cambridge: Cambridge University Press (Physical Sciences), S. 81–96.

Verwiebe, Roland; Kazepov, Yuri; Friesenecker, Michael; Ahn, Byeongsun (2022): Vienna's resilience: between urban justice and the challenges ahead. In: Yuri Kazepov und Roland Verwiebe (Hg.): Vienna. Still a Just City? London, New York: Taylor & Francis, S. 146–158.

Walk, Heike (2007): Demokratische Herausforderungen für Multi-Level-Governance. Ein Blick aus partizipativer Perspektive. In: Achim Brunnengräber und Heike Walk (Hg.): Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, S. 33–48.

Walk, Heike (2008): Partizipative Governance. Beteiligungsrechte und Beteiligungsformen im Mehrebenensystem der Klimapolitik. Wiesbaden: Springer.

Walker, Gordon (2012): Environmental justice. Concepts, evidence and politics. London [u.a.]: Routledge.

Whyte, Kyle Powys; Brewer, Joseph P.; Johnson, Jay T. (2016): Weaving Indigenous science, protocols and sustainability science. In: Sustainability Science 11 (1), S. 25–32.

Wolf, Klaus Dieter (2002): Contextualizing Normative Standards for Legitimate Governance beyond the State. In: Jürgen R. Grote und Bernard Gbikpi (Hg.): Participatory Governance. Political and Societal Implications. Opladen: Leske und Budrich, S. 35–49.

Wurzel, Rüdiger K.W.; Liefferink, Duncan; Torney, Diarmuid (2019): Pioneers, leaders and followers in multilevel and polycentric climate governance. In: Environmental Politics 28 (1), S. 1–21.

Wyatt, Stephen; Fortier, Jean-François; Martineau-Delisle, Catherine (2010): First Nations' involvement in forest governance in Québec: The place for distinct consultation processes. In: The Forestry Chronicle 86 (6), S. 730–741.

Primärquellen

Magistrat der Stadt Wien (2022a): Smart Klima City Strategie Wien. Der Weg zur Klimamusterstadt. Unter Mitarbeit von Julia Deistler und Ina Homeier. Wien: Magistrat der Stadt Wien. Online verfügbar unter <http://media.obvsg.at/AC16530975-4001>.

Magistrat der Stadt Wien (2022b): Wiener Klimafahrplan. Unser Weg zur klimagerechten Stadt. Unter Mitarbeit von MA 20, Bernd Vogl und Susanna Erker. Wien: Magistrat der Stadt Wien.

UIV (2020): Der Wiener Klimarat: Das erste Jahr. Bericht 2019/2020 an den Wiener Gemeinderat. Dezember 2020

UIV (2021a): Bulletin 2. Sitzung des Wiener Klimarats. Mai 2021.

UIV (2021b): Bulletin 3. Wiener Klimarat. Oktober 2021

UIV (2021c): Der Wiener Klimarat im Jahr 2021. Bericht an den Wiener Gemeinderat. Dezember 2021

UIV (2022a): Bulletin 4. Wiener Klimarat. Mai 2022

UIV (2022b): Bulletin 5. Wiener Klimarat. September 2022

UIV (2022c): Der Wiener Klimarat im Jahr 2022. Bericht an den Wiener Gemeinderat. Dezember 2022

UIV (2023): Bulletin 6. Wiener Klimarat. Mai 2023

Anhang

Mitglieder des Wiener Klimarats (Stand 09/2023) (vgl. Stadt Wien o.J.b)

Tabelle 3: TeilnehmerInnen ABW

Name	Funktion
Dragana Damjanovic	Universitätsprofessorin für Öffentliches Recht an der Technischen Universität Wien
Robert Lechner	Geschäftsführer des Wiener Ökologie-Instituts, Gründer und Vorstandsvorsitzender der Österreichischen Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen (ÖGNB)
Barbara Lenz	Univ.-Prof.in am Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR), Institut für Verkehrsforschung (Berlin), Forschungsthemen: Mobilitätsverhalten, Umwelt und Nachhaltigkeit, Vernetzung der Verkehrsträger
Keywan Riahi	Energiewissenschaftler, Leiter des Energieprogramms des Internationalen Instituts für angewandte Systemanalyse (IIASA) und Lehrbeauftragter für Energiesystemanalyse an der TU Graz
Katharina Rogenhofer	Klimaaktivistin, Mitbegründerin von Fridays for Future in Österreich, ehemals Sprecherin des Klimavolksbegehrens
Margit Schratzenstaller	Ökonomin (Senior Economist), seit 2003 im Forschungsbereich "Makroökonomie und Europäische Wirtschaftspolitik" des WIFO
Karl Steininger	Univ.-Prof. an der Universität Graz, Institut für Volkswirtschaftslehre und Wegener Center Climate and Global Change
Simon Tschannett	Geschäftsführer der Weatherpark GmbH, Stadtklimatologe, Experte für strategische Anpassung an die Klimakrise, Wind- und Sommerkomfort und Mikroklima

Tabelle 4: TeilnehmerInnen SBW

Nina Abrahamczik	Gemeinderätin SPÖ
Thomas Eberhard	Bereichsleitung für Klimaangelegenheiten
Bettina Emmerling	Klubobfrau NEOS
Susanna Erker	Leiterin der Abteilung Energieplanung (MA 20)
Stefan Gara	Gemeinderat NEOS

Andreas Januskovecz	Bereichsleiter für Klimaangelegenheiten und Leiter der Abteilung Klima, Forst- und Landwirtschaftsbetrieb (MA 49)
Michael Kienesberger	Leiter der Abteilung Umweltschutz (MA 22)
Thomas Madreiter	Planungsdirektor, Magistratsdirektion Bauten und Technik
Christoph Maschek	Finanzdirektor, Leiter der Abteilung Finanzwesen (MA 5)
Wolfgang Müller	Magistratsdirektor-Stellvertreter, Magistratsdirektion Organisation und Sicherheit
Christian Pöhn	Magistratsdirektion Bauten und Technik
Josef Taucher	Klubobmann SPÖ
Peter Weinelt	Generaldirektor-Stellvertreter Wiener Stadtwerke

Tabelle 5: TeilnehmerInnen SBG

Alexander Biach	Standortanwalt Wirtschaftskammer Wien
Reinhold Christian	nominiert vom Umweltdachverband
Sebastian Freudl	eine der 3 Personen, die sich nach einem Aufruf an die Bürger*innen über die sozialen Medien der Stadt Wien für einen Sitz im Klimarat beworben haben
Udo Guggenbichler	Gemeinderat FPÖ
Paul Krautwaschl	eine der 3 Personen, die sich nach einem Aufruf an die Bürger*innen über die sozialen Medien der Stadt Wien für einen Sitz im Klimarat beworben haben
Günther Lichtblau	Fachlicher Leiter Klima im Umweltbundesamt
Josef Mantl	Gemeinderat ÖVP
Verena Matschweiger	Studentin, nominiert von Fridays for Future
Huem Otero Garcia	Gemeinderätin GRÜNE
Ulla Rasmussen	Geschäftsführerin VCÖ
Bernd Rießland	nominiert vom Österreichischen Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen - Revisionsverband (gbv)
Verena Ruß	eine der 3 Personen, die sich nach einem Aufruf an die Bürger*innen über die sozialen Medien der Stadt Wien für einen Sitz im Klimarat beworben haben

Jürgen Schneider	Leiter der Sektion "Klima- und Umweltschutz" im Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK)
Michael Spiekermann	Student, nominiert von Fridays for Future Wien
Henriette Spyra	Leiterin der Sektion Innovation und Technologie im Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK)
Franziska Trebut	Leiterin der Themenbereiche Energie und Innovatives Bauen in der ÖGUT
Bernd Vogl	Geschäftsführer des Klima- und Energiefonds
Johannes Wahlmüller	Klima- und Energiesprecher von Global 2000, nominiert von ÖKOBÜRO
Judith Wittrich	Abteilung Kommunalpolitik in der AK Wien

Bisherige offizielle Sitzungen Wiener Klimarat (vgl. UIV 2020, 2021a, 2021b, 2021c, 2022a, 2022b, 2022c, 2023)

Tabelle 6: Liste der offiziellen Sitzungen des Klimarats

Datum	Teilnehmende Boards	Ziel
Nov. 2019	ABW	Kennenlernen; Austausch von Erwartungen; erste Einschätzungen bzw. Ideen
Nov. 2019	ABW, SBW	Diskussion über Zusammensetzung des SBG
Feb. 2020	SBG	Einführungsworkshop; Verschriftlichung von drei prioritären klimapol. Maßnahmen für die Diskussion im ersten Klimarat
16./17. März 2020	(ABW, SBW, SBG)	Abgesagt wegen Covid: erste Sitzung des Wiener Klimarats
17. Juni 2020	ABW, SBW	Feedback des ABW zu klimarelevanten Prozessen der Stadt; Diskussion der vom ABW für den ersten Klimarat vorbereiteten Überlegungen zur Prioritätensetzung in der Wiener

		Klimapolitik; Diskussion der weiteren Vorgehensweise beim ersten Wiener Klimarat im September
17. Juni 2020	ABW-Chairs, Bürgermeister, Vizebürgermeisterin	Austausch zwischen Helga Kromp-Kolb und Robert Lechner mit Michael Ludwig und Birgit Hebein – Diskussion über Nachbesserung Smart City Rahmenstrategie: CO2 Reduktionsziele
21./22. Sept. 2020	ABW, SBW, SBG	Vollsitzung erster Wiener Klimarat; drei Sitzungen, davon ein Arbeitsmeeting Gesellschaft und ein Arbeitsmeeting Stadt (mit dem ABW)
5. März 2021	Stadt; ABW, SBW	Vorbereitungsmeeting für ABW zu den Vorhaben der Stadt (insbes. in Bezug auf die Ausarbeitung Smart City Rahmenstrategie, Wiener Klimafahrplan, Klimabudget)
17. Mai 2021	ABW, magistr. BetreuerInnen des Klimarats (SBW)	Beratung über die weiterzuentwickelnde Zusammenarbeit zwischen den drei Boards
17. Mai 2021	ABW, SBW	Besprechung Ausarbeitung Smart City Rahmenstrategie, Themen Klimabudget und Klimacheck
18. Mai 2021	ABW, SBW, SBG	Vollsitzung zweiter Wiener Klimarat
19. Okt. 2021	ABW, BetreuerInnen SBW	Organisatorische Fragen der weiteren Zusammenarbeit im Klimarat; erste inhaltliche Fragen
19. Okt. 2021	ABW, SBW	Update Smart City Rahmenstrategie, Klimafahrplan; Präsentation der Stadt der geplanten Klimagovernance
19. Okt. 2021	ABW, SBW, SBG	Vollsitzung dritter Wiener Klimarat
3. Mai 2022	ABW, SBW, SBG	Vollsitzung vierter Wiener Klimarat
4. Mai 2022	ABW, SBW	Verdichtung der Ergebnisse der Vollsitzung
27. Sept. 2022	ABW, SBW, SBG	Vollsitzung 5. Wiener Klimarat

28. Sept. 2022	ABW, SBW	Verdichtung der Ergebnisse der Vollsitzung
8. Mai 2023	ABW, SBW, SBG	Vollsitzung 6. Wiener Klimarat
9. Mai 2023	ABW, SBW	Verdichtung der Ergebnisse der Vollsitzung