

Berlin klimaneutral und gerecht. Geht das?

Ein Austausch Berliner Akteur:innen zu drei Dimensionen von Gerechtigkeit

Die Energiewende ist eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung und beteiligte oder betroffene Akteure haben unterschiedliche Ansprüche an diesen Umgestaltungsprozess. Viel diskutiert ist natürlich die Frage, wie ein 100 Prozent erneuerbares Energiesystem technisch machbar und finanzierbar ist. Zunehmend rücken nun aber auch soziale und Gerechtigkeitsfragen in den Fokus.

Im Rahmen des Forschungsprojektes „Energiewende im sozialen Raum“¹ organisierte Germanwatch im Dezember 2021 den Online-Workshop „Berlin klimaneutral und gerecht“.² Gemeinsam mit Berliner Akteur:innen aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik diskutierten wir am Beispiel Berlin, wie ambitionierte Klimapolitik in einer Großstadt gelingen kann und was es braucht, um die Transformation gerecht zu gestalten.

Den Startpunkt für die Diskussion lieferten kurze Impulsvorträge zum Konzept der Klimaneutralität in Berlin durch Niklas Schäfer und Felix Nasser von der Bürger:inneninitiative „Klimaneustart Berlin“ sowie zu den drei Gerechtigkeitsdimensionen – Verteilungs-, Anerkennungs- und Verfahrensgerechtigkeit – durch Eva Eichener, Soziologin am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) und der BTU Cottbus. Anschließend tauschten sich die Workshop-Teilnehmer:innen in kleineren Gruppen intensiver zu den jeweiligen Gerechtigkeitsdimensionen aus. Es ging um Fragen wie: Wo sehen die Akteur:innen in Berlin die größten Knackpunkte bezüglich einer gerechten Ausgestaltung der Transformation? Wo bestehen Ungerechtigkeiten und wie lassen sie sich auflösen?

Auf dem Weg zu einem klimaneutralen Berlin muss noch einiges passieren – allem voran die Einigung auf ein Zieljahr

Mit seinem eigenen Klimaschutz- und Energiewendegesetz (EWG Bln) hat sich das Land Berlin zu Klimaneutralität bis 2045 verpflichtet. In § 3 Abs. 1 des EWG Bln heißt es: „Im Land Berlin soll die Gesamtsumme der Kohlendioxidemissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 40 Prozent, bis zum Jahr 2030 um mindestens 70 Prozent, bis zum Jahr 2040 um mindestens 90 Prozent und spätestens bis zum Jahr 2045 um mindestens 95 Prozent im Vergleich zu der Gesamtsumme der Kohlendioxidemissionen des Jahres 1990 verringert werden.“ Dabei war Berlin bisher ganz gut auf Zielkurs, so konnte beispielsweise das 2020 Ziel von -40 Prozent bereits 2019 erreicht werden.³

¹ siehe <https://esra-projekt.de/>

² siehe <https://esra-projekt.de/berlinklimaneutralgerecht>

³ siehe https://download.statistik-berlin-brandenburg.de/4f3b4219915875ab/8db2ffc1f20/SB_E04-04-00_2019j01_BE.pdf und <https://www.tagesspiegel.de/berlin/berlin-erreicht-klimaziel-2020-vorzeitig-co2-ausstoß-der-hauptstadt-um-40-7-prozent-gesunken/26704764.html>

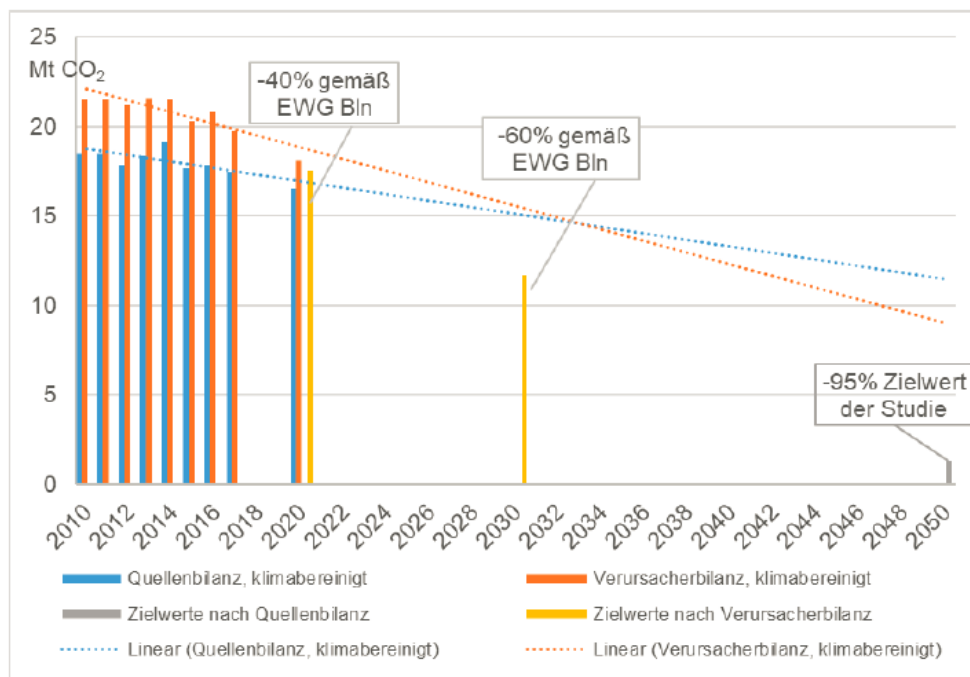


Quelle: <https://www.berlin.de/sen/uvk/klimaschutz/klimaschutzpolitik-in-berlin/ziele-und-grundlagen/>

Allerdings hat das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) ermittelt, dass Berlin die weiteren Ziele verfehlen wird, wenn es die derzeitige Geschwindigkeit bei der Emissionsreduktion beibehält (siehe nachfolgende Grafik). Die aktuellen Ziele sind außerdem nicht mit einem 1,5°-Pfad kompatibel.⁴

Abbildung 2: CO₂-Emissionsentwicklung 2010-2017 sowie 2020, lineare Fortschreibungen im Kontext politischer Zielwerte

Quelle: eigene Darstellung.



Quelle: IÖW et al. (2021) Berlin Paris-konform machen. Eine Aktualisierung der Machbarkeitsstudie „Klimaneutrales Berlin 2050“ mit Blick auf die Anforderungen aus dem UN-Abkommen von Paris. Kurzfassung, S. 4.

⁴ siehe https://www.ioew.de/publikation/berlin_paris_konform_machen

Die Berliner Klimapolitik muss also an Ambition und Geschwindigkeit deutlich zulegen, um ihren Beitrag zum Erreichen des Pariser Abkommens zu leisten und die Klimakrise zu bewältigen. Mit dieser Vision hat sich auch die Bürger:innen-Bewegung „Klimaneustart Berlin“⁵ gegründet. Mit ihrem aktuellen Volksbegehren „Berlin2030Klimaneutral“⁶ zielt sie unter anderem darauf ab, die Klimaziele zu verschärfen und verpflichtend zu machen. Die Initiative hat errechnet, dass das mithilfe des Pro-Kopf-Ansatzes ermittelte Rest-CO₂-Budget Berlins bereits bis 2027 aufgebraucht sein wird, sollte die aktuelle Emissionsdynamik sich fortsetzen. Daher fordert Klimaneustart Berlin, die Emissionen bis zum Jahr 2025 um mindestens 70 Prozent und bis zum Jahr 2030 um mindestens 95 Prozent zu reduzieren.

Das sind sehr ambitionierte Zielvorgaben. So erachten andere Akteur:innen, wie beispielsweise das IÖW, Klimaneutralität in den 2040er Jahren als realistischer.⁷ Auch die 2021 neu gewählte Berliner Regierung konnte sich im Koalitionsvertrag lediglich zu einer Willensbekundung zum Erreichen der Klimaneutralität „vor dem gesetzlich vorgeschriebenen Ziel“ durchdringen.

Die Zieldebatte ist also noch in vollem Gange, dabei dürfen die Umsetzungsfragen nicht aus dem Blick geraten: Wie sieht ein gerechter Transformationspfad für Berlin aus und welche Herausforderungen gilt es hierbei zu bewältigen?

Von der Ziel- zur Umsetzungsdebatte: Wie gelingt eine gerechte Transformation am Beispiel Berlins?

Zu Beginn des Workshops führte Eva Eichenauer (IRS/BTU) in die drei Dimensionen von Gerechtigkeit nach dem Verständnis von Nancy Fraser⁸ ein. Demnach muss man bei der gerechten Ausgestaltung der Klimawende sowohl Antworten auf Fragen der Verteilungs-, als auch der Anerkennungs- und Verfahrensgerechtigkeit finden. **Verteilungsgerechtigkeit** beschreibt dabei, wie Vor- und Nachteile sowie Kosten und Nutzen der Transformation verteilt werden sollten. **Anerkennungsgerechtigkeit** geht darauf ein, welche Gruppen Gehör finden, welche Bedürfnisse gesehen und wie sie gewichtet werden. Bei **Verfahrensgerechtigkeit** werden jene Mechanismen und Prozesse betrachtet, die notwendig sind, um eine gerechte Verteilung und Anerkennung zu erreichen. Dabei stellen sich auch Fragen des Zugangs zu Entscheidungsprozessen und welche bzw. wessen Argumente sich im Verfahren durchsetzen. Die einzelnen Dimensionen betrachten im Detail daher unterschiedliche Herausforderungen und Notwendigkeiten, stehen jedoch miteinander in engem Zusammenhang.

Dieses Verständnis von Gerechtigkeit bildete das Grundgerüst für die Diskussionen mit den Berliner Akteur:innen im Online-Workshop. In drei Breakout-Runden mit je ca. 10 Personen diskutierten wir, welche Themen die unterschiedlichen Akteur:innen mit den jeweiligen Gerechtigkeitsdimensionen verknüpfen und welche konkreten Herausforderungen sie dabei sehen. Außerdem sammelten die Teilnehmer:innen erste Lösungsideen. Graphic Recorder:innen hielten die Diskussionen visuell fest (siehe Abbildungen auf den nachfolgenden Seiten).

⁵ siehe <https://klimaneustart.berlin/>

⁶ siehe <https://klimaneustart.berlin/berlin-2030/>

⁷ https://www.ioew.de/publikation/berlin_paris_konform_machen

⁸ siehe <https://www.suhrkamp.de/buch/umverteilung-oder-erkennung-t-9783518290606> und <https://www.routledge.com/Justice-Interruptus-Critical-Reflections-on-the-Postsocialist-Condition/Fraser/p/book/9780415917957>

Gerechte Transformation setzt gerechte Verteilung von Kosten und Nutzen, Anerkennung verschiedener Bedürfnisse und faire Verfahren voraus – eine Betrachtung durch Berliner Akteur:innen

1. Verteilungsgerechtigkeit

Eine Diskussion über Raum, Ressourcen und Berlins internationale Verantwortung



Mit Blick auf Berlin wurde die ungleiche **Verteilung von Raum** als zentrale Herausforderung charakterisiert. Dieser Verteilungskonflikt zeige sich insbesondere bei der Mobilitätswende, aber betreffe auch die Energie- und Ernährungswende. Für die Akteur:innen steht außer Frage, dass die Flächen innerhalb Berlins nicht ausreichen, um den eigenen Energiebedarf mit Erneuerbaren zu decken. Die gleiche Herausforderung zeige sich beim Thema Ernährung. Berlin sei stark auf Flächen außerhalb des Stadtgebietes angewiesen, deshalb müssten die Auswirkungen auf externe Regionen, z. B. in Brandenburg, aber auch international, in die Klimaschutzbemühungen Berlins einbezogen werden. Das Konsummuster Berlins dürfe nicht zu einer Externalisierung von Verantwortung führen. Neben massiven Energieeinsparungen müssten auch in Berlin existierende Flächenpotenziale optimal genutzt werden, z. B. durch eine Dach-Solarpflicht. Auch eine stärkere Betrachtung kollektiver Lösungen könne zu einer gerechteren Verteilung des Stadtraums beitragen.

Darüber hinaus sei klar, dass die Transformation Geld kosten wird. Da stelle sich die Frage: **Wer zahlt das eigentlich?** Insbesondere vor dem Hintergrund, dass in Berlin auch die finanziellen Ressourcen in der Stadtbevölkerung unterschiedlich verteilt seien. Für die Diskutierenden gilt dabei die Prämisse: energetische Sanierung, City Maut & Co. dürfen nicht zu Verdrängung führen.

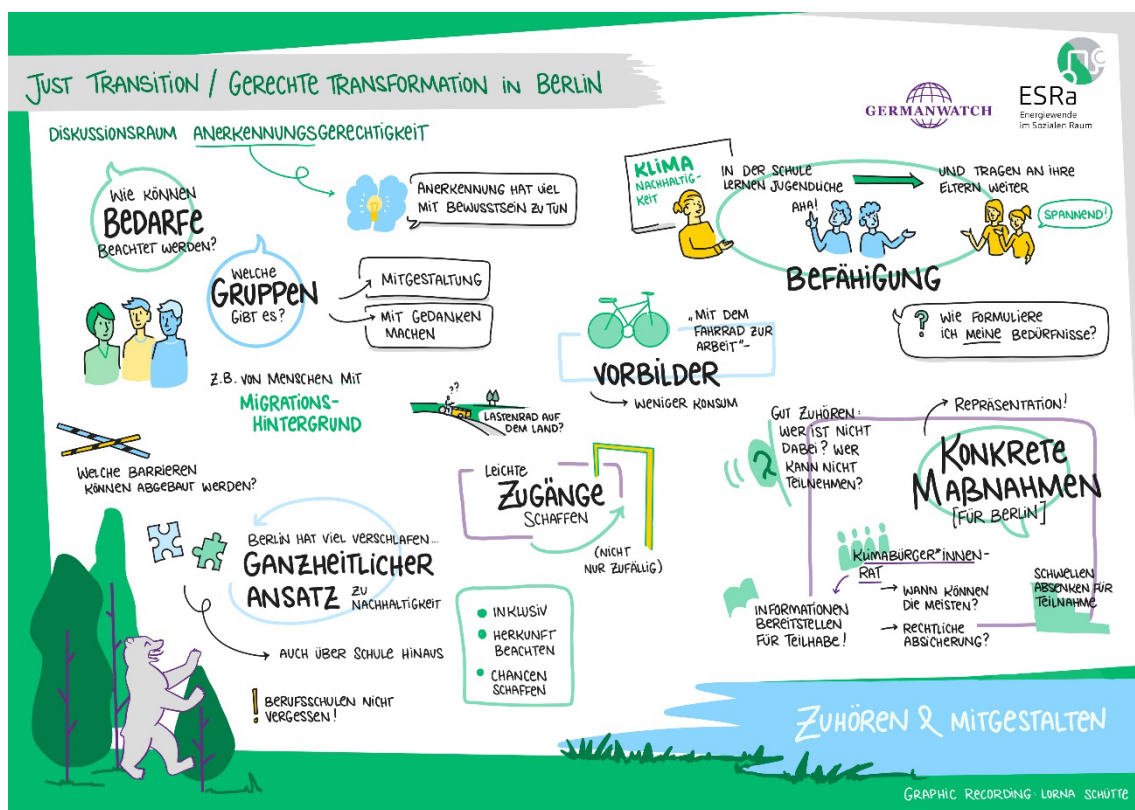
Insgesamt sind die Akteur:innen der Meinung, dass Verteilungsfragen von großer Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung der Transformation sind, aber ambitioniertem Klimaschutz keineswegs entgegenstehen. Im Gegenteil, Berlin wird angesichts der hohen Emissionen eine große **internationale Verantwort-**

tung zugewiesen. Die Klimakrise betreffe vor allem ärmere Gruppen im Globalen Süden, daher sei es elementar, dass Berlin auf den 1,5-Grad-Pfad komme. Vor diesem Hintergrund wurde die Divergenz zwischen Zielen und schleppender Umsetzung der Berliner Klimapolitik kritisiert.

Die Akteur:innen betonten, dass bei einer erfolgreichen Transformation alle mitmachen müssen. Die letzten Wahlen hätten jedoch gezeigt, dass sich **nicht alle Berliner:innen gleichermaßen abgeholt** fühlen. Nach Ansicht der Diskutierenden brauche es ein von vielen geteiltes und positives Narrativ von Ökologie, aber auch Bildungsakteure hätten noch viel Aufklärungsarbeit vor sich. Große Hoffnungen werden auch auf neue Beteiligungsformate, wie den geplanten Klimabürger:innenrat gesetzt (siehe Verfahrensgerechtigkeit).

2. Anerkennungsgerechtigkeit

Eine Diskussion über unterschiedliche Lebensrealitäten, Zugänge und die Rolle von Bildung



Bei Betrachtung der Anerkennungsgerechtigkeit stellten sich die Diskutierenden die Frage, wie es gelingt, die verschiedenen Bevölkerungsgruppen Berlins – aus unterschiedlichen Altersklassen, Kontexten und mit unterschiedlichen Vorkenntnissen – bei der Transformation einzubeziehen. Eine besondere Herausforderung stelle dabei die **Teilhabe marginalisierter Gruppen**, wie bildungsferner Schichten und Menschen mit Migrationshintergrund, dar.

An vorderster Stelle braucht es nach Ansicht der Diskutierenden einen **Bewusstseinswandel**. Es müsse anerkannt werden, dass es verschiedene Lebensverhältnisse und -realitäten gibt. Diese Vielfalt dürfe nicht ignoriert werden, sondern müsse Beachtung finden. So sei z.B. anzuerkennen, dass nicht alle Berliner:innen die gleichen Möglichkeiten haben, um am Klimabürger:innenrat teilzunehmen (z. B. Mangel an Zeit, Wissen, Selbstvertrauen). Diese Erkenntnis bereite die Grundlage, um **Inklusivität zu erhöhen**. Ungleiche Wissensstände könnten mit Fortbildungsangeboten ausgeglichen werden. Für fehlende Perspektiven (z. B. auch

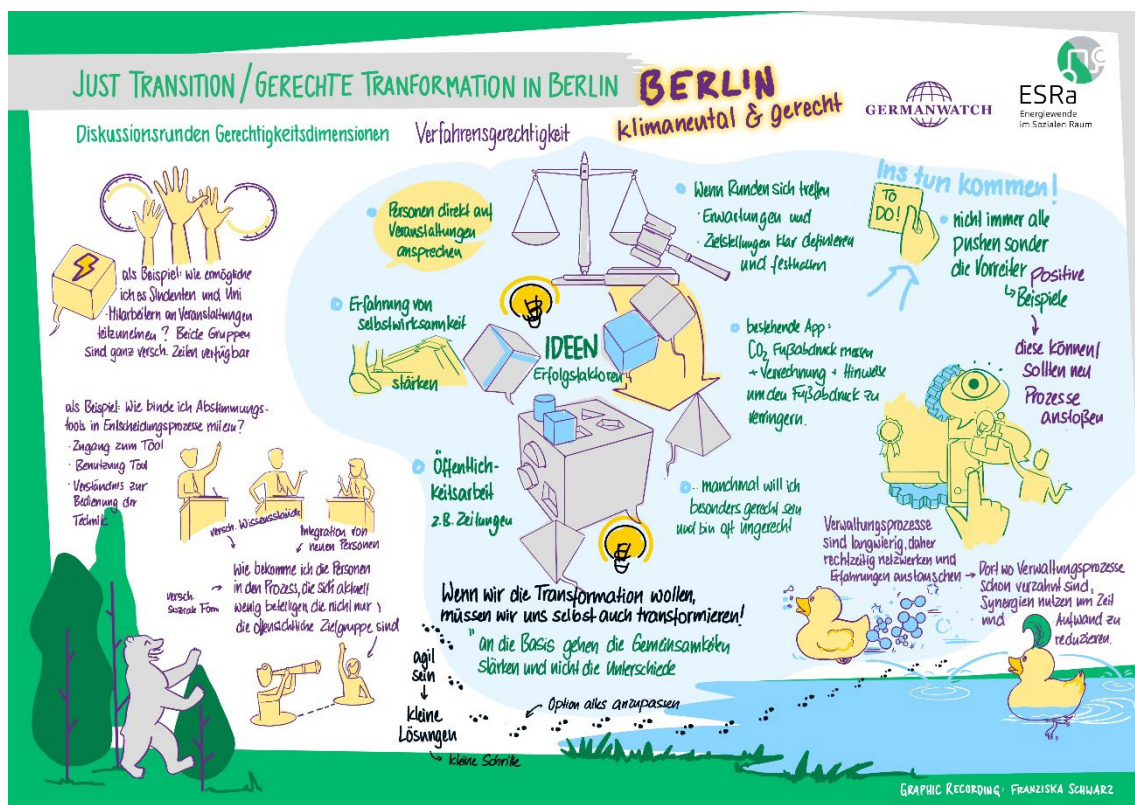
künftige Generation, Menschen des globalen Südens) könnten Stellvertreter:innen gesucht werden. Für arbeitstechnisch stark eingespannte Menschen, könne eine rechtlich abgesicherte Freistellung die Lösung sein.

Es gelte also bestehende **Partizipations-Barrieren** in Berlin weitestgehend **abzubauen** sowie **Zugang** zu Entscheidungsträger:innen, Gremien und Prozessen, aber auch zu Chancen der Energiewende zu **erleichtern**. Am Beispiel des Klimabürger:innenrates könne das bedeuten, Uhrzeit, Termine und Ort möglichst zugänglich auszugestalten. Eine andere Idee könne sein, Abstimmungen zu Klimathemen an bereits turnusmäßig stattfindende Wahlen zu koppeln. Mit Blick auf marginalisierte Gruppen gelte es, nicht auf zufällige Begegnungen zu setzen, (z. B. durch Stände in Schulen, auf öffentlichen Plätzen o.ä.), sondern sie gezielt anzusprechen, um ihre Repräsentation zu sichern.

Darüber hinaus müsse Bildung die **Befähigung jeder:s Einzelnen noch stärker in den Mittelpunkt** stellen – nicht nur bezüglich Nachhaltigkeitsthemen, sondern auch dahingehend, die eigenen spezifischen Bedürfnisse besser formulieren und kommunizieren zu können. Schulen seien dabei wichtige Ansatzpunkte, aber in ihrem Angebot auch auf bestimmte Zielgruppen (insbesondere Kinder) beschränkt. Bildung für nachhaltige Entwicklung müsse daher über Angebote in Schulen hinausgehen und Eltern, berufliche Bildung sowie andere Multiplikator:innen miteinbeziehen.

3. Verfahrensgerechtigkeit

Eine Diskussion über gute Beteiligung, Erfolgsfaktoren und agile Umsetzungsprozesse



In diesem Diskussionsraum tauschten sich die Beteiligten dazu aus, wie Integration möglichst vieler Perspektiven zu Klimafragen in Berlin gelingen kann.⁹ Ziel müsse es sein, in Verfahren, Gremien und Prozessen einen **möglichst repräsentativen Querschnitt der Stadtgesellschaft** abzubilden, der auch die Stimmen einbeziehe, die sonst nicht an solchen Prozessen teilhaben. Dann könne es gelingen, dass sich möglichst viele „mitgenommen fühlen“ und auch unterschiedliche soziale Probleme im Prozess berücksichtigt würden.

Die Herausforderung bestehe dabei darin, dass **unterschiedliche Zielgruppen andere Hürden der Beteiligung** erfahren (siehe Anerkennungsgerechtigkeit) und mit den bisherigen Formaten stets dieselben Akteur:innen erreicht würden.

Um geplanten neuen Beteiligungsformaten und Verfahren zum Erfolg zu verhelfen, wurden in der Runde mehrere Erfolgsfaktoren identifiziert:

- **Integration unterschiedlicher Wissensarten und Perspektiven:** Hier könne es hilfreich sein, die Berliner:innen direkt in ihren Nachbarschaften und Kiezen anzusprechen und abzuholen. Dabei mache der richtige Ton die Musik und es müsse klar werden, dass alle Perspektiven wichtig seien, kein Fachwissen nötig sei, sondern gerade das lokale Wissen und der individuelle Erfahrungswert jeder:s Einzelnen wertvoll sei.
- **Gut organisierte Verfahren:** Die Zielstellung des Verfahrens müsse klar definiert sein, die unterschiedlichen Erwartungen eingesammelt und transparent gemacht werden sowie klar sein, welche Einflussnahme möglich sei und was mit den erarbeiteten Ergebnissen passiere. Für einen reibungslosen Prozess sei eine gute Gesprächsführung nötig, die sich darauf verstehe unterschiedliche Perspektiven zu integrieren, laute Stimmen wertschätzend auszubremsen und Raum für die Erfahrung von Selbstwirksamkeit zu schaffen. Das bedeute auch, nicht nur über Ziele zu reden, sondern konkret zu werden und ggf. sogar ins Handeln zu kommen. Es könne sinnvoll sein, im Prozess auch digitale Tools einzusetzen, wobei auch hier darauf zu achten sei, dass keine neuen Barrieren für Menschen aufgebaut werden (z. B. für Berliner:innen, die im Umgang mit digitaler Technik nicht so geübt seien).
- **Gute und transparente Öffentlichkeitsarbeit:** Schließlich müssten Zwischenstände und Ergebnisse einfach und klar nach außen kommuniziert werden, damit auch andere von den Verfahren mitbekommen.

Wie auch in den anderen Diskussionsrunden verdeutlichten sich große Erwartungen an den Berliner Klimabürger:innenrat. Gleichzeitig war für die Diskutierenden klar, dass die **Einführung des neuen Formates nicht als Ausrede** benutzt werden dürfe, **um Gerechtigkeitsfragen damit als beantwortet abzutun**. Die gerechte Transformation Berlins bedürfe eines qualitativ hochwertigen Klimabürger:innenrats sowie die weitere Beschäftigung mit den anderen beiden Gerechtigkeitsdimensionen. Auch dürfe der Prozess dadurch nicht verkompliziert und somit ambitionierter und schneller Klimaschutz ausgebremst werden. Dazu müssten auch die langwierigen Verwaltungsprozesse in den Blick genommen und agiler gemacht werden.

⁹ Zu diesem Punkt gab es allerdings auch andere Ansichten: Es müssten nicht immer alle mitgenommen werden. Es müsse auch möglich sein, dass Vorreiter an der Basis mit positivem Beispiel voranzugehen. Schließlich müsse es darum gehen, Klimaschutz viel ambitionierter anzugehen als es bisher der Fall sei und v.a. gehe es darum, ins Handeln zu kommen. Man könne mit kleinen Schritten anfangen, die dann auch regelmäßig evaluiert werden und korrigierbar sind (agiler Prozess).

Fazit

Um eine ambitionierte und gleichzeitig sozial gerechte Gestaltung der Klimawende in Berlin zu ermöglichen, müssen

- Stadtraum und Kosten bzw. Ressourcen gerechter verteilt,
- verschiedene soziale Gruppen und Lebensrealitäten anerkannt
- und eine angemessene Repräsentanz unterschiedlicher Berliner Perspektiven auf Klimafragen ermöglicht werden.

Dementsprechend gilt es, die Ansätze im Berliner Koalitionsvertrag hinsichtlich der Partizipation von Bürger:innen in einem Klimabürger:innenrat umzusetzen und dabei auf hohe Qualität zu achten. Dies reicht jedoch noch nicht aus, um dem Bedürfnis nach einer gerechteren Ausgestaltung der Berliner Klimapolitik Rechnung zu tragen. Viele Fragen der Anerkennungs- und Verteilungsgerechtigkeit bleiben noch weitgehend unbeantwortet. Die neue Berliner Regierung wird sich daran messen lassen müssen, inwiefern es ihr gelingt, den im eigenen Koalitionsvertrag erwähnten Anspruch „ambitionierten Klimaschutz mit Sozialverträglichkeit“ zu verbinden, mit Leben zu füllen. Konkrete Vorschläge oder gar Maßnahmen dazu, bleibt sie bis dato schuldig.

Autorinnen: Andrea Wiesholzer und Jasmin Koller

Redaktion: Daniela Baum

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: www.germanwatch.org/de/84761

Januar 2022

Herausgeber: Germanwatch e.V.

Büro Bonn

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Tel. +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Internet: www.germanwatch.org

Büro Berlin

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Tel. +49 (0)30 / 5771 328-0, Fax -11

E-Mail: info@germanwatch.org

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie im 7. Energieforschungsprogramm. Diese Publikation ist im Zuge des Forschungsprojektes Energiewende im sozialen Raum (ESRa) entstanden. Für den Inhalt ist alleine Germanwatch verantwortlich.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



ESRa
Energiewende
im Sozialen Raum