



Berlin Institut
für Partizipation



GRENZEN DER PARTIZIPATION AUF POLITIK- UND KONSUMENTENEbene

Autor: Prof. Dr. Felix Ekardt

AUTOR



PROF. DR. FELIX EKARDT, LL.M., M.A., geb. 1972 in Berlin, ist Gründer und Leiter der Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik in Leipzig und Berlin. Ferner ist er Professor für Umweltrecht an der Universität Rostock und Fellow am Forschungsinstitut für Philosophie Hannover. Seine Forschungsschwerpunkte sind u.a. Umweltpolitik und Umweltrecht, transdisziplinäre Nachhaltigkeitstheorie, Verfassungsrecht mit Schwerpunkt in der Menschenrechtstheorie und Theorie des sozialen Wandels. 2000 promovierte er an der Universität Halle und habilitierte 2003 an der Universität Rostock. Zudem ist er ständig als Politikberater, Tageszeitungsautor und in wissenschaftlichen Beiräten tätig.

Prof. Dr. Felix Ekardt

GRENZEN DER PARTIZIPATION AUF POLITIK- UND KONSUMENTENEBENE

Partizipation an Verwaltung und Gesetzgebung, aber auch durch Kaufentscheidungen bietet ökologisch und demokratisch große Chancen, hat aber auch deutliche Grenzen, die weithin übersehen werden. Insbesondere wird die Motivationslage der Handelnden wie auch die generelle Relevanz von Verfahrensregeln wie der Öffentlichkeitsbeteiligung von vielen überschätzt. Der Beitrag geht dem nach.

PARTIZIPATION, DEMOKRATIE UND DER UMWELTSCHUTZ

Der deutsche Umweltschutz und aktuell besonders die deutsche Energiewende ist entgegen landläufiger Wahrnehmung eher keine Erfolgsgeschichte. Die Treibhausgasemissionen verharren etwa beim fünffachen Niveau dessen, was nachhaltig, also weltweit und dauerhaft durchhaltbar wäre. Und auch die angeblichen Emissionsreduktionen seit 1990 in der EU werden in Wirklichkeit überstiegen von den Emissionsverlagerungen nach außerhalb Europas, die sich durch die zunehmende Produktion von Konsumgütern in den Schwellenländern ergeben.

Viele sehen nun das Instrument der Bürgerbeteiligung respektive Partizipation als mögliche überzeugende Antwort auf diese verheerende Diagnose. Dies kann in vielerlei Hinsicht relevant sein: als Partizipation in Verwaltungsverfahren; über Plebiszite; als Partizipation an der Umweltgesetzgebung; oder auch als „Beteiligung“ der Konsumenten und Unternehmen durch

freiwilliges Tätigwerden. Es geht damit um partizipative Demokratie. Teilweise geht es auch darum, die empirische Basis öffentlicher Entscheidungen zu verbessern, zugleich die Bürger besser zu informieren, ihnen ferner eine Art von Rechtsschutz zu offerieren und mit alledem zu stärker unparteiischen und rationalen Entscheidungen der öffentlichen Gewalt (national wie transnational) zu gelangen. Zugleich soll die Motivation der Bürger zum Umweltschutz mit alledem gesteigert und der Vollzug des geltenden Umweltrechts verbessert werden.

Alle diese Gedanken erscheinen im Grundsatz durchaus überzeugend. Im vorliegenden Beitrag sollen allerdings einige Probleme kenntlich gemacht werden, die zuweilen übersehen werden und die die Wirksamkeit der Partizipation als Prinzip und Instrument des Umweltschutzes und z.B. der Energiewende in gewisse Schranken weisen, ohne sie deshalb allerdings obsolet werden zu lassen.

GRENZEN DER ZIVILGESELLSCHAFTLICHEN KONSUMENTENDEMOKRATIE

Wie die eingangs erwähnte Emissionsbilanz zeigt, gibt die bisherige deutsche Energiewende zu denken, trotz des zumindest teilweise vollzogenen Atomausstiegs. Das Konzept „Konsumentendemokratie“ als eine spezifische Partizipationsform, nach dem die Bürger von selbst klimafreundlicher leben und konsumieren sollen, bisher allerdings auch. Freiwilliges Klimahandeln war schließlich schon bisher möglich: Und trotzdem ist unsere Emissionsbilanz unverändert, trotz unendlich vieler kleiner, sehr zu begrüßender bürgerlicher Initiativen. Die Forderung nach Umdenken, anderem Konsum und mehr Engagement ist zwar richtig und wichtig – sie braucht jedoch zwingend eine starke politische Flankierung, etwa durch ökonomische Instrumente wie Steuern oder einen verbesserten Emissionshandel. Sonst droht sie, zugespitzt formuliert, eine bloße Selbstbestätigung einzelner Lifestyle-Ökos anhand einiger symbolträchtiger Handlungen zu bleiben.

Oft behindert nämlich Allzumenschliches meine Rolle als „klima-korrekt Konsument“. Etwa Konformität: Lasse ich den klimapolitisch inkorrekten Februar-Kurzurlaub auf Gran Canaria sein, obwohl er so schön billig ist, werde ich zum Sonderling. Zudem kann ich mir vom Gefühl her raumzeitlich fernliegende, unsichtbare Klimaschäden in Indien oder in 80 Jahren kaum vorstellen – also nehme ich das Klimathema vom Bauch her doch immer nur halb

ernst. Der Drang nach Bequemlichkeit, Gewohnheit und Verdrängung unliebsamer Folgen meines Tuns kommt dazu. Außerdem: Warum verzichten, wenn ich allein doch ohnehin nicht das Klima retten kann?

Dass wir Kunden oft so ticken, wissen auch die Unternehmen. Das heißt dann aber auch, dass sich (zu viele) Unternehmen mit nur noch klima-korrekten Produkten eventuell in den Konkurs treiben. Außerdem reichen Lippenbekenntnisse zu „mehr freiwilligem Klimaschutz im Unternehmen“ den Kunden oft. Die Einhaltung können (oder wollen) die Kunden ohnehin selten prüfen. Von vornherein inexistent sind in der Konsumentendemokratie die unendlich vielen Armen weltweit, ebenso wie künftige Generationen: Deren Elend erscheint am Markt „kostenlos“, da sie heute keinen Konsumentendruck ausüben können. Das ist fatal: Denn etwa der Klimawandel wird vor allem künftigen Generationen und den Armen in den südlichen Ländern schaden.

Außerdem bleibt das Setzen auf die Konsumenten und die freiwillig immer ökologischer werdenden Unternehmen der Logik des Wachstums und Immer-mehr-Verkaufens unserer Gesellschaft verhaftet. Bis zu minus 95 % Klimagase, wie es sich die EU vorgenommen hat bis 2050, gelingt aber kaum mit ewigem Wirtschaftswachstum. Auch wenn Autos künftig mit Solarstrom fahren würden, blieben die anderen Ressourcen in einer physikalisch endlichen Welt endlich. Die tägliche Fahrt zur Arbeit mit dem Auto für alle Menschen

weltweit wird es so nicht geben können. Und dass nur die anderen verzichten und nicht wir, wäre absurd. Vielleicht ist endloses Wachstum ohnehin gar nicht erstrebenswert: Die im Schnitt viel ärmeren Brasilianer sind vielleicht im Schnitt gar nicht unglücklicher als die Deutschen.

GRENZEN VON BETEILIGUNG UND PLEBISZITEN

Auch hinsichtlich der klassischen Partizipation im Sinne von Bürgerbeteiligung an Verwaltungsentscheidungen – oder ggf., jedoch weniger klassisch, an gesetzgeberischen Entscheidungen (sofern damit nicht lediglich die Kanäle der repräsentativen Demokratie wie die Mitarbeit in Parteien, das Wählen, das Demonstrieren usw. gemeint sind) – bestehen verschiedene Hemmnisse der Partizipation.

Zunächst einmal besteht häufig ein doch eher begrenztes Interesse an frühzeitiger und gründlicher Beteiligung an Genehmigungs- oder gar Gesetzgebungsverfahren. Dies kann man gerade aus der Kontroverse Stuttgart 21 lernen, aber auch daraus, dass die neuerdings für Stromleitungen geschaffene frühzeitige Bürgerbeteiligung bereits auf der Ebene übergreifender bundespolitischer Bedarfsanalysen bundesweit nur von einer zweistelligen (!) Zahl von Bürgern genutzt wurde. Es lässt sich eine Tendenz wahrnehmen, sich bestenfalls dann zu engagieren, wenn einem ganz persönlich und ganz konkret ein Projekt „in die Quere kommt“, was eine Partizipation an der Gesetzgebung, aber selbst an

einem Genehmigungsverfahren, bei dem ja zunächst nur bedrucktes Papier und kein Bagger auf den Plan tritt, zu einer Herausforderung werden lassen kann. Generell kann man insoweit einen Prozess wechselseitiger Verstärkung zwischen Bürgern, Medien und Politikern erkennen: Politiker spielten das Spiel der Medien mit, setzten immer mehr auf Personalisierung, Inszenierung und Stil statt auf hart erarbeitete Konzepte und Kompromisse bei wichtigen Fachthemen usw. Die wirklich wichtigen, oft nicht leicht zu verstehenden Politikthemen verschwanden damit weitgehend aus der öffentlichen demokratischen Debatte und landeten in klandestinen Berliner oder Brüsseler Hinterzimmer-Zirkeln – mit dem Zutun der Bürger, die gar nicht mehr danach strebten, an diesen Dingen wirklich beteiligt zu werden.

Eher in einem Spannungsverhältnis zur Idee einer verstärkten Partizipation steht auch die Tendenz zu einer „korporatistischen Konsensdemokratie“. Gestaffelt nach Themenfeldern lässt sich soziologisch in Entscheidungszentren wie Brüssel und Berlin immer öfter die Bildung einer „Community“, einer Art virtuellen großen Koalitionsregierung aus Ministern, Ministerialbeamten, Interessenverbänden, Parlamentariern, einflussreichen Journalisten, Behördenvertretern, Juristen, stark drittmittelengagierten Forschern usw. antreffen, die nahezu ständig aufeinandertreffen und von den Beteiligten zuweilen gleichsam für die Welt genommen werden – und die sich häufig so interpretieren, dass sie

„im Konsens“ die Probleme „der Menschen da draußen“ lösen. Die dabei anzutreffenden Tendenzen sind dem Diskurs- und Partizipationsideal oft gerade nicht sehr zuträglich, sondern bergen eher die Gefahr der Herausbildung einer modernen Oligarchie in sich, nach Art einer Ansammlung platonischer Philosophenkönige, die die Herausbildung und politische Diskussion klarer Alternativen nicht eben begünstigt. Ferner ist in einer technisch-ökonomisch hochkomplexen und zudem pluralistischen modernen Welt politisches Entscheiden notwendigerweise sehr komplex und mit schwierigen Abwägungsprozessen und Kompromissen zwischen verschiedenen Wünschen und Anliegen verbunden. Dies ist jedenfalls durch frontale Formen der Partizipation (oder gar durch Plebiszite) so kaum adäquat abzuarbeiten; und es besteht auch die Gefahr, dass Bürger, die sich beteiligen sollen, an intellektuelle Grenzen stoßen. Dies begünstigt zudem ein partizipatives Streiten vor allem über „leicht verständliche“ Fragen und Projekte, die jedoch u.U. nicht die eigentlich zentralen gesellschaftlichen Probleme markieren (Beispiel: gesellschaftlicher Streit über Gesetze gegen Kampfhunde und über Einzelprojekte wie Stuttgart 21 statt über Instrumente gegen Klimawandel und Ressourcenknappheit).

Dazu kommt, dass insbesondere für ökologische Ziele die Motivation bei allen Beteiligten (Bürger, Rechtsanwender, Unternehmen, gegebenenfalls auch die

rechtsetzenden Instanzen) keinesfalls so günstig ist wie zuweilen angenommen. Die Vorstellung, primär durch Verfahrensvorgaben wie Partizipationsregeln den Umweltschutz oder die Energiewende einschneidend voranbringen zu können, ist deshalb teilweise etwas optimistisch. Dies dokumentiert schon die andernorts dargestellte bau- und planungsrechtliche Erfahrung – also die Empirie von Politik-/ Rechtsbereichen, in denen schon heute stärker über Verfahren- als über Inhaltsvorgaben gesteuert wird. Besonders abschreckend sind die Erfahrungen mit der Umweltverträglichkeitsprüfung, kurz UVP. Angetreten mit dem Anspruch, durch die genaue Ermittlung der Umweltbelange und die Öffentlichkeitsbeteiligung richtigere Entscheidungen herbeizuführen, hat dieses seit 1985 in der EG bzw. EU für Großprojekte vorgeschriebene Prüfinstrument bisher anscheinend kaum ein Vorhaben verhindert oder auch nur in der Sache nennenswert umweltschützerisch beeinflusst.

Für die Gesetzgebung gilt erkennbar Ähnliches. Die reale Verhandlungsmacht transnationaler Konzerne wie RWE und e-on zum Beispiel bei einem Atomkonsens ist der von Verbraucher- oder Umweltverbänden erkennbar überlegen, so dass die formale Vorgabe, zum Beispiel künftig vor Erlass eines Gesetzes oder einer Anlagen-genehmigung breitere Kreise anzuhören, für sich genommen die Verwirklichung von Umweltzielen nur unterstützen, aber nie allein erreichen kann. Insbesondere

können Umweltverbände aus Kapazitätsgründen nur an wenigen ausgewählten Gesetzgebungs- und Verwaltungsverfahren partizipieren, wie überhaupt Umwelt- und Gesundheitsinteressen meist weniger organisierbar als Industriebelange sind; zudem verfügen sie aus finanziellen Gründen über weniger Fachleute. Insoweit sei an den trivialen Umstand erinnert, dass die Verbände im Wesentlichen ehrenamtlich arbeiten. Die Unternehmensseite arbeitet dagegen hauptamtlich und verfügt über das Potential, eine Vielzahl von Lobbyisten und Gutachtern zu finanzieren. Die liberale Demokratie dient eigentlich gerade auch dazu, die höchst unterschiedliche Macht der Bürger zu neutralisieren und unparteiische, gerechte Konfliktlösungen zu ermöglichen; am klarsten geschieht dies durch allgemeine Gesetze, also inhaltliche Spielregeln, welche die Partizipation in ihrer Entstehung begleitet und in ihrem Vollzug (lediglich) ergänzt, ohne an ihre Stelle zu treten.

Häufig gibt es ferner ganz praktische Probleme. Das schmale Budget der Bürgerinitiativen und Umweltverbände setzt der Partizipation Grenzen; die intensive Partizipation bei einem bestimmten Vorhaben kann dazu führen, dass der Verwaltung (angesichts knapper Personalressourcen) Personal für andere wichtige Umweltaufgaben fehlt, zum Beispiel für die Überwachung bereits genehmigter Anlagen.

Partizipation ist in ihrer Stärke auch abhängig vom materiellen Recht, auf das sie bezogen ist. Nur das, was durch das

materielle Recht inhaltlich geboten oder zumindest erlaubt wird, kann mit Partizipation auch durchgesetzt werden. Dies gilt sowohl für die Rechtsetzung, wo das materielle Recht die grundrechtlichen und sonstigen Verfassungsnormen der jeweiligen Rechtsebene zu Freiheiten und Freiheitsvoraussetzungen sind, als auch für die Rechtsanwendung, wo die vielfältigen Normen des einfachen Rechts das materielle Recht sind. Partizipation ist ferner davon abhängig, dass man sie nicht durch formale Tricks ins Leere laufen lässt.

Vor allem aber gilt: Das „Mengenproblem“, also die übermäßige Inanspruchnahme der Ressourcen dieser Erde, kann nicht allein oder primär durch Partizipation gelöst werden, da es nicht von Einzelfällen, sondern nur durch eine Gesamt mengensteuerung gelöst werden kann, wie sie etwa durch Zertifikatmärkte oder Abgaben (also durch ökonomische Politikinstrumente) geleistet werden kann. Dieser Gesichtspunkt wurde bereits bezogen auf die Konsumentendemokratie ausgeführt.

Selbst dort, wo tatsächlich ein ernsthaftes Interesse an Partizipation besteht, besteht die Gefahr, dass lediglich ein nicht repräsentativer (und oft sehr kleiner) Ausschnitt der jeweiligen Gesellschaft von der Partizipationsmöglichkeit Gebrauch macht. Das kann jedoch bereits die demokratischen Intentionen der Partizipation infrage stellen.

Dazu kommt, dass die in der Partizipation vorausgesetzte hohe Diskursivität und

ständige Offenheit in die Aporien (post-) moderner Gesellschaften führt: Offenheit und Diskursivität begünstigen Freiheit und Erkenntnis, können aber zugleich psychisch latent überfordern bzw. gerade deshalb im Ergebnis auch eher zur Gleichgültigkeit gegenüber dem – zumal im digitalen Zeitalter – stetig wachsenden Informations- und Meinungsstrom führen. Zudem bemerkt die Forschung bereits, dass im digitalen Zeitalter Kritikfähigkeit, gutes Denken und die Bereitschaft zum Durchdenken komplexer Probleme und langer Gedanken und Texte durch die Konditionierung des menschlichen Denkens auf das schnelle und „häppchenweise“ arbeitende, latent reizüberflutende Internet zunehmend schwinden. Sicher wäre insofern ein differenzierter Befund zu stellen, doch ganz von der Hand zu weisen dürfte das Problem kaum sein.

Selbst wenn all diese Bedenken im konkreten Rechtsetzungs- oder Rechtsanwendungsverfahren gegenstandslos wären, bleibt noch eine zentrale Aporie jedweder Partizipation, die die gesamte Debatte frappierenderweise ausblendet. Echte Partizipation verlangt eine frühzeitige Beteiligung und eine Offenheit der Optionen – geht es dagegen nur darum, für letztlich feststehende Lösungen Akzeptanz zu beschaffen, so wird genau diese Akzeptanz vermutlich verfehlt und zugleich der Sinn von Partizipation verfehlt. Das bedeutet dann aber auch (ebenso wie bei Plebisziten), dass man Partizipation nicht ohne weiteres zur Erlangung eines von vornhe-

rein gewünschten Ergebnisses „einsetzen“ kann. Besonders dieser letzte Punkt unterstreicht erneut, dass Partizipation im Kern vielleicht doch in größerem Maße als prozedural-demokratisches Anliegen und nur in geringerem Maße als inhaltliches öko-soziales Anliegen gedeutet werden sollte.

All dies macht Partizipation in keiner Weise wertlos, weder gerechtigkeits- noch steuerungstheoretisch, insbesondere wenn man der Partizipation eine eher ergänzende Rolle zumisst. Der gestellte Befund sollte gleichwohl vor Überschätzungen warnen, insbesondere hinsichtlich der Rolle von Partizipation in der Durchsetzung öko-sozialer Inhalte, wie sie spätestens seit der Stuttgart-21-Debatte allerorten anzutreffen sind.

GRENZEN EINER PARTIZIPATION JENSEITS DES NATIONALSTAATES

Die geschilderten Chancen und Ambivalenzen von Partizipation gelten grundsätzlich auch auf internationaler Ebene, jedoch mit einigen nachstehend darzulegenden Ergänzungen. Dabei geht es erneut um die Einbringung von Faktenwissen respektive von Sachverstand, um eine bessere demokratische Rückbindung und um Interessenvertretung für beispielsweise ökologische Belange. Speziell in internationalen Entscheidungsprozessen fehlt es bisher an einem Weltparlament, das die repräsentative Komponente der Demokratie verkörpern könnte. Auch auf EU-Ebene hat das Parlament bisher nicht die gleiche

prägende Rolle wie traditionelle nationale Parlamente übernehmen können. Insofern könnte Partizipation bei transnationalen Rechtsetzungs- und Rechtsanwendungsvorgängen von vielleicht gar noch größerer Relevanz sein. Gleichzeitig könnten sich, wie man sogleich sehen wird, auch bestimmte Probleme eher noch vergrößern.

Nichtstaatliche Organisationen wirken bereits heute auf vielfältige Weise an internationalen Entscheidungsprozessen mit. Beispiele hierfür sind die informelle Einflussnahme auf völkerrechtlichen Konferenzen, Einflussnahme auf die nationalen Regierungen und deren Verhandlungsposition, Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen (Internationale Konvention gegen Landminen; Internationaler Strafgerichtshof; Greenpeace im Fall der Brent Spar; Widerstand gegen das Multilaterale Abkommen über Investitionen oder nunmehr gegen das TTIP-Abkommen), aber auch Beteiligung an Gerichtsverfahren etwa im Rahmen der WTO. Formalisierte Beteiligungsrechte von NGOs bestehen beispielsweise bei der UNO nach Art 71 UN-Satzung (Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat). Vermehrt gibt es ferner hybride Internationale Organisationen mit direkter Beteiligung von Verbänden und Unternehmen an der Organisation selbst (IUCN im Naturschutzbereich als Beispiel) und teilweise sogar eine Normsetzung durch NGOs (etwa bei der Holzzertifizierung durch den Forest Stewardship Council/ FSC). Als prägend für die weitere Entwicklung wird dabei immer die UNO-Weltkonferenz

von Rio de Janeiro 1992 angeführt, zu der 2012 die Nachfolgekonzferenz am selben Ort stattfand, ebenso wie die Kopenhagen-Konferenz zum Klimaschutz 2009, wo jeweils ein quantitativ extensives Beteiligungs-Ausmaß stattfand. Jedoch bestehen auch einige offene Fragen, die häufig an die bereits im letzten Kapitel geschilderten generellen offenen Fragen von Partizipation anknüpfen.

Man kann einerseits sagen, dass die Partizipation einzelner Privater und NGOs im globalen Kontext noch größere Probleme demokratischer Legitimität aufwirft als im nationalen Rahmen. Man kann andererseits aber auch sagen, dass – wie schon festgestellt – eine partizipativ-demokratische Rückbindung international mangels globaler Parlamente besonders wichtig ist bzw. wäre. Zwar mag insbesondere die Welthandelsliberalisierung durch die WTO generell der Verbreitung von Demokratie in den Nationalstaaten durchaus zuweilen dienlich sein. Die zu geringe demokratische Mitwirkung an den Entscheidungen (nicht auf Nationalstaatsebene, sondern) auf internationaler Ebene bleibt dennoch als Problem bestehen. Mit dem internationalen Demokratiedefizit wird zugleich auch dabei der Umstand bezeichnet, dass demokratisch legitimierte Entscheidungen der nationalen Gesetzgeber durch nicht hinreichend legitimierte Entscheidungen auf internationaler Ebene eingeschränkt und ausgehöhlt werden. Das Legitimationsbedürfnis kann auf die bloße Existenz der WTO, auf ihre Rechtsetzung und auf

das Streitbeilegungsverfahren bezogen werden. Traditionell wird hier eine Legitimationskette vom Bürger über die Wahlen des Parlaments bis hin zur Regierung konstruiert. Umgekehrt muss der Beitritt zu einem völkerrechtlichen Vertrag vom Parlament abgesehnet werden. Rechtlich gesehen, kann der Gesetzgeber seine Zustimmung zum Beitritt auch verweigern, faktisch jedoch bleiben ihm, zumindest wenn es um multilaterale Verträge geht, kaum Alternativen. Darüber hinaus kann eine einmal erteilte Zustimmung bei Veränderungen der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse auch nicht zurückgenommen werden. Zwar bleibt die theoretische Möglichkeit, einen völkerrechtlichen Vertrag aufzukündigen bestehen, die Austrittskosten sind jedoch oftmals immens.

Das zu den Schwierigkeiten hinsichtlich der Motivationslage vieler Akteure bei der Behandlung der Konsumentendemokratie Gesagte dürfte nicht nur für nationale und europäische Sachverhalte gelten, sondern auch für den international-zwischenstaatlichen Bereich. Die Stärke von NGOs wird global noch mehr als national zuweilen grotesk überzeichnet. Dabei täuscht die hohe Zahl an NGOs möglicherweise über die Möglichkeiten der Mitwirkung und der Einflussnahme hinweg. Sie sorgen für größere Transparenz und Öffentlichkeit der Verhandlung und erleichtern den Zugang zu Informationen. Den Verlauf und die Ergebnisse beispielsweise der Rio-Konferenzen oder der Klimakonferenzen müssen deshalb jedoch nicht zwangsläufig auch inhaltlich von den NGOs beeinflusst sein

(was ihnen dann zwar demokratisches, aber eben kaum ein öko-soziales Gewicht gäbe). Es ist insoweit ein zentrales Missverständnis, wenn man aus Einzelfällen, die mit der Bequemlichkeit, Gewohnheit usw. des einzelnen Menschen gut verträglich sind – wie der internationalen Brent-Spar-Boykottkampagne von Greenpeace 1995 – den Rückschluss zöge, die NGOs seien extrem mächtige internationale Player.

Die Gefahr, dass Partizipation mangels Interesse von vielen Menschen nur unzureichend wahrgenommen wird (abgesehen von den ebenfalls bereits benannten Faktoren wie relative Schwäche der NGOs), dürfte wiederum international noch größer sein als national. So ist das Interesse der europäischen Umweltverbände (nicht zu reden von den dahinter stehenden Menschen) eher auf die nationale Ebene beschränkt, obwohl die Verbände im europäischen Umweltbüro oder über die Green 8 organisiert sind, gegründet, um so effektivere Einflussnahme auf die europäischen Organe und Institutionen zunehmen.

Die geringere Formalisierung der Partizipation und insgesamt der geringere Grad der Rechtsförmlichkeit von Entscheidungen – sowie die geringere öffentliche Wahrnehmung – im internationalen Bereich bringt noch weitere Probleme mit sich. Wirft man zum Beispiel einen Blick auf die EU als supranationale Organisation (die vorliegend allerdings nicht im Zentrum steht), so lautet ein Befund dazu, dass die Kommission bzw. die EU-Verwaltung bei der

Auswahl der NGO-Beiträge eine Auslese betreibt. Das ist zwar auch national anzutreffen, dürfte dort jedoch eher bemerkt und skandalisiert werden, zum Beispiel über die Medien.

Zusätzlich hängen die internationale Partizipation von NGOs und die Beteiligungsrechte von NGOs von jeweiligen nationalen Rahmen mit seinen zivilgesellschaftlichen und kulturellen Bedingungen ab. Ein zentraler Kritikpunkt bei internationalen Beobachtern überhaupt an der Beteiligung der NGOs lautet daran anknüpfend, dass sie weitgehend die globalen zivilgesellschaftlichen Akteure eines Projekts des „Nordens“ seien und so weitgehend ein Projekt politischer und ökonomischer Macht der westlichen Industriestaaten.

Zu bemerken ist abschließend noch, dass international – mehr zumindest als in funktionierenden nationalstaatlichen Demokratien – auch NGOs zugange sind, die gängige Kriterien an NGOs wie allgemeiner Zugang, Transparenz, Responsivität, Inklusion, finanzielle Unabhängigkeit nicht unbedingt erfüllen. Die vielen NGOs aus China, die typischerweise (mindestens halb-)staatlichen Charakter tragen, sind hierfür ein Beispiel, aber auch industrienahe Vereinigungen, die sich scheinbar für ein nicht-wirtschaftliches Interesse einsetzen, sind hier anzusprechen.

Wie schon bei den Grundproblemen der Partizipation kann auch für den internationalen Bereich gesagt werden, dass die vielfältigen denkbaren Begrenzungen und Probleme der Partizipation keinesfalls ihre

demokratische und öko-soziale Bedeutung nehmen. Die Probleme mahnen jedoch dazu, unter Partizipation keinesfalls eine Art Wunderwaffe zu verstehen. Dies kann zugleich als Fazit für den gesamten Beitrag gezogen werden. ■

LITERATUR

Bussemer, Thymian 2011. Die erregte Republik: Wutbürger und die Macht der Medien. Klett-Cotta, Stuttgart.

Ekardt, Felix 2010. Information, Partizipation, Rechtsschutz: Prozeduralisierung von Gerechtigkeit und Steuerung in der Europäischen Union – unter besonderer Berücksichtigung der Aarhus-Konvention, 2. völlig neu bearbeitete Aufl. LIT-Verlag, Münster.

Ekardt, Felix 2014. Jahrhundertaufgabe Energiewende: Ein Handbuch. Christoph Links Verlag, Berlin.

Ekardt, Felix 2015: Theorie der Nachhaltigkeit: Rechtliche, ethische und politische Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, 3. Aufl. Nomos Verlag, Baden-Baden.

Ekardt, Felix; Heitmann, Christian und Susnjar, Davor 2012. Sicherung sozial-ökologischer Standards durch Partizipation. Das Beispiel nicht-staatlicher Akteure im internationalen Recht. Edition der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Herausgeber:

Berlin Institut für Partizipation | bipar
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Tel. 030 120 826 13

www.bipar.de

kontakt@bipar.de

Verantwortlich:

Jörg Sommer, Direktor

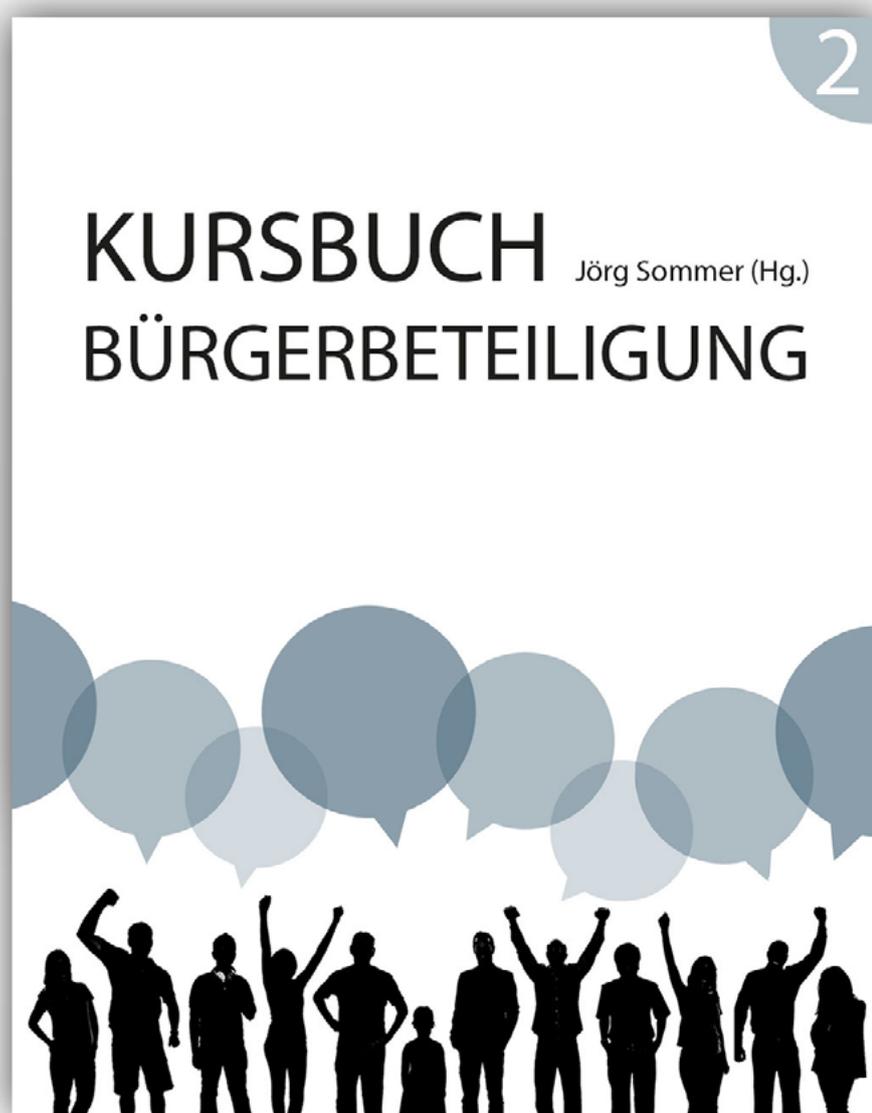
Redaktionshinweis:

Die in dieser Publikation formulierten Positionen geben nicht zwangsläufig in allen Punkten die Meinung des Herausgebers wieder.

ISBN 978-3942466-24-0

© Januar 2018, Berlin Institut für Partizipation

KURSBUCH BÜRGERBETEILIGUNG



Jörg Sommer (Hg.)
**KURSBUCH
BÜRGERBETEILIGUNG #2**
540 Seiten, Berlin, 2017
ISBN 978-3942466158
€ 29,80
www.kursbuch.info

Eine Publikation des



JETZT BESTELLEN!

