

# *UFZ-Diskussionspapiere*

Department Ökonomie

7/2014

## **Öffentlichkeitsbeteiligung, Partizipation und die Verantwortung des Staates in der Umweltpolitik**

*Thomas Petersen, Bernd Klauer*

April 2014

# Öffentlichkeitsbeteiligung, Partizipation und die Verantwortung des Staates in der Umweltpolitik

Thomas Petersen<sup>1</sup> und Bernd Klauer<sup>2</sup>

## Inhalt

1. Einleitung.....	1
2. Partizipation.....	3
3. Deliberative Demokratie.....	4
4. Kritik an der „deliberativen Demokratie“.....	6
5. Partizipation und Systemtheorie.....	8
6. Partizipation im Kontext der Umweltpolitik.....	9
7. Hat sich die Partizipation bewährt?.....	11
Danksagung.....	15
Literatur.....	15

## 1. Einleitung

Die Umweltpolitik ist ein Bereich der Politik, der offenbar in besonderer Weise die Erprobung neuer Formen von politischer Willensbildung und staatlicher Steuerung verlangt. Denn in der Umwelt, die heute zumeist auch Nachhaltigkeitspolitik verstanden wird oder werden sollte, verbindet sich eine globale, umfassende und langfristige Aufgabe staatlicher und internationaler Politik mit einem starken lokalen Bezug (Klauer et al. 2013, 2013a). Umweltpolitik greift – anders als Finanz-, Außen-, Innen- oder Verteidigungspolitik – vielfältig in wirtschaftliche Aktivitäten, nämlich in Produktion und Konsum ein und ist deshalb in besonderem Maße auf Normbefolgung der Normadressaten angewiesen – oder, man könnte sogar sagen, auf deren Kooperation.

Wegen dieser Situation ist inzwischen die Auffassung weit verbreitet, dass der Staat verbindliche Entscheidungen nicht mehr im Wege der „hierarchischen Steuerung“ treffen und durchsetzen könne. Die hierarchische Steuerung müsse deshalb ergänzt oder gar ersetzt werden durch andere Verfahren, die unter dem Titel *Governance* diskutiert werden. Mit dem Terminus *Governance* wird allgemein die Weise beschrieben, in der staatliche und nichtstaatliche Kollektive und Organisationen zu einheitlichen Entscheidungen und koordiniertem Handeln kommen; in einer spezifischen Bedeutung jedoch meint *Governance* im Gegensatz zum hierarchischen *Government* soviel wie „nichthierarchische Steuerung“.

Bei den unter dem Titel *Governance* subsumierten Formen „nichthierarchischer Steuerung“ stellt sich in besonderer Weise die Frage der Verantwortung (Petersen/Klauer 2012). Das ist die Frage,

<sup>1</sup> Philosophisches Seminar der Universität Heidelberg und Pädagogische Hochschule Heidelberg  
Thomas.Petersen@urz.uni-heidelberg.de

<sup>2</sup> Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ  
Bernd.Klauer@ufz.de

wer zuletzt die Entscheidung trifft, sie durchsetzen kann und für sie einsteht. „Einstehen“, heißt einmal, für die Folgen einer Entscheidung aufzukommen und negative Folgen zu kompensieren, oder aber, dass politisch Handelnde und Entscheidende sich verantwortet – vor dem Parlament, den Wählern oder anderen Instanzen.

In der Umweltpolitik im Besonderen werden allgemein vier Formen einer *New Environmental Governance* unterschieden: (Köck 2005: 338):

1. Zielorientierte Ansätze, die neben der ordnungsrechtlichen Normierung auch den Einsatz indirekter, etwa ökonomischer Steuerungsinstrumente zulassen,
2. die Umweltpolitikintegration, in der unterschiedliche Sektoren von Politik und Verwaltung aufeinander abzustimmen und zu koordinieren sind,
3. das kooperative Regieren, worin politische Organe und Behörden auf unterschiedlichen kommunalen, staatlichen und suprastaatlichen Ebenen zusammenwirken, und schließlich
4. die aktivierte Selbstregulierung und Partizipation.

Wir werden uns in diesem Aufsatz nur mit dem vierten Punkt befassen, und auch darin nur mit der Partizipation. Denn nur hier wird die Öffentlichkeit in bestimmter Weise an der staatlichen Politik beteiligt.<sup>3</sup> Die Partizipation und die Beteiligung der Öffentlichkeit spielen inzwischen in der Umweltpolitik eine große Rolle.

Die EU-Wasserrahmenrichtlinie, die wir als ein Paradebeispiel moderner Umweltpolitik betrachten und deshalb in diesem Artikel immer wieder zu Illustrationszwecken heranziehen, sieht in Artikel 14 eine solche Beteiligung explizit vor. So heißt es in Artikel 14 (1) WRRL: „Die Mitgliedstaaten fördern die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung dieser Richtlinie, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß sie für jede Flußgebietseinheit“ umfassende Informationen über geplante Maßnahmen „veröffentlichen und der Öffentlichkeit, einschließlich den Nutzern, zugänglich machen, damit diese Stellung nehmen kann“. Eine Beteiligung oder Partizipation der Öffentlichkeit sieht die Wasserrahmenrichtlinie einmal darin vor, dass diese umfassend informiert wird und die Möglichkeit erhält, zu diesen Informationen und den geplanten Vorhaben Stellung zu nehmen – die Öffentlichkeit ist also von den Behörden zu *hören*. Darüber hinaus ist indes von „aktive[r] Beteiligung aller interessierten Stellen“ die Rede. Diese Aussage ist wenig präzise und deutungsfähig. Doch unspezifisch ist der Begriff „Partizipation“ zunächst einmal auch.

Deshalb werden wir uns zunächst in Abschnitt 2 näher mit der Bedeutung dieses Begriffs beschäftigen, bzw. damit, wie er gebraucht wird. Darauf hin werden wir zwei unterschiedliche Sichtweisen auf Partizipation betrachten, nämlich diejenige der deliberativen Demokratie (Abschnitt 3) inklusive der Kritik an ihr (Abschnitt 4) und diejenige der Systemtheorie (Abschnitt 5). Nachdem wir dann in Abschnitt 6 aus theoretischer Warte die Bedeutung von Partizipation in der Umweltpolitik diskutieren werden, werden wir abschließend in Abschnitt 7 eine stärker praktische Einschätzung geben, ob sich das Instrument der Partizipation in der Umweltpolitik bisher bewährt hat. Zur Illustration und zugleich empirischen Unterfütterung der Überlegungen ziehen wir dabei Ergebnisse einer Fallstudie zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in

---

<sup>3</sup> Bei der „aktivierten Selbstregulierung“ ist dies nicht der Fall – jedenfalls nicht direkt. Bei diesem Instrument der *Environmental Governance* werden bestimmte Organisationen und Verbände dazu veranlasst, ein genau definiertes Umweltproblem selbst zu lösen. Im Gegenzug hält sich der Staat mit Regulierungen zurück. Die betreffenden Organisationen und Verbände agieren im „Schatten der Hierarchie“ (vgl. Börzel 2008), doch sie sind in der Regel nicht an der politischen Entscheidung und Gestaltung beteiligt.

Schleswig-Holstein heran.

## 2. Partizipation

Unter „Partizipation“ wird nicht die normale Beteiligung des Bürgers am politischen Leben im Staat verstanden, die in der Teilnahme an Wahlen, der Kandidatur für politische Ämter, der Übernahme politischer Dienste (wie Wehrdienst, Ehrenämter, vgl. Ottmann 2006: 324) besteht. Auch die Mitwirkung an der öffentlichen Meinungsbildung oder der politische Aktionismus ist nicht damit gemeint. Partizipation meint vielmehr die Mitwirkung an (zumeist) geregelten Verfahren der Entscheidungsfindung. Jens Newig (2011: 67) fasst in einem Übersichtsartikel die „Politik- und Governance-orientierte Perspektive“ zusammen. Newig nennt fünf Kriterien, bei deren Erfüllung Partizipation vorliege: Zunächst einmal spricht man danach von Partizipation (1) nur bei „eine[r] Teilhabe an *Entscheidungen im öffentlichen Raum*.“ Und zugleich handelt es sich dabei (2) „um eine Teilhabe von *Personenkreisen, die nicht routinemäßig derartige Entscheidungen vornehmen*“. Diese beiden Kriterien müssen nach Newig in jedem Falle erfüllt sein, während dies für drei weitere Kriterien nur „in unterschiedlichen Abstufungen“ gelte: So lasse (3) „sich Partizipation abgrenzen zu einseitigem bzw. ausschließlich hoheitlichem Handeln (Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidungen).“ Zudem impliziere (4) „Partizipation [...] eine Machtabgabe an die beteiligten Personenkreise.“ Und (5): „Schließlich liegt Partizipation nur dann vor, wenn der Kreis der beteiligten Personen diejenigen mit einem legitimen Anliegen ausreichend repräsentiert“.

Nach diesem Kriterienkatalog besteht Partizipation also in einem außerordentlichen, nicht-hierarchischen Entscheiden im öffentlichen Raum, an dem Personenkreise „mit einem legitimen Anliegen“, also Betroffene, so mitwirken, dass sie Macht ausüben und „die zu treffenden Entscheidungen [...] beeinflussen können“ (ibid.). Mit der Einführung partizipativer Verfahren werden häufig bestimmte Hoffnungen verbunden, die in der Literatur freilich kontrovers diskutiert werden. So ist es offenbar eine typische Erwartung, „dass Partizipation in umweltbezogenen Governance-Prozessen (a) zu *Outputs* (kollektiven Entscheidungen) mit im Vergleich zu hoheitlichen Entscheidungsverfahren höheren Umweltstandards führt und (b) die Implementation dieser *Outputs* verbessere (*Outcomes*)“ (Newig 2011: 68). Nicht selten wird in der Partizipation ein Gewinn an Demokratie gesehen (vgl. Mayntz 2008: 47, Newig 2011: 69, Papadopoulos 2004), als eine „sinnvolle Ergänzung des durch Wahlentscheidungen in Gang gesetzten demokratischen Legitimationszusammenhangs“ (SRU 2002, Tz 119). Denn Partizipation gilt als demokratisch, weil sie die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten des Bürgers erweitere, und diese Erweiterung kollidiere vor allem mit einem „restriktiven Demokratieverständnis“ (ibid.).

Wollen wir diese Erwartungen noch einmal anders formulieren, so scheint es darin um drei Punkte zu gehen.

- 1) Die Partizipation der Bürger in öffentlichen Entscheidungsverfahren stärkt die Demokratie, weil die Partizipation den Bürgern zusätzliche Möglichkeiten eröffnet, den politischen Prozess zu beeinflussen oder sogar selbst zu gestalten.
- 2) Insofern die Betroffenen der jeweiligen Entscheidung bei dieser Entscheidung selbst beteiligt sind, werden deren (legitime) Interessen berücksichtigt, und es kommt eine in größerem Maße legitime und gerechte Entscheidung zustande. Die Beteiligung der Bürger führt offenbar auch dazu, dass partikulare (wirtschaftliche) Interessen geschwächt werden und sich ein allgemeines Interesse (in der Umweltpolitik am Umweltschutz) durchsetzt; Partizipation führt zu „im

Vergleich zu hoheitlichen Entscheidungsverfahren höheren Umweltstandards“ (*Outputs*).

- 3) Weil die Interessen der Betroffenen in der Partizipation angemessene Berücksichtigung finden, wird die erreichte Entscheidung von allen Beteiligten mitgetragen und kann so besser umgesetzt werden; die *Outcomes*, also die Implementation der *Outputs* wird verbessert.<sup>4</sup>

Hinter diesen Erwartungen und der darauf gegründeten Hochschätzung der Partizipation steht nun anscheinend weniger eine genaue Beobachtung der faktischen Realität. Vielmehr sind derartige Erwartungen offenbar theoretisch informiert oder inspiriert. Nämlich einmal durch Denkfiguren der Theorie sozialer Systeme, jedoch vor allem durch ein bestimmtes normatives Demokratiemodell, nämlich das der deliberativen Demokratie. Wir sind der Auffassung, dass die Diskussion um die Partizipation in der Umweltpolitik von diesem Demokratiemodell maßgeblich beeinflusst ist, und wollen es deshalb hier kurz erläutern, bevor wir auf die systemtheoretische Perspektive eingehen.

### 3. Deliberative Demokratie

Der Begriff „deliberative Demokratie“ stammt ursprünglich aus den USA, wo er offenbar im Jahre 1980 zum ersten Mal verwendet wurde (vgl. Ottmann 2006: 315). Er ist inzwischen weit verbreitet, und in Deutschland hat ihm Jürgen Habermas (1992, 1996) zu Bekanntheit und Popularität verholfen. Wir werden uns deshalb an Habermas' Fassung des Konzepts halten, die in Deutschland die einflussreichste ist. Habermas stellt das Modell der deliberativen Demokratie einer liberalen Auffassung von Demokratie einerseits und einer republikanischen Auffassung andererseits entgegen (Habermas 1992: 359, 1996: 278-280). Nach liberaler Auffassung geht es in der Demokratie vor allem um den Schutz subjektiver, individueller Rechte der Bürger, die eine „Marktgemeinschaft“ bilden (Ottmann 2006: 318). Politische Entscheidungen haben den Charakter von „Interessenkompromissen“ (Habermas 1992: 359), und die Bürger üben ihre politischen Rechte durch „Stimmabgabe“ aus, mit der sie die „Zusammensetzung parlamentarischer Körperschaften“ bestimmen (Habermas 1996: 279). Hier regiert nicht das Volk, sondern es wird „für das Volk“ regiert.

Das liberale Demokratiemodell hat eine starke Ähnlichkeit mit der klassischen Auffassung der repräsentativen Demokratie, in der die Staatsgewalt – wie es im Art. 20 des Grundgesetzes heißt – „vom Volke“ „ausgeht“, aber nur „in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ wird und auch mit dem im Gutachten des Sachverständigenrats (SRU 2002) gerügten „restriktiven Demokratieverständnis“.

Der liberalen Auffassung ist die republikanische entgegengesetzt. Diese nämlich hält „am radikaldemokratischen Sinn einer Selbstorganisation der Gesellschaft durch die kommunikativ vereinigten Bürger“ fest (Habermas 1996: 283). Gegen den Republikanismus spricht jedoch, dass er „zu idealistisch ist und den demokratischen Prozeß von den *Tugenden* gemeinwohlorientierter Staatsbürger abhängig macht“ (ibid.). Hier gibt es „zu viel Tugendforderung, zu viel Homogenitätsanspruch, zu wenig Raum für Pluralismus“ (Ottmann 2006: 318); es kommt zu „einer *ethischen Engführung politischer Diskurse*“ (Habermas 1996: 283).

Die deliberative Demokratie präsentiert Habermas nun als ein Modell, das die Vorzüge des liberalen und des republikanischen Modells miteinander verbindet und die Nachteile beider vermeidet. Es bietet Raum für Pluralismus und Interessenpolitik einerseits, aber andererseits auch

---

<sup>4</sup> Vgl. hierzu Hüller 2005: 151.

für „Kommunikationsformen, die anspruchsvoller sind als die Werbekampagnen liberaler Öffentlichkeiten“ (Ottmann, 2006: 318). Konkret bedeutet das, dass im Modell der deliberativen Demokratie die Entscheidungsprozesse durch öffentliche Deliberation ergänzt oder teilweise sogar substituiert werden. „Deliberation“ meint dabei die Beratung, insbesondere die Beratung mit anderen, die in eine „Beschlussfassung“ mündet. „Die Diskurstheorie nimmt Elemente beider Seiten auf und integriert sie im Begriff einer idealen Prozedur für Beratung und Beschlussfassung. Dieses *demokratische Verfahren* stellt einen inneren Zusammenhang zwischen *Verhandlungen, Selbstverständigungs- und Gerechtigkeitsdiskursen* her und begründet die Vermutung, daß unter solchen Bedingungen vernünftige bzw. faire Ergebnisse erzielt werden“ (Habermas 1996: 285/6). Hintergrund dieser Thesen ist die Diskurstheorie, nach der – öffentliche und nicht öffentliche – Diskurse, zumindest im Ideal, zu vernünftigen Entscheidungen führen, in denen Normen beschlossen werden, für die gilt, „ daß die Folgen und Nebenwirkungen, die sich aus ihrer *allgemeinen* Befolgung für die Befriedigung der Interesse jedes Einzelnen voraussichtlich ergeben, von *allen* Betroffenen zwanglos akzeptiert werden können“ (Habermas 1983: 131).

Das Modell der deliberativen Demokratie rückt deshalb „den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß in den Mittelpunkt“ (Habermas 1996: 287). Dieser Prozess vollzieht sich nicht nur „in der institutionalisierten Form von Beratungen in parlamentarischen Körperschaften“, sondern auch „im Kommunikationsnetz politischer Öffentlichkeiten“ (288). In diesem „Kommunikationsnetz“ sind im Ideal alle von den jeweils zu treffenden Entscheidungen betroffenen Interessen vertreten. Im günstigsten Falle entwickelt sich im „Kommunikationsnetz politischer Öffentlichkeiten“ ein Diskurs, der dem Ideal des herrschaftsfreien Diskurses nahe kommt. Günstig wird dies, so Habermas’ Erwartung, durch die Mitwirkung „nicht-vermachteter Assoziationen“ (Hüller 2005: 293). Als „nicht-vermachtete Assoziationen“ werden „Vereine, Interessengruppen, Verbände und Neue Soziale Bewegungen“ (Hüller 2005: 272) verstanden, die nicht mit mächtigen Interessen in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik verbunden sind und „weder [...] in hohem Maße Ressourcen [erhalten], noch [...] an einer Aufrechterhaltung des Status quo interessiert“ sind (Hüller 2005: 293). „Nicht-vermachtete Assoziationen“, worunter auch Nichtregierungsorganisationen zu rechnen sind, können nach Habermas „in der Regel nicht durch Drohung mit ihrer Vetomacht ihre Vorstellungen durchsetzen, sondern nur durch argumentative Überzeugung eines größeren Publikums“ (ibid.). Bei signifikanter Beteiligung „nicht-vermachteter Assoziationen“ an der politischen Willensbildung können so dort vernünftige Einigungen oder Konsense erzielt werden, die deswegen, weil sie ja von allen getragen werden, sich auch leichter durchsetzen lassen.

Dies ist die Habermasche Version der deliberativen Demokratie. Von ihr unterscheidet sich die angelsächsische insofern, als sie die Deliberation nicht ausschließlich nach dem Modell eines Diskurses begreift, in dem nur Argumente ausgetauscht werden und in dem es nur den „Zwang des besseren Arguments“ gibt (Habermas 1973: 148). In der angelsächsischen Diskussion der deliberativen Demokratie ist man eher bereit anzuerkennen, dass in der Deliberation die vernünftige Argumentation und die Elemente von Verhandlung oder „bargaining“ gleichrangig nebeneinanderstehen. In einer normativen Perspektive erscheint dieses Verhandeln, in dem „Versprechungen und Drohungen“ eine wichtige Rolle spielen, den meisten Autoren in dem von Jon Elster herausgegebenen Sammelband (1998) nicht als illegitimes Element deliberativer Demokratie, während das für die von Habermas vertretene diskursethische Variante nicht gilt.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> “Deliberative ‘conversations’ fall somewhere between two extremes: bargaining, which involves exchanging threats and promises, and arguing, which concerns either matters of principle or matters of fact and causality” (Elster 1998: 19).

## 4. Kritik an der „deliberativen Demokratie“

Den unterschiedlichen Konzeptionen deliberativer Demokratie werden häufig ihre mangelnde Praktikabilität und ihre Realitätsferne vorgehalten (vgl. etwa den Artikel „deliberative Demokratie“ des Lexikons der Politik 1998, Bd. 7. S. 108-110). Diese Kritik richtet sich besonders gegen das diskurstheoretische Modell der deliberativen Demokratie, wie es Habermas entwirft. Es leidet nach der Ansicht vieler Kritiker an einer zu hohen „Konsenserwartung“. <sup>6</sup> Die angelsächsische Konzeption der deliberativen Demokratie, die Elemente der an Partikularinteressen orientierten Verhandlung inkorporiert, erscheint dagegen als realitätsgerechter. Gegen beide Spielarten der deliberativen Demokratie lässt sich indessen einwenden, dass sie dazu neigen, den politischen Prozess auf sprachliche Kommunikation – bestehe sie nun in einem argumentativen Diskurs oder einer interessegeleiteten Verhandlung – zu verengen. Das zeigt gerade das Beispiel der „nicht-vermachteten Assoziationen“.

Dass „nicht-vermachtete Assoziationen“ wie NGOs, Bürgerinitiativen etc. „relevante Beiträge für öffentliche Diskurse“ liefern (Hüller 2005: 293) oder selbst „deliberieren“ (ibid., 282), erscheint zweifelhaft. Ein Charakterzug vieler dieser Assoziationen ist sogar, dass sie gewalttätige Aktionen nicht ausschließen: „Die Art des Drohpotentials ist nur unzivilere Natur (Gewalt gegen Personen, Verursachung möglichst hoher Kosten zur Durchsetzung missliebiger Inhalte)“ (Hüller 2005: 295). Nicht Deliberation, sondern Aktionismus ist das typische Tun der „nicht-vermachteten Assoziationen“. Doch „[d]as Modell der deliberativen Demokratie berücksichtigt den *Aktionismus* nicht, die Aufmerksamkeitserregung, die nicht durch Worte, sondern durch Aktionen erzielt wird, Demonstrationen, sit-ins, Boykotte, Straßentheater, halbsbrecherische Aktionen von Greenpeace-Aktivisten“ (Ottmann 2006: 324). Den Aktionismus berücksichtigen beide Konzeptionen der deliberativen Demokratie nicht, weder das Diskursmodell noch die angelsächsische Variante, denn Aktionismus ist keine Form von bargaining. Doch wie immer man den Aktionismus einschätzt, als eine erfolgreiche Thematisierung von Pseudoproblemen (Hüller 2005: 296) oder als „ein Mittel der Schwachen, überhaupt Aufmerksamkeit für gewisse Themen zu erregen“ (Ottmann 2006: 324), in jedem Fall ist er eine Erscheinung moderner (demokratischer) Politik.

Wichtiger im Hinblick auf das Modell der Partizipation erscheint freilich eine weitere Kritik. „Die Diskurstheorie macht die Verwirklichung deliberativer Politik nicht von einer kollektiv handlungsfähigen Bürgerschaft abhängig, sondern von der Institutionalisierung entsprechender Verfahren“ (Habermas 1996: 287, vgl. Habermas 1992: 362). Damit wird, wie Ottmann (2006: 320) feststellt, die deliberative „Kommunikation [...] subjektlos“. Deliberative Politik führt zu einer „Prozeduralisierung der Volkssouveränität“ (Habermas 1992: 362). Die Volkssouveränität wird nun „intersubjektiv gedeutet“: „Das ‚Selbst‘ der sich selbst organisierenden Rechtsgemeinschaft verschwindet in den subjektlosen Kommunikationsformen“ (365).<sup>7</sup>

Die Idee deliberativer Politik ist am traditionellen Modell der diskutierenden Öffentlichkeit orientiert oder an Immanuel Kants Gedanken eines „sich selbst aufklärenden Publikums“ (Kant

<sup>6</sup> Vgl. etwa Ottmann (2006: 321): „Statt von öffentlichen Diskursen Konsens zu erwarten, sollte man ihnen bescheidenere Ziele setzen: etwa das Ziel, Verständnis für die Positionen der anderen zu wecken, oder das Ziel, Kooperationsbereitschaft zu erzeugen, obwohl man sich in der Sache nicht einig ist.“

<sup>7</sup> Ottmann (2006: 320) kommentiert das so: „Wo kein Volk mehr ist, entfällt die Grundlage republikanischer Politik. Es ist nicht mehr möglich, ‚Wir‘ zu sagen (vielleicht eine spezifisch deutsche Problematik, die hier im Hintergrund steht). Eine Identifikation mit dem eigenen Gemeinwesen ist nicht mehr möglich. Selbst der Kosmopolitismus verliert seinen Sinn, es sei denn, man dürfte sagen: Verfahren aller Länder, vereinigt euch!“

1983.VI: 54). Ein solches Publikum oder eine solche Öffentlichkeit ist natürlich ebenfalls subjektlos und anonym. Doch anders als das Publikum Kants soll die deliberierende Öffentlichkeit „kommunikative Macht“ entfalten (Habermas 1992: 364). Was das heißt, bleibt bei Habermas einigermmaßen unklar. Auf der einen Seite „kann nur das politische System ‚handeln‘“ und „[d]ie nach demokratischen Verfahren zu kommunikativer Macht verarbeitete öffentliche Meinung kann nicht selber ‚herrschen‘“. Aber dennoch ist es die deliberative „demokratische Meinungs- und Willensbildung“, „welche die Ausübung politischer Macht nicht nur nachträglich kontrolliert, sondern mehr oder weniger auch *programmiert*“ (ibid., Hervorhebung d. Verf.).

Was aber heißt „programmiert“? Soll es mehr bedeuten als dass die öffentliche Meinung die Entscheidungen des „politischen Systems“, also der Parlamente, Regierungen und Verwaltungen irgendwie beeinflusst? Dann wäre kaum zu sagen, wie sich das Modell deliberativer Demokratie von gängigen (soziologischen) Demokratiemodellen unterscheidet. Denn diese gängigen Demokratiemodelle werden wohl kaum leugnen, dass die öffentliche Meinung in der repräsentativen Demokratie einen mitunter erheblichen Einfluss auf politische Entscheidungen hat. Darüber aber soll das Verständnis der deliberativen Demokratie hinausgehen: „Aus diesem Demokratieverständnis ergibt sich die normative Forderung nach einer Gewichtverschiebung im Verhältnis jener drei Ressourcen Geld, administrative Macht und Solidarität, aus denen moderne Gesellschaften ihren Integrations- und Steuerungsbedarf befriedigen. Die normativen Implikationen liegen auf der Hand. Die sozialintegrative Gewalt der Solidarität, die nicht mehr allein aus Quellen des kommunikativen Handelns geschöpft werden kann, soll sich über weit ausgefächerte autonome Öffentlichkeiten und rechtsstaatlich institutionalisierte Verfahren der demokratischen Meinungs- und Willensbildung entfalten und gegen die beiden anderen Gewalten, Geld und administrative Macht, behaupten können“ (Habermas 1996: 288-289).

An diesen etwas dunklen Formulierungen wird deutlich, dass das ganze Modell der deliberativen Demokratie – jedenfalls in der Habermaschen Fassung – mit vielen Unklarheiten behaftet ist. Das Unterscheidungsmerkmal zur klassischen repräsentativen Demokratie scheint schließlich nicht im Faktum der Deliberation selbst zu liegen, sondern darin dass diese Deliberation sich in „institutionalisierten Verfahren“ vollzieht. Was aber heißt es, dass sich die deliberative Demokratie von „einer Institutionalisierung entsprechender Verfahren“ abhängig macht? Welchen Einfluss sollen diese institutionalisierten Verfahren haben? Und welche Verfahren hat die deliberative Demokratie im Auge? Offenbar keine konkreten. So konstatiert das oben zitierte *Lexikon der Politik* (1998, Bd. 7. S. 108-110): „Wenig vielversprechend sind bislang die Vorschläge, wie man das abstrakte und komplexe Diskursmodell deliberativer Demokratie konkret auszugestalten hätte, um zu Ergebnissen zu gelangen, die den hohen Ansprüchen des Modells entsprechen und zugleich praktikabel sind.“

Indessen besteht offenbar sehr wohl eine Nähe speziell der „Idee der aktiven Beteiligung von Bürgern und Betroffenen an Prozessen der Entscheidungsvorbereitung oder -findung“ zu „Konzepten deliberativer Demokratie“ (SRU 2004: Tz 1215), und zwar speziell in deren diskurstheoretischer Variante. Denn eine „Beteiligung von [...] Betroffenen an Prozessen der Entscheidungsvorbereitung oder -findung“ ist gerade das, was die Diskursethik fordert. Daher sind Partizipation und partizipative Verfahren wohl doch ein Exempel für die „institutionalisierten Verfahren“ der deliberativen Demokratie, weswegen sie durch dieses Konzept eine Art höherer Weihe bekommen.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Hüller (2005: 151-157) bietet einen guten Überblick über die Diskussion zum Thema „Partizipatorische Gleichheit und deliberative Demokratie“. Indessen kann auch bezweifelt werden, ob „Beteiligungsverfahren“, etwa im Rahmen von „parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren“ oder „Verwaltungsverfahren“ als Deliberation gelten können, da

Wir müssen an dieser Stelle wieder auf einen oben angesprochenen Kritikpunkt zurückkommen, nämlich auf Ottmanns Feststellung, dass im Zentrum des Konzepts der deliberativen Demokratie kein Akteur steht – nicht das souveräne Volk, kein demokratischer Volksführer, auch nicht ein Parlament oder eine Regierung, ein Regierungschef oder Staatsoberhaupt – sondern ein Verfahren, eine Weise der Deliberation. Die Deliberation ist daher „subjektloses“ und anonym. Deshalb kann in Deliberation und deliberativen Verfahren die Frage der *Verantwortung* nicht gestellt werden. Schließliche Entscheidungen und deren praktische Umsetzung kann man nicht einem deliberierenden Publikum, einem „Kommunikationsnetz politischer Öffentlichkeiten“ oder bestimmten „Diskursarenen“ zurechnen oder diesen Verantwortung dafür zuschreiben, geschweige denn sie zur Rechenschaft ziehen. Denn Entscheidungen treffen und sie umsetzen, das tut das politische System oder dessen Akteure. In dieser fehlenden Verantwortlichkeit liegt so lange kein Problem, als Deliberationen in institutionalisierten Verfahren tatsächlich keine Entscheidungen treffen oder diese Deliberationen dem Ideal eines idealen vernünftigen Diskurses entsprechen.

Das aber gilt für Verfahren der Partizipation in der Regel nicht. Vielmehr kommen hier Machtunterschiede zwischen den Beteiligten zum Tragen, und es gibt Formen der Partizipation, in denen das Handeln der Politik, der Exekutive und der Verwaltung in einer nicht unproblematischen Weise „programmiert“ wird – so wenn etwa „Arbeitsgruppen“, die formell nichts zu entscheiden haben, die Entscheidung der Verwaltung bereits de facto vorstrukturieren. Wer ist diesem Fall wofür verantwortlich und kann gegebenenfalls zur Rechenschaft gezogen werden? Wir werden auf dieses Problem später eingehen.

## 5. Partizipation und Systemtheorie

Aus der Perspektive der Theorie der deliberativen Demokratie ist mit der Einführung partizipativer Verfahren ein Gewinn an demokratischer Legitimität verbunden. Denn durch Partizipation werden die Betroffenen einer Entscheidung an der Entscheidungsfindung beteiligt und sind dadurch – wenigstens in bestimmter Weise – Subjekte des politischen Prozesses. Außerdem führt die Beteiligung der von der jeweiligen Entscheidung Betroffenen zu einer intensiven Diskussion und lässt daher erwarten, dass die Entscheidung *vernünftig* ist.

Eine differente Sicht auf die Partizipation nimmt die Systemtheorie ein. Auch sie setzt wie das Konzept der deliberativen Demokratie an der Institution des Verfahrens an, und ebenso fragt sie nach Bedingungen der *Legitimität* von Entscheidungen. Die Systemtheorie interessiert sich aber nicht für die mutmaßliche Vernünftigkeit oder Rationalität von Entscheidungen und hält diese auch nicht für die Basis ihrer Legitimität. Legitimität besteht für die Systemtheorie nämlich nicht darin, dass eine Entscheidung auf verfassungsmäßigem Wege zustande gekommen ist, und auch nicht in ihrer diskurstheoretisch begründbaren Rationalität, sondern darin, dass die Entscheidung faktisch befolgt wird: „Man kann Legitimität auffassen als eine generalisierte Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb gewisser Toleranzgrenzen hinzunehmen“ (Luhmann 1978: 28). Wobei offen bleiben kann, „ob dieser Bereitschaft eine relativ einfaches psychologische Motiv zugrunde liegt“ oder eine „Vielzahl von sozialen Mechanismen“ (ibid.). Der Fokus liegt auf der faktischen Akzeptanz von Entscheidungen. Nach Luhmann (1978: 33) liegt Akzeptanz dann vor, wenn „Betroffene aus welchen Gründen auch immer die Entscheidung als Prämissen ihres eigenen Verhaltens übernehmen und ihre Erwartungen entsprechend umstrukturieren“. Diese Akzeptanz lässt sich erreichen, wenn man die Betroffenen an den

---

die Beteiligten – außer den „Akteuren des politischen Zentrums“ – weder an der Entscheidung selbst beteiligt sind noch eigenständig Themen auf die Agenda setzen können.

Entscheidungsverfahren beteiligt, oder: sie daran partizipieren lässt. „In umfangreichen empirischen Untersuchungen hat ferner die betriebssoziologische Forschung für diese Hypothese, daß durch Beteiligung am Entscheidungsvorgang die Bereitschaft zum Akzeptieren der Entscheidung gesteigert werden könne, ein gewisses Maß an Bestätigung gewinnen können“ (Luhmann 1978: 89). In diesem Sinne bemerkt schon Hegel (1970: 485): „Das Prinzip der modernen Welt fordert, daß, was jeder anerkennen soll, sich ihm als Berechtigtes zeige. Außerdem aber will jeder noch mitgesprochen und geraten haben. Hat er seine Schuldigkeit, das heißt sein Wort dazu getan, so läßt er sich nach dieser Befriedigung seiner Subjektivität gar vieles gefallen.“

Das findet auch ein Echo in der Diskussion der Diskussion der Partizipation als Governance-Instrument: „Ergebnisse der procedural-justice-Forschung zeigen, dass als fair wahrgenommene Entscheidungsprozesse Akzeptanz selbst dann erhöhen, wenn die Ergebnisse den Akteurspräferenzen nicht entsprechen“ (Newig 2011: 70).

## 6. Partizipation im Kontext der Umweltpolitik

Das Konzept der deliberativen Demokratie und die Systemtheorie entwickeln jeweils spezifische Perspektiven auf die Partizipation, die sich auch in der engeren Diskussion der Partizipation in den Umweltwissenschaften und der Umweltpolitik selbst wieder finden. So lassen sich zum Beispiel offenbar „[a]lle in der WRRL und den Begleitdokumenten genannten Ziele und Gründe für Öffentlichkeitsbeteiligung [...] unter die beiden Kategorien Effektivität und Legitimität subsumieren“ (Newig 2005: 473). Unter der „Kategorie Legitimität“ kommen Gesichtspunkte der deliberativen Demokratie zur Geltung, nämlich unter anderem „Transparenz und Kontrolle“ sowie „demokratische Willensbildung“ (ibid.: 474). Unter dem Titel „Effektivität“ geht es auf der einen Seite um die „Qualität der Umsetzung“ von Entscheidungen. Eine „verbesserte Information der Öffentlichkeit“ (475), „Interessenwahrung und -ausgleich“ sowie der „Procedural-Justice-Effekt“ sind geeignet, bei umweltpolitischen Maßnahmen „Akzeptanz und Identifikation“ zu fördern. Daneben werden durch Partizipation auch eine verbesserte „Vertrauensbildung“ und eine „Verringerung von Konfliktpotential“ erwartet (474). Diese Gesichtspunkte einer verbesserten Qualität der Umsetzung entsprechen der systemtheoretischen Perspektive, und das gilt besonders für den „Procedural-Justice-Effekt“, bei dem man akzeptanzfördernde Wirkungen bereits von einem geordneten Verfahren als solchem erwartet.

Neben der „Qualität der Umsetzung“ soll Partizipation jedoch auch die „Qualität der Entscheidung selbst“ verbessern. Auch dies wird unter „Effektivität“ verstanden. Denn die Partizipation erlaubt die „Nutzung lokalen (Laien-) Wissens“, was die Chance bietet, dass die jeweilige Entscheidung besonders sachgemäß getroffen wird. In diesem Aspekt einer adäquaten Entscheidung mag man nun wiederum ein Element deliberativer Demokratie erkennen.

Welche Rolle spielt nun aber die Partizipation in der Umweltpolitik? Wie anfangs schon gesagt, ist die Partizipation ein Element der New Environmental Governance. Nun bezeichnet der Terminus *Governance* zweierlei: einmal in spezifischer Weise nicht-hierarchische Formen politischer Entscheidungsfindung oder Steuerung. Auf der anderen Seite meint Governance eine bestimmte Forschungs- oder Diskussionsperspektive auf den politischen Prozess und die Bildung politischer Entscheidungen. In dieser Perspektive können wiederum unterschiedliche Gesichtspunkte gewählt werden. Man kann auf der einen Seite untersuchen, in welcher Weise verschiedene Akteure ihr Verhalten und Handeln koordinieren, ohne einen bestimmten Akteur und dessen Interesse in irgendeiner Weise herauszuheben. Oder man wählt den Fokus eines bestimmten Akteursinteresses, nämlich des Staates, und fragt, wie der Staat unter „politisch-

institutionellen Rahmenbedingungen der Umweltpolitik“ (SRU 2004: Tz. 1178) seine Ziele erreichen kann. In dieser zweiten Perspektive ist die Governance-Diskussion dann nach Renate Mayntz eine „erweiterte Steuerungsdebatte“. In diese erweiterte Steuerungsdebatte fügt sich auch die Diskussion um die neue Environmental Governance ein, als deren Instrument auch die Partizipation gilt. Das zeigen gerade die von Jens Newig herausgehobenen Charakteristika der Partizipation und die an sie gestellten Erwartungen. Denn dabei geht es stets um eine Verbesserung staatlicher Handlungsmöglichkeiten, das heißt, es geht dabei letztlich immer um die Frage, wie sich die staatliche Macht erweitern und steigern lässt.

Praktisch bedeutet das, dass es in der Diskussion der Partizipation stets der Staat ist, der die Rahmenbedingungen setzt, unter denen die Öffentlichkeit am politischen Prozess beteiligt wird. Der Staat ist der Agenda-Setter. Auch die EU-Wasserrahmenrichtlinie, die in ihrem Artikel Partizipation bei der Umsetzung der „Maßnahmenprogramme“ Partizipation ausdrücklich vorsieht, weist dem Staat diese Rolle zu.

Partizipation oder Öffentlichkeitsbeteiligung am politischen Prozess ist nun in unterschiedlicher Weise möglich. Man unterscheidet gemeinhin vier Formen, abgestuft nach „Grad der Interaktivität und der Abgabe von Verantwortung“ (Newig 2005: 482, vgl. auch Uhlendahl 2011: 23):

- a) Information (der Öffentlichkeit durch den Vorhabenträger)
- b) Anhörung und Konsultation (Stellungnahme)
- c) Mitentscheidung (Beteiligung im eigentlichen Sinne)
- d) Kooperation

Diese Abstufung macht offensichtlich eine Differenzierung im Begriff der Öffentlichkeit nötig. „Öffentlichkeit“ ist nicht nur das amorphe, unstrukturierte diskutierende Publikum, wie es etwa Kant im Auge hatte (s.o.). Zur Öffentlichkeit, die im Rahmen der Partizipation am politischen Prozess beteiligt werden soll, gehören auch Organisationen, nämlich wirtschaftliche Verbände (Industrie- und Agrarverbände, Handelskammern, Wasserverbände etc.), daneben öffentlich-rechtliche Körperschaften wie Kommunen, Verbände mit Zwangsmitgliedschaft wie in manchen Bundesländern die Wasser- und Bodenverbände, schließlich Organisationen der Zivilgesellschaft wie NGOs, darunter besonders die Umwelt- und Naturschutzverbände.

Die unterschiedlichen Beteiligungsformen sprechen daher auch die Öffentlichkeit in ganz unterschiedlicher Weise an. Während (a) Information und (b) Anhörung sich an die unstrukturierte und nicht notwendig unorganisierte Öffentlichkeit im Allgemeinen richten, erfordert die Kooperation (d) handlungsfähige und daher organisierte Partner. Letzteres gilt in der Regel auch für die dritte Stufe der Öffentlichkeitsbeteiligung, die – formelle oder informelle – Mitentscheidung (c).

Weiter liegt ein wichtiger Unterschied zwischen Information und Anhörung auf der einen Seite und Mitentscheidung sowie Kooperation auf der anderen darin, dass nur bei Information und Anhörung Staat und staatliche Verwaltung uneingeschränkt Herr des Verfahrens bleiben. Bei Mitentscheidung und Kooperation dagegen kommt es zu einer wirklichen „Abgabe von Verantwortung“, und das heißt zu einer Beteiligung an staatlicher Macht (Petersen et al. 2009, Petersen/ Klauer 2012). Damit stellt sich freilich die Frage, inwieweit der Staat unter Bedingungen von Partizipation für das Erreichen umweltpolitischer Ziele einstehen kann.

## 7. Hat sich die Partizipation bewährt?

Die letztgenannte Frage erscheint in der Literatur als Frage danach, ob sich in der Umweltpolitik die Partizipation bewährt habe. Wie man diese beantwortet, hängt vom Maßstab ab, an dem sich die Partizipation bewähren soll. Man kann die mögliche Bewährung der Partizipation gemäß den eingangs genannten Perspektiven danach beurteilen, ob sie die demokratische Deliberation stärkt oder – aus systemtheoretischer Perspektive – die Akzeptanz von Entscheidungen verbessert. Diese Fragestellungen sollen hier der übergreifenden Frage untergeordnet werden: Befähigt die Partizipation die Gewalten des demokratischen Staates, umweltpolitisch adäquate Entscheidungen zu treffen und diese zu verantworten – vor dem Volk, dem Parlament oder dem Souverän?

Wie also sind die empirischen Befunde im Hinblick auf die Einführung von Partizipation? Zunächst einmal ist eine gewisse Zurückhaltung gegenüber partizipativen Verfahren festzustellen, und zwar in Deutschland sowohl bei den Institutionen von Politik und Verwaltung als auch – teilweise – bei den gesellschaftlichen Akteuren, deren Partizipation. Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation werden besonders von der Europäischen Union, von Umweltverbänden und Parteien wie BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gefördert und befürwortet, während – in Deutschland – der Bund und die Verwaltungen eher bremsen. Die Bundesländer bieten ein uneinheitliches Bild, scheinen bislang jedoch eher ebenfalls zurückhaltend zu sein. Was die Implementation von Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation angeht, gilt Deutschland im europäischen Vergleich als eher rückständig.

Als Gründe gegen eine Einführung partizipativer Verfahren werden häufig „Standortnachteile“ angeführt: Partizipation führe nämlich zu verzögerten Verfahren und Entscheidungsblockaden. „In der politischen und breiten öffentlichen Auseinandersetzung sprechen sich Politiker und Wirtschaftsverbände mit pragmatischen Argumenten gegen einen Ausbau der Umweltpartizipation aus. Zuviel Beteiligung würde Bauprojekte verzögern sowie die Verwaltungs- und Gerichtskosten erhöhen. Insbesondere die Einklagbarkeit von Umwelteinwänden werde zur Blockade von Projekten missbraucht. In der Folge sei die Verwaltungseffizienz und Standortattraktivität gefährdet“ (Dietz 2008: 13).<sup>9</sup>

Ein Hindernis für partizipative Verfahren bilden aber nicht nur die Widerstände in Politik, Verwaltung und Wirtschaftsverbänden, sondern auch die mangelnde Bereitschaft involvierter Interessen, sich an solche Verfahren zu beteiligen. Offenbar halten sich „Industrie, Gewerbe und Handwerk“ bei der Partizipation eher zurück, während etwa „Umwelt- und Naturschutzverbände die vielfältigen Beteiligungsmöglichkeiten ausgiebig nutzen“ (Newig 2005: 503).

### 7.1. Ergebnisse einer empirischen Studie

In einer empirischen Studie im Rahmen des Forschungsprojektes „Verantwortung für Nachhaltigkeit – Die Bewirtschaftung von Wasserressourcen in der EU“ wurde die Bedeutung der Partizipation bei der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in Brandenburg und Schleswig-Holstein eingehend untersucht. Neben einer Auswertung der Bewirtschaftungspläne wurden mit zahlreichen Experten auf allen politischen Ebenen von der Europäischen Kommission über die zuständigen Wasserbehörden bis zum betroffenen Landwirt Interviews geführt und Planungsprozesse beobachtet (vgl. Bathe 2010, Bathe 2012). Der Fokus der Studie lag auf den Entscheidungsprozessen über Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur, was als Voraussetzung für die Annäherung an eines der wesentlichen Ziele der WRRL, nämlich eines

<sup>9</sup> Dort auch weitere Literatur zu diesem Aspekt.

guten ökologischen Zustandes der Oberflächengewässer, angesehen wird.

Schleswig-Holstein ist beteiligt an drei Flussgebietseinheiten, Eider, Schlei/Trave und Elbe, für die bis zum Jahre 2009 je ein Bewirtschaftungsplan aufgestellt wurde. Der Plan enthält ein Maßnahmenprogramm, das aufzeigen soll, wie bis 2015 die Ziele der WRRL erreicht werden. Darüber, welche Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur das Programm aufzunehmen sind, wurde aber nicht auf Flussgebietsebene, sondern auf lokaler Ebene in 34 hydrologisch abgegrenzten Bearbeitungsgebieten beraten und faktisch auch entschieden. In jedem der Bearbeitungsgebiete wurde eine ehrenamtliche Arbeitsgruppe gebildet, die sich aus den regionalen Behörden, Körperschaften, Verbänden und Interessensvertretern zusammensetzt. Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MLUR) war in diesen Arbeitsgruppen zwar vertreten, hatte allerdings kein Stimmrecht, sondern nur beratende und unterstützende Funktion. Alle getroffenen Entscheidungen der Arbeitsgruppe mussten im Konsens getroffen und somit von allen Stimmberechtigten mitgetragen werden. Das Ministerium behielt sich vor, eigenständig eine Entscheidung zu treffen, wenn keine tragfähige Lösung oder Konsens gefunden werden konnten. Die Entscheidungsvorschläge der Arbeitsgruppen wurden letztendlich aber von den Ministerien in aller Regel ohne Veränderung in die offiziellen Maßnahmenpläne übernommen (Bathe et al. 2013).

Von den Beteiligten wurde es als wesentlich erachtet, dass in den Arbeitsgruppen eine Atmosphäre der gegenseitigen Achtung und des Vertrauens herrschte. Hierzu beigetragen hat eine Besonderheit in Schleswig-Holstein, nämlich dass sich die Arbeitsgruppen bereits zur Bestandsaufnahme zusammengefunden hatten, die 2005 fertig gestellt sein musste und die den damaligen Zustand der Gewässer beschrieb. Damit wurde ein frühzeitiges Kennenlernen sowohl der anderen Akteure als auch der Gewässer und der Richtlinie ermöglicht, bevor bei anstehenden Entscheidungen Interessenskonflikte ausgetragen werden mussten, denn wie einer der Beteiligten treffend feststellte: „Über Tatsachen lässt sich schlecht streiten“ (Bathe et al. 2013, 9).

Eine besondere Rolle in den Arbeitsgruppen spielten die sogenannten Wasser- und Bodenverbände (WuBV). Sie sind Zwangsverbände, deren Mitglieder die Grundbesitzer von Gewässerflächen und Ufern sind – also in erster Linie Kommunen und Landwirte. Die Interessen der WuBV sind vor allem wirtschaftlicher Natur. Gemäß ihren Satzungen haben sie insbesondere für eine „ordnungsgemäße“ Entwässerung der Flächen zu sorgen, was vielerorts Voraussetzung für eine Bewirtschaftung der Ackerflächen ist. Zielkonflikte mit den Vorgaben der WRRL, die sich an der Gewässerökologie orientiert und dazu eine Gewässerstruktur mit Mäandern, naturnahen Ufern und Sohlen, Gewässerrandstreifen etc. anstrebt, scheinen vorprogrammiert. Von der Kooperation der WuBV hängt aber der Erfolg der WRRL im Bereich der Gewässerstruktur wesentlich ab, denn sie verfügen über die besten und genauesten Kenntnisse der jeweiligen Gewässersituation (vgl. Bathe 2012: 11) und sie sind es in der Regel auch, die für die praktische Durchführung der Maßnahmen am Gewässer verantwortlich sind. Für die Verbände wäre es ein Leichtes die notwendigen Maßnahmen allein schon durch Passivität zu verhindern.

Wegen der angesprochenen Zielkonflikte zeigten die Wasser- und Bodenverbände anfangs nur eine geringe Bereitschaft, bei der Aufstellung der Maßnahmenprogramme mitzuwirken. Letztendlich waren sie aber dann doch dazu bereit, weil sie ansonsten Nachteile befürchteten. Ein Verbandsvertreter formulierte: „Wir können uns das nicht aus der Hand nehmen lassen, wir müssen da mit rein in die Arbeitsgruppe, um Schlimmes zu verhindern“ (Bathe 2012: 9). Einen zusätzlichen Anreiz erhielten die WuBV noch dadurch, dass ihnen in den jeweiligen Arbeitsgruppen die „Federführung“ übertragen wurde (Bathe 2012: 10). Auf diese Weise gelang es in Schleswig-Holstein, die WuBV in die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

einzu beziehen und sie sogar auf die Ziele der Richtlinie zu verpflichten. Das führte dazu, dass von den Arbeitsgruppen empfohlene Maßnahmen auf deutlich geringeren Widerstand stießen als häufig befürchtet wurde (Bathe 2012: 10). Vertreter schätzten überdies die unter Mitwirkung der WuBV getroffenen Beschlüsse als besonders sachgemäß ein (Bathe 2012: 11 f.).<sup>10</sup>

Die Schleswig-Holstein und anderswo bei der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie gemachten Erfahrungen bestätigten allerdings auch eine in der Partizipationsforschung generelle Beobachtung: dass nämlich durch Partizipation zwar „Entscheidungen besser und zügiger umgesetzt werden“, der Outcome sich also verbessert, es jedoch „zu einer Senkung des ‚Umwelt-Niveaus‘ von Outputs“, das heißt von Umweltvorgaben und Normen, kommt (Newig 2011: 73 f.). Beispielsweise wurde im Kontext Problematik der Entwässerung landwirtschaftlicher Flächen von einem Interviewten die Generationenproblematik hervorgehoben: Ältere Wasser- und Boden-Verbandsvorsteher verfolgen noch stark den Meliorationsansatz, der vor allem auf die Drainierung, Eindeichung von Überschwemmungsgebieten, Gewässerbegradigungen abzielt, mit der vor vielen Jahrzehnten Sumpfflächen in Ackerflächen umgewandelt wurden: „*Da wird der Bock zum Gärtner gemacht. [...] Die haben jahrelang [...] genau das gemacht, was sie jetzt eigentlich alles wieder abreißen oder einreißen [sollen]*“ (Bathe et al. 2013, 10). Diese und andere Mechanismen führten dazu, dass Abstriche von den anspruchsvollen Zielen der WRRL in Kauf genommen werden mussten: „*Also insofern [...] hat man da eher den kleinsten gemeinsamen Nenner gefunden. – Aber der war denn manchmal doch relativ groß*“ (Bathe et al. 2013, 9).

## 7.2. Abschließende Beurteilung

Blickt man auf die bisherigen Erfahrungen mit partizipativer Politik, dann haben sich bestimmte, gelegentlich von Vertretern der deliberativen Demokratie gehegte Erwartungen nur teilweise bestätigt, die Erwartungen nämlich, dass Partizipation als Governance-Instrument es dem Staat ermögliche, in der Umweltpolitik bessere Entscheidungen (Output) und „höhere Umweltstandards“ zu erreichen (Newig 2011: 68) und diese zugleich besser umzusetzen (Outcomes). Ganz offenbar besteht zwischen der Umweltqualität der Outputs (der umweltpolitischen Entscheidungen) und den Outcomes (ihrer Umsetzung) ein Trade-off.

Auf den ersten Blick bestätigen die Erfahrungen mit der Partizipation vor allem die Einschätzung der Systemtheorie. Partizipative Verfahren fördern die Akzeptanz von Maßnahmen der Verwaltung, wenn die Beteiligten nichtstaatlichen Akteure einen wirklichen Einfluss auf Entscheidungen und die Gestaltung dieser Maßnahmen nehmen können. Dagegen scheint die Partizipation kein echtes Beispiel für deliberative Demokratie zu sein. Zum einen können die Beteiligten zumindest formell keine Entscheidungen treffen und auch die Agenda, worüber entschieden werden soll, nicht bestimmen. Zum anderen führen partizipative Verfahren offenbar nicht zu „vernünftigen“ Ergebnissen im Sinne eines umfassenden Schutzes der Umwelt, sondern zu zuweilen zweifelhaften Kompromissen zwischen Umweltschutz und wirtschaftlichen Interessen.

Der erste Blick täuscht jedoch – jedenfalls zum Teil. Die Konsenserwartungen, welche die deliberative Demokratie hegt, sind im Falle der Öffentlichkeit als eines „sich selbst aufklärenden Publikums“ wohl überzogen. Bei partizipativen Verfahren scheinen sie jedoch angemessener. Denn es ist dem Gelingen von Maßnahmen förderlich, wenn in solchen Verfahren Einigkeit

<sup>10</sup> Vgl. auch Regener (2010: 100): „Es konnte nachgewiesen werden, dass Planung und Umweltprüfung durchaus durch die Einwendungen aus der Öffentlichkeit optimiert wurden, da anhand der Informationen aus der Öffentlichkeit die Abwägungsgrundlage verbessert wurde. Das führte wiederum im nächsten Schritt zu einer verbesserten Abwägung und damit insgesamt zu einer besseren Planung und Umweltprüfung.“

erzielt werden kann. So erwies es sich in Schleswig-Holstein als gute Strategie, die die Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie begleitenden partizipativ besetzten Arbeitsgruppen sehr früh zu bilden und mit der Bestandsaufnahme zu betrauen. Diese Bestandsaufnahme konnte weitgehend einvernehmlich getroffen werden, was das Vertrauen zwischen den Partizipanten und damit auch deren Konsensneigung wachsen ließ. Was indes die Frage angeht, inwieweit in partizipativen Verfahren „vernünftige“ Ergebnissen im Sinne des Interesses der Allgemeinheit hervorbringen können, so ist zu bedenken, dass nicht jede Schwächung umweltpolitischer Ziele schon einen illegitimen Kompromiss von Allgemeininteressen mit Partikularinteressen bedeuten muss.

Freilich ist von partizipativen Verfahren auch nicht unbedingt zu erwarten, dass ihre Ergebnisse immer einem Allgemeininteresse entsprechen. Auch eine deliberierende Öffentlichkeit wird kaum zu Entscheidungen in diesem Sinne gelangen. Für Allgemeininteressen und deren Verfolgung kann in modernen Gesellschaften nur der Staat eintreten, der und dessen politische Führung ihr Handeln *verantworten* können und müssen – vor den Wählern, vor Gerichten und internationalen Organisationen und vor der Öffentlichkeit. Staat und politische Führung gehen mit der Partizipation aber auch ein Risiko ein. Denn mit der Partizipation machen sie sich von Akteuren abhängig, die nicht in bestimmter Weise politische Verantwortung tragen. Wir haben das am Beispiel der mit der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie befassten Arbeitsgruppen verdeutlicht, in denen die Wasser- und Bodenverbände ein zentraler Akteur sind. Diese Arbeitsgruppen können keine verbindlichen Entscheidungen treffen, doch faktisch können Empfehlungen und Beschlüsse der Arbeitsgruppen die Entscheidungen der Verwaltung und der Politik in erheblichem Maße beeinflussen – bis dahin, dass die Verwaltung den Empfehlungen der Arbeitsgruppen einfach folgt. Wichtiger aber ist noch etwas anderes. In dem Maße, wie Staat, Politik und Verwaltung die Mitwirkung bestimmter Akteure bei Entscheidungen (Stufe c), s. S. 9) und Maßnahmen (Stufe d), s. siehe oben) für unverzichtbar halten, wächst diesen Akteuren eine „faktische Veto-Macht“ zu (vgl. Offe 2008: 67, 72). Im Falle der Wasser- und Bodenverbände besteht diese „faktische Veto-Macht“ einfach darin, dass sie Mitwirkung und Kooperation verweigern können. Akteure mit Veto-Macht könnten, wie Claus Offe (ibid.) befürchtet, über „Möglichkeiten autonomen Handelns verfügen, an denen Versuche politischer Steuerung [...] sich brechen.“ Prozesse von Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung stehen dann in der Gefahr zu ungesteuerten Prozessen ohne einen Verantwortlichen zu werden: „Es geschieht etwas, aber niemand hat es getan und wäre mithin für das Ganze verantwortlich zu machen“ (Offe 2008: 61).

In einem solchen Falle würden sich „faktische Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse umso ungestörter durchsetzen“ (Offe 2008: 68). Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation führten dabei gerade nicht zur Durchsetzung des Allgemeininteresses oder zu Entscheidungen, denen man Gerechtigkeit zusprechen könnte. Daher kommt es auch bei der mit der Partizipation verbundenen Übertragung von Macht darauf an, dass der Staat sich als Verantwortlicher für den politischen Prozess behauptet: „Gerade in einer Gesellschaft, in der die privaten Akteure, Individuen ebenso wie Organisationen aller Art, nicht nur die Neigung, sondern sogar das Recht haben, ihre je partikularen Interessen zu verfolgen, ist eine Instanz nötig, die wenigstens dem Anspruch nach Verantwortung für das Ganze, eine Art Systemverantwortung trägt. Auch in einem demokratischen Gemeinwesen ist und bleibt diese Art von Verantwortung die grundsätzliche Staatsfunktion“ (Mayntz 2004: 72).

## Danksagung

Dieses Papier ist im Rahmen des am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ zwischen

2010 und 2013 durchgeführten und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Forschungsprojektes „Verantwortung für Nachhaltigkeit – Die Bewirtschaftung von Wasserressourcen in der EU“ (01 UN 1002) entstanden. Wir danken allen Projektbeteiligten, unseren Kollegen Frauke Bathe, Sylvia Bittner, Sebastian Hartig, Reiner Manstetten, Wolfgang Köck und Johannes Schiller, für anregende Diskussionen und konstruktive Kritik. Frauke Bathe danken wir besonders für die Möglichkeit, die Interviews zu nutzen, die sie in ihrer Zeit am UFZ mit Vertretern der deutschen Wasserwirtschaft geführt hat. Dem BMBF sind wir für seine finanzielle Unterstützung im Rahmen der Förderschwerpunktes „Wirtschaftswissenschaften für Nachhaltigkeit II“ zu Dank verpflichtet.

## Literatur

- Bathe, Frauke (2010): Die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland – eine vergleichende Analyse der Entwürfe der Bewirtschaftungspläne. UFZ-Bericht 01/2010, Leipzig.
- Bathe, Frauke (2012): Governancestrukturen zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Schleswig-Holstein und Brandenburg – erste Rückschlüsse aus der Empirie. Memo für das ÖKON-Doktorandenkolloquium am 01.11.2012.
- Bathe, Frauke; Klauer, Bernd; Bittner, Sylvia (2013): Die Ambivalenz von Partizipation bei der Umsetzung der WRRL. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Benz, Arthur (2004): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur (Hrsg., 2004), 11-28.
- Börzel, Tanja A. (2008): Der „Schatten der Hierarchie“ – Ein Governance-Paradox? In: Schuppert, G.F., Zürn, M. (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, S. 118-131.
- Dietz, Matthias (2008): Abstieg trotz Aufwind? Zur Entwicklung der umweltpolitischen Öffentlichkeitsbeteiligung in Bremen, Hamburg und Niedersachsen seit 2003. artec-paper Nr. 155. Universität Bremen.
- Elster, Jon (1998, ed.): Deliberative Democracy. Cambridge University Press, Cambridge (UK), New York, Melbourne.
- Habermas, Jürgen (1973): Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen (1983): Moralbewußtsein und kommunikatives Handeln. Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main 1992.
- Habermas, Jürgen (1996): Drei normative Modelle der Demokratie. In: ders., Die Einbeziehung des Anderen. Frankfurt am Main 1996, 277-292.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1970): Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse (1821). Frankfurt am Main.
- Hüller, Thorsten (2005): Deliberative Demokratie: Normen, Probleme, und Institutionalisierungsformen. LIT-Verlag, Münster.
- Klauer, Bernd; Manstetten, Reiner; Petersen, Thomas; Schiller, Johannes (2013): The Art of Long-Term Thinking: A bridge between sustainability science and politics. *Ecological Economics* 93: 79–84.
- Klauer, Bernd; Manstetten, Reiner; Petersen, Thomas; Schiller, Johannes mit Beiträgen von Fischer Beate; Jöst, Frank; Lee-Peucker, Mi-Yong; Ott, Konrad (2013): *Die Kunst langfristig zu denken. Wege zur Nachhaltigkeit*. Nomos-Verlag, Baden-Baden, 337 S.
- Köck, Wolfgang (2005): Governance in der Umweltpolitik, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.); Governance-Forschung. Baden-Baden: Nomos, S. 322-345.
- Lexikon der Politik. Band 7. - Politische Begriffe. Hrsg. von Dieter Nohlen. München: Beck, 1998.
- Luhmann, Niklas (1978): Legitimation durch Verfahren. Darmstadt und Neuwied.
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hrsg., 2004), 65-76.
- Mayntz, Renate (2008): Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In: Schuppert, Gunnar Folke/ Zürn, Michael (Hrsg., 2008), S. 43-60.
- Newig, Jens 2005. Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie: Hintergründe, Anforderungen und die Umsetzung in Deutschland. *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 28 (4): 469-512.
- Newig, Jens 2011. Partizipation und Kooperation zur Effektivitätssteigerung in Politik und Governance? In: H. Heinrichs, K. Kuhn, J. Newig (Hg.). *Nachhaltige Gesellschaft: Welche Rolle für Partizipation und Kooperation?* Wiesbaden: VS Verlag. 65-79.
- Offe, Claus (2008): Governance – „Empty signifier“ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm? In: Schuppert, Gunnar

- Folke, Zürn, Michael (Hrsg., 2008), 61-76.
- Ottmann, Henning (2006): Liberale, republikanische, deliberative Demokratie. *SYNTHESIS PHILOSOPHICA* 42 (2/2006) pp. (315–325)
- Papadopoulos, Yannis (2004): Governance und Demokratie, in: Arthur Benz (Hrsg., 2004), Governance –Regieren in komplexen Regelsystemen. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 215-237.
- Petersen, Thomas; Klauer, Bernd (2012): Staatliche Verantwortung für Umweltqualitätsstandards. Governance im Kontext der EG-Wasserrahmenrichtlinie. *GALA* 21/1(2012): 48–54
- Petersen, Thomas; Klauer, Bernd; Manstetten, Reiner (2009): The Environment as a Challenge for Governmental Responsibility – The Case of the European Water Framework Directive. *Ecological Economics* 68, 2058–2065
- Regener, Maren (2010): Umweltbelange in der Öffentlichkeitsbeteiligung – eine Bestandsaufnahme. Erkenntnisse einer Untersuchung der Umweltprüfung von Bebauungsplänen. *STANDORT* (2010) 34: 97–102.
- Schuppert, Gunnar Folke und Zürn, Michael (Hrsg., 2008): Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS – Politische vierteljahresschrift Sonderheft 41/2008. Wiesbaden.
- SRU – Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (2002): Umweltgutachten 2002 – Für eine neue Vorreiterrolle. Stuttgart.
- SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (2004): Umweltgutachten 2004 – Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Baden-Baden.
- Uhlendahl, Thomas C. (2011): Öffentlichkeitsbeteiligung in der Umweltplanung? Ein Kommentar zum Beitrag von Dr. M. Regener am Beispiel der Wasserrahmenrichtlinie. *STANDORT* (2011) 35: 22–28.