

Annette Elisabeth Töller & Thomas Vogelpohl

# Partizipation in der Umweltpolitik

Fakultät für  
**Kultur- und  
Sozialwissen-  
schaften**

---

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m<sup>2</sup>, weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

## Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Inhaltsverzeichnis .....                                                                                                  | 3  |
| Abbildungs- und Tabellenverzeichnis .....                                                                                 | 4  |
| Verzeichnis der Kästen .....                                                                                              | 5  |
| 1 Einführung .....                                                                                                        | 6  |
| 2 Konzepte und Hintergründe.....                                                                                          | 9  |
| 2.1 Konzepte der Partizipation .....                                                                                      | 9  |
| 2.2 Partizipation in der Umweltpolitik: historischer und paradigmatischer Hintergrund.....                                | 11 |
| 2.3 Typologie partizipativer Verfahren .....                                                                              | 15 |
| 3 Positivistische und normative Perspektiven auf Partizipation und Umwelt.....                                            | 24 |
| 3.1 Positivistische Perspektive: Partizipation als institutionelle Bedingung für<br>umweltpolitische Entscheidungen ..... | 24 |
| 3.1.1 Neo-Institutionalismus als analytische Linse .....                                                                  | 25 |
| 3.1.1.1 Grundgedanken des Neo-Institutionalismus .....                                                                    | 25 |
| 3.1.1.2 Theoretische Betrachtung der Auswirkungen von Partizipation auf die<br>Umwelt .....                               | 27 |
| 3.1.2 Empirische Beispiele.....                                                                                           | 30 |
| 3.1.2.1 Beteiligung der Öffentlichkeit an der Erhaltung der biologischen Vielfalt in<br>Schottland .....                  | 30 |
| 3.1.2.2 Das Klagerecht von Umwelt-NGOs .....                                                                              | 33 |
| 3.1.2.3 Direkte Demokratie als zweischneidiges Schwert.....                                                               | 36 |
| 3.2 Normative Perspektiven auf Partizipation .....                                                                        | 40 |
| 3.2.1 Demokratie und Emanzipation.....                                                                                    | 41 |
| 3.2.1.1 Theoretisch-normative Überlegungen .....                                                                          | 41 |
| 3.2.1.2 Empirisches Beispiel: Die Rekommunalisierung des Berliner Stromnetzes                                             | 42 |
| 3.2.2 Legitimität und Akzeptanz .....                                                                                     | 46 |
| 3.2.2.1 Theoretisch-normative Überlegungen .....                                                                          | 46 |
| 3.2.2.2 Empirisches Beispiel: Bürgerbeteiligung bei der Stromnetzausbauplanung<br>in Deutschland.....                     | 47 |
| 3.2.3 Effektivität & Ergebnisse .....                                                                                     | 52 |
| 4 Zusammenfassung und Schlussbemerkungen .....                                                                            | 57 |
| 5 Referenzen.....                                                                                                         | 59 |

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

### Abbildungsverzeichnis

|                                                                                                                                                                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 2.1: Die Leiter der Bürgerbeteiligung – Quelle: Arnstein (1969: 217). .....                                                                                                                                        | 16 |
| Abbildung 2.2: Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen in Deutschland – Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf BMU (2018).....                                                                                         | 19 |
| Abbildung 2.3: Übersicht über ausgewählte Konsultations- und Mitbestimmungsverfahren – Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Nanz und Fritsche (2012: 121). .....                                                       | 22 |
| Abbildung 3.1: Hypothetische Zusammenhänge zwischen Partizipation und ihren sozialen und biodiversitätsbezogenen Ergebnissen – Quelle: Young et al. (2013: 362).....                                                         | 32 |
| Abbildung 3.2: In diesem Abschnitt verwendete normative Perspektiven auf politische Partizipation – Quelle: Eigene Darstellung. ....                                                                                         | 40 |
| Abbildung 3.3: Quelle: Eigene Darstellung basierend auf StudentG [CC BY-SA 3.0 ( <a href="https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0">https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0</a> )], via Wikimedia Commons. .... | 44 |
| Abbildung 3.4: Beteiligung der Öffentlichkeit an der Netzausbauplanung in Deutschland – Quelle: Bundesnetzagentur (2017).....                                                                                                | 49 |

### Tabellenverzeichnis

|                                                                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabelle 2.1: Typologie der in diesem Skript verwendeten partizipativen Verfahren .....                                                 | 18 |
| Tabelle 3.1: Begründungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Aarhus-Konvention und in der WRRL – Quelle: Newig (2007: 55). .... | 54 |

## Verzeichnis der Kästen

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Kasten 2.1: Arten der Beteiligung .....                                          | 9  |
| Kasten 2.2: Fünf zentrale Merkmale der politischen Partizipation .....           | 10 |
| Kasten 2.3: Die Rio-Erklärung und die Aarhus-Konvention .....                    | 12 |
| Kasten 2.4: Durchsetzung des Zugangs zu Umweltinformationen in Deutschland ..... | 19 |
| Kasten 3.1: Die Elbe und der „Schierlings-Wasserfenchel“ .....                   | 35 |
| Kasten 3.2: Der verhinderte Windpark Rieseby/Saxtorf .....                       | 38 |
| Kasten 3.3: Die bayrische „Rettet die Bienen“-Initiative .....                   | 39 |
| Kasten 3.4: Volksentscheide im Stadtstaat Berlin .....                           | 43 |
| Kasten 3.5: The Spreewald „Gewässerrandstreifenprojekt“ .....                    | 51 |

# 1 Einführung

In den letzten etwa 30 Jahren haben im Bereich der umweltrelevanten Entscheidungsprozesse partizipative Verfahren an Zahl, Vielfalt, Relevanz und bis zu einem gewissen Grad auch an Wirkung zugenommen. Partizipative Verfahren sind Verfahren, die Bürger:innen, zivilgesellschaftlichen Gruppen, Verbänden und anderen nicht-staatlichen Akteuren eine Beteiligung an und einen substantiellen Einfluss auf eine(r) kollektiv verbindliche(n) Entscheidung ermöglichen sollen. Die Motive der politischen und administrativen Akteure, solche Verfahren zu etablieren, sind vielfältig: Während in einigen Fällen der demokratische Gedanke vorherrscht, den Bürger:innen Beteiligungsmöglichkeiten jenseits von Wahlen zu bieten, ist es in anderen Fällen die Hoffnung, legitimere und akzeptablere Ergebnisse zu erzielen, wenn Bürger:innen sowie lokalen Gruppen die Möglichkeit gegeben wird, sich an Entscheidungen zu beteiligen. Wiederum in anderen Fällen ist die konkrete Vorstellung ausschlaggebend, dass eine bestimmte Art der Beteiligung die Umsetzung von Umweltvorschriften verbessern würde. Und schließlich gibt es auch Fälle, in denen die Akteure nur eine vage Vorstellung davon haben, wofür Partizipation gut wäre, und ein solches Verfahren in erster Linie deshalb favorisierten, weil es auch anderswo etabliert war (Fink & Ruffing 2015). Die Vielfalt der unterschiedlichen Verfahren umfasst z.B. Moderationsverfahren im Rahmen der Umsetzung von Politiken (z.B. zum Wasser- oder Naturschutz), Verfahren der direkten Demokratie wie Bürger- bzw. Volksinitiativen und Begehren auf verschiedenen territorialen Ebenen (von der Europäischen Union (EU) bis zu den Kommunen) und auch das Klagerecht, das Umweltverbände haben und zunehmend nutzen.

Dieser Kurs soll eine Einführung in das Thema partizipative Verfahren in der Umweltpolitik geben. Dabei konzentrieren wir uns auf die *politische* Partizipation, also jede Aktivität von Bürger:innen und nicht-staatlichen Akteursgruppen mit dem Ziel, politische Entscheidungen zu beeinflussen. Zur politischen Partizipation gehören formelle Aktivitäten wie die Teilnahme an Wahlen und das Engagement in politischen Parteien sowie die Teilnahme an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden (bzw. auf Landesebene Volksbegehren und Volksentscheide) und das Engagement in Bürgerinitiativen, und eher informelle, wie die Organisation und Teilnahme an Demonstrationen oder der Boykott bestimmter Prozesse oder Produkte. Diese Aktivitäten insgesamt sind das Herzstück demokratischer politischer Systeme. Ohne politische Partizipation wäre Demokratie nicht denkbar, da Demokratie im Wesentlichen die kollektive Herrschaft des Volkes bezeichnet. Folglich können Demokratien nicht ohne ein Mindestmaß an politischer Partizipation existieren. Die Debatten über politische Partizipation betreffen also das Ausmaß der Partizipation – nicht die generelle Notwendigkeit von Partizipation für die Lebensfähigkeit einer Demokratie (van Deth 2009).

Wir leben in mehr oder weniger ausgeprägten repräsentativen Demokratien. Dies impliziert, dass die minimalen Formen der politischen Partizipation öffentliche Wahlen sind, die in demokratischen politischen Systemen unverzichtbar sind. Jenseits von Wahlen – also jenseits des Einflusses auf die Zusammensetzung von Legislativen und Regierungen – ist das Ausmaß der öffentlichen Beteiligung an dem, was diese Legislativen, Regierungen und Verwaltungen tun, jedoch sehr unterschiedlich. So kann der Einfluss von Bürger:innen und nicht-staatlichen Akteursgruppen auf konkrete politische Entscheidungsprozesse jenseits von Wahlen von nicht existent – was

bedeutet, dass Legislativen und Regierungen ganz alleine in einer repräsentativ-demokratischen, top-down Art und Weise entscheiden – bis zu weitreichendem Einfluss – wie in politischen Systemen mit starken Bürgerentscheidungsrechten, wie z.B. der Schweiz – reichen. In diesem Kurs konzentrieren wir uns auf diese breite Palette von formalen Verfahren der Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen – also jenseits von Wahlen und der Beteiligung an politischen Parteien, während wir weitgehend informelle Formen der Partizipation wie Demonstrationen oder Boykotte außer Acht lassen.

Genauer gesagt befassen wir uns mit solchen partizipativen Verfahren mit Bezug auf die Umweltpolitik. Umweltpolitische Politik- und Entscheidungsprozesse, die bis dahin weitgehend in repräsentativ-demokratischen Top-down-Manier organisiert waren, werden seit den 1990er Jahren zunehmend in Frage gestellt. Angestoßen durch internationale Abkommen wie die Rio-Deklaration über Umwelt und Entwicklung von 1992 oder die Aarhus-Konvention von 1998 wurden mehr oder weniger umfassende partizipative Verfahren in Entscheidungsprozessen zu Umweltfragen institutionalisiert. In Europa ist diese Forderung beispielsweise in der Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung (2003/35/EG; PPD) oder der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG; WFD) verankert. Diese Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Umweltpolitik sollen nicht nur die demokratische Qualität umweltpolitischer Entscheidungen im Sinne ihres emanzipatorischen Wertes oder ihrer Legitimität verbessern. Vielmehr soll die Partizipation auch die inhaltliche Qualität umweltpolitischer Entscheidungen verbessern – durch die zusätzliche Einbringung von Perspektiven und Expertise durch Bürger und zivilgesellschaftliche Gruppen. Sowohl in der normativen als auch in der inhaltlichen Perspektive ist jedoch noch unklar und strittig, ob tatsächliche partizipative Verfahren in der umweltpolitischen Praxis diesen Ansprüchen gerecht werden können (Newig 2012; Newig & Kvarda 2012). Wir haben es aber auch mit partizipativen Verfahren zu tun, die in Bezug auf das Ziel des Umweltschutzes neutral sind, wie es bei Spielarten der direkten Demokratie der Fall ist.

Ziel dieses Kurses ist es, diese Skizze der Partizipation in der Umweltpolitik und Entscheidungsfindung aus konzeptioneller und historischer sowie aus theoretischer und empirischer Sicht zu erweitern. Um dieses Ziel zu erreichen, ist dieser Kurs wie folgt aufgebaut: In Kapitel 2 stellen wir den Begriff der (politischen) Partizipation und verschiedene Ansätze dazu im weiteren Sinne vor und grenzen dann den in diesem Kurs verwendeten Begriff der politischen Partizipation ein (Kapitel 2.1). In Kapitel 2.2 zeichnen wir kurz die historischen und ideologischen Wurzeln der politischen Partizipation und ihre paradigmatische Entwicklung in der Umweltpolitik und Entscheidungsfindung nach, worauf in Kapitel 2.3 eine Typologie der verschiedenen partizipativen Verfahren in politischen Entscheidungsprozessen folgt. In Kapitel 3 stellen wir zwei unterschiedliche theoretisch-konzeptionelle Perspektiven zur Betrachtung des Themas vor: In Kapitel 3.1 geht es um die Frage, wie Partizipation – verstanden als ein spezifisches institutionelles Setting – das Umweltschutzniveau der resultierenden Politiken beeinflusst – mit anderen Worten: Ist Partizipation gut für die Umwelt? In Kapitel 3.2 betrachten wir die Partizipation in der Umweltpolitik und Entscheidungsfindung aus einer normativen Perspektive und fragen, ob Partizipation die demokratische und emanzipatorische Qualität von umweltpolitischen Prozessen, ihre Legitimität und Akzeptanz sowie ihre Effektivität erhöht. In beiden Unterkapiteln erläutern wir zunächst die gewählte Forschungsperspektive und die relevanten theoretischen Ansätze. Dann stellen wir eine Reihe von Fällen und Forschungsergebnissen vor, die zeigen, wie die Forschungsfragen der

beiden Perspektiven beantwortet werden können. Schließlich fassen wir in Kapitel 4 die zuvor dargestellten Aspekte politischer Partizipation in der Umweltpolitik und Entscheidungsfindung zusammen und ziehen ein kritisches Fazit.