

Heike Walk

Partizipative Governance

Heike Walk

# Partizipative Governance

Beteiligungsformen  
und Beteiligungsrechte  
im Mehrebenensystem  
der Klimapolitik



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Monika Mülhausen

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Satz: <Bausatz> Frank Böhm

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15524-1

# Inhalt

Vorwort.....	9
I EINLEITUNG.....	13
Partizipative Governance.....	14
Herausforderungen an die Demokratie.....	16
Globalisierungs- und Privatisierungsprozesse.....	18
Partizipation in Deutschland.....	21
Klimawandel und Beteiligung.....	22
Die Analyse im Mehrebenensystem.....	26
Ziele und Aufbau des Buches.....	29
II PARTIZIPATION UND GOVERNANCE AUS DEMOKRATIETHEORETISCHER SICHT	
1 Die Governance-Diskussion im Spiegelbild unterschiedlicher Interessen.....	33
1.1 Ein anspruchsvolles neues Konzept.....	35
1.2 ... vor dem Hintergrund vielfältiger Veränderungen.....	37
1.3 Neue Sichtweisen auf die Bereiche Markt und Staat.....	38
1.4 Formen der kollektiven Regelung.....	38
1.5 Der Mehrebenencharakter von Governance-Systemen.....	39
1.6 Global Governance.....	40
1.7 National Governance.....	41
1.8 Regional Governance.....	42
1.9 Local Governance als verwaltungspolitisches Reformkonzept.....	44
1.10 Bürokratien und Governance.....	48
1.11 Governance und Partizipation.....	51
1.12 Die Revitalisierung korporatistischer Strukturen?.....	54
1.13 Lobbyismus versus Korporatismus.....	55
1.14 Das Stakeholder-Konzept.....	58
1.15 Die Verwendung des Governance-Begriffs als analytisches Instrument..	60
1.16 Interdisziplinäre Ansätze zum Governance-Begriff.....	62
1.17 Kritik an den Governance-Ansätzen.....	63
1.18 Erfolgs- und Misserfolgskriterien.....	64

2	Demokratische Herausforderungen für die Governance-Diskussion....	67
2.1	Das Elend der Demokratietheorie.....	69
2.2	... und erste Ansätze für visionäre Strategien.....	70
2.3	Demokratietheorien und das Verständnis partizipativer Demokratie....	71
2.4	Die Notwendigkeit differenzierter Analyse.....	75
2.5	Vielfältige demokratietheoretische Zugänge.....	77
2.6	Partizipatorische Demokratietheorie.....	79
2.7	Zur Bedeutung deliberativer Demokratiemodelle.....	81
2.8	Kritik an der partizipativen Demokratie.....	83
2.9	Demokratie und Gender.....	83
2.10	Demokratietheoretische Impulse für die Governance-Konzepte.....	84
3	Zum Begriff Partizipation.....	87
3.1	Partizipationsverhalten in Deutschland.....	92
3.2	Vielfältige Partizipationsmodelle.....	95
3.3	... und unterschiedliche Funktionen von Partizipation.....	97
3.4	Probleme der Partizipation.....	98
3.5	Geschlechtsspezifische Ungleichheiten politischer Partizipation.....	99
3.6	Gemeinwohl und Gemeinsinn.....	102
3.7	Die Sozialkapitalsdebatte.....	103
3.8	Die Kommunitarismus-Debatte.....	108
3.9	Politischer Protest und soziale Bewegungen.....	109
3.10	Emanzipatorische Lernprozesse.....	112
3.11	Mögliche Barrieren und Blockaden für emanzipatorische Lernprozesse..	114
4	Partizipation und Governance aus demokratietheoretischer Sicht.....	117
III	MEHREBENENPERSPEKTIVEN IN DER KLIMAPOLITIK	
5	Entwicklungen der internationalen Klimapolitik.....	123
5.1	Das internationale Verhandlungssystem.....	124
5.2	Das Themenfeld ‚Bildung, Ausbildung und öffentliches Bewusstsein‘ ..	128
5.3	Die verschiedenen Akteursgruppen.....	129
5.4	Unterschiedliche Einschätzungen der Verhandlungen.....	131
5.5	Wissenschaftliche Unsicherheiten – neue Herausforderungen für die Wissenschaft.....	132

---

5.6	Stärkerer Einbezug der Sozialwissenschaft in die Klimaforschung.....	134
5.7	Die Analyse von Mehrebenensystemen.....	135
5.8	Multi-level Governance.....	138
5.9	Europäische Governance: Das Weißbuch der EU-Kommission.....	141
5.10	Mehrebenenperspektiven in der Klimapolitik.....	143
5.11	Konstellationen in der Klimapolitik.....	145
6	Bürgerbeteiligungsrechte im Klimaschutz.....	153
6.1	Informationsfreiheit und Informationszugang.....	153
6.2	Bürgerbeteiligungsrechte im Umweltschutz.....	154
6.3	Die Aarhus-Konvention.....	157
6.4	Der Artikel 6 der Klimarahmenkonvention.....	158
6.5	Das Clearing House.....	164
6.6	Erster Meilenstein – die Zwischenberichterstattung.....	164
6.7	Die Aktivitäten zum Artikel 6 in Deutschland.....	165
6.8	Der nationale Focal Point.....	169
6.9	Einschätzung der Aktivitäten.....	170
7	Öffentliche Wahrnehmung und psychische Verarbeitung.....	171
7.1	Psychische Verarbeitung des globalen Klimawandels.....	171
7.2	Soziale Milieus als Zielgruppen in der Umweltkommunikation.....	176
8	Bürgerschaftliches Engagement im Mehrebenensystem.....	183
8.1	Formen und Bereiche bürgerschaftlichen Engagements.....	185
8.2	Die nationale Ebene: Funktion und Widersprüche der Bürgergesellschaft.....	188
8.3	Die europäische Ebene.....	193
8.4	Die supranationale bzw. globale Ebene.....	196
9	Partizipative Governance-Formen auf der Lokalen Ebene.....	201
9.1	Das Engagementfeld ‚Umwelt und Klima‘.....	201
9.2	Natur- und Umweltschutz im Wandel.....	203
9.3	Der andere Blickwinkel: die DDR-Umweltbewegung.....	205
9.4	Kontroverse Diskurse und öffentliche Aufmerksamkeit.....	206

9.5	Wer engagiert sich für die Umwelt?.....	208
9.6	Vom Umwelt zum Klima- und Energiethema.....	210
9.7	Die lokale Ebene: Die Kommunalpolitik und bürgerschaftliches Engagement.....	211
9.8	Die Veränderung lokaler Kontextbedingungen.....	213
9.9	Einschränkungen im Rahmen der Beschleunigungsgesetze.....	217
9.10	Die Bürgerkommune.....	218
9.11	Neue Formen informeller Beteiligung.....	220
9.12	Vielfältige Beteiligungsprojekte in der Klimapolitik.....	222
9.12.1	Lokale Agenda 21-Prozesse in Deutschland.....	224
9.12.2	Beispiele von Energieprojekten aus dem Agenda 21-Prozess.....	226
9.12.3	Bürgerinitiativen im Energiebereich.....	230
9.12.4	Ansätze aus Wirtschaft und Stadtplanung als Instrumente für die lokale Energiepolitik.....	231
9.12.5	Investition in Anlagen – finanzielle Beteiligungsprojekte.....	232
9.12.6	Weitere partizipative Ansätze im Energiebereich.....	235
9.12.7	Bewegungsimpulse für lokale Politik.....	237
9.13	Partizipationsformen und -verfahren im Überblick.....	238
9.14	Ansatzpunkte für eine partizipative Governance?.....	247
IV	SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR PARTIZIPATIVE GOVERNANCE-FORMEN.....	251
	Machtstrukturen und Entscheidungshierarchien.....	256
	Demokratische Herausforderungen für Mehrebenensysteme und Multi-level Governance.....	258
	Von der Problemlösung zur Orientierung auf gesellschaftliche Willensbildungsprozesse.....	261
	Möglichkeiten der Stärkung der Engagementbereitschaft.....	262
	Die Zukunft klimapolitischen Engagements?.....	263
	Die Artikel 6-Aktivitäten im Konfliktfeld Klima.....	266
	Partizipative Governance: Hoffnungsträger oder Legitimationsinstrument?.....	269
	Abkürzungsverzeichnis.....	273
	Literatur.....	277

# Vorwort

Am Samstag, den 9. Dezember 2006 – es war eigentlich viel zu warm für diese Jahreszeit und die Klimadiskussionen hatten Hochkonjunktur – traf ich mich mit meinen beiden GutachterInnen, Prof. Annette Zimmer und Prof. Ralf Kleinfeld in einem Café im Hauptbahnhof Hannover. Diskutiert wurde auf diesem Treffen die Habilitationsschrift, die für die vorliegende Buchpublikation aktualisiert und gekürzt wurde. Die vielen wertvollen Hinweise und Ideen der Beiden haben zur Systematisierung der Analyse der Bürgerbeteiligung im Mehrebenensystem der Klimapolitik wesentlich beigetragen. Für das besondere Engagement meiner beiden GutachterInnen möchte ich mich an dieser Stelle herzlich bedanken.

Zeitgleich mit der Erstellung dieses Vorwortes schnürt die Bundesregierung ein integriertes Energie- und Klimaschutzprogramm, das über die bisherigen Anstrengungen hinausgehen und Maßnahmen zum Energiesparen anregen soll. Damit würde die Bundesregierung einen neuen Pfad beschreiten, der von der bisherigen Engführung der Klimapolitik auf ökonomische Instrumente und Selbstverpflichtungen der Industrie wegführen würde und den bislang vorherrschenden Widerspruch zwischen der Klimaschutzpolitischen Rhetorik und der energiepolitischen Agenda auflösen könnte. Denn in der Vergangenheit haben immer wieder die Umweltverbände und eine Reihe von wissenschaftlichen Forschungsinstituten darauf hingewiesen, dass die Klimaschutzziele nur dann erreichbar sind, wenn die hochkomplexen und dynamischen Wechselwirkungen zwischen technischen Innovationen, neuen Risiken, politischen und unternehmerischen Umsetzungen sowie Lebens- und Konsumstilen möglichst sinnvoll aufeinander abgestimmt werden. Noch nicht absehbar ist, ob bei der neuen Strategie der Bundesregierung auch eine engere Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren geplant ist, und damit eine Bündelung der vielen lokalen Klimaschutzaktivitäten vorangetrieben werden kann. Dies würde zweifelsohne die angedachten Maßnahmen optimieren. Warum dies so ist, wird in der vorliegenden Forschungsarbeit dargelegt.

Eingebettet war die Forschungsarbeit in eine neuartige Forschungsförderung der sozial-ökologischen Forschung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Diese schrieb 2002 mehrere Nachwuchsgruppen aus, die sich einer besonderen Forschung – der transdisziplinären Forschung – widmen sollten. Die Förder-

bedingungen für meine Forschungsarbeit waren optimal und das Nachwuchsteam, bestehend aus Achim Brunnengräber, Kristina Dietz, Bernd Hirschl und Melanie Weber zeichneten sich durch eine außergewöhnlich hohe Motivation und einen wertvollen Teamgeist aus. Den vier Genannten möchte ich herzlich für die vielen konstruktiven Diskussionen danken. Außerdem möchte ich auch meinen studentischen Hilfskräften, Martha Czosnowski und Madeleine Sauer, danken, die viele Stunden mit der Literatureingabe und der Redigation der Kapitel verbrachten.

Örtlich angesiedelt war die Forschungsarbeit am Zentrum Technik und Gesellschaft (ZTG) der Technischen Universität Berlin, das vom fachlichen Kontext die idealen Voraussetzungen bot, ist doch die inter- und transdisziplinäre Forschung an diesem Institut fest verankert. Ein besonderer Dank gilt der Geschäftsführung des ZTG, Dr. Liudger Dienel und Dr. Susanne Schön, die aufgrund ihrer Innovativität und Kreativität den Blick über die disziplinären Grenzen hinaus anregten.

Der größte Dank gilt natürlich meiner Familie für das große Verständnis gegenüber meinen beruflichen Interessen und die jahrelange Unterstützung, die sie mir zuteil werden ließen. Friedrich Schubarth-Engelschall, Vanusch und Marlene Walk und Gabriele Schubarth-Engelschall haben mir viele Stunden intensiver Arbeit ermöglicht.

Berlin, den 24.8.2007

# I

## **EINLEITUNG**

# I Einleitung

Die Diskussionen um Governance haben neuen Schwung in die politikwissenschaftlichen Debatten gebracht: Die Orientierung auf Politikergebnisse rückt zaghaft, so scheint es auf den ersten Blick, in den Hintergrund und der Politikprozess gewinnt an Relevanz. Neue Begrifflichkeiten wie ‚starke Demokratie‘ (Barber 1994), ‚deliberative Demokratie‘ (Habermas 1996) und ‚partizipative Governance‘ (Grote and Gbikpi 2002) haben die Debatte erobert und weisen den partizipativen Formen, entweder in Form lokaler dezentraler Aktivitäten, direktdemokratischer Elemente oder netzwerkförmiger Kooperationen mehr Bedeutung bei. Mehr Transparenz und Mitbestimmung stehen für mehr Demokratie; demzufolge werden die Ansprüche einer transparenteren und partizipativeren Politik, zumindest auf einer allgemeinverbindlichen Ebene, in den meisten Governance-Analysen formuliert. Aber nicht nur in der akademischen, sondern auch in der politischen Diskussion gewinnen die Begrifflichkeiten Governance und Partizipation zunehmend an Bedeutung, wenn es um Veränderungen politischer Rahmenbedingungen und um die Legitimität politischer Aktivitäten geht. So heißt es denn auch in dem Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ (Enquete-Kommission 2002), dass die neuen Lösungswege der anzupackenden Probleme im Zeitalter der Globalisierung im Konzept der Global Governance zu finden seien, welches zur Gewährleistung demokratischer Mitgestaltungsmöglichkeiten vor allem auch der Einbeziehung der Zivilgesellschaft bedürfe (ebd.:58). Gleichzeitig gibt es wohl kaum ein aktuelles offizielles Dokument, in dem nicht ausdrücklich auf die Bedeutung partizipativer Aspekte hingewiesen wird – sei es im Weißbuch der Europäischen Union<sup>1</sup>, in Programmen der Weltbank<sup>2</sup>, der UNDP<sup>3</sup> oder aber in den (internationalen) Klimaschutzprogrammen.

In der Regel werden die Konzepte der Governance und Partizipation entweder mit normativen Aussagen überladen oder aber dienen empirischer Präzisierungswut; nur vereinzelt werden kritische theoretische Argumentationsstränge disku-

---

1 Commission of the European Communities (2001). European Governance: A White Paper. COM (2001) 428 final. Brussels.

2 [www.worldbank.org/urban/poverty/participatory.html](http://www.worldbank.org/urban/poverty/participatory.html)

3 [www.undp.org/seped/publications/empower\\_pov\\_red.doc](http://www.undp.org/seped/publications/empower_pov_red.doc)

tiert. Trotz der breiten Debatte gibt es bislang keine systematische Analyse, die eine Zusammenschau der Partizipations- und Governancekonzepte unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten vornimmt, d.h. die normativen Ansprüche, die hinsichtlich partizipativer Aspekte formuliert werden mit den Fragestellungen hinsichtlich der Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in den deskriptiv-analytischen Studien abgleicht. Demzufolge bedarf es sowohl quantitativer als auch qualitativer Erhebungen hinsichtlich der demokratischen Wirkung der Partizipation.

Die Literatur hebt i.d.R. den konzeptionellen Charakter der beiden Begriffe hervor, ihre Theoriequalität steht noch zur Disposition (Benz 2004). Der Begriff der partizipativen Governance findet zwar vereinzelt Verwendung, ist aber bislang noch wenig präzisiert. Das vorliegende Buch hat es sich zur Aufgabe gestellt, zur theoretischen und konzeptionellen Schärfung des Begriffs beizutragen. Dabei stehen folgende Fragen für die theoretische Diskussion im Zentrum: *Erstens* welchen Stellenwert haben partizipative Aspekte und Fragen in den aktuellen Governance-Analysen und *zweitens* inwieweit sind die Debatten um Governance und Partizipation mit demokratietheoretischen Fragestellungen verknüpft?

## **Partizipative Governance**

Anlehnend an die partizipative Demokratietheorie (Pateman 1970; Habermas 1992) wird in dieser Arbeit der Begriff der partizipativen Governance-Forschung (Fung/Wright 2003a, Fung and Wright 2003; Geißel 2004; Nanz and Steffek 2004) verwandt, der zum Ausdruck bringen soll, dass der Beteiligung der verschiedenen zivilgesellschaftlichen Gruppen in der Analyse eine besondere Bedeutung beigegeben wird. Die Inanspruchnahme des Begriffs der partizipativen Governance impliziert die These, dass nur durch eine ernsthafte Ausweitung partizipativer Elemente im Sinne einer Bürgerpartizipation auch ein Demokratisierungsprozess in Gang gesetzt werden kann. Dies bedeutet nicht, dass nicht auch die Gefahren einer technokratisch-autoritativen Problemlösung durch die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen gesehen werden, die durchaus auch Entdemokratisierungstendenzen befördern können, bspw. durch die Herausbildung einer Elitenherrschaft. Allerdings werden in der vorliegenden Analyse die Governance-Prozesse quasi einer Evaluation aus partizipatorisch-demokratietheoretischer Perspektive unterzogen.

Mit dem Governance-Begriff verbinden sich – dies wird in den meisten Studien hervorgehoben – sowohl der Wandel des politisch-administrativen Systems als auch die Konsequenzen der Globalisierung und Deregulierung (Benz 2004). Der Governance-Begriff weist auf neue Kooperationsformen hin, in denen der Staat

nicht mehr als steuerndes Zentrum, sondern als so genannter Interdependenzmanager zwischen den unterschiedlichen Interessen vermittelt. Der Governance-Begriff impliziert einerseits, dass die Partizipation am Regieren nicht nur auf einer indirekten Beteiligung an „Regierungsangelegenheiten“ über Wahlen, sondern darüber hinaus erweitertes politisches Engagement am öffentlichen Leben beinhaltet (Kleinfeld, Plamper et al. 2006).

In den Governance-Analysen werden zwar vereinzelt demokratische Fragestellungen und Argumentationen aufgegriffen, sie bleiben aber in fast allen Untersuchungen seltsam unverbunden neben den eigentlich im Zentrum stehenden Fragen der Implementierung und der Problemlösung. Die Komplexität der Governance-Arrangements beinhaltet eben auch gerade viele Nachteile: Bspw. ist die Undurchsichtigkeit der Strukturen und Prozesse für viele Außenstehende, aber auch viele Teilnehmende, enorm. Das kann in der Folge dazu führen, dass die Verantwortlichkeiten eher verschleiert als offen gelegt werden und gleichzeitig die Zusammenschlüsse für viele Akteure abschreckend wirken. Auf diese Problematik gehen Governance-Analysen nur selten ein, weshalb Peters und Pierre (2003) die Untersuchungen als einen naiven Versuch interpretieren, Konflikte und Machtbeziehungen zu ignorieren und stattdessen strategische Dimensionen der Veränderung durch Governance-Formen herauszustellen, u.a. die Re-Legitimisierung bzw. Vertrauensstärkung gegenüber den BürgerInnen (vgl. Kapitel 1).

Von Jessop (2002) und Haus (2007) wird zwischen Governance und Metagovernance unterschieden, womit in letzterem Falle die strategischen Aktivitäten des Staates ins Zentrum gestellt werden (diese beinhalten verschiedene Aktivitäten wie die gleichzeitige Berücksichtigung marktwirtschaftlicher, hierarchischer und netzwerkartiger Beziehungen). Diese Unterscheidung bzw. die Herausarbeitung der unterschiedlichen Strategien kann für die Governance-Analysen mit äußerst erkenntnisreichen Ergebnissen verbunden sein. Sommerville argumentiert in seinem Artikel über „Governance and Democratic Transformation“, dass Bürgerinnen und Bürger (organisiert oder unorganisiert) zwar in einer Reihe von Governance-Arrangements partizipieren können, aber immer nur innerhalb „an overall regulatory or ‚disciplinary‘ framework set by governments (Sommerville 2004: 6).

Unter Berücksichtigung der oben angerissenen Aspekte werden bei der Auseinandersetzung mit den Themenschwerpunkten Governance und Bürgerpartizipation folgende Problembereiche relevant, die das Themenfeld des vorliegenden Buches umreißen: *Erstens* geht es um die Auseinandersetzung mit einer veränderten Prioritätensetzung von Legitimität und Effektivität sowie mit Machtfragen und Dominanzstrukturen, *zweitens* sind die Diskussionen der individuellen Ebene relevant – die Entwicklung von Eigenkompetenz und Fähigkeiten zur Partizipation,

*drittens* geht es um Verhandlungsmodi und Entscheidungsfindungsprozesse der unterschiedlichen Beteiligungsformen, *viertens* sind innergesellschaftliche Veränderungsprozesse, bspw. die Rolle sozialer Netzwerke, relevant. Und schließlich, *fünftens*, spielen vor allem auch ideologische Wertediskussionen, wie Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Geschlechterdemokratie eine Rolle, die querschnittsartig mit den vier erstgenannten Bereichen verwoben sind. Die Skizzierung der Themenfelder verdeutlicht, dass zwar politikwissenschaftliche Fragestellungen im Zentrum stehen, die Beantwortung der Fragen allerdings darüber hinaus einen interdisziplinären Steifzug durch soziologische, umweltpsychologische sowie umweltwissenschaftliche Analysen notwendig macht.

## **Herausforderungen an die Demokratie**

Die demokratiethoretischen Debatten beschäftigen sich seit Mitte der 1990er Jahre vor allem mit den Veränderungen demokratischer Systeme durch ein neues weltpolitisches Koordinatensystem. Gerade auf europäischer und globaler Ebene werden ‚Demokratiedefizite‘ identifiziert, denen mit neuen Governance-Formen entgegengewirkt werden soll (Archibugi and Held 1995; Scharpf 1999; Lipset 2000; Papadopoulos 2004). Die demokratischen Systeme sind in diesem Zusammenhang einem doppelten Veränderungsprozess ausgesetzt: Sie werden von außen durch internationale Verhandlungssysteme beeinflusst und werden auch im Inneren mit sich wandelnden Akteurskonstellationen und Steuerungsformen reformiert. Die gegenwärtigen Reformprozesse können im Allgemeinen in zwei Kategorien eingeteilt werden, in so genannte ‚top down‘ und ‚bottom up‘-Ansätze. Erstere beziehen sich auf Strukturen und Prozesse repräsentativer (Kollektiv-)Akteure. Parteien, Parlamente, Nationalstaaten, Länder, Verbände sollen ihren Beitrag zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit und Effektivität von Entscheidungen beitragen. Letztere Ansätze beziehen sich auf plebiszitäre, deliberative und partizipative Verfahren und stellen die politisch-öffentlichen Kompetenzen sowie Empowerment-Funktionen in den Vordergrund.

In der vorliegenden Analyse wird der Schwerpunkt auf die ‚bottom up‘-Ansätze bzw. auf partizipative Ansätze gelegt. Dies ist für Governance-Analysen eher untypische Herangehensweise. Zwar wird die allgemeine Forderung nach Partizipation in nahezu allen Governance-Studien herausgestellt, allerdings offenbart der genauere Blick eine äußerst unterschiedliche Interpretation des Begriffs. Nur wenige Autoren und Autorinnen legen den Schwerpunkt auf partizipative Fragestellungen und noch weniger wissenschaftliche Studien beschäftigen sich mit

der Frage, inwiefern der Begriff der ‚partizipativen Governance‘ an ältere Debatten im Rahmen der ‚partizipativen Demokratie‘ (Pateman 1970) oder Konzepte zur ‚starken Demokratie‘ (Barber 1994) anknüpft. Eine Ausnahme bildet hier die Studie von Geißel (2004), die in ihrer Untersuchung verschiedene Anwendungsebenen des Begriffs der partizipativen Governance systematisiert (vgl. Kapitel 1.11). In der vorliegenden Analyse wird eben jenen Lücken nachgespürt. Zum einen werden theoretische Fragen in den Blick genommen, indem demokratietheoretische Debatten den Governance- und Partizipationskonzepten gegenüber gestellt werden. Zum anderen werden die neuen Governance-Formen vor dem Hintergrund folgender Fragestellungen analysiert: Wie gestalten sich die Institutionalisierungsprozesse, wie werden neue Instrumente eingeführt, welche Netzwerke bilden sich heraus und wie gestalten sich die partizipativen Ansprüche in der klimapolitischen Praxis?

Der häufige Gebrauch des Begriffs Partizipation in Wissenschaft, Politik und Medien vor allem in den 1980er und 1990er Jahren führte dazu, dass dem Begriff eine gewisse Beliebigkeit zugrunde liegt. So findet der Begriff Verwendung in vielerlei Situationen und wird aus sehr unterschiedlichen Motivationen heraus gebraucht. Die breite Verwendung des Begriffs trägt zur tragischen Situation bei, dass seine Bedeutung im Demokratiediskurs zunehmend vernachlässigt wird. Dies klingt zunächst paradox und bedarf zusätzlicher Erläuterungen: Wenn wir uns die gegenwärtige Demokratiediskussion genauer anschauen, so lässt sich *erstens* erkennen, dass in der Debatte vornehmlich auf die Gefahren hingewiesen wird, die mit einer erweiterten Partizipation einhergehen und *zweitens* werden in den meisten Analysen nach wie vor die Politikergebnisse ins Zentrum des Forschungsinteresses gerückt. Für die Vertreter eines solchen ‚gemäßigten‘ Partizipationsansatzes stehen demzufolge vor allem die Stabilität und Effektivität des politischen Systems zur Disposition (Dahl 1994).

Die Schwerpunktsetzung auf die Politikergebnisse sowie auf die Effektivität des politischen Systems verwundert allerdings angesichts der allgemeinen Renaissance der Konzepte um Sozialkapital und Bürgergesellschaft, die parallel und offensichtlich abgekoppelt von der Governance-Debatte in der politikwissenschaftlichen Diskussion abgeführt werden (Klein, Kern et al. 2004). Diese beiden Konzepte weisen auf die Bedeutung sozialer Netzwerke, einer breiten Partizipation sowie einer zivilgesellschaftlichen Verankerung für die Funktionsfähigkeit von demokratischen Gesellschaften hin. Ein Grund für die weitgehende Ausblendung des bürgerschaftlichen Engagements aus der Governance-Debatte sieht Zimmer (2005) darin, „dass Governance aus politikwissenschaftlicher Sicht in engem Bezug zur Policy-Forschung sowie zu steuerungs- wie demokratietheoretischen Diskurstradi-

tionen steht, und insofern eine explizite Prozessorientierung aufweist, während die Sozialkapitalforschung, in deren Kontext bürgerschaftliches Engagement in Anschluss an die Arbeiten von Putnam seit Mitte der 1990er Jahre vor allem thematisiert wird, vorrangig auf die Mikro-Ebene des Einzelnen fokussiert“ (ebd.:29).

Bezeichnend ist auch die unterschiedliche Interpretation des Begriffs der Partizipation. Zum einen wird Partizipation in der Literatur verengt auf die Einbeziehung von Akteuren in den Konsultations- bzw. Informationsprozess, wobei Mitentscheidungsrechten keinerlei Bedeutung beigemessen wird, zum anderen werden neokorporatistische Partizipationsmodelle favorisiert, bei denen lediglich organisierte Interessengruppen die Möglichkeit haben, sich einzubringen. Diese Ansätze heben sich von denjenigen der partizipativen Demokratie insofern ab, als sie den Zusammenhang eines umfassenden Sozialisationsprozesses vernachlässigen, der wichtige erzieherische Funktionen übernimmt (vgl. Kapitel 2.6).

Interessant für die theoretische Diskussion ist der Zusammenhang zwischen den aktuellen Debatten um partizipative Governance und den älteren Diskussionen um partizipative Demokratiemodelle. ‚Participatory democracy‘ wurde vor allem von Carole Pateman in den 1970er Jahren stark gemacht. Im Kapitel 1.11 über partizipative Governance wird auf diesen Aspekt eingegangen. Pateman weist in ihrer Studie auf den Stellenwert der Erziehungsfunktion demokratischer Systeme hin: Um eine demokratische Grundhaltung der Bürgerinnen und Bürger zu erreichen, müssen die alltäglichen Verhaltensweisen und Einstellungen gegenüber der Gesellschaft bzw. dem Gemeinwohl beständig überprüft und ggf. im Sinne steigender Verantwortlichkeit unterstützend auf- bzw. ausgebaut werden. Diese Demokratietheorien orientieren sich weder an den repräsentativen, den Bürger und die Bürgerin entlastenden Institutionen, noch an lediglich diskursiven, deliberativen Ansätzen politischer Öffentlichkeit, sondern nehmen den aktiv handelnden Bürger und seine sozialen Netzwerke in den Blick (Putnam 1993; Barber 1994).

## **Globalisierungs- und Privatisierungsprozesse**

Die Diskussionen über demokratische Grundhaltungen der Bürgerinnen und Bürger bekommen angesichts eines massiven Abbaus wohlfahrtsstaatlicher Leistungen einen neuen Stellenwert. Demzufolge können Governance-Prozesse und Partizipationsmodelle nicht ohne die sich verändernden Rahmenbedingungen diskutiert werden. Gegenwärtig sind die westlichen Demokratien durch eine schleichende Entdemokratisierung gekennzeichnet (Klein, Walk et al. 2005; Roth 2005). Diese zeichnet sich durch eine zunehmende Privatisierung öffentlicher Unternehmen, die

Schrumpfung staatlicher Bürokratien und die Beseitigung staatlicher Regulierungen für Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen aus. Der Verkauf öffentlicher Unternehmen oder die Übertragung öffentlicher Dienstleistungen an Private, so schreibt Huffschmid „erscheint als günstige Gelegenheit, die öffentlichen Haushalte zu entlasten“ (Huffschmid 2005:10).

Gleichzeitig nimmt die soziale Polarisierung in den westlichen Gesellschaften zu: Die wirtschaftlichen Umbrüche führen zu einer fortschreitenden, sich auch räumlich niederschlagenden Spaltung zwischen Wohlhabenden und Reichen einerseits und Armen oder von Armut Bedrohten andererseits (Altvater 2005). Auf der lokalen Ebene suchen vielfältigste Bürgerbeteiligungsprojekte die Folgen dieser bedrohlichen gesellschaftlichen Entwicklungen zu mildern, ohne ihre Ursachen wirksam bekämpfen zu können. In den Städten und Gemeinden werden die Folgen des gesellschaftlichen Wandels besonders sichtbar (Eick, Grell et al. 2004). Andererseits kann in Städten und Gemeinden auch solidarisches Handeln und bürgerschaftliches Engagement unmittelbar wirksam werden und zu gemeinsamen Anstrengungen motivieren. Bei einem zunehmenden Bedeutungsverlust familiärer und beruflicher Bindungen gewinnen Städte und Gemeinden im Zeitalter der Globalisierung daher eine wichtige soziale Stützfunktion für kreatives BürgerInnenengagement, solidarisches Handeln und nachhaltige Entwicklungsanstrengungen (Reinert 2003).

Globalisierungsprozesse werden in der Literatur sowohl mit einer ‚entfesselten‘ neoliberalen Wirtschaft in Zusammenhang gebracht als auch mit einer Restrukturierung der Rolle der Nationalstaaten (Panitsch 1994; Altvater and Mahnkopf 1996). Während erstere Untersuchungen sich hauptsächlich der Analyse der Verdichtungsprozesse widmen, beschäftigen sich die Studien zur Reorganisation des Nationalstaats vornehmlich mit den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen, die durch die Transformation des Politischen systematisch restrukturiert werden. Sie stellen im Gegensatz zu vielen Globalisierungsstudien keine Abnahme staatlicher Souveränität und Planungskapazitäten fest, sondern beschreiben eine Verschiebung von formellen zu informellen Formen der Regierung (Altvater and Mahnkopf 2002). Im Zuge einer neoliberalen Umstrukturierung des Nationalstaats wird auf das Individuum immer mehr Verantwortung übertragen. Von den Bürgerinnen und Bürgern wird erwartet, dass sie effizient und flexibel, an ökonomischer Rationalität orientiert handeln und gleichzeitig solidarisch und verantwortlich für die Gemeinschaft bereit stehen. Die Rückübertragung vieler ehemals staatlicher Aufgaben an die BürgerInnen sichert damit wiederum die Stabilisierung der neoliberalen Fragmentierungsprozesse.

Von zentraler Bedeutung für die Governance-Diskussion ist die Beobachtung, dass der Rückzug des Staates von Versorgungsleistungen und Kontrollmechanis-

men keinesfalls gleichzusetzen ist mit einem Verlust staatlicher Macht. In der Realität kann ein Rückzug des Staates bei gleichzeitiger Sicherung wichtiger Einflussbereiche wie bspw. gesetzlicher Regelungen, strategischer Planungen und der Streitkräfte beobachtet werden. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen analysieren einzelne Studien eine sichtbare Stärkung des Staates im Globalisierungsprozess: „Despite all the rethoric of the reduction of government and the rollback of the state, advanced liberalism has not abandoned its will to govern but merely shifted its focus and, more importantly, rationalized some old techniques as well as invented some new techniques of government. Therefore the state in liberal democracies is perhaps stronger and more effective in more sectors than it was in the 1970s“ (Isin 2000:155).

Im Zuge dieser Entwicklungen ist es durchaus von großer Bedeutung die partizipativen Aspekte im Sinne Demokratie stärkender Funktionen in den Governance-Analysen stärker hervorzuheben. Allerdings sollte sich eine solche Berücksichtigung nicht von neoliberalen Vorstellungen vereinnahmen lassen und damit den Abbau staatlicher Leistungen zugunsten privater und zivilgesellschaftlicher Leistungen unterstützen, sondern statt dessen an den emanzipatorischen Funktionen in Demokratien anknüpfen, die den aktiv handelnden BürgerInnen und ihren sozialen Netzwerken mehr Bedeutung und Macht zusprechen. Im vorliegenden Buch wird also an Vorstellungen angeknüpft, die u.a. auch von Barber formuliert wurden, nämlich, dass nur eine verstärkte Bürgerbeteiligung der Gesellschaft die moralische Kraft und damit die Macht verleihen kann, die Handlungsfähigkeit demokratischer Staaten zu vergrößern bzw. wieder herzustellen (Barber 1994).

Von daher ist es unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten bedeutsam, den Motivationshintergründen der unterschiedlichen Debatten nachzuspüren. Auf den ersten Blick scheinen sich die Governance- und Partizipationsdebatten nicht zu widersprechen – im Gegenteil scheinen sich die beiden Konzepte hervorragend zu ergänzen, um den Um- und Rückbau des wohlfahrtsstaatlichen Sozialsystems angesichts leerer Haushaltskassen und globaler Deregulierung zu flankieren. Die Rückbesinnung auf die Bürgergesellschaft in Form von Freiwilligenagenturen und Bürgerstiftungen bei gleichzeitiger Vernachlässigung sozialstaatlicher Aufgaben lassen nicht gerade Motivationen im Sinne Demokratie fördernder Maßnahmen vermuten. Offensichtlich birgt sowohl der Begriff Governance als auch der Begriff Partizipation einen solch enormen Variantenreichtum bzw. Interpretationsspielraum, dass es dringend einer Klärung bedarf.

## Partizipation in Deutschland

In den 1990er Jahren lässt sich für Deutschland auf den ersten Blick eine Intensivierung der Möglichkeiten politischer Partizipation aufzeigen. Hierbei können drei verschiedene Richtungen unterschieden werden: *Erstens* kam es zu einer Intensivierung der repräsentativen Demokratie durch die Einführung von Direktwahlen, z.B. von BürgermeisterInnen und Landräten. *Zweitens* wurden direktdemokratische Elemente (Bürger- und Volksbegehren, Bürger- und Volksentscheide) auf kommunaler Ebene und Landesebene eingeführt und *drittens* kam es zu einer Intensivierung der deliberativen Demokratie durch die Herausbildung von lokalen Agenda-Prozessen sowie durch die vermehrte Nutzung von Runden Tischen, Mediationsverfahren, Planungszellen etc. (Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ 2002; BMFSFJ 2004).

Allerdings rückt der zweite und genauere Blick auf die verschiedenen partizipativen Aktivitäten die optimistische Sichtweise in ein trüberes Licht. Denn viele der Initiativen und Errungenschaften konnten nicht nachhaltig durchgesetzt bzw. erhalten werden. Viele der Agenda-Aktivitäten erlahmten aufgrund der Nichtbeachtung bzw. der Blockadestrategien kommunaler Entscheidungsträger bzw. aufgrund nicht gelöster Macht- und Ressourcengefälle zwischen den Beteiligten (Heinelt and Mühlich 2000). Der erfolgreichen Einführung direktdemokratischer Elemente auf kommunaler und Landesebene steht auch die Blockade auf Bundesebene gegenüber (Kost 2005). Viele direktdemokratische Möglichkeiten sind durch Ausnahmeregelungen zum Teil erheblich eingeschränkt oder aber aufgrund der gravierenden Finanznot auf ein Minimum reduziert.

In der Partizipationsforschung kommt der empirischen Sozialforschung eine besondere Beutung zu. Auf der Grundlage regelmäßiger repräsentativer Bevölkerungsumfragen, werden die Einstellungen und Überlegungen der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich der Akzeptanz der repräsentativen Demokratie, dem Wahlverhalten sowie dem bürgerschaftlichen Engagement abgefragt. Bspw. zeigten die Ergebnisse des zweiten Freiwilligensurveys 2004, der im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführt wurde, dass das Ehrenamtliche Engagement in den letzten fünf Jahren leicht angestiegen ist und bei ca. 36 Prozent liegt. Die größten Bereiche des Engagements sind Sport, Kindergarten/Schule, Kultur und Religion. Die wichtigsten Gründe für das vielfältige Engagement sind das Bedürfnis, die Gesellschaft wenigstens im Kleinen mitzugestalten und die Suche nach Gemeinschaft mit anderen (BMFSFJ 2004).

In der Literatur werden die Begriffe Partizipation und Bürgerbeteiligung oft synonym verwendet. Die theoretische Spurensuche lässt Paust (2000) die vorsich-

tige Schlussfolgerung ziehen, dass Bürgerbeteiligung mehr auf einer rechtlich gesicherten Teilnahme am eigentlichen Entscheidungsakt abzielt, während Partizipation einen umfangreicheren Sachverhalt beschreibt: Partizipation ist zum einen nicht beschränkt auf die Einflussnahme auf staatliche Entscheidungen, sondern schließt auch nichtstaatliche Bereiche (wirtschaftliche) ein, zum anderen kann sich die Partizipation auf Willensbildungsprozesse beschränken, die den Entscheidungen vorgelagert sind. Von der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ wurden darüber hinaus auch die staatsunabhängige sowie die staatskritische Komponente des bürgerschaftlichen Engagements explizit hervorgehoben (Zimmer 2005).

Auch direktdemokratische Instrumente werden als ein wichtiges Kriterium zur Verbesserung der Demokratie angesehen. Initiativen für ‚mehr Demokratie‘ aber auch viele Politikerinnen und Politiker setzten sich auf kommunaler Ebene für die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie auf Länderebene für Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide ein. Allerdings scheint sich der Konsens über die Sinnhaftigkeit der direktdemokratischen Instrumente nicht über die Länderebene hinaus zu dehnen. Auf nationalstaatlicher Ebene, vermehrt noch auf EU- und globaler Ebene zerbricht der mehrheitliche Konsens (Kost 2005).

## **Klimawandel und Beteiligung**

Um die anspruchsvollen theoretischen Zielformulierungen von BürgerInnenpartizipation und Governance den realen Politikpraktiken gegenüber zu stellen, wird in der vorliegenden Analyse eine thematische Fokussierung vorgenommen. In der Klimapolitik können verschiedenste neue Governance-Arrangements beobachtet werden, die sich für eine Analyse anbieten, genannt seien hier bspw. der Emissionshandel und Erneuerbare Energien. Eine Reihe von Forschungsinstituten haben diese Themenschwerpunkte auf ihre Agenda gesetzt. Weit weniger Berücksichtigung von Seiten der Wissenschaft finden Themen wie die Entstehung der verschiedenen Beteiligungsformen in der Klimapolitik und die Durchsetzung der Beteiligungsrechte. Diese Themen sind im Zusammenhang mit den Fragestellungen, die als demokratische Herausforderungen formuliert wurden (die Frage nach den Institutionalisierungsprozessen, der Einführung neuer Instrumente, der Bildung neuer Netzwerke, dem Stellenwert neuer Governance-Formen sowie den Ansprüchen in der Praxis) für eine Analyse aber äußerst interessant.

Die Klima- bzw. Umweltpolitik ist zwar laut Freiwilligensurvey von 2004 ein Bereich, in dem das zivilgesellschaftliche Engagement weniger stark ausgeprägt

ist – 2,5 % der Deutschen engagieren sich laut dieser Umfrage für den Umwelt- und Tierschutz. Gleichzeitig stellt die Umweltpolitik hinsichtlich der Errungenschaften in der Vergangenheit ein herausragendes Feld des zivilgesellschaftlichen Engagements dar. Gerade in diesem Politikfeld wurden viele politische und wirtschaftliche Innovationen durch die Aktivitäten und Initiativen der zivilgesellschaftlichen Akteure vorangetrieben. Nicht zu letzt geht die Einrichtung des Bundesumweltamtes auf das Wirken einer starken Umweltbewegung Ende der 1970er Jahre zurück. Darüber hinaus spielen in diesem Politikfeld die Dynamik der Globalisierungsprozesse sowie sicherheitspolitische, wirtschaftliche und technologische Erwägungen eine große Rolle. Dadurch gibt es besonders viele konfligierende Ziele zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Problemen, die auch den Handlungsrahmen für Partizipation in den sich herausbildenden Governance-Arrangements in der Umwelt bzw. spezifischer der Klimapolitik verändern.

Die Klimapolitik hat vor dem Hintergrund der bedrohlichen Folgen der globalen Erwärmung in den letzten 10 Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Aktuelle Untersuchungen belegen, dass der Klimawandel nicht nur bereits stattfindet, sondern dass er auch noch sehr viel schneller voranschreitet, als bisher angenommen (Science 2004<sup>4</sup>, American Meteorological Society 2003<sup>5</sup>). Bis zum Jahr 2100 kann, bei ungebremstem Klimawandel, die durchschnittliche globale Temperatur um bis zu 5,8 Grad Celsius ansteigen, so lautet die Prognose des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC 2001). Der neuste Entwurf des wissenschaftlichen Gremiums, der Anfang 2007 veröffentlicht wurde, sagt für die nächsten hundert Jahren weitere gravierende Klimaveränderungen in vielen Teilen der Erde voraus, die wesentlich dramatischer sein werden, als bislang vermutet.<sup>6</sup>

Für die Öffentlichkeit ist Klimawandel immer noch eine Gefühlssache. Treibhauseffekt und Klimawandel werden dann zum Thema, wenn sich die Menschen auch selbst ‚überhitzt‘ oder bedroht fühlen. In diesem Sinne trägt ein Sommerhoch ‚Michaela‘, wie es Europa 2003 erlebt hat, eine Überflutung der Elbe im Jahr 2002 oder aber ein Klimakatastrophenfilm, der zum Kassenschlager wird, erheblich mehr zur öffentlichen Bewusstseinsbildung bei als fortschreitende Erkenntnisse ernsthafter Klimaforscher (Reusswig, Schwarzkopf et al. 2004). Dann erst lassen sich neueste Erkenntnisse der Klimaforschung in der Presse platzieren. Dabei sind die Berge von empirischen Daten gepaart mit Computersimulationen nicht nur für Fachleute, sondern auch für sensibilisierte Bürgerinnen und Bürger schon seit langem von erdrückender Erkenntnis geprägt. 2005 war ein Rekordjahr extremer

4 Science 3 December 2004, Vol. 306, no. 5702, p. 1686

5 American Meteorological Society, Bull. Am. Meteorol. Soc. 84, 508 (2003)

6 www.ipcc.ch, Zugriff am 2. August 2007

Naturereignisse: Allein die Wirbelstürme ‚Katrina‘ und ‚Wilma‘ verursachten Versicherungsschäden in Milliardenhöhe, dazu kamen extreme Dürren in der Sahelzone, dem Amazonasbecken und in Südwesteuropa. Insgesamt ermittelte der Rückversicherungskonzern Swiss Re für das Jahr 2005, dass Naturkatastrophen 225 Milliarden Dollar Schaden anrichteten, von denen 80 Milliarden Dollar versichert sind.<sup>7</sup>

Der klimapolitische Sachverständigenrat der UNO, das International Panel on Climate Change (IPCC), der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) und viele andere Institutionen und WissenschaftlerInnen weisen schon seit Jahren auf den durch Menschenhand verursachten (anthropogenen) Klimawandel hin. Der Anstieg des Meeresspiegels, extreme Wetterereignisse, die Ausbreitung der Wüsten sind deutliche Signale, auf die schon in den 1980er Jahren mit internationalen Konferenzen reagiert wurde. Neben den naturwissenschaftlichen Erkenntnissen gibt es aber auch ökonomische, gesellschaftliche und politische Interessen und Machtkalküle, die entscheidend dazu beitragen, dass Maßnahmen und Initiativen nur unzureichend bzw. zögerlich ergriffen werden.

Während auf der einen Seite mit enormer Bürokratie und Regelungsdichte ein Emissionshandel installiert wird bzw. im technologischen Bereich enorme Finanzmittel für die Erforschung von CO<sub>2</sub>-Filteranlagen und die Einlagerung von CO<sub>2</sub> in unterirdischen Lagerstätten (Sequestrierung) ausgegeben wird, sind auf der anderen Seite die Ausgaben für gezielte Informationskampagnen über klimaschützende Initiativen, Aktivitäten und Verhaltensweisen verschwindend gering (vgl. Kapitel 6.7). Diese Schwerpunktsetzung, die auf die Aufrechterhaltung energieverschwendender Lebensweisen abzielt, und auch bestehende wissenschaftliche Unsicherheiten gerade im Klimabereich tragen dazu bei, dass breite Partizipation vernachlässigt und viele Verantwortlichkeiten übertragen werden (Scheer 1999). Das Vorsorgeprinzip setzt sich anscheinend kaum bis gar nicht durch und im Bildungsbereich wird dem Klimathema erst allmählich Bedeutung beigemessen. Dazu kommt noch, dass Klimaschutz, wie weiter oben schon ausgeführt wurde, zu den Bereichen zählt, in denen das politische Engagement in der Bevölkerung eher gering ausgeprägt ist. Zwar wird dem Klimawandel laut aktuellen Umfrageergebnissen zunehmend mehr Bedeutung beigemessen: Im Special Eurobarometer ‚The attitudes of European citizens towards the environment‘ von 2004/05, wurde bei der Einordnung der fünf wichtigsten Umweltthemen, die die Europäer am meisten be-

---

7 Der Bericht kann auf der Homepage des Unternehmens eingesehen werden: [www.swissre.com](http://www.swissre.com), Zugriff am 24.7.2006

unruhigen, auch der Klimawandel genannt (European Commission 2005). Gleichzeitig wird aber dem individuellen Verhalten weiterhin eher eine marginale Verantwortung zugeschrieben. Stattdessen sind nach Meinung der Öffentlichkeit die Unternehmen und der Staat in der Pflicht, den Klimawandel einzudämmen. Darüber hinaus sind die genauen Kenntnisse über die Ursachen und Auswirkungen des globalen Klimawandels noch relativ gering (vgl. Kapitel 7 zu Wahrnehmung und psychische Verarbeitung).

Studien zum Engagement im Umwelt- bzw. Klimabereich zeigen deutlich ein Übergewicht an männlichen Teilnehmern aus höheren Bildungsschichten auf. Wie schon weiter oben angerissen wurde, besteht im Unterschied zur Verschmutzung von Luft, Wasser und Nahrungsmitteln durch fremde Substanzen im Fall des globalen Klimawandels keine unmittelbar erkennbare Bedrohung für die Gesundheit oder das Wohlbefinden des Menschen. Demzufolge ist die Motivation für klimapolitisches Engagement vor dem Hintergrund einer sehr komplexen individuellen Handlungsstruktur zu erklären. Bspw. kommen Studien aus der Umweltpsychologie zu dem Schluss, dass das konkrete Engagement Erfolgserlebnisse erbringen, soziale Kontakte schaffen und Unterstützung bei der Bewältigung von Umweltängsten bieten kann. Das theoretische und alltagspraktische Wissen kann ausgetauscht und eine gemeinsame Problemsicht entwickelt werden (Homburg and Matthies 1998).

Sowohl die Ergebnisse der psychologischen Untersuchungen als auch die Partizipationsstudien weisen im Zusammenhang mit individuellen Motivationsstrukturen auf die Bedeutung der Lebensstildebatte bzw. die sozialen Milieus hin (Ruff 1993; Vester, Oertzen et al. 2001). In sozialen Milieus werden Gruppen von Menschen mit einer vergleichbaren sozialen Lage, mit vergleichbaren Lebensstilen und Wertorientierungen zusammengefasst. Solche Profile wurden in der Vergangenheit vor allem in der Werbung verwandt, die damit wesentlich schneller auf den gesellschaftlichen Wandel reagiert und entsprechend mit zielgruppenorientierten Konzepten und Kampagnen arbeiteten, während in der Umweltkommunikation noch überwiegend mit Zielgruppen gearbeitet wird, die lediglich nach Alter, Geschlecht und Bildung differenziert werden. Das vorliegende Buch widmet sich auch diesen Themenbereichen, da sie weiterführende Erklärungsansätze für partizipative Beteiligungsformen im Klimaschutz liefern.

Darüber hinaus werden die unterschiedlichen Beteiligungsformen im Mehrebenensystem der Klimapolitik vorgestellt, um die Bandbreite der partizipativen Möglichkeiten vorzustellen. Gerade der Klimabereich ist gekennzeichnet durch eine außerordentlich breite Anwendung von ‚neuen‘ Governance-Formen, die sich auf den einzelnen Ebenen unterschiedlich herausgebildet haben. Je nach Akzent-

setzung können hier verschiedene Beispiele herangezogen werden. Neben der Einführung von direktdemokratischen Beteiligungsformen, die vor allem auf der lokalen Ebene angesiedelt sind, zeichnen sich viele neue Beteiligungsformen eher durch die Stärkung deliberativer Formen aus. Mittels Gespräche werden Verständigungsprozesse über Ziele und Normen herbeigeführt. Die Verständigung soll durch Verhandeln und Argumentieren zu einem Interessenausgleich und Kompromiss führen. Als Beispiele wären hier zu nennen: Zukunftskonferenzen, Planungszellen, Bürgerforen, Mediation sind Formen deliberativer Verständigung. Diese neuen Beteiligungsformen finden zunehmend auch im Klimabereich Anwendung.

Wenn auf die breiten Beteiligungsmöglichkeiten fokussiert wird, so können die Agenda 21-Prozesse, Zukunftskonferenzen, u.a. angeführt werden, die zumindest hinsichtlich der Öffentlichkeitsmobilisierung auf der lokalen Ebene sehr erfolgreich waren (weltweit belaufen sich die Schätzungen der angestoßenen Projekte um die 3000, wovon allerdings 90% in den Industrieländern durchgeführt werden (O’Riordan and Voisey 1998)). Lenken wir den Schwerpunkt auf Fragen nach der Schaffung von Einflussmöglichkeiten und Beteiligung an Entscheidungsprozessen, so sieht die Einschätzung allerdings wesentlich düsterer aus. Klimaschutz ist dann eher als ein soziales Projekt bzw. als ein kommunikativer Lernprozess zu verstehen, der die Individuen, Haushalte, Schulen, Vereine, Kirchen, Wirtschaft, Verwaltung und Politik in eine umfassende Kommunikation einbindet. Die Einflussmöglichkeiten im Sinne einer erweiterten Mitbestimmung an Entscheidungsprozessen konnten durch die Beteiligungsprojekte nicht ausgebaut werden.

## **Die Analyse im Mehrebenensystem**

Was heißt Mehrebenensystem bzw. Analyse im Mehrebenensystem? Zum einen ist damit die Berücksichtigung der verschiedenen räumlich-institutionellen Ebenen gemeint. Vom nationalen Blickwinkel aus betrachtet sind hier die übergeordneten Ebenen der Europäischen Union und auf der globalen Ebene die Vereinten Nationen bzw. die unterschiedlichen internationalen Verhandlungssysteme zu nennen, auf der anderen Seite sind auch die subnationalen Ebenen bedeutsam, wie die Bundesländer und Gemeinden. Der Mehrebenenansatz weist also darauf hin, dass der Nationalstaat in ein immer dichteres Geflecht innergesellschaftlicher sowie transnationaler Verhandlungsbeziehungen eingewoben ist. Mehrebenenanalysen fragen dementsprechend nach der politischen Struktur eines Mehrebenensystems, nach dem Zusammenspiel der Ebenen, den Interdependenzen, der veränderten Rolle und den Strategien der Akteure.

Die Politik im Mehrebenenkontext ist zwangsläufig mit einer Vielzahl von neuen Herausforderungen und Problemen verbunden. Sowohl auf der lokalen als auch auf der nationalen und globalen Ebene ist die Bereitschaft gewachsen, mit neuen Kooperationspartnern zusammenzuarbeiten und neue Anstöße aufzugreifen (Brunnengräber and Walk 2007). Auch wenn durch solche Bündnisse und Aktionsformen das politische Machtgefüge nur in sehr engen Grenzen verschoben werden kann, können sie doch dazu beitragen, den bisher dominierenden Kreis von Akteuren in der Politikarena zu erweitern. Die gezielte Erschließung zusätzlicher zivilgesellschaftlicher TeilnehmerInnen kann durch den Auf- bzw. Ausbau von neuen Koalitionen und Kooperationsformen erreicht werden. Allerdings ist das bürgerschaftliche Engagement auf den verschiedenen Ebenen unterschiedlich ausgeprägt. Auf lokaler Ebene sind die zivilgesellschaftlichen Akteure ungleich intensiver mit den staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren verbunden als auf national-staatlicher bzw. globaler Ebene.

Der Blick auf den Klimawandel und die Klimapolitik aus der Mehrebenenperspektive trägt dazu bei, die vielfältigen Dynamiken zwischen lokalen und globalen Räumen besser zu erfassen. Im Kapitel 5 werden die in der Klimapolitik relevanten Institutionen, Akteure, Programme, etc. dargestellt. Offensichtlich wird bei dieser Darstellung, dass das ‚Mehrebenensystem Klima‘ ganz unterschiedlich betrachtet werden kann: Es kann bspw. mit einem Fokus auf räumliche Ebenen bearbeitet werden, denn Klimapolitik findet international, national, regional und lokal statt. Oder es wird auf unterschiedliche Akteurskonstellationen fokussiert, welche auf die vertikale und horizontale Verzahnung von staatlichen, nicht-staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren in der formellen und informellen Politik verweisen. Dann können auch unterschiedliche Problemfelder oder Schwerpunktbereiche (Verkehr, Energie, u.a.) stärker berücksichtigt werden, die aufgrund unterschiedlicher Konstellationen äußerst unterschiedliche Reaktionsmuster zeigen.

Damit das Untersuchungsfeld nicht zu groß angelegt wird, erfolgt in der vorliegenden Analyse eine Fokussierung auf die Aktivitäten hinsichtlich der Bürgerbeteiligung in der Klimapolitik. Dazu gehören sowohl die ‚bottom up‘ initiierten Projekte als auch die gesetzlichen Festschreibungen über das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu Informationen und Beteiligung an den Entscheidungsfindungen von der internationalen bis zur lokalen Ebene. Dem Themenfeld ‚Bildung, Ausbildung und öffentliches Bewusstsein‘ wird im Mehrebenensystem der Klimapolitik gegenwärtig wieder mehr Beachtung geschenkt. Dennoch fristet dieser Bereich in der globalen Klimapolitik eher ein Nischendasein. Auf der 8. UN-Klimakonferenz 2002 in Neu Delhi wurde die Ausarbeitung eines Arbeitsprogramms zum Artikel 6 zu ‚Bildung, Ausbildung und öffentliches Bewusstsein‘ der

Klimakonvention gefordert. Die Nationalstaaten werden darin aufgefordert in Kooperation mit den zwischenstaatlichen Organisationen, den NGOs und kommunalen Organisationen sowie dem privaten und öffentlichen Sektor bis 2007 ein Arbeitsprogramm aufzustellen.

Im vorliegenden Buch werden die Aktivitäten der relevanten Akteure der internationalen Klimapolitik und insbesondere die Aktivitäten zum Artikel 6 zusammengetragen. Die historische Entwicklung der Beteiligungsrechte bzw. des freien Zugangs zu Informationen werden als ein wichtiger Schritt für die Schaffung von mehr Transparenz und Bürgernähe angesehen. Die Anstrengungen der Mitgliedstaaten sowie deren Zusammenarbeit mit den gesellschaftlichen und privaten Akteuren lassen einige Schlussfolgerungen für partizipative Governance-Ansätze zu. Von besonderem Interesse ist die Frage, inwieweit tatsächlich ‚bottom up‘ initiierte Aktivitäten an Relevanz gewinnen, die den Kommunen, den zivilgesellschaftlichen Gruppen und der Privatwirtschaft im Mehrebenensystem neue Handlungsräume und vor allem auch Mitentscheidungsmöglichkeiten zuweisen? Oder aber kann ein von den Nationalstaaten im ‚top down‘-Verfahren verfolgter Ansatz beobachtet werden? Aus diesen übergeordneten Fragestellungen lassen sich konkreter folgende Fragen formulieren: Welche Koordinierungs- bzw. Entscheidungsmechanismen existieren, wann, wie und warum wurden sie angewendet? Welche Akteure wurden einbezogen und welche nicht? Wie schon weiter oben angerissen wurde, wird ein ‚bottom up‘-Ansatz unterstützt, der neben der Berücksichtigung möglichst vieler Interessengruppen auch die Aktivierung von Engagement bzw. die Politisierung öffentlicher Bereiche zum Ziel hat.

Sowohl die Debatte um Governance als auch die Debatte um Partizipation stellen etablierte Interessen in Frage, allerdings zum Teil aus sehr unterschiedlichen Motivationen und ideologischen Richtungen. Bei einer Annäherung an die Debatten werden vor dem Hintergrund einer Mehrebenenanalyse die Beteiligungsrechte in der Klimapolitik herausgearbeitet. Hierbei geht es vor allem um die Frage, wer Ideen einer problemlösungsorientierten Governance fördert und wer Forderungen nach einer breiteren Partizipation unterstützt. Denn obgleich die beiden Begrifflichkeiten sehr häufig strategisch platziert und rhetorisch genutzt werden, ist ihre Durchsetzung keinesfalls ein folgerichtiger und reibungsloser Prozess, sondern von diversen Interessenkonflikten durchzogen (Kleinfeld, Plamper et al. 2006).

Die Mehrebenenperspektive gewinnt bei der Analyse der kooperativen bzw. partizipativen Aktivitäten in der Klimapolitik vor dem Hintergrund der Entscheidungsfindung und der Implementation von klimapolitischen Maßnahmen und Projekten eine besondere Relevanz. Denn mit dieser Perspektive lässt sich einerseits die Verknüpfung der gesellschaftlichen und privaten Klimaschutzprojekte mit den

etablierten Politikstrukturen und Entscheidungsprozeduren herausarbeiten, andererseits kann die Einbindung spezifischer Akteure auf spezifischen Ebenen bei der Ausarbeitung des Arbeitsprogramms nachgezeichnet werden.

## **Ziele und Aufbau der Arbeit**

Ziel des Buches ist in erster Linie eine theoretische und konzeptionelle Analyse des Begriffs ‚Partizipative Governance‘. Dafür werden im Teil II der Arbeit ‚Governance und Partizipation aus demokratietheoretischer Sicht‘ zunächst die theoretischen Grundlagen gelegt. Die Analyse widmet sich in diesem Teil mehreren Diskussionsebenen bzw. Fragestellungen: Sie nimmt die demokratiepolitischen Veränderungen, die durch das anspruchsvolle Governance-Konzept angestoßen werden, in den Blick, diskutiert die demokratietheoretischen Positionen und Impulse sowie die unterschiedlichen Partizipationskonzepte. Demzufolge handelt es sich um eine Evaluation der Governance-Prozesse aus partizipatorisch-demokratietheoretischer Perspektive, die durchaus normativen Grundannahmen folgt. Die Bedeutung der Willensbildungsprozesse wird vor dem Hintergrund emanzipatorischer Funktionen, d.h. vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Lern- und Empowermentprozesse untersucht. Damit steht die Ausweitung der politischen Gestaltungskraft zivilgesellschaftlicher Gruppen im Zentrum, der demokratiefördernde Funktionen zugesprochen werden. Eine solche Schwerpunktsetzung erfordert die Analyse einer veränderten Prioritätensetzung von Legitimität und Effektivität sowie die Auseinandersetzung mit Machtfragen und Dominanzstrukturen. Dieser Teil der Arbeit stellt in erster Linie eine breite Literaturstudie dar, die Forschungslücken aufzeigt und theoretische Reflektionen über mögliche Analysekatoren entwickelt.

Im Teil III ‚Bürgerbeteiligung im Mehrebenensystem der Klimapolitik‘ werden die neuen Herausforderungen an die verschiedenen Verhandlungsarenen auf der internationalen, europäischen, nationalen und lokalen Ebene herausgearbeitet. Der Blick auf die Klimapolitik aus der Mehrebenenperspektive trägt dazu bei, die vielfältigen Dynamiken zwischen lokalen und globalen Räumen besser erfassen und dadurch partizipative Aktivitäten besser analysieren zu können. Unterschieden wurde bei der Darstellung zwischen den Beteiligungsrechten, also den rechtlichen Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement und den vorfindbaren aktiven Bürgerengagementformen im Mehrebenensystem. Dieser Teil der Arbeit geht deskriptiv-analytisch vor und beschreibt sowohl mit Hilfe quantitativer als auch qualitativer Methoden das Forschungsfeld. Neben den organisatorischen Merkmalen der zivilgesellschaftlichen Gruppen werden auch individuelle Merk-

male, die zur Herausbildung klimapolitischen Engagements führen, in den Blick genommen.

Im IV. Teil, den Schlussfolgerungen, werden die Ergebnisse der Teile I, II und III, d.h. die theoretisch-konzeptionellen Argumentationen und die partizipativen Ansätze in einer Zusammenschau diskutiert. Vor dem Hintergrund bestehender Machtstrukturen und Entscheidungshierarchien im Mehrebenensystem der Klimapolitik werden die Möglichkeiten bzw. Herausforderungen zukünftigen zivilgesellschaftlichen Engagements diskutiert. Dabei geht es um die Gestaltungsmöglichkeiten klimapolitischen Engagements im Mehrebenensystem sowie um die Risiken und Chancen partizipativer Governance auf der lokalen Ebene.

Obleich im vorliegenden Buch politikwissenschaftliche Fragestellungen im Zentrum stehen, verdeutlichen die Themen der Kapitel einen interdisziplinären Zugang. Für eine umfassende Bearbeitung der Bürgerbeteiligungsrechte und -formen in der Klimapolitik bedurfte es der Bearbeitung umweltpsychologischer sowie umweltsoziologischer Themengebiete. Denn das Politikfeld Klima stellt besondere Herausforderungen an die engagierten Akteure bzw. bietet einen besonderen Handlungsrahmen für Partizipation. Die Orientierung auf emanzipatorische Lernprozesse lenkte den Blick vom politikwissenschaftlichen Fokus auf Entscheidungsstrukturen und Machtasymmetrien ab und ergänzt diesen um soziologische Erklärungsfaktoren und Gesellschaftsmodelle. Darüber hinaus werden in den unterschiedlichen Themenschwerpunkten des Buches immer wieder Genderdebatten aufgegriffen, denn obgleich Genderfragen in der Klima- und Partizipationsforschung zu den stark vernachlässigten Themen gehören, bieten diese wichtige Erkenntnisse für zukünftige Klimaschutz- und Beteiligungsstrategien. Erste Ansätze für eine stärkere Integration genderrelevanter Fragestellungen für die sozialwissenschaftliche Klimaforschung liefert Weber (2005).

## **II**

# **PARTIZIPATION UND GOVERNANCE AUS DEMOKRATIETHEORETISCHER SICHT**