

Felix Ekardt

Sicherung sozial-ökologischer Standards durch Partizipation

Felix Ekardt

unter Mitarbeit von Christian Heitmann und Davor Susnjar

**Sicherung sozial-ökologischer Standards
durch Partizipation**

Felix Ekardt
unter Mitarbeit von Christian Heitmann und Davor Susnjar

Sicherung sozial-ökologischer Standards durch Partizipation

Das Beispiel nichtstaatlicher Akteure
im internationalen Recht



Prof Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A. lehrt an der Universität Rostock Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie und leitet die dezentral-überörtlich strukturierte Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik in Leipzig. **Ref. jur. Christian Heitmann** promoviert bei ihm im Rahmen der Forschungsstelle zu Fragen der sozialen Gerechtigkeit. **Dr. Davor Susnjar** hat bei ihm 2009 zu Fragen der Abwägungstheorie promoviert. Die Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik widmet sich der transdisziplinären geisteswissenschaftlichen Nachhaltigkeitsforschung mit juristischen, soziologischen, philosophischen, aber auch ökonomischen, politologischen u.a. Anteilen.

© Copyright 2012 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf
Printed in Germany 2012
ISBN: 978-3-86593-175-7
Bestellnummer: 13264

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages,
der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung,
der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

Vorwort

Die vorliegende Studie entstand im Verlauf des Jahres 2011 – mit aktuellen Ergänzungen aus 2012 – im Auftrag und mit Finanzierung der Hans-Böckler-Stiftung. Sie gibt dabei ausschließlich die Auffassung der Mitarbeitenden und nicht notwendigerweise die der Stiftung wieder. Die Studie steht im übergreifenden Zusammenhang der Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik. Die Forschungsstelle bearbeitet als überörtlich strukturiertes, von Felix Ekaradt geleitetes Institut der Grundlagenforschung und der Politikberatung juristisch sowie im Sinne einer transdisziplinären geisteswissenschaftlichen Nachhaltigkeitsforschung vielfältige Fragestellungen, welche sich – politisch und wissenschaftlich – im Zuge des notwendigen Umsteuerns moderner Gesellschaften auf mehr Nachhaltigkeit ergeben. Nachhaltigkeit meint vorliegend die politische, ethische und rechtliche Forderung nach mehr intertemporaler und global-grenzüberschreitender Gerechtigkeit; näher zur Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik www.nachhaltigkeit-gerechtigkeit-klima.de).

Für einige Abschnitte von Kap. 3 hat Christian Heitmann erste Entwürfe beigesteuert. Die Ausführungen zur WTO-Judikatur in Kap. 3.5 gehen im ersten Entwurf auf eine ursprünglich deutlich längere Ausarbeitung von Davor Susnjar zurück. Ansonsten stammt der Text von Felix Ekaradt.

Zum Gelingen der Studie haben dankenswerterweise vielfältige Diskussionen im Rahmen unserer Forschungsstelle beigetragen, ebenso wie eine Vielzahl von Mitdiskutanten, Hörern und Lesern einer längeren Reihe von nationalen und internationalen Vorträgen sowie Aktivitäten in den überregionalen Medien. Zu erwähnen sind auch mehrere Referate von Antonia von Hövel aus ihrer Zeit als Mitglied der Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik.

Der Text verzichtet aus Gründen der Leser- und Leserinnenfreundlichkeit auf entsprechende Hervorhebungen – wir meinen aber stets die weibliche und die männliche Form.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
1 Problemstellung und Methodik: Die partizipative Seite einer sozial-ökologischen und demokratischen Globalisierung	9
2 Normative und steuerungstheoretische Grundproblematik der Partizipation: Chancen und Friktionen	17
2.1 Die normative Rechtfertigung der Partizipation: Demokratie und Grundrechte in verschiedenen Schattierungen	18
2.2 Partizipation als Instrument zur Verwirklichung inhaltlicher Ziele: Friktionen in der Mediendemokratie	27
2.3 Grundprobleme einer Partizipation jenseits des Nationalstaates	33
3 Rechtliche Regelungen und Anknüpfungspunkte der Partizipation jenseits des Staates	39
3.1 Partizipation mittels Kaufentscheidungen der Konsumenten	39
3.2 Informelle Partizipation: Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen, Nutzung informeller Kanäle, Unternehmenskooperationen, private Normsetzungen	41
3.3 Partizipation im Rahmen internationaler Vertragswerke	43
3.3.1 Überblick über verschiedene völker- und europarechtliche Ansatzpunkte	43
3.3.2 Partizipation im Welthandelsrecht	51
3.3.3 Partizipation im Weltsozialrecht	55
3.3.4 Partizipation im globalen Klimaschutzrecht	57
3.4 Partizipation in gerichtlichen Verfahren: Das Beispiel der WTO	59
3.5 Partizipation innerhalb des Staates aufgrund völkerrechtlicher Regelungen	66
3.5.1 Aarhus-Konvention als Grundlage	66
3.5.2 Formale Hindernisse und das Leerlaufen von Partizipation – zugleich zum Beispiel der Klagerechte	76
3.6 Exkurs: Partizipation und die Zukunft des Völkerrechts	85
4 Zusammenfassung und Fazit	87
Literaturverzeichnis	91
Über die Hans-Böckler-Stiftung	104

1 Problemstellung und Methodik: Die partizipative Seite einer sozial-ökologischen und demokratischen Globalisierung

Eine Debatte über die Partizipation, also über Formen diskursiver Einbindung von (nicht ohnehin amtlich mit der Angelegenheit befassten) Bürgern und nichtstaatlichen Organisationen – womit vorliegend nie Unternehmen gemeint sind – an staatlichen und öffentlichen Entscheidungen gibt es in intensiver Form seit etwa 1970. Anfänge der Bürgerbeteiligung und der Diskussion hierüber reichen zum Beispiel in Deutschland sogar bis in das frühe 19. Jahrhundert zurück.¹ Aktuell erlebt die Debatte besonders in Deutschland ein neues Hoch, nicht zuletzt im Kontext der Stuttgart-21-Debatte. Dieser Aufhänger verschafft zwar einem wichtigen Thema eine begrüßenswerte Aufmerksamkeit. Doch die Fixierung auf ein (wie in der Medienwelt meist verlangtes) „aktuelles Einzelereignis“ ist einer systematischen Auseinandersetzung mit dem Partizipations-Thema nur bedingt dienlich.² Dreierlei gerät bei der aktuellen Stuttgart-21-Debatte meist ins Hintertreffen:

- Die Rede von Partizipation ist so zu allgemein. Es gibt im Grundsatz Bürger- und/oder Verbandsbeteiligung an Verwaltungsverfahren, an der Gesetzgebung, beides auf verschiedenen Ebenen öffentlicher Gewalt (kommunal, regional/national, europäisch, international), neben der Beteiligung ferner auch Plebiszite auf unterschiedlichen Ebenen, ferner verwandte Aktivitäten wie aktive Öffentlichkeitsarbeit, Online-Aktionen, informelle Kanäle, gegebenenfalls auch Konsumentenaktivitäten, zuletzt auch Formen der Partizipation in gerichtlichen Verfahren. All dies kann in der Darstellung seiner rechtlichen Voraussetzung und in der Einschätzung ihrer Wirkungen unterschiedlich zu beurteilen sein. Nötig ist also eine stärkere Kategorisierung und Differenzierung, als sie in Zeiten oftmals emotional aufgeladener Partizipationsdiskurse zuweilen stattfindet. Zudem ist Partizipation an der administrativen Genehmigung von Großprojekten nicht automatisch relevanter als etwa die Frage, wie man Bürger stärker an übergreifenden politischen Planungen oder sogar an der Gesetzgebung beteiligen könnte. Denn die Einzelentscheidung über ein Großprojekt „vor Ort“ mag den Einzelnen spontan am meisten erregen, letzt-

1 Ausführlich zur historischen Einordnung Ekardt 2010, S. 78 ff.

2 Mit überzeugenden kritischen (und auch medienkritischen) Differenzierungen zu jener Debatte ausführlich Bussemer 2011.

lich ist sie jedoch meist nur der Vollzug gesetzlicher Vorgaben auf nationaler, europäischer oder internationaler Ebene.

- Partizipation in den verschiedenen eben kurz aufgezählten Erscheinungsformen kann eine durchaus ambivalente Angelegenheit sein, die Chancen und Friktionen bietet – und die in ihren Wirkungen u.U. auch überschätzt werden kann. Insofern verdienen Chancen und Grenzen verschiedener Partizipationsformen eine sorgfältige Beachtung. Und auch wenn Partizipation im konkreten Fall chancenreich ist und tatsächlich auch rechtlich vorgesehen ist, kann sie durch bestimmte formale Hürden weitgehend ad absurdum geführt werden; auch dies verdient ein näheres Hinsehen.
- Weitgehend vernachlässigt wird bei alledem besonders die internationale Ebene, wo ebenfalls Partizipation an (administrativen, legislativen und gegebenenfalls auch justiziellen) Entscheidungen denkbar und praktisch vorhanden ist, ohne dass dies in wissenschaftlich und politisch hinreichend wahrgenommen wird.

Diesen Auslassungen widmet sich die vorliegende Studie, unter besonderer Würdigung des dritten Aspektes.³ Bisher wird die Partizipationsthematik selten ins Verhältnis gesetzt zu einem noch markanteren Aspekt und Streitthema des Zeitgeschehens: Die Globalisierung als bestimmende politisch-wirtschaftliche Grundtendenz unserer Zeit bezeichnet im Kern ein System des weltweiten Freihandels. Die Teilnahme an jenem Freihandel steht dabei nicht mehr im Belieben nationaler Politik; die Teilnahme wird vielmehr vorgegeben durch völkerrechtliche Regelungen (wie das allgemeine Regularium über die Behinderung des globalen Warenverkehrs durch Zölle u.ä., das GATT = General Agreement on Tariffs and Trade) unter dem Dach der World Trade Organisation (WTO). Nationalstaatliche Sozial- und auch Umweltpolitik gerät dadurch zunehmend unter Druck.⁴ Zwar wird seit der globalen Finanzkrise 2008 stärker als bisher erkannt, dass bestimmte globalpolitische Einhebungen des freien Weltmarktes nötig sein könnten, um auf dieses Problem zu reagieren. Doch weder globale Regeln für Finanztransaktionen, Spekulationen

3 Ausführlicher zum zweiten Punkt – der vorliegend in Kap. 2 ebenfalls aufgegriffen wird – Ekarde 2011.

4 Zwar hat sich die Globalisierung wie zuvor die Europäisierung bisher in der Summe in einer Wohlstandssteigerung in den Industriestaaten niedergeschlagen. Dies gilt zumindest dergestalt, dass genug Reichtum entstand, um Globalisierungsnachteile einiger Bevölkerungsgruppen gegebenenfalls sozialstaatlich aufzufangen (durch die Zahlung von Arbeitslosengeld/-hilfe, Frühverrentung u.a.m.); und die nationale Politik hat rechtlich – grundsätzlich – auch weiterhin die Befugnis, Sozialpolitik zu betreiben. Doch drohen zunehmend globalökonomische Sachzwänge zu entstehen, die faktisch die Ausübung dieser rechtlichen Befugnis massiv behindern. Näher zu jener Gesamtthematik Ekarde u.a. 2009.

u.a.m. noch globale öko-soziale Standards wurden bisher in hinreichendem Maße geschaffen. In globalisierten Märkten besteht also das Problem eines drohenden „race to the bottom“ bei fehlenden oder geringen Sozial- und Umweltstandards außerhalb der EU, aber auch im Wettbewerb mit EU-Ländern mit niedrigeren Standards als Deutschland.⁵ Im letzten Jahr legte die UN einen Halbzeitbericht über die Fortschritte bei der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele vor, der aufzeigt, dass die Sicherung globaler sozialer Standards auf hohem Niveau auch nicht etwa dadurch überflüssig wird, dass in den Entwicklungsländern „von selbst“ ein schneller Wandel in Richtung hoher Standards festzustellen wäre.⁶

Die wohl größte (auch soziale) Bedrohung – für Industriestaaten und Entwicklungsländer – ist im 21. Jahrhundert der Klimawandel. Der jedenfalls in zentralen Anteilen anthropogene Klimawandel ist im Kern eine Folge der Freisetzung verschiedener Treibhausgase in den Bereichen fossile Brennstoffe (Strom/Wärme/Treibstoff/stoffliche Nutzungen) und Landnutzung. Politische Ansätze zu seiner Bekämpfung handeln also von u.U. weitreichenden Veränderungen in jenen Sektoren. Die weltweit im Weltklimarat (IPCC) gebündelte klimanatur- und -wirtschaftswissenschaftliche Forschung trifft dabei Aussagen über nötige Reduktionsziele, deren Kenntnis nötig ist, um den politisch-rechtlichen Handlungsbedarf abzuschätzen. Diese Aussagen gehen dahin, dass, wenn Ressourcenkriege, riesige Migrationsströme, eine gefährdete Nahrungs- und Wasserversorgung, Naturkatastrophen, gigantische ökonomische Schäden und Millionen Tote vermieden werden sollen globale Emissionsreduktionen von etwa 80 % und in

5 Denn Unternehmen können sich sozialen (und auch ökologischen) Forderungen, etwa nach auskömmlichen Löhnen, zunehmend durch Betriebsverlagerungen ins Ausland entziehen. Deshalb und wegen der globalen Natur vieler ökologischer und sozialer (und weiterer) Probleme werden globale Politik und Völkerrecht und gesicherte globale sozial-ökologische Standards immer wichtiger, jedenfalls für Arbeitnehmer und Verbraucher. Zum Ganzen auch Ekardt u.a. 2009; Ekardt 2011.

6 Vereinte Nationen 2007. Hinsichtlich der Armutsminderung, der Schulbesuchsquote sowie der Kindersterblichkeitsrate gehen aus dem Bericht partielle Erfolge der internationalen Entwicklung hervor. Dem gegenüber stehen jedoch ein Stagnieren der Müttersterblichkeit, ein Zuwachs der Aids-Toten sowie eine Verfehlung der Ziele den Anteil untergewichtiger Kinder zu halbieren und einen Zugang zu grundlegender Sanitärversorgung zu gewährleisten. Es wird sehr deutlich gemacht, dass eine Erreichung der MDGs möglich sei, wenn die einzelnen Länder sofort zusätzliche konzentrierte Maßnahmen ergreifen und ihren eingegangenen Verpflichtungen nachkommen würden. Weniger positiv fällt die Bilanz anderer Organisationen aus. Dabei fällt das Argument ins Gewicht, dass die Statistiken, auf denen der Halbzeitbericht der UN beruht, nicht repräsentativ seien. Ein weiterer Kritikpunkt hinsichtlich der Umsetzungszeit ergibt sich aus der Bestimmung des Ausgangsjahres und daraus, dass die Ziele nicht neu sind.

den Industriestaaten von bis zu 95 % bis 2050⁷, gemessen an 1990, naheliegend sind.⁸ Diesen Erfordernissen werden die völker-, europa- und bundesrechtlichen konkreten Klimaschutzinstrumente bisher wenig gerecht. Ungeachtet aller Einzelheiten erhellt dies aus den Ergebnissen der bisherigen Bemühungen: Trotz der in Europa und Deutschland oft beanspruchten Rolle als „Klimavorreiter“⁹ emittiert etwa ein Deutscher immer noch rund das Doppelte der Treibhausgasmenge eines Chinesen und das etwa Zwanzigfache eines durchschnittlichen Afrikaners; und noch mehr gilt diese Ungleichverteilung für die bereits in der Atmosphäre kumulierten Treibhausgase.¹⁰ Dies ist umso bemerkenswerter vor dem Hintergrund, als die Bewohner der Entwicklungsländer vom Klimawandel vergleichsweise stärker betroffen sein werden.¹¹ Erst recht sind künftige Generationen voraussichtlich stark Geschädigte des Klimawandels, ohne ihn verursacht¹² zu haben.¹³ Bei alledem ist gerade der Klimaschutz ein globales Anliegen, das nur sehr begrenzt rein national angegangen werden kann, will man etwaige Fortschritte nicht durch bloße Emissionsverlagerungen in andere Länder hinfällig machen.

7 Weit weniger diskutiert wird jedoch bisher, dass auch der Ressourcenverbrauch in den Industriestaaten Reduktionsleistungen von rund drei Viertel (!) in den nächsten Jahrzehnten verlangt, soll ein dauerhaft und global durchhaltbares Niveau erreicht werden. Vgl. Wuppertal-Institut 2009, S. 104; Ekardt 2011, §§ 1 B. I., 6 E. V.-VI. (dort werden neben den fossilen Brennstoffen u.a. Phosphor und die Biodiversität erwähnt).

8 Vgl. dazu m.w.N. in Zusammenfassung der verstreut dokumentierten Erkenntnisse aus IPCC 2007 und der naturwissenschaftlichen Forschung Ekardt 2011, § 1 B. I. Die Naturwissenschaften können dabei natürlich nicht normativ ein Ziel vorgeben, sie können aber aussprechen, dass bestimmte Ziele nötig sind, wenn man rechtlich/ethisch/politisch bestimmte drohende Entwicklungen wie zum Beispiel Ressourcenkriege als negativ bewertet einschätzt.

9 Diese wird häufig einfach affirmiert; siehe etwa Oberthür 2008, S. 49 ff. (wo zwar auch leise Kritik anklingt, ohne jedoch die Gesamtbilanz zu ziehen) und Lindenthal 2009.

10 Vgl. Wiemann 2011, S. 2 f.; siehe auch Baumert/Herzog/Pershing 2005, S. 22.

11 Böhringer/Welsch 2009, S. 265; Wiemann 2011, S. 2 f.; gegen Konsequenzen daraus Nordhaus 2008, S. 6 – und dafür Stern 2009, S. 13.

12 Allerdings gilt dies nicht durchgängig, da zum Beispiel die USA selbst massiv unter dem Klimawandel leiden werden; und ebenso sind die Schwellenländer mit ihren neuen Industrien (und zum Beispiel mit den Methanausgasungen des Reisanbaus) selbst auch wichtige Verursacher des Klimawandels. Auf diesen oft übergangenen Punkt hinweisend (ihn allerdings überspitzend): Radkau 2011, S. 580 ff.

13 Insgesamt sind die weltweiten Emissionen seit 1990 um über 40 % gestiegen. Auch in den westlichen Ländern als Gesamtheit sind im Kern weiterhin leicht steigende Emissionen und in Ländern wie Deutschland und Großbritannien in etwa konstante Emissionen (auf hohem Niveau) zu verzeichnen, wenn man (a) den Industriezusammenbruch Osteuropas 1990, (b) die (unbeabsichtigte) Verlagerung von Produktionsstätten in Schwellenländer und (c) die Finanzkrise seit 2008 statistisch herausrechnet. Denn die Finanzkrise wird kaum einen bleibenden Produktionseinbruch einschließlich einer bleibenden Klimagasreduktion hinterlassen; und Produktionsverlagerungen in andere Länder verschieben den Klimagasausstoß lediglich von einem Land in ein anderes, etwa von Deutschland nach China oder Malaysia. Vgl. Wiemann 2011, S. 2.

Sozial-ökologische Regelungsbedarfe auf globaler Ebene bestehen also in erheblichem Maße. Eine hinreichende Sozialpolitik oder auch Umwelt- und Klimapolitik auf inter- oder zumindest supranationaler Ebene kann auch nicht durch rein freiwillige unternehmerische öko-soziale Maßnahmen ersetzt werden (Corporate Social Responsibility). Diese reichen nach gut bestätigten empirischen Befunden überwiegend nicht aus, um zu wirklich anspruchsvollen und auch real umgesetzten Standards zu gelangen.¹⁴ Nötig sind also grenzüberschreitende inhaltliche Standards.¹⁵ Das Bemühen um eine bessere völkerrechtliche Absicherung und Stärkung sozial-ökologischer Standards setzt neben inhaltlichen Standards allerdings auch wirksame Beteiligungsrechte für die Vertreter besonders von sozialen (etwa Arbeitnehmer- und Verbraucher-) und Umweltinteressen voraus. Gemeint ist hier nicht die (ebenfalls wichtige¹⁶) arbeitsrechtliche Mitbestimmung in transnationalen Konzernen. Gemeint ist vorliegend vielmehr die öffentlich-rechtliche Mitwirkung von Bürgern insbesondere im Wege von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) respektive nichtstaatlichen Organisationen, was auch Gewerkschaften einschließt, im Rahmen transnationaler öffentlicher Entscheidungen, also die Möglichkeit, sich an globalen Politikprozessen wirksam zu beteiligen. Dies ist nicht nur ein sozial-ökologisches Anliegen, sondern angesichts der durchaus kontrovers diskutierbaren demokratischen Legitimation globaler Politik auch ein potenzielles demokratisches Anliegen.

Bei alledem will die vorliegende Studie bestimmte – für die aktuelle Partizipationsdebatte charakteristische – Einseitigkeiten und Engführungen vermeiden. Politiker, Bürger, Wissenschaftler und Verbände reden seit Stuttgart 21 von mehr Bürgerbeteiligung bei umweltbeeinträchtigenden Großprojekten usw., doch merkt man den Statements aus Politik und Wissenschaft nicht selten die fehlende praktische Erfahrung an. So könnte zum Beispiel durchaus zweifelhaft sein, ob Partizipation ökologisch-soziale Belange wirklich stets und ohne weiteres gut zur Geltung bringen kann. Ferner kann eine formal eingeräumte Partizipation auf dem Umweg über praktische Hindernisse weitgehend ad absurdum geführt werden. Wichtig ist ferner, die Wechselwirkung verschiedener Rechtsebenen zu bedenken; so wird aktuell in Deutschland viel über Partizipation gesprochen, ohne dass die – durchaus einschneidenden – Vorgaben des Europa- und Völkerrechts wenigstens für umweltrelevante Großprojekte in diesem Bereich zur Kenntnis

14 Dazu im Überblick wieder Ekardt u.a. 2009 sowie Ekardt 2011.

15 Inwieweit auch „nur europäische“ Sozial- und Umweltstandards – sofern man sie mit Border Adjustments kombiniert – eine ähnliche Wirkung wie globale Standards haben können, wird dargestellt bei Ekardt u.a. 2009 und Ekardt 2011.

16 Vgl. etwa Rüb 2009.

genommen werden. Und in keinem Fall darf die Partizipationsdebatte, wie bisher vor allem international bei manchen der Fall, gleichsam durch eine Debatte unternehmerischer Selbstregulierung (Corporate Social Responsibility/CSR) als Regulierungersatz substituiert werden.¹⁷ All dies soll deshalb vorliegend Berücksichtigung finden. Wenigstens ansatzweise deutlich werden sollte auch die Rolle des Ping-Pongs von sozialen Lernprozessen (wovon Partizipation ein Baustein sein kann) einerseits, aber auch harten inhaltlichen ökologisch-sozialen Vorgaben andererseits.¹⁸ Dabei sind auch Risiken für die Unabhängigkeit von NGOs und zum Beispiel auch von Gewerkschaften bei stärkerer Einbindung in internationale Strukturen und Entscheidungsprozesse nicht auszublenden.¹⁹

Methodisch geht es in der vorliegenden Studie um eine Auswertung empirischer Befunde sowie um ein Herausarbeiten der rechtlichen Möglichkeiten dahingehend, wie sich nichtstaatliche Organisationen sozial-ökologischer Art (z.B. auch Gewerkschaften) im gegebenen Rechtsrahmen und insbesondere im völkerrechtlichen Rechtsrahmen noch wirksamer einbringen könnten, aber zumindest in kursorischer Form auch, wie das geltende Völkerrecht rechtspolitisch im Sinne eines stärkeren Einflusses weiterentwickelt werden könnte. Dabei operiert das Projekt in beiden Fragestellungen an der Grenze von Rechtswissenschaft und Soziologie (bzw. Politologie). Denn parallel geht es um eine *Rechtsinterpretation* im Sinne der gängigen juristischen Auslegungsmethoden und der daran geknüpften Erschließung existierender Partizipationsregeln, hier vor allem bezogen auf das Völkerrecht – und um eine *steuerungswissenschaftliche respektive Governance-Analyse*, mit der die Wirksamkeit von Partizipation erfasst werden soll. Steuerungswissenschaftliche Analysen sind in verschiedenen Sozialwissenschaften gängig und schätzen ab, welche Auswirkungen bestimmte Regelungs- oder Nicht-Regelungswege, hier also die völkerrechtliche Partizipation, voraussichtlich haben bzw. haben werden, was auch die Rekonstruktion einschließt, wie bestimmte Dinge bisher überhaupt „geregelt“ bzw. „behandelt“ werden. Dies bezieht stets kombiniert mehrere Elemente ein, vorliegend insbesondere: (a) Literaturanalyse; (b) Sekundäranalyse vorhandenen quantitativ- oder qualitativ-empirischen Ma-

17 Vgl. exemplarisch aus verschiedenen Disziplinen Herberg 2007; Becker 2009; Davidson 2009; Suchanek/Lin-Hi 2007; Wieland 2009; Dilling 2010. Generell zu den Friktionen von CSR Ekardt 2011, § 6 B. –Wenig förderlich ist auch, dass – wie so häufig in den Sozialwissenschaften – Juristen, Ökonomen, Soziologen, Politologen usw. sich wechselseitig in ihren Ansätzen zu transnationalen sozial-ökologischen Problemen kaum zur Kenntnis nehmen.

18 Ausführlich dazu Ekardt 2011.

19 Dazu auch Zürn 1998; Dörrenbacher/Plehwe 2000; Brunnengräber/Klein/Walk 2001.

terials²⁰; (c) Anwendung theoretischer Einsichten zur Wirkung bestimmter Arten von Steuerung bzw. Nichtsteuerung; (d) ergänzend wurden vorliegend einige Experteninterviews mit NGO-Vertretern aus dem internationalen Bereich geführt. Es ist bei alledem weder nötig noch wirklich sinnvoll möglich, die Befunde zu „quantifizieren“; dies wurde bereits vielfach näher dargelegt, ebenso wie die rechtsinterpretative und steuerungswissenschaftliche Methodik insgesamt.²¹ Dabei wurde auch die Verschränkung von Rechtsinterpretation und Steuerungsforschung dargelegt. Kurz gesagt: Die Rechtsinterpretation schließt über die teleologische Norminterpretation stets auch Betrachtungen über die Steuerungswirkung ein – und zugleich ist Steuerungsforschung nur möglich, wenn der Sinngehalt der auf ihre Wirksamkeit zu befragenden (nahezu immer rechtlichen) Steuerungsinstrumente zuvor rechtsinterpretativ erfasst wurde.

Da die Rechtsinterpretation stets ein konkretisierender Ausdruck des allgemeinen Gerechtigkeitskonzepts²² gesellschaftlicher Ordnungen (wie es besonders in der jeweiligen Verfassung zum Ausdruck kommt) ist, hat Partizipation – wie jeder Fragenkreis, der die richtige Gestaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens thematisiert – stets parallel eine gerechtigkeits-theoretische und eine steuerungstheoretische Dimension.²³ Wenn also gefragt wird, ob und warum Partizipation geboten ist und was mit ihr erreicht werden kann, so ist stets zweierlei zu betrachten: *Zum einen* kann Partizipation Ausdruck bestimmter normativer (Gerechtigkeits-) Prinzipien der jeweiligen Rechtsordnung sein – insbesondere Menschenrechte und gewaltenteilige Demokratie können insoweit bestimmte *prozedurale* Prinzipien, unter ihnen auch Regeln für die Partizipation an politischen Entscheidungen hervorbringen. *Zum anderen* kann Partizipation daraufhin betrachtet werden, inwieweit *inhaltliche* (ihrerseits wieder auf Menschenrechte usw. zurückführbare) Anliegen wie etwa Umweltschutz und sozialer Ausgleich durch das Steuerungsinstrumente Partizipation wirksam befördert werden. Partizipation kann also mehr

20 Vgl. zum letztgenannten Punkt etwa Herberg 2007; Dilling 2010.

21 Vgl. Ekardt 2011, § 1 D. III.; Ekardt u.a. 2010; siehe ferner Hofmann 2007; Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann 2004; auf Seiten der Klassiker siehe zum Beispiel – teilweise – Habermas 1992, Habermas 1981 und Luhmann 1993. Dabei kann auch auf politik-, wirtschafts-, rechts- und sozialwissenschaftliche Verhaltensmodelle zurückgegriffen werden, die Wirkungsabschätzungen ermöglichen. Solche Verhaltensmodelle sind dabei differenzierter als der „homo oeconomicus“, den Wirtschaftswissenschaftler für ihre quantifizierenden Forschungen meist zugrunde legen; vgl. speziell dazu Ekardt 2011, § 2.

22 Gerechtigkeit meint definitorisch die Richtigkeit der Ordnung des menschlichen Zusammenlebens (so wie Wahrheit das Zutreffen von Tatsachenaussagen meint). Soziale Verteilungsgerechtigkeit als Kategorie materieller Verteilungsfragen ist davon nur ein Teilelement, ist hier also nicht spezifisch gemeint; vgl. dazu Ekardt 2011, § 1 D. III. 2.

23 Ausführlicher hierzu und zum Folgenden Ekardt 2011 und Ekardt 2010.

Selbstzweck, aber auch mehr Mittel zum Zweck sein. Diese parallel laufende Gerechtigkeits- und Steuerungsdimension der Partizipation sollte nicht auf den Begriff der „Funktionen der Partizipation“ reduziert werden, der den Blick auf das eigentliche Anliegen zu undifferenziert werden lässt.

2 Normative und steuerungstheoretische Grundproblematik der Partizipation: Chancen und Friktionen

Im vorliegenden Kapitel gilt es, zunächst einmal generell die normativ-gerechtigkeitstheoretischen sowie die steuerungstheoretischen Begründungen des Partizipationsanliegens einzufangen, die generellen Ambivalenzen und Friktionen des Partizipationsanliegens zu benennen und sodann die Grundprobleme einer Partizipation jenseits des Nationalstaates zu beleuchten.

Ganz allgemein lässt sich der Konflikt um politische Entscheidungen als Konflikt widerstreitender Belange und damit als Abwägungsproblem auffassen. Die Abwägung im weiteren Sinne ist ein Kernthema der Diskussion im öffentlichen Recht. Gemeint ist hiermit ein – wenn nicht das – Grundphänomen des Rechts: dass es eben um einen gerechten Ausgleich kollidierender Belange geht, einerlei ob es um Rechtsetzung oder Rechtsanwendung geht, und einerlei ob es im Falle der Rechtsanwendung um eine Norminterpretation oder um eine explizit als „Abwägung“ erkennbare Ermessensprüfung, Verhältnismäßigkeitsprüfung oder planerische Abwägung geht. Denn letztlich muss jedwede Rechtsetzung und Rechtsanwendung den kollidierenden menschenrechtlichen Freiheiten und Freiheitsvoraussetzungsgarantien der dahinter stehenden Menschen gleichzeitig gerecht zu werden versuchen. Zurückzuführen ist all dies deshalb auf das verfassungsrechtliche Erfordernis, dass der Gesetzgeber kollidierende Belange abwägend in einen gerechten Ausgleich bringen muss. Der Rahmen der gesetzgeberischen Abwägung wird meist Verhältnismäßigkeitsprüfung genannt. Für die Verwaltung, wo der Gesetzgeber diese Abwägung weitgehend vorgenommen hat, beschränkt sich die Abwägung dagegen zunächst (größtenteils) auf das Interpretieren des Tatbestands der Normen, die der Gesetzgeber als Ausdruck seiner Abwägung geschaffen hat, sofern bei dieser Norminterpretation Spielräume bleiben. Hat der Gesetzgeber seine Abwägung nicht schon weitgehend vorgenommen und dementsprechend der Verwaltung mehr Spielraum gelassen, nennt man dies in Deutschland meist Ermessen oder (planerische) Abwägung.

Diese gesamte Grundstruktur trifft *cum grano salis* unabhängig davon zu, ob von nationalem, europäischem oder internationalem Recht die Rede ist. Politik ist in jedem Fall eine permanente Abwägung: allen recht machen kann man es dabei nahezu nie. Es lassen sich auf dieser Basis inhaltliche Abwägungsregeln herleiten, die letztlich den Rahmen der jeweiligen Rechtsetzung und (im Hintergrund) auch

der Rechtsanwendung im Einzelfall bilden.²⁴ Von alledem ausgehend lässt sich auch die Rolle von Verfahrensregeln und speziell von Regeln der Bürgerbeteiligung näher erfassen, die jene inhaltlichen Vorgaben prozedural flankieren kann:

2.1 Die normative Rechtfertigung der Partizipation: Demokratie und Grundrechte in verschiedenen Schattierungen

Wie in der Einleitung bereits angesprochen, kann Partizipation auf vielfältigen Ebenen ansetzen: Sie kann auf Plebiszite abzielen, auf aktive Öffentlichkeitsarbeit von NGOs, auf vielfältige Formen indirekter Einflussnahme, auf Bürgerbeteiligung an der Gesetzgebung (etwa über Interessenverbände), gegebenenfalls sogar auf Bürgerbeteiligung in gerichtlichen Verfahren (die WTO wird im weiteren Verlauf der Studie dafür das Beispiel abgeben). Vor allem wird seit 200 Jahren Partizipation aber als Bürgerbeteiligung an Verwaltungsentscheidungen diskutiert²⁵, und zwar vor allem an solchen Verwaltungsentscheidungen, die als – häufig umweltrelevante – „Großprojekte“ bezeichnet werden können. Anhand der Partizipation bei Großprojekten ist auch die grundlegende Debatte über Chancen und Grenzen von Bürgerbeteiligung bis heute meist geführt worden. Auch wenn die Debatte vorliegend aus jenem Gefängnis befreit werden und allgemeiner geführt werden soll, muss dieser Ausgangspunkt bekannt sein.²⁶

Bevor in Deutschland mit der Beschleunigungsgesetzgebung in den 1990er Jahren, die Verfahrensregeln im Interesse (real oder vermeintlich) „beschleunigter“ Genehmigungsverfahren reduzierte, ein Gegensatz zwischen Beteiligung und effektiver Verwaltung propagiert wurde, schrieb man der Partizipation die Rolle zu, insbesondere für Verwaltungsentscheidungen in vielfältiger Weise nützlich zu sein. Zum einen wurde argumentiert, Genehmigungsverfahren insbesondere für Großprojekte müssten der Verwaltung einen Überblick über die möglichen Betroffenen und deren mögliche Rechte verschaffen; damit könne die Verwaltung bereits im Vorfeld entsprechend reagieren und so Prozesse vermeiden. Zum anderen dachte man, dass Beteiligungsverfahren spätere Planänderungen oder Auflagen vermeidbar machen.²⁷ In Deutschland flammte die Partizipationsdebatte vor rund 40 Jahren heftig auf, zeitlich verknüpft mit der Wahl einer sozial-liberalen

24 Zu alledem ausführlich Ekardt 2011, § 5.

25 Zur geschichtlichen Entwicklung und Debatte zusammenfassend Ekardt 2010, S. 78 ff.

26 Ausführlicher zu den meisten Überlegungen des vorliegenden Kapitels Ekardt 2010, S. 137 ff.; vgl. auch Feindt/Newig 2005 und Heinrichs/Kuhn/Newig 2011.

27 Vgl. Hellmann 1992, S. 147.

Bundesregierung und Bundestagsmehrheit. Es ging dabei gerade, aber nicht nur darum, inwieweit wenigstens auf Verwaltungs-, womöglich aber auch auf Gesetzgebungsebene die Bürger (über ihr allgemeines Wahlrecht hinaus) stärker an der Politik beteiligt werden sollten. Im Gefolge dessen wurde seinerzeit eine Reihe gesetzlicher Beteiligungsrechte bei Genehmigungsverfahren für Industrie-, Verkehrs- oder Atomanlagen eingeführt. In der Folge kam es in den partizipativen Verfahren oft zu heftigen Kontroversen über die Atomtechnologie, die Abfallbeseitigung, die Chemie- oder die Verkehrspolitik, was auch den Streit über die Partizipation selbst stets am Leben erhielt. Auf der europäischen Ebene ist die Debatte demgegenüber erst in den letzten 20 Jahren in Gang gekommen. Dabei geht es hier (im Sinne der einleitenden Unterscheidung) vorerst um Partizipation als nationaler und transnationaler sowie rechtlicher und Gerechtigkeits-Aspekt; die davon zu scheidende Governance-Frage, ob Verfahrensregeln die reale Durchsetzung ökosozialer Standards (z.B. ergänzend zu ordnungsrechtlichen Vorgaben, Abgaben oder Zertifikatmärkten), befördern können, wird erst anschließend aufgegriffen.

Seit den frühen 70er Jahren wird Bürgerbeteiligung an behördlichen Entscheidungen auf nationaler Ebene vor allem mit folgenden, wie es meist etwas vage genannt wird, Funktionen in Verbindung gebracht: verbesserte Tatsacheninformation der Behörden, Kontrolle und Transparenz, Effektivitätssteigerung der Verwaltung, Integration und Ausgleich, vorgelagerter (Grundrechts-) Rechtsschutz und Gewährung rechtlichen Gehörs.²⁸ Dabei ist freilich umstritten, ob all jene Punkte wirklich etwas mit der Sache zu tun haben. Gemeinhin übersehen wird zudem wie erwähnt, dass all diese Funktionen sowohl unter Gerechtigkeitsaspekten als auch unter Governance-Aspekten wichtig sein könnten – einmal mehr als Selbstzweck, einmal mehr als Mittel zur Verwirklichung inhaltlicher (z.B. sozial-ökologischer) Anforderungen. Hervorgehoben und an erster Stelle genannt wird seit den 70er Jahren, letztlich aber schon seit dem 19. Jahrhundert regelmäßig die Informationsfunktion partizipativer Vorgänge: Danach diene die Beteiligung der Bürger der informationellen „Unterstützung der Verwaltung“ im Hinblick auf zur Verfügung gestelltes Tatsachenwissen, und deshalb sei Partizipation an staatlich/politischen Entscheidungen in einer immer komplexer werdenden Gesellschaft geboten.²⁹ Bürgerbeteiligung sei als „funktionaler Teil staatlicher Verwaltung“ zu begreifen.³⁰ Sie diene der „Informationsgewinnung aus originären Quellen“³¹, nämlich von

28 Vgl. hierzu ausführlich Fisahn 2004, S. 209 und passim; Dagtoglou 1972, S. 712 ff.; siehe auch Kunig/Rublack 1990, S. 1 (7 ff.).

29 Vgl. zu diesem Aspekt statt vieler Deppen 1982, S. 80.

30 Vgl. Schmitt Glaeser 1973, S. 261.

31 Kopp 1980, S. 100.

denjenigen, die mit dem „Planprodukt später leben“³² müssten. Der Partizipation wird aber auch eine Informationsfunktion in der umgekehrten Richtung zugeschrieben. Es sei ja so, dass die Bürger etwa durch die Auslegung von Plänen und deren Erörterung auch ihrerseits informiert würden, was eine gewisse Transparenz der Entscheidung der Verwaltung bewirke. Die Verwaltung müsse sich der Kritik der Öffentlichkeit stellen, die umgekehrt in die Lage versetzt werde zu überprüfen, ob alle relevanten Belange in den Entscheidungsprozess der Verwaltung eingestellt würden.³³ Freilich war und ist die gesamte deutsche Diskussion weitgehend auf die Partizipation an Verwaltungsentscheidungen fokussiert, nicht aber an der Gesetzgebung.

Entscheidend für die weitere deutsche Debatte war die atomrechtliche BVerfG-Judikatur.³⁴ Spätestens seit dieser Entscheidung wird nicht mehr bestritten, dass die Verfahrensbeteiligung zum Beispiel bei Genehmigungen von Industrieanlagen, AKWs oder der Aufstellung von Bebauungsplänen auch dem Grundrechtsschutz der Partizipierenden dient. Die Position der deutschen Judikatur besteht bis heute darin, zum Beispiel die Genehmigungsverfahren als Vorverlagerung des Rechtsschutzes zu deuten, indem bereits im behördlichen Verfahren und nicht erst in einem Gerichtsprozess Einwendungen gegen das Vorhaben erhoben werden können.³⁵ Und zwar im Sinne eines Rechts, die eigene normative Position argumentativ zu vertreten, nicht nur eines Rechts, Tatsacheninformationen zu liefern und von der Behörde Tatsacheninformationen entgegenzunehmen. Eine solche Rechtsschutz-Vorverlagerung sei sogar geboten, und zwar aus den Rechten auf Leben, Gesundheit und Rechtsschutz.³⁶ Grundrechte forderten, so hieß es weiter, ganz allgemein nicht nur materielle rechtliche Regelungen, sondern ebenso das Verfahren, die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen von Amts wegen, die Beteiligung anderer Behörden und schließlich auch die „Beteiligung des gefährdeten Bürgers am Verfahren“.³⁷ Die Grundrechte sollten ergo nicht nur das materielle Recht, sondern auch das Verfahrensrecht prägen.³⁸ Dies schließe auch einen Anspruch auf faire Verfahrensführung ein.

32 Vgl. Deppen 1982, S. 81.

33 Vgl. Hellmann 1992, S. 148; Deppen 1982, S. 98.

34 BVerfGE 53, 30; Wahl 1983, S. 166 ff.; Pietzcker 1983, S. 207 ff.; Schmidt-Aßmann 1983, S. 1; Laubinger 1982, S. 60 ff.

35 BVerfGE 53, 30 (60).

36 Vgl. auch BVerfGE 35, 263 (272); 35, 382 (401).

37 BVerfGE 53, 30 (59).

38 BVerfGE 53, 30 (65).

Mit Partizipation geht es also darum, die empirische Basis öffentlicher Entscheidungen zu verbessern, zugleich die Bürger besser zu informieren, ihnen ferner eine Art von „Rechtsschutz“ zu offerieren und mit alledem zu stärker unparteiischen und rationalen Entscheidungen der öffentlichen Gewalt (national wie transnational) zu gelangen.³⁹ Dies lässt sich, wie andernorts näher dargelegt⁴⁰, auch allgemeiner sagen: Verfahren ist als Ergänzung inhaltlicher Abwägungsregeln auf allen Ebenen der Rechtsetzung und Rechtsanwendung grundsätzlich wichtig, denn die menschenrechtliche Freiheit und die gewaltenteilige Demokratie können nur durch inhaltliche und prozedurale Regeln voll verwirklicht werden.⁴¹ Die Gebotenheit von Verfahrensgarantien aufgrund der Grundprinzipien einer liberal-demokratischen Grundordnung und Verfassung ist genau dann gegeben, wenn Verfahrensregeln wie etwa Beteiligungsrechte für die Bürger die Prinzipien Vernunft, Würde, Unparteilichkeit, Freiheit und Demokratie möglichst gut ausdrücken. Dabei gilt diese Aussage nicht nur für administrative Vorgänge wie zum Beispiel eine Kohlekraftwerksgenehmigung, sondern auch für Gesetzgebungsakte; und sie gilt nicht nur national, sondern auch bei transnationalen Entscheidungen. Und in der Tat lässt sich sagen: Wenn schon die vielfältigen Konflikte zwischen verschiedenen Menschen und ihren jeweiligen menschenrechtlichen Freiheiten und Freiheitsvoraussetzungen jeden Tag zu schwierigen Abwägungen zwingt, dann steht man vor der Schwierigkeit, wie eine solche Abwägung möglichst rational

39 Arnstein 1969 fasst diese Punkte in eine „Leiter der Bürgerbeteiligung“, die – kurz gesagt – von Manipulation über Information und Akzeptanzbeschaffung zu echter Entscheidung durch die Bürger aufwärts schreitet. Wirklich hilfreich erscheint diese Aufspaltung indes nicht, da die nachstehend zu erörternden Probleme damit zugedeckt werden.

40 Sehr ausführlich zum Folgenden Ekarth 2011.

41 Die in der alltäglichen menschlichen Sprachpraxis logisch (nicht dagegen unbedingt faktisch!) stets vorausgesetzte Vorstellung, dass die beste normative Lösung eines Konflikts die rationale Lösung ist und die ebenso logisch in der Alltagssprache stets vorausgesetzte Vorstellung, dass diskursive Konfliktlösung Achtung vor der individuellen Autonomie, Unparteilichkeit und – aus beidem weiter abgeleitet – menschenrechtliche Freiheit, Freiheitsvoraussetzungen und gewaltenteilige Demokratie erfordert, dirigiert ethisch und rechtlich nicht nur das „Verfahren Gerechtigkeitsdiskurs“. Diese gesamte Vorstellung dirigiert vielmehr auch die Gerechtigkeit der Diskursergebnisse, die ja die Vorbedingung aller weiteren künftigen Diskurse setzen. Sie garantieren also nicht nur, dass die Gerechtigkeit in bestimmten Verfahren gefunden wird. Sie garantieren vielmehr auch, dass Entscheidungen (also zum Beispiel Gesetze oder Verwaltungsakte) auch inhaltlich und nicht nur im Verfahren ihres Zustandekommens diesen Kriterien genügen. Denn Diskurs und Handeln (= Diskursverfahren und Diskursergebnis) sind insoweit nicht sinnvoll trennbar – unter anderem deshalb, weil Diskursergebnisse stets die Bedingungen weiterer Diskurse determinieren und weil diese künftigen Diskurse eben nicht abgeschnitten werden dürfen (sobald man sich im Leben, wie es dem Menschen als Menschen unverfügbar ist, einmal auf das Medium Grund eingelassen hat). Vgl. zum Ganzen Ekarth 2011, §§ 3-5. Letztlich nicht überzeugend in seiner Diminuirung prozeduraler Standards daher Cornils 2011.

und unparteiisch vor sich gehen kann. Wenn aber rationale und unparteiische Entscheidungen offenbar oft in Situationen gesucht werden müssen, in denen man es nicht allein recht machen kann, dann sollte durch Partizipation ein möglichst rationaler Diskurs ermöglicht und eine gute Tatsachenbasis für alle Seiten bereitgestellt werden.

Klare Beteiligungsrechte für eine Vielzahl von Diskutanten ermöglichen also eine möglichst rationale Entscheidung, indem entscheidungsrelevante Gründe personalisiert und ergo mit hinreichender Sicherheit in die nationale oder transnationale Rechtsetzungs- oder Rechtsanwendungs-Entscheidungssituation eingespeist werden. Und indem unterschiedliche Seiten zu Wort kommen, wird eine einseitige (nicht-unparteiische) Entscheidung unwahrscheinlicher. Dass Behördenvertreter und Parlamentarier nach den Ergebnissen der wirtschaftswissenschaftlichen Public-Choice-Forschung keinesfalls stets von selbst auf einen unparteilichen Interessenausgleich hinarbeiten, sondern oft Eigeninteressen verfolgen und damit eine zweifelhafte Motivationslage haben, die es durch Partizipation stellenweise zu relativieren gilt, ist hinlänglich bekannt⁴²: Zu denken ist zum Beispiel an Wiederwahl-, Konflikt- und Arbeitsvermeidungsinteressen. Eher noch wichtiger freilich ist der Partizipationsgedanke für das parlamentsarme, besonders stark nach partizipativen Kompensationen verlangende Europa- und Völkerrecht; auch hier gilt die vorstehende, insbesondere auf den Menschenrechten (die im Europa- und Völkerrecht ebenso präsent sind) beruhende Argumentation in ihrem Grundgedanken.⁴³ Diese gesamte Überlegung gilt prinzipiell auch jenseits von Rechtsetzungs- und Rechtsanwendungsverfahren. So kann zum Beispiel auch die informelle Kampagnen- und Informationsarbeit von NGOs ähnliche Effekte haben wie die förmliche Beteiligung an offiziellen Verfahren.

In Deutschland enthalten gleichwohl nur die Verwaltungsverfahrensgesetze detaillierte Ablauf- und Beteiligungsregeln, gerade für komplexe Prozeduren wie das Planfeststellungs- oder Anlagengenehmigungsverfahren (vgl. zum Beispiel die ausführlichen Vorgaben in §§ 70 ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes bzw. VwVfG, 10 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bzw. BImSchG, 11, 15 des Gentechnikgesetzes bzw. GenTG, die teilweise noch durch Verordnungen konkretisiert werden). Solche Verfahren finden gerade bei komplizierten Genehmigungsentscheidungen mit vielen betroffenen Interessen statt, weil sie angesichts von Ab-

42 Vgl. dazu Ekardt 2011, §§ 2 C., 6 B.

43 Nicht zufällig betont der EuGH regelmäßig die Notwendigkeit eines umfassenden Rechtsschutzes mit breitem rechtlichem Gehör, und zwar im Prozess ebenso wie im Verwaltungsverfahren. Vgl. beispielsweise EuGH, EuZW 2002, 412.

wägungs- oder sogar Tatsachenbeurteilungsspielräumen der Verwaltung inhaltlich nur begrenzt determinierbar sind. Für das deutsche, europäische und überhaupt jedes dem Verfasser bekannte Gesetzgebungsverfahren fehlen dagegen explizite Beteiligungsvorschriften schon für lebende Bürger; Art. 76 ff. des deutschen Grundgesetzes (GG) zum Beispiel regeln lediglich das Gesetzesvorschlagsrecht, die einzelnen Schritte der Gesetzesverabschiedung und das Zusammenspiel von Bundestag und Bundesrat. Cum grano salis gilt das Gleiche für das EU-Verfassungsrecht, niedergelegt insbesondere im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV), im EU-Vertrag und in der EU-Grundrechtecharta (EuGRC). Doch das Fehlen ausdrücklicher exakter Verfahrensregeln in den Grundordnungen beweist nicht, dass nicht verfassungsinterpretativ dennoch Partizipation geboten sein kann. Dass sie in der Tat geboten ist, hat die eben vorgestellte rechtliche Argumentation auf der Basis einer Gesamtschau der Grundprinzipien liberal-demokratischer Verfassungen gerade gezeigt.

Ein besonders umstrittener Punkt – gerade zwischen vielen Politologen und Soziologen einerseits und einer großen Anzahl der deutschen Juristen andererseits⁴⁴ – ist ferner der demokratische Bezug der Partizipation. Im Zuge einer eher hegelianischen und schmittianischen, den Staat und das „Gemeinwohl“ den Bürgern enthebenden (repräsentationsorientierten, wenn nicht gar offen autoritären) Gerechtigkeitskonzeption hielt man Beteiligungsrechte sogar für geradezu undemokratisch. Andere kritisieren genau dies und halten eine Verankerung der Beteiligungsrechte nur in den Grundrechten statt auch in der Demokratie für unterkomplex, da dies die Beteiligungsrechte nicht hinreichend erfassen könne.⁴⁵ Allerdings wird hierbei teilweise ein gerade kritikwürdiges, auf bloße Abwehrrechte statt auch auf Schutzrechte fokussiertes Freiheitsverständnis vorausgesetzt.⁴⁶

Liberal-demokratische Grundordnungen wie das Grundgesetz oder auch das EU-Primärrecht sagen im Wortlaut wenig Konkretes zur Partizipation (zumal an der Rechtsetzung) im Allgemeinen, so dass man auf die Interpretation der allgemeinen Verfassungsprinzipien, wie sie auch bis hierher versucht wurde, verwiesen bleibt. Dabei ist bereits angesprochen worden, dass das Grundgesetz und die EU-Grundordnung keine radikale Demokratie implizieren, sondern vielmehr eine den liberal-universalen Gerechtigkeitsprinzipien förderliche Demokratie, in der die

44 Allgemein zur demokratiethoretischen Debatte Sommermann 2003, S. 1009 ff.; vgl. zur Demokratie in der Mehrebenenpolitik auch Winter 2005, S. 255 ff.

45 Vgl. Fisahn 2004, S. 292 ff.; in diesem Sinne wohl auch Winter 2005, S. 255 ff.; ähnlich Brohm 1972, S. 245 (279 f.); vorsichtiger Pieroth 2000, S. 195 ff., vgl. auch Pöcker 2003, S. 980 ff.

46 Näher dazu Ekardt 2011, § 4. Für eine demokratische Komponente der Partizipation zumindest bei inhaltlich sehr offenen Entscheidungen auch Walter 1973, S. 147 (176).

Demokratie gewaltenteilig ist und inhaltlich durch die abwägende Vermittlung zwischen verschiedenen Menschen und ihren Freiheiten und Freiheitsvoraussetzungen beschränkt ist.⁴⁷ Das sagt aber noch nicht viel über Repräsentativität oder Partizipativität, ebenso wie das regelmäßige Beschwören drohender Partikularinteressen.⁴⁸ Zugrunde gelegt wird in rein repräsentativ-demokratisch orientierten Konzepten in der Regel ein „hierarchisches“ Konzept von Demokratie, nach dem Demokratie sich vorrangig durch die Ableitbarkeit der Legitimation des geringsten staatlichen Amtswalters vom legitimierenden Akt der allgemeinen Volkswahl auszeichnet. Demokratie wird dann verstanden als Legitimation vorfindlicher öffentlicher Gewalt.

Damit hätte man gewissermaßen die genaue Gegenposition zu bestimmten Sichtweisen, die die Demokratie umfassender verstehen, so umfassend gar, dass die Demokratie zum alleinigen Kern von Gerechtigkeit wird, ohne dabei noch ernstlichen inhaltlichen Maßgaben zu unterliegen. Doch beides wäre mit der Interpretation liberal-demokratischer Verfassungen (wie des Grundgesetzes oder des EU-Verfassungsrechts) kaum vereinbar. Gewaltenteilige Demokratie ist der institutionelle Modus, der der Lösung von Freiheitskonflikten am besten dient. Keinesfalls ist die Mehrheitsentscheidung um jeden Preis Selbstzweck; gerade deshalb muss es stets eine gewaltenteilige Demokratie sein; von einer radikalen, aber auch von einer hierarchischen Demokratie liest man in liberal-demokratischen Verfassungen nichts. In jedem Fall verlangen die liberal-demokratischen Grundprinzipien gerade nur die prinzipielle Zustimmungsfähigkeit der Politik – nicht die faktische Zustimmung zu jeder einzelnen staatlichen Maßnahme.⁴⁹

Letztlich muss deswegen ein anderer, dritter Weg beschritten werden. Partizipation ist sehr wohl (national wie auch transnational, rechtsetzungs- wie auch rechtsanwendungsbezogen) *demokratisch* geboten. Wie bereits deutlich wurde, passt das partizipative Ideal zum oben kurz dargelegten diskursiv-rationalistischen Hintergrund der liberalen Demokratie – ganz besonders dort, wo inhaltlich aus den materiellen Grundrechtsstandards nicht „genau eine“ Lösung abgeleitet werden kann (und diese Offenheit wird meist so anzutreffen sein). Dazu kommt: Die schwache inhaltliche Determinierung komplexer Verwaltungs- und Gesetzgebungsentscheidungen, wie sie durch die Offenheit der liberalen Prinzipien unausweichlich ist, schwächt nicht nur die Grundrechte, sondern gefährdet u.U. auch die

47 Ausführlich Ekardt 2011, §§ 4, 5 B. Zur traditionellen deutschen juristischen Diskussion dazu vgl. statt vieler Wahl 1983, S. 151 ff. und Schmitt Glaeser 1973, S. 259 ff.

48 Vgl. Laubinger 2000, S. 59 m.w.N.

49 Vgl. zu allem wieder Ekardt 2011, §§ 4 E. I., 5 B.

Gewaltenbalance auf nationaler und transnationaler Ebene, indem die Exekutive gegenüber der Rechtsetzungsinstanz sehr stark wird. Dazu kommt, dass man Partizipation eine emanzipatorische Dimension zuschreiben kann. Deswegen muss das repräsentativ-demokratische Defizit, und auch Demokratie ist ja wie Freiheit um der Achtung vor dem autonomen Individuum und um der Unparteilichkeit politischer Konfliktlösungen geboten, aufgefangen werden. Demokratie kann dabei je nach Situation unterschiedliche Formen annehmen. Diese Formen können einmal repräsentativ, sie können aber auch eher plebiszitär oder partizipativ sein. Freilich ist die Leitidee stets klar: Es muss eine optimale Verwirklichung von Rationalität, Menschenwürde, Unparteilichkeit und Freiheit gesucht und gefunden werden. Dies dürfte es verbieten, die repräsentative Demokratie – die durch einen gewissen Abstand die Unparteilichkeit und Rationalität staatlicher Entscheidungen erhöhen kann – gänzlich zugunsten der Partizipation aufzuheben. Darum wäre es problematisch, zum Beispiel die behördliche Industriebaugenehmigung anhand vom Gesetzgeber vorgegebener inhaltlicher Standards – die im Interesse der Freiheit auch unterschiedliche Machtverhältnisse austarieren soll – zugunsten eines rein partizipativ-konsensualen Geschehens aufzuheben.

Nun ist zwar naheliegend, dass nicht jeder einzelne Bürger der Bundesrepublik, Europas oder gar der Welt zu einer Norm formal angehört werden kann (und Unmögliches kann nicht verlangt werden). Indes können sich die Bürger zu Interessengruppen zusammenschließen; eine prinzipielle Unmöglichkeit, das Gesetzgebungsverfahren stärker zu formalisieren, auch unter Einbeziehung des Internets, besteht darum nicht. Gerade weil die inhaltlichen Abwägungen in der Rechtsetzung komplexer sind als in der Rechtsanwendung, muss auch die Gesetzgebung, wenn sie die gleichen Rechte austariert, grundsätzlich zur Rationalität und Unparteilichkeit verpflichtet sein. Und wenn schon eine legislatorische Abwägung größeren inhaltlichen Spielräumen unterliegt als eine exekutivische (die ja nur über „weitgereichte“ Abwägungsspielräume verfügt, die die Gesetzgebung nicht bereits ausgefüllt hat), dann muss zumindest in verfahrensmäßiger Hinsicht ein klarer Rahmen gezogen werden. Darum erscheint eine breite Anhörung von Interessengruppen und Bürgerschaft auch in der Rechtsetzung als geboten – und nicht bloß als freiwillige, in Deutschland und der EU ohnehin zuweilen verbreitete Übung.

Insbesondere wenn der Staat intensiv eine Seite im Vorfeld einer Gesetzgebung anhört, sind darum ausgleichend auch die Vertreter der gegenläufigen Belange zu beteiligen, um Unausgewogenheiten und Voreingenommenheiten zu vermeiden. Ferner sind gerade für die Belange junger und künftiger Menschen

Anforderungen an das Gesetzgebungs- und Verwaltungsverfahren in gesteigerter Weise geboten, weil ihre Interessen leicht übergangen zu werden drohen – und ihnen die Artikulation kaum möglich ist. Dies schließt auch eine umfassende Information der Betroffenen über das Geplante und über die sonst relevanten Tatsachen ein. Es schließt ferner ein, dass die Beteiligung als ein von Anfang an offener Prozess konzipiert ist. Dies fordert eine frühzeitige Partizipation, solange alle Optionen noch offen sind. Die Partizipationsergebnisse müssen ferner bei der Entscheidungsfindung real mitbedacht und nicht nur „abgeheftet“ werden. Inwieweit das zur Partizipation Gesagte auf die Verhältnisse in Unternehmen, Universitäten etc. ausstrahlen muss, ist mit alledem übrigens nicht abschließend beantwortet; dies würde zusätzliche eingehende Überlegungen erfordern, die hier nicht geleistet werden können.⁵⁰

Die mit den obigen Grundsatzüberlegungen zugleich implizierte Eigenwertigkeit prozeduraler Elemente der Gerechtigkeit – also auch von Partizipation im Zeichen der Nachhaltigkeit – wird in Deutschland traditionell kritisch gesehen.⁵¹ Allein schon der demokratische Bezug der Partizipation belegt jedoch ihren Eigenwert, der zudem durch die oben kurz (z.T. in einer Fußnote) ausgeführte wechselseitige – also gerade nicht nur einseitige – Verknüpfung von Verfahren und Inhalt unterstrichen wird. Die nicht nur dienende Rolle der Partizipation unterstreicht zugleich, dass Partizipation nicht nur bei inhaltlich spielraumreichen Entscheidungen wichtig ist. Abgesehen davon ergeben sich solche Spielräume fast immer, selbst dort, wo scheinbar nur eine Rechtsnorm angewandt werden muss; denn die Interpretation jener Norm und die Ermittlung der zugrunde liegenden Tatsachen des Falles wird regelmäßig unterschiedliche mögliche Sichtweisen und damit Entscheidungsspielräume erzeugen.

50 Nicht die Rede ist also von „Demokratie in den Unternehmen“ oder von Partizipation der Behördenmitarbeiter an der Behördenentscheidung – gemeint ist vielmehr eine Beteiligung der Betroffenen außerhalb des Staatsapparates. Diskursive Strukturen sind allerdings letztlich immer dort förderlich, wo Freiheitsphären miteinander kollidieren. Allerdings dient dem Freiheitsausgleich nicht nur der Diskurs, sondern auch eine klare Entscheidungszuständigkeit, die mit durchgängig partizipativen Strukturen (gewissermaßen staatlich vorgegeben für alle sozialen Zusammenhänge) nicht immer vereinbar sein dürfte.

51 Vgl. die Diskussionszusammenfassung bei Pöcker 2003, S. 980 ff. – Freilich formulierten schon einzelne klassische Diskursethiker sowie systemtheoretische Ansätze und auch andere ein generelles Bestreiten der materiell-prozedural-Scheidung (vgl. etwa Pöcker 2003, S. 980 ff.; Erbuth 1997, S. 261 ff.; wohl auch Wahl 2003, S. 1285 ff.), weil etwa Verfahrens- und Tatsachenerhebungsregeln in der Tat beeinflussen, was denn in eine materielle Abwägung bzw. Normsubsumtion als Material eingestellt werden muss. Letztere Position überzeugt freilich nicht ganz, weil der Zusammenhang zweier Dinge logisch noch keine Ununterscheidbarkeit impliziert. Nunmehr mit einer differenzierten Positionierung Gurlit 2011 und Fehling 2011.

2.2 Partizipation als Instrument zur Verwirklichung inhaltlicher Ziele: Friktionen in der Mediendemokratie

Partizipation ist also im Grundsatz verfassungs- und gerechtigkeitsgeboden, national und transnational, bei der Rechtsetzung und bei der Rechtsanwendung (und vielleicht auch darüber hinaus). Dies bezieht sich auf Bürgerpartizipation oder, soweit nur dies einmal praktikabel ist, wenigstens auf Verbands-Partizipation. Dies ist jedoch nur die unmittelbar prozedurale Seite, wie eingangs dieser Untersuchung erläutert worden war. Darauf aufbauend stellt sich jetzt die dort ebenfalls bereits benannte weitere Frage, ob Partizipation etwas zur Erreichung inhaltlicher – insbesondere öko-sozialer – Ziele beitragen kann. Besonders sind prozedurale Elemente wie die Partizipation dann zur Umsetzung öko-sozialer Belange interessant, wenn sie in Gesetzgebung und Verwaltung substanzielle inhaltliche Vorgaben schlicht flankieren und auf diese Weise ihre positiven Seiten zeigen können, ohne die ganze Last der Entscheidung tragen zu müssen. Partizipative Prozesse können insbesondere einen gesellschaftlichen Wandel zugunsten öko-sozialer Orientierungen begünstigen, wie er parallel zu strikter werdenden umweltpolitischen Regulierungen gerade im Umweltbereich zwingend nötig wäre, da der Umdenkprozess und jene striktere Regulierungen sich wechselseitig voraussetzen, sollen zum Beispiel ökologisch fortschrittliche Politikkonzepte jemals auf eine demokratische Mehrheit hoffen können.⁵²

Es bestehen jedoch verschiedene Hemmnisse sowohl bei der Realisierung des dargelegten normativen Anliegens der Partizipation (Gerechtigkeitsdimension) als auch bei der steuerungsinstrumentellen Nutzung der Partizipation zur Durchsetzung anderer Gerechtigkeitsbelange wie etwa des Umweltschutzes.

- Zunächst einmal besteht häufig ein doch eher begrenztes Interesse an frühzeitiger und gründlicher Beteiligung an Genehmigungs- oder gar Gesetzgebungsverfahren. Dies kann man gerade aus der Kontroverse Stuttgart 21 lernen⁵³, aber auch daraus, dass die neuerdings für Stromleitungen geschaffene frühzeitige Bürgerbeteiligung bereits auf der Ebene übergreifender bundespolitischer Bedarfsanalysen bundesweit nur von einer zweistelligen (!) Zahl von Bürgern genutzt wurde.⁵⁴ Soziologisch und kommunikationswissenschaftlich wurde zuletzt von Bussemer sogar eine erst noch steigende Tendenz diagnos-

52 Ausführlich zu diesem Ping-Pong (oder, negativ formuliert, Teufelskreis) Ekardt 2011, §§ 2 C., 6 A. II.).

53 Vgl. dazu Klinger 2012.

54 Vgl. zum Energieleitungsbau auch Ekardt/Wulff 2012.

tiziert, sich bestenfalls dann zu engagieren, wenn einem ganz persönlich und ganz konkret ein Projekt „in die Quere kommt“⁵⁵, was eine Partizipation an der Gesetzgebung, aber selbst an einem Genehmigungsverfahren, bei dem ja zunächst nur bedrucktes Papier und kein Bagger auf den Plan tritt, zu einer Herausforderung werden lassen kann. Bussemer sieht vor diesem Hintergrund mehr noch durch Plebiszite als durch Partizipation gar die Logik der repräsentativen Demokratie, die auf ein ausgewogenes und vorausschauendes Aushandeln von Kompromissen setze, als potenziell untergraben an. Doch nicht nur die Bürger, sondern auch die Medien, so Bussemer weiter, seien immer weniger an Sachthemen und abgewogener Berichterstattung interessiert und begeisterten sich stattdessen für „Geschichten“ und „persönliche Konfrontationen“. Auch wenn jene weiter ausbuchstabierbaren Weiterungen primär ein starkes Setzen auf Plebiszite mit einem Fragezeichen versehen⁵⁶, kann der Befund auch Partizipation als Hindernis begegnen. Generell sieht Bussemer einen Prozess wechselseitiger Verstärkung zwischen Bürgern, Medien und Politikern: Politiker spielten das Spiel der Medien mit, setzten immer mehr auf Personalisierung, Inszenierung und Stil statt auf hart erarbeitete Konzepte und Kompromisse bei wichtigen Fachthemen usw. Die wirklich wichtigen, oft nicht leicht zu verstehenden Politikthemen verschwänden damit weitgehend aus der öffentlichen demokratischen Debatte und landeten in klandestinen Berliner oder Brüsseler Hinterzimmer-Zirkeln – mit dem Zutun der Bürger, die gar nicht mehr danach strebten, an diesen Dingen wirklich beteiligt zu werden.

55 Ausführlich hierzu und zum Folgenden Bussemer 2011.

56 Bussemer 2011 untersucht detailliert die Mediengeschichte seit dem Zweiten Weltkrieg und findet insgesamt einen massiven Trend zur Personalisierung sowie zur Suche nach – oft auch künstlich konstruierten – Konfrontationen. Meinung, machttaktische Analysen und eine postmodern-gelangweilte Stilkritik an Politikern dominierten immer stärker zu Lasten einer sauberen Faktenrecherche. Bussemer bezieht dies ausdrücklich, wenngleich abgeschwächt, auch auf die Qualitätsmedien. Indem die Medien den Bürgern unterstellen, er wolle primär Stories und keine Sachinformationen lesen, entstehe so eine wechselseitige Verstärkung fataler Tendenzen. Beim Bürger komme zunehmend an, dass es in der Politik letztlich nur um Macht gehe, was die bürgerliche Neigung zu Egoismus und Politikverdrossenheit nur noch weiter steigere. Noch schlimmer werde alles dadurch, dass die Medien die Politik immer aktionistischer werden ließen, indem sie die Politiker mit populären, aber bei ruhiger Betrachtung nicht sinnvollen Einzelforderungen vor sich her trieben.

- Eher in einem Spannungsverhältnis zur Idee einer verstärkten Partizipation steht auch die Tendenz zu einer „korporatistischen Konsensdemokratie“.⁵⁷ Gestaffelt nach Themenfeldern lässt sich soziologisch in Entscheidungszentren wie Brüssel und Berlin immer öfter die Bildung einer „Community“, einer Art virtuellen großen Koalitionsregierung aus Ministern, Ministerialbeamten, Interessenverbänden, Parlamentariern, einflussreichen Journalisten, Behördenvertretern, Juristen, stark drittmittelengagierten Forschern usw. antreffen, die nahezu ständig aufeinandertreffen und von den Beteiligten zuweilen gleichsam für die Welt genommen werden – und die sich häufig so interpretieren, dass sie „im Konsens“ die Probleme „der Menschen da draußen“ lösen. Die dabei anzutreffenden Tendenzen sind dem Diskurs- und Partizipationsideal oft gerade nicht sehr zuträglich, sondern bergen eher die Gefahr der Herausbildung einer modernen Oligarchie in sich, nach Art einer Ansammlung platonischer Philosophenkönige, die die Herausbildung und politische Diskussion klarer Alternativen nicht eben begünstigt. Auch die Verschränkung der Ministerialbürokratie mit Unternehmen oder Beratungsfirmen durch sogenannte Leihbeamte ist vor diesem Hintergrund eine nicht unproblematische Entwicklung. Eine etwas ausgeprägtere, gewissermaßen „britische“ Kultur des „suaviter in modo, fortiter in re“, also eines zwar freundlichen, aber gleichwohl entschieden auch konträre Positionen auslotenden Diskurses könnte zuweilen eine Alternative sein – wobei dann auch unbequeme, ungewohnte und deutlich kritische Töne verstärkt ihren Platz hätten. Jedenfalls würde dies den demokratischen Charakter und die Verständlichkeit von Politik deutlich stärken, was beides für das Partizipationsanliegen wichtig ist.
- Ferner ist in einer technisch-ökonomisch hochkomplexen und zudem pluralistischen modernen Welt politisches Entscheiden notwendigerweise sehr komplex und mit schwierigen Abwägungsprozessen und Kompromissen zwischen verschiedenen Wünschen und Anliegen verbunden. Dies ist jedenfalls durch frontale Formen der Partizipation (insbesondere durch Plebiszite) so kaum adäquat abzuarbeiten; und es besteht auch die Gefahr, dass Bürger,

57 Tendenzen in dieser Richtung mag es in der bundesrepublikanischen Geschichte stets gegeben haben, doch dürften sich diese mit der Auflösung der „ideologischen“ Lager nennenswert verstärkt haben; ausführlich zur historischen Genese Bussemer 2011. Kritisch dazu auch Fisahn 2008 und Kirchhof 2008, S. 20 ff. Das Segment „Parlamentarier“ ist dabei konzeptionell der „Ministerialbürokratie“ oft weit unterlegen, ist gleichzeitig jedoch die Instanz, die formal jedenfalls die wesentlichen Gesetze beschließt. Aufgrund der zeitlich-intellektuellen Zwänge heutiger Parlamentstätigkeit können dabei freilich meist nur einzelne Punkte aus den immer komplexer werdenden Gesetzeswerken kritisch thematisiert und gegebenenfalls verändert werden.

die sich beteiligen sollen, an intellektuelle Grenzen stoßen. Dies begünstigt zudem ein partizipatives Streiten vor allem über „leicht verständliche“ Fragen und Projekte, die jedoch u.U. nicht die eigentlich zentralen gesellschaftlichen Probleme markieren (Beispiel: gesellschaftlicher Streit über Gesetze gegen Kampfhunde und über Einzelprojekte wie Stuttgart 21 statt über Instrumente gegen Klimawandel und Ressourcenknappheit).

- Dazu kommt, dass insbesondere für ökologische Ziele die Motivation bei allen Beteiligten (Bürger, Rechtsanwender, Unternehmen, gegebenenfalls auch die rechtsetzenden Instanzen) keinesfalls so günstig ist wie zuweilen angenommen.⁵⁸ Die Vorstellung, primär durch Verfahrensvorgaben wie Partizipationsregeln den Umweltschutz einschneidend voranbringen zu können, ist deshalb naiv, auch wenn sie unter Überschriften wie „prozedurales Recht“, „reflexives Recht“ und „responsive Regulierung“ mehr oder minder deutlich artikuliert wird.⁵⁹ Dies dokumentiert schon die andernorts dargestellte bau- und planungsrechtliche Erfahrung – also die Empirie von Politik-/Rechtsbereichen, in denen schon heute stärker über Verfahrens- als über Inhaltsvorgaben gesteuert wird. Besonders abschreckend sind die Erfahrungen mit der Umweltverträglichkeitsprüfung, kurz UVP. Angetreten mit dem Anspruch, durch die genaue Ermittlung der Umweltbelange und die Öffentlichkeitsbeteiligung richtigere Entscheidungen herbeizuführen, hat dieses seit 1985 in der EG bzw. EU für Großprojekte vorgeschriebene Prüfinstrument bisher anscheinend kaum ein Vorhaben verhindert oder auch nur in der Sache nennenswert umweltschützerisch beeinflusst.⁶⁰ Wer Gegenteiliges behauptet, setzt sich dem Verdacht aus, entweder andere als umweltpolitische Ziele im Sinn zu haben (z.B. In-

58 Vgl. Ekaradt 2001; Ekaradt 2011, §§ 2, 6 A. II., 6 B. (ausführlich zur Ursächlichkeit von gewachsenen Normalitätsvorstellungen, Gefühlen wie Kurzzeitfokus/Verdrängung/Bequemlichkeit/Gewohnheit, Eigennutzen, tradierten Wertvorstellungen, Kollektivgutproblemen, Pfadabhängigkeiten u.a.); Lübke-Wolff 2000, S. 151 ff.

59 Dafür auch Engelsberger 1998, S. 275; Getliffe 2002, S. 101 ff.; Czybulka 1996, S. 596 (599); Bizer/Führ 2002, S. 3 ff.; in der Politologie ähnlich Mangels-Voegt 2002. Freilich ist es nicht einfach, diese Konzepte zu beurteilen, da sie nahezu nie systematisch entfaltet werden. Auch Teubner 1989 und Getliffe 2002, S. 101 ff. stellen lediglich einzelne prozedurale Instrumente vor; von vornherein ohne Details und instrumentenbezogene Differenzierungen der Diskursethiker Habermas 1992, S. 516 ff.

60 Übergangen zum Beispiel bei Getliffe 2002, S. 101 ff.

vestitionsbeschleunigung) – oder schlicht und ergreifend noch nie eine reale UVP miterlebt zu haben.⁶¹

- Für die Gesetzgebung gilt erkennbar Ähnliches. Die reale Verhandlungsmacht transnationaler Konzerne wie RWE und e-on zum Beispiel bei einem Atomkonsens ist der von Verbraucher- oder Umweltverbänden erkennbar überlegen, so dass die formale Vorgabe, zum Beispiel künftig vor Erlass eines Gesetzes oder einer Anlagengenehmigung breitere Kreise anzuhören, für sich genommen die Verwirklichung von Umweltzielen nur unterstützen, aber nie allein erreichen kann. Insbesondere können Umweltverbände aus Kapazitätsgründen nur an wenigen ausgewählten Gesetzgebungs- und Verwaltungsverfahren partizipieren, wie überhaupt Umwelt- und Gesundheitsinteressen meist weniger organisierbar als Industriebelange sind; zudem verfügen sie aus finanziellen Gründen über weniger Fachleute.⁶² Insoweit sei an den trivialen Umstand erinnert, dass die Verbände im Wesentlichen ehrenamtlich arbeiten. Die Unternehmenseite arbeitet dagegen hauptamtlich und verfügt über das Potential, eine Vielzahl von Lobbyisten und Gutachtern zu finanzieren. Dies erinnert an die Verschränkung von Steuerungs- und Gerechtigkeitsfrage, denn hier ist sowohl die mehr prozedurale als auch die inhaltlich-durchsetzende Seite der Partizipation berührt: Die liberale Demokratie dient eben gerade auch dazu, die höchst unterschiedliche Macht der Bürger zu neutralisieren und unparteiische, gerechte Konfliktlösungen zu ermöglichen; am klarsten geschieht dies durch allgemeine Gesetze, also inhaltliche Spielregeln, welche die Partizipation in ihrer Entstehung begleitet und in ihrem Vollzug (lediglich) ergänzt, ohne an ihre Stelle zu treten.⁶³
- Bei alledem sind auch Klagerechte als spezielle „Partizipationsrechte“ sehr wichtig, sei es von Individuen oder von Umweltverbänden. Einige weitere Probleme von Partizipation werden deshalb im Abschnitt 3.5.2 unter dieser Überschrift noch ausführlicher behandelt. Sie seien hier nur kurz aufgezählt.

61 Der Verfasser dieses Buches war demgegenüber seit 1995 für eine Rechtsanwaltskanzlei sowie für verschiedene Umweltverbände in eine größere Zahl von Planungs- und Genehmigungsverfahren involviert. Ausgewogen und realistisch auch viele Stellungnahmen in Feindt/Newig 2005 und Heinrichs/Kuhn/Newig 2011.

62 Vielfach werden deshalb und wegen Drittmittelabhängigkeit gänzlich unabhängige Forscher überhaupt rar gesät sein.

63 Natürlich kann aber wiederum der Gesetzgeber selbst durch die stärkere Lobbytätigkeit wirtschaftlich potenter Interessengruppen beeindruckt werden; dies wurde soeben im Fließtext ja gerade angesprochen. Jedoch ist die Gefahr hier insofern geringer, als die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens Einseitigkeiten des Ergebnisses eher sichtbar macht als eine einzelne Verwaltungsentscheidung. Im Übrigen steht hinter ihm auch das Verfassungsgericht; vgl. auch Ekardt 2011, § 1 D. III. 4. und § 5 B.

Eben bereits benannt wurden die Aspekte: Das schmale Budget der Umweltverbände setzt der Partizipation Grenzen; die intensive Partizipation bei einem bestimmten Vorhaben kann dazu führen, dass der Verwaltung (angesichts knapper Personalressourcen) Personal für andere wichtige Umweltaufgaben fehlt, zum Beispiel für die Überwachung bereits genehmigter Anlagen.

- Partizipation ist in ihrer Stärke auch abhängig vom materiellen Recht, auf das sie bezogen ist. Nur das, was durch das materielle Recht inhaltlich geboten oder zumindest erlaubt wird, kann mit Partizipation auch durchgesetzt werden. Dies gilt sowohl für die Rechtsetzung, wo das materielle Recht die grundrechtlichen und sonstigen Verfassungsnormen der jeweiligen Rechtsebene zu Freiheiten und Freiheitsvoraussetzungen sind, als auch für die Rechtsanwendung, wo die vielfältigen Normen des einfachen Rechts das materielle Recht sind. Partizipation ist ferner davon abhängig, dass man sie nicht durch formale Tricks ins Leere laufen lässt.
- Vor allem aber gilt: Das „Mengenproblem“, also die übermäßige Inanspruchnahme der Ressourcen dieser Erde, kann nicht allein oder primär durch Partizipation und Klagerechte gelöst werden, da es nicht von Einzelfällen, sondern nur durch eine Gesamtmengensteuerung gelöst werden kann, wie sie etwa durch Zertifikatmärkte oder Abgaben (also durch ökonomische Politikinstrumente) geleistet werden kann.⁶⁴
- Selbst dort, wo tatsächlich ein ernsthaftes Interesse an Partizipation besteht, besteht die Gefahr, dass lediglich ein nicht repräsentativer (und oft sehr kleiner) Ausschnitt der jeweiligen Gesellschaft von der Partizipationsmöglichkeit Gebrauch macht. Das kann jedoch bereits die demokratischen Intentionen der Partizipation infrage stellen.
- Dazu kommt, dass die in der Partizipation vorausgesetzte hohe Diskursivität und ständige Offenheit in die Aporien (post-)moderner Gesellschaften führt: Offenheit und Diskursivität begünstigen Freiheit und Erkenntnis, können aber zugleich psychisch latent überfordern bzw. gerade deshalb im Ergebnis auch eher zur Gleichgültigkeit gegenüber dem – zumal im digitalen Zeitalter – stetig wachsenden Informations- und Meinungsstrom führen.⁶⁵ Zudem bemerkt die Forschung bereits, dass im digitalen Zeitalter Kritikfähigkeit, gutes Denken und die Bereitschaft zum Durchdenken komplexer Probleme und langer Gedanken und Texte durch die Konditionierung des menschlichen Denkens auf

64 Zum letztgenannten Punkt ausführlich Ekardt 2011, § 6 D.-E.

65 Vgl. Winterhoff 2011, S. 20 und passim; zur Dialektik von Freiheitsbegrenzungen als Hemmnis und zugleich als Halt sowie nötiger Ausgleich zwischen den Menschen näher Ekardt 2011, §§ 4, 5.

das schnelle und „häppchenweise“ arbeitende, latent reizüberflutende Internet zunehmend schwinden.⁶⁶ Sicher wäre insoweit ein differenzierter Befund zu stellen, doch ganz von der Hand zu weisen dürfte das Problem kaum sein.

- Selbst wenn all diese Bedenken im konkreten Rechtsetzungs- oder Rechtsanwendungsverfahren gegenstandslos wären, bleibt noch eine zentrale Aporie jedweder Partizipation, die die gesamte Stuttgart-21-Debatte frappierenderweise ausblendet: Echte Partizipation verlangt eine frühzeitige Beteiligung und eine Offenheit der Optionen – geht es dagegen nur darum, für letztlich feststehende Lösungen Akzeptanz zu beschaffen, so wird genau diese Akzeptanz vermutlich verfehlt und zugleich der Sinn von Partizipation verfehlt. Das bedeutet dann aber auch (ebenso wie bei Plebisziten), dass man Partizipation nicht ohne weiteres zur Erlangung eines von vornherein gewünschten Ergebnisses „einsetzen“ kann. Besonders dieser letzte Punkt unterstreicht erneut, dass Partizipation im Kern vielleicht doch in größerem Maße als prozedural-demokratisches Anliegen und nur in geringerem Maße als inhaltliches öko-soziales Anliegen gedeutet werden sollte.

All dies macht Partizipation in keiner Weise wertlos, weder gerechtigkeits- noch steuerungstheoretisch, insbesondere wenn man der Partizipation eine eher ergänzende Rolle zumisst. Der gestellte Befund sollte gleichwohl vor Überschätzungen warnen, insbesondere hinsichtlich der Rolle von Partizipation in der Durchsetzung öko-sozialer Inhalte, wie sie im Zuge der Stuttgart-21-Debatte allerorten anzutreffen sind. Da die geschilderten Friktionen transnational oft eher noch stärker gelten dürften, ist hiermit zugleich der Bogen geschlagen zum Hauptfokus der vorliegenden Studie.

2.3 Grundprobleme einer Partizipation jenseits des Nationalstaates

Die geschilderten Chancen und Ambivalenzen von Partizipation gelten grundsätzlich auch auf internationaler Ebene, jedoch mit einigen nachstehend darzulegenden Ergänzungen. Dabei geht es erneut um die Einbringung von Faktenwissen respektive von Sachverstand, um eine bessere demokratische Rückbindung und um Interessenvertretung für soziale (oder zum Beispiel auch ökologische) Belan-

66 Vgl. dazu eingehend Carr 2010.

ge.⁶⁷ Speziell in internationalen Entscheidungsprozessen fehlt es bisher an einem Weltparlament, das die repräsentative Komponente der Demokratie verkörpern könnte. Auch auf EU-Ebene hat das Parlament bisher nicht die gleiche prägende Rolle wie traditionelle nationale Parlamente übernehmen können. Insofern könnte Partizipation bei transnationalen Rechtsetzungs- und Rechtsanwendungsvorgängen von vielleicht gar noch größerer Relevanz sein. Gleichzeitig könnten sich, wie man sogleich sehen wird, auch bestimmte Probleme eher noch vergrößern.

Auf der Hand liegt zunächst, dass einzelne Bürger auf internationaler Ebene noch größere Schwierigkeiten haben dürften als im kommunalen oder nationalen Bereich, wenn sie individuell partizipieren möchten. Ausnahmen mögen sich für die internetbasierte Partizipation ergeben, doch generell dürfte im internationalen Bereich die Rolle der Verbände als partizipative Repräsentanten der Menschen eher noch größer sein als auf kommunaler und nationaler Ebene. Parallel zum Bedeutungsverlust des Staates hat die Zahl weltweit agierender NGOs und übrigens auch transnationaler Unternehmen zugenommen. Gab es im Jahre 1890 noch 61, 1909 176, 1920 400 und 1939 700 international tätiger NGOs, so waren es 1960 1255, 1981 4265 und 1996 5472.⁶⁸ Die Zahl transnationaler Konzerne (TNKs) hat sich von etwa 3500 im Jahre 1950 auf 10.000 1978 und 37.000 1994 vermehrt.⁶⁹ Von den 100 größten Wirtschaftseinheiten der Welt waren 1998 51 Unternehmen und nur 49 Staaten.⁷⁰ Dementsprechend spielen nichtstaatliche Organisationen im Völkerrecht eine Rolle von wachsender Bedeutung.⁷¹ Nichtstaatliche Organisationen wirken bereits heute auf vielfältige Weise an internationalen Entscheidungsprozessen mit. Beispiele hierfür sind die informelle Einflussnahme auf völkerrechtlichen Konferenzen, Einflussnahme auf die nationalen Regierungen und deren Verhandlungsposition, Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen (Internationale Konvention gegen Landminen; Internationaler Strafgerichtshof; Greenpeace im Fall der Brent Spar; Widerstand gegen das Multilaterale Abkommen über Investitionen), aber auch Beteiligung an Gerichtsverfahren etwa im Rahmen der WTO. Formalisierte Beteiligungsrechte von NGOs bestehen beispielsweise bei der UNO nach Art 71 UN-Satzung (Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat). Ver-

67 Müller-Terpitz 2005; Lindblom 2005; Hummer 2000; allgemein zum „neuen“ Völkerrecht Hobe 1999; Thürer 2002; Simma/Paulus 1998; Paulus 2001.

68 Hummer 2000, S. 45 (50) unter Verweis auf das UIA Yearbook 1996/97, Appendix 4, 1685.

69 Hummer 2000, S. 45 (51); Dunning/Sauvant 1996, S. XI.

70 Hummer 2000., S. 51.

71 So auch Terpitz 2005, S. 466; Lindblom 2005, S. 15; Gremmelspacher 2005, S. 6. Hierzu und zum Folgenden insgesamt auch Hobe 1999; Hummer 2000; Nettesheim 2002; Paulus 2001; Simma/Paulus 1998; Thürer 2000.

mehrt gibt es ferner hybride Internationale Organisationen mit direkter Beteiligung von Verbänden und Unternehmen an der Organisation selbst (IUCN im Naturschutzbereich als Beispiel)⁷² und teilweise sogar eine Normsetzung durch NGOs (etwa bei der Holzzertifizierung durch den Forest Stewardship Council/FSC).⁷³

Auf dieser Ebene zeigt sich eine Unübersichtlichkeit der tatsächlichen Beteiligungen von NGOs, diese sind jeweils abhängig von den Organisationsformen und der Konstellation der Akteure.⁷⁴ Dabei gibt es im völkerrechtlichen Raum weit mehr als 300 Verhandlungssysteme, welche mehr oder weniger von bestimmten NGOs und Einzelstaaten geprägt sind bzw. oftmals mit den Vereinten Nationen verknüpft sind.⁷⁵ Generell wird die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure gerade im internationalen Rahmen regelmäßig betont.⁷⁶ Als prägend für die weitere Entwicklung wird dabei immer die UNO-Weltkonferenz von Rio de Janeiro 1992 angeführt⁷⁷, zu der aktuell 2012 die Nachfolgekonferenz am selben Ort stattfindet, ebenso wie die Kopenhagen-Konferenz zum Klimaschutz 2009, wo jeweils ein quantitativ extensives Beteiligungs-Ausmaß stattfand. Jedoch bestehen auch einige offene Fragen, die häufig an die bereits im letzten Kapitel geschilderten generellen offenen Fragen von Partizipation anknüpfen.

- Man kann einerseits sagen, dass die Partizipation einzelner Privater und NGOs im globalen Kontext noch größere Probleme demokratischer Legitimität aufwirft als im nationalen Rahmen. Man kann andererseits aber auch sagen, dass – wie schon festgestellt – eine partizipativ-demokratische Rückbindung international mangels globaler Parlamente besonders wichtig ist bzw. wäre. Zwar mag insbesondere die Welthandelsliberalisierung durch die WTO generell der Verbreitung von Demokratie in den Nationalstaaten durchaus dienlich sein. Die zu geringe demokratische Mitwirkung an den Entscheidungen (nicht

72 Es gibt ferner eine Zunahme von Public Private Partnerships von öffentlichen Institutionen und Unternehmen (auch) auf internationaler Ebene, zum Beispiel im Bereich der WHO die Globale Allianz für Impfstoffe und Immunisierung – die Bill and Melinda Gates Foundation finanziert diese zu 75 % und hat dort einen ständigen Sitz im Aufsichtsrat. Der Jahresetat der Gates-Stiftung ist mit 2,4 Milliarden Euro doppelt so hoch wie jener der WHO; vgl. Süddeutsche Zeitung vom 30.06.2006, S.11.

73 Vgl. zu den genannten Punkten Gremmlspacher 2005; Hummer 2000; Terpitz 2005.

74 Dazu zum Beispiel Volger 2000.

75 Roth 2001, S. 43 ff.

76 Schwitter Marsiaj 2004, S. 270 (272); Stoecker 2000, S. 99 (121). Diverse internationale NGO sind strategisch auf die UNO ausgelegt, näher zu Handeln von NGO bei der UNO siehe zum Beispiel Calnan, 2008 S. 35 ff.

77 Lindholm 2005, S. 450 f.; weitere Beispiele bilden 1995 die World Conference on Women, 2000 der World Summit für Social Development und 2002 der World Summit on Sustainable Development mit seinen Vorgänger- und Nachfolgekonferenzen in Rio 1992 und 2012; dazu Wapner, in: Weiss/Daws 2007, S. 254 (259).

auf Nationalstaatsebene, sondern) auf internationaler Ebene bleibt dennoch als Problem bestehen. Mit dem internationalen Demokratiedefizit wird zugleich auch dabei der Umstand bezeichnet, dass demokratisch legitimierte Entscheidungen der nationalen Gesetzgeber durch nicht hinreichend legitimierte Entscheidungen auf internationaler Ebene eingeschränkt und ausgehöhlt werden.⁷⁸ Das Legitimationsbedürfnis kann auf die bloße Existenz der WTO, auf ihre Rechtsetzung und auf das Streitbeilegungsverfahren bezogen werden. Traditionell wird hier eine Legitimationskette vom Bürger über die Wahlen des Parlaments bis hin zur Regierung konstruiert. Umgekehrt muss der Beitritt zu einem völkerrechtlichen Vertrag vom Parlament abgesehen werden. In Deutschland beispielsweise statet das Grundgesetz über Art. 25 und 59 Abs. 2 GG völkerrechtliche Normen mit einem Rechtsanwendungsbefehl aus, um über die Vertragsgesetze demokratische Legitimation zu vermitteln.⁷⁹ Doch die Vertragsparteien müssen sich auf internationalem Parkett einer Kompromissbildung unterwerfen, die ihre Entscheidungsfreiheit erheblich einschränkt.⁸⁰ In den nationalen Parlamenten stellt sich dann die Frage, ob die Ratifizierung eines von der Regierung zuvor unterzeichneten Vertrags überhaupt eine autonome Entscheidung des Parlaments sein kann.⁸¹ Rechtlich gesehen, kann der Gesetzgeber seine Zustimmung zum Beitritt auch verweigern, faktisch jedoch bleiben ihm, zumindest wenn es um multilaterale Verträge geht, kaum Alternativen. Eine Möglichkeit, den Vertragstext nachträglich zu ändern, besteht meist nicht; sie ist dem deutschen Bundestag sogar nach §§ 81 Abs.4 S.2, 82 Abs.2 GOBT untersagt. Die durch den Vertrag zu etablierende internationale Organisation käme bei verweigerter Zustimmung außerdem u.U. trotzdem zustande und würde, wie im Fall der WTO einen solchen Umfang annehmen und eine solche Eigendynamik entwickeln, dass spätestens dann eine Weigerung zum Beitritt spürbare Nachteile hätte. Darüber hinaus kann eine einmal erteilte Zustimmung bei Veränderungen der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse auch nicht zurückgenommen werden. Zwar bleibt die theoretische Möglichkeit, einen völkerrechtlichen Vertrag aufzukündigen bestehen, die Austrittskosten sind jedoch oftmals immens. Diese Irreversibilität widerspricht einem eigentlichen Kern der Demokratie und zwar dem Prinzip, dass die Mehrheit auch zur Minderheit werden kann und umgekehrt. Teilweise

78 Krajewski 2001, S. 230; dazu auch Ekardt u.a. 2009.

79 Krieger 2008, S. 315 (327).

80 Emmerich-Fritsche 2008, S. 763.

81 Krajewski 2001, S. 225.

wird überdies argumentiert, dass eine Organisation, die von demokratischen Staaten gegründet wurde, logischerweise auch demokratisch sein müsse.⁸² An beispielsweise der WTO sind aber auch undemokratische und halbdemokratische Staaten beteiligt.

- Das den Schwierigkeiten hinsichtlich der öko-sozialen Motivationslage vieler Akteure Gesagte dürfte nicht nur für nationale und europäische Sachverhalte gelten, sondern auch für den international-zwischenstaatlichen Bereich. Die Stärke von NGOs wird global noch mehr als national zuweilen grotesk überzeichnet. Dabei täuscht die hohe Zahl an NGOs möglicherweise über die Möglichkeiten der Mitwirkung und der Einflussnahme hinweg. Sie sorgen für größere Transparenz und Öffentlichkeit der Verhandlung und erleichtern den Zugang zu Informationen. Den Verlauf und die Ergebnisse beispielsweise der Rio-Konferenzen oder der Klimakonferenzen müssen deshalb jedoch nicht zwangsläufig auch inhaltlich von den NGOs beeinflusst sein (was ihnen dann zwar demokratisches, aber eben kaum ein öko-soziales Gewicht gäbe).⁸³ Es ist insoweit ein zentrales Missverständnis, wenn man aus Einzelfällen, die mit der Bequemlichkeit, Gewohnheit usw. des einzelnen Menschen gut verträglich sind – wie der internationalen Brent-Spar-Boykottkampagne von Greenpeace 1995 – den Rückschluss zöge, die NGOs seien extrem mächtige internationale Player. Wäre dies so, dann wäre der Zustand zum Beispiel der internationalen Klimaverhandlungen sicherlich ein anderer, als er in der Einleitung dieser Studie geschildert wurde.
- Die Gefahr, dass Partizipation mangels Interesse von vielen Menschen nur unzureichend wahrgenommen wird (abgesehen von den ebenfalls bereits benannten Faktoren wie relative Schwäche der NGOs), dürfte wiederum international noch größer sein als national. So ist das Interesse der europäischen Umweltverbände (nicht zu reden von den dahinter stehenden Menschen) eher auf die nationale Ebene beschränkt, obwohl die Verbände im europäischen Umweltbüro oder über die Green 8 organisiert sind⁸⁴, gegründet⁸⁵, um so effektivere Einflussnahme auf die europäische Organe und Institutionen zunehmen.
- Die geringere Formalisierung der Partizipation und insgesamt der geringere Grad der Rechtsförmlichkeit von Entscheidungen – sowie die geringere öffentliche Wahrnehmung – im internationalen Bereich bringt noch weitere

82 Bacchus 2004, S. 667 (669).

83 Gremmlspacher 2005, S. 152; Schulze 1994, S. 119 f.; Stahl 1994, S. 251; zum Ganzen auch Walk 2005, S. 197 f.; Calnan 2008, S. 229 ff.

84 Roose 2001; Walk 2008, S. 196.

85 Näher zu regionalen Zusammenschlüssen in Afrika oder Amerika Lindholm 2005, S. 271 ff.;

Probleme mit sich. Wirft man zum Beispiel einen Blick auf die EU als supranationale Organisation (die vorliegend allerdings nicht im Zentrum steht), so lautet ein Befund dazu, dass die Kommission bzw. die EU-Verwaltung bei der Auswahl der NGO-Beiträge eine Auslese betreibt.⁸⁶ Das ist zwar auch national anzutreffen, dürfte dort jedoch eher bemerkt und skandalisiert werden, zum Beispiel über die Medien.

- Zusätzlich hängen die internationale Partizipation von NGO und die Beteiligungsrechte von NGO von jeweiligen nationalen Rahmen mit seinen zivilgesellschaftlichen und kulturellen Bedingungen ab. Ein zentraler Kritikpunkt bei internationalen Beobachtern überhaupt an der Beteiligung der NGOs lautet daran anknüpfend, dass sie weitgehend die globalen zivilgesellschaftlichen Akteure eines Projekts des „Nordens“ seien und so weitgehend ein Projekt politischer und ökonomischer Macht der westlichen Industriestaaten.⁸⁷
- Zu bemerken ist abschließend noch, dass international – mehr zumindest als in funktionierenden nationalstaatlichen Demokratien – auch NGOs zugange sind, die gängige Kriterien an NGOs wie allgemeiner Zugang, Transparenz, Responsivität, Inklusion, finanzielle Unabhängigkeit nicht unbedingt erfüllen.⁸⁸ Die vielen NGOs aus China, die typischerweise (mindestens halb-)staatlichen Charakter tragen, sind hierfür ein Beispiel, aber auch industrienähe Vereinigungen, die sich scheinbar für ein nicht-wirtschaftliches Interesse einsetzen, sind hier anzusprechen.

Wie schon im letzten Kapitel bei den Grundproblemen der Partizipation kann auch für den internationalen Bereich gesagt werden, dass die vielfältigen denkbaren Begrenzungen und Probleme der Partizipation keinesfalls ihre demokratische und öko-soziale Bedeutung nehmen. Die Probleme mahnen jedoch dazu, unter Partizipation keinesfalls eine Art Wunderwaffe zu verstehen.

86 Hey/Brendle 1994, S. 23 ff.

87 Carothers 1999, S. 27.

88 Vgl. auch Dörrenbacher/Plehwe 2000; Zürn 1998.

3 Rechtliche Regelungen und Anknüpfungspunkte der Partizipation jenseits des Staates

Nach den im Abschnitt 2 erfolgten grundsätzlichen Analysen zur Partizipation, gerade auch im internationalen Bereich, sollen im vorliegenden Abschnitt einzelne internationale Partizipationsformen etwas ausführlicher betrachtet werden. Die bisherigen Erkenntnisse werden dadurch nicht ersetzt, sondern bereichsspezifisch ergänzt, weswegen auch nicht für die diversen Partizipationsbereiche die diversen oben gewonnenen allgemeinen Erkenntnisse wiederholt werden.

Worum es vorliegend nach einzelnen allgemeinen Bemerkungen nachstehend nicht mehr ausführlich geht, auch wenn dies eine verwandte Fragestellung wäre, ist das Problemfeld der plebiszitären Demokratie. Auch dort geht es um mehr direkte Bürgermacht – jedoch im Sinne eines Bürgerentscheids. Bei Partizipation geht es demgegenüber um Diskurse, um Beratungen auf Gesetzgebungs- und Verwaltungsebene (oder im weiteren Sinne auch auf Betriebs-, Vereins-, Kirchenebene usw.), wobei diese formell oder auch informell ansetzen kann. Das Besondere an Partizipation ist insoweit gerade, dass sie im Sinne einer Ergänzung, Unterstützung und Kontrolle vorhandener Entscheidungskompetenzen funktioniert. Eine Partizipation an der Rechtsanwendung wird dabei in weitgehender Ermangelung internationaler rechtsanwendender Behörden nur eine untergeordnete Rolle im Folgenden spielen.

3.1 Partizipation mittels Kaufentscheidungen der Konsumenten

Als erste Partizipationsform – und zwar der einzelnen Bürger – ist die informelle Partizipation durch Kaufentscheidung der Konsumenten anzusprechen. Da in einem freien Weltmarkt die käuflichen Produkte sehr oft aus einem internationalen Zusammenhang stammen, ist jene Partizipationsform gerade auch über Grenzen hinweg von potenziell großer Bedeutung.

Wie andernorts mehrfach dargestellt⁸⁹ und einleitend kurz rekapituliert, ist die bisherige Nachhaltigkeitspolitik oft ein Fiasko, wenn man die realen Ressourcenverbräuche, Treibhausgasemissionen usw. ohne geschönte Datenberechnung ansieht. Das Konzept „Konsumentendemokratie“ statt Politik, nach dem

89 Ausführlich insbesondere m.w.N. Ekardt 2012, § 1 und § 6.

die Bürger(innen) von sich aus nachhaltigkeitskonformer leben und konsumieren sollen, möchte dem entgegenreten. Es betrifft nationale wie auch internationale Produktzusammenhänge und ist per definitionem ein außerrechtliches und also auch außervölkerrechtliches, aber eben durchaus internationales Konzept. Persönliches Engagement in diesem Sinne ist sicherlich eine wesentliche Art der „Partizipation“ an gesellschaftlichen Entwicklungen. Dies gilt erst recht, wenn man Konsum als Chiffre für die Summe persönlicher Handlungsmöglichkeiten im öko-sozialen Bereich sieht. Zweifellos kann man zum Beispiel den Klimaschutz beim Heizverhalten, bei der Mobilität, bei der Urlaubswahl und bei der (fleischarmen) Ernährung wesentlich voranbringen. Und auch eine andere Politik (z.B. Klimapolitik) steht in einer Ping-Pong-artigen Wechselwirkung zum individuellen Verhalten und mentalen Wandel beim einzelnen Konsumenten und Wähler: Wie weit die Politik gehen kann, hängt auch von individuellen Lernbereitschaften ab, und umgekehrt beeinflusst Politik auch das, was die Konsumenten im Alltag wünschen und praktizieren.

Jedoch wird die Möglichkeit einer Partizipation durch Konsumentenhandeln bisweilen überschätzt, wie andernorts mehrfach ausführlicher dargestellt, auch in einer Studie für die Hans-Böckler-Stiftung⁹⁰, und daher hier nur noch einmal knapp zusammengefasst wird. So ist freiwilliges öko-soziales Handeln der Konsumenten seit eh und je möglich. Und dennoch ist die vorfindliche Emissions- und Ressourcenbilanz, wie einleitend geschildert, weitgehend unverändert, trotz sehr vieler kleiner, sehr zu begrüßender individueller (sowie verbandlicher und unternehmerischer) Initiativen. Die Forderung nach Umdenken, anderem Konsum und mehr Engagement ist zwar richtig und wichtig – sie braucht jedoch zwingend eine starke Flankierung durch politisch-rechtliche Maßnahmen zugunsten öko-sozialer Ziele. Sonst droht jene Forderung eine bloße Selbstbestätigung einzelner öko-sozial Motivierter anhand einiger symbolträchtiger Handlungen zu bleiben. Um in aller Kürze die wesentlichen Aspekte hierfür zu wiederholen: Oft behindert nämlich Allzumenschliches die individuelle Rolle als „klima-korrekt Konsument“. Etwa Konformität: Lasse ich den klimabezogenen zweifelhaften Februar-Kurzurlaub auf Gran Canaria sein, obwohl er preisgünstig ist, werde ich womöglich als Sonderling erlebt und entsprechend behandelt. Zudem kann sich ein einzelner Mensch emotional zum Beispiel raumzeitlich fernliegende, unsichtbare Klimaschäden in Indien oder in 80 Jahren kaum vorstellen – also nimmt der Einzelne das Klimathema emotional in aller Regel doch nur bedingt an. Der Drang nach Bequemlichkeit, Gewohnheit und Verdrängung unliebsamer Folgen

90 Siehe zum Folgenden Ekardt u.a. 2009; teilweise ausführlicher Ekardt 2012.

des eigenen Tuns tritt hinzu. Außerdem: Warum verzichten, wenn ich allein doch ohnehin nicht das Klima retten kann? Dass die Kunden durch solche Handlungsantriebe geprägt sind, wird regelmäßig auch in den Unternehmen bekannt sein. Das heißt dann aber auch, dass sich Unternehmen, die nur noch klima-korrekte Produkten herstellen, eventuell am Markt in eine schwierige Lage begeben. Das genaue Verhalten eines Unternehmens in der Herstellung seiner Produkte lässt sich zudem für Konsumenten tendenziell nicht oder nur sehr schwer ermitteln. Von vornherein konsumentendemokratisch unterrepräsentiert sind zudem die vielen Armen weltweit, ebenso wie künftige Generationen: Deren Elend erscheint am Markt „kostenlos“, da sie heute keinen Konsumentendruck ausüben können. Über all dies hinaus bleibt die Logik der Konsumentenmacht und der freiwillig immer öko-sozialer werdenden Unternehmen potenziell dem Gedanken des Wachstums und Immer-mehr-Verkaufens heutiger Gesellschaften verpflichtet, das seinerseits jedoch eine Hinterfragung verdienen könnte.

Vor all diesen Hintergründen ist Konsumenten-Partizipation zwar ein relevanter Baustein zur Verwirklichung öko-sozialer Inhalte. Und man kann angesichts der Schwierigkeiten, politisch als einzelner Bürger auf den internationalen Bereich einzuwirken, tatsächlich auch eine prozedural-demokratische Komponente im bewussten Konsum erblicken. Die Grenzen der individuellen Motivationslage, wie sie allgemein schon im Abschnitt 2.2 angesprochen wurden, werden jedoch auch beim Konsumverhalten als limitierender Faktor relevant.

3.2 Informelle Partizipation: Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen, Nutzung informeller Kanäle, Unternehmenskooperationen, private Normsetzungen

Es gibt weiterhin Formen der Partizipation außerhalb formaler Verfahren, die sich anders als das Konsumentenverhalten explizit an die Politik richten. Diese Formen müssen in der vorliegenden Studie erwähnt werden, sie sind freilich zu vielgestaltig, um sie erschöpfend zu analysieren. Die folgenden Formen informeller, an die Politik adressierter Partizipation lassen sich benennen:

- Individuen (z.B. Wissenschaftler und Journalisten) und nichtstaatliche Organisationen können zunächst einmal in vielfältige Formen des informellen Dialogs mit Vertretern öffentlicher Gewalt treten, etwa Behördenvertreter, Parlamentarier, Vertreter internationaler Organisationen u.a.m. Diese beabsichtigt oder unbeabsichtigt stattfindenden Dialoge werden bei der Diskussion des

Phänomens Partizipation meist ausgeblendet, können aber potenziell weitreichende Wirkungen haben. Ein intensives Gespräch unter vier Augen kann erfahrungsgemäß den Angesprochenen weit nachhaltiger prägen als offiziell an ihn herangetragene Stellungnahmen.

- Verbände können außerdem zu den Mitteln Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen greifen und damit am politischen Diskurs und an politischen Entscheidungen partizipieren. Wie generell bei der Partizipation geht es auch hier um inhaltliche Forderungen, um eine prozedural-demokratische Komponente, um Faktenvermittlung, Erzeugung von Diskurs usw. (siehe Abschnitt 2.1.).
- Eine besonders umstrittene Partizipationsform für Verbände (nicht nur, aber auch international) sind sogenannte Runde Tische. Diese finden regelmäßig gemeinsam mit Behörden- und Unternehmensvertretern statt. Es gibt daneben auch Kooperationsformen allein mit Unternehmen, die ähnlich wie das Ausüben von Konsumentenmacht jenseits des politischen Bereichs wirken, dabei aber durchaus politische Wirkungen entfalten können. Innerhalb der Umweltverbände wird vor allem wegen der Gefahr einer beeinträchtigten Unabhängigkeit erbittert über die Statthaftigkeit solcher Kooperationen gestritten.
- Teilweise gibt es sogar echte Entscheidungsrechte nichtstaatlicher Organisationen im internationalen Bereich für politische Fragen, etwa im Rahmen hybrider internationaler Organisationen, also Organisationen mit öffentlichen und privaten Beteiligten wie der internationalen Naturschutzorganisation IUCN. Daneben gibt es zuweilen eine Normierungstätigkeit sogar ohne jegliche Mitwirkung öffentlicher Institutionen allein seitens privater Akteure, die dann zwar kein verbindliches Recht erzeugt, aber von den Staaten als den Herren der völkerrechtlichen Verträge ausdrücklich als Bezugsquelle genutzt und damit rechtlich verbindlich gemacht wird. Ein klassisches Beispiel hierfür sind die DIN- und ISO-Normen. Ein Beispiel aus dem Umweltbereich wäre das Holz-Nachhaltigkeitssiegel des Forest Stewardship Council (FSC).

Die grundlegenden Anliegen, aber auch möglichen Friktionen von Partizipation sind auch in der informellen Partizipation gut erkennbar. So mag man die Informalität demokratisch als bedenklich erleben; gleichzeitig wurde in Abschnitt 2.1 aber gezeigt, dass die repräsentative Demokratie eben Ergänzungen braucht. So gehört denn informelle Partizipation ersichtlich ebenfalls zur Demokratie und hat auch öko-sozial gegebenenfalls erhebliche Potenziale. Auch informelle Gespräche können als Hinterzimmer-Konversation kritisch gesehen werden, doch können sie zugleich wichtige Funktionen erfüllen. Runde Tische demgegenüber

dürften primär dann konkrete Ergebnisse zeitigen, wenn es einen Konsens über das jeweils zu verfolgende öko-soziale Ziel sowie über die Zulässigkeit der jeweils verhandelten Unternehmenstätigkeit gibt. Deshalb eignet sich zum Beispiel die Gewässerverschmutzung durch ein einzelnes lokales, in seiner Existenz nicht infrage gestelltes Unternehmen gut für einen Runden Tisch, die Frage der Errichtung eines Kohlekraftwerkes mit entsprechender Klimarelevanz dagegen kaum.

3.3 Partizipation im Rahmen internationaler Vertragswerke

3.3.1 Überblick über verschiedene völker- und europarechtliche Ansatzpunkte

Im vorliegenden Abschnitt werden die jeweiligen Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen einiger internationaler Vertragsregime dargelegt. Dabei soll kurz skizziert werden, welche verrechtlichten Instrumentarien vorhanden sind, um eine Beteiligung von NGOs zu gewährleisten. Abschließend wird dabei auch der europäisch-supranationale (im Gegensatz zum internationalen) Kontext kurz vergleichend angesprochen. Es ließen sich hier auch andere kontinentale und regionale Vereinigungen betrachten; jedoch gerade der europäische Raum mit der EU und anderen internationalen Organisationen weist eine besondere Konstruktion auf, welche nur sehr partiell mit anderen Regionen auf der Welt vergleichbar wäre. Die drei wichtigsten Vertragsregime zur Verwirklichung öko-sozialer Belange – die WTO, die ILO und der globale Klimaschutzrahmen UNFCCC – werden anschließend in separaten Kapiteln behandelt. Durchgängig geht es bei alledem um Partizipationsmöglichkeiten von Verbänden und nicht von Individuen, wie dies nach den allgemeinen Überlegungen des Abschnitts 2.3 auch nicht verwundert.

Der erste Blick fällt auf den Europarat. Seit seiner Gründung 1949 hat der Europarat als regionale völkerrechtliche Organisation im geographischen Europa Beziehungen zu NGOs unterhalten. Das Ministerkomitee eröffnete 1951 durch die statutarische Resolution (51) 30 die Möglichkeit, NGOs bezüglich ihrer Expertise zu bestimmten Fragen zu konsultieren. Wegen der starken Beteiligung von NGOs wurde durch eine Richtlinie von 1954 ein Konsultativstatus für die Nichtregierungsorganisation festgelegt, welcher aber nur im Bereich seiner Zuständigkeit (also der des Europarates) relevant ist.⁹¹ Aktuelle Grundlage für die Konsultativrechte der NGO ist die von Ministerkomitee erlassende Resolution 93 (38). Dies

91 Laub 2007, S. 124.

gilt für die mehr als 380 akkreditierten NGOs.⁹² Unter Punkt 1 wird festgelegt, dass der Europarat den im europäischen Raum besonders aktiven Organisationen, deren Ziel die Förderung der europäischen Integration ist, ein Konsultativrecht verleiht und zu ihnen Arbeitsbeziehungen aufnimmt.⁹³ Interessierte NGO können dazu einen Antrag beim Generalsekretär stellen, wobei nach Punkt 7 der Resolution Satzung, Zielsetzung und Struktur der NGO offen zu legen sind. Der Zuspruch erfolgt dann durch den Generalsekretär, der wiederum gegenüber dem Ministerkomitee und der Generalversammlung für seine Entscheidung verantwortlich ist. Zudem kann der Generalsekretär eine Streichung von der Konsultativliste vornehmen, wenn die Organisation den Grundsätzen und dem Sinn der Resolution (93) 38 Punkt 10 widerspricht.⁹⁴ Zudem gibt es seit den siebziger Jahren ein NGO-Verbindungskomitee, das von einigen NGOs gegründet wurde und das ebenfalls einen Konsultativstatus besitzt.

Der nächste Blick bei regionalen industriestaatlichen Völkerrechtsorganisationen fällt auf die OSZE. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ist eine dauerhaft institutionalisierte Staatenkonferenz, welche sich aus der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (kurz KSZE) entwickelt hat. Die Umbenennung war dabei ein Signal für institutionelle Verfestigung zu einer Organisation. Mitglieder der OSZE sind europäische und nordamerikanische Staaten.⁹⁵ Mit dem Bekenntnis der OSZE-Mitgliedstaaten zu einer gemeinsamen, insbesondere europäischen Wertordnung im Hinblick auf Menschenrechte und staatlicher Binnenstrukturen durch das Dokument der Pariser Gipfelkonferenz vom 21.11.1990, ist zur Verwirklichung dieser Zielsetzung auch die Beteiligung der NGOs einbezogen worden.⁹⁶ Danach soll die Arbeit von nicht-staatlichen und religiösen Organisationen bei der Verwirklichung der Ziele der KSZE anerkannt werden. Sie sollen künftig in geeigneter Weise und Art in die Tätigkeit der OSZE integriert werden. Danach lässt sich eine umfassende Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den NGOs ausmachen.⁹⁷ Neben der Teilnahmemöglichkeit gibt es in der OSZE aber auch konkrete Projektarbeit mit NGOs. Dabei steht die OSZE im Unterschied zu anderen internationalen Organisationen, bei denen eher passive

92 Hummer 2000, S. 142.

93 Laub 2007, S. 124.

94 Näher dazu Laub 2007, S. 124f.

95 Näher zu OSZE siehe Herdegen 2010, S. 322.

96 Laub 2007, S. 136.

97 Laub 2007, S. 137; siehe auch Beschluss Nr. 476 – Modalitäten für OSZE-Treffen zu Fragen der menschlichen Dimension vom 23.5.2002, Punkte 5,8,9.

Beteiligungsrechte vorhanden sind und weniger intensiv auf die Entwicklung der zivilgesellschaftlichen Aktionsbereitschaft zurückgegriffen wird.⁹⁸

Zeitlich parallel hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg auch ein Partizipationsstatus für Verbände auf der Ebene der Vereinten Nationen entwickelt. Art. 71 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) setzte die erste Grundlage für die Beteiligung von NGOs in einen völkerrechtlichen Vertrag.⁹⁹ Dabei besteht formell nur eine Konsultativstatus für die NGOs beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen.¹⁰⁰ Bei anderen UN-Organen ist ein solcher Status offiziell nicht vorgesehen.¹⁰¹ Jedoch gibt es eine Reihe von NGOs, die bei der Arbeit der Generalversammlung oder anderen Hauptausschüssen informell durch einen „Beobachterstatus“ mitwirken.¹⁰² Schon 1946 setzte sich der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen damit auseinander, wie eine Ausgestaltung der Beziehung zu NGOs vonstatten gehen könnte.¹⁰³ In seiner dritten Sitzung wurden dann die vorläufigen Grundsätze zur Institutionalisierung eines Konsultativstatus angenommen.¹⁰⁴ Auf dieser Grundlage wurden bereits Konsultationsbeziehung zu 41 NGOs unterhalten.¹⁰⁵ Die Grundsätze der Zusammenarbeit waren mit der Resolution 288 B (X) des Wirtschaft- und Sozialausschuss beschlossen worden und bildeten fortan die formelle Basis für die Zusammenarbeit. Ziel war dabei nicht nur die Einbeziehung von Expertise bei den Verhandlungen, sondern gerade die Berücksichtigung der Interessen bei der Entscheidungsfindung.¹⁰⁶ Neben dieser Zielsetzung wurden in der Resolution auch die Voraussetzungen für die Vergabe des Konsultativstatus geregelt. Wichtig war unterdessen, dass nach den Punkten 8 und 9 der Resolution 288 B (X) die Nichtregierungsorganisationen eine internationale Struktur aufweisen konnten. Dies gelte aber nicht, wenn sie nur zwischenstaatliche Übereinkünfte gebildet hatten. Nationale Strukturen konnten sich dann durch einen Dachverband vertreten lassen, und können nur in Ausnahmefällen mit der Zustimmung des Heimatlandes beteiligt werden.¹⁰⁷

Neben dieser eher formalen Bedingung gab die Generalversammlung dem Wirtschafts- und Sozialrat noch weitere Kriterien an die Hand. Der Wirkungsbe-

98 Laub 2007, S. 138.

99 Laub 2007, S. 102; Lindholm 2005, S. 374.

100 Wapner, in: Weiss/Daws 2007, S. 254 (257).

101 Näher Laub 2007, S. 102.

102 Laub 2007, S. 102.

103 Lindholm 2005, S. 375.

104 Yearbook of the United Nations (YUN) 1946-47, S. 553.

105 Keppler-Schlesinger 1999, S. 255; Wapner, in: Weiss/Daws 2007, S. 254 (258).

106 Näher dazu WSR Resolution 288 B (X), S. 14.

107 Mit weiteren Ausführung dazu Laub 2007, S. 104f.

reich der NGO muss in den Kompetenzbereich des Wirtschafts- und Sozialrats fallen und in Konformität zur UN-Charta stehen.¹⁰⁸ Im Rahmen der Zuspitzung des Ost-West-Konflikts wurden die Verleihungskriterien nochmals verschärft. Ursache war, dass insbesondere die Vereinigten Staaten die Verleihung des Konsultativstatus an kommunistischen Regimes nahestehende Organisationen verhindern wollten, da diese unter zu starken staatlichen Einfluss gestanden haben sollen.¹⁰⁹ Die UdSSR versuchte daneben nachzuweisen, dass einige NGOs finanzielle Unterstützung durch westliche Geheimdienste erhielten.¹¹⁰ Die rechtliche Grundlage der Änderungen bildeten die Resolutionen 1296, 1297 (XLIV)¹¹¹; jene Resolutionen enthielten detaillierte Regelung über die Verleihung des Konsultativstatus vor dem Wirtschafts- und Sozialrat¹¹², was auch die UN-NGO-Beziehung prägte.¹¹³ Die Prägung hing nunmehr daran, dass auf die Finanzierung der Organisation sowie die Zusammensetzung der Mitglieder und der Funktionäre geachtet wurde. Auch fand eine Differenzierung des jeweiligen Konsultativstatus statt, so dass zum Beispiel NGOs, welche sich für die Durchsetzung der Menschenrechte einsetzen, einen erweiterten Status erhielten.¹¹⁴ Die zweite genannte Resolution machte Ergänzungen dahin, dass NGOs mit rassistischer oder religiös-diskriminierender Zielsetzung von der Verleihung eines Konsultativstatus grundsätzlich ausgenommen werden sollten.¹¹⁵ Dies erlaubte den Wirtschafts- und Sozialrat eine weitergehende politische Wertung bei der Statusverleihung.¹¹⁶

Im Zuge des Endes des Kalten Krieges musste die Konsultativbeziehung nach rund 25 Jahren überdacht werden. Ursächlich dafür sind erstens die gesellschaftlichen Weiterentwicklungen der NGOs selber, welche stark erweiterte Aufgabefelder und Wirkungsmöglichkeiten entfalteten und welche danach streben, ihre Betätigung auch auf die Hauptorgane auszudehnen. Die zweite Ursache einer Überarbeitung lässt sich darin ausmachen, dass im Zuge der Öffnung der alten Machtblöcke eine stärkere Kristallisierung des Nord-Süd-Konflikts zu Tage trat. Im Februar 1993 beauftragte der Wirtschafts- und Sozialrat daher mit den Resolutionen 1993/80 und 1993/214 eine Arbeitsgruppe mit der Überprüfung der rechtlichen Grundlagen der Konsultativbeziehungen. Ein Hindernis bei den Reformversuchen war

108 YUN 1946-47, S. 551.

109 Laub 2007, S. 106.

110 Laub 2007, S. 106.

111 Näher YUN 1968, S. 647 ff.

112 Lindholm 2005, S. 375.

113 Keppler-Schlesinger 1999, S. 255.

114 Näher zu den unterschiedlichen Status einzelner NGO: Laub 2007, S. 107.

115 WSR Resolution 1297 (XLIV), § 2.

116 Laub 2007, S. 107.

der Widerstand der islamischen und postkommunistischen Staaten, welche eine Erweiterung der NGO-Einflussnahme auf internationaler Ebene ablehnten.¹¹⁷ Die Änderung mit der Resolution 1996/31 bildet zudem die Grundlage des heutigen Beteiligungssystems von NGOs.¹¹⁸ Wichtige Punkte der Änderung waren die Überarbeitung der Kategorisierung der NGOs. Die drei vorher festgelegten Gruppen wurden überarbeitet, und die Aufteilung erfolgte in allgemeinen, speziellen und Rosterstatus.¹¹⁹ Weiterhin knüpfte die Vergabe einer bestimmten Kategorie an unterschiedliche Teilhaberechte an. Zum Beispiel erhalten alle NGOs die Tagesordnung einer Wirtschafts- und Sozialratssitzung, jedoch nur die NGOs der Kategorie I (Allgemeiner Status) können NGO-Unterausschüsse vorschlagen und den Generalsekretär auffordern, Punkte auf die Tagesordnung zu setzen. Die NGOs der ersten beiden Kategorien können zudem auch autorisierte Vertreter benennen, welche als Beobachter an öffentlichen Sitzungen des Wirtschafts- und Sozialrat teilnehmen, einschließlich Sitzungen von dessen Unterausschüssen.¹²⁰ Eine weitere Änderung war die Erweiterung der Konsultativrechte für nationale NGOs, denn diese sind den internationalen NGOs gleichgestellt, soweit sie einem internationalen Dachverband angehören. Sie können sich aber nur auf den speziellen Konsultativstatus oder den Rosterstatus bewerben.¹²¹ Zudem wurde die exponierte Stellung der Menschenrechtsorganisation vor den Vereinten Nationen ausgebaut, denn nun konnten auch Menschenrechtsorganisationen sich auf diesen Status bewerben, wenn sie nur bestimmte Personengruppen vertreten.¹²² Jedoch sind sie weiterhin von einem allgemeinen Konsultativstatus ausgenommen.¹²³ Bei der Vergabe sind nunmehr auch quantitative geographische Prüfungen vorzunehmen, um ein Übergewicht bestimmter Regionen zu verhindern.¹²⁴ Auch die Aberkennungsregelungen wurden im Zuge der Reform erweitert; darunter fallen jetzt Kriterien wie unerlaubter Waffen- und Drogenhandel sowie Geldwäsche.¹²⁵

Neben dem Wirtschafts- und Sozialrat sind in den neunziger Jahren neue Möglichkeiten der Partizipation entstanden im Rahmen der Weltkonferenzen, welche die Vereinten Nationen durchführen.¹²⁶ Dabei lässt sich eine UN-Konferenz in vier

117 Hummer 2000, S. 104 f.

118 Wapner, in: Weiss/Daws 2007, S. 254 (256).

119 Vgl. Ripinsky/van den Bossche 2007, S. 24 ff.

120 Laub 2007, S. 109 f.; Lindholm 2005, S. 378 f.; weitergehend WRS Resolution 1996/31, § 22 ff.

121 Dazu WRS Resolution 1996/31, §§ 23, 24.

122 WRS Resolution 1996/31, § 25.

123 WRS Resolution 1996/31, § 22.

124 WRS Resolution 1996/31, § 5.

125 WRS Resolution 1996/31, § 55 lit. b.

126 Gremmlspacher 2005, S. 148; Lindholm 2005, S. 448 f.;

Phasen unterteilen: Thema der Konferenz (Initiativphase), danach wird die Konferenz vorbereitet (Vorbereitungsphase), anschließend werden im Rahmen der Konferenz bestimmte Entscheidungen getroffen (Entscheidungsphase), schlussendlich kommt es zu einer Umsetzung der Entscheidungen (Implementierungsphase).¹²⁷ Obwohl die Entscheidungsträger der Konferenz die jeweiligen Staaten sind, werden die NGOs an allen vier genannten Konferenzphasen beteiligt, damit sie ihr Expertenwissen und ihre Interessen einbringen können.¹²⁸ Eine direkte Teilnahme bei der Konferenz erhalten die NGOs durch eine Akkreditierung, welche ursprünglich auf Grundlage des Art. 71 SVN erfolgte. Maßgeblich läuft die Akkreditierung nach den Voraussetzungen der Resolution des Wirtschafts- und Sozialrates 1996/31 §§ 41 ff.¹²⁹ Für die Akkreditierung müssen die NGOs beim Konferenzsekretariat einen Antrag stellen und die Dokumente, die über sie Auskunft geben, vorlegen.¹³⁰

Als nächstes fällt der Blick auf die OECD. Die Organisation for Economic Cooperation and Development ist eine Organisation, deren Mitglieder marktwirtschaftlich orientierte Industrienationen sind. Nach Art. 1 des Übereinkommens über die OECD besteht eine Kernaufgabe darin, dass in regelmäßigen Länderprüfungen die Leistungen ihrer Mitgliedstaaten im Hinblick auf vorgesehene Zielsetzungen zu überprüfen und Empfehlung abzugeben sind.¹³¹ Ein Punkt stellt die Überprüfung der entwicklungspolitischen Leistung dar. Durch ihren Tätigkeitsbereich bei der Wirtschafts- und Entwicklungszusammenarbeit arbeitet die OECD oft im Querschnittsbereich der Themenfelder diverser traditionell etablierter NGOs.¹³² Die OECD sieht dadurch besondere Chancen, internationale Standards in den Entwicklungsländern zu etablieren, und versucht deshalb ihre Entwicklungshilfe in der Zusammenarbeit mit lokalen Organisationen durchzuführen.¹³³ Die rechtlichen Rahmen für die Kooperation mit NGOs bildet Art. 12 des Übereinkommens der OECD, wonach die OECD nach den Bedingungen, welche der Rat festgelegt hat, auch NGOs in ihre Arbeit einbeziehen kann. Die Formulierung ist erstmal breit gesteckt und überlässt der OECD viele Möglichkeiten in der Zusammenarbeit mit Organisationen, da weder Art der Zusammenarbeit noch die Anforderung an die Struktur der Organisation geregelt sind. Die Erfahrungen der OECD reichen von Monitoring-Organen, über den Austausch von Dokumenten, der Aufnahme von

127 Gremmelspacher 2005, S. 145 f.

128 Hummer 2000, S. 128 ff.

129 Ripinsky/van den Bossche 2007, S. 45.

130 Gremmelspacher 2005, S. 146; Lindholm 2005, S. 449 f.;

131 Laub 2007, S. 133.

132 Laub 2007, S. 133.

133 Kohr 2000, S. 54 ff.

Konsultationsbeziehungen bis hin zur Einrichtung von gemeinsamen Ausschüssen.¹³⁴ So sind bereits in den 60er Jahren zwei Beratungsausschüsse eingerichtet worden, indem zum einen die Industrie- und Arbeitgeberverbände (Business and Industry Advisory Committee) vertreten sind und zum anderen die Gewerkschaften (Trade Union Advisory Committee).

Vergleichend wird nun kurz ein Blick auf die EU geworfen. Die EU-Kommission hat sich in ihrem „Weißbuch über das europäische Regieren“ dazu verpflichtet, zu einer verstärkten Zusammenarbeit mit Konsultationen innerhalb der EU beizutragen.¹³⁵ Die Beteiligung von nichtstaatlichen Organisationen an der Arbeit der Kommission und ihren Ausschüssen besteht schon seit längerer Zeit, doch gab es bis 2002 kein einheitliches Verfahren für den Umgang. Die ersten Richtlinien für die Beteiligung von NGOs kamen aus der Arbeit des Wirtschaft- und Sozialausschusses, die später auch dem Weißbuch als Grundlage für ein allgemeines Verfahren dienen.¹³⁶ Zielsetzung des Weißbuches war es, die wahrgenommene Entfremdung zwischen der Europapolitik und ihren Bürgern abzubauen und einen stärkeren Informationsfluss zu gewährleisten. Zu diesem Zweck sollte eine stärkere Einbindung der Bürger, der Mitgliedstaaten und ihrer Gebietskörperschaften und Organisationen stattfinden.¹³⁷ Freilich konnte die Kommission die Erwartung einiger zivilgesellschaftlicher Akteure kaum erfüllen, da der Großteil der Konsultationsstandards die Form von unverbindlichen Mitteilungen annahm.¹³⁸

Nach diesen Standards bieten sich für NGOs zwei Wege, um ihre Interessen und Expertise in die Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen. Eine indirekte Möglichkeit ist die klassische Lobbyarbeit durch die Ansprache von Mitgliedern des Europäischen Parlaments, Mitarbeitern der Europäischen Kommission oder des Ministerrates.¹³⁹ Eine direkte Möglichkeit ist die Beteiligung an Konsultationen, die von den Ausschüssen des Parlaments und der Kommission zu den unterschiedlichen Politiken durchgeführt werden. Die Kommission hat mit ihren Standards zwei Verfahrenarten zu Verfügung gestellt. Einmal gibt es als solche ausgeschriebene offene Konsultationsverfahren, an der sich jeder Bürger und jede Organisation mit Anregungen beteiligen kann. Für die Heranziehung fachbezogener Expertise hat die Kommission ein zielgerichtetes Konsultationsverfahren

134 Näher Laub 2007, S. 134.

135 KOM(2001) endg., S. 428.

136 Stellungnahme des Europäischen Wirtschaft- und Sozialausschusses zum Thema „Europäisches Regieren – ein Weißbuch“ vom 20.03.2002.

137 KOM(2001) endg., S. 8 ff., 40 ff.

138 Laub 2007, S. 126.

139 Laub 2007, S. 126.

vorgesehen.¹⁴⁰ Die Teilnahme an diesen Fachverfahren setzt voraus, dass man in der „CONECCS-Datenbank“ registriert ist, an Hand derer die Kommission die Konsultationspartner auswählt. Die Erkenntnisse können dann zur Erarbeitung von Gesetzesvorschlägen und Richtlinien herangezogen werden. Eine intensive Zusammenarbeit findet dabei im Bereich der Umweltpolitik statt.¹⁴¹

Ein weiteres Instrument zur Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren ist der Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU. Er übernimmt bei Rechtssetzungsprozessen eine Mittlerrolle zwischen Organen der Union und der Zivilgesellschaft. Er zeigt damit eine gewisse Institutionalisierung der Lobbyarbeit in der EU.¹⁴² Der Wirtschafts- und Sozialausschuss ist vom Europäischen Parlament gemäß Art. 304 Abs. 1 S. 1 AEUV obligatorisch anzuhören. Wenn er nicht angehört wurde, so ist dies ein wesentlicher Formfehler, der den betreffenden Rechtsakt rechtswidrig macht. Zudem besitzt der Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Art. 304 Abs. 1 S. 2 AEUV ein fakultatives Anhörungsrecht, denn je nach Zweckmäßigkeit kann der Ausschuss auch in weiteren Fällen angehört werden. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss setzt sich nach Art. 300 Abs. 2 AEUV aus 344 Vertretern der Zivilgesellschaft aus allen Mitgliedstaaten zusammen.¹⁴³ Eine Ausrichtung auf Vertreter der europäischen Zivilgesellschaft ist bisher nicht erfolgt. Der Verteilungsschlüssel ist dabei so angelegt, dass alle Bereiche der Zivilgesellschaft aus den jeweiligen Mitgliedstaaten vertreten sein müssen, jedoch sollten besonders Arbeitgeber und Arbeitnehmer vertreten sein.¹⁴⁴ Unvereinbar mit der Mitgliedschaft im Wirtschafts- und Sozialausschuss sind Ämter in Regierungen oder im Parlament der Mitgliedstaaten, sowie den Unionsorganen und anderen Unionsinstitutionen (Art. 70 Abs. 3 GeschO-WSA). Dabei lassen sich nach der Geschäftsordnung drei Gruppen von Mitgliedern ausmachen: Arbeitnehmervertreter; Arbeitgebervertreter; sonstige wirtschaftliche und soziale Bereiche der organisierten Zivilgesellschaft (Landwirtschaft, Handel, Verkehr, Handwerk, freie Berufe, Verbraucher und soziale Einrichtungen). Der Wirtschafts- und Sozialausschuss arbeitet dabei in sechs Fachgruppen gemäß Art. 14 Abs. 1 GeschO-WSA, welche Stellungnahmen und Berichte verfassen¹⁴⁵: Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit; Binnenmarkt; Verkehr, Energie, Infrastruktur, Informationsgesellschaft; Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbür-

140 Dazu KOM(2002), 704 endg., S. 11.

141 Hummer 2000, S. 148 ff.

142 Frenz 2011, Rn. 1299.

143 Art. 7 Protokoll (Nr. 36) zum EUV/AEUV.

144 Frenz 2011, Rn. 1311.

145 Näher dazu Frenz 2011, Rn. 1326 ff.

gerschaft; Landwirtschaft, ländlichen Entwicklung, Umweltschutz; Außenbeziehungen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss kann aber auch Eigeninitiative dadurch entwickeln, dass Stellungnahmen aus eigenem Antrieb entwickelt werden gemäß Art. 304 Abs. 1 S. 3 AEUV. Hierzu muss der Ausschusspräsident auf Vorschlag seines Präsidiums und mit der Zustimmung der Mehrheit seiner Mitglieder das Plenum zur Erarbeitung von Initiativen berufen, wobei die Stellungnahme Bezug zur EU-Politik haben muss.¹⁴⁶

3.3.2 Partizipation im Welthandelsrecht

Besonders wichtig für die Durchsetzung öko-sozialer Belange im Weltmaßstab ist die Organisation, die sich im globalen Maßstab mit dem freien Welthandel befasst; Einzelheiten wurden andernorts erarbeitet.¹⁴⁷ Die Welthandelsorganisation (WTO) gewährleistet im Rahmen der immer stärkeren wirtschaftlichen Verflechtungen den zwischenstaatlichen Handel, da moderne nationale Volkswirtschaften nicht mehr autark sind, sondern auf die internationale Arbeitsteilung und damit an den Handel mit den Gütern angewiesen sind.¹⁴⁸ Die Prinzipien der WTO, also zum Beispiel das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen (Art. XI GATT), Nichtdiskriminierung, die Meistbegünstigung (Art. I GATT) und Inländergleichbehandlung (Art. III GATT) im freien Welthandel, verhindern häufig das Vorpreschen einzelner Staaten auf den Gebieten des Umweltschutzes und der Sozialpolitik, teilweise rechtlich, teilweise aber auch rein faktisch auf dem Wege des Wettbewerbsdrucks.

Ursprünglich kannte das GATT als WTO-Vorläufer bis 1994 keine Vertretung von NGOs, sondern zeichnete sich als eine auf Regierungsvertreter beschränkte technische Organisation aus, weil das GATT sich stärker als Dienstleistung verstand als eine politische Institution.¹⁴⁹ Dies funktionierte auch nur deshalb, weil das GATT nahezu ohne öffentliche Aufmerksamkeit über 40 Jahre wirkte.¹⁵⁰ In den 1980er Jahren wurde von verschiedenen NGOs zu Kritik, dass das GATT zu wenig transparent und nicht am öffentlichen Interesse ausgerichtet sei.¹⁵¹ Dabei wollten die NGOs gerade Partizipationsmöglichkeiten im Bereich der Umwelt- und Entwicklungspolitik und am für die WTO typischen gerichtlichen Streitbeilegungsverfahren (dazu unten in Abschnitt 3.4) haben.¹⁵² Die Verhandlung über

146 Frenz 2011, Rn. 1349.

147 Siehe Ekardt u.a. 2009 und Ekardt 2012, § 7.

148 Vgl. Hobe 1999, S. 248 f.

149 Näher dazu Benedek 1998, S. 208 und 378.

150 Tietje, in: Prieß/Berrisch 2003, Teil A III, Rn. 80.

151 Hudec 1987, S. 131 ff.

152 Laub 2007, S. 151.

die Reformen des Welthandelssystems brachte in diesem Sinne eine grundlegende Fortentwicklung. Neben den materiellen Regelungen gab es eine institutionelle Umstrukturierung, welche ihr Ende im April 1994 mit der Schlussakte der Uruguay-Runde fand und aus der der Vertrag über die Gründung der WTO hervorging.¹⁵³ Infolge der Gründung der WTO erfuhr sie eine enorme zivilgesellschaftliche Aufmerksamkeit, die mit keiner anderen Internationalen Organisation vergleichbar ist.¹⁵⁴ Die Gründe dieses Interesses sind vielschichtig. Dies lässt sich mit den weitgehenden sachlichen Anwendungsbereich der WTO-Rechtsordnung erklären, der unmittelbar und mittelbar in diverse ökonomische Prozesse hineinwirkt.¹⁵⁵ Ein weitaus wichtiger Aspekt ist, dass das Welthandelsrecht zum Beispiel als eine Gefahr für den Umweltschutz und für Arbeitnehmerbelange gesehen wird durch eine wirtschaftsliberale Tendenz der Regelung des Weltmarktes.¹⁵⁶ Die WTO stellt aus Sicht eines Teils zivilgesellschaftlicher Kräfte dabei als eine institutionelle Verkörperung der negativen Auswirkungen der Globalisierung dar.¹⁵⁷ Ungeachtet dessen gibt es NGOs, die sich auf hohem inhaltlichem Niveau mit der WTO auseinandersetzen und die zahlreichen Rechts- und Politikprobleme von außen mitdiskutieren.¹⁵⁸

Schon mit der Gründung der WTO hat man in Art. V des Übereinkommens zur Errichtung der WTO die Beziehungen der WTO zu anderen Organisationen geregelt. So enthielt Art. V (2) die Zuständigkeit des Allgemeinen Rates, „geeignete Vorkehrung zur wirksamen Zusammenarbeit mit zwischenstaatlichen Organisationen“ zu treffen, allerdings nur für solche Organisationen, deren Aufgaben mit dem Interessenbereich der WTO in Zusammenhang stehen. Um diese Zusammenarbeit zu konkretisieren, erließ man ergänzende Richtlinien.¹⁵⁹ Konkret machte der Allgemeine Rat am 18.07.1996 von einer Ermächtigung aus den WTO-Übereinkommen Gebrauch. Wichtig ist, dabei festzuhalten, dass die Richtlinien in allgemeiner Fassung die wesentlichen Rechte für NGO regeln.¹⁶⁰ Ein Element ist dabei der Zugang zu Informationen, um so Transparenz zu schaffen. Auch der Austausch von Dokumenten und die vereinzelte Teilnahmemöglichkeiten für NGOs sind umgesetzt worden, wobei die Einbindung über themenspezifische

153 Benedek 1998, S. 7.

154 Tietje, in: Prieß/Berrisch 2003, Teil A III, Rn. 80.

155 Tietje, in: Prieß/Berrisch 2003, Teil A III, Rn. 80.

156 Vgl. Tietje, in: Prieß/Berrisch 2003, Teil A III, Rn. 80; differenzierend und ausführlich dazu Ekardt u.a. 2009 und Ekardt 2012, § 7.

157 So zu finden bei Tietje, in: Prieß/Berrisch 2003, Teil A III, Rn. 80.

158 Tietje, in: Prieß/Berrisch 2003, Teil A III, Rn. 81.

159 Näher dazu WTO Documents WT/L/162, vom 23.06.1996.

160 Tietje, in: Prieß/Berrisch 2003, Teil A III, Rn. 82.

Symposien und Anhörungen funktionieren soll.¹⁶¹ Auch ist das Sekretariat gehalten, seine Kontakte zu NGOs durch diverse Arten der Kontaktpflege und des Informationsaustauschs zu intensivieren.¹⁶² In Absatz 6 der Richtlinie wird dies aber weitestgehend wieder relativiert, denn die Partizipation sei auf Ebene der Beteiligung auf Ebene der nationalen Mitgliedstaaten durchzuführen.¹⁶³ Dort sei die prinzipielle Verantwortung für den Ausgleich der widerstreitenden Interessen bei der Politikgestaltung angesiedelt.¹⁶⁴ Die vieldiskutierte Beteiligung von NGOs an Entscheidungsprozessen der WTO besteht gemäß Art. V Abs. 2 der WTO-Satzung deshalb eher in Form eines Beobachterstatus.

Eine Erweiterung in Form von Anhörungspflichten oder dem Recht zur Auftritt als eigene Partei führt auch in der WTO in die üblichen kontroversen Debatten, die bereits oben in den Abschnitten 2.2. und 2.3 gekennzeichnet wurden. So heißt es zuweilen¹⁶⁵, dass NGOs nicht alle unterrepräsentierten Interessen vertreten, was auf das demokratische Legitimationsproblem verweist. Ein angemessener Ausgleich zwischen Einzelinteressen müsste also in jedem Fall berücksichtigt werden. Das ist freilich gerade in jener Formulierung nicht immer stimmig, da eine NGO selten ein spezifizierbares Einzelinteresse, sondern Interessenszusammenhänge vertreten. Diese können sich sogar teilweise widersprechen, wie zum Beispiel die Forderung nach Erhalt von Arbeitsplätzen und Mindestlöhnen bei gleichzeitiger Forderung nach der Möglichkeit, billige Produkte zu kaufen. Als weiterer Kritikpunkt wird die für die Partizipationsdebatte typische Befürchtung geäußert, Entscheidungsprozesse könnten sich durch die Beteiligung der NGOs verlangsamen. Hier ist jedoch der bereits in Abschnitt 2 angeführte Gedanke zu beachten, dass die zu repräsentierenden (oft gerade öko-sozialen) Interessen zu wichtig sind, um sie zugunsten schnellerer Entscheidungen zu übergehen und dass insbesondere NGOs dazu geeignet wären, Interessen zu vertreten, die in einzelnen Fragen von Staaten übergangen würden. Es darf nämlich nicht vergessen werden, dass es oftmals Unternehmerinteressen mit starken Lobbyverbänden sind, die einen Staat zum Handeln innerhalb der WTO motivieren. Die Transparenz von Entscheidungsprozessen innerhalb der WTO könnte durch die angesprochenen Reformvorschläge erhöht und zum Beispiel die Green-Room-Gespräche als „Sinnbild für die Geheimdiplomatie“¹⁶⁶ der WTO müssten durch transparente Foren

161 Benedek 2005, S. 229 f.; dazu auch Hilf, in: Hilf/Oeter Rn. 29.

162 Tietje, in: Prieb/Berrisch 2003, Teil A III, Rn. 82.

163 Tietje, in: Prieb/Berrisch 2003, Teil A III, Rn. 82.

164 Tietje, in: Prieb/Berrisch 2003, Teil A III, Rn. 82.

165 Krajewski 2001, S. 255.

166 Reusch 2007, S. 41.

ersetzt werden. Protokolle müssten erstellt und veröffentlicht werden, Regierungen Parlamente und Wahlvolk, NGOs Mitglieder und Zivilbevölkerung umfassend über alle Vorgänge informieren, nicht nur über Entscheidungen, die sich im eigenen Interesse zur Weitergabe anbieten. Eine wichtige, aber leichte utopische Forderung wäre wohl auch die nach der Offenlegung sämtlicher Lobby-Aktivitäten der Mitgliedstaaten und der WTO. Dies würde es zum Beispiel ermöglichen, die Urheber einzelner Forderungen nach weiteren Handelsliberalisierungsschritten u.ä. zu identifizieren.

Obwohl die bereits genannte Klausel des Absatzes 6 eine einschränkende Wirkung entfalte, unternimmt das WTO-Sekretariat durchaus eine Vielzahl von Aktivitäten, um einen Kontakt mit nichtstaatlichen Organisationen zu pflegen. Dazu kommt einmal die Bereitstellung von offiziellen Dokumenten der WTO im Internet und die Erstellung spezieller NGO-Seiten auf der Homepage der WTO.¹⁶⁷ Trotzdem bleiben die NGOs von den eigentlichen Sitzungen der WTO-Organe formal ausgeschlossen.¹⁶⁸ Ausnahme hiervon sind die alle zwei Jahre stattfindenden Ministerkonferenzen, bei denen registrierte NGOs auf Einladung an dem Plenum teilnehmen dürfen. Festzuhalten bleibt, dass es bisher keinen institutionalisierten Konsultativ- oder Beobachterstatus für NGOs gibt.¹⁶⁹ Auch die regelmäßige Briefings von NGOs durch das WTO-Sekretariat¹⁷⁰ und die verschiedenen Symposien zu speziellen Themen¹⁷¹ werden von den NGOs geschätzt.¹⁷² Eine der wichtigsten Partizipationsmöglichkeit bildet die Beteiligung an den WTO-Streitbeilegungsverfahren¹⁷³, die in Abschnitt 3.4 separat analysiert werden.

Es bleibt damit festzuhalten, dass sich die WTO auf unterschiedliche Weise für zivilgesellschaftliche Akteure geöffnet hat; dennoch fehlt es weithin an konkreten Regelungen zu einer direkten Einbindung von NGOs in der Entscheidungsfindung.¹⁷⁴ Dabei ist zweifelhaft, ob es entsprechende Konsultativrechte für NGOs in den nächsten Jahren geben wird.¹⁷⁵ Gerade die Entwicklungsländer lehnen freilich eine stärkere Beteiligung von NGOs ab, obwohl sich viele NGOs die Entwick-

167 Tietje, in: Prieß/Berrisch 2003, Teil A III, Rn. 83.

168 Benedek 2005, S. 229.

169 Hierzu Frenz 2011, Rn. 139 ff.; Laub 2007, S. 142.

170 Dazu näher Ripinsky/van den Bossche 2007, S. 199 ff.

171 Ripinsky/van den Bossche 2007, S. 204 ff.

172 Dazu Tietje, in: Prieß/Berrisch 2003, Teil A III, Rn. 83; Marceau/Pedersen 1999, S. 5 (11 ff.); Lindblom 2005, S. 317 ff.

173 Tietje, in: Prieß/Berrisch 2003, Teil A III, Rn. 84; dazu auch Knahr 2007, S. 63 ff.; zur Entscheidung: Report of the Appellate Body v. 12.10.1998, United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R. para. 108.

174 Näher dazu Matsushita/Schoenbaum/Mavrodis 2006, S. 910 ff.

175 Tietje, in: Prieß/Berrisch 2003, Teil A III, Rn. 85

lungspolitik auf die Fahne geschrieben haben.¹⁷⁶ Die Debatte zur Partizipation an WTO-Gerichtsverfahren wird dies in Abschnitt 3.4 weiter illustrieren.

3.3.3 Partizipation im Weltsozialrecht

Der nächste Blick nach der WTO fällt auf die Organisation, die sich explizit den sozialen Rechten der Werk tätigen verpflichtet hat. Die International Labour Organisation (ILO) mit Sitz in Genf verfolgt den Auftrag, die Arbeitnehmerrechte auf internationaler Ebene zu schützen und auszuweiten. Die Struktur des ILO zeichnet sich dadurch aus, dass die Mitgliedschaft dadurch erreicht wird, dass man Mitglied der UNO ist und sich durch schlichte Mitteilung beim Generaldirektor der ILO die Mitgliedschaft gemäß Art. 1 Abs. 3 der ILO-Verfassung erwirbt.¹⁷⁷ Nicht-UNO-Mitglieder erwerben die Mitgliedschaft dann durch qualifizierten Mehrheitsbeschluss der ILO-Konferenz gemäß Art. 1 Abs. 4 ILO-Verfassung. Die Besonderheit dieser internationalen Organisation ist die dreigliedrige Zusammensetzung.¹⁷⁸ Neben den üblichen Regierungsvertretern sind auch repräsentative Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände der jeweiligen Mitgliedstaaten vertreten. Dabei ist die Stimmverteilung so strukturiert, dass die beiden Vertreter der Sozialpartner eine Stimme besitzen und die Regierungsvertreter zwei Stimmen gemäß Art. 3 Abs. 1 ILO-Verfassung.¹⁷⁹ Dabei hat die ILO nach dem Zweiten Weltkrieges schon eine Reihe von Konventionen wie die Konvention zur Vereinigungsfreiheit¹⁸⁰, zum Diskriminierungsverbot¹⁸¹ und zum Verbot Zwangsarbeit¹⁸² kodifiziert. Auch sind Schutzvorschriften durch neue soziale Risiken¹⁸³ und zum Mutterschutz¹⁸⁴ geschaffen worden.¹⁸⁵

Problematisch ist bei der ILO, dass vorrangig aber der Schutz der abhängigen Arbeitnehmer im Vordergrund ihrer Tätigkeit steht und nicht so sehr der Schutz

176 Tietje, in: Prieß/Berrisch 2003, Teil A III, Rn. 85.

177 Zum Mitgliederstand siehe www.ilo.org.

178 Burianski 2004, S. 54. Vergleichbar dazu ist nur noch die Untersuchungsausschuss des Regierungssozialausschusses nach der Europäischen Sozialcharta, gemäß Art. 27 Europäische Sozialcharta vom 18.10.1961. (BGBl. II 1964, S. 1262).

179 Dazu auch Burianski 2004, S. 55.

180 Konventionen Nr. 87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention (1948), und Konvention Nr. 98 Right to Organise and Collective Bargaining Convention (1949).

181 Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit: Konvention Nr. 100 Equal Remuneration Convention (1951), Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf: Konvention Nr. 111 Discrimination Convention (1958).

182 Abschaffung der Zwangsarbeit: Konvention Nr. 105 Abolition of Forced Labour Convention (1957).

183 Konvention Nr. 102 Social Security Convention (1952).

184 Konvention Nr. 103 Maternity Protection Convention (1952).

185 Näher dazu Nußberger 2005, S. 94.

der Einzelnen. Dies hängt maßgeblich mit der tripartitischen Struktur zusammen, da die Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer mit der Regierung kein gesamtgesellschaftliches Mandat für sozialen Schutz von zum Beispiel Kleinselfständigen oder für die Fürsorgeleistung von Bedürftigen hat.¹⁸⁶ Dies zeigt sich auch an der Deklaration der internationalen Arbeitskonferenz aus dem Jahr 1998.¹⁸⁷ Zwar werden die Vereinigungsfreiheit, das Verbot der Zwangsarbeit, das Diskriminierungsverbot und das Verbot der Kinderarbeit als fundamental erachtet, aber der Fokus bleibt gleichwohl begrenzt. Trotzdem hat die Erklärung auch für die partizipierenden Sozialpartner eine rechtliche Bedeutung, denn durch die Deklaration erlangt dies eine besondere Verpflichtung für die Mitgliedstaaten.¹⁸⁸ Dass ungeachtet dessen nicht nur die Reichweite, sondern auch die Durchsetzungskraft der ILO recht begrenzt ist, wurde in einer anderen Studie für die Hans-Böckler-Stiftung analysiert.¹⁸⁹

Unterfüttert wird die Beteiligung der Arbeitgeber und Arbeitnehmerverbände durch das Berichtsverfahren der ILO. Seit knapp 75 Jahren findet im Rahmen der ILO ein Staatenbericht hinsichtlich der Verstöße gegen die IAO-Konventionen statt.¹⁹⁰ Die Besonderheit liegt im institutionellen Unterbau, da die Stellungnahmen durch einen Sachverständigenausschuss¹⁹¹ vorbereitet werden, was detaillierte Studien zu den nationalen Gesetzen und ihrer Anwendung ermöglicht. Der Sachverständigenausschuss besteht aus 20 unabhängigen Experten, welche durch den Verwaltungsrat der ILO auf Vorschlag des Generaldirektors ernannt werden.¹⁹² Zweck ist dabei nicht nur die Information der Sozialpartner, sondern auch die Förderung des Dialogs mit dem jeweiligen Mitgliedstaat. Kritisch ist dabei, dass die Veröffentlichung nur eingeschränkt ist und eher eine zurückhaltende Interpretation der Normen praktiziert wird.¹⁹³ Ein weiteres Element der Streitbeilegung bildet der Konferenzausschuss der internationalen Arbeitskonferenz. Dieses Verfahren ist hinsichtlich des Beschwerderechts eher stark rechtsförmig gestaltet, denn bestimmte nichtstaatliche Organisationen (also die genannten Sozialpartner wie Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisation) sind beteiligt.¹⁹⁴

186 Nußberger 2005, S. 95.

187 Nußberger 2005, S. 95.

188 Näher dazu Nußberger 2005, S. 95 f.

189 Vgl. Ekardt u.a. 2009.

190 Dazu Nußberger 2005, S. 298.

191 Hamm/Kocks 2006.

192 Neubauer 2009, S. 191 (196).

193 Nußberger 2005, S. 298 f.

194 Neubauer 2009, S. 191 (195).

Trotz ihrer anfänglichen Erfolge durch die Einbindung der Sozialpartner findet die ILO heute in Analysen zur internationalen Verrechtlichung kaum noch Beachtung, da zum Beispiel die Streitschlichtungsverfahren anders als bei der WTO keine gerichtsförmige sanktionierte Entscheidungskompetenz gegeben ist.¹⁹⁵ Die Sozialpartner haben freilich die Möglichkeit, auf Grundlage der Staatenberichte in der Konferenz Kommentare zu den Berichten einzubringen oder sogar zu den jeweiligen Umsetzungen. Dies ermöglicht es den NGOs, auf die Probleme hinzuweisen, welche die Regierungen vielleicht verschweigen würden.¹⁹⁶ Zu überlegen wäre die Schaffung einer beratenden Versammlung der Vertreter nationaler Parlamente. Eine parlamentarische Versammlung könnte sich beispielsweise am Europarat orientieren.

NGOs wirken also direkt auf die ILO ein. Inhaltlich oft eng damit verknüpft ist eine NGO-Mitwirkung an einigen vorhin noch nicht genannten Organisationen. Auch bei der UNESCO gibt es diverse Organisationen, welche einen Beraterstatus durch ihre spezielle Expertise haben.¹⁹⁷ Auch andere Organisationen wie WIPO (World Intellectual Property Organization),¹⁹⁸ WHO (World Health Organization), UNEP (United Nations Environment Programme), UNDP (United Nation Development Programme) und die Weltbank lassen sich nennen.

Gerade die qualitativ-empirische Expertenbefragung begleitend zur folgenden Studie hat aus den NGOs selbst heraus noch folgende (teilweise Selbst-)Kritik der NGOs im Weltsozialrecht zutage gebracht: Häufig wird zunächst einmal beklagt, dass die NGOs selbst noch zu wenig auf internationale Arbeit eingestellt seien, und wenn, dass eher Solidarität als die gemeinsame Bemühung zum Beispiel um globale Sozialstandards im Zentrum stünde. Selbst die dialogische Partizipation gegenüber Unternehmen werde oftmals eher praktiziert, sie sei aber inhaltlich weniger wirksam. Immerhin gebe es 70-80 Rahmenvereinbarungen über transnationale Sozialstandards zwischen Dachverbänden, also jenseits der politischen Entscheidungswege.

3.3.4 Partizipation im globalen Klimaschutzrecht

Auch im Kontext der internationalen Verhandlung über der Bewältigung der Klimaproblematik versuchen die NGOs mit einzuwirken. Der Zugang zu den

195 Neubauer 2009, S. 191 (192).

196 Dazu Neubauer 2009, S. 191 (195).

197 Von Bernstorff 2009, S. 4.

198 Hierzu und zum Folgenden Ripinsky/van den Bossche 2007, S. 83 ff., 97 ff., 119 ff., 135 ff. und 151 ff.

einschlägigen Konferenzen unter der Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change bzw. UNFCCC) ist vielleicht das aktuell am stärksten wahrgenommene Feld internationaler NGO-Partizipation, zwar auf unsicherer Rechtsgrundlage, aber doch mit breiter praktischer Anerkennung seitens der Politik.¹⁹⁹ Ein grundlegendes Problem dabei ist, dass, wenn sensible Themen besprochen werden oder es um entscheidende Fragen geht (im Rahmen informeller Gespräche), die NGOs auch hier oftmals außen vor bleiben. Deshalb liegt auch ein Hauptaugenmerk der NGOs eher am Rande der Konferenzen, indem „medienwirksame“ Aktion durchgeführt werden. Dies ist gerade auch Ausdruck der unverändert als unzureichend erlebten Partizipation innerhalb der Konferenzen.

Ein grundlegendes Problem der Wirkung von NGOs in den Klimaverhandlungen ist, dass sie sehr heterogen sind und ihr Auftreten deshalb nicht einheitlich ist. Gerade bei der wohl größten internationalen Konferenz aller Zeiten in Kopenhagen im Dezember 2009 zeigte sich, dass keine genügende Absprache vorhanden war und so die ideologischen Unterschiede der einzelnen Akteure durchbrachen.²⁰⁰ Dabei verpufft Engagement innerhalb der jeweiligen Konferenz, was zugleich dem Einwand mangelnder Repräsentativität und demokratischer Legitimation Vorschub leistete. Über 1300 NGOs sind bei der UNFCCC registriert, wobei unter den breit gefassten NGO-Begriff der UNO auch Wirtschafts- und Industrieverbände, kirchliche Träger und Universitäten fallen. Ein weiteres Problem ist, dass gerade auch die großen Umweltverbände wie zum Beispiel Greenpeace oftmals mit ihren Klimaspezialisten unter sich diskutieren. Ein Ergebnis dieser Entwicklung ist die Entstehung eines neuen Netzwerks, welches nach der Bali Konferenz 2007 auftrat: „Climate Justice Now“. Das einflussreichste Netzwerk ist dennoch wohl das Third World Network, was einer der wenigen zentralen Stimmen der Zivilgesellschaft darstellt und einen beachtlichen Einfluss auf die Regierungen in vielen Entwicklungsländern zu haben scheint. Auch die strategische Ausrichtung der NGOs hat sich weitgehend verändert, was auch Teil ihres Problems ist. In den 1990ern mit den ersten Anfängen der Vernetzung zum Beispiel im Rahmen des Climate Action Network (CAN) war es maßgeblich, ein öffentliches Problembewusstsein zu schaffen.²⁰¹

Die qualitativ-empirische Expertenbefragung begleitend zur folgenden Studie hat aus den NGOs selbst heraus noch folgende (teilweise Selbst-)Kritik der

199 Hierzu und zum Folgenden Brunnengräber 2001.

200 Hierzu und zum Folgenden Urmüßig 2011; Brunnengräber, in: Brunnengräber 2011, S. 27 f.

201 Hierzu und zum Folgenden Rest, in: Brunnengräber 2011, S. 87.

NGOs im globalen Klimaschutzrecht zutage gebracht: Die Rolle der NGOs wird von diesen selbst primär als Störenfried, als Sprachrohr umfassender Folgenwirkungen des Klimawandels und als Forum der Debatte verschiedener Positionen zum Beispiel zu ökonomischen Klimapolitikinstrumenten erlebt. Die Partizipation als solche wird als selbstverständlich erlebt, doch – siehe schon oben die Abschnitte 2.2. und 2.3 – Personalmangel, Finanzmangel u.ä. würden sich häufig bremsend auswirken, ebenso wie die zum Teil begrenzte mediale Beachtung durch die oft noch sehr national ausgerichteten Politikdiskurse. Beklagt werden insgesamt wenig formalisierte rechtliche Partizipationsregeln, so dass die zulässige NGO-Aktivistenzahl oder ein unklares Demonstrationsrecht am Rande von Konferenzen sich immer wieder hinderlich auswirkten. Dass die reale Machtbasis von NGOs gerade im Klimabereich oft weit überschätzt wird und ein ambivalentes Verhältnis zu den Medien vorherrscht, wird von den NGO-Vertretern entlang der oben in Abschnitt 2 gewonnenen Erkenntnisse im Klimabereich selbst thematisiert.

3.4 Partizipation in gerichtlichen Verfahren: Das Beispiel der WTO

Ein weiterer Diskussionspunkt ist die Beteiligung von NGOs in gerichtlichen Verfahren. Praktische Erfahrungen gibt es damit wie angesprochen vor allem in der WTO. Klassisch für die diesbezügliche Rechtspraxis ist der vor vier Jahren entschiedene Rechtsstreit um die Zulässigkeit der EU-Restriktionen für gentechnisch veränderte Pflanzen und Lebensmittel. Anhand dieses Streits wird die Debatte nachstehend exemplarisch entfaltet, wobei viele schon bekannte Grundprobleme von Partizipation wiederkehren.

Im Rechtsstreit um gentechnisch veränderte Organismen vor dem WTO-Panel (GVO-Streit) haben die nichtstaatliche Umweltorganisation CIEL und einige andere Verbände versucht, sich mit sogenannten *Amicus-curiae*-Briefen in das Verfahren einzubringen. Die WTO-Panel nehmen solche Briefe zwar gegebenenfalls zur Kenntnis, lassen sich, soweit ersichtlich, aber kaum von ihnen beeinflussen.²⁰² Ganz allgemein seien durch eine solche Nichtberücksichtigung der *Amicus-curiae*-Briefe die Interessen der Zivilgesellschaft nicht angemessen berücksichtigt, meinen die Kritiker.²⁰³ Wie das CIEL ist auch ein großer Teil der Literatur der

202 Panel Biotech, Rn. 7.11.

203 Vgl. Marceau/Stilwell 2001, S. 155 (156).

Ansicht, dass eine verstärkte Beteiligung von NGOs nötig ist.²⁰⁴ Die EU spricht sich für eine Anerkennung der Amicus-curiae-Briefe aus.²⁰⁵ Die USA haben sich darauf beschränkt, auf den Entwurf rechtlicher Regeln für ihre Berücksichtigung hinzuwirken.²⁰⁶

Die Argumente der Befürworter ähneln sich sehr: Zum einen fehle es in der WTO an Sachverstand beispielsweise für die Fragen des Umweltrechts.²⁰⁷ Weiterhin könne die zweifelhafte demokratische Legitimation des WTO-Gerichtsverfahren durch die Partizipation von NGOs erhöht werden.²⁰⁸ Die Entwicklungsländer stehen dem eher ablehnend gegenüber. Sie führen an, dass das gerichtliche Streitschlichtungssystem rein zwischenstaatlicher Natur sei.²⁰⁹ Außerdem verträten NGOs Sonderinteressen; die Mitglieder dagegen würden sich mit nationalen Interessengruppen abstimmen und verträten übergreifende Interessen.²¹⁰ Schließlich wird eingewandt, dass wegen ihrer besseren finanziellen Ausstattung Organisationen aus den entwickelten Ländern und damit die entwickelten Ländern insgesamt einen Vorteil hätten.²¹¹

Sofern die Befürworter auf die mangelnde Berücksichtigung der Interessen der Zivilgesellschaft hinweisen, besteht zunächst einmal die Gefahr eines gewissen Missverständnisses über die Funktion der Panels und des Appellate Body. Als Gerichte sind die Panels und der Appellate Body Rechtsanwender. Die Entscheidung, ob beispielsweise wirtschaftliche Entwicklung wichtiger ist als der Schutz von Umwelt und Gesundheit, wird also nicht primär durch die Spruchkörper der WTO gefällt, sondern von den Mitgliedstaaten bei der Aushandlung der Abkommen. An diese Abkommen sind die Spruchkörper gebunden. Deswegen besteht für die Einbeziehung von Interessen nur insoweit Raum, als die WTO-Rechtsetzung eigene Entscheidungsspielräume an die WTO-Gerichtsbarkeit weitergereicht hat. Allerdings können diese Spielräume durchaus noch erheblich sein, da insbesondere viele unbestimmte Rechtsbegriffe des WTO-Rechts ausgelegt werden müssen.

Das Argument, dass den Spruchkörpern der Sachverstand zur Beurteilung bestimmter Fragen fehle, kann ebenfalls kontrovers beurteilt werden. Zwar sind die Panels und der Appellate Body nicht aus (naturwissenschaftlichen) Experten

204 Marceau/Stilwell 2001; Esty 1998; Arup 2003, S. 900 f.

205 TN/DS/W1 S. 7. Die umfangreichen Materialien (mit den Nummern TN/DS/W/*) sind über <http://docsonline.wto.org> abrufbar.

206 TN/DS/W13 S. 3.

207 Esty 1998, S. 127 (145); vgl. auch Marceau/Stilwell 2001, S. 178.

208 Esty 1998, S. 134; Marceau/Stilwell 2001, S. 180.

209 TN/DS/W18 S. 4.

210 TN/DS/W13, S. 4.

211 TN/DS/W13, S. 4.

zusammengesetzt. Gerade in dem GVO-Verfahren war das Panel indes bemüht, Stellungnahmen zahlreicher internationaler Organisationen einzuholen.²¹² Außerdem wurden Sachverständige gehört.²¹³ Umgekehrt können weitere Perspektiven und Tatsachenangebote als solche kaum schaden.

Es besteht ein weiteres Problem. Bisher haben vor allem finanziell leistungsfähige Organisationen, u. a. Industrieverbände, versucht, sich über Amicus-curiae-Briefe einzubringen.²¹⁴ Die Befürchtungen der Entwicklungsländer, noch stärker benachteiligt zu sein, sind daher nicht ganz von der Hand zu weisen.²¹⁵ Große Unternehmen haben immer wieder Streitbeilegungsverfahren über die entsprechenden Regierungen angestoßen und das Verfahren maßgeblich beeinflusst. Es kann also keine Rede davon sein, dass „the Member governments raise disputes (or defend themselves) at the WTO after consulting all the domestic stakeholders and taking overall interests of the state/territory they represent“²¹⁶. Bei internationalen NGOs ergibt es auch wenig Sinn, diese zum Beispiel vorab auf nationaler Ebene im Vorfeld eines WTO-Rechtsstreits zu beteiligen, weil diese ja Interessen vertreten, die sich gerade nicht im nationalen Kontext unterbringen lassen.²¹⁷ Einerseits entspricht es also der Forderung nach gerichtlicher Unabhängigkeit, Amicus-curiae-Briefe nicht zu akzeptieren. Andererseits muss bedacht werden, dass es gerade Unternehmen immer wieder verstanden haben, ihre Interessen über die entsprechenden Regierungen durchzusetzen. Deren Einfluss kann man realistischlicherweise nicht eindämmen. Deswegen erscheint es auf den ersten Blick angebracht, NGOs grundsätzlich Beteiligungsrechte in Verfahren zu geben, um hier einen Ausgleich zu schaffen.

Man kann gleichwohl die Standardfragen jedweder Partizipation wiederholen: (1) Ist es überhaupt nötig einen Ausgleich zu schaffen? (2) Sind NGOs dafür die richtigen Teilnehmer? Dabei muss auch beachtet werden, dass es NGOs gibt, die die Interessen von Unternehmen vertreten haben und auch immer wieder versucht haben, sich einzubringen.²¹⁸ Will man also verstärkt NGOs einbeziehen, kann das auch zu einer verstärkten Beteiligung von Industrieverbänden führen. Es wird zwar vorgeschlagen nur solche Organisationen zuzulassen, die nicht gewinno-

212 Panel, Biotech, Rn. 7.31.

213 Panel, Biotech, Rn. 7.25.

214 Marceau/Stilwell 2001, S. 180.

215 Dunoff 1998, S. 433 ff.; vgl. auch Esty 1998, S. 139.

216 TN/DS/W18, S. 4.

217 Dunoff 1998, S. 440.

218 Marceau/Stilwell 2001, S. 180; Arup 2003, S. 905.

rientiert sind.²¹⁹ Doch führt auch dies zu Abgrenzungsschwierigkeiten. Wie ist beispielsweise mit Gewerkschaften umzugehen? Im Grunde vertreten diese sehr wohl wirtschaftliche Interessen, nämlich die ihrer Mitglieder.²²⁰

Bei der Berücksichtigung von Amicus-curiae-Briefen ist auch ein Verfahrensaspekt zu bedenken: Die Schriftsätze der Verfahrensbeteiligten sind ohnehin schon sehr umfangreich. Nicht nur die Spruchkörper sondern auch die Verfahrensbeteiligten müssten sich mit Amicus-curiae-Briefen auseinandersetzen. Zumindest eine Längenbegrenzung wäre daher sinnvoll.²²¹ Eine Berücksichtigung von Amicus-curiae-Briefen scheint insgesamt sinnvoll, wenn es bestimmte formelle Beschränkungen gibt (z.B. bezüglich der Länge) und neue inhaltliche Argumente vorgetragen werden.²²² Sie ist wegen des strukturellen Nachteils von Umweltbelangen auch geboten.

Wenn man die Zulassung von Amicus-curiae-Briefen für sinnvoll hält, stellt sich die weitergehende Frage, ob NGOs die richtigen Verfahrensbeteiligten sind. Dies ist das bereits bekannte Problem der umstrittenen demokratischen Legitimation von Verbänden. Nun gibt es Interessen, die gerade einer internationalen Vertretung bedürfen, zum Beispiel der globale Umweltschutz. Staaten können diese nicht vertreten, weil sie immer auch eigene andere Interessen mit vertreten, etwa ihre wirtschaftliche Entwicklung. Nichtwirtschaftliche Interessen werden daher notwendigerweise von Staaten nur unvollständig vertreten. Außerdem repräsentieren Staatsregierungen allenfalls die Mehrheiten in der Bevölkerung. Die jeweils lokalen Minderheiten können auf globaler Ebene aber durchaus sehr gewichtig sein.²²³ Außerdem kann man globale NGOs nicht darauf verweisen, sich auf nationaler Ebene zu beteiligen, weil es ja gerade ihr Anliegen ist, sich international zu engagieren.²²⁴ Eine Beteiligung anderer Akteure erscheint deswegen geboten. Man könnte allerdings daran denken, Anforderungen an die Mitgliederzahl etc. zu stellen.

Selbst wenn beispielsweise eine NGO einen großen Teil der Gesellschaft der Nordhalbkugel bzw. der westlichen Welt repräsentiert, lässt sich freilich fragen: Gilt das dann auch für die Entwicklungsländer? Nun mag man argumentieren, dass es in diesen Ländern oft keine demokratisch gewählten Regierungen gibt.

219 Marceau/Stilwell 2001, S. 180.

220 Allerdings sind Sozialstandards in der WTO bislang ohnehin kein Thema der Rechtsprechung und für deren Berücksichtigung bestehen auch weitere Probleme; vgl. Ekardt u.a. 2009.

221 Marceau/Stilwell 2001, S. 182.

222 Siehe Marceau/Stilwell 2001, S. 179 ff. für detailliertere Vorschläge zu diesen Punkten.

223 Esty 1998, S. 131.

224 Esty 1998, S. 141.

In der Tat legt es dieser Umstand nahe, die Interessen dieser Bevölkerung auf globaler Ebene durch NGOs zu repräsentieren.²²⁵ Zu bedenken ist auch, dass die gesamte WTO-Gerichtsbarkeit bisher in problematischer Weise geheim ist. Denn momentan ist das Verfahren nur für Parteien zugänglich (vgl. Art. 14 und 18 Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes). Weder sind die mündlichen Verhandlungen öffentlich zugänglich, noch die Schriftsätze. Es ist zwar möglich sich als sog. third-party am Verfahren zu beteiligen. Diese Möglichkeit ist aber nur Staaten eröffnet, so dass NGOs keine reguläre Partizipationsoption haben.²²⁶ Über die Öffnung des Verfahrens besteht Streit. Die Fronten verlaufen entlang der Linie Industriestaaten versus Entwicklungsländer.²²⁷ Während vor allem die EU und die USA für eine generelle Öffnung des Verfahrens eintreten, stehen die Entwicklungsländer dem ablehnend gegenüber. Der Vorschlag zur Öffnung des Verfahrens zielt nicht auf eine unbeschränkte Offenheit ab. Vielmehr soll die Möglichkeit bestehen, das Verfahren zumindest teilweise auch nichtöffentlich zu betreiben, zum Beispiel zum Schutz von Betriebsgeheimnissen.²²⁸ Man verspricht sich größere Unterstützung in der Öffentlichkeit und mehr Vertrauen in die Fairness des Verfahrens; das erhöhe auch die Wahrscheinlichkeit einer ordnungsgemäßen Umsetzung der Entscheidungen. Außerdem betreffen die Entscheidungen oft unmittelbar große Teile der Gesellschaft. Die wachsende Zahl der Mitglieder erhöhe zusätzlich die Bedeutung der Panelberichte. Für Nichtbeteiligte werde die Entscheidung erleichtert, ob man sich an einem Verfahren beteiligen solle oder nicht. Es schade der Legitimation des Verfahrens, wenn es nicht öffentlich zugänglich sei.²²⁹ Entwicklungsländer stehen der Öffnung des Verfahrens ablehnend gegenüber. Die Gründe dafür werden nicht so deutlich gemacht, wie das bei den Befürwortern einer Öffnung der Fall ist.²³⁰ Die Gründe lassen sich aber erahnen. Die Entwicklungsländer befürchten, dass die förmliche Öffnung des Verfahrens zugunsten von NGOs, die tendenziell eher aus westlichen Industriestaaten kommen, die Stellung entwickelter Länder begünstigt.²³¹ Wenn

225 Vgl. Esty 1998, S. 132 f.

226 Vgl. McRae 2003, S. 3 und 11.

227 WTO-Dokumente TN/DS/W15, S. 6 f einerseits und TN/DS/W1, S. 6 f sowie TN/DSW13, S. 2.

228 Hierzu und zum Folgenden: TN/DS/W1, S. 1 f., 6 f. und 17.

229 McRae 2003, S. 17.

230 TN/DS/W15, S. 6 f.

231 Vgl. TN/DS/W15, S. 6 f.: The African Group does not consider external transparency to be a priority in the DSU negotiations, when viewed in the context of the objectives of the Doha Development Agenda. Further, if transparency is designed to assist delegations and other government representatives to view the process and determine their interests if any, that fact should be very clearly stated and agreed by all delegations as the issue to consider. In that case, there would be technical and financial assistance implications for developing-country Members. (H.n.i.O.)

eine Öffnung es bestimmten Staaten eher erlaubt, in ein Verfahren einzugreifen, dann ist wegen der schlechteren Finanzausstattung der Entwicklungsländer klar, dass sie davon keinen Vorteil haben werden. Zwischen der Offenheit des Verfahrens und der Möglichkeit, auf das Verfahren Einfluss zu nehmen, sollte aber unterschieden werden.²³²

Letztlich wiederholt sich mit alledem die gängige Generaldebatte über Vor- und Nachteile von Partizipation. Unseres Erachtens spricht letztlich wenig gegen eine Öffnung des Verfahrens. Der Umstand, dass die Öffentlichkeit in der Lage ist, das Verfahren zu beobachten, erzeugt einen höheren Rechtfertigungsdruck bei allen Verfahrensbeteiligten. Die Qualität der öffentlichen Diskussion kann nur gesteigert werden, wenn Informationen aus erster Hand Eingang in die Diskussion finden. Die Entwicklungsländer sind dadurch nicht zwingend benachteiligt. Eine Art Prozesskostenhilfe für Entwicklungsländer wäre dann aber ohnehin geboten, ganz unabhängig von einer etwaigen Öffnung des Verfahrens.²³³

Dass Partizipation für oftmals (jedenfalls teilweise) ehrenamtlich arbeitenden Verbände praktisch schwierig sein kann, und sei es auch über informelle Amicus-curiae-Briefe, zeigt gerade das GVO-Verfahren. Transparenz wird nicht nur durch die Verfahrensgestaltung erreicht oder beeinflusst. Auch die Entscheidung selbst in Gestalt des Panelberichts muss transparent sein. Der Panelbericht ist 1087 Seiten lang. Hinzu kommen 10 Anhänge mit insgesamt 1237 Seiten. Niemand kann ernsthaft behaupten alles gelesen zu haben. Dann wird der Bericht aber unvollständig aufgenommen und es besteht die große Gefahr, dass er nur verzerrt wiedergegeben wird. Allerdings muss bedacht werden, dass der Bericht drei Verfahren zusammenfasst, nämlich die Klagen der USA, Kanada und Argentiniens. Es geht um über 20 Produkte. Hinzu kommt die Komplexität der naturwissenschaftlichen Tatsachenerhebung. Kurz: Dieser Bericht konnte unter keinen Umständen kurz werden. Den Bericht auf 1/10 oder 2/10 seiner Länge zu kürzen hätte dem Panel den Vorwurf einbringen können, die Vorträge der Parteien und den Sachverhalt nicht ausreichend zur Kenntnis zu nehmen. Wie ist der Bericht strukturiert? Ca. 200 Seiten werden darauf verwandt die Argumente der Streitparteien mehrfach wiederzugeben (gegliedert nach Schriftsätzen/Verhandlungsterminen). Ca. 30 Seiten nimmt die Wiedergabe der Argumente der third parties ein. Nochmals 30 Seiten nimmt das Eingehen auf den Zwischenbericht ein. Erst jetzt beginnt die

232 MacRae 2003, S. 17.

233 Schließlich wäre auch ein gänzlich anderer Weg der Partizipation denkbar, nämlich über die Besetzung der Panels und des Appellate Body. Hier könnten NGO an den Auswahlentscheidungen beteiligt werden oder Spruchkörper könnten anteilig auch aus Vertretern von NGO zusammengesetzt sein.

eigentliche Entscheidung, deren ersten 60 Seiten sich mit prozessualen Fragen befassen. Auf den nächsten 80 Seiten geht das Panel auf die Frage ein, ob das Genehmigungsverfahren unter das SPS-Abkommen fällt. Anschließend geht es um die Frage, welcher Prüfungsmaßstab an das Aussetzen der Genehmigungen anzulegen ist und wie dieses zu bewerten ist, 260 Seiten. Anschließend befasst sich das Panel mit den produktbezogenen Maßnahmen der EU (ab Seite 692), ca. 200 Seiten. Schließlich setzt es sich mit den Maßnahmen der Mitgliedstaaten auseinander, ebenfalls ca. 200 Seiten. Auf den letzten Seiten folgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse, allerdings ohne die Begründung wiederzugeben. Zu Beginn der Zusammenfassung findet sich lediglich eine kurze Wiedergabe der Argumente der Parteien. Außerdem gibt das Panel, allerdings sehr knapp (zwei Randnummern), seine allgemeinen Ergebnisse wieder. Der Panelbericht ist zwar nachvollziehbar strukturiert. Der Zugang zum Inhalt ist aber trotzdem schwierig, einfach weil die Hauptabschnitte selbst in der Regel 200 Seiten oder mehr umfassen. Besser wäre es, wenn das Panel eine Zusammenfassung der wichtigsten Argumente zu den zentralen Fragen des Berichts selbst verfasst hätte und jeweils auf die entsprechenden Abschnitte/Randnummern in der Entscheidung verwiesen hätte. Das ist auch im Interesse des Panels. Je länger der Bericht wird, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass nicht mehr der Originaltext sondern eine Zusammenfassung oder gekürzte Fassung von anderer Seite (zuerst) zur Kenntnis genommen wird. Es ist auch im Interesse der (Welt-)Öffentlichkeit, dass eine Entscheidung in diesen wichtigen Fragen allgemein zugänglich ist. Dabei meint „zugänglich“ eine effektive Möglichkeit der Kenntnisnahme. Die Länge des Berichts macht es natürlich schwieriger, das Panel anzugreifen, weil es bei dieser Masse an Text viel aufwendiger ist, die fragwürdigen Argumente aufzuspüren. Und wer nicht den jeweils interessierenden Abschnitt vollständig gelesen hat, hat ohnehin eine schlechte Diskussionsbasis.

3.5 Partizipation innerhalb des Staates aufgrund völkerrechtlicher Regelungen

3.5.1 Aarhus-Konvention als Grundlage

Die bis hierher behandelte Partizipation im Rahmen internationaler Entscheidungen ist freilich nur die eine Seite, über die das Völkerrecht zur Partizipation Aussagen treffen kann. Ebenso kann das Völkerrecht Verträge enthalten, die den unterzeichnenden Staaten Vorschriften machen, wie bei nationaler Rechtsetzung oder Rechtsanwendung die Partizipation zu gestalten ist. Das wesentliche Beispiel hierfür ist bisher ein Vertrag für den geographischen (über Europa hinausgehenden) Raum der UNCED: die Aarhus-Konvention (AK), welcher sich bisher mehr als 40 Staaten angeschlossen haben.²³⁴ Zielsetzung der AK sind Regelungen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen und der Zugang zu Gericht bezogen auf den Umweltbereich – und vor allem bezogen auf die Rechtsanwendung. Die EU hat daraufhin mehrere Richtlinien erlassen um diese neuen rechtlichen Standards in die Mitgliedstaaten zu tragen.²³⁵ Die Auseinandersetzung mit der AK und ihrer Umsetzung in europäisches und nationales Recht erlaubt es zugleich, einige in Abschnitt 2.2 angesprochene Punkte näher auszuführen: insbesondere übersehene Fallen, durch die Partizipation formal gewährt, dann aber doch ad absurdum geführt werden kann; Klagerechte als spezifische „Partizipationsform“; die Existenz eines europa- und völkerrechtlichen Rahmens, der heute schon mehr innerstaatliche Partizipation verlangt als in Deutschland üblich.

Im Völkerrecht wird mit der AK teilweise Neuland betreten. Doch geschieht dies nicht ohne Vorbilder. Das Europarecht verfügte schon vor der AK über eine Reihe von Bestimmungen, die eine Partizipation der Bürger in umweltpolitischen Verfahren vorsahen. Die wichtigsten Instrumente waren die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-RL, ursprünglich von 1996) und die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-RL, ursprünglich von 1985). Die IVU-RL enthält, jenseits aller hier nicht interessierenden Details, ein europäisches Grundschema für die Genehmigung von Industrieanlagen. Dieses enthält materiell-ordnungsrechtliche Anlagenkriterien,

234 Feindt/Newig 2005, S. 2; ausführlich dazu Ekardt 2010.

235 Beispielsweise die Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60/EG), die Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung (RL 2001/42/EG), die neue Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4/EG) und die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (RL 2003/35/EG).

aber auch Verfahrensregeln wie Beteiligungserfordernisse. Die Richtlinie fungiert damit als Kern des europäischen Industrieanlagenrechts. Sie zielt auf einen integrierten Schutz von Luft, Wasser und Boden bzw. eine integrierte Verminderung der Umweltverschmutzung, wie der Name der Richtlinie sagt.²³⁶ Sie enthält nicht die – auf diverse Richtlinien und nationale Regelungen verstreuten – europarechtlichen Schadstoffgrenzwerte für Industrieanlagen, den eigentlichen materiellen Kern des Umwelthanlagenrechts. Sie macht vielmehr allgemeine Vorgaben an die Genehmigungspflichtigkeit und das Genehmigungsverfahren solcher Industrieanlagen. Im Gegensatz zum deutschen Anlagenrecht gibt die IVU-RL freilich keine gebundene – ermessensfreie – Anlagengenehmigungsentscheidung vor (eine solche Vorgabe dürfte sich aber aus Gewaltenteilungsgrundsätzen ergeben²³⁷).

Die UVP-RL enthält dagegen fast nur Verfahrensnormen und Erhebungsregeln für die Gewinnung der umweltbezogenen Tatsachen, die bei der Genehmigung von Großprojekten aller Art – allerdings im Rahmen einer näheren Auflistung jener Projekte in Anhängen – relevant werden können. Die UVP-RL ist dabei mit zunehmender Geschwindigkeit Weiterentwicklungen unterworfen. Die ursprüngliche Richtlinie wurde durch eine Änderungsrichtlinie 1997 abgeändert²³⁸, u.a. im Sinne einer Erweiterung ihres Anwendungsbereiches auf mehr Projekttypen. Bereits 2001 folgte die nächste Änderungsrichtlinie, mit der die UVP-Pflicht auf Pläne und Programme ausgedehnt wurde. Hierin liegt bereits eine Maßnahme der Aarhus-Umsetzung, bei der terminologisch manchmal von „PlanUP“, manchmal auch von „SUP“ (strategische Umweltprüfung) gesprochen wird. Der Begriff SUP erschiene jeweils insofern als zu weit, als darunter ursprünglich auch eine UVP für ganze Politiken verstanden wurde – und eine solche ist von der UVP-RL in ihrer jetzigen Form unverändert nicht vorgesehen. (2003 folgte eine weitere Richtlinie, von der sogleich noch zu reden ist.) Gemäß Art. 5-9 UVP-RL besteht eine Umweltprüfung aus der Ausarbeitung eines Umweltberichts, einer Durchführung von Konsultationen mit Behörden, der Öffentlichkeit und bei grenzüberschreitenden Planungen mit anderen Mitgliedstaaten, der Berücksichtigung des Umweltbe-

236 Allgemein auch Koch/Siebel-Huffmann 2001, S. 1081 ff.; Ekardt 2001, §§ 4 C. II., 4 C. IV.

237 Wogegen die herkömmliche Ansicht, die gebundene Erlaubnis-Konzeption folge schon allein aus der wirtschaftlichen Freiheit, unzutreffend erscheint – da dies der Multipolarität der Freiheit widerstreiten würde. Vielmehr folgt der in der Tat grundsätzlich bestehende Anspruch von Anlagenbetreibern, dass Genehmigungen nicht im behördlichen Ermessen stehen, sondern nach festen Kriterien vergeben werden, eher aus den Prinzipien der Gewaltenteilung und des Gesetzesvorbehalts: Die wesentlichen Entscheidungen in der liberalen Demokratie hat der parlamentarische Gesetzgeber zu treffen, nicht eine Verwaltungsbehörde.

238 Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 03.03.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

richts und der Resultate der Konsultationen bei der Entscheidungsfindung sowie der Unterrichtung der Öffentlichkeit und der Beteiligten über die Entscheidung. Dabei geht die UVP-RL ausweislich ihres 9. Erwägungsgrundes davon aus, dass dies rein verfahrensrechtliche Vorgaben sind – was freilich insofern nicht stimmen dürfte, als ja ein Gebot der Berücksichtigung in Abwägungen und eine Anleitung der Tatsachenerhebung gegeben wird. Pläne und Programme sind gemäß Art. 2a UVP-RL solche, die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen wurden respektive die von einer Behörde für die Annahme durch Parlament oder Regierung ausgearbeitet werden.²³⁹

Dies alles enthält bereits seit einiger Zeit wichtige Teile dessen, was sogleich als Vorgabe der AK herauszuarbeiten sein wird. Zur weiteren Umsetzung des zweiten Pfeilers der Aarhus-Konvention hat die Europäische Union zwischenzeitlich noch die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26.05.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten erlassen. Deren Intentionen werden besonders im 3. Erwägungsgrund deutlich, wobei die bekannten Gerechtigkeits- und Steuerungsaspekte sichtbar werden: „Eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit bei Entscheidungen ermöglicht es einerseits der Öffentlichkeit, Meinungen und Bedenken zu äußern, die für diese Entscheidungen von Belang sein können, und ermöglicht es andererseits auch den Entscheidungsträgern, diese Meinungen und Bedenken zu berücksichtigen; dadurch wird der Entscheidungsprozess nachvollziehbarer und transparenter, und in der Öffentlichkeit wächst das Bewusstsein für Umweltbelange sowie die Unterstützung für die getroffenen Entscheidungen.“ Hier klingen gewissermaßen die Aspekte Diskurs, Tatsachenbasis, umweltschützerische Effektivität, Akzeptanz und Demokratie an. Daneben verweist der 6. Erwägungsgrund explizit auf den Freiheitsschutz (speziell für das Recht auf die elementaren Freiheitsvoraussetzungen, nämlich auf Leben und Gesundheit). Dabei sei die relevante Öffentlichkeit zu ermutigen, zu ermitteln und mit Gesprächen zu informieren sowie zu integrieren. Als besonders wichtig figurieren breite Bürgerinformationen und die Frühzeitigkeit dieser Informationen. Das Ergebnis der

239 Scheyli 2000, S. 217 (235 ff.) sieht wegen des völkerrechtlichen Vorsorgeprinzips nur geringe Spielräume bei der Festsetzung der Vorhaben, für die Partizipationserfordernisse bestehen; generell zu Völkerrechtsprinzipien Ekardt u.a. 2009, S. 42 ff., wo freilich gezeigt wird, dass die gängige Herleitung von Völkerrechtsprinzipien relativ willkürlich geschieht und zudem eine sinnvolle Lehre zu deren Abwägung mit gegenläufigen rechtlichen Regelungen fehlt; ausführlich jetzt dazu Ekardt 2011, § 4 E. III.

Öffentlichkeitsbeteiligung muss bei der Entscheidung angemessen berücksichtigt werden. Die ÖffRL musste bis zum 25.06.2005 in deutsches Recht umgesetzt sein, was zum Erlass des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes²⁴⁰ geführt hat, allerdings mit eineinhalbjähriger Verspätung. Dieses besteht aus einer Reihe von Änderungen vorhandener deutscher umweltrechtlicher Gesetze.

Doch was genau gibt die AK vor? Von zentraler Bedeutung ist zunächst einmal die Frage, wer berechtigt ist, sich an einem bestimmten Entscheidungsverfahren zu beteiligen. Sowohl Art. 2 Abs. 4-5 AK als auch die ÖffRL setzen hier an dem Begriff der Öffentlichkeit bzw. betroffenen Öffentlichkeit an, wie die AK insgesamt, und definiert „Öffentlichkeit“ als eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen. Dies ist für die Partizipation wichtiger als für den Rechtsschutz, weswegen sich die Untersuchung nunmehr jenem vorne in der AK sogleich eingeführten – einerseits liberal-diskursiven, andererseits kollektivistischen – AK-Begriff jetzt näher zuwendet. Betroffene Öffentlichkeit, so heißt es in der AK, ist die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit. Zunächst ist also die Zugehörigkeit zur allgemeinen Öffentlichkeit von keinem besonderen qualitativen Kriterium (wie etwa einem irgendwie gearteten individuellen Interesse) abhängig. „Öffentlichkeit“ im Sinne der AK bildet eine Kategorie mit potentiell gesellschaftsweiter Ausdehnung; dies auch deshalb, weil die AK eben die Partizipation auch auf legislativer und nicht nur auf administrativer Ebene kennt (jedenfalls zum Teil – dazu sogleich), was in dieser Form in Deutschland bisher so nur bedingt praktiziert wird. Andererseits wird die allgemeine Umschreibung von Öffentlichkeit durch den Begriff der „betroffenen Öffentlichkeit“ eingeschränkt. Art. 6 Abs. 7 AK enthält dabei allerdings partiell ein Beteiligungsrecht, welches über die betroffene Öffentlichkeit hinausgeht.²⁴¹ Dort wird allgemein der Öffentlichkeit ein Recht auf Stellungnahme eingeräumt, wogegen die sonstigen genaueren Verfahrensbestimmungen des Art. 6 AK an die „betroffene“ Öffentlichkeit adressiert sind.

Trotzdem unterscheidet schon der viel allgemeinere Fokus die AK vom deutschen Recht. Hierzulande ist bisher die Öffentlichkeitsbeteiligung (neben spezialgesetzlichen Regelungen wie im Industrieanlagenrecht § 10 BImSchG)

240 Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) vom 09.12.2006, BGBl. I, S. 2816.

241 Vgl. Walter 2005, S. 27; ebenso der (bei den Klagerechten in § 5 noch näher zu würdigende) Implementation Guide zur AK auf S. 108; ungenau Epiney/Sollberger 2002, S. 318 ff.

besonders in § 9 Abs. 1 UVPG i.V.m. § 73 Abs. 4 VwVfG, die zum Teil auch die bisherige UVP-RL in nationales Recht umsetzen, geregelt. § 9 Abs. 1 UVPG verpflichtet hierbei die zuständige Behörde zu einer Anhörung der Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens bei einer Reihe näher aufgelisteter Großvorhaben. Aus der Zusammenschau mit § 73 Abs. 4 ergibt sich, dass damit nicht die allgemeine Öffentlichkeit, sondern lediglich die betroffene Öffentlichkeit gemeint ist. Einwendungen können von jedem erhoben werden, dessen Belange durch das Vorhaben und seine Auswirkungen berührt werden können. Eine Betroffenheit in eigenen, subjektiven Rechten im Sinne der Schutznormdoktrin ist damit allerdings nicht gefordert. Dies klingt alles noch durchaus AK-kompatibel, wenn auch nicht in der zugrundeliegenden Grundbegrifflichkeit. Doch die einzelnen Anforderungen des europäischen und internationalen Verwaltungsrechts reichen dann doch weiter als das deutsche Recht. Denn nach Art. 2 Abs. 5 AK wird für NGOs, die sich für Umweltbelange einsetzen, per se eine Betroffenheit angenommen; diese sind also in Zukunft zwingend an umweltpolitischen Entscheidungsverfahren zu beteiligen (was ebenso wie schon die Verbandsklage als Freiheitsvoraussetzungsschutz sinnvoll ist). Zudem sind hier wie übrigens später auch bei der Verbandsklage nicht bloß Naturschutzverbände gemeint, die bisher in einigen deutschen Ländern schon gewisse Rechte genießen. Dementsprechend sind entsprechende Änderungen im deutschen Umweltrecht in den letzten Jahren sukzessive etabliert worden; darauf ist noch zurückzukommen.

Doch welche NGOs sollen eigentlich Verbände im Sinne der Konvention und im Sinne der nachfolgenden EU-Richtlinien sein? Es ist keineswegs selbstverständlich, dass hier nur die Naturschutzverbände gemeint sind, wie es ja der deutschen Tradition entspräche. Die AK formuliert diesbezüglich sehr offen. So spricht sie einmal in Art. 2 Abs. 4 AK von Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften; in Art. 2 Abs. 5 AK von Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen. Die Formulierung „nach innerstaatlichem Recht“ ist interpretationsbedürftig – und die Art der Interpretation von großer Bedeutung für die Umsetzung der Aarhus-Konvention. Während der AK-Vertragsverhandlungen konnte bezüglich des Verständnisses jener Formulierung keine Einigkeit hergestellt werden. Fest steht zumindest, dass die Vertragsstaaten Anforderungen an Verbände stellen dürfen; diese dürfen jedoch nicht diskriminierend sein oder technische sowie finanzielle Barrieren einer Registrierung darstellen. Letzte Grenze einer Auslegung dieser Formulierung bleiben jedoch zum einen die Zielvorgaben der AK: eine

größtmögliche Öffentlichkeitsbeteiligung zu gewährleisten, um die Transparenz und Qualität von Entscheidungen im Umweltrecht zu verbessern, zum anderen die Verpflichtung der Vertragsstaaten, die Konvention vollständig umzusetzen. In diesem Sinne ist die Formulierung „nach innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ zu betrachten und auszulegen.

Damit sind von der AK eben nicht nur reine Naturschutzverbände (wie bisher tendenziell im deutschen Recht) umfasst, sondern zunächst einmal alle Verbände in Hinblick auf die Definition „Öffentlichkeit“ (Art. 2 Abs. 5 AK). Vom Begriff der betroffenen Öffentlichkeit sind explizit alle Verbände erfasst, die sich für den Umweltschutz einsetzen. Davon dürften alle Verbände erfasst sein, deren Ziel zumindest auch der Umweltschutz ist. In Betracht käme auch die Beteiligung von Verbraucher- und sogar Menschenrechtsvereinen, da der Lebensgrundlagen- als (teilweise) elementarer Freiheitsvoraussetzungsschutz ja zum Teil grundrechtlich garantiert ist.²⁴² Bei alledem können, wie schon erwähnt, gewisse äußere Anforderungen an die Verbände gestellt werden (Registrierung, Klagefristen etc.). Nach dem Sinn und Zweck dürfen diese Formalia aber eben nicht so einschneidend sein, dass sie die Klagebefugnis erheblich beschneiden.

Im deutschen Recht richtet sich der Status von Verbänden daran anknüpfend jetzt nach den neuen §§ 62 ff. BNatSchG und nach dem Landesrecht. In § 63 BNatSchG ist die Anerkennung von Vereinen geregelt, mittlerweile so, dass einheitlich für sämtliche Beteiligungs- und Klagerechtsfragen die Voraussetzungen gelten²⁴³ (die in § 3 URG näher aufgeführt sind) und dass das Umweltbundesamt einheitlich für die Anerkennung der Verbände zuständig ist, sofern sie nicht lediglich in einem einzelnen Bundesland tätig sind. Für eine Anerkennung ist erforderlich, dass der Verband sich nicht nur vorübergehend mit den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege befasst, dass er im Zeitpunkt der Anerkennung bereits drei Jahre besteht, die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bietet, von der Körperschaftssteuer wegen Gemeinnützigkeit befreit ist sowie offen für jedermann ist, der die Ziele des Vereins unterstützt. Keiner Anerkennung nach dem URG bedürfen die bereits anerkannten Naturschutzverbände. Vielmehr wird deren Anerkennung nach dem § 3 URG fingiert, so dass sie ohne weiteres einen gebundenen Anspruch auf Anerkennung besitzen. Ob all diese Kri-

242 Dazu braucht man kein völkerrechtliches „Recht auf Umweltschutz“; dazu Scheyli 2000, S. 217 (224 m.w.N.) und zur Kritik jener Idee Ekardt 2011, § 4 C. II.

243 Unterschiede bestanden bisher bei (1) der Zielsetzung des Verbandes, (2) des räumlichen Tätigkeitsbereichs und (3) des Gemeinnützigkeitserfordernisses, welches bisher zum Teil an die Befreiung von der Körperschaftssteuer anknüpfte. Letzteres würde ausländische Vereinigungen gegenüber inländischen Vereinigungen unangemessen benachteiligen.

terien mit den Regelungen und Zielen der AK vereinbar sind, erscheint durchaus zweifelhaft. So kann das Kriterium des mindestens dreijährigen Bestehens darauf befragt werden, ob es nicht Bürgerinitiativen unzulässig benachteiligt. Letztlich lässt sich dies anhand der AK kontrovers diskutieren.

Aber um welche „umweltpolitischen Entscheidungen“ geht es für die Partizipation nach der AK überhaupt? Da die ÖffRL die europäische AK-Umsetzung ist, kommen nun auch deren Vorgaben in den Blick, und zwar als erstes für die Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltrechtlichen Genehmigungsentscheidungen, geregelt zunächst völkerrechtlich in Art. 6 AK. Die Vorschrift unterscheidet zwischen zwei verschiedenen Arten von Tätigkeiten, jene, bei denen obligatorisch eine Bürgerbeteiligung möglich sein muss, und jenen, bei denen diese Möglichkeit dann gewährleistet sein muss, wenn die Tätigkeiten nach innerstaatlichem Recht erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können.²⁴⁴ Zu beteiligen ist in umweltrechtlichen Zulassungsverfahren²⁴⁵ jeweils die betroffene Öffentlichkeit. Dabei werden in Hinblick auf eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung einige ganz allgemeine Anforderungen gestellt (Art. 6 Abs. 2 AK). Diese sind entscheidend und zum Teil ganz neuartig. So muss die Information möglichst frühzeitig im Verfahrensverlauf erfolgen und auch sonst zeitlich angebracht sein sowie den konkreten Umständen angemessen und effektiv sein. Zudem gibt die AK einen Mindeststandard bezüglich des Inhalts der offenzulegenden Informationen vor (Art. 6 Abs. 2 lit. a-e AK). Über diese allgemeine Informationspflicht hinaus müssen die AK-Vertragsparteien dafür sorgen, dass der betroffenen Öffentlichkeit zu allen für das Entscheidungsverfahren relevanten verfügbaren Informationen ein gebührenfreier Zugang offen steht (Art. 6 Abs. 6 AK). Bestimmte Informationen²⁴⁶ werden dabei per se als „relevant“ angezeigt, so dass die Öffentlichkeit auf diese

244 Diese Tätigkeiten sind in einem Anhang I aufgelistet. Dieser umfasst 22 Absätze; neben den 19 Absätzen, die die Tätigkeiten beschreiben, normiert Absatz 20 die Möglichkeit, die Öffentlichkeitsbeteiligung darüber hinaus auch dann vorzusehen, wenn innerstaatlich eine UVP für die Tätigkeit vorgesehen ist; Absatz 21 regelt die Nichtanwendbarkeit des Übereinkommens auf Forschungsanlagen und Abs. 22 normiert Verfahrensfragen zur Änderung des Kataloges. Die Frage, wann bei nicht in Anhang I aufgelisteten Verfahren die Erheblichkeitsschwelle der zu erwartenden Umweltbeeinträchtigung erreicht wird, ist von den Vertragsparteien selbst zu entscheiden, freilich in Übereinstimmung mit den umweltschützenden Zielen der AK.

245 Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren, wasserrechtliche Erlaubnis- und Bewilligungsverfahren, atomrechtliche und gentechnische Genehmigungsverfahren.

246 Dezierte Beschreibung des Standorts einschließlich der zu erwartenden Rückstände und Emissionen, Umweltauswirkungen, Verringerungsmaßnahmen, Alternativenprüfung, nichttechnische Zusammenfassung der Informationen, Berichte und Empfehlungen, die bei der Behörde eingegangen sind.

in jedem Fall Zugriff haben muss. Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung muss schließlich gemäß Art. 6 Abs. 8 AK auch tatsächlich eine angemessene Berücksichtigung finden. Eine bloße Kenntnisnahme durch die Behörde dürfte hier nicht ausreichen. Art. 6 Abs. 11 AK behandelt sodann den in den Aarhus-Verhandlungen intensiv diskutierten²⁴⁷ Bereich der grünen Gentechnik, für den Sonderregeln gelten, der vorliegend unerörtert bleibt.²⁴⁸

Art. 6 AK wird nun durch Art. 3, 4 ÖffRL in europäisches Unionsrecht als Vorgabe für die EU-Mitgliedstaaten umgesetzt (die Anforderungen an EU-eigene Verwaltungsverfahren werden separat normiert und vorliegend aus Raumgründen nicht weiter vertieft). Diese Vorgaben ändern schlicht die UVP-RL und die IVU-RL ab; denn die dort normierten Anlagentypen, die man als „große umweltbeeinträchtigende Vorhaben“ und „Industrieanlagen“ beschreiben könnte, bilden die in Art. 6 AK avisierten Projekttypen genau ab. Unter anderem erfolgt sodann eine genaue Inhaltsbestimmung des Informationsanspruches im Partizipationsverfahren: Die Öffentlichkeit soll durch öffentliche Bekanntmachung frühzeitig über den Genehmigungsantrag, die UVP-Pflichtigkeit des Vorhabens, die zuständige Behörde, die Art möglicher Entscheidungen oder den Entscheidungsentwurf sowie über das vorgesehene Verfahren, einschließlich der folgenden Informationen: Beginn des Verfahrens, Beteiligungsmöglichkeiten, Zeit und Ort vorgesehener Anhörungen, Angabe der Behörde, die über relevante Informationen verfügt, Ort der Einsichtnahme in relevante Informationen, Angabe der Behörde bei der Stellungnahmen oder Fragen eingereicht werden können, sowie der dafür vorgesehenen Fristen und Angaben darüber, welche für die geplante Tätigkeit relevanten Informationen über die Umwelt vorhanden sind, falls und sobald diese zur Verfügung gestellt werden können, informiert werden (Art. 6 Abs. 2-6 UVP-RL).

Häufig genügt das deutsche Recht schon heute jenen Anforderungen an eine umweltbezogene Partizipation im innerstaatlichen Bereich, und einige relevante Aspekte wie die Stärkung der Umweltverbände wurden eben bereits angesprochen. Auch entspricht das UVPG (speziell § 9 UVPG mit Verweis auf § 73 VwVfG) grundsätzlich den Anforderungen der ÖffRL hinsichtlich der Beteiligung und Information der Öffentlichkeit. Es enthält dezidierte Regelungen zur Beteiligung und Information bei transnationalen Projekten (§§ 8, 9a, 9b UVPG) sowie zum Anhörungsverfahren (§ 9 UVPG). In § 2 Abs. 1 S. 3 UVPG ist eine Einbeziehung der Öffentlichkeit als wesentliches Verfahrenselement der UVP vorgesehen. § 9 Abs. 1 UVPG verpflichtet hierbei die zuständige Behörde zu einer Anhörung der

247 Vgl. dazu Scheyli 2000, S. 217 (237).

248 Dazu Ekardt 2010, S. 168 ff.

Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens gemäß § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG. So ist der Plan auszulegen; die Auslegung, Einwendungsfristen sowie der Erörterungstermin sind öffentlich bekannt zu machen. Problematisch erscheint allerdings, dass nach § 73 Abs. 4 VwVfG Einwendungen nur von jemandem erhoben werden können, dessen rechtliche oder tatsächliche Belange vom Vorhaben und seinen Auswirkungen berührt werden können. Notwendig ist bisher in Deutschland ein Mindestmaß an möglicher individueller Tangierung der eigenen Sphäre.²⁴⁹ Doch sowohl die ÖffRL als auch die AK fingieren gerade das Interesse für NGOs, um ihnen möglichst optimale und effektive Beteiligungsoptionen zu eröffnen. Jene (weit zu verstehenden) Organisationen sind also in jedem Fall zu beteiligen. Die entsprechenden Umweltgesetze in Deutschland sind deshalb so geändert worden, dass nunmehr Umweltverbände stets beteiligungsberechtigt sind (vgl. insbesondere § 2 Abs. 6 UVPG und § 63 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG). Auch weitere Einzelheiten wurden zwischenzeitlich geändert; so wurde in Deutschland eine bisher so nicht bestehende allgemeine Pflicht geschaffen, die Öffentlichkeit auf eine bestehende UVP-Pflichtigkeit eines Vorhabens hinzuweisen.

AK und ÖffRL bestimmen zudem, dass die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig die Möglichkeit zur Partizipation erhält. Art. 6 Abs. 2 AK formuliert insoweit: „in sachgerechter, rechtzeitiger und effektiver Weise frühzeitig“; Art. 6 Abs. 4 AK fordert sodann noch einmal eine „frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann“. Auch dies gab es im deutschen Anlagenrecht bisher nicht, wo erst in dem Moment, wo alle Antragsunterlagen schon vorliegen und meist schon informelle Konsultationen zwischen Behörde und Antragsteller die wesentlichen Vorentscheidungen getroffen haben, die Bürgerbeteiligung einsetzt. Die AK nimmt ergo die gängige Tradition kritisch auf, nach der die Bürgerbeteiligung in zahlreichen Fällen mehr ein Feigenblatt war, welches bei ohnehin schon getroffenen Entscheidungen gleichsam „nachgeschaltet“ wurde. Dies ist ein wesentlicher Gesichtspunkt. Er stellt auch die deutsche Planungspraxis bei Verkehrsvorhaben auf die Probe – eine Praxis, die bisher mehrstufig abläuft, die wesentlichen Entscheidungen zum Beispiel über den Bundesverkehrswegeplan aber unter Ausschluss der Öffentlichkeit vorwegnimmt. Es ist deshalb korrekt, dass nunmehr gemäß § 14 UVPG letzterer Plan einer UVP (in Gestalt einer PlanUP) unterworfen wird. Letztlich folgt die Idee, bei mehrstufigen Planungsverfahren wie in der Bundesfernstraßenplanung (wo der Bundesverkehrswegeplan, das Raumordnungs-, das Linienbestimmungs- und das Planfeststellungsverfahren

249 Vgl. Stelkens/Bonk/Leonhardt 2001, § 73 Rn. 62; Kopp/Ramsauer 2003, § 73 Rn. 49 f.

aufeinander folgen) im frühesten Verfahren bereits die Öffentlichkeitsbeteiligung zu verankern, schon aus Art. 6 AK. Jedoch bekräftigt Art. 7 AK mit einer Partizipationspflicht auch für Pläne und Programme dies noch einmal.

Die Frühzeitigkeits- und Offene-Optionen-Pflicht – wie sie bereits im allgemeinen Abschnitt 2 oben als notwendig für das Gelingen von Partizipation diskutiert wurde – wurde im deutschen Recht, jedenfalls für Industrieanlagen und für Großprojekte (zu Plänen dann später), so nicht verankert. Dies ist auch über das Scoping bei der UVP nur teilweise heilbar.²⁵⁰ Das Scoping findet zu Beginn jeder UVP statt und steckt deren Untersuchungsrahmen ab. Man könnte nun sagen, da die UVP parallel zu den jeweiligen Projekten bzw. in deren frühem Stadium abläuft, käme es über die UVP dann eben doch bei allen Projekten zu einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese umfasst jedoch nur die sachliche Aufbereitung der Umweltbeeinträchtigungen eines Vorhabens; denn nur dies ist der Gegenstand der UVP. Die in der AK und der ÖffRL vorgesehene Partizipation meint jedoch eine Stellungnahmemöglichkeit zu allen Aspekten eines Vorhabens (z.B. auch zum Verkehrsbedarf des streitigen Projekts). Dies kann über ein Scoping nicht unbedingt geleistet werden. Jenseits dessen, dass nur dies der AK gerecht wird, lassen sich auch die allgemeinen Anliegen von Partizipation (siehe oben Abschnitt 2) letztlich nur so wirklich wahren. Übrigens ist aus der Praxis des Baurechts (vgl. § 3 Abs. 1 des Baugesetzbuches/BauGB) seit 50 Jahren bekannt, dass eine solche frühzeitige Beteiligung keinesfalls zu übermäßigem Verwaltungsaufwand führt, sondern vielmehr eben gerade die Qualität von Planungen verbessert.²⁵¹ In jedem Fall kann das Frühzeitigkeitsgebot nicht dadurch erledigt werden, dass vielen Projekten ein Raumordnungsverfahren oder manchmal auch ein Linienbestimmungsverfahren vorangehen kann (vgl. §§ 15, 16 UVPG, 15 des Raumordnungsgesetzes/ROG, 16 des Bundesfernstraßengesetzes/FStrG). Denn auch dort resultiert die etwaige Öffentlichkeitsbeteiligung aus einer UVP, die wiederum vor den gleichen Problemen steht wie eben beschrieben.

Auch die IVU-RL (die demnächst durch die Richtlinie über Industrieemissionen ersetzt werden wird) wird durch die ÖffRL (Art. 4) geändert. Es werden zum Beispiel die Begriffe Öffentlichkeit/betroffene Öffentlichkeit übernommen und eine nähere Bestimmung von Wesentlichkeit für die Änderung und Erweiterung eines Betriebes vorgenommen. Ein Anlagenantragsteller ist weiterhin künftig verpflichtet, eine Alternativenprüfung vorzunehmen und die Ergebnisse der Behörde vorzulegen. Auch dies kennt das deutsche Immissionsschutzrecht bis dato nicht,

250 Insoweit zu optimistisch Bunge, in: Schlacke/Schrader/Bunge 2010, § 2 Rn. 672.

251 Darauf zutreffend hinweisend Bunge, in: Schlacke/Schrader/Bunge 2010, § 2 Rn. 681.

und es handelt sich dabei um eine materielle rechtliche Regelung zwischen den sonst prozeduralen Vorgaben. Die Mitgliedstaaten werden zudem ein weiteres Mal verpflichtet sicherzustellen, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung frühzeitig und effektiv bei der Genehmigung neuer Anlagen, der Genehmigung wesentlicher Änderungen sowie der Aktualisierung von Genehmigungen stattfindet; für die hier durchzuführende Öffentlichkeitsbeteiligung wird ein Anhang V eingeführt (vgl. Anhang II der ÖffRL), der weitere Mindeststandards vorgibt. Die Öffentlichkeit ist ferner über den Inhalt der Entscheidung sowie die Gründe, auf denen die Entscheidung beruht, zu unterrichten. Hinsichtlich der Änderungen der IVU-RL durch Art. 4 der ÖffRL ergibt sich nun insgesamt ein begrenzter Änderungsbedarf im deutschen Recht. Die IVU-RL ist in Deutschland maßgeblich durch das BImSchG umgesetzt. Ein Änderungsbedarf hinsichtlich der betroffenen Öffentlichkeit ergibt sich insofern nicht, als dass die Einwendungsbefugnis des § 10 Abs. 3 BImSchG voraussetzungslos ist, also einfach „jeder“ partizipieren darf; die Problematik der Frühzeitigkeit wiederholt sich jedoch auch hier.²⁵²

3.5.2 Formale Hindernisse und das Leerlaufen von Partizipation – zugleich zum Beispiel der Klagerechte

Mehr Bürgerbeteiligung allein kann freilich – das wurde schon im allgemeinen Abschnitt 2 kurz angesprochen – witzlos sein, wenn man durch viele formale Kautelen bei der Genehmigung von Großprojekten Verfahrenselemente wie die Partizipation letztlich weitgehend unfair oder verfälschend gestalten kann und trotzdem die Genehmigungsentscheidung als rechtmäßig gilt.²⁵³ Genau dies ist jedoch, wie nunmehr darzustellen ist, im deutschen Recht seit längerem geschehen. Damit kann zugleich eine besondere Möglichkeit porträtiert werden: das Klagerecht zur Durchsetzung von Umweltbelangen, denn die relative Wirkungslosigkeit bundesdeutscher Partizipationsoptionen zeigt sich an den geringen Möglichkeiten, Verstöße gegen jene Optionen gerichtlich zu rügen. Klagerechte sind generell ein sinnvolles Verfahrenselement zum Schutz etwa der Grundrechte und der vielen anderen aus ihnen abgeleiteten inhaltlichen Rechtsvorgaben, denn sie sichern

252 Ferner kann diskutiert werden, ob es einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 7 AK darstellt, dass der deutsche Gesetzgeber die Durchführung eines Erörterungstermins bei umweltrelevanten Projekten neuerdings teilweise in das behördliche Ermessen stellt. Ein Verstoß gegen den Wortlaut des Art. 6 Abs. 7 AK ist freilich schwer zu begründen, da ein Erörterungstermin dort nur „gegebenenfalls“ vorgesehen ist. Andererseits ist (teleologisch) für die Idee einer wirksamen Partizipation ein Erörterungstermin meist schwer entbehrlich.

253 Ausführlicher zum Gegenstand des vorliegenden Abschnitts Ekardt 2010 und Ekardt 2012.

in der Theorie die Möglichkeit der Durchsetzung jener inhaltlichen Belange.²⁵⁴ Prinzipiell dürfen Individuen und Umweltverbände deshalb unter bestimmten Voraussetzungen die Einhaltung von Umweltstandards gerichtlich erstreiten, wobei bereits der prinzipielle Gerichtszugang, ohne dass das hier näher darzustellen ist, in Deutschland für Umweltbelange – anders als, grob gesagt, für ökonomische Belange – vielfältig eingeschränkt ist.

Bei den Klagerechten für Bürger und Verbände liegt unter europäischem Einfluss, aber auch aufgrund der Überzeugungskraft einer – im Völker-, Europa- und nationalen Recht gleichermaßen plausiblen – multipolaren Grundrechtstheorie eine eher weite Klagebefugnis gegen Gesetze und gegen die Verwaltung nahe. Das würde dann zur Ersetzung der in Deutschland bisher gängigen Schutznormtheorie durch eine Betroffenheitsformel führen, die den Begriff „eigener“ einklagbarer Rechte nicht wie bisher meist auf *Abwehrrechte gegen den Staat* konzentriert, sondern auch – dies meint „multipolar“ – *Schutzgrundrechte auf Schutz gegen die Mitbürger durch den Staat* (und dies ist die Konstellation des Umweltschützers, denn nicht der Staat selbst ist Umweltschädiger!)²⁵⁵ gleichermaßen anerkennt. Jene Grundrechtsproblematik kommt in der fachlichen Diskussion insgesamt zu kurz zugunsten einer Dauerdebatte über die umweltrechtliche Verbandsklage, auch wenn die AK und die ÖfFRL – also das internationale und europäische Verwaltungsrecht – in der Tat in den letzten Jahren eine erweiterte Verbandsklage vorgegeben haben (die der deutsche Gesetzgeber bisher eher blockiert).²⁵⁶ Eine Verbandsklage zielt auf eine selektive, weniger weitreichende Thematik ab als die Diskussion um Schutzgrundrechte. Mit Verbandsklagen hat der Gesetzgeber freiwillig, ohne hierzu verpflichtet zu sein, einem bestimmten Klägertyp, nämlich eben Umweltverbänden, die Möglichkeit eingeräumt, das geltende Umweltrecht verwaltungsgerichtlich teilweise einzuklagen. Beinahe wichtiger als das grundsätzliche Bestehen einer Verbandsklagemöglichkeit, das in Deutschland in großer Ausführlichkeit diskutiert wird, erscheint freilich, dass europa- und völkerrechtlich der inhaltliche Erfolg solcher Klagen nicht an unüberwindbaren Heilungs-, Unbeachtlichkeits- und Fristenregelungen für formelle und materielle Rechtsfehler

254 Ausführlich zu Sinn und Inhalt von (Umwelt-)Klagerechten für Individuen und Umweltverbände im deutschen und europäischen Recht – und auch zu den nachstehenden Aspekten – Ekardt 2010.

255 Zu den Argumenten für eine Gleichbehandlung von Abwehr- und Schutzgrundrechten (die für öko-soziale Belange existenziell ist) im Völker-, Europa- und nationalen Recht ausführlich Ekardt 2012, § 4 E.; zur Schutznormtheorie und ihrer Kritik ausführlich Ekardt 2010, § 5 A. An beiden Nachweisorten auch zur nötigen Einbeziehung der Vorsorge in den Grundrechtsschutz.

256 Hierzu und zum Folgenden Ekardt 2010, § 5; Erguth 1999, S. 10 ff.; der bisher unter deutschen Juristen regelmäßig geführte Verbandsklagediskurs findet sich am ausführlichsten dokumentiert bei Schlacke 2008.

scheitern darf (denn allein die Zulässigkeit einer Klage erreicht ökologisch nichts, wenn letztlich das inhaltliche Anliegen nicht oder nur vorübergehend erreicht wird). Auch jenseits dieses gleich zu analysierenden Problems sind Verbands- und Individualklagerechte stets nur so stark wie das materielle Recht; dieses ist jedoch auf einfachrechtlicher Ebene – und um diese geht es ja bei verwaltungsgerichtlichen Klagen – oft nicht hinreichend stark, wie sich an der nach wie vor zweifelhaften ressourcen- und klimapolitischen Gesamtbilanz westlicher Gesellschaften ablesen lässt. Ebenso wenig können verwaltungsgerichtliche Klagen – einerlei, ob sie von Verbänden oder von Individuen geführt werden – auf Einhaltung des einfachen Rechts ein weiteres Grundproblem der Nachhaltigkeit in den Griff bekommen: das schleichende Wegwägen der Nachhaltigkeit „im Einzelfall“ in scheinbar „unwichtigen“ Fällen, die sich in ihrer Gesamtheit zu einer Ressourcen- und Klimainanspruchnahme in Europa summieren, die eben gerade nicht mehr dauerhaft und global lebbar und ergo nicht nachhaltig ist. Genau hier verschafft eine Grundrechtsinterpretation, die Schutzgrundrechte durchgängig anerkennt, dem materiellen Recht jedoch eine Stärkung, die zwar einerseits der Verbandsklage ein größeres Potenzial gibt, die aber zugleich auch Klagen gegen die Gesetzgebung eröffnet und damit über die Verbandsklage hinausgeht (abgesehen davon wird die finanzielle und personelle Fähigkeit der Verbände, real Verbandsklagen zu führen, von Freund und Feind notorisch überschätzt²⁵⁷). Denn Grundrechte können ein strengeres materielles Recht einfordern oder eine strengere Auslegung des materiellen Rechts erzwingen.

Vorliegend stärker interessieren soll jedoch ein anderer Aspekt, der deutlich macht, dass Partizipation sich als Thema wenig für abstrakte Debatten eignet, sondern die konkreten Partizipationschancen vielmehr sehr genau im Einzelfall betrachtet werden müssen. In den letzten Jahrzehnten wurde im deutschen Verwaltungsrecht sukzessive eine regelrechte Kaskade errichtet, die dazu führt, dass Verfahrensfehler wie etwa Partizipationsfehler zum Beispiel bei der Genehmigung von nachhaltigkeitsrelevanten Großprojekten geheilt werden können, von vornherein unbeachtlich sind oder jedenfalls nicht eingeklagt werden können.²⁵⁸ Eine beschleunigte Realisierung wirtschaftlicher Investitionen und eine Reduktion der Partizipation standen dabei als Anliegen Pate. Die in den Genehmigungsgesetzen für Fernstraßen (§§ 17 ff. FStrG), Eisenbahntrassen (§§ 18 ff. des Eisenbahnge-

257 Ein weiteres Verbandsklagenproblem – das allerdings auch Individualklagen betrifft – liegt darin, dass der notorische Personalmangel der Verwaltung dazu führen kann, dass eine erfolgreiche Verbandsklage Verwaltungskapazitäten an einer Stelle bindet und dadurch der Rechtsvollzug einfach an einer anderen Stelle schlechter wird.

258 Einzelheiten, auch zum Folgenden, m.w.N. bei Ekardt 2010, § 4 D. IV.

setzes/AEG), Flugplätze (§§ 6 ff. des Luftverkehrsgesetzes/LuftVG) und andere Projekttypen (z.B. in §§ 45 f., 73 ff. VwVfG) enthaltenen Regelungen zielen darauf ab, bei Klagen gegen Projektgenehmigungen inhaltliche Abwägungs- und prozedurale Verfahrensfehler nur noch in engen Fristen rügar zu machen, ein Heilen fehlerhafter Verfahrensschritte oder Abwägungen selbst nach Ende des Prozesses zu erlauben, Schutz-Klägern nur die Rüge bestimmter Belange (nämlich offenkundiger und eindeutig ergebnisrelevanter Inhaltsfehler sowie einzelner Verfahrensfehler) zu ermöglichen, viele Fehler für von vornherein für unbeachtlich zu erklären, weitgehende Darlegungslasten für Schutz-Kläger zu statuieren, enge Klage- und Klagebegründungsfristen festzusetzen u.a.m.²⁵⁹ Damit droht zum einen ein legerer Umgang der Behörden mit der Bürgerbeteiligung, wenn Verstöße gegen diese leichthin unbeachtlich bleiben können. Zum anderen wird ein weiteres Partizipationsinstrumente im weiteren Sinne, das mögliche Klagerecht, in hohem Maße seiner Erfolgsaussichten beraubt, obwohl die angefochtene Maßnahme eigentlich rechtswidrig wäre.

Die völkerrechtliche AK und die sie umsetzende ÖffRL gebieten nun gemäß ihrem Wortlaut eine volle gerichtliche Rügarbarkeit von inhaltlichen, also zum Beispiel Abwägungsfehlern, und auch von Verfahrensfehlern bei Umweltschutzklagen von Individuen oder Umweltverbänden (Art. 9 Abs. 2 AK). Bereits deshalb ist die geschilderte deutsche „Hindernis-Kaskade“ für Umweltklagen wohl europarechtswidrig. Dies soll hier nicht im Einzelnen erörtert werden; stattdessen soll die in Abschnitt 2 bereits konstatierte Eigenwertigkeit von Verfahrens- und zum Beispiel auch Partizipationsregeln (eben gerade nicht nur zur Durchsetzung inhaltlicher Belange) und damit die Unzulässigkeit einer Partizipations- und Klagerechtsverteilung über Umwege hier durch eine spezifisch europaverfassungsrechtliche Perspektive exemplarisch weiter unterfüttert werden, ebenso wie die Unzulässigkeit, Verfahrensregeln und auch inhaltliche Abwägungsregeln über einen Umweg dann doch wieder leerlaufen zu lassen.

Auffällig ist zunächst, dass das Europarecht in der Interpretation des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) Verfahrensregeln seit langem höher schätzt als die deutsche Gesetzgebung und Rechtsprechung. Die einschlägigen EuGH-Urteile tendieren häufig zu einer durchaus „absoluten“ Fehlerbeachtlichkeit. Da explizite Regelungen eines „allgemeinen europäischen Verwaltungsrechts“ kaum existieren, kann man entsprechende EuGH-Urteile als Interpretationsversuch europäischer

259 Einzelheiten, auch zum Folgenden, m.w.N. bei Ekarde 2010, § 4 D. IV. Eine nähere Darstellung ist hier nicht sinnvoll, weil dazu die Systematik der Genehmigungs- bzw. Planungsgesetze näher erörtert werden müsste, was andernorts geschehen ist, hier aber vom Thema wegführen würde.

Verfassungsprinzipien und ihrer Einwirkung auf das europäische Sekundärrecht lesen. Die nicht immer sehr strukturierte, teilweise auch in den Begründungen unklare Judikatur ergibt dabei u.a. folgende Befunde: Verfahrensvorschriften wird ein eigener Zweck zugeschrieben.²⁶⁰ Tatsächliche Unwägbarkeiten gehen (hier konkret im europäischen Naturschutzrecht) zu Lasten eines Projekts.²⁶¹ Fristenregelungen sind nur zulässig bei Wahrung eines Verbots der Vereitelung von Unionsrecht²⁶², welches in einer strikten Einzelfallbetrachtung zu prüfen ist²⁶³ (wobei es konkret um Steuererstattungen und Vergaberechtssachen ging²⁶⁴). Insbesondere Fehlerheilungen während eines laufenden Prozesses wie das Nachholen einer Begründung oder einer Verfahrensbeteiligung (bzw. Anhörung) ist tendenziell unzulässig, da ein einmal begonnener Prozess dann witzlos werde.²⁶⁵ Die Reihe solcher Judikate ließe sich fortsetzen. Da Urteile indes nicht „per se richtig“ sein müssen, sondern für künftige Fälle allenfalls eine Argumentationslastverteilung zu Lasten ihrer Kritiker bewirken (richtig ist vielmehr stets die Rechtsauslegung, die die am besten begründete Gesetzesauslegung darstellt²⁶⁶), soll stattdessen die primärrechtliche Basis²⁶⁷ kurz skizziert werden, auf der solche Ergebnisse in der Tat plausibel erscheinen – statt der im Schrifttum zuweilen dominierenden eher allgemeinen Hinweise auf eine spezifisch „europäische Sichtweise des Verfahrens“.²⁶⁸

In der Tat gehen die erwähnten Judikate von einer stärkeren Eigenwertigkeit des Verfahrens aus. Der dafür herangezogene Primärrechtsgrundsatz ist zunächst das (aufgrund des Rangverhältnisses von europäischem und mitgliedstaatlichem Recht in der Tat anzuerkennende) ungeschriebene Vereitelungsverbot in Bezug

260 EuGH, Rs. C 470/99, Slg. 2002, I-11617, Rn. 73 ff.; 1996, I-3547. Ein Beispiel sind etwa Mitteilungspflichten; vgl. EuGH, Rs. C 194/94, Slg. 1996, I-2201, Rn. 45 und 48 (Sicherungsunternehmen), wobei letztlich stets der Zweck entscheidet: EuGH, Rs. 380/87, Slg. 1989, 2491, Rn. 1 f., 14 und 21 (Enichem Base).

261 Vgl. EuGH, Rs. C-127/02 -, Slg. 2004, I-7405 (FFH).

262 Vgl. etwa EuGH, Rs. 265/88, Slg. 1976, 1989; Rs. 205/82, Slg. 1983, 2633, Rn. 30 (zum Vereitelungsverbot).

263 EuGH, Rs. 473/00, Slg. 2002, I-10875, Rn. 37.

264 Vgl. auch EuGH, Rs. 470/99, Slg. 2002, I-11617, Rn. 73, 76 und passim.

265 EuG, Rs. T 32/91, Slg. 1995, II-1825, Rn. 53 (Geldbuße); EuGH, Rs. 315/99, Slg. 2001, I-5281, Rn. 30; 1998, I-207, Rn. 40 (Prozessstatement zu spät); relativierend (außer bei verletztem rechtlichen Gehör) nur EuGH, Rs. 85/76, Slg. 1979, 461, Rn. 15.

266 Ekardt 2012, § 1 D. III. 4.; dies wird übergangen bei Kment 2006, 201 ff. und Kahl 2004, S. 1 (13 ff.).

267 Vgl. zuletzt auch EuGH, Rs. C 263/08, NVwZ 2009, 1553 ff.

268 Bisher gibt es außer Erbguth 1999 und Ekardt 2010 zu den Einzelstufen der Kaskade en détail fast nur die Analyse von Kment 2005, S. 44 ff. Die im Fließtext folgenden Argumente werden zum Beispiel auch einfach nicht diskutiert bei Stelkens 2010, S. 1078. Weiter empirisch untersucht werden sollte indes der dortige Einwand, dass auch das Kassieren einer staatlichen Entscheidung wegen Verfahrensfehlern oft nicht zu einer anderen Entscheidung führen mag.

auf das europäische Recht; man könnte auch positiv von einem Effektivitätsgebot sprechen, wie es generell gerechtigkeits-theoretisch und grundrechtlich bereits auch den Grundrechten selbst zu entnehmen sein dürfte, sollen diese nicht bloß auf dem Papier stehen. Dass geringfügige Verfahrensfehler umgekehrt gleichwohl nicht für beachtlich gehalten werden und so eine differenzierte Judikatur entsteht²⁶⁹, weist letztlich auf eine Abwägung zwischen verschiedenen kollidierenden Primärrechts- bzw. Verfassungsprinzipien hin – wobei etwa ein wiederum ungeschriebenes, letztlich jeder liberal-demokratischen Ordnung notwendig immanentes Gebot der Rechtssicherheit dem Vereitelungsverbot gegenüber treten kann. Auf der Seite der Rechtssicherheit können (soweit es um Regeln für privatnützige Großprojekte geht) außerdem die europäischen Wirtschaftsgrundrechte – allerdings nur bei privaten Projektträgern, wogegen ansonsten die Wirtschaftsförderung als objektiv-rechtlicher Belang angeführt werden müsste – angeführt werden, wogegen umgekehrt an die Seite des Vereitelungsverbots das Umweltziel aus Art. 191 AEUV tritt sowie Grundrechte auf Leben, Gesundheit und Eigentum. Die grundsätzliche Konstellation auf nationaler Ebene ist hier keine andere.

Man muss jedoch etwas präziser erfassen, wie im Rahmen einer grundrechts- bzw. primärrechtskonformen Auslegung die genannten Grundrechte sowie ihre objektiv-rechtlichen Sicherungen wirken (und damit zum Beispiel auch auf die richtige Interpretation der ÖffRL und allgemein des Verwaltungsrechts einwirken). Die bisherigen vorherrschenden deutschen Sichtweisen sind insoweit bereits deshalb anzweifelbar, weil sie sich nicht ausreichend klar machen, dass eine Theorie der verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte – also der Prüfbarkeit (auch) von Verfahrensfehlern – ein Unterfall einer allgemeinen Theorie der Gewaltenbalance und der Abwägungen ist. Die einleitend in Abschnitt 2 kurz wiedergegebenen Erkenntnisse zur Einhegung des Gesetzgebers und der Verwaltung durch überprüfbare Abwägungsregeln – mit den entsprechend kleineren, vom Gesetzgeber „weitergereichten“ Abwägungsspielräumen der Verwaltung – sind hier in Erinnerung zu rufen (Abwägungsspielräume in diesem Sinne bestehen wie gesagt nicht allein, wenn direkt ein behördliches Ermessen besteht, sondern zum Teil auch in der Interpretation ermessensfreier Rechtsnormen, ebenso wie bei der Subsumtion unsicherer Tatsachenbefunde). Der an die Behörden weitergereichte Spielraum muss ja erneut grundrechtskonform gefüllt werden, was angesichts gegenläufiger Grundrechtspositionen bedeutet, dass die im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte überprüfbaren Grenzen des behördlichen Spielraumes dort

269 EuGH, Rs. 118/75, Slg. 1976, 1989, Rn. 5; Rs. 312/93, Slg. 1995, I-4599, Rn. 12 (Peterbroeck); Rs. 327/00, Slg. 2003, I-1877, Rn. 51; Rs. 62/00, Slg. 2002, I-6325, Rn. 34.

verlaufen, wo sich für die Kollision der verschiedenen Grundrechts- oder sonstigen Verfassungsprinzipien sagen lässt, dass irgendeine Abwägungsregel hier ein bestimmtes Ergebnis erzwingt oder ausschließt. Lässt sich per grundrechtskonformer Auslegung keine solche (gegebenenfalls teilweise) klare Aussage finden, bleibt es dem Spielraum des Gesetzgebers überlassen und damit dem einfachen Recht, welches die richtige Aussage zum verwaltungsbehördlichen Kontrollumfang ist. Dies wäre vorliegend insofern problematisch, als die AK und die ÖffRL für sich genommen unterschiedliche Auslegungen zulassen; zum Beispiel wäre nach ihnen auch eine Auslegung denkbar, nach der jeder noch so kleine Verfahrensfehler verwaltungsgerichtlich rügbar ist. Dies ist die (1) Perspektive der Abwägungsregeln; daneben tritt (2) die Notwendigkeit, die Erkenntnis der in der liberalen Demokratie zur Freiheitssicherung nötigen Gewaltenbalance²⁷⁰ auf das Verhältnis Behörden/Verwaltungsgerichte anzuwenden. Konkret hier bedeutet dies:

Bei EU-verfassungskonformer Auslegung muss beispielsweise der Umgang mit Verfahrensfehlern für Adressaten- und Drittklagen (also für Umweltnutzungs- und Umweltschutzklagen) identisch sein wegen der gebotenen Gleichbehandlung von Abwehr- und Schutzrechten. Dies sowie die Analysen zur Partizipation und zu Verfahrenselementen dieses Abschnitts legen damit nahe, dass Kaskaden der geschilderten Art EU-primär- bzw. verfassungsrechtlich nicht haltbar sind, hier konkret nach Maßgabe des EU-Rechts, aber ebenso nach Maßgabe des nationalen Verfassungsrechts. Missachtet wäre andernfalls bereits die oben kurz angesprochene Abwägungsregel „Abwehrrechte gehen nicht vor Schutzrechte“. Dass umgekehrt die Behörden Spielräume etwa beim Ermessen eher füllen dürfen als die Verwaltungsgerichte (die damit den Rahmen der Behördenentscheidungen zu kontrollieren haben, aber nicht im eigentlichen Sinne an die Stelle der Behörden treten dürfen) und dass kleinste Verfahrensfehler unbeachtlich sind, ergibt sich demgegenüber aus etwas anderem: Einerseits ist die Abwägungsregel „nicht einen Belang evident zu einseitig zurücksetzen“ einschlägig. Würde man wegen kleinster Verfahrensfehler²⁷¹ eine Projektzulassung aufheben (und damit das Projekt verhindert oder sein Verfahren ganz neu beginnen lassen), würde dies den Wirtschaftsgrundrechtsträger und der Verlässlichkeit und Sicherheit einmal getroffener Verwaltungsentscheidungen sehr schaden, zum Beispiel einem Drittgrundrechtsträger aber wenig nützen, da letztlich in der Sache definitiv wieder die gleiche

270 Ausführlich dazu Ekardt 2012, § 5 B.

271 Etwa weil bei der öffentlichen Auslegung der Planungsunterlagen das Auslegungsbüro der Anhörungsbehörde an einem Tag versehentlich zehn Minuten früher geschlossen wurde als vorab bekanntgegeben, obwohl unstrittig in dieser Zeit niemand Einsicht in die Planungsunterlagen nehmen wollte.

Entscheidung ergehen würde. Anders stellt es sich jedoch bei weiterreichenden Verfahrensfehlern dar; hier würde eher die Unbeachtlichkeit zu einer zu einseitigen Zurücksetzung der betreffenden Belange führen. Einschlägig ist andererseits eine Überlegung, die letztlich der gesamten Abwägungstheorie zugrunde liegt und deshalb auch das Verhältnis der Behörden zu den Verwaltungsgerichten (und nicht nur wie oben des Gesetzgebers zu den Verfassungsgerichten) bestimmen muss: Die Gewaltenbalance- und Abwägungstheorie fordert für die öffentliche Gewalt die Institutionalisierung wechselseitiger Kontrolle im Interesse der Freiheitssicherung, einer gewissen Unabhängigkeit von Entscheidungen öffentlicher Gewalten von Sonderperspektiven (Unparteilichkeit) und einer möglichst weitgehenden Mobilisierung guter Gründe (Rationalität) über die richtige Entscheidung in einer öffentlichen Angelegenheit. Wo indes ohne weiteres „mehrere“ Lösungen denkbar sind, ist es wichtig, abwählbare bzw. kontrollierbare Entscheider (und eben nicht Gerichte) zu haben. Diese Prärogative kommt nicht nur Parlamenten, sondern teilweise auch Behörden zu, da diese über ihre Spitzen letztlich indirekt dem Parlament verantwortlich und damit demokratisch beeinflussbar sind, anders als Gerichte. Anders als das eigentliche Wägen kollidierender Interessen sind Verfahrens- und Tatsachenfragen sowie eher formale Abwägungselemente und „normale“ Norminterpretationsfragen allerdings eher leicht gerichtlich fassbar. Deshalb müssen die Gerichte sie sowohl gegenüber dem Gesetzgeber als auch gegenüber Behörden kontrollieren. Gegen eine insoweit zu großzügige Fehlerlehre spricht auch, dass gerade bei Großverfahren der Staat oft nicht neutraler Konfliktmittler, sondern selbst zugleich Projektträger ist – und stärkere Verfahrensrechte und Tatsachenprüfungen (sofern die Tatsachen nicht sehr unsicher sind) versprechen ein wenigstens partielles Auffangen der dann drohenden mangelnden Unparteilichkeit.²⁷²

Das prozedurale Zustandekommen von Entscheidungen – im Verwaltungsrecht, aber auch im Verfassungsrecht – darf deshalb nicht entwertet werden. Formalitäten und speziell Partizipationserfordernisse dienen jedoch nicht nur der wechselseitigen Information, der Akzeptanzerhöhung und dem vorverlagerten Rechtsschutz in komplexen Verfahren. Sie dienen gerade aufgrund des Vereitelungsverbots auch der Flankierung eines mangels europäischer Behörden strukturell vollzugsschwachen europäischen Verwaltungsrechts. Mehr noch (siehe oben

272 Mit alledem zeigt sich, dass die Grundrechte (a) gegenüber Gesetzgebung und Verwaltung eine Lehre von der Gewaltenbalance ermöglichen (hier beim verwaltungsgerichtlichen Kontrollumfang: zwischen Behörden und Verwaltungsgerichten) und zugleich (b) für konkrete behördliche Entscheidungen über die Abwägungsregeln eine grundrechtskonforme Auslegung ermöglichen.

Abschnitt 2.1): Partizipation dient gerade auch der Schaffung von Diskursen im Interesse möglichst gut begründeter und unparteiischer Entscheidungen am Ende. Partizipation liegt besonders (aber nicht nur) dort nahe, wo der Gesetzgeber viel von seinem Abwägungsspielraum an die Behörden weitergereicht hat, da man speziell dort nie ausschließen kann, dass weitere Äußerungen, weitere Diskutanten, das weitere Wechselspiel von Gründen und Gegengründen sowie zusätzliche Tatsacheninformationen in der Summe dann doch ein anderes Ergebnis erbracht hätten, bis hin zu der Frage, ob etwa ein Großprojekt überhaupt – oder vielleicht in einer umweltschonenderen Alternative – verwirklicht wird. Mit einem offenen Streit um die „rationalste“ (im Sinne von: am besten begründete) Entscheidung ist beispielsweise ein Ausblenden von Verfahrensfehlern und ein Flickern solcher Fehler vom gewünschten Ergebnis her unvereinbar: Letzten Endes kann man nie genau wissen, ob die Entscheidung bei prozedural korrektem Ablauf nicht doch inhaltlich ganz anders ausgefallen wäre.

Wenn das Verfahren damit die ihm oft abgesprochene Eigenwertigkeit erneut bestätigt findet, so ist dies nach dem Gesagten ein Abwägungs- und ein Gewaltenbalance-Aspekt gleichermaßen. In Erinnerung gerufen sei zudem, dass speziell die Partizipation nicht nur dem jeweiligen Ziel wie hier den Schutzgrundrechten dient, sondern eben auch mehr prozeduralen Anliegen wie dem Demokratieprinzip. Dies wird übrigens auch von der AK und der ÖffRL letztlich so vorausgesetzt, die neben einer Effektivierung der Nachhaltigkeit auch partizipativ-demokratischen Intentionen dienen und deshalb etwa in Art. 6 Abs. 4 AK eine Partizipation verlangen, „frühzeitig, solange alle Optionen noch offen sind“. Nicht umsonst sieht die EU in Gestalt der UVP für umweltrelevante Großprojekte explizit selbst detaillierte Verfahrens- und Partizipationserfordernisse vor.

Stellt man ergänzend in Rechnung, dass so oder so die Spielräume von Gesetzgebern und Behörden erheblich bleiben, dass umgekehrt die demokratische Partizipation und Umweltbelange in Zeiten globalisierungsinduzierter ökonomischer Zwänge allzu leicht unterbelichtet werden und dass der Nutzen einer rechtswidrigen Verwaltungsentscheidung für die Rechtssicherheit nicht allzu hoch angesetzt werden darf (und letztlich sichert die Kaskade aus Heilungsvorschriften usw. eben rechtswidrige Entscheidungen gegen eine Aufhebung ab), so legt das europäische und deutsche Verfassungsrecht²⁷³ das Ergebnis nahe, das auf der Ebene von AK und ÖffRL (oben nur kurz angedeutet) wie erwähnt ebenfalls aus Art. 9 AK folgte:

273 Das EU-Primärrecht wirkt dabei auf das deutsche Verwaltungsrecht insoweit ein, als es um die Interpretation von in Deutschland umzusetzendem EU-Verwaltungsrecht geht; fehlt ein EU-Bezug, ist das deutsche Verfassungsrecht (mit hier identischem Ergebnis) maßgebend.

Abwägungs- und Verfahrensfehler dürfen nicht weitgehend folgenlos bleiben. Der nationale Gesetzgeber ist damit gehalten, ebenjenes Gesamtergebnis zu korrigieren.²⁷⁴ Anders als Art. 9 AK konnten die eben angestellten Überlegungen dies freilich ausführlicher begründen und zugleich zeigen, dass kleine Verfahrensfehler durchaus unbeachtlich sein dürfen.

In der Summe ergibt sich für die vorliegende Untersuchung: Partizipation auf völkerrechtlicher Basis kann auch Vorgaben an innerstaatliche Partizipation generieren; dabei kann man zugleich etwas über die drohende Vereitelung von Partizipation durch formelle Hürden lernen; und man sollte beim Partizipations-thema stets auch Klagerechte als gewissermaßen spezifische Partizipationsform mit im Blick haben.

3.6 Exkurs: Partizipation und die Zukunft des Völkerrechts

Die vorstehenden Analysen haben eine Reihe genereller Chancen und Probleme von Partizipation in ihren sehr unterschiedlichen Erscheinungsformen angesprochen, gerade – aber nicht nur – im internationalen Bereich. Nunmehr soll abschließend im Sinne eines Ausblicks auf die Zukunft des Völkerrechts auf einen besonderen Punkt eingegangen werden. Manche meinen nämlich, dass sich die Frage nach Partizipation im Völkerrecht vielleicht gar nicht in dieser Schärfe stellt.²⁷⁵ Die nötige Diskursivität, Pluralität, inhaltliche Kreativität, Offenheit und letztlich auch demokratische Rückbindung ergebe sich im Völkerrecht gerade daraus, dass es Konflikte über Rangverhältnisse verschiedener Rechtsbereiche gerade nicht auflöst, sondern dem politischen Verhandlungsprozess überlässt und eine Heterarchie höchst unterschiedlicher Akteure zum besten Schutz der genannten Belange errichte.

274 Naheliegender sind vier Reformansatzpunkte zum Beispiel konkret bei der rechtsinterpretativen Behandlung des verwaltungsgerichtlichen Kontrollumfangs weg von der bisherigen Kaskadensystematik: (a) eine erweiterte Subjektivierung materieller und prozeduraler Regeln (bei Individualklagen); (b) eine stärkere Zurückdrängung der aufgrund angeblich mangelnder Kausalität eintretenden Unbeachtlichkeit von Abwägungs- und Verfahrensfehlern; (c) eine Abkehr von Fehlerheilungen noch während eines Gerichtsprozesses oder gar nach seinem Abschluss; (d) eine Absenkung der Tatsachendarlegungsanforderungen. Dies dürften vier wesentliche Schaltstellen sein, mit denen das deutsche Recht bislang eine gerichtliche Kontrolle selbst materieller Fehler und im Übrigen den eigenständigen Sinn prozeduraler Regeln unterläuft. Offen ist die Beurteilung der materiellen Präklusion; vgl. zum Ganzen Ekardt 2010, § 5 C.

275 Vgl. zum Folgenden Krisch 2010 und die Kritik daran bei Ekardt 2012, § 7.

Jedoch wird das konsequente Aufrechterhalten der gegenwärtig tatsächlich oft herrschenden pluralistischen Heterarchie des Völkerrechts zu erheblichen Problemen führen. Die für das Recht im Gegensatz zur Ethik gerade charakteristische hinreichende Konkretisierung und Sanktionierung im Falle der Nichtbefolgung wird dem völkerrechtlichen Pluralismus (wenn man ihn glorifiziert, statt das Völkerrecht konsequent weiterzuentwickeln) letztlich ebenso geopfert wie die klare Scheidung Recht/Nichtrecht. Auch ist unklar, ob ein System vielfältiger wechselseitiger Blockaden wirklich dynamisch und demokratisch wirken kann.

Vor allem aber erscheint Folgendes wichtig: Die wichtigen lösungsbedürftigen globalen Fragen (gerade auch im Zeichen der Menschenrechte) sind ja nicht die vom juristischen Diskurs so überaus intensiv diskutierten UN-Antiterrorlisten nach dem 11.09.2001 o.ä., sondern eher Fragen wie die, wie weltweit sozial annehmbare Bedingungen hergestellt werden können, wie ein globaler Klimawandel abgewendet werden kann, wie der globale Wettlauf um schwindende Ressourcen beendet werden kann usw. Und in diesen Bereichen führt der herrschende Pluralismus aktuell zur wechselseitigen Blockade aller und zu einem Dumpingwettlauf der Staaten zum Beispiel um die billigste, am Ende für die Menschheit aber teuerste, nämlich existenzbedrohende Klimapolitik.²⁷⁶

276 Ausführlich dazu Ekardt u.a. 2009; Ekardt u.a. 2010; Ekardt 2012.

4 Zusammenfassung und Fazit

Die Durchsetzung sozial- und umweltpolitischer Belange wird häufig als nicht hinreichend kritisiert – auf Regelungs- und Vollzugsebene. Gleichzeitig wird die Rückbindung an das Volk allein über die repräsentative Demokratie oft als unzureichend erlebt. Viele sehen eine gestärkte Bürger- und Verbandspartizipation als mögliche überzeugende Antwort auf diese problematische Diagnose. Die Fragestellung der vorliegenden Studie war, inwieweit Partizipation die damit gekennzeichneten Probleme beheben kann. Der Fokus lag dabei auf jener allgemeinen Fragestellung, insbesondere aber auch auf der Partizipation im internationalen Bereich.²⁷⁷

Methodisch ist die Studie für die Frage der normativen Ideen und für die Interpretation der vorhandenen Rechtsinstrumente eine Rechtsinterpretation. Soweit es (wie im größeren Teil der Studie) um die faktischen Wirkungen von Partizipation geht, ist die Studie eine qualitativ-empirische Studie, die im Wesentlichen auf einer Literatúrauswertung unterschiedlichster Disziplinen – also häufig auf sekundär-empirisch gewonnenen Erkenntnissen –, auf einzelnen Interviews mit im NGO-Bereich tätigen Personen, theoretischen Ableitungen und auf vielfältigen eigenen Erfahrungen (acht Jahre als Umweltrechtsanwalt, zwei Jahre als Rechtsreferendar sowie zehn Jahre als wissenschaftlicher Politikberater) beruht. Nachstehend werden einige Ergebnisse geordnet nach Kapiteln noch einmal zusammengefasst; ausführliche Informationen sind in den jeweiligen Kapiteln nachlesbar.²⁷⁸

Bürgerbeteiligung kann in vielerlei Hinsicht relevant sein: als Partizipation in Verwaltungsverfahren, über Plebiszite, als (sonstige) Partizipation an der Gesetzgebung – letzteres wird häufig übersehen – oder auch als Beteiligung der Konsumenten und Unternehmen an der Realisierung sozialer und ökologischer Belange durch freiwilliges Tätigwerden wie zum Beispiel Kaufentscheidungen. Daneben gibt es viele weitere Formen informeller Partizipation für Individuen und Verbände: etwa informelle Gespräche mit Behörden- und Parlamentsvertretern, wissenschaftliche Politikberatung, Aktionen, Kampagnen u.a.m. Es gibt sogar eine Partizipation an Gerichtsverfahren, etwa von Verbänden im Rahmen der WTO. All dies ist prinzipiell auf nationaler und auf internationaler Ebene denkbar.²⁷⁹

Partizipation steht (in allen Erscheinungsformen) zunächst um ihrer selbst willen für prozedural normative Belange wie partizipative Demokratie, um eine

277 Siehe zur Fragestellung ausführlich Kap. 1.

278 Siehe zur Methodik ausführlich Kap. 1.

279 Siehe dazu Kap. 1 sowie die Auflistung der Unterkapitel von Kap. 3 im Inhaltsverzeichnis.

verbesserte Tatsachenbasis öffentlicher Entscheidungen, um Information der Bürger, um einen Aspekt von Rechtsschutz, um diskursive/rationale/unparteiische Entscheidungen und um Menschenrechtsschutz. Zugleich soll Partizipation als Mittel zum Schutz inhaltlichen Belangen – insbesondere öko-sozialen Belangen – mehr Durchschlagskraft verleihen. Ein solcher Ansatz ist als Ergänzung von repräsentativer Demokratie und inhaltlicher Umwelt- und Sozialpolitik im Grundsatz hilfreich, allerdings (dazu sogleich) mit genaueren Differenzierungen, als sie in der deutschen Stuttgart-21-Debatte oft üblich sind.²⁸⁰

Verkannt wird häufig, dass gerade bei internationalen Entscheidungen wie zum Beispiel völkerrechtlichen Vertragsverhandlungen Partizipation wichtig sein könnte. Denn die Einzelentscheidung über ein Großprojekt „vor Ort“ mag den Einzelnen spontan am meisten affizieren, letztlich ist sie jedoch meist nur der Vollzug gesetzlicher Vorgaben auf nationaler, europäischer oder internationaler Ebene und daher von weniger großer Bedeutung.²⁸¹

Die in der vorliegenden Studie besonders betrachteten Partizipationsmöglichkeiten im internationalen Bereich bestehen grundsätzlich für alle genannten Erscheinungsformen der Partizipation. Die Möglichkeiten variieren allerdings im Völkerrecht stark abhängig vom jeweiligen Sachbereich. Insgesamt sind die Partizipationsmöglichkeiten (ohnehin beschränkt auf Verbände) im internationalen Bereich dennoch zu wenig ausgebaut, zu wenig formalisiert und oft zu wenig geeignet, wirklich Transparenz zu schaffen.²⁸²

Partizipation an Gesetzgebungs- und Verwaltungsentscheidungen auf internationaler, aber auch auf nationaler Ebene wird bisher durch formale Hindernisse oft ad absurdum geführt. Das Völkerrecht schiebt dem für die Partizipation im innerstaatlichen (!) Bereich an sich einen Riegel vor, der zum Beispiel in Deutschland bisher aber tendenziell missachtet wird. Relativ streng sind dagegen die völker- und europarechtlichen Vorgaben für eine Partizipation (insbesondere im Verwaltungsverfahren) im innerstaatlichen Bereich. Dort wird u.a. bei Entscheidungen über umweltrelevante Großprojekte eine frühzeitige Partizipation, solange alle Entscheidungsoptionen noch offen sind, gefordert. Das deutsche Recht wird diesen Vorgaben nicht gerecht.²⁸³

280 Siehe dazu Kap. 2.1.

281 Siehe dazu Kap. 2.3.

282 Siehe dazu die breit aufbereiteten Einzelheiten im gesamten Kap. 3. Die diesbezüglichen Einzelheiten sind zu vielgestaltig, um in einer Zusammenfassung komprimiert wiedergegeben zu werden. Generell untermauern die vielen Einzelbereiche des Kap. 3 die generellen Erkenntnisse des Kap. 2.

283 Siehe dazu Kap. 2.3 und 3.5.

Das Konzept „Partizipation durch Kaufentscheidungen“ ist (auch) in internationaler Hinsicht grundsätzlich sinnvoll, wird aber wegen vielfältiger Friktionen zuweilen überschätzt. Wichtig ist individuell nachhaltiges Verhalten und Konsumieren vor allem als Aspekt eines Ping-Pongs von sozialen Lernprozessen (wovon Partizipation ein Baustein sein kann) und harten inhaltlichen Nachhaltigkeitspolitischen Vorgaben.²⁸⁴

Freilich ist das „Mengenproblem“, also die übermäßige Inanspruchnahme der Ressourcen dieser Erde, nicht allein oder primär durch Partizipation lösbar (jedenfalls nicht durch Partizipation an Verwaltungsverfahren). Denn jenes Problem kann nicht von einzelnen Anlagen – um die es in umweltrelevanten Verwaltungsverfahren meist geht – und Produkten her, sondern nur durch eine Gesamtmengesteuerung bewältigt werden, etwa durch Zertifikatmärkte oder Abgaben. Kurz gesagt ist es also nötig, dass Ressourcen und schädliche (z.B. Treibhausgas-) Emissionen schrittweise einen ganz anderen Preis bekommen als heute.²⁸⁵

Partizipation sollte auch jenseits dieses Problems zwar als sinnvoll und ausbaubedürftig, aber nicht als Wunderwaffe gesehen werden, weil bei den Bürgern – ebenso wie in Politik und Unternehmen – das Interesse an einem einschneidenden und nicht nur symbolisch-einzelfallbezogenen Umweltschutz oft eher begrenzt ist. Andernfalls wäre auch kaum erklärlich, warum viele Umweltbereiche wie etwa der Klimaschutz bisher so ein Fiasko erleben. Ungünstig kann sich auf Partizipation und mehr noch auf Plebiszite ein latenter Trend zur Medien- und Stimmungsdemokratie auswirken. Gerade die Medien sind oft immer weniger an Sachthemen und abgewogener Berichterstattung interessiert und fokussieren sich stattdessen auf Geschichten, persönliche Konfrontationen und machttaktisches Klein-Klein. Die wirklich wichtigen, oft nicht leicht zu verstehenden Politikthemen verschieben sich in sukzessive zunehmendem Maße in Berliner oder Brüsseler Hinterzimmer.²⁸⁶ Die weiterhin bestehende Gefahr, dass Partizipation mangels Interesse von vielen Menschen nur unzureichend wahrgenommen wird (abgesehen von den ebenfalls bereits benannten Faktoren wie relative Schwäche der NGOs), dürfte international noch größer sein als national.²⁸⁷

Die demokratische Legitimation durch Partizipation lässt sich generell kontrovers diskutieren. Man kann einerseits sagen, dass die Partizipation vereinzelter Privater und NGOs im globalen Kontext noch größere Probleme demokratischer

284 Siehe dazu Kap. 3.1.

285 Siehe dazu Kap. 2.2 und 2.3.

286 Siehe dazu Kap. 2.2.

287 Siehe dazu Kap. 2.3 und 3.3.4.

Legitimität aufwirft als im nationalen Rahmen. Man kann andererseits aber auch sagen, dass eine partizipativ-demokratische Rückbindung international mangels globaler Parlamente besonders wichtig ist bzw. wäre.²⁸⁸

Dazu kommt, dass die bei jedweder Partizipation an Gesetzgebungs- und Verwaltungsentscheidungen vorausgesetzte hohe Diskursivität und ständige Offenheit in die Aporien (post-)moderner Gesellschaften führt: Offenheit und Diskursivität begünstigen Freiheit und Erkenntnis, können aber zugleich psychisch latent überfordern bzw. gerade deshalb im Ergebnis auch eher zur Gleichgültigkeit gegenüber dem – zumal im digitalen Zeitalter – stetig wachsenden Informations- und Meinungsstrom führen. International dürfte dieses Problem eher größer sein als national, da völkerrechtliche Entscheidungen vom Einzelnen (oder auch vom einzelnen Verband) vermeintlich „weiter weg“ sind als Entscheidungen „vor Ort“ – auch wenn völkerrechtliche Entscheidungen oft viel wichtiger sind.²⁸⁹

Echte Partizipation verlangt eine frühzeitige Beteiligung und eine Offenheit der Optionen – geht es dagegen nur darum, für letztlich feststehende Lösungen Akzeptanz zu beschaffen, so wird genau diese Akzeptanz vermutlich verfehlt und zugleich der Sinn von Partizipation verfehlt. Ernsthaftige Partizipation soll daher oft inhaltlichen Zielen dienen – und zugleich darf sie eigentlich keine inhaltlichen Ziele haben. Das ist, national wie international, ihre zentrale Aporie.²⁹⁰

288 Siehe dazu Kap. 2.1, 2.2 und 2.3.

289 Siehe dazu Kap. 2.2, 2.3 und die vielen Einzelbereiche aus Kap. 3.

290 Siehe dazu Kap. 2.2, 2.3 und 3.5.

Literaturverzeichnis

Wie in Texten von Juristen üblich, werden Gesetze, Gerichtsurteile und Fundstellen in den Bundestagsdrucksachen (etwa Protokolle von Sachverständigenanhörungen) nicht in das Literaturverzeichnis aufgenommen. Sie sind über allgemein zugängliche Quellen wie das Internet in der Regel leicht auffindbar. Die Zitierweise in Fließtext und Fußnoten hinsichtlich der eben genannten Dokumententypen erfolgt in der üblichen juristischen Form.

- Arnstein, Sherry: A Ladder of Citizen Participation, 1969, <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>
- Arup, Christopher: The State of Play of Dispute Settlement „Law“ at the World Trade Organization. In: *Journal of World Trade*, 2003, S. 897 ff.
- Bacchus, James: A few thoughts on legitimacy, democracy, and the WTO. In: *JIEL*, 2004, S. 667 ff.
- Baumert, Kevin/Herzog, Timothy/Pershing, Jonathan: Navigating the Numbers, Greenhouse Gas Data and International Climate Policy, World Resource Institute, 2005.
- Beck, Ulrich (Hrsg.): *Politik der Globalisierung*. Frankfurt a.M., 1998.
- Becker, Gerhold: Moral Leadership in Business. In: *Journal of International Business Ethics*, 2009, S. 7 ff.
- Benedek, Wolfgang: *Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht*, Berlin, 1990.
- Benedek, Wolfgang: *Die Welthandelsorganisation*, München, 1998.
- Benedek, Wolfgang: Demokratisierung internationaler Wirtschaftsorganisationen am Beispiel der WTO. In: Kopetz, Hedwig/Marko, Joseph/Poier, Klaus (Hrsg.): *Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat – Phänomene politischer Transformation*, Festschrift für Wolfgang Mantl zum 65. Geburtstag, Wien, 2005, S. 225 ff.
- von Bernstorff, Jochen: Zivilgesellschaftliche Partizipation in internationalen Organisationen: Form Globaler Demokratie oder Baustein westlicher Experten herrschaft? In: Brunkhorst, Hauke (Hrsg.) *Sonderband Demokratie in der Weltgesellschaft*, Soziale Welt, 2009, S. 66 ff.
- Bizer, Kilian/Führ, Martin (Hrsg.): *Responsive Regulierung*, Tübingen, 2002.
- Böhringer, Christoph/Welsch, Heinz: Effektivität, Fairness und Effizienz in der internationalen Klimapolitik: Contraction and Convergence mit handelbaren Emissionsrechten, *Jahrbuch für Ökologische Ökonomik*, 2009, S. 261 ff.

- Brohm, Winfried: Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 30 (1972), S. 245 ff.
- Brunnengräber, Achim; Klein, Ansgar/Walk, Heike (Hrsg.): NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess. Opladen, 2001.
- Brunnengräber, Achim: Offensive des Lächelns, 2001, <http://www.freitag.de/politik/0126-ngo-dilemma-klimaverhandlungen?p=2&-C=>.
- Brunnengräber, Achim: Das Klimaregime. In: Brunnergräber, Achim (Hrsg.) Zivilisierung des Klimaregimes, Heidelberg, 2011, S. 17 ff.
- Burianski, Markus: Globalisierung und Sozialstandards, Hamburg, 2004.
- Bussemer, Thymian: Die erregte Republik. Wutbürger und die Macht der Medien, Stuttgart, 2011.
- Calnan, Scoot: The Effectiveness of Domestic Human Rights NGOs, Boston, 2008.
- Carothers, Thomas: Civil Society. In: Foreign Policy, 1999, S. 18 ff.
- Carr, Nicholas: Wer bin ich, wenn ich online bin – und was macht mein Gehirn solange? Wie das Internet unser Denken verändert, 3. Aufl., München, 2010.
- CIEL, Amicus-curiae-Brief vom 01.06.2006, http://www.ciel.org/Publications/ECBiotech_AmicusBrief_2June04.pdf
- Cornils, Matthias: Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 2011, S. 1053 ff.
- Czybulka, Detlef: Umweltschutzdefizite und Verwaltungskultur. In: Juristenzeitung, 1996, S. 596 ff.
- Dagtoglou, Paul: Partizipation Privater an Verwaltungsentscheidungen. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 1972, S. 712 ff.
- Davidson, Ken: Ethical Concerns at the Bottom of the Pyramid. Where CSR meets BOP. In: Journal of International Business Ethics, 2009, S. 22 ff.
- Deppen, Michael: Beteiligungsrechte des Bürgers in Planfeststellungsverfahren auf der Grundlage des VwVfG, Münster, 1982.
- Dilling, Olaf: Grenzüberschreitende Produktverantwortung. Zum prozeduralen Recht zwischenbetrieblicher Risikobewältigung, Baden-Baden, 2010.
- Dörrenbacher, Christoph; Plehwe, Dieter (Hrsg.): Grenzenlose Kontrolle? Organisatorischer Wandel und politische Macht multinationaler Unternehmen, Berlin, 2000.

- Dunning, John/Sauvant, K. Introduction: transnational corporations in the world economy, in: Routledge (ed.), *Transnational Corporations and World Development*, Cambridge, 1996.
- Dunoff, Jeffrey: The Misguided Debate over NGO Participation at the WTO. In: *Journal of International Economic Law*, 1998, S. 433 ff.
- Ekardt, Felix/Wulff, Justus: Energiespeicherung und Energieleitungsbau als Governance- und Rechtsproblem. In: *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts*, 2012, i.E.
- Ekardt, Felix: *Wird die Demokratie ungerecht? Politik in Zeiten der Globalisierung*, München, 2007.
- Ekardt, Felix: *Theorie der Nachhaltigkeit. Rechtliche, ethische und politische Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel*, 2. Aufl., Baden-Baden, 2011.
- Ekardt, Felix: *Information, Partizipation, Rechtsschutz. Prozeduralisierung von Gerechtigkeit und Steuerung in der Europäischen Union*, 2. Aufl., Münster, 2010
- Ekardt, Felix/Meyer-Mews, Swantje/Schmeichel, Andrea/Steffenhagen, Larissa: *Globalisierung und soziale Ungleichheit – Welthandelsrecht und Sozialstaatlichkeit*, Böckler-Arbeitspapier Nr. 170, 2009.
- Ekardt, Felix/Heitmann, Christian/Hennig, Bettina: *Soziale Gerechtigkeit in der Klimapolitik*, Böckler-Edition, 2010.
- Ekardt, Felix: *Steuerungsdefizite im Umweltrecht. Ursachen unter besonderer Berücksichtigung des Naturschutzrechts und der Grundrechte*, Sinzheim, 2001.
- Emmerich-Fritsche, Angelika: *Vom Völkerrecht zum Weltrecht*, Berlin, 2007.
- Engelsberger, Christoph: *Vollzug europarechtlicher Vorschriften auf dem Gebiet des Umweltschutzes*, Baden-Baden, 1998.
- Epiney, Astrid/Sollberger, Kaspar: *Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht. Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht*, Berlin, 2002.
- Erbguth, Wilfried: *Das BVerwG und die Umweltverträglichkeitsprüfung*. In: *Natur und Recht*, 1997, S. 261 ff.
- Erbguth, Wilfried: *Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrechts*, Baden-Baden, 1999.

- Esty, Daniel: Non-Governmental Organizations at the World Trade Organization: Cooperation, Competition, or Exclusion. In: *Journal of International Economic Law*, 1998, S. 83 ff.
- Europäische Kommission: Mitteilung "Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050", KOM(2011) 287 endg.
- Fehling, Michael: Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, 2011, S. 278 ff.
- Feindt, Peter/Newig, Jens: Politische Ökonomie von Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung im Nachhaltigkeitskontext, ..., 2005.
- Fisahn, Andreas: Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, Tübingen, 2004.
- Fisahn, Andreas: Herrschaft im Wandel Ein Überlegungen zu einer kritischen Theorie des Staates, Köln, 2008.
- Frenz, Walter: Handbuch des Europarechts, Bd. 6, Institution und Politik, Heidelberg, 2011.
- Getliffe, Kate: Proceduralisation and the Aarhus Convention. In: *Environmental Law Review*, 2002, S. 101 ff.
- Gremmelspacher, Georg: NGOs und Staaten. Die Partizipation transnationaler nichtstaatlicher Organisationen an staatlichen Entscheidungsprozessen, Basel u.a., 2005.
- Gurlit, Elke: Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht: In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, 2011, S. 227 ff.
- Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, Frankfurt a.M., 1992.
- Habermas, Jürgen: Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bde., Frankfurt a.M., 1981.
- Habermas, Jürgen: Kants Idee des ewigen Friedens – aus dem historischen Abstand von zweihundert Jahren. In: Lutz-Bachmann, Matthias/Bohmann, James (Hrsg.): *Frieden durch Recht. Kants Friedensidee und das Problem einer neuen Weltordnung*, Frankfurt a.M., 1996, S. 7 ff.
- Hamm, Brigitte/Kocks, Alexander: 40 Jahre UN-Sozialpakt, Bilanz und Perspektiven, Friedenswarte, Heft 1, 2006, S. 87 ff.
- Hansen, James: Scientific Reticence and Sea Level Rise. In: *Environmental Research Letters*, No. 2/2007, http://www.iop.org/EJ/article/1748-9326/2/2/024002/er17_2_024002.html
- Heinrichs, Harald/Kuhn, Katina/Newig, Jens: Nachhaltige Gesellschaft? Welche Rolle für Partizipation und Kooperation?, Wiesbaden, 2011.

- Hellmann, Ulrich: Die Öffentlichkeitsbeteiligung in vertikal gestuften Zulassungsverfahren für umweltrelevante Großvorhaben nach deutschem und europäischem Recht, Frankfurt a.M., 1992.
- Herberg, Martin: Globalisierung und private Selbstregulierung, Frankfurt a.M., 2007.
- Herdegen, Matthias: Völkerrecht, 9. Aufl., München, 2010.
- Hey, Christian/Brendle, Uwe: Umweltverbände und EG. Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen, Opladen, 1994.
- Hilf, Meinhard/Oeter, Stefan (Hrsg.): WTO-Recht, 2. Aufl., Baden-Baden, 2010.
- Hobe, Stephan: Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz – eine Studie zur Wandelung des Staatsbegriffs der deutschsprachigen Staatslehre im Kontext internationaler institutionalisierter Kooperation, Berlin, 1999.
- Hobe, Stephan: Völkerrecht der Globalisierung, Archiv des Völkerrechts, 1999, S. 253 ff.
- Hofmann, Ekkehard: Abwägung im Recht – Chancen und Grenzen numerischer Verfahren, Tübingen, 2007.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, Baden-Baden, 2004.
- Hudec, Robert: Developing Countries in the GATT Legal System, Sidney, 1987.
- Hummer, Waldemar: Internationale nichtstaatliche Organisationen im Zeitalter der Globalisierung. In: Völkerrecht und internationales Privatrecht in einem sich globalisierenden internationalen Systems – Auswirkung der Entstaatlichung transnationaler Rechtsbeziehungen, Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heidelberg, 2000, S. 200 ff.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change): Climate Change 2007. Mitigation of Climate Change, 2007.
- Kahl, Wolfgang: Grundrechtsschutz durch Verfahren in Deutschland und in der EU. In: Verwaltungsarchiv, 2004, S. 1 ff.
- Kepler-Schlesinger, Susanne: Nichtstaatliche Organisationen und die Vereinten Nationen. In: Cede, Franz/Sucharipa-Behrmann, Lilly: Die vereinten Nationen – Recht und Praxis, Wien, 1999 S. 253 ff.
- Kirchhof, Paul: Das Gesetz der Hydra. Gebt den Bürgern ihren Staat zurück, München, 2008.
- Klinger, Remo: Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planfeststellung. In: Zeitschrift für Umweltrecht, 2011, S. 201 f.

- Kment, Martin: Die Stellung nationaler Unbeachtlichkeits-, Heilungs- und Präklusionsvorschriften im europäischen Recht. In: *Europarecht*, 2006, S. 201 ff.
- Kment, Martin: *Nationale Unbeachtlichkeits-, Heilungs- und Präklusionsvorschriften und Europäisches Recht*, Berlin, 2005.
- Knahr, Christina: *Participation of Non-State Actor in the Dispute Settlement System of the WTO: Benefit or Burden?*, Frankfurt a.M., 2007.
- Koch, Hans-Joachim/Siebel-Huffmann, Heiko: Das Artikelgesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer Umweltschutzrichtlinien. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2001, S. 1081 ff.
- Kohr, Martin: *We the People! An NGO View*, OECD Observer, 221/222, 2000, S. 54 ff.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft, *Bericht der Kommission über Europäisches Regieren*, KOM (2001) endg.
- Kopp, Ferdinand/Ramsauer, Ulrich: *VwVfG*, 8. Aufl., München, 2003.
- Kopp, Ferdinand: Verfahrensregelung zur Gewährleistung eines angemessenen Umweltschutzes: In: *Bayerisches Verwaltungsblatt*, 1980, S. 97 ff.
- Korte, Mareike: Der Köder muss dem Fisch schmecken und nicht dem Angler. Vom Umgang sozialer Bewegungen mit den Medien. In: Brunnergräber, Achim (Hrsg.) *Zivilisierung des Klimaregimes*, Heidelberg, 2011, S. 187 ff.
- Krajewski, Markus: *Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der Welthandelsgesellschaft*, Berlin, 2001.
- Krieger, Heike: Die Herrschaft der Fremden. Zur demokratietheoretischen Kritik des Völkerrechts, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 2008, S. 315 ff.
- Krisch, Nico: *Beyond Constitutionalism. The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford, 2010.
- Kunig, Philip/Rublack, Susanne: *Aushandeln statt entscheiden. Das Verwaltungsverfahrenrecht vor neuen Herausforderungen*. In: *Jura*, 1990, S. 11 ff.
- Laub, Fabian: *Zivilgesellschaftliche Partizipation im globalisierten Menschenrechtsschutz*, Internationaler Verlag der Wissenschaft, Frankfurt a.M., 2007.
- Laubinger, Hans-Werner: Der Verfahrensgedanke im Verwaltungsrecht. In: König, Klaus/Merten, Detlef (Hrsg.): *Verfahrensrecht in Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Berlin, 2000, S. 47 ff.
- Laubinger, Hans-Werner: Grundrechtsschutz durch Gestaltung des Verwaltungsverfahrens. In: *Verwaltungsarchiv*, 1982, S. 60 ff.
- Lindblom, Anna-Karin: *Non-Governmental Organizations in International Law*, Cambridge, 2005.

- Lindenthal, Alexandra: Leadership im Klimaschutz. Die Rolle der EU in der internationalen Klimapolitik, Frankfurt a.M., 2009.
- Lübbe-Wolff, Gertrude: Regelbindung versus Entscheidungsspielräume für die Umweltbehörden. In: Gawel, Erik/Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.): Effizientes Umweltrecht, Baden-Baden, 2000, S. 151 ff.
- Luhmann, Niklas: Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt a.M., 1993.
- Mangels-Voegt, Birgit: Kooperative Steuerung in einer diskursiven Umweltpolitik, Frankfurt a.M., 2002.
- Marceau, Gabrielle/Pedersen, Peter: Is The WTO Open and Transparent? In: Journal of World Trade, 1999, S. 55 ff.
- Marceau, Gabrielle/Stilwell, Matthew: Practical suggestions for amicus curiae Briefs before WTO Adjudicating Bodies. In: Journal of International Economic Law, 2001, S. 155 ff.
- Matsushita, Mitsuo/Schoenbaum, Thomas/Mavrodīs, Petros: The World Trade Organization – Law, Practice, and Policy, Second Edition, Oxford, 2006.
- McRae, Donald: What is the Future of WTO Dispute Settlement. In: Journal of International Economic Law, 2004, S. 3 ff.
- Mosoti, Victor: Africa in the First Decade of WTO Dispute Settlement. In: Journal of International Economic Law, 2006, S. 427 ff.
- Müller-Terpitz, Ralf: Beteiligungs- und Handlungsmöglichkeiten nichtstaatlicher Organisationen im aktuellen Völker- und Unionsrecht, Archiv des Völkerrechts, 2005, S. 466 ff.
- Nettesheim, Martin: Das kommunitäre Völkerrecht, Juristenzeitung, 2002, S. 569 ff.
- Neubauer, Gerald: Judikalisierungprozess im Arbeitsschutzbereich: Vom Vorreiter zum Nachzügler – die ILO. In: Zangl, Bernhard (Hrsg.): Auf dem Weg zu internationaler Rechtsherrschaft?, Frankfurt u.a., 2009, S. 191 ff.
- Nordhaus, William: A Question of Balance. Weighing the Options on Global Warming Policies, New Haven, 2008.
- Nußberger, Angelika: Sozialstandards im Völkerrecht, Berlin, 2005.
- Oberthür, Sebastian: Die Vorreiterrolle der EU in der internationalen Klimapolitik – Erfolge und Herausforderungen. In: Varwick, Johannes (Hrsg.): Globale Umweltpolitik, Schwalbach, 2008, S. 49 ff.
- Ott, Konrad/Döring, Ralf: Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit, Marburg, 2004.
- Paulus, Andreas: Die Internationale Gemeinschaft im Völkerrecht. Eine Untersuchung zur Entwicklung des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung. München, 2001.

- Pieroth, Bodo: Das Verfassungsrecht der Öffentlichkeit für die staatliche Planung. In: Erbguth, Wilfried u.a. (Hrsg.): Planung, Festschrift für Hoppe, München, 2000, S. 195 ff.
- Pietzcker, Jost: Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 41 (1983), S. 193 ff.
- Pöcker, Markus: Irritationen einer Grundlage des Rechtssystems. Die Problematik des Verhältnisses von materiellem Recht und Verfahrensrecht bei Planungsentscheidungen. In: Die öffentliche Verwaltung, 2003, S. 980 ff.
- Pogge, Thomas: How not to count the poor. In: Global Policy Forum/terre des hommes (Hrsg.): Für eine Handvoll Dollars?, 2007, http://www.global-policy.org/eu/de/ver-anst/armutsindikatoren/dokumentation_armutsindikatoren.pdf
- Prieß, Hans-Joachim/Berrisch, Georg: WTO-Handbuch, München, 2003.
- Radermacher, Franz-Josef: Global Marshall Plan. Ein Planetary Contract. Für eine weltweite ökosoziale Marktwirtschaft, Wien, 2004.
- Radkau, Joachim: Die Ära der Ökologie. Eine Weltgeschichte, München, 2011.
- Reusch, Ralf: Die Legitimation des WTO-Streitbeilegungsverfahrens, Berlin, 2007.
- Rechenberg, H...: Non-Governmental Organizations. In: Bernhard, R. (Hrsg.): Encyclopedia of Public International Law, Vol. III, Amsterdam u.a., 1997, S. 612 ff.
- Rest, Jonas: Von der NGOisierung zur bewegten Mobilisierung. In: Brunnengräber, Achim (Hrsg.): Zivilisierung des Klimaregimes, Heidelberg, 2011, S. 85 ff.
- Ripinsky, Sergey/van den Bossche, Peter: NGO Involvement in International Organizations, British Institute of International and Comparative Law, London, 2007.
- Roose, Jochen: Die Basis und das ferne Brüssel. Umweltverbände zwischen Mitgliedschaftslogik und Einflusslogik in der europäischen Politik, Vortragsmanuskript für die Konferenz „Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa“ am Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin, 2000.
- Roth, Roland: Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation, Hamburg, 2011.
- Roth, Roland: NGOs und transnationale soziale Bewegungen: Akteure einer „Weltzivilgesellschaft“? Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates. In: Brand, Ulrich/Demirovic, Alex/Görg, Christoph/

- Hirsch, Joachim: Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates, Münster, 2001, S. 43 ff.
- Rüb, Stefan: Die Transnationalisierung der Gewerkschaften. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der IG Metall, Hans-Böckler-Stiftung, 2009.
- Scheyli, Martin: Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, Archiv des Völkerrechts, 2000, S. 217 ff.
- Schlacke, Sabine/Schrader, Christian/Bunge, Thomas: Aarhus-Handbuch. Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht, Berlin, 2010.
- Schlacke, Sabine: Überindividueller Rechtsschutz, Tübingen, 2008.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard: Art. 19 Abs. 4 GG als Teil des Rechtsstaatsprinzips. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1983, S. 1 ff.
- Schmitt Glaeser, Walter: Partizipation an Verwaltungsentscheidungen. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 31 (1973), S. 179 ff.
- Schulze, Peter: Nicht-Regierungsorganisationen und die Demokratisierung des VN-Systems. In: Hüfner, Klaus (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen. Die Weltorganisation zwischen Krise und Erneuerung, Opladen, 1994, S. 119 ff.
- Schwitzer Marsiaj, Caroline: The Role of International NGOs in the Global Governance of Human Rights, Challenging the Democratic Deficit, Genf, 2004.
- Simma, Bruno/Paulus, Andreas: The ‚International Community‘: Facing the Challenge of Globalization. In: European Journal of International Law, 1998, S. 266 ff.
- Sommermann, Karl-Peter: Verfassungsperspektiven für die Demokratie in der erweiterten Europäischen Union – Gefahr der Entdemokratisierung oder Fortentwicklung im Rahmen europäischer Supranationalität? In: Die öffentliche Verwaltung, 2003, S. 1009 ff.
- Stahl, Karin: Nichtregierungsorganisationen und internationale Organisationen: Partizipationsmöglichkeiten und Demokratisierungspotentiale am Beispiel der UN-Konferenz „Umwelt und Entwicklung“. In: Hanisch, Rolf/Wegner, Rodger (Hrsg.): Nichtregierungsorganisation und Entwicklung: Auf dem Wege zu mehr Realismus, Hamburg, 1994, S. 237 ff.
- Stelkens, Paul/Bonk, Hans-Joachim/Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 6. Aufl., München, 2001.

- Stelkens, Paul: Einige verwaltungsprozessuale Fragen zur Verbandsklage. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 1975, S. 137 ff.
- Stellungnahme des Europäischen Wirtschaft- und Sozialausschusses zum Thema „Europäisches Regieren – ein Weißbuch“ vom 20.03.2002.
- Stern, Nicholas: A Blueprint for a Safer Planet: How to manage Climate Change and create a new Era of Progress and Prosperity, Cambridge, 2009.
- Stern, Nicholas: Stern Review Final Report, 2006, http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm
- Stoecker, Felix William: NGOs und die UNO. Die Einbindung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in die Strukturen der Vereinten Nationen, Berlin, 2000.
- Suchanek, Andreas/Lin-Hi, Nin: Unternehmerische Verantwortung. In: Baumgartner, Rupert/Biedermann, Hubert/Ebner, Daniela (Hrsg.): Unternehmenspraxis und Nachhaltigkeit, München u.a., 2007, S. 67 ff.
- Susnjar, Davor: Proportionality, Fundamental Rights, and Balance of Powers, Leiden, 2010.
- Terpitz, Ralf Müller: Beteiligungs- und Handlungsmöglichkeiten nichtstaatlicher Organisationen im aktuellen Völker- und Unionsrecht, Archiv des Völkerrechts, 2005, S. 466 ff.
- Teubner, Gunther: Recht als autopoietisches System, Frankfurt a.M., 1989.
- Thürer, Daniel: Modernes Völkerrecht: Ein System im Wandel und Wachstum – Gerechtigkeitsgedanke als Kraft der Veränderung?, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und ..., 2000, S. 557 ff.
- Unmüßig, Babara: NGOs in der Klimakrise: Fragmentierungsprozesse, Konfliktlinien und strategische Ansätze, Heinrich-Böll-Stiftung, 2011, <http://www.boell.de/oekologie/gesellschaft/oekologie-gesellschaft-ngos-in-der-klimakrise-11001.html>
- Vereinte Nationen: Millenniums-Entwicklungsziele. Bericht 2007, http://www.un.org/Depts/german/millennium/mdg_report_2007_de.pdf
- Volger, Helmut: Lexikon der Vereinten Nationen. München u.a., 2000.
- Wahl, Rainer: Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 41 (1983), S. 151 ff.
- Wahl, Rainer: Das Verhältnis von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeßrecht in europäischer Sicht. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 2003, S. 1285 ff.

- Walter, Christian: Beteiligungsverfahren im Verwaltungsverfahren und Zugang zu Gerichten – die Vorgaben des Völker- und Europarechts. In: Durner, Wolfgang/Walter, Christian (Hrsg.): Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Aarhus-Konvention, Berlin, 2005, S. 7 ff.
- Walter, Robert: Partizipation an Verwaltungsentscheidungen. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 31 (1973), S. 147 ff.
- Weiss, Thomas/Daws, Sams: The Oxford Handbook on the United Nations, Oxford, 2007.
- Walk, Heike: Partizipative Governance, Wiesbaden, 2008.
- Wieland, Joachim: CSR als Netzwerk-governance, Marburg, 2009.
- Wiemann, Jürgen: Klimawandel und Welthandel – Klima-, Welthandels- und Entwicklungspolitik, Diskussionspapier für die Fachkonferenz des BMZ am 02.03.2011, Berlin, 2011.
- Winter, Gerd: Kompetenzverteilung und Legitimation in der europäischen Mehrebenenverwaltung. In: Europarecht, 2005, S. 255 ff.
- Winterhoff, Michael: Lasst Kinder wieder Kinder sein oder: Die Rückkehr zur Intuition, Gütersloh, 2011.
- Wittreck, Fabian: Demokratische Legitimation von Großvorhaben, Zeitschrift für Gesetzgebung, 2011, S. 209 ff.
- Witzsch, Günter: Von Rio nach Kyoto. Die großen Umweltkonferenzen der Vereinten Nationen in den 90er Jahren, Münster, 1999.
- Wuppertal-Institut: Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt, 3. Aufl., Frankfurt a.M., 2009
- Zürn, Michael: Democratic Governance Beyond the Nation State?, Institut für Interkulturelle und Internationale Studien, Universität Bremen, 1998.

edition der Hans-Böckler-Stiftung
Bisher erschienene Reihentitel ab Band 235

	Bestellnr.	ISBN	Preis / €
Winfried Heidemann, Michaela Kuhnhenne (Hrsg.) Zukunft der Berufsausbildung	13235	978-3-86593-125-2	18,00
Werner Voß, Norbert in der Weide Beschäftigungsentwicklung der DAX-30- Unternehmen in den Jahren 2000 – 2006	13236	978-3-86593-126-9	22,00
Markus Sendel-Müller Aktienrückkäufe und Effizienz der Aufsichtsratsarbeit	13237	978-3-86593-128-3	29,00
Seddik Bibouche, Josef Held, Gudrun Merkle Rechtspopulismus in der Arbeitswelt	13238	978-3-86593-130-6	20,00
Svenja Pfahl, Stefan Reuyß Das neue Elterngeld	13239	978-3-86593-132-0	28,00
Arno Prangenberg, Martin Stahl Steuerliche Grundlagen der Umwandlung von Unternehmen	13240	978-3-86593-133-7	15,00
Samuel Greef, Viktoria Kalass, Wolfgang Schroeder (Hrsg.) Gewerkschaften und die Politik der Erneuerung – Und sie bewegen sich doch	13241	978-3-86593-134-4	28,00
Anne Ames Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II	13242	978-3-86593-135-1	23,00
Ulrich Zachert Tarifeinheit durch Satzungsrecht der Gewerkschaften	13243	978-3-86593-136-8	10,00
Matthias Knuth, Gernot Mühge Von der Kurz-Arbeit zur langfristigen Sicherung von Erwerbsverläufen	13244	978-3-86593-137-5	15,00
Gertrud Hovestadt Institute zur Schulung betrieblicher Arbeitnehmer- vertreter	13246	978-3-86593-139-9	15,00
Godehard Neumann, Heinz Pfäfflin Metropolregionen zwischen Exzellenzanspruch und regionalem Ausgleich	13247	978-3-86593-140-5	20,00
Judith Beile, Beate Feuchte, Birte Homann Corporate Social Responsibility (CSR) Mitbestimmung	13248	978-3-86593-141-2	20,00
Felix Ekardt Soziale Gerechtigkeit in der Klimapolitik	13249	978-3-86593-142-9	15,00
Kerstin Windhövel, Claudia Funke, Jan-Christian Möller Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung	13250	978-3-86593-143-6	24,00
Arno Prangenberg, Martin Stahl, Julia Topp Verrechnungspreise in Konzernen	13251	978-3-86593-144-3	15,00

	Bestellnr.	ISBN	Preis / €
Martin Albrecht, Hans-Holger Bleß, Ariane Höer, Stefan Loos, Guido Schifffhorst, Carsten Scholz Ausweitung selektivvertraglicher Versorgung	13252	978-3-86593-146-7	23,00
Karl-Heinz Köpke Gesunde Arbeit für alle	13253	978-3-86593-148-1	24,00
Elisabeth Schwabe-Ruck „Zweite Chance“ des Hochschulzugangs?	13254	978-3-86593-149-8	32,00
Enno Balz Finanzmarktregulierung nach der Finanzmarktkrise	13255	978-3-86593-105-4	16,00
Johannes Kirsch, Gernot Mühge Die Organisation der Arbeitsvermittlung auf internen Arbeitsmärkten	13256	978-3-86593-151-1	12,00
Kerstin Bolm, Nadine Pieck, Anja Wartmann Betriebliches Gesundheitsmanagement fällt nicht vom Himmel	13257	978-3-86593-152-8	12,00
Christiane Lindecke Neue Arbeitszeiten für (hoch)qualifizierte Angestellte	13258	978-3-86593-153-5	12,00
Jens Ambrasat, Martin Groß, Jakob Tesch, Bernd Wegener Determinanten beruflicher Karrieren unter den Bedingungen flexibilisierter Arbeitsmärkte	13259	978-3-86593-154-2	28,00
Klaus Maack, Jakob Haves, Katrin Schmid, Stefan Stracke Entwicklung und Zukunft der Brauwirtschaft in Deutschland	13260	978-3-86593-155-9	20,00
Klaus Kost, Lienhard Lötscher, Jörg Weingarten Neue und innovative Ansätze zur Regionalentwicklung durch unternehmerische Wirtschaftsförderung	13261	978-3-86593-156-6	25,00
Reingard Zimmer (Hrsg.) Rechtsprobleme der tariflichen Unterbietungskonkurrenz	13262	978-3-86593-157-3	15,00
Uwe Jürgenhake, Cordula Sczesny, Frauke Füsers Berufslaufbahnen von Betriebsratsmitgliedern	13263	978-3-86593-159-7	20,00
Reingard Zimmer (Hrsg.) Tarifeinheit – Tarifpluralität in Europa	13265	978-3-86593-161-0	18,00
Michael Gümbel, Sonja Nielbock Die Last der Stereotype	13267	978-3-86593-163-4	28,00
Günter Pochmann, Markus Sendel-Müller, Sven Kischewski, Marion Houben Internationale Bilanzpolitik	13269	978-3-86593-165-8	29,00

Ihre Bestellungen senden Sie bitte unter Angabe der Bestellnummern an den Setzkasten oder unter Angabe der ISBN an Ihre Buchhandlung. Ausführliche Informationen zu den einzelnen Bänden können Sie dem aktuellen Gesamtverzeichnis der Buchreihe **edition** entnehmen.

Setzkasten GmbH
Kreuzbergstraße 56
40489 Düsseldorf
Telefax 0211-408 00 90 40
E-Mail mail@setzkasten.de

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen, zu Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Forschungsförderung finanziert und koordiniert wissenschaftliche Vorhaben zu sechs Themenschwerpunkten: Erwerbsarbeit im Wandel, Strukturwandel – Innovationen und Beschäftigung, Mitbestimmung im Wandel, Zukunft des Sozialstaates/Sozialpolitik, Bildung für und in der Arbeitswelt sowie Geschichte der Gewerkschaften.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft.

Mit der Homepage www.boeckler.de bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf

Telefon: 02 11/77 78-0
Telefax: 02 11/77 78-225

Die vorliegende Untersuchung fragt nach Chancen und Grenzen von Partizipation in all ihren Erscheinungsformen (Gesetzgebung, Verwaltung, Gerichte, Konsumentenhandeln, diverse informelle Partizipationsformen). Die Studie zielt neben einer allgemeinen Klärung jener Fragestellung insbesondere auf eine Analyse der verschiedenen eben genannten Partizipationsformen auf internationaler Ebene, da dieser Bereich (auch) in den Debatten seit Stuttgart 21 weitgehend unterrepräsentiert ist. Dabei kommen die Chancen von Partizipation in den Blick, aber auch vielfältige Probleme: etwa demokratische Legitimation, geringe Motivation zur Partizipation, Aporie von Offenheit und strategisch zwecks bestimmter Ziele gewünschter Partizipation, begrenzte Macht der Partizipierenden.



9 783865 931757

ISBN 978-3-86593-175-7
€ 15,00