

Zitat: „Die Diskussion um Partizipation und Plebiszite lenkt von der Diskussion über eine inhaltlich wirksamere Umweltpolitik ab.“

Grenzen der Partizipation

Ökosteuer schlägt Volksabstimmung

Wenn sich die Bürger besser an politischen Entscheidungen beteiligen könnten, ist die Rettung des Klimas nicht mehr weit – hofft man, und liegt eher nicht richtig. Eine wirksame Umweltpolitik ist in der medienfixierten Stimmungsdemokratie nicht durch Plebiszite erreichbar.

Von Felix Ekardt (Politische Ökologie 127/ 2011, 55 ff.)

Die Umweltpolitik ist bekannt für ihre Steuerungsdefizite auf Regelungs- und Vollzugsebene. (1) Weltweit sind beispielsweise die Klimagasemissionen seit 1990 um 40 Prozent gestiegen. Auch in Deutschland sind sie nur dank der Industriezusammenbrüche 1990 im Osten und dank der Produktionsverlagerungen in den Süden auf hohem Niveau stabil. Aktuell liegen die Amerikaner bei 20, die Deutschen bei elf, die Chinesen bei vier Tonnen CO₂ jährlich pro Kopf. Die Klimaforscher(innen) fordern inzwischen jedoch weltweit (!) mindestens eine Reduktion von 80 Prozent bis 2050. In Europa wären das dann 90 bis 95 Prozent. Die viel zitierten „zwei Tonnen pro Mensch und Emissionshalbierung bis 2050“ reichen voraussichtlich nicht, will man riesige wirtschaftliche Schäden, Kriege um Wasser oder Öl und den Tod von Millionen Menschen noch abwenden.

Viele sehen nun das Instrument der Bürgerbeteiligung respektive Partizipation als mögliche überzeugende Antwort auf diese verheerende Diagnose. Bürgerbeteiligung kann in vielerlei Hinsicht relevant sein: als Partizipation in Verwaltungsverfahren, über Plebiszite, als Partizipation an der Umweltgesetzgebung oder auch als „Beteiligung“ der Konsument(inn)en und Unternehmen am Umweltschutz durch freiwilliges Tätigwerden. Es geht damit um partizipative Demokratie. Teilweise geht es auch darum, die empirische Basis öffentlicher Entscheidungen zu verbessern, zugleich die Bürger(innen) besser zu informieren, ihnen ferner eine Art von Rechtsschutz zu offerieren und mit alledem zu stärker unparteiischen und rationalen Entscheidungen der öffentlichen Gewalt (national wie transnational) zu gelangen. Zugleich soll all dies die Motivation der Bürger(innen) zum Umweltschutz steigern und den Vollzug des geltenden Umweltrechts verbessern. Ein solcher Ansatz ist als Ergänzung sehr hilfreich, weist aber auch Probleme auf und kann nicht das Hauptinstrument des Umweltschutzes sein.

Konsument und Politik müssen Ping-Pong spielen

Wie die eingangs erwähnte Emissionsbilanz zeigt, ist die Klimapolitik ein Fiasko. Das Konzept „Konsumentendemokratie“ statt Politik, nach dem die Bürger(innen) von sich aus klimafreundlicher leben und konsumieren sollen, bisher allerdings auch. Freiwilliges Klimahandeln war schließlich schon bisher möglich: Und dennoch ist unsere Emissionsbilanz unverändert, trotz unendlich vieler kleiner, sehr zu begrüßender bürgerlicher Initiativen. Die Forderung nach Umdenken, anderem Konsum und mehr Engagement ist zwar richtig und wichtig – sie braucht jedoch zwingend eine starke politische Flankierung, etwa durch Ökosteuern. Sonst

droht sie eine bloße Selbstbestätigung einzelner Lifestyle-Ökos anhand einiger symbolträchtiger Handlungen zu bleiben.

Oft behindert nämlich Allzumenschliches meine Rolle als „klima-korrechter Konsument“. Etwa Konformität: Lasse ich den klimapolitisch inkorrekten Februar-Kurzurlaub auf Gran Canaria sein, obwohl er so schön billig ist, werde ich oft als Sonderling abgestempelt. Zudem kann ich mir emotional raumzeitlich fernliegende, unsichtbare Klimaschäden in Indien oder in 80 Jahren kaum vorstellen – also nehme ich das Klimathema vom Bauch her doch immer nur halb ernst. Der Drang nach Bequemlichkeit, Gewohnheit und Verdrängung unliebsamer Folgen meines Tuns kommt dazu. Außerdem: Warum verzichten, wenn ich allein doch ohnehin nicht das Klima retten kann?

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

Außerdem bleibt das Setzen auf die Konsument(inn)en und die freiwillig immer ökologischer werdenden Unternehmen der Logik des Wachstums und Immer-mehr-Verkaufens unserer Gesellschaft verhaftet. Die Klimagase um 95 Prozent zu reduzieren, geht aber nicht mit ewigem Wirtschaftswachstum. Auch wenn Autos künftig mit Solarstrom fahren würden, blieben die anderen Ressourcen in einer physikalisch endlichen Welt endlich. Die tägliche Fahrt zur Arbeit mit dem Auto für alle Menschen weltweit wird es so nicht geben können. Und dass nur die anderen verzichten und nicht wir, wäre absurd. Vielleicht ist endloses Wachstum ohnehin gar nicht erstrebenswert: Die im Schnitt viel ärmeren Brasilianer sind vielleicht im Schnitt gar nicht unglücklicher als die Deutschen.

Angesagt ist also eine wirksame Umweltpolitik mit klaren Vorgaben. Das soziale Lernen von uns allen ist essentiell wichtig und muss ein Ping-Pong mit jener Politik eingehen. Denn ohne Veränderungen im Denken wird eine andere Politik gar nicht erst gewählt. Ohne Politik geht es aber nicht, da ohne allgemeine Regeln ein individuelles Handeln zu selten in so drastischem Maße geschehen wird wie etwa beim Klimaschutz erforderlich. Und Politik kann manchmal auch selbst ein Umdenken fördern. Auch wenn dies noch am ehesten funktionieren kann, kann es sein, dass wir damit scheitern. Denn Gewohnheit, Eigennutzen oder Kurzsichtigkeit prägen nicht nur die Bürger(innen), sondern auch die Politiker(innen).

Plebiszite fördern die Konfrontation noch

Auch die seit Stuttgart 21 massiv thematisierte verstärkte Partizipation von Bürger(inne)n an Verwaltungsverfahren ist ein wichtiges Thema, hat aber wiederum Grenzen. So fallen die wesentlichen Umweltentscheidungen nicht im Verwaltungsverfahren, sondern in der Rechtsetzung. Und zwar zunehmend international und nicht mehr national.

Ferner ist selbst für Verwaltungsverfahren die Behauptung, durch Bürgerbeteiligung würden

Projekte ökologischer ausfallen, empirisch eher zweifelhaft. Verwunderlich ist das nicht. Denn wenn wir Menschen so sind wie eben beschrieben, dann ist unser Interesse an einem einschneidenden und nicht nur symbolisch-einzelfallbezogenen Umweltschutz vermutlich oft ziemlich begrenzt. Andernfalls wäre auch kaum erklärlich, warum viele Umweltbereiche wie etwa der Klimaschutz bisher so ein Fiasko erleben.

Da die Bürger(innen) bereits an Verwaltungsverfahren – anders als an der Gesetzgebung – partizipieren können, sollte genau gefragt werden, wie groß das Interesse der Bürger(innen) an Partizipation überhaupt ist. Zudem wecken die oben erwähnten Sachverhalte Zweifel, ob die Bürger(innen) wirklich ökologischer denken als die politischen Entscheider(innen).

Die eben aufgezählten Probleme wecken auch Zweifel an der Idee verstärkter Plebiszite. Ungünstig kann sich hier und auch allgemein zudem der Trend zur Medien- und Stimmungsdemokratie auswirken. Gerade die Medien sind oft immer weniger an Sachthemen und abgewogener Berichterstattung interessiert und begeisterten sich stattdessen für Geschichten, persönliche Konfrontationen und machttaktisches Klein-Klein. Verstärkt wird all das durch die Globalisierung und ihre Tendenz zur Überforderung der Bürger(innen). Beim Bürger kommt zunehmend an, dass es in der Politik letztlich nur um Macht gehe, was die bürgerliche Neigung zu Egoismus und Politikverdrossenheit nur noch weiter steigere. All das verstärkt das ohnehin prinzipiell vorhandene Problem, dass Plebiszite meist wenig tauglich erscheinen, ausdifferenzierte Kompromisse und differenzierte Regelungen zustande zu bringen, sondern eher die Konfrontation fördern dürften. Eine weitere Pervertierungsgefahr für Plebiszite erwächst daraus, dass politische Debatten heutzutage unter medialem Einfluss immer aktionistischer werden, gefördert durch das mediale Pushen von populären, aber letztlich sinnarmen Einzelforderungen. Die wirklich wichtigen, oft nicht leicht zu verstehenden Politikthemen verschwinden damit weitgehend aus der öffentlichen demokratischen Debatte und landen in Berliner oder Brüsseler Hinterzimmer-Zirkeln. Es sollte in Ruhe bedacht werden, inwieweit mehr Plebiszite all das nicht eher noch verschärfen würden.

Klageoption kann Umweltstandards nicht verbessern

Manche versprechen sich auch viel von einer besonderen Art der Partizipation: nämlich von einer Ausweitung der Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden. Grundsätzlich sind Klagemöglichkeiten für Umweltbetroffene wichtig, um Verletzungen des Umweltrechts durch die Behörden sanktionieren zu können. Bereits die sehr geringen finanziellen Kapazitäten der Umweltverbände setzen aber zumindest Klagen enge Grenzen. Weiterhin wird zu selten gefragt, ob die Verbandsklage ihr (normalerweise) eigentliches Ziel, nämlich ein ökologisch problematisches Großprojekt real zu verhindern oder zumindest deutliche umweltfachliche Verbesserungen durchzusetzen, je erreicht. In der Vergangenheit wurde selbst bei vordergründig erfolgreichen Klagen letztlich nur die Begründung des gerichtlich angegriffenen Projekts verändert, die Abwägung nachgebessert oder ein Verfahrensschritt nachgeholt. Wenn man Verbandsklagen ausbauen will, müsste man deshalb zumindest solche Ausweichmöglichkeiten einschränken.

Vor allem aber ist eine Klageoption selbst immer nur so streng wie die mit ihr durchzusetzenden Umweltstandards – und wie streng die in Europa häufig sind, zeigt sich ja bereits am Klimabeispiel. An einer inhaltlich strengeren Umweltpolitik, etwa durch Ökosteuern, führt deshalb kein (Partizipations-)Weg vorbei.

Anmerkung

(1) Vgl. zu allen Angaben des Beitrags näher:

Ekardt, Felix: Theorie der Nachhaltigkeit (2011): Rechtliche, ethische und politische Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel. Baden-Baden.

Ekardt, Felix (2010): Information, Partizipation, Rechtsschutz. Münster.

Vgl. zu Plebisziten und Medien auch Bussemer, Thymian (2011): Die erregte Republik. Stuttgart.

Zum Autor

Felix Ekardt, geb. 1972, ist Jurist, Philosoph und Soziologe. Er leitet die Forschungsgruppe Nachhaltigkeit und Klimapolitik und ist Vorstandsmitglied am Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht der Universität Rostock.

Kontakt

Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.

Forschungsgruppe Nachhaltigkeit und Klimapolitik

Könneritzstraße 41

D-04229 Leipzig

Fon ++49/(0)341/926 08 83

E-Mail felix.ekardt@uni-rostock.de