

Partizipation: ein intrinsisches, dennoch relatives Gut nachhaltiger Entwicklung

Paul Burger

In der wissenschaftlichen Literatur finden sich zwei prominente Argumentationslinien zu Gunsten einer Maximierung von Partizipation. Innerhalb der *Governance for sustainable development*-Literatur wird oft behauptet, dass Partizipation die Wahrscheinlichkeit für nachhaltige Entwicklung förderliche Entscheidungen erhöhe und deswegen ausgebaut werden muss. Innerhalb der politischen Philosophie hatte John Rawls die Auffassung vertreten, dass die Güte einer (gerechten) Gesellschaft sich am Maß der Partizipation der Menschen an *public choices* messe. Bei ersterem handelt es sich um ein funktionales oft auch im Kontext der Stärkung von gesellschaftlicher Verantwortung vorgetragenes Argument. Letzteres versteht Partizipation als intrinsisches Gut. Beide haben gute Gründe auf ihrer Seite. Dennoch halte ich die Maximierungsforderung für problematisch. Ich werde in diesem Beitrag empirische Evidenz gegen ersteres und Argumente aus dem Bereich der Diskussionen um ideale/nicht-ideale Gerechtigkeit gegen letzteres vortragen. Ich werde die These verteidigen, dass Partizipation *ein* Gut in einem prall gefüllten Sack von Gütern ist, die es für nachhaltige Entwicklung zu balancieren gilt. Und dies ist insofern ein Beitrag zur Diskussion über Responsibilisierung, als mit einer nicht-idealisierenden, kritisch-reflektierten und empirisch-informierten Verständigung über einen Gegenstand wie Partizipation die Wissenschaft *ihre* Verantwortung wahrnehmen kann.

1. PROBLEMEXPOSITION

Die gesellschaftliche Wurzel des hohen Stellenwerts von Partizipation für die Realisierung einer nachhaltigeren Entwicklung¹ ist die politische Agenda 21 von Rio 1992. Diese enthält die Forderung nach Einbezug der Bevölkerung in die Zukunftsgestaltung, die seither in vielen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens (Wassermanagement, Entwicklungszusammenarbeit, Lokale Agenden 21 etc.) Eingang gefunden hat. Partizipation und nachhaltige Entwicklung werden daher seit Rio eng miteinander verknüpft.

Darüber hinaus gibt es mindestens vier wissenschaftliche Diskussionsstränge, die eine Stärkung von Partizipation fordern:

- I. die Governance-Literatur mit ihren Kernaussagen wie »von Government to Governance«, »geteilter Verantwortung von Staat, Markt und Zivilgesellschaft« oder »new modes of governance« (Rhodes 1996; Pierre und Peters 2000; Heritier 2002; Kooiman 2003; Bellami 2011);
- II. den Bereich der Technikfolgenabschätzung, in deren Kontext auch das berühmte Papier von Arnstein über die Stufen vom Partizipation entstand (Arnstein 1969, 1975; vgl. weiter Joss und Belluci 2002; Grunwald 2002) bzw. die verschiedenen Stränge der Akzeptanz- und Innovationsforschung (exemplarisch Cowell et al. 2011);
- III. die Literatur zu den sozialen bzw. zivilgesellschaftlichen Bewegungen unter Einschluss transnationaler politischer Partizipation (vgl. dazu Amelung und Baumgarten 2017);
- IV. die seit den 90er Jahren anhaltenden Bemühungen um die Etablierung von transdisziplinären Forschungspraktiken (»mode 2 of knowledge production«; vgl. Gibbons et al. 1994; Thompson Klein et al. 2001).

Gemeinsam ist diesen Literatursträngen, dass sie ein Mehr an Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern in der Gestaltung der Gesellschaften fordern. Bildlich gesprochen wird damit das Anlaufen zweier gegenläufig fahrender Züge angedacht: Es ist Teil der politischen (oder wissenschaftlichen) Verantwortung die Bürgerinnen einzubinden, wobei dies wiederum zu einer Verantwortungsübernahme durch die Bürgerinnen führen soll (vgl. als Beispiel Begg 2016). Entsprechend finden sich auch zwei Typen von Begründungen für diese Forderung: Einerseits führe Partizipation zu grösserer Legitimität von Entscheidungen, andererseits führe Partizipation durch die Responsibi-

1 | Da »Nachhaltige Entwicklung« aufgrund der inhärenten Zukunftsorientierung ein offenes Konzept sein muss, spreche ich immer von »nachhaltigerer Entwicklung«. Inwiefern dennoch eine substantielle Definition gegeben werden kann, ist an anderer Stelle zu diskutieren.

lisierung von Bürgerinnen zu besseren Ergebnissen im Sinne von besserem Wissen, besseren Entscheidungen, nachhaltigeren Entwicklungen etc.

Eine bedeutsame fünfte wissenschaftliche Argumentationslinie ist die des Prozeduralismus, stark geprägt von Jürgen Habermas' diskurstheoretischer Reformulierung des Rawlschen Programms (Habermas 1981; 1983). Was sich, so die Kernthese, über Gerechtigkeit sagen lasse, beschränke sich auf die Formulierung von Kriterien für faire gesellschaftliche Aushandlungsprozesse. Diese Kriterien beinhalten etwa Zugangsrechte und Regeln eines vernünftigen möglichst herrschaftsfreien Diskurses. Sind diese prozeduralen Bedingungen gegeben, würden die am Diskurs Beteiligten zu ausgewogenen und für alle Beteiligten fairen Entscheidungen kommen², wie das Rawls mit seiner kontrafaktischen *veil of ignorance* postulierte (Rawls 1971). Gegeben, die weiteren von Rawls geforderten *primary goods* seien erfüllt, wäre der Anteil von Partizipation bei *public choices* Bewertungskriterium für das Maß an Gerechtigkeit.

Gemeinsam ist diesen Argumentationssträngen die Forderung nach einem Mehr an Partizipation, einer Maximierung von Partizipation. Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Konsequenzen dieser Sollens-Forderung sehe ich die Wissenschaft in der Verantwortung stehen, diese Forderung gut zu prüfen. Dieses Papier geht entsprechend in der Folge der Frage nach, ob die für das geforderte Mehr an Partizipation (»Maximierung«) vorgetragenen Argumente einer kritischen Betrachtung standhalten, wobei sowohl die funktionale Dimension (nach der mehr Partizipation bessere Ergebnisse hervorbringe) als auch die gerechtigkeitstheoretische Dimension der Behauptung interessiert.³ Mein Beitrag zur Responsibilisierungsdiskussion zielt demzufolge auf die Wissenschaft als Adressatin: Wer – salopp und provokativ gesagt – Partizipation als *stairway to a sustainable heaven* propagiert, sollte dafür Argumente vortragen, die einer kritischen Analyse standhalten. Um Missverständnisse zu vermeiden möchte ich vorweg klarstellen, dass die hier in der Folge vorgetragene Kritik den normativen Anspruch auf Partizipation nicht verwirft, diesen vielmehr als gegeben voraussetzt. Es gibt unabhängig von Nachhaltigkeit oder von Rawls/Habermas starke ethisch-normative Argumente für Partizipation bei *public choices*. Ohne auf die Debatte über deren philosophische Fundierung hier einzutreten, verstehe ich z.B. die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen so, dass sie einen normativ verpflichtenden Rahmen für die Partizipation aller Menschen an der Gestaltung der Gesellschaften vorgibt. Der § 1 adressiert die gleiche Würde und die gleichen

2 | Der Prozeduralismus basiert mit anderen Worten auf einer stark rationalistischen Hintergrundannahme, wonach die Menschen rationale, ihre Interessen ausgewogen bedienende Entscheidungen fällen, wenn nur die richtigen fairen Rahmenbedingungen bestehen.

3 | Die Argumentationslinie über Legitimität klammere ich hier aus.

Rechte aller, die §§ 18-21 deklarieren neben dem allgemeinen passiven und aktiven Stimm- und Wahlrecht die Religions-, Meinungs- Versammlungsfreiheit für alle (UDHR 1948).

Eine zweite Vorbemerkung zur Vermeidung von Missverständnissen betrifft die Extension des Begriffs »Partizipation«, der in Wissenschaft und Gesellschaft auf vielfältigste Praktiken angewandt wird. Mir geht es im Folgenden allein um den Bereich der *public choices*. Darunter verstehe ich die auf öffentliche Güter bzw. auf die Förderung des Gemeinwohls bezogenen gesellschaftlichen Entscheidungen (Rahmenbedingungen, Infrastruktur, Bildung, soziale Inklusion, sozialer Ausgleich etc.) auf den verschiedenen heute bestehenden Steuerungsebenen (von international bis lokal/Gemeindeebene). Die Entwicklung von sozialen (z.B. Wohnformen), technischen (z.B. Software zur Steuerung des häuslichen Energieverbrauchs) und ökonomischen Innovationen (z.B. der Implementierung von corporate sustainability) oder die Möglichkeit von »co-production of knowledge« sind gewiss für Nachhaltigkeit wichtige, aber nicht unter den Bereich der *public choices* fallende Themen.

Meine Argumentation basiert entsprechend auf folgenden, hier nicht weiter begründeten Prämissen:

- Die allgemeine Forderung nach Partizipation der Individuen an Entscheidungen zur gesellschaftlichen Zukunftsgestaltung ist über die Allgemeine Menschenrechtserklärung unabhängig von einer spezifischen *metric of justice* hinreichend legitimiert.
- Die Forderung bezieht sich auf den Bereich der *public choices*.⁴

Eine stärkere normative Begründung ist natürlich möglich. Wer sich, wie ich das tue, dem Capability Approach (CA) (Sen 1990, 1999; Nussbaum 2008, 2011) verpflichtet weiss (Burger und Christen 2011; Schultz et al. 2013; Christen 2013), für den ist Partizipation bei *public choices* in mindestens zweierlei Hinsichten zentral. Erstens gilt die Möglichkeit (capability) der Beteiligung/ Einbringung bei *public choices* als grundlegendes, nicht-substituierbares Element eines menschenwürdigen Lebens (explizit z.B. in Nussbaums Capability-Bereich 10; Nussbaum 2000). Zweitens gilt Deliberation innerhalb der stark anti-paternalistischen Ausrichtung des CA als konstitutiv für adäquate *public choices*. Der CA kann so verstanden werden, dass er einerseits ein Evaluationskriterium für *public choices* anbietet (Sicherstellung eines ein menschenwür-

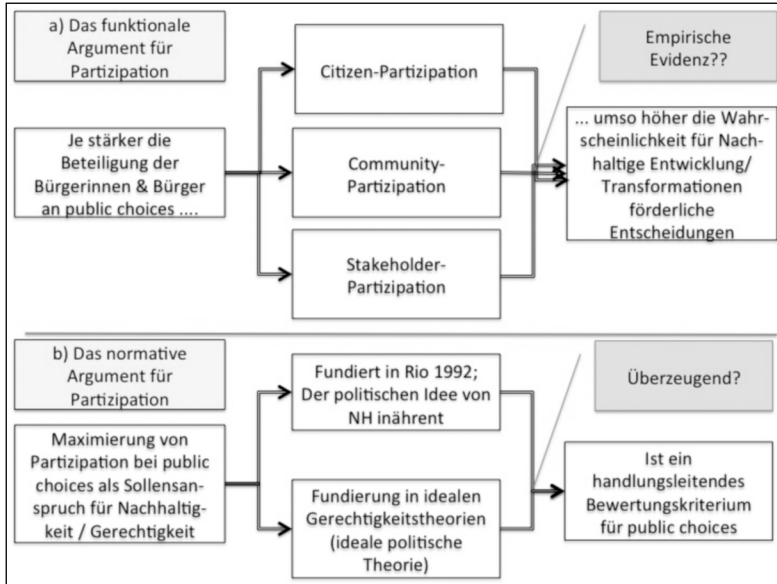
4 | Damit ist selbstverständlich nicht allein der Entscheidungsakt gemeint. In der nicht-ökonomischen Literatur (wie z.B. in der nachfolgend angeführten Capability-Literatur) wird die Diskussion um *public choices* mit derjenigen über gesellschaftliche Deliberation gekoppelt. Wenn somit hier von *public choices* die Rede ist, umfasst diese sowohl die Inhalte als auch die diese generierenden Prozesse und Entscheidungsweisen.

diges Leben erlaubenden Capability-Raums), zugleich aber im Sinne eines strikten Non-Paternalismus für diese *public choices* keine Kriterien darüber vorgibt, wie die Menschen ihr Leben führen sollen, d.h. wie sie ihren Capability-Raum nutzen. Welche Lebensführungen als gesellschaftlich akzeptabel gelten können bzw. welche Limitationen den Individuen berechtigterweise auferlegt werden können, gehört zu den wesentlichen Aufgaben von Deliberation im Kontext des CA.

Ob Partizipation bei *public choices* entlang der Menschenrechtsdeklaration oder entlang des CA begründet wird – beiden Argumentationslinien ist eigen, dass Partizipation in dem Sinne ein intrinsisches Gut ist, als es wesentlich zu einem guten menschenwürdigen Leben gehört. Zur Diskussion steht somit nicht Partizipation im Allgemeinen, sondern die Maximierungsforderung in der funktionalen und in der ethisch begründeten Lesart. Die funktionale Lesart lautet in den Worten von James Meadowcraft (2004, S. 167): »Other things being equal, participatory approaches that score well on these four criteria are likely to make a more substantial contribution to public decision-making for sustainable development.« Die vier Kriterien umfassen (a) angemessene Vertretung der involvierten Interessen, (b) deliberatives Engagement der beteiligten Parteien, (c) Anwendung und Integration verschiedener Wissensformen in der Entscheidungsfindung, (d) Stärkung des sozialen Lernens (Meadowcraft 2004, S. 166f.). Diese gegeben, führen partizipative Entscheidungsprozesse mit grösserer Wahrscheinlichkeit zu pro-Nachhaltigkeits-Entscheidungen als nicht-partizipative. Die ethische Lesart besagt, dass Partizipation eine sich aus gesellschaftlichen Normen (Festlegungen in Rio 1992) oder aus Gerechtigkeitsüberlegungen ergebende Forderung an nachhaltige Entwicklung ist, so dass Partizipation bei *public choices* als ein Kernindikator für nachhaltige Entwicklung zu verstehen wäre. Da es sich bei ersterer um eine empirische Behauptung handelt, können wir diesbezüglich nach empirischer Evidenz fragen. Bei letzterer können wir untersuchen, ob die ethische Begründung einer kritischen Sicht Stand hält.

Die zu überprüfenden Argumentationslinien sehen somit folgendermaßen aus:

Abb. 1: Schematische Darstellung der Argumentlinien. Eigene Darstellung.



Dazu werde ich im Folgenden zunächst den Begriff der Partizipation bei *public choices* weiter ausdifferenzieren (2). Ich werde dann der Frage nachgehen, ob und in welcher Weise empirische Evidenz die Behauptung stützt, dass die »neuen« partizipativen *modes of governance* der Nachhaltigkeit förderlicher sind als die klassisch-hierarchischen Modes (3). Während der dritte Abschnitt die Argumente für ein funktionales Sollen von Partizipation untersucht, trägt Abschnitt vier ein theoretisches Argument aus dem Bereich der politischen Philosophie vor. Ich demonstriere, dass die Maximierungsmaxime ihr Fundament aus einem idealen, von instrumentellen Gütern abstrahierenden (Gerechtigkeits-)Argument bezieht. Eine politische Theorie der Nachhaltigkeit muss aber, so mein Argument, auch die Bedingungen der Realisierung von Gerechtigkeit berücksichtigen. Daraus folgt, dass die idealen Kriterien nicht ohne weiteres als Bewertungskriterien für konkrete Arrangements dienen können. Ich werde im Abschnitt 5 schließlich das Argument aus dem vierten Abschnitt generalisieren und argumentieren, dass es bei Nachhaltigkeit generell um die Balancierung eines Korbes unterschiedlicher Güter und nicht um eine Maximierung einzelner Güter geht.

2. DIE VIELFÄLTIGEN WEISEN VON PARTIZIPATION

Meadowcraft (2004) hat in seiner Diskussion über die förderlichen Beiträge von Partizipation zu nachhaltiger Entwicklung zwischen drei Typen unterschieden, der »citizenship«, der »community-centred participation« und der »stakeholder« orientierten Partizipation. Bei ersterer geht es um die Möglichkeit der Beteiligung aller Bürgerinnen⁵ an gesellschaftlichen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen, beim zweiten Typ um die Ansprüche der lokalen Gemeinschaften, während es beim dritten um die Berücksichtigung der Interessen von (betroffenen) Gruppen geht. Meadowcraft versteht diese drei Typen als Kritik an »traditional modes of environmental policy formation – that they are over-centralised and exclusionary, and fail to consider important values and interests« (Meadowcraft 2004, S. 169).

Ohne mich auf Meadowcrafts Aussage über nicht-hierarchische Governance-Modes zu verpflichten, nehme ich seine drei Typen als Ausgangspunkt für die Ausdifferenzierung des Partizipationsbegriffs. Eine erste Unterscheidung bezieht sich auf das »Wer?«. Bei Citizenship sind es im Prinzip alle Staatsbürgerinnen, während dies weder für den Typ Community noch für den Typ Stakeholder gilt. Neben dem »Wer?« geht es weiter um das »Was?«, d.h. um unterschiedliche Gegenstände wie Gesundheit, Bildung, soziale Inklusion etc. Die bei Meadowcraft noch gängige Fokussierung auf Umwelt kann vor dem Hintergrund der SDGs kaum mehr ernsthaft vertreten werden. Es geht weiter auch um die Reichweite der zur Diskussion stehenden *public choices*: Geht es um globale, nationale, oder lokale Angelegenheiten? Schließlich sind unterschiedlichste Formen des »Wie?« in Abhängigkeit zu politisch-institutionelle Rahmenbedingungen möglich. Dies bezieht sich sowohl auf Prozeduren der Konsultation und Deliberation als auch auf eigentliche Entscheidungsakte.

Betrachten wir einige Beispiele:

- Die Abstimmung der britischen Bevölkerung über den Austritt aus der EU am 23.06.2016.
- Die NEAT-Volksabstimmung in der Schweiz vom 27.09.1992.⁶
- Die Wahl von Emmanuel Macron zum französischen Präsidenten am 07.05.2017.
- Die per Bundesgericht erzwungene Einführung des Frauenstimmrechts im schweizerischen Kanton Appenzell Innerrhoden im Jahre 1990.⁷

5 | Ich verwende mal die weibliche, mal die männliche Form.

6 | Über den Bau zweier neuer Eisenbahntunnels durch die Alpen. Vgl. <https://www.bk.admin.ch/themen/pore/va/19920927/index.html?lang=de> (Zugegriffen: 19.05.2017).

7 | Vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Frauenstimmrecht-Entscheid>.

- Die Beteiligung von ca. 10 Mio. Menschen an der Ausarbeitung der SDGs.
- Die Beteiligung der betroffenen Bevölkerung in der Planung bzw. dem Bau von X, wobei X = z.B. ein Infrastrukturprojekt wie der Ausbau der Rheintalbahnstrecke⁸ sein kann.
- Der Einbezug der Bevölkerung und ihrem lokalen Wissen in der Malaria-bekämpfung.
- Die Einsetzung von water user groups im Rahmen der Implementierung einer *Integrated Water Resource Management*-Politik.⁹

Die ersten vier Fälle umfassen (Citizen-)Partizipation in einem staatlich-politischen Raum mit klar definierten Zugangsrechten (stimm- und wahlberechtigte Bevölkerung) und Entscheidungsregeln. In allen Fällen hat eine breite öffentliche Auseinandersetzung stattgefunden. Ich fasse diese Beispiele unter den Typus »hierarchische Modi« von Partizipation, da die entsprechenden *public choices* in der einen oder anderen Weise in einem governmental Kontext stehen. Dies gilt auch für das Beispiel (5), da die Konsultation von der UN bzw. den nationalstaatlichen Regierungen initiiert und moderiert worden ist. Während man durchaus argumentieren könnte, dass auch (8) eher hierarchisch zu verstehen ist, handelt es sich bei (6) und (7) um das, worauf die *governance of sustainable development*-Literatur oft fokussiert: Fälle von nicht-hierarchischer Stakeholder- oder Community-Partizipation.

Sowohl die Beispiele als auch die zuvor skizzierten Dimensionen von Partizipation lassen es als höchst plausibel erscheinen, den im wissenschaftlichen Diskurs verwendeten Begriff »Partizipation« als Familienterm in der Tradition von Wittgenstein zu behandeln. Ähnlich wie z.B. bei »Spiel« gelingt es nicht *eine* Begriffsdefinition zu geben, die den Gebrauch des Begriffs in allen Facetten abzudecken imstande ist. Auch eignet sich die Unterscheidung hierarchisch/nicht-hierarchisch nicht zur Qualifikation von Partizipation, sollen Formen der Partizipation an öffentlichen Entscheidungen in parlamentarischen Demokratien wie etwa Referenden nicht diskreditiert werden. »Partizipation« ist ein multidimensionaler Begriff mit vielerlei Facetten. Allein dies so-

8 | Vgl. www.swr.de/swraktuell/bw/suedbaden/bundestag-hat-zugestimmt-die-rheintalbahn-wird-ausgebaut/-/id=1552/did=16855622/nid=1552/15myg5w/index.html (Zugegriffen: 05.06.2017).

9 | IWRM sieht Partizipation als einen integralen Bestandteil von Wasserressourcen-Management (vgl. das Prinzip Nr. 2 in The Dublin Statement on Water and Sustainable Development 1992).

wie die hier vorgenommene Orientierung an *public choices*¹⁰ sind im Folgenden für mein Argument relevant.

3. Empirische Evidenz für die Nachhaltigkeitsförderlichkeit von Partizipation?

Wie sieht es vor diesem Hintergrund mit der Hypothese aus, wonach Partizipation unter Berücksichtigung des Bestehens der vier Rahmenbedingungen die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass nachhaltigkeitsförderliche *public choices* zustande kommen? Um diese Frage zu beantworten, schaue ich mir die drei Typen Citizen-, Community- und Stakeholder-Partizipation (C,C,S) an. Die zu stellende Frage lautet entsprechend:

Frage 1: Trifft es zu, dass (C,C,S)-Partizipation die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass es zu nachhaltigkeitsförderlichen *public choices* kommt?

Dies ist natürlich eine empirische Frage, deren Beantwortung auf der Basis von empirischer Evidenz erfolgen muss. Weiter möchte ich zu bedenken geben, dass ›nachhaltigkeitsförderlich‹ in Abhängigkeit zum zugrunde gelegten Nachhaltigkeitsverständnis unterschiedliche Inhalte haben kann. Meadowcraft steht in der Tradition der »environmental sustainability« (Dobson 1996). Dagegen ist für mich die Gesellschaft der wesentliche Gegenstand von nachhaltiger Entwicklung und Gerechtigkeit der konstitutive Kernbegriff von Nachhaltigkeit (Burger und Christen 2011; Christen 2013; Lienert und Burger 2015). Ich brauche dies aber hier nicht weiter zu vertiefen. Von Bedeutung für das Argument ist im Augenblick nur, dass wir in der wissenschaftlichen Literatur unterschiedliche Angebote für die Bewertung von ›nachhaltig‹ haben. Vor diesem Hintergrund differenziert sich die Frage aus:

Frage 2: Trifft es zu, dass (C,C,S)-Partizipation die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass es zu nachhaltigkeitsförderlichen *public choices* kommt, wenn unter ›nachhaltiger‹ (a) ›umweltverträglicher‹, (b) ›Erhaltung von ökonomischem, ökologischem und sozialem Kapital‹, (c) die Realisierung der SDG-targets, ..., (n) xyz verstanden wird?

Zu testen wären somit folgende Hypothesen:

H1: $p(\text{NH (a) von public choices, wenn [C, C, S]}) > p(\text{NH (a) von public choices, keine [C,C,S]})$

10 | Um Missverständnissen vorzubeugen sei hier nochmals betont, dass die Rede von *public choices* sowohl die Inhalte als auch die diese generierenden Prozesse umfasst. Vgl. auch Anm. 4.

H2: $p(\text{NH (b) von public choices, wenn [C, C, S]} > p(\text{NH (b) von public choices, keine [C,C,S]})$

....

Hn: $p(\text{NH (n) von public choices, wenn [C, C, S]} > p(\text{NH (n) von public choices, keine [C,C,S]})$

Gegeben die mir bekannten Möglichkeiten, sind diese Hypothesen empirisch nicht zu testen. Zwar lässt sich im Rahmen von Politikbewertung die Wirksamkeit von Maßnahmen etwa bezüglich CO₂-Emissionen, Luftqualität oder Innovationsförderung untersuchen, aber bei (a), (b), ... (n) handelt es sich nicht um Einzelfelder, sondern um aggregierte Größen. Die Vertreterinnen der funktional begründeten Maximierungsforderungen müssten kausale Abhängigkeiten zwischen Partizipation und diesen aggregierten Größen demonstrieren können. Darüber hinaus ist unklar, wie die Größe von [C,C,S] sei es einzeln, sei es aggregiert, bestimmt werden soll. Wollen wir nur diejenigen Fälle berücksichtigen, in denen die hohen Standards von Meadowcraft (vgl. oben) erfüllt sind? Dann hätten wir aber wohl nur sehr wenige Fälle. Natürlich könnte man spezifische Indikatoren wie Stimmbeteiligung/Häufigkeit von Wahlen und Abstimmungen, Anzahl aktiver NGOs oder Häufigkeit von Engagements von Kommunen nehmen, die deliberativen Aspekte könnten dabei aber ebenso wenig erfasst werden wie die Qualität der von Meadowcraft genannten förderlichen Rahmenbedingungen. Zudem wäre kaum [C, C, S] testbar, vielmehr jeweils die einzelnen Typen (siehe nächster Abschnitt).

Zwar ist mit diesen kritischen Bemerkungen zur Testbarkeit die allgemeine Hypothese nicht widerlegt. Es empfiehlt sich aber unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten nicht, eine nicht testbare Hypothese als Grundlage für ein Sollen heranzuziehen. Allerdings könnte es sein, dass die bestehende Evidenz aus den vielen empirischen Einzelfallstudien so erdrückend ist, dass wir über ausreichend gute Gründe für die funktionale Version der Maximierungsforderungen besitzen. Werfen wir also einen Blick auf das Wirken von Citizenship-, Community- und Stakeholder-Partizipation entlang einiger empirischer Studien bzw. neuerer Diskussionen.

3.1 Citizenship-Partizipation

Meadowcraft diskutiert diesbezüglich in erster Linie Referenden. Diese bieten für ihn allerdings »relatively poor conditions for deliberative interaction, creative problem-solving and integrating specialised knowledge« (Meadowcraft 2004, S. 174). Referenden führen bloß über eine »Ja oder Nein«-Entscheidung dazu, den Knoten bei einem Problem zu lösen, aber sie bieten kein »fruitful framework for deliberation, creative problem-solving, and interactive management« (Meadowcraft 2004, S. 181). Zwar gehören auch Referenden für Meadow-

craft zum Korpus der nachhaltigkeitsförderlichen Partizipationsinstrumente, aber er sieht sie gegenüber den beiden anderen Typen als defiziente Form.

Wenn ich Meadowcraft richtig verstehe, ist zwar ein Referendum ein defizienter Typ von Partizipation, aber dennoch qua partizipatives Instrument nachhaltigkeitsförderlich. Das ist in mehreren Hinsichten eine erstaunliche Aussage. Natürlich geht es bei einem Referendum um ein Ja oder ein Nein. Die Referendumsabstimmung an sich ist nicht deliberativ. Aber es ist völlig uneinsichtig, weshalb das zur Abstimmung stehende Paket nicht Ergebnis von fruchtbarer Deliberation, von kreativem Problemlösen und von Integration von spezialisiertem Wissen ist. Gute parlamentarische Prozesse können derartige Pakete zum Ergebnis haben. Es ist weiter uneinsichtig, weshalb die öffentliche Diskussion um das Referendum nicht als gesellschaftliche Deliberation gelten kann. Gewiss sind Referenden keine Garantien für »gute« Ergebnisse, wie jüngere Beispiele aus der Schweiz oder der Fall des Brexit-Referendums zeigen. Es wäre allerdings empirisch zu bestimmen, ob sich mit dieser Form von Citizenship-Partizipation die Wahrscheinlichkeit von nachhaltigkeitsförderlichen *public choices* erhöht. Für den Umweltbereich gibt es Studien über den Einfluss von unterschiedlichen institutionellen Settings in Demokratien (vgl. z.B. Böhmelt et al. 2015). Für den breiteren Bereich der Nachhaltigkeit ist mir dagegen keine entsprechende empirische Forschung bekannt.

Es ist insgesamt überraschend, wie wenig die etwa in der Politikwissenschaft geführte Diskussion um die Qualität von Demokratien in den oben erwähnten Strängen der Partizipationsliteratur Eingang findet. Das liegt wohl auch daran, dass Partizipation generell zu den neuen nicht-hierarchischen *modes of governance* gerechnet wird, während die Diskussion um die Qualität von Demokratien oft im Kontext der staatlich-hierarchischen Entscheidungen steht. Gegen die behauptete Gleichung von *new modes of governance*, nicht-hierarchisch (non-state) und Partizipation gerade innerhalb der Nachhaltigkeitsliteratur hat sich allerdings jüngst Widerstand entwickelt. Die Rolle des Staates ist dabei gewissermaßen wiederentdeckt worden (vgl. Koch 2013). Citizenship-Partizipation umfasst in einer Demokratie einiges mehr als die Möglichkeit der Entscheidung mittels Referenden. Der Demokratiebarometer von Bühlmann et al. (2012) enthält z.B. Kategorien wie Repräsentation, individuelle Freiheiten oder die »Governmental Capability« – worunter auch die Fähigkeit fällt, dass die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger »collected, mobilised, articulated, and aggregated [werden] by means of elections and translated into parliamentary or legislative seats« (Bühlmann 2012: 525). Bernauer et al. (2016) haben die Qualität von Demokratie zusätzlich unter den Polen Proportionalität – Mehrheiten und Effektivität – Inklusion aufgespannt, während Geissel (2016) und Doorenspleet (2015) auch partizipatorische Möglichkeiten als Qualitätskriterien einklagen. Welche dieser demokratischen Qualitäten nachhaltigkeitsförderliche *public choices* auf den Weg bringen, ist eine offene empirische

Frage. Offen ist allerdings auch, ob nachhaltige Entwicklung nach Reformen der bestehenden Demokratien ruft, damit diese den großen Zukunftsherausforderungen besser gewachsen sind (vgl. Wallimann et al. 2016).

3.2 Community- und Stakeholder-Partizipation

Winfried Hermann, Verkehrsminister des Landes Baden-Württemberg, hat die Erwartungen an diese Typen kürzlich perfekt auf den Punkt gebracht: »Das hat es noch nie gegeben, dass ein solches Großprojekt [die Rheintalbahn, P.B.] komplett umgeplant worden ist und zwar aufgrund der Initiativen in der Region, die gegen die Pläne der Bahn waren. Das ist die komplette Umplanung der Strecke von Basel bis Offenburg. Und das ist ein großer Erfolg.«¹¹ Ein top down geplantes Infrastrukturprojekt stösst auf substantiellen Widerstand, der nur über den Einbezug der lokalen Kommunen und Interessensvertreter und einer Transformation des Projekts überwunden werden kann.

Derartige Beispiele gibt es viele. Zu fragen ist, wie weit sie das funktionale Argument »nachhaltigkeitsförderlich« tragen. Erstens kann nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, dass bei Community- und Stakeholder-Partizipation Partikularinteressen verfolgt werden, so dass »großer Erfolg« nicht zwangsweise »Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung« heißen muss. Zweitens ist Community- und Stakeholder-Partizipation nur mäßig relevant, wenn es z.B. um makroökonomische Rahmenbedingungen oder die Sicherung von Sozialwerken geht. Drittens schließlich gibt es eine Reihe von kritischen Stimmen aus der empirischen Forschung.

So hat eine kürzlich fertiggestellte Dissertation zu modes of governance und Nachhaltigkeit gezeigt, dass die darin untersuchten fünf Fälle von Governance-Modes keine Evidenz für die höhere Leistungsstärke nicht-hierarchischer Modes beibringen (Lange 2016). Eine Studie von Young et al. über Stakeholder-Partizipation in drei Natura 2000-Gebieten in Schottland »found mixed results when testing the assumption that the better the process the more likely »good« outcomes are to emerge« (Young et al. 2013, S. 368; mit Referenz auf Rowe und Frewer 2004). In zwei der drei Fälle haben Beteiligte ihre Frustration zum Ausdruck gebracht, dass »what they perceived as the main conflicts had been ignored by the management plan« (Young et al. 2013, S. 368). Zwar gebe es gute Gründe anzunehmen, so die Autoren, dass der Einbezug von Betroffenen langfristig einen positiven Einfluss auf die Biodiversität habe, das könne aber erst ein langfristiges Monitoring zeigen. Weiter sei darauf hinzuweisen, dass Stakeholder-Partizipation nicht in einem luftleeren Raum

11 | Zitiert nach www.swr.de/swraktuell/bw/suedbaden/bundestag-hat-zugestimmt-die-rheintalbahn-wird-ausgebaut/-/id=1552/did=16855622/nid=1552/15myg5w/index.html (Zugegriffen: 05.06.2017).

stattfinde, »but are embedded in a complex governance structure«, die auch den Einbezug von Regierungsvertretern umfasse (Young et al. 2013, S. 368). Ein eher ambivalentes Ergebnis von Stakeholder-Partizipation beschreibt auch Sauer (2006) in ihrer Arbeit über die Rolle der lokalen und regionalen Akteure bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie in Deutschland. Stijn Smismans (2008) spricht sogar von einem Partizipationsmythos. Ein Papier von Gailing und Röhring (2016) zum Verhältnis von »collaborative local governance« (Netzwerke, partizipative Verbünde etc.) und der Implementierung von Energieregionen im Norden von Deutschland demonstriert, dass ersteres keineswegs immer Erklärungskraft für den Erfolg hat. Erfolgsfaktoren können auch nicht-partizipative Determinanten sein wie Schlüsselindividuen, Machtfaktoren und das, was die Autoren als Sozio-Materialität bezeichnen. Schließlich haben Newig und Fritsch (2009) über eine Analyse von 43 Fällen Zweifel an der allgemeinen Erfolgshypothese formuliert:

»In sum, it appears that H1a [Participation of non-state actors leads to more ecologically rational decisions than top-down modes of governance] cannot fully be confirmed since the causal relationships motivating the hypothesis vary to a large extent with regard to their relative importance and, what's more, can either support or prevent improvements of environmental outputs.« (Newig und Fritsch 2009, S. 206)

Wie vorhin bei den positiven Beispielen soll auch jetzt nicht von den zweifelhaften Fällen verallgemeinert werden. Das Verhältnis zwischen Stakeholder/Community-Partizipation und nachhaltigen Impacts muss hier offenbleiben. Alles was mein Argument hergibt, sind Zweifel an einen naiven Glauben an Partizipation als Himmelsleiter zu einer nachhaltigen Entwicklung. Mark S. Reed hat in einem Übersichtspapier zu Stakeholder-Partizipation bei Umweltmanagement die Sachlage schön zusammengefasst: Obwohl die von ihm analysierten Studien »suggest that stakeholder participation *may* improve the quality of environmental decisions, they do so with one strong caveat: the quality of decision is strongly dependent on the quality of the process that leads to it« (Reed 2008, S. 2421; Herv. P.B.). Auf derartige prozedurale Rahmenbedingungen hatte auch Meadowcraft aufmerksam gemacht. Betrachtet man diese Anforderung etwas näher, wird schnell deutlich, dass es sich um außerordentlich hohe Anforderungen handelt, die nur schwer im Einzelfall zu realisieren sind (vgl. dazu auch Sénit et al. 2017). Ich komme deswegen zu einem skeptischen Schluss. Da es keine befriedigende Evidenz für eine allgemeine Nachhaltigkeitsförderlichkeit von Partizipation gibt und da weiter die formalen Anforderungen an partizipative Prozesse außerordentlich hoch sind, sollten wir Vorsicht walten lassen gegenüber der hier diskutierten funktionalen Begründung der Maximierung von Partizipation als Instrument für nachhaltig-

keitsförderliche *public choices*. Allerdings ist damit die normativ-ethische Lesart noch nicht vom Tisch.

4. EIN ARGUMENT AUS DEM BEREICH NICHT-IDEALER POLITISCHER THEORIEN

Aus einer normativ-ethischen Perspektive erfordert nachhaltige Entwicklung neben z.B. der Überwindung von Armut oder der Übernutzung der Ökosysteme Partizipation der Menschen. Dieser Sollensanspruch ergibt sich schon allein aus den oben gemachten Prämissen. Allerdings, und das möchte ich betonen, basiert dieser Anspruch auf allgemeinen gerechtigkeitsbezogenen Argumenten und nicht auf den Rio-Dokumenten. Deren normbildender Charakter ist viel zu schwach, als dass von einer geltenden sozialen Norm gesprochen werden könnte.

Strittig ist aber eben nicht dieser allgemeine Anspruch, sondern das geforderte Mehr bzw. was ich als Maximierung von Partizipation bezeichnet habe. Diese ist selbstverständlich nicht alleiniges Kriterium für Gerechtigkeit im Allgemeinen oder für nachhaltige Entwicklung im Besonderen. Schon Rawls hatte sein Maximierungskriterium vor den Hintergrund gestellt, dass die anderen von ihm postulierten *primary goods* erfüllt sind. Aber wenn ein Mehr an Gerechtigkeit zentral für nachhaltige Entwicklung ist, und wenn ein Mehr an Gerechtigkeit ein Mehr an Partizipation bei *public choices* inkludiert, dann scheint eine nachhaltigere Entwicklung ein Mehr an Partizipation bei *public choices* zu fordern.

Zu fragen ist, was konkret für die Evaluation von *public choices* aus dem allgemeinen Anspruch nach einem Mehr an Partizipation folgt. Zur Beantwortung dieser Frage möchte ich die in der politischen Philosophie gemachte Unterscheidung zwischen idealer und nicht-idealer Theorie einführen. Ideale Theorien zeichnen sich dadurch aus, dass sie einen Begriff von Gerechtigkeit unter Absehung von Aussagen über den konkreten Zustand der Gesellschaften etablieren. Sie formulieren Kriterien zur Beurteilung von *public choices*, die gültig in allen möglichen menschlichen Welten sind. Es wird von Realisierungsbedingungen abstrahiert, so dass ideale Theorien zwar (zu Recht) beanspruchen handlungsleitend zu sein, sie jedoch von den konkreten Bedingungen der Handlungsleitung absehen. Farrelly (2007, S. 847) unterscheidet ideale von nicht-idealen Theorien entlang eines Spektrums von »fact-sensitivity«. Nicht-ideale Theorien berücksichtigen in unterschiedlicher Stärke »non-ideal constraints« wie fehlender Konsens, Design von Institutionen etc.

Ideale und nicht-ideale Theorien stehen zueinander komplementär.¹² Ideale Theorien formulieren allgemeine, handlungsleitende Evaluationskriterien, nicht-ideale Theorien stellen das Sollen in den für Handlungen relevanten Kontext. Sen kann man z.B. so interpretieren, dass sein Bewertungskriterium die Maximierung von Freiheit ist: Alle Menschen sollen über möglichst viele Freiheiten (in relevanten Bereichen eines sinnvollen bzw. würdevollen Lebens) verfügen. Berücksichtigt man allerdings Realisierungsbedingungen für Freiheiten, wie z.B. das Verfügen über hinreichende Ressourcen, kann argumentiert werden, dass menschliche Freiheit nicht nur die Freiheit der Anderen als Grenze berücksichtigen muss, sondern auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen für den Aufbau von hinreichenden Freiheitsgraden für alle. Das ideale Kriterium bleibt »Maximierung von Freiheiten«, die Berücksichtigung der Realisierungsbedingungen führt dann aber zu »Maximierung von Freiheiten unter Berücksichtigung von knappen Ressourcen«.

Der allgemeine ethisch-normativ Anspruch stammt aus dem Feld idealer Gerechtigkeitstheorien wie bei Rawls, bei Habermas, oder beim CA in der Version von Martha Nussbaum. Farrelly (2007) macht darauf aufmerksam, dass die Nicht-Berücksichtigung des Unterschieds zwischen idealen und nicht-idealen Theorien zu schwerwiegenden Problemen bei konkreten Bewertungen führen kann. Ich möchte im Folgenden seinen Grundgedanken in der Form eines vereinfachten Gedankenexperiments vorstellen und auf dieser Grundlage die Forderung nach einem Mehr an Partizipation relativieren:

Nehmen wir im Sinne von Rawls an, dass der Grad von Partizipation an demokratischen Entscheidungen als Maßstab zur Beurteilung des erreichten Maßes an Gerechtigkeit einer Gesellschaft genommen werden sollte. Werfen wir dazu einen Blick auf Kalifornien. Dieser Bundesstaat hat eine lange Tradition in Citizenship-Partizipation und führt pro Jahr verschiedene Referenden durch (vgl. Allswang 2000). Wendet man das Kriterium in Kalifornien an, würde unabhängig von den jeweiligen Ergebnissen der Referenden gelten, dass Kalifornien je besser dastünde, je mehr Referenden durchgeführt werden.¹³

Nun ist Kalifornien keine kleine Kommune. Auf jeden Fall bringt ein derartiges Referendum einiges an Aufwand mit sich, nehmen wir an etwa 100kT

12 | Vgl. z.B. Wiens (2016) für ein Argument zu Gunsten von idealen Theorien.

13 | Voraussetzung dabei ist immer, dass die weiteren primary goods nicht verletzt werden. Prato und Strulovici (2017) argumentieren allerdings, dass die Kosten von direkter Demokratie in einer Deresponsibilisierung der gewählten politischen Vertreter bestehen. Auf deren Argument hier kritisch einzugehen, ist allerdings im Rahmen dieses Papiers nicht möglich. Gerade im Kontext der Responsibilisierungsdiskussion wäre aber eine Auseinandersetzung lohnenswert.

US\$ pro Referendum¹⁴. Nun soll die Citizenship-Partizipation weiter ausgebaut werden, sagen wir von 2 auf 4 Referenden pro Jahr. Damit verdoppeln sich auch die Kosten auf insgesamt 400kT US\$. Woher kommen diese zusätzlichen Mittel? Wenn für die konkrete Bewertung allein die Maximierung von Partizipation gilt, dann könnte man schlussfolgern, die betreffenden Mittel über eine Reallokation aus dem Bereich der Sozialleistungen (soziale Wohlfahrt, Schulen etc.) zu generieren, mit dem Effekt, dass damit die eigentliche Voraussetzung des Kriteriums unterlaufen wird, demzufolge die übrigen *primary goods* bedient sein müssen. Oder mit anderen Worten: Wenn wir die Realisierungsbedingungen einer im Rahmen einer idealen Theorie formulierten Maximierungsforderung »vergessen«, riskieren wir, dass die Realisierungsbedingungen der Voraussetzung, auf der die Maximierungsforderung steht, unterlaufen werden können.

Farrelly macht auf Risiken aufmerksam, die entstehen, wenn die im Rahmen idealer Theorien formulierten Kriterien unter Absehung von Realisierungsbedingungen als alleiniges Beurteilungskriterium in realen Handlungskontexten dienen. Ideale handlungsleitende Normen sind in der realen Situation unter Absehung von faktischen Bedingungen nicht per se handlungsleitend. Nicht-ideale Theorien der Bewertung von *public choices* versuchen zusätzliche Kriterien wie insbesondere Realisierungsbedingungen zu berücksichtigen. Dabei kommen neben intrinsischen Gütern instrumentelle Güter wie z.B. Ressourcen oder funktionale Aspekte wie Effizienz, Ökosystemdienstleistungen, Stabilität von Ökosystemen oder gesellschaftliche Reaktions-, Entscheidungs- oder Produktionsfähigkeit ins Spiel.

Farrelly hat sein Argument ohne jeden Bezug zur Nachhaltigkeitsdiskussion vorgetragen. Aber der Typ des Arguments ist für Forschende im Bereich der Nachhaltigkeit ein sehr vertrauter: Die Knappheit von Ressourcen bringt keineswegs allein Verteilungsherausforderungen mit sich. Die Knappheit von Ressourcen und mögliche Wirkungen des Verbrauchs von Ressourcen können wesentliche Rahmenbedingungen für die Realisierung normativ wünschenswerter Ziele darstellen. So ist (vertritt man keine physiozentrische Ethik) nichts dagegen einzuwenden, wenn die Verbesserung der Lebensbedingungen und Realisierung höherer Lebensqualität über eine Substitution von natürlichem zu künstlich-menschlichem Kapital erfolgt. Wenn aber diese Substitutionsstrategie dazu führt, dass ihre eigenen Ermöglichungsbedingungen untergraben werden, dann ist hinter diese Strategie ein großes Fragezeichen zu setzen.

14 | Holmes und Sunstein haben 1999 die Ausgaben des Staats Kalifornien bei Wahlen oder Referenden auf US\$ 45-50kT geschätzt, die Kosten pro Wähler auf insgesamt bis zu \$5 (Holmes and Sunstein 1999, S. 114; vgl. den Bezug in Farrelly 2007, S. 853). Die hier angeführten 100kT sind »for the sake of the argument« angenommen.

Es handelt sich dabei nicht um ein Argument gegen die ideale Forderung nach Maximierung von Lebensqualität. Aber es ist ein Argument gegen die alleinige Orientierung an der Maximierung von Lebensqualität bei *public choices*.

Wir können mit anderen Worten die aus dem Bereich der idealen Theorie stammende Forderung nach einem Mehr an Partizipation nicht ohne Berücksichtigung weiterer faktischer Elemente zur Beurteilung konkreter Arrangements heranziehen. Die Sollens-Forderung bleibt unangetastet. Dafür aber, wie stark Gesellschaften über einen geforderten Minimalstandard an demokratischen Entscheidungsrechten hinaus Partizipationsmöglichkeiten bei *public choices* implementieren, gibt es kein normativ-ethisches begründetes Maß. Berücksichtigt man weiter das Ergebnis aus Abschnitt 2 und 3, liegt der Schluss nahe, dass Gesellschaften Partizipation bei *public choices* ganz unterschiedlich ausgestalten.

Abschließend sei auf ein strukturelles Problem jeglicher Form von Partizipation bei *public choices* im Kontext von nachhaltiger Entwicklung hingewiesen. Für alle drei Typen von Partizipation gilt, dass sie die Generation des Hier und Jetzt repräsentieren. Die Nachhaltigkeitsdiskussion behandelt aber nicht zuletzt die Frage, was wir künftigen Generationen schulden. So schwierig es ist, darauf eine Antwort zu geben, so unplausibel ist die gegenteilige Annahme, dass wir noch-nicht-lebenden Generationen nichts schuldig sind.¹⁵ Letztere können aber nicht über Stellvertretungen repräsentiert werden, da wir heute nichts über deren Präferenzen zur Führung eines guten Lebens wissen. Die Forderung nach Maximierung von Partizipation läuft bezüglich künftigen Generationen ins Leere. Das stellt auch für die funktionale Lesart eine substantielle Herausforderung dar: Wie soll Partizipation eine höhere Wahrscheinlichkeit für nachhaltigkeitsförderliche Entscheidungen generieren, wenn dabei künftige Generationen nicht repräsentiert sind?

5. PARTIZIPATION ALS RELATIVES GUT NACHHALTIGER ENTWICKLUNG

Partizipation an *public choices* ist ein intrinsisches Gut. Aber erstens gibt es weitere intrinsische Güter, die ein gutes, menschenwürdiges Leben ausmachen, die in einem Bewertungskalkül zu berücksichtigen sind. Zweitens sind Realisierungsbedingungen zu berücksichtigen. Diese zwingen uns zu-

15 | Streng genommen sind wir noch-nicht-lebenden Generationen tatsächlich nichts schuldig, weil moralische Ansprüche immer an Individuen gekoppelt sind. Aber gegenüber potentiell in Zukunft lebenden Individuen tragen wir eine Verantwortung. Wie das ausgestaltet werden kann, ohne in die non-identity-Falle zu tappen, hat Lukas Meyer (2008) demonstriert.

sätzlich zu den intrinsischen Gütern instrumentelle Güter wie Umweltgüter, Effizienz, Funktionsfähigkeit sozialer Systeme etc. zu berücksichtigen. Die Nachhaltigkeitsdiskussion startet mit einer empirischen Hintergrundprämisse, wonach Knappheit von Ressourcen und Fragilität von Systemen Risiken generieren, die in Entscheidungskalküle im Hier und Jetzt zu berücksichtigen sind. Der Anspruch aller jetzt lebenden und künftig lebenden Menschen auf ein menschenwürdiges Leben bildet zwar das oberste normative Gut von nachhaltiger Entwicklung, *public choices* für nachhaltige Entwicklung können aber nicht allein die Maximierung dieses Guts vor Augen haben. Darin spiegelt sich das Verhältnis zwischen idealer und nicht-idealer politischer Theorie. Eine politische Theorie von Nachhaltigkeit muss sich zwar in der einen oder anderen Weise auf eine ideale ethisch-normative Gerechtigkeitstheorie abstützen, um eine gehaltvolle Ausgestaltung des obersten normativen Guts zu erhalten. Sie muss aber in gleicher Weise die gegebenen systemischen Bedingungen berücksichtigen, wozu auch die funktionale Verfasstheit von Natur und gesellschaftlicher Organisation gehört. Deswegen sollten (im normativen Sinn) nachhaltigkeitsförderliche *public choices* unterschiedliche Güter ausbalancieren. Das gilt auch für Partizipation selbst, die weder im intrinsischen noch im funktionalen Bereich eine absolute Größe darstellt. Partizipation ist in dieser Gütermenge ein wichtiges intrinsisches Gut, aber eben ein Gut unter vielen anderen.

Public choices für nachhaltige Entwicklung beinhalten mit anderen Worten Trade-offs zwischen konfligierenden Gütern. Grenzen der Ökosysteme stellen auch Grenzen für die Maximierung von gutem Leben dar. Ich behaupte, dass diese Menge von Gütern keine optimale Lösung bezüglich der Trade-offs zulässt, muss allerdings die Verteidigung dieser Behauptung an ein anderes Papier delegieren.¹⁶ Wenn aber diese Behauptung zutrifft, dann erwächst ein starkes Argument zu Gunsten von Responsibilisierung und Deliberation: Die Suche nach vertretbaren *public choices* ist Aufgabe gesellschaftlicher Deliberation und Negotiation, was wiederum Verantwortungsübernahme für alle nach sich zieht.

Verantwortungsübernahme in der Wissenschaft bedeutet hier zunächst Abstand von Idealisierungen von Partizipation zu nehmen. Partizipation im Kontext von nicht-hierarchischen Governance-Modes kann nicht der Schlüssel zur Transformation der Gesellschaften zu einer nachhaltigeren Entwicklung sein, weder unter funktionalen noch unter normativen Gesichtspunkten. Die in diesem Papier diskutierte Partizipation kommt in zweierlei Weise ins Spiel,

16 | Die hier eingeführte Rede von Trade-offs zwischen intrinsischen und instrumentellen Gütern bewegt sich zwar nicht mehr auf der Ebene der idealen Theorie, ist aber noch immer abstrakt und erfolgt unter Absehung von Interessenlagen in politischen Debatten.

nämlich zum einen als normativ intrinsischer Anspruch eines Individuums auf Teilhabe an *public choices* und zweitens als Instrument im Kontext der gesellschaftlichen Ausbalancierung von Gütern, worunter Partizipation selbst wiederum fällt. Die Diskussion von Partizipation in den Abschnitten 2 und 3 hat aber auf die Vielfalt von Partizipation und auf die Unbegründetheit der funktionalen Sollens-Behauptung hingewiesen. Auch wenn gewiss die empirische und die ethisch-normative Seite des von mir hier vorgetragenen Arguments weiter substantiiert werden müssen, glaube ich demonstriert zu haben: *Partizipation ist zwar ein intrinsisches, aber zugleich ein relatives Gut, weil es erstens mit weiteren wichtigen Gütern ausbalanciert werden muss und zweitens nur einer von vielen Drehknöpfen gesellschaftlicher Transformation ist.*

LITERATUR

- Amelung, Nina, und Britta Baumgarten. 2017. The Transnational Perspective of Political Participation: Linkages and Differences between Social Movement and Public Participation Studies. *Global Society* 31:3-22.
- Allswang, John M. 2000. *The initiative and referendum in California, 1898-1998*. Stanford: Stanford University Press.
- Arnstein, Sherry R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4):216-224.
- Arnstein, Sherry R. 1975. A Working Model for Public Participation. *Public Administration Review* 35(1):70-73.
- Bellamy, Richard. 2011. Introduction. Symposium on Democracy and New Modes of Governance. *Government and Opposition* 46(1):56-57.
- Bernauer, Julian, Marc Bühlmann, Adrian Vatter und Micha Germann. 2016. Taking multidimensionality of democracy seriously: institutional patterns and the quality of democracy. *European Political Science Review* 8(3):473-494.
- Böhmelt, Tobias, Thomas Bernauer und Vally Koubi. 2015. The marginal impact of ENGOs in different types of democratic systems. *European Political Science Review* 7(1):93-118.
- Begg, Chloe, Maximilian Ueberham, Torsten Masson und Christian Kuhlicke. 2017. Interactions between citizen responsabilization, flood experience and household resilience: insights from the 2013 flood in Germany. *International Journal of Water Resources Development* 33(4):591-608.
- Bühlmann, Marc, Wolfgang Merkel, Lisa Müller und Bernhard Weßels. 2012. The Democracy Barometer: A New Instrument to Measure the Quality of Democracy and its Potential for Comparative Research. *European Political Science* 11(4):519-536.

- Burger, Paul, und Marius Christen. 2011. Towards a capability approach of sustainability. *Journal of Cleaner Production* 19(8):787-795.
- Christen, Marius. 2013. *Die Idee der Nachhaltigkeit. Eine werttheoretische Fundierung*. Marburg: Metropolis.
- Cowell, Richard, Gill Bristow und Max Munday. 2011. Acceptance, acceptability and environmental justice: the role of community benefits in wind energy development. *Journal of Environmental Planning and Management* 54(4):539-557.
- Dobson, Andrew. 1996. Environment Sustainabilities: An analysis and a typology. *Environmental Politics* 5:401-428.
- Doorenspleet, Renske. 2015. Where are the People? A Call for People-Centred Concepts and Measurements of Democracy. *Government and Opposition* 50(3):469-494.
- Farrelly, Collin. 2007. Justice in Ideal Theory: A Refutation. *Political Studies* 55(4):844-864.
- Gailing, Ludger, und Andreas Röhring. 2016. Is it all about collaborative governance? Alternative ways of understanding the success of energy regions. *Utilities Policy* 41:237-245.
- Geissel, Brigitte. 2016. Should participatory opportunities be a component of democratic quality? The role of citizen views in resolving a conceptual controversy. *International Political Science Review* 37(5):656-665.
- Gibbons, Michael, Camille Limoges, Helga Nowotny, Simon Schwartzman, Peter Scott und Martin Trow. 1994. *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London: Sage.
- Grunwald, Armin. 2002. *Technikfolgenabschätzung – eine Einführung*. Berlin: Edition Sigma.
- Habermas, Jürgen. 1981. *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 Bde. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 1983. *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Holmes, Stephen, und Cass R. Sunstein. 1999. *The Costs of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: Norton.
- Héritier, Adrienne. 2002. New Modes of Governance in Europe: Policy-making without legislating. In *Common Goods: Reinventing European and International Governance*, Hg. Adrienne Héritier, 185-206. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Joss, Simon, und Sergio Belluci, Hg. 2002. *Participatory Technology Assessment. European perspectives*. London: Centre for the Study of Democracy.
- Koch, Philippe. 2013. Overestimating the Shift from Government to Governance: Evidence from Swiss Metropolitan Areas. *Governance* 26(3):397-423.
- Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. London: Sage.

- Lange, Philipp. 2016. *Sustainability Governance. Exploring the Potential of Governance Modes to Promote Sustainable Development*. Baden-Baden: Nomos.
- Lienert, Juri, und Paul Burger. 2015. Merging capabilities and livelihoods: analyzing the use of biological resources to improve well-being. *Ecology and Society* 20(2):20.
- Meadowcraft, James. 2004. Participation and sustainable development: modes of citizen, community and organizational involvement. In *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function*, Hg. William M. Lafferty, 162-190. Cheltenham: Edward Elgar.
- Meyer, Lukas. 2008. Intergenerational Justice. In *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford: Stanford University.
- Newig, Jens, und Oliver Fritsch. 2009. Environmental Governance: Participatory, Multi-Level – and Effective? *Environmental Policy and Governance* 19(3):197-214.
- Nussbaum, Martha. 2008. *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nussbaum, Martha. 2011. *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pelenc, Jérôme, Minkieba Kevin Lompo, Jérôme Ballet und Jean-Luc Dubois. 2013. Sustainable human development and the capability approach: Integrating environment, responsibility and collective agency. *Journal of Human Development and Capabilities* 14(1):77-94.
- Pierre, Jon, und B. Guy Peters. 2000. *Governance, politics and the state*. London: Macmillan.
- Prato, Carlo, und Bruno Strulovici. 2017. The hidden cost of direct democracy: How ballot initiatives affect politicians' selection and incentives. *Journal of Theoretical Politics* 29(3):440-466.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Rawls, John. 2001. *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Reed, Marc S. 2008. Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation* 141(10):2417-2431.
- Rhodes, Roderick Arthur William. 1996. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies* 44(4):652-667.
- Schultz, Emily, Marius Christen, Lieske Voget-Kleschin und Paul Burger. 2013. A Sustainability-Fitting Interpretation of the Capability Approach: Integrating the Natural Dimension by Employing Feedback Loops. *Journal of Human Development and Capabilities* 14(1):115-133.
- Sauer, Alexandra. 2006. *Europäische Naturschutzpolitik. Die Rolle der lokalen und regionalen Akteure bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie in Deutschland*. München: oekom.

- Sen, Amartya. 1990. Justice: Means versus freedoms. *Philosophy and Public Affairs* 19(2):111-121.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sénit, Carole-Anne, Frank Biermann und Agni Kalfagianni. 2017. The Representativeness of Global Deliberation: A Critical Assessment of Civil Society Consultations for Sustainable Development. *Global Policy* 8(1):62-72.
- Smismans, Stijn. 2008. New Modes of Governance and the Participatory Myth. *West European Politics* 31(5):874-895.
- The Dublin Statement on Water and Sustainable Development. 1992. www.wmo.int/pages/prog/hwarp/documents/english/icwedece.html (Zugegriffen: 14.08.2017).
- Thompson Klein, Julie, Walter Grossenbacher-Mansuy, Rudolf Häberli, Alain Bill, Roland W. Scholz und Welti Myrtha, Hg. 2001. *Transdisciplinarity: Joint Problem Solving among Science, Technology, and Society*. Basel: Birkhäuser.
- Universal Declaration of Human Rights. 1948. G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810 at 71. hrlibrary.umn.edu/instreet/budhr.htm (Zugegriffen: 14.08.2017).
- Wallimann, Ivo, Lukas Meyer und Paul Burger. 2016. Democracy for the Future: A Conceptual Framework to Assess Institutional Reform. In *Jahrbuch für Wissenschaft und Ethik*, Hg. Dieter Sturma, Ludger Honnefelder und Michael Fuchs. Berlin: De Gruyter.
- Wiens, David. 2016. Assessing ideal theories: Lessons from the theory of second best. *Politics, Philosophy and Economics* 15(2):132-149.
- Young, Juliette C., Andrew Jordan, Kate R. Searle, Adam Butler, Daniel S. Chapman, Peter Simmons und Allan D. Watt. 2013. Does Stakeholder involvement really benefit biodiversity conservation? *Biological Conservation* 158:359-370.