

4 Nachhaltigkeit, Partizipation und Macht - oder: Warum Partizipation nicht unbedingt zu Nachhaltigkeit führt.

In dem Beitrag möchte ich mich auf zwei der drei Leitbegriffe konzentrieren, nämlich auf Partizipation und Macht. Der Untertitel, nämlich dass Partizipation nicht unbedingt zu ökologischer Nachhaltigkeit führt, ist für mich empirischer Fakt. Ich habe in meiner Doktorarbeit (Oels 2003) zwei partizipative Lokale Agenda Prozesse über einen Zeitraum von zwei Jahren untersucht und musste feststellen, dass für die Umwelt bei beiden rein gar nichts rausgekommen ist.

Dafür gab es eine Menge anderer positiver Effekte, insbesondere im Bereich des Capacity Building. So kamen z. B. neue Kontakte zwischen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zustande, im Gruppenprozess wurde viel mit- und voneinander gelernt und es baute sich ein Gemeinschaftsgefühl auf. Aber einfach nur durch Partizipation kommt nicht unbedingt ökologisches Bewusstsein oder gar ökologischer Fortschritt zustande.

Im Folgenden möchte ich der Frage nachgehen, welche Theorien sich anbieten, um Machtverhältnisse in Partizipationsprozessen zu untersuchen. In der Partizipationsforschung stehen sich zwei Machtkonzepte gegenüber. Ersteres geht auf Max Weber (Weber 1978) zurück und beschreibt Macht als repressiv. Macht zu haben ist hier die Fähigkeit, den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen. Das zweite Machtkonzept geht auf Michel Foucault zurück und beschreibt Macht als konstitutiv. Macht ist hier produktiv, indem sie Subjekte und Objekte erst diskursiv hervorbringt. Im Folgenden soll gezeigt werden, dass sich durch die Anwendung beider Machtkonzepte wichtige Erkenntnisse über Partizipationsverfahren gewinnen lassen. Insbesondere das produktive Machtkonzept von Foucault erlaubt es, die strukturelle Dimension von Macht in den Blick zu nehmen, die von aktorszentrierten, repressiven Machtkonzepten gern übersehen wird. Die folgende Betrachtung beginnt mit dem repressiven Machtkonzept.

Das von Weber vertretene repressive Machtkonzept lässt sich besonders anschaulich an der Pyramide des kapitalistischen Systems erläutern (vgl. Abbildung 1).

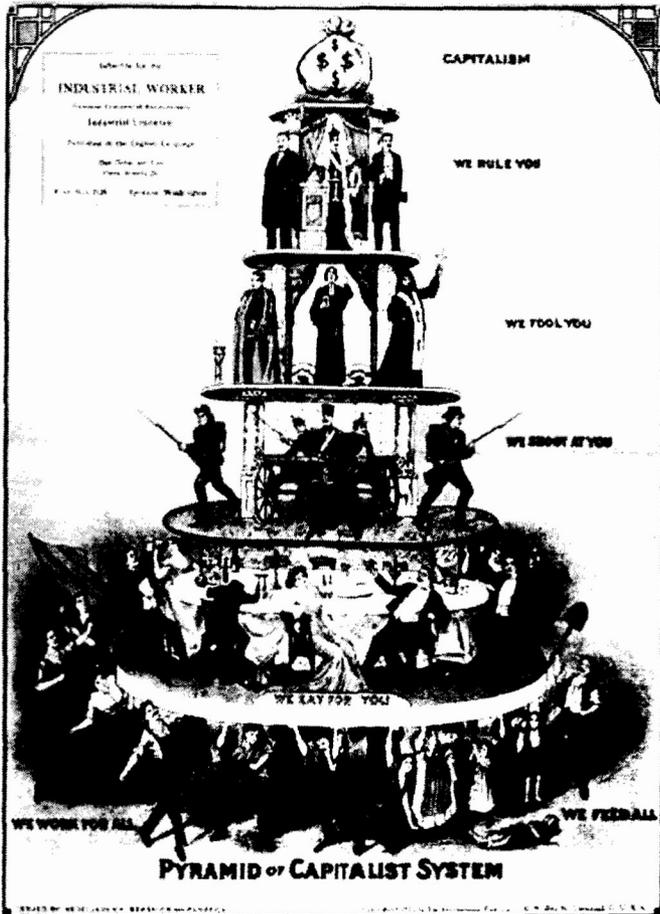


Abbildung 1: Pyramide des Kapitalistischen Systems. Quelle: Nedeljkovich et al. (1911).

Ein Kennzeichen repressiver Macht ist, dass sie von Akteuren über andere Akteure ausgeübt wird. Im kapitalistischen System wird Macht von Akteuren im oberen Teil der Pyramide über die Akteure ganz unten in der Pyramide ausgeübt. Diese Machtausübung ist nicht im Interesse der Unterdrückten, die die Last der Pyramide auf ihren Schultern tragen. Aus der Sicht der Unterdrückten ist die Macht „böse“, denn sie verletzt ihre objektiven Interessen. Ein wichtiger Unterschied zu produktiven Macht-

konzepten ist das Verhältnis von Wissen und Macht. Im Konzept der repressiven Macht kann die Macht das Wissen verzerren und es damit in Ideologie umwandeln. Wahrheit hingegen ist reines Wissen, das frei von jeder Machtausübung existiert. Welche Handlungsanleitungen ergeben sich aus dieser Konzeption repressiver Macht? Ziel muss es sein, sich von jeglicher Macht zu befreien. Für Partizipationsprozesse bedeutet dies, Macht aus dem Konferenzraum zu verbannen, z. B. durch Annäherung an das Ideal des herrschaftsfreien Diskurses nach Habermas.

In einem ersten Schritt möchte ich nun einen Überblick über die theoretische Literatur zu Partizipation und repressiver Macht bieten. Das meistzitierte Werk zu Partizipation und Macht ist Sherry Arnsteins Beteiligungsleiter. Dabei handelt es sich um ein eindimensionales Machtkonzept. Arnstein entwickelte diese Leiter, um zwischen manipulativen Beteiligungsverfahren und „echter“ Beteiligung unterscheiden zu können. Die Beteiligungsleiter bildet ein Spektrum zwischen den zwei Polen „Therapie / Manipulation“ einerseits und „Selbstbestimmung“ andererseits ab, dazwischen liegen die Sprossen „Information“, „Konsultation“ und „Verhandlung“ (vgl. Abbildung 2).

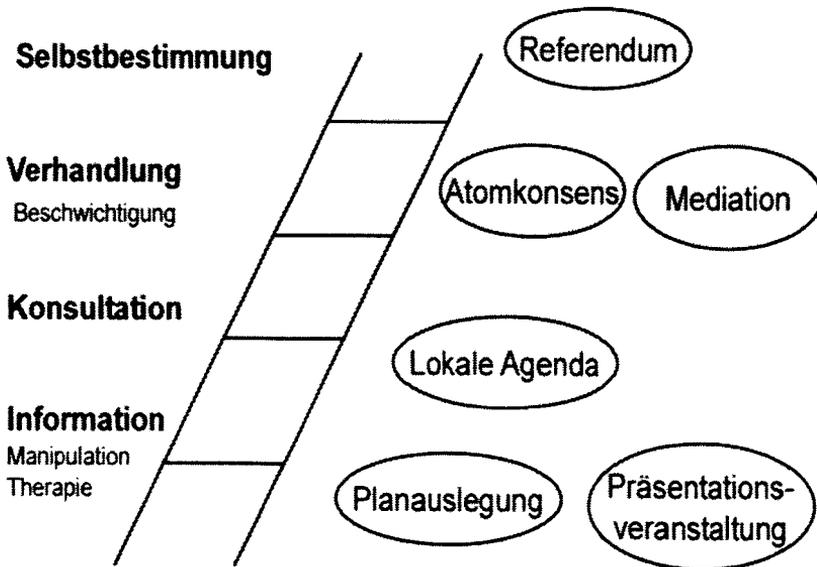


Abbildung 2: Eindimensionales Machtkonzept: Arnsteins „Beteiligungsleiter“.
Eigene Darstellung nach Arnstein (1971)

Das Machtkonzept ist eindimensional, weil es sich um ein Nullsummenspiel zwischen der Regierung einerseits und den Beteiligten andererseits handelt. Als Idealzustand wird wiederum Freiheit von Machtausübung dargestellt, hier in Form von Selbstbestimmung. Abbotts Beteiligungslandkarte bildet eine wichtige Ergänzung zu Arnstein (vgl. Abbildung 3).

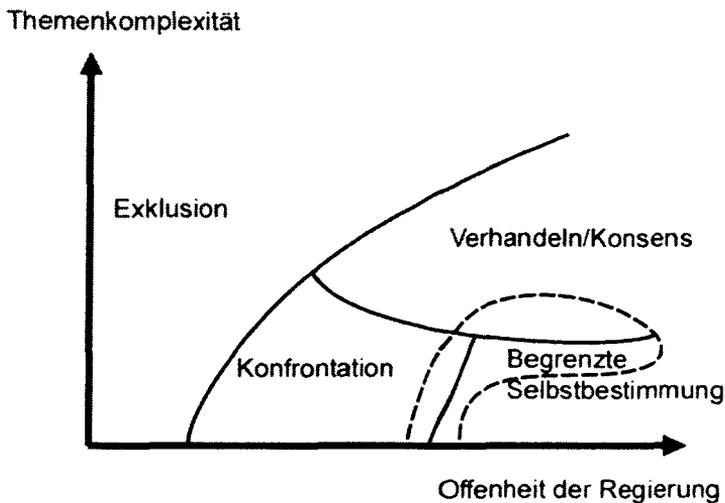


Abbildung 3: Abbott's Beteiligungslandkarte. Eigene Darstellung nach Abbott (1996).

Abbott übernimmt die Achse „Offenheit der Regierung“ von Arnstein, berücksichtigt aber als zweites Kriterium die Komplexität der zu entscheidenden Themen. Die Komplexität bezieht sich darauf, ob es sich um ein überschaubares lokales Problem wie den Bau einer neuen Ampel handelt oder um die kapitalistische Wirtschaftsordnung. Bei Abbott wird deutlich, dass es einen großen Bereich von komplexen Themen gibt, an denen die Bürger nicht sinnvoll beteiligt werden können und darum ausgeschlossen sind. Diese Zone in seiner Beteiligungslandkarte bezeichnet Abbott als Zone der Exklusion. In dieser Zone können die Bürger lediglich durch gewaltsamen Protest gegen die herrschende Rechtsordnung und Sturz der Regierung Einfluss ausüben. Bei etwas weniger komplexen Themen können die Bürger hingegen durch Konfrontation Einfluss ausüben, z. B. durch zivilen Ungehorsam gegen Castortransporte. In bestimmten weniger komplexen Themenfeldern, wo die Regierung dies zulässt, können die Bürger auch (in Grenzen) einen hohen Grad von Selbstbestimmung ausüben, z. B. bei der Gestaltung Lokaler Agenda 21 Prozesse. In der Mitte

von Abbotts Beteiligungslandkarte liegt die Zone, in der zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren verhandelt wird und ein Konsens angestrebt wird. Ein Beispiel dafür wäre der Prozess, der zum Atomkonsens geführt hat. Die größte Gefahr für Manipulation macht Abbott interessanterweise an den Übergängen zwischen Konfrontation, Selbstbestimmung und Verhandeln aus. Hier sei die Gefahr am größten, dass für die Bürger unklar sei, in welchem Möglichkeitsraum sich ein Partizipationsverfahren befindet, und dadurch falsche Erwartungen geweckt würden. Eine besondere Stärke von Abbotts Konzept ist es, dass Konflikt und Widerstand als besondere Formen der Teilhabe an der Macht begriffen werden, nämlich als Machtergreifung ("Empowerment") durch Ausgegrenzte und Benachteiligte. Dies ist eine wichtige Ergänzung zu Konzeptionen, die Beteiligung auf verständigungsorientiertes Handeln (arguing) und auf Vermittlung zwischen Konfliktparteien (bargaining) beschränken. Eine Schwäche der Konzepte von Arnstein und Abbott liegt darin, dass aus ihnen nicht hervorgeht, woran denn nun Manipulation zu erkennen sei. Hier helfen die weiter ausdifferenzierten Machtkonzepte der Politikwissenschaften weiter.

Webers Konzept repressiver Macht wurde in der Politikwissenschaft schrittweise weiter ausdifferenziert. Dahl (1961) definierte Macht noch in enger Anlehnung an Weber als die Fähigkeit von A, B dazu zu kriegen, etwas zu tun, das er sonst nicht tun würde. Machtausübung sollte daran erkannt werden, wer sich in politischen Entscheidungen durchsetzt. Bachrach & Baratz (1962) fügten dieser Definition ein „zweites Gesicht“ hinzu, indem sie darauf aufmerksam machten, dass viele politische Themen gar nicht ins Stadium der politischen Entscheidungsfindung gelangen würden. Daher müsse man neben den Entscheidungen auch Nicht-Entscheidungen als Formen der Machtausübung berücksichtigen. A übt hier Macht über B aus, indem er gesellschaftliche Werte und institutionelle Praktiken befördert, die für B wichtige Themen von der politischen Agenda ausschließen. Steven Lukes schließlich fügte diesen zwei Dimensionen der Macht eine dritte Dimension hinzu (Lukes 1974, 2005). Lukes problematisierte, dass Machtausübung am Widerstreben der Betroffenen festgemacht wurde. Seines Erachtens ist die effektivste Form der Machtausübung eine, bei der es A gelingt, bei B ein falsches Bewusstsein über dessen „wirkliche“ Interessen zu verankern, so dass B willig an seiner Unterdrückung mitwirkt. Um diese Form der Machtausübung ausfindig zu machen, muss analysiert werden, ob sich ein Akteur entgegen seiner „objektiven“ Interessen verhält. Letzteres ist methodologisch problematisch, da unklar ist, wie diese

„objektiven“ Interessen bestimmt werden sollen. Lukes hat hierzu eine Reihe von Methoden entwickelt (z. B. Vergleiche, Beobachtung von Umbruchsituationen, Bestimmung kontrafaktischen Verhaltens), die er in der Neuauflage seines Buches um normative Kriterien ergänzt hat. Mit den Kriterien von Steven Lukes werden drei Dimensionen der Machtausübung im Beteiligungsprozess analysiert (vgl. Abbildung 4).



Abbildung 4: Dimensionen der Ausübung von Macht in Partizipationsprozessen.
Eigene Darstellung nach Lukes (1974, 2005).

Die erste Dimension der Macht misst den direkten Einfluss der beteiligten Personen oder Gruppen daran, wer sich in Entscheidungen gegen Widerstreben durchgesetzt hat. Mit der zweiten Dimension der Macht werden die Verfahrensregeln betrachtet, um festzustellen, ob diese bestimmte Themen systematisch benachteiligen oder gar von der Tagesordnung verdrängen. Es wird überprüft, ob z. B. das Fehlen einer sinnvollen institutionellen Anbindung eines Partizipationsverfahrens dazu führt, dass dessen Ergebnisse unbeachtet bleiben. Mit der dritten Dimension der Macht wird geprüft, ob eine am Partizipationsprozess beteiligte Gruppe entgegen ihrer objektiven Interessen handelt, es also Hinweise auf das Vorliegen von falschem Bewusstsein gibt. Allein schon die Tatsache, dass eine Gruppe an

einem Partizipationsprozess mitwirkt und ihm dadurch Legitimation verleiht, kann ihrem Interesse widersprechen.

Mit diesen drei Dimensionen der Macht vor Augen stellt sich nun die Frage, wie Beteiligungsprozesse möglichst herrschaftsfrei gestaltet werden können. Als normativer Maßstab für die Evaluierung von Partizipationsprozessen wird in der Forschung gern Habermas' „ideale Sprechsituation“ herangezogen. Die „ideale Sprechsituation“ zeichnet sich durch Fairness und Kompetenz aus. Fairness soll vor allem drei Dinge sicherstellen: Alle sollen dieselben Beteiligungschancen haben, alle Arten von Sprechakten sollen gelten (nicht nur faktische Aussagen, sondern auch normative und subjektiv-relationale) und alle Geltungsansprüche sollen grundsätzlich begründungsbedürftig und anfechtbar sein. Kompetenz soll sichergestellt werden, indem auf die Verständlichkeit von Aussagen geachtet wird und indem gemeinsame Begrifflichkeiten entwickelt werden. Auch soll ein Beteiligungsverfahren den Zugang zu allem relevanten Wissen sicherstellen und verlässliche Methoden zu dessen Bewertung bereitstellen. Renn et al (1995) haben Habermas' Kriterien von Fairness und Kompetenz übersetzt in einen ausführlichen Katalog von Evaluationskriterien, anhand derer ein bestimmtes Partizipationsverfahren (sei es Mediation oder Planungszelle) charakterisiert werden kann.

Welche Formen der Machtausübung lassen sich anhand der Kriterien von Fairness und Kompetenz lindern? Bei genauerem Hinsehen zeigt sich, dass Fairness und Kompetenz sich vor allem auf die ersten beiden Machtdimensionen von Steven Lukes beziehen, d.h. auf die direkte Entscheidungsfindung in einem Partizipationsverfahren und auf das Agenda-Setting. Hier kann durch Fairness und Kompetenz ein Mindestmaß an Gleichberechtigung aller Beteiligten und aller Themen sichergestellt werden. Nicht berücksichtigt bleibt hingegen, dass die Beteiligten mit einem falschen Bewusstsein über ihre Interessen partizipieren könnten. An dieser Stelle setzt Paolo Freires Pädagogik und Theater der Unterdrückten an. In Workshops sollen die Beteiligten sich durch Rollenspiele ihrer Unterdrückung überhaupt erst bewusst werden. Sie lernen, sich aus unterdrückerischen Situationen zu befreien und alternative Verhaltensweisen zu erproben. Freire bietet damit eine praktische Antwort auf die Herausforderung von Steven Lukes' dritter Dimension der Macht. Als Schlussfolgerung aus der obigen Diskussion lässt sich sagen, dass das repressive Machtkonzept eine differenzierte Analyse der Wirkmechanismen der Macht im Partizipationsprozess erlaubt und es eine gute Basis bietet, um Ansatzpunkte für herrschaftsfreiere Partizipationsverfahren zu entwickeln.

Das repressive Machtkonzept erfasst jedoch nur einen Teil der gesellschaftlichen Machtverhältnisse, die im Partizipationsverfahren wirksam sind. Foucault bemängelt, dass die repressive Definition von Macht zu eng gefasst ist:

„Ihre Definition ist merkwürdig beschränkt. Diese Macht wäre zunächst arm an Ressourcen, haushälterisch in ihrem Vorgehen, monoton in ihren Taktiken, unfähig zur Erfindung und gleichsam gezwungen sich beständig zu wiederholen. Sodann wäre es eine Macht, deren Mächtigkeit sich darin erschöpfte, nein zu sagen, außerstande etwas zu produzieren, nur fähig Grenzen zu ziehen, wesentlich Anti-Energie; ihre Wirksamkeit bestünde in dem Paradox, dass sie nichts vermag als dafür zu sorgen, dass die von ihr Unterworfenen nichts vermögen, außer dem, was die Macht sie tun lässt. [...] Und lässt damit alles unter den Tisch fallen, was die produktive Effizienz, den strategischen Reichtum und die Positivität der Macht ausmacht?“ (Foucault 1999, S. 106)

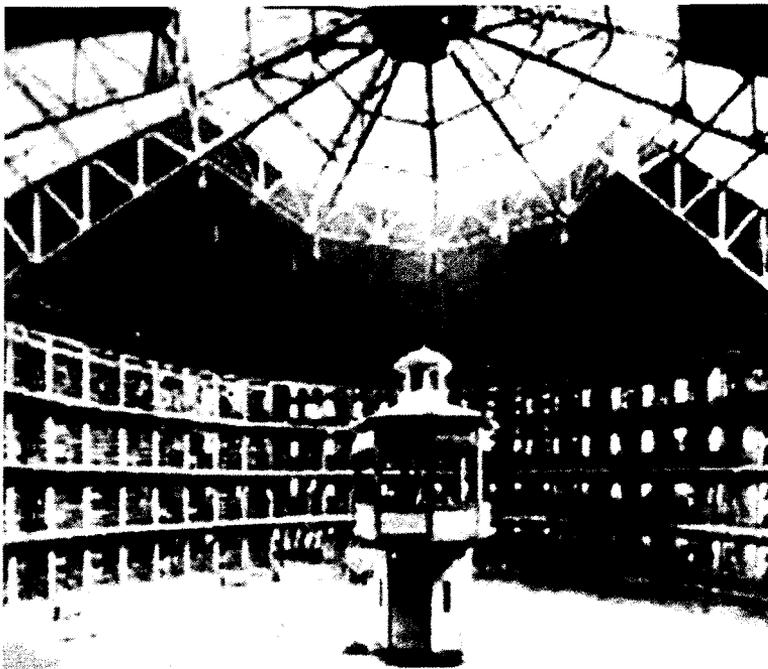


Abbildung 5: Panoptikum. Quelle: Bentham (1926)

Macht setzt demnach nicht nur Grenzen, sondern schafft auch Möglichkeiten. Macht wird von Foucault daher nicht auf „Macht über jemanden

haben“ (power over) reduziert, sondern auf Macht als Möglichkeitsraum (power to) erweitert. Macht bleibt damit nicht länger akteursgebunden, sondern wird als strategische Situation verstanden, die unpersönlich und überall wirksam ist. Diese Konzeption von Macht lässt sich gut am Beispiel der Gefängnisarchitektur des Panoptikums erklären (vgl. Abbildung 5).

Im Zentrum der Architektur steht ein Wachturm, rund um diesen sind wie in einer Zirkusarena die Gefängniszellen angeordnet. Vom Wachturm aus kann zu jeder Zeit jede der Zellen eingesehen werden. Für die Gefangenen ist jedoch nicht zu erkennen, ob sie beobachtet werden bzw. ob überhaupt jemand im Wachturm sitzt. Die Gefangenen wissen, dass sie bei guter Führung Chancen auf frühere Entlassung haben. Aus diesem Grunde werden die meisten sich zu jedem Zeitpunkt so verhalten, als ob sie beobachtet würden. Sie verinnerlichen den Wachmann und werden selbst zu ihrem eigenen Überwacher. Es braucht also nicht mal mehr ein Wachmann im Wachturm zu sitzen, und dennoch wirkt diese Gefängnisarchitektur auf die Gefangenen höchst disziplinierend.

Macht wird laut Foucault entscheidend über Diskurse ausgeübt und durch sie konstituiert (vgl. Abbildung 6).

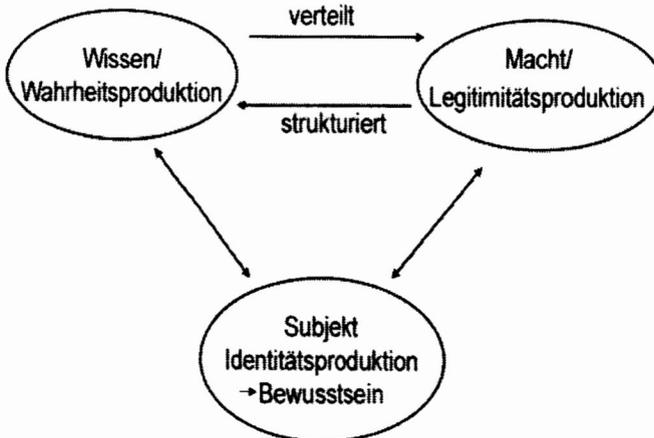


Abbildung 6: Produktivität der Macht. Eigene Darstellung nach Foucault (2000).

Unter einem Diskurs ist ein System von Aussagen zu verstehen, das festlegt, was als wahr / falsch, legitim / illegitim und normal / abnormal gilt. Zu jedem Zeitpunkt konkurriert eine Vielzahl von Diskursen um die Aufmerksamkeit der Akteure. Innerhalb eines jeden Diskurses besteht eine zirkuläre Beziehung zwischen Wissen und Macht: Die Machtverhältnisse

strukturieren die legitimen Mechanismen der Wahrheitsproduktion und legen damit fest, was als anerkanntes „Wissen“ innerhalb eines Diskurses gilt. Dieses Wissen wiederum legitimiert bestimmte Machtverhältnisse, indem es festlegt, was gut, wahr und legitim innerhalb dieses Diskurses ist. Auch die Identitäten und Interessen von Akteuren werden durch Wissen / Macht konstituiert, die einem Akteur eine Subjekt-Position zuweisen. Diese Subjekt-Position und die damit zusammen hängenden Interessen und die davon geprägte Identität sind nur vorübergehende Erscheinungen einer Person ohne authentischen Kern. Bei Foucault gibt es daher keine wahren oder falschen Interessen mehr, sondern nur verschiedene Subjekt-Positionen, von denen alle machtbesetzt sind.

Für Foucault kann es keine Freiheit von Machtverhältnissen geben. Jedes Machtverhältnis, aus dem man sich befreit, wird von einem neuen, anderen Machtverhältnis abgelöst. Freiheit bedeutet hier, dass es innerhalb einer immer schon von Macht durchdrungenen Situation noch individuellen Entscheidungsspielraum gibt. So gibt es bei Foucault Freiheit innerhalb der Machtverhältnisse, nicht jedoch Freiheit von Machtverhältnissen. Aus dem konstitutiven Machtkonzept leitet sich daher eine deutlich andere Handlungsempfehlung ab als aus dem repressiven Machtkonzept. Für Foucault geht es darum, die Kontingenz und Gewordenheit aller Subjekte, Objekte und gesellschaftlichen Verhältnisse durch Einnahme einer historischen Perspektive aufzuzeigen. Auf diesem Wege werden Machtverhältnisse sichtbar gemacht und die aktuell herrschenden gesellschaftlichen Verhältnisse als nur eine von vielen Möglichkeiten entlarvt. In seinen Arbeiten zur Gouvernementalität hat Foucault darüber hinaus aufgezeigt, wie Selbsttechnologien mit Herrschaftstechnologien verknüpft werden, um zu regieren. So konnte er aufzeigen, wie bestimmte Identitäten, Praktiken und Sorgen in die Bevölkerung eingepflegt wurden, um eine Oberfläche für die Regulierung der Bevölkerung zu bilden. Aus diesem Grund empfiehlt Foucault Widerstand gegen die vorherrschende Form der Subjektivierung, die mit staatlicher Herrschaft einhergeht.

Ein häufig gegen Foucault vorgebrachter Einwand besteht darin, dass es bei Foucault keinen Platz für Widerstand der Subjekte gegen die herrschende diskursive Ordnung gäbe. Diesen Einwand hat sich Judith Butler bemüht auszuräumen (Buttler 1997), indem sie auf eine Reihe von Mechanismen hingewiesen hat, die die Identitätsproduktion unterbrechen und verändern können. Zunächst einmal ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass jede Identität in jeder Interaktion wieder neu hergestellt, d.h. reproduziert werden muss. Jede dieser Reproduktionen bietet Spielraum für

Fehler. Bulter weist darauf hin, dass jedes Subjekt über ein Unterbewusstsein mit multiplen Identitäten verfügt, auch wenn es sich in seiner Selbstdarstellung auf eine bestimmte Identität festlegt. Mindestens drei Mechanismen können die Identitätsproduktion eines Subjekts unterbrechen und verändern. Erstens kann es passieren, dass das Subjekt (fälschlicherweise, zufälligerweise) von außen verkannt wird, und als etwas anderes angesprochen wird, als das, was es zu sein vorgibt, und auf diese Ansprache reagiert. Zweitens kann dem Subjekt selbst ein Fehler beim Reproduzieren seiner Identität oder gar des damit zusammen hängenden Diskurses unterlaufen, z. B. durch Unaufmerksamkeit oder schlicht durch ein Versehen. Drittens schließlich kann das Subjekt sich performativer Gesten bedienen, die auf etwas Unsagbares jenseits der Limitierungen des Diskurses verweisen, das aber in Worten (noch) nicht zu fassen ist. Zusammengefasst lässt sich sagen, dass es bei Foucault klar begrenzte, aber dennoch vorhandene Spielräume zum Widerstand gegen die herrschende diskursive Ordnung aus dem Subjekt heraus gibt.

Wie lässt sich Foucault's produktives Machtkonzept zur Analyse von Macht in Partizipationsverfahren anwenden? Partizipationsverfahren müssen zunächst als diskursive Interventionen verstanden werden, die normalisierende Wirkung haben. Diese Wirkung bezieht sich einerseits auf Subjekte – Cruikshank (1999) hat hier interessanterweise darauf hingewiesen, wie „Staatsbürger“ erst durch die Beteiligung an Partizipationsprozessen produziert werden. Hier werden für die Beteiligten Normen guten Verhaltens, wie sie sich für Staatsbürger gehören, etabliert, z. B. die Idee von „active citizenship“. Zum anderen restrukturieren Partizipationsprozesse das diskursive Feld. Die Spielregeln eines Partizipationsverfahrens können bestimmte Diskurse begünstigen und andere ausgrenzen und somit neue diskursive Verhältnisse im Konsens mit allen Beteiligten begründen. Dabei sind diese Prozesse der Aus- und Eingrenzung zumeist unbewusst und unsichtbar. Partizipationsverfahren intervenieren auf diese Weise in das Diskursfeld und verteilen so Macht neu.

Ein Beispiel für die diskursive Wirksamkeit eines Partizipationsverfahrens ist die von Polanyi untersuchte Zukunftskonferenz zu verschleißbedingter Arbeitsunfähigkeit („repetitive strain injury“, im folgenden RSI). Diese Zukunftskonferenz fand 1998 auf Einladung des Institute for Work & Health in Toronto, Kanada mit 57 Personen statt. Zu den Beteiligten gehörten Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Gewerkschaften und von RSI betroffene Personen. Ziel der nach der Methode Zukunftskonferenz (Weisbord & Janoff 1995, 1996) durchgeführten dreitägigen Konferenz war es, Maßnahmen gegen die steigende Zahl von RSI-Fällen zu vereinbaren. Es gab

auf dem Workshop zwei konkurrierende Diskurse zur Deutung des Phänomens RSI. Der erste Diskurs sah durch die ökonomische Globalisierung den Druck auf die Arbeitgeber erhöht, ihre Arbeitnehmer auszubeuten (sog. Ausbeutungs-Diskurs) und sie damit auch vermehrt der Gefahr von RSI auszusetzen. Der zweite Diskurs sah Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen im Einklang (sog. Einklang-Diskurs), da es sich auch für die Arbeitgeber ökonomisch rechnet, RSI vorzubeugen. Zu Beginn der Zukunftskonferenz dominierte der Ausbeutungsdiskurs – bis zu 90 % der Beiträge vermuteten einen Interessenkonflikt und forderten einen besseren Schutz der Arbeitnehmer. Nur vereinzelte Beiträge nahmen auf den Einklang-Diskurs Bezug. Am Ende der Zukunftskonferenz dominierte hingegen eindeutig der Einklang-Diskurs (vgl. Abbildung 7).

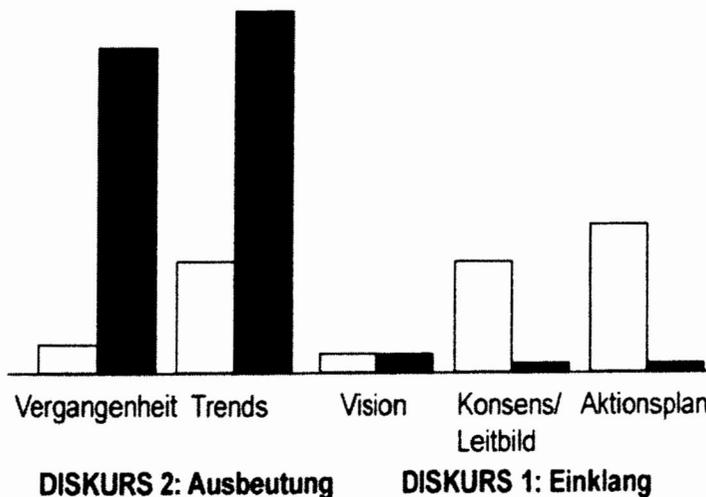


Abbildung 7: Diskursverschiebung im Verlauf der verschiedenen Phasen der Zukunftskonferenz. Legende: weiß = Einklang-Diskurs; schwarz = Ausarbeitungsdiskurs; Höhe der Säule = Häufigkeit der Bezugnahme in der jeweiligen Konferenzphase der Zukunftskonferenz, die mit der ‚Vergangenheit‘ begann und mit dem ‚Aktionsplan‘ endete.

Quelle: Polanyi (1999)

Auch die verabschiedeten Maßnahmenpakete umfassten lediglich weiche Maßnahmen wie Aufklärung, Information, Bildung und vermehrte Forschung. Es hat also durch das Beteiligungsverfahren eindeutig eine Verschiebung des dominanten Diskurses stattgefunden. Wie ist dieser Befund zu erklären? Das Verfahren Zukunftskonferenz ist in seinem Herzen ein

Konsensprozess. In einer entscheidenden Phase der Konferenz werden alle Konfliktpunkte aussortiert und nur diejenigen Themen weiter verhandelt, gegen die kein Veto eingelegt wird. Auf diese Weise begünstigt das Konsensverfahren den Status Quo. Wer etwas verändern möchte, darf niemanden dabei haben, dessen Interessen von der Veränderung negative beeinträchtigt werden. Somit bleibt an Ergebnissen nur die (doch eher kleine) Schnittmenge von Win-Win-Lösungen. Es wird im Rahmen einer Zukunftskonferenz über Interessenkonflikte nicht explizit verhandelt oder gestritten. In dem Fall von RSI diente die Status Quo zementierende Methode Zukunftskonferenz den Interessen der Arbeitgeber, die unbequeme Forderungen (z. B. nach finanzieller Entschädigung bei RSI) mit einem Veto von der Tagesordnung nehmen konnten. Aus Sicht der Arbeitnehmer und von RSI Betroffenen muss festgestellt werden, dass sie wahrscheinlich mit einer konfliktorientierten Strategie, wie Streiks oder Protesten mehr hätten erreichen können als durch die Teilnahme an der Zukunftskonferenz.

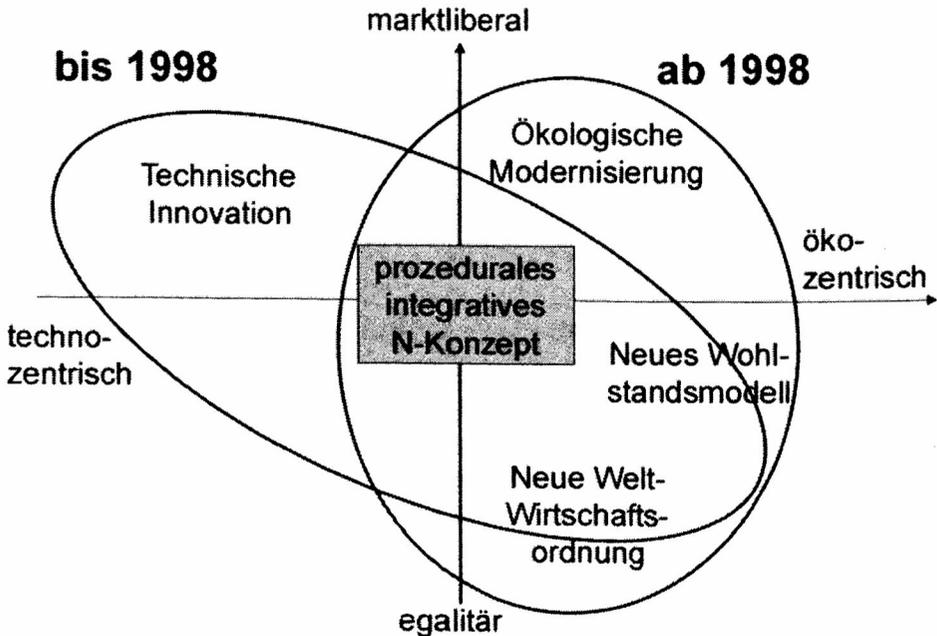


Abbildung 8: Diskursverschiebung im deutschen Nachhaltigkeitsdiskurs.

Quelle: Brand & Jochum (2000)

Als zweites Beispiel wird Nachhaltigkeit aufgegriffen. Folgt man Foucault, so muss man die Debatte um nachhaltige Entwicklung als ein diskursives Feld betrachten, in dem über die Deutungshoheit des Begriffs Nachhaltigkeit gestritten wird. Das Konzept des Diskurses und die Methode der Diskursanalyse können hilfreich sein, um Verschiebungen im Diskurs im Verlauf der Jahre aufzuzeigen. Auch kann analysiert werden, welche Akteure welche Diskurse reproduzieren und mit welchen Interventionen dem eigenen Diskurs zu Aufmerksamkeit verholfen werden soll. Eine interessante Fallstudie von Brand & Jochum (2000) untersucht den Nachhaltigkeitsdiskurs in Deutschland vor und nach der Machtübernahme durch die rot-grüne Bundesregierung 1998 mithilfe einer Diskursanalyse. Die vorgefundene Diskurslandschaft wurde in einem zweidimensionalen Grid entlang von zwei Achsen graphisch dargestellt (vgl. Abbildung 8).

Auf der einen Achse wurde zwischen technozentrischen und ökozentrischen Verständnissen von Nachhaltigkeit unterschieden, auf der anderen Achse zwischen eher egalitären und eher marktliberalen Definitionen von Nachhaltigkeit. Fünf Diskurse zur Nachhaltigkeit wurden in diesem Grid aufgetragen. Erstens wurde Nachhaltigkeit als technische Innovation gedeutet, die in der technozentrischen, marktliberalen Ecke graphisch verortet wurde. Dieser Diskurs wurde vor allem vom Bund der Deutschen Industrie und dem Verband der Chemischen Industrie und zu einem geringeren Teil auch vom Bundesumweltministerium vertreten. Zweitens wurde Nachhaltigkeit als ökologische Modernisierung verstanden, eine Position, die vor allem vom Sachverständigenrat für Umweltfragen und vom Bund Junger Unternehmer propagiert wurde.

Dieser Diskurs vereint marktliberale Positionen mit einem eher ökozentrischen Naturverständnis. Drittens wurde Nachhaltigkeit als die Suche nach neuen Wohlstandsmodellen verstanden, die in der ökozentrisch-egalitären Ecke des Diagramms eingeordnet wurden. Diese neuen Wohlstandskonzepte wurden vor allem vom Wuppertal Institut für Klima und Energie durch eine einflussreiche Studie stark gemacht. Der vierte Diskurs sieht in Nachhaltigkeit den Auftrag zur Formulierung einer neuen Weltwirtschaftsordnung, eine Position, die vor allem vom Bundeskongress Entwicklungskoordination und zu einem geringeren Teil auch vom Deutschen Gewerkschaftsbund getragen wird. Auch dieser Diskurs befindet sich in der egalitär-ökozentrischen Ecke des Diagramms, ist aber stärker egalitär orientiert. In der Mitte beider Achsen findet sich ein prozedurales integratives Nachhaltigkeitskonzept, wie es von der Enquete-Kommission

des Deutschen Bundestages entwickelt wurde. Hier wird es den beteiligten Stakeholdern überlassen, wie öko- oder technozentrisch und wie egalitär oder marktliberal sie Nachhaltigkeit definieren wollen.

Mit der Machtübernahme durch die rot-grüne Bundesregierung 1998 konnten Brand & Jochum (2000) eine Verschiebung des dominanten Diskurses beobachten, die vor allem auf eine veränderte Position der Bundesregierung und ihres Umweltministeriums, aber auch der ihr untergeordneten Gremien zurückzuführen sei. So wurde die industriennahe Deutung von Nachhaltigkeit als Frage reiner technischer Innovation geschwächt, während ein Verständnis von Nachhaltigkeit als ökologischer Modernisierung gestärkt wurde. Die Studie von Brand & Jochum verdeutlicht, dass es kein neutrales Wissen gibt, sondern konkurrierende Diskurse, die ihrerseits von bestimmten mehr oder weniger mächtigen Akteuren hervor gebracht werden und deren Machtpositionen sichern sollen.

Welche Empfehlungen für die Praxis von Partizipation und Nachhaltigkeit lassen sich aus dem bisher Gesagten ableiten? Als erstes ist festzuhalten, dass Partizipation kein Allheilmittel ist. Sie hat ihren Platz und ihre Funktion, aber Partizipation darf nicht zum Selbstzweck verkommen. Ein repressives Machtkonzept schärft das Verständnis dafür, dass eine konfrontative Strategie eine sinnvolle Alternative zu konsensorientierten Beteiligungsverfahren sein kann. Denn wie oben gezeigt wurde, haben konsensorientierte Verfahren eine Tendenz, den Status Quo zu bestätigen und radikale Veränderungen abzuwenden. Für die Praxis Lokaler Agenda-21-Prozesse heißt dies, dass neben einer Kooperationsstrategie am Runden Tisch immer auch konfliktorientierte Alternativen dazu in Erwägung gezogen werden sollten, um z. B. ehrgeizige umweltpolitische Ziele gegen mächtige Wirtschaftsinteressen durchzusetzen.

Zweitens hat das repressive Machtkonzept dabei geholfen zu zeigen, dass die Möglichkeiten, Macht aus dem Konferenzraum zu verbannen, begrenzt sind. Habermas' Kriterien der „idealen Sprechsituation“ können zwar für eine faire und kompetente Abwicklung eines Beteiligungsverfahrens sorgen, sie bleiben aber wirkungslos gegenüber der strukturellen Dimension gesellschaftlicher Machtverhältnisse. In Form der eigenen Identität, der Wissensvorräte und des Selbstverständnisses reproduzieren die Teilnehmer von Partizipationsverfahren die Machtverhältnisse außerhalb des Konferenzraums im Konferenzraum.

Folgt man Foucault, so muss man sogar annehmen, dass das Beteiligungsverfahren selbst eine Intervention in die Verteilung gesellschaftlicher Diskurse darstellt und von ihm bestimmte normierende Wirkungen aus-

gehen. Bevor man an einem Beteiligungsverfahren teilnimmt oder zu einem einlädt, sollte man sich bewusst machen, welche Subjekte, Objekte und Diskurse in dessen Rahmen produziert oder begünstigt werden und auf Kosten welcher alternativer Subjekte, Objekte und Diskurse das geht. Hier ist wiederum die Tendenz von Konsensverfahren zum Status Quo mitzudenken.

Was bedeutet die bisherige Diskussion für die Forschung zu Partizipation und Nachhaltigkeit? Als erstes ist festzuhalten, dass die Forschung zu Partizipation und Macht sich seit Arnsteins Beteiligungsleiter dramatisch weiter entwickelt hat. Es gibt inzwischen deutlich differenziertere Analyseinstrumente für die Erforschung von Macht in Partizipationsprozessen, die Beteiligungsleiter hat also ausgedient. Aus Perspektive der repressiven Machtkonzepte ist zu empfehlen, wirklich alle drei Dimensionen der Macht (nach Lukes) in den Blick zu nehmen, also auch ein möglicherweise falsches Bewusstsein der Teilnehmenden. Zweitens kann das repressive Machtkonzept verwendet werden, um die inzwischen häufig zu beobachtende fehlende Umsetzung der Ergebnisse von Beteiligungsverfahren und Lokale Agenda 21-Prozessen zu erklären.

In welcher Dimension der Macht sind die Hindernisse bei der Umsetzung zu verorten – eher im offenen Machtkampf, im verdeckten Agenda-Setting oder im Bereich falschen Bewusstseins? Eine solche Analyse kann wertvolle strategische Hinweise für die Verbesserung der Wirksamkeit von Partizipationsverfahren geben.

Die produktiven Machtkonzepte können hingegen verwendet werden, um mögliche Diskursverschiebungen innerhalb und durch Beteiligungsverfahren sowie innerhalb des Nachhaltigkeitsdiskurses zu untersuchen. Besonders spannend erscheint es mir, die verschiedenen Partizipationsverfahren genauer daraufhin zu untersuchen, welche Diskurse sie verstärken und welche sie schwächen. Auch die Möglichkeiten der gezielten Lancierung von Diskursen sind noch kaum erforscht, könnten aber für die Politikberatung von großem Interesse sein. Auch und insbesondere in Konfliktkonstellationen sollten gesellschaftliche Akteure sich vergewissern, dass sie nicht unbewusst dieselben Kategorien, Begrifflichkeiten und Deutungsmuster des dominanten Diskurses reproduzieren, die eine Limitierung für ihre eigenen Zielsetzungen darstellen.

Wer diese Argumentation ausführlicher nachlesen möchte, kann dies in meiner Doktorarbeit (Oels 2003) tun.