
Partizipation und Nachhaltigkeit – von Menschen und Wäldern

Monika B. Arzberger und Michael Suda

Schlüsselwörter: Partizipation, Beteiligung, nachhaltige Entwicklung

Zusammenfassung: Im Jahr 1992 hat die Weltgemeinschaft die »nachhaltige Entwicklung« zu ihrem Leitbild erhoben. Die mit Nachhaltigkeit verbundene Vorstellung, die gegenwärtig den Diskurs bestimmt, geht von umweltgerechten, dauerhaften Produktionsprozessen aus und beschreibt eine Welt, die ihre Güter und Früchte gerecht teilt und künftigen Generationen mindestens die gleichen Freiheitsgrade einräumt. Ein wunderbares harmonisches Bild in einer Welt voller Hunger, Kriege, Elend und Ressourcenvernichtung. In dieses Bild passt auch die Auflösung von Hierarchien und Machtpositionen. Menschen sitzen gleichberechtigt im Kreis, hören einander aufmerksam zu und suchen gemeinsam nach der besten Lösung für alle. Beteiligung oder Partizipation ist ein wichtiger Baustein in der Agenda 21 von Rio. Nachhaltige Entwicklung und Partizipation sind eng miteinander verwoben.

Vor 300 Jahren saß der Berghauptmann Hans Carl von Carlowitz in seiner Schreibstube und schrieb seinen Satz über die »nachhaltende Nutzung« auf das vor ihm liegende Dokument. Ein großer Moment für die Forstwirtschaft, denn ein zentraler Begriff wurde geboren. Den Hintergrund seiner Überlegungen bildete eine prognostizierte Holznot, verursacht auf der einen Seite durch den Holz hunger der aufkommenden Industrialisierung, die im Bergbau Salz und Metall gewann und die Rohstoffe weiter verarbeiten wollte, und einer Bevölkerung auf der anderen Seite, die ihre Grundbedürfnisse nach Wärme und Heimstadt aus dem Wald zu befriedigen suchte. Beide Seiten müssen sich einschränken, damit auch die nächste Generation über genügend Holzressourcen verfügt. Wir befinden uns in der Zeit des Absolutismus, Partizipation oder der Stakeholderdialog sind Fremdwörter. Auch wenn Carlowitz die Idee verfolgt hätte, dass es um einen Ausgleich der Interessen zwischen widerstrebenden gesellschaftlichen Kräften am Wald geht, er hätte weder seinen Fürsten noch die aufstrebenden Industrieunternehmen von den Möglichkeiten und dem Nutzen der Partizipation überzeugen können. Die Machtverteilung spielte

damals wie heute die entscheidende Rolle beim Gedanken an eine nachhaltige Nutzung. Es war die Kohle, die die erforderliche Entspannung für die Wälder und den gesellschaftlichen Konflikt brachte. Diese nicht nachhaltige Form der Energieversorgung schaffte den erforderlichen Zeitraum zum tiefen »Durchatmen« mit all den oft beschriebenen Folgen, wie chronischer Bronchitis, Smog, Waldsterben und Klimawandel.

Global betrachtet ist der 30. Juli 1968 das Datum, an welchem die Weltgemeinschaft, d. h. die Vereinten Nationen, ökologische Belange in der 45. Sitzung des ECOSOC (Economic and Social Council) offiziell auf die politische Agenda setzte. In der Resolution 1346 (XLV) schlug der ECOSOC der Generalversammlung vor, in einer UN-Konferenz die »problems of the human environment« zu behandeln. Daraufhin fand vom 5. bis 16. Juni 1972 in Stockholm die »United Nations Conference on the Human Environment« statt. Dort wurde das »United Nations Environment Programm« (UNEP) mit dem Auftrag, ökologische Belange zu bearbeiten, ins Leben gerufen. Allerdings haben die Schweden vergeblich auf dieser Konferenz versucht, auf die Versauerung ihrer Seen hinzuweisen und die räumliche Verschiebung der ökologischen Probleme durch die Hochschornsteinpolitik zu thematisieren. Der sogenannte Brundtland-Report gab der Thematik starken Auftrieb, außerdem wurden die Herausforderungen zur Problemlösung im Bereich Umwelt mit dem Bereich Entwicklung erstmals ausdrücklich verknüpft. Der Bericht basierte auf einer vierjährigen Studie und entwickelte den modernen Begriff der nachhaltigen Entwicklung: »Sustainable development meets the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs« (UN 1987).

Nachhaltige Entwicklung fordert Partizipation

Es folgte die UN-Konferenz von Rio de Janeiro 1992 (UNCED), bei der eine »Commission on Sustainable Development« gegründet wurde. Außerdem kam es zu drei Haupt-Vereinbarungen: Der Agenda 21-Plan zur

Förderung der nachhaltigen Entwicklung wurde erstellt, die Rio-Deklaration zu Umwelt und Entwicklung verabschiedet und ein »Statement of Forest Principles« soll die nachhaltige Waldbewirtschaftung global sicherstellen. Insbesondere mit der Agenda 21 wurde deutlich, dass Nachhaltigkeit ein humanes Prinzip beschreibt. Der Begriff Nachhaltigkeit steht so für eine zukunftsichernde Handlungsverpflichtung und nicht für ein übergeordnetes Naturgesetz. Die Natur kennt Nachhaltigkeit nicht als beständigen Regelkreislauf (Weber-Blaschke 2009). Um dem Prinzip gerecht zu werden und eine Politik der Nachhaltigkeit umzusetzen, braucht es partizipative Politikmuster. So heißt es: »Eine Grundvoraussetzung für die Erzielung einer nachhaltigen Entwicklung ist die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen« (BMU 1992, Agenda 21, Kap. 23, Präambel).

Als sofortige Reaktion auf die internationale Vorgabe rief der Deutsche Bundestag 1992 die Enquete-Kommission »Schutz des Menschen und der Umwelt« ins Leben, mit dem Ziel, die Vorgaben der Agenda 21 in einer nationalen Strategie umzusetzen. Der erste Kommissionsbericht »Die Industriegesellschaft gestalten« (1994) stellt ökologische Fragestellungen in den Mittelpunkt und definiert Partizipation als Mittel, die soziale Stabilität der Gesellschaft zu gestalten und zu sichern (DBT 1994, S. 496). Unter dem Titel »Konzept Nachhaltigkeit – vom Leitbild zur Umsetzung« veröffentlichte die Enquete-Kommission ihren zweiten Bericht 1998. In diesem Bericht werden die komplexe Abhängigkeit »Ökologie – Ökonomie – Soziales« und damit verbundene politische Herausforderung der Nachhaltigkeit mit dem Drei-Säulen-Modell beschrieben und Handlungsanweisungen definiert. Damit Nachhaltigkeit eine breite gesellschaftliche Unterstützung erfährt, betont der Bericht unter anderem, dass eine »rechtzeitige Einbindung der relevanten Akteure« (DBT 1998, S. 366) sichergestellt werden sollte. Für die Verfasser ist Partizipation »ein Grundpfeiler der Nachhaltigkeitsstrategie [...], durch die Schaffung einer Vielzahl von Beteiligungs- und Konfliktlösungsformen außerhalb von Parlament und Regierung der Prozess der nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung ungleich leichter in Gang gesetzt und gehalten werden, als es das repräsentative demokratische System zu leisten vermag« (DBT 1998, S. 389f). Durch Partizipation entsteht somit eine politische Parallelstruktur, die Bürgern die Möglichkeit bietet, Politik mitzugestalten.

Nachhaltigkeit – mehr als Verteilungsgerechtigkeit

Selten wird heute von nachhaltiger Entwicklung gesprochen. Die Forstwirtschaft bevorzugt den verkürzten Begriff der Nachhaltigkeit. Dabei betonen wir, dass in der Mehrdimensionalität des Begriffs die Entwicklung integriert sei. Inzwischen gibt es eine Vielzahl von Definitionen, die versuchen, die Abhängigkeiten von ökologischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Fragen darzustellen, jedoch an der Komplexität der Fragestellungen scheitern. Was immer bleibt, ist der normative Auftrag, die Zukunft späterer Generationen nicht in Frage zu stellen. Nachhaltigkeit ist damit ein Prozess, bei dem es auch um Aushandlung geht.

Während es in Entwicklungs- und Schwellenländern um unmittelbare, existenzielle Interessen in der Form von Nutzungsrechten an knappen Ressourcen geht, die es demokratisch auszuhandeln gilt, befinden sich in den Industriegesellschaften ökologische Aspekte im Mittelpunkt der Debatten. Oftmals stehen dabei Fragen der öffentlichen Wahrnehmung im Vordergrund. Es wird diskutiert, wie das politisch-administrative System auf tatsächliche oder potenzielle Schäden an den natürlichen Lebensgrundlagen reagiert. Trotz gemeinschaftlicher Bekenntnisse zum Gemeinwohl, wie zum Beispiel bei der Debatte um die Energiewende und dem Ausstieg aus der Atomenergie, kommt es lokal/regional zu sogenannten NIMBY-(not in my backyard)-Diskussionen, landläufig auch als St.-Florians-Prinzip bekannt. Hierbei stellt der Teil der Bevölkerung, der die Einschränkungen und Risiken zu tragen hat, in Frage, warum ausgerechnet er dies hinnehmen sollte, wo doch der Großteil der Bevölkerung den uneingeschränkten Nutzen hätte. Warum müssen Einzelne die Lasten für das Gemeinwohl tragen? Bei diesen Diskussionen geht es um mehr als um die Verhandlung von Kopplungsgeschäften und Kompensationsleistungen. Prinzipiell wird die Frage gestellt werden müssen, wer die Möglichkeit hat an diesen Entscheidungen mitzuwirken, welche Werte betroffen sind und ob es vielleicht Kommunikations- und Informationsdefizite gibt. Vielfach sind Probleme nicht durch mehr Wissen zu lösen, da tiefe Überzeugungen über die Welt und wie sie sein sollte, aufeinandertreffen und eine Verhandlung erschweren. Wie können dann tragfähige Lösungen gefunden werden?

Nachhaltigkeit hat den Anspruch durch ein integriertes Management von ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekten diese Herausforderung der Konfliktbewältigung politisch zu lösen. Im Falle von Entwicklungsländern scheint uns die Lösung mit der Forderung nach Demokratie schnell auf der Hand zu liegen, doch was heißt dies für demokratische Staaten? Wie gelingt hier der Ausgleich zwischen Eigenverantwortung und Gemeinwohl, zwischen Markt und Staat? Die politische Dimension der Generationengerechtigkeit tritt hier deutlich zu Tage und die Frage nach einer Veränderung der politischen Kultur stellt sich auch für moderne Staaten.

Partizipation: gesellschaftliche Aushandlung und politische Verantwortung

Der Begriff der Partizipation wird heute ähnlich vielfältig und schillernd gebraucht wie der Begriff der Nachhaltigkeit. Nach der Definition von Schubert und Klein (2011) ist Partizipation die aktive Teilhabe bzw. Beteiligung von Mitgliedern eines Staates, einer Kommune, einer Organisation, einer Gruppe, eines Vereins etc. an den gemeinsamen (politischen) Angelegenheiten.



Abbildung 1: Die Beteiligungseleiter zwischen Nicht-Partizipation und Bürgermacht

ten. Partizipation beschreibt eine grundsätzliche reziproke Beziehung von Handeln und Dialog. Dabei können Umfang, Reichweite und Qualität dieser Beziehung unterschiedlich ausgeprägt sein. Die Beteiligungsleiter nach Arnstein (1969) überarbeitet von Nanz und Fritsche (2012, S. 23) macht dies deutlich (Abbildung 1).

Allerdings geht aus Abbildung 1 nicht hervor, wie komplex die zu behandelnde Fragestellung ist. Wie soll die Einbettung ins politisch-administrative System erfolgen? Wie repräsentativ ist das Verfahren und wer nimmt teil bzw. wer nimmt nicht teil? Partizipation ist kein Selbstläufer, sondern braucht stets jemanden, der initiiert und den Beteiligungsprozess gestaltet. Inzwischen gibt es eine Vielzahl von unterschiedlichen Modellen, die sich nach organisatorischen Merkmalen (Dauer/Teilnehmerzahl), Rekrutierung und Auswahl der Teilnehmer, der Kommunikationsform und der Funktion des Verfahrens unterscheiden lassen. Nach Fung (2006) lassen sich drei zentrale Formen der Kommunikation unterscheiden:

- Im Mittelpunkt des Verfahrens steht die Artikulation von Interessen, Ziel ist das individuelle und kollektive Lernen;
- Verhandeln mit dem Ziel, einen Kompromiss zu erreichen;
- Austausch von Argumenten, um eine kollektive Meinungsbildung zu ermöglichen.

Am Ende kann ein Konsens stehen, muss aber nicht. So betont Mouffe (2007), dass Beteiligung vom Wesen her konfliktbetont ist. Das bedeutet auch, dass sich die Teilnehmer einig sind, sich nicht einig zu sein und einen Weg finden, damit umzugehen.

Unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit erwarten in unserer Gesellschaft die Bürger grundsätzlich, dass Entscheidungen, die langfristig die Qualität ihrer Lebenswelt und damit ihr Wohlergehen (und das Wohlergehen nachfolgender Generationen) betreffen, öffentlich legitimiert werden. Im Zeichen der zunehmenden Komplexität ökologischer, ökonomischer und/oder sozialer Zusammenhänge, widersprechender (Experten-) Meinungen, divergierender politischer Zielsetzungen ist es notwendig, dass die Betroffenen aktiv in den Prozess einbezogen werden (Gabriel und Völkl 2008; Renn und Oppermann 2009). Eine Forderung, der sich die Forstwirtschaft nicht entziehen kann, deren Gegenstand »der Wald« weit mehr ist als eine ökonomische Ressource.

Nachhaltige Forstwirtschaft und Beteiligung

Zormaier (2006, S. 35) stellte in seiner Analyse der deutschen Forstwirtschaft fest, dass in Deutschland partizipative Prozesse im Bereich der Forstwirtschaft und Forstpolitik vorwiegend auf Verbandsebene stattfinden. Der Bürger oder der einzelne Waldbesitzer selbst wird nicht direkt angesprochen. Lokal lassen sich jedoch kooperative Verfahren wie zum Beispiel Bergwaldforen als Teil des integrativen Schutzwaldmanagements finden. In diesen werden die unterschiedlichen Interessen am Wald einem Diskussionsprozess unterworfen. An Runden Tischen wird diskutiert, wie die Schutzwirkung eines Bestandes in einem bestimmten Projektgebiet langfristig erhalten werden kann. Ökonomische Überlegungen der Waldbesitzer, Aspekte des Naturschutzes und Ansprüche der Jagd kommen dabei zur Sprache (Arzberger 2010). Der Wald und die Forstwirtschaft sind vielen und unterschiedlichen Interessen sowie Bewertungen ausgesetzt. Durch das Primat der nachhaltigen Bewirtschaftung soll sichergestellt werden, dass die Wälder die Leistungen für das Wohl der Allgemeinheit dauerhaft erbringen können (vgl. BayWaldG 2005, Art. 1). Die Leistungen sind so vielfältig wie die Interessen, die von der Gesellschaft als Ganzes, aber auch von einzelnen Individuen an die Wälder gestellt werden. Wälder sollen:

- natürliche artenreiche Lebensgrundlage sein
- Teil der Landschaft bilden/schön sein
- Holz erzeugen
- Ort der Erholung, der Ruhe und des Ausgleichs sein
- Einkommen schaffen
- Grundwasser und Quellen sichern
- Luft filtern
- Siedlungen schützen
- ...

Diese verkürzte Aufzählung ist kein Wunschkonzert der Autoren, sondern das Ergebnis eines historischen, gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses, der die Nutzung des Waldes nach politisch-gesellschaftlichen Kriterien und Zielen regelte. Dass es staatliche Wälder gibt, ist ebenso ein Ergebnis politischer Entwicklungen wie die Tatsache, dass wir in Deutschland ein freies Betretungsrecht der Wälder für die Bevölkerung zu Erholungszwecken haben. Ob und falls ja, wie viel Waldfläche für den Naturschutz stillgelegt werden sollen, ist keine Frage der Naturwissenschaft, vielleicht nicht einmal des Waldbesitzers, sondern eine Frage der gesellschaftlichen Aushandlung und Durchsetzung und somit der Machtverteilung.

Hans Carl von Carlowitz lebte vor 300 Jahren in einem feudalen Staatssystem, die Gedanken der Aufklärung, die unser Staatswesen langfristig verändern sollten, wurden damals erst geboren. Das Gute langfristig zu erhalten ist Kernidee der Nachhaltigkeit. Ohne Staat ist keine Nachhaltigkeit zu machen, ohne Partizipation ist heute kein Staat mehr zu machen.

Literatur

Arnstein, S. R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, July 1969: S. 216–224

Arzberger, M. (2010): Runde Tische für den Bergwald. In: *Bayrischer Gemeindetag 2/2010*. München, S. 63–65

BMU (Hrsg.) (1992): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juli 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente – Agenda 21. Bonn

DBT – Deutscher Bundestag (1994): Zwischenbericht der Enquete-Kommission »Schutz des Menschen und der Umwelt«: Die Industriegesellschaft gestalten. Perspektiven für einen nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen. Bonn

DBT – Deutscher Bundestag (1998): Abschlußbericht der Enquete-Kommission »Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung: Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung. Drucksache 13/11200 (26.06.98), Berlin

Fung, A. (2006): Varieties of Participation in Complex Governance. In: *Public Administration Review*. December 2006. Special Issue, S. 66–75

Gabriel, O. W.; Völkl, K. (2008): Politische und soziale Partizipation. In: Gabriel, O.W.; Kropp, S.: *Die EU-Staaten im Vergleich*. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 268–298

Mouffe, Ch. (2007): *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*. Suhrkamp: Frankfurt am Main

Nanz, P.; Fritsche, M. (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bundeszentrale für politische Bildung. Schriftenreihe (Bd. 1200)

Renn, O.; Oppermann, B. (2009): Bürgerbeteiligung in der Raumplanung. In: Bott, H.; Hubig, C.; Pesch, F.; Schröder, G. (Hrsg.): *Stadt und Kommunikation im digitalen Zeitalter*. Frankfurt am Main, Campus, S. 243–274

Schubert, K.; Klein, M. (2011): *Das Politiklexikon*. 5. aktual. Aufl. Bonn, Dietz

Suda M.; Scholz R. (1997): Nachhaltigkeit – ein gesellschaftlicher Aushandlungsprozess. In: *Das Papier*, Tagungsband 6A, 51. Jg., XXCI, EUCEPA-KONFERENZ, V32–36

UN – United Nations (1987): Resolution A/43/427 der UN-Generalversammlung vom 04.08.1987 »Report of the World Commission on Environment and Development« (veröffentlicht auf: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/IMG/N8718467.pdf?OpenElement>)

Weber-Blaschke, G. (2009): Stoffstrommanagement als Instrument nachhaltiger Bewirtschaftung natürlicher und technischer Systeme. Ein kritischer Vergleich ausgewählter Beispiele. Schriftenreihe »Nachwachsende Rohstoffe in Forschung und Praxis« des Wissenschaftszentrums Straubing, Bd. 1, Straubing, Attenkofer, Straubing

Zormaier, F. (2006): Die Rolle der Unteren Forstbehörden bei partizipativen Prozessen. Eine forstliche Analyse am Beispiel der Lokalen Agenda 21 in Nordrhein-Westfalen. Dissertation an der Technischen Universität München

Key words: participation, sustainability, sustainable development

Summary: In 1992, the world community has raised the »sustainable development« to their general principle. This principle is closely connected with the broad idea of sustainability, which contains both the conception of environmentally friendly, sustainable production processes and the vision of a world that shares its goods justly and gives future generations at least the same degrees of freedom like today. A wonderful harmonious picture in a world of hunger, wars, misery and destruction of resources. In this image, the resolution of hierarchies and power fits positions. People sit in a circle equal, listen to each other carefully and work together to find the best solution for all. Involvement or participation is an important component in the Agenda 21-process initiate in Rio de Janeiro. Sustainable development and participation are closely interwoven.
