

9. Zur Erweiterung des demokratischen Handlungsrahmens: Netzwerke, Verhandlungssysteme und »deliberative Arenen«

Die Entzauberung des Staates und die daran anschließende Forderung nach einer demokratischen Modernisierung politischer Gemeinwesen, der Vorschlag also, aus der Not des Staates eine demokratische Tugend zu machen, ist nicht nur in einer immanenten Kritik der bestehenden Institutionen im Lichte der Ideale eines unverzerrten Begriffs der Selbstbestimmung und Selbstgesetzgebung normativ verankert, sondern sie ist zugleich im materiellen Charakter moderner Politiken begründet. Nirgends läßt sich dies deutlicher demonstrieren als etwa im Bereich der Umwelt- und Technologiepolitik und einer darauf bezogenen übergreifenden ökologischen Modernisierung der gesellschaftlichen und politischen Strukturen. Hier gibt es manche Anzeichen dafür, daß moderne Gesellschaften im Zuge der deutlicheren Akzentuierung und Dramatisierung von Gefahren und Risiken in einen Prozeß der *materialen Politisierung der gesellschaftlichen Evolution* hineingezogen werden, der sich mit den institutionellen Mitteln der repräsentativen Demokratie allein nicht mehr beherrschen läßt (1). Vor diesem Hintergrund dürfte es sich lohnen, einen Blick auf die Veränderungen des Rahmens von Politik zu werfen, die den daraus erwachsenden Ansprüchen bereits entgegenkommen. In diesem Zusammenhang signalisiert die Verbreitung politischer Netzwerke, wie Mayntz hervorhebt, bereits eine tatsächliche Veränderung in den politischen Entscheidungsstrukturen, die sich immer weniger dem klassischen (und stereotypen) Bild einer klaren Trennung von Staat und Gesellschaft fügen wollen (Mayntz, 1993: 40) – in ihnen bringt sich gleichzeitig das verstärkte Interesse gesellschaftlicher Akteure an einer effektiven Teilhabe am politischen Prozeß und das Interesse des Staates an der Rückgewinnung politischer Steuerungsfähigkeit im Sinne der »Produktion« gemeinwohlorientierter Problemlösungen zum Ausdruck (vgl. auch Scharpf, 1994: 381 f.). Freilich können sie nur dann als Indikator und Mechanismus gesellschaftlicher und politischer Modernisierung gelten, wenn sie »die Fähigkeit, ohne Zwang verantwortungsbewußt zu handeln« (Mayntz, 1993: 43) und mithin eine »Handlungslogik« institutionalisieren, die auf integrierte Problemlösungen, also auf die Herstellung möglichst problemadäquater Ergebnisse im gemeinsamen, aufgeklärten Interesse aller gerichtet ist. Diesen Anforderungen dürften die Koordinationsmechanismen des (generalisierten) Tauschs oder des Bargaining kaum genügen, so daß auch die Interaktionsbeziehungen im Inneren von Verhandlungssystemen stärker durch eine Logik des »arguing« (Elster) charakterisiert und bestimmt sein sollten (2). Schließlich vermitteln Erfahrungen mit diskursiven Verfahren der Technikfolgenabschätzung wie der Mediation einen Eindruck von der Leistungsfähigkeit deliberativer Praktiken der Problemlösung; freilich hängt der Einfluß, den solche »deliberativen Arenen« auf die Anhebung des gesellschaftlichen Diskursniveaus und die Rationalisierung der Grundlagen politischer Steuerung und kollektiver Entscheidungen

tatsächlich ausüben können, auch davon ab, inwieweit sich die davon ausgehenden Impulse auch in eine strukturelle Transformation des Gesamtzusammenhangs der demokratischen Willensbildung übersetzen lassen (3).¹¹⁶

9.1 *Zur materialen Politisierung der gesellschaftlichen Entwicklung*

Für die auch strukturell und institutionell wachsende Bedeutung der Umweltpolitik gibt es mehrere Gründe, die Jänicke (1993: 20 f.) zusammengefaßt hat. Zunächst gibt es in wohl keinem anderen Politikfeld so regelmäßige Testfälle für die Interventionsbereitschaft und -fähigkeit des Staates und der staatlichen Verwaltung. Daran treten dann nicht nur die von Luhmann immer wieder herausgehobenen Kommunikationsschwierigkeiten zwischen gesellschaftlichen Funktionssystemen wie dem Staat und der Ökonomie hervor, sondern es zeigt sich, daß die ökologische Problematik in die Fissuren des politischen Systems selber eindringt und dadurch auf und zwischen den einzelnen Ebenen der Politik Interessengegensätze und -konflikte hervortreibt, die die Handlungsfähigkeit des Staates beeinträchtigen: so muß die »ökologische Handlungsmotivation im Staat selbst gegen widerstrebende Motive und Policies durchgesetzt werden«; so wird der partielle Souveränitätsverlust des Nationalstaates vom ökologischen Lokalismus-Globalismus-Konnex noch akzentuiert und es kommt zu Konkurrenzen zwischen zentralen und dezentralen Interventionen. Schließlich läßt auch die Verlagerung des Zeithorizontes und die Akzentuierung von zukünftigen, nicht immer absehbaren Folgen gegenwärtigen Handelns die Schwächen eines primär reaktiven, auf die nachsorgende Kompensation bereits eingetretener Folgen spezialisierten Modus distributiver Politik unübersehbar werden.

Wie unzureichend die vorhandenen institutionellen Strukturen der Willensbildung auf diese Anforderungen eingestellt sind, läßt sich gut an der alltäglichen Anarchie des politischen Entscheidungsprozesses illustrieren, wie sie etwa im garbage-can-Modell der Analyse administrativen Entscheidungshandelns zum Ausdruck gebracht wird (Cohen/March/Olsen, 1972). Der Inhalt dieser »Mülltonne« besteht aus den Komponenten »Probleme«, »Problemlösungen« und »Politik«, und die Erfahrung lehrt, daß Entscheidungen nur möglich sind, wenn Problemkonjunkturen, vorhandene Problemlösungen und politische Bedingungen interferieren und sich sog. »policy-windows« öffnen, die einen historisch zufälligen, günstigen Moment der Amalgamierung und Verdichtung dieser Komponenten zu politischen Entscheidungen kennzeichnen. Gleichwohl scheint der Normalfall eher der zu sein, daß zwar entweder krisen- und er-

116 Insofern geht das Denken in Kategorien der Verhandlungsdemokratie zwangsläufig mit einer reflexiven Neubestimmung der Funktion des Staates einher (vgl. oben Kap. 7), die auf die, wie Kleger (1995: 1) formuliert, »praktische Immanenz des Staates in der Gesellschaft« reagiert. Diese Vorstellung ist gleich weit von libertären (und unrealistischen) Minimalstaatsvorstellungen und der Mystifikation des Staates als Handlungszentrum der Gesellschaft entfernt und hat ihren Ausgangspunkt in der Bestimmung von »Staat« als einer reflexiven Leitidee der Politik der Bürgergesellschaft (5 ff.).

eignishaft verdichtete Problemlagen und ein politischer Entscheidungsbedarf vorhanden sind, daß aber die Wissenschaft über keine gesicherten Perspektiven der Problemlösung verfügt; oder daß die Komponenten Problemlösung und Politik sich verbinden, daß aber die entsprechenden öffentlichen Aufmerksamkeitswerte fehlen, die einen Handlungsbedarf signalisieren; schließlich ist es durchaus vorstellbar, daß zu den drängenden Problemen auch Lösungen vorhanden sind, während sich die Politik als entscheidungsunfähig oder -unwillig erweist (Mucciaroni, 1992: 460 f.). Gleich, wo man die Blockaden im Zusammenspiel dieser irreduziblen Komponenten des politischen Prozesses lokalisiert, ist doch unübersehbar, daß sie auf unterschiedliche Handlungslogiken und institutionell vermittelte Handlungschancen der beteiligten Akteure zurückzuführen sind.

In dieser Perspektive liegt es dann nahe, nach institutionellen Mechanismen Ausschau zu halten, mit denen diese Blockaden überwunden werden können; und eine Möglichkeit, die insbesondere die politikwissenschaftliche Policy-Forschung mit der Beschreibung und Modellierung von Politik-Arenen und Policy-Zyklen aufgegriffen hat, besteht in der Einrichtung von Handlungszusammenhängen, die querliegen zu der institutionellen Logik der Differenzierung von Staat und Gesellschaft. Die Rationalitätsvorteile, die stärker horizontal ausgelegte Handlungszusammenhänge im Prinzip erschließen, machen sich vor allem dort bemerkbar, wo es in besonderer Weise darauf ankommt, die Aufgaben der Problemwahrnehmung, der Erarbeitung von Handlungsalternativen, der Festlegung öffentlicher Handlungsprogramme, der Implementation und Wirkungskontrolle wie schließlich der Handlungskorrektur aufgrund problembezogenen Lernens in einem zyklisch-iterativen Prozeß der Entscheidungsfindung zusammenzuführen. Das ist im Zusammenhang der hier angestellten Überlegungen insbesondere deshalb bemerkenswert, weil es zugleich die Möglichkeit eröffnen sollte, die Mechanismen und Formelemente der Repräsentation, Öffentlichkeit und Partizipation je nach ihrer spezifischen Leistungsfähigkeit in den unterschiedlichen Phasen des Policy-Zyklus zur Geltung zu bringen (von Prittwitz, 1990: 171 ff.).

Allerdings wird dieser Vorteil sofort wieder verspielt, wenn man, wie von Prittwitz, den Policy-Zyklus auf einen »Demokratie-Zyklus« so abbildet, daß Öffentlichkeit und partizipatorische Strukturen vor allem in den Vorstadien und Nachphasen des eigentlichen Entscheidungsstadiums angreifen, in dem repräsentative Mechanismen ihre überragende Bedeutung behalten sollen (von Prittwitz, 1990: 178). Was er in dieser einsinnigen Zuordnung übersieht, ist, daß er dadurch einer kontraproduktiven Gegenläufigkeit von öffentlicher und administrativer Macht Raum gibt, die zu einer Entwertung der öffentlichen Problematisierungsleistungen und partizipatorischen Kontrollstrukturen tendiert, weil diese nicht wirklich auf das korporative Zusammenspiel von Verwaltung und gesellschaftlichen Interessenverbänden in der Entscheidungsfindung durchgreifen.¹¹⁷

117 Dies kann man u.a. sehr gut an der fragwürdigen Rolle und der unzureichenden rechtlichen Absicherung z.B. von öffentlichen Anhörungsverfahren im Rahmen technischer Großprojekte sehen (vgl. Ueberhorst, 1983: 42ff. und 142ff.).

Das ist ganz zweifellos umgekehrt auch der Grund dafür, daß institutionelle Fragen, in denen die Teilhabeansprüche und Mitwirkungsrechte geklärt werden und die insofern die Durchsetzungschancen materialer Interessen stark beeinflussen, regelmäßig besonders heftige Konflikte in dezentralisierten Verfahren der Problemlösung auslösen (Ueberhorst, 1992a: 38 ff.). Andererseits sind es unübersehbare Legitimitäts- wie Effizienzdefizite, die den Staat veranlassen, staatliche Entscheidungen oder Entscheidungsvorbereitungen in gesellschaftliche Verhandlungssysteme auszulagern. Die staatliche Logik, die hinter diesem Vorgehen steckt, ist leicht erkennbar, sobald man sieht, daß die staatliche Steuerung vor allem dort mit Effizienzproblemen konfrontiert ist, wo der Staat – wie häufig im Bereich der Umweltpolitik – in nur schwach oder nicht organisierte Bereiche hineinwirken muß (Offe, 1990: 187 ff.). Dies legt es nahe, durch dezentralisierte Verfahren »gewissermaßen die Schnittstelle zum Normadressaten (zu prozeduralisieren)«, wobei »Prozeduralisierung« hier zunächst nur meint, daß »Probleme, deren Lösung nicht definiert ist, an Verfahren delegiert werden« (van den Daele, 1991: 26 f.). Bringt sich so zunächst nur ein Interesse des Staates an seiner eigenen Entlastung zur Geltung, so lösen sich die Verfahren doch auch von den Strukturen staatlicher Willensbildung ab (mit der Chance, transformierend auf diese zurückzuwirken), weil sie Interaktions- und Kommunikationsstrukturen herausbilden müssen, die aus komplexen Problemlagen resultierende Sachstands-, Wert- und Problemlösungskonflikte aufnehmen können und die, ohne den Rückgriff auf überlegene Wahrheiten, konsensuelle oder zumindest kompromißfähige Lösungen möglich machen sollen, auch wenn dabei Kriterien der Wahrheit, der Objektivität und der Kausalität durchaus ihren pragmatischen Handlungssinn behalten (Fietkau/Weidner, 1992: 28 f.). Damit haben wir es im Kern mit deliberativen Prozessen zu tun, die die metapolitische Funktion der Konsensplanung annehmen (Majone, 1989) und, noch vor der Lösung von materialen Sachproblemen und Norm- resp. Wertfragen, eine reflexive Verständigung, mithin eine Verständigung über Verständigungsaufgaben, zum Ziel haben (Ueberhorst/de Man, 1990: 81).

Wie anspruchsvoll dieser Verständigungsprozeß ist und welchen Belastungen die Strukturen und das institutionelle Design standhalten können müssen, kann man sich schnell klarmachen, wenn man einen Blick auf die Sorten von Verständigungsaufgaben wirft, die sich aus der Verschränkung von kognitiven, institutionellen und prozeduralen Elementen in diesen mikrokonstitutionellen Situationen ergeben. Zunächst einmal müssen solche Verfahren sich gleichsam selber sektorieren, indem sie sich Fragen des Typs vorlegen, zu welchen Themen überhaupt längerfristige Mehrheiten angestrebt, weshalb eine breitere Verständigung erreicht werden sollte und zu welchen konkreten Dialogaufgaben das führt (Ueberhorst, 1992: 6). Erst wenn dies geklärt ist, macht es Sinn, sich den sachlichen und normativen Fragen zuzuwenden, die aufgrund des Komplexitätsniveaus der Entscheidungsprobleme ebenfalls zunächst nur eine reflexive Fassung annehmen. Vorstellbar etwa ist der folgende Katalog: Was wollen wir wissen? Was wollen wir tun? Was wissen wir über die Risiken, die mit den angestrebten Entscheidungen verbunden sind, und mit welcher Genauigkeit? Wie genau ist genau genug? und schließlich: Wer soll diese Fragen mit welcher Legitimation beantworten? (Ueberhorst/de Man, 1990: 84). Die letzte Frage weist schon auf einen dritten

Problemkomplex, der die Beteiligten dazu nötigt, sich auch reflexiv auf die institutionellen Strukturen zu beziehen, in denen sie den Problemlösungsprozeß organisieren wollen. In diesem Zusammenhang wäre dann zunächst zu klären, ob überhaupt eine eigenständige Politik für den in Rede stehenden Themenbereich ausdifferenziert werden sollte und wie die Schnittstellen zu bestehenden Formen institutioneller Willensbildung und informeller öffentlicher Meinungsbildung ausgestaltet werden könnten; das wiederum hätte Implikationen für die Anforderungen an demokratischer Legitimation und die Repräsentation von Expertise, unter die man die Verfahren stellt usw. (Ueberhorst/de Man, 1992: 39 f.; vgl. auch Majone, 1989: 95 ff.).¹¹⁸

Als instruktives Beispiel auch für institutionelle Reformen, die damit induziert sind, kann der auf diesen Überlegungen basierende Versuch Ueberhorsts gelten, eine Initiative des Bundeswirtschaftsministeriums zu gesellschaftlichen Verständigungsprozessen in der Energiepolitik in der schon erwähnten »Planungsstudie zur Bildung und Arbeitsplanung einer unabhängigen Kommission zur Förderung energiepolitischer Verständigungsprozesse« (1992) aufzugreifen. Als entscheidend stellt er dabei von Anfang an ein Planungsverständnis heraus, daß an einer »fairen und rationalen Klärung gesellschaftlicher Verständigungsaufgaben« (Ueberhorst, 1992: 3) orientiert ist. Vor dem Hintergrund dieser Maßgabe stellt sich schnell heraus, daß der Erfolg verständigungsorientierter Prozesse entscheidend davon abhängt, daß es gelingt, die argumentationslogische Verschränkung von Sach-, Norm- und Wertfragen in den konstitutionellen Selbstaufbau des Prozesses einfließen zu lassen und gewissermaßen zu

118 Ähnlich auch Miller (1992: 50 ff.). Am Beispiel einer diskurslogischen Untersuchung eines Expertenstreits über die Wiederaufarbeitungsanlage Wackersdorf kommt er zu dem Schluß: »Zugleich liefert dies jedoch einen Hinweis darauf, daß die Möglichkeit der Ezeugung eines rationalen Dissenses in solchen Konflikten nicht mehr lediglich durch den Zwang einer mehr oder weniger informellen Öffentlichkeit..., sondern nur noch durch strukturell komplexe institutionelle Formen einer Konfliktaustragung sichergestellt werden kann. Dies legt zumindest die Hypothese nahe, daß Konflikte in der modernen Gesellschaft wegen der hohen Interdependenz systemspezifischer Referenzen tendenziell vor der Wahl stehen, in unendliche Konflikte überzugehen oder aber einen normativen Wandel hinsichtlich der institutionellen Strukturen und Verfahren öffentlicher Entscheidungsprozesse auszulösen, in denen es um die Herausarbeitung entscheidungsfähiger Differenzen geht« (55 f.). Anders als Miller allerdings suggerieren möchte, kann ein in diesem Sinne rationaler Dissens Mechanismen der Generierung rationaler Konsense nicht ersetzen – die Erzeugung rationaler Dissense ist in der hier vertretenen Sicht lediglich eine notwendige Stufe im Rahmen kollektiver Prozesse der Problemlösung.

Dann aber macht die Gegenüberstellung von Konsens und Dissens keinen Sinn, denn »argumentativer Konsens bedeutet die Lösung eines vorangegangenen Dissenses, der jedoch offen bleibt für neue Kritiken und Problematisierungen. Und wo Konsens nicht denkbar ist oder als unerwünscht gilt, kann man auch von Dissens nicht reden: denn kontroverse Argumentation macht nur Sinn, wo die Möglichkeit gegenseitiger Überzeugung vorausgesetzt wird. Nicht erst der Konsens, schon der Dissens bzw. Disput (im Gegensatz zum bloßen Konflikt) sind »unwahrscheinlich« – nämlich angewiesen auf eine eingeübte Praxis wechselseitigen Respekts. Nicht einfach die »Zähmung«, sondern die Fruchtbarmachung von Konflikt durch Verwandlung in Dissens ist eine entscheidende, wenn auch stets gefährdete Errungenschaft der Moderne« (Peters, 1994: 68).

institutionalisieren. Dabei ist allerdings in Rechnung zu stellen, daß die beteiligten Akteure auch unterschiedliche Vorstellungen über den Sinn solcher Verfahren schon einbringen, die in dann nur noch schwer miteinander vermittelbare Verfahrenskonzepte einfließen.¹¹⁹

Das impliziert auf einer ersten Stufe die Aufgabe, überhaupt einen Konsens über das Ziel einer konsensualen Energiepolitik zu erreichen und auf Fragen des Typs »Zu welchen energiepolitischen Themen sollte längerfristig eine breite Mehrheit angestrebt werden?«, »Warum sollte eine breite Mehrheit erreicht werden?« und »Welche sind die Bedingungen der Möglichkeit einer erfolgreichen Bildung und Arbeit einer Kommission zur Förderung energiepolitischer Konsense?« eine Antwort zu finden (Ueberhorst, 1992: 6). Dieses Auseinanderziehen von in dem allgemeinen Verständigungsziel implizierten partiellen Verständigungsaufgaben ist deshalb wichtig, weil so (konstitutionell gesprochen) durch die auf den unterschiedlichen Ebenen des Klärungsprozesses erreichten Ergebnisse (Selbst-) Bindungen erzeugt werden, die ihre Bindungswirkung sowohl zeitlich als auch auf den nachgelagerten Ebenen entfalten können – und diese Bindungswirkung beruht vor allem darauf, daß jeweils unterschiedliche Sorten von Gründen mobilisiert werden müssen, die dann durch das gesamte Verfahren hindurch ihre Geltung behalten und jedenfalls nicht problemlos im Lichte möglicherweise entgegenstehender Interessen dementiert werden können. Eine so verstandene Kommissionsarbeit ist nicht nur offen für unterschiedliche gesellschaftliche Teilhabensprüche; sie macht vielmehr eine Vernetzung der Kommissionsarbeit mit öffentlichen Prozessen der Meinungs- und Willensbildung zwingend erforderlich. So nimmt schließlich der Modus diskursiver Problemlösung auch einen mikrokonstitutionellen Charakter an, dessen Autonomie gegenüber den herkömmlichen Strukturen der Politikvermittlung und der Regierung zu gewährleisten wäre. M.a.W. spiegeln sich in diesem reflexiven Modus rationaler Problemlösung, in dem es zugleich um Sachfragen wie um die

119 Bora etwa unterscheidet drei Ausprägungen solcher Verfahrenskonzepte (wissenschaftlicher Diskurs, politischer Diskurs und Verfahrensdiskurs) und erläutert sie folgendermaßen: »Eine Variante stellt nur auf die Sachebene ab; eine andere betrachtet zwar Sach- und Sozialdimension, geht aber davon aus, sie seien zu einer einheitlichen Sach-Interessen- und Bewertungsebene verknüpft; eine dritte schließlich hält Sach- und Bewertungsebene für gleichermaßen relevant, trennt sie systematisch und versucht sie prozedural zu integrieren« (Bora, 1993: 72). Das Problem, das nun auftritt, besteht darin, daß sich diese Verfahrenskonzepte nicht nach Maßgabe nur eines Diskurstyps integrieren lassen – auch eine Prozeduralisierung erhöht den Bindungsgrad zwischen den Diskursen nicht, solange es kein integratives Verfahrenskonzept gibt. Boras Frage ist dann, wie dieses Paradox bewältigt werden kann; und er schlägt vor, Prozeduralisierung durch Hierarchisierung in sozialer, sachlicher und zeitlicher Hinsicht zu ersetzen – durch die Auszeichnung einer Instanz, die Verfahrensregeln setzt und überwacht; durch die Hierarchisierung von diskurstypischen Regelsystemen und durch eine zeitliche Staffelung von Problembeschreibung, Informationsbeschaffung und -bewertung (Bora, 1993: 76 ff.). Auch wenn Bora hier einen wichtigen Punkt getroffen hat, kann seine Lösung der Hierarchisierung kaum überzeugen, weil nicht recht zu sehen ist, wie sich wert- und interessenbesetzte, konfligierende Verfahrensinterpretationen auf diese Weise schlichten lassen sollten – Hierarchisierungen müssen im Gegenteil eher konfliktverschärfend und damit desintegrierend wirken.

Bedingungen der Möglichkeit rationaler Problemlösung geht, Anforderungen, die allgemeiner auch in einem Neuarrangement des Verhältnisses von staatlicher und gesellschaftlicher Politik eingelöst werden müßten. Eine entsprechende Generalisierung des von Ueberhorst ins Auge gefaßten Katalogs mikrokonstitutionell zu bearbeitender Fragen bietet sich m.E. jedenfalls geradezu an: Sollen Mitglieder der Kommission bestimmte Themen tabuisieren können; welche Zeitvorgaben für die Erarbeitung welcher Art von Ergebnissen sollte die Kommission entwickeln; wie soll mit Beschlüßlagen von Parteien und Organisationen umgegangen werden; welche Anreize für die Mitwirkung welcher Akteure müssen mitinstitutionalisiert werden und welche Bedeutung hat wissenschaftliche Expertise im Zusammenhang des Konsensfindungsprozesses u.a. (Ueberhorst, 1992: 87 f.)?

Gewiß bilden solche Verfahren der mikrokonstitutionellen Selbstorganisation gesellschaftlicher Foren problemlösungsbezogenen politischen Handelns noch einen Fremdkörper im institutionalisierten System der Politikvermittlung, deren Erfolgchancen im Augenblick noch nicht zu übersehen sind.¹²⁰ Andererseits sind sie aber auch nicht vollständig ortlos, insofern es sich zum einen um gleichsam partizipatorisch zugespitzte Formen der Problembewältigung handelt, für die in den etablierten Verfahren z.B. der Sozial- und Umweltverträglichkeitsprüfungen in Fragen der Technologiepolitik bereits Ansatzpunkte vorhanden sind: So kommt es »im Legitimationsschatten des unabweisbaren Informationsinteresses zu einer Eskalation von Forderungen, die die Teilhabeaspekte des Verfahrens (der Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung, d. Verf.) verstärken. Einschlägige Themen sind etwa die Mitwirkung bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens und der Auswahl der Gutachter, die Überprüfung von Informationen einschließlich der Option (und den Ressourcen) zur Erstellung von »Gegenexpertisen«, das Recht auf Sondervoten. Die Standards des Verfahrens sind mitlau-

120 Anders als in den USA etwa, wo solche Praktiken seit fast zwanzig Jahren im Bereich von »public policies« erprobt werden und mittlerweile einen im administrativen Selbstverständnis wie in entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen gut verankerten Stil konsensueller Konfliktregulierung und Problemlösung zum Ausdruck bringen (vgl. etwa Hoffmann-Riem, 1990; Reich, 1988; Susskind/Cruikshank, 1987 und Bingham, 1986), bilden sie unter den institutionell anders gelagerten Bedingungen des deutschen politischen Systems immer noch die Ausnahme. Andererseits sind, auch wenn die Erfahrungsbasis noch relativ schmal ist, erste sozialwissenschaftliche Projekte bereits angelaufen, in denen der Versuch einer systematischen Evaluation der vorliegenden Erfahrungen wie der Perspektiven mittlergestützter Verfahren der gesellschaftlichen Problemlösung unternommen wird (vgl. etwa Zilleßen/Barbian, 1992; Pietkau/Weidner, 1992 und van den Daele, 1991). Daß sich mit dem verstärkten Einsatz solcher Praktiken einige Erwartungen verbinden, kann man schon an der leitenden Fragestellung erkennen, in der van den Daele die Absicht eines WZB-Forschungsprogramms zur »Normbildung und Umwelt« zusammenfaßt: »Die leitende Fragestellung der Untersuchung ist, ob unter den Bedingungen des Verfahrens (mittlergestützter Verhandlungen, d. Verf.) ... Lernprozesse unvermeidlich sind, also konvergierende Situationsdefinitionen, Problemwahrnehmungen und Bewertungen erzwungen werden« (van den Daele, 1991: 5) und mithin die sachliche, soziale und zeitliche Reflexivität und damit die Rationalität von Umweltpolitik erhöht und verbessert werden kann.

fende latente Themen des Verfahrens, die jederzeit aktiviert werden können« (van den Daele, 1993: 239).

Zwar bleiben, anders als hier intendiert, solche Verfahren, auch wenn sie durch diskursive Interaktionsmodi aufgewertet werden, im Kern »bloße Untersuchungsstrategien, die als solche mit mehr oder weniger großer Distanz zur Entscheidung operieren« (van den Daele, 1993: 241). Sie können aber auch in dieser demokratietheoretisch noch sehr zurückgenommenen Gestalt schon als Indikator dafür gelten, daß die Grundprobleme der gesellschaftlichen Entwicklung die bestehenden Möglichkeiten und Spielräume staatlicher Politik überfordern; und das deshalb, weil die problemgenerierende Seite der Ausdifferenzierung funktional spezifizierter und in ihren Grenzen innovativer Sozialsysteme in Wissenschaft und Wirtschaft nunmehr selber in den Blick tritt. Zugespitzt haben wir es hier im Kern mit einem (vermutlich irreversiblen) Prozeß der materialen Politisierung der gesellschaftlichen Evolution zu tun, insofern nun die strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen des Entwurfs möglicher gesellschaftlicher Zukünfte zum Thema werden: In dieser Perspektive werden Sozial- und Umweltverträglichkeitsprüfungen zu institutionell auszubauenden »Foren des allgemeinen Diskurses der Gesellschaft über angemessene kulturelle Orientierungen, über wünschenswerte und notwendige Ziele und die Grenzen der institutionalisierten Politik« (van den Daele, 1993: 245).

Diese Projektion der Technikfolgenabschätzung zu einem diskursiven Instrument der gesellschaftlichen Vermittlung von Umwelt- und Technologiepolitik (van den Daele, 1994; vgl. auch Zweck, 1993) reagiert bereits auf die intime Verschränkung von Norm-, Wert- und Sachfragen, die für komplexe Politikmaterien insgesamt typisch ist. So zeigt sich die Abhängigkeit der Umweltpolitik von einer rationalen Bearbeitung normativer Fragen erstens daran, daß der Verbrauch und die Zerstörung der Umwelt auch Folge eines durch bestehende Normen und weitgehend akzeptierte Werte gedeckten Verhaltens ist; daß zweitens erst die Veränderung von Zielen oder normativen Erwartungen Veränderungen der Umwelt von bloßen Sachverhalten in zu lösende Probleme transformiert und daß drittens Normbildung qua Rechtsetzung eine unverzichtbare Strategie der politischen Verarbeitung von Umweltproblemen darstellt (van den Daele, 1991: 9). Zwar bilden die mit Gesetzgebung und kultureller Selbstverständigung markierten Formen der Normbildung bloß die Eckpunkte auf einem Kontinuum von Normbildungsprozessen, die füreinander gerade wegen ihrer komplementären Stärken und Schwächen durchlässig bleiben müssen. Doch wenn Durchlässigkeit nur meint, daß die gesetzestechnische Feinregulierung von Verhalten im Rahmen des positiven Rechts sich nicht vollständig ablösen kann von allgemeineren normativen Erwartungen, so ist das sicherlich zu wenig, weil es in den hier interessierenden Handlungszusammenhängen mit Blick auf konkrete Regelungsmaterien vielmehr auf die genaue und kontrollierte Übersetzung allgemeiner normativer Erwartungen in Handlungsvorschriften geht. Deshalb dürfte es auch nicht ausreichen, wenn man, wie Habermas etwa, unter Bezug auf Fragen der Form und Organisation entsprechender Verfahren, auf mehr oder weniger gut eingespielte, arbeitsteilige Beziehungen zwischen allgemeinen, gesellschaftlichen Selbstverständigungsdiskursen, der zentralen, körper-schaftlich organisierten Gesetzgebung und einer rechtsstaatlich rückgebundenen Ver-

waltung verweist (Habermas, 1992: 187 ff. und 197 ff.). Die freiheitsverbürgende und demokratische Legitimität sichernde Reflexivität der institutionellen Ordnung des liberalen Rechtsstaates jedenfalls, die Habermas hier ganz offensichtlich im Auge hat, ist viel zu hoch angesiedelt, um sich in dezentralen Kontexten der Willensbildung, Entscheidung und Handlungsplanung auszuwirken. Nun muß man Habermas an dieser Stelle, an der er die grundlegende Unterscheidung von moralischen, ethischen und pragmatischen Diskursen in eine Rekonstruktion der repräsentativen Demokratie und damit der Funktionstrennung von staatlich-institutioneller Politik einerseits und zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeiten andererseits überführt, ja nicht folgen. Zum einen, weil die Gründe für diese ›liberale‹ Wende primär defensiver Natur sind: er möchte dem Modus deliberativer Politik in Gestalt von gesellschaftlichen Rechtsdiskursen und der parlamentarischen Gesetzgebung einen Ort zuweisen, an dem er von den Einwänden realistisch gesonnener Kritiker nicht so leicht zu erreichen ist und beschränkt sich darüber hinaus auf die Klarlegung, wie sich die diskursive Rationalität dem bürokratischen Routinemodus von Politik und der Kompromißbildung zwischen unterschiedlichen Interessen wenigstens indirekt über Verfahrensnormen mitteilt – das ›realistische‹ Gegenbild von Interessesepolitik ist indessen lediglich ein anderes, mit mehr oder weniger guten Gründen verteidigtes Modell demokratischer Politik, dessen empirischer Gehalt nicht so selbstverständlich ist, wie Habermas unnötigerweise unterstellt. Zum anderen spricht nichts dafür, daß man dem Sinn der dimensional Unterscheidung von moralischen, ethischen und pragmatischen Aspekten politischer Fragen nur räumlich durch die institutionelle Spezifizierung unterschiedlicher Diskurstypen entsprechen kann: man kann sie auch sequentiell auffassen, dann beschreiben sie unterschiedliche Stufen *eines* Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses – in einem solchen Verständnis kann sie als Modell für die Absenkung der erforderlichen Reflexivität auf die Ebene einzelner Entscheidungsprogramme fungieren. Es spricht also einiges dafür, sich auf die Beschreibung und Identifikation solcher Formen der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung zu konzentrieren, die der faktischen Verschränkung von normativen, Wert- und Sachfragen auch durch eine tatsächliche Verklammerung der entsprechenden Diskurse und der Integration unterschiedlicher gesellschaftlicher und staatlicher Akteure in einen themenfokussierten Interaktionszusammenhang entsprechen können; und dies nicht zuletzt auch deshalb, weil nur in fokal Interaktionsstrukturen die kommunikativen Voraussetzungen einer angemessenen Problemlösung wenigstens im Prinzip zu gewährleisten sind.

Vor diesem Hintergrund kann man die zivilgesellschaftlichen Foren autonomer Politikplanung, wie sie Ueberhorst im Auge hat, und Diskurse, die sich um Fragen der Sozial- und Umweltverträglichkeitsprüfungen herum ausbilden, als rudimentäre, aber doch ausbaufähige Kristallisationskerne demokratischer Politik identifizieren. Sie bilden Formen einer horizontalen, zivilgesellschaftlichen Praxis der Selbstkoordination, die nicht in der Logik der Selbstkoordination gesellschaftlicher Funktionssysteme aufgehen, die Willke (1992) als Antwort auf die Krise der »präzeptoralen« Staates stilisiert; das ist deshalb entscheidend, weil sie sozial weniger exklusiv sind als Formen der korporatistischen Integration und weil sie nicht die demokratieaversen Effekte zeitigen, die sich in der Perspektive weitgehend normfreier, rein an funktionalen Gesichts-

punkten orientierter Mechanismen der Systemintegration einstellen. Andererseits liegen sie aber auch quer zu einer eher hierarchisch ausgelegten Integrationsmechanik der repräsentativen Demokratie und können, was Habermas entgeht, den Modus deliberativer Politik und die reflexiven Grundsätze des liberalen Rechtsstaates zur Geltung bringen, ohne auf der Trennung zwischen Staat und Gesellschaft und der Präponderanz staatlicher Politik bestehen zu müssen.

Kurz: die organisatorischen und institutionellen Fragen einer Modernisierung der Demokratie stellen sich etwas anders, als sie allein in der Perspektive der horizontalen Selbstkoordination von Funktionssystemen einerseits und in einer primär um die liberale Qualität des demokratischen Rechtsstaates besorgten Optik des Modells deliberativer Politik andererseits erscheinen. Um diese Frage nach einer leistungsfähigen Infrastruktur partizipatorischer Politik zu beantworten, die den Kriterien der Effizienz, Effektivität und demokratischen Legitimität zugleich genügen kann, muß man sich an grundbegrifflichen Problemvorgaben beider Sichtweisen orientieren und die daraus erwachsenden Vorschläge integrieren. In diesem Zusammenhang sind es zunächst drei miteinander zusammenhängende, von Willke in seinem Versuch der Neubestimmung des Staates entwickelte Vorschläge zur genaueren Bestimmung der Integrationsproblematik moderner Gesellschaften, die mich hier interessieren. Da ist zum einen sein Vorschlag, auf das sich verschärfende »Ignoranzrisiko« moderner Politik mit der Schaffung einer wissensbasierten Infrastruktur zu reagieren; deren Herstellung wie effiziente Nutzung hängen zweitens davon ab, daß gesellschaftliche Akteure wie Funktionssysteme ihre Interaktionen und Austauschbeziehungen unter Gesichtspunkten von Autonomie, unvermeidlicher Interdependenz und notwendiger Independenz selber regulieren; diesen sozialen Konstitutionalismus einer »verfaßten Gesellschaft« möchte er neben den Verfassungsstaat stellen – so etwas wie eine Grammatik subsystemischer Interaktionen wenigstens im Ansatz zu entwerfen, die jene allgemeinen Regeln enthält, die den Prozessen der Selbstverfassung von einzelnen Interaktionszusammenhängen vorausliegen, diese bestimmen und ermöglichen.

Wie der Rechtsstaat aus der asymmetrischen Verteilung sozialer Macht und der Notwendigkeit erwächst, den von den gewaltsamen Folgen der ungleichen sozialen Machtverteilung Betroffenen das kompensatorische Machtmittel staatlich sanktionierter Rechtsansprüche an die Hand zu geben; wie der Sozial- und Wohlfahrtsstaat aus einem Mangel an gesellschaftlicher Solidarität resultiert, so »muß man heute feststellen, daß ein Mangel an Wissen eine neue Staatsfunktion fordert, einen supervidierenden Staat, weil mit der Ausbreitung wissensbasierter Technologien das individuelle und kollektive Risiko eines unkontrollierten Wissens selbstdestruktiv wird« (Willke, 1992: 268). Die Argumente, die Willke für seine Forderung nach einer neuen Staatsfunktion beibringt und die Beschreibung einer entsprechenden wissensbasierten Infrastruktur, die er im wesentlichen am Modell der Fraunhofer-Gesellschaft entwickelt (Willke, 1992: 270 ff.), müssen nicht im einzelnen interessieren – sie weichen auch von den hier schon angestellten Überlegungen nicht wesentlich ab. Wichtig ist an dieser Stelle nur, daß er die Lösung des Ignoranzproblems durch Erzeugung eines spezifischen Wissens, das der Kontrolle der Gefährdungen der Bürger durch wissensbasierte Technologien dient, eng mit der reflexiven Form und Funktion des Supervisionsstaates verbindet:

»Die Aufgabe des Staates ist eine bloß subsidiäre und supervisorische...Ausdrücklich und dezidiert geht es mithin nicht um staatliche Wissenschaft, sondern darum, die infrastrukturellen Voraussetzungen für die zivilisierte, d.h.: das öffentliche Wohl einbeziehende, Kontrolle wissensbasierter Technologien zu schaffen« (Willke, 1992: 290). Freilich erschöpft sich der Sinn der Rede von der Zivilisierung, wie in dieser Formulierung noch nahegelegt, keineswegs darin, dem Wissenschaftssystem substantiierte, ethische Reflexionsbezugspunkte extern vorzugeben. Vielmehr drängt Willke, weil Reflexion ein für systemische Operationsmodi generell höchst anspruchsvoller und prekärer Prozeß ist, darauf, daß interne Strukturen vorzuhalten sind, die der sachlichen, zeitlichen und sozialen Selbstvalidierung subsystemischer Operationen dienen. M.a.W. kann die Forderung nach Reflexion nur über Strukturen und Mechanismen der Selbstreflexion vermittelt werden, und sie verlangt deshalb »vorausschauende Investitionen in Einrichtungen der Selbstaufklärung über systemexterne Wirkungen der Handlungsweise eines Teils. Und sie verlangt Investitionen in einen reflexiven Steuerungsmodus, der es dem System insgesamt ermöglicht, im Hinblick auf eine zukünftige Identität kontrollierte Veränderungen in Gang zu setzen« (Willke, 1992: 307).

Auf diese Aufgabe hin ist dann zweitens sein Modell der verfaßten Gesellschaft ausgelegt. Darin bringt er die Nötigung zum Ausdruck, die moralisch-reflexive Struktur des modernen Verfassungsstaates auf die Ebene der Gesellschaft und der diese konstituierenden Funktionssysteme und Assoziationen abzusinken. Dabei geht es nunmehr nicht allein um den Schutz der Autonomie von Individuen und die Regulierung der friedlichen Koexistenz vor dem Hintergrund der Achtung einer irreduziblen Pluralität von Weltbildern, kulturellen Orientierungen und kollektiven Identitäten; diese Perspektive auf den Bürger als natürliche Person soll vielmehr erweitert werden auf ihre Organisationen, korporativen Akteure und Funktionssysteme. Damit erfährt der Verfassungsstaat zwei wesentliche Erweiterungen: Zum einen ist nun eine »innere Konstitutionalisierung aller Funktionssysteme und korporativen Akteure« gefordert; zum anderen »verlangt sie eine Konstitutionalisierung der Beziehungen zwischen den organisierten sozietaalen Akteuren, um ihre Autonomie zu schützen und ihre Gemeinverträglichkeit zu sichern« (Willke, 1992: 357 f.). Zwar räumt Willke selber zu Recht ein, daß die Idee der inneren Konstitutionalisierung keineswegs neu ist. Beispiele für derartige Versuche reichen von der Forderung nach sozialer Demokratie, von Verbände- und Parteiengesetzen über betriebliche Mitbestimmungsregelungen bis hin zur Beteiligung von Eltern und Schülern an schulischen Angelegenheiten. Dennoch moniert er, ebenfalls zu Recht, daß diese inneren Konstitutionalisierungen selten ausreichend Sorge dafür getragen haben, daß in die internen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zugleich auch reflexive Kapazitäten eingebaut werden, die »über den Aspekt der inneren Ordnung hinaus auch die Frage einer geeigneten Identität des Funktionssystems im Kontext der Gesellschaft insgesamt in den Blick bringt« (Willke, 1992: 359).

Diese Verbindung von innerer und äußerer Konstitution geht schließlich in die Bestimmung jener Regeln ein, die so etwas wie eine Tiefengrammatik der Interaktionen organisierter sozialer Akteure beschreiben. Diese sollen als allgemeine Erzeugungsregeln von Informationen durch die auf der Performanzebene jeweils ausgebildeten Spezialsemantiken hindurchgreifen und für die wechselseitige Verstehbarkeit von syste-

mischen Informationen sorgen. Vor diesem Hintergrund unterscheidet Willke dann im einzelnen (Willke, 1992: 343 ff.) »Präferenzregeln«, welche die internen Operationen eines Systems nach Maßgabe spezifischer leitender Gesichtspunkte, Kriterien, Maßstäbe, Kontrollparameter und Standards regulieren; daneben treten sog. »Inferenzregeln«, nach denen Systeme die jeweils für sie relevante Umwelt selektieren und zuordnen und auf die Außenbeziehungen berechnete »Transferenzregeln«, die, vergleichbar den Kollisionsnormen im Recht, das Zusammenspiel unterschiedlicher systemischer wie intersystemischer Regeln bestimmen sollen. Weil sich diese Regeln noch aus der Binnenperspektive eines jeweiligen Systems ergeben und auch Austauschrelationen primär selbstbezüglich bestimmen, kommen viertens »Konferenzregeln« ins Spiel, die nicht mehr in Subsystemen verankert sind, sondern die aus dem aktiven und absichtsvollen Zusammenspiel der unterschiedlichen Teile des gesellschaftlichen Ganzen entstehen.

So weit der Vorschlag Willkes. Ich möchte nun nicht im Detail auf seine Überlegungen eingehen; an dieser Stelle sollen drei eher allgemein gehaltene Anmerkungen genügen. Zunächst ist seiner allgemeinen Problembeschreibung und der Strategie zuzustimmen, im Licht der diagnostizierten Probleme staatlicher Politik die Bedingungen und Chancen gesellschaftlicher Selbstkoordination und Selbstorganisation genauer zu bestimmen: dann liegt es auch nahe, den allgemeinen Mechanismus der verfassungsrechtlichen Selbststeinhegung und -rationalisierung von Politik auch in diesen Kontexten zur Geltung zu bringen und die Perspektive des liberalen Verfassungsstaates durch jene eines sozialen Konstitutionalismus zu ergänzen (vgl. auch Sabel, 1993). Genau an dieser Stelle stellen sich zwei Probleme ein, die aus der spezifischen Fassung resultieren, die Willke diesem Argument letztlich gibt. Zum einen bezieht Willke, wie gesehen, die Vorstellung einer verfaßten Gesellschaft primär auf die Anforderungen einer funktionalen (Selbst-) Koordination selbstreferentiell geschlossener Subsysteme instrumentellen Handelns und behandelt entsprechend auch Fragen der Integration dieser Teile in ein größeres, emergentes Ganzes in einer rein funktionalen Einstellung. Hier ist Habermas zuzustimmen, wenn er moniert, daß damit gesellschaftliche Funktionssysteme aus ihrer instrumentellen Rolle entlassen werden, zu einem Selbstzweck avancieren und mit der Idee des autonomen Individuums und der Volkssouveränität auch die Legitimationsgrundlage des demokratischen Rechtsstaates unterminiert wird (Habermas, 1992: 425 und 424). Dieser von Habermas befürchtete Effekt stellt sich aber nur ein, wenn man der Idee des soziotalen Konstitutionalismus die radikale Fassung gibt, nach der dieser den demokratischen Rechtsstaat ersetzen würde. Willke selber ist in dieser Frage nicht eindeutig und legt in seinen Formulierungen einmal die Vorstellung einer Substitution, dann aber auch wieder die einer Komplementarität von demokratischem Verfassungsstaat und verfaßter Gesellschaft nahe. Wie immer indessen Willke sich entscheiden mag, ist evident, daß sich schon aus systematischen Gründen die radikale Fassung gar nicht halten läßt: der Grund dafür ist schlicht, daß die Erzeugung der von Willke typisierten Regeln der Koordination und Integration sich gar nicht anders als im Modus der konstitutionellen Deliberation unter Beteiligten vollziehen kann – ein solcher Prozeß aber bedarf zumindest der Absicherung durch und der Verankerung in verfassungsstaatlich verbürgten, individuellen Freiheitsrechten. Wenn man

dies voraussetzt, verliert die Vorstellung des sozialen Konstitutionalismus einiges von ihrem verfassungsstaatlichen Schrecken – wir haben es dann mit in gesellschaftliche und potentiell demokratische Regie genommenen Prozessen der permanenten Selbstadaptation einer Verfassungsordnung zu tun: »...just as the constitution anticipates the transformation of the groups in the polity, so it anticipates that those groups, once transformed, may amend the constitutional rules to conform to their new relations. The process by which identities are changed through the accomodation of different interests is called deliberation; the institutional arrangements that in their ensemble encourage this are called the constitution« (Sabel, 1993: 101).

Das zweite Problem hängt mit der Wahl des Bezugspunktes für den sozietaalen Konstitutionalismus eng zusammen. Der Bezug auf die Abstimmungsprobleme von Funktionssystemen legt es zumindest nahe, daß Willke sich auch die Abstimmungsprozesse nach dem Muster korporativer Arrangements vorstellt, was dann die Frage der demokratischen Legitimation in den Vordergrund rückt: von der wenigstens indirekt demokratisch legitimierten hierarchischen staatlichen Willensbildung vollständig entkoppelte korporatistische Verhandlungssysteme, die in eigener Regie die Gefahren der gesellschaftlichen Desintegration bewältigen, unterbrechen den ohnehin gestörten Machtkreislauf der repräsentativen Demokratie ein weiteres Mal und verschärfen Legitimationsprobleme eher als daß sie sie eindämmen (Habermas, 1992: 423). Andererseits ist auch an dieser Stelle unklar, ob Willke die ihm von Habermas unterstellte Perspektive wirklich einnehmen möchte. Die empirische Referenz jedenfalls, die er an der entscheidenden Stelle in Anspruch nimmt (Willke, 1992: 359), ist der Verweis auf »Verhandlungssysteme«, die Habermas seinerseits recht einseitig und einsinnig als korporativ vermachet auffaßt. Verhandlungssysteme aber müssen, wenn man der Unterscheidung etwa von Scharpf (1993: 36 ff.) folgt, nicht die Form korporatistischer Arrangements annehmen; sie können sich auch in Gestalt offenerer, pluraler Politik-Netzwerke etablieren. Vor diesem Hintergrund scheinen Willkes Vorschlag und Habermas Kritik letztlich in der auch für den hier vorgestellten Argumentationszusammenhang wichtigen Frage zu konvergieren, welche Ansatzpunkte und Chancen einer weitergehenden Demokratisierung sich mit Blick auf bestehende Formen der Kontextsteuerung, wie sie in unterschiedlich strukturierten Verhandlungssystemen zum Ausdruck kommen, erschließen lassen.

9.2 Politik in Verhandlungssystemen

Es ist zwar klar, daß man das politische System nicht im ganzen auf die speziellen Anforderungen eines einzelnen (wenn auch bedeutsamen) Politikbereichs einstellen kann. Aber insofern hieran Anforderungen deutlich werden, die sich auch in anderen Bereichen aufgrund von Phänomenen der Internationalisierung einerseits wie der zunehmenden Individualisierung, der Differenzierung von Lebenslagen und der kulturellen Pluralisierung andererseits in allgemein wachsenden Komplexitätsvorgaben für Politik spiegeln, sollte dies doch zu einer Verbesserung der politischen Innovationschancen führen. Markant sind in diesem Zusammenhang Entwicklungen weg von einer regula-

tiven und hin zu einer auf Kontextsteuerung ausgelegten Politik, vom »präzeptoralen« (Willke) hin zum kooperativen Staat (vgl. etwa Hesse, 1990; Jänicke, 1993: 24 und Decker, 1994: 170 ff.). So ist es denn auch kein Zufall, daß Willke zu Zwecken einer Illustration der Logik horizontaler Selbstkoordination gerade auf Verhandlungssysteme rekurriert. Sie drängen sich in seiner Sicht, wiewohl nicht optimal oder manchmal sogar schlecht funktionierend, als jedenfalls ausbaufähige Kristallisationskerne des von ihm favorisierten Integrationsmodus moderner Gesellschaften geradezu auf. Der Grund dafür ist zunächst schlicht ein empirischer: sie bilden, sei es in Gestalt internationaler Verhandlungsregimes oder auf innerstaatlicher Ebene in Form von konkordanzdemokratischen Elementen, der föderalen Politikverflechtung, der neokorporatistischen Konzertierung oder von pluralistischen Politik-Netzwerken (Scharpf, 1992a: 30 ff.) längst eine gut etablierte Alternative oder Ergänzung zu »einer alt gewordenen hierarchischen Struktur« (Willke, 1992: 359 f.) des politischen Vermittlungssystems.

Darüber hinaus gibt es aber auch einen systematischen Grund für einen entsprechenden, auch von Scharpf (1992: 107) geforderter, demokratiethoretischen Perspektivenwechsel: Es läßt sich in vielen Politikbereichen wie etwa der regionalen Wirtschaftspolitik, der Raumordnungspolitik und eben der Umweltpolitik (Hesse, 1990: 102 ff.) zeigen, daß die Veränderungen der Rahmenbedingungen staatlichen Handelns und der daraus resultierende Wechsel von hierarchischen zu eher kooperativen Formen der Implementation politischer Programme auch Strukturveränderungen nach sich ziehen, die eine bessere Möglichkeit bieten, kommunikative und reflexive Formen des Handelns und der Steuerung aufzugreifen (Hesse, 1990: 108). Nun macht es gewiß wenig Sinn, eine »gesellschaftliche Rationalitätssteigerung (von Politik, der Verf.) zu empfehlen, ohne die damit wachsenden Kosten der Konsensfindung zu berücksichtigen, integrierte Problemlösungen durch einen Abbau politisch-administrativer Arbeitsteilung anzustreben, ohne die informatorischen und konsensbezogenen Vorteile der Arbeitsteilung in Rechnung zu stellen, dezentrale Selbststeuerung zu propagieren, ohne zu erkennen, daß ausdifferenzierte Gesellschaften und pluralistisch-fragmentierte Institutionensysteme einen wachsenden Kollektivbedarf der Steuerung, Planung und Konsensbildung erzeugen« (Hesse, 1990: 108 f.). Aber gerade in dieser Hinsicht scheinen horizontal gelagerte Verhandlungssysteme doch auch spezifische Vorteile zu bieten. In sachlicher Hinsicht bieten sie eine Antwort auf die Schwierigkeiten, die sich einstellen, wenn man umfassende Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse jeweils für alle relevanten Akteurguppen öffnen möchte – sie ermöglichen eine Zerlegung und bereichsspezifische Öffnung des Problemlösungsprozesses, der eher geeignet sein könnte, funktionalen wie normativen Erfordernissen gerecht zu werden. In zeitlicher Hinsicht scheinen sie die Chance zu eröffnen, komplexe Entscheidungsmaterien in einer Sequenz von aufeinander bezogenen Einzelentscheidungen innerhalb eines übergreifenden Entscheidungszusammenhangs zu bearbeiten, der die faktische Interdependenz von unterschiedlichen Handlungsträgern, Akteuren und Interessen organisatorisch wahren kann. Und in sozialer Hinsicht schließlich eröffnen sie die Möglichkeit, wachsende Interessen- und Wertberücksichtigungsansprüche anders als über Rechtsstreitigkeiten (Litigation) durch konkrete Teilhaberechte zu kanalisieren (vgl. Hesse, 1990: 109 f.).

Gleichwohl ist diese Entwicklung praktisch und theoretisch häufig durch den Rückgriff auf korporatistische Arrangements eingeführt und fehlgeleitet worden. Diese weisen indessen, trotz der nicht zu leugnenden Rationalitätsvorteile, die in ausgehandelten Problemlösungen, Absprachen und Vereinbarungen zwischen einer begrenzten Zahl staatlicher und gesellschaftlicher Akteure liegen können (vgl. Scharpf, 1992), doch auch erhebliche spezifische Nachteile auf. Sie können zunächst bezüglich der inhaltlichen Qualität der Problemlösungen entstehen: gleich, ob Zugeständnisse hinsichtlich der Regelungsabsicht durch Kompensationen oder durch Abstriche am Regelungsgehalt »erkauft« werden, bleiben die Ergebnisse von Absprachen zumindest nominell hinter den Möglichkeiten einer rechtlichen Regulierung zurück. Durch Bargaining-Prozesse vermittelte Absprachen haben selbst unter der günstigen Voraussetzung einer etwa gleichen Verteilung des Macht- und Drohpotentials (Exit-Drohungen) die Tendenz zur Bestätigung und Sicherung des status quo und entfalten selten verhaltensändernde Wirkungen. Zudem läßt sich in solchen Konstellationen zwischen einem strategischen und einem verständigungsorientierten Gebrauch von Argumenten, Zusagen und Versprechungen nur schlecht unterscheiden – das aber hat erhebliche Folgen für die Stabilität von Absprachen und ihre zukünftige Einhaltung. Schließlich sind häufig genug nicht nur die Macht, sondern auch das Wissen und die Informationen unter den Akteuren ungleich verteilt: Akteure aber, die nicht nur aus der Optimierung des eigenen Nutzens, sondern auch aus dem Nutzenverlust der anderen Beteiligten einen Gewinn ziehen, haben wenig Anreize, diese auf die Handlungschancen sich negativ auswirkende asymmetrische Verteilung von Informationen durch deren Preisgabe zu überwinden, wenn sie für sich davon Nachteile erwarten müssen.¹²¹

Diese Schwierigkeiten und Defekte ergeben sich nun primär daraus, daß in Verhandlungen, die auf Interessenausgleich und Kompromißbildung spezialisiert sind, der »äußeren Form der Kommunikation keine innere Form der Argumentation« entspricht. Wenn, m.a.W., die Beantwortung der pragmatischen Frage, was wir in Hinblick auf konkrete Aufgaben tun können, abhängt von aufeinander bezogenen Antworten auf die moralisch-praktische Frage, wie wir gerechterweise handeln sollen, auf die ethisch-politische Frage, wer wir sind und wer wir ernstlich sein wollen und die praktische Frage, wie wir konkurrierende Interessen miteinander in Einklang bringen können (Habermas, 1992: 218 und 222), dann muß es zu Rationalitätsverlusten führen, wenn dieser Zusammenhang nicht auch durch den Gebrauch angemessener Kommunikationsfor-

121 Keck (1993) jedenfalls versucht theoretisch zu zeigen, daß dieses Dilemma auch durch eine Inaussichtstellung von Kompensationen für den Nutzenverlust durch Informationspreisgabe nicht zu überwinden ist und demonstriert das eindrücklich in empirischen Studien zur Kernenergiepolitik in den USA, in Großbritannien, Frankreich und Deutschland.

men im Rahmen des Verhandlungsprozesses gewahrt bleibt.¹²² Bezüglich der dominanten Auslegung von Verhandlungssystemen als Formen des korporatistischen Interessenausgleichs stellen sich mithin zwei Probleme ein, die besonders deutlich hervortreten, wenn sie als Mechanismen der horizontalen Selbstkoordination und -organisation der Gesellschaft verstanden werden sollen und wenn der Anspruch der Problemlösung neben distributiven auch sachliche und legitimatorische Fragen aufwirft: Zum einen das Problem der Repräsentation und Inklusion, der differentiellen Zugangschancen und der asymmetrisch verteilten Machtressourcen (a); zum anderen Probleme, die sich aus der Kombination des Situationsmerkmals »Nicht-Öffentlichkeit« mit dem Kommunikationsmodus des »Bargaining«¹²³ (b) verbinden (vgl. auch Decker, 1994: 183 f.).

a) Es kann mittlerweile als gesichert gelten, daß institutionelle Strukturen einen erheblichen Einfluß auf die Qualität materialer Politiken haben. Diese Qualität kann man grob daran messen, inwieweit in sozialer Hinsicht unterschiedliche institutionelle Arrangements sicherstellen, daß die Interessen, die von einer bestimmten Politikwahl objektiv berührt sind, auch faktisch Berücksichtigung finden – ihnen also gleichsam eine Stimme verliehen wird; in der zeitlichen Dimension sind Institutionen danach zu beurteilen, inwieweit sie es erlauben, aktuelle Interessen auf zukünftige ohne gravierenden Legitimitätsverlust zu diskontieren; in sachlicher Hinsicht schließlich besteht das wesentliche Merkmal der Effektivität von Institutionen in dem Ausmaß, in dem sie in der

122 Diesen Aspekt hebt auch Mansbridge hervor. Sie geht von einer grundsätzlich positiven Rolle von Verhandlungssystemen im Zusammenhang einer demokratischen Willensbildung aus, denn »Interest groups not only collect information, mobilize support, and submerge disagreement (presumably against the interests of those whose views are submerged); they also distill and order individual preferences by encouraging their members to think about, talk about, and bring to the point of individual decision considerations on various sides of an issue« (Mansbridge, 1992: 501). Diese positiven Effekte neokorporatistischer Verhandlungssysteme stellen sich aber auch in ihrer Sicht nur dann ein, wenn die Verhandlungen unter Bedingungen stattfinden, »that redress to some extent the imbalances of the laissez-faire war of all against all. By »neocorporatism« I mean a system with three attributes. First, it values interest groups as ongoing institutional mechanisms for representing interests not easily represented in the territorial representative process. Second, it attempts to bring the laissez-faire system of interest representation partly under public control. Third, it looks beyond traditional economic and sectoral interests for the interests that should be represented« (495). Wenn dies zu gewährleisten ist, können die auf dem Verhandlungswege zu erreichenden Übereinkünfte vier Formen annehmen: sie können als Kompromiß, als »trade-off« und als Kompensation erscheinen, oder sie führen zu einer Reorientierung »where both factions abandon their initial positions to adopt a fundamentally new alternative« (505, Fn. 21).

Der letztgenannte Effekt ergibt sich, wie van den Daele betont, daraus, daß in Diskursen »niemand das Schicksal seiner Argumente vollständig in der Hand (hat). Argumente führen ein Eigenleben; sie wirken auch wider Willen« (van den Daele, 1994: 27).

123 Diese Unterscheidung von institutionellen Kontexten von Kommunikation (öffentlich vs. nicht-öffentlich) einerseits und Handlungsorientierungen in der Kommunikationssituation selber (diskursiv vs. bargaining) findet sich bei Elster (1992). Vgl. dazu auch Saretzki (1994) und Buchstein (1992) – ich komme auf diesen Punkt weiter unten zurück.

Lage sind, unterschiedliche Rationalitätsressourcen zu erschließen und in Prozessen kollektiver Problemlösung zusammenzuführen (Scharpf 1991: 56). Andererseits wissen wir auch, daß es nicht institutionelle Regulierungen allein sind, die den tatsächlichen Charakter materialer Politiken bestimmen (Scharpf 1987). Unter den Faktoren, die dabei eine zusätzliche, gewichtige Rolle spielen, treten vor allem in Hinblick auf Fragen der Steigerung von Sachangemessenheit unterschiedliche Entscheidungsstile wie Konfrontations-, Bargaining- und »Problemlösungsstrategien« (Scharpf 1991: 62 ff.) in den Blick, die einen eigenständigen normativen und kognitiven Status haben und sich mit Bezug auf das Problem der Verbesserung von Politikergebnissen zur Geltung bringen: Konfrontations- und Bargaining-Strategien, die Ergebnisse produzieren, die wesentlich von mobilisierbaren Machtressourcen abhängig sind, bleiben kognitiv unterbestimmt; allein Problemlösungsstrategien, die durch gemeinsame Ziele und die darauf bezogene kooperative Suche nach den besten Lösungen definiert sind (Scharpf 1991: 63), bieten ausreichend Chancen, moralische Orientierungen und kognitive Potentiale zu erschließen. Und darin drückt sich der normative Gehalt des Entscheidungsstils »Problemlösung« aus, daß er die institutionellen Arrangements auszeichnet, die am ehesten in der Lage sind, diese Bedingungen zu erfüllen.¹²⁴

Kurz: Scharpf möchte die Kriterien der demokratischen Authentizität einerseits und der Effektivität und sachlichen Angemessenheit von Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen andererseits gleichsam als Sonde benutzen, mit der sich geeignete Strukturentwicklungen auffinden und aus der breiten und bunten Vielheit von Formen der Politikvermittlung, der Policy-Formierung und -Implementation besser herausheben lassen. Und dies aus gegebenem Anlaß; denn, wie er zu Recht bemerkt, haben sich »nicht nur die politische Diskussion, sondern auch die politikwissenschaftliche Demokratietheorie ... auf die Realität der vielfach vernetzten und durch Verhandlungen handelnden Politik noch nicht einstellen können. Sie schreiben den politisch verantwortli-

124 Scharpf arbeitet vier Idealtypen von Verhandlungen heraus, indem die Merkmalsdimensionen »Umverteilung von Vorteilen und Lasten: ja/nein« und »Produktion neuer Lösungen: ja/nein« miteinander kombiniert. Dadurch erhält er die reinen Typen der negativen Koordination, der distributiven Verhandlung, der integrativen Verhandlung und der positiven Koordination (Scharpf, 1994: 391 ff.), die die Gemeinwohlorientierung des Handelns der Beteiligten auf unterschiedliche (und von 1 nach 4 zunehmend anspruchsvolle) Weise vermitteln. Fraglos tragen die Typen der positiven Koordination und der integrativen Verhandlung der kognitiven Dimension der Gemeinwohlproblematik noch am ehesten Rechnung; allerdings macht Scharpf auch auf ihre Grenzen aufmerksam, die vor allem in z.T. prohibitiv hohen Transaktionskosten liegen, denen man andererseits durch die Kombination von negativer und positiver Koordination entgegenwirken kann (398 ff.). Damit vertritt er allerdings eine minimale Auslegung der Logik von Verhandlungssystemen, die aus seiner Sicht durch den Zwang zur Einpassung dieser Form horizontaler Koordination in die Mechanismen adverser und pluralistischer Interessenpolitik gerechtfertigt ist, die gleichsam den Engpaß bilden, durch den modernisierende Strukturreformen hindurch müssen. Eine maximale – und demokratietheoretisch interessantere – Auslegung müßte demgegenüber eine Durchdringung und sukzessive Substitution der dominanten Typen negativer Koordination und distributiver Verhandlungen durch integrative Verhandlungen und positive Koordination im Rahmen eines Modells deliberativer Politik ins Auge fassen.

chen Funktionsträgern weit mehr Ereignisbeherrschung zu, als diese auch unter günstigsten Umständen haben könnten – und sie tendieren umgekehrt dazu, alle Verhandlungszwänge auch als Demokratiedefizit zu registrieren« (Scharpf, 1992: 107).

Nun habe ich oben bereits anzudeuten versucht, daß die Sorge um das Demokratiedefizit mit Blick auf die korporatistische Auslegung solcher Verhandlungen ja nicht unberechtigt ist – sie bergen die deutliche Gefahr einer Kolonisierung des Staates (was Scharpf auch einräumt – 1993b: 36 ff.) und einer Usurpation der gesellschaftlichen Willensbildung. Diese bedenkliche Schlagseite läßt sich indessen korrigieren, wenn man die etwas andersartige, emergente Realität von Politik-Netzwerken in Rechnung stellt, die eine pluraler und inklusiver angelegte Form »gesellschaftlicher Regierung« vermitteln sollen (vgl. Kenis/Schneider, 1991). Der praktische Bezugspunkt für diese in den letzten Jahren auch theoretisch besser elaborierte Perspektive ist die Beobachtung der Herausbildung fokaler, problemzentrierter Interaktionszusammenhänge, von »policy communities«, die sich um kontroverse Politiken herum ausbilden, um den problematischer werdenden Anforderungen bezüglich des Designs, der Formulierung und Implementation von Politik besser gerecht werden zu können: »The core of this perspective is a decentralized concept of social organization and governance: society is no longer exclusively controlled by a central intelligence (e.g. the State); rather, controlling devices are dispersed and intelligence is distributed among a multiplicity of action (or ›processing‹) units« (Kenis/Schneider, 1991: 26).

Solche Arrangements lassen spezifische Vorteile erwarten. Nicht nur ermöglichen sie eine bessere Erschließung breit gestreuter und jedenfalls beim Staat knapper werdender politischer Ressourcen zur Lösung von Problemen. Sie können sich darüber hinaus auf Beteiligungsansprüche einstellen, die aus tatsächlicher Betroffenheit erwachsen, ohne im Gegenzug zu einer partizipatorisch induzierten »Übervölkerung« der einzelnen Politik-Arenen zu führen. Zudem wirken sie dadurch, daß die sachlichen Auseinandersetzungen und Interessenkonflikte in ein aus gemeinsamen Interaktionserfahrungen gewebtes Netz persönlicher Beziehungen eingebettet bleiben, auch den Belastungen und Dilemmata entgegen, wie sie typischerweise kooperativen Bestrebungen aus strategischen Handlungsorientierungen erwachsen. Daraus resultiert schließlich, daß der erhöhte Aufwand und die steigenden Kosten der Politikformulierung durch entsprechend geringere Kosten auf der Implementationsseite kompensiert werden können – m.a.W., sie sind, unter Bedingungen von hoher Interdependenz der Akteure und der durch diese vermittelten Problemperspektiven sowie einer breiten Streuung notwendiger politischer und kognitiver Ressourcen, im Prinzip effizienter und effektiver als hierarchische Formen der Steuerung (Kenis/Schneider, 1991: 43).

Inwieweit sich diese Vorteile im einzelnen auch wirklich einstellen (vgl. Mayntz, 1993: 48 ff.), hängt sicher zum einen von den sozialen Mechanismen ab, die in Verhandlungssystemen wirksam sind und die schon für sich genommen durch Interaktionserfahrungen, Vertrauensbildung und den Austausch von Informationen zu einer Transformation des Eigeninteresses der Beteiligten führen und ihre Kooperationsbereitschaft fördern; zum anderen aber auch von der Existenz von Regeln, die, unabhängig von ihrer spezifischen Orientierung an einem fairen Austausch, an Reziprozität, einer gerechten Verteilung von Kosten und Nutzen oder der sachangemessenen Lösung

von Problemen, in jedem Fall den Beteiligten eine aufgrund ihrer wechselseitigen Geltung zumutbare Handlungsbeschränkung auferlegen. Entscheidend aber dürften schließlich die Bedingungen sein, unter denen der Typus der produktiven Problemlösung den bloßen Interessenausgleich und das Prinzip des Tauschs¹²⁵ als Handlungsorientierung dominieren kann: dazu zählt zum einen (im Fall korporativer Akteure) die Ablösung des Selbstverständnisses der Beteiligten von den Eigeninteressen der entsendenden Organisationen (u.a. auf der Basis einer professionellen Identität) – ein Prozeß, der von der »Mehrebenenstruktur« korporativer Organisationen, die eine Differenzierung der Identifikationsebenen für Organisationsmitglieder als sog. »locals« und »cosmopolitans« ermöglicht, unterstützt wird; andererseits könnten Konsenschancen mindernde, gegnerschaftliche Orientierungen durch die Erhöhung der Wahrscheinlichkeit einer folgenreichen Beteiligung i.S. von Meinungserwerbs-, Artikulations- und Wirkungschancen so abgebaut werden, daß, wie Scharpf vorsichtig schließt, die institutionellen Bedingungen einer Einigungsbereitschaft wenigstens nicht strikt entgegenstehen (Scharpf, 1993b: 40). Davon einmal abgesehen, haftet jedoch auch diesen Arrangements noch ein bestimmtes demokratisches Risiko an, das sich in der Tendenz zur Selbstsektorientierung und Selbstformatierung solcher Netzwerke und ihrer problematischen Vermittlung in den übergreifenden Gesamtzusammenhang der demokratischen Willensbildung zur Geltung bringt. Hier wird zum Problem, was sich bezüglich der internen, kooperativen und integrativen Handlungsorientierungen noch als Vorteil herausgestellt hatte: in dem Maße, in dem die interne Kohäsion wächst und sich im günstigen Fall ein wechselseitiges Verständnis und sogar gemeinsame Situationsdeutungen und Handlungsorientierungen ausbilden, werden die »externen« Beziehungen der Beteiligten zu den von ihnen repräsentierten Gruppen strapaziert; zudem sind »policy communities« vor dem Hintergrund der sie konstituierenden besonderen (Konflikt-) Biographie und besorgt um die Stabilität der gefundenen Arrangements eben auch anfällig für Tendenzen zur sozialen Schließung der Interaktionszusammenhänge (vgl. Scharpf, 1993b: 41).

Politik-Netzwerke, denen demokratietheoretisch gesehen ja die Funktion einer sozialen, sachlichen, zeitlichen und räumlichen Konzentration und Verdichtung der Willensbildung einer breiteren, aber nicht als solche institutionalisierbaren demokrati-

125 Daß indessen auch die Logik des »generalisierten Tauschs« nicht allein in der Rationalität individualistischer Nutzenkalküle verankert werden kann, zeigt sich schon daran, daß es gleichsam eines »institutionalisierten Gedächtnisses« (Benz, Scharpf) bedarf, um Koppelgeschäfte, bei denen sich die Tauschvorgänge über längere Zeiträume erstrecken und lokale resp. regionale Partialnutzenorientierungen übergreifen, zu ermöglichen. Darüber hinaus weist Mayer darauf hin, daß Institutionalisierungen, die diesen Tauschgeschäften eine gewisse Stabilität und Dauer vermitteln und die Kooperationsbereitschaft durch reiterative Interaktionen erhöhen sollen, allein nicht ausreichen, um das notwendige Vertrauen in die Ausgleichsleistungen anderer herzustellen und das free-rider-Problem zu überwinden: dies verlangt, statt einer egoistisch-rationalen Nutzenmaximierung, die Konzentration auf eine problemorientierte Globalausrichtung, die durch die zeitliche Vertankung der Politik über (relativ) kurze Wahlperioden und die Bindung politischer Akteure an lokale oder regionale Elektorate nicht unbedingt gefördert wird (vgl. Mayer, 1994: 454 ff. und 466 f.).

schen Öffentlichkeit zukommt, weisen mithin gerade in ihren Beziehungen zur demokratischen ›Basis‹ eine gewisse Störanfälligkeit auf. Diese resultiert daraus, daß hier die Unzulänglichkeit der klassischen Mechanismen zur Überbrückung dieser Lücke besonders markant hervortritt: während die Verhandlungsfähigkeit (und damit die Effizienz der Verhandlungen) der an Verhandlungen Beteiligten nur gesichert werden kann, wenn der Anspruch demokratischer Legitimation auf die Delegation von Vertrauen reduziert wird, führen stärkere Rückbindungen etwa in Form eines ›imperativen Mandats‹ zu Optionsverlusten, die den Verhandlungsprozeß schnell zum Stillstand bringen können und dessen Effizienz und Effektivität gefährden. Beide Lösungen sind defizitär, weil sie zu einem wechselseitigen Verbrauch dringend benötigter Optionalität führen – wenn es aber nichts zu entscheiden oder aber nichts zu verhandeln gibt, laufen das Kriterium demokratischer Legitimität und Authentizität und das ebenfalls wichtige Kriterium der Effektivität leer (vgl. Scharpf, 1993b: 41 f.).

Weil aber gleichzeitig die demokratische Öffentlichkeit als Quelle politischer Legitimität kein kollektiv handlungsfähiges Subjekt darstellt, muß an dieser Stelle dem demokratischen Verfahren eine insgesamt reflexivere Struktur eingeschrieben werden: Während die Delegation von spezifischen Entscheidungskompetenzen selbst auf diskursive Prozesse einer breiteren Öffentlichkeit zurückgehen kann, muß sich auch der ›demokratische Souverän‹ unter den »autopaternalistischen« (Offe) Vorbehalt stellen, nicht zu jeder Zeit und zu jedem Thema die Entscheidungshoheit an sich ziehen zu wollen. Diese reflexive Orientierung kann zusätzlich dadurch gestützt werden, daß man anders als die beiden o.g. Lösungen es vorsehen, Strukturen vorhält, über die sich eine Vermittlung der internen und externen Perspektiven und Situationsdeutungen vollziehen kann. Beides zusammengekommen könnte zu einer Form der »integrativen Vermittlung« führen, von der sich auch Scharpf erhofft, daß dann »die jeweilige Basis die Chance erhielte, die kognitiven und evaluativen Lernprozesse der Verhandlungsführer mitzuvollziehen« und die Meinungen der Basis als revidierbare, »vorläufige Meinungen lern- und verständigungsbereiter Personen behandelt werden« (Scharpf, 1993b: 42 f.). Die vorausgesetzte Bereitschaft zur Selbstaufklärung eines breiteren Publikums dürfte sich aber umgekehrt erst unter der Voraussetzung einstellen, daß die Willensbildung in den ausdifferenzierten Handlungszusammenhängen auch von Politik-Netzwerken grundsätzlich offengehalten werden, um den Meinungsbildungsprozessen in den unterschiedlichen Öffentlichkeiten eine gewisse Wirkungschance zu vermitteln.

b) Mit plural zusammengesetzten Politik-Netzwerken haben sich also bereits demokratisch ausbaubare Strukturen ausdifferenziert, die im Prinzip der Forderung nach einer stärkeren Vergesellschaftung von Politik schon entgegenkommen, ohne den Preis eines groben Effizienzverlustes von Politik entrichten zu müssen. Und sie scheinen, jedenfalls in der Fassung als integrierte Vermittlungssysteme, den anspruchsvollen Voraussetzungen einer horizontal gelagerten gesellschaftlichen Praxis der Selbstkoordination entsprechen zu können. Wir haben aber auch gesehen, daß diese Leistung davon abhängen wird, inwieweit es gelingt, dem Prinzip der Öffentlichkeit Geltung zu verschaffen. Und zwar nicht nur in Richtung einer breite Beteiligung ermöglichenden Öff-

nung der politischen Meinungs- und Willensbildungsmechanismen (Jänicke, 1993: 27) in Gestalt von Informationssystemen, politischen Parteien, Politikaren und binnenpluralen Policy-Netzwerken; sondern auch im Sinne einer stärkeren diskursiven Zentrierung der Interaktionsformen in diesen Kontexten politischen Problemlösungshandelns. Das wird plausibel, wenn man Elsters Versuch einer Rekonstruktion der Prozesse und Ergebnisse der historischen amerikanischen und französischen Verfassungsdebatten im Lichte der Unterscheidung der Kommunikationsmodi von ›Arguing‹ und ›Bargaining‹ in den Blick nimmt.¹²⁶

Elster verbindet mit seiner Arbeit von vornherein ein über den unmittelbaren Anlaß der vergleichenden Beschreibung der Verfassungsgebungsprozesse hinausgreifendes, weit gestecktes Ziel (Elster, 1991: 2 ff.). Er möchte erstens in historischer Perspektive die fundamentalen anthropologischen Prämissen und institutionellen Leitideen herauspräparieren, die nicht nur in die unterschiedlichen Designs der Verfassungsordnung selber einfließen, sondern vielmehr auch die spezifische Form der historischen Beratungspraxis und Entscheidungsfindung bestimmen. Mit Bezug auf den erstgenannten Aspekt und die Frage der Stabilität von Verfassungsordnungen ist die Botschaft eindeutig, aber nicht eben überraschend: »The Americans designed their constitution on the worst-case assumption that human motivations will remain self-interested. The French believed that they could design a constitution that would change human motivations for the better. These two ideas need not be incompatible. But to design a constitution that will work *only* (Herv. i.O.) if it succeeds in changing motivations, is to court disaster« (Elster, 1991a: 33). Ein eigenes Gewicht gewinnt diese Feststellung aber zweitens erst dadurch, daß Elster die historische Einschätzung mit der soziologischen Frage nach verallgemeinerbaren Kontextbedingungen einer in diesem Sinne gelingenden Beratungspraxis verknüpft: hier ist seine These, daß die Instituierung der Verfassungsberatungen in Gestalt nicht-öffentlicher, »geheimer« Verhandlungen die Rationalität und Stabilität der Ergebnisse eher fördert (Elster, 1991: 98). Nachdem diese Entscheidung getroffen ist, richtet sich sein Blick dann drittens auf die konzeptuelle Frage der internen Relationierung der Kommunikationsmodi von ›Arguing‹ und ›Bargaining‹ und des ergebnisbezogenen Gewichts argumentativer, konsensorientierter Verhaltensdispositionen im Verhältnis zu eigeninteressierten, strategisch orientierten Einstellungen: an dieser Stelle weist er zumindest eine gewisse Überlegenheit von ›Arguing‹ nach, die sich sowohl der spezifischen Stärken dieses Kommunikationsmodus wie der relativen Schwächen von ›Bargaining‹ verdankt (Elster, 1991: 88 ff.). Kurz: was Elster am Beispiel des anspruchsvollen Prozesses der Verfassungsgebung entwickelt, ist ein allgemeines Modell rationalen, ergebnis- und entscheidungsbezogenen politischen Handelns, das auf kontraintuitive Weise die Momente von Deliberation und Nicht-Öffentlichkeit verbindet.

126 Jon Elster: *Arguing and Bargaining in two Constituent Assemblies* (1991). Eine erste Fassung dieses Papiers, auf die ich mich ebenfalls beziehen werde, hat Elster unter dem Titel »Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante« (1991a) vorgelegt.

Elster unterscheidet nun die beiden Kommunikationsmodi unter den Gesichtspunkten der jeweils in Anspruch zu nehmenden Motive und Akteurqualifikationen, der erschließbaren Ressourcen, der Kontextbedingungen und der vorherrschenden Ergebniserwartungen. Daraus ergibt sich zunächst so etwas wie ein differentielles Leistungsprofil, das sich grob folgendermaßen beschreiben läßt.¹²⁷ Das Ziel von ›Arguing‹ ist es danach, andere zu überzeugen und sich selbst plausiblen Gegenargumenten angesichts strittiger normativer und Tatsachenbehauptungen nicht zu verschließen – zählen soll, und hier übernimmt Elster die Formulierung von Habermas, allein die Kraft des besseren Arguments. Demgegenüber besteht das Ziel bei ›Bargaining‹-Prozessen in der Machterhaltung resp. der relativen Machtsteigerung – was jetzt zählt, sind Machtressourcen, mit denen Akteure ihren wechselseitigen Drohungen und Warnungen eine gewisse Glaubwürdigkeit verleihen können. Deshalb unterscheiden sich auch die Motive und Akteurqualifikationen, die in beiden Kommunikationsmodi vorausgesetzt sind. Das ›Arguing‹ ist von der Bereitschaft zur reflexiven Selbstdistanzierung der Akteure genauso abhängig wie von der logischen und moralischen Widerspruchsfreiheit ihrer Interessen, wozu nicht zuletzt gehört, keine zeitlich inkonstanten Präferenzen zu entwickeln und sich nicht opportunistisch oder taktisch, sondern authentisch zu den eigenen Präferenzen zu verhalten; demgegenüber stellen sich Akteure im Modus des ›Bargaining‹ generell wechselseitig von moralischen Anforderungen frei, erwartet wird lediglich die Bereitschaft und Fähigkeit, den subjektiv erwarteten Nutzen mit Mitteln der Verschleierung, des Rückgriffs auf externe Ressourcen und der Drohung wie Warnung zu maximieren. Dieses Muster der Kontrastierung anspruchssarmer, aber realistischer und anspruchsvoller, aber unwahrscheinlicher Dispositionen setzt sich bezüglich der Kontextbedingungen und der Ergebnisse fort. Danach sind Argumentationen prinzipiell auf Handlungssituationen angewiesen, die sich durch eine hohe sachliche, soziale und zeitliche Durchlässigkeit auszeichnen und das Verfahren mithin nicht von vornherein unter den Druck enger zeitlicher Begrenzungen setzen, während der Modus der ›Bargaining‹ dann in Führung geht, wenn Entscheidungsstreß vorherrscht, die Komplexität der zu behandelnden Fragen eher gering ist oder sich auf Verteilungsfragen reduzieren läßt und wenn sich ein sozial exklusiver Handlungszusammenhang unter nach außen durchsetzungsstarken Akteuren etablieren läßt. Dementsprechend gilt als Gütekriterium relevanter Ergebnisse einerseits ein machtnutralisierender, sachlicher Konsens über strittige Fragen und andererseits ein machtteilender Kompromiß.

M.a.W. liegen die Vorteile des ›Bargaining‹ darin, daß das Verfahren nicht auf unwahrscheinliche oder zumindest nicht sicher erwartbare Motivationen angewiesen ist, daß der Zeitverbrauch vergleichsweise gering ist und daß Ergebnisse erzielt werden können, ohne daß man sich auf die Gründe, die zu dem Ergebnis führen, auch einlassen muß. Dem stehen nun aber auch spezifische Nachteile gegenüber, die vor allem darin bestehen, daß die durch den Einsatz von Machtmitteln wie Drohungen und Warnungen

127 Vgl. zum folgenden Saretzki (1994: 8 f.). Saretzki bezieht sich an dieser Stelle seinerseits auf einen mündlichen Vortrag Offes auf einer Tagung zur »Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht« vom Juni 1991 in Bad Homburg.

bestimmten Ergebnisse insgesamt kognitiv unterbestimmt bleiben; daß eine endemische Neigung zur strategischen Fehlrepräsentation von Präferenzen und die »Kündbarkeit« von Kompromissen im Lichte der Neubewertung der je eigenen, kurzfristigen Interessen auch die Stabilität der erreichten Absprachen gefährdet – kurz: die Gewinne durch möglicherweise niedrigere Entscheidungsfindungskosten können leicht auf Kosten einer angemessenen Problembewältigung erkaufte werden (Saretzki, 1994: 15).

Der Nachweis der begrenzten Leistungsfähigkeit von »Bargaining«-Prozessen bildet indessen noch keinen unmittelbaren Einwand gegen das Argument Elsters, der ja die differentielle Leistungsfähigkeit der beiden Kommunikationsmodi gerade zum Anlaß genommen hatte, auf die Notwendigkeit des stärkeren Einbaus diskursiver Formen in unvermeidlich immer auch strategisch bestimmte Interaktionszusammenhänge zu verweisen. Daraus entstehen jedoch Probleme eigener Art, die vor allem damit zu tun haben, daß die Akteure in Kontexten des »Bargaining« nicht wirklich die Option haben, aus dem Sprachspiel von Drohung, Warnung und Versprechen auszusteigen und auf den verständigungsorientierten Modus des »Arguing« umzusteigen, weil in Kontexten strategischen Handelns der jederzeit mitlaufende Verdacht eines nur strategischen Gebrauchs von Argumenten prinzipiell nicht auszuräumen ist (Elster, 1991: 85 ff.; vgl. auch Saretzki, 1994: 18). In dieser mißlichen Konstellation muß es Elster deshalb darauf ankommen, Bedingungen freizulegen, unter denen ein strategisch motiviertes Interesse an »Arguing« unter der Hand zu einem tatsächlichen Wechsel des dominanten Sprachspiels führt – womit er rechnet, ist so etwas wie die »zivilisierende Kraft der Heuchelei« (Elster, 1991: 7), die sich auf unterschiedliche Weise bemerkbar machen kann. Zum einen kann die rationale Praxis des Argumentierens eine Schutzfunktion für die Akteure annehmen, die ansonsten nur über geringe Verhandlungsmacht verfügen – diese werden, so die Annahme, auf eine vorgängige wechselseitige Verpflichtung auf den Modus des »Arguing« drängen. Zum zweiten macht es der Gebrauch von Argumenten im Gegensatz zur offenen Artikulation von eigennützigen Interessen den Betroffenen und einer breiteren Öffentlichkeit schwerer, die wirklichen Effekte der Absprachen auch zu erkennen. Während hier Argumente nur so etwas wie einen Schleier bilden, hinter dem sich die eigentlichen Absichten umso besser und ungestörter entfalten können, ist es drittens selbstverständlich nicht auszuschließen, daß beteiligte Parteien einen ernsthaften Gebrauch von Gründen machen, um etwa neutrale Dritte auf ihre Seite zu ziehen und von ihrem Anliegen zu überzeugen. Schließlich können sich auch Akteure, die primär an der Maximierung oder komparativen Optimierung des eigenen Vorteils interessiert sind, der sozialen Norm, die besagt, daß »no one should take a position that cannot be justified in terms of benefits of the collectivity« (Elster, 1991: 90), nicht vollständig entziehen. Faktisch hängt nun die rationalisierende Wirkung dieser Motivlagen von Bedingungen ab, die gerade in Verhandlungen nicht als regelmäßig gegeben angesehen werden können und auf deren Herstellung deshalb zu dringen wäre: sie wird letztlich über die Präsenz wirklich unabhängiger, neutraler Akteure im Verhandlungssystem wie über die Einbettung von Verhandlungen in Foren öffentlicher Willensbildung vermittelt.¹²⁸

128 Auf beide Aspekte komme ich weiter unten (Kap. 9.3) noch ausführlicher zurück.

Dies ist aber schließlich die Stelle, an der sich Elsters konzeptioneller Vorschlag tatsächlich ernsthaften Einwänden aussetzt. Wie schon erwähnt, operiert Elster eigentlich mit zwei Unterscheidungen, von denen sich die eine auf institutionelle Kontexte der Kommunikation (öffentlich vs. nicht-öffentlich resp. »geheim«), die andere auf die Orientierungen in der Kommunikationssituation (»Arguing« vs. »Bargaining«) bezieht. Auf diese Weise bereitet er seine Pointe vor, daß gerade nicht-öffentliche Kommunikationssituationen bessere Bedingungen für die interne Entfaltung einer rationalen, argumentativen Praxis bereithalten, weil Anreize zur Verschleierung tatsächlicher Präferenzen und zur bloß rituell-formelhaften Bedienung des Prinzips der Publizität entfallen. Diese Effizienzvermutung kann allerdings vier Einwänden, die in der Perspektive der Inklusion, der Legitimation, der Problemdefinition und der Präferenzgenese erwachsen, nicht standhalten.¹²⁹

In Hinblick auf diese Dimensionen rationaler Problemlösung und Konfliktregulierung stellt Öffentlichkeit insgesamt eine nicht substituierbare Kommunikationsbedingung dar. Generell ist davon auszugehen, daß die Rationalität einer Problemlösung sozial von der vorgängigen Berücksichtigung aller einschlägig berührten Interessen und sachlich von der angemessenen Repräsentation der relevanten Problemperspektiven wie der unterschiedlichen Problemaspekte abhängig ist. Die Lösung dieser Repräsentationsaufgabe ist aber gerade unter Bedingungen hoher sachlicher Komplexität und der komplexen Vernetzung einzelner Politikmaterien wesentlich auch sozial vermittelt: hier übernimmt eine nicht nur begrifflich mit Offenheit korrelierte Öffentlichkeit die wichtige Funktion der Erzeugung oder Entdeckung faktischer Betroffenheit, auf die sich dann Teilhabeansprüche auch normativ stützen. Dieser sachlich motivierten und normativ begründeten Forderung der Inklusion aller Betroffenen wirkt aber der Zwang zur Abgrenzung von funktionstüchtigen Entscheidungszusammenhängen jedenfalls dann entgegen, wenn man lediglich auf implizite oder explizite, aber nur intern verhandelte »boundary rules« rekurriert – die Zustimmungsfähigkeit solcher Schließungsregeln läßt sich nicht im Lichte der monologisch in Anspruch genommenen Vernünftigkeit simulieren, sondern sie bleibt von der faktischen, rational motivierten Zustimmung aller Betroffenen abhängig. Natürlich ist nicht auszuschließen (und darüber hinaus häufig der Fall), daß Betroffene die Ausübung ihrer Teilhabeansprüche unter den autopaternalistischen Vorbehalt der Vermeidung von Selbstüberforderung stellen. Die für die Legitimität von Verhandlungssystemen entscheidende Reflexivität des demokratischen Prozesses insgesamt wird jedoch unter Bedingungen von Nicht-Öffentlichkeit an entscheidender Stelle unterbrochen, weil die Entscheidung über eine mögliche (und möglicherweise vernünftige) soziale, sachliche und zeitliche Konzentration und Kondensation von Prozessen der Entscheidungsfindung und die Frage der Delegation von Teilhaberechten resp. Verantwortlichkeiten der demokratischen Willensbildung entzogen wird. Diese Defizite machen sich schließlich auch darin bemerkbar, daß Elster für seine Behauptung der Überlegenheit von hinter verschlossenen Türen sich entfaltenden Argumentationen den Preis einer Reduzierung der diskursiven Kompo-

129 Im folgenden beziehe ich mich wiederum auf Saretzki (1994: 22 ff.).

nente auf die Ebene sachlicher Fragen und pragmatischer Erwägungen entrichten muß. Das ist aber schon für sich genommen eine unangemessene Verkürzung der Willensbildung, »weil die Frage nach der normativen Qualität des Wollens oder Sollens gar nicht mehr gestellt wird. Wenn ein Akteur vor einem Problem steht, dann stellt sich die klassische Frage: was soll ich tun? ... auf dreierlei Weise: als pragmatische Frage nach dem Wollen, als ethische Frage bedingten Sollens im Rahmen einer konkreten sittlichen Lebensform und als moralische Frage nach der Gerechtigkeit« (Saretzki, 1994: 28). Diese drei Aspekte individueller Handlungsorientierung aber müssen auch auf der Ebene der kollektiven Willensbildung in geeigneten Mechanismen und Verfahren ihre Entsprechung finden. Das aber heißt, daß Öffentlichkeit ein kaum reduzierbares Ferment nicht nur der demokratischen Praxis der Selbstbestimmung schlechthin, sondern auch der rationalen Problembewältigung in einzelnen Bereichen politischen Handelns darstellt.

9.3 Politische Problemlösung in deliberativen Arenen

Diese unvermeidliche Verschränkung der Idee einer rationalen, argumentativen Praxis mit der Idee der Öffentlichkeit müßte also auch mit Blick auf die Einrichtung und institutionelle Ausgestaltung ausdifferenzierter Verhandlungssysteme besser zur Geltung gebracht werden. Genau auf diesen Punkt zielen etwa die Vorstellung diskursiver Planungsprozesse¹³⁰ und Verfahren der Mediation, die vor allem in den USA in den letzten Jahren über ein breites Spektrum materialer Einzelpolitiken mit durchaus einigem Erfolg Anwendung gefunden haben.¹³¹ Wie oben schon angedeutet, verdanken sich diese Verfahrensinnovationen im Bereich der Politikformulierung und -implementation den besonderen Schwierigkeiten und Anforderungen, denen sich die politische Regulierung und Lösung von Konflikten zunächst im Bereich der Umweltpolitik konfrontiert sah. Die in diesem Zusammenhang wesentlichen Aspekte haben Magidan, Susskind und Weinstein folgendermaßen auf den Punkt gebracht: »Als Besonderheiten für die Beilegung von Umweltstreitigkeiten lassen sich insbesondere benennen: die Existenz von irreversiblen ökologischen Effekten; die Art, die geographischen Gren-

130 Auf Anforderungen und Möglichkeiten der diskursiven Ausgestaltung von gesellschaftlich notwendigen Verständigungsprozessen im Bereich der Umwelt- und Technologiepolitik hatte ich oben unter Rückgriff auf Überlegungen Ueberhorsts schon hingewiesen.

131 Auch in der deutschen Diskussion und Verwaltungspraxis wird inzwischen vermehrt auf diese Konzepte der Konfliktbewältigung durch mittlerunterstützte Verhandlungen zurückgegriffen, obwohl dem die ganz andere deutsche Verwaltungstradition zunächst entgegengestanden haben mag. Vgl. Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (1990), van den Daele (1991), Zilleßen/Barbian (1992), Fietkau/Weidner (1992) und Zilleßen/Dienel/Strubelt (1993). Für die USA vgl. insbesondere Bingham (1986), Susskind/Cruikshank (1987), Reich (1988), Susskind/MacMahon (1990), Magidan/Susskind/Weinstein (1990) und Ozawa/Susskind (1990). Instruktive Überlegungen zu einer breiteren und effektiven Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an Prozessen kollektiver Problemlösung sowohl auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene finden sich auch bei Cohen/Rogers (1992: 434 ff.).

zen, die Teilnehmer und die Kosten von Eingriffen in die Umwelt sind häufig nur schwer abschätzbar; die betroffenen Parteien nehmen oft in Anspruch, daß sie ein weitgefaßtes Allgemeinwohlinteresse (einschließlich der Interessen der leblosen Natur, der wild lebenden Tiere und der zukünftigen Generationen) vertreten und die Implementation der von den betroffenen Parteien ausgehandelten Vereinbarungen ist schwierig. Die Durchführung von mittlergeschützten Aushandlungsprozessen wird überdies durch die Einschätzung einiger Entscheidungsträger und weiter Teile der Öffentlichkeit erschwert, Konflikte um einen notwendigen Umweltschutz seien im wesentlichen ein Streit um ihre richtige wissenschaftliche Beurteilung... Wir sind demgegenüber der Auffassung, daß die Auseinandersetzungen im Umweltschutzbereich mindestens ebenso eine Kontroverse über die richtige technische Entscheidung wie über unterschiedliche Wertvorstellungen ist« (1990: 158).

Kurz: hier verbinden sich die für sich genommen schon schwierige Beantwortung kognitiver und evaluativer Fragen mit Problemen der Abgrenzung von Entscheidungsarenen einerseits und der Kompetenzverteilung zwischen staatlichen Entscheidungsträgern, wissenschaftlicher Expertise und staatsbürgerlicher Öffentlichkeit andererseits. Diesen Anforderungen sind die klassischen Strukturen staatlicher Politik und die Mechanismen hierarchischer Steuerung ganz augenscheinlich nicht gewachsen. Und das hat nicht nur mit der für sachliche Einzelfragen unsensiblen, zeitlich strukturierten Periodizität von Wahlen und Abstimmungen, den spezifischen Unzulänglichkeiten der Mehrheitsregel, den kurzfristigen Handlungsorientierungen der politischen Entscheidungsträger oder dem ›winner-takes-it-all‹-Charakter konkurrenzdemokratischer Mechanismen zu tun (vgl. Susskind/Cruikshank, 1987: 39 ff.). Darauf haben westliche politische Systeme durch einen mehr oder weniger intensiven und mehr oder weniger formalisierten Rückgriff auf horizontal gelagerte, tripartistische Verhandlungssysteme zwischen dem Staat (der staatlichen Verwaltung) und gesellschaftlichen Großverbänden in gewisser Weise schon reagiert. Aber auch diese bleiben wegen ihrer sozialen Exklusivität und den auf Verteilungskompromisse spezialisierten, rein instrumentellen Praktiken der Interessenvermittlung resp. der Netto-Nutzen-Maximierung hinter den Anforderungen und Möglichkeiten zurück (vgl. Reich, 1988: 129 ff.). Dies vor allem deshalb, weil keine dieser Techniken Anreize für eine reflexive Überprüfung bestehender Präferenzen (also kollektives Lernen) und für das Auffinden innovativer Problembeschreibungen und -lösungen enthält: »...neither (of these techniques, der Verf.) creates an opportunity for the public to deliberate about what is good for society. Yet it is through such deliberation that opinions can be revised, premises altered, and common interests discovered« (Reich, 1988: 144).

Aus diesen Gründen optiert Reich denn auch an gleicher Stelle sowohl für eine größere interne Pluralität von Verhandlungssystemen als auch für eine stärker diskursive Zentrierung der Verfahren und Konfliktlösungsstrategien. Davon erwartet er sich im einzelnen folgende Vorteile: Zunächst bietet sich die Chance, das zu verhandelnde Problem im Lichte gemeinsamer Interessen genauer zu definieren und Interessenkonflikte so in ein Projekt zu transformieren, daß alle Beteiligten unterstützen können; darüber hinaus sollten deliberative Prozesse die wechselseitige Anerkennung aller Beteiligten und ihrer legitimen Interessen befördern und im Lichte einer sich einstellenden Multi-

perspektivität die Neubewertung und -formulierung eigener Präferenzen erleichtern; schließlich können auch tieferliegende Konfliktstrukturen, die gerade dann, wenn sie unerkannt bleiben, Einigungschancen vermindern, besser hervortreten und so zu einer Konzentration der Beratungen auf die bedeutungsvollen und entscheidenden Fragen führen. Dies verbürgt, für sich genommen, selbstverständlich nicht, daß konsensuelle Lösungen für anstehende Probleme auch erreicht werden; aber öffentliche, deliberative Prozesse bieten immerhin die Möglichkeit, auch gemeinsame Werte und Interessen zu entdecken: »Deliberation does not automatically generate these public ideas, of course: it simply allows them to arise« (Reich, 1988: 144 ff. und 146). Vor diesem Hintergrund kommt der staatlichen Politik, auch wenn die allgemeine Gesetzgebung dann nicht mehr der alleinige Adressat für Forderungen nach einer Verbesserung der inhaltlichen Qualität der Ergebnisse von Politik ist, die Aufgabe zu, durch geeignete Maßnahmen das »Niveau der Diskursivität in der Gesellschaft« zu heben und mit der gezielten Einrichtung deliberativer Arenen in die »Handlungsfähigkeit der Gesellschaft« zu investieren (van den Daele, 1994: 195). In diesem Sinne kann man beispielsweise Mediationsverfahren (a) und diskursive Verfahren der Technikfolgenabschätzung (b) als Formen der periodischen Herstellung effektiver politischer Öffentlichkeiten verstehen, die, wenn sie in neue Muster horizontaler Selbstkoordination, wie sie politische Netzwerke im Prinzip bereithalten, eingepaßt werden, als Kristallisationskerne einer graduellen Transformation der Politik nach dem Prinzip der Selbstregierung fungieren können.

a) Konturiert gegen die Unzulänglichkeiten staatlicher Politik und programmatisch bezogen auf die Überwindung der Blind- und Schwachstellen der Standardverfahren zur politischen Konfliktregulierung besteht die besondere Rationalität mittlergestützter, diskursiver Verfahren in der innovativen Suche nach Problemdefinitionen und -lösungen, die für alle Beteiligten und Betroffenen akzeptabel sind. Dieser Weg führt über das wechselseitige Ausloten von Handlungsspielräumen zur Suche nach neuen Lösungen im Medium eines fairen Dialogs sowie unter Einbezug auch der Personen und Gruppen, die in bisherigen, förmlichen Verwaltungsverfahren keine oder nur schwache Beteiligungsrechte haben (vgl. Fietkau/Weidner, 1992: 27): »Die Konfliktmittlung ist ein Verfahren, in dem diejenigen, die an dem Konflikt beteiligt sind, gemeinsam versuchen, ihre Streitigkeiten zu erkunden und beizulegen. Der Konfliktmittler (Mediator, d. Verf.) hat keine Autorität, den Konfliktparteien eine Lösung aufzuzwingen. Seine Stärke liegt in der Fähigkeit, den Parteien bei der Lösung ihrer eigenen Streitigkeiten zu helfen. Ein Konflikt ist dabei als beigelegt anzusehen, wenn die Parteien eine Übereinkunft erzielt haben, die sie selbst als eine arbeitsfähige Konfliktlösung bezeichnen« (Cormick, 1978: 2; zitiert nach Magidan/Susskind/Weinstein, 1990: 153). Danach zeichnet sich diese Form der Konfliktregulierung vor allem durch drei Elemente aus. Erstens suchen *alle* von einer Entscheidung Betroffenen oder am Ergebnis Interessierten gemeinsam nach einer Problemlösung – weil dies nur über geordnete Verfahren der Beteiligung erreichbar ist, impliziert es die Vorstellung einer umfassenden demokratischen Kompetenz des Bürgers, mindestens seine Repräsentanten in diesem Verfahren auch selber zu bestimmen. Zweitens zielt der Verhandlungsprozeß auf einen vernünftigen Konsens, der im gleichmäßigen Interesse aller liegt, so daß gleichzeitig auch ein stabiles Interesse an der faktischen Implementation der Ergebnisse er-

zeugt wird. Das setzt drittens voraus, daß Fragen der (autonomen) Verfahrensdefinition mindestens ebenso viel Beachtung finden wie der eigentliche Konflikthalt (vgl. Zilleßen/Barbian, 1992: 16).¹³² Der Innovationsgrad dieser Praxis wird insbesondere dann deutlich, wenn man die konstitutiven Merkmale dieses konsensorientierten Verfahrens jenen konventioneller Ansätze gegenüberstellt (Susskind/Cruikshank, 1987: 78)

Attributes	Conventional Approaches	Consensual Approaches
Outcomes	Win-lose; impaired relationships	All-gain; improved relationships
Participation	Mandatory	Voluntary
Style of interaction	Indirect	Direct (face-to-face)
Procedures	Same ground rules and procedures apply designed in all cases	New ground rules and procedures for each case
Methods of reaching closure	Imposition of a final acceptance of a determination by a judge or an official	Voluntary final decision by the parties
Roles of inter-mediaries	Unassisted; no roles for intermediaries	Assisted or unassisted; various roles for intermediaries
Cost	Low to moderate in the short term; potentially very high in the long term	Moderate to high in the short term; low in the long term if successful
Representation	General-purpose elected or appointed officials	Ad-hoc; specially selected for each negotiation

Der besondere Reiz dieses Verfahrensmodells liegt nun im argumentativen Zusammenhang unserer Überlegungen zweifellos darin, daß es mit wesentlichen Formprinzipien der Idee der reflexiven Demokratie zusammenstimmt: die Idee einer rationalen demokratischen

132 Darüber hinaus kommt der Frage der Ressourcengerechtigkeit eine wichtige Bedeutung für die Akzeptanz solcher Verfahren und die Bindungswirkungen, die sie entfalten, zu. Gerade ressourcenschwache Teilnehmer sind darauf angewiesen, daß ausreichend Mittel für die Bestellung von Gutachten oder die Kompensation individueller Aufwendungen insbesondere bei denen zur Verfügung stehen, die ehrenamtlich, freiberuflich oder durch Spenden finanziert arbeiten müssen (vgl. van den Daele, 1994: 14 ff.).

tischen Praxis wird gleichzeitig unter Legitimitäts- wie Effektivitätsgesichtspunkten entfaltet; die deliberativen Prozesse weisen einen deutlichen Entscheidungsbezug auf und sind offen für eine fallspezifische Justierung unterschiedlicher demokratischer Teilhabeformen; schließlich werden Fragen des Arenazuschnitts und des Designs der Verfahren in die Praxis demokratischer Selbstbestimmung zurückgestellt, was zu einer internen Differenzierung der Problemlösung nach der Behandlung pragmatischer, ethischer und moralischer Fragen im Rahmen eines mehrstufigen Verfahrens der Relationierung aufeinander abgestimmter Willensbildungsprozesse führt. Deshalb sind die aus der praktischen Anwendung dieses Modells resultierenden Erfahrungen und institutionellen Innovationen auch in besonderer Weise instruktiv, insofern sie einen genaueren Blick auf die sich einstellenden Probleme und ihre Lösungsperspektiven ermöglichen. So kann man in vorsichtiger Verallgemeinerung drei Faktorenkomplexe unterscheiden, von denen der Erfolg von Verfahren der Mediation abhängt: dies sind parteienbezogene, prozeß- und kontextbezogene wie sach- und themenbezogene Faktoren, deren Berücksichtigung eine insgesamt reflexivere Verfahrensstruktur nahelegen (vgl. Bingham, 1986: 96 ff.).

Grenzziehungen und die Verteilung von Teilhaberechten sind dabei von vorrangiger Bedeutung, weil die Beurteilung der Richtigkeit von Ergebnissen am Ende auch davon abhängen wird, inwieweit alle möglicherweise Betroffenen eine faire Chance hatten, ihre Interessen und Gesichtspunkte im Laufe des Verfahrens auch zur Geltung zu bringen. Nun ist die Identifizierung möglicher Betroffener gerade in komplexen Handlungssituationen mit nicht immer überschaubaren Wirkungen einzelner Maßnahmen für sich genommen schon nicht leicht. Aus verschiedenen Gründen kann darüber hinaus die genaue Form der Beteiligung problematisch werden: so, wenn zu fragen ist, wie unterschiedliche Interessen überhaupt effektiv repräsentiert werden können – und dies vor allem dann, wenn der vorgängige Organisationsgrad dieser Interessen eher niedrig ist; oder wenn die an einer Konfliktregulierung interessierten Parteien an unterschiedlichen Stellen des Verfahrens involviert werden; oder wenn schließlich ein Konflikt so viele potentiell Betroffene involviert, daß aus pragmatischen Erwägungen der begrenzten Aufnahmefähigkeit diskursiver Verfahren heraus einfach nicht alle zu jeder Zeit auch effektiv beteiligt werden können. Für all diese Fragen und Probleme gibt es ganz offensichtlich keine allgemeinen, durch institutionelle Regeln vorentscheidbare Lösungen, so daß es Aufgabe des Mediators und letztlich der Betroffenen bleiben muß, möglichst faire, paßgenaue und prinzipiell revisionsoffene Regelungen zu finden und zu implementieren (Bingham, 1986: 96 f.; vgl. auch Susskind/MacMahon, 1990: 71 f.).

Zu den prozeßbezogenen Erfolgsbedingungen gehört sicherlich auch, daß die Parteien genug Anreize haben, sich auf einen unter diesen Bedingungen zunächst schwierigen, zeitraubenden und auch kostenträchtigen Prozeß überhaupt einzulassen. Hier kommt die Erwägung komparativer Kosten, wie sie im Modus einer eher adverserialen Konfliktregulierung (etwa juristische Auseinandersetzungen) entstehen, genauso ins Spiel wie die Antizipation langfristig sinkender Kosten durch die konsensgestützte Überwindung von Blockaden der Ergebnisimplementation (Bingham, 1986: 108 ff.). Während diese Erwägungen eine Schwelle markieren, die überwunden werden muß, damit konsensorientierte Verfahren überhaupt in Gang kommen, treten im weiteren Verlauf Fragen des Einbaus von Expertise und der Repräsentation in den Vordergrund.

Hierbei dürfte es zum einen entscheidend sein, den unvermeidlichen Rückgriff auf Experten so zu organisieren, daß auch hier unterschiedliche wissenschaftliche Meinungen zur Geltung kommen, ohne daß der Expertendialog oder -streit die demokratische Willensbildung insgesamt überspielt; zum anderen ist die effektive Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Basisgruppen und ihren Verfahrensrepräsentanten sicherzustellen, was gerade mit Blick auf ad hoc-Gruppen oder diffuse Interessenlagen nicht ganz einfach sein dürfte (vgl. Bingham, 1986: 105 ff.). Eine dritte Sorte von Erfolgsbedingungen bilden endlich die themen- und sachbezogenen Faktoren. Zwar findet Bingham keine direkten empirischen Anhaltspunkte für eine signifikante Beziehung zwischen der Art der Themen und dem Erfolg der von ihr ausgewerteten Verfahren. Dennoch gibt es eine Beziehung derart, daß die Erfolgswahrscheinlichkeit steigt, wenn Fragen der Problemdefinition und des Agenda-Setting ausdrücklich zum Gegenstand direkter Gespräche und Verhandlungen gemacht werden: »This probably increased the chances of success in this effort because ... *the parties had to agree on the problem before they could agree on a solution* (Herv. d. Verf.)« (Bingham, 1986: 117 ff. und 119).

Diese hier nur andeutungsweise sichtbar gemachten Verfahrensvoraussetzungen und -implikationen machen deutlich, daß mittlergestützte, problemlösungsorientierte Verhandlungssysteme den Charakter mikrokonstitutioneller Arrangements annehmen müssen, wenn sie die erwartete Legitimität und Effizienz erreichen wollen. D.h., es handelt sich um politische Handlungssysteme, die sich ihre Regeln nicht nur selber geben müssen, sondern Verfahren der prozeßbegleitenden Beobachtung, Adaptation und Revision dieser Grundregeln einrichten müssen. Diese selbstreflexive, rekursive Prozeßorientierung kann näherungsweise in ein Drei-Phasen-Modell der Konfliktmittlung übertragen werden, wie es etwa Magidan, Susskind und Weinstein (1990: 166 ff.) entwickelt haben. In einer ersten Phase der »Vorverhandlungen« sind danach folgende Probleme zu lösen: Erstens sind die am Verfahren interessierten und von möglichen Ergebnissen betroffenen Gruppen und Personen zu ermitteln, glaubwürdige Repräsentanten zu bestimmen und für funktionstüchtige Kommunikationsstrukturen zwischen den »Basisgruppen« und deren Verfahrensrepräsentanten zu sorgen. Zweitens sind der Konfliktmittler auszuwählen und drittens die grundlegenden Verfahrensregeln zu entwickeln. Viertens ist eine Liste der Streitgegenstände zu erstellen und fünftens sind finanzielle Ressourcen zur Durchführung der Verhandlungen zu erschließen. Sechstens sind, unter der Einbeziehung der notwendigen Expertise, Informationen zu sammeln und daran anschließend dann siebtens die für die Konfliktlösung als bedeutsam geltenden Tatsachen gemeinsam festzustellen. Achters sind alle Teilnehmer aufgefordert, ihre Positionen darzulegen und die Probleme zu bestimmen, die sie zunächst bearbeitet wissen möchten.

Erst wenn diese Vorverhandlungen für alle Beteiligten zufriedenstellend abgeschlossen sind, kann die Phase der eigentlichen Verhandlungen und der Konsensbildung beginnen. Auch diese vollzieht sich über mindestens vier Schritte, wobei es wesentlich darauf ankommt, daß sich die Parteien wechselseitig für eine Unterscheidung ihrer eingenommenen Positionen von ihren Interessen sensibilisieren. Die Annahme ist dabei, daß die artikulierten Positionen häufig nur eine unter mehreren Möglichkeiten darstellen, mit denen den zugrundeliegenden Interessen Rechnung getragen werden kann – dies eröffnet nicht nur Chancen für die Entdeckung von Kompromißzonen, son-

dem bildet den Ansatzpunkt für eine diskursiv orientierte, kognitive Anreicherung des Verfahrens und damit für kollektive Lernprozesse. Erst vor diesem Hintergrund sind dann auch Verhandlungspakete zu schnüren und distributive Probleme auf dem Wege von Kompensationszahlungen zu lösen. Diese Ergebnisse können dann in einer schriftlichen Vereinbarung festgehalten werden, die ihrerseits die Grundlage für die Phase der »Nachverhandlungen« bildet, in der Fragen der angemesseneren Umsetzung und Implementation zu klären sind. Dazu gehört, daß die Übereinkünfte mit formellen, rechtsförmigen Handlungen u.a. der Träger hoheitlicher Gewalt verknüpft und Mechanismen der Überwachung und Implementation der Ergebnisse in Gang gesetzt werden. Der letzte Schritt bestünde schließlich in einer allgemeinen Verfahrensevaluation auch in der Perspektive aktuell nicht am Verfahren beteiligter Gruppen und Personen, die gegebenenfalls Anlaß zur Wiederaufnahme des Verfahrens an unterschiedlichen Punkten bietet, zumindest aber dazu dienen kann, über das aktuelle Verfahren hinaus Verbesserungen für zukünftige Verfahren ins Auge zu fassen.

Das ist gewiß ein sehr suggestiver Vorschlag, der zudem den Vorteil hat, aus den Erfahrungen einer langjährigen Praxis von »public policies« in den USA zu erwachsen. Freilich ist andererseits auch nicht zu übersehen, daß sich die suggestive Kraft der Überlegungen auch der Tatsache verdankt, daß die Handlungs- und Verfahrensprobleme primär aus der Binnenperspektive einzelner Policy-Dialoge oder lokaler Verhandlungssysteme wahrgenommen werden. Das wirft indessen zusätzliche Fragen nach der möglichen Interdependenz und der notwendigen Interdependenz solcher Arrangements im Gesamtzusammenhang unterschiedlicher Politiken ebenso auf wie Probleme der Einpassung in etablierte Strukturen der politischen Willensbildung und Politikvermittlung. Diese Schnittstellenproblematik tritt auf der Konstitutionsseite markant etwa an Fragen der Formierung der spezifischen Politikarenen hervor; im Inneren des Verfahrens stellt sie sich mit Blick auf die Wahl zwischen unterschiedlichen, gleichwohl aber gut etablierten Techniken der Konfliktregulierung und des Verhältnisses von demokratischer Selbstbestimmung und wissenschaftlicher Expertise ein; auf der Implementationsseite ist die Verknüpfung dieser innovativen Praktiken mit der vorherrschenden Verwaltungspraxis und den rechtlichen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns unvermeidlich.¹³³

- 133 Deshalb bildet das Verfahren der mittlergestützten, diskursiven Problemlösung auch nur einen, und dazu sehr voraussetzungsreichen, Mechanismus der Konfliktregulierung. Daneben existieren weitere, konventionelle wie alternative Verfahren, u.a. das gegnerschaftliche Modell der gerichtlichen Entscheidung, das nicht auf Problemlösung, sondern auf Machtsteigerung und Interessendurchsetzung ausgelegte »Bargaining« sowie problemlösungsorientierte Verfahren der »non-assisted negotiation« (Susskind/Cruikshank, 1987: 80 ff.; vgl. auch Zilleßen/Barbian, 1992: 16). Sie gehen von unterschiedlichen Voraussetzungen aus, unterscheiden sich nach ihrer jeweiligen Kostenstruktur und sind auf unterschiedliche Ergebniserwartungen gerichtet – kurz: insofern sie als Verfahrensoptionen zur Verfügung stehen, resultiert für die spezifische »policy community« ein Optimierungsproblem derart, daß sie eine zielbezogene Wahl der geeigneten Verfahrensmittel vornehmen muß (vgl. Vidmar, 1993: 42 ff.). Angesichts der Konfliktintensität einer Verfahrenswahl, die ja auch eine Bestimmung verfügbarer Machtmittel und eine relative Gewichtung vorhandener Machtressourcen beinhaltet und insoweit die wahrscheinlichen Ergebnisse des Prozesses nicht unwesentlich beeinflusst, dürfte es sinnvoll sein, diese Wahl selber in einem geordneten Verfahren zu institutionalisieren. Diese Funktion könnte etwa ein »multifaceted

b) Diese Fragen können hier weder in ihrer ganzen Breite noch mit der im einzelnen notwendigen Tiefenschärfe aufgenommen werden.¹³⁴ Das gilt insbesondere für Probleme im Zusammenhang des deutschen Verwaltungsverfahrenrechts, das aber insgesamt der Implementation alternativer Formen der Problemlösung und Konfliktregulierung wenigstens nicht strikt entgegenzustehen scheint (vgl. Hoffmann-Riem, 1990: 33 ff.). Das gilt aber auch für Fragen nach verbesserten rechtlichen Bedingungen einer demokratischen Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung. Diese hätten sich generell an fünf Voraussetzungen zu orientieren, die Ueberhorst (1990: 150) am Beispiel von Technologiepolitik expliziert hat. Um demokratischen Verfahren überhaupt einen sinnvollen Angriffspunkt in der Entscheidung über technische Entwicklungspfade zu eröffnen, muß die Möglichkeit bestehen, zwischen der Nicht-Nutzung oder Nutzung einer bestimmten Technik oder zwischen funktional äquivalenten Alternativen überhaupt zu wählen; eine solche Wahl kann nur unter Bezug auf Werte stattfinden, die die jeweiligen Folgen auch unter normativen Gesichtspunkten beschreibbar machen; dies setzt wiederum die möglichst weitgehende Kenntnis der Folgen voraus; die Wahrscheinlichkeit einer inklusiven Wertberücksichtigung und angemessenen Folgenwahrnehmung hängt ihrerseits von einer breiten öffentlichen Erörterung der Alternativen ab; das sollte schließlich zu Regelungsprogrammen führen, deren Beachtung und Überprüfung in der Wirklichkeit erneut mit dem ersten Schritt zur Eröffnung neuer Alternativen führt. Unter allen diesen Gesichtspunkten weisen die Standardverfahren gravierende Mängel auf (Ueberhorst, 1990: 150 ff.), die von juristischer Seite dadurch zu beheben wären, daß die eben genannten Verfahrensanforderungen in rechtliche Gebote umgesetzt werden (Ueberhorst, 1990: 158). Das allerdings setzt dann auch voraus, daß sich die Rechtswissenschaft insbesondere von drei Fiktionen verabschiedet: daß die Aufgabe der Rechtserzeugung allein auf Justiz und Parlament konzentriert werden könne – diese muß an gesellschaftliche Diskurse zurückgebunden bleiben (Ueberhorst, 1990: 149, vgl. auch Habermas, 1992); daß der vielzitierte »Stand der Wissenschaft« als hinlänglicher normativer Orientierungspunkt fungiere oder daß sich Bür-

dispute resolution center« übernehmen, daß an die Stelle des herkömmlicher Gerichte tritt: »Instead of just one ›door‹ leading to the courtroom, such a comprehensive justice center would have many doors through which individuals might pass to get the most appropriate process. Among the doors might be ones labeled ›arbitration‹, ›mediation‹ and ›minitrial‹. Provision might also be made for channeling disputes into specialized tribunals« (Sander, 1990: 145)

Die Vorzüge dieses Modells, das gleichsam einer Initialzündung auch kollektiver Prozesse der Konfliktregulierung und Problemlösung dient, liegen zum einen darin, daß Konflikte je nach den Charakteristika der Konfliktmaterie in die zur Lösung des Problems am besten geeigneten Verfahren kanalisiert werden: »For example if we were dealing with a complex environmental tort case a minitrial ... might be employed. A multiparty siting dispute might well be sent to mediation, as the best way to sort out the interests of the various players. But if a case presented novel issues of statutory or constitutional interpretation, then it should go to court for a definitive ruling« (Sander, 1990: 145). Zum anderen erlaubt es eine prozeßbezogene Sequentialisierung, Stufung oder Ineinanderschaltung von Verfahrensalternativen, die je nach dem Typus der anstehenden Fragen, seien sie pragmatischer, ethischer oder moralischer Natur, aktiviert werden können und zugleich reflexiv aufeinander bezogen bleiben.

- 134 Die Richtung, in welche die Lösung der Schnittstellenproblematik weisen könnte, habe ich oben (Kap. 7.1 und 7.2) unter Bezug auf die Idee einer tiefen Staffellung und Sequentialisierung unterschiedlicher Formen der demokratischen Willensbildung anzudeuten versucht.

ger mit ihren Meinungen in politische Willensbildungsprozesse und projektgebundene Beteiligungsprozesse ohne weiteres einbringen könnten – hier kommt man ohne eine rechtliche Verbesserung der Informations-, Meinungserwerbs- und Artikulationschancen nicht aus.

Es spricht also, genährt auch von vergleichenden empirischen Untersuchungen zu den Bedingungen einer erfolgreichen Umweltpolitik, einiges für die Vermutung, daß sich die Legitimität, Effizienz und Effektivität politischer Entscheidungen unter Risikobedingungen, also in Situationen, in denen sich die Unsicherheit über die Folgen des Handelns als kognitiver Dissens über die Wissensgrundlagen für politische Entscheidungen und als normativer Dissens über die Ziele gesellschaftlicher Entwicklung artikuliert, nur erhöhen läßt, wenn die Beteiligungschancen einzelner Bürger wie gesellschaftlicher Gruppen strukturell verbessert werden (vgl. Jänicke/Weidner, 1995: 21 ff.). Allerdings ist dann darauf zu achten, daß die Mobilisierung der Zivilgesellschaft nicht zu den komplementären Problemen einer Überlastung der motivationalen, assoziativen und rechtlichen Infrastruktur der Zivilgesellschaft einerseits und einer zu weitgehenden Irritation der staatlichen, administrativen und rechtlichen Entscheidungsroutinen andererseits führt. Auch letzteres könnte, wie Bora (1994) jüngst am Beispiel des Rechtssystems gezeigt hat, dysfunktionale und kontraintuitive Effekte derart auslösen, daß das Rechtssystem entweder durch zunehmende nichtrechtliche Interventionen in das Recht in Gestalt einer erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung seine Funktionsfähigkeit zu verlieren und zu »explodieren« droht, weil es genötigt wird, »seine Komplexität an die externen Ansprüche anzupassen und damit über die Obergrenze adäquater Komplexität zu steigern« (Bora, 1994: 147); oder aber es kommt zu Abwehrreaktionen einer Delegitimierung solcher Formen der Kommunikation, die sich nicht am Code des Rechts orientieren, mit der Folge, daß diese gleichsam ausgefiltert und vom Entscheidungsprozeß ferngehalten werden. Dieses Dilemma entsteht also dadurch, daß dem Recht, wie etwa im Falle der rechtlichen Steuerung der Entwicklung von neuen und riskanten Technologien, Entscheidungen zugemutet werden, die es nicht selber verantworten kann, so daß die Verantwortung an andere gesellschaftliche Teilsysteme (z.B. mit der Formel »Stand der Forschung« an die Wissenschaft) weitergereicht werden muß, die Normbildung also externalisiert wird. In diesem Zusammenhang rückt dann auch die Öffentlichkeitsbeteiligung in die Funktion einer Restabilisierung der kognitiven und normativen Entscheidungsgrundlagen – dies allerdings um den Preis der Mobilisierung von Sorten von Gründen, die rechtlich nicht mehr unmittelbar adaptierbar sind.¹³⁵

135 So hat Bora an den »Problemzonen von Erörterungsterminen« fünf Arten von Argumenten herausgearbeitet, mit denen rechtliche Entscheidungsinstanzen in solchen Situationen konfrontiert werden können, von denen insbesondere die beiden letzten als problematisch anzusehen sind: wissenschaftliche, materiellrechtliche, verfahrensrechtliche, substitutive und methodologisch-evaluative (Bora, 1994: 139 ff.). Nach dieser Unterscheidung zielen substitutive Argumente auf die Ersetzung des Rechtscodes »Recht/Unrecht« durch Kriterien wie Moral oder Politik und bedrohen so die strukturelle Identität des Rechtssystems, während methodologisch-evaluative Argumentationen, die er unter den Stichworten des »hypothetischen Risikos«, der »Wissenschaftskritik«, der »Nutzen-Bewertung« und von »Ethik als Abwägungskriterium« erläutert, geeignet sind, die Spielräume der Gesetzesauslegung zu überdehnen und eine Flexibilität zu reklamieren, die die interne Konsistenz der Rechtsprechung bedrohen

Aus dem Auftreten solcher (hier nur beispielhaft angedeuteter) Schwierigkeiten folgt nun nicht, daß Partizipationsforderungen generell wieder weiter zurückgedrängt werden müssen. Vielmehr legt auch diese Diagnose einen Bedarf an neuen Mechanismen der Kopplung gesellschaftlicher, staatlich-administrativer und rechtlicher Diskurse nahe, die geeignet sein könnten, die wechselseitigen Irritationen an den Schnittstellen solcher Diskurse einzudämmen und die notorische Unsicherheit vor allem bezüglich der Wissensgrundlagen einer politischen Steuerung und Gestaltung der technischen Entwicklung ein Stück weit abzubauen. Einen solchen Mechanismus können Verfahren zur Technikfolgenabschätzung unter der Voraussetzung bilden, daß sie nicht szientistisch mißverstanden werden und sich programmatisch wie konzeptuell doppelt reflexiv auf das Verhältnis objektiver Problemlagen und gesellschaftlich-politischer Problemwahrnehmungen beziehen:¹³⁶ zwar ist einerseits davon auszugehen, daß es ein objektives Substrat technischer Entwicklungen und der Beschreibung ihrer Folgen gibt, allerdings ohne daß solche Beschreibungen gesellschaftliche Prozesse der Normbildung und der Festlegung von Entwicklungszielen, in deren Licht Folgen erst bewertet werden können, substituieren könnten; andererseits müssen sie sich dann auf der Ebene von Problemwahrnehmungen darauf einstellen, den grundsätzlich sozialen Prozeß der Erzeugung von Problemen intern abzubilden und selber diskursiv zu vermitteln (vgl. auch Gloede, 1991: 314). Dieses grundlegende Anforderungsprofil einer wechselseitig argumentativen Durchdringung von (gesellschaftlicher, politischer und rechtlicher) Normbildung und wissenschaftlich-technischem Wissen (vgl. auch van den Daele, 1991) enthält bereits Implikationen für die konzeptionelle Umsetzung von Verfahren der Technikfolgenabschätzung, die sich knapp in sieben Punkten resümieren lassen (Petermann, 1991: 273 f.): Sie werden ihre Konsensbildungs- und Regulierungsfunktion nur wahrnehmen können, wenn sie (i) auf eine systematische Identifikation möglichst vieler gesellschaftlich relevanter Auswirkungen einer technischen Entwicklung zielen und dies (ii) mit einer antizipativen Orientierung im Sinne eines »Frühwarnsystems« verbinden; deshalb sollte die Analyse schwerpunktmäßig auch bei den nicht unmittelbar erkennbaren Folgen ansetzen (iii), um so – in interdisziplinärer Einstellung (iv) – eine möglichst breite Bewertung gesellschaftlicher Chancen und Risiken oder alternativer Entwicklungspfade und -szenarien vorzubereiten (v); dies ist ohne eine breite Einbeziehung betroffener Individuen oder gesellschaftlicher Gruppen in die Analyse wie Wertung nicht zu haben (vi), für deren Motivation schließlich die

136 Auch Bora verweist an dieser Stelle darauf, daß Technikfolgenabschätzungen und »Runde Tische« grundsätzlich besser als die Erörterungstermine im Rechtsverfahren geeignet sein könnten, den entstehenden Kommunikationsbedarf und die Forderung nach allgemeiner Partizipation aufzunehmen – so weit kann ich Bora folgen. Skeptisch bin ich vor allem bezüglich seines diskurstheoretischen Konzepts, mit dem er diesen Vorschlag abstützen möchte: wenn er den Diskursbegriff nicht konsensstheoretisch im Sinne von Habermas (oder Apel), sondern differenzstheoretisch und konstruktivistisch im Sinne Foucaults auslegt, kann er kaum mehr plausibel machen, worin denn die eigentümliche Leistung von Diskursen bestehen soll, wenn nicht darin, problematische Geltungsansprüche nach konsentierten Geltungskriterien zu bewerten und so gesichertes, wenn auch immer fallibles »Wissen« zu erzeugen, das als kollektive Handlungsgrundlage fungieren kann (vgl. Bora, 1994: 148 f.).

Anwendungs- und Entscheidungsorientierung des Verfahrens konstitutiv sein dürfte (vii).

Insofern geht das Konzept des TA-Verfahrens davon aus, daß die Technikfolgenabschätzung eine deliberative Arena bietet, in der »die gesellschaftspolitischen Konflikte um die Einführung einer neuen Technik exemplarisch dargestellt und bearbeitet werden können« und in dem es generell darum geht, »die Rationalität und Legitimität von Entscheidungen über Technikentwicklung zu erhöhen... Alle modernen Gesellschaften sehen sich mit dem Problem konfrontiert, technische Dynamik öffentlich transparent und politisch gestaltbar zu machen, also Handlungsfähigkeit zu bewahren... TA-Verfahren sollen Wege weisen, die zwischen der bloßen Anpassung an einen naturwüchsigen Innovationswettbewerb und einer unproduktiven Blockade der weiteren Entwicklung hindurchführen. *Von ihnen wird sowohl ein analytischer Beitrag (Informationsbeschaffung), wie auch ein politischer Beitrag (Konfliktbearbeitung) erwartet* (Herv. d. Verf.)« (van den Daele, 1994a: 2 f.). Diese doppelte Orientierung, die van den Daele auch für das vom WZB durchgeführte Verfahren zur »Technikfolgenabschätzung des Anbaus von Kulturpflanzen mit gentechnisch erzeugter Herbizidresistenz« noch einmal ausdrücklich reklamiert hat, weil so eine durch diskursive Kommunikation vermittelte Loyalität der Beteiligten gegenüber dem Verfahren und seinen Ergebnissen aufgebaut werden sollte, von der die politische und gesellschaftliche Wirksamkeit des Verfahrens am Ende abhängig ist, macht nun gleichzeitig auch die Risiken sichtbar, denen sich die unterschiedlichen Akteure durch Beteiligung an dem Verfahren aussetzen. Dieses Risiko besteht darin, daß »die politischen Interessen, mit denen die Beteiligten in ein TA-Verfahren hineingehen, ... im Verfahren den Filter der Informationsorientierung passieren (müssen) und sich dem Risiko der Information aussetzen. Es ist geradezu der Sinn einer TA, daß dabei die ›Gefahr‹ entsteht, daß griffige Behauptungen, mit denen man in der Öffentlichkeit trefflich Reklame für die Technik machen oder umgekehrt Widerstand gegen sie provozieren kann, sich als unbeweisbar, schlecht begründet oder falsch erweisen« (van den Daele, 1994a: 8). Sie verzichten, m.a.W., auf eine politische Kontrolle der Ergebnisse; und genau dieses Problem (das sich jedenfalls in der Deutung van den Daeles in dem Rückzug der Umweltgruppen aus dem Verfahren manifestierte) und seine mögliche Bearbeitung macht dieses spezielle Verfahren so instruktiv für die Beantwortung der allgemeineren Frage nach den Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen diskursiver Politik. An dieser Stelle kann man, wie van den Daele, informiert durch die besonderen Bedingungen eines kognitiv orientierten Verfahrens, Zweifeln an der politischen Attraktivität diskursiver Konfliktregulierung Raum geben und einen prinzipiellen trade-off zwischen Diskursorientierung und Entscheidungsbezug (van den Daele, 1994: 153) vermuten, der dem Modell deliberativer Politik enge Anwendungsgrenzen setzte. Oder aber man nimmt das mit dem Austritt der Umweltgruppen verbundene politische Scheitern des Verfahrens zum Anlaß, diesseits dieser grundsätzlichen Schwelle Schwachstellen in der Verfahrensanlage zu identifizieren und diese durch eine stärkere Nutzung reflexiver Mechanismen eventuell zu beheben. In jedem Fall haben wir es hier, wie Saretzki (1994a: 61) zu Recht vermutet, gleichsam mit einem »Grundkurs über diskursive Demokratie« zu tun, der in der Art eines kontrollierten Experiments die Chancen und Bedingungen einer partizipatorischen Transformation moderner Politik noch einmal hervortreten läßt.

Den Angelpunkt einer solchen konstruktiven Rekonstruktion¹³⁷ der partizipatorischen, diskursiv orientierten Technikfolgenabschätzung, die ich abschließend noch einmal in knappen Stichworten andeuten möchte, bildet das auch von van den Daele herausgestellte Diskursrisiko der Virtualisierung von Interessenstandpunkten und des damit verbundenen Verlustes der »politischen« Kontrolle über Verfahrensergebnisse. Insbesondere dann, wenn man die Verfahrensumwelt der politischen Institutionen und der Organisationen, die ihre Vertreter in das Verfahren entsenden, mit in den Blick nimmt, zeigt sich, daß die diskursive Orientierung im Verfahren grundsätzlich von zwei Seiten in die Zange genommen wird. So entsteht ein Motivationsproblem dann, wenn der Entscheidungsbezug des Verfahrens eher gering und nicht ohne weiteres erkennbar ist: Warum soll man überhaupt an einem zeit- und arbeitsaufwendigen Verfahren teilnehmen, wenn nicht gewährleistet ist, daß die Ergebnisse in unmittelbar zu implementierende Steuerungsstrategien umgesetzt werden (Saretzki, 1994a: 55). Selbst wenn es nun gelingt, das Interesse des Staates an der Entlastung seiner majoritären Entscheidungsmechanismen aufzugreifen und einen starken Entscheidungs- und Umsetzungsbezug des Verfahrens herzustellen, und wenn das Problem der Legitimation, also die Frage nach der Verbindlichkeit der TA-Ergebnisse für Dritte, durch breite Inklusion mindestens gemildert werden kann, dann könnte sich nunmehr ein Diskursproblem einstellen: Je stärker der Entscheidungs- und Umsetzungsbezug, »desto eher ist mit einer Zunahme instrumentell-strategischer Kalküle und mit einer Abnahme diskursiver Orientierungen zu rechnen« (Saretzki, 1994a: 55), weil dadurch Anreize vermittelt werden, sich den Rückgriff auf externe Macht- und Drohpotentiale nicht voreilig argumentativ abschneiden zu lassen.

Aus diesem Dilemma hat nun van den Daele den Schluß gezogen, daß der Wahrung des spezifisch diskursiven Verfahrenscharakters der Vorrang einzuräumen ist. Freilich ruht diese Entscheidung auf einer Auslegung der »principal-agent«-Problematik (vgl. dazu auch Mayntz, 1993: 50 ff.) besonders mit Blick auf die beteiligten Umweltgruppen, die die Komplexität der Organisationsmotive und -ziele bezüglich einer Verfahrensbeteiligung unterschätzt, die man besser »als Ausdruck eines gestuften oder konditionierten Forderungsprogramms erklären (kann), bei dem die organisationsbezogenen und schließlich die organisationsinternen Aspekte praktisch zunehmende Bedeutung erhalten« (Saretzki, 1994a: 59 f.): Danach kann man annehmen, daß gerade die Umweltgruppen zunächst einen starken Entscheidungsbezug fordern, weil sie dadurch einen gegenüber den institutionalisierten Prozessen politischer Entscheidung deutlich verbesserten Einfluß auf Politikergebnisse erhalten; erst wenn das nicht zu haben ist, erscheint der Preis, den man an das Verfahren in Gestalt der Schwächung externer Ressourcen und Mobilisierungschancen entrichten muß, als zu hoch, so daß man an zweiter Stelle auf eine Optimierung der Mobilisierungsmöglichkeiten setzt, für die ein Abbau der internen Konsenszwänge notwendig ist; deshalb stellt drittens die Forderung (vor allem seitens der Umweltverbände) nach einer Kompensation ungleicher Ressourcenausstattung auch

137 Im folgenden lehne ich mich eng an Überlegungen Saretzkis an, der das WZB-Verfahren sowie die Schlußfolgerungen der wissenschaftlichen Begleitforschung durch die WZB-Gruppe einer detaillierten und für die Zwecke der vorliegenden Arbeit ausgesprochen konstruktiven Kritik unterzogen hat: vgl. Saretzki (1994a: bes. 53 ff.).

nicht lediglich eine »Verschiebung« (displacement) der Begründung von Konsensverweigerung von einer sachlichen auf eine politische Ebene dar, sondern bildet so etwas wie »bottom-line« eines organisationsbezogenen Kosten-Nutzen-Kalküls. Wie dem auch sei, entscheidend ist für das Verfahrensdesign nun nicht so sehr, welche dieser Deutungen tatsächlich zutrifft, sondern vielmehr, daß die Klärung dieser (und ähnlicher) Fragen zu einem eigenständigen Thema des Verfahrens wird, was im Gegenzug eine deutlichere Akzentuierung reflexiver Prozesse nahelegt. In diesem Zusammenhang sind dann fünf Aspekte hervorzuheben (vgl. Saretzki, 1994a: 61 ff.):

- Unter Bezug auf den Entscheidungs- und Umsetzungsbezug wäre darauf zu achten, daß reflexive Schleifen in das Verfahren eingebaut werden, in denen die Möglichkeiten und Grenzen der TA im Verhältnis zur Verfahrensumwelt thematisiert werden – ein expliziter Konsens über die Art und das Ausmaß des Umsetzungsbezugs jedenfalls könnte deutlich konfliktmindernde Wirkungen haben;
- unter Aspekten der internen Verfahrensgerechtigkeit ist darüber hinaus die Frage klärungsbedürftig, nach welchem Modus die eventuellen Lücken eines argumentativ nicht vollständig bestimmbar Konsenses geschlossen und ein verbindliches Ergebnis erreicht werden soll;
- drittens wäre unter Gesichtspunkten der Ressourcengerechtigkeit eine gezielte Verbesserung der Partizipationsfähigkeit der weniger organisations- und konfliktfähigen Gruppen anzustreben – was gerade dann unvermeidlich erscheint, wenn es um die effektive Teilhabe der Gesellschaft an einer gemeinwohlorientierten Form der Techniksteuerung geht;
- wenn es viertens pragmatisch vorteilhaft ist, nicht von der Vorstellung einer vollständig horizontalen Selbststeuerung des Verfahrens durch die Beteiligten auszugehen und einer dreidimensionalen Struktur mit übergeordneten neutralen Instanzen den Vorzug zu geben, dann sollte die genaue Form der inneren Gewaltenteilung explizit zum Gegenstand eines konstitutionellen Konsenses werden, der dann nicht mehr beliebig revozierbar wäre;
- schließlich sollte sich die reflexive Thematisierung des Verfahrens, wegen der großen Bedeutung, die der Festlegung des sachlichen Untersuchungsrahmens zukommt, auch auf die ausführliche Diskussion der Untersuchungskonzepte, auf die jeweils erkenntnisleitenden Analyse- und Bewertungskriterien selber erstrecken.

Diese Punkte sind im einzelnen sicher präzisierungsbedürftig. Sie sollten aber hier nur plausibel machen, daß die Erwartung, durch den gezielten Einsatz reflexiver Mechanismen in der sachlichen, sozialen und normativen Dimension von TA-Verfahren die Effizienz, Effektivität und Legitimität diskursiv vermittelter politischer Partizipation zu verbessern und sie damit auf die Anforderungen einzustellen, die sich aus der Übernahme demokratischer Verantwortung für die bewußte Entwicklung und Steuerung moderner Gesellschaften ergeben, nicht vollkommen unrealistisch bleiben muß. In dieser Gestalt bilden sie denn auch ein wichtiges, konstitutives Element des institutionellen Gesamtaufbaus einer reflexiven Demokratie.

