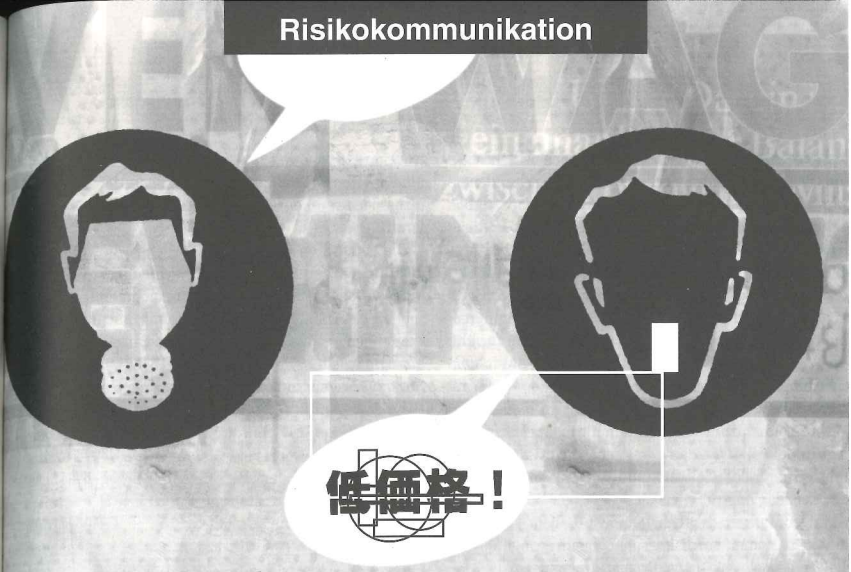

Chancen und Risiken diskursiver Verfahren in der Risikopolitik

Verhängnisvolle Affäre

Von Reiner Keller, Angelika Poferl und Maarten Hajer

Diskurse haben Konjunktur. Dafür gibt es viele gute Gründe. Zur Bearbeitung von Risikokonflikten sind sie jedoch aufgrund ihrer Struktur schlecht geeignet. Und: Sie setzen erst an, wenn wichtige Vorentscheidungen schon gefallen sind. Die Autoren plädieren deshalb dafür,Diskurse auf frühere Phasen sozio-technischer Entwicklungsprozesse zu beziehen.

Stellen Sie sich bitte folgendes vor: Wir bieten Ihnen eine (neue) Technologie an, die unsere Gesellschaft unbedingt braucht, die sehr vielen Menschen das Leben retten kann (Kranke kommen schneller zum Arzt...), mit der Ihr Leben sehr viel leichter wird (Sie können besser Kontakt mit Ihren Freunden und Verwandten halten, Sie können Ihren Alltag praktischer gestalten...), die viele Arbeitsplätze schafft, kurz und gut: eine Technologie, die unsere Gesellschaft unbedingt braucht. Leider, leider hat sie einen kleinen Haken: sie verschlechtert die Luft (ein wenig), und es ist nicht auszuschließen, daß es durch sie auch einige Tote geben wird – aber die Vorteile wiegen das bei weitem auf.

Wenn Sie ein Risikooptimist sind, dann werden Sie sicherlich den Schritt in diese neue Technologie wagen: die Vorteile überwiegen, und der Fortschritt wird dazu beitragen, die möglichen Gefahren zu reduzieren. Wenn Sie dagegen ein Risikopessimist sind, dann werden Sie angesichts der möglichen Folgen wohl eher dafür plädieren, auf ihre Einführung zu verzichten, vorschlagen, zu überlegen, ob nicht weniger risikohaltige Alternativen denkbar sind. Wie würden Sie entscheiden? Per Mehrheit? Und wie würden Sie begründen, anderen die erwähnten Risiken zuzumuten?

■ Konjunktur der diskursiven Verfahren

„Diskursive Verfahren" lautet die Antwort, die immer öfter auf diese Fragen gegeben wird. Es gibt verschiedene Entwicklungen, die zur Konjunktur der neuen „diskursiven" Steuerungs- und Abstimmungsformen beitragen. Ein erster und direkter Anlaß für ihre Popularität auf allen Ebenen politisch-administrativen Entscheidens liegt bei dem wahrgenommenen Effektivitätsverlust der etablierten administrativ-bürokratischen Entscheidungsverfahren. Die vorhandenen und rechtlich legitimen Einspruchsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft bei (technischen) Infrastrukturprojekten (Einwendungen, Anhörungen u.a.m.) erzeugten seit längerem ein – von Politik/Administration und Wirtschaft wiederholt beklagtes – Management-Problem: Blockaden, zeitliche Verzögerungen und unvorhergesehene Kosten bei der Projektplanung und -umsetzung.

Zu den AutorInnen

Reiner Keller, geb. 1962, ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Soziologie der WISO-Fakultät der Universität Augsburg und Mitglied der Münchner Projektgruppe für Sozialforschung e.V..

Mein unwichtigstes Risiko ist: gewisse holländische Kollegen mißzuverstehen, dicht gefolgt von diversen Abstürzen eines bekannten Softwareprogramms und dem Kinobesucher in der Reihe vor mir.

Maarten Hajer, geb. 1962 , ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Amsterdam.

Mein kleinstes Risiko ist: „grammatikalische Fehler zu machen bei Deutschsprachige Veroeffentlichungen."

Angelika Poferl, geb. 1960, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Soziologie der LMU München und Mitglied der Frauenakademie München e.V..

Mein „persönliches Risiko" betrifft leider sehr ernsthafte Dinge. Darauf einzugehen, ist hier nicht der Ort.

Kontakt

Dr. Reiner Keller
Lehrstuhl für Soziologie
WISO-Fakultät
Universität Augsburg
86135 Augsburg
Fon 0821/598 40 69
Fax 0821/598 42 18
email
Reiner.Keller@wiso.uni-augsburg.de

Die gesellschaftlichen Forderungen nach Mitsprache und Selbstbestimmung erschienen den vorhandenen Verfahrenswegen als erhöhte, unvorhersehbare, unberechenbare Komplexität. Daraus entstand ein Bedürfnis nach neuen legitimitätsstiftenden und effektivitätssteigernden Entscheidungsprozessen. Diskursive Verfahren sind daher aus politisch-administrativer Sicht als Schritt weg vom administrativen „command und control"- Modell hin zu einem interaktiven Verfahrensweg zu verstehen. Sie entsprechen insoweit den Vorschlägen von Vertretern der „ökologischen Modernisierung" der Industriegesellschaft.

Ein zweiter Grund für die Konjunktur der Verfahren liegt in der relativen demokratischen „Unterinstitutionalisiertheit" des Umwelt- und Technikbereichs, den die Großdemonstrationen der siebziger und frühen achtziger Jahren deutlich gemacht haben. In dieser Hinsicht erscheinen diskursive Verfahren als Versuche, zivilgesellschaftliche Proteste in neue institutionelle Formen zu kanalisieren. Sie entsprechen den Ermüdungserscheinungen und Mitspracheforderungen einer verbandsförmig fest institutionalisierten Umweltbewegung, die nach Jahren des Protests und der Polarisierung an einer allgemeingesellschaftlichen, d.h. auch Wirtschaft und Politik einbeziehenden Grundstimmung der „Normalisierung", des „wir sitzen alle in einem Boot" und „zusammen konstruktiv!" teilhat.

■ Habermas und der Diskurs

Ein dritter Faktor zur Erklärung der Popularität diskursiver Verfahren zumindest in der Bundesrepublik Deutschland sind die innerhalb der Universitäten entwickelten Modelle über gesellschaftliche Kommunikation. Am prominentesten ist hier der von Jürgen Habermas vorgeschlagene Begriff des „kommunikativen Handelns", d.h. der Handlungskoordination durch ein Gespräch, das sich an sprachimmanenten emanzipatorischen Potentialen orientiert. „Diskursive Demokratie" ist dort als theoretisches Projekt in praktischer Absicht entstanden. Die „zwanglose Überzeugungskraft des besseren Arguments", die Einsicht der Vernunft, die sprachvermittelte Überlegenheit in der Sache – direkte sprachliche Verständigung zwischen konfligierenden Akteuren – soll die Ausübung von Macht ersetzen. Daß die Erzeugung von oder Verfügung über Sachwissen selbst ein Machteffekt sein könnte, wird dabei ausgeblendet.

Ein viertes Element der Erklärung verweist schließlich auf eine klassische Importpolitik. Diskursive Verfahren kamen in Europa ins Gespräch, nachdem sie sich in Amerika als „Mediation" langjährig „bewährt" hatten. Obwohl es in den USA auch durchaus kritische Stimmen dazu gibt, wurden sie hier als erprobte Lösung eingeführt. Die einsetzenden Professionalisierungsprozesse, finanzielle und berufliche Interessen, treiben dieses positive Image der Verfahren voran – trotz des in wissenschaftlichen Analysen und in der Medienöffentlichkeit zunehmend konstatierten Scheiterns der argumentationsorientierten Aushandlungsforen.

Die genannten Gründe verdeutlichen die Offenheit diskursiver Verfahren für unterschiedlichste Gegenstandsbereiche. Es fehlt ihnen zugleich an einem klaren inhaltlichen Kernstück und einer einzelfallübergreifenden institutionellen Absicherung. Einerseits kann man sie sehr wohl als staatliche Antwort auf Staatsversagen verstehen. Sie entsprechen den herrschenden politisch-administrativen Orientierungen im Hinblick auf Flexibilität und prinzipielle Entscheidungsfreiheit. Andererseits kommen sie dem Partizipationsbedürfnis der Betroffenen entgegen. Diese prinzipielle Offenheit erschwert auch ihre Bewertung.

■ Leitbild Diskursivität ...

Die klassische Risiko-Kommunikation (etwa bezüglich der Kernenergienutzung) war so angelegt, daß wissenschaftliche Experten den Laien (den „normalen" Bürgern) Sachwissen vermitteln sollten, um sie zur „Einsicht in Notwendigkeiten" zu bringen. Die erwähnten Verfahren stellen demgegenüber eine sanftere Variante von Risiko-Kommunikation dar: Verständigung, Vermittlung, Dissensklärung, Konsensfindung sind ihre unangreifbaren Zauberwörter. Dafür werden verschiedene konkrete Verfahrensvorschläge gemacht, die hier nicht im einzelnen diskutiert werden können. Stattdessen möchten wir kurz die allgemeine Leistung des Begriffs der „Diskursivität" betrachten, der jenseits einzelner Verfahrensunterschiede eine übergreifende Leitidee der Runden Tische darstellt.

Von etablierten, themenzentrierten und parteiübergreifenden Verständigungsprozessen (z.B. konzertierten Aktionen in der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, Bürgerbeteiligungen in der Stadt- und Sozialplanung) unterscheiden sich die neuen Abstimmungsformen durch ihre geringe institutionell abgesicherte Einbindung. Wann solche Verfahren einzurichten sind, wer beteiligt werden soll, wie ihr Ablauf aussieht, in welcher Form sie reale Konsequenzen haben – dies alles ist nicht näher geregelt und hängt von den jeweiligen Kontextbedingungen ab. Die beteiligten Akteure sind nicht direkt demokratisch legitimiert, sie haben kein gesellschaftliches Mandat (innerhalb der repräsentativen Demokratie).

Worauf, so läßt sich deswegen fragen, stützt sich eigentlich die ihnen zugesprochene Geltungskraft, gesellschaftlich mehr oder weniger folgenreiche Entscheidungen zu treffen? Diese Frage führt unmittelbar zu der zugkräftigen Leitidee der Diskursivität, d.h. der prinzipiellen Orientierung an argumentativer Auseinandersetzung und Rechtfertigung. Die Leitidee einer diskursiven Politik rechtfertigt die

politische Geltungskraft der im Rahmen solcher Settings getroffenen Entscheidungen und schließt mögliche Konfrontationen aus.

... ein Legitimationsmythos?

Da es sehr unwahrscheinlich ist, daß sich reale „runde Tische" an die als Ideal formulierten Verfahrensprinzipien „herrschaftsfreier Diskurse" (Habermas) halten (können), sprechen wir davon, daß der Begriff der „Diskursivität" in erster Linie und notwendig als Mythos der Rechtfertigung funktioniert. Gegen einen Entschluß, von dem, wie der Konsens-Begriff nahelegt, alle Beteiligten profitieren, und der qua „Diskurs", d.h. in freiem und gleichberechtigtem sprachlichen Aushandeln zwischen allen Interessen erzielt wurde, lassen sich schwerlich von außen Bedenken anbringen – zu sehr stellt sich der Bedenkenträger ins Jenseits der Verständigungs-Bereitschaft. Dieser Mythos begründet, warum die in solchen Settings getroffenen Entscheidungen gesellschaftliche Folgewirkungen haben dürfen – auch dann, wenn es keine Legitimation durch existierende rechtlich-politische Beteiligungsmöglichkeiten (Referenden, Wahlen) gibt. Es handelt sich damit um eine neue Variante der „Legitimation durch Verfahren" (Niklas Luhmann), die bisherige demokratische Repräsentationsprinzipien entgrenzt und deren Stellenwert in demokratietheoretischer Hinsicht erst noch genauer bestimmt werden müßte.

Natürlich müssen die real statthabenden Verfahren in keiner Weise den normativen Vorgaben des Diskursivitätsprinzips (Beteiligung aller gesellschaftlichen Interessen, Argumentationspflicht, gleiches Rederecht, Konsensorientierung, u.a.m.) entsprechen. Strategische Interessen, Ausschlüsse von „fundamentalistischen Überzeugungen", fehlende Anbindung an reale Policy-Prozesse gehören vielmehr zu ihrem Alltag. Um die erwähnte interne und externe Legitimationskraft in Bezug auf die verhandelten Sachverhalte zu unterstreichen, wird deswegen die jeweilige Inszenierung von Diskursivität nach innen (in Bezug auf die Teilnehmer) und nach außen, zur Öffentlichkeit hin, zur eigentlichen Begründungs-Leistung, die von den Verfahren erbracht werden muß. Ein breites Repertoire verfahrensbezogener Organisations- und Verhaltensmaximen steht dafür zur Verfügung. Metaphern, Bilder, Symbole, Rituale des Austauschs und der Verständigung setzen notwendig die Diskursivität in Szene. Der Begriff des Runden Tisches selbst hat nach der deutschen Wiedervereinigung eine solche symbolische Qualität erlangt. Diese Inszenierungsnotwendigkeit entfaltet ihrerseits jedoch eine eigentümliche und nützliche Bindungskraft: Die Inszenierung kann ernst genommen und gegen Organisatoren, einzelne Teilnehmer, den Verfahrensverlauf und die Ergebnisse öffentlich eingeklagt werden. Außenstehende BeobachterInnen – etwa die (Medien-) Öffentlichkeit – oder zugehörige TeilnehmerInnen werden in die Lage versetzt, unter Berufung auf das Diskursprinzip existierende Verfahren zu beurteilen, zu kritisieren – und hin und wieder zu belächeln, wie dies beispielsweise bei den Mitte der 90er Jahre inszenierten „Automobilkonsensgesprächen" oder den (damaligen) „Energiekonsensgesprächen" der Fall gewesen ist, die kaum den Grundprinzipien von Diskursivität entsprachen.

Diskurs und reflexive Moderne ...

Bei Entscheidungen über technische Infrastrukturen und technologische Entwicklungen entfalten sich Konflikte zwischen den Paradigmen der „einfachen", industriegesellschaftlichen Moderne und der „reflexiven" Moderne der Risikogesellschaft (Ulrich Beck).

Die Vertreter des Paradigmas einer „einfachen Moderne" trennen deutlich zwischen Sach- und Werturteil, setzen auf den technischen Fortschritt, appellieren an die Gestaltung des – im Rahmen vorgängiger Entscheidungs-, d.h. Machtprozesse – konstituierten Handlungshorizonts und bestimmen „akzeptable" Sicherheits- bzw. Gefährdungsniveaus auf wissenschaftlich-technischer Grundlage. Wenn es Probleme geben sollte, dann wird der technische Fortschritt sie lösen. Die Verfahren haben für sie den Stellenwert gutgemeinter sozialer „end-of-the-pipe"-Abstimmungen. Diese Argumentation geht aus von einer Trennung von Technikentwicklung und Technikbenutzung (wobei nur letztere diskursiv geöffnet wird), differenziert scharf zwischen Experten und Laien (nur Experten wissen, was wirklich gefährlich ist) und unterstellt ein handlungsfähiges politisches Zentrum, welches korrigierend eingreifen kann, wenn die Benutzung bestimmter Techniken sich als problematisch erweisen würde.

... eine verhängnisvolle Affäre?

Aus der Sicht der Risikogesellschaft erscheinen gerade die Untrennbarkeit von Fakten und Werten, die Normalität von Katastrophen in komplexen Systemen, die Anerkennung der politischen und sozialen Dimensionen des wissenschaftlichen Betriebes, die Unmöglichkeit der Antizipierung möglicher Nebenfolgen im normalen Forschungs- und Entwicklungsprozeß, d.h. die prinzipielle Unsicherheit in Bezug auf mögliche Folgewirkungen von Technologien und die Forderung nach Revidierbarkeit als zentrale Entscheidungskriterien. Die Existenz von Risikokonflikten und Auseinandersetzungen über die Aussagekraft wissenschaftlich-technischen Wissens wird zum gesellschaftlichen Normalzustand – die Ungewißheit des Wissens ist ein zwangsläufiges Produkt der Komplexität seiner Herstellung. Dazu kommt die Aufhebung der radikalen Gegenüberstellung von Experten und Laien und die Anerkennung mehrerer, einander potentiell ergänzender Wissensformen. Diskursive Verfahren, die „end-of-the-pipe" ansetzen, sind somit unzureichend, weil sie trotz

Anmerkungen

(1) Das Argument ist weiter ausgeführt in Keller, R./Poferl, A. (1994): Habermas und der Müll, Wechselwirkung 68; praxisbezogene Schlußfolgerungen werden diskutiert in Keller, R./Hajer, M. (1996): Modernisierung im Gespräch, Wechselwirkung Nr. 77. Neuere sozialwissenschaftliche Analysen der 'Diskursszene' und ihrer Fehlschläge liefern zahlreiche Belege für diese Überlegung. Vgl. etwa die TA-Datenbanknachrichten (1996) Nr. 4; Analyse & Kritik (1997), Nr. 19, Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (1997), Nr. 4; Köberle, S. u.a. (Hg.) (1997): Diskursive Verständigung? Baden Baden.
und Jansen, D. (1997): Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, PVS Nr. 2. Weitere Literaturhinweise finden sich bei Keller/Poferl (1994) und Keller/Hajer (1996).
(2) Vgl. Frankenfeld, P. (1992): Technological citizenship, Science, Technology & Human Values Vol. 17
(3) Gusfield, J.R. (1981): The culture of public problems. Chicago.

der Einladung zum Gespräch über den jeweiligen Entscheidungsgegenstand „Technologieanwendung" das Paradigma der einfachen Moderne als unverhandelbare Sachgrundlage oder black box aufrechterhalten und fortschreiben (dies meint: verhängnisvolle Affäre).

Der Konflikt der Kulturen

In den Verfahren treffen die unterschiedlichen Risikokulturen von einfacher und reflexiver Moderne aufeinander. Die favorisierte Logik des diskursiven Aushandelns funktioniert dann, wenn sie auf eine zwar durch kommunikative und umweltbezogene Standards angereicherte, aber im Grunde klassische Bestimmung von Definitions- und Gestaltungsmacht rückbezogen werden kann. Dies mag bis zu gewissen Graden unumgänglich sein. Dennoch besteht das wesentliche, strukturelle Problem gerade darin, daß sie für die Bearbeitung von Risikokonfliktlagen nicht geeignet, bzw. nur insoweit erfolgreich sind, wie es ihnen gelingt, Risikokonflikte in herkömmliche industriegesellschaftliche Interessekonflikte zu transformieren (1).

Erstere orientieren sich an „entweder-oder" Vorstellungen (ein bißchen Atomkraft ist schon zuviel), letztere dagegen an Maßstäben des „mehr oder weniger". Im ersten Fall werden im Medium der Argumentation Wertvorstellungen, Fragen des „guten und richtigen Lebens", letztlich auch politische und soziale Identitäten verhandelt. Im zweiten Fall geht es um pragmatischen Interesseausgleich und Kompensation. Deswegen eignen sich bestimmte Problemstellungen (z.B. Straßenbau) eher für diskursive Verfahren als andere (z.B. Atomenergie, Gentechnik). In den meisten Anwendungsfällen läßt sich das Scheitern der Aushandlungsforen durch ihren konzeptionell eingebauten, aber gegenstandsunangemessenen rationalistischen Bias erklären. Dafür gibt es drei Gründe: Erstens existiert eine Vorstrukturierung der Verfahren durch ungleiche Wissens-Verhältnisse; zweitens können Wert- und Sachurteile nicht so leicht getrennt werden, wie es das Diskursprinzip suggeriert; drittens fließen Auseinandersetzungen über angemessene Lebensform, Welt- und Gesellschaftsbilder ein. Dabei ist von zentraler Bedeutung, daß Technik und Sachwissen keine „neutralen" Enklaven der Objektivität sind. Vielmehr sind auch sie Ausdruck spezifischer sozio-kultureller Vorentscheidungen. Dies haben die Arbeiten von Mary Douglas und anderen, aber auch die sozialwissenschaftliche Wissenschafts- und Technikforschung für die Fabrikation „objektiven wissenschaftlichen Wissens" deutlich gezeigt. Der Schritt von der Sachargumentation zum Konflikt unterschiedlicher Risikokulturen ist kurz. Das verweist aber gerade auf die mangelnde Eignung einer „end-of-the-pipe", an einer entwickelten, marktreifen Technologie ansetzenden Diskursprozedur. Die Verfahren erzeugen in ihrer derzeitigen Form zwar möglicherweise Zustimmung, doch sie bieten keine Lösung für den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit und Ungewißheit.

> ***Diskursive Verfahren erzeugen zwar möglicherweise Zustimmung, doch sie bieten keine Lösung für den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit und Ungewißheit.***

Fazit

Unter Gesichtspunkten der bedarfsbezogenen Erweiterung zivilgesellschaftlicher Partizipationsmöglichkeiten reicht es nicht aus, Runde-Tisch-Verfahren erst dann einzusetzen, wenn die Vorentscheidungen über die verfügbaren Handlungsspielräume (Technologien) bereits gefällt sind. Es scheint aber durchaus sinnvoll, diese Verfahren, das in ihnen entwickelte Instrumentarium und die Diskurs-Idee auf frühere Phasen sozio-technischer Innovationsprozesse anzuwenden, nicht erst dann, wenn es um den Einsatz entwickelter, nunmehr als alternativlos gehandelter Technologien geht. Der Prozeß der Generierung von Bedarfslagen und unterschiedlicher, alternativer (technologischer oder nicht-technologischer) Optionen könnte selbst demokratisch-diskursiv geöffnet werden. Dies betrifft nicht nur die (staatliche) Forschung (-förderung) und Technologiepolitik im Bereich von Großtechnologien (Energieversorgung, Gentechnologie, intelligente Verkehrssysteme usw.), lange bevor die entsprechenden Technologien tatsächlich wirtschaftlich interessant werden, sondern auch die Mikro-Technologiepolitik der großen Industriekonzerne.

Erst dann führt die zivilgesellschaftliche Einmischung in die „Wissenschafts- und Technikkultur" zu weitergehenden Demokratisierungsprozessen, die es erlauben, von „technological citizenship" zu sprechen (2). Das Berufshandeln von Wissenschaftlern, Ingenieuren, Technikern, in den Forschungs- und Entwicklungsförderungen und Abteilungen der Verwaltung und der Wirtschaft, ist ein politisches Handeln, in dem gesellschaftlich folgenreiche Entscheidungen getroffen werden. Hier sind institutionelle Mechanismen einer systematischen, nicht zufälligen Produktion von Risikowissen und Ermutigung von Zivilcourage einzubauen. Diese wiederum wären Grundlage einer diskursiven gesellschaftlichen Gestaltung sozio-technischer Prozesse. Eine solche Forderung läßt sich nicht von heute auf morgen umsetzen. Im Sinne einer langfristigen Strategie sollte man aber jetzt schon das Augenmerk auf die strategisch wichtigen Orte lenken, an denen heute über die Technik und damit über die Gesellschaft von morgen entschieden wird.

Ach ja, die zu Beginn angebotene Technologie – es handelte sich dabei um das Auto (3).