

GUTACHTEN

Neue kommunikative Politikmodelle in der Wissensgesellschaft aus demokratietheoretischer Perspektive

im Auftrag des Deutschen Bundestages
vorgelegt dem Büro für Technikfolgenabschätzung

Renate Martinsen
Konstanz 2003

renate.martinsen@uni-konstanz.de

Neue kommunikative Politikmodelle in der Wissensgesellschaft aus demokratietheoretischer Perspektive

Zusammenfassung	5
1 Gesellschaft und Demokratie im Wandel	7
2 Transformation der Wissensordnung	11
3 Transformation der politischen Ordnung	17
4 Partizipative Politikformen mit vertikaler bzw. horizontaler Grundstruktur	25
5 Demokratietheorie: Probleme, Ansätze, Kritik	35
6 Neue kommunikative Politikmodelle aus demokratietheoretischer Perspektive	51
Schaubilder	67
Literatur	69

Zusammenfassung

Die hochtechnisierte Spätmoderne ist durch einen tiefgreifenden Wandel charakterisiert: die bisher dominanten gesellschaftlichen Differenzierungsformen werden von einer *neuen sozialen Ordnungsform* überlagert, deren dominante Verlaufsformen durch „Fragmentierung“ und „Vernetzung“ charakterisiert sind. Das Erfordernis der Bewältigung der damit einhergehende Komplexitätssteigerung hat die traditionelle Form der Politikberatung in ihrer Gänze erfasst: der gegenwärtig stattfindende *Transformationsprozess* bezieht sich (1) auf das *Wissenschaftssystem*: „Verwissenschaftlichung von Gesellschaft“ und „Vergesellschaftung von Wissenschaft“ sind die beiden komplementären Entwicklungen, die zu einer Politisierung von wissenschaftlichem Beratungswissen geführt haben, deren Kern in der unhintergehbaren Kontextgebundenheit von Wissen liegt; (2) auf das *politische System*: Legitimations-, Steuerungs- und Effizienzprobleme haben zur Herausbildung einer „kooperativen Politik“ geführt, welche verstärkt auf gesellschaftliche Selbstorganisationspotentiale als Ressourcen zur Bereitstellung öffentlicher Güter zurückgreift; (3) auf das *Interaktionssystem* zwischen Wissenschaft und Politik: im Zeichen einer „Demokratisierung von Expertise“ kommt es im Bereich wissens- und wissenschaftsorientierter Problemfelder zur Entwicklung neuer kommunikativer Politikformen, die sich nicht mehr nach dem herkömmlichen (vertikal ausgerichteten) Muster der „Dichotomien der Partizipation“ ordnen lassen, sondern soziale Ordnungsformen darstellen, die einer horizontalen Vernetzungsstruktur entsprechen.

Diese alternativen Konfliktregulierungsinstrumente (Mediation, Planungszelle, Konsensuskonferenzen, Diskursverfahren) rekurrieren auf unterschiedliche Lektorientierungen (Gemeinwohlpostulat bzw. positionelle Politik), Konflikttypen (lokale Standortkonflikte, konkrete Planungsvorhaben, gesellschaftliche Fundamentalkonflikte sowie Zukunftsprobleme) und Beteiligungsansätze („stakeholder“- sowie Bürgerbeteiligungsmodelle). Es gibt *keine zwingende Verbindung* zwischen neuen Politikinstrumenten und Demokratiequalität weder im positiven noch im negativen Sinne: einerseits ist darauf zu verweisen, dass sowohl die Pluralisierung von Politikarenen als auch kommunikativ erzielte Konsense nicht mit Demokratie gleichzusetzen sind. Andererseits kollidiert die informelle Politik von Netzwerken zwar mit gewissen demokratischen Prinzipien, doch ist dieser Befund vor dem Hintergrund zu werten, dass Demokratie ein mehrdimensionales Phänomen darstellt. Keine der drei in diesem Diskussionskontext relevanten Demokratietheorien (empirische, deliberative, partizipative), die jeweils eine dominante Zielgröße (System, Vernunft, Beteiligung) verfolgen, kann für sich allein beanspruchen, die Demokratieproblematik von Politiknetzwerken adäquat zu thematisieren: Demokratietheorie in der Spätmoderne muss hinreichend komplex sein und mehrere (z.T. mit einander in Spannung stehende) Dimensionen berücksichtigen – ohne diese Differenzen wiederum sogleich durch „Verschränkung“ einzuebnen.

Die demokratiebezogene Evaluierung der einzelnen kommunikativen Politikmodelle fällt ambivalent aus: Mediationsverfahren benötigen eine Reihe von Zusatzbedingungen und können die Gefahr einer Externalisierung von Kosten zulasten „Dritter“ letztlich nur eindämmen, aber nicht ausschließen; Planungszellen und Mediationsverfahren erzeugen aufgrund des Interessen neutralisierenden Rekrutierungsmodus weniger demokratietheoreti-

sche Bedenken; Diskursverfahren hingegen erscheinen sowohl aufgrund ihrer „Flexibilität“, die zahlreiche Diskursdesigns mit unterschiedlichen Wirkungen zulässt, als auch aufgrund der Verquickung inkompatibler Logiken (Gemeinwohlorientierung bei „stakeholder“-Beteiligung) als eher prekäres Politikinstrument. Die zentrale Frage nach der Verbindlichkeit der „Runden Tische“ muss differenziert beantwortet werden: grundsätzlich ist eine stärkere Verpflichtungsnote und fallweise Formalisierung eher denkbar bei lokalen Konflikten.

Aus differenzierungstheoretischer Sicht ist die Erzielung eines inhaltlichen Konsenses in Diskurs- und Verhandlungsverfahren für die (auch demokratische) Leistungsfähigkeit dieser Politikmodelle nicht erforderlich, es genügt die Verständigung auf ein Konsenskonstrukt, das Anschlussfähigkeit divergierender Perspektiven erlaubt. Schließlich ist festzuhalten, dass die gegenwärtig stattfindenden Entwicklungsprozesse in der wissenschaftlichen wie in der politischen Ordnung *nicht in Richtung einer Entdifferenzierung* zielen: weder der privilegierte Status des wissenschaftlichen Wissens noch der professionellen Politik wird damit in Frage gestellt. Vielmehr werden die primären Logiken der Funktionssysteme mit differenten sozialen Logiken als Sekundärcodierung überformt: die Folge ist eine Vervielfältigung von Expertise- und Politikformen, die zur Steigerung der Irritations- und damit Resonanzfähigkeit von Wissenschaft und Politik beizutragen vermögen. Der dadurch erhoffte Gewinn an gesellschaftlicher Reflexivität lässt sich indes nur erzielen, wenn es gelingt, adäquate Weisen des politisch-gesellschaftlichen Umgangs mit der *neuen „Pluralisierungsstärke“* zu gewinnen. Demokratie ist nicht nur normatives Gebot, sondern auch funktionales Erfordernis in der hochkomplexen Wissensgesellschaft: zwischen Demokratisierung und Verwissenschaftlichung besteht ein inhärenter Zusammenhang.

1 Gesellschaft und Demokratie im Wandel

Zwei gegenläufige Wahrnehmungen prägen die aktuelle Demokratiediskussion: einerseits findet Demokratie universelle Anerkennung als wünschenswerte Norm für politische Systeme (zumindest) in der westlichen Welt, andererseits mehren sich die Anzeichen für krisenhafte Entwicklungen, welche die Voraussetzungen für diese Regierungsform in Frage zu stellen scheinen. Dieses *Demokratie-Paradox* verweist auf tiefgreifende Strukturprobleme in der Spätmoderne. Eine zentrale Rolle in den gegenwärtig stattfindenden epochalen gesellschaftsstrukturellen Umwälzungen kommt der Wissenschaft zu, deren Verhältnis zur Gesellschaft sich in zwei Richtungen entscheidend verändert: die „Verwissenschaftlichung der Gesellschaft“ wird begleitet von einem Trend, der mit „Vergesellschaftung der Wissenschaft“ bezeichnet wird. Die *Zentralität des Wissens* in hochmodernen Gesellschaften kommt nicht zuletzt in den Schlagworten „Wissensgesellschaft“ bzw. „Wissenschaftsgesellschaft“ zum Ausdruck. Mit ihnen verbindet sich häufig die Annahme, dass sich gegenwärtig eine *neue soziale Ordnungsform* herauskristallisiert, welche die bislang historisch dominante Verlaufsform einer Ausdifferenzierung von gesellschaftlichen Teilsystemen mit je eigenen Logiken (Politik, Wissenschaft, Recht, Ökonomie usw.) überlagert. Die sich andeutende neue soziale Ordnungsform signalisiert eine gesteigerte Komplexität der westlichen Gesellschaftsformationen, denn sie wird charakterisiert durch erhöhte „Fragmentierung“ und „Vernetzung“. Kennzeichnend für den beschriebenen Wandel ist eine veränderte Wahrnehmung der Rolle von Wissenschaft und Technologie: verhiessen diese beiden konstitutiven Mechanismen der Moderne bis dato die Option auf eine zunehmende Berechenbarkeit und Beherrschbarkeit von Natur, so wird mittlerweile von großen Teilen der Bevölkerung die technische Entwicklung als grundsätzlich ambivalent wahrgenommen. Wissen und wissensbasierte Technik erscheinen als Ressource und Risiko. Im „Risikodiskurs“ werden folgerichtig lineare Fortschrittskonzepte problematisiert und die Frage der Validität und des Status von sog. „Expertenurteilen“ auf die politische Agenda gesetzt. Technikkontroversen und Technikkonflikte drehen sich wesentlich um die Frage des adäquaten politisch-gesellschaftlichen Umgangs mit Risiken – und forcieren damit eine *Politisierung der Fortschrittsthematik*. Im Kern der Debatten um die sozio-politische Gestaltung der wissenschaftlich-technischen Entwicklungsdynamik zu verorten ist die Demokratiefrage: wie soll in spätmodernen Gesellschaften, die in essentieller Weise wissens-, wissenschafts- und technikbasiert sind, die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung gestaltet werden, um zu einer demokratisch verantworteten Art und Weise des Umgangs mit technologischen Entwicklungen und den diesen inhärenten gesellschaftlichen Gefährdungspotentialen zu gelangen?

Die durch eine solche Fragestellung bedingte Herausforderung an das politische System ist Ausdruck und Katalysator einer weitreichenden *Transformation des Politischen*: die Suche nach neuen Modellen zur Erhöhung der Responsivität des Politischen ist zu sehen auf dem Hintergrund der sich abzeichnenden Grenzen hierarchisch angelegter Steuerungs- und Legitimationsstrategien. Diese Grenzen sind zum einen bedingt durch Entwicklungen „externer“ Natur, insofern (insbesondere ökonomisch vorangetriebene) Globalisierungsprozesse und die Verlagerung eines Teils der politischen Entscheidungskompetenz auf supranatio-

nale Ebene dem Nationalstaat einen Teil seiner Handlungssouveränität entziehen. Zum anderen werden diese Grenzen herkömmlichen Staatshandelns jedoch offensichtlich durch „interne“ Erosionstendenzen: denn durch die zunehmende Verflechtung in Verhandlungssysteme mit gesellschaftlichen Akteuren und mit Institutionen des regionalen/kommunalen Staates ist die genuine Handlungsfähigkeit des nationalen Staates im Rahmen einer komplexen Ordnung des Staatlichen neu zu vermessen. Diese Transformationsprozesse im Politischen kommen in der politikwissenschaftlichen Literatur durch semantische Verschiebungen in der Bezeichnung des Leviathans zum Ausdruck – insbesondere der Begriff des „kooperativen Staates“ (erstmalig eingeführt von Ritter 1979) wird häufig verwandt zur Kennzeichnung der neuen Staatsformation. Die Herausbildung einer kooperativen Staatstätigkeit lässt sich in empirischer Hinsicht in unterschiedlichen Politikfeldern und in pluralen Politikformen nachweisen. Vornehmlich jedoch in wissenschaftlich-technisch geprägten Handlungsfeldern ist es zur Entwicklung und Etablierung von *neuen kommunikativen Politikmodellen* (Mediationen, Konsensuskonferenzen, diskursive TA-Verfahren, Planungszeilen usw.) gekommen, die zugleich alternative Instrumente der Konfliktregulierung bezeichnen. Nicht nur WissenschaftlerInnen und etablierte VertreterInnen organisierter Interessen, sondern auch Akteure von sozialen Bewegungen, Bürgerinitiativen oder Personen in der „Bürgerrolle“ sollen im Rahmen organisierter Kommunikationsprozesse durch Argumentieren und Verhandeln gemeinsam an der Erarbeitung von politischen Handlungsvorschlägen für (konkrete) gesellschaftliche Probleme beteiligt werden. Insofern diese kommunikativen Foren handlungsrelevante Informationen für die Politik bereitstellen, fungieren sie auch als erweiterte Formen der Politikberatung.

Die Frage, ob diese neuen politischen Diskurs- und Verhandlungsarenen zu einer Stärkung der Demokratie beitragen, wird in der wissenschaftlichen Literatur kontrovers diskutiert: wird auf der einen Seite die partizipative Öffnung des Politikberatungsprozesses für neue Akteure und Akteursgruppen als Demokratisierungsschub normativ begrüßt, so wird auf der anderen Seite diese Entwicklung insbesondere aus folgenden Gründen kritisch beurteilt: erstens wird die Frage der Legitimität solcher Politikforen, die quasi ohne demokratisches Mandat agieren, aufgeworfen; zweitens erscheint diskutabel, inwieweit die quantitative Erweiterung von Beteiligungschancen auch zu einer qualitativen Erhöhung des Einflusses aller beteiligten Akteure beiträgt; schließlich wird eingewandt, dass Partizipation bzw. Konsens nicht mit Demokratie gleichzusetzen sei. Insbesondere die Frage des Status von „Erfahrungswissen“ im Verhältnis zum wissenschaftlichen Wissen sowie die Frage des Status der Meinungs- und Willenbildungsprozesse in den gesellschaftlichen „Bürgergremien“ im Verhältnis zu den etablierten politischen Institutionen ist vorab klärungsbedürftig, um eine *demokratiethoretische Prüfung* der neuen Formen kooperativen Staatshandelns ins Auge fassen zu können. Eine solche Prüfung sieht sich zudem vor nicht unerhebliche Schwierigkeiten gestellt: diese sind zum einen dadurch bedingt, dass die in Erprobung befindlichen neuen kommunikativen Instrumente der Konfliktregulierung eine große Formenvielfalt aufweisen, deren Varianten zudem z.T. auf ganz unterschiedlichen Beteiligungsmodellen aufbauen. Die größte Schwierigkeit indes besteht darin, dass der „Demokratiebegriff“ selbst fluide, kontrovers und komplex gebaut ist. Er lässt sich zunächst nicht auf ein beschreibbares Set von Verfahren und Institutionen zur Konstituierung einer bestimmten Regierungsform reduzieren. Denn der für das gegenwärtige Selbstver-

ständnis westlicher Staaten zentrale Begriff der Demokratie steht nicht für ein finales Verfassungsereignis, sondern er fungiert als Tendenzbegriff, der moderne Verfassungen mit einer inhärenten Dynamik ausstattet. Die demokratische Frage markiert in diesem Sinne eine ständige Neuvermessung der politischen Kräftefelder, die in der Vergangenheit durch die Stufen „Staat“ (Frieden), „Verfassungsstaat“ (Freiheit), „Rechtsstaat“ (Gleichheit) sowie „Sozialstaat“ (Gerechtigkeit; Solidarität) gekennzeichnet sind. Derzeit zeichnet sich eine fünfte Stufe von demokratischen Gewährleistungsforderungen ab, bei der die Frage der „Umwelt- und Lebensrechte“ auf der politischen Agenda erscheint. Im historischen Veränderungsprozess beeinflussen sich der normative „Begriff“ als auch „Realität“ der Demokratie wechselseitig – und gerade in gesellschaftlichen Perioden des Umbruchs ist häufig umstritten, ob eine empirische Veränderung in demokratischer Hinsicht ein „Defizit“ oder eine „neue Qualität“ signalisiert. Die Einschätzung hängt nicht zuletzt ab von gesellschaftstheoretischen Grundannahmen und den darauf aufbauenden unterschiedlichen Demokratiekonzepten. Schließlich wird eine demokratietheoretische Evaluierung dadurch erschwert, dass in der einschlägigen Literatur mittlerweile die Forderung erhoben wird, Demokratiemodelle sollten so gebaut sein, dass sie in der Lage sind, unterschiedliche (z.T. in Spannung miteinander stehende) Zielgrößen abzubilden. Ein einfach-lineares Demokratiekonzept, das sich etwa nur an der Maximierung von Partizipation als Kriterium orientiert, erscheint solchermaßen als „unterkomplex“. Die wachsende Erkenntnis des Voraussetzungsreichtums zur adäquaten Beschreibung von „Demokratie“ hat aus politikwissenschaftlicher Perspektive zu einer deutlichen Reflexivitätssteigerung der Theoriedesigns geführt – die indes nicht mit einem entsprechenden Gewinn an begrifflicher Klarheit einhergeht. Vielmehr scheint eine Inflationierung des Demokratiebegriffs um sich zu greifen, die „Demokratie“ als selektiven Begriff eher zu unterminieren droht – in zahlreichen Komposita finden sich unterschiedliche Akzentuierungs- bzw. Relativierungsversuche des „Hochwertes-Wortes“: „assoziative Demokratie“, „partizipative Demokratie“, „experimentelle Demokratie“, „kreative Demokratie“, „reflexive Demokratie“, „deliberative Demokratie“, „organisierte Demokratie“, „postliberale Demokratie“, „post-parlamentarische Demokratie“, „kommunale Demokratie“, „republikanische Demokratie“, „zivilgesellschaftliche Demokratie“, „starke Demokratie“, „Interessengruppendemokratie“, „Verhandlungsdemokratie“, „Bürgerdemokratie“, „Nachbarschaftsdemokratie“, „Netzwerkdemokratie“ usw.

Auch in einer unlängst erschienenen Monographie zum Thema wird das „*Elend der Demokratietheorie*“ konstatiert: so seien in den gängigen Demokratietheorien zwar noch Übereinstimmungen bezüglich konstatiertener Demokratie-Defizite in westeuropäischen Staaten auszumachen; die jeweils zugrundegelegten Begriffe von Demokratie erscheinen indes äußerst unterschiedlich, sodass die Autorin zu dem Befund gelangt:

„All das deutet auf eine tiefe Verunsicherung der Zunft darüber, was denn eigentlich mit Demokratie gemeint ist.“ (Abromeit 2002: 58)

Das Gutachten, das die Rolle neuer kommunikativer Politikmodelle in der Wissensgesellschaft aus demokratietheoretischer Perspektive auf dem Hintergrund der geschilderten Problemlage analysiert, gliedert sich wie folgt: zunächst soll die Konturierung der Transformation der Wissensordnung sowie der politischen Ordnung den gesellschaftsstrukturel-

len Kontext entfalten, in dem die Herausbildung eines Formenspektrums von partizipativen Politikformen (mit vertikaler bzw. horizontaler Grundstruktur) verortet werden kann. Unterschiedliche Demokratiemodelle werden sodann im Vergleich präsentiert und kritisch diskutiert. Hierauf aufbauend erfolgt die Erörterung der einzelnen Kommunikationsverfahren sowie zentraler demokratietheoretischer Problemkomplexe, die sich im Zusammenhang mit der Entwicklung der neue Politikmodelle herauskristallisiert haben – abschließend werden die Ergebnisse in komprimierter Form resümiert.

2 Transformation der Wissensordnung

In der öffentlichen Debatte wie in der sozialwissenschaftlichen Literatur herrscht Einigkeit darüber, dass sich gegenwärtig ein epochaler Wandel im Verhältnis zwischen Wissenschaft und Gesellschaft vollzieht (vgl. hierzu beispielsweise Gibbons et al. 1994; Spinner 1994; Frederichs 1999; Nowotny 1999; Weingart 2001). Die These eines Wandels in den Beziehungen zwischen Wissenschaft und Gesellschaft beinhaltet zwei scheinbar gegenläufige Trends, die häufig unter den Kürzeln „Verwissenschaftlichung der Gesellschaft“ bzw. Vergesellschaftung der Wissenschaft“ firmieren.

In der ersten Blickrichtung, die der Annahme einer fortschreitenden „*Verwissenschaftlichung der Gesellschaft*“ folgt, wird auf den wachsenden Stellenwert von Wissen und Wissenschaft in hochmodernen Gesellschaften abgestellt. Für diese Annahme lassen sich eine Reihe von empirischen Befunden und Trends als Belege anführen, so etwa die enorme Verbreiterung des Personenkreises mit wissenschaftlichem Abschluss, die steigenden Ausgaben für Forschung und Bildung im staatlichen und privatwirtschaftlichen Sektor sowie die Ausdifferenzierung zahlreicher Spezialdisziplinen, die immense Beschleunigung der Wissensproduktion; die steigende Bedeutung von stark wissens- und wissenschaftsbasierten Spitzentechnologien für die Wettbewerbsfähigkeit einer Nation, die Aufwertung des tertiären Sektors gegenüber dem produktiven Sektor durch die Fokussierung auf „wissensintensive“ produktionsbegleitende Dienstleistungen, der rasante Bedeutungszuwachs der Devisen-, Finanz- und Kapitalmärkte; die fortschreitende Abhängigkeit der politischen Akteure vom Expertenwissen professioneller Berater; die zunehmende Durchdringung aller gesellschaftlichen Sphären (einschließlich der sog. „Lebenswelt“) mit wissenschaftlich-technischen Erkenntnissen; das durch (insbesondere gentechnische) Forschung vorangetriebene Erodieren der Grenze zwischen Natur und Kultur; die zunehmende Globalisierung gesellschaftlicher Bereiche als Folge der wissenschaftlich-technisch induzierten Verwandlung der Raum-Zeit-Verhältnisse etc.

Insgesamt haben sich die Grenzen des Machbaren im Gefolge der wachsenden Zentralität von Wissen und Wissenschaft enorm erweitert. Die Relevanz von Wissenschaft bezieht sich indes nicht nur darauf, dass sie eine zentrale *Sozialressource* darstellt – folgenreich für die Gesellschaft sind auch die mit der Steigerung der Wissensproduktion einhergehenden *Risiken*. Die Kernthese der „Risikogesellschaft“ (Beck 1986) lautet, dass moderne Wissenschaft und Großtechnologien paradoxe Effekte nach sich ziehen. Verbunden mit Wissenschaft und Technik einst die Hoffnung einer Emanzipation von den „Risiken der Natur“ durch eine immer umfassendere Naturbeherrschung, so wird mittlerweile befürchtet, dass Wissenschaft und Technik selbst zum Verursacher von Folgeproblemen unanschätzbaren Ausmaßes geworden sind. Die „Risiken der Technik“ finden sich zuvorderst im Hinblick auf mögliche Gefährdungen der Umwelt, aber sie erstrecken sich auch auf gesellschaftliche Bereiche (Rationalisierung und Automatisierung der Arbeitswelt, Infragestellung der sozialen Sicherungssysteme und steigende Arbeitslosigkeit in westlichen Industrieländern als Folge der – durch weltumspannende Kommunikationsnetze und erhöhte Mobilität – erleichterten Möglichkeiten einer Auslagerung von Teilen der Produktion ins Ausland etc.). Im sozialwissenschaftlichen „Risikodiskurs“ wird ein Paradigmenwandel in der Ein-

schätzung von Nicht-Wissen erkennbar, der auf die Grenzen der Rationalisierung verweist. Da zunehmend evident wird, dass sich mit jedem neuen Wissen zugleich neue Horizonte des Nicht-Wissens eröffnen, kann „Nicht-Wissen“ nicht mehr lediglich als vorläufiger „defizienter“ Modus der Wissensgewinnung betrachtet werden, sondern muss vielmehr als konstitutives Merkmal der Generierung von Wissen gelten. Wenn der Charakter der Modernisierung und Verwissenschaftlichung der Gesellschaft solchermaßen durch grundlegende *Ambivalenz* gekennzeichnet ist, dann wird „Zukunft zur Zumutung“ (Martinsen 1997a), da sie die Bürde der politischen Entscheidung zwischen kontingenten Optionen auf dem Hintergrund unhintergehbaren Nicht-Wissens über die Folgen von Handlungen impliziert. Die Risikogesellschaft erscheint somit als der Zwilling der Wissen(schaft)sgesellschaft¹ – beide Perspektivierungen beinhalten Politisierungspotentiale.

Indes bezeichnet der steigende Stellenwert und die Folgenträchtigkeit der Verwissenschaftlichung von Gesellschaft nur die eine Seite der Medaille. Ein Prozess der Einflussnahme zwischen Wissenschaft und Gesellschaft findet auch in der scheinbar gegenläufigen Richtung statt und wird hier als „*Vergesellschaftung der Wissenschaft*“ rubriziert (bzw. in Anbetracht der Ausdifferenzierung unterschiedlicher gesellschaftlicher Funktionssysteme z.B. als „Politisierung“, „Ökonomisierung“, „Mediatisierung“ der Wissenschaft). Der Kern des mit diesem Kürzel anvisierten Wandels betrifft das veränderte Wissenschaftsverständnis: das klassische „gesellschaftsenthobene“ Ideal einer kontextfreien, wertfreien und universell gültigen Forschung, das einst die Funktion einer Abgrenzung gegenüber religiösen und moralischen Beeinflussungsversuchen erfüllte, scheint zunehmend unhaltbar geworden. Spinner (1994) beschreibt die Transformation des Wissenschaftssystems als *Herauskristallisierung einer neuen Wissensordnung*. In der „klassischen“ Wissensordnung (die sich in der Humboldtschen Universitätsidee repräsentiert findet), wird die Exterritorialisierung des Wissenschaftssektors von der Gesellschaft durch vier große institutionelle Abkoppelungen erzielt: getrennt werden Erkenntnis und Eigentum, Ideen und Interessen, Theorie und Praxis, Wissenschaft und Staat. Im Ideal der Gelehrtenrepublik des 19. Jahrhunderts schien die Universalisierung wissenschaftlicher Geltungsansprüche garantiert – durch eben jene institutionellen Separierungen, welche das akademische Milieu von kontextgebundenen Rücksichtnahmen gegenüber „wirklichem“ Handeln entlastete. Unter den Bedingungen des heraufziehenden Informationszeitalters gerät das „Theoretisierungsprogramm“ menschlichen Wissens, wie es in der klassischen Wissensordnung proklamiert wurde, unter zunehmenden Kommerzialisierungsdruck. Die „postklassische“ moderne Wissensordnung des ausgehenden 20. Jahrhunderts führt zu Fusionierungen in den vier Bereichen, welche die klassische Wissensordnung gerade durch (wenn auch nie ganz geglückte) institutionelle Trennungen strukturiert wissen wollte. Neue Gemengelagen zwischen Erkenntnis und Eigentum, Ideen und Interessen, Theorie und Praxis, Wissenschaft und Staat verändern die

1 In der Literatur findet sich sowohl das Label „Wissenschaftsgesellschaft“ als auch der Terminus „Wissensgesellschaft“. Willke (1998) führt gegen die zuerst genannte Bezeichnung ins Feld, sie impliziere, dass ein spezielles gesellschaftliches Funktionssystem („die Wissenschaft“) für die gesamte Gesellschaft stehe. Dementsprechend optiert er für die Verwendung des Begriffs „Wissensgesellschaft“ – damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass „eine neue Form der Wissensbasierung und Symbolisierung *alle* Bereiche einer Gesellschaft durchdringt *und* kontextspezifische Expertise in allen Bereichen der Gesellschaft generiert wird“ (ebd.: 164).

Rahmenbedingungen für die Erkenntnisgewinnung. In dem Maße, in welchem Wissenschaft sich nicht mehr in einem exterritorialisierten – wissenschaftliche Autonomie verheißenden – „Elfenbeinturm“ von der Gesellschaft separiert weiß, sondern vielmehr die Grenzen zwischen den sozialen Wissenschaftsinstitutionen und der Gesellschaft durchlässiger werden, verändern sich auch die Legitimationsbedingungen der Wissenschaft. Die alten Ideale der Wertfreiheit und Objektivität, die einen Anspruch auf Allgemeingültigkeit des gewonnenen Wissens begründen, werden konfrontiert mit dem Anspruch auf praktische Nutzung von Wissen. Mit der steigenden gesellschaftlichen Nachfrage nach Wissen gewinnt zugleich der gesellschaftliche „Kontext“, in dem das Wissen erzeugt und in den es eingebracht wird, eine entscheidende Bedeutung. Der wachsende Gesellschaftsbezug macht wissenschaftliche Forschung zum Gegenstand wirtschaftlicher Nutzungsimperative sowie politischer Zielsetzungen, insbesondere auch von Mitgestaltungsansprüchen von Bürger(gruppen) und sozialen Bewegungen.

Die These einer Transformation der Wissensordnung, die zu neuen Formen der Wissensproduktion führt, wird auch von anderen AutorInnen proklamiert und mit unterschiedlichen Etiketten belegt: so ist etwa die Rede von einer Verlagerung von der „normal science“ zur „post normal science“ (Funtowicz/Ravetz 1993) bzw. dem schwerpunktmäßigen Wandel vom „Mode 1“ zu einem „Mode 2“ (Gibbons et al. 1994; Nowotny 1997).² Die wissenschaftlichen Einschätzungen der neuen Formen der Wissensproduktion konvergieren in wesentlichen Punkten: diese findet demnach primär in sozial heterogenen und disziplinär verteilten Kontexten (Forschungsnetzwerken) statt, sie ist anwendungs- und nutzenbezogen, transdisziplinär ausgerichtet, unterliegt in evaluativer Hinsicht auch externen (sozialen, politischen, ökonomischen) Kriterien und wird schließlich gesellschaftlich rechenpflichtig und reflexiv.³

Die wachsende Relevanz und Folgenreichkeit der Wissenschaft sowie ihre fortschreitende soziale Einbettung führen zu einer *Veränderung des Status von Experten* (vgl. hierzu Fröchling 1996; Daele 1996; Saretzki 1997a; Hegmann 2001; Heinrichs 2002; Weingart 2001). Für die Politik bestand die Funktion der Wissenschaft neben der Bereitstellung von instrumentellem Wissen zur Lösung von Problemen insbesondere in der Legitimation politischer Entscheidungen, wie sie die akademische Wissenschaft klassischen Typs bereitzustellen vermochte, indem sie die Produktion „gesicherten“, d.h. verlässlichen und intersub-

2 Weingart (2001) merkt im Hinblick auf die gängige These eines Wandels der Wissensproduktion kritisch an, dass in der Literatur häufig die empirische Beschreibung einer Transformation unter der Hand uminterpretiert werde in ein normatives Muster für dessen Gestaltung. Kritisch äußert sich auch Bittlingsmayer (2002), insofern er die Befürchtung hegt, das Etikett „Wissengesellschaft“ könnte suggerieren, die gegenwärtigen westlichen Industriegesellschaften hätten bezüglich ihrer ökonomischen und politischen Struktur eine weitgehende soziale Gleichheit erreicht – demgegenüber sei festzuhalten, dass es sich immer noch um „kapitalistische“ Gesellschaften handele.

3 Gesamtgesellschaftlich wird von der Herausbildung einer vierten sozialen Ordnungsform („fragmentiert“) ausgegangen, welche die vorangegangenen sozialen Ordnungsformen („segmentär“, „hierarchisch“, „funktional“) überlagert: das Regime der Wissensproduktion ist demnach in den historisch aufeinanderfolgenden vier Stadien durch bestimmte dominante Merkmale charakterisiert: (1) lokal und verteilt (2) universal und zentriert (3) komplementär und spezialisiert (4) heterogen und verteilt („Wissengesellschaft“) (vgl. Rammert forthcoming).

ektiv übertragbaren Wissens ermöglichte. Der Experte und die Expertin befördern solchermaßen im Prozess der Modernisierung eine De-Politisierung von Konflikten. Mit dem partiellen Verlust der sozialen Distanz zwischen Wissenschaft und anderen gesellschaftlichen Funktionssystemen wird der klassische Anspruch der Bereitstellung von „neutralem“, invariantem und kontextfreiem Wissen indes zunehmend brüchig. Der sprichwörtliche Streit der Experten, der weniger die Ausnahme als die Regel zu bezeichnen scheint, hat in der öffentlichen Wahrnehmung zu einem Vertrauensverlust in die Autorität der Wissenschaft geführt. Doch wäre es zu kurz gegriffen, den Expertenstreit in erster Linie auf persönliche Unfähigkeit oder ideologische Voreingenommenheit der betreffenden ForscherInnen zurückführen zu wollen. Die Politik in hochkomplexen Gesellschaften verzeichnet einen steigenden Bedarf an Expertise – doch kennzeichnet es den Status des Experten nicht nur, dass er über ein – i.d.R. akademisch erworbenes – Sonder- und Spezialwissen verfügt; Expertisen sind durch einen genuinen Bezug zur politischen Problembearbeitung gekennzeichnet. Nicht per se, sondern erst als möglicher Beitrag zur Lösung konkreter Probleme, wird das Wissen von Experten für die Politik relevant. Der Kern der Politisierung von Expertise gründet in dem Bewusstwerden der unhintergehbaren Kontextgebundenheit des wissenschaftlichen Wissens und der damit einhergehenden Steigerung von gesellschaftlicher Kontingenz.

Der Anspruch der Experten auf autoritative Geltung ihres Wissens lässt sich in concreto in mehrfacher Hinsicht einschränken, wenn man die Schritte analysiert, die vom professionellen Sachwissen zum Expertise-Wissen führen, d.h. zur wissenschaftlich gestützten Empfehlung für politisches Handeln. Demnach können vier immanente Grenzen wissenschaftlicher Erkenntnisgewinnung identifiziert werden, welche die wissenschaftliche Kompetenz von Experten im Hinblick auf ihren Beitrag zur konkreten Problembewältigung relativieren – hierbei handelt es sich um „normative“, „lokale“, „disziplinäre“ und „epistemische“ Grenzen des Wissens und Könnens von Experten (vgl. Saretzki 1997a): (1) Insofern es die Politik nicht einfach mit empirisch beschreibbaren „Sachverhalten“ zu tun hat, sondern mit der Lösung von gesellschaftlichen „Problemen“ befasst ist, muss das Sachwissen durch die Experten bewertet werden, um für die Politik Relevanz zu erlangen – hierzu sind aber Kriterien erforderlich, die nicht selbstevident sind, sondern aus menschlichen Zielsetzungen resultieren – d.h.: Sachwissen muss mit „Wertewissen“ in Verbindung gebracht werden. (2) Um für konkrete Problemdiagnosen und -lösungen vor Ort hilfreich zu sein, ist es erforderlich, dass das – auf universell gültige Gesetze ausgerichtete – systematische Wissen der Fachdisziplinen mit den Anwendungsbedingungen und Wirkungszusammenhängen in spezifischen Kontexten in Verbindung gebracht wird. (3) Zur Vermeidung reduktionistischer Problemlösungsdiagnosen und -strategien bedarf das eigensinnige disziplinäre Fachwissen einer problembezogenen interdisziplinären Integration. (4) Entgegen allen Sicherheitserwartungen ist von der grundsätzlichen Hypothezität, d.h. prinzipiell inhärenten Unsicherheit und Unvollständigkeit wissenschaftlicher Aussagen zu einem gegebenen Zeitpunkt auszugehen – sich hieran anschließende Fragen mit weitreichenden Implikationen wie etwa der Aspekt der gesellschaftlichen Risikoverteilung können mit fachwissenschaftlicher Kompetenz allein nicht hinreichend beantwortet werden. Mit Blick auf diese mehrfache analytischen Grenzbestimmungen des Expertenwissens, lassen sich in der Praxis der Politikberatung fortlaufende „Grenzüberschreitungen“ feststellen.

Die Skepsis gegenüber autoritativen Deutungsangeboten von – lediglich mit besonderem Fachwissen ausgestatteten – Experten zur Identifikation und Lösung von komplexen gesellschaftlichen Problemen hat zur Forderung nach einer „*Demokratisierung von Expertise*“ geführt: mit dieser Formel wird auf eine demokratische Öffnung der Meinungs- und Willensbildung in allen Politikfeldern abgezielt, in denen wissens- und wissenschaftsvermittelte Probleme von Bedeutung sind. Mit der programmatischen Formel „Demokratisierung von Expertise“ wird die Absicht bekundet, den prekären Umgang mit Nicht-Wissen in entscheidungsnahen Situationen nicht einem exklusiven Expertenzirkel zu überlassen, sondern ihn vielmehr in die Strukturen und Prozesse einer sozial erweiterten Form der Politikberatung einzuspeisen. Der Expertise-kritische Demokratisierungsimpuls hat schließlich über die Forderung einer sozialen Erweiterung der am Prozess der Politikberatung Beteiligten hinaus auch zur Forderung einer methodologischen Revision bei einer Gruppe kritisch orientierter („post-positivistischer“) Policy-Wissenschaftler geführt, die mit dem Ansinnen einer Demokratisierung des Forschungsprozesses selbst das Konzept einer „partizipatorischen Expertise“ (Fischer 1993a; Fischer 1993b; de Leon 1993; vgl. hierzu auch Saretzki 1998) formulieren, bei der Betroffene und Bürger selbst in den Forschungsprozess integriert werden (sollen). Das Problem einer – demokratischen Standards – *angemessenen* Reaktion auf die spezifischen Probleme von Expertise in Wissensgesellschaften wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur durchaus unterschiedlich akzentuiert und mit unterschiedlichen Lösungsangeboten bedacht. Doch jenseits der Ausdifferenzierung von sozialwissenschaftlichen Therapieansätzen scheint evident, dass von einem *Zusammenhang von Verwissenschaftlichung und Demokratisierung* auszugehen ist: es lässt sich eine „Ko-Dynamik“ der Expansion des Wissenschaftssystems und der Demokratisierung politischer Systeme beobachten (vgl. hierzu ausführlich Weingart 2001). Die Frage einer institutionellen Umsetzung der Forderung nach einer demokratischen Öffnung des politischen Willensbildungsprozesses im Kontext der Expertiseerstellung ist jedoch nicht nur von „externem“ sozialem Druck abhängig, wie er im Zuge der Politisierung der Expertenrolle erzeugt wird, sondern auch davon, inwieweit sich im politischen System selbst „enabling structures“ auffinden lassen, die eine „interne“ Reformbereitschaft signalisieren.

3 Transformation der politischen Ordnung

Empirische Befunde deuten darauf hin, dass sich nicht nur im Wissenschaftssystem, sondern auch im politischen System derzeit weitreichende Transformationsprozesse abspielen, die sich als „*Wandel der Staatlichkeit*“ etikettieren lassen. Die Herausbildung einer neuen sozialen Ordnungsform, in der Wissensfaktoren einen zentralen Platz einnehmen und soziale Beziehungen mit den Stichworten „fragmentiert“ und „vernetzt“ charakterisiert werden, tangiert auch Strukturprinzipien und die Operationslogik des politischen Systems auf einschneidende Weise. So geht Mayntz (2001) in historischer Perspektive aus von einer – auf eine strukturellen Wahlverwandtschaft gestützte – Symbiose bei der Herausbildung großer wissenschaftlich-technischer Systeme und zentralistisch aufgebautem Staat. Indes scheint die Ko-Evolution der beiden Systeme mittlerweile in ein brisantes Stadium geraten: sämtliche Manifestationen des Hierarchieprinzips (insbesondere wissenschaftlich-technisch-industrielle sowie politische) werden derzeit mit einer de-zentralistischen Gegenbewegung konfrontiert.

Die Grenzen der Handlungsfähigkeit des hierarchischen Nationalstaates zu Beginn des neuen Jahrtausends offenbaren sich anhand verschiedener *Krisensymptome*:

(1) In der einschlägigen Literatur herrschte in der letzten Dekade des ausgehenden Jahrhunderts Übereinstimmung in der Diagnose einer drohenden politischen *Steuerungskrise* in den hochkomplexen westlichen Gegenwartsgesellschaften (vgl. hierzu Grimmer u.a. 1992; Bußhoff 1992; Martinsen 1995a; Schmidt 1997). Die hierin zum Ausdruck kommende Skepsis bezieht sich sowohl auf die Steuerungsfähigkeit des Staates als auch auf die Steuerbarkeit der Gesellschaft. Erstens haben historische Erfahrungen, nämlich die Enttäuschungen der sozialreformerischen Planungsära in den späten 60er und frühen 70er Jahren, erhebliche Zweifel an der Tragfähigkeit eines linearen Steuerungskonzeptes geweckt. Zweitens deuten empirische Befunde, insbesondere die Ergebnisse der Implementationsforschung darauf hin, dass „äußerlich“ verbleibender normativ-hoheitlicher Regulierung (mittels der Steuerungsmedien Recht und Geld) deutliche Grenzen gesetzt sind, wenn es darum geht, Verhaltensfaktoren wie Motivation und Innovation zu beeinflussen. Drittens hat die sozialwissenschaftliche Differenzierungstheorie auf die Fragwürdigkeit eines Steuerungskonzeptes aufmerksam gemacht, das auf dem Hintergrund der Ausdifferenzierung von unterschiedlichen Funktionssystemen mit je eigensinnigen Relevanzkriterien einen estatistisch-dirigistischen Zuschnitt aufweist.

Die Voraussetzungen des neuzeitlichen Staatsbegriffs (der nach außen und innen souveräne Leviathan) werden derzeit zudem durch nationale und globale (Politik-)Entwicklungen unterminiert: Zum einen wird die Figuration des Staates als kompakter Handlungsakteur von „außen“ herausgefordert durch politische Internationalisierungsprozesse, die der global „entgrenzten“ Ökonomie quasi nachwachsen (vgl. Scharpf 1992). Zum anderen scheint im Zuge der strukturellen gesellschaftlichen Ausdifferenzierung der Nationalstaat zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben immer stärker auf verstreute gesellschaftliche Ressourcen angewiesen – als Folge findet er sich auch „intern“ zunehmend in Verhandlungssysteme mit gesellschaftlichen (sowie regionalen politischen) Akteuren verflochten. Trotz

dieser zahlreichen Relativierungen im Hinblick auf die Frage der verbliebenen Steuerungskompetenz des Staates wird in der politikwissenschaftlichen Forschung die Notwendigkeit von politischer Steuerung nicht in Frage gestellt. In diesem Kontext nehmen Technik- und Umweltthemen einen besonders herausgehobenen Stellenwert ein, da hier das Steuerungserfordernis nicht nur aus wirtschaftspolitischen Gründen (Grundlagenforschung, Korrektur von Marktversagen etc.) erforderlich erscheint, sondern darüber hinaus die drohenden Gefährdungen durch die „Nebenfolgen“ des wissenschaftlich-technologischen Fortschritts ein effektives und zukunftsverträgliches Staatshandeln dringlich machen (in letzter Konsequenz geht es um das „Überleben“ der Menschheit).

(2) Mit dem Stichwort „*Effektivitätskrise*“ lässt sich ein weiterer Ursachenkomplex beschreiben, der die gegenwärtige Staatsformation herausfordert. Innovationsfähigkeit gilt als Schlüsselkriterium für die Wettbewerbsfähigkeit einer Nation, um sich in globalisierten Arenen behaupten zu können – und offensichtlich mehren sich in der BRD die Symptome einer nachlassenden Innovationstätigkeit (vgl. hierzu Rammert 1997; Grande 1999; Martinsen 2001a). So wird in zahlreichen wissenschaftlichen Publikationen das deutsche Innovationssystem zur Jahrtausendwende als (mittelfristige) Gefährdung für den Wirtschaftsstandort Deutschland charakterisiert – *falls* es nicht gelingen sollte, die staatliche Innovationspolitik an die neuen Bedingungen des „Techno-Globalismus“ anzupassen. Die „Konvergenzthese“ (vgl. Esser 1994) konstatierte vor noch nicht allzu langer Zeit die relative Bedeutungslosigkeit des Nationalstaates, da dessen politische Handlungsmöglichkeiten – angesichts der weltweiten Verflechtungstendenzen auf ökonomischer Ebene und dem internationalen Technologiewettlauf zwischen Nationen und Wirtschaftsblöcken – ohnehin auf nur noch eine einzige Option geschrumpft sei, nämlich das Mitmachen des *einen* homogenen Modernisierungspfades. Demgegenüber wird in der neueren Literatur wieder betont, dass der nationalstaatlichen Ebene – trotz aller Beschränktheiten – nach wie vor eine wesentliche Bedeutung zukommt. Das inzwischen populär gewordene Konzept der nationalen Innovationssysteme relativiert die Vorstellung einer Art globaler (triadeweiter) Entwicklungsdynamik insofern, als es die anhaltende Bedeutung der spezifischen Ausprägungen des nationalen Institutionenarrangements für die Innovationsfähigkeit betont, die im Hinblick auf das Performanzniveau einer Volkswirtschaft einen *relevanten* Unterschied machen. Mit anderen Worten: Gerade angesichts der zunehmend unhintergebar gleichen Weltmarktbedingungen für alle Industrienationen wird das nationale Institutionengefüge aus dieser Sicht volkswirtschaftlich hochbedeutsam. Die Frage ist, inwiefern der Staat hier regulierend bzw. stimulierend tätig werden kann, da die Akzeptanz politischer Systeme in westlichen Demokratien auch wesentlich von den gewährten materiellen Unterstützungsleistungen abhängt. In der sozialwissenschaftlichen Innovationsforschung wird mittlerweile konsensual die immense Bedeutung von Wissen und intangiblen Faktoren (Bildung, Information, Kooperation, Kultur usw.) für den Innovationsprozess hervorgehoben (vgl. für viele das „Green Paper on Innovation“ der Europäischen Kommission; European Commission 1995). Doch ist Wissen oft kontingent, schwer kodifizierbar und nur begrenzt formalisierbar – und aus diesem Grund stellen sich komplexe Anforderungen an ein innovationsförderliches Institutionengefüge der Wissensproduktion. Die Frage, ob es gelingt, ein Institutionenensemble bereitzustellen, das die Förderung von Lernprozessen zwischen

unterschiedlichen Wissensarten-, -institutionen und -regionen zu befördern vermag, gilt mittlerweile als kritische Variable für eine erfolgreiche (nationale) Innovationspolitik.

(3) Bereits die beiden erstgenannten Krisensymptome (Steuerungs- und Innovationsissue) verweisen auf Legitimationsprobleme des Staates in der Spätmoderne, die sich indes zuvorderst auf die output-Seite des Politikgeschehens beziehen. Anzeichen einer „*Legitimationskrise*“ im engeren Sinne (d. h. bezogen auf die „Input“-Seite des politischen Prozesses) wurden mit dem Aufkommen der Neuen Sozialen Bewegungen und von Bürgerinitiativen in westlichen Nationen seit Mitte der 60er/Anfang der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts registriert – im Mittelpunkt der zivilen Protestbewegungen standen wissenschaftlich-technisch geprägte Problemlagen sowie die potentiell davon ausgehenden Gefährdungen für Gesundheit und Umwelt. In vorwiegend indirekten, repräsentativ verfassten Demokratien wie der Bundesrepublik wird die Zustimmung der Bevölkerung zur Politik i.d.R. vorausgesetzt solange es keinen öffentlich artikulierten Einspruch gibt. Die ökologisch ausgerichtete „partizipatorische Revolution“ kündigte den stillschweigend unterlegten Konsens auf, indem sie sichtbar werden ließ, dass relevante Teile des Volkes Bedenken gegen die staatlich praktizierte Techniksteuerung hegen. Es wäre indes zu einfach, die Ursachen von Technikkonflikten lediglich in einer (auf mangelnde „Aufklärung“ zurückzuführende) Technikfeindlichkeit ausmachen zu wollen – Technikkontroversen beziehen sich vielmehr über die inhaltliche Seite der Gestaltung der technologischen Entwicklung hinaus auch auf soziale Prozesse, d.h. auf die Frage der Organisierung des diesbezüglichen politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses (vgl. Saretzki 2001). Insofern die Diskussion von Technik- und Umweltfragen sich mittlerweile von den Rändern ins Zentrum der Gesellschaft ausgebreitet hat, kann man von der Normalisierung eines Politikfeldes sprechen, das vorher – mehr als in anderen Policyfeldern üblich – auf spezifische Weise (nicht zuletzt via entpolitizierender Expertise) von den politischen Konflikt- und Interessenvermittlungsprozessen abgekoppelt war. Die Gleichstellungsoptik „technischer Fortschritt = wirtschaftlich-sozialer Fortschritt“, welche die Entschärfung von gesellschaftlichen Verteilungskonflikten bewirkte, wich in breiten Kreisen der Bevölkerung einer Sicht, die von der grundlegenden Ambivalenz von Technisierungsprozessen ausgeht, welche auch nicht durch ein „Mehr“ an wissenschaftlicher Forschung zu beheben wäre. Zunehmendes Verlangen nach Partizipation von Seiten der (insbesondere jüngeren sowie besser ausgebildeten) BürgerInnen (vgl. Kaase/Newton 1995) konnte von staatlicher Seite nicht länger ignoriert werden – ohne empfindliche Akzeptanzeinbußen für die Politik befürchten zu müssen. Waren in den frühen Phasen der Geschichte der Bürgerinitiativen deren interne Strukturen noch stark auf Protest gegen Verwaltungsentscheidungen ausgerichtet, so lässt sich in der späteren Entwicklungsphase eine innerorganisatorische Umstrukturierung konstatieren, die eine Bereitschaft zur Kooperation mit der staatlichen Seite erkennen lässt (vgl. Benz 1997).

Die ausgeführte dreifache Herausforderung, mit der sich staatliche Politik in westlichen Industrienationen gegen Ende des ausgehenden Jahrhunderts konfrontiert findet, hat zunächst *auf theoretischer Ebene* einen *Paradigmenwechsel* eingeleitet. In der relevanten sozialwissenschaftlichen Literatur zur (Technik-)Steuerung wird seit geraumer Zeit das Erfordernis einer Modifikation der bisher dominanten hoheitlich-instrumentalistischen Regulierungsformen betont: politische Regulierungskonzeptionen wären demnach neu

zuzuscheiden im Sinne einer maßgeblichen Beschränkung von direkter Fremd- auf indirekte Selbststeuerung bzw. „indirekte Kontextsteuerung“ (Teubner 1989; Willke 1987), d.h. Politik müsste bei ihren Gestaltungsambitionen die eigensinnige Logik der zu steuernden gesellschaftlichen Teilsysteme berücksichtigen und sich darauf konzentrieren, das Umfeld des Steuerungsgegenstandes in gewünschtem Sinne zu beeinflussen. Die neue Form von politischer Regulierung soll gewissermaßen einen „dritten Weg“ zwischen Evolution und hierarchischer Steuerung aufzeigen, der den Gedanken einer Stimulierung von selbststeuernden Prozessen ins Zentrum stellt (vgl. hierzu Martinsen 1992). Der Staat erscheint auf dem Hintergrund eines solchen Steuerungsmodells eher als „Primus inter pares“, der sich mit zahlreichen gesellschaftlichen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen verflochten sieht, denn als – an der Spitze der Gesellschaft thronender – „Souverän“. Ein analoger Diskurs lässt sich auch in der sozialwissenschaftlichen Innovationsforschung feststellen: hier wird eine zukunftssträchtige Perspektive in neuen Governancestrukturen erblickt, die als ein Kontinuum von institutionellen Strukturen vorgestellt werden, dessen Endpole durch Staat/Hierarchie einerseits und Markt/ Tausch andererseits bezeichnet sind. Von besonderem Interesse für diesen Forschungszweig sind „Netzwerke“, die sich als eine Art „drittes Modell“ rubrizieren lassen: sie sollen einerseits die Vorteile vereinen und die Nachteile vermeiden, die mit Steuerung bzw. Handlungskoordination von Markt (Flexibilität, aber Unverbindlichkeit) und von Hierarchie (Verbindlichkeit, aber Inflexibilität) verbunden sind. Die unterschiedlichen Netzwerkkonfigurationen weisen je nach ihrer Positionierung auf der Skala der Governanceformen unterschiedliche Grade der akteursbezogenen Autonomie bzw. Interdependenz auf (vgl. Jansen 1998). Der Begriff des Netzwerkes meint zunächst einmal ein spezifisches – hauptsächlich auf der horizontalen Ebene angesiedeltes – Muster der Sozialintegration. Die besondere Bedeutung, die man der Herausbildung von vernetzungsartigen Sozialstrukturen im Kontext der Innovationsthematik zumisst, beruht auf der Annahme, dass sie eine Lösung für das Problem institutioneller Innovationsblockaden im Prozess der Wissenserzeugung und -verbreitung bereitstellen: polyzentrische „Innovationsnetzwerke“ verfügen über einen dynamischen Rand im Verhältnis zu ihrer Umwelt, da ihr stark informeller Charakter die Option zur Ein- und Ausgrenzung weiterer Akteure erleichtert – sie bieten somit potentiell mehr Kapazitäten für die Abstimmung von Heterogenitäten, den Aufbau von Komplexität und die Stimulierung von Lernprozessen. Wissenschaftlich-technische und soziale Innovation sind somit auf engste verknüpft – diese Sichtweise geht konform mit dem von Peter Weingart (1989) Ende der 80er Jahre verkündeten Paradigma von der „Technikentwicklung als sozialem Prozess“, das inzwischen zum unbestrittenen Wissensbestand der Technikforschung zählt.

Auf dem Hintergrund der in den vorangegangenen Jahrzehnten in der öffentlichen und sozialwissenschaftlichen Debatte zunehmend Raum gewinnenden Einsicht in die prinzipielle Ambivalenz von Technisierungsprozessen, ist es sukzessive auch zu einer Erweiterung der Vorstellung gekommen, welche Kontexte und Akteure für die Innovationsthematik insgesamt von Interesse sein könnten. Bereits Schumpeter (1950) hatte den zwiesichtigen Charakter von Innovation als „*schöpferische Zerstörung*“ betont. Neben der Neues erzeugenden, also „(wert)schöpferischen“ Seite beinhaltet der Innovationsprozess demnach auch eine inhärent „zerstörerische“ Seite, die zur Produktion von Risiken und Nebenfolgen führt und die die bis dato gültigen Normen und Institutionalisierungen entwertet. Nachdem

das Konzept der Innovationssysteme in der ursprünglichen – von Nelson (1987) und Freeman (1987) zeitgleich eingeführten – Version sich auf die Analyse von Organisationen beschränkte, die direkt mit Forschung und Entwicklung in Zusammenhang standen (F&E-Abteilungen von Firmen, Universitäten, Forschungsinstitutionen, forschungspolitische Akteure), wurden in modifizierten Konzepten die Zahl potentieller Akteursklassen, welche die Innovationsstrategien von Akteuren beeinflussen könnten, zunehmend erweitert (z.B. auf Rechts-, Bildungs-, Technologietransferinstitutionen, innovationsorientierte Dienstleistungsunternehmen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) (für einen Überblick vergleiche Edquist 1997b; Johnson 1997). Auf dem Hintergrund dieser sozialwissenschaftlichen Ausweitungsdynamik in der Identifikation von kollektiven Akteuren, die für die Frage der Innovation von Relevanz sein könnten, erscheint es als konsequente Weiterentwicklung, auch diejenigen Akteursgruppen in den innovationsrelevanten Betrachtungsfokus einzubeziehen, welche die Vermutung einer besonderen Sensibilität für die Gefährdungspotentiale der Technikentwicklung auf ihrer Seite haben.

Die Perspektiven einer Transformation des Politischen – so lässt sich resümieren – weisen von steuerungs-, innovations- und partizipationstheoretischer Seite aus eine Konvergenz auf, insofern sie sämtliche das Credo einer erforderlichen Abflachung des hierarchischen Staatsmodells in Richtung eines bevorzugt indirekt ansetzenden, verstärkt horizontal koordinierenden und (auch sozial) komplexer angelegten Staatshandelns zum Ausdruck bringen. Mit anderen Worten: Formuliert wird hiermit die paradoxe Strategie einer Einschränkung der staatlichen Macht zur Steigerung der staatlichen Macht. Mit dem Konzept eines solchermaßen politisch angeleiteten „networking“ verknüpft sich die Aussicht, dass sich dem politischen System auf diese Weise Möglichkeiten zur Nutzung gesellschaftlicher Selbststeuerungspotentiale eröffnen.

Die staatlichen Wandlungsprozesse werden indes nicht nur als normative Postulate von theoretisch orientierten Sozialwissenschaftlern vorgebracht; vielmehr wird davon ausgegangen, dass sich eine sozio-strukturelle Entsprechung der geforderten Transformationsprozesse auch auf der *empirischen Ebene* nachweisen lässt. Der Forschungsansatz „*Politiknetzwerke*“, der sich seit Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre insbesondere die Erforschung der Realität politischer Entscheidungsstrukturen mittels strukturanalytischer Methoden und Konzepte zur Aufgabe gemacht hat, bestätigte die These, dass sich die Thematisierung, Formulierung und Implementation staatlicher Politik in allen Phasen des Policy-Zyklus in komplexen Verhandlungsstrukturen vollzieht, in die eine Vielzahl privater und öffentlicher Akteure involviert sind (vgl. Schneider 1999). Als konsensuales Ergebnis der Analyse von Verflechtungszusammenhängen in Gegenwartsdemokratien durch diesen Zweig der empirischen Politikwissenschaft lässt sich festhalten, dass die Menge der korporativen Akteure, die an den politischen Willensbildungs- und Entscheidungs(findungs)prozessen beteiligt sind, auf alle Fälle *größer* ist, als das aus verfassungsrechtlicher Perspektive vorgesehene Set an Organisationen (insbesondere Parlament und Parteien). Diese „außerkonstitutionellen“ politisch relevanten Akteure liefern, so das zweite Ergebnis, effektive Machtressourcen zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben.

Der Befund einer Einflussnahme relevanter gesellschaftlicher Gruppen auf die Politik ist in der politikwissenschaftlichen Forschung nicht neu (vgl. im Folgenden Benz 1997): bereits in der Pluralismusforschung wurde von einer „pluralistischen Interessenvermittlung“ ausgegangen, in der staatliche Institutionen zwar dem Lobbyismus zahlreicher Verbände ausgesetzt sind, indes formal autonom entscheiden. Die These, dass die BRD inzwischen zu den „korporatistischen Staaten“ zu rechnen sei, zielt auf die Feststellung einer Steigerung der Verflechtung zwischen Regierungen bzw. Verwaltungen und organisierten gesellschaftlichen Gruppen, die sich in wichtigen Politikfeldern in Form geordneter und dauerhafter Verhandlungssysteme institutionalisiert hat. Neben diesen eher „offiziellen“ Formen von Austauschprozessen zwischen Staat und gesellschaftlichen Organisationen verwirklicht sich die Kooperation des Staates mit außerstaatlichen Akteursgruppen in mittlerweile beträchtlichem Umfang in eher „informellen“ Kontaktstrukturen – diese politischen Figuren, in denen mehrere interaktiv verbundene Akteure des politisch-administrativen Systems sowie von gesellschaftlichen Selbstorganisationssystemen mit jeweils eigensinnigen Handlungsorientierungen und -ressourcen beteiligt sind, um gemeinsam effektive Regelungen zu erzielen, werden als „Politiknetzwerke“ bezeichnet (vgl. Mayntz/Scharpf 1995). In einer „weiten“ Definition dient der Terminus als Oberbegriff zur Zusammenfassung aller nicht-hierarchischen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft (Pappi 1993). In einer eher „engen“ begrifflichen Fassung werden Netzwerke, die in praktisch allen relevanten Politikfeldern auffindbar sind, gegenüber korporatistischen Konstellationen wie folgt abgegrenzt:

„Sie lassen sich charakterisieren als relativ dauerhafte, nicht formal organisierte, nicht hierarchische, durch wechselseitige Abhängigkeiten und gemeinsame Verhaltenserwartungen bzw. Verhaltensorientierungen stabilisierte Kommunikationsbeziehungen zwischen Angehörigen von Organisationen, die in politische Prozesse involviert sind.“ (Benz 1997: 104)

In der Praxis des Politikwillensbildungs- und Entscheidungsprozesses dürfte der Übergang zwischen der von Pappi präferierten weiten und der von Benz bevorzugten strikteren begrifflichen Fassung der sich verstärkt entwickelnden politischen Kooperationskonstellationen fließend sein. Durch den eher informellen Charakter von netzwerkartigen Strukturen bildet sich indes ein verstärkter Einflusskanal aus, der spezifischen Regeln folgt (z.B. Zutritt, der keiner transparenten Regelung unterliegt; Aufbau von persönlichen Kontakten, die allerdings numerisch eng begrenzt sind etc.). Insbesondere wird an vernetzungsartige Vermittlungsstrukturen häufig die Hoffnung geknüpft, dass sich die von der Verbändeforschung (vgl. etwa Streeck 1994) ermittelte Konfliktkonstellation zwischen der „Einflusslogik“ von Kooperationsprozessen, durch die Repräsentanten von Organisationen auf die gemeinsame Suche nach Lösungen im Rahmen interaktionistischer Verhandlungssysteme verpflichtet werden, und der „Mitgliedschaftslogik“ demokratisch organisierter Verbände, durch die Organisationsvertreter angehalten sind, die Interessen der eigenen Klientel zu verfolgen, durch vernetzungsartige Sozialstrukturen abmildern ließe. Evident dürfte indes sein, dass politische Netzwerke konstitutionell fragile Gebilde darstellen, die auf einer knappen und prekären Ressource aufbauen: funktionierende Netzwerke sind essentiell auf „Vertrauen“ als Kooperationsbasis angewiesen.

Die veränderte sozialwissenschaftliche Perzeption der Handlungsfähigkeit des Staates und die sich herauskristallisierende „neue Architektur des Staatlichen“ (Grande 1999) schlägt sich nieder in den semantischen Verschiebungen der Staatsterminologie. Der hierarchische Staat scheint einem Gebilde gewichen, das sich mit dem Konzept eines „lernenden Staates“ (Martinsen 1995) beschreiben lässt: in der Interaktion mit einem Netz von sich selbst regulierenden Regelkreisen soll sich dem Staat die Möglichkeit eröffnen, flexibel auf „turbulente“ Umwelten zu reagieren und damit seine Responsivität zu steigern. Andere Metaphoriken in Bezug auf die gewandelte Leitidee des Politischen lauten beispielsweise der „verhandelnde Staat“ oder der „argumentierende Staat“. Besondere Popularität im neuen Staatsdiskurs erlangt hat der von Ritter (1979) in die Diskussion eingebrachte Begriff des „kooperativen Staates“, der vornehmlich auf die Policy-Netzwerke zwischen Staat und Gesellschaft fokussiert. Der Begriff hat im Schrifttum der Politikwissenschaft eine beachtliche Verbreitung gefunden (vgl. für viele Voigt 1995; Benz 1997; Lange/Braun 2000; Abromeit 2002) und auch in demokratiethoretischer Hinsicht die Begriffsbildung beflügelt – so ist inzwischen auch die Rede von einer „kooperativen Demokratie“ (Banner 1999; Bogumil/Holtkamp 2002b).

Am Schnittpunkt der in den vorangegangenen beiden Kapiteln beschriebenen Wandlungsprozesse von Wissensordnung und Staatshandeln zu verorten sind die *neuen kommunikativen Politikmodelle*, die bevorzugt bei wissenschaftlich-technisch geprägten Problemlagen zum Einsatz gelangen und im Kontext der gewandelten „kooperativ“ ausgerichteten Staats-tätigkeit zu untersuchen sind. Von einer tiefgreifenden Transformation betroffen sind nicht nur das politische System und das Wissenschaftssystem, sondern auch das Interaktionssystem zwischen diesen beiden gesellschaftlichen Funktionssphären. In diesem Sinne wurde in den 90er Jahren die These eines „Funktionswandels der Politikberatung“ formuliert (Krevert 1993) und die Frage der Konsequenzen für die Beziehungen zwischen Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit aufgeworfen. Neu entwickelte sozialwissenschaftliche Konzepte einer „integrativen Politikberatung“ (vgl. Heinrichs 2002: 55) reflektieren einerseits den Funktionswandel von Expertise unter den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Andererseits lassen sich politikwissenschaftliche Ansätze eruieren, welche die neuen Formen der Politikberatung als Varianten von Netzwerken konzeptualisieren, nämlich als *temporäre, issuebezogene Policy-Netzwerke* (vgl. Krohn 1997; Feindt 2001a). In den neuen „kooperativen“ Formen der Politikberatung, in denen der Gedanke einer alternativen (d.h. nicht gerichtlich ausgetragenen) Konfliktregulierung eine wichtige Rolle spielt, wird auf organisierte Kommunikationsprozesse gesetzt, um kollektive Entscheidungen in umstrittenen wissens- und technikbasierten Policyfeldern auf eine breitere soziale und kognitive Basis zu stellen. In diesen neuen Netzwerk-Arenen soll der kollektive Willensbildungs- und Entscheidungs(findungs)prozess insbesondere auf deliberativem Wege vorangebracht werden: d.h. mittels der zwei – analytisch unterscheidbaren – Kommunikationsmodi, „Argumentieren“ und „Verhandeln“. Je nach Schwerpunktsetzung der neuen Politikmodelle spricht man deshalb auch von „Diskursverfahren“ (primär auf die Förderung von Verständigungsprozessen hin ausgerichtet) und „Verhandlungsverfahren“ (zuvorderst auf das Erzielen einer verbindlichen Einigung hin orientiert).

Eine Evaluierung dieser Formen einer erweiterten Politikberatung sind bisher insbesondere im Hinblick auf die Frage eines erreichten Konsenses bzw. der erfolgreichen Umsetzung einer einvernehmlich gefundenen Lösung diskutiert worden (vgl. etwa Jansen 1998). Die Notwendigkeit, die „demokratische Frage“ bezüglich der neuen Diskurs- bzw. Verhandlungsverfahren aufzuwerfen, wird mehrfach als erforderlich, aber schwierig eingestuft (in diesem Sinne Feindt 1996; Saretzki 1997b; Schneider 1999). Sofern eine demokratietheoretische Wertung erfolgt, wird sie i.d.R. nur in Bezug auf einzelne Verfahren expliziert, bzw. sie basiert eher auf Befürchtungen bzw. Hoffnungen denn auf einer differenzierten Analyse der Verfahren unter Zugrundelegung eines explizierten Demokratieverständnisses. Dabei schwanken die Einschätzungen zwischen der Diagnose von „Demokratiedefiziten“ im Windschatten der tradierten Korporatismuskritik und der Hoffnung auf eine „neue Qualität“ von Demokratie, die nicht zuletzt von sozialwissenschaftlichen Forschern in Aussicht gestellt wird, die bereits selbst als Mediatoren tätig waren. Da mittlerweile eine erhebliche Bandbreite an neuen Diskurs- und Verhandlungsverfahren entwickelt wurde und in der politik- und sozialwissenschaftlichen Debatte um die neuen kommunikativen Politikformen ganz unterschiedliche Demokratieverständnisse (häufig implizit) geltend gemacht werden, ist eine differenzierte Erörterung der „Demokratiefrage“ erforderlich. Hierzu erweisen sich vorab zwei Schritte als zielführend: zunächst einmal soll – unter Rekurs auf Befunde der empirischen Partizipationsforschung – versucht werden, die Fülle an kommunikativen Designs analytisch zu strukturieren; anschließend geht es darum – unter Anknüpfung an den Stand der politikwissenschaftlichen demokratietheoretischen Diskussion – zentrale Merkmale prominenter Demokratieschulen herauszuarbeiten und kritisch zu reflektieren.

4 Partizipative Politikformen mit vertikaler bzw. horizontaler Grundstruktur

Die Formen der Partizipation im Kontext vorwiegend indirekter, repräsentativ verfasster Demokratien, wie sie die liberalen Staaten der Gegenwart kennzeichnen, werden von der *empirischen Partizipationsforschung* meist anhand bestimmter dichotomisch strukturierter Klassifizierungsmerkmale eingeordnet. Alemann/Strünk (1999) identifizieren neben der „klassischen Kernfrage“ der Demokratietheorie, welche auf die Entgegensetzung der Prinzipien von repräsentativer und plebiszitärer Demokratie fokussiert, eine Reihe weiterer „*Dichotomien der Partizipation*“, die durch jeweils variierte Betrachtungsperspektiven andere Nuancierungen der Partizipationsthematik beinhalten. In der Palette möglicher Einteilungen der Partizipationsformen scheinen dabei folgende weitere Gegensatzpaare die relevantesten: „direkt“ versus „indirekt“ sowie „formell“ versus „informell“. Technikkonflikte münden häufig in die Forderung nach mehr Partizipation – jenseits und zwischen den repräsentativ organisierten Wahlen. Obwohl in diesem Kontext prinzipiell auch eine Ausweitung plebiszitärer Politikinstrumente denkbar wäre⁴, konzentriert sich das empirisch feststellbare Bürgerengagement in den westlichen Demokratien vorrangig auf Partizipationsformen jenseits von Wahlakten. Wenn man hierbei die von der empirischen Partizipationsforschung vorrangig verwandten beiden Partizipationsdichotomien zugrunde legt, ergibt sich in der Kombination ein *Vierfelder-Strukturierungsschema von Beteiligungsformen*:

(1) „*Direkt / formell*“: hier zuordnen lässt sich die Institution der *öffentlichen Anhörung*, mittels derer bereits im Rahmen der etablierten Politik begrenzte Ansatzpunkte für eine Beteiligung von Nicht-Experten an Prozessen der Politikberatung eröffnet werden, so etwa im legislativen Bereich durch Zeugenbefragung im Kontext der Arbeit einer Enquête-Kommission oder im exekutiven Bereich durch vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligungen bei bestimmten Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren (vgl. Saretzki 1997a; Jansen 1998; Martinsen 1997b). Der Erfahrungsbericht eines Mitgliedes der Enquête-Kommission „Zukunft der Medien“ beschreibt allerdings die Prozesse der Beratung und Entscheidungsfindung als stark hierarchisch strukturiert sowie intransparent und zeichnet ein eher ernüchterndes Bild über die Aufnahmebereitschaft gegenüber neuen Ideen und Konzepten (vgl. Kleinsteuber 2000). Ein besonders strittiger Punkt bei Verwaltungsverfahren betrifft die Frage, wem aufgrund welcher Kriterien Parteistellung zuzubilligen ist – da die Zuschreibung von Beteiligungsrechten bei Anhörungen i.d.R. an einer Form von „Betroffenheit“ festgemacht wird, steht es nicht jedermann/jederfrau offen, an solchen Verfahren mitzuwirken; zudem ist die Mitwirkung auf eine reaktive Rolle beschränkt und wird in der Praxis häufig von ressourcenstarken Interessengruppen dominiert. Öffentliche Anhö-

4 So gibt es etwa in der Schweiz, die eine Sonderstellung gegenüber den vorherrschenden repräsentativen Demokratien mit nur schwacher direktdemokratischer Komponente einnimmt, durch das verfassungsmäßig verankerte Instrument des Referendums eine – wenn auch sehr voraussetzungsvolle und aufwändige – Möglichkeit, Technikentwicklungen unter Verweis auf nicht-technische Erwägungen zu stoppen – wie es beispielsweise mittels des Gentechnikvolksbegehrens im Juni 1998 (wenn auch letztlich erfolglos) versucht wurde. Zum Erfordernis einer differenzierten kontextualen Prüfung der Frage, wann und auf welche Weise es demokratietheoretisch sinnvoll erscheint, dass BürgerInnen im Wege der Volksentscheidung politische Sachfragen selbst entscheiden vergleiche Schiller (2002).

rungen werden in der juristischen Fachliteratur eher als Mittel des vorbeugenden Rechtsschutzes eingestuft, denn als Mittel der Politikberatung. Das Gentechnikgesetz hat bis 1994 eine Bürgerbeteiligung in gentechnikrechtlichen Genehmigungsverfahren vorgesehen in Form eines „Erörterungstermins“. Bora (1999) kommt in einer detaillierten empirischen Untersuchung von drei Genehmigungsverfahren zu der Einschätzung, dass sich die Kommunikationen bei den Erörterungsterminen lediglich als ständiger resonanzloser Wechsel zwischen basal unterschiedlichen Referenzsystemen („Widerstreit“) darstellen und die konkurrierenden Situationsdeutungen zudem von vornherein in den Rahmen einer asymmetrischen Organisation (Vorrang des rechtlichen Kommunikationstyps) eingespannt sind, was den Legitimationseffekt der Partizipation gegen Null tendieren lässt. Er plädiert deshalb für eine Externalisierung der partizipativen Momente aus dem rechtlich-administrativen Verfahren sowie ihre zeitliche Situierung *vor* der Antragstellung.

(2) „*indirekt / formell*“: Hier ist etwa an *Beratungsgremien mit „gemischter“ Besetzung* zur konsultativen Unterstützung der zuständigen Regierungsinstitutionen zu denken, wie sie in Großbritannien und den USA beim Aufkommen der Gentechnik-Risikodiskussion in den 70er Jahren eingerichtet worden sind. Neben Fachwissenschaftlern (Molekularbiologie) und etablierten Interessenvertretern wurden auch Personen mit der Aufgabe der Vertretung des „öffentlichen Interesses“ als gleichberechtigte Gremiumsmitglieder ernannt. Da die Personen, die mit der stellvertretend wahrzunehmenden Bürgerbeteiligung beauftragt sind, dieses Mandat nicht von gesellschaftlichen Interessengruppen, sondern von einer demokratisch gewählten Regierung (oder angegliederten Behördenstäben) aufgrund ihrer „individuellen Kompetenz“ zugewiesen bekommen, ist auch die Frage ihrer Legitimation zumindest vordergründig entschärft. Empirische Untersuchungen weisen indes darauf hin, dass Laien in Expertengremien insbesondere eine symbolische Funktion im Hinblick auf die akzeptanzerhöhende Außenwirkung sowie eine praktische Funktion aufgrund einer schiedsrichterlichen Binnenwirkung zukommt – hingegen wird die inhaltliche Funktion einer Beeinflussung der Beratungs- und Entscheidungsprozesse durch die Laien eher gering veranschlagt, da in punkto detailliertes Sachwissen und Status zumeist ein Gefälle gegenüber den Experten besteht und dieses auch nicht durch wirksame Sanktionsmechanismen der Laien kompensiert wird (vgl. hierzu Saretzki 1997a).

(3) „*direkt / nicht formell*“: Ausgangspunkt für das Entstehen einer Art von „*Bürger-Experten*“ sind meist lokale „angeheizte“ Konflikte, die sich auf potentielle Gefährdungen von Umwelt und Gesundheit beziehen, und auf die von den zuständigen Behörden nach Ansicht der Betroffenen nicht (adäquat) reagiert wird. Das bekannteste Beispiel für eine von der „Basis“ angestoßene bzw. in weitgehende Eigenregie genommene Expertise stellt der Giftmüllskandal in Love Canal in Upstate New York dar (vgl. hierzu Fischer 1993a) – eine Gruppe aktivistischer Laien versucht auf der Basis selbstorganisierter Expertise Fragen, welche für die lokale Gemeinschaft von Interesse sind, in eine „verständliche“ Sprache zu übersetzen. Direkten und nicht-formellen Beteiligungsformen liegt häufig ein Konflikttyp zugrunde, der von Fischer als NIMBY („Not in my Backyard“)-Problem bezeichnet wird. Im Fall Love Canal hat diese Form der Bürgerbeteiligung eine „überschießende“ Dynamik entwickelt, die zur Gründung einer nationalen Dachorganisation („Citizens Clearing House for Hazardous Wastes“) durch eine Aktivistin führte – die in Washington ange-

siedelte Organisation bietet wissenschaftsnahe Dienstleistungen an, welche geeignet erscheinen, die Arbeit von lokalen, um Hilfe ansuchenden Gruppen zu unterstützen, etwa durch Informationsbeschaffung oder Training im Umgang mit Experten. Damit wird bereits eine Entwicklung angedeutet von einer lokal zentrierten NIMBY-Haltung zu einer allgemeiner ausgerichteten „NIABY“ (Not in anyone's backyard)-Perspektive, d.h. ein Übergang zum nächsten Beteiligungstypus vorbereitet.

(4) „*nicht direkt / nicht formell*“: Diese Beteiligungsform unterscheidet sich von der vorangehenden dadurch, dass hier Experten nicht in erster Linie als Berater von lokalen Bürgerinitiativen fungieren, sondern stellvertretend für die Bürger in deren Namen tätig werden – und somit die Rolle von Experten-Anwälten zur Wahrung bestimmter Gemeinwohl-Aspekte übernehmen. Das Forschungsprogramm einer „*partizipatorischen Policy-Analyse*“ (de Leon 1993) wie es in den 70er Jahren von einer Gruppe „post-positivistischer“ Wissenschaftler in den USA entwickelt wurde, entspricht einem solchen Ansatz einer advokatorischen wissenschaftlichen Politikberatung, in welcher der Policy-Forscher in der Rolle des Anwalts bestimmter öffentlicher Interessen fungiert. Die Aufgabe der Politikwissenschaft wird hier explizit normativ bestimmt: in neu zu entwickelnden partizipationsorientierten Forschungsdesigns sollen im öffentlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess unterrepräsentierte Gesichtspunkte interessierter „stakeholder“ (Anspruchsgruppen) und aktivierter Bürger aufgewertet werden. Indem der Anspruch erhoben wird, dass der Analyseprozess selbst zu demokratisieren sei, d.h. als wechselseitiger Lernprozess zwischen Experten („sozialwissenschaftliche Theorie“) und Gemeinschaft vor Ort („lokales Wissen“) vorgestellt wird, kommt dem Analytiker selbst nur mehr die Rolle eines „spezialisierten Bürgers“ zu (Fischer in Anlehnung an Paris/Reynolds; Fischer 1993a). Die Herausbildung von „nicht formalisierter“, „kritischer“ Expertise unterliegt – wie tendenziell jede Gegenmachtbildung – im Erfolgsfall einem eigendynamischen Prozess der „Normalisierung“ von Gegenexpertise, der sie sukzessive von der zu vertretenden „Basis“ zu entfremden droht. Die Grenzen der Gegenexpertise liegen in der durch Professionalisierungs- und Kommerzialisierungszwänge erwirkten Anpassung an die etablierten Spielregeln, nach denen wissenschaftlich-technischer Expertenstreit ausgetragen wird – indes führt das Gelingen der Etablierung einer institutionell eigenständigen Gegenexpertise zu einer „Pluralisierung“ der Expertise (vgl. Saretzki 1997a; Weingart 2001). Da die Protagonisten einer partizipatorisch-advokatorischen Policy-Forschung, die in exemplarisch gelagerten Konfliktkonstellationen zum Tragen kommen soll, insbesondere Wert auf die Entwicklung adäquater diskursiver Untersuchungsverfahren legen, liegt hier bereits eine erkennbare Nähe zu kommunikativen Politik(beratungs)modellen vor. Die Neigung der advokatorischen Partizipationsforschung, das etablierte System politischer Interessenvermittlung zu umgehen, verweist indes auf eine (zumindest implizite) Orientierung an einem dichotomisch ausgerichteten Partizipationsmuster.

Der Verfahrensreichtum politischer Beteiligung lässt sich indes nur zum Teil noch mit der Zuordnung zu den herkömmlichen Beteiligungskategorien *mit vertikaler Grundstruktur* erfassen (siehe hierzu das Schaubild auf Seite 65). Von Alemann/Strünk (1999) kommen in ihrer Bestandsaufnahme von politischen Beteiligungsformen zu dem Fazit, dass die „alten“ Grenzen zwischen den klassischen Institutionen der Interessenvermittlung und neuen

Beteiligungsformen sowie zwischen den diversen Dichotomien der Partizipation sich in einem Erodierungsprozess befinden. Tatsächlich führen die neuen kommunikativen Politikformen *im engeren Sinne* über die herkömmlichen Unterscheidungskategorien der empirischen Partizipationsforschung und ihrer Orientierung an der klassischen Gegenüberstellung von Bürger und Staat hinaus – sie sind auf dem Hintergrund der wachsenden Forderung nach Demokratisierung von Expertise und der Herausbildung einer kooperativer Staatstätigkeit zu begreifen. Im Zuge der Suche nach neuen, stärker *horizontal ausgerichteten Politikformen* kam es zur Entwicklung zahlreicher experimenteller Verfahrensvorschläge für Bürgerbeteiligung, auf die an dieser Stelle nicht in ihrer Breite eingegangen werden kann (für den außerordentlichen Variantenreichtum an neuen Formen der politischen Beteiligung vergleiche den – keine Vollständigkeit reklamierenden – Überblick bei Feindt 2001b). Das Gutachten konzentriert sich auf die Charakterisierung der wichtigsten Grundtypen der neuen politischen Mitwirkungsverfahren (siehe hierzu das Schaubild auf Seite 65), die angesichts wissens- und technikbasierter Konfliktlagen auf organisierte Kommunikationsprozesse setzen und die jenseits der klassischen Entgegensetzungen der Partizipationsliteratur zu verorten sind.

(1) *Mediationsverfahren* (vgl. Jansen 1998; Rehmann-Sutter u.a. 1998; Saretzki 1997a, 1997b; Tils 1997; Feindt 2001a, 2001b; Bogumil/Holtkamp 2002a; Grunwald 2002):

Unter „Mediation“ versteht man ein kommunikatives Verfahren zur Konfliktvermittlung zwischen unterschiedlichen Interessengruppen unter Einsatz eines „neutralen“ Dritten. Die Grundidee der drittvermittelten Konfliktbewältigung ist lange tradiert und wurde etwa früher zur Schlichtung von Streitigkeiten in Unternehmen oder Familien- und Nachbarschaftsangelegenheiten herangezogen. Neueren Datums hingegen ist die Anwendung der Mediation im Bereich der Umweltpolitik – in den USA wurden seit den 70er Jahren Erfahrungen mit diesem Instrument im Kontext der Diskussion um eine „alternative Konfliktregulierung“ (ARD = „Alternative Dispute Resolution“) gesammelt. Konfliktvermittlung wurde in den USA mittlerweile professionalisiert und gilt dort als Wachstumsbranche. Inzwischen liegen zahlreiche Erfahrungen mit Mediation auch aus anderen Ländern (insbesondere aus Kanada und Japan) vor; in der Bundesrepublik wurden zwischenzeitlich gleichfalls eine Reihe von Mediationsverfahren durchgeführt – eines der bekanntesten ist der „Münchehagen-Ausschuß“ (vgl. hierzu Striegnitz 1997).

Mediationsverfahren sind durch folgende Merkmale charakterisiert: a) zentrale Rolle eines – ausreichend sach- und sozialkompetenten – unabhängigen Konfliktmittlers (Mediator), dem die Gestaltung und Einhaltung der Verfahrensregeln obliegt, der indes über keine schiedsrichterlichen Entscheidungskompetenzen verfügt; b) keine institutionalisierte Beteiligung der betroffenen Parteien, sondern freiwillige Teilnahme der involvierten Akteure, die in der Mediation, die vergleichsweise (etwa gegenüber einem Gerichtsverfahren) beste Alternative erblicken c) die primäre Orientierung gilt der Suche nach einer für alle Beteiligten vor Ort annehmbaren Form der Konfliktbewältigung (etwa in Form eines Kompromisses, häufig unter Einschluss von Kompensationsleistungen); d) Überwiegen eines positionorientierten Verhandlungsstils; e) Ausschluss der Öffentlichkeit.

Ausgangspunkt von Mediationsverfahren sind häufig polarisierte Konfliktsituationen zwischen zwei oder drei Parteien, möglich ist indes auch der präventive Einsatz des Instruments zur Vermeidung von Konflikteskalationen. Der Anstoß zur Einleitung eines Mediationsverfahrens kann von der „Basis“ (etwa von Umweltbewegungen oder Bürgerinitiativen) erfolgen, die Initiative kann von „dritten Instanzen“ (etwa Wissenschaft oder Kirchen) ausgehen, i.d.R. werden Mediationen indes überwiegend von der öffentlichen Hand ange-regt und finanziert, zumeist als Reaktion auf Bürger-Proteste. Der Ablauf eines Mediationsverfahrens ist durch folgende Phasen gekennzeichnet: a) Vorverhandlungsphase: in Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Konfliktparteien wird die Person des Mediators bestimmt, die als „dritte Instanz“ im Verfahren fungiert; die Auswahl der Teilnehmer erfolgt mittels Ernennung von Vertretern durch die betroffenen Interessengruppen. b) Verhandlung: Durch Einzel- und Gruppengespräche mit den beteiligten Parteien versucht der Mediator mögliche Handlungsspielräume auszuloten und allfällige Kompromisslösungen vorzubereiten – im Erfolgsfalle kommt es zur Unterzeichnung einer schriftlichen Vereinbarung, in der sich die Parteien zur praktischen Umsetzung der gefundenen Konfliktlösung verpflichten; c) Umsetzung: Da es sich bei den getroffenen Vereinbarungen nicht um hoheitliche Verwaltungsentscheide handelt, ist es von Vorteil, wenn auch die Vollzugsphase bereits in die vorverhandelte Lösung einbezogen wird und eine Instanz zur Überwachung der praktischen Realisierungsschritte benannt wird.

Als Anwendungsfelder dominieren in der BRD Standortentscheidungen (bei Mülldeponien, großtechnischen Anlagen etc.) sowie Sanierungskonflikte (mit vergleichsweise höherer Erfolgsbilanz); in den USA lässt sich eine Ausweitung der Konfliktgegenstände auf „policy disputes“ (z.B. Formulierung von Politikprogrammen, Aushandlung von Regulierungen) feststellen. Während die Eignung des Politikinstrumentes in der Literatur überwiegend auf „teilbare“ Verhandlungsmaterien beschränkt wird, findet sich auch das Plädoyer für ein „erweitertes“ Verständnis von Mediation i.S. einer Einbeziehung von stark werthaltigen gesellschaftlichen Fundamentalkonflikten in das Anwendungsspektrum (vgl. Überhorst 1997).

(2) *Planungszelle* (vgl. Dienel 1971, 2002; Rehmann-Sutter u.a. 1998; Saretzki 1997a; Feindt 2001b; Bogumil/Holtkamp 2002a; Grunwald 2002):

Die „Planungszelle“ stellt ein von Peter Dienel in den 70er Jahren entwickeltes, zunächst im Bereich der kommunalen Planung, später auch bei umwelt- und technologiepolitischen Problemlagen eingesetztes Bürgerbeteiligungsverfahren dar, dessen Grundgedanke darauf beruht, Gutachten zu öffentlichen Problemen nicht von Experten, sondern von unvoreingenommenen Laien als Vertreter des öffentlichen Interesses anfertigen zu lassen. Damit sollen auch BürgerInnen an den politischen Willensbildungsprozess herangeführt werden, die bisher nicht politisch aktiv waren und zum üblichen „Club der Verdächtigen“ zählen – der „gesunde Menschenverstand“ der Bürger gilt als zu aktivierende politische Ressource.

Der Auftrag zur Einsetzung einer „Planungszelle“ geht häufig von kommunalen Behörden aus. In der ursprünglichen Konzeption von Dienel wird der Prototyp einer Planungszelle folgendermaßen beschrieben: eine Gruppe von ca. 25 (im Zufallsverfahren ermittelten) von der öffentlichen Hand vergüteten Teilnehmern treffen sich drei Wochen lang (bzw. 4 Tage

lang in der später popularisierten „Sparversion“) zur Beratung in Kleingruppen, um sich – ggf. unter Hinzuziehung von Experten mit Beratungsfunktion – die erforderlichen Sachkenntnisse zu einem vorgegebenen Problem anzueignen und (gemeinsam mit Angehörigen der Sachressorts und Prozessbegleitern) eine Lösung zu erarbeiten, die der betroffenen Amtsstelle zugestellt wird. Idealerweise tagen mehrere Planungszellen parallel zu demselben Thema.

Planungszellen sind charakterisiert durch folgende Merkmale: a) die Zufallsauswahl der Teilnehmer spielt eine zentrale Rolle, da sie für die Gewährleistung der Interessenneutralität der Laienplaner steht (und im Idealfall eine die gesamte Gesellschaft annähernd repräsentierende Bürgergruppe darstellt); b) der Bewertungsprozess wird in Kleingruppen mit konstanter Besetzung durchgeführt, womit sich die Hoffnung auf erhöhte Lerneffekte verbindet; c) das Prinzip „learning-by-doing“ setzt darauf, dass Laien sich bei entsprechender Motivation rasch die erforderlichen Kompetenzen aneignen; d) der Arbeitsablauf wird von einem „neutralen“ Moderator organisiert, dem auch die Aufgabe zukommt, die sozial bzw. rhetorisch Schwächeren zu fördern e) freigestellte, vergütete und befristete Teilnehme; e) Bereitstellung von Informationsunterlagen und „Hearings“ mit Betroffenen; f) Bewertung planungsrelevanter Sachverhalte (z.B. mittels Bewertungsbögen); g) Verbreitung der Ergebnisse über öffentliche Veranstaltungen und Medieninformation.

Der konkrete Arbeitsablauf einer Planungszelle ist in Form eines täglichen Stundenplans geregelt – er gliedert sich in drei Phasen: a) Vorphase: Erstellung eines Arbeitsprogramms und Einarbeitung der Teilnehmer; b) Durchführungs- und Erörterungsphase: die eigentliche Kernphase bietet eine Reihe strukturierter Informationsangebote im Rahmen von Plenumstagungen, Panel-Diskussionen, Arbeitsgruppensitzungen, Anhörungen, Expertenvorträgen, Ortsterminen – zentral angesiedelt ist die Kleingruppenarbeit; c) Verschriftlichungsphase: die Diskussionsergebnisse werden vom Durchführungsträger – unter Hinzuziehung eines Laienplaners – in einer schriftlichen Vorlage niedergelegt. Dieser Bericht bildet die Basis des „Bürgergutachtens“, das Analysen und Voten für Problemlösungsvorschlägen enthält, und allen Teilnehmern zur Diskussion vorgestellt wird.

Laut „Statusreport 2000“ (Dienel 2002) wurde die Planungszelle mittlerweile international in folgenden Bereichen eingesetzt: Stadtplanung, Verkehr/Energie, Umweltpolitik, Arbeit/Freizeit/Drogen/Integration, Organisation von Verwaltung, Verbraucherschutz/Gesundheit, Informations- und Medienpolitik, Technikfolgenabschätzung. Dabei waren ca. 7.500 Erwachsene in 296 Planungszellen als Bürgergutachter tätig. Die meisten Planungszellen wurden aufgrund konkreter lokaler Probleme einberufen (daneben finden sich auch vereinzelt Beispiele für den Einsatz dieses kommunikativen Politikmodells zur Diskussion von Zukunftsfragen). Ein chronisches Problem stellen offensichtlich Finanzierungsbedarfe dar – mittlerweile wird die Durchführung von Planungszellen von den Kommunen häufig auf das Wochenende gelegt, um sich die Kosten für die Vergütung der Teilnehmer zu ersparen (vgl. Bogumil/Holtkamp 2002a). Als Variante der Planungszelle gilt das sog. „Bürgerforum“, das als (zumeist letzter) Teil eines „kooperativen Diskurses“ (Renn/Webler 1997) konzipiert ist, dem ein dreistufiges Modell politischer Partizipation (Werteermittlung durch „stakeholder“, Faktenermittlung durch Experten, Evaluierung durch Laien) zugrunde

liegt – wobei die Abfolge der Einzelschritte variabel gehalten wird (kritisch hierzu Saretzki 1997a).

(3) *Konsensuskonferenzen* (vgl. Durant 1994; Saretzki 1997a; Vandamme 2000; Feindt 2001b; Grunwald 2002, Stehr 2003):

Die Idee der „Konsensuskonferenzen“ geht zurück auf amerikanische Vorläufer-Modelle, die schrittweise in Richtung eines Bürger-Komitees ausgebaut wurden: zunächst zielte die Installierung eines Wissenschaftsgerichtshofes („science court“) darauf ab, wissenschaftliche Kontroversen nach dem Muster eines Gerichtsverfahrens (mit wissenschaftlichen Anwaltsparteien und Richterkollegium) auszutragen. Eine Modifikation dieses Konzeptes, die „consensus development conferences“, wurde in den 70er Jahren in Reaktion auf parlamentarische Bedenken gegen rasant steigende Kosten im US-amerikanischen Gesundheitswesen entwickelt. Im Unterschied zu den wissenschaftlichen Gerichtshöfen, sollten die medizinbezogenen Konferenzen nicht hinter verschlossenen Türen, sondern öffentlich stattfinden.

Inspiziert von diesen institutionellen Innovationen fanden in den späten 80er Jahren in Dänemark die ersten „Konsensuskonferenzen“ statt, die insbesondere im Kontext wissenschaftlich-technischer Kontroversen angesiedelt waren – sie brachten eine weitere Abwandlung der ursprünglichen Idee mit sich, insofern nun das Richterkollegium nicht mehr mit WissenschaftlerInnen, sondern mit „BürgerInnen“ besetzt wurde. Konsensus-Konferenzen („consensus conference“, „citizen panel“, „lay panel“) wurden inzwischen auch in den Niederlanden, Großbritannien und in der Schweiz abgehalten. Sie sollen die Debatte um kontroverse Technikentwicklungen versachlichen, die Urteilskompetenz entprofessionalisieren, aufklärende (und medienwirksame) Diskussionen vorstellen sowie die parlamentarischen Entscheidungen „bürgernäher“ machen – und damit insgesamt die öffentliche Partizipation bei der Bewertung neuer Technologien verbessern.

Die Konsensus-Konferenz zählt wie auch die Planungszelle zum Partizipationsmodell der „Bürger-Juries“. Der Rekrutierungsmodus bei Konsensuskonferenzen unterscheidet sich jedoch wesentlich von dem der Planungszelle („Zufallsauswahl“), da es sich bei ersterem um eine Kombination von erklärter Selbstauswahl (teilnehmende Laien werden per Zeitungsannonce gesucht) und – am Kriterium der Repräsentativität orientierter – Fremdauswahl handelt: idealiter soll das Bürgerkomitee die Bevölkerungsstruktur nach Alter, Geschlecht, Bildungsgrad und Berufsgruppen widerspiegeln (Vertreter von Betroffenen- oder Interessengruppen sind ausgeschlossen).⁵

Charakteristisch für Konsensuskonferenzen sind: (a) erklärte Teilnahmebereitschaft der Laien; (b) Auswahl nach Repräsentativitätskriterien; (c) Ausschluss von „stakeholdern“; (d) Zusammensetzung des Bürgerkomitees aus 10-15 aktiven Laien sowie einer ähnlich großen Zahl an Experten; e) die Experten haben formal gesehen Beraterstatus, d.h. sie fun-

5 Schmid (1996) schlägt vor, Betroffene als beratende Laien zu berufen – dies würde indes den Charakter der Konsensuskonferenzen grundlegend ändern, sodass für eine solchermaßen modifizierte Veranstaltung vorzugsweise ein anderer Terminus verwandt werden sollte.

gieren nicht als „Richter“, sondern als eine Art „Zeugen“, die von den Laien befragt werden; f) Öffentlichkeitsprinzip.

Der Ablauf einer Konsensuskonferenz stellt sich folgendermaßen dar: a) Vorlaufphase: Zunächst erfolgt die Themenauswahl – in Dänemark wird diese Aufgabe vom „Board of Technology“, einer beim dänischen Parlaments angesiedelten Institution, wahrgenommen. In der Eröffnungsphase erfolgt sodann die inhaltliche Vorbereitung der Laien durch Studieren der einschlägigen Literatur, die Identifikation der relevanten Fragen sowie die – darauf aufbauende – Einladung von Experten; b) Kernphase: Der Herausarbeitung der Unterschiede von Expertenurteile und der Aufdeckung ihrer normativen Prämissen und Implikationen kommt ein zentraler Stellenwert zu; c) Schlussphase: Die Stellungnahme wird in Form eines – wenn möglich konsensualen – Abschlussberichtes, der ein möglichst großes Publikum erreichen sollte, verfasst (ggf. Ausweis eines begründeten Dissenses).

Folgende Themen wurden u.a. bereits im Rahmen von Konsensuskonferenzen diskutiert: Luftverschmutzung, Bestrahlung von Lebensmitteln, menschliche Unfruchtbarkeit, gentechnisch veränderte Kulturpflanzen, Zukunft des Privatautos.

(4) *Diskursverfahren*⁶ (vgl. Daele 1997; Döbert 1997; Renn-Webler 1997; Saretzki 1997a; Überhorst 1997; Feindt 2001a, 2001b; Martinsen 2001b; Grunwald 2002):

Der ursprüngliche Anspruch des Diskursgedankens zielt darauf ab, in einem rationalitäts-gestützten (d.h. auf Argumentation und Begründung fokussierten) Diskursprozess unter gleichberechtigten Anwesenden unterschiedliche Problemwahrnehmungen und -lösungsperspektiven miteinander zu vermitteln. Zahlreiche Diskursdesigns wurden mittlerweile entwickelt, die sich bezüglich Zielsetzung, Entstehungskontext, Teilnehmerrekrutierung, Verfahrensregeln etc. unterscheiden, so dass es kaum möglich erscheint, ein Standard-Modell des Diskursverfahrens zu beschreiben. Sofern Diskursveranstaltungen einen ergebnisorientierten Zuschnitt haben, ist folgendes Vorgehen charakteristisch: Ermittlung und rationale Rekonstruktion möglichst aller zu einem gegebenen Thema auffindbaren Pro- und Contra-Argumente mit dem Ziel einer schlussendlichen Verdichtung in Form einer begründeten Synthese. Als offizielle Hauptfunktion von diskursiven TA-Veranstaltungen gilt zumeist die Förderung des sozialen Friedens durch eine – mit Gründen legitimierte – Sachrationalität. In real ablaufenden Diskursen finden sich stets Mischformen der Kommunikationsmodi „Argumentieren“ und „Verhandeln“ – doch speist sich die bisweilen geäußerte Hoffnung (Döbert 1997), die Erzielung von „Rationalisierungseffekten“ sei unabhängig von der Einstellung der Teilnehmer aus dem Umstand, dass die Regeln von face-to-face-Kommunikationen einen politischen Verlautbarungsstil erschweren, da sie Begründungen erzwingen und durch die Präsenz anderer Wissensbestände etwaige Einseitigkeiten ausgeglichen werden können – sofern das Kriterium der sachlichen und sozialen Repräsentativität bei der Besetzung des Diskursforums erfüllt wird.

6 Diskursverfahren werden z.T. von den Organisatoren selbst auch als „Runde Tische“ bezeichnet (vgl. Daele 1997; Renn/Webler 1997). Im Gutachten wird der Terminus „Runde Tische“ allgemein als Synonym für die neuen kommunikativen Politikmodelle verwandt.

Das in der Bundesrepublik wohl prominenteste und medienwirksamste Beispiel eines TA-Verfahrens mit explizitem Diskursanspruch ist das „Verfahren zur Technikfolgenabschätzung des Anbaus von Kulturpflanzen mit gentechnisch erzeugter Herbizidresistenz“, das von 1991-1993 vom Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) organisiert und mit einer „Begleitforschung“ ausgestattet wurde. Die Initiative zu dem Projekt kam aus der Wissenschaft selbst – das Verfahren zählt zu den eher wissenschaftsorientierten Varianten eines TA-Diskurses. Insgesamt waren 60-70 Personen beteiligt, die sich anlässlich mehrerer Konferenzen im Zeitraum von 2 Jahren trafen. Die Rekrutierung der Teilnehmer erfolgte nach einem Repräsentationsmodell unter Zugrundelegung einer spezifischen Kombination von Experten- und Interessengruppenvertreter. Das WZB-Verfahren wird auch als „partizipativer“ bzw. „uneingeschränkter“ Diskurs bezeichnet, da es unter der Zielsetzung firmierte, die Prozess- und Ergebniskontrolle ganz den Beteiligten zu überantworten – der den Diskurs organisierenden WZB-Gruppe sollte in diesem Sinne mehr eine Service- sowie Beobachterfunktion zukommen (dass dieser Anspruch de facto eingelöst wurde, wird indes verschiedentlich bezweifelt; vgl. etwa Stellungnahme 1996). Methodische (Gesprächs-)Regeln, welche die diskursiven Prozesse kanalisieren sollen, sind beispielsweise folgende: a) Trennung von Fakten und Werten; b) Verpflichtung auf Begründungen, die von allen anerkannt werden; c) gegenseitiger Respekt, der bei moralischen Wertungen strikt zwischen Sache und Person unterscheidet; d) Lernbereitschaft der Teilnehmer; e) Vergleichsorientierung zwischen neuen und alten Risiken; f) Ordnung der Werte in einer Zielhierarchie; g) Konsenssuche. Insgesamt zielt das Verfahren erklärtermaßen in Richtung einer „Entfundamentalisierung von Konflikten“, die insbesondere auf dem Wege einer „Normalisierung“ der Risiken sowie einer Marginalisierung der Wertdimension befördert werden soll (vgl. Daele 1997).

Die Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg organisierte ebenfalls Diskursverfahren zum Thema Gentechnik (und zu anderen Themen wie beispielsweise Standortentscheidungen) mit vorwiegend steuerungspolitischen Zielsetzungen: im Vordergrund steht der Gedanke der präventiven Konfliktvermeidung sowie der Konfliktregulierung (d.h. es geht auch um Diskursveranstaltungen auf dem Hintergrund gegebener Streitfälle). Renn/Webler (1997) entwickelten das Verfahren eines sog. „kooperativen Diskurses“ als einem drei-stufigen Modell politischer Partizipation (Werteermittlung, Faktenermittlung, Abwägung) – jede Stufe fokussiert auf einen anderen Teilnehmerkreis (Interessengruppen, Experten, Bürger). Das Verfahren kann auch unter „Kombinationsverfahren“ rubriziert werden, da es sich aus mehreren Elementen getrennt entwickelter Verfahren (Mediation, Experten-Delphi, Planungszelle) zusammensetzt. Durch die ausgefeilte Diskursdramaturgie, die mit mehrfachen Trennungsstrategien (bezüglich Gegenstand, Teilnehmergruppe, Werten und Fakten) arbeitet, erfährt etwa die ursprüngliche Idee der „Planungszelle“ (Nutzung des Kreativitätspotentials und Erfahrungswissens von Laien) einen erheblichen Funktionswandel: die Bürger werden zur Erstellung ihrer Voten bereits sowohl mit hierarchisch geordneten Werten („logischer Gesamtwertbaum“) als auch mit vorstrukturierten Problemlösungen konfrontiert. Den Einstellungen der Teilnehmer („Lernbereitschaft“, „Fairness“, „guter Wille“ usw.) wird hier ein hoher Stellenwert zugeschrieben. Ziel des Verfahrens ist die Entwicklung von „Leitlinien einer sozialen Rationalität“ (ebd.:

74), die über partikulare Interessen- und Wertvorstellungen hinausgehen und als Grundlage für die Bildung gemeinsamer neuer Orientierungen der Teilnehmer fungieren sollen.

Auch das „Mehrstufige Dialogische Verfahren“ (MDV) (vgl. Feindt 1996) stellt ein kombiniertes Verfahren vor, das Bürger- und Betroffenenbeteiligung mit Mitteln der politischen Kulturforschung anzureichern versucht – mittels Interviews und dem Einbezug spezifischer Bürgergruppen („Fokusgruppen“) soll das lokale Wissen erhoben werden. Kombiniert wird das – interesseorientierte – Mediationsmodell mit dem – stärker Gemeinwohl- und Common-Sense-orientierten – Planungszellenmodell. Die Anlage des MDV baut auf der hermeneutischen Struktur der Drei-Schritte-Abfolge „Sehen“, „Beurteilen“, „Handeln“ auf. Betont wird hier die Notwendigkeit, dass dem Bürger im Verfahren „das letzte Wort“ zukommt sowie das Erfordernis, spezifische Vorkehrungen (z.B. Parallelität von Prozessabläufen) zur Qualitätssicherung des Diskursverfahrens zu treffen. Dem Diskurs werden folgende Funktionen zugeschrieben: (1) Informationsgewinnungsfunktion, da die Bürger als „Experten für ihre Lebenswelt“ betrachtet werden; (2) Funktion der politischen Beratung; (3) Einsetzbarkeit als Entscheidungsinstrument (wobei hier die Skepsis des Autors überwiegt); (4) Frühwarnfunktion i.S. einer frühzeitigen Exploration von Problem- und Konfliktlagen; (5) Partizipationszuwachs zumindest in qualitativem Sinne und eng damit zusammenhängend (6) eine gewisse Neutralisierung der Machtposition etablierter Interessengruppen. Das MDV-Verfahren wurde einerseits bei nicht-technischen Themen wie „Drogenpolitik“, „Zusammenleben mit Ausländern“ etc. erprobt, soll andererseits aber auch bei technik- und umweltbezogenen Fundamentaldebatten sowie lokalen Standortkonflikten Verwendung finden.

Zahlreiche weitere diskursive Designs wurden im In- und Ausland entwickelt, angewandt und abgewandelt sowie mit anderen Verfahren kombiniert – da die konkrete Ausgestaltung der diskursiven Verfahren sowie der Anwendungskontext von wesentlicher Bedeutung für die erzielten Wirkungen sind, liegt auf der Hand, dass die vielgepriesene „Flexibilität“ der neuen Politikinstrumente die Schwierigkeiten einer demokratiethoretischen Beurteilung potenziert.

5 Demokratietheorie: Probleme, Ansätze, Kritik

„Demokratie“ ist zum Schlüsselwort politischer Semantik avanciert: der Begriff wurde immer mehr zur Chiffre der Selbstbeschreibung des politischen Systems westlicher Gesellschaften (vgl. Luhmann 2000). Diese Entwicklung scheint für die Demokratietheorie zwiespältige Folgen zu zeitigen: parallel zur Durchsetzung von „Demokratie“ als positivem Signalwort im Politischen scheint sich der Gehalt des Begriffs zunehmend zu entleeren. Es gibt mittlerweile „eine Fülle gleichermaßen unbefriedigender Definitionsversuche“ (Guggenberger 1996: 81). Die *Schwierigkeiten einer adäquaten Begriffsbestimmung* von Demokratie resultieren aus einer Reihe von (alten und neuen) Gründen:

- Die Verwendungsweise des Begriffs bezieht sich auf unterschiedliche Ebenen (vgl. Lenk 1993): Demokratie als (1) komplexe Systembezeichnung zur Abgrenzung gegenüber anderen Regierungssystemen 2) Legitimation politischer Systeme (3) besondere Herrschaftsform mit bestimmten Methoden der Konfliktregelung (4) Verhaltensprinzip bzw. Lebensform.
- „Demokratie“ nimmt in der Neuzeit den Charakter eines „Tendenzbegriffes“ an, der die Richtung einer sozialen Bewegung anzeigt (vgl. Guggenberger 1996). Er wird zur Chiffre für die Gesamtheit der bürgerlich-liberalen Autonomie- und Mitbestimmungsforderungen und zu einem zentralen Impulsgeber für die moderne Verfassungsentwicklung. Insofern Demokratie ein zukunfts-offenes Projekt vorstellt, befinden sich Begriff und Sache in einem zirkulären Verhältnis.
- Veränderungen des gesellschaftlichen Kontextes der politischen Systeme westlicher Demokratien, nämlich transnationale Entgrenzungsprozesse (Europäisierung/Globalisierung) sowie nationale Verflechtungstendenzen, lassen die tradierten Voraussetzungen des – nach außen und innen souveränen – neuzeitlichen Staates erodieren.
- Im gängigen Verständnis soll demokratische Politik auch zu einer Steigerung der gesellschaftlichen Rationalität beitragen – aus differenzierungstheoretischer Sicht lässt nicht nur die Pluralisierung von sozialen Werten und Interessen, sondern auch die zunehmende Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Funktionssysteme die Annahme „gesamtgesellschaftlicher“ Rationalität fraglich werden.
- Die Selbstbestimmungsfähigkeit moderner Demokratien ist auf sich selbst zurückgeworfen: die Operationalisierung von Wertbegriffen wird zu einer Funktion sozialer Verständigung, wobei der moderne Zug zur „Prozeduralisierung“ die Werteproblematik allenfalls entschärfen kann: denn im „Vorhof“ der Prozeduralisierung finden sich stets historisch und kulturell bedingte „substantialistische“ Setzungen – je nach dem Grad der gesellschaftlichen Habitualisierung werden diese basalen Wertimplikationen nicht mehr als „Setzungen“ wahrgenommen (hegemoniale Vorurteile einer Kultur) oder aber als „fundamentalistisch“ etikettiert (Minderheitsvoten).

- Das Zunehmen neuer gesellschaftlicher Konfliktlagen auf dem Hintergrund der sozio-technischen Umbrüche, durch die immer mehr Bereiche dem menschlichen Zugriff eröffnet werden, die bisher als unverfügbar galten, scheint einen Problemtypus zu befördern, bei dem weniger die klassischen Verteilungskämpfe als vielmehr Fragen der Vergesellschaftung von Natur und Kultur im Vordergrund stehen – insbesondere aufgrund der starken moralisch-ethischen Implikationen solcher Kontroversen handelt es sich um sog. „wicked problems“ (Fischer 1993a), die eine hohe Sperrigkeit gegenüber „technischen“ Lösungsversuchen aufweisen.
- Die Grenzen des Wachstums und die Diskussion um grundlegende Strukturreformen der Sozialsysteme lässt zudem die materielle Absicherung aller Bürger prekär erscheinen und die Verteilungsspielräume tendenziell schrumpfen – zu den neuen Fragen gehört auch, wie Demokratie ohne wachsenden Wohlstand zu konzeptualisieren ist. Die sichtbar werdenden Grenzen des Wachstum fördern eine politische Spannungslage zwischen ökologischer Kritik und dem Zwang zur Innovation.
- Angesichts der Langfristigkeit bzw. Irreversibilität, die bestimmte Weichenstellungen im wissenschaftlich-technischen Bereich implizieren, wird das Demokratieprinzip des „Relativismus“, das der jeweiligen Meinungsmehrheit nur ein Mandat auf Zeit verleiht, tendenziell unterhöhlt.

Das politische System in modernen Demokratien hat die Funktion zu kollektiv verbindlichen Entscheidungen zu gelangen – und zwar trotz der gestiegenen Komplexität und Kontingenz des Politischen und dem zunehmenden Deutlichwerden des Schwindens universalistischer Referenz(fix)punkte, wie sie einer frühmodernen teleologischen Weltsicht noch zur Verfügung standen. Diese Ausgangslage stellt erhöhte Anforderungen an die Konstruktion des „Gemeinwohls“ als „Quasi-Leerformel“ (Neidhardt 2002), d.h. als Kategorie, deren Informationsgehalt zwar größer als Null ist, aber doch zu gering, um instruktiv zu sein, und deren wesentliche Funktionsbestimmung gerade in ihrer Uneindeutigkeit liegt, welche es ermöglicht, jeweils „kontextspezifische“ Anpassungen vorzunehmen.

Demokratiethorien, die aufgefordert sind, solche komplexen Problemlagen in ihre Konzeptualisierungen zu inkorporieren, schwanken zwischen Überforderung und der Rückführung aufs Machbare. *Kritik an der Demokratiethorie* erfolgt dementsprechend aus zwei gegensätzlichen Richtungen: Einerseits wird bemängelt, dass die normative Demokratiethorie an den Prämissen des neuzeitlichen Staatsbegriffs festhalte und sich auf die veränderten Realitäten nicht einstelle (vgl. Scharpf 1992). Andererseits wird dem Mainstream der Demokratiethorie unterstellt, er betreibe eine affirmative Um-Interpretation dessen, was an problematischen Entwicklungen derzeit stattfindet (vgl. Abromeit 2002). „Neue Standards“ werden so regelmäßig eingefordert wie verworfen. Die tradierte Klage, dass Demokratiethorie ein mühsames Geschäft sei, scheint spätestens seit 1989 eine gesteigerte Gültigkeit zu besitzen: der „Totaltriumph“ der liberalen Demokratie hat dieses politische Ordnungsmodell alternativlos gemacht und den normativen Demokratiethorien den „utopischen“ Gehalt ausgetrieben, der sie angreifbar, aber zugleich auch attraktiv gemacht hatte. Insofern lässt sich eine grundlegende Veränderung der Bestimmung von Basisdemokra-

tie festhalten (vgl. Vandamme 2000): klassische Versionen, etwa das Modell der „Rätedemokratie“ als historisch älterem Versuch einer (revolutionären) Radikalisierung von Partizipation, basierten noch auf der Vorstellung eines „alternativen Gesellschaftsmodells“, welche in das Projekt des Kampfes für eine klassenlose Gesellschaft integriert war, und Prinzipien für die Binnenorganisation politischer (Sub-)Systeme beinhaltete. Inzwischen erscheint die Forderung nach einem gesellschaftspolitisch erweiterten Partizipationsanspruch nur noch als *gesellschaftsimmanenter* Reformvorschlag vorstellbar: basisdemokratische „Bewegungspolitik“ fokussiert auf die temporäre und thematische Kritik einzelner Gesellschaftsentwicklungen im Rahmen repräsentativer Demokratie. Von Beyme (1999: 93) formuliert in seiner Bilanzierung des Zustands der normativen politikwissenschaftlichen Theorie zu Ende des Jahrhunderts eine schrumpfende Distanz zwischen normativem Sollen und analytisch aufbereitetem Sein, welche die Befürchtungen der Linken in den 60er und 70er Jahren wahr werden ließe, dass nämlich die normativen Theorie-Suchbewegungen nur noch „die phantasiearme Duplizierung einer tristen sozialen und politischen Realität“ abbildeten. Grundsätzliche demokratiethoretische Systemkritik mit einer deutlich konturierbaren Oppositionsterminologie hat sich ausdifferenziert in verschiedene Konzepte einer „Revitalisierung“ *der liberalen Demokratie*. Das Verhältnis von Realitätshaltigkeit und kritischem Maßstab in den Demokratietheorien wird insofern tendenziell prekär, als es häufig zu impliziten (unausgewiesenen) Empirie-Theorie-Gemengelagen kommt – und zwar lässt sich diese Konfundierung auf beiden Seiten des Theoriespektrums, d.h. sowohl bei „realistischen“ wie bei „normativ gehaltvollen“ Ansätzen, feststellen. Diese Entwicklungstendenz hat zu einer *neuen Unübersichtlichkeit* dessen geführt, was unter „Demokratiethorie“ firmiert – dies lässt sich schlaglichtartig beleuchten, wenn man die unterschiedlichen politikwissenschaftlichen Kategorisierungsansätze heranzieht, die sich zum einen deutlich voneinander unterscheiden, zum anderen aber auch dieselben Autoren unter verschiedene Schlagworte rubrizieren.⁷

Die folgende *Skizzierung von Demokratietheorien* verfährt unter diesen Ausgangsbedingungen pragmatisch und konzentriert sich auf diejenigen Theoriestränge, die in der bundesrepublikanischen Diskussion um die neuen kommunikativen Politikformen den Mainstream repräsentieren (empirische sowie deliberative Konzepte), ergänzt durch einen Alternativansatz (partizipative Theorie) – in einem Exkurs wird zudem auf die seit einiger Zeit populäre Debatte um die Zivilgesellschaft sowie auf das Konzept einer „technological citizenship“ rekuriert:⁸

7 Vergleiche hierzu etwa die Unterteilungen moderner Demokratietheorie bei (1) Habermas (1992a): liberal, republikanisch, deliberativ; (2) Schmidt (1995): elitistisch, ökonomisch, pluralistisch, sozial, partizipatorisch, kritisch, komplex; (3) Guggenberger (1996): traditionell-liberal, pluralistisch-repräsentativ, elitär, ökonomisch, kritisch (partizipativ, anarchisch), sozialistisch, systemtheoretisch; (4) Buchstein (1996): traditionell-liberal, feministisch, deliberativ; (5) Schmidt (1997): prozessual, institutionell, funktions- und transitionsorientiert, Input-Output-orientiert; (6) Saretzki (2000): liberal, kommunitaristisch, republikanisch, deliberativ; (7) Klein (2002): liberal, deliberativ, republikanisch, reflexiv (8) Abromeit (2002): deliberativ, funktional, á la carte usw.

8 Dabei wird z.T. auch auf Literatur rekuriert, welche die im Gutachten dargestellte Theorierichtungen unter einem anderen Label verortet – sofern zentrale Merkmale der Charakterisierung übereinstimmen, z.B. wird die „empirische“ Theorie (mit ggf. leichten Akzentverschiebungen) auch als „realistische“ oder

(1) *Empirische Demokratietheorie* (vgl. Lenk 1993; Schmidt 1995; Guggenberger 1996; Gerhards u.a. 1998; Schmidt 1997; Schneider 1999; Abromeit 2002; Vorländer 2003):

Der empirisch-deskriptiven Demokratietheorie geht es primär um eine Beschreibung der Funktionsvoraussetzungen von Demokratien, die anhand historisch-konkreter Formen ihrer „erfolgreichen“ Institutionalisierung ermittelt und in die Zukunft projiziert werden – und nicht um die Etablierung und Begründung eines demokratischen Ideals. Dieser „realistische“ Habitus der Herangehensweise an Demokratiefragen erlebte in den 40er Jahren (zunächst) in den USA (und später in Europa) einen starken Auftrieb, dessen Hintergrund durch die Erfahrungen mit den totalitären Systemen des 20. Jahrhunderts gekennzeichnet war. Die Orientierung am Bewährten und ein dezidiert nicht-normatives Selbstverständnis sind kennzeichnend für das in diesem Kontext entwickelte „realwissenschaftliche Forschungsprogramm“ (vgl. Abromeit 2002), das sich in einem Dreischritt darstellen lässt: (1) Herausarbeitung der Funktionsgesetze von arbeitsfähigen Demokratien (2) Ermittlung der entscheidenden Demarkationslinie zwischen Demokratie und Diktatur (3) Identifikation von Faktoren, die erstens zur Stabilität von politischen Systemen beitragen und zweitens (i.S. von nachgeordnet) individuelle Handlungsfreiheit ermöglichen – dies gilt unter der Voraussetzung, dass gewisse Rahmenbedingungen für eine „offene Gesellschaft“ (wie z.B. Parteienpluralität, Mindestmaß an sozio-ökonomischer Homogenität) gegeben sind. Empirischer Demokratietheorie kam auch eine bedeutsame Rolle zu im Zuge der osteuropäischen Transformationsprozesse sowie auf dem Hintergrund des Erstarkens von korporatistischen Politikarrangements (vgl. hierzu den Ausdruck „Verhandlungsdemokratie“; Lehmbruch 1976). Auch in der Debatte um das europäische Demokratiedefizit ist die „realistische“ Perspektive präsent mit der These einer erforderlichen Beschränkung auf „output“-Legitimierung im Rahmen der EU (vgl. Scharpf 1999).

In der „ökonomisch“ akzentuierten Variante wird die „demokratische Methode“ (Schumpeter 1950) als Konkurrenzkampf um Wählerstimmen beschrieben – die Eigeninteressen der autorisierten politischen Klasse sind das dominierende Kennzeichen des Politikgeschehens. Die Verbindung zu den Wünschen des Publikums soll insofern ex post gesichert sein, als die Politiker um ihre Wiederwahl besorgt sein müssen. Ein gewisses Maß an politischer Apathie erscheint aus der Perspektive dieses Demokratieverständnisses durchaus funktional, da die Effizienz des Regierungshandelns und die Stabilität des politischen Systems im Vordergrund stehen. Das Menschenbild der empirischen Demokratietheorie entspricht dem „homo oeconomicus“, dem es um die Verwirklichung seiner Präferenzen geht, die – im Unterschied zur deliberativen Theorie – nicht konzeptionell nach „gut“ bzw. „schlecht“ unterschieden werden. Zentralen Stellenwert im Rahmen dieses Demokratiekonzeptes kommen freie, gleiche und periodisch stattfindende Wahlverfahren (mit der Chance des Regierungswechsels) und der Wahlauswertung via „Mehrheitsregel“ zu; der Schutz der Individualrechte wird in den Bereich der Gerichtsbarkeit ausgesondert. Die Legitimationsfrage erscheint hier beschränkt auf die Prüfung der „public accountability“ sowie die Möglichkeit einer nachträglichen Sanktionierung der Politiker durch die Bürger im Wahlakt.

„funktionale“ Theorie etikettiert; auch zu „ökonomischen“, „(neo-)liberalen“, „pluralistischen“ bzw. „systemtheoretischen“ Modellen besteht ein konzeptionelles Näheverhältnis.

Das Öffentlichkeitsmodell in der „realistisch“ ausgerichteten liberalen Politiktheorie bindet die Zuschreibung des Etiketts „demokratisch“ an die Voraussetzung, dass die – in der Gesellschaft vorfindbaren – heterogenen Individualwillen hinreichend öffentlich repräsentiert sind (vgl. Gerhards u.a. 1998). Konsensansprüche an öffentliche Meinungsbildungsprozesse zu stellen, wird aus dieser Perspektive tendenziell als problematisch eingestuft, da dadurch die – jenseits von Grundsatzfragen liegenden – Chancen partieller Annäherung eher gefährdet werden. Das Gebot kommunikativer Selbstbeschränkung („conversational restraint“; Ackerman 1989) stellt in diesen Sinne die Forderung an Kommunikationsteilnehmer, Dissense, die sich als „fundamental“ erwiesen haben, aus der Anschlusskommunikation auszuklammern, um so eine Ent-Fundamentalisierung von Konflikten zu erwirken. Öffentlichkeit hat die Funktion eines Resonanzbodens, der den Akteuren des politischen System handlungsrelevante Informationen liefert.

Der Gewinn der empirischen Demokratietheorie liegt nicht zuletzt in der Anerkennung von Pluralität, inklusive Werte-Heterogenität – und dem darin zum Ausdruck kommenden Zug zur Formalisierung demokratischer Konfliktregulierung in modernen Gesellschaften. KritikerInnen an der empirischen Demokratietheorie machen indes geltend, dass zum einen die vorherrschende Output-Legitimierung Intransparenz begünstige und zum anderen die politische Berücksichtigung von Differenz defizitär bleibe – strukturelle Minderheiten sowie schwer organisierbare Gruppen werden durch die Privatisierung ihrer Anliegen ins politische Abseits gedrängt, was insbesondere in heterogenen, stark segmentierten Gesellschaften Probleme aufwerfe. Die Konzentration auf territoriale Repräsentation und die Anpassung ans Gegebene behindere außerdem – paradoxerweise – die flexible Anpassungsfähigkeit des Demokratiemodells an neue Bedingungen, wie sie gerade in „turbulenten“ Umwelten gefragt sei. Schließlich wird dem Modell ein elitärer und status quo verhafteter Bias in einer auf Deskriptive heruntergeschraubten Begriffsbestimmung von Demokratie attestiert nach dem Motto: „Nicht alles, was ist, ist gut“. Eine Analyse der Demokratieindexe verschiedener vergleichender empirischer Demokratie-Ansätze macht außerdem den geringen Stellenwert von Partizipation evident: auf der Ebene der Operationalisierung von Demokratie zum Zwecke der Mess- und Vergleichbarkeit sind nur wenige entscheidungsstrukturelle Indikatoren (wie z.B. Interessenartikulation durch Verbände oder Parteien, Interessenaggregation durch Parlamente, Ausmaß von Referendumsdemokratie, Regulierung politischer Partizipation) auffindbar, welche die Mitwirkung des Volkes an politischen Entscheidungen berücksichtigen. Selbst ein Anhänger einer „realistisch“ geprägten Politikwissenschaft kommt bei näherer Betrachtung zu dem Fazit:

„Es scheint, dass die meisten der heute verbreiteten Demokratievorstellungen, die in der gegenwärtigen empirischen Demokratieforschung in Betracht gezogen werden, von ... elitendemokratischen Vorstellungen inspiriert sind.“ (Schneider 1999: 335)

(2) *Deliberative Demokratietheorie* (vgl. Habermas 1992a, 1992b; Saretzki 1995; Schmidt 1995, 1997; Daele 1996b; Gerhards u.a. 1998; Schmalz-Bruns 1996; Feindt 2001a; Abromeit 2002; Palazzo 2002):⁹

Die deliberative Demokratietheorie stellt „Deliberation“ mit den Entscheidungsmodi Argumentieren und Verhandeln als Gegenbegriff zum Abstimmen ins Zentrum ihrer demokratietheoretischen Überlegungen. Politische Deliberation i.S. einer argumentativen sowie verhandlungsorientierten Auseinandersetzung über Probleme, Ziele und Optionen konkreter Politiken gehört als Spezialistenkommunikation zum politischen Alltagsgeschäft, doch zielt die theoretisch elaborierte Konzeption von Deliberation darüber hinaus insbesondere auf die Kommunikation zwischen und mit den Bürgern, durch die Konflikte in Dispute (begründete Fürsprache) überführt werden sollen. In diesem erweiterten und theoretisch unterfütterten Verständnis von politischer Deliberation wird den allgemeinen Regeln der Interaktion in Kommunikationsarenen eine konfliktmindernde Bedeutung zugemessen, da sie anstelle bloßer Behauptungen oder Forderungen die Angabe von *Gründen* erfordern, die für alle Adressaten akzeptabel sind. Insofern kann man den Grundgedanken deliberativer Demokratie auch als Idee einer durch Begründung regulierten politischen Praxis umschreiben (vgl. Feindt 2001a). In deliberativen Demokratiekonzepten wird die bloße periodische Auswahl des politischen Personals durch die Bürger als demokratietheoretisch unbefriedigend gewertet – zwischen den Wahlen und bei wichtigen politischen Entscheidungen soll demnach öffentliche Meinungsbildung für eine kontinuierliche Rückkoppelung bürgerlicher Interessen an die politischen Institutionen sorgen.

Das Selbstverständnis deliberativer Demokratie Modelle ist als Beitrag zu einer „Kritischen Theorie“ im Gefolge der „argumentativen Wende“ zu beschreiben – dabei gibt es ein Spektrum von Akzentuierungen, das von den Konzeptionen einer diskursiv partizipatorischen Policy-Forschung durch amerikanische Post-Positivisten bis zu den gegenwärtig florierenden Fortentwicklungen deliberativer Ansätze zu assoziativ geprägten bzw. reflexiv gewendeten Varianten reicht. Es ist indes unverkennbar, dass die Rezeption dieses Theoriezweigs in der Bundesrepublik überaus stark geprägt ist von den politisch-philosophischen Reflexionen der deliberativen Leitfigur Jürgen Habermas und der von ihm ausgearbeiteten „Diskurstheorie“, welche auf universalistische Annahmen eines Rationalisierungspotentials sprachlicher Verständigung zurückgreift. Damit Deliberationen Verständigungsleistung erbringen, müssen sie sich auf die Form eines „Diskurses“ zubewegen, wie er unter den Bedingungen herrschaftsfreier Kommunikation konturierbar ist, d.h. Behauptungen und Forderungen müssen mit verallgemeinerungsfähigen Gründen gerechtfertigt werden, eine Bezugnahme auf die Beiträge anderer im Rahmen einer informierten und

9 Dem Begriff deliberativer Politik wird von Schmidt (1995: 176) eine „prozeduralistische Demokratietheorie“ zugeordnet. M.E. ist diese Bezeichnung bei genauerer Betrachtung irreführend, da Partizipation stets auf Verfahren angewiesen ist und alle hier vorgestellten Demokratietheorien – wenn auch jeweils anders ausgestaltete – Verfahren (Wahl-, Diskurs-, direktdemokratische Verfahren) in den Mittelpunkt stellen. Allenfalls zur Abgrenzung gegenüber kommunitaristischen Demokratie Modellen würde die Zuschreibung des Etiketts „Prozeduralismus“ zu Deliberationstheorien einen distinkten Sinn ergeben. Vermutlich ist der Leitgedanke aufklärerischer „Transformation“ in diskursiven Kommunikationsprozessen und des dadurch als erzielbar angenommenen (inhaltlichen) Konsenses in deliberativen Modellen (anstelle des liberalen Aggregationsmechanismus der Addierung von Einzelvoten zur Ergebnisermittlung) ausschlaggebend für die Schmidtsche Terminologie.

komplexen Argumentation ist erforderlich, die Zielsetzung der Gewinnung gemeinsamer Standpunkte (Konsenssuche) erscheint unerlässlich.

Interessanterweise hat die eigentliche Demokratiefrage im Werk von Habermas keinen zentralen Stellenwert, im Vordergrund der politisch-philosophischen Reflexionen stehen eher Fragen danach, wie man zu „vernünftigen“ bzw. „gerechten“ Entscheidungen gelangt. Habermas (1992a) hat seine normativ gehaltvolle Vorstellung deliberativer Demokratie in Abgrenzung gegenüber zwei anderen Demokratiemodellen entwickelt: Der idealtypisch zugespitzte Vergleich zwischen einem interessenverkürzten, staatszentrierten „liberalen“ Politikverständnis sowie einem ethisch enggeführten, anti-etatistischen „republikanischen“ Verständnis von Politik resultiert im Entwurf eines dritten „deliberativen“ Demokratiemodells, das Elemente beider Seiten im Begriff einer idealen Prozedur für Beratung und Beschlussfassung integrieren soll. Durch die Institutionalisierung entsprechender deliberativer Verfahren in Arenen innerhalb (Parlament) und außerhalb (zivilgesellschaftliche „autonome“ Öffentlichkeit) der politischen Körperschaften können demnach instrumentelle und dialogische Politik *verschränkt* werden – eine höherstufige Intersubjektivität von Verständigungsprozessen erscheint als Ziel dieser „subjektlosen Kommunikationen“ (Habermas 1992a: 23). Diese zunächst befremdlich erscheinende Sprachwendung wird verständlich, wenn man in Rechnung stellt, dass Habermas Politik als vernunftbezogenes Projekt konzipiert. Öffentliche Vernunft zielt auf einen – an den Leitwerten der Unparteilichkeit und der Vernunft ausgerichteten – kommunikativen „Rationalisierungsprozess“, der sukzessive praktische Urteile von partikularistischen Einfärbungen „reinigt“. In anderen Worten: die individuellen Präferenzen der politisch werdenden BürgerInnen gelten nicht als „fix“; vielmehr sollen Partikularinteressen und -neigungen in den öffentlichen Kommunikationsarenen reflektiert und *transformiert* werden – erst wenn ihnen die *Vermutung der Vernünftigkeit* zukommt, sind sie im Rahmen demokratischer Meinungsbildungsprozesse von Relevanz. Ziel der bürgerlichen Kommunikationsprozesse ist, dem Autor zufolge, die Erzielung eines (vollständigen oder majoritären) Konsenses, der den politischen Entscheidungen erst demokratische Legitimität zukommen lasse.

Öffentlichkeit spielt eine wesentliche Rolle im Rahmen deliberativer Politikkonzeptionen. Habermas (1992b) unterscheidet zwei Akteursklassen, (Herrschafts-)„Zentrum“ und „Peripherie“ des politischen Systems sowie zwei idealtypische Öffentlichkeitsarenen, eine „autonome“, die durch Muster kommunikativer Verständigung geprägt wird sowie eine „vermachtete“, in der sich die Akteure strategisch verhalten. Entscheidend ist nun, dass Habermas zwischen den beiden Differenzierungsklassen Zusammenhänge postuliert, die in die Hypothese münden, dass mit einer autonomen Öffentlichkeit und einer Dominanz zivilgesellschaftlicher „Peripherie“-Akteure sich Diskussionen auf einem höheren Rationalitätsniveau abspielen würden. Zum weiteren basiert die demokratietheoretische Grundlegung des Konzeptes auf der Annahme, dass politische Kommunikationsprozesse des Herrschaftszentrums mit den gesellschaftlichen Kommunikationsprozessen der Peripherie „verschränkt“ seien. Öffentlichkeit wird im deliberativen Konzept als Arena kollektiven Lernens vorgestellt. Das unterlegte Menschenbild erscheint abstrakt: die allgemeine Idee einer (vernünftigen) Person.

Kritik am deliberativen Öffentlichkeits- und Demokratiemodell entzündet sich zunächst daran, dass es empirischen Untersuchungen zufolge, keinerlei Evidenz für die Annahme gibt, die Zivilgesellschaft bewähre sich in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen als überdurchschnittlich diskursiv orientiert und damit als „Träger höherer Rationalität“ (zur Kritik des deliberativen Öffentlichkeitsbegriffs bei Habermas vergleiche Gerhards u.a. 1998). Auch theoretisch könne diese These nicht plausibilisiert werden, da Bewegungen auf Mobilisierung angewiesen seien und darum essentiell eines „Framings“ bedürften, das Probleme vereinfache und dramatisiere. Außerdem werde in dem elaborierten Modell diskursiver Öffentlichkeit von Jürgen Habermas systematisch vernachlässigt, dass moderne Öffentlichkeit vor allem Medienöffentlichkeit sei, die an den Regeln massenmedialer Rationalität orientiert sei und damit insbesondere die Aufmerksamkeit und Zustimmung von Publikumsgruppen im Visier habe. Elster (1998) verweist darauf, dass die durch den Kontext „Öffentlichkeit“ erzwungene „Diskurshaltung“ eine Übersetzung von individuellen Präferenzen in das Sprachspiel von Allgemeininteressen nahe lege und damit quasi Unredlichkeit erzwingt. Der Versuch mittels prozeduralistischer Verfahrenskonstruktionen einen „neutralen“ Standpunkt („ideale Sprechsituation“ als Keimzelle von Demokratie) fingieren zu wollen, erscheint mancherorts als problematisch, da weder wahrscheinlich sei, dass man von allen Kontextbedingungen zu abstrahieren vermöge („wir sehen nicht was wir nicht sehen“), noch klar sei, wie im Rahmen einer Rationaltheorie plausibel gemacht werden könne, dass die Teilnehmer nach Verlassen der „idealen“ Arena noch zu motivieren wären, sich in der „Realität“ an die – unter anderen Bedingungen konstruierten – Sollenssätze zu halten („Transferproblem“) (vgl. Martinsen 2001b). Schließlich gibt auch die mangelnde institutionelle Konkretisierung emphatischer Deliberationsentwürfe mit nahezu überbordenden Ansprüchen an mögliche Kommunikationsteilnehmer Anlass zur Kritik. Obwohl das deliberative Demokratiemodell vordergründig partizipationsorientiert zu sein scheint (und deshalb bisweilen auch unter „Partizipationstheorie“ rubriziert wird), so hat die erkennbare Spannung zwischen Partizipations- und Vernunftpostulaten, die dadurch aufgelöst wird, dass der Partizipationswille der empirischen Individuen in einem purgatorischen Prozess geläutert wird zur Vernunft eines „Demos ohne Eigenschaften“ (Abromeit 2002: 103), dazu geführt, dass auch dieses Demokratiekonzept im Endeffekt als partizipationsdefizitär bzw. elitär kritisiert wird und den Verdacht nährt, in der Praxis auf symbolische Politik hinauszulaufen. Die demokratietheoretische Kritik-Bilanz fällt denn beim deliberativen Ansatz nicht wesentlich anders aus als beim empirischen Modell: „Der Bürger, so der Eindruck, zumal der nicht-„assozierte“, stört.“ (ebd.: 53)

(3) *Partizipative Demokratietheorie* (vgl. Lenk 1993; Barber 1994; Buchstein/Schmalz-Bruns 1994; Greven 1995; Schmidt 1995, 1997; Vandamme 2000; Abromeit 2002; Grunwald 2002):

Obwohl auch Anhänger einer deliberativen Demokratietheorie sich die „Radikalisierung der partizipatorischen Komponente moderner Demokratien“ (Schmalz-Bruns 1996: 56) auf die programmatischen Fahnen geschrieben haben, wird diese Theorierichtung – vermutlich entgegen ihrem eigenen Selbstverständnis – im Gutachten abgegrenzt gegenüber partizipatorischen Ansätzen im engeren Sinne. Der Grund hierfür liegt in der strikten Koppelung deliberativer Demokratievorstellungen an ein Erziehungsprojekt im Namen der Vernunft –

die Art und Weise der Rückbesinnung auf den Kantischen Autonomiebegriff bei den Deliberalisten impliziert Anleihen an metaphysische Setzungen (unbeschadet aller Betonung des prozeduralistischen Elements): denn Autonomie kommt nicht dem empirischen Individuum per se zu, sondern dem Individuum, das seine Willensbildung erfolgreich durch den Flaschenhals der Vernünftigkeit geschleust hat – Konsens soll hier den alten Wahrheitsbegriff ersetzen und dem Kommunikationsprozess und -ergebnis einen unangreifbaren, d.h. „absoluten“ Halt bieten. Unabhängig von der Kritikwürdigkeit dieser Konstruktion gibt es zahlreiche Hinweise, die darauf hindeuten, dass zwischen den deliberationstheoretischen Zielgrößen „Partizipation“ und „Vernünftigkeit“ ein Gefälle derart besteht, dass letzterem prinzipiell die höhere Validität zugemessen wird.

Demgegenüber stellen die hier unter „partizipative Demokratiemodelle“ anvisierten AutorInnen die *individuelle Selbstbestimmung* ins Zentrum ihrer Argumentation – die Leitorientierung ist also ausgerichtet auf die Herstellung einer Kongruenz zwischen denjenigen, die von einer Entscheidung betroffen sind und denjenigen, die sie fällen bzw. beeinflussen. Das legitimatorische Grunddilemma von Demokratie besteht darin, dass sich Volksherrschaft in modernen Flächenstaaten nicht allumfassend konzeptualisieren lässt, sondern nur punktuell, graduell oder kasuell, d.h. sie bleibt ergänzend auf die Ausdifferenzierung von repräsentativen Herrschaftsorganen angewiesen. „Direkte Demokratie“ stellt somit kein eigenständiges Organisationsmodell vor, sondern eine demokratische Maxime: nach Pelinka (1976: 27) ist sie der „utopische Kern des Demokratiebegriffs“. Im Selbstverständnis der PartizipationstheoretikerInnen soll die hegemonial vorherrschende „top-down“-Perspektive (der empirischen sowie der deliberativen Demokratietheorie), deren dominierendes Thema das Misstrauen gegenüber dem „gemeinen“ Volk sei, ersetzt werden durch eine „bottom-up“-Perspektive, die vom Individuum ausgeht. „Partizipation“ wird hier nicht nur als funktionale Größe, sondern als „Eigenwert“ betrachtet. Auch in diesem Theoriezweig spielen Verfahren eine wesentliche Rolle – ihr Design soll dabei so konzipiert werden, dass dem Individuum Handlungsfähigkeit auch im und gegenüber dem Kollektiv zukommt. Dabei lassen sich zwei Ausprägungen unterscheiden, die teilweise mit geradezu konträr klingenden Titeln belegt werden: die Konzeption eines „demokratischen Minimalismus“ (Abromeit 2002) einerseits sowie das Modell einer „starken Demokratie“ (Barber 1994) andererseits. Beide Ansätze stellen den Gedanken der individuellen Selbstbestimmung ins Zentrum, anerkennen kein darüber schwebendes Dogma (weder des Gegebenen noch der Vernunft) und sind schließlich als Ergänzung zur liberalen Demokratie konzipiert. Während das erste Demokratiemodell indes formal ausgelegt ist und insbesondere die Notwendigkeit der Erweiterung der repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische Verfahren betont, ist das zweite Demokratiemodell, das für eine Ausweitung des partizipatorischen Anspruchs in verschiedene Richtungen plädiert unterfüttert mit republikanischen Elementen im Zeichen einer „Wiederbelebung der Bürgerschaft“.

Das Plädoyer für eine Maximierung authentischer Beteiligung sei es hinsichtlich der Expandierung von Partizipation auf neue Bevölkerungsgruppen, weitere gesellschaftliche Sphären oder durch hinzukommende direktdemokratische Instrumente hat eine ebenso lange Vorgeschichte wie die sie begleitenden Warnhinweise. In den 70er Jahren fand die sog. „Partizipatorische Demokratietheorie“ (Pateman 1970) wenig Resonanz in der damals

– stark „realistisch“ orientierten – Fachdisziplin. Hintergrund der Entwicklung eines „*minimalistischen Konzeptes*“ der Demokratie durch Abromeit (2002) bilden Überlegungen zur Weiterentwicklung von Demokratie aus Anlass des „europäischen Demokratiedefizits“ sowie die Wahrnehmung einer gestiegenen Heterogenität in modernen Gesellschaften. Diese Ausgangspunkte legen der Autorin zufolge einen demokratietheoretischen Bedarf an Verfahren nahe, die einen Zuschnitt aufweisen, welcher es erlaubt, dass sie zum einen in verschiedenenartigen Kontexten ihren Zweck erfüllen (bzw. nicht nur territorial, sondern auch funktional einsetzbar sind) sowie zum anderen einen wirksamen Minderheitenschutz zu etablieren vermögen. Dazu soll Demokratie durch Rückbesinnung auf ihren unhintergehbaren Kern, der durch die zahlreichen Relativierungen im Verlauf der Geschichte der Demokratietheorie verschüttet wurde, reaktiviert und flexibilisiert werden. Im Unterschied zu anderen Minimalismus-Konzepten geht es Abromeit nicht um das institutionelle Minimum von Demokratie (nach dem Motto: „was ist *gerade* noch demokratieverträglich?“, sondern um das normativ-definitive Minimum (nach dem Motto: „was ist akzidentiell, was ist essentiell?“) Das Radikal-Partizipatorische an dem Konzept soll darin liegen, dass einerseits Abstriche nur an Randbedingungen, nicht aber am Wesensgehalt von Demokratie zugelassen werden und andererseits relativierende Vorab-Begriffsverengungen vermieden werden sollen.

In Übereinstimmung mit Touraine („Democracy is ... the politics of the subject“; Touraine 1997: 12) geht es der Autorin darum, das Individuum mit seinen Präferenzen ernst zu nehmen und zum letzten Grund und Zweck von Demokratie zu machen. Demokratie wird nicht als Regierungsform, sondern als Eigenschaft („mehr oder weniger“) des politischen Systems definiert – als Maß („continuous variable“) für Demokratie dient die Beteiligung der Bürger an kollektiven Entscheidungen. Eine zweite Dimension erhält die Frage der Demokratiequalität durch die Variable der Kontextangemessenheit (z.B. Entscheidungszusammenhang, Gesellschaftsstruktur), welche die – durch die Beteiligungsvariable ermittelten – Ergebnisse zu relativieren vermag. Im Endeffekt ergibt sich eine Konzeption differenzierter Entscheidungsregeln, welche unterschiedliche Zustimmungformen (Beteiligung durch Autorisierung bzw. Mitgestaltung sowie Kontestierung) umfasst. In Bezug auf die Legitimitätsfrage soll die aktive Komponente („Anerkennung“) neben dem passiven Aspekt der „Rechtmäßigkeit“ aufgewertet werden.

Auch Barber (1994) integriert den Ausbau direktdemokratischer Instrumente in sein Konzept einer „*starken Demokratie*“, das aber insgesamt einen breiteren Zuschnitt aufweist und durch die pragmatische Tradition der amerikanischen Politikwissenschaft, welche die institutionellen Ermöglichungsbedingungen politischen Handelns hervorhebt, beeinflusst ist. Ausgangspunkt des Werkes, das zu einem „Klassiker“ moderner Radikaldemokratie avancierte, bildet eine Verfallsdiagnose: der Liberalismus und seine repräsentativen Politikinstitutionen vermögen demnach bloß eine „magere Demokratie“ hervorzubringen, in der Politik als „Raubtierhaltung“ (ebd.: 31) praktiziert wird – damit aber untergrabe der Liberalismus seine eigenen Bestandsvoraussetzungen. Auch Barber betont, dass ein reduktionistisches Verständnis von Demokratie als Regierungsform ungenügend sei – wichtig sei neben den politischen Institutionen auch eine (länderspezifische) bürgerliche Infrastruktur, welche es ermögliche, die „Kunst der Selbstregierung“ (ebd.: 15) zu erlernen. Das

Grundcredo lautet, dass Gemeinschaft aus Partizipation erwächst und diese zugleich ermöglicht – nach dem Motto: „Demokratie erzeugt Demokratie“. Dabei unterscheidet sich die Vorstellung Barbers von den meisten anderen (rationalistischen) Demokratiekonzepten dadurch, dass er ein unverzichtbar affektives Moment im bürgerschaftlichen Politikprozess hervorhebt: affektiv erzeugte Empathie sei wesentliche Motivationsbasis für Partizipation. Den Prozessen der ethisch-politischen Selbstverständigung in der Bürger-Gemeinschaft, die durch den Ausbau der Assoziationsformen auf der Ebene der Zivilgesellschaft befördert werden sollen, kommt die Funktion einer Stärkung der politischen Urteilskraft der BürgerInnen als Gegengewicht zum liberalen Interessendiskurs zu. Hier finden sich gewisse Anleihen an republikanische bzw. kommunitaristische Politikkonzeptionen (vgl. hierzu Martinsen 1995b), deren Zuschnitt auf kleinräumige (sowie traditional orientierte) Gemeinschaften und deren stark normative Aufladung indes von Barber nicht geteilt wird. Außerdem verfolgt er keine direkte Strategie des Appells an Bürgertugenden zur Sicherung der „vorpolitischen“ Bedingungen gelingender politischer Ordnung, sondern setzt auf die *indirekten* Wirkungen, die geeignete institutionelle Kontexte für die Bildung der politischen Urteilskraft hervorzubringen vermögen (vgl. Buchstein/Schmalz-Bruns 1994). Ähnlich wie bei deliberativen Demokratiekonzepten spielt auch bei Barber der Gedanke der Transformation eine wesentliche Rolle: zunächst einmal erwirbt der Bürger die „Kunst der Selbstregierung“ in einem Lernprozess; darüber hinaus sei davon auszugehen, dass liberale Politikelemente durch die Einspeisung in die partizipatorische Perspektive einer fortwährenden direkten Selbstgesetzgebung „on the long run“ einen Gestaltwandel erfahren. Obwohl die „Transformations“-Theoriekomponente Überschneidungen mit deliberativen Politikkonzeptionen nahe legt, grenzt Barber sich dezidiert ab gegenüber der vernunftphilosophischen Schule von Habermas und dessen begründungstheoretischem Objektivismus: Politik finde nicht unter Wahrheitsbedingungen statt. „Vernünftig sein“ könne somit nicht bedeuten, sein Selbst zu unterdrücken, sondern es in ein Verhältnis zum anderen zu setzen. Der Öffentlichkeitsbegriff der „starken Demokratie“ zielt deshalb weder auf die Fiktion isolierter Individuen noch auf kollektivistische Mythen. „Echte Öffentlichkeit“ impliziere vielmehr, so der Autor, die Schaffung einer Gemeinschaft als Begleitumstand der Schaffung öffentlicher Güter sowie öffentlicher Zwecke.

Um Missverständnisse zu vermeiden, ist darauf hinzuweisen, dass „starke Demokratie“ nicht die Utopie einer ständigen Beteiligung bei allen Fragen impliziert, sondern darauf abstellt, das Niveau der Partizipation (ein gewisses Maß über gewisse Fragen über einen gewissen Zeitraum) zu erhöhen. Hierzu präsentiert Barber (der zum Beraterstab Bill Clintons zählte) schließlich ein – in praktischer Reformabsicht entworfenes – starkdemokratisches Programm zur Wiederbelebung der Bürgerschaft. Die Entwicklung diverser Instrumente ergibt insgesamt ein institutionelles Maßnahmenpaket, dessen Teile eine sich gegenseitig verstärkende Wirkung entfalten sollen. Das Programm besticht nicht durch seine theoretische Konsistenz; vielmehr handelt es sich um einen „Mix“ von traditionellen radikal-demokratischen sowie klassisch demokratischen Methoden, die z.T. mit Blick auf die Verhältnisse in modernen westlichen Gesellschaften hin „modernisiert“ und durch die Kombination mit bürgerbezogenen Möglichkeiten des Einsatzes moderner Kommunikationstechnologien ergänzt werden. Die Vorschläge umfassen beispielsweise: Institutionalisierung von Nachbarschaftsversammlungen mit unterschiedlichen Kompetenzphasen; Nut-

zung telekommunikativer Techniken als Instrument des „democratic talk“; Stellenvergabe per Losentscheid für bestimmte kommunale Ämter; direktdemokratische Stimmzettel im Multiple-Choice-Format; anreizbasiertes Gutscheinsystem für die Bereiche Wohnung, Bildung, Transport als Katalysator für eine aktive Bürgerschaft; arbeitereigene Betriebe nach Vorbild der Genossenschaften etc. Die Hauptaufgabe des starkdemokratischen Programms dürfte darin liegen als „Steinbruch“ für partizipative Ideen zu fungieren. Angesichts der Risiken neuartiger Verfahren plädiert Barber dafür, in den Reformen selbst bereits Grenzen zu verankern – etwa durch folgende Institutionalisierungen: (1) Strategie der Ergänzung (anstelle des Ersetzens); (2) Einbettung von Maßnahmen in Kontrollstrategien; (3) Sicherung des Gewichts der abweichenden Meinung.

Kritik an partizipatorisch-direktdemokratisch akzentuierten Konzepten ist in der politikwissenschaftlichen Literatur verbreitet. Zur Standardschelte (vgl. Schmidt 1995) gehört etwa die Kritik an der These vom Primat des Normativen, die indes bezüglich der hier vorgestellten Varianten nicht zutreffen dürfte – eher könnte man den von den Partizipations-theoretikerInnen unterstellten „Primat des Politischen“ in Gesellschaften, die wesentlich durch soziale Ausdifferenzierung charakterisiert sind, hinterfragen. Weiterhin wird regelmäßig eingewandt, der partizipatorischen Lehre liege ein heillos optimistisches Menschenbild zugrunde – demgegenüber sei nur unter speziellen Umständen von einer Gemeinwohlorientierung oder der Bereitschaft zu (informierter) Beteiligung auszugehen. „Realistisch“ betrachtet destabilisiere ein Übermaß an Beteiligung die politische Ordnung durch eine Verschiebung der Balance zwischen Konflikt und Konsens sowie durch die Unterbewertung von Effizienz Gesichtspunkten. Besondere Beachtung fand in der Fachdisziplin die Kritik von Wiesenthal (1990) an der Engführung auf Partizipationsfragen in Sozialverträglichkeitskonzepten: das bloße Einbringen einer zusätzlichen Menge von unkoordinierten Anspruchskriterien verfehle das typische Niveau sozialer Komplexität moderner Gesellschaften – ohne institutionelle Innovationen für einen balancierenden Umgang mit pluralen Rationalitäten führe die erhöhte Präsenz von Akteuren in Entscheidungsverfahren nur zur gesteigerten Frustration der Beteiligten. Weitere Kritik lautet: Auf Interessenausgleich ausgerichtete partizipative Mechanismen leisten der Tendenz zu einem strukturellen Konservatismus Vorschub und beinhalten die Gefahr einer Externalisierung von Kosten zulasten Dritter. Auch von anderer Seite wird darauf hingewiesen, dass Partizipation – etwa in diskursiven TA-Verfahren – nicht mit „Demokratisierung von Technologiepolitik“ gleichzusetzen sei (vgl. Gloede 1994; Grunwald 2002). So kann auch für dieses Demokratiemodell schließlich konstatiert werden, dass es offensichtlich demokratische Defizite aufweist.

Dass alle Demokratiemodelle letztlich unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten unbefriedigend erscheinen, lässt schließlich die Frage nach dem demokratischen Gehalt der Demokratiethorien selbst aufkommen (vgl. Maus 1994; Abromeit 2002). Auch wenn diese Frage angesichts der – beim Mainstream der politikwissenschaftlichen Literatur – unterstellten Politikinkompetenz des Volkes, das es durch „social engineering“ in den Griff zu bekommen gelte, durchaus naheliegend erscheint, so greift sie doch essentiell zu kurz. Die Ausdifferenzierung bezieht sich auch auf die Pluralisierung von Theorien, die mit je anderen Leitunterscheidungen (Öffentlichkeit-Privatheit, System-Lebenswelt, Herrschende-

Herrschaftsunterworfenen, System-Umwelt, Mann-Frau usw.) arbeiten, damit aber unterhintergebar einen spezifischen „blinden Fleck“ erzeugen, den sie im Rahmen ihrer eigenen Ausgangssetzungen nicht mehr reflektieren können. Diese Einsicht geht einher mit einem Schub an (Selbst-)Reflexivierung in der Demokratietheorie – doch kann das Ergebnis dieser Reflexivitätsprozesse aus systematischen Gründen nicht mehr in *eine* Demokratietheorie integriert werden. Es bedürfte vielmehr eines Theoriearrangements, das solche Deutungsansätze miteinander konfrontiert, die die Bedingung der Supplementarität erfüllen, d.h. die geeignet erscheinen, wechselseitig ihre blinden Flecken zu erhellen.¹⁰ Da das vorfindbare Theoriespektrum m.E. kein solch komplexes und differenzierungstheoretisch angelegtes Deutungsangebot für Demokratietheorien aufweist, muss im Rahmen des Gutachtens dieser Anspruch pragmatisch interpretiert werden.

Wenn man Demokratietheorien in die zwei Grundtypen empirisch-deskriptiv (wie Demokratie realiter funktioniert) und normativ (was Demokratie idealerweise ausmachen sollte) einteilt (vgl. etwa Scharpf 1970; Guggenberger 1996), so ist der „realistische“ Ansatz unter die erste Klasse zu rubrizieren, während das deliberative und das partizipative Modell der zweiten Klasse zuzuordnen sind. Sollenspostulate haben nur dann Chancen auf Umsetzung, wenn sie im Sein auf „aufnehmende Strukturen“ treffen – wenn Wünschbarkeiten hingegen außerhalb des evolutionären gesellschaftlichen Korridors liegen, bleibt ihr Status im bloß Appellativen befangen. Die sich am Gegebenen orientierenden funktionalen Ansätze hingegen laufen Gefahr, Realitätsrestriktionen zu Gesetzlichkeiten zu hypostasieren und die Möglichkeit eines Wandels nur ex post anzuerkennen. Das grundlegende Problem besteht darin, dass der genaue Grenzverlauf des evolutionären Korridors sich erst in der Zukunft bestimmen lässt – während in der Gegenwart Möglichkeiten und Unmöglichkeiten nur plausibilisiert werden können. Eine verwandte Argumentation findet sich bei Fuchs (2000), der dafür plädiert, die übliche Diade von Wirklichkeit (Sein) und Wünschbarkeit (Sollen) zu einer Triade (Seinsmodalität der Möglichkeit) zu erweitern.

Als Konsequenz für die Demokratie-Optik des Gutachtens ergibt sich dadurch Folgendes: Zum einen gilt zu prüfen, inwiefern die vorgeschlagenen demokratietheoretischen Deutungsperspektiven den Problemstellungen der Spätmoderne adäquat sind. Zum anderen ist indes im Auge zu behalten, dass einseitig orientierte Zielmodelle (Systemstabilität, Vernunft, Partizipation) nicht nur deklamatorisch zu verabschieden sind, sondern dass vielmehr in der Zusammenschau der unterschiedlichen Antworten eine Dynamik des Switchens zwischen unterschiedlichen Perspektivierungen aufrechterhalten wird nach dem Motto: „Der Streit ist die Lösung“.

Exkurs: Zivilgesellschaft und „Technological Citizenship“

Nachdem die politikwissenschaftliche Technikdiskussion hierzulande lange Zeit von der Steuerungsthematik dominiert wurde, lässt sich konstatieren, dass die „Rückkehr des Bür-

¹⁰ Eine solche „Perspektivenoptik“ sich wechselseitig erhellender und relativierender Deutungsvorschläge wird in Bezug auf politikwissenschaftliche Theorien des Gewissens entwickelt in Martinsen 2003. Der Rechtssoziologe Gunther Teubner offeriert eine analoge Konstruktion einer „negativen Theoriesymbiose“ am Beispiel der Figur des Vertrages (1997: 318) und kommentiert: „Das impliziert Verzicht auf Perfektion. Das Auge, das alles sieht, erlischt.“

gers“ (Kymlicka/Norman 1994) als Bezugspunkt öffentlicher und sozialwissenschaftlicher Diskussionen in den 90er Jahren auch zu einem (neuerlichen) Aufwerfen der Frage des Verhältnisses von „Demokratie und Technik“ (vgl. etwa Martinsen/Simonis 2000) in der Fachdisziplin geführt hat. Dabei erfährt die Demokratiefrage vor dem Hintergrund politisch-gesellschaftlicher Transformationsprozesse, die den Diskurs von Bürgerschaft und Zivilgesellschaft beleben, eine spezifische Einfärbung: die reformpolitische Suche gilt nun stärker gesellschaftsorientierten Formen von Demokratie, die ein „aktivierender“ Staat (vgl. Meyer 2002) zwar durch die Schaffung von „Gelegenheitsstrukturen“ unterstützen kann, die aber nicht mehr primär auf den Staat ausgerichtet sind. Die Debatte um die Zivilgesellschaft, die auf Assoziationen im intermediären Raum der Politik fokussiert und tradierte Dichotomien (z.B. zwischen privat und öffentlich) zu überwinden trachtet, verdankt ihre Popularität nicht zuletzt einem normativen Fokus sowie einem handlungstheoretischen Design der Fragestellungen (vgl. Klein 2002).

Auf dem Hintergrund der Renaissance des Bürgerschaftsgedankens in Demokratiediskussionen kam es auch zu einer Ausdifferenzierung von „Bürgerschaften“ in sektoraler und funktionaler Hinsicht – dabei wurde die Vorstellung einer „technological citizenship“ von Philip J. Frankenfeld (1992) konturiert. Die Grundidee einer technologischen Staatsbürgerschaft besteht in dem Gedanken einer Ausweitung von „citizenship“ als einem Status, der durch bestimmte Staatsbürgerrechte (und -pflichten) definiert ist, auf einen Bereich, der bisher nicht als öffentlich-politischer Raum betrachtet wurde, in dem die Berufung auf einen Staatsbürgerschaftsstatus geltend gemacht werden konnte. In der Bundesrepublik wurde diese Vorstellung von Keller/Hajer (1996) aufgegriffen und mit der Kritik an „Politiken des Runden Tisches“ verbunden: demnach entsprechen diskursive Verfahren einem politischen „end-of-the-pipe“-Ansatz, die andernorts getroffene nicht revidierbare Entscheidungen diskursiv öffnen. Unter Anknüpfung an Frankenfeld reklamieren die Autoren eine Ausdehnung der Geltung von „technological citizenship“ auch auf die frühen Stufen der Entscheidungsprozesse einer Technikentwicklung, die nicht länger als „vordemokratisches Sperrgebiet“ (ebd.: 60) gelten dürften. Die Diskursidee soll damit von der Ausrichtung an einem ex-post-Konsens umgestellt werden auf eine vorgängige bedarfsbezogene Erweiterung zivilgesellschaftlicher Partizipationsmöglichkeiten – die Autoren intendieren damit ein „erweitertes Modell“ demokratischer Technikentwicklung vorzustellen. Der Begriff der technikbezogenen Staatsbürgerschaft soll sich dabei auf eine – transnational gedachte – Staatsbürgerschaft beziehen, die die Gemeinschaft aller umfasst, die dem Risiko einer bestimmten Technik ausgesetzt sind („Polity“): dementsprechend wäre die Rede von einer „polity“ von Tschernobyl, einer „polity“ eines Chemie-Werks der Hoechst AG etc.

Der Bürger- und Zivilgesellschaftsdiskurs stellt kein eigenes Demokratiekonzept vor, sondern bewegt sich im Spannungsfeld von liberalem und republikanischem Demokratiemodell. Auch die Redeweise von „citizenship“ ist in diesem Sinne nicht selbstevident, sondern erfordert, um aussagekräftig zu werden, eine Spezifizierung des Bürgerverständnisses entsprechend dem jeweils zugrundegelegten Demokratieansatz. So macht die Forderung der „Bedarfsprüfung“ technologischer Innovationen nur im Rahmen eines bestimmten (etwa einem republikanischen, nicht aber einem liberalen) Demokratiemodell und dem damit

korrespondierenden Konzept der Bürgerschaft überhaupt Sinn. Die normativen Komponenten von Bürgerschaft werden aber weder von Frankenfeld noch von Keller/Hajer diskutiert – im Zentrum ihrer Erörterungen von „technological citizenship“ stehen nicht die Bürger, sondern die Technologien (zu einer detaillierten Kritik vergleiche Saretzki 2000). Es erscheint fraglich, ob die Idee einer technologischen Staatsbürgerschaft überhaupt ein gesellschaftstheoretisch tragfähiges Modell vorstellt. Denn es gilt nachgerade als Kennzeichen der neuen Technologien, dass sie keinen abgrenzbaren Bereich in der Gesellschaft (etwa ein „technologisches Subsystem“) konstituieren, sondern vielmehr – „querliegend“ zu den Prozessen gesellschaftlicher Ausdifferenzierung – die Gesellschaft „durchdringen“. Darum erscheint es sinnvoller, die essentielle Frage nach der Demokratieverträglichkeit der Technikentwicklung in einem anderen analytischen Rahmens anzusiedeln.

6 Neue kommunikative Politikmodelle aus demokratietheoretischer Perspektive

Demokratie ist verschiedentlich auch als „Regierung durch Diskussion“ (Barker 1948: 60; Sartori 1972: XI; Feindt 2001a) bezeichnet worden. Damit soll nicht zum Ausdruck gebracht werden, dass diese Formel bereits eine hinreichende Definition des demokratischen Regierungsmodells liefert – „Diskussion“ in westlichen Gesellschaften führt also nicht zwingend zur Produktion kollektiv verbindlicher Entscheidungen und kann nicht mit „Regierung“ gleichgesetzt werden. Die Redeweise impliziert indes, dass dem fortgesetzte Prozess der öffentlichen Debatte im Modell der liberalen, repräsentativen Demokratie eine wesentliche Rolle zukommt.

Je nach demokratietheoretischem Ansatz wird dabei die *Funktion der Öffentlichkeit* anders akzentuiert und die Verbindung zwischen Öffentlichkeit und Politik unterschiedlich konturiert: „Realistische“ Politikzugänge betonen den Aspekt von Öffentlichkeit als „Spiegel“, in dem das Publikum (inklusive politischem Personal) die Gesellschaft (und sich selbst) beobachten kann – der Gewinn besteht im Sichtbarwerden unterschiedlicher Wahrnehmungen eines Problems. Gemäß einem funktional orientierten Begriff von Öffentlichkeit sollten die beiden eigensinnigen Regelmechanismen, „attention rules“ zur Herstellung der öffentlichen Meinung einerseits und „decision rules“ des politischen Systems andererseits, nicht zu eng gekoppelt werden, damit die öffentliche Meinung als Resonanzboden politischer Entscheidungen wirken kann (vgl. Luhmann 1970). Auch dieses Modell ist normativ fundiert, wenngleich schwächer als dies im normativ gehaltvollen deliberativen Öffentlichkeitskonzept der Fall ist. Öffentliche Diskurse können in Letzterem als „Selbstbindung der Politik“ (Saretzki 1995) interpretiert werden: sie sind Medium und Forum einer (begründeten) Willensbildung. Die mit der institutionellen Selbstbeschränkung der Politik etablierten Prinzipien der Publizität und Diskursivität sollen indes zugleich die politischen Optionen vervielfältigen, da sie – in deliberativer Sicht – die Entwicklung eines kollektiven Lernprozesses ermöglichen und dem politischen Gemeinwesen erst demokratische Legitimität sichern. In diesem elaborierten Modell politischer Öffentlichkeit, wie es insbesondere auch Jürgen Habermas (1992b) vorgestellt hat, soll eine enge und fortlaufende Rückkopplung zwischen den Deliberationsprozessen einer kritisch rasonnierenden Öffentlichkeit und den Entscheidungsverfahren des ausdifferenzierten Politiksystems stattfinden. Im partizipatorischen Konzept wiederum wird die Kontrollfunktion von Öffentlichkeit hervorgehoben: In der Variante des „minimalistischen Konzeptes“ (Abromeit 2002) sollte zwischen politischem Entscheidungssystem und bürgerschaftlicher Meinungsbildung eine Art „Notbremse“ in Form eines direktdemokratischen Vetos eingebaut werden – hier findet sich (im Vergleich zu „realistischem“ und deliberativem Politikkonzept) weniger der „assoziierte Mensch“ als das Individuum sui generis ins Zentrum der Betrachtung gerückt. In der Variante der „starken Demokratie“ (Barber 1994) fungiert die öffentliche Gemeinschaft als Voraussetzung und Bedingung von Partizipation („learning by doing“) – sie wird in einem flexiblen Näheverhältnis zu politischen Institutionen verortet. Agenda-Setting, Resonanzstruktur, Kritik, politisch-ethische Selbstverständigung, Legitimation, Alternativenquelle, Kontrolle – welche Funktionen der Öffentlichkeit im einzelnen auch zugewiesen werden, so erscheint doch die Einhaltung gewisser politischer Grundregeln zur Strukturierung von Entscheidungen als „öffentliche“ Entscheidungen unabdingbar für eine

„funktionierende Öffentlichkeit“. Denn stets implizit der Verweis auf Öffentlichkeit gewisse normative Anforderungen an politische Entscheidungen in demokratischen Systemen im folgenden Sinne: politischen Entscheidungen sollen (1) offiziell, also personenunabhängig gelten, (2) jeder soll prinzipiell über die gleichen Einflusschancen verfügen und schließlich (3) soll gelten, dass sie nicht im geheimen stattfinden (vgl. Schneider 1999). Egalität, Berechenbarkeit, Transparenz bezeichnen das minimale Set an Prinzipien, dem politisch-demokratische Willensbildung zu genügen hat.

Wenn man diese *Öffentlichkeitsprinzipien* mit der Art und Weise der Entscheidungsfindung in politischen Netzwerken und kooperativer Politik konfrontiert, so wirft dies ähnlich kritische Fragen auf, wie sie seinerzeit in Bezug auf (neo-)korporatistische Politiksysteme an der demokratietheoretischen Tageordnung waren: ein netzwerkartiger horizontaler Politikstil ist nicht nur selektiv und intransparent; darüber hinaus wird auch die Zurechenbarkeit von Verantwortlichkeiten verwischt. Im Vergleich mit den formalisierten Korporatismusstrukturen wirkt der stark informelle Charakter von Politiknetzwerken noch in Richtung einer Verschärfung des exklusiven Moments, da der Zugang zu „Runden Tischen“ keinen evidenten Regeln unterliegt, deren Einhaltung sich durch Partizipationswillige einfordern ließe. Die an solchen politischen Entscheidungsstrukturen beteiligten Personengruppen können insofern kein „demokratisches Mandat“ für sich in Anspruch nehmen. Selbst wenn die Entscheidungen im Konsens getroffen wurden, lässt sich aus diesem Umstand nicht ohne weiteres auf ihre demokratische Qualität schließen – denn die beteiligten Parteien könnten sich darauf verständigt haben, ihre Kosten zulasten eines „Dritten“, der nicht mit am „Runden Tisch“ saß, zu externalisieren. Die „Demokratiefrage“ an Politiknetzwerke zu stellen, verweist zunächst einmal auf *Inkompatibilitäten zwischen Demokratieprinzipien und Netzwerkpolitik*.

Andererseits lässt sich einwenden, dass die Öffentlichkeitsperspektive nur eine Bewertungsdimension vorstellt, anhand derer sich demokratische Entscheidungsstrukturen beurteilen lassen. Nach der bekannten Lincoln-Formel (1863) kann Demokratie charakterisiert werden als „Regierung des Volkes, durch das Volk, für das Volk“. Hierin verbinden sich die tradierten politikwissenschaftlichen Unterscheidungen zur Bewertung von Demokratie: die Wendung bezeichnet (1) eine Willensbildungsstruktur, in der politische Entscheidungen aus den Präferenzen der Bevölkerung resultieren („Input-Perspektive“ – *durch* das Volk), (2) sowie die Ausrichtung der öffentlichen Entscheidungen an Ergebnissen, welche wohlfahrtssteigernde Effekte mit sich führen („output-Perspektive“ – für das Volk); (3) sie verweist außerdem – was seit geraumer Zeit als dritter Aspekt gesondert geltend gemacht wird – auf eine Form legitimer Herrschaft, die auf Verfahren aufbaut („throughput-Perspektive“ – *des* Volkes). Dass politische Netzwerke im Hinblick auf den ersten Aspekt, die authentische Repräsentanz des Volkswillens defizitär seien, scheint naheliegend und ist vielfach bemerkt worden (vgl. beispielsweise Benz 1997; Schneider 1999). Insbesondere partizipative Demokratiemodelle sehen hierin gravierende normative Probleme begründet. Auf der anderen Seite kann man einwenden, dass Demokratie ein *mehrdimensionales Phänomen* darstellt und auch für politische Netzwerkstrukturen sich demokratietheoretische Pluspunkte in die Waagschale werfen lassen: so betonen insbesondere Protagonisten einer „realistischen“ Perspektive, dass die horizontale Vernetzungslogik einen Gewinn an Prob-

lemlösungsfähigkeit in Aussicht stellt und somit auf der Output-Seite demokratischen Regierens eine *Steigerung der Wohlfahrt* zu verzeichnen ist, die wiederum (fast) allen zugute kommt. Gerade angesichts der weiter oben beschriebenen Effizienzprobleme des Staates, erscheint somit die Nutzung gesellschaftlicher Potentiale zur Bereitstellung öffentlicher Güter unverzichtbar. Scharpf (1992) hat auf einem vielbeachteten Vortrag zur Frage der Handlungsfähigkeit des Staates auf einer Politologentagung Anfang der 90er Jahre die Kritik geäußert, dass die Demokratietheorie an den normativen Prämissen der – inzwischen erodierenden – (früh-)modernen Staatlichkeit festhalte und hat die Disziplin aufgefordert, sich auf die komplexen Verflechtungsstrukturen in der Politik konstruktiv einzustellen. Inwiefern es demokratietheoretisch akzeptabel erscheint, Abstriche am partizipativen Input durch Effizienzsteigerungen beim Output zu kompensieren, wird in der Literatur kontrovers diskutiert. Indes scheint es unumstritten, dass in den hochkomplexen Gesellschaften der Gegenwart eine Spannung (i.S. unterschiedlicher Handlungslogiken und -imperative) besteht zwischen dem demokratischen Gebot der Publizität, das in der öffentlichen Debatte zum Tragen kommt, und dem demokratischen Erfordernis der Wohlfahrtssteigerung, das in selektiven Aushandlungsprozessen befördert wird, bei denen ein gewisses Maß an Geheimhaltung die Voraussetzungen dafür verbessert, dass Gesprächsteilnehmer die Bereitschaft zeigen, ihre Position abzuändern, da sich für sie unter solchen Bedingungen die Gefahr eines „Gesichtsverlustes“, d.h. von Machteinbußen, vermindert. Nicht-Öffentlichkeit erhöht somit die Flexibilität von Kommunikationspartnern, während Öffentlichkeit ein Festgelegtsein auf einmal geäußerte Positionen befördert, da ansonsten die Gefahr der Selbstschädigung droht (vgl. Elster 1998). Die These einer Gefährdung von Demokratie durch politische Netzwerkstrukturen lässt sich auch durch den pragmatischen Hinweis relativieren, dass es im kooperativen Staat auf alle Fälle zu einem *quantitativen* Zuwachs an Akteuren kommt, die am politischen Willensbildungsprozess partizipieren – wobei die Frage des qualitativen Aspekts der Beteiligung in den zusätzlichen Kommunikationsarenen sowie die Verteilung des partizipativen Bedeutungsgewinns im Hinblick auf die Bevölkerungsstruktur zunächst einmal zurückgestellt wird.

Eine ganz andere Argumentationslinie der demokratietheoretischen Verteidigung kooperativer Politikformen wird insbesondere von Deliberationstheoretikern aufgebaut. Der Gewinn von gesellschaftlichen face-to-face-Kommunikationen, die sich – gestützt durch ein geeignetes institutionelles Setting – dem Charakter eines „Diskurses“ annähern, werden transformationstheoretisch plausibilisiert: der Zwang zur Begründung bewirkt demnach, dass individuelle Präferenzen in Bewegung geraten. Mit anderen Worten: indem eigennützige Interessen einen purgatorischen Prozess durchlaufen, werden partikularistische Einflüsse, die durch unterschiedliche Kontexte bedingt sind, neutralisiert. Wenn aber alle DiskutantInnen eine solche „Selbstrationalisierung der individuellen Willensbildung“ (Schmalz-Bruns 1996: 55) vornehmen, ist es letztlich tendenziell bedeutungslos, wie groß die Zahl der Individuen ist, die am Willensbildungsprozess tatsächlich partizipieren. Denn sofern die Gesprächsteilnehmer nur so ausgewählt worden sind, dass sich alle Seiten eines Sachproblems repräsentiert finden, kann auch ein kleiner Zirkel in einem kollektiven *Lernprozess* vikarisch für den Rest der Bevölkerung zu einem „vernünftigen“ Konsens gelangen. In einer anderen deliberationstheoretischen Akzentuierung, die auf die Ausdifferenzierung unterschiedlicher gesellschaftlicher Funktionssysteme rekurriert, wird die Hoff-

nung geäußert, durch Diskurs- und Verhandlungsverfahren öffentliche Arenen zu etablieren, welche die „Brüche“ zwischen unterschiedlichen Kommunikationen quasi lebensweltlich zu überbrücken vermögen (vgl. Feindt 1996; 2001a) – dadurch soll eine Art „*gesamtschaftliche*“ *Rationalität* als Orientierungsmarke für demokratische politische Konfliktregulierung bereitgestellt werden (vgl. Renn/Webler 1997). Die Gesichtspunkte, die i.d.R. bei einer demokratietheoretischen Prüfung der neuen kooperativen Politikmodelle (meist implizit) zugrunde gelegt werden, divergieren also erheblich – entsprechend unterschiedlich fallen auch die bilanzierenden Urteile aus: die These einer demokratischen „*Verbesserung*“ vertreten etwa Dryzek (1990), Fröchling (1996), Schmalz-Bruns (1996), Feindt (2001b), *keine* Verbesserung unter Demokratie-Gesichtspunkten bilanzieren Abromeit (2002), Daele/Neidhardt (1996b; wenn hier auch ein Effizienzgewinn zugestanden wird) sowie Holtmann (2000; hier wird allerdings für die Zeit eines politischen „Systemwechsels“ eine temporäre Berechtigung „Runder Tische“ eingeräumt); zu einem *ambivalenten* Urteil gelangen Benz (1997) und Schneider (1999). Insgesamt lässt sich resümieren, dass die Frage nach einer „neuen Form von Demokratie“ (Benz 1997: 92) im kooperativen Staat politikwissenschaftliche Antworten hervorruft, die zusammen genommen ein eher gemischtes Bild ergeben.

Da sich in der Praxis indes durchaus *unterschiedliche Kooperationsformen* entwickelt haben, sollen die im vorigen Kapitel vorgestellten Grundtypen neuer kommunikativer Politikformen im Folgenden der Reihe nach auf ihren demokratischen Gehalt hin untersucht werden.

(1) In *Mediationsverfahren* suchen eigeninteressierte Fraktionen (Betroffene, Interessengruppen) anlässlich eines konkreten Konfliktfalles oder Planungsvorhabens unter Vermittlung eines neutralen Dritten gemeinsam und problemorientiert nach einer für alle Beteiligten tragbaren (Kompromiss-)Lösung („stakeholder“-Beteiligungsmodell). „Verhandlung“ bezeichnet den anerkannt dominanten Kommunikationsmodus in Mediationen – die Stärke der Verhandlungspositionen hängt ab von den verfügbaren Ressourcen (z.B. an Expertise, Finanzen, Medienkontakten usw.) sowie den „exit-options“ der jeweiligen Parteien. Dieser Kommunikationstypus findet vorrangig Interesse bei „realistisch“ orientierten Demokratietheoretikern, da er mit der im politischen System vorherrschenden Macht-Logik korreliert. Es ist sicher zutreffend, dass es *keine zwingende Verbindung* zwischen einem „Mehr“ an Mediation und einem „Mehr“ an Demokratie gibt (vgl. Saretzki 1997b), wie es die rhetorische Vereinnahmung durch Sozialwissenschaftler, die in Personalunion als Mediatoren tätig sind, bisweilen nahelegen scheint. Ob Mediationen neue Beteiligungsmuster schaffen, mag fraglich erscheinen – aber auch die bloße *erweiterte* Reproduktion etablierter Partizipationsmuster in der „Interessengruppendemokratie“ kann für bestimmte bis dato strukturell schwache Interessenvereinigungen (wie z.B. die Umweltverbände) eine Steigerung an politisch-gesellschaftlichem Einfluss bedeuten, der mit einem „Plus“ an Informations- und Kontrollpotentialen einhergeht.

Freilich hängt dieser partizipative Zugewinn zivilgesellschaftlicher Akteursgruppen, der eine positive Rückkoppelung von Mediation mit Demokratie herbeiführen könnte, von einer *Reihe von Randbedingungen* ab: eine „Kosten-Nutzen“-Betrachtung kann die Chan-

cen und Risiken der Umweltmediation für sozialstrukturell benachteiligte Gruppen ausloten – Konfliktparameter, die eine Verweigerung nahe legen, werden durch die folgenden Gesichtspunkte benannt: eine starke Werthaltigkeit des Konfliktes, eine anderweitige aussichtsreiche „Gelegenheitsstruktur“ sowie günstige Mobilisierungsbedingungen (vgl. Tils 1997). Denn die Teilnahme an Mediationsverfahren bedeutet zunächst eine Schwächung der Position von Umweltverbänden und Bürgerinitiativen, da sie einhergeht mit einer Selbstbindung durch Verzicht auf Mobilisierung von Öffentlichkeit (neben der Drohung mit einem gerichtlichen Verfahren ist Öffentlichkeitsmobilisierung die stärkste Ressource der Umweltgruppen). Zugleich erzeugt die Teilnahme an kooperativen Politik-Arrangements einen Druck zur „Anpassung“ der innerverbandlichen Strukturen von Umweltverbänden in Richtung einer Stärkung und Professionalisierung der Verbandsrepräsentanten, die für die Verhandlungsführung Flexibilität benötigen, und eine Schwächung des Einflusses der Mitglieder, deren Mitwirkung auf die nachträgliche Bestätigung von hierarchisch getroffenen Entscheidungen reduziert wird (vgl. Benz 1997).¹¹ Sollten sich gesellschaftlich unterrepräsentierte Verbände zur Teilnahme an einem Mediationsverfahren entschließen, so muss auf eine Vorab-Klärung der Verfahrensregeln gedrängt werden, die insbesondere folgende Aspekte umfasst: die Frage des Umgangs mit Informationen, Funktionen und Kompetenzen verschiedener Gruppen und Personen, Arbeitsablauf und Zeithorizont des Verfahrens, verfügbare Ressourcen für Beratungsbedarf, Gutachten-Vergabemodalitäten, Verfahrensoptionen bei andauerndem Dissens, Umgang mit den Verhandlungsergebnissen etc. (vgl. Wiedemann u.a. 1991). Strittig ist oft auch bereits die Problemdefinition: so tendieren Verwaltungsbehörden und privatwirtschaftliche Vorhabensträger – im Unterschied zu Umweltgruppen – dazu, den Konflikt möglichst „eng“ zu definieren, um eine „Entfundamentalisierung“ des Streits zu erwirken. Auf der Seite der soziostrukturell „stärkeren“ Kommunikationspartner besteht nämlich ein Dilemma zwischen einem tendenziellen Kontrollverlust und der Gefahr der Kooperationsverweigerung der Umweltgruppen. Weitere Zusatzbedingungen spielen eine Rolle: so etwa ob der Mediator die Gruppenzusammensetzung gemäß dem Prinzip der vollständigen Repräsentation der betroffenen Interessen vorgenommen hat; ob eine relevante „win-win-Option“ für beide Seiten im Rahmen des Verfahrens in Aussicht steht; ob der Konflikt „teilbar“ erscheint; ob die Bereitschaft der Verwaltung bzw. des Unternehmens besteht für die Dauer der Mediation keine präjudizierenden Fakten im Konfliktfeld zu schaffen („Moratorium“). Eine gewisse Macht-Gleichgewichtigkeit der Verhandlungspartner scheint für den Erfolg von Mediationen durchaus positiv zu Buche zu schlagen, da hierdurch die Dialog-stimulierenden „Anreize“ erhöht werden – in diesem Sinne könnten folgende Schritte sowohl die Effektivität als auch das Partizipationspotential von Mediationen stärken: Finanzierung von Expertise für die Bürger durch die Verwaltung oder die Betreiber einer Anlage; denkbar wäre auch die Absicherung der Unabhängigkeit der Mediatoren-Rolle durch die Zuerkennung eines öffentlich-rechtlichen Status mit gesicherten Informations- und Kooperationspflichten für die Verwaltung (vgl. Jansen 1998).

¹¹ Bezüglich der Frage einer Demokratisierung der innerverbandlichen Strukturen schlägt Schmitter (1994) eine Art „Verbändewettbewerb“ vor, in welchem die Bürger mittels Gutscheinen ihre Zustimmung zur Verbandspolitik zum Ausdruck bringen können – ein Vorschlag, der in der Fachdisziplin geteilte Resonanz findet.

Angesichts der de facto Einflussnahme zahlreicher Interessenverbände auf den politischen Willensbildungsprozess muss die Einbeziehung bislang sozial unterrepräsentierter Gruppen in die Arrangements kooperativer Politik durchaus als relativer Demokratisierungsgewinn verbucht werden – die Verlagerung des partizipationstheoretischen Fokus von Konflikt zu Kooperation hat indes für Umweltverbände und Bürgerinitiativen innerparteiliche („basisdemokratische“) Kosten und stellt zudem einen Schritt dar, der im Einzelfall anhand der konkreten Kontexte genau zu prüfen ist. Eine inhärente demokratierelevante Problematik stellt außerdem die Möglichkeit der Externalisierung von Kosten zulasten von Dritten vor, die nicht an dem Verfahren beteiligt sind – hier muss der Mediator versuchen, dieser Gefährdung durch die Einbeziehung aller potentiell betroffenen Gruppen entgegenzuwirken.

(2) Im Unterschied zum Mediationsverfahren, das auf eigeninteressierte Positionsvertretung fokussiert und auf einem „stakeholder“-Beteiligungsmodell (Betroffene, Interessengruppen) basiert, liegt der *Planungszelle*, die auf einem Bürgerbeteiligungsmodell (nach Zufallsprinzip) beruht, der Gedanke der Gemeinwohlorientierung zugrunde. Da Planungszellen ihre Arbeit zumeist anlässlich lokaler Planungsvorhaben aufnehmen, kann hier das „lokale“ Wissen der Laien durchaus zu einer Demokratisierung von Expertise beitragen und die problemlösungsorientierte Kleingruppenarbeit die Anzahl möglicher Handlungsoptionen erhöhen, d.h. der Aspekt der Entfaltung von Kreativität und der diskursiven Entwicklung von „enabling structures“ kann dabei eher zur Entfaltung gelangen als in Mediationen, da die zufällig ausgewählten Laienplaner i.d.R. keine stark ausgeprägte Interessenorientierung verfolgen dürften. Um etwaige kommunikative „Unfälle“ auszugleichen, würde sich – wie auch Dienel nahelegt – die parallele Abhaltung mehrerer Planungszellen empfehlen. Der Effektivitätsgewinn durch Anreicherung mit Erfahrungswissen auf der Grundlage sozialer und sachlicher Ausgewogenheit, den man sich von Planungszellen erhofft, hängt natürlich nicht zuletzt auch davon ab, wie die finanzielle Ausstattung bemessen ist, unter der die Laienplaner ihre Arbeit antreten. Zugleich dürfte diese Form der politischen Beteiligung die Option beinhalten, dass sich bisher politikabstinente BürgerInnen auch nach der Erstellung des Bürgergutachtens weiterhin für politische Arbeit, etwa im kommunalen Bereich interessieren (gemäß dem Motto von Barber: „Der Geschmack an der Demokratie kommt beim Essen.“). Relativierend in partizipationstheoretischer Hinsicht ist indes festzuhalten, dass der Zugang zur Planungszelle in keiner Weise dem Einfluss der Bürger und Bürgerinnen unterliegt – andererseits würde eine Rekrutierung über Selbstanzeige bei lokalen Problemlagen die Gefahr der Instrumentalisierung von Planungszellen durch Interessengruppen bergen. Die größten Bedenken beziehen sich bei diesem Politikmodell darauf, dass es als bloß „symbolische“ Politik betrieben wird. Dies berührt die generelle Frage der Verbindlichkeit der neuen kommunikativen Politikformen – dieser Punkt wird an späterer Stelle noch gesondert diskutiert werden.

(3) Auch die Idee der *Konsensuskonferenzen* unterstellt – wie die Planungszelle – eine Gemeinwohlorientierung der Teilnehmer und rekuriert auf ein Bürgerbeteiligungsmodell, das allerdings einen alternativen Rekrutierungsmodus vorsieht: es erfolgt eine statistisch repräsentative Auswahl aus einer Gruppe von Personen, die anlässlich einer Zeitungsannonce ihr Interesse an einer Mitarbeit bekundet haben. Weitere Unterschiede beziehen sich

auf den anders gelagerten Konflikttypus, der i.d.R. bei Konsensuskonferenzen zum Tragen kommt: dieses Politikmodell wird insbesondere zur Debatte von Zukunftsproblemen und bei gesellschaftlichen Fundamentalkonflikten herangezogen. Da die genannte Art von Konfliktlagen häufig starke normative Implikationen beinhaltet und es sich um sozialräumlich entgrenzte Problemmaterien handelt, ist aus der Sicht des Gutachtens in modernen Gesellschaften nicht mit einem inhaltlichen Konsens der Kommunikationsteilnehmer zu rechnen. Aus diesem Grund sollte die – bereits durch den Namen nahegelegte – kommunikative Konsensdramaturgie zugunsten einer Arbeitsorientierung in Richtung einer Strukturierung von Werturteilen verschoben werden („Bürger-Panel“, „Bürger-Konferenz“ usw. wären i.d.S. passendere Bezeichnungen für diese Art von bürgerschaftlicher Kommunikationsveranstaltung). Die Möglichkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung über die Berichterstattung in den modernen Massenmedien ist hier in weit größerem Maße gegeben als bei den anderen kooperativen Politikformen – ja sie ist in gewissem Sinne für den Erfolg dieses Politikinstrumentes essentiell. Es wäre durchaus überlegenswert, inwiefern diese Rückkopplung an eine breitere Öffentlichkeit im Anschluss an eine Konferenz auch durch interaktive Elemente via Internet in die gegenläufige Richtung aktiviert werden könnte. Der Rekrutierungsmodus ist aus demokratietheoretischer Perspektive gleichfalls positiv zu werten, da die Selbstanzeige eine gewisse Chance für partizipationswillige BürgerInnen bietet, zum Zuge zu kommen, andererseits die Zweitselektion nach den Kriterien statistischer Repräsentation eine Annäherung an eine – unter Legitimationsaspekten – vorteilhafte soziale Zusammensetzung der Konferenzen begünstigt. Mit Blick auf die verhandelten Themen, die komplexe Generaldebatten stimulieren, lässt sich ermesen, dass Konsensuskonferenzen eher entscheidungsfern angesiedelt sind – in erster Linie handelt es sich hier um Informationspolitiken. Angesichts des zeitlichen und finanziellen Aufwandes ohne kurzfristigen politischen Vorzeigerfolg, dürfte sich die Einberufung solcher – in Richtung nachhaltige Entwicklung und Stimulierung öffentlicher Diskussionen zu gesellschaftsrelevanten Themen – zielenden Konferenzen auf Erörterung exemplarischer brisanter Fragestellungen beschränken. Aus demokratietheoretischer Perspektive überwiegen auch bei dieser Form der Bürger-Jury die positiven Argumente.

(4) *Diskursverfahren* teilen mit Planungszellen und Konsensuskonferenzen die Forderung einer Gemeinwohlorientierung, basieren aber nicht auf einem Bürgerbeteiligungsmodell (mit quasi „neutralen“ Teilnehmern), sondern entsprechen – wie Mediationsverfahren – einem stakeholder-Beteiligungsmodell (Betroffene, Interessengruppen) – ohne indes die eigeninteressierte Positionsverfolgung zu akzeptieren, wie sie bei Mediationen legitim erscheint. Insofern versuchen Diskursverfahren *inkompatible Logiken* zu verschränken – dies beinhaltet essentielle Gefahren der Manipulation bzw. der Selbstschädigung, falls das „Lerngebot“ von bestimmten Interessengruppen befolgt wird, von anderen aber nicht. Prinzipiell besteht eine Spannung in der Verpflichtung auf übergeordnete Gemeinwohlaspekte im sozialen Interaktionssystem „Diskurs“ und der Erwartung einer Durchsetzung bestimmter Positionen durch die Mitglieder der jeweiligen Interessengruppen. „Lernprozesse“, d.h. die Änderung einer Position durch einen Repräsentanten organisierter Interessen wird außerhalb des Diskurses üblicherweise nach politischen Kriterien kommentiert und führt tendenziell zu einem Machtverlust des Diskursteilnehmers in seiner Bezugsgruppe. Im Unterschied hierzu wird im Mediationsverfahren eine Positionsänderung nicht aus

prozedural ermittelten, unter Wahrheitsbedingungen firmierenden Einsichten abgeleitet, sondern im Austausch gegen Zugeständnisse der Gegenseite vorgenommen. Besonders Vertreter eines deliberativen Politikmodells knüpfen emphatische Erwartungen an Diskursverfahren, da diese eine „Machtneutralisierung“ in Aussicht stellen und insofern dem demokratischen Gebot der gleichen Teilhaberechte für alle entsprechen – aus diesem Grunde sei im Rahmen der Demokratietheorie der Primat des „arguing“ vor dem „bargaining“ zu wahren (vgl. Saretzki 1995). In Diskursen erfolgt die faktische Unterstellung einer kontra-faktischen Anforderung, um ein gesellschaftstranszendierendes (Korrektiv-)Potential vorstellen zu können, das über den gegenwärtigen Zustand hinausweisen soll. Aber gesellschaftliche Diskursverfahren sind eingebunden in eine empirische politische Realität, die nicht nach Gerechtigkeitskriterien strukturiert ist, sondern sich an Machtlogiken orientiert. Allenfalls in besonderen Konflikt-Konstellationen und Rahmenbedingungen kann Diskursivität als regulative Idee Spuren in den Verfahrensergebnissen hinterlassen. Denn wenn ausgeprägte Präferenzen im Spiel sind, können normative Imperative in Diskursverfahren, allenfalls als Zweitcodierung eine Chance erhalten, da sie mit den strukturellen Bedingungen, nach denen unterschiedliche Interessen im politischen System ausgetragen werden, kollidieren: Normen haben den *Status kontra-faktischer Geltung*.

Neben der latenten Gefahr einer ständigen Konfundierung von Empirizität und Normativität, wie sie angesichts der hybriden Grundkonstellation von Diskursverfahren (Gemeinwohlorientierung – „stakeholder“-Beteiligungsmodell) zu befürchten ist, gibt noch ein weiterer Aspekt Anlass zur Besorgnis: gerade die vielgepriesene „Flexibilität“ von Diskursdesigns (vgl. z.B. Schmalz-Bruns 1996; Feindt 2001a), die durch Kombination mit anderen partizipativen Verfahren noch verstärkt wird, sowie der Einsatz von Diskursverfahren bei allen Konflikttypen (lokale Konflikte, Planungsvorhaben, gesellschaftliche Fundamentaldebatten, Zukunftsfragen) erschwert eine demokratietheoretische Prüfung dieser Politikarenen auf massive Weise. Der Grundgedanke von Kombinationsmodellen wie er etwa der Prozedur des – von de Leon (1993) bereits frühzeitig entwickelten – „Policy-Polling“ zugrunde liegt, besteht darin, die teilweise gegenläufigen Anforderungen von erweiterter sozialer Repräsentativität und sachlicher Problemlösungskompetenz in einem zweistufiges Verfahren zu integrieren, um sowohl Input- als auch Output-Kriterien (authentische Partizipation und Effektivität) Genüge zu leisten. Die vielfältigen „Mixe“, durch die das jeweilige Diskurs-Design an die konkreten Umstände angepasst werden soll, verleiht i.d.R. den sozialwissenschaftlichen Diskursarchitekten einen erheblichen Einfluss auf die Funktionen und Wirkungen der Diskursverfahren, die je nach konkreter Ausgestaltung erheblich differieren können. Um zu verhindern, dass bereits durch das „framing“ der Kommunikationsveranstaltung das Ergebnis der Debatte präjudiziert wird, ist hier eine Reflexivierungsstrategie i.S. einer – vorgängigen und fortlaufenden – Verständigung über die Definition des Konflikts und die Spielregeln des Verfahrens durch die KommunikationsteilnehmerInnen unabdingbar. Diskursverfahren sind – „Diskursrhetoriken“ abgezogen – unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten durchaus brisante Formen kommunikativer Politikmodelle.

Abschließend sollen noch zwei Aspekte erörtert werden, denen auf dem Hintergrund der gegenwärtigen sozialwissenschaftlichen Debatten von Diskurs- und Verhandlungsverfahren

ren,¹² ein systematischer Stellenwert zukommt: die Stichworte lauten „Verbindlichkeits-“ sowie „Komplexitätsproblematik“.

Die Frage nach der *Verbindlichkeit* der neuen kooperativen Politikformen, d.h. die Problematisierung der Anbindung der gesellschaftlichen Kommunikationsprozesse an die politischen Entscheidungsprozesse, berührt einen zentralen Aspekt der gesamten Diskussion um Diskurs- und Verhandlungsverfahren. Auf der einen Seite werden die neuen kommunikativen Formen der Konfliktregelung mit der Kritik bedacht, auch im Erfolgsfalle lediglich unverbindliche Verständigungen zuwege zu bringen, d.h. sie werden unter die Kategorie „symbolische Politik“ rubriziert. Auf der anderen Seite lässt sich der Vorwurf vernehmen, durch Formen kooperativen Politik würden quasi „Privatregierungen“ installiert, in denen willkürlich ausgewählte Personen(gruppen) ohne demokratisches Mandat versuchen, politische Regelungen zu vereinbaren, für die dann kollektive Geltung beansprucht wird. Diese Themenstellung, das Dilemma „Runder Tische“ zwischen mangelnder und illegitimer Verbindlichkeit, verweist zunächst auf den allgemeinen Aspekt der *Legitimationsbedürftigkeit* kollektiver Entscheidungen in demokratischen Gesellschaften.

Das grundlegende Paradox der Demokratie, das darin besteht, dass das Volk zugleich herrschen und gehorchen soll, wird in den repräsentativen liberalen Demokratien in Latenz gehalten: es ist *auch* ein konstitutives Merkmal von Demokratie, dass es den Strukturbruch der Ordnung voraussetzt – fehlender (gesellschaftlicher) Konsens kann durch (staatlichen) Zwang ersetzt werden (vgl. Luhmann 2000). Demokratische Ordnung basiert darauf, dass auch diejenigen, welche eine politische Entscheidung nicht billigen, diese akzeptieren, wenn ihr Zustandekommen durch anerkannte Verfahren legitimiert ist. Diese Bindungskraft kollektiver Entscheidungen auch für abweichende Personen(gruppen) und Interessen wird darauf zurückgeführt, dass demokratische Entscheidungsprozesse eine Zivilisierung von Konflikten bewirken, was auch für Minderheiten ein allgemein wünschenswertes Ziel darstellt – zumal die aktuell Unterlegenen sich bei anderen Thematiken potentiell in einer überlegenen Position wähnen können. Diese Aussicht gilt indes nur so lange, als es sich bei den Minderheiten nicht um sozialstrukturell unterlegene Minderheiten in einer heterogen strukturierten Gesellschaft handelt – in dieser Situation gerät die „Mehrheitsregel“, die auf den ersten Blick als die einzig demokratisch legitimierte Entscheidungsregel gilt, an ihre Grenze (vgl. Guggenberger/Offe 1984). Die Vorteile der Mehrheitsregel gründen in Anonymität, Issue-Neutralität, geringem Zeitbedarf, geringen Transaktionskosten (vgl. Abromeit 2002: 142) – doch handelt es sich bei – mit Mehrheitsbeschluss zustande gekommenen – kollektiven Entscheidungen im materialen Sinne um „social choice“. Denn Entscheidungsregeln sind Regeln zur Aggregation von Präferenzen, die Ergebnisse sind „Artefakte“. Ein neues Prozedere für Kollektiventscheidungen wäre somit aus demokratietheoretischer Perspektive prinzipiell denkbar – es sieht sich indes grundsätzlich mit zwei Hürden konfrontiert: der sozialen Anerkennung sowie der rechtlichen Verankerung. Bei der Änderung von etablierten demokratischen Verfahren ist mit einer Politisierung zu rechnen, insofern der üblicherweise in Latenz gehaltene Strukturbruch in der politischen Ordnung mani-

12 Der Terminus „Diskurs- und Verhandlungsverfahren“ fungiert hier und im Folgenden als Sammelbezeichnung für alle vier im Gutachten vorgestellten kommunikativen Politikmodelle.

fest werden dürfte. Im Hinblick auf die weiter oben diskutierten neuen Formen einer kooperativen Politik stellt sich in diesem Sinne die Frage nach ihrem Status, der sich in zwei Teilfragen untergliedert: finden die in den kommunikativen Arenen erzielten Resultate auch externe soziale Anerkennung bei Personengruppen, die von den Diskurs- und Aushandlungsprozessen betroffen sind, aber selbst nicht beteiligt waren? Soll die Bindungswirkung durch rechtliche Formalisierung und Anbindung der Kommunikationsergebnisse an das politische Entscheidungssystem herbeigeführt werden?

Da die in einem Mediations- oder Diskursverfahren beteiligten Personengruppen nicht mit einem demokratischen Mandat ausgestattet sind, ist die Akzeptanz der – auch konsensual erzielten – Ergebnisse durch die Betroffenen, die nicht in die Interaktionsprozesse im Rahmen des „Runden Tisches“ involviert waren, grundsätzlich prekär. Die *externe soziale Zustimmung* erfolgt sozusagen auf freiwilliger Basis – oder sie erfolgt nicht, weil das Vertrauen zu den Repräsentanten nicht in ausreichendem Maße vorhanden ist und die erzielten Verhandlungsergebnisse suboptimal erscheinen. Diese Problemlage wird dadurch potenziert, dass eine mögliche Verweigerung der Anerkennung der kommunikativ erfolgten Beschlüsse außerhalb des Kommunikationszirkels prinzipiell bei jeder beteiligten Interessengruppierung auftreten kann. Auch wenn die Vereinbarung und Einhaltung von „fairen“ Kommunikationsregeln und die Erzielung eines ausgewogenen Beschlusses in einem organisierten Kommunikationsverfahren die Voraussetzungen für einen Transfer der erzielten Übereinkünfte von den kommunikativen Binnengruppen zu den Betroffenen außerhalb der Kommunikationsarenen verbessern kann, so bleibt die Implementierung der Diskursresultate grundsätzlich mit einem Fragezeichen versehen.

Aus diesem Grund wird gelegentlich dafür votiert, die gesellschaftlichen Kommunikationsverfahren durch rechtliche Formalisierung aufzuwerten. In dieser Diskussion um den *politisch-rechtlichen Status* von Mediations- und Diskursverfahren lassen sich in der Literatur unterschiedliche politikwissenschaftliche Empfehlungen auffinden:

(1) Die erste Fraktion plädiert *für die Anbindung* kooperativer und dialogorientierter Instrumente an den politisch-rechtlichen Entscheidungsprozess. So soll der (problem- und entscheidungsbezogene) „demokratische Diskurs“ letztlich darauf zuführen, dass – institutionell unterfütterte – „demokratische Öffentlichkeiten“, nicht auf die Reproduktion einer zivilgesellschaftlichen Praxis beschränkt bleiben, sondern „die entscheidenden Bereiche der institutionell ausdifferenzierten Staatstätigkeit in die eigene Regie *zurückzunehmen* versuchen“ (Schmalz-Bruns 1996: 56, Hervorh. d. R.M.). Auch Schmid (1990) plädiert in Bezug auf Konsensuskonferenzen für eine Aufwertung durch Verbindlichmachung des Konsenses: in diesem Sinne sollte eine von Fall zu Fall einzuberufende und issuebezogene „Consultative“ als eine Art vierte Gewalt neben Legislative, Judikative und Exekutive etabliert werden (vgl. Schmidt 1996). Solch weitgehende Strategien der Verbindlichmachung kommunikativ erzielter Ergebnisse müssten, so sie erfolgreich sein wollen, letztlich auf einer rechtlichen Basis aufrufen – oder das Plädoyer der Aufwertung der Kommunikationsprozesse setzt sich dem Verdacht aus, ein Stück appellative Politikwissenschaft vorzustellen. Die Position einer Verbindlichmachung kooperativ erzielter Ergebnisse sieht sich zumeist mit der Kritik konfrontiert, die Reaktivierung einer feudalen Parzellierung der Ent-

scheidungsstrukturen zu betreiben (vgl. Schneider 1999). In der Tat stellt sich die Frage, ob eine Entdifferenzierung zwischen gesellschaftlichen Kommunikations- und politischen Entscheidungsprozessen nicht dysfunktional ist, da die Vorteile informeller Politik durch Formalisierung und Verrechtlichung von „Runden Tischen“ tendenziell konterkariert werden. Auch dürfte eine entscheidungsnahe Ansiedelung der gesellschaftlichen Kommunikationsarenen die insbesondere von deliberationstheoretischer Seite erhoffte „diskursive“ Gesprächshaltung der Kommunikationsteilnehmer eher gefährden.

(2) Eine zweite Fraktion wendet sich *gegen eine Aufwertung des Status* der Mediations- und Diskursverfahren: demnach liegen die Vorteile der neuen Politikstile zuvorderst im Bereich der Informationspolitiken, durch welche sowohl Publikum und als auch professionelle Akteure des politischen Systems profitieren – darüber hinausgehende Kontroll- und Partizipationsansprüche sind demgegenüber mit Vorsicht zu behandeln. Soweit das gesellschaftliche Selbstregulierungspotential zur Entwicklung und Implementierung von kreativen Lösungen reicht, kann es – so insbesondere das Votum „realistisch“ orientierter Politikwissenschaftler – genutzt werden, aber eine formelle Anerkennung der neuen kommunikativen Politikformen würde im Zweifels- und Konfliktfall die Entscheidungskompetenz des etablierten Politikbetriebs unzulässig schwächen. Einerseits muss auch bei kommunikativer Nicht-Einigung und bei bestehendem Zeitdruck gewährleistet sein, dass kollektiv verbindlich entschieden werden kann. Andererseits wird nahegelegt, der de-facto-Existenz von Formen kooperativer Politik nicht durch deren Aufwertung zu begegnen, sondern zu dieser realgesellschaftlich feststellbaren Entwicklung eine *demokratische Gegensteuerung* einzuleiten durch die Stärkung des parlamentarischen Bereichs (z.B. durch Vergrößerung der Mitarbeiterstäbe und wissenschaftlichen Dienste von Parlamentariern). Auch die Festlegung von Regeln für (halb-)öffentliche Gremien und Beiräte zur Erhöhung der Transparenz (z.B. offizielle Listen über deren Zusammensetzung etc.) könnte dazu beitragen, den Einfluss der „Nebenparlamente“ zu relativieren. Wenn Politik in verflochtenen Systemen schon durch viele „inoffizielle“ Akteure materiell mitbestimmt wird, dann sollte gewährleistet bleiben, dass eine kompetente „End-of-the-Pipe-Control“ (das Parlament) existiert – eine demokratisch gewählte Instanz, die imstande ist, vorverhandelte Lösungen genau zu prüfen und im Falle einer Gemeinwohlabträglichkeit gegebenenfalls auch zu verwerfen (vgl. Schneider 1999). Schließlich lässt sich diese Argumentationsrichtung auch mit dem Hinweis darauf unterstützen, dass eine politische Entscheidung nicht einen absoluten Endpunkt markiert – sie kann wiederum in einen gesellschaftlichen Kommunikationsprozess eingespeist und in diesem Rahmen kritisch kommentiert werden, sodass sich letztendlich ein zirkulärer Prozess zwischen Entscheidung und Deliberation ergibt (vgl. Daele/Neidhardt 1996b).

Auch wenn eine solche Position aus differenzierungs- und demokratietheoretischer Sicht gewichtige Argumente in die Diskussion einbringt, so ist sie doch stark am Bild handlungsmächtiger gesellschaftlicher Akteure in Politiknetzwerken und Verhandlungssystemen orientiert. Gesellschaftsstrukturell schwächere Gruppen sowie beteiligte Bürger, die in Planungszellen oder Konsensuskonferenzen mitwirken, geraten dabei kaum in den Fokus der Betrachtung. Mit Blick auf diese Kommunikationsteilnehmer, die Zeit und Energie in die Diskussion komplexer wissens- und technikbasierter Materien investieren und sich

– etwa im Falle der Umweltverbände – eine Selbstbeschränkung in Bezug auf Strategien der Öffentlichkeitsmobilisierung auferlegen, besteht die Gefahr, dass akkumulierte Enttäuschungserfahrungen aufgrund der gänzlichen Unverbindlichkeit der erzielten Kommunikationsresultate auf Dauer zu einem schleichenden Motivationsverlust führen könnten.

(3) Zwischen den Eckpolen einer globalen Befürwortung bzw. Ablehnung der Verbindlichmachung lassen sich *abgestufte und differenzierte Konzepte* der Vermittlung zwischen gesellschaftlichen Deliberationsprozessen und politischem Entscheidungssystem formulieren. So kann etwa eine schriftliche Selbstverpflichtung der Verwaltungsbehörde vor Beginn eines kommunikativen Konfliktregelungsverfahrens dahingehend, dass sie die in der kommunikativen Arena erzielten Ergebnisse umsetzen wird, bzw. im Falle einer Nicht-Beachtung ihre – vom kommunikativen Votum abweichende – Entscheidung öffentlich begründen wird, zu einer relativen Aufwertung „Runder Tische“ beitragen (vgl. hierzu Fallbeispiele bei Feindt 2001b). Indes müsste eine solche Strategie um effektiv zu sein begleitet werden von einer verwaltungsrechtlichen Stärkung *regionaler* und kommunaler Politikinstanzen. Auf der jetzigen Rechtsgrundlage kann ein Kompetenzgerangel zwischen vor- und nachgeordneten Verwaltungsbehörden eine Implementierung kooperativ erzielter Politik dadurch konterkarieren, dass entweder die involvierte Verwaltungsinstanz durch Verweis auf Nicht-Zuständigkeiten relevante Streitpunkte aus dem Diskussionsfokus auslagert oder dass der Konsens aller lokal Beteiligten durch Einspruch einer vorgeordneten Behörde nichtig wird (vgl. hierzu Jansen 1998). Sodann wäre im Hinblick auf gewisse Materien insbesondere im umweltpolitischen Bereich zu prüfen, inwiefern die in den USA beobachtbaren Verrechtlichungstendenzen (i.S. einer verpflichtenden Übernahme von Deliberationsergebnissen) mit der deutschen Rechts- und Verwaltungskultur kompatibel sind. So werden etwa seit 1983 Verfahren der „Regulatory negotiation“ (kurz: „reg-neg“) in einer Reihe von US-Bundesbehörden eingesetzt. Ziel ist eine Verständigung der Beteiligten über einen Regulierungstext, der – gemäß den Erfordernissen des „Administrative Procedure Act“ – sodann als Regulierungsentwurf veröffentlicht wird. Die Grundregeln für „reg-neg“-Verfahren wurden 1990 vom US Congress im „Negotiated Rulemaking Act“ festgelegt (vgl. Elliott 1995; Feindt 2001b).

Von den vorgestellten kommunikativen Politikformen würde sich aus demokratietheoretischer Perspektive am ehesten die Planungszelle für eine stärkere rechtliche Verankerung anbieten – da sie einerseits durch ihren Rekrutierungsmodus auf einer Macht- und Interessenneutralisierung der Teilnehmer aufbaut, andererseits aufgrund der zugrundeliegenden kleinräumigen Problemlagen hier der größte Nutzen aus dem lokalen Wissen der Laien zu erwarten ist. Neben Globalisierung als Mega-Trend gibt es eine komplementäre Entwicklung in Richtung Regionalisierung. Dies impliziert auch eine Ausdifferenzierung der regionalen Beteiligungsmuster – die Abstützung auf „Planungszellen“ mit erhöhtem Verbindlichkeitscharakter könnte hierbei eine Option darstellen.

Schließlich beinhaltet das Spektrum an gestuften Antworten auf das Status-Problem kooperativer Politik auch den Verweis auf die erforderliche Untersuchung möglicher Komplementäreffekte bzw. Störpotentiale zwischen unterschiedlichen Demokratieformen: die Erörterung eines kooperativen Politikstils wird dann nicht auf die Betrachtung der „Runden

Tische“ beschränkt, sondern in einen breiteren Fokus gestellt, d.h. im Hinblick auf kontextuelle Demokratiefaktoren geweitet. So lässt sich beispielsweise die These formulieren, dass Konsensuskonferenzen als Ergänzung zu wissenschaftszentrierten Kommissionen in repräsentativen Demokratien mit nur schwach plebiszitären Komponenten wie der Bundesrepublik sinnvoll seien, aber in der gänzlich anderen Umgebung einer direkten Referendums- und Initiativdemokratie wie der Schweiz kontraproduktiv wirken müssten, da der zu erwartende expressive Charakter der Urteile die Schwächen direktdemokratischer politischer Systeme verstärken würde (vgl. Rippe 2000). Indes gibt es zum komplexen *Zusammenspiel* zwischen repräsentativen, direktdemokratischen und kooperativen Formen von Demokratie derzeit noch kaum Forschungen – in der Untersuchung dieses Zusammenwirkens dürfte ein künftiges politikwissenschaftliches Forschungsgebiet liegen.

Hier zeichnet sich bereits ein Übergang ab zu dem zweiten konstitutiven Problemkomplex, der im Rahmen neuer Formen politischer Beratung und Konfliktregulierung eine wichtige Rolle spielt: die Herausforderung durch die *wachsende gesellschaftliche Komplexität*. Der in der Literatur immer wieder geäußerten Auffassung, die gegenwärtig sich vollziehenden sozialen Auflösungsprozesse seien zu interpretieren als „Entdifferenzierung“ zwischen gesellschaftlichen Systemen wird hier widersprochen: Komplexitätszunahme in der Spätmoderne impliziert die gleichzeitige Steigerung gegenläufiger Entwicklungen. Das beginnende Jahrtausend trägt das Signum der Ambivalenz, wie nicht zuletzt die polaren Leitlinien signalisieren, durch die Wissenschafts- und Technologiepolitik gekennzeichnet sind: Internationalisierung und Regionalisierung, Steuerung und Selbstorganisation, Ausdifferenzierung und Interaktion, Kontingenz und Gestaltung etc. Das Problem multipler Rationalitäten in post-klassischen Zeiten ist nicht nur auf unterschiedliche Interessen zu reduzieren, sondern verweist auch auf unterschiedliche Logiken funktional differenzierter Teilsysteme. Dies schließt nicht aus, dass sich unter besonderen Umständen in kommunikativen Arenen ein inhaltlicher Konsens finden lässt, der aus den nicht-strategischen Einstellungen der Teilnehmer hervorgegangen ist. Die Regel dürfte dieser Fall indes nicht beschreiben. Denn der von deliberativen Theoretikern insinuierte Rückgriff auf gemeinsam geteilte lebensweltliche Wertehorizonte von Diskursteilnehmern ist gerade in Zeiten massiver technologischer Umbrüche problematisch: Technisierung und Normbildung stehen in einem Verhältnis wechselseitiger Beeinflussung. Technikkonflikte basieren auch auf unterschiedlichen Ethiken *und* Moralien: die verschiedenen Vorstellungen vom guten Leben und von Gerechtigkeit lassen sich nicht mehr unter einem übergreifenden Werte-Himmel integrieren. Dieser Hintergrund hat die moderne Tendenz zur Prozeduralisierung von Entscheidungen vorangetrieben - denn angesichts der unhintergehbaren Pluralisierung von Wertsystemen in der Spätmoderne kann auf keine überhistorisch geltenden universalistischen Normen zurückgegriffen werden. Auf diesem post-klassischen Problemhintergrund könnten Diskurse quasi ein „funktionales Äquivalent“ (Hennen 1997: 198) für die substantielle Orientierung an Gemeinschaften bieten, indem sie ein Forum (auch) zur Erörterung der politischen Frage nach dem richtigen Leben bieten.

Doch werden häufig überzogene Hoffnungen in die Erwartung gesetzt, durch Prozeduralisierung und Diskursivierung ließe sich – bei Gewährleistung aller wünschenswerten Randbedingungen – quasi zwingend ein inhaltlicher Konsens erzielen. Die dabei bemühten uni-

versalistischen Werte (insbesondere die Grund- und Menschenrechte) können indes lediglich einen evolutionären Entwicklungskorridor beschreiben – sie sind jedoch weder instruktiv für Handlungen noch ist im Falle eines Konfliktes zwischen Grundwerten ihre Rangfolge eindeutig. Im Gutachten wird eine differenzierungstheoretische Sicht zugrunde gelegt: auszugehen ist aus der Perspektive eines wissenschaftlichen Beobachters im Regelfall nicht von einem inhaltlichen Konsens als Ergebnis einer Deliberationsveranstaltung, sondern von einem *Konsenskonstrukt*, das die Teilnehmer eines sozialen Kommunikationssystems im Hinblick auf eine bestimmte Konfliktlage gemeinsam geschaffen haben. Zur Bearbeitung komplexer Probleme bedarf es der „Entwicklung neuer Problemsichten“ (Hennen 1994: 474). Der „kreative“ Gewinn einer Politik der „Runden Tische“ liegt in der Hervorbringung *anschlussfähiger* Problemdefinitionen und Lösungsangebote.

Deliberationspolitik im Kontext von Technik- und Umweltproblemen wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur zumeist aus einer handlungstheoretischen Warte aus thematisiert, in welcher auf die Frage der gesellschaftlichen Integrationsfähigkeit abgestellt wird (als Ausnahme ist hier auf einige systemtheoretische Beiträge in dem Sammelband von Köberle u.a. 1997 zu verweisen). Es passt ins Bild, dass Benz (1997) an Luhmann den Vorwurf richtet, die Systemtheorie könne kooperative Politik nicht erklären. Tatsächlich stellt die Systemtheorie mit der Theoriefigur der „*strukturellen Kopplung*“ eine Plausibilisierung des neuen Politikstils vor, die geeignet erscheint, die gestiegene Komplexität und Kontingenz des Politischen zu beschreiben: das politische System kann durch strukturelle Kopplungen mit anderen gesellschaftlichen Funktionssystemen, welche seine kognitiven Prozesse nur irritieren, nicht aber determinieren können, die Responsivität gegenüber seiner Umwelt erhöhen (Luhmann 2000). Diese zwischensystemischen Kopplungen können sich in Handlungssystemen (z.B. Organisationen) institutionalisieren. Die neuen Kommunikationsarenen in diesem Sinne zu interpretieren bedeutet, ihnen eine spezifische Wertigkeit als Koordinierungs- und Konfliktregulierungsinstrumente zuzumessen – ohne sie mit dem hohen inhaltlichen Konsensdruck und den starken Integrationsimperativen zu belassen, wie er Deliberationskonzepten inhärent ist. Es geht insofern nicht um die Beilegung des „eigentlichen“ Streites, sondern um die fortlaufende (konflikthafte) Austragung unterschiedlicher Wahrnehmungsperspektiven. Gegenüber der hegemonialen Vorstellung, Konflikte seien eine bloß destruktive Kraft, verweist Hirschman (1994) auf die *konstruktive Funktion von Konflikten*: die gemeinsame Erfahrung im Umgang mit Konflikten soll demnach auch soziale Bindungen erzeugen.¹³ Systemtheoretisch formuliert: Konflikte fungie-

13 Hirschman (1994) möchte teilbare (konstruktive) Konflikte von unteilbaren (destruktiven) Konflikten kategorial trennen. Diese Einteilung trifft man auch häufig im Kontext der Diskussion um die neuen Konfliktregelungsverfahren: hier fungieren die Kriterien „(Un-)Teilbarkeit“ des Konflikts – sowie eng damit zusammenhängend – („Nicht-)Werthaltigkeit“ als zentrale Kriterien zur Strukturierung von Konflikttypen. Diese Einteilungen stellen ähnlich wie auch die in Diskursverfahren beliebte „frame“-Vorgabe, zwischen Werten und Wissen müsse getrennt werden, reduktionistische Strategien gegenüber der Werteproblematik dar. „Wertfreies“ und „wertgebundenes“ Wissen befinden sich nicht in einem Gegensatz, sondern eröffnen ein Kontinuum unterschiedlicher Interpretationsspielräume (vgl. hierzu auch Weingart 2001) – die Werteproblematik mag bei einem Konflikt eine mehr oder weniger große Rolle spielen, sie lässt sich aber nicht eskamotieren. Auch wäre zu fragen, auf welchen (zeitbedingten) Kriterien die Zuschreibung „unteilbarer Konflikt“ beruht: der lange Zeit als Paradebeispiel eines antagonistischen Konfliktes firmierende „Klassenkampf“ zwischen Kapital und Arbeit hat sich im nachhinein als „übersetzbar“ in Vertei-

ren in der gesellschaftlichen Evolution als Kontingenzunterbrecher – indem abweichende („innovative“) Impulse zu Unterbrechungen der systemischen Abläufe führen, stellen sie die erforderlichen Ressourcen für den systemischen Strukturaufbau bereit.

Folgt man einer differenzierungstheoretischen Perspektive, dann ist gegenwärtig die Ausbreitung einer gesellschaftlichen Vernetzungslogik zu beobachten – jedoch *auf der Basis* bereits erfolgter gesellschaftlicher Ausdifferenzierung. Für die Funktionssysteme bedeutet dies einen *Zuwachs an Reflexivität*: die basale Orientierung (z.B: am Machtcode im politischen System) bleibt als Primärcodierung bestehen und wird mit einer anderen sozialen Logik als Zweitcodierung („re-entry“) aufgeladen. Da viele Sachanliegen und politische Themen im Spektrum von Regierung und Opposition unberücksichtigt bleiben, muss sich „voice“ auf anderen Wegen Gehör verschaffen. Eine demokratische Ordnungsform bedingt nicht zuletzt ein Konfliktmanagement auf komplexerem Niveau. Die Bezeichnung „kooperativer Staat“ ist insofern in gewisser Weise irreführend, als sie zwar zutreffendermaßen eine gegenwärtige Tendenz zu horizontalen Koordinationsformen im Politischen zum Ausdruck bringt – aber diese Entwicklung vollzieht sich auf der Basis der primären Zuständigkeit des ausdifferenzierten Politikbetriebs für das Fällen kollektiv verbindlicher Entscheidungen. Mit anderen Worten: Gegebenenfalls kann der Staat auch ohne kooperativ erzielten Konsens, d.h. hoheitlich entscheiden – das Wissen um diese politische Hintergrundoption wirkt in gesellschaftlichen Deliberationsprozessen als motivierender Faktor. Der Trend einer „Demokratisierung von Expertise“ bezeichnet eine analoge Entwicklung im Wissenschaftssystem: es geht nicht um die Aufhebung der Trennung zwischen Expertenwissen und Laienwissen, sondern um ein Verfahren des politischen Umgangs mit dieser Differenz in der Wissensgesellschaft (ähnlich Weingart 2001), die einen gestiegenen Bedarf an reflexiven Strukturen erfordert. Demokratie ist in der Spätmoderne keineswegs nur ein normatives Postulat, sondern auch ein funktionales Erfordernis – denn das Prinzip der Demokratie besteht „im Offenhalten der Zukunft für Entscheidungslagen mit neuen Gelegenheiten und neuen Beschränkungen“ (Luhmann 2000: 518). Demokratietheorie steht nicht im Zentrum der – normativ sich unterkühlt gebenden – Systemtheorie und systemtheoretische Analysen, die Politiknetzwerke im Hinblick auf ihren demokratischen Gehalt thematisieren, sind eher eine Rarität (Ausnahme Herbold u.a. 2000). Mit den im Gutachten vorgestellten Demokratiemodellen (empirisch, deliberativ, partizipativ) konnten wesentliche Zugewinne und Gefährdungen der neuen kommunikativen Politikmodelle vorgestellt werden – aber nicht zuletzt die Systemtheorie verdeutlicht, dass eindimensionale Zielmodelle (inklusive der „Synthese“-Versuche von unterschiedlichen Zielsetzungen) in der hochtechnisierten Gegenwartsgesellschaft nicht mehr tragen. Es kann darum keinen Königsweg für eine demokratische Neu-Gestaltung des Verhältnisses zwischen Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit geben – vielmehr ist eine Orientierung am Leitbild einer *kom-*

lungsprobleme erweisen – heute gelten Tarifkonflikte geradezu als Paradigma für einen „teilbaren“ Konflikt. Mit dieser Argumentation sollen keineswegs normativ aufgeladene Konflikte verharmlost werden – vielmehr geht es darum, auf die *Komplexität der Wertfrage* hinzuweisen.

plexen Demokratiearchitektur geboten, welche essentiell auch die fortlaufende Kontroverse um Begriff und Realität von Demokratie beinhaltet – die neuen kommunikativen Politikmodelle sind Gegenstand und Austragungsort dieses Streits.

KOMMUNIKATIVE BÜRGERBETEILIGUNGSANSÄTZE

(1) vertikale Ausrichtung („Dichotomien der Partizipation“)

	<i>institutionell</i>	<i>nicht-institutionell</i>
<i>direkt</i>	Öffentliche Anhörung => vorgezogener Rechtsschutz	„Bürger-Experten“ => Ausbildung von Gegenexpertise
<i>indirekt</i>	„gemischte“ Beratungsgremien (Experten-Laien) => erweiterte traditionelle Politikberatung	advokatorische Partizipationsforschung => Professionalisierung von Gegenexpertise

(2) **horizontale Ausrichtung** („Kooperativer Staat“)
=> „neue kommunikative Politikmodelle“

	<i>Konflikttyp</i>	<i>Beteiligungsmodell</i>	<i>Problem/Gefahr</i>
<i>Mediation</i> („eigeninteressierte Positionenvertretung“)	lokale Konflikte (Standort-, Altlastenkonflikte) „policy disputes“ (konkrete Planungsvorhaben)	„stakeholder“- Modell (Betroffene, Interessengruppen)	Externalisierung von Kosten zulasten Dritter
<i>Planungszelle</i> („Gemeinwohlorientierung“)	lokale Planungsvorhaben (selten: Zukunftsprobleme)	Bürgerbeteiligungsmodell (nach Zufallsprinzip)	symbolische Politik
<i>Konsensuskonferenzen</i> („Gemeinwohlorientierung“)	gesellschaftliche Fundamentaldebatten, Zukunftsfragen	Bürgerbeteiligungsmodell (mit statistisch repräsentativer Auswahl)	Konsensdruck
<i>Diskursverfahren</i> („Gemeinwohlorientierung“)	lokale Konflikte, konkrete Planungsvorhaben, gesellschaftliche Fundamentaldebatten, Zukunftsfragen	„stakeholder“- Modell (Betroffene, Interessengruppen)	„flexibles“ Design (unklares Profil) inkompatible Logiken (Gemeinwohl <=> Stakeholder)

Literatur

- Abromeit, Heidrun, 2002: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen: Leske + Budrich.
- Ackerman, Bruce, 1989: Why Dialogue?, in: *The Journal of Philosophy* 86, 5-22.
- Alemann, Ulrich von / Strünk, Christoph, 1999: Die Weite des politischen Vor-Raumes. Partizipation in der Parteiendemokratie, in: Klaus Kamps (Hg.), *Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation*, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher, 21-38.
- Banner, Gerhard, 1999: Die drei Demokratien der Bürgerkommune, in: Hans Herbert von Arnim (Hg.), *Adäquate Institutionen – Voraussetzungen für eine „gute“ und bürgernahe Politik*, Berlin: Duncker&Humblot.
- Barber Benjamin, 1994: *Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen*, Berlin: Rotbuch.
- Barker, Ernest, 1948: *Reflections on Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Beck, Ulrich, 1986: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Benz, Arthur, 1997: Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflussnahme auf gesellschaftliche Steuerung, in: Klein/Schmalz-Bruns, 88-110.
- Beyme, Klaus von, 1999: Zur Funktion normativer Theorie in der politikwissenschaftlichen Forschung, in: Greven/Schmalz-Bruns, 81-99.
- Bittlingmayer, Uwe H., 2002: Spätkapitalismus oder Wissensgesellschaft?, in: *Rissener Einblicke*, H.6-7, 87-100.
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars, 2002a: *Bürgerkommune konkret. Vom Leitbild zur Umsetzung. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis erarbeitet für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn.
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2002b: *Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Erste Ergebnisse einer explorativen Studien*, Hagen: polis Nr.55.
- Bora, Alfons, 1999: *Differenzierung und Inklusion. Partizipative Öffentlichkeit im Rechtssystem moderner Gesellschaften*, Baden-Baden: Nomos.
- Buchstein, Hubertus / Schmalz-Bruns, Rainer, 1994: Nachwort – Republikanische Demokratie, in: Benjamin Barber: *Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen*, Hamburg: Rotbuch, 297-323.
- Buchstein, Hubertus, 1996: *Demokratietheorie – Sammelbesprechung*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg.37, H.3, 129-148.
- Bußhoff, Heinrich (Hg.), 1992: *Politische Steuerung. Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Beiträge zur Grundlagendiskussion*, Baden-Baden: Nomos.
- Daele, Wolfgang van den / Neidhardt, Friedhelm (Hg.), 1996a: *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren (WZB-Jahrbuch 1996)*, Berlin: sigma.
- Daele, Wolfgang von / Neidhardt, Friedhelm, 1996b: "Regierung durch Diskussion" – Über Versuche, mit Argumenten Politik zu machen, in: Daele / Neidhardt 1996a, 9-50.
- Daele, Wolfgang van den, 1996: Objektives Wissen als politische Ressource: Experten und Gegenexperten im Diskurs, in: Daele/Neidhardt, 297-326.
- Daele, Wolfgang van den, 1997: Risikodiskussionen am "Runden Tisch". Partizipative Technikfolgenabschätzung zu gentechnisch erzeugten herbizidresistenten Pflanzen, in: *Martinsen 1997*, 281-301.
- de Leon, Peter, 1993: *Demokratie und Policy-Analyse: Ziele und Antworten*, in: *Héritier*, 471-485.
- Dienel, Peter C., 1971: Was heißt und was will Partizipation? Wie können Bürger an Planungsprozessen beteiligt werden? Planwahl und Planungszelle als Beteiligungsverfahren, in: *Der Bürger im Staat*, Jg.21, H.3, 151-156.

- Dienel, Peter C., 2002: Die Planungszelle. Der Bürger als Chance, 5. Aufl., Opladen: Westdeutscher.
- Döbert, Rainer, 1997: Rationalitätsdimensionen von partizipativer Technikfolgenabschätzung, in: Köberle u.a., 200-213.
- Dryzek, John S., 1990: Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science, Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- Durant, John, 1994: UK National Consensus Conference on Plant Biotechnology. Final Report, Science Museum Report, London.
- Edquist, Charles (ed.), 1997a: Systems of Innovation. Technologies, Institutions and Organisations, London/Washington: Pinter Publishers.
- Edquist, Charles, 1997b: Systems of Innovation approaches – Their Emergences and Characteristics, in: Edquist, 1-34.
- Elliott, Michael, 1995: The Use of Mediation to Resolve Environmental Disputes: Growth, Experience and Institutional Transformation in the United States, in: Andreas Dally / Helmut Weidner / Hans-Joachim Fietkau (Hg.), Mediation als politischer und sozialer Prozess (Loccum Protokolle 73/93), Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum.
- Elster, Jon, 1998: Deliberative democracy, Cambridge: Cambridge University Press.
- Esser, Josef, 1994: Innovationssysteme in der Triadenkonkurrenz, in: Werner Fricke (Hg.), Jahrbuch Arbeit und Technik 1994: Zukunftstechnologien und gesellschaftliche Verantwortung, Bonn: Dietz, 51-61.
- European Commission, 1995: Green Paper on Innovation. Bulletin of the European Union, Brüssel.
- Feindt, Peter Henning / Gessenharter, Wolfgang / Birzer, Markus / Fröchling, Helmut, 1996: Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft, Dettelbach: Röhl.
- Feindt, Peter Henning, 1996: Rationalität durch Partizipation? Das Mehrstufige Dialogische Verfahren als Antwort auf gesellschaftliche Differenzierung, in: Feindt u.a., 169-189.
- Feindt, Peter Henning, 2001a: Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion, Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang.
- Feindt, Peter Henning, 2001b: Neue Formen der politischen Beteiligung, in: Ansgar Klein / Ruud Koopmans / Heiko Geiling (Hg.), Globalisierung, Partizipation, Protest, Opladen: Leske + Budrich, 255-274.
- Fischer, Frank, 1993a: Bürger, Experten und Politik nach dem „Nimby“-Prinzip: Ein Plädoyer für die partizipatorische Policy-Analyse, in: Héritier, 451-470.
- Fischer, Frank, 1993b: Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From theoretical Inquiry to Practical Cases, In: Policy Sciences 26, 165-187.
- Frankenfeld, Philip J., 1992: Technological Citizenship: A normative Framework for Risk Studies, in: Science, Technology & Human Values 17, 459-484.
- Frederichs, Günter, 1999: Der Wandel der Wissenschaft, in: TA-Datenbanknachrichten, Jg.8, Nr.3/4, 16-25.
- Freeman, Christopher 1988: Technology policy and economic performance: Lessons from Japan, London: Pinter Publishers.
- Fröchling, Helmut, 1996: Zur Rolle von Experten und medialer Öffentlichkeit bei der Einschätzung sozialer Konflikte, in: Feindt u.a., 89-109.
- Fuchs, Dieter, 2000: Demokratie und Beteiligung in der modernen Gesellschaft: einige demokratietheoretische Überlegungen, in: Oskar Niedermayer / Bettina Westle (Hg.), Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase, Opladen, Westdeutscher, 250-280.
- Funtowicz, Silvio O., / Ravetz, Jerome R., 1993: Science for the Post-Normal Age, in: Futures 25, 739-755.
- Gerhards, Jürgen / Neidhardt, Friedhelm / Rucht, Dieter, 1998: Zwischen Palaver und Diskurs. Strukturen öffentlicher Meinungsbildung am Beispiel der deutschen Diskussion zur Abtreibung, Opladen: Westdeutscher.

- Gibbons, Michael / Limoges, C. / Nowotny, H. / Schwartzman, S. / Scott, P. / Trow, M., 1994: The new production of knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies, London: Sage.
- Gloede, Fritz 1994: Technikpolitik, Technikfolgen-Abschätzung und Partizipation, in: Gotthard Bechmann / Thomas Petermann (Hg.), Interdisziplinäre Technikforschung, Genese, Folgen, Diskurs, Frankfurt a.M./New York: Campus, 147-182.
- Göhler, Gerhard (Hg.), 1995: Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht, Baden-Baden: Nomos.
- Grande, Edgar, 1999: Innovationspolitik im europäischen Mehrebenensystem: Zur neuen Architektur des Staatlichen, in: Grimmer u.a., 87-103.
- Greven, Michael Th. / Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.), 1999: Politische Theorie – heute. Ansätze und Perspektiven, Baden-Baden: Nomos.
- Greven, Michael Th. 1995: Die Pluralisierung politischer Gesellschaften: Kann die Demokratie bestehen?, in: Jäger/Hoffmann, 257-281.
- Grimmer, Klaus / Häusler, Jürgen / Kuhlmann, Stefan / Simonis, Georg (Hg.), 1992: Politische Techniksteuerung, Opladen: Leske + Budrich.
- Grimmer, Klaus / Kuhlmann, Stefan / Meyer-Krahmer, Frieder, (Hg.), 1999: Innovationspolitik in globalisierten Arenen. Neue Aufgaben für Forschung und Lehre: Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik im Wandel, Opladen: Leske + Budrich.
- Grunwald, Armin, 2002: Technikfolgenabschätzung – eine Einführung, Berlin: sigma.
- Guggenberger, Bernd / Offe, Claus (Hg.), 1984: An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel, Opladen: Westdeutscher.
- Guggenberger, Bernd, 1996: Artikel „Demokratie/Demokratietheorie“, in: Dieter Nohlen (Hg.), Wörterbuch Staat und Politik, 4. Aufl., München/Zürich: Piper, 80-90.
- Habermas, Jürgen, 1992a: Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik, in: Herfried Münkler (Hg.), Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie, 11-24.
- Habermas, Jürgen, 1992b: Faktizität und Geltung, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hegmann, Horst, 2001: Die Konsequenzen des wissenschaftlich-technischen Fortschritts für die normative Demokratietheorie, in: Simonis u.a., 19-33.
- Heinrichs, Harald: 2002: Politikberatung in der Wissensgesellschaft. Eine Analyse umweltpolitischer Beratungssysteme, Wiesbaden: DUV.
- Hennen, Leonard, 1997: Technikdiskurse: Auf der Suche nach dem "gemeinsamen Guten"?, in: Köberle u.a., 189-199.
- Hennen, Leonhard, 1994: Technikkontroversen. Technikfolgenabschätzung als öffentlicher Diskurs, in: Soziale Welt, H.4, 454-479.
- Herbold, Ralf / Krohn, Wolfgang / Timmermeister, Markus, 2000: Innovationsnetzwerke: Organisationsbedingung für Innovationsdynamik – und Demokratie?, in: Martinsen/Simonis, 231-252.
- Héritier, Adrienne (Hg.), 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift 24, Opladen: Westdeutscher.
- Hirschman, Albert O., 1994: Wie viel Gemeinsinn braucht die liberale Gesellschaft?, in: Leviathan, H.2, 292-304.
- Holtmann, Everhard, 2000: Runder Tisch und Parlamentarismus – zwei unvergleichbare Entscheidungsverfahren, in: Gunnar Berg (Hg.), Runder Tisch und direkte Demokratie, Opladen: Leske + Budrich, 63-68.
- Jäger, Thomas / Hoffmann, Dieter (Hg.), 1995: Demokratie in der Krise? Zukunft der Demokratie, Opladen: Leske + Budrich.
- Jansen, Dorothea, 1998: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift, H.2, 274-297.
- Johnson, Björn, 1997: Systems of Innovation: Overview and Basic Concepts – Introduction, in: Edquist, 36-40.
- Kaase, Max / Kenneth Newton, 1995: Beliefs in Government, Oxford University Press.

- Keller, Reiner / Hajer, Maarten, 1996: Modernisierung im Gespräch. Die ökologische Krise als demokratische Herausforderung, in: *Wechselwirkung* 77, 56-61.
- Klein, Ansgar / Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.), 1997: Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen, Baden-Baden: Nomos.
- Kleinsteuber, Hans J., 2000: Technikberatung in der Demokratie: Die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages zu „Zukunft der Medien“. Ein Erfahrungsbericht, in: *Martinsen/Simonis*, 271-304.
- Köberle, Sabine / Gloede, Fritz / Hennen, Leonhard (Hg.), 1997: Diskursive Verständigung? Mediation und Partizipation in Technikkontroversen, Baden-Baden: Nomos.
- Krevert, Peter, 1993: Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der BRD. Entwicklungslinien, Probleme und Perspektiven im Kooperationsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit, Münster.
- Krohn, Wolfgang, 1997: Die Innovationschancen partizipativer Technikgestaltung und diskursiver Konfliktregulierung, in: *Köberle u.a.*, 222-248.
- Kymlicka, Will / Norman, Wayne, 1994: Return of the Citizens: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory, in: *Ethics* 104, 352-381.
- Lange, Stefan / Braun, Dietmar, 2000: Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung, Opladen: Leske + Budrich.
- Lehmbruch, Gerhard, 1976: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart: Kohlhammer.
- Lenk, Kurt, 1993: Probleme der Demokratie: in Hans-Jochachim Lieber (Hg.), *Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart*, 2. Aufl., München: Olzog, 933-989.
- Luhmann, Niklas, 1970: Öffentliche Meinung, in: *Politische Vierteljahresschrift* 11, 2-18.
- Luhmann, Niklas, 2000: *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Martinsen, Renate / Simonis, Georg (Hg.), 1995: *Paradigmenwechsel in der Technologiepolitik?*, Opladen: Leske + Budrich.
- Martinsen, Renate / Simonis, Georg (Hg.), 2000: *Demokratie und Technik - (k)eine Wahlverwandtschaft?*, Opladen: Leske + Budrich.
- Martinsen, Renate, 1992: Theorien politischer Steuerung. Auf der Suche nach dem Dritten Weg, in: *Grimmer u.a.*, 51-73.
- Martinsen, Renate, 1995a: Der "lernende Staat" als neues Paradigma politischer Techniksteuerung, in: *Martinsen/Simonis*, 13-30.
- Martinsen, Renate, 1995b: Der Staat als moralische Anstalt? Überlegungen zum Kommunitarismus, in: *dies. (Hg.), Das Auge der Wissenschaft. Zur Emergenz von Realität*, Baden-Baden: Nomos, 175-195.
- Martinsen, Renate (Hg.), 1997a: *Politik und Biotechnologie. Die Zumutung der Zukunft*, Baden-Baden (Nomos).
- Martinsen, Renate, 1997b: Sozialverträgliche Technikgestaltung? Grenzen des Konzepts am Beispiel der Sozialverträglichkeitsregelung des österreichischen Gentechnikgesetzes, in: *Martinsen*, 209-233.
- Martinsen, Renate, 1999: Erosion der politischen Gestaltungsräume? Biotechnologiepolitik vor dem Hintergrund von Innovationswettbewerb und Globalisierung, in: *Grimmer u.a.*, 135-161.
- Martinsen, Renate, 2001a: Das System der Bundesrepublik Deutschland aus einer Perspektive der Innovation: ein politikwissenschaftlicher Zugang zum Konzept der nationalen Innovationssysteme und der Innovationsnetzwerke, in: *Zeitschrift für Politik*, Jg.48, H.2, 123-148.
- Martinsen, Renate, 2001b: Ethikpolitik als mentale Steuerung der Technik - Zur Kultivierung des Gewissens im Diskurs, in: *Simonis u.a.*, 499-525.
- Martinsen, Renate, 2003: *Staat und Gewissen im technischen Zeitalter. Prolegomena einer politologischen Aufklärung*, Konstanz (Habitationsmanuskript).
- Maus, Ingeborg, 1994: *Zur Aufklärung der Demokratietheorie. Rechts- und demokratietheoretische Überlegungen im Anschluss an Kant*, Frankfurt: Suhrkamp.

- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W., 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: dies. (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M./New York: Campus, 9-38.
- Mayntz, Renate, 2001: Triebkräfte der Technikentwicklung und die Rolle des Staates, in: Simonis u.a., 3-18.
- Meyer, Thomas, 2002: Einleitung: Zivilgesellschaft, Politische Kultur und Politische Bildung, in: Meyer/Weil, 9-36.
- Meyer, Thomas / Weil, Reinhard, 2002: *Die Bürgergesellschaft. Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation*, hg. für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: J.H.W.Dietz.
- Neidhardt, Friedhelm, 2002: Fragen zum Gemeinwohl, in: *WZB-Mitteilungen* 98, Dezember 2002, 21-23.
- Nelson, Richard R., 1987: *Understanding technical change as an evolutionary process*, Amsterdam: North Holland.
- Nowotny, Helga, 1997: Die Dynamik der Innovation. Über die Multiplizität des Neuen, in: *Technik und Gesellschaft, Jahrbuch 9: Innovation – Prozesse, Produkte, Politik*, hg. v. Werner Rammert / Gotthard Bechmann, 33-54.
- Nowotny, Helga, 1999: The Need for Socially Robust Knowledge, in: *TA-Datenbanknachrichten*, Jg.8, Nr.3/4, 12-16.
- Palazzo, Guido, 2002: *Die Mitte der Demokratie. Über die Theorie deliberativer Demokratie von Jürgen Habermas*, Baden-Baden: Nomos.
- Pappi, Franz Urban, 1993: Policy-Netzwerke: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: Héritier, 84-94.
- Pateman, Carol, 1970: *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pelinka, Anton, 1974: *Dynamische Demokratie*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Rammert, Werner, (forthcoming): *The Governance of Knowledge, Limited: the rising relevance of non-explicit knowledge under a new regime of distributed knowledge production*, in: Nico Stehr (ed.): *The Governance of Knowledge*, Transactions Books.
- Rammert, Werner, 1997: Innovation im Netz. Neue Zeiten für technische Innovationen: heterogen verteilt und interaktiv vernetzt, in: *Soziale Welt*, Jg.48, H.4, 397-415.
- Rehmann-Sutter, Christoph / Vatter, Adrian / Seiler, Hansjörg, 1998: *Partizipative Risikopolitik*, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher.
- Renn, Ortwin / Webler, Thomas, 1997: Steuerung durch kooperativen Diskurs. Konzept und praktische Erfahrungen am Beispiel eines Deponieprojektes im Kanton Aargau, in: Köberle u.a. (Hg.), 64-100.
- Rippe, Klaus Peter, 2000: Ethikkommissionen in der deliberativen Demokratie, in: Matthias Kettner (Hg.), *Angewandte Ethik als Politikum*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 140-164.
- Ritter, Ernst-Hasso, 1979: Der kooperative Staat, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 104: 389-413.
- Saretzki, Thomas, 1995: „Arguing“ oder „Bargaining“: Selbstbindung der Politik durch öffentliche Diskurse, in: Göhler, 277-311.
- Saretzki, Thomas, 1997a: Demokratisierung von Expertise? Zur politischen Dynamik der Wissensgesellschaft, in: Klein/Schmalz-Bruns, 277-313.
- Saretzki, Thomas, 1997b: Mediation, soziale Bewegungen und Demokratie, in: *Forschungsjournal „Neue Soziale Bewegungen“*, Jg.10, H.4, 27-42.
- Saretzki, Thomas, 1998: Post-positivistische Policy-Analyse und deliberative Demokratie, in: Michael Greven / Herfried Münkler / Rainer Schmalz-Bruns (Hg.), *Bürgersinn und Kritik. Festschrift für Udo Bermbach zum 60. Geburtstag*, Baden-Baden: Nomos, 297-321.
- Saretzki, Thomas, 2000: Technologische Bürgerschaft? Anmerkungen zur Konstruktion von „citizenship“ in einer technologischen „polity“, in: Martinsen/Simonis, 17-52.
- Saretzki, Thomas, 2001: Entstehungen, Verlauf und Wirkungen von Technisierungskonflikten: die Rolle von Bürgerinitiativen, sozialen Bewegungen und politischen Parteien, in: Simonis u.a., 185-210.

- Sartori, Giovanni, 1992: *Demokratiethorie*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Scharpf, Fritz W., 1970: *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz: Universitätsverlag Konstanz.
- Scharpf, Fritz W., 1992: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts, in: Beate Kohler-Koch (Hg.), *Staat und Demokratie in Europa*. 18. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen: Leske + Budrich, 93-115.
- Scharpf, Fritz 1999: *Regieren in Europa*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Schiller, Theo, 2002: *Direkte Demokratie: Eine Einführung*, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Schmalz-Bruns, Rainer, 1996: *Demokratiethoretische Aspekte einer ökologischen Modernisierung der Politik*, in: Feindt u.a., 37-64.
- Schmid, Dieter, 1996: *Die Consultative. Konzept für eine vierte Gewalt*, in: *Politische Ökologie* 46, München.
- Schmidt, Manfred, G., 1995: *Demokratiethorien*: Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred, G., 1997: *Komplexität und Demokratie. Ergebnisse älterer und neuerer Debatten*, in: Klein/Schmalz-Bruns, 41-58.
- Schmitter, Philippe C., 1994: *Interest, Association and Intermediation in a Reformed Post-Liberal Society*, in: Wolfgang Streeck (Hg.), *Staat und Verbände – Sonderheft 25 der Politischen Vierteljahresschrift*, Opladen: Westdeutscher.
- Schneider, Volker, 1999: *Möglichkeiten und Grenzen von Netzwerken in der Politik*, in: Jörg Sydow / Arnold Windeler (Hg.), *Steuerung von Netzwerken. Konzepte und Praktiken*, Opladen: Westdeutscher, 327-346.
- Schumpeter, Joseph, 1950: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 2. erw. Aufl., Bern: Francke.
- Simonis, Georg / Martinsen, Renate / Saretzki, Thomas (Hg.), 2001: *Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21. Jahrhunderts*, PVS-Sonderheft 31/2000, Jg.41, Wiesbaden: Westdeutscher.
- Spinner, Helmut F., 1994: *Die Wissensordnung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Stehr, Nico, 2003: *Wissenspolitik. Die Überwachung des Wissens*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Stellungnahme, 1996: *Stellungnahme der kritischen Umweltgruppen und Institute, die am „Verfahren zur Technikfolgenabschätzung des Anbaus von Kulturpflanzen mit gentechnisch erzeugter Herbizidresistenz“ des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) beteiligt waren*, o.O.
- Streeck, Wolfgang, 1994: *Einleitung des Herausgebers. Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?*, in: ders. (Hg.), *Staat und Verbände*, Opladen: Westdeutscher, 7-34.
- Striegnitz, Meinfried, 1997: *Das Mediationsverfahren Münchhehagen-Ausschuß*, in: Köberle u.a. (Hg.), 27-46.
- Teubner, Gunther, 1984: *Verrechtlichung – Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege*, in: Friedrich Kübler (Hg.), *Verrechtlichung in Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität. Vergleichende Analysen*, Baden-Baden: Nomos, 289-344.
- Teubner, Gunther, 1997: *Im blinden Fleck der Systeme: Die Hybridisierung des Vertrages*, in: *Soziale Systeme*, Jg.3, H.2, 313-326.
- Tils, Ralf, 1997: *„Vorsicht: Mediation!“ Chancen und Risiken der Umweltmediation aus der Perspektive von Umweltverbänden und Bürgerinitiativen*, in: *Forschungsjournal „Neue Soziale Bewegungen“*, Jg.10, H.4, 43-64.
- Touraine, Alain, 1997: *What is democracy?*, Bolder: Westview Press.
- Ueberhorst, Reinhard, 1997: *Mittlergestützte diskursive Verfahren in der Energie- und Umweltpolitik?*, in: *Forschungsjournal „Neue Soziale Bewegungen“*, Jg.10, H.4, 53-64.
- Vandamme, Ralf, 2000: *Basisdemokratie als zivile Intervention. Der Partizipationsanspruch der Neuen sozialen Bewegungen*, Opladen: Leske + Budrich.
- Voigt, Rüdiger, 1995: *Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?*, Baden-Baden 1995.

- Vorländer, Hans, 2003: Demokratie. Geschichte, Formen, Theorien, München: C.H.Beck.
- Weingart, Peter (Hg.), 1989: Technik als sozialer Prozess, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Weingart, Peter, 2001: Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft, Weilerswist: Velbrück.
- Wiedemann, Peter M. / Femers, Susanne / Hennen, Leonhard, 1991: Bürgerbeteiligung bei entsorgungsrechtlichen Vorhaben, Berlin: Erich Schmidt.
- Wiesenthal, Helmut, 1990: Ist Sozialverträglichkeit gleich Betroffenenpartizipation?, in: Soziale Welt, Jg. 41., H.1, 28-46.
- Willke, Helmut, 1987: Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation, in: Thomas Ellwein / Joachim Jens Hesse / Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf (Hg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd.1, Baden-Baden: Nomos, 285-308.
- Willke, Helmut, 1998: Organisierte Wissensarbeit, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg.27, H.3, 161-177.