

## Zur Legitimität von Diskursen in Technik- und Umweltkontroversen

**R. Martinsen: Demokratie und Diskurs. Organisierte Kommunikationsprozesse in der Wissensgesellschaft. Baden-Baden: Nomos-Verlag 2006, 110 S., ISBN 3-8329-1919-8, € 12**

**Rezension von Oliver Fritsch, Universität Aarhus, Dänemark**

Entscheidungen werden in der Technik- und Umweltpolitik zunehmend in diskursiven Verfahren unter Beteiligung nichtstaatlicher Akteure getroffen – Prozesse, die die Politikwissenschaft bislang vornehmlich aus einer demokratietheoretischen Perspektive beobachtete. Eine solche nimmt auch die Verfasserin ein, wirft sie doch die Frage auf, inwiefern Diskurse dazu beitragen, angesichts komplexer technologischer Entwicklungen und den ihnen inhärenten gesellschaftlichen Gefährdungspotenzialen demokratisch verantwortbare politische Entscheidungen zu treffen. Dem Buch zugrunde liegt die im Rahmen eines Bundestagsgutachtens erstellte Studie zu „Technikakzeptanz und Kontroversen über Technik“ von 2003.

Im Zentrum der Arbeit steht die These, dass etablierte Demokratietheorien wenig geeignet sind, die Legitimität diskursiver Verfahren angemessen zu bewerten. Die Autorin schlägt daher ein Arrangement etablierter Theorien vor, um den gesellschaftlichen, aber auch theoretischen Komplexitäten gerecht zu werden. Im ersten Teil des Buches diskutiert sie zunächst die Hintergründe für die partizipative Wende von hoheitlichen zu partizipativen Entscheidungen, welche sie im Anschluss typologisiert und porträtiert. Im dritten und letzten Teil stellt Martinsen ihre Kernthese vor und erprobt ihren Ansatz im Rahmen einer demokratietheoretischen Bewertung von vier Formen diskursiver Entscheidungsfindung.

### 1 Diskurse als Folge von Transformationen in den Ordnungssystemen von Politik und Wissen

Schon im Titel hebt die Autorin die Transformation der Wissensordnung als eine entscheidende Motivation für die Etablierung neuer Governance-Formen hervor: Denn seitdem Wissen und Technik selbst zu Risikofaktoren in modernen Gesellschaften wurden, ist die Legitimität expertenbasierter Politikberatung in Frage gestellt und der Ruf nach Prozeduren, die Laien- und lokales Wissen einbeziehen, laut. Parallel verweist Martinsen auf einen Wandel in der politischen Ordnung, der aus der Trias der Legitimitäts-, Effektivitäts- und Steuerungskrise hochmodernen Regierens folge und zu dialogischen Politikstilen motiviere.

### 2 Entwicklung eines Kriterienkatalogs zur Analyse verschiedener Diskursformen

Die Dringlichkeit, Diskurse aus einer demokratietheoretischen Perspektive zu evaluieren, ist daher evident. Eine solche Analyse wird durch den Formenreichtum diskursiver Verfahren ebenso herausgefordert wie durch die Fluidität des Demokratiebegriffs in der westlichen Welt. Für ihre spätere Analyse des demokratischen Potenzials diskursiver Politikinstrumente erstellt Martinsen einen Kriterienkatalog unter Verwendung von Elementen verschiedener Demokratietheorien und Demokratie Kriterien.

Die Unterscheidung zwischen Input-Legitimität, Throughput-Prozeduralität und Output-Effektivität bildet das Gerüst der Untersuchung. Mögliche Verständnisse dieser Kriterien werden aus der deliberativen, der partizipativen sowie der empirischen Demokratietheorie Schumpeterschen Zuschnitts herausgearbeitet. Als konzeptionelle Stärke erweist sich die, auf den ersten Blick überraschende, Differenzierung zwischen Deliberation und Partizipation, die sich vor allem hinsichtlich ihrer Zielvorgaben – Realisierung öffentlicher Vernunft gegenüber Selbstverwirklichung durch Beteiligung – voneinander abgrenzen.

Martinsen zufolge vermag keine der vorherrschenden Theorien die demokratische Qualität von Politiknetzwerken angemessen zu

bewerten, da die jeweilige Fokussierung auf bestimmte Zielvorgaben demokratischen Regierens nicht den Komplexitäten der Spätmoderne Rechnung trage. Ein einseitiger Blick auf Input-Kriterien, so etwa Repräsentativität, sei demnach ebenso wenig ausreichend wie die ausschließliche Analyse von Throughput-Qualitäten, beispielsweise der Fairness des Diskurses, oder der Problemlösungsfähigkeit öffentlicher Entscheidungen (Output). Systemtheoretisch inspiriert schlägt sie daher ein Arrangement von Theorien vor, das in der Lage ist, deren blinde Flecken wechselseitig zu erhellen und ihr als Grundlage zur Entwicklung eines Kriterienkataloges dient, der folgende Elemente enthält: die Möglichkeit der Öffentlichkeit, Agenden zu setzen, aktuelle Politikprozesse kritisch zu begleiten und die Meinungsstruktur repräsentativ abzubilden; das Vermögen, in einem fairen Verfahren Partikularinteressen einzuschränken und durch kollektive Lernprozesse einen vernünftigen Konsens zu erzielen, sowie den Beitrag des Verfahrens zur Steigerung öffentlicher Wohlfahrt.

### 3 Ergebnisse: Das demokratische Potenzial der vier Diskursformen

Die Autorin diskutiert anschließend die vier häufigsten Formen pluraler Politikarenen in Westeuropa und den USA, Mediation, Planungszellen, Konsensuskonferenzen und Diskursverfahren (Runde Tische) hinsichtlich ihres demokratischen Potenzials.<sup>1</sup> Sie kommt zu dem Ergebnis, dass es „keine zwingende Verbindung zwischen neuen diskursiven Politikinstrumenten und Demokratiequalität“ gibt (S. 89). Diskursive Verfahren kollidierten zwar mit einzelnen demokratischen Prinzipien, im Lichte des angewandten pluralen Kriteriensets ergebe sich jedoch ein differenzierteres Bild. Martinsen argumentiert, dass die demokratische Qualität neuer Governance-Formen von der konkreten Prozessgestaltung und von Kontextfaktoren determiniert werde und nur eine fallbezogene Analyse klare Bewertungen erlaube. Mediationen würden jedoch aufgrund ihrer offenen Betonung von Teilnehmerinteressen und Machtaspekten am ehesten dem empirischen Demokratieverständnis entsprechen, dabei aber Gefahr laufen, Kosten zum Nachteil Dritter zu externalisieren. Planungszellen und

Konsensuskonferenzen hätten dagegen eine klare Gemeinwohlorientierung. Jedoch ermöglichen erstere aufgrund ihrer Unverbindlichkeit symbolische Politik, während letztere aufgrund des ihnen eigenen Konsensdrucks zu hinterfragen seien. Runde Tische konfundieren nach Auffassung der Autorin Normativität und Empirizität, da sie einen Gemeinwohlanpruch formulierten, ohne ihn einlösen zu können. Schließlich beteiligten sich an derartigen Diskursen am Eigeninteresse ausgerichtete Stakeholder, die vom fehlenden Egoismus jener Akteure profitierten, die sich dem öffentlichen Wohl verpflichtet fühlen.

### 4 Beurteilung

Die sich an den Kriterien mehrerer Ansätze orientierende Analyse überzeugt insofern, als dass es der Autorin gelingt, alle aus demokratietheoretischer Perspektive relevanten Vor- und Nachteile diskursiver Verfahren zu benennen und vereinzelt vorgelegte Befunde bisheriger Forschung zu bündeln. Allerdings würden die vorgebrachten Gedanken noch zusätzlich an Überzeugungskraft gewinnen, wenn sie stärker an die zuvor diskutierte Trinität von In-, Through- und Output rückgekoppelt würden.

Das Buch ist in einer dichten, aber klaren Sprache geschrieben. Es spricht durch seine differenzierte demokratietheoretische Analyse diskursiver Verfahren den Spezialisten ebenso an wie sein Überblickscharakter den interessierten Laien. Der Leser wird sich, so der Eindruck des Rezensenten, dennoch vor allem in Hinblick auf das innovative Konzept des Theoriearrangements eine umfänglichere Darlegung der Argumentation wünschen: Bislang erschließt sich ihm z. B. nur bedingt, inwiefern die neue Komplexität der Spätmoderne die Notwendigkeit nach sich ziehe, den Katalog zur Evaluation demokratischer Verfahren zu erweitern. Aus der Tatsache, dass Diskurse als Lösungen für verschiedene gesellschaftliche Krisen vorgeschlagen werden, ist nicht zwingend zu schlussfolgern, dass die Demokratietheorie all diese Zielvorstellungen als normatives Kriterienset zu übernehmen hat. Denkbar ist jedoch, dass hochmoderne Gesellschaften durch eine Pluralität demokratietheoretischer Vorstellungen charakterisiert sind – und das

vorgeschlagene Theoriearrangement dieser Vielfalt eher gerecht wird.

Es sind insbesondere zwei Herausforderungen, die aufzugreifen ein lohnenswertes Unterfangen für zukünftige Arbeiten wäre: Es gilt zum einen, den Ansatz des Theoriearrangements klarer zu konzeptualisieren. Anspruch sollte dabei sein, die zum Teil sehr verschiedenen Politik- und Weltbilder zusammenzuführen, ohne in völliger Theoriefreiheit zu enden oder umgekehrt die verwendeten Ansätze „zu-rechtzubiegen“. Zum anderen ist zu diskutieren, inwiefern ein derartiges Konzept selber das Potenzial hat, als normativer Ansatz entwickelt zu werden. Während die Anwendbarkeit eines pluralen demokratietheoretischen Ansatzes bei der Analyse diskursiver Verfahren durchaus einsichtig ist, stellt sich dem Leser schließlich die Frage, auf welcher normativen Basis der interessierte Politologe oder Politikberater auch Vorschläge zur Optimierung aktueller Entscheidungsstrukturen machen kann. Dies gilt umso mehr, als mittlerweile auch in der Partizipationsforschung empirische Ergebnisse vorliegen, die einen Trade-off verschiedener demokratietheoretischer Zielkonflikte, so zwischen Input-Legitimität und Output-Effektivität, belegen (Fritsch, Newig).

### Anmerkung

- 1) Wenngleich die Darstellung profund ist, wird der Leser in Unkenntnis darüber gelassen, ob in der Untersuchung Idealtypen oder empirisch beobachtete Verfahren analysiert werden. Die Partizipationsforschung steht schließlich oft vor dem Problem, dass die in der Literatur entwickelten Idealtypen nur bedingt eine empirische Entsprechung finden. Die zitierte Literatur lässt vermuten, dass aus beiden Quellen geschöpft wurde.

### Literatur

*Fritsch, O.; Newig, J., 2007: Zwischen Machtabgabe und Rhetorik. Zivilgesellschaftliche Akteure und die Effektivität umweltpolitischer Partizipationsprozesse in Deutschland und den USA. In: Bode, I.; Evers, A.; Klein, A., (Hg.): Bürgergesellschaft als Projekt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (im Erscheinen)*

### Zum Autor

Oliver Fritsch ist Politikwissenschaftler und Mitarbeiter am Nationalen Umweltforschungsinstitut der Universität Aarhus, Dänemark. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Bürgerbeteiligungsverfahren in der europäischen und US-amerikanischen Umweltpolitik, die demokratietheoretische Würdigung von Diskursverfahren sowie die Europäisierung nationaler Umweltpolitiken.

«

## „Netzwerkverwaltung der Zukunft“ noch nicht in Sicht

**M. Brüggemeier, A. Dovifat, D. Kubisch, K. Lenk, C. Reichard, T. Siegfried: Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government. Auf dem Weg zur vernetzten Verwaltung. Berlin: edition sigma, 2006, 331 S., ISBN 3-89404-838-7, € 22,90**

### Rezension von Matthias Werner, IFZ Graz

Die „Informatisierung“ der öffentlichen Verwaltungen vollzieht sich immer noch vielfach ohne systematischen Bezug auf organisatorische Gestaltungspotenziale. Stattdessen dominieren weiterhin primär technisch verstandene Modelle des E-Governments den Einsatz der vernetzten Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). Das im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführte Projekt „Organisatorische Gestaltungspotenziale durch E-Government – Neue Strukturen der Leistungserstellung und ihre Bedeutung für das Institutionengefüge des öffentlichen Sektors (org-e-gov)“, dessen Ergebnisse im hier besprochenen Buch präsentiert werden, hatte sich zum Ziel gesetzt, hierzu ein Gegengewicht zu setzen. E-Government sollte dabei stärker auf die Verwaltungsmodernisierung und damit auch auf die (politischen) Leitbilder für die Neubestimmung öffentlicher Aufgaben bezogen werden.

Unter den durch diese Zielsetzung angesprochenen Perspektiven (Geschäftsprozessorientierung, Public Governance, Public Management) haben die Mitglieder des Projektteams in