

Die moderne Gesellschaft erfährt im Gefolge technologischer Innovationen einen tief greifenden Wandel. Dieser betrifft sowohl die Gesellschaft im Inneren als auch ihre Beziehungen zur äußeren Natur. Während im 19. Jahrhundert die technisch-industrielle Revolution alle Strukturen einer handwerklich und agrarisch geprägten Gesellschaft von Grund auf umwälzte, transformiert die »zweite Moderne« in Gestalt der »Risikogesellschaft« (Beck 1986) in mancher Hinsicht den Kernbestand der industriellen Gesellschaft. Neue Technologien konfrontieren die Gesellschaft mit Problemen, die in zunehmendem Maße mit dem Begriff des Risikos verbunden werden (vgl. Perrow 1987; Japp 2000). Neuartig an dieser Situation ist weniger das quantitative Ausmaß von Gefährdungen – dieses mag in früheren Gesellschaften sogar relativ höher gewesen sein als in der modernen –, sondern vielmehr die *Zurechnung* dieser Gefahren auf gesellschaftliches Verhalten und damit ihre Klassifikation als Risiken. Als problematisch für die Gesellschaft werden vor allem jene Gefahren empfunden, die gesellschaftlich verursacht sind. Und von gesellschaftlich erzeugten Technologien ausgehende Gefährdungen erzeugen tendenziell stärkeren Problemdruck als unvermeidbare Naturkatastrophen.¹ Als Beispiele dafür stehen die Kernenergie, Informations- und Kommunikationstechnologien oder die moderne Biotechnologie und Gentechnik. Diese technologischen Innovationen werfen die Frage auf, wo in der Gesellschaft und mit welchen Institutionen und Instrumenten die möglichen technologischen Risiken bewertet und auf nachhaltige Weise reguliert werden können.

Die vorliegende Einführung stellt *Verfahren der Technikbewertung* vor, die *außerhalb* der etablierten, über Parlamente, Verwaltungen und wissenschaftliche Kommissionen verlaufenden Pfade wissenschaftlicher, politischer, ökonomischer und rechtlicher Bewertung und Regulierung von riskanter Technologie angesiedelt sind. Diese neuen Verfahren zeichnen sich durch das Moment der *Beteiligung* von Personen aus, die herkömmlich nicht in Prozesse der Technikbewertung involviert waren. Sie werden deshalb als *partizipatorische Verfahren* (englisch auch *public* oder *civil society participation*) bezeichnet.

In der Entwicklung solcher partizipatorischer Verfahren auf dem Gebiet der Technologiepolitik spiegelt sich ein viel breiterer Trend wider. »Partizipation« ist ein Postulat, dem sich die moderne, demokratisch verfasste Gesellschaft nicht ohne nachhaltigen Legitimitätsverlust entziehen kann. Auf keiner politischen Agenda darf heute die Forderung nach »angemessener« oder »erweiterter Partizipation« fehlen. Aus der öffentlichen Diskussion ist die Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung seit Jahrzehnten nicht mehr wegzudenken. Diese Entwicklung findet auch in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Thema ihren Niederschlag; die Zahl der Publikationen, die sich mit Partizipation befassen, nimmt ständig zu. Als Ursachen für den Trend zu mehr oder erweiterter Partizipation werden vor allem die steigende Komplexität moderner Gesellschaften, die Steuerungsprobleme nach sich zieht und deswegen kooperative Formen politischen Handelns nahe legt, sowie eine schwindende Akzeptanz staatlichen Handelns betrachtet (vgl. insbesondere Willke 1992; Zilleßen et al. 1993; Mayntz/Scharpf 1995; van den Daele/Neidhardt 1996: 14ff.; Benz 1997; Schmidt 1997b; Feindt 2001). Aber auch Veränderungen im System von Wissenschaft und Technik selbst und deren Bedeutung für die gesellschaftliche Entwicklung führen dazu, dass in diesem Bereich Partizipationsforderungen schon seit längerem auf der Tagesordnung stehen (vgl. Nelkin 1984). In diesem Zusammenhang kann man auf zahlreichen Politikfeldern eine *Umstellung staatlicher Steuerung* von Befehl auf Kooperation und auf Selbstbeeinflussung durch Beteiligung beobachten, so etwa auf dem Gebiet der Planung, speziell der Stadt- und Regionalentwicklung, der Flächennutzung, der Verkehrs- und Umweltgestaltung, insbesondere aber auch bei Umwelt- und Technikkonflikten. Überall gewinnen Schlichtungs- und Mediationsverfahren, Bürgerforen und »Planungszellen« an Bedeutung, meist angetrieben durch vielfältigste Formen von Bürgerinitiativen. Partizipation wird in solchen Fällen von den Beteiligten selbst sowie auch von wissenschaftlichen Beobachtern häufig als Ausdruck einer *Demokratisierung* der modernen Gesellschaft betrachtet. Bei der oben schon angesprochenen speziellen Variante der Partizipation im Zusammenhang mit *Technikbewertung* steht das Konzept der Technikfolgenabschätzung und -bewertung im

Zentrum des Interesses. Es soll im Folgenden erläutert und in den Kontext *demokratischer Technikbewertung* eingeordnet werden.

GRUNDLAGEN: PARTIZIPATIVE TECHNIKFOLGENABSCHÄTZUNG UND -BEWERTUNG

Als Technikfolgenabschätzung und -bewertung (*technology assessment*, abgekürzt: TA) wird eine seit Ende der 1960er Jahre eingesetzte Form der Konfliktlösung und Politikberatung bezeichnet.² Sie ist ursprünglich in den USA entwickelt und mittlerweile in vielen Staaten auf unterschiedliche Weise in die Politikprozesse integriert worden. Als Vorbild wird oft das inzwischen aufgelöste US-amerikanische »Office of Technology Assessment« (OTA) genannt. Allerdings haben sich je nach politischer und Rechtskultur sowie in Abhängigkeit von historisch variablen Rahmenbedingungen sehr unterschiedliche Methoden und Vorgehensweisen entwickelt. Für die deutschen Verhältnisse sind vor allem die späte Institutionalisierung des »Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag« (TAB) und bislang jedenfalls das Fehlen von methodischen und verfahrenstechnischen Regeln kennzeichnend (vgl. Grunwald 2002: 114ff.). Die VDI-Richtlinie 3780 »Technikbewertung – Begriffe und Grundlagen« bildet insofern eine vereinzelt dastehende Ausnahme. Deswegen weisen Herbert Paschen und Thomas Petermann (1992) zu Recht darauf hin, dass Technikfolgenabschätzung nicht als Verfahren, sondern eher als »strategisches Rahmenkonzept« bezeichnet werden solle, weil es eben keine verbindliche, routinemäßig und allgemein anwendbare Vorgehensweise gibt. Zusammengefasst sollte das Konzept einer Technikfolgenabschätzung jedoch mindestens folgende Komponenten enthalten: Frühwarnung des politischen Systems, umfassende Analyse auf wissenschaftlichem Gebiet, Entscheidungsorientierung und Partizipation der betroffenen Kreise (vgl. Bechmann 1994; Gill 1994). Technikfolgenabschätzung zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass sie unterschiedliche gesellschaftliche Beobachtungsweisen und Systemreferenzen in ein Verfahren integriert.

Auch in der TA haben partizipative Verfahren in den 1990er

Jahren einen Aufschwung erfahren, so dass sich heute eine Vielzahl von Organisationen in diesem Bereich engagieren. Zwar lassen sich auch kritische Stimmen vernehmen und Öffentlichkeitsbeteiligung ist in der institutionellen TA bislang keineswegs fest etabliert – ihre Anwendung stellt nach wie vor eher eine Ausnahme dar –, aber das Thema steht zweifellos im Zentrum von TA-Aktivitäten (vgl. Joss/Bellucci 2002b: 5f.).

Die Ursachen für das zunehmende Interesse an partizipatorischen Verfahren sind vielfältig. Wir haben es dabei zum ersten sicherlich mit einer Folge der insgesamt weiten Verbreitung von TA in zahlreichen Feldern zu tun; TA hat gewissermaßen in die einzelnen, spezialisierten Fachdisziplinen wie etwa die Nanowissenschaften, die Informatik, die Klimaforschung oder die Genetik Einzug gehalten und wird keineswegs mehr ausschließlich als eine Aufgabe von allgemeinen ›TA-Generalisten‹ angesehen.³ Zum zweiten haben sich in der gesellschaftlichen Öffentlichkeit technikpolitische Kontroversen etabliert, die sich neben widersprüchlicher Expertise und epistemologisch bedingter wissenschaftlicher Unsicherheit durch ihre normativ-ethische Problematik auszeichnen. Widersprüchliche Expertise und epistemologische Unsicherheit beziehen sich auf die für Risikotechnologien charakteristische Unterscheidung von spezifischem und unspezifischem Nichtwissen (vgl. Japp 1997). *Spezifisches* Nichtwissen bezeichnet den Fall, in dem man weiß, dass und was man (noch) nicht weiß; deshalb kann man gezielten Wissenserwerb betreiben. Es ist dies die Unterstellung, von welcher wissenschaftliches Handeln im Normalfall ausgehen wird. Dieser Normalfall löst typischerweise einen Expertenstreit aus, also eine innerwissenschaftliche Auseinandersetzung. Dabei beobachtet man heute im Kontext politisch umstrittener Fragen häufig die Ausbildung so genannter »Gegenexperten«, die eine zum wissenschaftlichen ›Mainstream‹ konträre Position vertreten. Expertise gerät dann in den öffentlichen Widerstreit und lässt sich nicht mehr ohne weiteres als Quelle der Legitimation politischen Handelns einsetzen.⁴ *Unspezifisches* Nichtwissen bezeichnet dagegen einen Bereich kategorisch unverfügbaren Nichtwissens, in dem man nicht sagen kann, was (noch) nicht gewusst wird, sondern der sich als ganzer der Selbstbeobachtung entzieht. Umwelt- und Gesundheitskatas-

trophen der vergangenen Jahrzehnte, wie etwa der DDT-Fall (Carson 1962), aber auch die Vorgeschichte der FCKW in den 1920er Jahren, sind anfänglich durch solche epistemologischen Unzugänglichkeiten und eben deshalb durch spätere katastrophale Verläufe gekennzeichnet: man wusste anfangs noch nicht, was man alles nicht wusste. Biotechnologie und Biomedizin könnten ein aktuelles Beispiel darstellen (vgl. auch Joly/Assouline 2001). Auf unspezifisches Nichtwissen (und dessen angebliche oder tatsächliche Vernachlässigung im Entscheidungsprozess) wird typischerweise von gesellschaftlichen Protestbewegungen aufmerksam gemacht, für welche die epistemologische Ungewissheit zu einem technikkritischen Argument wird. Beides zusammen, der Expertenstreit wie die epistemologischen Unsicherheiten, führen unmittelbar zu den normativ-ethischen Fragen nach dem Richtigen, Guten und gesellschaftlich Wünschenswerten, die in der öffentlichen Debatte Aufmerksamkeit finden.

Die genannten großen Entwicklungen – zunehmende Spezialisierung der TA einerseits sowie die öffentliche Diskussion technologiepolitischer Entscheidungen andererseits – führen dazu, dass aus der TA-Debatte heraus eine intensive Auseinandersetzung um partizipative Formen und damit insbesondere um die Rolle der Öffentlichkeit in Prozessen der Technikgestaltung und -kontrolle in Gang gekommen ist.⁵ Wenn sich dabei das Augenmerk verstärkt auf partizipative Verfahren richtet, so geschieht dies aus der politischen Erfahrung heraus, dass die erwähnte TA-Spezialisierung angesichts epistemologischer Unsicherheiten nicht automatisch die notwendige Abnahmebereitschaft für technopolitische Entscheidungen zu erzeugen in der Lage ist. Beide Entwicklungen hängen an diesem Punkt zusammen: Die Spezialisierung der TA provoziert gleichzeitig eine zunehmenden Öffnung für partizipative Konzepte.

Diese Debatte, in der vielfach ein geradezu romantisierendes Bild von Partizipation aufscheint (vgl. Weingart 2001: 22), hat seit geraumer Zeit in den europäischen Nachbarländern und seit einigen Jahren vermehrt auch in Deutschland zur Erprobung unterschiedlicher Modelle der Interessenvertreter (sog. *Stakeholder*-), Betroffenen- und Öffentlichkeitsbeteiligung geführt.⁶ Der Status der betreffenden Experimente ist oftmals unklar, insbesonde-

re was ihre Stellung im rechtlich-politischen Institutionengefüge der parlamentarischen Demokratie betrifft. Denn die Institutionen der repräsentativen Demokratie, allen voran Parlamente, gehen in prozedural und institutionell höchst unterschiedlicher Weise mit so genannten partizipativen Verfahren der Technikfolgenabschätzung um. Einige solcher Verfahren sind im Kontext parlamentarischer TA-Kapazitäten entwickelt worden, wie z.B. die Konsensuskonferenzen in Dänemark; andere verstehen sich eher als basisdemokratische Ergänzung repräsentativer Politik.

Mit der Verbreitung partizipativer TA-Verfahren als Möglichkeit der Beratung zwischen Öffentlichkeit, Wissenschaft und Politik geht zugleich auch eine Differenzierung im Hinblick auf die Formen und Funktionen solcher Verfahren einher, welche sich auch im Verhältnis zu den Institutionen repräsentativer Demokratie niederschlägt. Partizipative TA, so wird angenommen, solle eine wesentliche Funktion in der Unterstützung öffentlicher Diskussionen über Technikfolgen haben; die ursprünglich primäre Funktion von TA als Beratung politischer Entscheider könnte demgegenüber tendenziell an Bedeutung verlieren (vgl. Bechmann 1992; Joss 2002b). Damit steht partizipative TA heute zum Teil sogar in einem Spannungsverhältnis zur repräsentativen Demokratie.

TA-Verfahren unter Beteiligung von Bürger/-innen, Interessenvertreter/-innen und/oder der allgemeinen Öffentlichkeit werden in dieser Debatte vor allem mit der Erwartung verbunden, sie seien besser als traditionelle hierarchische Politikverfahren in der Lage, Motivation bei den Beteiligten zu erzeugen, die Wissens- und Wertebasis zu verbreitern, Lernprozesse zu initiieren, Möglichkeiten zur Konfliktvermeidung und -bewältigung aufzuzeigen, das Gemeinwohl durchzusetzen sowie schließlich die Akzeptanz und Legitimität politischer Entscheidungen zu steigern.⁷

Bei den hier diskutierten *partizipativen Verfahren der Technikbewertung* geht es vor allem darum, die Sach- und Sozialdimension⁸ in spezifischer Hinsicht zu verknüpfen und daraus Optionen für die Politikberatung zu schaffen. Durch die Partizipation zumindest potenziell betroffener Bürger/-innen – als Laien und Interessenvertreter/-innen (*Stakeholder*) – sowie von (ggf. »repräsentativ« ausgewählten) Expertinnen und Experten soll eine

sachlich richtige Entscheidung ermöglicht werden; umgekehrt soll aus der sachlichen Angemessenheit des Ergebnisses eine sozialintegrative Wirkung resultieren. Anders gesprochen: es wird über das Verfahren eine den *Input* (das Verfahren) und *Output* (das Ergebnis) verbindende Form der Legitimation herzustellen gesucht.

Tabelle 1: Sach- bzw. Sozialdimension in unterschiedlichen Verfahrenstypen

Sozialdimension	Sachdimension	Sach- und Sozialdimension
Bsp.: Mediation	Bsp.: Expertengremien, Sachverständige, Gutachten	Partizipative Verfahren der Technikfolgenabschätzung und -bewertung

In der Übersicht sind verschiedene Verfahrensformen danach unterschieden, welche Dimension sie vorrangig bedienen: Kommt es in erster Linie auf die Herstellung von Einigkeit an (vorrangig Sozialdimension), steht die Produktion eines Ergebnisses und dessen inhaltliche Begründung im Zentrum der Verfahrensvorkerungen (vorrangig Sachdimension) oder geht es um eine spezifische Form der Kombination beider Ebenen wie bei den partizipativen Verfahren, die in diesem Buch behandelt werden? Die Übersicht in Tabelle 1 zeigt, dass typischerweise die Verfahren mit beratender Funktion wie die partizipativen Verfahren der Technikbewertung darauf angelegt sind, sowohl die Sach- als auch die Sozialdimension zu bedienen. Dies genauer darzustellen, wird Aufgabe des nächsten Kapitels sein.

Die Verfahren der partizipativen Technikbewertung zählen zu den politikberatenden Verfahren, bei denen die politischen Entscheidungsträger/-innen charakteristischerweise nicht am Verfahren beteiligt sind. Wo sie teilnehmen, stehen sie jedenfalls nicht im Zentrum. Von diesen *beratenden Verfahren* lassen sich *Konfliktverfahren* abgrenzen. Darunter verstehen wir Verfahren, an denen die Parteien eines (politischen) Konflikts unmittelbar

beteiligt sind. Solche Verfahren konzentrieren sich im Unterschied zu den hier diskutierten, welche Fragen der Technikbewertung zum Gegenstand haben, sehr viel stärker auf die Bearbeitung eines konkreten Konflikts zwischen zwei oder mehr Parteien.⁹ Das prominenteste Beispiel einer solchen Vorgehensweise ist die *Mediation*. Ursprünglich entstanden als therapeutische Intervention in Familienkonflikten (vgl. Maiwald 2004), hat die Mediation inzwischen auch in umwelt- und technikpolitischen Konfliktfeldern Verbreitung gefunden (vgl. Troja 2001). Mediationsverfahren zeichnen sich dadurch aus, dass den streitenden Parteien ein unbeteiligter Dritter zur Seite gestellt wird, welcher die Aufgabe hat, den Parteien bei der Bearbeitung des Konflikts zu helfen, ohne sich auf die Sache selbst einzulassen. Seine Kompetenzen bestehen in der Regel darin, den Parteien Vorschläge für konstruktive Lösungen zu machen, und zwar typischerweise für so genannte »Win-Win-Lösungen«, bei welchen beide Seiten etwas für sich gewinnen können. Beispiele für solche Verfahren waren etwa der Mediationsprozess zum Abfallwirtschaftskonzept des Kreises Neuss (vgl. Fietkau/Weidner 1998), der so genannte »Münchehagen-Ausschuss« (vgl. Striegnitz 1997) oder das Verfahren zum Flughafen Frankfurt/Main (vgl. Wörner 2003). Der Mediator bzw. die Mediatorin unterscheidet sich also, wie die folgende Tabelle verdeutlicht, vom Schiedsrichter kraft Parteivereinbarung und vom hoheitlich eingesetzten Richter durch seine bzw. ihre Rolle im Verfahren: ohne Entscheidungsbefugnis in der Sache soll er/sie jedoch helfen, eine einvernehmliche Entscheidung zu treffen.

Auch wenn Mediationen in den wenigen bislang vorliegenden praktischen Fällen nicht als eigentliche rechtsverbindliche Entscheidungsverfahren eingesetzt wurden, so haben sie doch in jedem Falle eine außerordentlich enge Beziehung zu konkreten Entscheidungen gehabt. Ihre relativ hohe Verbindlichkeit erzielen sie durch die Selbstverpflichtung der beteiligten Konfliktparteien. Das unterscheidet sie von den im Folgenden diskutierten Bewertungsverfahren, die in der Regel relativ entscheidungsfern ablaufen, und die auch dort, wo sie einen Entscheidungsbezug haben, sich klar als deliberative Verfahren mit beratender Funktion zu erkennen geben. Die Mediation, so kann man zusammenfassend

Tabelle 2: Konfliktverfahren

Verfahren	Verhandlung zwischen Konfliktparteien	Mediation	Schlichtung	Gerichtsförmige Verfahren
Entscheidungsinstanz	wir entscheiden selbst	jemand hilft uns beim Entscheiden	ein gewählter Schlichter entscheidet	ein autoritativ eingesetzter Richter entscheidet

sagen, ist eine in der Sozialdimension angesiedelte *Technik der Konfliktlösung* zwischen zwei oder mehr Konfliktparteien.

Unter der Bezeichnung »partizipative Verfahren der Technikbewertung« oder »partizipative TA-Verfahren« werden deshalb im Folgenden in Abgrenzung zu den Konfliktverfahren solche Instrumente und Methoden zusammengefasst, welche auf eine Beteiligung von Laien und/oder Interessenvertreter/-innen (*Stakeholder*) an Prozessen der Abschätzung und Bewertung von Technikfolgen abzielen und die in Politikberatung eingebunden sind. Wissenschaftliche Expertise nimmt in diesen Verfahren eine wesentliche Rolle ein, allerdings steht die Deliberation von Laien bzw. *Stakeholdern* mit Expertinnen und Experten in den meisten Fällen im Vordergrund. Die Beteiligung korporatistischer Akteure ist denkbar, prägt aber die partizipativen Verfahren nicht. Meist sind diese Verfahren deliberativer Natur, zum geringen Teil haben sie aber auch eine (allerdings schwache) Entscheidungskomponente.

Definition »Partizipative TA-Verfahren«

Mit den Begriffen »partizipative Verfahren der Technikbewertung« oder »partizipative TA-Verfahren« werden Instrumente und Methoden zusammengefasst, welche auf eine Beteiligung von Laien und/oder Interessenvertreter/-innen (*Stakeholdern*) an Prozessen der Abschätzung und Bewertung von Technikfolgen abzielen.

Mit diesen partizipativen Verfahren der Technikbewertung sind, wie wir einleitend erwähnt haben, zum Teil weit reichende demokratiethoretische Erwartungen und Hoffnungen verknüpft. Allerdings verbinden sich mit solchen Verfahren auch gewichtige Probleme wie beispielsweise ein Mangel an politischer Repräsentation, mögliche Machtunterschiede durch die unterschiedliche Verfügung über materielle und kognitive Ressourcen zwischen den Verfahrensbeteiligten oder eine Enttäuschung der Partizipationseuphorie bei den Beteiligten ob der Effekte und Bedeutung (*impacts*) von partizipativen Verfahren. Eine wesentliche Ursache dieser Probleme liegt darin, dass die institutionellen und prozeduralen Modalitäten sowie deren Anbindung an die Institutionen der repräsentativen Demokratie nicht hinreichend geklärt sind, was mit Konsequenzen für die Leistungsfähigkeit und Legitimation der Verfahren verbunden ist. Es stellt sich somit die Frage nach deren empirisch belegbarer Leistungsfähigkeit.

In der wissenschaftlichen Literatur findet sich bislang kaum eine systematische Auseinandersetzung mit der Frage, welche Verfahrensformen unter welchen institutionellen Rahmenbedingungen welche Leistungen zu erbringen geeignet sind. Diese Forschungslücke macht sich bei der politischen Bewertung von Partizipationsverfahren schmerzhaft bemerkbar, da die Präferenzen für ›mehr‹ oder ›weniger‹ Partizipation bislang praktisch nicht auf konkret spezifizierte, wissenschaftlich aussagekräftige Leistungsbewertungen einzelner Verfahrenstypen zurückgreifen können. Unser Buch kann und will diese Forschungslücke nicht schließen. Es versucht allerdings, das Forschungsfeld abzugrenzen und im Überblick darzustellen. Mit Hilfe einer aus der vorhandenen Literatur extrapolierten Systematisierung werden erste Hinweise für die Bewertung der Leistungsfähigkeit einzelner Verfahrenstypen in unterschiedlichen Kontexten gewonnen sowie daraus demokratiethoretische Konsequenzen abgeleitet. Vor dem Hintergrund der im Einzelnen darzustellenden Forschungslage werden im Folgenden die derzeit wichtigsten partizipativen TA-Verfahren vorgestellt und dabei auf den Zusammenhang zwischen Form und Funktion der Partizipation hin untersucht. Darauf aufbauend wollen wir ihre Leistungsfähigkeit aus demokratiethoretischer Perspektive bewerten, um hieraus einige Konse-

quenzen und Anregungen für die Integration partizipativer Technikbewertung in die Institutionen der repräsentativen Demokratie in Deutschland abzuleiten bzw. Forschungsdesiderate auf diesem Gebiet zu benennen.

Ziel des Buches ist somit eine Analyse und Bewertung des Zusammenhangs zwischen Form und Leistungsfähigkeit verschiedener partizipativer TA-Verfahren. Diese Analyse ermöglicht dann abschließend einige Kommentare zur Anbindung derartiger Verfahren an die politisch-rechtlichen Institutionen der repräsentativen Demokratie.

Dazu wird im nächsten Abschnitt die Frage erörtert werden, wie das Phänomen der Partizipation eigentlich soziologisch begrifflich präzise zu erfassen ist. Dieser Argumentationsschritt ermöglicht später im zweiten Teil des Buches – soweit Forschungsdaten vorliegen – eine Analyse der Leistungsfähigkeit unterschiedlicher partizipativer Verfahren auf der Basis der mit den Verfahren verbundenen Zielvorgaben und der empirisch beobachtbaren Effekte von Partizipation. Im übernächsten Abschnitt wird der Zusammenhang zwischen Partizipation und Demokratie in neueren Demokratietheorien mit Blick auf technologiepolitische Fragestellungen erläutert. Dieser Schritt macht deutlich, weshalb die partizipativen Verfahren demokratietheoretisch als Konkretisierung *demokratischer Technikbewertung* verstanden werden. Vor diesem Hintergrund wird schließlich zu Beginn des zweiten Teils das Schema der Darstellung und Analyse der einzelnen Verfahrenstypen erläutert, während der abschließende Teil des Buches einer vergleichenden Analyse und dem Versuch einer Bewertung der Verfahren gewidmet ist.

PARTIZIPATION ALS POLITISCHE INKLUSION

Unter Partizipation versteht man aus der soziologischen Perspektive eine semantische Formel, mit der Inklusionsverhältnisse thematisiert werden. *Inklusion* bezeichnet eine *Form der Adressierbarkeit von Menschen in Kommunikationssystemen* (vgl. Luhmann 1995: 241; Fuchs 1997; Stichweh 2000; Bora 2002), nämlich die Art und Weise, in der Menschen als »Personen« behandelt wer-

den. Dies geschieht etwa mit der Unterscheidung »zugehörig/nicht zugehörig« für Personen bzw. »relevant/irrelevant« für die den Personen zugeschriebenen Kommunikationen. Inklusion ist nicht auf gesellschaftliche Funktionssysteme beschränkt. Als Form der Adressierbarkeit von Menschen kommt sie in jedem Typ von Kommunikationssystem vor, also in Interaktionen, Organisationen und gesellschaftlichen Funktionssystemen. Häufig benutzen sogar Funktionssysteme, etwa Recht und Politik, Organisationen zur Inklusion von Personen. So vollzieht sich die Inklusion aller Personen in das politische Funktionssystem über dessen »spezielle Einrichtungen«, also Parteien, Wahlen, staatliche Institutionen (vgl. Luhmann 2000: 137, insbes. auch 244). Funktionssysteme setzen somit die besondere Kommunikationsfähigkeit von Organisationen ein, die als solche adressierbar sind und deshalb auch umgekehrt als zurechenbare Akteurinnen und Akteure von Kommunikation sich selbst an andere Adressaten wenden, insbesondere auch diesen verschiedene Formen der Mitgliedschaft/Zugehörigkeit attribuieren können. Organisationen wiederum inkludieren Personen als Mitglieder oder Klientel. Das geht von den reinen Beitritts- und Ausschlussregeln bis hin zu differenzierteren Programmen der Besetzung von Funktionsstellen mit unterschiedlichen Entscheidungskompetenzen (vgl. Stichweh 1988, 1997; Bora 2002). Für Organisationen – und damit auch für jede Art von Verfahren – ist vor allem die Möglichkeit von Interesse, Publikums- und Leistungsrollen variantenreich abzustufen und so die Unterscheidung innen/außen kontextabhängig zu programmieren.

Partizipation ist vor diesem Hintergrund als besonderer Typ oder Modus von Inklusion zu interpretieren, nämlich als Inklusion in 1. Organisationen des 2. politischen Systems:

1. Auch Partizipation markiert die Beobachtung von Personen über die Unterscheidung von »zugehörig/nicht zugehörig« und in diesem Sinne dann als kommunikativ »relevant/irrelevant«; sie versteht diese Beschreibung aber mit dem zusätzlichen Merkmal des »Teil-Seins« oder der »Teilhabe« (lat. *pars*). Das weist bereits darauf hin, dass es empirisch beim Partizipationsbegriff wohl weniger um die Inklusion in Funktionssysteme geht, sondern

vielmehr um Mitgliedschaft oder ähnliche Positionierungen in Organisationen, *Verfahren*, Institutionen.

Inklusion in die Funktionssysteme (insbesondere Politik, Recht, Ökonomie) betrifft ja unter Bedingungen der Moderne häufig die Einhaltung des Versprechens der Vollinklusion, von Menschen- und Bürgerrechten und ihrer tatsächlichen Beachtung. Diese generelle Ausstattung mit Menschenrechten scheint mit dem Begriff der Partizipation üblicherweise nicht gemeint zu sein.¹⁰

Partizipationsformeln greifen eher auf die Inklusionsmodi zu, die in Organisationen und Verfahren verwendet werden. Deren differenzierte Inklusionsformeln, die nach Zentrum und Peripherie, professionellem Akteur und Klient, Leistungs- und Publikumsrolle usw. unterscheiden, werden heute oftmals mit Rekurs auf politische (insbesondere Demokratie-)Postulate erheblich erweitert. Wo Partizipation thematisch wird, weist dies darauf hin, dass Inklusion in Verfahren, Organisationen, Institutionen umstritten ist und eingefordert wird. Häufig handelt es sich um die Verallgemeinerung der im politischen System entstandenen, demokratietheoretisch legitimierten Inklusion mit Hilfe von Konzepten wie etwa »Öffentlichkeits-«, »Bürger-« oder »Betroffenenbeteiligung« (siehe dazu den nächsten Abschnitt).

Partizipationsforderungen sind somit – soweit sie in Organisationen artikuliert bzw. an diese adressiert werden – sachlich nicht auf ein Funktionssystem zugeschnitten, also insbesondere nicht nur in politischen Organisationen anzutreffen. Selbstverständlich geht es in vielen Fällen um politische Institutionen. Aber Partizipation reicht weit über diesen Bereich hinaus. Sie betrifft nahezu alle Arten von Organisationen, etwa in der betrieblichen Mitbestimmung, in der universitären Selbstverwaltung oder in Patientenorganisationen im Gesundheitsbereich. Man könnte aber auch rechtlich-administrative Verfahren der Planung und Anlagengenehmigung erwähnen, für die das Gesagte gleichermaßen zutrifft.

2. Wenn Partizipation die Thematisierung von Teilnahme/ Teilhabe in allen möglichen Arten von Organisationen und Institutionen bezeichnen kann, so ist doch diesen Thematisierungen

ihre politische Motivation gemeinsam. Immer geht es bei Partizipation um die politisch (in der Regel demokratietheoretisch) legitimierte Thematisierung, Einforderung, Veränderung von Mitgliedschaft und ähnlichen Rollen mit *politischer* Begründung (Programmierung).

Dieses ist in organisierten Sozialsystemen deshalb so leicht möglich, weil sie zwar regelmäßig ihre Entscheidungen unter Rekurs auf einen gesellschaftlichen Funktionssystemcode programmieren, dabei aber nicht ausschließlich einem Funktionssystem gewissermaßen zuzuordnen sind. Ein Beispiel: Die Universität ist zweifellos (noch) eine Einrichtung des Wissenschaftssystems; das heißt, ihre Entscheidungen sind, was die Forschung betrifft, in erster Linie auf die Produktion von Wissenschaft ausgerichtet – aber eben nur in erster Linie. In sekundärer und tertiärer Hinsicht achtet die Organisation in ihren Entscheidungen eben auch auf Politik, Recht und Ökonomie. Gleiches gilt für die universitäre Lehre. Und Vergleichbares ließe sich dann auch von Gerichten oder Kirchen sagen. Diese so genannte »Multireferenzialität« von Organisationen eröffnet in gewissem, empirisch jeweils zu bestimmendem Umfange aber auch die Verschiebung der organisationstypischen Prioritäten (vgl. Bora 1999: Teil 1; Bora 2001). Das heißt, das Ausmaß, in welchem etwa universitäre Entscheidungsprozesse »politisiert« werden, ist empirisch variabel und hängt von näher zu bestimmenden Faktoren ab.

Partizipation ist nun eine Semantik, mit welcher die Relevanz (im Sinne von »Zugehörigkeit«) von Kommunikationsadressen thematisiert bzw. verschoben werden kann. Zum Beispiel werden bisher nicht am Verwaltungsverfahren Beteiligte, die sich aber gleichwohl als »Betroffene« wahrnehmen, in partizipatorischen Verfahren der Bürger- oder Öffentlichkeitsbeteiligung nunmehr als relevante Adressen behandelt. Entscheidungsprozesse, die zuvor technokratischen Eliten vorbehalten waren, werden aus politischen Gründen für *Stakeholder* geöffnet, die im Interesse des Gemeinwohls partizipieren.

Diese theoretischen Überlegungen sollen vor allem eines deutlich machen: Man sieht aus dieser soziologischen Perspektive bereits auf rein abstrakter Ebene, dass Partizipation nicht schon *per se* Entscheidungsverfahren verbessern oder zu deren Gelingen

beitragen muss. Sie kann im Gegenteil auch die Zahl der zu treffenden Entscheidungen und damit die Komplexität der Kommunikation erhöhen (vgl. Luhmann 1987). In welcher Weise sich die politisch motivierte Inklusion von Personen in spezifische Entscheidungskontexte auswirkt, hängt von den Umständen der Situation, vom Entscheidungsproblem, den konkret Beteiligten sowie den Modalitäten der Beteiligung ab. Es mag also durchaus Fälle geben, in welchen durch die Inklusion die Probleme der Technikbewertung nicht gelöst, sondern *verschärft* werden. Wir werden diese Punkte bei der Darstellung der Untersuchungssystematik wieder aufgreifen.

Definition »Partizipation«

Unter »Partizipation« wird im Folgenden eine primär politisch programmierte Form der Inklusion in Organisationen bezeichnet.

Zuvor seien jedoch einige Überlegungen zur normativen Selbstbeschreibung der partizipativen Technikbewertung vorausgeschickt. Die politisch programmierte Inklusion von Personen in Organisationen spiegelt sich in der Selbstbeschreibung des politischen Systems der Gesellschaft wider. In Gestalt der Demokratietheorie finden sich die politischen Begründungen für die Legitimität neuer bzw. erweiterter Formen der Partizipation. Deshalb wenden wir uns im Folgenden diesen Begründungssemantiken zu. Sie liefern die Hintergrundfolie für partizipative Verfahren und stecken den Erwartungshorizont für die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Beteiligungsformen ab.

PARTIZIPATION UND DEMOKRATIE

Bürgerbeteiligung an Prozessen der Technikfolgenabschätzung und -bewertung kann entweder funktional rekonstruiert¹¹ oder normativ begründet werden (vgl. Foltz 1999; Saretzki 2003: 48f.). In den Konzepten für eine partizipative TA überwiegt die normative Argumentation, welche auf die demokratische Qualität der Partizipation abhebt. Es wird behauptet, dass solche Verfahren im

Vergleich zu instrumentellen oder elitistischen TA-Konzepten »demokratischer« seien, weil sie partizipativ sind.¹² Bürgerbeteiligung wird damit zum Gradmesser für Demokratie. Eine solche Gleichsetzung von Bürgerbeteiligung und Demokratie ist in der wissenschaftlichen Literatur durchaus weit verbreitet. So wird auch in der Forschung, die sich mit politischer Partizipation im Allgemeinen befasst (z.B. an Wahlen, Protestaktionen, Bürgerinitiativen) ein zentraler und unauflöslicher Zusammenhang zwischen Demokratie und Partizipation unterstellt (vgl. van Deth 2003: 16f.). Und auch in den Vorläufern moderner Demokratietheorien wird der Partizipationstopos immer wieder aufgegriffen. Dennoch ist die Gleichsetzung von »mehr Partizipation« mit »mehr Demokratie« weder sachlich selbstverständlich noch demokratietheoretisch unumstritten (vgl. Kohout 2002: 37ff.). Dies wird im Folgenden erläutert.

Demokratie ist heute einer der zentralen Ordnungsbegriffe des Politischen und bedeutet wörtlich »Volksherrschaft«; es geht dabei um Selbstregierung und Selbstgesetzgebung der Bürgerschaft, also um Inklusion in eine politische Gemeinschaft. Der Begriff »Demokratie« ist gegenwärtig im allgemeinen Sprachgebrauch normativ aufgeladen und positiv besetzt. Er wird mit Werten wie politische Gleichheit, Freiheit und Gemeinwohlorientierung aufgefüllt. Dies war historisch nicht immer so. Die Idee der Volkssouveränität findet ihren Ausdruck in den Beteiligungsrechten der Bürger/-innen an der politischen Ordnung.¹³ Inwiefern und in welcher Weise eine Beteiligung erfolgen soll, darüber gehen auch in aktuellen Demokratietheorien die Meinungen auseinander (vgl. Abromeit 2002: 68ff.). Das Spektrum der *Inklusionsmodi* reicht vom Elitemodell Joseph A. Schumpeters (1993) oder Giovanni Sartoris (1997) bis hin zu radikaldemokratischen Ansätzen, die auf die urliberale Forderung nach politischer Selbstbestimmung aufbauen und einfordern, dass diejenigen, die von allgemeinverbindlichen Entscheidungen betroffen sind, diesen auch zustimmen sollen (so genanntes *Kongruenzprinzip*).

In modernen Massendemokratien ist die Beteiligung an Wahlen der allgemeine und zugleich minimale Ausdruck politischer Beteiligung von Bürger/-innen. Neben dieser Form der konventionellen und institutionell verfassten politischen Partizipation

haben sich seit den 1960er Jahren in demokratisch verfassten Gesellschaften insbesondere westlich-liberaler Provenienz eine Vielzahl weiterer Partizipationsformen entwickelt, was Pioniere der empirischer Partizipationsforschung wie Gabriel A. Almond, Sydney Verba oder Max Kaase schon früh dazu veranlasst hat, von einer »partizipatorischen Revolution« (Almond/Verba 1963; Kaase 1982) zu sprechen. Ausgangspunkt der in den 1970er Jahren einsetzenden Demokratisierungsdiskussion war die Kritik am parlamentarisch-repräsentativen System, und zwar unter Berufung auf demokratische Ideale. Darauf aufbauend haben sich seither stärker auf *direkten* Einfluss zielende Formen politischer Beteiligung entwickelt, die oftmals durch soziale Bewegungen getragen sind und vielfach in Form von Protestaktionen stattfinden; die demokratische Elitenherrschaft gerät durch sie in die Krise (vgl. Wiesendahl 1987; Rucht 2003). Hierzu gehören legale, aber unkonventionelle Formen wie Bürgerinitiativen, Aktionen und politische Kampagnen, ebenso aber auch illegale Aktivitäten wie Hausbesetzungen, gewaltsame Demonstrationen etc. Ein aus dieser Entwicklung hervorgehendes Novum ist der Umstand, dass Partizipationsforderungen nicht mehr nur auf das politische System und den staatlichen Bereich abzielen, sondern auf andere gesellschaftliche Subsysteme wie etwa Arbeitsbeziehungen, Familie, Wissenschaft, Kirche etc. ausgedehnt wurden (s.o.).¹⁴ Die Forderung nach einer partizipativen Gestaltung auch von Wissenschafts- und Technologiepolitik war dabei schon frühzeitig im Katalog der Demokratisierungsprotagonisten enthalten (vgl. Nelkin 1984). Mehr noch: Technikkonflikte haben die Herausbildung neuer Partizipationsformen vielfach befördert, wie man beispielsweise an der Entstehung von Bürgerinitiativen im Kontext der Kontroverse um die Kernenergie sehen kann.¹⁵ Partizipative TA stellt eine solche neue Form von unkonventioneller und sachorientierter Bürgerbeteiligung dar, indem sie das Zentralkriterium einer freiwilligen Aktivität von Bürger/-innen mit dem Ziel der Einflussnahme auf politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse erfüllt.

Auf diesen empirischen Wandel der letzten Jahrzehnte hat auch die Demokratietheorie reagiert und sich weiter ausdifferenziert, wobei weiterhin ein grundlegende Einteilung zwischen em-

pirischen (auch »realistisch« genannten) und normativen Theorien vorgenommen werden kann (vgl. ausführlich Schmidt 1997a; Abromeit 2002). Im Folgenden sollen drei Entwicklungslinien der Demokratie, die für unseren Kontext zentral sind, unter einer doppelten Perspektive skizziert werden, nämlich erstens hinsichtlich der Bedeutung von Bürgerbeteiligung für die Demokratie (vgl. auch Kohout 2002: 41ff.) und zweitens bezogen auf die spezifische Frage nach partizipativer TA als Form *demokratischer Technikbewertung*.¹⁶ Dabei ist die wissenschaftliche Debatte durch ein gewisses Defizit gekennzeichnet: Wenngleich in der Literatur zu partizipativer TA immer wieder auf demokratiepolitische Prinzipien rekurriert wird, so lässt doch deren demokratietheoretische Fundierung bislang noch viele Wünsche offen.¹⁷ Sofern explizite demokratietheoretische Verknüpfungen hergestellt werden, wird vorwiegend auf die partizipative und die deliberative Demokratietheorie Bezug genommen, während demokratietheoretische Positionen wie z.B. pluralistische Ansätze zwar erwähnt, aber dann häufig marginalisiert werden. Diese Engführung ist unseres Erachtens der realen Entwicklung von Verfahren partizipativer TA nicht angemessen. Die Debatte sollte an die ganze Palette relevanter demokratietheoretischer Entwürfe zurückgebunden werden, um eine vergleichende Analyse und Bewertung der empirisch zu beobachtenden Verfahren zu ermöglichen.

Die wohl dominante Demokratietheorie ist die so genannte *pluralistische Demokratietheorie*. Ihr Vorteil gegenüber konkurrierenden Ansätzen besteht in ihrer besonderen Kompatibilität mit den Phänomenen der Massendemokratien sowie der funktionalen Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften. Sie unterstellt, dass sich Bürger/-innen aktiv und freiwillig aufgrund ihrer rationalen Interessen zu Organisationen zusammenschließen und diese unterstützen, um auf diese Weise ihre jeweiligen Partikularinteressen zu befördern. Interessengruppen¹⁸ – insbesondere Verbände – haben damit die zentrale Funktion, gesellschaftliche Interessen zu organisieren und zu aggregieren sowie gegenüber dem politisch-administrativen System zu vertreten; sie stehen dabei in Konkurrenz zueinander. Der Gruppenpluralismus betont die Bedeutung intermediärer Organisationen für die Vermittlung zwischen Staat und Gesellschaft (vgl. Schmidt 1997a: 152; von

Beyme 2000: 273ff.). Partizipation artikuliert sich in Form von kollektiver Interessenpolitik.

Pluralistische Ansätze implizieren ein repräsentatives Demokratiemodell. Eine Kongruenz von Herrschenden und Beherrschten ist dabei den Pluralismustheorien zufolge nicht erforderlich. Direktdemokratische Verfahren sind – so etwa bei dem Neopluralisten Ernst Fraenkel (1898-1975) – sogar prinzipiell strukturwidrig. Vielmehr gelten verantwortliche Repräsentanten und eine pluralistische Gesellschaftsstruktur als Garantien für die Demokratie (vgl. Fraenkel 1964). Sie werden in der (neo-)pluralistischen Theorie unter anderem auch deshalb positiv gewürdigt, weil sie eine Stabilisierungs- und Schutzfunktion für politische Systeme haben und überdies in der Lage sind, neben Partikularinteressen auch das Gemeinwohl zu berücksichtigen, welches immer nur Resultat des demokratischen Prozesses sein kann, aber nicht *a priori* gegeben ist (vgl. Schmidt 1997a: 155f.). Vielfach werden im politischen Konflikt durchaus auch Partikularinteressen mit einer Gemeinwohrrhetorik zu begründen gesucht. Dabei obliegt neopluralistischen Ansätzen zufolge dem Staat die Regelung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Interessengruppen, die sich prinzipiell frei und ungehindert bilden können (vgl. von Beyme 2000: 277). Kommt es zu einer engen Verkopplung von staatlichen Institutionen und dem verbandlichen System, dann spricht man von Korporatismus. Der Wettbewerb zwischen den Interessengruppen wird hierdurch eingeschränkt, insofern einige Gruppen begünstigten, z.T. gar exklusiven Zugang zu politischen Arenen der Willensbildung und Entscheidungsfindung erhalten. In den Prozessen der Interessenaushandlung zwischen Staat und Verbänden ist Verhandeln (*bargaining*) der zentrale Interaktionsmodus; er folgt dem Motto »Do ut des«.

Frank N. Laird (1993) hat schon relativ früh die pluralistische Demokratietheorie in die Debatte über eine Demokratisierung technologiepolitischer Entscheidungsprozesse eingeführt. Er wägt sie gegen die partizipatorische Demokratietheorie ab und sieht ihren Vorteil in der kognitiven Dimension. Denn Interessengruppen verfügen in dem sie betreffenden Politikfeld bereits über einen Bestand an Wissen und über eine hohe Lernbereitschaft. Deshalb können pluralistische Mechanismen »make the most ra-

pid progress on substantive mastering of an issue« (ebd.: 357). Dieser stärkere Fokus auf Technikgestaltung setze allerdings ausreichende Wissensbestände und Lernbereitschaft auf Seiten der Interessengruppen voraus. Bei Fragen der Technikbewertung sind solche Ansätze jedoch problematisch, da sich diese Materie durch ihre gleichermaßen kognitive wie auch evaluative Komponente einem verhandelnden Kommunikationsmodus weithin entzieht. Das zeigt z.B. die umstrittene Bewertung der embryonalen Stammzellforschung. Über Bewertungskriterien kann man schließlich nur argumentieren, nicht aber verhandeln.¹⁹

Das stärkste Plädoyer für eine interessengruppenorientierte TA findet sich bei Waldemar Baron (1995). Ihm zufolge ist der »demokratische Typus« von TA derjenige, welcher als Verhandlungsprozess eine Vielzahl von Interessengruppen einbezieht. Verfahren der Laienbeteiligung werden von Baron nicht berücksichtigt. Er verweist auf das Konzept der »assoziativen Demokratie« von Jean L. Cohen und Joel Rogers (1992), das er allerdings etwas verkürzt rezipiert. Denn dieses Modell geht zwar in der Tat von gesellschaftlichem Pluralismus aus und verweist auf die zentrale Bedeutung von Assoziationen als intermediäre Organisationen, in denen der »organisierte Mensch« vielfach verortet ist (vgl. Schuppert 1997). Es betont dabei die Notwendigkeit, Machtunterschiede und Ressourcenungleichheit zwischen Interessengruppen auszugleichen. Es knüpft aber zugleich an die partizipatorische Demokratietheorie an und entwickelt diese in eine deliberative Richtung weiter. Durch die deliberative Erweiterung könne, so heißt es, prinzipiell das Strukturproblem von Technikbewertung allein über Argumentieren verarbeitet werden. Assoziationen dienen als »schools of democracy« für die Bürger/-innen, die dort Gemeinwohlorientierung erlernten. Dafür müssten aber egalitäre Bedingungen für Organisationen geschaffen werden; Repräsentationsdefizite unorganisierter Interessen sowie Machtungleichgewichte zwischen organisierten Interessengruppen müssten durch »public power« abgebaut werden (vgl. Abromeit 2002: 110).

Damit ist bereits die zentrale Schwäche pluralistischer Demokratietheorien angesprochen. Sie liegt in ihrer Prämisse, dass alle Interessen prinzipiell organisierbar und potenziell gleichwertig

sind. Diese Annahme ist von anderen Demokratietheorien als realitätsfern kritisiert worden. Die Interessengruppenforschung hat entschieden auf die ungleiche Verteilung der Chancen von Interessengruppen zur Durchsetzung ihrer Interessen aufgrund ihrer Organisations- und Konfliktfähigkeit verwiesen. Insbesondere am Allgemeinwohl orientierte Interessen, wie z.B. Umweltschutz- oder Verbraucherinteressen, sind oftmals gegenüber Partikularinteressen, insbesondere gegenüber ökonomischen Interessen benachteiligt. Gleichzeitig ist die Umweltpolitik ein Beispiel dafür, dass sich politische Institutionen wie Parteien gegenüber schwer organisierbaren, gemeinwohlorientierten und nicht an Status- oder Funktionsgruppen gebundenen Interessengruppen bzw. sozialen Bewegungen offen und responsiv gezeigt haben. Der Fall zeigt andererseits auch, dass durch neue soziale Bewegungen etablierte Strukturen der Interessenrepräsentation verändert werden können. Dies ist im vorliegenden Kontext von Bedeutung, da aus diesen Bewegungen heraus Forderungen nach einem ›Mehr‹ an Partizipation gestellt wurden, die sich theoretisch in dem Aufschwung der partizipatorischen Demokratietheorie niedergeschlagen haben, aber ebenso empirisch in partizipatorischen Experimenten, wie wir sie etwa im Bereich der partizipativen TA vorfinden.

Viele Befürworter/-innen partizipativer TA-Verfahren berufen sich – zumindest implizit – auf *radikaldemokratische, partizipatorische* oder *direkte Demokratietheorien*. Diese normativen beteiligungsorientierten Ansätze wurden zuerst in den 1970er Jahren entwickelt (z.B. Pateman 1970) und erfahren nunmehr eine Wiederbelebung in verschiedenen Richtungen.²⁰ Im Unterschied zu den frühen Konzepten haben die Weiterentwicklungen in den 1990er Jahren einige Einwände gegen sie von Seiten der empirischen Demokratietheorie aufgenommen; so fordern sie nur noch eine *Ergänzung* statt Ersetzung repräsentativdemokratischer Instrumente. Ihr zentraler Bezugspunkt ist das Selbstbestimmungsprinzip der klassischen Demokratietheorien. Sie zielen auf Partizipation in allen gesellschaftlichen Bereichen ab und setzen Partizipation mit Demokratie gleich.

Diese im Detail durchaus differierenden Ansätze teilen wesentliche Gemeinsamkeiten, so zunächst die grundlegende Kritik am

Selbstverständnis und Zustand der realen Demokratien (vgl. Lindner 1990: 10ff.). Diese böten faktisch nur begrenzte (Wahlbeteiligung) sowie zudem ungleich verteilte Partizipationsmöglichkeiten und würden zu einer entpolitisierten Öffentlichkeit führen. Die Kritiker/-innen fordern eine gesellschaftliche Transformation mit dem Ziel, demokratische Ideale besser verwirklichen zu können. Hierzu sei ein Ausbau von Partizipationsmöglichkeiten erforderlich, damit die Bürger/-innen ihre Interessen selbst vertreten könnten. Interessen – so eine zentrale *Prämisse* – sind dabei nicht vorab festgesetzt, sondern sie werden vielmehr im politischen Prozess erst herausgebildet und verändert. Dieser Prozess bringe nicht nur individuellen, sondern durch die Beteiligung auch öffentlichen Willen hervor, der sich als Resultat von Lern- und Aufklärungsprozessen darstelle. Partizipation wirke somit charakter- und gemeinschaftsbildend. Zu wie viel Beteiligung der/die Bürger/-in fähig sei, hänge letztlich von angemessenen Verfahren der Partizipation ab.

Gegen das Modell der partizipatorischen Demokratie werden zahlreiche theoretische und empirische Einwände vorgebracht (vgl. ausführlich Lindner 1990; Schmidt 1997a: 175ff.; Schmidt 1997b: 43ff.), so unter anderem das politische Desinteresse der Bürger/-innen; der Mangel an Ressourcen für ein Chancensystem; die fehlende Aussicht auf ›Gewinn‹ auf Seiten der Bürger/-innen gegenüber der repräsentativdemokratischen Verfahren; das idealistische Menschen- und Gesellschaftsbild; die Vernachlässigung der Bedeutung von Institutionen sowie von Effizienzproblemen und Zielkonflikten (*Output*-Dimension). Ferner, so wird argumentiert, ignoriere das Modell den Repräsentationsbegriff und Probleme des Mandats (vgl. Young 1996: 486). Dem wird entgegengehalten, dass partizipative Verfahren ohnehin nur als Ergänzung zu repräsentativen Verfahren gedacht seien, weshalb der Repräsentativitätsaspekt von nachgeordneter Bedeutung sei. Radikale Varianten gehen noch einen Schritt weiter und erachten das Repräsentationsprinzip für grundsätzlich mit der Demokratie unvereinbar. Wenn die partizipativen Ansätze jedoch an Bedeutung gewinnen sollen, wie von den meisten Verfechter/-innen einer partizipatorischen Demokratie als wünschbar und möglich unterstellt, dann stellt sich verstärkt die Frage

nach der Adaption an die Bedingungen in Massendemokratien. Reichweite und Differenzierung der gesellschaftlichen Beziehungen, damit einhergehend die Komplexitätserhöhung der modernen Gesellschaft und schließlich die Ausweitung politischer Aktivitäten auf viele andere Lebensbereiche werden diesen Adaptionsprozess beeinflussen. Da partizipative TA-Verfahren mit direktdemokratischen Instrumenten gewisse Strukturmerkmale teilen, wie die Themenorientierung und ihren Ergänzungsstatus (ihnen fehlt aber die Abstimmungskomponente), können einige der oben genannten Einwände gegen die partizipatorische Demokratie ebenso gegen partizipative TA-Verfahren geltend gemacht werden. Insbesondere wird gegen letztere – zumeist von Politiker/-innen und Wissenschaftler/-innen – das Komplexitätsargument angeführt, demzufolge aufgrund der kognitiven Inkompetenz der ›Normalbürger/-innen‹ problemangemessene Entscheidungen erschwert oder verunmöglicht werden bzw. zwischen Laien und Expertinnen sowie Experten ein Wissensungleichgewicht bestehe. Schließlich ist aufgrund der Forschungsergebnisse zu Verfahren der Direktdemokratie anzunehmen, dass auch bei solchen niedrigschwelligen Beteiligungsformen sozioökonomische Faktoren eine differenzierende Wirkung entfalten und sich nicht alle in gleichem Maße beteiligen können oder wollen.

Trotz der Schwächen der partizipatorischen Demokratietheorie ist diese der zentrale Bezugspunkt für Modelle partizipativer TA. Ihre Befürworter/-innen erkennen das Wissensungleichgewicht in Hinsicht auf zumindest eine Wissensart (wissenschaftliches Wissen) an, versuchen jedoch eine prozedurale Qualifizierung der Laien zu erreichen; sie betonen die unterschiedlichen Arten von Wissen im TA-Prozess und verweisen auf die evaluativ-normative Komponente von TA. Franz Foltz (1999) ist ein typischer Vertreter dieser demokratietheoretischen Fundierung von partizipativer TA; er bezieht sich in seiner Begründung für mehr Bürgerbeteiligung explizit auf Benjamin Barber und Carole Pateman.²¹ Die Kontrolle über das eigene Schicksal – demokratietheoretisch gesprochen: die Erfüllung der Kongruenzbedingung – ist dabei das zentrale Motiv. Foltz betont, dass durch Bürgerbeteiligung insbesondere die Perspektiven marginalisierter Gruppen (Frauen, Schwarze) gestärkt würden.²²

Daniel J. Fiorino (1990: 229ff.) führt vier Kriterien an, um den demokratischen Charakter eines partizipatorischen Prozesses zu bestimmen:

1. das Verfahren soll eine direkte Beteiligung von Laien als Bürger/-innen erlauben;
2. es soll Bürger/-innen an kollektiven Entscheidungsprozessen beteiligen;
3. es soll Möglichkeiten für eine direkte, *face-to-face*-Kommunikation bereitstellen und
4. es soll den Bürger/-innen eine gleiche Beteiligung mit Vertreter/-innen von Behörden und technischen Expertinnen und Experten ermöglichen.

Es ist evident, dass diese Maßstäbe aus der partizipatorischen Demokratietheorie extrapoliert wurden. Inwieweit die faktisch angewendeten partizipativen TA-Verfahren diesen Kriterien entsprechen, ist hingegen empirisch noch offen; ebenso die Frage, was mit der Erfüllung dieser Bedingungen tatsächlich gewonnen wird (Frage der Leistungsfähigkeit).

Auf die Problematik von Wissen und Komplexitätszuwachs reagiert ein in den 1990er Jahren prominent gewordener Strang der Demokratietheorie, der unter der Bezeichnung *deliberative* oder *diskursive Demokratietheorie* firmiert. Zwar ist Deliberation auch schon in früheren Demokratietheorien als ideales Gegenstück zu Macht betrachtet worden, blieb aber auf *Policy-Maker* und andere Eliten begrenzt; demgegenüber sind die Ansätze deliberativer Demokratie egalitär und setzen auf eine breite Beteiligung an öffentlichen Deliberationsprozessen (vgl. Warren 2002: 173f.).²³ Dieser Theorierichtung gehören etwa John S. Dryzek (1990, 2000), Jane J. Mansbridge (1980, 1992), Rainer Schmalz-Bruns (1995) oder auch feministische Theoretikerinnen wie Seyla Benhabib (1999) und Iris Marion Young (1990) an. In einer schwächeren oder »realistischen« Variante fokussieren diese Ansätze auf »Verbesserungen des Entscheidungsprozesses in prozeduraler Hinsicht« (von Beyme 2000: 256); die überwiegende starke Variante rekurriert demgegenüber auf die Theorie kommunikativen Handelns von Jürgen Habermas (1992, 1996). Viele

Theoretiker/-innen setzen auf zivilgesellschaftliche Prozesse und sind gegenüber staatlichen Institutionen skeptisch eingestellt.

Diese Ansätze grenzen sich strikt gegen liberale Theorien in all ihren Varianten ab und setzen statt auf strategische Interessenvermittlung auf Prozesse der Deliberation, d.h. der diskursiven Prüfung von Argumenten. Der Schwerpunkt deliberativer Politik liegt auf Verfahren mit dem Ziel der »Willensbildung und Verständigung über öffentliche Angelegenheiten, die ihre legitimierende Kraft aus der Struktur derjenigen Meinungs- und Willensbildung gewinnt, die die Erwartung aller Beteiligten erfüllen kann, dass ihre Ergebnisse vernünftig sind« (Schmidt 1997a: 177). Es geht jedoch nicht um die Maximierung von Partizipation als Selbstzweck, sondern darum, quasi über das Medium der Inklusion von Betroffenen »vernünftige« Politik zu erzeugen.²⁴ »Vernünftige Politik« ist dabei das Ergebnis argumentativer Begründung. Anders als im liberalen Modell der Interessenvermittlung ist über die Verfahren des Willensbildungsprozesses »dafür zu sorgen, dass die individuellen Präferenzen gewissermaßen einen purgatorischen Prozeß durchlaufen. Sie werden in den öffentlichen Diskurs eingebracht, um dort ›transformiert‹ zu werden« (Abromeit 2002: 103). In dem sachbezogenen, quasi reinigenden Diskurs obsiegen dann diejenigen Positionen, die mit Vernunftgründen ausgestattet sind; die Bindung an die Subjekte ist dabei bestenfalls schwach. Demokratie wird hier quasi als »epistemischer Prozeduralismus« und nicht als Selbstverwirklichung der Individuen verstanden (ebd.: 108). Auf diese Weise soll legitimere und besser informierte Politik entstehen, wobei gerade auch moralische Konflikte beraten werden können. Es geht hier somit in erster Linie um die *Ergebnisqualität*, und nur in zweiter Linie um die Beteiligung an sich.²⁵ Insofern besteht ein gewichtiger Unterschied zur partizipatorischen Demokratietheorie.

Auch gegen diese normativen Theorien sind zahlreiche Argumente vorgebracht worden (vgl. ebd.: 104ff.). Das zentrale lautet, dass deliberative Ansätze – besonders in der starken Variante – »ideale Sprechsituationen« unterstellen, die empirisch nicht oder nur selten vorzufinden sind, weil ihnen z.B. Autoritätsunterschiede, differierende rhetorische Fähigkeiten der Diskursteilnehmer/-innen etc. entgegenstehen. Vom Standardmodell der

Partizipationsforschung identifizierte sozioökonomische Kriterien beeinflussen insofern – zumindest mittelbar – auch die Beteiligungschancen an diskursiver Politik. Hinzu kommt, dass deliberative Ansätze Formen der Kommunikation präferieren, die an einem bestimmten Typus rationaler Argumentation, wie z.B. wissenschaftlicher Kommunikation, ausgerichtet sind, der auf sprachliche Ausdrucksfähigkeit setzt, die somit zur zentralen Diskursressource wird. Diese Ansätze könnten somit einen kommunikativen *bias* haben, der zum Ausschluss ganzer Gruppen vom Diskurs führen kann (vgl. die Kritik bei Braun et al. 2002: 16). Außerdem sind sie meist wenig konkret und ihre Verkopplung mit den Institutionen der parlamentarischen Demokratie bleibt unklar (vgl. Abromeit 2002: 107). Wie sie in die repräsentativdemokratischen Institutionen integriert werden können, ist theoretisch nicht zufrieden stellend gelöst.

Trotz unklarer Theoriefragen sind deliberative Ansätze zur Begründung partizipativer TA in jüngster Zeit verstärkt aufgegriffen worden.²⁶ Dies liegt in der besonderen Konstitutionsproblematik von Technikkonflikten, nämlich kognitive und evaluative Komponenten miteinander zu verbinden. Umgekehrt beziehen sich einige deliberative Demokratietheoretiker/-innen explizit auf partizipative TA als einer der wenigen empirischen Belege für die Möglichkeit einer diskursiven Politik (vgl. Schmalz-Bruns 1995: 264ff.; Renn et al. 1995; Einsiedel 2000; Smith/Wales 2000; Braun et al. 2002). Graham Smith und Corinne Wales (1999, 2000) betonen, dass solche partizipativen TA-Verfahren – in ihrem Beispiel »Citizens' Juries« – zentrale Bedingungen deliberativer Demokratie prinzipiell erfüllen. Dazu zählen insbesondere eine (zumindest relativ hohe) Inklusion der Beteiligten, ein offener und argumentativer Dialog und die Aktivierung der Bürgerschaft. Auch Edna Einsiedel (2000) betrachtet Konsensuskonferenzen als einen Modellfall für die Umsetzung deliberativer Politik. Kathrin Braun et al. (2002: 14ff.) zufolge ist das deliberative Modell, dem die Autorinnen zugleich stark partizipatorische Elemente zusprechen, gar ein »republikanisches Modell« (in Abgrenzung vom Experten- und *Stakeholder*-Modell). Diesem Typus ordnen sie alle Verfahren der Technikbewertung zu, in denen Bürgerpartizipation Vorrang hat, wobei dies bei ihnen nur die *unorganisierte* Bürgerschaft um-

fasst. Solche Verfahren seien für die Bearbeitung von Wertkonflikten, wie sie im Bereich der Technikbewertung z.B. in der Biomedizin vorzufinden sind, besonders geeignet.

Im Hinblick auf die Integration von deliberativen und Interessengruppenverfahren stellt Carolyn Hendriks (2002) fest, dass es durchaus Widerstände von Interessengruppen gegen neuartige Formen der Bürgerbeteiligung gibt, weil hierdurch tradierte Beziehungen zwischen Staat und Verbänden in Frage gestellt werden. Diese Spannungen zwischen den Politikmodellen seien bisher in der empirischen Forschung zu partizipativen Verfahren ebenso wenig beachtet worden wie auf der Ebene deliberativer Demokratietheorien.

Für alle hier vorgestellten demokratietheoretischen Ansätze (vgl. auch Laird 1993: 343ff.), ob pluralistisch, partizipatorisch oder deliberativ, ist die Partizipation von Bürger/-innen am Prozess der Beratung und Entscheidung elementar. Alle unterstellen, dass Demokratie eine politische Beteiligung der Bürger/-innen voraussetze, die über den reinen Wahlakt zur Konstituierung einer Führungselite hinausgeht. Unterschiede bestehen in der geforderten Ausgestaltung (*Modus der Inklusion*). Während die eine Theorie auf eine individuelle und direkte Beteiligung setzt, für die eine *face-to-face*-Kommunikation der Bürger/-innen untereinander und mit Vertreter/-innen anderer Funktionssysteme entscheidend ist (partizipatorische, bedingt auch deliberative Ansätze), ist für die andere nur die in Gruppen organisierte Bürgerschaft in der Lage, Interessen in den politischen Prozess einzuspeisen (pluralistische Ansätze). Entsprechend unterscheiden sich die Theorien in der Frage, welche Verfahren sie für eine Bürgerbeteiligung als sinnvoll erachten. Unterschiede bestehen schließlich auch hinsichtlich der Funktion der Beteiligung. Während für partizipatorische Ansätze Partizipation *per se* erstrebenswert ist, besteht für gruppenpluralistische Ansätze der Sinn der Partizipation in der effektiven Durchsetzung der Interessen.²⁷ Deliberative Ansätze sehen den Wert von Partizipation in einem besseren, da rationalen Politikergebnis.

Demokratie ist ein Modus der Herrschaftslegitimation. Partizipation ist dabei nur einer von mehreren politischen Mechanismen der Erzeugung von Legitimation. In seiner *komplexen Demo-*

kratiethorie, in der er die empirische und normative Tradition zusammenzuführen sucht, hat Fritz W. Scharpf (1970) eine bis heute wichtige Unterscheidung bei der Legitimationsherstellung vorgenommen: der *Input* in den und der *Output* des Politikprozesses. Demokratietheorien können danach unterschieden werden, welche Seite des Politikprozesses sie für die Legitimationsgewinnung für gewichtiger erachten, die »Eingabeseite des politischen Systems« oder die »Leistungserbringungsseite der Politik« (Schmidt 1997a: 22). *Input*-orientierte Ansätze können auch als prozessorientierte Demokratietheorien bezeichnet werden, sie »erörtern vor allem die Interessen und Willensäußerungen, die in den Willensbildungsprozess eingespeist oder von ihm ausgesperrt werden«. *Output*-orientierte Theorien sind hingegen ergebnisorientiert, sie »rücken vor allem die Resultate des demokratischen Entscheidungsprozesses und die Qualität des Regierens ins Zentrum« (ebd.).²⁸ Diese beiden Aspekte von Legitimitätserzeugung sind nicht immer gleichermaßen durchzusetzen, sie können sogar, wie Robert A. Dahl (1994) vor dem Hintergrund von Denationalisierungsprozessen diskutiert, in Konflikt miteinander geraten und zu einem »democratic dilemma« führen: auf der einen Seite steht Bürgerbeteiligung, auf der anderen Seite die Effizienz des politischen Systems.²⁹

Im Hinblick auf dieses Kriterium lässt sich für die oben diskutierten Demokratietheorien feststellen, dass sie eine prozedurale Legitimität in hohem Maße über den Input zu erzeugen suchen. Partizipatorische Ansätze vernachlässigen gemeinhin, wie bereits ausgeführt, die Frage der Effizienz. Für pluralistische Ansätze ist die Durchsetzung der Interessen in der Form des Outputs ein wichtiger Faktor; diese Durchsetzung ist das eigentliche Ziel der Organisation und Aktivitäten von Interessengruppen. Insofern sind pluralistische Ansätze stärker output-orientiert als partizipatorische Ansätze insgesamt. Deliberative Demokratieansätze hingegen sind ebenfalls nicht bzw. nicht in erster Linie nur auf die Input-Seite bezogen; sie unterstellen, dass durch die Qualität der Deliberation zwischen den Beteiligten auch ein besseres und damit stärker legitimierte Verfahrensergebnis (Output) erzeugt werden kann. Die Ergebnisqualität ist ihr eigentliches Anliegen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die repräsentative

Demokratie Partizipation in vielfältigen Formen voraussetzt, und zwar sowohl konventionell-verfasste (z.B. Wahlen) als auch unkonventionell-unverfasste (z.B. Demonstration). Bei partizipativen TA-Verfahren handelt es sich zumeist um den zuletzt genannten Typus. Damit stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis diese Form der Partizipation zu den Institutionen der repräsentativen Demokratie steht. Diese Bewertung ist auf der Basis der tatsächlichen Leistungsfähigkeit der Verfahren und vor dem Hintergrund der hier skizzierten Demokratietheorien zu treffen.

Die repräsentative Demokratie setzt Partizipation in vielfältiger Weise voraus. Partizipative Verfahren sind bislang eher den unkonventionellen, nicht verfassten Formen zuzuordnen. Daher stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis Partizipationsverfahren und repräsentative Demokratie zueinander stehen. Die Bewertung hängt von der tatsächlichen Leistungsfähigkeit der Verfahren und ihrer demokratietheoretischen Begründbarkeit ab.