

Prof. Dr. Ortwin Renn, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart

Thomas Webler, Polyprojekt "Risiko und Sicherheit technischer Systeme", ETH Zürich

Konfliktbewältigung durch Kooperation in der Umweltpolitik Theoretische Grundlagen und Handlungsvorschläge*

Die Gefährdung der heutigen Menschheit entspringt nicht so sehr ihrer Macht, physikalische Vorgänge zu beherrschen, als ihrer Ohnmacht, das soziale Geschehen vernünftig zu lenken.

Konrad Lorenz

1. Problemstellung

Es vergeht kein Tag, ohne den wir nicht in der Zeitung, bei den Abendnachrichten im Fernsehen, im Radio auf dem Weg zur Arbeit oder zum Einkaufen neue Hiobsbotschaften über drohende Umweltskandale oder bereits eingetretene Umweltkatastrophen hören. Öltanker verunglücken auf den Weltmeeren und hinterlassen einen Ölteppich, der Vögel und Meerestiere elendig verenden läßt. Aus ehemaligen Deponien und Lagerstätten gelangen giftige Abwässer in das Grundwasser. Flüsse und Bäche werden zunehmend durch Nitrate und Phosphate belastet. Nicht zuletzt verursacht unser Energiehunger einen stetigen Anstieg in der Konzentration von Kohlendioxid in der Atmosphäre mit noch unüberschaubaren Folgen für das weltweite Klima. Gerade die Möglichkeit einer globalen Klimaveränderung zeigt deutlich den Unterschied zu früheren Umweltbelastungen: Römer und Griechen haben ihre Umwelt in ihrer historischen Blütezeit weitgehend ruiniert, doch diese tiefgreifenden und bis heute spürbaren Umweltschäden waren stets regionaler Natur, in der heutigen Zeit sind diese Schäden aber überall zu beobachten; es gibt kein neues Land der unbegrenzten Möglichkeiten, kein Landstrich, der noch nicht auf mögliche Bodenschätze durchforstet, kaum noch einen unberührten Flecken Natur, auf den man noch ausweichen könnte, sollte das von Menschen geschaffene und höchst labile Ökosystem von Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Industrie zusammenbrechen. "Go west!" ist heute keine Alternative mehr.

Alle diese bedrohlichen Entwicklungen sind hinreichend beschrieben, analysiert, thematisiert, diskutiert, debattiert, demonstriert und nachgewiesen worden. Es

*Überarbeitete Fassung eines Vortrags vom 24. 6. 93 anlässlich der 6.oikos-Konferenz an der Hochschule St.Gallen

ist nicht die Absicht dieses Artikels, dazu einen weiteren Beitrag zu leisten¹. Nicht daß solche Beiträge nicht mehr notwendig seien oder daß dazu schon alles Wissenswerte zum Thema Umwelt gesagt sei, nein in diesem Artikel geht es uns um etwas Anderes. Warum erscheinen die Umweltprobleme nach wie vor auf der politischen Tagesordnung zu stehen, ohne daß sich offenkundig etwas Grundlegendes ändert? Warum äußern die meisten Menschen auf der einen Seite ihre zunehmende Sorge um eine lebenswerte Umwelt und stufen Umweltschutz als eines der vordringlichsten Probleme der Gesellschaft ein und verhalten sich auf der anderen Seite so, als ob die von ihnen selbst verursachten Umweltsünden folgenlos seien? Kurzum es geht uns um die Kluft zwischen der Erkenntnis, was gut und geboten ist, und dem tatsächlichen individuellen und kollektiven Verhalten. Allzugerne verweisen wir auf die anderen, die wir in die Rolle der Sündenböcke drängen, da sie angeblich die Schuld für die zunehmende Umweltzerstörung tragen, ohne unser eigenes Verhalten einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

Damit sind wir beim Thema dieses Beitrages. Es geht hier um die Frage, wie man kompetent und fair zu kollektiv verbindlichen Normen der Umweltnutzung und Umwelterhaltung gelangt. Da Umweltqualität ein genuin öffentliches Gut darstellt, von dem niemand ausgeschlossen werden kann und auf das alle existentiell angewiesen sind, bedarf es auch öffentlicher Entscheidungsprozesse, um zu einer nachhaltigen, d.h. umwelterhaltenden und gerechten Verteilung der Umweltgüter zu gelangen. Solche öffentliche Entscheidungsprozesse können durch Expertengremien, durch politische Instanzen, durch Verwaltungen oder durch andere Körperschaften getroffen werden. Wir schlagen jedoch ein anderes Verfahren vor, das wir in Anlehnung an die Terminologie von Jürgen Habermas mit dem Schlagwort "Kooperativer Diskurs" belegen. Die Hauptthese dieses Artikels heißt deshalb: Erst wenn wir einen kooperativen Diskurs mit den durch Umweltplanungen betroffenen Menschen ins Leben rufen, wird es uns möglich sein, beide Ziele einer vorausschauenden Umweltpolitik, nämlich kompetente Problemlösung und gerechte Verteilung der Lasten und Pflichten, gleichzeitig zu erzielen. Dabei steht eine diskursive Festlegung von umweltpolitischen Entscheidungen nicht im Gegensatz zum traditionellen Verwaltungshandeln, noch zu den Bestrebungen, mehr Effizienz durch Marktmechanismen in die Umweltpolitik hineinzutragen. Diskurs beschreibt vielmehr die Art und Weise, wie in einem gemeinsamen Dialog der an Umweltplanungen beteiligten Individuen und Gruppen ein Ausgleich zwischen unterschiedlichen Interessen, Werten und Weltbildern zustande kommen kann und wie aus dieser pragmatischen Übereinkunft allgemeinverbindliche Handlungsanweisungen abgeleitet werden können.

¹Hier sei nur auf die umfangreiche Literatur zum Thema "Nachhaltige Entwicklung" verwiesen.

2. Gründe für die Notwendigkeit einer diskursiven Umweltpolitik

Anlagen zur Entsorgung von Sondermüll und Siedlungsabfälle, chemische Produktionsanlagen, Raffinerien, Lager für Gas und Öl, Energieanlagen (vor allem kerntechnische Anlagen), Labors für Biochemie und Gentechnik sind zunehmend unter öffentlichen Druck geraten. Dazu kommen andere Umweltbelastungen, wie der Gebrauch von Pestiziden oder Herbiziden in der Landwirtschaft, die Benutzung von chemischen Zusatzstoffen in Lebensmitteln und Trinkwasser, der Einsatz von gentechnisch manipulierten Pflanzen in der Landwirtschaft sowie Planung und Bau von Straßen und Siedlungen. In all diesen Fällen zeigt sich eine starke Kluft zwischen den Erwartungen der jeweils betroffenen Bevölkerung an die umweltpolitischen Funktionsträger (vor allem die öffentlichen Verwaltungen) und der selbst perzipierten Rolle dieser Funktionsträger. Selbstbild und Fremdbild klaffen weit auseinander: Die Verwaltungen und die Politiker sehen sich als die Garanten eines auf Ausgleich und Machbarkeit hin orientierten Umweltpolitik und stufen die aufgebrachten Bürger als Störenfriede und egoistische Vertreter eigener partikularer Interessen ein, während die Bürger wiederum die Verwaltungen und die Politiker als ineffektiv und industriehörig wahrnehmen und ihre eigene Rolle in der Wahrung einer umweltpolitisch notwendigen Kurskorrektur und im Aufbau eines Gegengewichts zur etablierten Macht sehen.

Die Arena der Umweltpolitik ist durch eine Entfremdung zwischen den Produzenten von umweltpolitischen Maßnahmen und den angeblichen Nutznießern und Konsumenten dieser Politik gekennzeichnet. Diese Entfremdung drückt sich in spontanen Bürgerprotesten, in Glaubwürdigkeitsverlusten der offiziellen Umweltpolitik, in zunehmender Unzufriedenheit mit den umweltpolitischen Entscheidungen und in einer sich verstärkenden Abschottung von Gruppen auf der einen wie auf der anderen Seite aus. Ist dieser Entfremdungsprozeß nur ein Wahrnehmungs- bez. Verständigungsproblem, ein Mangel an gegenseitiger Kommunikation, oder verbergen sich hinter diesem Problem strukturelle Ursachen, die auch bei optimaler Kommunikation ihre Wirkung weiterhin ausüben? Ist es Unwissenheit oder Mangel an Gemeinwohldenken, wenn Bürger sich mit ihren Verwaltungen anlegen? Unserer Meinung nach liegt es weder an den Kommunikationsbarrieren zwischen Bürgern und Verwaltungen, noch an der Ignoranz der betroffenen Bevölkerung, daß Umweltkonflikte entstehen und sich nur schwer in praktisches Handeln umsetzen lassen. Vielmehr sind es eine Reihe von strukturellen und motivationalen Faktoren, die bei der Konfliktgenese und Konfliktverschärfung eine wesentliche Rolle spielen. Dazu zählen:

- **Verteilungsungerechtigkeiten:** Bei großtechnischen Vorhaben sind Risiken und Nutzen nicht gleichverteilt. In der Regel fällt der Nutzen bei einer Menge meist anonymer Konsumenten oder Produzenten an,

während überwiegend die Standortbevölkerung das Risiko trägt. Dies führt zu perzipierten Verletzungen des Fairness-Prinzips. Ungleiche Risiko-Nutzen-Verteilung kann nur bei allseits geschätzten Einrichtungen (wie etwa Rehabilitationszentren für Drogensüchtige) mit entsprechender moralischer Überzeugungsarbeit überbrückt werden. Ist dagegen der eindeutige Rückgriff auf altruistische Motive nicht möglich, erfolgt in der Regel die Ablehnung.

- **Verteilungsungleichheiten:** Die Risiken der Umweltverschmutzung für Mensch und Umwelt sind nicht nur ungleich stark verteilt, sondern bedrohen auch wegen ihres potentiell umfassenden Gefährdungspotentials die soziale Schichten, die ansonsten in der Gesellschaft privilegiert sind. Ulrich Beck hat bei der Analyse der Verteilungswirkungen vor allem auf diesen neuen Egalisierungsgrad der Risiken hingewiesen. Großtechnische Risiken bedrohen selbst die Reichen und Mächtigen; allerdings können bestimmte Gruppen aus dieser Situation Vorteile ziehen (etwa die Umweltschutzindustrie) oder sich stärker als andere gegen mögliche Gefahren schützen (Beck 1986). Die quer zur ökonomischen oder sozialen Klassenlage liegende Verteilungsfunktion von Risiken macht ihre politische Regulation besonders schwierig, da die Zumutbarkeit von Risiken traditionellen Legitimationskriterien nicht zugänglich ist.
- **Wahrgenommener Dissens unter Fachleuten:** Die Notwendigkeit der Errichtung von umweltschädigenden Anlagen (vor allem der Entsorgung) ist auch unter Fachleuten umstritten (zumindest in dem Ausmaß, wie es viele Antragsteller wünschen). In der öffentlichen Auseinandersetzung um umweltrelevanten Anlagen läßt sich daher eine ablehnende Haltung immer mit Rekurs auf diesen Disput unter Experten begründen. Die Toleranz für technische Einrichtungen ist um so geringer, je weniger Konsens über die Notwendigkeit und Gemeinnützigkeit der Anlage besteht.
- **Unterschiedliche Maßstäbe der Risikobewertung zwischen Experten und Bevölkerung:** Es klafft eine Kluft zwischen den von den Fachleuten berechneten Risikoabschätzungen und den von der Bevölkerung wahrgenommenen Risiken. Wie psychologische Untersuchungen nachweisen, spielen bei der Beurteilung von Risiken neben der Wahrscheinlichkeit und des Ausmaßes des Risikos auch sogenannte qualitative Risikomerkmale eine wichtige Rolle (Slovic 1987, Renn 1990). So macht es einen wichtigen Unterschied, ob Risiken beispielsweise freiwillig auf sich genommen oder von dem Risikoträger aktiv kontrolliert werden können.

- **Vereinnahmung der Lebenswelt durch Bürokratie und technische Umweltveränderung:** Der Protest gegen zentrale risikoauslösende Techniken oder Aktivitäten nährt sich auch aus der Erfahrung der Bedrohung der eigenen Lebenswelt. Immer mehr Bürger sehen sich in ihrem Alltagshandeln durch professionelle Expertenurteile und institutionelle Eingriffe eingeengt. Was sich in ihrer Gemeinde abspielt, entzieht sich mehr und mehr ihrer Kontrolle und ihrer Einflußnahme. Als Gegenreaktion versuchen sie, alles, was Ihnen von außen aufgezwungen erscheint, abzuwehren und ihre eigene kollektive Identität zu wahren.
- **Protest gegen das Entscheidungsverfahren:** Häufig ist es nicht so sehr die Sorge um die möglichen Auswirkungen einer Anlage, die den Protest gegen solche Anlagen nährt, sondern vielmehr die Verärgerung über die Art und Weise, wie es zu der Entscheidung zum Bau einer Anlage gekommen ist. Der Prozeß der Entscheidungsfindung ist mindestens ebenso bedeutend wie die Entscheidung selbst. Mit zunehmenden Bildungsstand und ökonomischen Wohlstand wächst der Wunsch nach Teilhabe an der Entscheidungsfindung, vor allem dann, wenn die persönliche Lebenswelt betroffen ist.

Die Ablehnung gegen Anlagen mit hohem Risikopotential ist ein vielschichtiges Phänomen. Die Hypothesen, der Unmut der Bürger sei ein Ausfluß des St.-Florians-Prinzips (im Prinzip ja, aber nicht in meiner Nähe) oder die Konsequenz von Unwissenheit und Affluenz, greifen deshalb zu kurz. Ebenso entbehrt die Vermutung, die öffentlichen Verwaltungen seien zynische Akteure, die um ihr eigenes Interesse willen die Grundlagen menschlicher Existenz aufs Spiel setzen, jeder Realität. Die zum Teil unversöhnlich erscheinenden Gegensätze zwischen Verwaltungen und Bürger sind teilweise struktureller Natur (Stichworte: Verteilungsprobleme, Glaubwürdigkeitsverluste von Expertise, Entmündigung des Bürgers und mangelnde Transparenz bez. Fehlen demokratischer Mitbestimmung während des Entscheidungsverfahrens) und teilweise motivationaler Natur (Stichworte: Differenzen in der Risikobewertung, unterschiedliche Prioritäten in der Gestaltung der Umwelt, Differenzen in der Gewichtung von öffentlichen Gütern gegenüber privatem Konsum). Dementsprechend laufen auch alle Vorschläge, die auftretenden Konflikte durch bessere Erziehung, Aufklärung oder Informationskampagnen zu bewältigen, ins Leere. Viele der Befürchtungen von Bürger sind gar nicht auf der Dimension von Risiko und Nutzen abzubilden; sie beruhen vielmehr auf Aspekten der kommunalen Lebensqualität und der eigenen Identität. Gleichzeitig fordern Bürger, an den Planungen ihrer eigenen Umwelt aktiv beteiligt zu werden. Schließlich verbergen sich hinter Ablehnung und Zustimmung auch symbolische Zuordnungsmuster, die nur mittelbar mit den instrumentellen Vor- und Nachteilen einer Anlage verbunden sind und sich daher erst durch die soziale Konstruktion der Zuordnung zu Weltbildern dem Beobachter erschließen.

3. Notwendigkeit zum zweiseitigen Umweltdialog

Das Dilemma im Bereich der Technik- und Umweltpolitik besteht darin, daß zur politischen Bewertung von Umweltschäden Sachkenntnis über die Umweltverträglichkeit vorliegen muß, aber Sachkenntnis alleine nicht ausreicht, um eine demokratisch und ethisch legitimierbare Lösung zu finden. Die Entscheidung den Experten zu überlassen, verletzt die normative Grundlage demokratischer Ordnungen; die Entscheidung dem Markt der politischen Kräfte anheimzugeben, führt in der Regel zur Verkennung sachlich gegebener Gesetzmäßigkeiten und zu hohen Folgekosten durch inkonsistente Entscheidungen bez. ineffiziente Lösungen. Gefragt ist also eine Strategie, die faire Beschlußfassung und kompetente Problemlösung miteinander verbindet.

Eine solche Strategie setzt zweierlei voraus: eine Risikolegitimation durch Verfahren und ein offener Dialog mit der Bevölkerung. Im ersteren Fall geht es um einen transparenten und nachvollziehbaren Prozeß der Entscheidungsfindung, in dem alle Interessen und Werte berücksichtigt werden; im zweiten Falle um eine angemessene Beteiligung der Menschen, die direkt oder indirekt von den Konsequenzen dieser Entscheidung betroffen sind. Ein Diskurs, der beiden Zielen gerecht werden soll, darf sich nicht auf die Einbahnstraße der Information der Betroffenen beschränken, sondern auch Mitwirkungsrechte der Betroffenen an der Entscheidungsfindung einschließen. Ohne eine solche Rückkopplung wird jeder Diskurs letztendlich im Sande der Frustration verlaufen.

So sehr Einigung darüber besteht, daß Beteiligung ein integrativer Bestandteil der Konfliktaustragung sein soll, so umstritten ist die Frage, wer mit welchen Vollmachten und nach welchem Verfahren an der Entscheidungsfindung partizipieren darf und soll. Zum einen muß sichergestellt sein, daß eine adäquate Repräsentation der Betroffenen zustandekommt (unter der realistischen Bedingung, daß nicht alle potentiell Betroffenen partizipieren können), zum anderen ist es notwendig darauf zu achten, daß die Beteiligung der Betroffenen die Wirksamkeit des Sachwissens als unabdingbares Element der Entscheidungsfindung nicht einschränkt oder sogar ausschaltet. Gefragt sind also Fairneß und Kompetenz.

Der Begriff der *Fairneß* ist eng an das Konzept der Beteiligung der betroffenen Bürger an Entscheidungen angebunden. Doch wer repräsentiert die Betroffenen? Selbsternannte Volksvertreter oder Interessengruppen können sicherlich für einen Teil der betroffenen Bürger sprechen, aber beileibe nicht für alle. Ein Beteiligungsverfahren nach dem Freiwilligkeitsprinzip (Jeder ist eingeladen) führt in der Praxis häufig zu Verzerrungen der wahren Bürgermeinungen, weil nur die Aktivisten solchen Einladungen folgen (Reagan und Fedor-Thurmon 1987, S. 107). Bei Verfahren, bei denen Interessengruppen zu einer

Verhandlung eingeladen werden, sind meist nicht organisierte Bürger ausgeschlossen. Ein faires Beteiligungsverfahren sollte dagegen jedem potentiell Betroffenen das gleiche Recht einräumen, an der Beschlußfassung teilzunehmen.

Die faire Repräsentanz der Betroffenen kann entweder durch politische Legitimation (etwa Wahlen), durch von den Betroffenen explizit legitimierte Gruppen (etwa Gewerkschaften oder Umweltgruppen) oder durch formale Verfahren der Chancengleichheit (etwa Auswahl nach dem Zufallsverfahren) erzielt werden. In der Regel ist aber schon die Identifizierung der betroffenen Bevölkerung schwierig. Viele umweltschädigende Anlagen haben ein breites Nutzenspektrum, aber ein eher lokales Risikospektrum. Wer ist unter diesen Umständen legitimiert, an der Beschlußfassung teilzunehmen? In der Praxis hat es sich häufig bewährt, lokale Interessen durch explizit legitimierte oder durch nach Kriterien der formalen Repräsentanz ausgewählte Gruppierungen in den Dialog einzubeziehen und größere regionale oder sogar nationale Interessen durch entsprechenden Institutionen bez. Interessengruppen vertreten zu lassen.

Gleichzeitig bedeutet eine faire Repräsentation aller Parteien noch lange nicht, daß auch die notwendige *Sachkompetenz* vorhanden ist, d.h. daß das Wissen um die Konsequenzen von unterschiedlichen Handlungsoptionen auch wirklich bei den Verhandlungen adäquat berücksichtigt wird. Der Begriff der Kompetenz wird im Alltag häufig mit Sachwissen in Anlehnung an die Zweck-Mittel Rationalität gleichgesetzt. Dabei wird Kompetenz danach beurteilt, ob die vorhergesagten Konsequenzen der ausgewählten Optionen sich auch wirklich in der Realität einstellen. Diese Auslegung ist aber wenig hilfreich, da der ex-post Zustand noch nicht eingetreten ist, also die Beurteilungsgrundlage fehlt. Gleichzeitig ist die Operationalisierung von Kompetenz als strategisches Wissen (Ziel-Mittel-Relationen) für unsere Zwecke zu eng und führt vor allem bei Entscheidungen unter Risiko zu Widersprüchen oder zumindest zu Mehrdeutigkeiten. Aus diesem Grunde erscheint es uns notwendig, Kompetenz an der Leistung des Verfahrens zu messen, die im Dialog gemachten Aussagen nach dem Stand des jeweiligen Wissens intersubjektiv nachvollziehbar beurteilen und selektieren zu können. Kompetenz ist also danach zu beurteilen, inwieweit das jeweilige Konfliktlösungsverfahren Möglichkeiten zur Überprüfung von Aussagen bereitstellt und inwieweit bei der Beurteilung dieser Aussagen die Regeln der intersubjektiven Nachprüfbarkeit zur Anwendung kommen. Kompetenz bedeutet also die Berücksichtigung des bestmöglichen Standes des Wissens:

Akzeptable Konfliktlösungen sind an die Bedingungen der Fairneß und der Kompetenz gebunden. Ohne Fairneß werden die Präferenzen und Werte der betroffenen Bürger mißachtet, ohne Kompetenz kommt es zu Entscheidungen, deren Konsequenzen sich wahrscheinlich nicht mit dem decken, was die

Betroffenen erwartet haben. In beiden Fällen führt die Entscheidung zu einer unbefriedigenden Lösung.

4. Modelle der Konfliktlösung

Welche Formen der Konfliktlösung wären denn geeignet, Kompetenz und Fairneß bei der Behandlung von Umweltfragen zu erzielen? Welche Typen von Konfliktlösungsverfahren gibt es, um Auseinandersetzungen zwischen der Bevölkerung von Standortgemeinden und Planern, zwischen Behörden und Bürgern, zwischen verschiedenen Lagern von Experten zu schlichten. In der Literatur werden folgende Modelle genannt:

a) Technokratische Modelle: In diesem Modell kommen ausschließlich Experten zum Zuge. Diese Art von technokratischer Problemlösung mag in einzelnen Fällen kompetent sein, sie ist aber sicherlich nicht fair, sie ist auch nicht demokratisch. Denn jede politische Entscheidung basiert nicht nur auf dem Wissen um die möglichen Konsequenzen der Entscheidungsoptionen, sondern auch auf Präferenzen für diese Auswirkungen. Experten sind aber nicht mehr als jeder andere Staatsbürger legitimiert, solche Präferenzen zu äußern. Umweltprobleme sind auch Fragen von Interessen, Werten und Gefühlen, alles legitime Elemente unserer Entscheidungsbefugnis, die nicht unter den Tisch der vermeintlichen Sachzwänge fallen dürfen. Somit ist Sachwissen notwendig, aber nicht hinreichend. Obwohl die Unzulänglichkeit technokratischer Konfliktlösung von niemanden bestritten wird, ist in der Realität diese Form der Entscheidungsfindung beliebt, weil sie den Entscheidungsvorgang erheblich beschleunigt und den Politikern die Chance bietet, bei Fehlurteilen oder bei unpopulären Maßnahmen die Verantwortung auf die Experten zu schieben.

b) Dezionistische Modelle: In diesem Modell sind die Experten für das Sachwissen zuständig, die politisch legitimierten Entscheidungsträger nehmen dann aufgrund dieses Wissens und ihrer Präferenzen die Entscheidungen vor. Dahinter steht die Auffassung, daß Wissen und Interessen völlig voneinander trennbar sind. Eine solche Trennung bereitet jedoch konzeptionelle und praktische Probleme. Erstens muß sich das Sachwissen immer auf die Dimensionen beziehen, die für die Entscheider zur Ausbildung der eigenen Präferenzen von zentraler Bedeutung sind. Zweitens muß das Sachwissen auch die Bereiche identifizieren, für die es keine oder nur eine unzureichende Wissensbasis gibt. Drittens ist das Sachwissen nicht unabhängig von wertenden Grundannahmen, gleichzeitig sind die wertenden Präferenzen nicht unabhängig von möglicherweise falschen Wissensgrundlagen, die mit den in Frage stehenden Optionen nicht einmal direkt in Verbindung stehen. Viertens zeigt dieses Modell auch keine Möglichkeit auf, wie Entscheider mit Expertendissens umgehen sollen. Darüber hinaus ist es ja gerade das Kennzeichen von Umweltkonflikten, daß die Präferenzen der Entscheider (Verwaltung oder

Politik) sich nicht mehr mit den Präferenzen vieler betroffener Bürger decken. Die oben aufgezeigten strukturellen Probleme kann das dezisionistische Modell nicht lösen.

c) Substitution von politischen Entscheidungen durch den Markt: Der dritte Lösungsversuch - und das ist vielleicht gerade hier in St. Gallen wie auch in anderen ökonomischen Zentren ein wichtiges Thema - geht von der Prämisse aus, daß auch kollektive Güter bei Veränderung der politischen Rahmenbedingungen (etwa durch die Schaffung neuer Eigentumsrechte) in das Kalkül individueller Nutzenentscheide im Rahmen des Marktgeschehens überführt werden können. Dahinter steht die Auffassung, daß in dem Moment, wo wir im Wettbewerbsgeschehen die externen Kosten von Umweltauswirkungen internalisieren, sich die Konflikte um die Umweltnutzung quasi von selbst auflösen. Wenn diese Strategie sich bewähren würde, dann wäre Kompetenz (im Sinne der Effizienz) und Fairneß im Sinne eines gerechten Tausches gegeben. Allerdings bestehen erhebliche Zweifel daran, ob wir in der Tat Umweltauswirkungen in das Marktgeschehen sinnvoll integrieren können.

- Umweltbelastungen sind in der Regel externe Effekte, d.h. sie schädigen meistens die an der Transaktion von Gütern und Leistungen nicht beteiligten Dritte. Der Preis eines Gutes kann aber nur das Verhalten von Käufer und Verkäufer regeln, nicht jedoch den Nutzenverlust von Dritten. Zwar läßt sich auch die Umwelt als ein Gut begreifen, daß bei entsprechender Eigentumsregelung Gegenstand von bilateralen Verhandlungen sein kann (Coase Theorem), eine solche Lösung setzt aber niedrige Transaktionskosten und nicht strategische Verhandlungsführung der jeweils Beteiligten voraus. Beide Voraussetzungen sind aber in der Regel nicht einzuhalten. (Wie wir später zeigen werden, sind Verhandlungen ohne strategisches Lügen der Teilnehmer an bestimmte Bedingungen der Diskursführung gebunden).
- Die Umwelt ist ein Paradebeispiel für ein nicht exklusiv nutzbares Gut. Die Nachfrager einer sauberen Umwelt können nämlich keinen ausschließen, der nicht zu zahlen bereit ist, obgleich er ebenfalls die saubere Umwelt genießt. Wenn aber solche Trittbrettfahrer kostenlos an dem Gut Umwelt Anteil haben, dann werden auch die im Prinzip zahlungswilligen Nachfrager keinen Preis errichten wollen. In diesem Falle wird das Produkt gar nicht erst angeboten, obwohl alle davon einen Nutzengewinn hätten. Diese Diskrepanz zwischen den Ergebnisse einer nach individueller Rationalität handelnden Individuums und einer nach kollektiver Rationalität handelnden Gruppe hat ihren Niederschlag in der Literatur in dem Begriff der "Tragödie der Allmende" (Tragedy of the Commons) gefunden.

- Beide Gründe, die Existenz von externen Effekten und die Nicht-Exklusivität der Nutzung, sind dafür verantwortlich, daß der Preis für eine saubere Umwelt nicht durch den Markt, d.h. dem Ausgleich von Grenznutzen und Grenzkosten, zustande kommen kann. Die Kosten für die Wiederherstellung oder Rückgängigmachung einer Umweltbelastung sind zwar geeignete Indikatoren für einen solchen Preis, aber sie reflektieren nicht den Nutzengewinn oder Nutzenverlust (d.h. die subjektive Bewertung) des Umweltschadens. Die Preisfestlegung (oder auch Mengenfestlegung) muß daher extern erfolgen, etwa durch den Staat. Damit beißt sich die Katze in den Schwanz; denn die kollektive Festlegung des Preise muß wiederum durch ein Entscheidungsverfahren vorgenommen werden, daß im Prinzip auf die gleichen Probleme stoßen wird wie die Festlegung von Grenzwerten oder umweltpolitischen Auflagen.
- Der Nutzenverlust von Umweltbelastungen tritt häufig erst in der Zukunft auf, während der Nutzengewinn durch Konsum in der Gegenwart stattfindet. Wenn der gegenwärtige Nutzengewinn unwiederbringlich mit zukünftigem Nutzenverlust verbunden ist, dieser Nutzenverlust aber den Wirtschaftssubjekten noch nicht transparent ist oder aber zukünftige Generationen betrifft, dann kann der Markt falsche Signale setzen und langfristige Wohlfahrtsverluste bedingen. Hier bietet die ökonomische Theorie mit variablen Diskontsätzen Lösungsmöglichkeiten an. Die Festlegung solcher Diskontsätze ist jedoch bei der vorliegenden Intransparenz und der großen Unsicherheit über die Folgen von gegenwärtigen Entscheidungen für zukünftige Generationen wiederum Gegenstand politischer Festlegung.
- Umweltbelastungen können zu irreversiblen Schäden führen, die den handelnden Subjekten entweder nicht bewußt sind oder die sie aus der dringenden Notwendigkeit nach bestimmten lebenswichtigen Gütern in Kauf zu nehmen bereit sind. Gefährliche Stoffe, die zu schweren Gesundheitsschäden oder sogar zum Tode führen können, sind aus moralischen Gründen nicht gegen andere Güter einzutauschen. Der Markt setzt auf den Lernprozeß von Versuch und Irrtum. Wenn aber der Irrtum mit unzumutbaren Konsequenzen verbunden ist, dann tritt die Fürsorgepflicht des Staates in Kraft, das Individuum vor einem irreversiblen Irrtum zu schützen. Auch das Umweltrecht in der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz betont die Notwendigkeit der Einschränkung individueller Freiheits- oder Eigentumsrechte, wenn überragende Gemeinwohlbelange oder die Abwehr von Gefahren auf dem Spiel stehen.

Aus all diesen Gründen kann die Internalisierung von Umweltschäden durch den Markt zwar die Richtung für eine effiziente und von den Wirtschaftssubjekten selbst verantwortete Lösung von Konflikten weisen, sie setzt aber in der Regel die Wirksamkeit lebensschützender Vorschriften voraus und bedingt auch Aushandlungsprozesse, die wiederum auf diskursiven Verfahren beruhen sollten, um den Anspruch auf Fairneß und Kompetenz einlösen zu können.

d) Konfliktlösung durch (neo)korporatistische Verhandlungsstrategie: Diese Form der Konfliktlösung ist in Europa, vor allem in Großbritannien, Deutschland und der Schweiz, vorherrschend. Ziel dieser Strategie ist es, die großen gesellschaftlichen Gruppen an der Entscheidungsfindung zu beteiligen, um die Werte und Interessen dieser Gruppen bei der Eingabe der Präferenzen in die Entscheidungen zu berücksichtigen. Um strategisches Verhalten der Teilnehmer gegenüber der Außenwelt zu vermeiden, finden diese Verhandlungen meist hinter verschlossenen Türen statt. Solche korporatistischen Verhandlungsstrategien sind dann relativ effizient, wenn eine Notlage vorliegt und sich die Gruppen im Prinzip einig sind, daß gehandelt werden muß. Wenn das nicht der Fall ist, liegt es meist im Interesse mindestens eines der Teilnehmer, den Prozeß so lange in Gang zu halten und Ergebnisse zu verzögern, bis der zunehmende öffentliche Druck eine Entscheidung erzwingt. Korporatistische Lösungen haben daher drei entscheidende Nachteile: Sie schließen erstens alle die Gruppen aus, die sich nicht an die Spielregeln der nichtöffentlichen Verhandlungen halten wollen oder können, weil sie etwa sonst ihre Klienten verlieren würden (Beispiel: Umweltinitiativen); sie reflektieren zweitens nur in geringem Maße die Interessen und Werte der Betroffenen und sie führen meist zu einem Legitimationsdefizit der getroffenen Entscheidung, weil die Öffentlichkeit an dem Entscheidungsprozeß nicht teilhaben können (mangelnde Transparenz). Die Wahrnehmung von Intransparenz und vermuteter "Kungelei" macht solche Umweltentscheide anfällig für öffentliche Kritik und mangelnde Akzeptanz.

e) Konfliktlösung durch Mediation: Der Begriff der Mediation hat in jüngster Zeit auch im deutschen Sprachraum eine steile Karriere erlebt (Hoffmann-Riem und Schmidt Assmann 1990; Holznagel 1990). Mit Mediation ist ein Verfahren gemeint, bei dem sich die in einem Konflikt beteiligten Parteien als gleichberechtigte Partner an einen "runden" Tisch gegenüber sitzen und unter der Anleitung eines neutralen Schlichters eine für alle akzeptable Lösung des Konfliktes suchen. Der Mediator tritt dabei in einer katalysatorischen Funktion auf: er ist nicht Partei, sondern versucht, den Einigungsprozeß voranzutreiben. Die Fälle, in denen Mediation bei Umweltkonflikten in Deutschland, Österreich oder der Schweiz konsequent angewandt wurden, sind allerdings an zehn Fingern abzuzählen. Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten ist der Erfahrungsschatz mit Mediation in den deutschsprachigen Ländern noch gering. Zum Teil wird hier mit sehr überhöhten Erwartungen gearbeitet, als ob die

Tatsache, daß man einen Schlichter einsetzt, die strukturellen Probleme der Verständigung außer Kraft setzen würde. Mediation läuft im Umweltbereich nicht viel anders ab als in traditionellen Tarifkonflikten mit dem Ziel, eine Schlichtung zwischen Interessengruppen unter Einbezug eines neutralen Dritten herbeizuführen. Gegenüber dem korporatistischen Modell zeichnet sich die Mediation dadurch aus, daß auch lokale und spontane Organisationen an der Schlichtung teilnehmen können. Ebenso können die Teilnehmer an der Mediation ein öffentliches Forum schaffen, das den Entscheidungsprozeß den Nichtbeteiligten transparent macht. Mediation scheitert aber dann, wenn die am Konflikt beteiligten Parteien bessere Aussichten auf die Durchsetzung ihrer Interessen mit Hilfe der Konfrontation wahrnehmen oder wenn die Schnittmenge der für alle akzeptablen Problemlösungen Null ist. Diese Bedingungen gelten selbstverständlich auch für andere, auf Diskurs und Beteiligung abzielende Entscheidungsverfahren. Die Mediation ist aber besonders anfällig für diese Probleme, weil sie sich ausschließlich an organisierte Interessengruppen richtet, die sich in der jeweiligen Sachfrage meist festgelegt haben und nur noch begrenzt lernfähig und vor allem lernwillig sind. Darüber hinaus bedeutet die Einbindung von organisierten Interessen eine Ausgrenzung aller der Betroffenen, die sich nicht oder noch nicht organisierten Gruppen angeschlossen haben.

f) Kooperative Verfahren unter Beteiligung der Betroffenen: Diese Verfahren sind darauf ausgerichtet, einen Diskurs unter den Betroffenen herbeizuführen, der auf der einen Seite sicherstellt, daß eine kompetente Problemerkennung und Problemlösung erfolgt, auf der anderen Seite aber jedem potentiell Betroffenen die gleiche Chance einräumt, seine Werte- und Interessen in den Entscheidungsprozeß einzubinden. Um beiden Zielen gerecht zu werden, bedarf es einer Strukturierung des Verhandlungsprozesses, durch den die Einbindung des notwendigen Sachwissens, die Berücksichtigung der geltenden Normen und Gesetze, die Integration von sachlichen wie emotionalen Aussagen sowie eine faire Repräsentanz der sozialen Werte und Interessen sichergestellt werden. Nur so können die anfangs aufgezeigten strukturellen Probleme bei der Lösung von Umweltkonflikten sinnvoll angegangen werden. Verteilungsungerechtigkeiten, Unsicherheiten, mangelnde Transparenz der Entscheidungsverfahren, Dissens unter Fachleuten und Perzeptionsdifferenzen, um nur die wichtigsten strukturellen Probleme in Erinnerung zu rufen, können nur dann überwunden werden, wenn die von diesen Problemen betroffenen Menschen in fairer Weise zu einem gemeinsamen Ausgleich der Interessen kommen und gleichzeitig die sachliche Basis der Lösungen den bestmöglichen Sachstand des Wissens widerspiegelt.

Die kooperative Strategie hat eine Reihe von Vorteilen. Kollektiv bindende Entscheidungen in der Umweltpolitik bedingen, wie bereits ausgeführt, die politische Festlegung von Zielen und Mitteln. Diese Festlegung gerät

zunehmend in die Legitimationsfalle traditioneller Umweltpolitik, sei sie dezisionistischer oder korporatistischer Natur. Neue umweltschädigende Anlagen geraten in den Strudel der Akzeptanzkrise, die für ihren Ersatz notwendigen Verhaltensänderungen zu einer mehr ökologisch vertretbaren Lebensform setzen sich nicht durch, weil der einzelne in der Illusion der Marginalität des eigenen Verhaltens gefangen ist. Somit landen wir folgerichtig beim Müllberg, der weiter anwächst, obwohl ihn niemand wachsen sehen will, während die zur Entsorgung der anwachsenden Müllberge notwendigen Technologien wegen ihrer Risiken auf Ablehnung stoßen. Diese Diskrepanz führt geradezu in die Paralyse der Umweltpolitik, wie wir sie bereits in der Energiefrage weitgehend beobachten konnten. Paralyse der Politik bedeutet aber nicht nur eine Verschiebung der Problemlösung (oft verbunden mit einer Verschlimmerung der Problemlage), sie trägt auch maßgeblich zu der hinlänglich beklagten Politikverdrossenheit bei. Denn der Bürger erwartet zu Recht von der Politik Entscheidungsfähigkeit. Aber erst die Möglichkeit, in einem Diskurs der Betroffenen die Konsequenzen kollektiven Verhaltens zu verdeutlichen und zu thematisieren, trägt dazu bei, die Wahrnehmung von Marginalität des eigenen Verhaltens zu überwinden und gerechte Ausgleichs für die auftretenden Verteilungskonflikte zu entwickeln.

Letztendlich ist der Diskurs die einzig erfolgversprechende Methode einer kompetenten und fairen Konfliktaustragung in der Umweltpolitik, selbst wenn seine Verwirklichung auf große Widerstände und Barrieren stößt.

Ein Diskurs über kollektiv verbindliche Entscheidungen zur Umweltpolitik stellt sich aber nicht von selber ein: weder durch das Verfahren des "muddling through", bei dem man die Problemlösung dem Markt der politischen Entscheidungsfindung in einer pluralistischen Gesellschaft überläßt, noch in einem von Habermas nur angedeuteten pragmatischen Diskurs, in dem alle Betroffenen in einer herrschaftsfreien Atmosphäre sich wie selbstverständlich an die Regeln für den Nachweis von Geltungsansprüchen von Aussagen halten. So wesentlich die Schaffung herrschaftsfreier Räume (die nur auf Zeit und unter bestimmten Bedingungen aufrecht erhalten werden können) für das Gelingen von Diskursen sein mag, so unzureichend ist diese Voraussetzung, wenn sie nicht durch einen ganzen Kranz von weiteren Strukturmerkmalen und Bedingungen angereichert wird.

Welche strukturellen Bedingungen sind nun für die Verwirklichung von kooperativen Diskursen notwendig und hinreichend? Um diese Frage zu beantworten, ist es sinnvoll, sich ein wenig intensiver mit der sozialen Theorie von Konflikten zu beschäftigen. Was sind denn eigentlich die Bedingungen für Kooperation und Konfrontation und wie können wir aufgrund dieser Bedingungen dann auch wirklich politisch handeln?

5. Die Arenatheorie von sozialen Konflikten

Bei der Vielzahl von Konflikttheorien in der soziologischen Literatur ist eine Beschränkung auf eine Perspektive sinnvoll und notwendig. Für die Analyse von Umweltkonflikten erscheint mir vor allem der Ressourcenmobilisierungsansatz in Verbindung mit der Arenatheorie besonders geeignet (vgl. dazu meine Ausführungen in Renn 1992).. Die soziale Ressourcentheorie geht davon aus, daß Akteure in der Gesellschaft nur dann ihre Ziele durchsetzen können, wenn sie über genügend soziale Ressourcen verfügen, um im Konflikt mit anderen Gruppen Punkte sammeln zu können. Im Gegensatz zum Interessenkonzept macht die Ressourcentheorie keine Aussage über die Ziele der Akteure (diese können egoistischer oder altruistischer Natur sein), noch geht sie von der Annahme spezieller Handlungsstrategien (etwa rationaler Ziel-Mittel Einsatz) aus. Es wird lediglich unterstellt, daß im sozialen Konflikt diejenige Gruppe mehr Aussicht auf Erfolg hat, die mehr soziale Ressourcen mobilisieren kann als konkurrierende Gruppen. Dabei können die Ressourcen selber das Ziel sein (etwa Macht oder Geld), sie können aber auch nur Mittel sein (etwa Geld, um die Armut zu bekämpfen).

Was in einer Gesellschaft als Ressourcen zu bezeichnen sind, ist in der soziologischen Literatur umstritten. Der hier vertretene Ansatz geht vor allem auf die Konflikttheorie Cosers zurück, der Konflikte als Folge des Konkurrierens um knappe Ressourcen ansieht. Nach seiner Klassifikation gibt es drei originäre Ressourcen: Macht, Reichtum und Prestige (Coser 1967, S. 289ff). Für die folgende Darstellung habe ich die ursprüngliche Fassung von Coser übernommen, aber zusätzlich die Ressourcen Wertverpflichtung und Evidenz aus der Literatur übernommen. Gerade bei Umweltkonflikten spielt die sinngebende Kraft von kulturell vermittelten Weltbildern und die Wahrnehmung von möglichen Folgen des eigenen Handelns eine wichtige Rolle. Somit können wir fünf verschiedene Typen von Ressourcen unterscheiden:

- **Geld:** Damit kann man für sich oder die Mitglieder der Gruppe, die man repräsentiert, einen Anteil an der gesellschaftlich erwirtschafteten Produktion sichern.
- **Macht:** Im Sinne von Max Weber bedeutet Macht die Möglichkeit, andere zu Handlungen notfalls gegen deren Willen anzuhalten. Je mehr Macht man hat, desto eher kann man seine Ziele durchsetzen.
- **Sozialprestige:** Anerkennung durch die Gesellschaft ist ein wesentlicher Motivator für soziales Handeln. Soziale Anerkennung kann rein symbolischer Natur sein, etwa durch die Verleihung von Orden. Gesellschaftliche Reputation verleiht Einfluß und zwingt oft die formal Mächtigen, in Einzelfragen nachzugeben.

- **Kulturelle Wertverpflichtung:** Positionen in politischen und sozialen Streitfragen sind häufig durch kulturelle Werte und Weltbilder vorbestimmt. Wertverpflichtung beruht auf Sympathie mit den Zielen und Werten der jeweiligen Gruppe und führt zu sinngebender Solidarität.
- **Evidenz:** Das Wissen einer Gruppe, durch evidente Beweisführung auf die Folgen der eigenen Handlungen oder der Handlungen konkurrierender Gruppen hinzuweisen, spielt in modernen Gesellschaften eine besondere Rolle in der Entscheidung sozialer Konfliktfälle.

Ressourcen	Dominanter Sektor	Medium	Motivator
Geld	Ökonomie	Kapitaltransfer	Ökonomische Anreize
Macht	Politik	Gewalt Autorität	Angst vor Strafe
Sozialprestige	Sozialsystem	Reputation Auszeichnung	Solidarität Unterstützung
Wertverpflichtung	Kultur	Überzeugung Sinn	Vertrauen Geborgenheit
Evidenz	Wissenschaft	Beweis Wahrheit	Einsicht in erwartbare Konsequenzen

Tabelle 1: Soziale Ressourcen und ihre Wirkungen in der Gesellschaft

Die Ressource *Geld* wird überwiegend im ökonomischen Sektor verwendet, ist aber auch zur Verbesserung der Ressourcenlage in den anderen Sektoren prinzipiell einsatzfähig. Allerdings gibt es Grenzen, von denen an Geldtransfers

als Bestechung oder als unfaires Beeinflussungsinstrument angesehen werden.. Die Ressource *Macht* ist vorwiegend auf den Politikbereich bezogen, sie ist aber ebenso wie Geld auch in den anderen Sektoren zu verwenden. Die Wirksamkeit der Ressource *Macht* beruht auf der Angst vor den Konsequenzen des Ungehorsams; der Machthaber kann von daher angepaßtes Verhalten (bis zu einer gewissen Grenze) erwarten. Überzogener Einsatz von *Macht* kann jedoch Ressourcenverluste bei den anderen Ressourcentypen zufolge haben.

Sozialprestige ist eine Ressource, die durch soziale Auszeichnung (externe Belohnung) und soziale Reputation (Statusverbesserung) vermehrt werden kann. Aufgrund der erhöhten sozialen Anerkennung erhält der Empfänger Unterstützung von anderen Gruppen; der Sender von sozialer Anerkennung kann auf die Solidarität des Empfängers hoffen. Ähnlich verhält es sich mit *Wertverpflichtung*. Durch Überzeugung und Sinnvermittlung fühlt sich der Empfänger den Zielen der jeweiligen Gruppe verpflichtet. Er kann im Laufe der Zeit Vertrauen in den Sender entwickeln und im Gegenzug Geborgenheit innerhalb dieser Bezugsgruppe erwarten.

Bedeutsam für die Umweltdebatte ist vor allem die fünfte Ressource: *Evidenz*. Durch festgelegte Regeln der Beweisführung und dem Anspruch der Wahrheit können Gruppen bei den Empfängern Einsicht in die Notwendigkeit bestimmter Handlungen erzeugen. Diese Einsicht beruht auf der Vorhersage von erwartbaren Konsequenzen, die mit verschiedenen Handlungsoptionen verbunden sind. Der Nachweis von *Evidenz* ist nicht beliebig: Er ist einerseits an die methodischen Regeln der für Wahrheitssuche spezialisierten Subsysteme (im Falle des Risikos die jeweiligen Wissenschaften) gebunden, andererseits an Hilfskriterien wie Plausibilität, eigene Erfahrung und Statussymbole für Expertentum (Titel, Auszeichnungen, Berufungen) orientiert.

In demokratisch-pluralistischen Gesellschaften benötigen Akteure mehr als einen Ressourcentyp zur erfolgreichen Durchsetzung ihrer Ziele. Weder *Macht*, noch *Geld* alleine reichen aus, um sich im Konflikt zu behaupten. Deshalb sind beispielsweise staatliche Institutionen auf *Einsicht*, *Solidarität* oder *Vertrauen* angewiesen. Sind diese drei Ressourcentypen nicht oder nur in begrenztem Umfang verfügbar, hilft nur noch der Eintausch von *Macht* gegen eines der anderen Ressourcen. Dieser Tauschvorgang ist nichts anderes als politische Partizipation: Durch die begrenzte Vergabe von *Macht* versucht die entsprechende Institution, *Vertrauen* in ihre Leistungsfähigkeit oder *Einsicht* in die Notwendigkeiten zu erzeugen.

Aus diesen Überlegungen wird deutlich, daß Ressourcen mit Hilfe der ihnen jeweils zugeordneten Medien ausgetauscht werden können. Obwohl Ressourcen knapp sind, konstituieren sie kein Null-Summen-Spiel. Der Tauschprozeß von Ressourcen findet in einer politischen Arena statt. In Bild 1 ist das Arenamodell

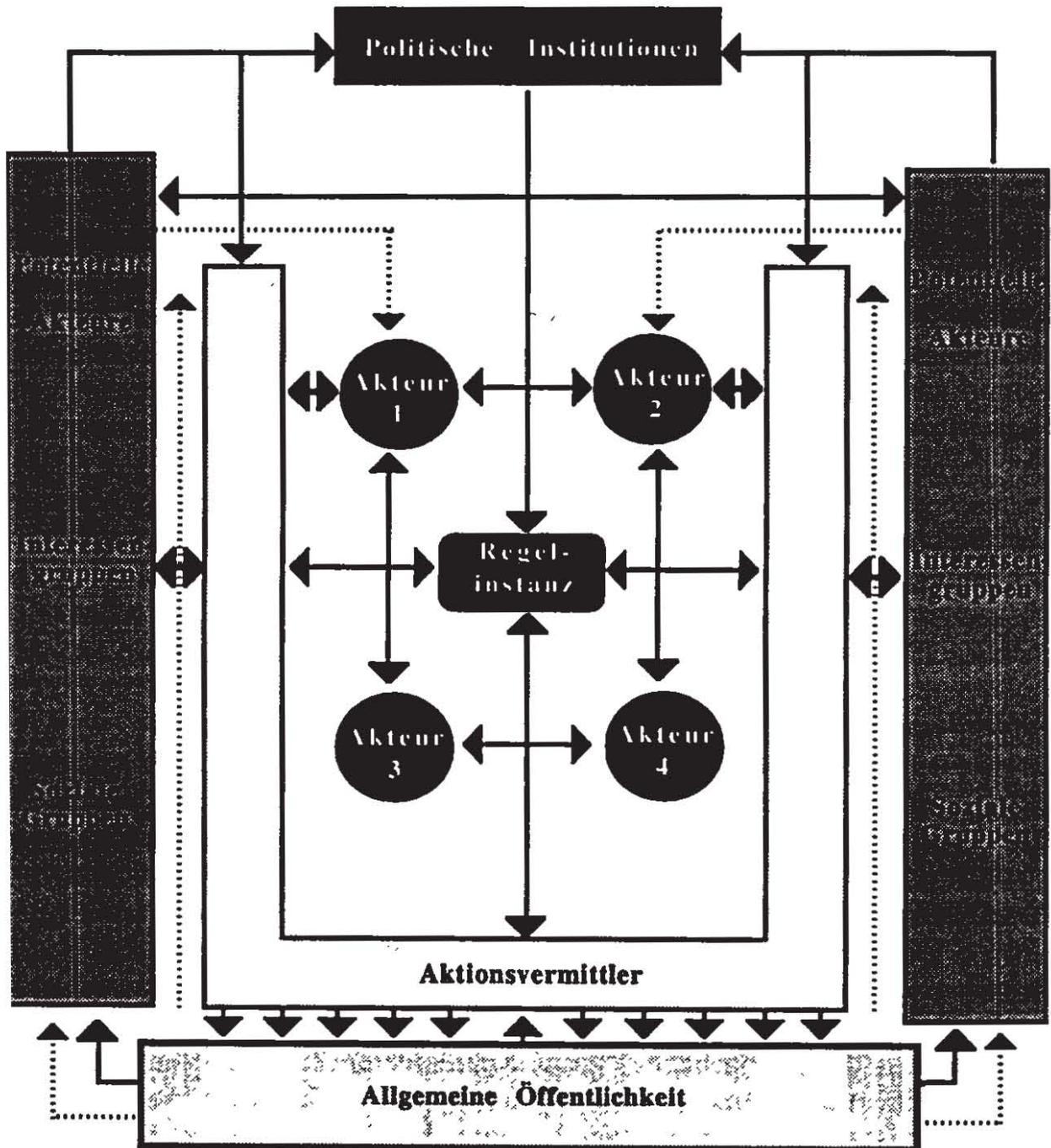
graphisch veranschaulicht. Im Mittelpunkt, der Arenabühne, stehen die direkt am Konflikt beteiligten Gruppen sowie die für diese Arena typische Kontrollinstanz, die darauf zu achten hat, daß die Regeln der Arena eingehalten werden. Die Kontrollinstanz, meist eine staatliche Institution, kann mehrere Funktionen innehaben. Das ursprünglich aus den USA stammende Arenamodell geht vom amerikanischen Politikmodell aus (Lowi 1967), in dem staatliche Regulationsbehörden überwiegend als Vermittler zwischen konfligierenden Interessengruppen dienen. Die deutschen und schweizerischen Behörden und Ministerien sehen sich dagegen mehr in der Rolle als Vertreter des Gemeinwohls.

Die Akteure tauschen Informationen untereinander aus und kommunizieren mit der Kontrollinstanz. Diese Kommunikation dient dem Ziel, die Problemdefinition eines jeden Akteurs in den Diskurs einzubringen und die jeweiligen Zielvorstellungen (ob strategisch verbrämt oder nicht, spielt hier keine Rolle) zu artikulieren. Jeder Akteur, einschließlich der Kontrollinstanz, kann im Konflikt nur dann Punkte gewinnen, wenn er soziale Ressourcen mobilisieren und in der Arena einsetzen kann. Die Mobilisierung von Ressourcen ist wiederum von einer erfolgreichen Kommunikation mit der Außenwelt der Arena verbunden.

Die Außenwelt der Arena ist in Bild 1 durch vier Gruppierungen repräsentiert: den professionellen Berichterstattem (in der Regel die Kommunikationsmedien), die politischen Interessengruppen, die nicht direkt am Konflikt beteiligten sozialen Institutionen und die allgemeine Öffentlichkeit. Zwischen Bühne und Außenwelt finden zwei Prozesse statt: *Kommunikation und Mobilisierung*. Der Zweck der Kommunikation ist die Mobilisierung von Ressourcen. Ist die Botschaft an eine bestimmte wert-verwandte Gruppe gerichtet, so erhofft man sich Vertrauen und Unterstützung; ist die Botschaft auf Evidenz aufgebaut, so erhofft man die Einsicht der Betrachter in die Richtigkeit der geforderten Maßnahmen. Soziale Belohnungen und Versprechungen von wirtschaftlichen Anreizen sind dazu gedacht, Solidarität mit den Forderungen der jeweiligen Gruppe auslösen. Dieser mentale Beeinflussungsprozeß ist zunächst ohne Relevanz für die eigentliche Arena. Erst durch zwei Rückkopplungsprozesse wird der Konflikt innerhalb der Arena beeinflusst. Zum einen spiegeln die Medien auch die Resonanz der jeweiligen Forderungen in der organisierten Gesellschaft (und durch Meinungsbefragungen die der allgemeinen Öffentlichkeit) wider; zum anderen verstärkt die Kommunikation die Absicht von potentiellen Akteuren, aktiv in die Arena einzutreten oder durch passive Unterstützung bestimmten Akteuren in der Arena beizustehen. Unterstützung kann in Form von Geld, Sozialprestige (dieser Akteur wird von Nobelpreisträger X unterstützt), Solidarität bestimmter sozialer Gruppen, wissenschaftliche Rückendeckung oder selbst Teilhabe an staatlicher Macht (etwa durch Einladung zur Partizipation oder durch staatlichen Auftrag) erfolgen. Je

erfolgreicher ein Akteur durch Kommunikation soziale Ressourcen erwerben kann, desto mehr Gewicht hat er innerhalb der Arena.

Bild 1: Graphische Repräsentation der Arena Metapher
 Durchgezogene Linie = Kommunikationsfluß; gepunktete Linien = soziale Mobilisierung



Der Ausgang dieser Konfliktaustragung ist aber niemals deterministisch vorgegeben, da die Akteure einerseits innerhalb der Regeln Freiheitsgrade zur Auswahl legitimer Verhaltensoptionen haben (bis hin zur bewußten Regelverletzung) und dabei spekulativ auf das antizipierte Verhalten anderer reagieren müssen (*spieltheoretischer Indeterminismus*), andererseits sich durch Koinzidenzen und nicht intendierte Nebenfolgen die Arenabedingungen laufend verändern (*struktureller Indeterminismus*). Nicht zuletzt bewirken Ausstrahlungen von anderen Arenen Verstärkungseffekte für bestimmte Arenaregeln und Verhaltensweisen.

Die Kontrollinstanz kann in der Regel auf die Ressource Macht zurückgreifen. Dennoch reicht diese Ressource nicht aus, um die Funktion der Instanz in der jeweiligen Arena zu erfüllen. Deshalb wird sie ebenfalls mit den Berichterstattem und den sozialen Gruppen Kontakt aufnehmen, um soziale Unterstützung oder Vertrauensbeweise von der Außenwelt zu erhalten. Gelingt ihr das nicht oder nur in zu unzureichenden Maße, stehen ihre drei Optionen zur Verfügung: sie kann andere politische Institutionen oder soziale Gruppen für ihre Zwecke einspannen, um neue Machtreserven zu erhalten bzw. die Ressourcen der jeweils verbündeten Gruppen anzuzapfen. Sie kann zweitens den Akteuren in der Arena Anteile an der Machtressource ausgeben in der Hoffnung, dafür mit anderen Ressourcen entschädigt zu werden. Oder sie kann sich schließlich ganz oder teilweise aus der Arena zurückziehen und den Akteuren die Bühne überlassen. Im letzteren Falle werden meist auch die Spielregeln neu definiert; es entstehen neue Formen der politischen Artikulation und Mobilisierung, die letztendlich einen strukturellen sozialen Wandel auslösen.

Auf der Basis der Arenatheorie läßt sich nun besser abschätzen, welche Bedingungen an einen Diskurs zu stellen sind. Wer an einem Diskurs teilnimmt, unterwirft sich freiwillig einer Reihe von Regeln und Verhaltensanweisungen und gibt häufig Machtpositionen auf, die außerhalb des Diskurses ihre Gültigkeit behalten. Eine solche Aufgabe von Ressourcen wird nur dann von einem Akteur gewählt werden, wenn er im Austausch für die aufgegebenen Ressourcen andere Ressourcen erhält, die er zur Durchsetzung seiner Interessen benötigt. Gleichzeitig ist ihm aber auch bewußt, daß die Teilnahme an einem Diskurs bereits implizit das Einverständnis voraussetzt, daß er seine Maximalforderungen nicht wird durchsetzen können. Sieht ein Akteur aufgrund seiner vorhandenen Ressourcenlage die Möglichkeit, seine Ziele sozial und politisch kompromißlos durchzusetzen, dann fehlt ihm jeder Anreiz, sich den Regeln eines Diskurses zu unterwerfen. Voraussetzung für einen Diskurs ist also zweierlei: der Diskurs muß den Teilnehmern eine Chance geben, ihre Ressourcenbasis im Verlauf der Konfliktaustragung durch Tausch der Ressourcen zu verbessern. Darüber hinaus darf keiner der Teilnehmer so gut mit

Gemeinwohls in den Augen der Öffentlichkeit zu verankern, dann wächst der soziale und moralische Druck auf die entsprechenden Gruppen, am Diskurs teilzunehmen.

Kooperative Konfliktlösungen sind im Umweltbereich möglich, wenn erstens keiner der Parteien den Streit allein für sich entscheiden kann, zweitens der Diskurs eine Möglichkeit bietet, im Austausch neue Ressourcen zu erhalten und drittens genügend Anreize von Seiten der Organisatoren geschaffen werden, die es für die Akteure wahrscheinlich machen, daß sich das Risiko einer Teilnahme lohnt. Vom Blickwinkel der Akteurs aus gesehen bleibt aber Kooperation ein zweiseitiges Schwert. Die Erwartung der Gruppen mit hohem Machtpotential (etwa Verwaltungen), mit der Teilung ihrer Macht Sympathie und damit Wertverpflichtung und Sozialprestige zu erzielen, mag sich in realen Fällen als illusionär erweisen. Gleichzeitig können Gruppen mit hohem Wertverpflichtungsgrad (etwa Bürgerinitiativen) die Basis ihrer Ressourcenlage (Unterstützung durch sinnverwandte Gruppen und Individuen) verlieren, wenn sie sich in einen Prozeß der Machtteilhabe engagieren und sich damit der Gefahr der Kooptation aussetzen.

7. Notwendigkeit für kooperative Lösungen

Nach diesem Exkurs über die Arenatheorie können wir zum eigentlichen Thema zurückkehren. Wie muß ein Diskurs gestaltet sein, daß er eine kompetente und faire Lösung von Umweltkonflikten verspricht? Die Lösung von Umweltkonflikten (wie auch die meisten anderen politischen Konflikten) setzt, wie eingangs festgestellt, Fairneß und Kompetenz voraus. Gleichzeitig stehen wir aber vor einer Situation, in der die sozialen Akteure vor allem daran interessiert sind, ihre Vorstellungen einer "guten" Umweltpolitik durchzusetzen und dabei den kooperativen Diskurs nur als eine (und dazu noch recht riskante) Strategie der politischen Einflußnahme wahrnehmen. Gleichzeitig mag der Sprach- und Denkstil der beteiligten Gruppen so weit voneinander entfernt liegen, daß Kommunikation gar nicht erst zustandekommt. Damit kommen wir zur entscheidenden Frage, wie man einen kooperativen Diskurs führen kann und soll.

In der amerikanischen Literatur zur Konfliktschlichtung und Mediation hat sich weitgehend der spieltheoretische Ansatz durchgesetzt. Nach dem Motto "Without win-win, no go-go" sind Diskurse dann erfolgversprechend, wenn die beteiligten Parteien alle einen Gewinn aus den Verhandlungen ziehen können (Fisher und Ury 1981). Die aus der Spieltheorie bekannten Nash-Gleichgewichte stellen pareto-optimale Gleichgewichtszustände dar, bei denen keine der Parteien weitere Gewinne erzielen kann, ohne überproportional andere zu schädigen. Da nicht alle ihre maximalen Forderungen durchsetzen können, muß es zur Erzielung einer win-win-Situation eine Referenzgröße

(default option) geben, die dann zum Tragen kommt, wenn sich die beteiligten Parteien innerhalb einer festgelegten Zeit nicht einigen können (beispielsweise der Status Quo oder eine Gleichverteilung der Umweltbelastungen auf alle). Die möglichen in Verhandlungen vorgeschlagenen Lösungen werden dann mit dem Referenzfall verglichen und die Lösungen bestimmt, die jeden der Beteiligten besser stellen würden als der Referenzfall. Den Beteiligten ist es dann unbenommen, in einen "bargaining" Prozeß einzutreten, bei dem die möglichen Nutznießer bestimmter Lösungen denjenigen Entschädigung anbieten, die weniger oder gar nicht profitieren.

Die spieltheoretische Sichtweise von Diskursen als Verhandlungen beruht auf der Voraussetzung, daß die Parteien ihre Positionen zugunsten einer Interessenperspektive aufgeben. Positionen sind in diesem Rahmen nicht vermittlungsfähig, sondern nur noch Interessen. Die teilnehmenden Parteien sollen dazu gebracht werden, die hinter den Positionen liegenden Interessen zu verdeutlichen und diese zum Gegenstand der Verhandlungen zu machen. Zum Beispiel müßte in einem Diskurs zur Energiepolitik die Stoßrichtung folgendermaßen lauten: Meine Partei ist nicht für oder gegen Kernenergie, sondern unser vorrangiges Interesse ist es, die Gesundheit der Bevölkerung zu erhalten, gleichgültig welches Energiesystem dieses Interesse garantiert. Die Umwandlung von Positionen in Interessen verhilft den Diskursteilnehmern zu einer neuen Ausgangslage, in der aus einer ja-nein Frage eine Frage des mehr oder weniger wird. Nur Fragen, die differenzierte Antworten ermöglichen, sind letztlich verhandlungsfähig.

Der spieltheoretische Ansatz ist bis heute der dominierende Ansatz in der Literatur zur Mediation und Konfliktaustragung geblieben (Bacow und Wheeler 1984). Obgleich er theoretisch elegant und in bestimmten Fragen auch nützlich ist (vor allem die Überführung von Positionen in Interessen), ist er nach unserer Ansicht, vor allem aber aus unserer praktischen Erfahrung mit Diskursen, blutleer und realitätsfern. Eine win-win Situation ist extrem selten. Das, was viele Autoren als win-win Situation bezeichnen oder interpretieren, ist sehr häufig ein Nachgeben der einen oder anderen Seite, sei es aus Einsicht, aus Nachgeben gegenüber dem Druck von innen und außen oder aus freiwilliger Unterordnung unter ein übergeordnetes Prinzip. Jeder Diskurs entwickelt eine eigene Dynamik, durch die bestimmte Positionen in Rechtfertigungszwang geraten und andere sich nahezu naturwüchsig durchsetzen. Die Teilnahme an einem Diskurs mag noch davon abhängen, ob sich die jeweilige Partei einen Gewinn verspricht (und dies hinsichtlich aller Ressourcen, nicht nur der eigenen Interessen), der Diskurs selber kennt aber immer in gewissem Umfang Verlierer und Gewinner. Oft besteht die Kunst des Moderators gerade darin, dem Verlierer zu helfen, ein für ihn ungünstigeres Ergebnis offen vertreten zu können, ohne sein Gesicht zu verlieren oder seine Anhängerschaft zu vergraulen.

Daneben sind es nicht nur Interessen, auf denen unterschiedliche Auffassungen und Positionen beruhen. Vor allem die Umweltschützer begründen ihre Positionen mit ihren Wertvorstellungen und Weltbildern, die ebenso legitime Elemente einer politischen Entscheidung darstellen wie Interessen. Gleichzeitig spielen kognitive Differenzen (etwa der schon erwähnte Expertendissens) eine wesentliche Rolle, wobei die Parteien durchaus gleiche Interessen, aber unterschiedliche Vorstellungen über die faktische Verbindung zwischen bestimmten Maßnahmen bez. Technologien und den tatsächlich zu erwartenden Auswirkungen haben mögen. Nicht zuletzt bleiben bei diesem Verfahren die Emotionen und Affekte ausgespart, die zwar in jedem Diskurs zu kommunikativen Problemen werden (weil sie so schwer vor anderen begründbar sind), deren Legitimation als Ausdruck von Unbehagen oder Begeisterung jedoch nicht in Frage stehen darf.

All dies ist noch nicht einmal der Kern unserer Kritik. Die spieltheoretische Perspektive verkennt die wichtigste Leistung des Diskurses, Leitlinien einer sozialen Rationalität zu entwickeln, die über das Interesse der einzelnen Parteien hinausgehen. Ein Diskurs kann nämlich ein Instrument der Normengenerierung sein. Erst in dem Zusammenspiel aller Interessen, Werte und Vorstellungen können neue gemeinsame Orientierungen entstehen, die die Probleme der individuellen Rationalität zugunsten einer neuen Sichtweise von sozialer Rationalität transzendieren. Häufig einigen sich die Beteiligten auf gemeinsame neue kommunale Werte, deren Anerkennung und Geltungskraft eine Neuformulierung und ein Überdenken der eigenen Interessenlage bedingt. Eine solche Diskursleistung ist natürlich nur dort zu erwarten, wo sich die Teilnehmer aktiv für die Erarbeitung gemeinsamer Normen und Werte einsetzen und die Diskursstruktur eine Diskussion über Geltungsansprüche von normativen Aussagen zuläßt. Gerade dies geschieht aber in den auf spieltheoretisch aufgebauten Diskursen des Interessenausgleich so gut wie nie. Das Interessenmodell ist auf eine materialistische Perspektive von Umweltkonflikten fixiert.

Es gibt andere Modelle für Diskurse, die stärker auf bestimmte Einzelaspekte eingehen, wie z.B. die social judgment theory, die vor allem auf die Auflösung kognitiver Differenzen abzielt oder der therapeutische Diskurs, der aufgrund der affektiven Gemeinsamkeiten zwischen den Teilnehmern Konsense ermöglicht. Der einzig umfassende Gegenentwurf zur spieltheoretischen Variante ist aber die Konzeption des rationalen Diskurses von Habermas und Appel (Habermas 1981). Unsere eigenen Vorstellungen von einem kooperativen Diskurs sind weitgehend an das Modell von Habermas angenähert, allerdings mit drei wichtigen Verschiebungen.

Im Gegensatz zu Habermas sind wir erstens nicht davon überzeugt, daß die im Sozialisationsprozeß erworbene Reifung im Gebrauch der Alltagssprache

ausreichend sei, um einen Diskurs über komplexe Sachverhalte sinnvoll und kompetent führen zu können. Zum zweiten² glauben wir nicht, daß Diskursteilnehmer auf strategische Verhaltensweisen verzichten würden, wenn sie unter idealen Bedingungen in einen herrschaftsfreien Diskurs miteinander diskutieren könnten. Drittens sind wir auch skeptisch gegenüber dem Optimismus des Habermas Modells, daß die Erfahrungen der Lebenswelt ausreichen, um in einem idealen Diskurs Geltungsansprüche an dort gemachte Aussagen intersubjektiv gültig überprüfen zu können. Wir sind uns natürlich der Tatsache bewußt, daß die Diskurstheorie von Habermas weniger auf den realen Diskurs zur Konfliktbewältigung als auf den idealen Diskurs zur intersubjektiven Generierung von kollektiv verbindlichen Normen ausgerichtet ist. Dennoch erscheint uns das Grundgebäude seiner Theorie der kommunikativen Rationalität als ein guter Nährboden für die Entwicklung von Theorien zur Analyse und Präsription realer Diskurse zur Konfliktaustragung. Dazu haben wir bereits erste Schritte unternommen, deren Grundgedanken wir in den nächsten Abschnitten kurz skizzieren wollen.

8. Aussagen und Geltungsansprüche in Diskursen

Die Theorie des kommunikativen Handelns unterscheidet zwischen kognitiv-instrumenteller und kommunikativer Rationalität. Im ersten Falle geht es um Handlungen, die darauf abzielen, die Welt zu verändern; im zweiten Falle um Handlungen, die darauf abzielen, andere zu überzeugen. Im Rahmen der Festlegung von Umweltpolitik sind wir natürlich in erster Linie an kommunikativer Rationalität interessiert, obgleich das Kriterium der Kompetenz Verbindungslinien zur instrumentellen Rationalität herstellt. Ein Austausch von Informationen genügt dann den Ansprüchen der kommunikativen Rationalität, wenn alle Teilnehmer gleiche Rechte und Pflichten besitzen und sie (freiwillig oder durch Regeln der Beweisführung) von strategischen Beeinflussungen Abstand nehmen.

Im Rahmen eines Diskurses werden Aussagen gemacht und ausgetauscht. Aussagen können vielfältige Formen annehmen, sie können zum Beispiel Behauptungen, Argumente, Gefühlsäußerungen, Appelle, Versprechungen u.a.m. umfassen. Derartige Aussagen werden in einem Diskurs zur Diskussion gestellt, d.h. sie werden vorgestellt und begründet und stehen dann den anderen Diskursteilnehmern als Material zur Kommentierung oder Kritik zur Verfügung. Im Rahmen dieses Austauschs von Aussagen werden Geltungsansprüche angemeldet. Diese Ansprüche besagen, daß die Aussagen entweder hilfreich, wahr, wahrhaftig oder angemessen seien. Innerhalb des Diskurses muß dann die Gültigkeit dieser Ansprüche überprüft und eingelöst werden. Habermas unterscheidet dabei vier Formen von Aussagen: kommunikative (oder symbolische), kognitiv-instrumentelle, expressive und normativ-praktische Sprachakte. Diesen Aussagetypen sind vier Kriterien zur Überprüfung der

Geltungsansprüche gegenübergestellt, mit deren Hilfe die Validität der jeweiligen Aussagen intersubjektiv bewertet werden kann. Aussagetypen und Kriterien sind Hilfsmittel, um legitime von illegitimen Aussagen bez. Einwänden zu trennen. Die Kriterien sind (Austin 1969):

- **Verständlichkeit:** Aussagen in dieser Kategorie sind auf die Welt der Symbole, also auf Sprache und Kommunikationsformen bezogen. Sie dienen dazu, eine Basis der Verständigung herbeizuführen. Darunter fallen Begriffsdefinitionen, analytische Sprachwerkzeuge, Klassifikationschemata und Übersetzungen. Die Gültigkeit dieser Äußerungen kann dann in Frage gestellt werden, wenn Termini inkonsistent oder unklar benutzt werden, wenn der Aufbau von Argumenten nicht logisch nachvollzogen werden kann oder wenn bei Übersetzungen (nicht nur zwischen unterschiedlichen Sprachen, sondern beispielsweise auch bei Popularisierung von wissenschaftlichen Erkenntnissen) keine Kongruenz zwischen Urtext und Übersetzung vorliegt. Dagegen kann der Wahrheitsgehalt von Verständigungsaussagen nicht angezweifelt werden. Definitionen können beispielsweise nicht danach beurteilt werden, ob sie wahr sind, sondern nur ob sie im Rahmen der Diskussion zweckmäßig sind. Verständlichkeit herbeizuführen ist eine schwierige Aufgabe, die vor allem bei unterschiedlichen Sprachstilen und Denkformen der beteiligten Gruppen Barrieren der Kommunikation bilden.
- **Wahrheit:** Aussagen in dieser Kategorie sind auf die objektive Welt gerichtet und geben Auskunft über Ziel-Mittel Zusammenhänge. Kognitive Aussagen können auf systematischem Wissen, auf anekdotischer Erfahrung (personalem Wissen) oder Intuition beruhen. Vielfach wird unterstellt, daß für kollektive Entscheidungen nur das systematische Expertenwissen von Bedeutung sei. Dies ist falsch, denn es ist völlig unwesentlich, woher das Wissen stammt; es kommt nur darauf an, daß es Regeln gibt, nach denen die Richtigkeit der Aussagen überprüft werden kann. Entscheidend für einen Diskurs ist die Verständigung über Vorgehensweisen, um diese Beurteilung nach Richtigkeit oder Falschheit von Sachaussagen vorzunehmen. Für umweltbezogene Entscheidungen erscheint es allerdings sinnvoll, den Bewertungen von Sachaussagen die methodologischen Normen der entsprechenden Wissenschaften zugrunde zu legen. Bei anderen Entscheidungen (etwa bei der Planung von Spielplätzen) dürften andere Kriterien (etwa Erfahrungen von Eltern) sinnvoller sein. Wichtig ist, daß es einen Konsens über die Art der Nachprüfung von Sachaussagen gibt. Ein solcher Konsens kann in der Festlegung einer Methode zur Messung bez. zur Selektion von Wissen bestehen (was allerdings gute Grundkenntnisse der Teilnehmer voraussetzt) oder aber in der

konsensualen Bestimmung von Gutachtern, die aufgrund ihres Expertenwissens die kognitiven Zusammenhänge darstellen und die Bandbreite des methodisch noch legitimierbaren Wissens den Diskursteilnehmern vermitteln (Wie man dies praktisch vornehmen kann, wird an späterer Stelle erörtert).

- **Wahrhaftigkeit und Authentizität:** Aussagen in dieser Kategorie beziehen sich auf die subjektive Wahrnehmung und Erfahrung der realen Welt. Darunter fallen einerseits die Verbalisierungen von persönlichen Gefühlen, Ahnungen und Befürchtungen, andererseits Verhaltensprognosen in Form von Versprechungen, Beteuerungen und Vertrauensappellen. Affektive Äußerungen lassen sich weder faktisch noch auf ihre Aufrichtigkeit hin intersubjektiv gültig überprüfen. In vielen Diskursformen sind sie deshalb prinzipiell von den Beratungen ausgeschlossen (etwa bei Anhörungen). Dies ist aber problematisch, weil Affekte häufig Indikatoren für kognitive Sachverhalte oder normative Bewertungen sind und sie gleichzeitig die Präferenzen von Bürgern maßgeblich mitbestimmen. Ein Ausschluß von affektiven Aussagen bringt es demgemäß mit sich, daß bestimmte Präferenzen entweder nicht zum Tragen kommen (was dem Prinzip der Fairness widerspricht) oder aber nicht begründet werden können (wodurch Kompetenz eingeschränkt wird). Habermas glaubt, daß die Erfahrungen der Lebenswelt ausreichen, um den Teilnehmern am Diskurs eine Beurteilung der Authentizität von affektiven Aussagen zu ermöglichen (Habermas 1983, S. 302). Wir sind in dieser Frage skeptischer: Die Lebenswelt ist kein *deus ex machina*, der uns lehrt, die Wahrhaftigkeit von Gefühlsäußerungen intersubjektiv gültig zu beurteilen. Wie wir weiter unten noch ausführen werden, halten wir es deshalb für notwendig, affektive Aussagen in kognitive oder normative Aussagen zu übersetzen, wobei die Kriterien der Verständlichkeit gelten müssen (vor allem der Kongruenz).

Im Gegensatz zu affektiven Aussagen sind Verhaltensprognosen im Prinzip leichter zu überprüfen. Ob jemand Vertrauen verdient oder Versprechungen auch wirklich einhält, läßt sich (zumindest mit hoher Wahrscheinlichkeit) aus dem Verhalten der Vergangenheit ableiten. Wer in der Vergangenheit selbst übernommene Verpflichtungen versäumt oder Vertrauen mißbraucht hat, muß damit rechnen, daß erneute Versprechungen nicht ernst genommen oder nur mit entsprechenden Kontrollen akzeptiert werden. Der Aspekt der Vertrauenswürdigkeit wird in der Literatur zur Konfliktaustragung oft übersehen. Auch unbedeutende Risiken sind dann für die meisten Betroffenen inakzeptabel, wenn sie aufgrund früherer Erfahrungen den Institutionen der Risikobegrenzung und -kontrolle nicht vertrauen.

- **Normative Richtigkeit:** Aussagen in dieser Kategorie beziehen sich auf die soziale Welt und die kollektiven Regeln, nach denen das Zusammenleben geordnet werden kann. Werturteile, Präferenzen und Beurteilungen von Optionen sind ebenfalls dieser Kategorie zuzuordnen. Das kognitive Wahrheitskriterium macht hier keinen Sinn. Es gibt keine wahren oder falschen Werte. Wenn jemand A lieber mag als B und jemand anders B lieber mag als A, dann lassen sich zwar diese Präferenzen begründen, aber nicht auf ihre Wahrheit hin überprüfen. Zum Teil beruhen Präferenzen auf kognitiven Erwartungen (etwa daß A zu negativen Konsequenzen führt). In diesem Falle können natürlich die kognitiven Implikationen nach Wahrheits-Kriterien hin überprüft werden. Abgesehen von diesem Sonderfall lassen sich normative Aussagen *nur nach ihrer Angemessenheit* beurteilen.

Angemessenheit umfaßt die Subkriterien der Kohärenz (Widerspruchsfreiheit), der Konsistenz (logische Folgerichtigkeit), der Symmetrie (Verallgemeinerungsfähigkeit) und der Reziprozität (Was Du nicht willst, daß man Dir tut, das füg' auch keinem anderen zu). In der gesellschaftlichen Wirklichkeit kommt dazu noch die Kompatibilität mit den gesetzlichen Bestimmungen, die im Idealfall die vorangegangenen, auf Konsens oder Mehrheitsbeschluß fußenden Vereinbarungen der Gemeinschaft über kollektiv bindende Werte und Ziele widerspiegeln. Im Gegensatz zur häufig geäußerten Meinung, daß Wertaussagen keiner intersubjektiven Überprüfung zugänglich sind, lassen sich normative Aussagen durchaus intersubjektiv beurteilen, aber nicht nach ihrem Wahrheitsgehalt, sondern nur nach der Angemessenheit in einem bestimmten Entscheidungskontext.

Die Unterscheidung in unterschiedliche Aussagetypen und der Art ihrer Überprüfung ist ein wesentliches Merkmal für die Organisation von Diskursen. Der Diskurs stellt den symbolischen Raum dar, in dem unterschiedliche Personen, Institutionen oder Interessengruppen Aussagen formulieren, begründen und dann anderen Teilnehmern am Diskurs Gelegenheit geben, diese Aussagen zu kritisieren und zu überprüfen. Widersprüche zwischen Aussagen können dadurch überbrückt werden, daß zunächst der Typus der Aussage bestimmt und dann das entsprechende Verfahren der Überprüfung eingeleitet wird. Anders als bei der rein instrumentellen Sichtweise von Entscheidungen, bei der Aussagen nur nach dem Zweck-Mittel Verhältnis beurteilt werden, bietet das Aussagenschema von Habermas eine breitere Grundlage für die Festlegung von Regeln für den Diskurs und bietet Platz für die Einbindung von alltäglichen Sprachhandlungen, die allzu häufig in formalen Anhörungsverfahren ausgeblendet werden. Gleichzeitig bietet diese Sichtweise Kriterien an, um die notwendige Selektion von Aussagen durchzuführen. Denn Zweck eines Diskurses ist es, Einigung über die sachgerechte und präferenzadäquate

Auswahl von Optionen zu erzielen. Die vier Aussagetypen, die Formen der Geltungsansprüche und die Kriterien zur Überprüfung dieser Ansprüche sind in Tabelle 2 zusammengefaßt.

Kategorien	Verständlichkeit	Evidenz	Wahrhaftigkeit	Normative Angemessenheit
Aussagetypus	kommunikativ	kognitiv	expressiv	normativ
Beispiel	Definition	Tatsachenbehauptung	Versprechung, Gefühlsäußerung	Werte, Ziele, Interessen
Geltungsansprüche	Zweckmäßigkeit	Wahrheit	Aufrichtigkeit	Richtigkeit
Kriterien der Überprüfung	<p>Erleichterung des Verständnisses</p> <p>Kongruenz zwischen Übersetzung und Original</p> <p>Autorisierung durch Verfasser</p>	<p><u>Systematisches Wissen:</u></p> <p>Methodologische Regeln</p> <p>Peer Review</p> <p><u>Anekdotisches Wissen</u></p> <p>Singuläre Nachprüfbarkeit</p>	<p><u>Affektive Aussagen:</u></p> <p>Übersetzung in kognitive oder normative Aussagen</p> <p>Autorisierung der Übersetzung</p> <p><u>Verhaltensprognosen:</u></p> <p>Verhalten in der Vergangenheit</p> <p>Reputation</p>	<p>Kohärenz (Widerspruchsfreiheit)</p> <p>Konsistenz (Logische Folgerichtigkeit)</p> <p>Reziprozität (Verallgemeinerungsfähigkeit)</p> <p>Kompatibilität mit Gesetzen und allgemein anerkannten Normen</p>

Tabelle 2: Aussagetypen und Kategorien ihrer Bewertung

Die Unterscheidung in kognitive (Evidenz), expressive (Wahrhaftigkeit) und normative (Angemessenheit) Aussagen ist in der Diskussion um Risiko- und Umweltkonflikte vielfach aufgegriffen worden, wobei die kommunikativen Aussagen wegen ihres geringen Konfliktpotentials nicht weiter thematisiert worden sind. Ray Kemp hat beispielsweise die Terminologie von Habermas auf

die Analyse von öffentlichen Anhörungen und Informationskampagnen angewandt (Kemp 1985). Silvio Funtowicz und Jerome Ravetz haben ein Modell von drei Typen von Risikodebatten entworfen, das im wesentlichen diesen drei Aussagetypen entspricht (Funtowicz und Ravetz 1985).

Wie kann jedoch die abstrakte Logik von Habermas in die Realität von Diskursen umgesetzt werden. Halten sich die Teilnehmer wirklich an die Trennung von Aussagen und läßt sich in der Tat die Wirksamkeit der Regeln für die Einlösung von Geltungsansprüchen durchsetzen? Dies ist in erster Linie davon abhängig, daß eine Reihe von Diskursregeln eingehalten werden, die im folgenden Kapitel näher beschrieben werden.

9. Regeln des Diskurses: Die Anwendung kommunikativer Rationalität

Bei der Organisation von Diskursen ist zunächst darauf zu achten, daß die Grundbedingungen der kommunikativen Rationalität so weit wie möglich erfüllt sind. Darunter fallen die egalitäre Position aller Teilnehmer (keine Privilegien), die Toleranz aller Aussagetypen und die Einigung auf gemeinsame Regeln der Einlösung von Geltungsansprüchen. In einem zweiten Schritt müssen dann Strategien des Aushandelns eingesetzt werden, um verbleibende legitime Konflikte zwischen den Parteien einer Lösung zuzuführen. Wie lassen sich etwa Kompromisse zwischen Optionen erzielen, die aufgrund unterschiedlicher Werteprioritäten der Teilnehmer unterschiedlich beurteilt werden? Wie können unterschiedliche Erfahrungen mit Institutionen in Einklang gebracht werden? Nach welchen Gesichtspunkte sollen unsichere Folgen oder nicht bekannte Überraschungen in die Bewertung von Optionen einfließen? Auf all diese Fragen gibt die Theorie des kommunikativen Handelns keine eindeutige oder gar keine Antwort. Aus diesem Grunde haben wir das Modell des rationalen Diskurses weiter angereichert. Nach unserer Vorstellung muß ein kooperativer Diskurs folgenden Bedingungen genügen:

- (1) Die Teilnehmer müssen im Konsens darüber entscheiden, nach welchem Verfahren Einigung über kollektiv bindende Entscheidungen getroffen werden sollen. Die Parteien können Einstimmigkeit, das Mehrheitswahlrecht oder die Einschaltung eines Schlichters vorsehen; wichtig ist aber, daß alle Parteien der vorgesehenen Verfahrensweise zustimmen;
- (2) Die Teilnehmer müssen sich vorab darauf verständigen, daß alle in die Verhandlung eingebrachten Tatsachenbehauptungen nachgewiesen oder durch entsprechende Experten (wobei je nach Wissenstyp nicht nur Wissenschaftler in Frage kommen) bestätigt werden. Läßt sich eine Tatsachenbehauptung, wie häufig zu beobachten, nicht eindeutig nachweisen oder widerlegen, müssen alle legitimen, d.h. innerhalb des

jeweiligen Wissenstyp zulässigen Aussagen gleichberechtigt in den Diskurs eingebracht werden;

- (3) Die Teilnehmer müssen zur Kenntnis nehmen und einem Konsens darüber erzielen, daß unterschiedliche Interpretationsmuster und Rationalitäten gleichberechtigt sind, sofern sie nicht den Regeln der Logik und anderer formaler Argumentationsregeln widersprechen.
- (4) Die Teilnehmer müssen sich gegenseitig verpflichten, alle Aussagen in einem Diskurs zuzulassen, sich aber gleichzeitig damit einverstanden erklären, daß alle Aussagen prinzipiell der gegenseitigen Kritik zugänglich gemacht und nach nachvollziehbaren Regeln auf ihre Geltungsansprüche hin untersucht werden.
- (5) Die Teilnehmer sollen dazu ermutigt werden, die eigenen Interessen und Werte so weit wie möglich offenzulegen; eine solche Abstinenz vom strategischen Handeln wird sich aber nur dann durchsetzen, wenn Offenheit im Diskurs belohnt und strategisches Lügen wenig Aussicht auf Erfolg hat. Dies mag auf den ersten Blick als "frommer Wunsch" erscheinen. Gemeint ist damit, daß alle Äußerungen von Teilnehmern auf ihre Ernsthaftigkeit und Vertrauenswürdigkeit überprüft werden können und daß sich die Teilnehmer damit einverstanden erklären.
- (6) Die Teilnehmer müssen die Bereitschaft mitbringen, eine faire Lösung des Konfliktes anzustreben, bei der alle Interessen und Werte grundsätzlich als legitim und verhandlungswürdig anerkannt werden, ohne damit die Notwendigkeit der Begründung von Interessen oder Werten in Frage zu stellen (Bacow und Wheeler 1984, pp. 42ff).

Diese sechs Grundbedingungen eines kooperativen Diskurses lassen sich weiter konkretisieren. Vor allem bedarf es eines Regelwerkes, um die Überprüfung von Aussagen systematisch, vollständig und effizient vorzunehmen. Häufig läßt sich eine solche Konkretisierung nur am Einzelfall, d.h. unter den Bedingungen einer realen Situation festlegen. Einer der Autoren dieses Berichtes hat jedoch an anderer Stelle versucht, weiterreichende Vorschläge für Verhaltensnormen der Teilnehmer in einem rationalen Diskurs zu entwerfen (Renn 1991). Diese Normen sind z.T. aus praktischer Erfahrung mit Beteiligungsprojekten gewonnen, zum Teil aus der relevanten Literatur übernommen worden

- (1) **Zeit:** Ein Diskurs kann nicht innerhalb einer Woche oder eines Monats abgeschlossen sein. Die Vorbereitung und die Durchführung verlangen längere Zeiträume, so daß Verhandlungen ohne allzu großen Zeitdruck stattfinden können. Diese Voraussetzung macht deutlich, daß nicht alle umweltbezogenen Entscheidungen durch Diskurs gefällt werden können (etwa im Falle einer

dringend gebotenen Notfallschutzmaßnahme). Gleichzeitig aber drängt das politische System häufig auf schnelle Entscheidungen, ohne daß es dafür einen ausreichenden Grund gibt. Allzuoft wird die Umsetzung solcher schnellen Entscheidungen dann aufgrund von Protesten und Widerständen der betroffenen Bevölkerung über wesentlich längere Zeiträume verzögert, als es bei einer langsameren Entscheidungsfindung unter Einbeziehung eines Diskurses der Fall gewesen wäre.

(2) Offenheit des Verhandlungsergebnisses: Ein Diskurs wird niemals sein Ziel erreichen, wenn eine der beteiligten Parteien ihre vorab getroffene Entscheidung an die anderen Parteien "verkaufen" will. Niemand verlangt, daß die Parteien bereit sein müssen, ihre Meinung oder Einstellung zu bestimmten Fragen aufgrund der Kommunikation zu ändern (obwohl die Bereitschaft dazu sicherlich hilfreich ist), aber alle Parteien müssen sich bereit erklären, auf ihre präferierte Handlungsoption zugunsten einer anderen Option zu verzichten, sofern diese Option besser als alle anderen Optionen beim Wettstreit der Aussagen und bei der Ausbalancierung von Interessen und Werte der beteiligten Parteien abschneidet. Die eigene Präferenz für eine Handlungsoption steht also immer zur Disposition. Wenn dies aus rechtlichen oder anderen Gründen für eine der Parteien ausgeschlossen ist, dann sollte man auf den Diskurs lieber verzichten und eine andere Form der Konfliktlösung wählen (etwa ein Hearing oder eine Informationsveranstaltung).

(3) Gleiche Rechte und Pflichten für alle am Diskurs beteiligten Parteien: Diese Bedingung ist bereits in den Grundbedingungen enthalten, sollte aber bei jeder Anwendung immer wieder neu betont werden. Außerhalb des Diskurses bestehen selbstverständlich hierarchische Beziehungen und unterschiedliche Zuständigkeiten, Kompetenzen und Machtverhältnisse. Ob diese immer gerechtfertigt sind oder nicht, spielt hier keine Rolle. Der Diskurs kann diese Struktur nicht auflösen, seine eigene Macht, d.h. die Bindungskraft seiner Empfehlungen, wird sich der rechtlichen und politischen Realität anpassen müssen. Der legitimierte Entscheidungsträger kann das Ergebnis des Diskurses ignorieren, als Empfehlung einbeziehen oder in Gänze übernehmen, je nach dem wie die Entscheidungsbefugnis strukturiert ist und wie stark sich externer politischer Druck zugunsten der Diskurs-Empfehlung artikuliert. Der Diskurs selbst ist aber an die interne Regelung der strikten Egalität gebunden. Keine Partei, mag sie in der politischen Realität auch noch so mächtig sein, kann im Diskurs Privilegien oder Sonderrechte beanspruchen. Wie jede andere Partei, steht es ihr frei, den Diskurs zu verlassen, aber sie kann und darf die Spielregeln nicht verändern.

(4) Bereitschaft zum Lernen: Alle Parteien müssen bereit sein, von den Argumenten und Evidenznachweisen anderer Parteien zu lernen und gegebenenfalls ihre Haltung zu überdenken. Das bedeutet nicht, wie bereits

angeklungen, daß einzelne Parteien ihre Präferenzen, Interessen oder Werte zur Disposition stellen müssen, sondern nur, daß sie bereit sind, die von ihnen vorgenommenen Verknüpfungen zwischen Handlungsoptionen und Werten im Lichte neuer Erkenntnisse zu korrigieren. Das gilt auch für die gegenseitige Anerkennung von Wissen. Das anekdotische Wissen der Bevölkerung wird von Experten häufig als irrelevant oder sogar irrational abqualifiziert, während viele Interessengruppen das systematische und auf Generalisierungen beruhende Expertenwissen als Ausdruck technokratischer Arroganz und als Gefühllosigkeit gegenüber dem Einzelschicksal deuten. Erst wenn alle Parteien die argumentative Vorgehensweise der jeweils anderen Partei anerkennen und zu verstehen suchen, wird ein fruchtbarer Dialog möglich sein. Bereitschaft zum Lernen im rationalen Diskurs ist demnach an drei Bedingungen geknüpft:

- die Anerkennung, daß es mehrere legitime Typen von Wissen gibt, die bei der Aufstellung und Beurteilung des Faktenwissens eine Rolle spielen (etwa das Erfahrungswissen der Bevölkerung);
- die Anerkennung, daß es mehr als eine rationale Art gibt, aus gegebenem Faktenwissen Handlungsoptionen auszuwählen;
- die Anerkennung, daß es bei aller Pluralität von Wissen und Rationalitäten universell gültige Regeln für die Überprüfung der Validität von Aussagen gibt, die für alle Parteien verbindlich sein müssen.

(5) **Übersetzung affektiver Aussagen in kognitive oder normative Aussagen:** Eng verbunden mit der Forderung nach Lernbereitschaft ist die Notwendigkeit, affektive Gefühlsäußerungen dadurch der Kritik zugänglich zu machen, daß sie in kognitive oder normative Aussagen überführt werden. Ausdrücke wie "Ich habe einfach Angst davor" oder "Mir wird schon nichts passieren" sind keine Indikatoren für Verletzungen von argumentativen Regeln, sondern verdichtete Formen von Argumentationszusammenhängen, die sich in Bildern oder emotionsgeladenen, oft in ihrer Bedeutung unscharfen Begriffen zutreffender und schneller ausdrücken lassen als in logisch aufgebauten Argumenten. Es wäre fatal für den Diskurs und auch meist kontraproduktiv für eine rationale Entscheidung, diese gefühlsmäßigen Reaktionen zu ignorieren oder sogar lächerlich zu machen. Gleichzeitig sind sie aber in der Form, in der sie geäußert werden, unbrauchbar für den Diskurs, weil sie in der Regel nur dichotome Lösungen erlauben (Angst führt zur Verneinung, die Verdrängung der eigenen Verwundbarkeit zur Bejahung von Risiken). Kompromisse erfordern aber "Grautöne", also Zwischenlösungen zwischen den Extremen. Der Diskurs hat demgemäß die Aufgabe, die gefühlsmäßigen Reaktionen in argumentative, d.h. kompromißermöglichende und kommunikationsfähige Elemente zu übersetzen. Wie bei jeder Übersetzung, gehen dabei Bedeutungskomponenten verloren, aber dieser Preis ist unvermeidbar.

Die Differenzierung der Ursachen für Gefühle, die Identifizierung der Elemente einer Technologie oder politischen Maßnahme, die solche Gefühle auslöst, die Entschlüsselung von Assoziationen, die bei der Entstehung des Gefühls beteiligt sind, und das Aufdecken von Zusammenhängen zwischen Objekten und ihren symbolischen Bedeutungen sind wichtige Aufgaben, die innerhalb des Diskurses bewältigt werden müssen. Zweckmäßig ist dabei, diese Übersetzungsarbeit durch psychologische Fachkräfte in Klausursitzungen mit den jeweils betroffenen Parteien (also nicht im Plenum) durchführen zu lassen. Die Übersetzung ist aber allein eine Angelegenheit der jeweiligen Partei, die psychologische Beratung bietet dazu nur eine Hilfestellung an und darf in keinem Fall zum Eindruck einer Entmündigung durch professionalisierte Experten führen. Letztendlich muß die jeweilige Partei der Übersetzung zustimmen und die Kongruenz zwischen der Intention der affektiven Äußerung und ihrer kognitiven bez. normativen Übersetzung beurteilen.

(6) Verzicht auf moralische Abwertung von Positionen und Parteien: Alle beteiligten Parteien in einem Diskurs sollten sich von vornherein darauf einigen, auf die Moralisierung von Positionen (etwa: "Wer solch ein Risiko propagiert, kann nur ein zynischer oder ignoranter Mensch sein") und von Parteien ("Umweltschützer sind doch alles Chaoten" oder "Ingenieure sind rücksichtslose Macher") zu verzichten. Der Verzicht auf Moralisierung hat eine Reihe von Vorteilen:

- Ähnlich wie Gefühlsäußerungen verhindern Moralisierungen die Möglichkeit einer Kompromißfindung. Etwas kann nicht 30% gut und 70% böse sein. Das moralische Urteil ist meist kategorisch und schließt ein Nachgeben gegenüber der angeblich unmoralischen Partei aus. Gegenseitige Moralisierung vermindert unnötig den Verhandlungsspielraum und macht Einigungen meist unmöglich.
- Moralisierung verhindert die Bereitschaft von Parteien, ihre affektiven Äußerungen in kognitive oder normative Aussagen übersetzen zu lassen. Eine solche Übersetzung macht Parteien oft verwundbar und würde erst gar nicht vorgenommen, wenn eine Partei unter moralischem Rechtfertigungsdruck steht.
- Moralisierung verkleistert Verstöße gegen die Argumentationsregeln und vertuscht mangelnde Evidenz für Behauptungen oder Forderungen. Wer moralisiert, kommt meist ohne Sachwissen aus. Wer etwa behauptet, Unternehmer seien profitsüchtige Hazardeure, denen ein Menschenleben nichts wert sei, braucht erst gar nicht nachzuweisen, daß eine konkrete Aktivität dieser Gruppe wirklich zu unzumutbaren Risiken führt. Es ist selbst evident. Wer behauptet, Umweltschützer seien verkappte Kommunisten, die den Staat stürzen wollen, braucht sich auf die

Diskussion um wirkliche Umweltbelastungen gar nicht erst einzulassen, weil es den Umweltschützern ja angeblich darum gar nicht gehe, sondern um die Zerstörung des Staatswesens. Beide Beispiele zeigen, daß die integrative Kraft der Aussagenbewertung verloren geht, wenn Positionen oder Parteien mit moralischen Urteilen oder sogar "Verurteilungen" verknüpft werden.

Moralisierung ist eine attraktive Strategie in der öffentlichen Auseinandersetzung und führt oft zu politischen Erfolgen. Da aber jede Partei über ein Arsenal möglicher Moralisationen verfügt und damit potentiell dem Verhandlungsgegner Schaden zufügen kann, liegt eine Einigung vor Beginn des Diskurses meist im Interesse aller Parteien. Dies gilt in der Regel nur für den geschlossenen Diskurs, während etwa bei Wahlkämpfen jede Seite glaubt, die unbeteiligte Bevölkerung, zumindest aber die eigene Klientel durch Moralisierung für die eigenen Belange mobilisieren zu können. Der Verzicht auf Moralisierung bedeutet aber keineswegs, daß man Argumente nicht nach moralischen Kategorien bewerten dürfe oder man ethische Argumente aus dem Diskurs verbannen müsse. Im Gegenteil ohne ethische Bewertung von Optionen würde eine wichtige Komponente der Evaluation fehlen. Was vermieden werden soll, ist vielmehr die moralische Verurteilung von Parteien und deren Positionen im Diskurs.

10. Ein Verfahrensmodell für einen kooperativen Diskurs

Der kooperative Diskurs, wie er hier charakterisiert ist, stellt das Ideal dar, an dem sich Diskurse in der Realität messen lassen müssen. Es gibt keinen Zweifel, daß ein Diskurs, der alle diese Eigenschaften erfüllt, in der Realität nicht stattfindet. In der Vergangenheit haben wir versucht, praktikable Modelle für Diskurse zu entwickeln und praktisch zu erproben (vgl. Renn u.a. 1985, Renn u.a. 1989). Die Erfahrungen mit diesen Projekten hat gezeigt, daß die Verwirklichung von kooperativen Diskursen eine Herausforderung darstellt, die theoretisches Wissen, kreatives Denken und praktisches Geschick erfordert. Alle unsere Projekte haben niemals alle Indikatoren eines rationalen Diskurses erfüllen können, mit zunehmender Erfahrung haben wir jedoch mehr und mehr dazugelernt. Das im folgenden beschriebene Ablaufmodell dient uns als Grundlage, auf der wir die spezielle Vorgehensweise in jedem konkreten Fall beziehen. Dieses Grundmodell beruht auf der sequentiellen Verknüpfung von Werte-Befragung, Evidenz-Ermittlung und Abwägung von Handlungsoptionen. Die Verknüpfung dieser drei Ebenen geschieht in den folgenden drei Schritten:

(1) Alle in einer Arena vorhandenen Parteien werden gebeten, ihre Werte und Kriterien für die Beurteilung unterschiedlicher Handlungsoptionen (etwa Einführung einer neuen Technologie; Modifikation vor Einführung; Ablehnung einer neuen Technologie) offenzulegen. Dies geschieht in Interviews zwischen

den Diskurs- Organisatoren und den Repräsentanten der jeweiligen Parteien. Als methodisches Werkzeug dient dabei die Wertbaum-Analyse, eine in den USA entwickeltes interaktives Verfahren zur Bewußtmachung und Strukturierung von Werten und Attributen (Keeney u.a. 1984). Alle Parteien haben das Recht, ihren Wertbaum solange zu modifizieren, bis sie mit dem Produkt einverstanden sind. Die Wertbäume aller Parteien werden dann additiv zu einem logischen Gesamtbaum verschmolzen, wobei alle nicht-redundanten Eingaben übernommen und in eine hierarchische Struktur überführt werden. Dieser Gesamtwertbaum spiegelt folglich die Wertdimensionen aller beteiligten Parteien wider. Die Einbeziehung aller relevanten Werte in einen logisch kohärenten Bezugsrahmen hilft, potentielle Konflikte über die Angemessenheit von Werten und Beurteilungskriterien zu entschärfen und allen Parteien das Gefühl zu vermitteln, daß ihre Bedenken in den Entscheidungsprozeß eingebunden werden.

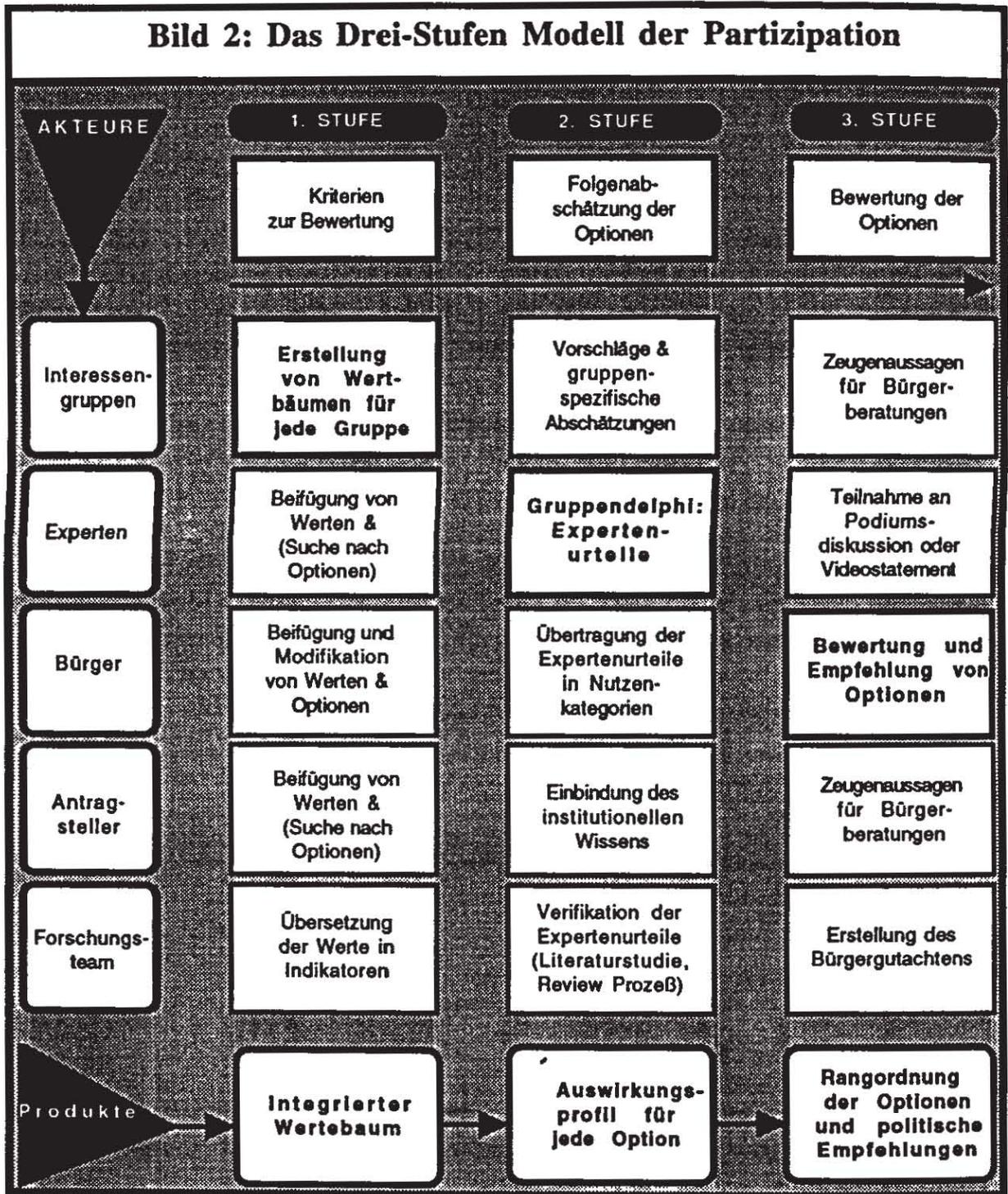
(2) Die Wertdimensionen werden in einem zweiten Schritt durch ein Forschungsteam, das möglichst von allen Parteien als neutral angesehen wird, in Indikatoren transformiert. Dies ist der erste Schritt zur Lösung von Konflikten über Sachverhalte. Diese Indikatoren sind Meßanweisungen, um die möglichen Folgen einer jeden Handlungsoption zu bestimmen (Evidenz-Nachweise). Da viele der Folgen nicht physisch meßbar sind und manche auch wissenschaftlich umstritten sein mögen, ist es nicht möglich, einen einzigen Wert für jeden Indikator anzugeben. Dies gilt vor allem für unsichere Folgen. Gleichzeitig sind die Folgen auch nicht beliebig, sondern ergeben sich als logische Folgerung aus dem jeweiligen Wissen und der Anwendung methodischer Regeln innerhalb verschiedener wissenschaftlicher Lager. Für den Diskurs ist es entscheidend, die Spannweite wissenschaftlich legitimer Abschätzungen so genau wie möglich zu bestimmen. Wir schlagen dazu eine Modifikation des klassischen Delphi Verfahrens vor, bei dem Gruppen von Experten gemeinsam Abschätzungen vornehmen und Diskrepanzen innerhalb der Gruppen in direkter Konfrontation ausdiskutieren (Webler u.a. 1991). Am Ende dieses Schrittes verfügt man über ein Folgeprofil von jeder Handlungsoption für jedes Kriterium, das von den beteiligten Parteien vorgeschlagen wurde. Aufgrund der Expertendiskussionen kann man auch die verbalen Begründungen für unterschiedliche Abschätzungen in das Profil einbeziehen

(3) Hat man die Wertdimensionen bestimmt und die Folgen der jeweiligen Handlungsoptionen abgeschätzt, folgt der schwierige Prozeß der Abwägung. Es geht also um die Lösung von normativen Konflikten. Normative Konflikte basieren nicht auf unterschiedlichen Vorstellungen über die möglichen Folgen von Optionen, sondern beziehen sich auf die Wünschbarkeiten dieser Folgen im Hinblick auf soziale Normen, Werte und Lebensstile. Normative Konflikte lassen sich gemäß den oben genannten Bedingungen grundsätzlich in einem Diskurs zwischen den organisierten Parteien klären. Häufig aber sind diese

Parteien in ihren Meinungen weitgehend polarisiert und nicht mehr offen für einen Kompromiß. Gleichzeitig repräsentieren sie nur in eingeschränktem Maß die betroffene Bevölkerung. Aus diesem Grund hat P. Dienel vorgeschlagen, die Bevölkerung als "Schöffen" zu gewinnen und es - ähnlich wie bei einem amerikanischen Gerichtsverfahren - einigen, nach dem Zufallsverfahren ausgesuchten Bürgern zu überlassen, stellvertretend für alle diese Abwägung vorzunehmen (Dienel 1978; Dienel 1989). Dieses Verfahren setzt voraus, daß die am Konflikt beteiligten Parteien einer solchen Lösung zustimmen. Dies wird um so eher geschehen, je mehr die Parteien selber keine Chance mehr wahrnehmen, den Konflikt aus eigenen Kräften zu überwinden und sie gleichzeitig daran glauben, daß sie ihren Standpunkt dem Schiedsgericht überzeugend nahebringen können. Alle Parteien sind daher eingeladen, als Zeugen vor den Bürgern auszusagen und ihre Empfehlungen vorzutragen. Die ausgesuchten Bürger haben mehrere Tage Zeit, die Profile der jeweiligen Handlungsoptionen zu studieren, Experten zu befragen, Zeugen anzuhören, Besichtigungen vorzunehmen und sich eingehend zu beraten. Am Ende stellen sie eine Handlungsempfehlung aus, die sie wie bei einem Gerichtsverfahren eingehend in einem Bürgergutachten begründen müssen. Dafür erhalten sie eine Vergütung. Dieses Verfahren, das P. Dienel den etwas problematischen Namen "Planungszelle" gegeben hat, hat sich auf kommunaler Ebene wie auf regionaler Ebene bereits bewährt und wurde erstmals für einen nationalen Konflikt zu Beginn der 80iger Jahre eingesetzt .

Das hier beschriebene Verfahren hat den Vorteil, daß es zwischen Werterhebung, Faktenermittlung und Abwägung trennt und dafür verschiedene Verfahrensschritte vorschlägt. Dadurch werden unterschiedliche Prozesse der Trennung von Ideologie und Wissen wirksam, die sich in einem allumfassenden Diskurs oft vermischen. Innerhalb der Bürgerforen lassen sich darüber hinaus die Regeln des kooperativen Diskurses meist besser durchsetzen als in einer Verhandlung zwischen Parteien. Allerdings beruht dieses Verfahren auf der expliziten Zustimmung aller relevanten Parteien, die Empfehlung der Bürger zumindest zu berücksichtigen, wenn nicht sogar für einen selbst als verbindlich anzuerkennen. Gleichzeitig müssen die Profile und faktischen Analysen so aufbereitet sein, daß ein Nichtfachmann mit ihnen umgehen kann. Die Praxis hat jedoch gezeigt, daß Wissenschaftler und Interessengruppen die Urteilskraft des Bürgers meist unterschätzen. Sofern die faktischen Zusammenhänge eingehend erläutert und die Interessen und Werte der beteiligten Parteien transparent gemacht werden, sind Bürger durchaus in der Lage, sachlich richtige und politisch faire Empfehlungen vorzuschlagen. Das Verfahren ist in Bild 2 schematisch veranschaulicht.

Bild 2: Das Drei-Stufen Modell der Partizipation



11. Schlußbemerkung

Mediation und Diskurs sind zu einer Zauberformel in der aktuellen Debatte um die Akzeptabilität von technischen und anderen zivilisatorischen Risiken geworden. Während die eine Seite hofft, mit Hilfe von Verhandlungsstrategien die von Risiken potentiell betroffenen Bürger davon zu überzeugen, daß es in ihrem Interesse ist, diese Risiken zugunsten des damit verbundenen Nutzens zu akzeptieren, glaubt die andere Seite, daß die Einbeziehung der Kritiker moderner Technik zu einer Mobilisierung der Bevölkerung und damit zu einer vermehrten Akzeptanzverweigerung führen würde. Diese gegensätzliche Erwartung an die Wirkungen von Diskursen hat viel zur gegenwärtigen Verwirrung über die Funktion und Leistungsfähigkeit des Konzeptes "Mediation" und "Diskurs" beigetragen.

Nach unserer Auffassung ist es die wichtigste Funktion von Diskursen, Konflikte zwischen unterschiedlichen Positionen über die Zumutbarkeit von Risiken zu schlichten und zu einem fairen und kompetenten Kompromiß beizutragen. Dabei begibt sich der Moderator bez. Diskursorganisator in die Rolle des Katalysators. Er schafft die organisatorischen und strukturellen Voraussetzungen dafür, daß unterschiedliche Parteien sich über Risiken verständigen können und sich aufgrund eines fairen und kompetenten Austauschs von Argumenten auf einen Kompromiß einigen können, ohne daß der Moderator selbst Partei ergreift bez. den Inhalt des Kompromisses bestimmt. Ein solche Funktion von Risikokommunikation erscheint mir im Rahmen eines rationalen Diskurses gewährleistet.

Das hier vorgestellte Modell des rationalen Diskurses ist von drei normativen Grundannahmen geprägt: Im Sinne der demokratischen Tradition gewährt es allen betroffenen Bürger gleiche Beteiligungschancen; in Anlehnung an die Postulate der kommunikativen Rationalität setzt es voraus, daß alle Aussagen in einem Diskurs nach intuitiv einsichtigen Regeln intersubjektiv gültig bewertet und letztendlich selektiert werden können, und schließlich stellt es sicher, daß demokratische Beteiligung und Kompetenz nicht im Widerspruch stehen, d.h. daß faire Teilnahme an der Entscheidungsfindung und kompetente Behandlung von Aussagen sich nicht gegenseitig ausschließen.

Beide Kriterien, Fairneß und Kompetenz, können aber nur gleichzeitig erreicht werden, wenn alle Beteiligten willens sind, sich den Regeln des Diskurses zu unterwerfen und wenn es eine Trägerinstanz gibt, die versucht, alle Strukturmerkmale des kooperativen Diskurses so weit wie möglich in die Tat umzusetzen. Der kooperative Diskurs, wie er hier charakterisiert ist, stellt das Ideal dar, an dem sich Diskurse in der Realität messen lassen müssen. Die Notwendigkeit solcher Diskurse, gerade im Bereich der Risikopolitik, ergibt sich aus der Problematik, daß kollektive Entscheidungen in immer stärkerem Maße

globale Konsequenzen haben, unser Wissen über diese Wirkungszusammenhänge immer komplexer und spezialisierter wird und gleichzeitig die von Entscheidungen Betroffenen Mitspracherechte an der Gestaltung ihrer Lebenswelt einfordern. Wissen ohne Partizipation verletzt das Grundrecht eines fairen Interessenausgleichs zwischen den verschiedenen Parteien; Partizipation ohne Wissen führt zum Dilettantismus und damit zu Handlungsfolgen, die sich niemand wünschen kann. Der kooperative Diskurs versucht beiden gerecht zu werden: die Handlungsfolgen müssen rational durchdacht und die damit verbundenen Interessen fair ausgehandelt werden.

Literaturverzeichnis

- Austin, J.: *How to Do Things with Words*, Harvard University Press, Cambridge, MA., 1969).
- Bacow, L.S. and Wheeler, M.: *Environmental Dispute Resolution*, Plenum New York, 1984.
- Beck, U.: *Die Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne* Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986.
- Coser, L.A.: *Theorie sozialer Konflikte*, Luchterhand, Neuwied, 1965.
- Dienel, P.C.: *Die Planungszelle*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1978.
- Dienel, P.C.: "Contributing to Social Decision Methodology: Citizen Reports on Technological Projects" in: C. Vlek and G. Cvetkovich (eds.): *Social Decision Methodology for Technological Projects*, Kluwer Academic Press, Dordrecht, 1989, pp. 133-150. ✓
- Fisher, R. und Ury, W.: *Das Harvard-Prinzip*, Campus, Frankfurt, 1988.
- Fiorino, D. J.: "Technical and Democratic Values in Risk Analysis," *Risk Analysis* 9(3): 293-299 (1989).
- Functowitz, S.O. and Ravetz, J.R.: "Three Types of Risk Assessment: A Methodological Analysis" in: C. Whipple and V.Covello (eds.): *Risk Analysis in the Private Sector*, Plenum, New York, 1985.
- Habermas, J.: *Theorie des kommunikativen Handelns*. Band 1 und 2, Suhrkamp, Frankfurt, 1981.
- Habermas, J.: *Theory of Communicative Action. Vol. 1: Reason and the Rationalization of Society*, Beacon Press, Boston, 1983.
- Hoffmann-Riem und Schmidt-Assmann, E. (Hrg.): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen*. Band 1 und Band 2, Nomos, Baden-Baden, 1990.
- Holznagel, B.: *Konfliktlösung durch Verhandlungen*, Nomos, Baden-Baden, 1990.
- Keeney, R.L., Renn, O., von Winterfeldt, D., und Kotte, U.: *Die Wertbaumanalyse*, HTV Edition "Technik und Sozialer Wandel", München, 1984.
- Kemp, R.: "Planning, Political Hearings, and the Politics of Discourse" in: J. Forester (ed.), *Critical Theory and Public Life*, MIT Press, Cambridge, 1985.
- Lowi, T.J.: Four Systems of Policy, Politics, and Choice, *Public Administration Review*, 32 (1967), pp. 298-310.
- Reagan, M. and Fedor-Thurmon, V.: "Public Participation: Reflections on the California Energy Policy Experience" in: J. DeSario and S. Langton (eds.): *Citizen Participation in Public Decisions Making*, Greenwood: Westport, CT., 1987.

- Renn, O.: Risikokommunikation: Bedingungen und Probleme eines rationalen Diskurses über die Akzeptabilität von Risiken, in: J. Schneider (Hrg.): Risiko und Sicherheit technischer Systeme. Auf der Suche nach neuen Ansätzen, Birkhäuser, Basel, 1991, S. 193-209.
- Renn, O.: "Die Psychologie des Risikos. Die intuitive Erfassung technischer Risiken" in *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 8: 558-567, 1990.
- Renn, O., Albrecht, G., Kotte, U., Peters, H.P. und Stegelmann, H.U.: *Sozialverträgliche Energiepolitik. Ein Gutachten für die Bundesregierung*, HTV Editon "Technik und sozialer Wandel", München, 1985.
- Renn, O., Goble, R., Levine, D., Rakel, H., and Webler, T.: *Citizen Participation for Sludge Management*, Final Report to the New Jersey Department of Environmental Protection, CENTED, Clark University: Worcester, 1989.
- Slovic, P.: "Perception of Risk" in *Science*, 236(4799), pp. 280-285, 1987.
- Webler, T., Levine, D., Rakel, H. und Renn, O.: "The Group Delphi: A Novel Attempt at Reducing Uncertainty" in *Technological Forecasting and Social Change*, 39, pp. 253-263, 1991.