

Partizipatorische TA für das politische System unbedeutend? Deutschland und Schweiz im Vergleich

von Simon Pfersdorf, ITAS

Der überwiegende Teil der Literatur über partizipatorische Technikfolgenabschätzung (pTA) beschäftigt sich lediglich mit den beteiligungsorientierten Verfahren selbst sowie deren Organisation und Durchführung. Abgesehen von Vermutungen gibt es bisher keinen tragfähigen Ansatz, der den unterschiedlichen Umgang mit pTA und deren Bedeutung für die jeweils nationalstaatlich organisierten politischen Systeme zu erklären sucht. In diesem Beitrag wird anhand der Beispiele Schweiz und Deutschland skizziert, wie diese Forschungslücke geschlossen werden könnte. Grundlegend hierfür ist die These, dass pTA in den politischen Systemen nur dann Bedeutung entfaltet, wenn sich dies für das jeweilige System als funktional erweist. Der Beitrag basiert auf einer Diplomarbeit, die am Institut für Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg entstanden ist (Pfersdorf 2008¹). Im Folgenden wird die systemtheoretische Argumentation der Arbeit zusammengefasst wiedergegeben.

1 Erwartungen an partizipatorische TA

Die Erwartungen, die Wissenschaftler, Verfahrensteilnehmer und Organisatoren an pTA stellen, sind vielfältig: Die Verfahren sollen dazu beitragen, die Wissens- und Wertebasis zu dem jeweiligen Thema zu verbreitern, die Öffentlichkeit über technologische Entwicklungen zu informieren, gesellschaftliche Konflikte zu bearbeiten, die Sozialverträglichkeit und Akzeptanz wissenschaftlicher Innovationen zu verbessern und einer stärkeren Gemeinwohlorientierung Sorge zu tragen. Während diese Erwartungen sich auf die Verfahren selbst beziehen, zielen andere auf das politische System. So hoffen manche, mit pTA die Legitimation politischer Entscheidungen zu verbessern und die Demokratisierung der Expertise zu erreichen (vgl. Bora, Abels 2003, S. 2ff.; Brown et al. 2003,

S. 26ff.; Martinsen 2003, S. 5f.; Grunwald 2002, S. 128f.; Saretzki 1997, S. 277ff.). pTA jedoch wird nicht im politischen System organisiert und durchgeführt sondern in der Regel im Wissenschaftssystem. Die Verfahren liegen demnach in der Umwelt des politischen Systems und können von diesem beobachtet werden – oder auch nicht. Eine direkte Partizipation an Entscheidungsprozessen ist damit ausgeschlossen. Legitimation erhält das politische System darüber hinaus nicht über Partizipationsverfahren sondern über diffuse Unterstützungsleistungen, wie sie beispielsweise in Wahlen zur Verfügung gestellt werden (Luhmann 1983, S. 28ff.; Lehmbruch 1975, S. 260).

Beobachtet das politische System pTA und verarbeitet die gewonnenen Informationen weiter, spricht man von einer losen Kopplung. Kopplungen ermöglichen es einem System, sich innerhalb dessen Erwartungen auf seine Umwelt zu beziehen. Während es bei losen Kopplungen um ein punktuelles Ereignis in der Systemumwelt geht, handelt es sich bei strukturellen Kopplungen um eine auf Dauer gestellte Einrichtung, bei der die gewonnenen Informationen² in den Reproduktionszusammenhang des Systems eingespielt werden.³ Welche Informationen als relevant eingestuft werden, hängt von den systemspezifischen Erwartungen ab, die sich im Fall des politischen Systems letztlich aus dem binären Systemcode Macht / Nicht-Macht bzw. Regierung / Opposition ergeben (Luhmann 1990, S. 168).

Systemtheoretisch bedeutet eine lose Kopplung mit pTA für das politische System eine Informationszufuhr aus der Systemumwelt und damit eine Komplexitätssteigerung. Diese wirkt sich allerdings negativ auf die Leistungsfähigkeit der Politik aus. Deren gesellschaftliche Funktion besteht darin, gesamtgesellschaftlich bindende Entscheidungen zu treffen und dabei Impulse zu setzen, die von den zu steuernden Teilsystemen im Rahmen struktureller und loser Kopplungen als Informationen aufgenommen und weiterverarbeitet werden. In pTA-Verfahren werden jedoch keine zusätzlichen Informationen über die zu steuernden Teilsysteme bereitgestellt. Stattdessen richten die teilnehmenden Bürger – als Vertreter einer unbestimmten Öffentlichkeit – konkrete Forderungen an die Politik, die dann den diffusen Unterstützungsleistungen aus Wahlen und Um-

fragen entgegenstehen. Aus dieser Perspektive heraus ergibt sich die These, dass der politische Zweck von Partizipation dysfunktional ist. Folglich sollte keine Resonanz⁴ von pTA im politischen System zu beobachten sein.

2 Fehlende Resonanz von pTA im politischen System?

Dass sich das politische System mit pTA, deren Verfahren bzw. deren Ergebnissen koppelt, erscheint aus der gewählten theoretischen Perspektive unwahrscheinlich. Die in der Diplomarbeit durchgeführte Analyse und der Vergleich des politischen Umgangs und der politischen Bedeutung von pTA in der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland bringen ein teilweise gegenteiliges Ergebnis hervor: Während pTA im politischen System der Schweiz Resonanz entfaltet, zeigt sich dieses Ergebnis für Deutschland nicht.

In beiden Staaten führen seit Anfang der 1990er Jahre verschiedene Akteure Laien und Stakeholder beteiligende Verfahren durch. Das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB), das 1990 zur Beratung des bundesdeutschen Parlaments gegründet wird, ist gemäß Parlamentsbeschluss angewiesen, ausschließlich instrumentelle TA-Gutachten in Auftrag zu geben. Das in der Schweiz zur Beratung der Regierung und weiterer politischer Akteure gegründete Zentrum für Technologiefolgen-Abschätzung „TA-SWISS“ ist gesetzlich dazu verpflichtet, nicht nur instrumentelle TA-Gutachten in Auftrag zu geben, sondern auch pTA-Verfahren einzusetzen. Die Ergebnisse der ausschließlich Laien beteiligenden Verfahren werden in parlamentarischen Kommissionen oder Seminaren weitervermittelt und finden zumindest in einem Fall auch Erwähnung in einem Gesetzentwurf. Die nicht vom TA-SWISS organisierten Verfahren zielen nicht auf einen Anschluss an das politische System.

Die von staatlichen und wissenschaftlichen Trägern in Deutschland organisierten pTA-Verfahren stoßen, trotz teilweiser Teilnahme von Politikern und dem Ziel eines Anschlusses an das politische System, dort auf keine Resonanz (Pfersdorf 2008, S. 81ff). Dabei ist zu beachten, dass alle in der Schweiz und Deutschland durchgeführten Verfahren, abgesehen von einem, wissenschaftlich festge-

legte Kopplungsbedingungen erfüllen (Oppermann, Langer 2002, S. 23).

3 Funktionalität und Dysfunktionalität partizipatorischer TA

Die erbrachten empirischen Ergebnisse stehen der vorab formulierten systemtheoretischen These, dass der politische Zweck von Partizipation als dysfunktional einzuschätzen ist, scheinbar teilweise entgegen. Berücksichtigt man jedoch den in der Systemtheorie anstelle einer linearen Kausalität ausgeprägten Funktionalismus⁵, wird eine andere Perspektive auf die gewonnenen Resultate möglich (Luhmann 2005, S. 11ff.). Demnach wären die Kopplung des politischen Systems der Schweiz mit pTA und die sich daraus ergebende Komplexitätssteigerung genauso wie die Nichtkopplung des politischen Systems Deutschlands mit pTA und der daraus vermiedenen Komplexitätssteigerung funktional, um die politische Leistung der Setzung gesamtgesellschaftlich bindender Entscheidungen zu erfüllen.

Insoweit die Verfahren als Ursache für eine unterschiedliche Ausprägung der Kopplung im Rahmen der Analysen und des Vergleichs ausgeschlossen worden sind, fällt der Blick auf die spezifische Konfiguration der politischen Systeme. Die Theorie der Mehrheits- und Konkordanzdemokratie, aus der später die Theorie der Verhandlungsdemokratie (Lehmbruch 1992; Lehmbruch 1996) hervorgegangen ist, erlaubt einen systemübergreifenden Blick und beschreibt genauso wie die Systemtheorie die funktionale Leistung politischer Systeme nach innen und nach außen. Mit den Grundsätzen der Proportionalität und Parität bei der Ämtervergabe in der politischen Verwaltung, mit der so genannten Zauberformel, die nach einem festgelegten Verteilungsschlüssel eine auf den Ausgleich der Minderheiten bedachte Regierungsbildung zulässt, und mit der Möglichkeit eines absoluten Vetos für relevante gesellschaftliche Gruppen, gilt die Schweiz als herausragendes Beispiel der Konkordanzdemokratie. Die Bundesrepublik vereint mit einer Tendenz zu Zweiparteienkoalitionen sowie dem Vorrang der Mehrheit einerseits und den Aushandlungsprozessen im Vermittlungsausschuss sowie dem Vorrang der Proportionalität andererseits Eigenschaften der Konkordanz- und der Mehrheits-

demokratie. Sowohl die Schweiz als auch Deutschland werden als Verhandlungsdemokratien beschrieben, weil in beiden Systemen weitläufige Aushandlungsprozesse in und zwischen den Institutionen sowie mit gesellschaftlichen Gruppen nötig sind, um eine durchsetzungsfähige politische Entscheidung zu bilden. Die Anwendbarkeit der beiden Theorien auf die fokussierten politischen Systeme sowie deren Verknüpfbarkeit mit der Systemtheorie ermöglicht es, den Umgang mit pTA auf Merkmale dieser Theorien zu untersuchen. Dazu passt auch die politische Kultur, die von anderen Autoren als ausschlaggebendes Merkmal zwar vermutet wird, in dem gewählten systemtheoretischen Rahmen aber als Systemkultur verstanden wird (Bütschi, Nentwich 2002, S. 235ff.; Grunwald 2002, S. 127; Skorupinski, Ott 2000, S.168ff.; Luhmann 1995, S. 31ff.).

In der Schweiz stellt das Vernehmlassungsverfahren eine besondere Kopplungsstelle für pTA dar. Es ermöglicht jedermann, einen laufenden Gesetzentwurf zu kommentieren. Dies nutzt das TA-SWISS, um die Ergebnisse der Verfahren in den politischen Meinungfindungsprozess einzubringen. Hierzu passt die Erwartung, dass durch pTA gemeinschaftsverträgliche Entscheidungen hervorgebracht werden, denn „Autonomieschonung und Gemeinschaftsverträglichkeit“ gelten als Vorteile der Konkordanzdemokratie (Schmidt 2000, S. 331). Parallelen weist diesbezüglich auch die Art und Weise der Organisation und Durchführung von pTA auf, denn auch hier gelten Proportionalität, Parität und Repräsentativität als grundlegende Prinzipien und die kooperative Zusammenarbeit ist ein Ziel aller Verfahren. Funktional erscheint eine Kopplung des politischen Systems darüber hinaus auf Grund der Vetospielmöglichkeiten der Stimmbürger gegenüber allen Gesetzen mithilfe von Referenden. Indem auf Wünsche und Bedenken der Stimmbürger eingegangen werden kann, wird das Risiko einer Volksabstimmung minimiert.

Spricht man in der Schweiz von einer politischen Kultur der Toleranz, die die Berücksichtigung aller relevanten Interessen fördert, gilt in Deutschland eher der Unterschied zwischen Bürger und (politischer) Elite als prägend. pTA läuft dazu quer, würde doch eine Kopplung des politischen Systems mit pTA Ansprüche hervorrufen, denen nicht unbedingt

entsprochen werden kann. Schließlich gilt die Bundesrepublik mit ihren verkeilten Regelsystemen, den mächtigen Vetospielmöglichkeiten der Landesregierungen im Bundesrat und der damit verbundenen Verhandlungsstrategie des „bargaining“ bereits als besonders komplex. Während nach außen hin das Mehrheitsprinzip zu dominieren scheint, werden Entscheidungen nicht inhaltlich abgestimmt sondern durch entgegenkommende Paketlösungen erkaufte. Augenscheinlich zeigt sich dies bei Verhandlungen im Vermittlungsausschuss des Parlaments. Eine Kopplung mit pTA würde die Komplexität des politischen Systems dysfunktional erhöhen und Informationen in das System einspielen, für deren Verarbeitung keine adäquaten Strukturen und Prozesse eingerichtet sind. Dies könnte einen fundamentalen, nicht abschätzbaren Wandel des Systems zu Folge haben (Pfersdorf 2008, S. 105ff.).

4 Fazit

Die Kopplung des politischen Systems der Schweiz und die Nichtkopplung des politischen Systems der Bundesrepublik mit pTA erweist sich als funktional äquivalent. Als Ursache dafür gelten systemspezifische Bedingungen, die die jeweilige Reaktion der Systeme auf Ereignisse in ihrer Umwelt steuern und so den Systemerhalt sicherstellen. Dieses Ergebnis basiert auf den Analysemöglichkeiten, die sich aus der Verknüpfung der Systemtheorie mit der Theorie der Mehrheits- und Konkordanzdemokratie und der Theorie der Verhandlungsdemokratie ergeben. Damit sollte ein tragfähiger Ansatz vorgegeben sein, um den unterschiedlichen Umgang nationalstaatlich organisierter politischer Systeme mit pTA nachzuvollziehen.

Anmerkungen

- 1) Die Arbeit kann beim Autor angefordert werden. Siehe Kontaktdaten am Ende des Beitrags.
- 2) „Eine Information ist eine Information, wenn sie nicht nur ein vorhandener Unterschied ist, sondern wenn ein System daraufhin den eigenen Zustand ändert, wenn also die Wahrnehmung (...) eines Unterschieds einen Unterschied erzeugt“ (Luhmann, Baecker 2002, S. 69).
- 3) Eine weitere Form der Kopplung stellen operative Kopplungen dar. Diese spielen sich innerhalb

des systeminternen Operationszusammenhangs ab, sind hier aber nicht relevant.

- 4) Der Begriff der Resonanz verweist auf die Kopplungen, die ein System mit seiner Umwelt eingeht. Sie „wird immer dann in Anspruch genommen, wenn das System durch seine Umwelt angeregt wird“ (Luhmann 1990, S. 51; siehe außerdem Brown et al. 2003, S. 13).
- 5) „Die Funktion ist nicht eine Sonderart der Kausalbeziehung, sondern die Kausalbeziehung ist ein Anwendungsfall funktionaler Ordnung“ (Luhmann 1970, S. 20; im Original kursiv).

Literatur

Bora, A.; Abels, G., 2003: Partizipative Verfahren im Kontext der repräsentativen Demokratie: Eine demokratietheoretische Bewertung ihrer Leistungsfähigkeit. Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages. Bielefeld

Brown, M.B.; Lentsch, J.; Weingart, P., 2003: Der Deutsche Bundestag im Spannungsfeld von politischer Repräsentation, Partizipation und wissenschaftlicher Expertise. Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages. Bielefeld

Bütschi, D.; Nentwich, M., 2002: The Role of Participatory Technology Assessment in the Policy-making Process. In: Joss, S.; Belucci, S. (Hg.): Participatory Technology Assessment. European Perspectives. London, S. 235-256

Grunwald, A., 2002: Technikfolgenabschätzung – Eine Einführung. Berlin

Lehmbruch, G., 1996: Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa. In: Armingeon, K.; Sciarini, P. (Hg.): Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich. Allemagne, Autriche et Suisse en comparation. In: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, Sonderheft 2/4 (2006), S. 19-41

Lehmbruch, G., 1992: Konkordanzdemokratie. In: Schmidt, M.G. (Hg.): Die westlichen Länder. Lexikon der Politik, Bd. 3, München, S. 206-211

Lehmbruch, G., 1975: Die ambivalenten Funktionen politischer Beteiligung in hochindustrialisierten Demokratien. In: Junker, B.; Gilg, P.; Reich, R. (Hg.): Geschichte und Politische Wissenschaft. Festschrift für Erich Gruner zum 60. Geburtstag, Bern, S. 237-264

Luhmann, N.; Baecker, D. (Hg.), 2002: Einführung in die Systemtheorie. Heidelberg

Luhmann, N., 1995: Kultur als historischer Begriff. In: ders.: Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft, Bd. 4, Frankfurt a. M., S. 31-54

Luhmann, N., 1990: Ökologische Kommunikationen. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einlassen? 3. Auflage, Opladen

Luhmann, N., 1983: Legitimation durch Verfahren. Frankfurt a. M.

Luhmann, N., 2005: Funktion und Kausalität. In: ders.: Soziologische Aufklärung 1. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme. Wiesbaden, S. 11-38

Martinsen, R., 2003: Neue kommunikative Politikmodelle in der Wissensgesellschaft aus demokratietheoretischer Perspektive. Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages. Konstanz

Oppermann, B.; Langer, K., 2002: Die Qualität partizipativer und kooperativer Projekte in der Technikfolgenabschätzung. In: Arbeitsbericht, Nr. 226, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart

Pfersdorf, S., 2008: Technikfolgenabschätzung und Bürgerbeteiligung in der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland. Diplomarbeit, Marburg

Saretzki, Th., 1997: Demokratisierung von Expertise? Zur politischen Dynamik der Wissensgesellschaft. In: Klein, A.; Schmalz-Bruns, R. (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen, Bonn, S. 277-313

Schmidt, M.G., 2000: Demokratietheorien. Eine Einführung. 3. Auflage, Opladen

Skorupinski, B.; Ott, K., 2000: Technikfolgenabschätzung und Ethik. Zürich

Kontakt

Simon Pfersdorf
 Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS)
 Forschungszentrum Karlsruhe
 Postfach 3640, 76021 Karlsruhe
 E-Mail: simon.pfersdorf@itas.fzk.de

« »