



EUI WORKING PAPERS IN LAW

EUI Working Paper LAW No. 94/7

**EG-Ausschüßwesen und Risikoregulierung:
Ein Problem von Handlungsstruktur
und Rationalität**

THOMAS ROETHE

European University Institute, Florence

European University Library



3 0001 0015 9548 9



EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE

DEPARTMENT OF LAW

EUI Working Paper LAW No. 94/7

**EG-Ausschufswesen und Risikoregulierung:
Ein Problem von Handlungsstruktur
und Rationalität**

THOMAS ROETHE

BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)

All rights reserved.
No part of this paper may be reproduced in any form
without permission of the author.

WP Fa9
EUR



© Thomas Roethe
Printed in Italy in July 1994
European University Institute
Badia Fiesolana
I - 50016 San Domenico (FI)
Italy

Vorbemerkung

Der folgende Text wurde durch ein Projekt von Christian Joerges zur «Europeanisation of Safety Regulation» am Europäischen Hochschulinstitut angeregt, in dem der Verfasser für einige Monate als Mitarbeiter und dann als External Collaborator tätig war. Zu Dank verpflichtet bin ich Dr. Egon Gaerner (Generaldirektion III), der mir die Möglichkeit zu einer (auch) empirischen Vorgehensweise eröffnet hat.

Das Ausschußwesen der Gemeinschaft - im folgenden wird der Ausdruck EG-Komitologie benutzt - ist als soziales Phänomen bislang kaum untersucht worden. Im Unterschied zu den wenigen, überwiegend juristischen oder auch politologischen Analysen, zu denen die EG-Komitologie angeregt hat, wird hier aus einer strukturtheoretischen Sicht eine soziologische Perspektive auf dieses Thema eingerichtet. In der Form eines Zwischenergebnisses soll für den Bereich der Produktsicherheit und deren europäischer Regulierung eine strukturinduzierte Verbindung zwischen soziologisch-material gefaßtem Risiko und dessen pragmatischer Bearbeitung durch Ausschüsse auf europäischer Ebene dargestellt werden. Dabei wird das «Projekt Europa» als eine spezifische und historisch Neues generierende Handlungskonfiguration gefaßt. Produktsicherheitsrisiken werden daher als primär gesellschaftliche und weniger als technisch oder juristisch normativ faßbare Kategorien verstanden. Soziologisch bedeutsame Strukturelemente kompetenten Risikomanagements werden im Abschnitt I behandelt. Abschnitt II geht anhand erster Ergebnisse den Besonderheiten der Risikoregulierung durch EG-Komitees nach. Als Resultat steht im Vordergrund, daß die Komitologie als ein auf «Sachhaltigkeit» und Konsens gerichtetes gemeinschaftliches Aggregat verstanden werden kann, das in dieser Form einzigartig ist. Die vorgefundenen Handlungstypen las-

sen sich als Habitusformationen im Rahmen der Professionalisierungstheorie fassen und als «semiprofessionalisiert» und «professionalisiert» unterscheiden. Die Besonderheit professionalisierter Komiteetätigkeit wird in Abschnitt III am Beispiel der Arbeit des Wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses (SCF) exemplifiziert.

APRIL 1994

THOMAS ROETHE

EG-Ausschußwesen und Risikoregulierung:
Ein Problem von Handlungsstruktur und Rationalität

INHALTSVERZEICHNIS:

I. Risiko als strukturtheoretische Kategorie des Handelns	5
1. Lebenspraxis und Risiko	7
2. Gesellschaftliche Entwicklung und Risikokontrolle	14
3. Bedingungen von Kontrolle, Antezipation und noch einmal Lebenspraxis.	16
4. Zur empirischen Bestimmung von Sicherheit, Risiko, Gefahr und Schaden	20
A) Exkurs zur terminologischen Unschärfe zwischen Risiko und Gefahr	24
5. Zur Bearbeitung des praktisch gewordenen desaströsen Risikos. Der Notfall	30
a) Notfall und Emergenz	31
b) Zur Feststellung des Notfalls	33
6. Sicherheitsregulierung und Risiko	34
II. Zur Praxis der Risikoregulierung auf EG-Ebene	38
B) Exkurs zum Neuen	39
1. Komitologie als Realie des Neuen in der europäischen Produktsicherheitsregulierung.	42
2. Zur innerlogischen Verknüpfung von Sachhaltigkeit und Konsens	44
3. Zur Diskussion von Professionalisierung und Semiprofessionalisierung	56

III. Das SCF als exemplarischer Fall eines professionalierten Komitees	64
1. Struktureigenschaften der Lebensmittelsicherheit	64
2. Gesellschaftliche Resultate dieser Struktureigenschaften	66
3. Zum Phänomen der Professionalisierung	67
C) Exkurs zum Konsumenten	68
4. Zur Funktion der Autonomie des SCF	73
5. Zur strukturellen Opposition des SCF	74
6. Zur Analyse der faktischen argumentativen Bewältigung des Risikos gefährlicher Lebensmittel im SCF	83
IV. Zusammenfassende Thesen	95

I. Risiko als strukturtheoretische Kategorie des Handelns

Regelmäßig verengt sich die Diskussion über Risiken auf die Feststellung oder Prognostik einer "Risikogesellschaft"¹ oder auf die technischen Schwierigkeiten der Arrondierung von Risikobeherrschung. Dabei gibt es technische Risiken als solche nicht, sondern sie sind allemal als gesellschaftliche dem Gattungswesen zugehörig und lassen sich nur abstrahierend technokratisch voneinander trennen. In den Gesellschaften des westlich industrialisierten Typs sind vielerlei Anstrengungen auf die Beherrschung der mit der Produktion verbundenen Risiken gerichtet. Die wesentlichen Akteure sind dabei auf Seiten der Produktion und deren Kontrolle die Agenten des technisch-naturwissenschaftlichen Handlungskreises und auf der gesellschaftlichen Seite - dem kommunikativen Handlungskreis angehörig - vor allem die Rechtswissenschaft und -praxis, die für neue Fragen des Risikomanagements handhabare und verbindliche Lösungen präsentieren muß. Eine dritte Kraft, die aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet, mal als Konsument, mal als Öffentlichkeit auftritt und somit auch die zuvor genannten Akteure umfaßt, scheint bei den Überlegungen zur Risikobeherrschung die Rolle des Schutzbedürftigen einzunehmen und auf sie reduziert zu werden. Für die Bewältigung von Risiken kann diese Abspaltung insofern von erheblicher Konsequenz sein, als in einer solchen Sichtweise die konstitutiven Bedingungen der Risikoentwicklung - wie ihrer Bewältigung - aus dem Blick geraten. Wenn auch die Sichtweise der Segregierung unterschiedlicher gesellschaftlicher Funktionskreise ihre gute Tradition hat, führt sie jedoch heute angesichts der Universalisierung und Globalisierung von Risiken zu einer vermeidbaren Wahrnehmungsbeschränkung.

1 Vgl. Beck, U., *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M, 1986.

Der in der Diskussion immer wieder als Risikoprotagonist erscheinende mittelalterliche Herrscher,² der das Wagnis überdenkt, das teure Schiff mit Mann und Maus um des Betriebsergebnisses willen zu riskieren, war eben nicht nur aufgeklärter Städter, sondern gleichzeitig auch abwägender Rechner in eigener Sache - eine frühe Individualgestalt, die bei krämerhafter Rationalität auch anderes betrieb. Naturbezogene und auch implizit gesellschaftliche Überlegungen mußten in seine Bilanzierung eingehen: Wind, Wetter und Strömung, aber auch Ausbildung und Erfahrung der Mannschaft, Schiffsbautechnik und Stand der Navigationskenntnisse. Unterstellt, das mögliche üble Schicksal der Mannschaft habe ihn in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der eventuell notwendigen Ersetzbarkeit beschäftigt, könnte man sagen, er habe als Handelskapitalist entschieden und sei zugleich der einzig Betroffene dieser Entscheidung in Bezug auf sein wirtschaftliches Schicksal gewesen. Das ist selbstredend eine sehr grobe Pointierung, weil sie alle impliziten, aber gleichwohl vorhandenen gesellschaftlichen Bedingungen und Wirkungen außer acht zu lassen scheint: etwa das Warenangebot auf dem Markt, die Entwicklung des Handels, die Erschließung neuer Welten und auch Einzelschicksale mit generativen Folgen. Historisch neu wäre dann das Element des rechenhaften Kalkulierens (Weber) erwünschter und befürchtbarer Handlungsfolgen³. Dennoch bedeutet die Individualisierung einer solchen Risikoübernahme im Kern auch schon ihr Gegenteil, nämlich die nach Kräften geführte Auseinandersetzung mit der natürlichen und sozialen Umwelt mit entsprechenden Rationalitätsgewinnen, eben: Vergesellschaftung. Dies läßt sich nun von zwei Seiten her betrachten: Einmal wäre es die historische Emergenz des Individuums, die alltägliche Entscheidungen in den Rang von Risikoentscheidun-

2 Vgl. Luhmann, N., *Soziologische Aufklärung 5*, Opladen 1990, S. 133; vgl. Bechmann, G., *Risiko als Schlüsselkategorie der Gesellschaftstheorie*, KritV 1991, S. 213.

3 Anders als etwa bei kriegerischen Auseinandersetzungen, deren Ergebnisse - von eminenter gesellschaftlicher Bedeutung - noch Jahrhunderte lang, als nicht kalkulierbar und von der situativen «fortune» der Kriegsherren abhängig gesehen wurden.

gen hebt, weil die individuelle Lebensplanung ein größtmögliches Maß von Erfolg unter der Bedingung intervenierender Variablen sucht⁴, was deren Anerkennung und aufmerksame Untersuchung erfordert; zum anderen wäre es die historische Bewegung zur Vergesellschaftung, die das Bewußtsein von Gesellschaft an und für sich erst gestattet.

Das muß hier nicht weiter untersucht werden, entscheidend ist, daß aus soziologischer Perspektive und auch in historischer Betrachtung, die Entscheidung, ein Risiko zu bedenken, die Eröffnung der manifesten Interpretation von Gesellschaft und Welt bedeutet, und damit ein solche Zusammenhänge atavistisch ausblendendes, gewissermaßen bedenkenloses Entscheiden übersteigt.

1. Lebenspraxis und Risiko

Aus soziologischer Perspektive stellt «Risiko» (als Terminus der Abwägung) daher immer einen durch die Dialektik von Entscheidungszwang und Begründungsverpflichtung bestimmten Handlungsrahmen dar. Hinter der Aufmerksamkeit auf das Risiko verbirgt sich bei Lichte betrachtet nichts anderes als das anthropologische Grundproblem der Opposition von aggregierter Erfahrung und dem Handlungszwang in Situationen, für die Handlungsbegründungen noch nicht vorliegen. Erst die darauf folgende, gewissermaßen begründungslose Aktion, produziert ihrerseits neue Erfahrung. Das ist es, was den ex post kritisch betrachteten «Fortschrittsgedanken» des 19. und des 20. Jahrhunderts in Europa ausmachte. Mit der Universalisierung des Risikos, bzw. mit seiner Vergesellschaftung wird das Risiko auf eine veränderte Argumentationsbühne gehoben, die der Gesellschaft prinzipiell als ganzer zugänglich ist: das Verhältnis von Entscheidung und Begründung wird als Handlungsrahmen zum öf-

4 Weber, M. Protestantische Ethik, Tübingen 1969.

fentlichen. Dieser kann historisch und gesellschaftlich immer wieder unterschiedlich gefaßt sein, modellhaft muß zwischen Entscheidung und Begründung eine Balance gefunden werden, die argumentativ vertretbar ist. Auch die Instanz, die sich mit diesen Balancefragen beschäftigt, wird historisch variieren. Mal mag der Handelskapitalist des Mittelalters, ein andermal der Unternehmer zu Beginn der Industrialisierung, und nun eine Regierung oder verschiedenste soziale Aggregate sich mit diesem Problem beschäftigen. Das berührt zum einen ganz praktisch die Frage der Legitimität von Entscheidungen, bzw. die, in welchem Ausmaß Entscheidungen von Legitimität abhängig sind oder durch Legitimitätsentzug aufgehoben oder verhindert werden können. Zum anderen rückt es ins Bewußtsein, daß Entscheidungen - unabhängig von ihrer Größenordnung⁵ - unhintergebar immer auch gesellschaftliche Entscheidungen sind. Ist der Handlungsrahmen «Risiko» ein öffentlicher, heißt das zunächst nichts anderes, als daß in diesem Modell die Gesellschaft einmal als Risikoproduzent auftritt und gleichzeitig auch das Wahrnehmungsorgan für Risiken schlechthin ist. Die Argumentationen, die sich ehemals der individuierte Entscheider diskret vorlegte, werden heute (nicht nur, aber auch im Bereich der Produktsicherheit) öffentlich diskutiert. Die Vielzahl der differierenden Auffassungen ist Ausdruck der gesellschaftlichen Anteilnahme, die sich jeweils auch in intentionalistischer Verkürzung auf einen Interessenbias, der die gegnerische Argumentation relativieren soll, äußert. Erkenntnislogisch darf dabei nicht in Vergessenheit geraten, daß die "offene Gesellschaft"⁶ sich über diese diskursförmigen trial and error-Prozeduren qualitative und quantitative Erfahrungsressourcen erschließt. Operationalisieren läßt sich dieser Zusammenhang mit einem soziologisch gefaßten Begriff der ge-

5 So sind die individuellen Entscheidungen der mittelalterlichen Handelsherren, die in ganz privater kaufmännischer Risikoabwägung getroffen worden sind, wie wir heute wissen, von eminenter gesellschaftlicher Bedeutung. Es kommt also im Kern garnicht darauf an, ob bei einer Risikoentscheidung die Folgewirkungen mitbedacht werden, da sie als gesellschaftliche ohnehin eintreten.

sellschaftlichen Lebenspraxis, in dem jede Form von differenzierter individueller, berufsgebundener und/oder gruppenspezifischer Lebenspraxis aufgeht. Oevermann⁷ führt diesen Begriff ein als die strukturelle Verklammerung der von autonomen und individuierten Handlungsinstanzen zu treffenden Selektionen zwischen Handlungsoptionen und sozial validierten Handlungsregeln. In diesem Bild findet sich der prekäre Zusammenhang von Entscheidung und Begründung auf der Ebene unterschiedlicher Rationalitätsprofile wieder, der jedes Handeln bestimmt. Welche Handlungsinstanz auch immer vor einem Entscheidungsproblem steht, stets ist ihr Handeln von Regeln geleitet, die mit konkurrierenden Geltungsansprüchen objektive Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Das können historisch spezifische Rechtsnormen, Regeln des Wirtschaftens oder auch Regeln sozialer Moralität sein; gemeinsam ist ihnen, daß sie Regeln der Dekodierung von Realität sind und von Fall zu Fall unterschiedlich sinnvolle Handlungsanschlüsse eröffnen. Da nun nicht alle Regeln auf einmal und zur Gänze zur sinnvollen Anwendung kommen können, fällt vor der praktischen Handlungsentscheidung schon immer die selegierende, mit welchen Regeln sie als vernünftig begründet werden kann. Ein anderes Handlungszentrum wird sich im gleichen Sachverhalt auf andere Begründungsregeln stützen und zu einer anderen Entscheidungspräferenz kommen. Die Selektion der in Anspruch genommenen Handlungsregeln wird jedoch jeweils als autonome Leistung der Lebenspraxis vollzogen⁸. Beides, Entscheidungen oder auch nur Entscheidungspräferenzen, stellen damit regelhaft gebundene Argumentationsstrukturen dar, die, weil vernünftig erzeugt, zunächst

- 6 Vgl. Popper, R., Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Stuttgart 1956. Insb. die Kap. 23 und 24.
- 7 Oevermann, U. Genetischer Strukturalismus und das sozialwissenschaftliche Problem der Entstehung des Neuen, in: Müller-Doohm, S. (Hrsg.). Jenseits der Utopie, Frankfurt/M. 1991, S. 267-336.
- 8 Nur analytisch ist es von Bedeutung welche Ausprägung von Lebenspraxis hier handelt. In aufsteigender Aggregierungsrichtung kann es sich um die Lebenspraxis eines individuierten Subjekts handeln, einer Familie, eines Vereins, eines Unternehmens, eines Staates usw. Die

einmal argumentationslogische Legitimität besitzen. Eine ganz andere Frage ist es, ob die jeweilig zustandegekommene Entscheidung in ihrer Historizität einer rationalitätskritischen Überprüfung standhalten kann⁹.

Eine völlig anderer Aspekt rückt in den Vordergrund, und damit kommen wir auf den Anfang dieses Kapitels zurück, wenn sich Gesellschaften in ihrer Lebenspraxis, nicht mehr mit dem unmittelbaren Für und Wider einer Entscheidung aufhalten, sondern das Risiko als Abwägungsfrage für die gesellschaftliche Gegenwart und Zukunft betrachten. Um das noch einmal zu verdeutlichen: Jede einzelne historische Entscheidung, getroffen von wem auch immer, stellte ein Risiko dar, war aber gleichwohl Ausdruck der Durchsetzungsfähigkeit von Überzeugungen und Interessen und ging womöglich als explizites «Risiko» in die Überlegungen nicht ein. Nunmehr scheint es so zu sein, daß die Gesellschaft über den Terminus Risiko verfügt und sich damit dem Problem der Begründungsfähigkeit auf Zukünftiges stellt. Das führt modellhaft zu einer Umschichtung der Beurteilung von Interessenlagen. Interessen, etwa singuläre Profitinteressen oder auch nationale Interessen (z.B. der Unabhängigkeit von Öllieferungen über den Einsatz der Atomenergie) transzendieren, sobald sie erkennbar mit Risiken verbunden sind, eine begrenzte bargaining-Rationalität und sind nicht mehr ohne weiteres durchsetzungsfähig. Dahinter verbirgt sich das Problem einer kollektiv vorgenommenen Interpretation von kurz-, mittel- und langfristigen Entscheidungsfolgen. Die Gesellschaft, verstanden als Bündelung von Lebenspraxis, löst sich aus dem Aggregatzustand der Passivität und entwickelt sich zur Instanz, die durch

Handlungsentscheidungen lassen sich stets als regelhaft generiert rekonstruieren.

- 9 Implizit bewegen wir uns damit, soziologisch ausgedrückt, auf dem Boden der sozialen Kontrolle. Welche Entscheidung mit welcher Begründungslogik auch immer getroffen wird, irgendwann kommt der Moment, in dem sie sich konventionell überprüfen lassen muß, also alternatives oder bestenfalls höher aggregiertes Wissen in Konkurrenz tritt. In diesem Moment werden also Standards der Vernünftigkeit nach Provenienz zur Diskussion gestellt.

entsprechende Interpretationen entscheidet, was als Risiko gelten kann oder muß, und wie es zu behandeln sei. Dazu ist sie deswegen in der Lage, weil sie im Zuge ihrer Entwicklung mit historisch emergent eingelösten Risiken und Risikotypen konfrontiert wird, die die ihr unmittelbar zur Verfügung stehenden Deutungsvorräte und Mittel der Salvierung übersteigen, sodaß sie von ihnen schließlich in der Form von Schäden überrascht wird¹⁰. Diese Schäden sind zunächst einmal Schäden, die in der Sphäre des Sozialen auftreten, also die Lebenspraxis direkt betreffen. Das führt angesichts der Tatsache, daß niemand freiwillig zu Schaden kommen will, in eine Erfahrungskrise. Für die Lebenspraxis aufgeklärter Industriegesellschaften ist dies ein ebenso unerfreuliches Datum wie für jedes Individuum, das nicht mehr weiter weiß. Nimmt man den Topos der Erfahrungskrise einer Lebenspraxis ernst, heißt das für das epistemische Subjekt, sei es eine Gesellschaft oder ein Individuum, die Konfrontation mit dem Neuen in der Form des nicht gewollten und nicht erwarteten Schadens. Daraufhin müssen Erfahrungsbestände, gesellschaftliches Wissen, auf ihre strukturellen Defizite hin rekapituliert und überprüft werden und gleichzeitig die Elemente des nicht gewollten Neuen als Faktisches integriert werden. In dem Sinne ist eine Erfahrungskrise immer auch ein Erfahrungsgewinn, weil sicher geglaubte Positionen über diese negativen Erfahrungszuwächse reversibel gemacht werden können. Mit anderen Worten, auch der nicht erwartete Schaden ist ein Erkenntnisgewinn. Nun dringt selbstredend im Rahmen der frisch verfügbaren Erfahrung alles darauf, Sicherheit zu gewinnen und fürderhin Schäden zu vermeiden. Die gesellschaftliche Lebenspraxis, die bisher in der Verwendung von Spraydosen ihr Glück fand, wird sich, nachdem

10 In welchem dramatischen Maße diese Überraschung ein neuartiges Phänomen ist, zeigt der us-amerikanische Film "Atomic Café", der in zeitgenössischen Filmdokumenten die aus heutiger Sicht ungeheure Naivität von Regierung, Militärs und Wissenschaftlern bei Tests der Atombombe vorführt. Die implizite Didaktik des Films verweist auf ein Richtiges: Hinterher ist man immer klüger. Ganz genau so verhält es sich mit der Wirkung von FCKW auf den Ozonhaushalt. Offen hingegen bleibt die Frage, wie kann man schon vorher klüger sein?

sie darüber unterrichtet wurde, daß sie dadurch den massenhaften Hautkrebs auslöst, zu anderem bequemen.

Insofern zieht die Erfahrungskrise eine lebenspraktische Vermeidungsstrategie nach sich, die ihren Anfang nimmt in der Entwicklung einer Argumentationsfigur, die zwischen natürlichen (etwa Vulkanausbruch oder Sturmflut) und gesellschaftlich produzierten Risiken zu unterscheiden vermag. Mithin wachsen die gesellschaftlichen Deutungskompetenzen zur Diskriminierung von Risiken und gleichzeitig auch die Anstrengungen, die Risiken als operatives Element von Lebenspraxis argumentativ und auch praktisch zu bannen. Ist aber die Allgegenwart des Risikos als integraler Bestandteil der gesellschaftlichen Lebenspraxis begriffen, heißt das nichts anderes, als daß sich die Lebenspraxis selbst als evolutionär riskant verstehen muß¹¹, was wiederum die Forderung nach Sicherheit verstärkt.

Mit diesem Schritt radikalisiert sich das von der Lebenspraxis zu lösende Handlungsproblem: Jegliche virtuelle Entscheidung bedeutet einen Zugriff auf Zukunft, die unabhängig von der Sache, die entschieden werden soll, ihre darüberhinausgehenden risikostrukturellen, d.h. sozialen Konsequenzen bedenken muß. Im Ansatz kann man das an Entscheidungswegen beobachten, die vordem in ihrem Sachbezug routinemäßig vollzogen wurden und sich mit dem Wissen, wie prozedural vorzugehen sei, erledigen ließen. Bauanträge für gentechnische Anlagen zum Beispiel werden schon im Vorfeld dieser Routine entkleidet und auf ihre Risikovalenz hin überprüft¹².

11 Luhmann, N. Soziologische Aufklärung 5, Opladen 1990, S. 134 ff. und auch Bechmann, G. Risiko als Schlüsselkategorie der Gesellschaftstheorie, KritV 1991, S. 212-240 weisen zurecht darauf hin, daß das Nichtentscheiden ebenfalls ein Risiko in sich birgt. Auf der Ebene einer sinnlogischen strukturtheoretischen Betrachtung verschärft das für die Autonomie der Lebenspraxis den Entscheidungszwang besonders dann, wenn erprobte oder rationalitätsgestützte Begründungen für die vorzunehmende Entscheidungen nicht gegeben sind, weil Attentismus unter der synthetisierenden Kraft des Risikos seine Unschuld verliert und als folgenreiche praktische Entscheidung erkennbar wird.

Bei Planung und Betrieb großtechnischer Anlagen gewinnt neben redundanten Sicherheitssystemen die Frage nach der kompetenten Bedienbarkeit und Überwachung immer größere Bedeutung. Die Risikoanalysen gehen dabei sukzessive über die technische Fallibilität technischer Produkte hinaus und beziehen die Lebenspraxis, die mit dem Management als auch mit der Konsumtion von Produkten beschäftigt ist, als intervenierende Variable ein.

2. Gesellschaftliche Entwicklung und Risikokontrolle

Risiko als kategorial gesellschaftliche Frage ist sicherlich mit der Industrialisierung entstanden. Wir haben es also mit dem abendländischen Management der Rationalität industrieller Produktion zu tun. Die damit einhergehende Wahrnehmung der Universalität der Risiken der technischen Produktion führt zu einer sich Zug um Zug ausbildenden Vergesellschaftung der Risikokontrolle. Dies geschieht dergestalt, daß die gesellschaftliche Lebenspraxis spezielle Wahrnehmungsorgane ausdifferenziert, denen es obliegt, soziale Konsequenzen von Produktionsrisiken nach Möglichkeit zu verhindern, zu mildern oder zumindest argumentationsfähig zu diagnostizieren. Diese Kontrollinstanzen, mit unterschiedlicher administrativer Kompetenz ausgestattet, haben im Kern zwischen gesellschaftlichen Schutzansprüchen, dem technisch Realisierbaren und dem Finanzierbaren eine Balance zu finden. Bei diesen Instanzen handelt es sich in der Regel um Gremien, deren Mitglieder berufsgebundenes Expertenwissen repräsentieren¹³. Gemeinsam ist diesen Experten, daß sie ausdif-

12 Vgl. Eidmann, D. Die Risikodiskussion im Erörterungstermin zur Baugenehmigung einer gentechnischen Anlage. Typoskript ZERP, Bremen 1994.

13 Im Bereich der technischen Güter also um Vertreter der Ingenieurwissenschaften oder der angewandten Chemie und in dem der Lebensmittelkontrolle um Spezialisten unterschiedlicher Disziplinen, etwa Mediziner, Lebensmittelchemiker, Toxikologen, Ernährungswissenschaftler u.a. Vgl. Roethe, Th.: Constraints of Reality in

ferenzierte Berufsfelder besetzen, in denen Fachwissen, Erfahrung und Kommunikation auf die Bändigung von Risiken gerichtet werden. Insofern sind diese Experten in ihrer Tätigkeit vereinseitigt auf einen Sonderbereich, in dem naturwissenschaftlich instrumentelles Wissen erklärtermaßen zum Dekodieren sozialer Risikopotentiale eingesetzt wird. Die klassische Determination des naturwissenschaftlich-technischen Handelns, die auf die Entwicklung und Überprüfung von Gesetzmäßigkeiten und deren instrumenteller Nutzung gerichtet ist, wird in diesem Zuge um Wesentliches erweitert: In das Blickfeld der Risikokontrolleure gerät unabdingbar auch die Konsumtion von Produkten, bzw. deren lebenspraktische An- und Verwendung. Damit bewegen sie sich auf einem Explorationsfeld, für das traditionell die Sozialwissenschaften zuständig sind. Bemerkenswert also ist, daß das ausdifferenzierte soziale Aggregat der Risikokontrolle zumindest modellhaft eine Seite der lebenspraktischen Kritik industrieller Produktion institutionalisiert und insofern außertechnisch gewonnene Verbesserungen anregen und durchsetzen kann. Das Innovative an dieser Konstellation ist weniger die expertenhafte Überprüfung der Frage, ob naturwissenschaftlich-technische Standards bei der Produktion eingehalten wurden - Konstruktions- oder Produktionsfehler sind für Fachleute in der Regel leicht zu entdecken -, sondern die Scharnierfunktion zwischen industrieller Fertigung und realer gesellschaftlicher Lebenspraxis, die sich aus der Beobachtung und Erfahrungssammlung im Alltag ergibt. Das entsprechende Raisonement bildet selbstredend ein Amalgam von sozialen, technischen und ökonomischen Überlegungen. Damit steht der Gesellschaft ein soziales Aggregat zur Verfügung das, sowohl innerhalb als auch außerhalb der Produktionsebene, mit den Mitteln einer intellektuell und erfahrungsorientiert begriffenen Technik, Pro-

the Management of Emergency Situations at the Member States and the EEC Level, in: Micklitz, H.-W., Roethe, Th., Weatherill, St. (Hrsg.), *Federalism and Responsibility*, 1994 im Druck. Ferner: Roethe, Th. Zur Spezifik des Risikomanagements von EG-Ausschüssen bei der Regulierung von Gefahrstoffen, in: Winter, G. (Hrsg.), *Bewer-*

dukte hinsichtlich ihrer Risikovalenz beurteilen kann. Dies ist allemal mehr als streng fachgebundene Spezialisten der Einzeldisziplinen würden leisten können¹⁴. Es bedeutet im Kern die Einrichtung einer an naturwissenschaftlich-technischen Kenntnissen und sozialen Erfahrungen gewonnenen Argumentationsebene, die in die gesellschaftliche Diskussion eingerückt wird und spezifische Erkenntnisformate liefert, sei es, wie Risiken zu minimieren wären, sei es, sie als solche, bislang unerkannte zu bestimmen. Unter dem Strich heißt das aber immer noch nicht mehr, als daß die Gesellschaft von Fall zu Fall über eine argumentationslogisch durchkomponierte Expertise verfügt, die nach den Kriterien eines risikozentrierten Sachverständigen die Ausschließung von Risiken bis zu einem gewissen Grade verspricht. In der Formulierung «bis zu einem gewissen Grade» liegt die Crux. Selbst wenn man inkompetent vorgenommene Risiko-beurteilungen auf allen beteiligten Seiten ausschließen könnte, und die auf den Markt kommenden Produkte als über jeden Zweifel erhaben gelten müßten, ließe sich das Risiko nicht zu gunsten vollständiger Sicherheit tilgen. Schematisch betrachtet ergäbe sich daraus folgendes optimistisches Bild: Die Gesellschaft produziert unter Einfluß ihrer ausdifferenzierten und institutionalisierten Risikowahrnehmung in stetig geringerem Maße risikoreich und nähert sich der Sicherheit graduell asymptotisch an.

tung und Abwehr von Risiken gefährlicher Stoffe. Untersuchungen aus biologischer, soziologischer und juristischer Sicht, Düsseldorf 1994.

- 14 Zu professionalisierungstheoretischen Fragen des Risikomanagements, s. Roethe, Th.: Constraints of Reality in the Management of Emergency Situations at the Member States and the EEC Level, a.a.O.

3. Bedingungen von Kontrolle, Antezipation und noch einmal Lebenspraxis.

Aber dieses optimistische Gemälde erwies sich schon in seiner Konstruktion als blanke Idealisierung, weil es durch zwei fundamentale strukturelle Einschränkungen abstrakt blieb:

(1) Erkennen und Aufspüren von Risiken sind im wesentlichen gebunden an die lebens- und berufspraktisch aggregierten Erfahrungen der Risikokontrolleure, die damit bestenfalls die historisch der Gesellschaft prinzipiell verfügbaren Wissensbestände und Schlußfolgerungen repräsentieren könnten. Diese Wissensbestände und Erfahrungen tragen somit weitgehend den Charakter des Nachträglichen und, wenn es gut geht, den des Gegenwärtigen. Auch wenn sie durch ein erhöhtes Raffinement der Umsetzung von Erfahrung und der Anwendung von Wissen zu erstaunlichen Ergebnissen kommen mögen, entgehen sie nicht der konstitutiven Struktur von Erfahrung. Erfahrung im hier gemeinten Sinne bedeutet den fortwährenden Prozeß der Konfrontation von lebensgeschichtlich geronnenen Überzeugungen - die ihrerseits selbst Ergebnis von immer wieder modifizierten Erfahrungen sind - mit Handlungskonfigurationen, die nicht kompatibel sein müssen. Je nach Passungsverhältnis, wird eine Erfahrung bestätigt oder eine Neue wird gemacht. Die potentielle Reorganisation der Erfahrung wird damit auf Dauer gestellt. Nun bilden sich über die Sinnstruktur des Natürlichen und der Sozialität tatsächlich Erfahrungsmuster aus, die langfristigen oder gar epochalen Bestand haben. Das gilt besonders für den Bereich naturwissenschaftlicher Gesetze, etwa, daß ein Apfel vom Baum, wenn auch nicht weit vom Stamm fällt; eine Erfahrung, die schon bestand, bevor das Gesetz der Schwerkraft, das entsprechende Wissen, kodifiziert war. Unterhalb der Ebene der quasi überdauernden Erfahrung bleibt die zu reorganisierende einer Flut von Adaptionen des Neuen verhaftet, also dem jeweils Gegenwärtigen und dessen begrifflicher und handlungspraktischer

Wahrnehmung. Da Risikokontrolleure eben nicht als Philosophen bestellt sind, die Immerwährendes von sich zu geben hätten, sind sie als Aufmerksamkeitsagenturen eingebunden, den technischen und sozialen Wandel zu begleiten, zu diagnostizieren und auf Risikovermeidung hin zu beeinflussen. Ihr Berufsfeld ist gewissermaßen auf die Spitze der Historizität der Wahrnehmung der jeweiligen aktuellen industriellen Produktion und ebenso auf die der gesellschaftlichen Konsumtion gesetzt. Mit ihren Entscheidungen strukturieren sie gesellschaftliche Wirklichkeit und Entwicklung, eröffnen damit neue, vom Startpunkt her betrachtet risikodistante Möglichkeiten, ohne die über diese Möglichkeiten hinausgehende Entwicklung bestimmen zu können. Gegenüber der veritablen Zukunft bleiben sie blind wie jedermann. Unter dem Gesichtspunkt der Risikofreiheit könnte man sagen, die Risikokontrolleure seien mit all ihrer Erfahrung zur Erledigung des Unmöglichen bestellt. Unter dem Gesichtspunkt der aktuellen Sistierung von Risiken allerdings isoliert ihre focussierte Wahrnehmung für die Gesellschaft, gewissermaßen in Stellvertretung, einen entscheidungsbedürftigen Ausschnitt von Gegenwart. Dennoch, die antezipative Kraft ihrer Befunde bleibt stark limitiert, auch aus der hochspezialisierten Wahrnehmung von Risiken resultiert kaum eine besondere prognostische Fähigkeit, wie auch nur bestimmte zukünftige Risiken vermieden werden könnten. Daran ändert auch nichts die Inanspruchnahme des wissenschaftlichen Apparates in Form von Laboratoriumsversuchen, statistischen Untersuchungen oder Theorien zum Verhalten der Bevölkerung/Konsumenten, die vorgeben, zukünftiges Handeln vorhersagen zu können. Alle daraufhin erfolgenden Maßnahmen, die ausdrücklich das Eintreten des Risikos verhindern sollen, erweisen sich als insuffizient, wenn aller Vorkehrung zum Trotz der Risikofall dennoch eintritt.

(2) Damit ist die zweite Einschränkung die Gewichtigere: Nämlich die der Autonomie der gesellschaftlichen als Summe der

individualisierten Lebenspraxis, in der sich das Risiko von Fall zu Fall realisiert. Der außer Kontrolle geratene Atomreaktor ebenso wie die Klebstoff schnüffelnden Jugendlichen oder sieche Mieter, in deren Wohnungen mit Holzschutzmitteln gearbeitet wurde, markieren die Begrenztheit von Risikoprävention. Nur gedankenexperimentell läßt sich eine Konstellation vorstellen, in der unter Risikogesichtspunkten ausgereifte Produkte auf Konsumenten treffen, die mit diesen Produkten restlos vertraut sind und sie ausschließlich so verwenden, daß ein Risiko nicht praktisch werden kann. Das würde einerseits restlose Informiertheit und eine nach Konsumtionsregeln versklavte Rationalität der Anwendung und andererseits auch das Ende jeglicher Entwicklung bedeuten, die als solche Risiken in sich birgt. Dies alles hätte zur Voraussetzung eine statische Gesellschaft, wie sie selbst Ethnologen nicht haben beobachten können. Ein solches Gesellschaftsmodell scheint einfach den Strukturen humaner Sozialität nicht zu entsprechen. Folglich stehen sich nach allen Regeln der Kunst durchdachte und durchgeführte Risikoprävention und die gesellschaftliche Lebenspraxis in ihrem Variantenreichtum, ihrer innovativen, pragmatischen und auch je nach Bezugspunkt irrationalen Kraft gegenüber. Glücklicher- oder auch unglücklicherweise, das ist eine Frage philosophischen Gustos, behauptet sich die Lebenspraxis als der immer wieder in den Weg geräumte Prüfstein für die Effizienz von Risikovermeidungsstrategien. Kommen wir noch einmal zurück auf den impliziten Zusammenhang von risikotheorietischen Erwägungen und der Konstitution von Erfahrung, heißt das, daß selbst das gegenwärtig zu beobachtende Leiden am Risiko die Generierung von Erfahrung nicht stillzustellen vermag, ja nicht stillstellen darf, wenn bis dato unbegriffene Gefahren in die Form des Risikos überführt werden sollen. Risiken als Implemente von Erfahrung sind ohne jeden Abstrich abhängig von entsprechenden Deutungen, also Interpretationen, die nur die Lebenspraxis entwickeln kann. Mit dieser Überlegung lassen sich Risiken aus ihrer gegenwärtig promin-

ten Form lösen und in ein Tableau allgemein gattungsspezifischer Unsicherheiten einrücken.

4. Zur empirischen Bestimmung von Sicherheit, Risiko, Gefahr und Schaden

Gegenüber den drei letztgenannten Begriffen stellt Sicherheit einen gewissermaßen holistisch-positiven Referenzbegriff zu allen Unzuträglichkeiten dar, die das Leben mit sich bringen kann. Handlungstheoretisch drücken sich in ihm die Hoffnung auf den Erfolg der Anstrengung aus, von Un-erwünschtem nicht ereilt zu werden. In seiner Bedeutung für die Praxis erweist er sich als tückisch, denn objektive und subjektive Sicherheit müssen nicht in eins fallen, vielmehr kann die eine Variante sehr gut ohne die andere existieren¹⁵. Dabei ist ziemlich sicher, daß objektive Sicherheit allenfalls ein Phänomen von genügender Nachträglichkeit sein kann, vorträglich aber kaum mehr als das Handlungsziel ist, Risiken, Gefahren und Schäden zu vermeiden oder gering zu halten. Soweit sich reale Sicherheits-einbußen in Form von Schäden in Geldwert umrechnen lassen, antworten darauf Versicherungsinstitutionen mit Angeboten im Rahmen ihrer Risikokalkulationen¹⁶. Sollte Sicherheit in ausreichendem Maße nicht gewährleistet sein, stellen sich in der Regel Angst, «neudeutsch» gar Ängste ein.

Unter den genannten vier Begriffen ist Risiko der mit der höchsten sozialen Komplexität. Er bildet den Reflex auf die Schwierigkeit, Sicherheit zu erreichen, er relativiert sie. In ihm sind kommunikabel aufgehoben unterschiedliche Erfahrungen in unterschiedlichen Stadien der Gewißheit, Abwägungskalküle, die weit in den Bereich von Werthierarchien eindringen und sich mit

15 Vgl. Kaufmann, F.-X., Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, Stuttgart 1973, insb. S. 49-81.

wahrscheinlichkeitstheoretischem Rüstzeug wappnen. Risiken können ihren Ursprung in der Vergangenheit haben,17 müssen also rekonstruiert werden, um sie für Gegenwart und Zukunft faßbar zu machen. Oder sie nehmen ihren Ausgangspunkt in der Gegenwart, was die extrapolative Konstruktion von Zukunftsbildern notwendig macht,18 schließlich kann Risiko auch als rein zukünftiges, ohne oder ohne nennenswerten Gegenwartsbezug, Gegenstand der Erwägung werden.19 Im Terminus Risiko ist in jedem Falle die Imaginationskraft, die Deutungskompetenz und die investigative Lust aufgehoben, die der gegenwärtigen Gesellschaft zu Gebote steht, um antezipativ mögliche Gefahren abzuwenden und ein Höchstmaß an freilich relativer zukünftiger Sicherheit zu gewährleisten. Die Beschäftigung mit dem Risiko läßt die Teile der gesellschaftlichen Erfahrung und ihres Wissens intellektuell operativ werden, die auf Prävention unerwünschter Ereignisse gerichtet sind.

Begrifflich geschieden und semantisch davon zu trennen ist die Gefahr, die sich auf der zeitlichen Ebene immer im Moment des gegenwärtigen Realisierens erschließt und eine unmittelbar folgende Bedrohung indiziert. Das Risiko ist entrelativiert, es ist vom Plan zur Wirklichkeit geworden. Der Begriff Gefahr stützt sich auf vergleichsweise krude Kognition und entsprechende Erfahrungüberprüfungen. Ausreichend ist es festzustellen, daß, etwas Schreckliches passiert, wenn nicht eingegriffen wird20. Wird eine Situation intellektuell (und das umfaßt auch den common-

- 16 Vgl. Ewald, F., Die Versicherungsgesellschaft, Kritische Justiz 1989, S. 393-397.
- 17 Vgl. die Diskussion über die Altstoffe, Altlasten etc.
- 18 Vgl. etwa Strohm, H. (Hrsg.), Warum auch geringe Radioaktivität lebensgefährlich ist. Frankfurt/M. 1986.
- 19 Vgl. etwa die Diskussion über die langfristigen Folgen des Artensterbens in Bezug auf genetische Ressourcen bei evolutiven Sprüngen.
- 20 Etwa: Ein Kind sitzt auf dem Fenstersims im 1. Stock. Das Manometer eines Druckkessels bewegt sich auf den roten Bereich zu. Ein Felsen am Moselsteilhang oberhalb von Kröv gerät ins Rutschen. Eine Masse

sense), als gefährlich begriffen, fordert sie überlegtes und unmittelbares Handeln heraus²¹. Sobald die Gefahr mehr als ein einziges monadenhaftes Individuum betrifft, ist geradezu naturwüchsig die Warnung vor der Gefahr die erste Reaktionsform. Der zweite muß sich mit der Gefahrenabwehr beschäftigen. Natürlich wirft auch Gefahr Abwägungsprobleme auf²², wie und mit welchen Mitteln sie beseitigt werden kann, sie können aber nicht mehr dehnbar zeitentlastet wie Risikoerwägungen vorgenommen werden. Gefahr zwingt zu einem der Dynamik der Sachlage angemessenen aktuellen praktischen Handeln. Hier materialisiert sich das, was in Risikoerwägungen der perhorreszierte Fall ist, auf dessen Vermeidung alle Anstrengungen gerichtet sind: Handeln in der Not, um das Schlimmste abzuwenden, auch ohne die Gewißheit zu haben, daß richtig gehandelt wird, d.h. ohne Begründung zu handeln²³, was allzuoft auch das Scheitern der Gefahrenabwehr einbegreift, weil besser geeignete Rationalitätspotentiale und Maßnahmen im Moment nicht verfügbar sind; das führt zu Schäden, wobei festzuhalten ist, daß bloße Gefahren eben keine Schäden sind.

von Fußballfreunden möchte mit dem Schiedsrichter eine Fehlentscheidung diskutieren.

- 21 Ähnliche Überlegungen schlagen sich im Polizeirecht nieder, im Zusammenhang mit der Störung der öffentlichen Ordnung. Daran wird deutlich das «Unterbindungsgebot» das "Gefahr" quasi automatisch auslöst. Vgl. dazu: Ladeur, K.-H.: Risiko und Recht - Von der Rezeption der Erfahrung zum Prozeß der Modellierung, in G. Bechmann (Hrsg.), Risiko und Gesellschaft, Opladen 1993 und Di Fabio, U. Entscheidungsprobleme der Risikoverwaltung, in, Natur und Recht 8, 1991, S. 353-355.
- 22 Für Risikokontrollen ist das Auftreten von Gefahr selbstredend eine bedeutende lebenspraktische Erährungsressource.
- 23 Ein eindringliches Beispiel liefert dafür Japp, K. P., Selbstverstärkungseffekte riskanter Entscheidungen, in: Zeitschrift für Soziologie, 1, 1992, S. 38. Japp bezieht sich dort auf Perrows Schilderung einer Sequenz des Katastrophenmanagements. (Perrow, C., Normale Katastrophen. Frankfurt/M., New York 1988) Während des Störfalls im AKW Harrisburg diskutieren die eilig herbeigerufenen Experten die ambigen Daten der Meßinstrumente, die auf einen Fehler im Kühlsystem schließen lassen. Während die Diskussion anhält, werden die Meßergebnisse immer miserabler, unter diesem Eindruck öffnet schließlich ein Angehöriger der Bedienungsmannschaft ein Entlastungsventil.

Im Begriff des Schadens hingegen finden wir das Publikum perplex, schon fast handlungsunfähig aber immerhin noch bilanzierend. Alles was es zu vermeiden galt, ist dennoch eingetreten. Besitz und, in schlimmeren Fällen, Leben und Gesundheit sind verloren oder beeinträchtigt. Es geht soweit wie möglich um Ersatz. Die Frage der Verantwortlichkeit wird geprüft. Die Risikoberechnungen haben sich als unzutreffend erwiesen, die Gefahrenabwehr war unzulänglich oder hat versagt. Das Eintreten des Schadens wirft also ein düsteres Licht auf die vorgenannten Anstrengungen, ihn zu verhindern und ein gleißendes auf den, der ihn hätte verhindern können. Ist das Kind erst einmal in den Brunnen gefallen, ist man allemal klüger. So gesehen ist der eingetretene Schaden ein Reversbild der Risikokontrolle, aber auch der Gefahrenabwehr. Was sich retrograd als verhängnisvolle Folge von Entscheidungen erklären läßt, ist dem Risikomanagement als prospektive Kalkulation von Grund-Folge-Optionen und der Gefahrenabwehr als handlungsmächtiger Spontaneität aufgegeben. Dazwischen liegen Welten. Nun kann man im Einzelfall darüber streiten, ob ein Schaden als die Summe der providenten und aktuellen Unzulänglichkeiten seiner Vermeidung angesehen werden oder als solcher überhaupt gelten soll. Das sind im Konfliktfall Fragen, die etwa die Professionen der Juristen und Mediziner zu beantworten haben. Innerhalb unserer Thematik bedeutet ein konkret eingetretener Schaden, hervorge-rufen durch Produkte, das historische Scheitern aller gesellschaftlichen und individuierten Instanzen, die zu seiner Verhinderung angetreten waren²⁴. Insofern ist der Schaden eine Quintessenz.

24 Etwa die Fälle der explodierenden Bürostühle und des Glykolweins in Deutschland. Vgl. Falke, J., *Foodstuffs Control and the Regulation of Business Practices in Emergency Situations in the Federal Republic of Germany*, in: Micklitz, H.-W., Roethe, Th., Weatherill, St., a.a.O.

A) Exkurs zur terminologischen Unschärfe zwischen Risiko und Gefahr

In der realen Enttäuschung des Vertrauens auf die Kompetenzen solcher Instanzen liegt auch die «Gefahr» eines Kategorienfehlers, der zu explikativen «Schäden» führen kann und selbst Opfer einer technokratisch verkürzten Sicht auf Lebenspraxis wird. Auffallend ist in diesem Zusammenhang die ständige Verwechslung und Vermischung von Risiko und Gefahr in der öffentlichen²⁵ wie auch der wissenschaftlichen Diskussion, die sich der lebenspraktischen Genese dieser an sich praktikablen Begriffe entwindet. Es soll hier nicht einer Neuauflage des Nominalismus das Wort geredet werden, aber welchen empirischen Wert kann es haben und welchen Erkenntnisgewinn verspricht es, wenn "Gefahr" aus dem Erfahrungskontext einer unmittelbar bevorstehenden Bedrohung herausgelöst und im Zusammenhang mit dem "Risiko" zu einer wahrnehmungspsychologischen Differenz zwischen Entscheidern und Betroffenen erklärt wird? Oder wenn Sicherheit als Realie gesellschaftlichen Strebens suspendiert werden soll? Dabei ragt in der gegenwärtigen deutschen Diskussion - semantisch verblüffend - besonders das Problem heraus, wie zwischen Gefahr und Risiko unterschieden werden könne und was es mit dieser Unterscheidung auf sich habe. Im Gerüst der Systemtheorie versucht Luhmann²⁶ (andere folgen ihm darin²⁷) nachzuweisen, daß Sicherheit "als soziale Fiktion" praktisch nicht einlösbar sei und daher als Gegenbegriff zum Ri-

25 Etwa in den Verlautbarungen «sozialer Bewegungen». Z.B. "Wir sprechen uns ganz entschieden gegen gentechnisch hergestellte Lebensmittel aus", sagte Wolfgang Löhr vom Netzwerk, das bundesweit etwa 600 Mitglieder hat, "manipulierte Nahrungsmittel können durchaus gefährlich sein." Zitiert nach HAZ, 124, 29.5.92. Gefährlich sein kann nachgerade alles auf dieser Welt, in dieser Potenz liegt das Risiko. Welche semantische Wahl bleibt einer unscharfen Sprache dann für die tatsächlich eingetretene Gefahr?

26 Vgl. Luhmann, N., Soziologische Aufklärung 5, Opladen, 1990, S. 135.

27 Vgl. etwa Bechmann, G., Risiko als Schlüsselkategorie der Gesellschaftstheorie. In: KritV 1991, S. 214. Japp, K. P., Selbstverstärkungseffekte riskanter Entscheidungen, Zeitschrift für Soziologie, 1, 1992, S. 36 ff.

siko aufgegeben werden müsse²⁸. Verfährt man mit «Sicherheit» auf diese Weise, suspendiert man eine Fülle sozialer und historischer Bedeutungen und Gegebenheiten, die in der alltagsweltlichen Begriffsoption Risiko/Sicherheit mitschwingen. Grob umrissen, kann sicher/Sicherheit in subjektiver wie in objektiver Variante von Bedeutung sein. In einer begriffsgeschichtlichen Darstellung zeigt Kaufmann²⁹, u.a. die Entwicklung des Sicherheitsbegriffs im Übergang von der Illusion oder dem Vertrauen, keiner Bedrohung ausgesetzt zu sein, zum objektiven Fehlen einer Bedrohung, das statistisch zugesichert wird. In dieser schon im Mittelalter agenturhaft wahrgenommenen Sicherheitsverpflichtung äußert sich die schon historisch angelegte praktische Dialektik zwischen subjektiver und agenturhaft/gesellschaftlich verbürgter Sicherheit, die bereits den sprengenden Kern in sich trägt, daß Verbürgung eben mit Sicherheit nicht identisch ist. Davon unbeeindruckt schlägt Luhmann stattdessen die Unterscheidung von Risiko und Gefahr vor³⁰, und zwar dergestalt, daß sie sich als Folge der Zurechenbarkeit ergeben. Dementsprechend hätten es «Entscheider» grundsätzlich mit Risiken zu tun, während eben die entschiedenen Sachverhalte sich für die «Betroffenen» wie Gefahren ausnehmen würden. Einen großen Gewinn verspricht sich Luhmann mit dieser Unterscheidung, weil die "Sozialdimension", die bei Entscheidungstheorien und Wahrscheinlichkeitsrechnung in bezug auf Risiken kein eigenes Gewicht gewönne, über Zurechnungen eingerückt werden könnte. Allerdings liegen die dafür gegebenen Belege ganz neben der Sache. Die derartig gewonnene Sozialdimension entpuppt sich als holzschnittartig aufgefaßte individuelle Wahrnehmung oder als individualpsychologischer Reduktionismus, wobei nicht erkennbar wird,

28 Luhmann, N., Soziologische Aufklärung 5, Opladen 1990, 134. Interessanterweise gibt Luhmann in seinen Betrachtungen zum medizinischen Code (a.a.O. S. 187) den entsprechenden "Leerbegriff" "Gesundheit" nicht auf, sondern behält ihn als "reflexionstheoretischen" Begriff bei.

29 Kaufmann, a.a.O (Fn. 15), insb. 10-28.

warum ausgerechnet ein solches Konzept in der Lage sein sollte, klassische Soziologie (Weber, Durkheim³¹) zu ersetzen, wo ihm Gesellschaft als Konstitutives noch garnicht in den Blick geraten ist. Es kann nicht darum gehen, Risiko mit einer Sozialdimension zu versehen, selbst wenn das Wahrscheinlichkeits- und Entscheidungstheorien nicht schaden würde. Dennoch wäre dies nur dann pragmatisch sinnvoll, wenn die Gesellschaft ausschließlich naturwüchsige Risiken zu gewärtigen (Überschwemmung, Erdbeben, etc.) und die sozialen Folgen zu begreifen hätte. Die von mir vorgeschlagene Konzeption begreift Risiko von vornherein als Kategorie des Gesellschaftlichen, unabhängig davon, ob es «hausgemacht» oder «naturgemacht» ist. Die Auseinandersetzung mit jedwedem Risiko kann nur die Gesellschaft führen und soweit der Blick nicht trügt, wird sie vehement geführt. Somit kann zumindest in der empirischen Wirklichkeit keine Rede davon sein, dem Risiko sei eine Sozialdimension zu affizieren. In allen von mir untersuchten entsprechenden Settings geht es nur um den Disput und die Praxis, wie Risiken kompetent zu kontrollieren seien. Somit ist auch die von Luhmann vorgeschlagene Einführung eines allgemeinen Spannungsverhältnisses von Sozialdimension und Zeitdimension³² für eine in Prozessen denkende empirische Soziologie weder neu noch überraschend, sowenig wie die Einsicht, "daß in der Gegenwart schon über die Zukunft disponiert wird, mit einer gewissen Indifferenz gegen das, was andere Interessenten als ihre Perspektive einbringen werden"³³. Allerdings läßt sich soziologisch die Zeitdimension nur als Dimension denken, auf der soziale Interakte miteinander in Verbindung treten, was selbst dann noch gilt, wenn soziale Interaktion nicht beobachtbar ist. Solchen naheliegenden Einwänden zum Trotz, sind diese Überlegungen in der gegenwärtigen Diskussion widerspruchlos übernommen worden. Bei genauerem Hinsehen

30 Luhmann, a.a.O., S. 134

31 Luhmann, a.a.O., S. 137

32 Luhmann, a.a.O., S. 139

33 Luhmann, a.a.O., S. 143

schon zeigt sich allerdings, wie wenig sie sich empirisch durchhalten lassen. Am Luhmann'schen Beispiel des Autofahrers³⁴ läßt sich das deutlich machen: Als Teilnehmer am Straßenverkehr wäre der Autofahrer Entscheider und Betroffener immer zugleich. Reagiert er auf eine Gefahr, die ein anderer lediglich für ein Risiko hält, ist bereits diese zeitgebundene Reaktion eine Entscheidung, mithin eine Gefahr für alle übrigen, die mit ihren Reaktionen/Entscheidungen nun wiederum Gefahr/Betroffenheit heraufbeschwören. Dieses beständige Oszillieren ließe in komplexen sozialen Veranstaltungen wie dem Straßenverkehr als System, Zurechnungsfragen zwischen System und Umwelt analytisch unpraktikabel werden, was sich umgangssprachlich darin ausdrückt, daß die Teilnahme am Straßenverkehr gemeinhin als riskant gilt, die Bahnreise hingegen als relativ sicher. Dies gilt nun für alle übrigen Risiken ganz genauso, wenn man einen entsprechend geschärften Blick auf sie richtet.

- (1) Selbst für den Systemtheoretiker ergeben sich Probleme mit der Zurechnung, wenn er dekretiert, sie sei von der Positionierung der Beobachter 1. und 2. Ordnung und dem jeweiligen Beobachtungsfeld abhängig, wobei der Beobachter 1 nicht sieht, daß er selbst zum Feld des Beobachters 2 gehört. Auch wenn es sich dabei um "das Konzept der Kybernetik zweiter Ordnung"³⁵ handelt, müssen im gewählten Beispiel diese Beobachter unablässig ihre Position und damit ihr Feld wechseln und dem Wahnsinn nahe sein, da sie, streng nach Vorschrift jener Kybernetik, eigentlich entweder nur Gefahr oder nur Risiko wahrnehmen können. Damit dies nicht geschieht, sieht Luhmann die Möglichkeit vor, daß "diese Divergenz von Risiko und Gefahr ihrerseits sozial reflektiert wird"³⁶. Dies führt allerdings lediglich in die "Paradoxie", "daß die Betroffenen unabhängig von ihrer eigenen Risikobereitschaft ein hohes Maß an Protektion gegen die Risikobereitschaft anderer fordern"³⁷. Luhmann nennt

34 Luhmann, a.a.O., S. 152

35 Luhmann, a.a.O., S. 137

36 Luhmann, a.a.O., S. 154

37 Luhmann, a.a.O., S. 155

dieses Aufbrechen der Kybernetik "re-entry"³⁸, ohne darüber hinaus eine Erklärung dafür zu liefern, wie es logisch möglich sein soll, daß eine Seite der Beobachtung/Unterscheidung, etwa die, die kategorisch nur Risiken wahrnehmen kann (Entscheider), mit der ihr eigenen Hälfte der Wahrnehmung, sich selbst und die gesamte Distinktion, also Risiko/Gefahr und Betroffenheit als Ganzes beobachten kann³⁹. Es hilft da nicht viel, zuzugeben, daß es sich um ein intra-theoretisches Paradox handele, das nur noch seiner systemtheoretischen Auflösung harre; interessanter ist nach wie vor, wissenschaftliche Begründungen für das in der Realität Beobachtete zu liefern.

- (2) Bezogen auf die Erfahrungswissenschaften bleibt Luhmann mit seiner Konzeption des Beobachtens weit hinter den an der Empirie gewonnenen Einsichten zurück, wie sie etwa von Devereux⁴⁰ vorgestellt werden. Die Luhmann'sche Konzeption läßt sich nur um den Preis der Reduktion der sozialen Wirkungen formulieren, womit die Systemtheorie selbst zum Opfer ihres theoretischen Erkenntnisziels wird - sie selbst reduziert reale soziale Komplexität. Dem soll hier aber nicht weiter nachgegangen werden. Einen Grund für die bereitwillige Übernahme der Distinktion von Risiko und Gefahr und Entscheider/Betroffener in der gegenwärtigen Diskussion mag darin liegen, daß öffentliche Meinung und veröffentlichte Meinung, besonders wenn sie sich avanciert wähnt, teilweise unter der neudeutschen Formel der "Betroffenheit" ihre parlamentarischen und außerparlamentarischen Einflußchancen wahrnehmen. Abgesehen davon, daß dabei der Begriff der Betroffenheit häufig eine eigentümlich moralische Färbung annimmt, die manchen Kritiker von Risiken gesinnungsethisch in die Rolle eines unmittelbar Betroffenen schlüpfen läßt - eine Fiktion, der letztlich auch Luhmann erliegt -, zeichnet sich dabei etwas ganz anderes ab, nämlich ein fundamentales Mißverständnis, das sich bei Bechmann sehr gut nachzeichnen läßt: Er stellt in Anlehnung an Luhmann fest, die Differenz Entscheider/Betroffener diskriminiere nicht mehr nach Klassenzugehörigkeit oder nach sozialen Unterschieden,

38 Luhmann, a.a.O., S. 154

39 Vgl. dazu Englisch, F., Strukturprobleme der Systemtheorie - Philosophische Reflexionen zu Niklas Luhmann, in: Müller-Doohm, S. (Hrsg.), Jenseits der Utopie, Frankfurt/M. 1991, insb. S. 220-225.

40 Devereux, G., Angst und Methode in den Verhaltenswissenschaften, München 1967.

sondern trenne funktional nach Macht und Subordination, folge also der Entwicklungslinie funktionaler Differenzierung⁴¹, die ihrerseits den historischen Verlust einer "zentralen Selbstreflexions- und Steuerungsinstanz" sowie des Allgemeininteresses der Gesellschaft bedeute und schließt sich Luhmanns These an, ein gesamtgesellschaftlicher Konsens sei damit eigentlich unmöglich⁴². Unabhängig davon, wie man zu dem Implikat steht, in früheren goldenen Zeiten habe es den gesamtgesellschaftlich fungierenden Konsens tatsächlich einmal gegeben, unabhängig auch davon, daß ein solcher gesellschaftlicher Zustand nur schwer aufzubrechen bzw. entwicklungsfähig gewesen wäre, stellt sich diese These insgesamt selbst auf den Kopf. Streng genommen ist im Bild der funktionalen Differenzierung die Bereitschaft ausgemalt, Entscheidungen funktional ausgewiesener Akteure in den von ihnen bearbeiteten Handlungsfeldern zu akzeptieren. Nur unter dieser Voraussetzung ist der stillschweigende Konsens (!) darüber denkbar, alle ausdifferenzierten Funktionsagenten in Ruhe ihre Arbeit machen zu lassen, deren Ergebnisse sich zum Knoten des Allgemeininteresses schürzen. Funktionale Differenzierung, die zu ständigem Streit führte, wäre demgegenüber schlicht dysfunktional und könnte wohl nur kurzlebig sein. Wenn nun Risikolagen in der Gesellschaft zu heftigen Kontroversen führen, was von Luhmann und Bechmann als "Klagefrequenz, Angstkommunikation" oder "ökologischer Protest" angeführt wird, kann von einer unbestrittenen funktionalen Differenzierung von Macht und Subordination nicht mehr die Rede sein, im Gegenteil hätte man den Schluß zu ziehen, daß sich angesichts von Risiken in gesellschaftlicher Perspektive die funktionale Differenzierung entdifferenziert. Das ist mit der These der Vergesellschaftung des Risikos gemeint. Wenn die Dichotomie zwischen Macht/Subordination zerbricht, wird auch die zwischen Entscheidern und Betroffenen unscharf. Sobald diese sozialstrukturelle Differenz obsolet geworden ist, werden Risiko und Gefahr in der Praxis des gesellschaftlichen Risikomanagements behandelt⁴³. Nimmt man diese Gegeben-

41 Bechmann, a.a.O.

42 Bechmann, a.a.O.

43 Kognitive Differenzen sind deswegen noch lange nicht obsolet, sie sind dann aber funktional auf Anreicherung des Risikomanagements bezogen.

heit wie eine Momentaufnahme des unbestreitbar Gegenwärtigen wahr, ergibt sich wie von selbst die Neugierde, wie es sich mit Sicherheit, Risiko und Gefahr verhält. Man ist gezwungen, die komplexitätsreduktive Schneibrille von den Augen zu nehmen und anzuerkennen, daß Sicherheit noch nachhaltiger ein gesellschaftliches Ziel geworden ist.

5. Zur Bearbeitung des praktisch gewordenen desaströsen Risikos. Der Notfall

Die bisherigen Überlegungen befaßten sich eher abstrakt mit dem Risiko und den strukturellen Dilemmata seiner Kontrolle. Sie suchten das Risiko im Kontext seiner virtuellen Bestimmung und Berechnung zu fassen, womit es eine ausschließlich antezipative Konnotation zu erhalten scheint. Jenseits ihrer Antezipation⁴⁴ finden Risikoerwägungen aber auch dann statt, wenn alle

antezipativen Maßnahmen versagt haben und eine bestimmte Schadensqualität eingetreten ist, die eine über den privaten Bereich hinausgehende allgemeine Regulierung notwendig macht. Diese Schadensqualität wird hier "Notfall" genannt. Seine Betrachtung ist deshalb interessant, weil er die Vorstellung von subjektiver wie objektiver Sicherheit eklatant verletzt, und das Risikomanagement unter akuten Handlungsdruck setzt.

a) *Notfall und Emergenz*

Im Notfall etabliert sich im Vergleich zu den bisher benannten Kategorien (Sicherheit, Risiko, Gefahr, Schaden) eine ganz eigene, die jene in sich aufhebt, bzw. deren schlimmste denkbare Durchmischung und damit eine gesonderte Herausforderung repräsentiert: Im Notfall werden alle Risikoüberlegungen auf den Kern zurückgeführt, den sie vermeiden wollten, und treffen damit ungewollt auf ihr historisches, naturwissenschaftliches und soziales Telos. Gegenüber den Anstrengungen der Risikoprävention, die im wesentlichen damit befaßt ist, Parameter von Sicherheit festzustellen, festzuschreiben und Sollzustände zu fixieren, verhält sich der Notfall systemsprengend. Innerhalb der historischen Dialektik von Determination und Emergenz reklamiert er das «Recht der gesellschaftlichen Lebenspraxis». Er folgt damit der Entwicklungslogik historisch emergenter Ereignisse. Es ist eine Binsenweisheit, daß der Blick in die Zukunft verstellt ist und Prognosen stets unsicher sind. Vereinfacht gesprochen, hängt das damit zusammen, daß jede auf die Erreichung eines bestimmten Zieles, also auf den Ausschluß konkurrierender Optionen gerichtete, Entscheidung die Anschlußmöglichkeit für latent bleibende Optionen einschließt. Zwar wird man mit einiger Sicherheit prognostizieren können, daß das gewünschte Ziel erreicht oder das, was verhindert werden sollte, tatsächlich vermieden wird. Unter Notfallbedingungen jedoch gewinnen die nicht intentional erzeugten Optionen überraschende Virulenz. Die Einlösung einer solchen nicht geahnten Option

stellt genuin historisch Neues und nicht bloße Entwicklung dar⁴⁵. Strukturtheoretisch betrachtet, beleuchtet "Emergenz" die Eigentümlichkeit von nicht intentional herbeigeführten Ereignissen, die sich gleichwohl intentionalen Akten verdanken und sich als deren Folge rekonstruieren lassen. Zwar ist die Zukunft offen, sie ist aber nicht in dem Sinne offen, daß jede Entwicklung möglich wäre. Vielmehr stellt auch die Sequenz des historisch Neuen die Einlösung einer implizit zuvor schon angelegten Variante eines nicht intentional gerichteten Fortschreitens von Geschichte dar, die von der Lebenspraxis wahrgenommen wurde. In dem Kant'schen Diktum, es gäbe nichts Gutes außer einem guten Willen, finden wir diese Überlegung bereits angelegt. Unabhängig davon, ob man im Einzelfall solche emergenten Ereignisse als gut oder schlecht bewertet, wird man Risikokontrolleuren den guten Willen nicht absprechen können, solche Emergenz zu verhindern. Dies gilt umso mehr, als im Alltag der Sicherheitskontrolle Produkte ständig weiterentwickelt und «repariert» werden⁴⁶, also neben dem eher abstrakt-präventiven Risikomanagement auch (z.B. im Rahmen der Nachmarktkontrolle) praktisch beständig an der Reduktion des Ausmaßes und insoweit an der Vermeidung von Schäden gearbeitet wird.

b) *Zur Feststellung des Notfalls*

Von herausragender Bedeutung für ein Notfallmanagement ist zunächst einmal die Feststellung des Notfalles selbst, bzw. die Abrenzung von einem unterstellten Normalfall⁴⁷. Daraus ergibt

45 Vgl. Oevermann, U., Genetischer Strukturalismus und das sozialwissenschaftliche Problem der Erklärung der Entstehung des Neuen, in: Müller-Doohm, S. (Hrsg.), *Jenseits der Utopie*, Frankfurt/M. 1991, 293-297.

46 Man denke etwa an die zum Notfall gewordenen gasbetriebenen Bürostühle zu Beginn der 80er Jahre. Bis ihre konstruktiven Schwächen zu Katastrophen führten, waren sie über lange Jahre hinweg immer wieder verbessert worden. Vgl. Roethe, Th., *Constraints of Reality ...*, in: *Federalism and Responsibility*, a.a.O (Fn. 13).

sich zentral das Problem der Bewertung vor dem Hintergrund der Erkennbarkeit von Notfällen. Für den Notfall als dem unerwartbaren Neuen können selbstredend keine systematischen Kriterien vorliegen, die ihn als solchen würden bestimmen können⁴⁸. Annäherungsweise lassen sich allerdings Merkmale festhalten, die die starke Vermutung, es könne sich bei einem Ereignis um einen Notfall handeln, begründen. Sobald die Charakteristik eines Schadens erkennen läßt, daß sich außerhalb aller Risikopräventionen, festgelegt in Normen, Zertifizierungen, Anleitungen, Vorschriften etc. ein Schadenstypus etabliert, der

1. mehr ist als ein eindeutig sistierbarer singulärer Unfall, also mehr als das, was man alltagssprachlich einen unglücklichen Zufall nennen würde, und der
2. Konsequenzen haben könnte, die über sein erstes Auftreten hinauswirken und
3. Folgeschäden auslösen könnte, die über den ursprünglichen Schadenskontext hinausreichen⁴⁹,

greift eine vollständig andere als die bisher erörterte Form des Risikomanagements Platz. Sind diese Kriterien erfüllt, handelt es sich definitorisch nicht mehr um erwartbare Risiken, zu deren Bewältigung entsprechende Programme vorliegen müßten oder zumindest könnten, sondern um unbekannte Klassen eingetretener Schäden und drohender weiterer Gefahren. Unter solchen Bedingungen verliert Risikomanagement seine «akademischen», Züge und transformiert sich zum praktischen und politisch fol-

-
- 47 Mit Normalfall ist hier nicht der "normal accident" im Sinne von Perrow (1988), a.a.O. (Fn. 23) gemeint. Perrow bezieht sich auf die komplexen technischen Abläufen gewissermaßen eingebauten Störanfälligkeiten, die u.U. zu Notfällen führen können, die, wenn sie denn eintreten, dem hier Emergenz genannten vergleichbar sind. Unklar bleibt, was dann ein unnormaler Notfall sein könnte.
- 48 Vgl. Falke, J., The Community System for the Rapid Exchange of Information on Dangers Arising from the Use of Consumer Products. In: Federalism and Responsibility, a.a.O (Fn. 13).

genreichen Notfallmanagement, bei dem es um Leib und Leben geht⁵⁰.

6. Sicherheitsregulierung und Risiko

Wenn weiter oben behauptet wurde, "Sicherheit" habe eine begriffsgeschichtliche Karriere noch vor sich, und insofern sei der Begriff nicht vorschnell theoretisch und praktisch zu suspendieren, so hat das seinen Grund vor allem in der historischen Emergenz der Sozialfigur des Konsumenten in den entwickelten Industriegesellschaften, dessen Sicherheit es nach Kräften zu garantieren gilt. "Sicherheit" wird so zu einer universalistischen Kategorie mit "Selbstzweck"-Charakter⁵¹. In Verbindung mit "Marktregulierung" verschreibt sie sich der Vorsorglichkeit. In der Notfallregulierung findet dies seinen praktischen Ausdruck.

Der Aspekt der Vorsorglichkeit entfaltet unter der Hand ein Doppelleben. Sicherheitsregulierung spannt einen Optionsrahmen auf, in dem prinzipiell jedes Instrument, das geeignet scheint, der gesellschaftlichen Wertidee der Sicherheit Vorschub zu leisten, seinen Platz finden kann. Regulierungstechnisch bezieht sich das naturgemäß auf die Herstellung des sicheren Produkts selbst. Gesetzliche Regulierungen, Richtlinien, Verordnungen samt administrativer und freiwilliger Kontrollen, nebst Standardisierung und Zertifizierung beruhen auf den akkumulierten Rationalitäten und Erfahrungsbeständen der technisch-naturwissenschaftlichen Risikomanager. Das führt in eine eigentümliche Opposition zwischen dem nach universellen Kriterien sicheren Produkt und dem universalisierten Konsumenten. Je mehr das Produkt aus sich

49 Voraussetzung für eine entsprechende Aufmerksamkeit sind effiziente Melde- und Informationssysteme, die die «richtigen» Personen erreichen.

50 Micklitz, H.-W., Roethe, Th., *Federalism in Process*, in: *Federalism and Responsibility*, a.a.O (Fn. 13).

selbst heraus sicher zu sein hat, desto eher wird der Konsument zum paternalistisch betreuten Mündel. Seine epistemische Autonomie qua Marktteilhabe und seine Verantwortlichkeit qua Reklamation von Rechten gingen verloren⁵².

Dem zum Trotz tragen alle genannten regulativen Maßnahmen das Stigma des Nachträglichen, sie gleichen der Momentaufnahme einer Dynamik, die in dem Augenblick ihrer Edition zumindest in Teilen bereits obsolet ist. Das heißt nun keineswegs, daß sie verzichtbar seien; im Gegenteil wirken sie wie Festschreibungen, auf die von Fall zu Fall rekurriert werden kann, wenn vormalige Gewißheiten zu Unsicherheiten werden. Sie bilden den Plafond, auf dem neue Unsicherheiten als Abweichungen erkennbar und behandelbar werden. Die hier auffällige Friktion zwischen Altem und Neuem, zu Verhinderndem und dennoch Eintretendem, zwischen Risikoprävention und Schaden läßt sich im Grunde auf ein erkenntnistheoretisches Mißverständnis zurückführen. Technisch-naturwissenschaftliches Handeln ist trotz aller disziplinar gewonnener Determinationen ein Grenzfall sozialen Handelns. Der auf Sicherheitsregulierung zielende technisch-naturwissenschaftliche Diskurs, aber auch seine juristische Einbindung, sind nichts anderes als Ausdruck einer disziplinar spezialisierten Wahrnehmung und Teilhabe an allgemeiner Wertrekonstruktion, die auf Interpretationen der gesellschaftlichen Lebenspraxis und der ihr unterliegenden Gesamtrationalität beruht. So sorgfältig Sicherheitsregulierung und Risikoprävention auch immer vorgenommen werden, dem realdialektischen Dilemma, daß eingetretene Schäden und Gefahren sich ihrem Zugriff entzogen haben, sind sie nicht gewachsen. Das führt zu grundsätzlichen Überlegungen zur Sicherheitsregulierung und Risikoprävention:

51 Vgl. Kaufmann, F.-X., a.a.O. (Fn. 15), S. 58

52 Vgl. Exkurs c) zu einer Soziologie des Konsumenten in Abschnitt III.

Versteht man unter gesellschaftlichem Risiko die nach festlegbaren Parametern bestehende Möglichkeit der Gefahr des Eintritts eines Schadens, wird deutlich, daß Sicherheitsregulierung als kanonisierte Risikoprävention den unhintergehbaren Impetus darstellt, Elemente gesellschaftlicher Zukunft (auch soweit sie den Umgang mit Produkten betreffen-, und das ist nicht wenig) im Sinne von Ungefährlichkeit handhabbar zu machen. Regulierung schafft soziale Fakten, technische und soziale Normen, die eine eigene beharrliche Wirklichkeit erzeugen. Sicherheitsregulierungen sind in sich konservativ, indem sie den einmal erreichten Stand möglicher Sicherheit zu erhalten trachten. Soweit Risikomanager auf die gesellschaftliche Lebenspraxis Einfluß nehmen, kann die Routinisierung der Produktion von Sicherheit allerdings in gegenteilige Effekte umschlagen, so etwa wenn das Abhaken von Checklisten eine breit anzulegende pragmatische Aufmerksamkeit auf standardisierte Wahrnehmungsmuster verengt. Dasselbe gilt für den konkreten Konsumenten, der sich in seiner eigenen exemplarischen Praxis im Umgang mit Konsumgütern subjektiv sicher wähnt, obwohl die Sicherheit nur in universalistischen terms geregelt werden kann.

Abstrakter gefaßt wiederholt sich in diesem Zusammenhang die Dialektik von Allgemeinem und Besonderen. In einer pointierten Konsequenz müßte eine vollständige Sicherheitsregulierung auf den verordneten Stillstand der gesellschaftlichen Entwicklung hinauslaufen, woraus sich zwangsläufig ein praktisches Dilemma entwickeln müßte. Da sich die gesellschaftliche Lebenspraxis, nicht zuletzt vertreten durch den partikularen Konsumenten, nicht anhalten läßt, würde sich zwischen dem Modell streng verregelter Sicherheitspostulate und den Rationalitätszuwächsen der gesellschaftlichen Lebenspraxis eine sich immer weiter aufspannende Erfahrungs- und Praxisdifferenz etablieren, die allerdings aus der Position einer statisch verstandenen Sicherheitsregulierung nicht mehr wahrgenommen

werden könnte. Schließlich würde Sicherheitsregulierung etwas zu regeln versuchen, was in der gesellschaftlichen Realität gar nicht mehr vorhanden ist, sich in ihr Gegenteil verkehren oder verdampfen.

Demnach ist das abstrakte Desiderat einer sicheren Gesellschaft, sozialwissenschaftlich betrachtet, ein undialektischer und technokratischer Traum, den allerdings empirischer Erfahrung nach, auch niemand träumt. Sämtliche Überlegungen zur Sicherheitsregulierung müssen dieser Realdialektik Rechnung tragen. Die Autonomie der nicht antezipierbaren Lebenspraxis, die die Entwicklung der Gesellschaft vorantreibt, was sich als eine Verknüpfung von immer neuen Handlungsproblemen mit sukzessiven Problemlösungen, im Popper'schen Sinn als Destruierung falscher Gewißheiten durch geglückte Falsifizierungen⁵³ verstehen läßt, muß auf Dauer in einer Balance mit den sich gleichermaßen entwickelnden gesellschaftlichen Sicherheitsansprüchen gehalten werden. So betrachtet stellen Sicherheitsregulierung und Risikomanagement interdependente, aber zugleich auch unterschiedlich strukturierte Interpretations- und Handlungsfelder dar, deren Antagonismus argumentativ und praktisch lebendig gehalten werden muß. Innerhalb der gesellschaftlich praktischen Zielkonstruktion von Sicherheit fallen Sicherheitsregulierung und Risikomanagement mithin in eins. Auch die akribischste Risikobeurteilung und die pedantischste Sicherheitsvorschrift erfüllen ihren teleogischen Zweck erst im Moment des Scheiterns; erst mit der leidvollen Erfahrung des nicht antezipierten Schadens ist der Impuls gesetzt, neuerlich zu analysieren und die entsprechenden Erfahrungen in Lebenspraxis und den regulativen Apparat zu integrieren.

53 Vgl. Popper, K., Objektive Erkenntnis. Ein evolutionärer Entwurf, Hamburg 1973.

II. Zur Praxis der Risikoregulierung auf EG-Ebene

In diesem Abschnitt geht es um eine soziologische Annäherung an die durch die Ratsentscheidung (87/373/EWG) geregelte Arbeitsweise der Ausschüsse in dem Feld der Produktsicherheit. Es lassen sich grob drei Grundtypen unterscheiden: Beratende Komitees, besetzt mit Experten zu materialen Sachfragen; Management Komitees, die mit Vertretern aus europäischen Interessenverbänden besetzt sind und sich um Fragen der Praktikabilität bemühen und schließlich regulative Komitees, besetzt mit Vertretern nationaler Institutionen, die nationale Standpunkte konkordanzfähig machen sollen⁵⁴. Ziel der gemeinsamen Anstrengung ist die Einbindung kollektiven Sachverständes, um EG-weit Sicherheit und den Abbau von Handelshemmnissen garantieren⁵⁵ zu können. Analytisch betrachtet, hat sich die EG mit der Comitologie ein Instrument geschaffen, das, in diesem Umfang wohl einmalig, auf Handlungsanforderungen zu antworten verspricht, die ohne historischen Vorläufer sind. Alle traditionellen Verfügbarkeiten stehen im Prinzip hinsichtlich ihrer Geltung zur Disposition, ohne daß sie schlicht reformulierbar wären. Die europäische Einigung ist kein Projekt modifizierender Fortschreibung, sondern eines der Ablösung alter Gewißheiten durch neue Verbindlichkeiten. Indem sie sich dabei auf die administrative, sachlich-technische und wissenschaftliche Kompetenz der Ausschüsse stützt, hat sie sich für ein europäisches Risikomanagement entschieden.

54 Vgl. Bradley, *Comitology and the Law: Through a Glass, Darkly*. *Common Market Law Review* 29 (1992), S. 693-721.

55 Vgl. Die Studie des Instituts für Europapolitik (IFE), "Comitology" - Characteristics, Performance and Options (Preliminary Final Report), Köln 1989.

B) Exkurs zum Neuen

Die über die Idee der wirtschaftlichen Union vermittelte Integration Europas läßt sich begrifflich fassen als Strom der ständigen Produktion und Bewältigung des gesellschaftlich Neuen. Nicht nur in der harmlos klingenden "Harmonisierung" von 12 unterschiedlichen Rechtskulturen läßt sich der absichtsvolle Verzicht auf Traditionen und Konventionen erkennen, sondern auch in der Fülle von gemeinschaftlichen Richtlinien und Verordnungen, die nationales Recht überlagern und außer Kraft setzen: eine Anstrengung, den spezifisch europäischen Handlungsproblemen gerecht zu werden. Das Neue tritt also gleich in gedoppelter Form auf: Einmal in der politischen Absicht, das gemeinsame Europa zu erreichen, gleichsam das Neue zu wagen, und zum anderen in der Variante, das Neue in seiner sozialen Gestalt zu prozessieren.

Es wird gegenwärtig niemand behaupten wollen, das zukünftige Recht und die soziale Verfaßtheit von Europa werde einfach vom Himmel fallen. Stattdessen geht es um Entwicklung im Wortsinne, also um ein gerichtetes Geschehen im Unterschied zu bloß allfälliger Veränderung. Auch Gerichtetheit als geschichtsphilosophische Konstruktion nimmt in dieser Form den doppelten Charakter wieder auf: Politische Ziele müssen mit der gesellschaftlichen Realität verbunden werden, müssen sich in ihr als das Neue verwirklichen können. Inwieweit das gelingt, ist eine empirische Frage, da die umstandslose Realisierung einer Motivierung in der Praxis nur dann gelingen könnte, wenn die innere und äußere Welt eines Handlungszentrums in eins fielen. Die allgemeine Erfahrung mit Nationalstaaten zeigt, wie schwierig das unter Umständen ist, was nicht heißen muß, daß es Europa in diesem Bezug ebenso schwer haben muß. Modellhaft läßt sich das so ausmalen: Der gesellschaftliche Prozeß (in einem beliebigen Zeitpunkt) - und der europäische könnte dafür prädestiniert sein - nimmt seinen Anfang in der historischen Emergenz eines an den Regeln zeitgebundener Rationalität gewonnenen Zieles, in dem normative und quasi universelle Erfahrungen ihren Ausdruck finden. In ihm repräsentierte sich die «gesammelte Vernunft» des Gattungswesens, gewissermaßen als ein diachronisches Substrat und Einsatzstelle des Neuen. Die Umsetzung des Ziels richtet das Augenmerk auf die Ebene der Synchronie. Wieackers Feststellung, die Betrachtung von Recht habe in der Synthese von synchronischer und

diachronischer Betrachtungsweise zu erfolgen⁵⁶, ist überzeugend. Angesichts der Emergenz des Neuen muß sie allerdings empirisch radikalisiert werden. Richtet sich der diachronische Blick auf die Genese des Gewordenen, konzentriert sich der synchronische auf das Bestehende. Im Moment der willentlichen Produktion des Neuen, wird die kontemplativ vollzogene Synthese durch die praktische ersetzt und diesem Schritt hätte auch die Empirie zu folgen. Das praktisch Neue gerät ihr in den Blick als Funktion der autonom wahrgenommenen Chance des Ausbuchstabierens der emergent eingerichteten Möglichkeiten des Handelns und entzieht sich der Determination. Dies deshalb, weil universalpragmatisch konstituierte Emergenz, ähnlich den generativen Regeln der Grammatik⁵⁷ und damit einhergehenden kompetenztheoretischen Überlegungen⁵⁸, Möglichkeiten der performativen Erfüllung erzeugen, die nicht von vornherein zu übersehen sind. Gerichtete Entwicklung im Neuen ist demnach nicht routinisierbar oder normierbar, produziert aber Handlungsdruck, der strukturtheoretisch gesprochen aus der Rekonstruktion einer praktischen Bedeutungsgestalt resultiert, für die kompatible und über erprobte Begründungen legitimierte Handlungsmuster noch nicht vorliegen. Damit wird eine innovationsträchtige Leerstelle in die Welt gesetzt, die den Schnittpunkt für Diachronie, Synchronie und Handlungsautonomie bildet. Im Ausfüllen dieser Leerstelle haben wir es dann mit einer unterschiedlich gewichteten Verknüpfung von Strukturproduktion und -transformation zu tun.

Einer der Motoren für gerichtete Entwicklung ist sicherlich der EuGH mit seiner im Konfliktfall wirksamen Verzahnung von Strukturproduktion und Transformation von Normsätzen. Einen anderen kann man in gewissermaßen vorgelagerten sozialen Aggregaten erkennen, die von Berufs wegen die juristisch zu behandelnde Materie in eine europäisierbare Form bringen. Das sind im Feld der europäischen Regulierung der Produktsicherheit die Komitees, die vor dem Hintergrund wenn auch «junger» europäischer Normen mit national differierenden Ist-Zuständen konfron-

-
- 56 Vgl. Wieacker, F., Foundations of European Legal Culture, in: The American Journal of Comparative Law. 38 (1990), S. 4-9.
- 57 Vgl. Chomsky, N., Aspects of the Theory of Syntax, Cambridge, Mass. 1965.
- 58 Vgl. etwa Piaget, J., Das moralische Urteil beim Kinde, Frankfurt/M 1973.

tiert sind, die sich nicht mehr im Rahmen vertrauter Konventionen in ein Soll-Profil einpassen lassen. Dennoch müssen Richtlinien gehandhabt und entwickelt werden, und das auf der Grundlage bereits erarbeiteter Richtlinien, die sich an neuen Gegebenheiten stoßen. Daher noch eine Bemerkung zu den Richtlinien:

Formulierte Richtlinien stellen eine Verschmelzung unterschiedlich organisierter Kenntnisstände der jeweilig bezogenen Experten, Manager, Funktionäre und Offiziellen dar, die in gesetzlich normativer Form die Basis für gegenwärtiges und zukünftiges Gemeinschaftsrecht, aber auch für die soziale Realität der Gemeinschaft in nahezu allen Bereichen der nationalen wie supranationalen Politiken, Ökonomien und auch gesellschaftlicher wie privater Lebensentwürfe abgeben. Sie geben Handlungsoptionen frei, die ihrerseits aber auch der Reformulierung harren, wie sich an der Fülle der sogenannten Änderungsrichtlinien erkennen läßt, sie bleiben für das Neue offen, offenbaren sich als synchronisches Movens der Diachronie. Das ist selbstredend eine paradoxe Konvention, die sich der praktischen Aufgabe der Bewältigung des Neuen verdankt.

1. Komitologie als Realie des Neuen in der europäischen Produktsicherheitsregulierung

Will man der europäischen Realität Rechnung tragen und insbesondere zu einer analytischen Beurteilung der genuinen Leistung der "Komitologie" kommen, empfiehlt sich der unverstellte Blick auf die Realität selbst. Wir folgen insofern der Methode der "objektiven Hermeneutik"⁵⁹, die sich auf die Analyse "natürlicher Protokolle" richtet, d.h., mit Tonband aufgezeichnete reale sprachliche Interaktionen werden auf manifeste und latente objektive Sinnstrukturen hin untersucht. Dabei geht es ausschließlich um die sequentielle Rekonstruktion der genetisch-strukturellen Sinnbildung in Argumentationsverläufen, also letz-

59 Vgl. Oevermann, U., et al., Die Methodologie einer "objektiven Hermeneutik" und ihre allgemeine forschungslogische Bedeutung in den Sozialwissenschaften, in: Soeffner, H. G. (Hrsg.), Interpretative Verfahren in den Text- und Sozialwissenschaften, Stuttgart 1979, a.a.O. (Fn. 59).

lich um objektive Sinnproduktion, die real wirksam wird, bzw. geworden ist.

Zu diesem Zweck habe ich bisher⁶⁰ folgende Ausschüßsitzungen beobachtet, protokolliert und folgende Interviews durchgeführt:

- a) Ein unstrukturiertes Interview mit einem hohen EG-Kommissionsbeamten im Bereich der Lebensmittelsicherheit.
- b) Ein unstrukturiertes Interview mit dem Vorsitzenden des Scientific Committee on Foodstuff (SCF).
- c) Eine 2-tägige Sitzung des SCF.
- d) Eine 1-tägige Sitzung des Beratenden Lebensmittelausschusses (CCDA)
- e) Eine weitere 1-tägige Sitzung des CCDA
- f) Ein unstrukturiertes Interview mit einem Normungsexperten eines nationalen Verbandes
- g) Ein unstrukturiertes Gruppeninterview mit vier nationalen Beamten eines Arbeitsministeriums.
- h) Eine 1-tägige Sitzung der Working-Group "Mechanische Befestiger".
- i) Ein unstrukturiertes Interview mit einem hohen EG-Kommissionsbeamten der Abteilung Verbraucherschutz.
- j) Eine 2-tägige Sitzung einer Working Group des Technical Progress Committee (TPC).
- k) Eine weitere 1-tägige Sitzung des TPC⁶¹.

60 Trotz großer Bereitschaft der Kommission ist es mir noch nicht gelungen, an allen uns interessierenden Sitzungen von Ausschüssen teilzunehmen, ich befinde mich also nach wie vor noch in der Phase der Datenerhebung.

61 Vgl. dazu Roethe, Th., Zur Spezifik des Risikomanagements von EG-Ausschüssen bei der Regulierung von Gefahrstoffen, a.a.O. (Fn. -)

Aus diesen Datensätzen will ich einen Überblick über die ~~analytisch interessanten Topoi der Arbeit in diesen Komitees~~ geben. Es geht dabei um das Prinzip der "Sachhaltigkeit" als herausragender Modus der Einrichtung einer genuin europäischen Konstellation zur Etablierung von "Konsens". Aus soziologisch-strukturtheoretischer Perspektive wird die Arbeit in diesen Komitees gleichzeitig auf der Folie von Theorien der Professionalisierung vs. Semiprofessionalisierung analysiert. Die entsprechenden Ausführungen stützen sich auf erste Analysen des genannten Datenmaterials und beanspruchen den Status einer heuristischen Rahmung weiterer Analysen. Zum Schluß komme ich auf die gesonderte aber auch grundlegende Funktion eines in sich professionalisierten wissenschaftlichen Ausschusses zu sprechen, der in Permanenz vor dem für Wissenschaften untypischen Problem steht, in wissenschaftlich ambigen Fragestellungen politisch entscheidungsrelevante Stellungnahmen zu produzieren.

2. Zur innerlogischen Verknüpfung von Sachhaltigkeit und Konsens

Mit der "Komitologie-Entscheidung"⁶² ist parallel zur Notwendigkeit, das Neue zu prozessieren, auch eine völlig neue Form der gesellschaftlichen Bearbeitung von Konflikten im Bereich der europäischen Produktsicherheit - sicherlich ebenso für andere Bereiche - in die Welt gesetzt worden. Klassischerweise werden Interessenkonflikte gesellschaftspolitisch über die Medien von Verhandlungsmacht ausgetragen. Dieser Weg ist auf der Ebene der Komitologie strukturell verstellt. Stattdessen läßt sich hier der Modus der "Sachhaltigkeit" feststellen, der in gänzlich ungewohnter Weise Harmonisierung und die Etablierung von europäisch Neuem erlaubt. Ich will "Sachhaltigkeit" als einen Begriff einführen, der sich deutlich gegenüber "Sachlichkeit" ab-

⁶² Auch vor dieser Entscheidung waren Ausschüsse tätig, allerdings war ihr rechtlicher Status weniger bestimmt.

setzt. "Sachlichkeit" zielt in reduktionistischer Weise auf den Ausschluß von Argumenten, die sich nicht aus dem Gegenstand der Auseinandersetzung unmittelbar selbst ergeben, setzt auf Restriktionen, grenzt aus, was nicht dazu gehört, und ist insofern ein probates Mittel administrativer Entscheidungsfindung. Ganz anders "Sachhaltigkeit". Sie umfaßt den thematischen Komplex, hier die europäische Sicherheitsregulierung, in seiner Gesamtheit.

Wesentliche Voraussetzung dafür ist die Besetzung der Ausschüsse mit Delegierten aus allen Mitgliedstaaten. Das ist deshalb von so großer Bedeutung, weil man sicherlich sagen kann, Produktsicherheit sei ein universelles Problem und die Parameter ihrer Erreichung ebenso. Allerdings würde eine solche Sichtweise von den konkreten partikularen Usancen mit der Produktsicherheit in den Mitgliedstaaten abstrahieren, also der jeweils kulturell gebundenen Produktion und Konsumtion. Die Multinationalität der Besetzung der Ausschüsse stellt in gewissem Maße sicher, daß partikuläre Erwägungsvarianten zu ein und derselben Fragestellung innerhalb eines auf Universalisierung zielenden Diskurses überhaupt kommunizierbar werden. Jede singuläre nationale Perspektive, die sich lediglich mit den ihrer Herkunft eigenen Handlungsproblemen zu beschäftigen gewohnt ist und diese durchsetzen wollte, nähme sich vor einem solchen Forum zunächst einmal vorurteilsvoll aus oder sähe sich unter Dominanzverdacht gestellt. Die Mitglieder der Ausschüsse sind sicherlich in unterschiedlicher Ausprägung Experten, aber neben ihrer fachlichen Qualifikation sind sie immer auch Exponenten ihrer nationalen Kultur und Herkunftsinstitutionen. Sie repräsentieren damit mehr als die bloße Option auf universalistische Fachlichkeit. Zur Universalisierung berufen, sind sie als Subjekte auch Repräsentanten differenter Bezugssysteme. So macht es einen Unterschied, ob sie von einem nationalen Wirtschaftsministerium, einem Gesundheitsministerium oder aber von einer Behörde für Arbeitssicherheit delegiert werden. Gleichfalls sind sie aber auch alltagserfahrene Vertreter ihrer nationalen Le-

benspraxis. Da nun Ausschüsse zur Regulierung der Produktsicherheit ins Leben gerufen worden sind, in denen alle Mitglieder denselben Status haben, können sie sich nicht mit Fragen nationalen Supremats aufhalten, mit welcher Legitimation auch sollten sie das tun? Der dem europäischen Projekt inhärente Stimulus der Universalisierung erzwingt eine Verallgemeinerung der Sichtweisen und Konklusionen und erfährt idealiter dadurch eine Bereicherung, daß universalistisch gestellte Fragen erst den Test der partikularen Wahrnehmung in doppeltem Sinn bestehen müssen: Sie müssen den Filter kulturell und personal vertretener Deutungen objektiver Problemlagen passieren. Das hat zur Folge, daß die Ausschüsse gewissermaßen immer auch "wissensoziologiekritische" Gremien der Austarierung zwischen kulturell gebundener kompetenter Expertise, individuell gebundener Performanz und allgemeinen Standards der Wahrnehmung und Beurteilung von Produktsicherheitsrisiken bilden.

Aus diesem Grunde verstehen wir Ausschüsse als soziale Aggregate mit einer "eigenen Bildungsgeschichte"⁶³. Dies nicht nur im Sinne ihrer Gründung und ihrer daraufhin erfolgenden Arbeitsbiographie, sondern auch in dem Sinne der Individuierung gegenüber der von ihnen zu bearbeitenden problematischen Realitätsausschnitte, sowie der Ausbildung eines extern identifizierbaren Handlungsstiles, der sich in der permanenten Bewältigung von Erfahrungs- und Handlungskrisen herausbildet. Was in der Lebenspraxis des Individuums gerade nicht alltäglich ist, nämlich das Scheitern an den "brute facts"⁶⁴, - also der Fall, daß eingeschliffene Deutungsmuster nicht mehr kompatibel auf neue Anforderungen der Lebenspraxis reagieren können -, ist für diese Ausschüsse das tägliche Brot. Das beständige Auftauchen neuer brute facts, seien es solche aus naturwissenschaftlich-technischen Zusammenhängen der Risikoanalyse, aus den Handlungskreisen der Fabrikation und Konsumtion, oder solche aus dem Bereich

63 Oevermann, U. et al., a.a.O., (Fn.)

der juristischen Normierung, um nur die zentralen zu nennen, in Konfrontation mit immer wieder unzureichenden Reaktionsroutinen, führt zur Individuierung der Ausschüsse - wir adaptieren hier Meads dialektischen Subjektbegriff⁶⁵ - und zwar eher über Krisenmanagement in Permanenz als über eine korporatistisch gestiftete kollektive Identität.

Aus dieser Konfiguration ergibt sich der eigentümliche Zwang, jenseits traditional validierter Prozeduren Entscheidungen in purifizierter Sachhaltigkeit vorzubereiten. Das Prinzip der Sachhaltigkeit umschließt immer den «Panoramablick» auf partikulare Gegebenheiten (wie nationale Kulturen, Traditionen und Interessen) einerseits, wie auch auf die quasi intellektuell zu ermittelnden issues universalistischer Provenienz (seien es Daten aus Wissenschaft und Technik oder genuin europäischer Belange). Der hier vorgeschlagene Begriff "Sachhaltigkeit" umschließt den synoptischen Blick auf alles, aber auch wirklich alles, was sich als Gegenstand des Komitees ausmachen läßt, und gleichzeitig die radikale Hingabe - im Sinne konkreter materialer Analyse - an den Gegenstand selbst. Sachhaltige Ausschubarbeit ist auf diese Weise wissenschaftlicher Grundlagenforschung vergleichbar, die ebenfalls immer dann einsetzt, wenn die Fortschreibung von Theorieprogrammen keinen Erkenntnisfortschritt mehr bewirkt und nur die begriffliche Rekonstruktion der eigenen Position und die des Forschungsobjekts weiterhelfen kann. Fundamentale Analyse und Theoriebildung fallen insoweit in eins. Parallel dazu lassen Ausschüsse sich dann als Organe besonderer Wahrnehmungskontrolle im Dienste der Kommission, (i.e. der europäischen Einigung) verstehen, die über rekonstruktive Sachhaltigkeit Regulierung und deren Begründungen vorbereiten.

64 Vgl. Peirce, Charles S., Vom Pragmatismus zum Pragmatizismus, Frankfurt/M. 1970

65 Mead, G. H., Geist, Identität und Gesellschaft, Frankfurt/M. 1973.

Diese Ausschüsse sind dann soziale Instanzen, die «expertenhaft» in der Lage sind, Sachverhalte zu würdigen (und das ist mehr als nur Experte einer Sache zu sein), quasi eine universelle Non-plus-ultra Erkenntnis zur Verfügung zu stellen, die von Fall zu Fall allen partikularistischen nationalen Gewißheiten und Notwendigkeiten gerecht wird,⁶⁶ ihnen aber auch produktiv zu widerstreiten vermag. Abstrakt ist damit eine Handlungskonfiguration eingerichtet, die einem ganzen Bündel von Erfordernissen gerecht werden muß und meinen Analysen zufolge auch wird. Es geht um die Verschmelzung universalistischer und partikularistischer Sichtweisen ebenso wie um die Bewältigung der Differenz zwischen je differenter Lebenspraxis und Theorie, der reinen wie auch angewandten Wissenschaften.

Wenn es denn richtig ist, daß Sachhaltigkeit in ihrer holistischen Perspektive den Konvergenzpunkt der Arbeit der Komitees bildet, und davon bin ich nach meinen Vorarbeiten zunächst einmal überzeugt, liegt der Verdacht nahe - wie das auch in der öffentlichen Diskussion häufig geschieht - von technokratischer Problemerledigung zu reden, so als ob Sachhaltigkeit mit Technokratie in eins fallen müßte. Ohne hier die Technokratiedebatte fortsetzen zu wollen,⁶⁷ ist ein Zweifel anzumelden: Sachhaltigkeit bei Eruiierung und Bearbeitung von Problemlagen, wie sie den Ausschüssen vorliegen, ist möglicherweise das glatte Gegenteil einer schematischen, wissenschaftlichen und «technischen» Erledigung. Das ergibt sich schon daraus, daß die Dimension der Sachhaltigkeit von Fall zu Fall neu bestimmt werden muß, und daß auch «Techniken» selbst Gegenstand von Sachhaltigkeitserwägungen werden. Der Scientifizierungs- und Technokratieverdacht wäre dann begründet, wenn Regulierungstechnik allein die Aufgabe der Ausschüsse wäre.

66 Brooks, H., The Role of International Research Institutions, in: Brooks, H., Cooper, C. (Hrsg.). Science for Public Policy, Pergamon Press, 1987, S. 146-151.

Dem ist aber nicht so. Die Komitees haben es - sicherlich in unterschiedlicher Gewichtung - stattdessen immer mit explorativ-evaluativen, operativ-managerialen und regulativen Handlungsproblemen eines Sachverhaltes zu tun, denen formal die Einteilung nach beratenden, managerialen und regulativen Komitees entspricht.

Explorativ/evaluativ: Erste Voraussetzung für Risikokontrolle ist die rekonstruktive Bearbeitung des komplexen Verhältnisses zwischen Produktdesign (Konstruktion, Zusammensetzung) und praktischer Verwendung/Konsumtion. Fachwissen und Benutzererfahrungen, also naturwissenschaftlich-technische und lebenspraktische Wissensbestände müssen diachron/synchron synthetisiert werden, nicht zuletzt auch in Richtung Antezipation zukünftiger Risikolagen.

Operativ/managerial: Wie können die so gewonnenen Erkenntnisse praktikabel umgesetzt werden, welche wirtschaftlichen Konsequenzen ergeben sich? Wie lassen sich unterschiedliche Bewertungen der gesellschaftlichen Gruppen und Interessenverbände oder nationaler Ausgangslagen versöhnen? Wie lassen sich spezifische Erfahrungsbestände (etwa die der Arbeitnehmer, Inspektoren) funktionalisieren?

Regulativ: Die zentralen Aspekte dieser Beratungen müssen praktikabel so kodifiziert werden, daß sie auf nationaler Ebene umsetzbar und gleichzeitig "europäisch" linguistisch eindeutig sind. Es müssen Kodifizierungen gefunden werden, die kompatibel mit bereits bestehenden Regulierungen sind und der Spannung etwa zwischen dem strukturellen Konflikt zwischen Handelsfreiheit und Schutzinteressen Rechnung tragen.

Da sich jedoch eher die Aufgaben ihre Komiteeformen zu suchen scheinen, als daß sich Komitees die von ihnen zu bearbeitenden Aufgaben modellieren, scheint jedoch in der Realität sich diese kategoriale Trennung nicht durchhalten zu lassen. Ähnlich spricht die IFE-Studie von der großen Häufigkeit eines "mixed type", was schon deswegen berechtigt ist, weil der juristi-

67 Vgl. Schelsky, H., Auf der Suche nach der Wirklichkeit, Düsseldorf/Köln 1965. Habermas, J., Technik und Wissenschaft als «Ideologie», Frankfurt/M. 1970.

sche Status der Ausschüsse sehr flexibel gehalten wird. So läßt sich häufig beobachten, daß sich die Komitees ad hoc in Working-Groups verwandeln; etwa dann, wenn sie an den Meinungen interessierter Gruppen oder auch anderer Komitees interessiert sind, die zu dem betreffenden Ausschuß regelhaft keinen Zutritt hätten. Auch dieses auffallende Moment der Flexibilisierung administrativen Handels, das sich traditionell an der Frage der Zuständigkeit orientiert, ist ein starker Hinweis der Focussierung auf Handlungsprobleme. Diese liegen schematisch gesprochen in folgenden Bereichen:

a: Problem der Feststellbarkeit: Gefahren als solche müssen erkannt werden, d.h. lebenspraktische Suchstrategien in der Biosphäre und Testmethoden im Laboratoriumsbetrieb müssen entwickelt werden. Voraussetzung dafür ist die historische Emergenz des Topos der Gefährlichkeit als Implement wissenschaftlich/technischer Arbeit, wie auch als gesellschaftliches Problem.

b: Problem der «expertenhaften» Beurteilung: Erkannte Gefährlichkeit muß auf ihre lebenspraktischen Folgen umgerechnet werden. In diesem Zug wird aus der objektiv gegebenen Gefahr ein Risiko, das den engen Handlungskreis von Wissenschaft und Technik verläßt und zum Gegenstand relativierender wertrekonstruktiver Betrachtungen aller Beteiligten und interessierter Kreise wird.

c: Problem der sozialen Kontrolle: Die praktisch wirksame Entscheidung, die zwischen dem Durchsetzen freiwilliger Maßnahmen der Industrie, des Handels/Imports und gesetzlicher Regulierung - Verbot, Beschränkung - liegen kann.

In diesem Katalog scheint eine in der allgemeinen Diskussion dominante Präsupposition in den Hintergrund gerückt zu sein, nämlich die des Durchsetzens nationaler wirtschaftlicher Interessen. Dazu folgendes: In den von mir untersuchten Richtlinien findet sich regelmäßig eine Verkopplung der Erwägungsgründe, Handelshemmnisse abzubauen und Schutzziele (Gesundheit, Sicherheit am Arbeitsplatz, Ökologie, Tierversuche u.ä.) zu garantieren⁶⁸. Handelshemmnisse wären also das

Thema, in dem wirtschaftlich nationale Belange zur Sprache kommen und vertreten werden könnten. Gleichwohl habe ich nicht eine einzige Beratung erlebt, die sich manifest diesen Belangen gewidmet hätte. Vielmehr ist es so - und das ist die Leistung des Prinzips der Sachhaltigkeit - daß die quasi hedonistischen Ziele der Nationalstaaten sich in den auf europäischen "Altruismus" verpflichteten Komitees nicht äußern können. Nun wissen selbstredend alle Ausschußmitglieder voneinander, daß sie für Beratungen und Beschlüsse mit offiziösen Zielvorstellungen und Weisungen ausgestattet sind. Das könnte zu erheblichen Verwerfungen innerhalb der Ausschußtätigkeit führen. Komiteearbeit müßte in Agonie versinken, wenn die zur Problemlösung entsandten Delegierten nichts anderes wären als die Lautsprecher nationaler, industriepolitischer, rechtspolitischer oder welcher Weisungen auch immer. Letztlich würde der Ausschuß zu einem Gremium politischer Kompromißbildung transformiert, statt den Handlungsrahmen der Bewältigung tatsächlicher Risikolagen auszufüllen. In diesem Fall aber würde die autonome Individualgestalt des Ausschusses als einer Instanz der Vermittlung von partikularen und universellen Issues ausgehebelt. Schon der Versuch der Durchsetzung nationaler wirtschaftlicher Interessen wäre unmittelbar als Befangenheit oder Borniertheit erkennbar und käme einer deutlichen Verletzung der Individuiertheit des Ausschusses gleich, die zu einem unmittelbaren Reputationsverlust innerhalb des Komitees führen müßte. Das dependente Verlassen des Tableaus der Vermittlung von partikularen und universellen Gesichtspunkten einer material zu rekonstruierenden Fragestellung würde die soziale Geschäftsgrundlage der Ausschüsse auflösen, die in sich selbst eben nicht als Interessenbörsen funktionieren wollen und können - als solche wären sie im übrigen verzichtbar, da dies die Aufgabe genuin politischer Instanzen ist.

Daher lassen sich mitunter erhebliche Loyalitätsspannungen beobachten, die von den Delegierten verkraftet, aber auch aufge-

löst werden müssen. Die Bindung an die Vorgaben/Weisungen - samt Spielräumen - des Heimatlandes, die Auftragsbestandteil für ausnahmslos alle Ausschußmitglieder ist, muß prekär werden, wenn sie unabwiesbaren Rationalisierungsergebnissen des Komitees zuwiderlaufen. In einer klassischen Metaphorik gesprochen, segeln die Mitglieder als Delegierte auf dem hohen Meer zwischen der Scylla ihrer nationalstaatlichen Verpflichtungen, was bei schwacher Begründbarkeit den Gesichtsverlust im Ausschuß bedeutet, und der Charybdis der materialen Einlassung auf Problemlösungen, die sie im Heimatland den Kopf kosten kann. Diese doppelte Bindung verlangt den moralischen Mut zur Autonomisierung jedes einzelnen Mitglieds, diese Balance auszuhalten.

In der Bewältigung solcher Loyalitätskonflikte findet sich regelmäßig - und das ist Ausdruck der ausgeprägten Handlungsautonomie der Ausschüsse - der Hinweis und die Selbstvergewisserung, daß der Ausschuß Instrument der Lösung von Handlungsproblemen und nicht Arena zur Durchsetzung nationaler Interessen sei. Das geschieht nun nicht im Sinne einer vordergründigen Verpflichtung gegenüber dem Ausschuß als sozialem Aggregat, sondern zielt auf die vom Ausschuß zu leistende diskriminative, inhaltliche und entscheidungsbezogene Arbeit, die unter den Kautelen mehrfacher Bindung verrichtet werden muß. Idealerweise ließe sich das nur über die vollständige Veröffentlichung aller im Spiele befindlichen Motive erreichen, denn nur dann wären alle Hinderungsmomente entscheidungsorientierter Arbeit bekannt und könnten nach Kräften in ihrer Wirkung neutralisiert werden⁶⁹. Faktisch läßt sich das wohl nicht generell durchsetzen, weil die Mitgliedstaaten eine solche Verselbständigung nicht

69 In einem prominenten Fall konnte ich das beobachten: Zwischen den beiden Referenda zu Maastricht stand die dänische Delegation unter erheblichem Druck, «zu Hause» Erfolge dänischer Regulierungspolitik vorweisen zu können. Dies wurde im Ausschuß offen besprochen und kein Beteiligter versagte sich diesem «externen» Druck. Also wurden die entsprechenden, freilich in sich wohl begründeten, Vorschläge mit großem Tempo übernommen, was unter anderen Bedingungen wahr-

hinnehmen könnten, als grundlegende stille Übereinkunft allerdings wird jedoch in solchen Fällen innerhalb des Komitees die Hingabe an die Sache angemahnt. Für Delegationen, die sich in der ungemütlichen Lage befinden, ihrer Weisungen wegen opak diskutieren zu müssen, ergibt sich daraus zwangsläufig die Gefahr, innerhalb des etablierten Fachdiskurses marginalisiert zu werden und in der Expertenrunde Glaubwürdigkeit und Gewicht einzubüßen. Insofern geht während solcher Beratungen von dem Komitee ein quasi naturwüchsiger Druck auf die entsendenden Institutionen der Mitgliedstaaten aus. Dort nämlich muß entschieden werden, ob um der Durchsetzung eines politischen Zieles willen die Reputation der eigenen, in diesen Angelegenheiten erfahrenen und etablierten, Delegation riskiert werden soll. Im Hintergrund steht für die Delegationen allerdings auch die entlastende Möglichkeit, sich im Ausschuß überstimmen zu lassen, also im Kollegenkreis nicht tatsächlich den Kopf für die zwangsweise vertretene Position hinhalten zu müssen⁷⁰. Wobei interessant ist, daß tatsächlich kontroverse formale Abstimmungen sehr selten zu sein scheinen⁷¹. Häufig wird nach einer informellen «Tischabstimmung» eine kritische Entscheidungslage

scheinlich auch gemacht worden wäre, allerdings nicht mit solcher Priorität.

- 70 Dafür gibt es dann Signale, die innerhalb des Komitees auch so verstanden werden, daß vertiefende und persuasive Diskussionen nicht mehr zuträglich sind. Gegebenfalls wird in den minutes ein entsprechender deutlicher Vermerk gemacht. In einer milderer Form findet sich Nämliches, wenn etwa Delegationen von ihrem Heimatland wegen dort nicht zu klärender Entscheidungsvorlieben, nicht mehr als die Weisung bekommen, sich dem Mehrheitsvotum anzuschließen. D.h., die Erörterungen im Ausschuß werden in aller Intensität betrieben, wenn es dann aber zu der sogenannten Tischabstimmung kommt, die so etwas wie ein vorgezogenes Bild der erwartbaren bindenden Abstimmung abgibt, finden sich die weisungsgebundenen Delegierten in der unglücklichen Lage einräumen zu müssen, daß sie in diesem Falle nicht mit der Inbrunst ihrer fachlichen Kompetenz zu handeln in der Lage sind, und nicht als individuierte Komiteeangehörige entscheiden und abstimmen können, sondern sich (weisungsgebunden) in die Beschränkung fügen, die ihnen auferlegt worden ist, was sie aber nicht hindert, die Mehrheitsverhältnisse diskursiv zu mitzugestalten. Auch das wird innerhalb des Komitees verstanden und dann nicht mehr personal zugerechnet.
- 71 Vgl. IFE, "Comitology" - Characteristics, Performance and Options, Köln 1989, S. 3 f. Ich selbst habe keine erlebt (Th.R.).

vertagt. Die Delegierten haben damit die Gelegenheit, die informelle Abstimmung als Argumentationsstütze mit nach Hause nehmen können, um beim nächsten Treffen ihre Position überzeugender vertreten zu können oder auch fallen zu lassen.

Die Eigenständigkeit des Ausschusses in seiner sozial erzwungenen Konzentration auf Sachhaltigkeit hat demnach auch den Effekt eines Exports von Sachhaltigkeit in die Mitgliedstaaten. Das entscheidungsrelevante argumentative Material der Ausschusssitzungen wird notwendigerweise von den Delegierten in die Heimatinstitutionen importiert und organisiert dort neue Diskurse, führt zur Überprüfung von für sicher geglaubten Positionen, kann Strategien verändern und schließlich Politiken in Gang setzen, die ohne diese Herausforderung nicht wach geworden wären. Und damit sind wir wieder beim Neuen. Die Konsequenz der Autonomisierung liegt in der Innovation. Wenn sich die europäische Gemeinschaft in der Komitologie ein Instrument der Bewältigung von Erfahrungskrisen geschaffen hat, wirkt das nolens volens auch auf die Mitgliedstaaten zurück.

Sachhaltigkeit hat noch eine weitere erhebliche Konsequenz: Als Rekonstruktionsstimulus aller mit einem Handlungsproblem mittelbar oder unmittelbar verbundener Begründungselemente ersetzt sie - grob gesprochen - soziale bargaining-power durch objektivierbare Argumentationsstrukturen. Daraus erklärt sich die häufig bestaunte Konsensfähigkeit der Komitees, die einem kooperativen Verhaltensstil der Mitglieder zugeschrieben wird⁷². Dieser erweist sich als äußeres Merkmal der auf sachhaltige Problemlösung bezogenen Interaktionen. Grundlegend sind jedoch die quasi objektivierbaren Foci der Produktsicherheit, der sich entsprechende Diskurse fügen müssen⁷³. Anders als in anderen Settings des Interessenausgleichs, etwa der Sphäre des Politischen mit ihrer Konzentration auf Deu-

72 Vgl. z.B. IFE, 1989, S. 89 ff, a.a.O.

tungs- und politische Macht, können auf dieser Ebene keine Kompromisse geschlossen werden, da die Option des «give and take» sich am Unabweisbaren vorbeimogeln müßte. Die strukturelle Unmöglichkeit solcher Kompromisse schafft zweierlei: Einmal die ausgeprägte Bereitschaft, unterschiedliche Interessen als thematisch-sektoralen Blick auf das Thema zu verstehen⁷⁴ und sie nicht abzuwehren, und zum anderen, Entscheidungen, wenn sie denn in ihrer Begründbarkeit nicht zweifelsfrei sein sollten, zu verschieben, bis in sich stimmige Begründungen gefunden worden sind⁷⁵.

-
- 73 Wissenschaftlich-technische Daten sind in sich selbstredend auch nicht widerspruchsfrei, das gilt auch für naturwissenschaftliche Theorien, dennoch liefern sie im Bezug auf den Terminus "Sicherheit" unabweisbare Evidenzen.
- 74 Vgl. dazu die Mitteilungen der Kommission, Ein offener und strukturierter Dialog zwischen der Kommission und den Interessengruppen, ABl. C 63 vom 5.3.93, S. 2-7; und Eine verstärkte Transparenz bei der Arbeit der Kommission, ABl. C 63 vom 5.3.93, S. 8-10.
- 75 Politische Nebenbemerkung: Die innere Stabilität dieser Handlungsstruktur, auch wenn man sie gegen die Realität nur als Modell faßte, hat in der öffentlichen Meinung unerwartete kognitive Wirkungen: Es wird ihr mißtraut. Das politische Publikum ist gewohnt, über Meinungsstreit in groben Zügen informiert zu werden und sich auf dessen Ergebnisse seinen Vers zu machen. Über Konsens gestiftete Entscheidungen mit EG-weiter rechtlicher Verbindlichkeit, stellen demgegenüber bestenfalls etwas völlig Unerwartetes dar, schlimmstenfalls werden sie entweder als Wirksamkeit klandestiner Mächte begriffen, die sich in Brüssel in Hinterzimmern zu ihren Coups verabreden oder als Ausdruck einer nicht mehr kontrollierten Brüsseler Zentralgewalt, die alles über den ihr genehmen Leisten schlägt. Dabei entpuppt sich die Unmöglichkeit einer eigenständigen europäischen Informationspolitik als ein schwerwiegendes Manko, wie die Referenda in Dänemark und auch in der Schweiz zeigen. Durch diese Beispiele aufgeschreckt, veröffentlicht die Regierung der Bundesrepublik Deutschland seit einiger Zeit Anzeigen mit dem Ziel, ihre Staatsbürger von der europäischen Option zu überzeugen. Das ist, wenn auch etwas spät, gut gemeint, trägt aber dennoch der faktischen Integration der Bemühungen um Sicherheit nicht Rechnung, da solche Verlautbarungen auf nationalem Level wie von selbst einer politischen Doktrin und damit dem Parteienstreit zugeschlagen werden. Es bleibt die Frage nach demokratischer Kontrolle, doch eventuell ist diese Frage hier falsch gestellt. Damit ist, was die Komiteetätigkeit angeht, ein weiteres, nach gesellschaftlichen Sonderkonditionen rufendes Kapitel aufgeschlagen.

3. Zur Diskussion von Professionalisierung und Semiprofessionalisierung

In einer vorerst sehr groben Skizze will ich die eigentümliche Stellung und beobachtete Praxis der Komitees in die soziologische Referenzfolie einer zu reformulierenden Professionalisierungstheorie einbauen, um daraus Habitusformationen⁷⁶ des Prinzips der Sachhaltigkeit für das praktische Prozedere der europäischen Einigung zu gewinnen.

Das, was sich auf Ebene der Komitees ohne öffentliche Kontrolle abspielt, gleicht dem durch gesellschaftliche Differenzierungen provozierten Aufkommen der professionalisierten Berufe. Die historischen Entwicklungslinien vom Schamanen zum Priester, vom Ortsältesten zum Juristen und die des Schamanen/Barbiers/Metzgers zum Chirurgen, haben alle eines gemeinsam - wir begreifen sie als Entwicklung zu einer beruflichen Spezialisierung, die über das nur fachlich/expertenhafte hinausreicht. Sicherlich sind die Vertreter von Berufen Experten in ihrem Metier, von einem Schneider verlangen wir nicht, daß er eine Heizung installieren kann, von einem KFZ-Mechaniker nicht, daß er ein Dach zu decken weiß. Für diese Art von Tätigkeiten innerhalb der gesellschaftlichen Arbeitsteilung hat sich der Terminus der professionellen Erledigung von Aufgaben eingebürgert. Professionalisierte Tätigkeiten (klassisches Beispiel: Ärzte, Juristen) liefern im Unterschied dazu etwas Besonderes. Sie lassen sich nicht reduzieren auf die normkompatible Erfüllung von Aufgaben, sondern sehen sich handlungsspezifisch Situationen ausgesetzt, in denen sie von ihren theoretisch kanonisierten Wissensbeständen allein gelassen werden. Die ihnen problemhaft offerierte Lebenspraxis produziert regelmäßig den Fall, vor dem alle Theorie ihre Waffen strecken muß, woraus sich das Problem der stellvertretenden Deutung ergibt, das kompetent vom Professionalisierten in Autonomie wahrgenommen werden muß⁷⁷. Das

⁷⁶ Vgl. Bourdieu, P., Zur Soziologie der symbolischen Formen, Frankfurt/M., 1970. Dort insbesondere die S. 132-150.

gilt selbst für Fälle, wie eine gewissermaßen routiniert durchführbaren Blinddarmoperation, oder jede unspektakuläre gerichtliche Auseinandersetzung: Die Konfrontation von Theorie und Praxis setzt den Zwang, beide im konkreten Fall zu synthetisieren, setzt die Dialektik von Fall und Regel oder von Allgemeinem und Besonderen in Bewegung. Professionalisierung erfährt eine Ausdehnung im Moment des Fehlens des klassischen konkreten Klientenbezugs, wenn es also um die akademischen Wissenschaften geht. Kurz gefaßt, ist für die Wissenschaften die Allgemeinheit, die Gesellschaft der Klient, der Begründungen für praktisches Handeln erwartet. Wissenschaften sind dann Kontrollorgane für Begründungslogiken, stehen also der gesellschaftlichen Lebenspraxis in «nachträglicher» Haltung gegenüber. Die innovative Kraft der Wissenschaften besteht letztlich darin, alltagsweltliche Überzeugungen zu destruieren, was die Auseinandersetzung mit wissenschaftlichen Überzeugungen einschließt⁷⁸, und purifiziertere Begründungen für Handeln zu produzieren. Sie selbst bleibt aber unpraktisch. Dafür wird die Wissenschaft von der Gesellschaft alimentiert.

Wenn man also Professionalisierung kurz gefaßt als historisch differenziertes Handlungsmuster der autonomen Vermittlung von Theorie und Praxis angesichts spezifizierter Fallgestalten versteht, und allgemein berufliches Handeln als die regelgerechte Erfüllung von Arbeiten, liegt das Aufgabenfeld des Komitees dazwischen. Zentral ist hier die Erarbeitung von neuen praktischen Modalitäten der Risikoregulierung außerhalb routinisierbarer Handlungsvollzüge. Das Neue, als zu regulierender Handlungsgegenstand entzieht sich der restlos autonomen Bearbeitung durch das Komitee deswegen, weil es die Geltung seiner Entscheidung nicht durchzusetzen vermag und daher auch

77 Vgl. Eidmann, D., Roethe, Th., Zur Logik gesellschaftlicher Konfliktregulierung am Beispiel professionalisierten juristischen Handelns und dem von Schlichtungsverfahren, ZERP, DP-3/91, Bremen, 1991.

78 Vgl. Kuhn, T., Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt/M. 1973.

nicht autonom verantworten muß. Insofern bewegen sich Ausschüsse im Vorfeld politisch zu vertretender Entscheidungen. Im Rahmen materialer Rationalität hingegen ist die Autonomie gegeben. Innerhalb der Diskurse der Komitees werden die relativen Autonomiebeschränkungen über personale, länderspezifische und fachliche Begrenzungen selbst zum Gegenstand der Auseinandersetzung und Meinungsbildung. Hohe Autonomie bei der Bestimmung dessen, was als argumentative Rationalität zu gelten hat, bei letztlich ausfallender Entscheidungskompetenz, läßt sich dann innerhalb einer gesellschaftlichen Aufgabenteilung als ein Zwischenreich von regelrechter Aufgabenerfüllung und selbstverantwortlicher Begründung qualifizieren, deren Hauptgeschäft die Produktion von an der Sache gewonnenen Entscheidungsoptionen ist.

In herkömmlichem soziologischem Sprachgebrauch würde ein solches Komitee wohl "Funktionselite" genannt, was semantisch und theoretisch sprachlich problematisch ist, da sich die «Funktion» streng genommen a priori kaum angeben läßt und ihre elitenhafte Erfüllung noch viel weniger⁷⁹. Komitologie-Ausschüsse wären darüber hinaus von der Vielzahl längst bekannter Ausschußtypen nicht mehr zu unterscheiden, für die diese Begrifflichkeit auf den ersten Blick viel einleuchtender scheint. Die Subsumtion unter den kategorialen Apparat der Organisationssoziologie liegt im Sinne der mechanischen Fortschreibung von Theorieprogrammen nahe, bleibt aber empirisch inkonsistent⁸⁰. Komitees, im Schnittpunkt zwischen nationalen,

79 Die Subsumtion solcher empirischer Gegebenheiten unter Theorieartikel der Organisationssoziologie, die an ganz anderen Gegenständen gewonnen wurden, führen dann in scheinbar klarer Distinktion Theorieprogramme weiter, die an der Datenanalyse der «brute facts» eigentlich scheitern müßten (vgl. Bach, M., Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren. Zeitschrift für Soziologie 1992, insb. S. 26-28). Grundsätzlich muß man sich hier entscheiden, ob man die einer protokollierten und analysierten Handlung eigenen Züge einer in irgendeinem Passungsverhältnis stehenden Theorie subsumieren will und sich davon Präzisionsgewinn verspricht, oder ob man aus realen Protokollen den spezifischen Strukturtypus rekonstruieren will, um diesen der Theorie zur Verfügung zu stellen. Der Bach'schen Bü-

europäischen und sachlich-fachlichen Bezügen und Regulierungsanforderungen stehend, müssen das soziale Handlungsproblem, von dem aus die Bewältigungsaktionen ihren Lauf nehmen können, selber konturieren und einrichten. Schon von daher haben sie einen etwaigen «Funktionsrahmen» hinter sich gelassen.

Für die Etablierung einer mediatisierenden gemeinsamen Deutung des Geschehens ist das formale Element der Ausschußverfassung aber nicht hinreichend, wohl aber kann die kollektive Interpretation des formalen Auftrags diese Rolle übernehmen. Doch welche Elemente könnten zu einer kollektiven Synthese der Interpretationen führen? Elemente der nationalen Herkunft samt ihrer verpflichtenden Kraft stehen zur Disposition und werden - wie gezeigt - in Latenz gehalten. Es bleiben also die sachhaltigen Bezüge, die eine Doppelfunktion entwickeln. Auf der Zeitachse werden sie zukunftsorientiert integrativ und im Gegenwärtigen kompetitiv wirken. Hieraus ergibt sich eine weitere Verstärkung der Bedeutung von sachhaltigen Wissensbeständen und eine weitere Verstärkung des Explikations- und Verständigungsdrucks in Richtung der Synthese von partikularen und universellen Elementen von «Expertenwissen». Beschränken wir uns im Augenblick nur auf diese Issues, sollte deutlich sein, daß sie schon allein wegen ihrer Antagonismen nicht routinisiert oder bürokratisch gehandelt werden können. Jede vereinseitigte Wahrnehmung nur eines Elementes auf einer Dimension, die, dem Prinzip nach, universalisierbare Erkenntnisse aus Wissenschaft und Technik und partikulare Lebenspraxen zu vereinigen sucht, gerät notwendigerweise in Streit mit den übrigen. Darauf antwortet eine Habitualisierung, die eben die gleichzeitige Unvereinbarkeit aller Elemente zum Gegenstand gemeinsamer Klärung macht⁸¹.

rokratie- und Technokratiethese würde dadurch zumindest in diesem Bereich der Boden entzogen.

80 Es finden sich mittlerweile vergleichbare Prozeduren in den verwaltungsrechtlichen Erörterungsterminen zu Vorhaben der High-Tech-Industrie. Vgl. Eidmann, D., a.a.O. (Fn. 12).

Das leisten die Komitees, die ich deswegen als semiprofessionell bezeichne, weil multiple Elemente von Fachwissen, kulturelle und regulative Ressourcen, mit gesellschaftlich endogenen und normativ forcierten Gegebenheiten konfrontiert werden, ohne daß die politische oder pragmatische Entscheidungsmacht gegeben wäre.

Das Konzept der Semiprofessionalisierung, ist ebenso wie die soziologische Theoriebildung zur Professionalisierung ein nach wie vor vernachlässigter Zweig der Analyse gesellschaftlicher Synthese. Mit meinem Vorschlag die Komitologie aus dieser Perspektive zu betrachten, gerate ich in Konflikt mit Majone⁸², der die Professionalisierung der "Regulatory Science" empfiehlt. Seiner Feststellung des Aufkommens eines «vierten» Arms innerhalb der Gewaltenteilung, der Regulierung⁸³, will ich nicht widersprechen, seiner These der Professionalisierbarkeit dieses Arms aber sehr wohl. Sie unterliegt dem durchgängigen Mißverständnis berufssoziologischer Theoriebildung⁸⁴, daß Professionalisierung sich aus akademischen Bildungsgängen allein ergäbe⁸⁵. Dagegen ist zu setzen, daß Professionalisierung eine soziale Struktur des Handelns ist, die sich ausdrücklich der Vermittlung von Theorie und Praxis widmet. Die Einsatzstellen dieser Struktur lassen sich nicht standardisieren und willentlich herbeiführen, aus diesem Grund ist professionalisiertes Handeln

-
- 81 Im professionalisierten Handeln folgte daraus die personell autonom zu verantwortende Entscheidung.
- 82 Majone, G., Commentary to Brooks, H., *The Role of International Research Institutions*, in: *Science for Public Policy*, Pergamon Press 1987, S. 157 ff.
- 83 Vorgestellt in Bremen, im Rahmen eines Vortrags zum 10-jährigen Bestehen des "Zentrums für europäische Rechtspolitik" (ZERP) am 23.4.1993.
- 84 Vgl. Luckmann, Th. und Sprondel, W. M. (Hrsg.), *Berufssoziologie*, Köln 1972. Eine Ausnahme in Ansätzen bilden: Rüschemeyer, D., *Doctors and Lawyers: A Comment on the Theory of the Professions*, in: *Canadian Review of Sociology and Anthropology* 1, 1964. Eine weitere findet sich bei Parsons, T., *A Sociologist Look at the Legal Profession*, in: *Essays in Sociological Theory*, Glencoe, Ill.: The Free Press, 1954.

in seinen zentralen Bereichen auch nicht rollenförmig auszufüllen. Nun bedeutet "Regulatory Science" im amerikanischen Sprachgebrauch nicht Wissenschaft im klassisch akademischen Sinn, weshalb sie von Majone im Quadranten III seines Schemas (immature and applied)⁸⁶ zu Teilen eingeordnet wird. Wenn Majone John Ziman mit dem Satz "...among all human activities science is unique in striving for, and insisting on, the broadest possible consensus of (informed) opinion"⁸⁷ anführt, trifft er den Zusammenhang, den ich in der Verbindung von Sachhaltigkeitszwang und Semiprofessionalisiertheit auszudrücken versucht habe, allerdings wäre die Reduktion auf "science" im Feld der Risikoregulierung zu eng, da die Ebene der Lebenspraxis, auf der sich Gefahren erst manifestieren, ausgeblendet bliebe. Daher läuft Majones Überlegung

"...international research organizations can play an extremely important role in encouraging and assisting the process of achieving full professionalism of regulatory science, thus helping to realize the universalistic ideal also in this domain"

Gefahr, Risikomanagement gegen die grundlegende Bedeutung der Entwicklung der Lebenspraxis zu immunisieren. Majone meint damit eine bildungspolitische Offensive, die sich an den reifen und abstrakten Wissenschaften orientiert, und an deren Ende professionalisierte Regulierungsmanager stehen würden. Nur ist eben Regulierung keine Wissenschaft, wiewohl sie bis zu einem gewissen Grade eingeübt werden kann⁸⁸. Auch aus

85 Majone, a.a.O., S. 161.

86 Majone, a.a.O., S. 159.

87 Ziman, J., *Public Knowledge*. Cambridge, 1968, zitiert nach Majone, a.a.o., S. 158.

88 Die Health and Security Executive (HSE) im Vereinigten Königreich, die vorrangig mit Arbeitssicherheit in der Produktionssphäre beschäftigt ist, rekrutiert ihre Inspektoren durchaus aus dem akademischen Lager, doch sind eigentlich erwartbare Vertreter der Ingenieurwissenschaften deutlich unterrepräsentiert gegenüber gänzlich fachfremden (in Deutschland nicht denkbar), wie etwa Musikwissenschaftlern oder auch Theologen. In diesem Usus drückt sich das pragmatische Vertrauen auf nicht universalisierte Perspektiven aus. Vgl.

den Gouldner'schen Überlegungen zu lokal und kosmopolitisch orientierten Akteuren und deren rollengebundenen Loyalitäten⁸⁹ kann das nicht so ohne weiteres abgeleitet werden; denn nicht die purifizierte Wissenschaft allein kann zu diesem Thema etwas leisten, sondern gerade die Kombination aus partikularen Gegebenheiten und Erfahrungen und politisch gesetztem Universalisierungsdruck. Es ist sicherlich ein technokratischer Trugschluß zu meinen, Scientifizierung und ausbildungsgestiftete «a priori» Universalisierung von Regulierungswissen wären geeignet, Risikolagen gleich welcher Reichweite beherrschbar zu machen. Gegen Majone muß man daran festhalten - und das ist ein soziologisch-strukturtheoretischer Blick -, daß die Lebenspraxis als vieltätige Partikularität den Rhythmus gesellschaftlicher Entwicklung vorantreibt, daß ihre gewissermaßen unwissenschaftliche Verfügbarkeit einen unverzichtbaren Eckstein von praxisbezogener Regulierung ausmacht. Wenn hier also von "Semiprofessionalisierung" gesprochen wird, geht es nicht um den haarspalterischen Streit um Begriffe, sondern um die empirisch-analytische Trennung von praktisch wirksamen Handlungskonfigurationen, die nur um den Preis von Effizienzverlusten eingeebnet werden könnten.

Professionalisiertes Handeln bleibt auf Komitee-Ebene ein eingegrenzter Sonderfall. Das läßt sich am Scientific Committee on Food (SCF) zeigen.

Roethe, Th., Constraints of Reality in the Management of Emergency Situations, a.a.O. (Fn. 13).

89 Gouldner, A. W., Cosmopolitans and Locals: Toward an Analysis of Latent Social Roles, in: Administrative Science Quarterly, 1957/58, S. 287-292.

III. Das SCF als exemplarischer Fall eines professionalisierten Komitees

1. Struktureigenschaften der Lebensmittelsicherheit

Lebensmitteln ist bis auf wenige Ausnahmen nicht anzusehen, ob sie gesundheitliche Risiken in sich bergen (Ausnahmen bilden sensorisch erfassbare Phänomene wie Überalterung, Parasitenbefall, etc.). Die Wirkungen von riskanten Lebensmitteln treten, wenn sie denn eintreten (nicht jeder Organismus reagiert gleich) mit zeitlicher Verzögerung ein und sind für den Laien nicht ohne weiteres als «Lebensmittelvergiftung» zu erkennen. Das ergibt Zurechnungsprobleme etwa für den behandelnden Arzt und in der Folge für Laboratoriumsuntersuchungen. Am Patienten gewonnene Befunde müssen unter Umständen an einer Vielzahl von Lebensmitteln, soweit sie noch greifbar sind, geprüft werden. Wenn ein Schaden eingetreten ist, kann erst nachträglich untersucht werden, was wohl die Ursache war. Diese Untersuchungen sind sehr aufwendig, einmal was Laboratoriumsmitteln und Fachkräften betrifft, zum anderen aber auch, wenn es sich um Symptome mit großer Reichweite handelt, weil alle Opfer/Patienten nach ihren Verzehrgewohnheiten gefragt werden müssen, Vergleichsanalysen zu machen sind etc., bis die Verursachung durch ein bestimmtes Lebensmittel von anderen möglichen, etwa auch epidemiologischen Ursachen diskriminiert werden kann. D.h. der eingetretene Schaden ist der Auslöser aller Such- und Heilungsstrategien, die allesamt der Nachträglichkeit verpflichtet sind. Dies macht einen Unterschied zu technischen Produkten herkömmlicher Art (es gibt aber auch in diesem Produktbereich vermehrt Ausnahmen, die ihrerseits der praxisnahen sensorischen Überprüfung widerstehen, wie etwa Strahlungen, Ausgasungen u.ä.), die gewissermaßen die Evidenz der Fehlerhaftigkeit gleich mitliefern (man denke an versagende Bremsen, zusammenbrechende Leitern, elektrische Kurzschlüsse u.ä., die den Laien zwar vor Rätsel stellen mögen, ihm aber allemal die Zurechnung erlauben).

Jede Befassung mit Lebensmittelsicherheit ist im Grunde von einem «moralischen» Wertmotiv überlagert, das direkt auf die Sicherung des Bestandes der Gattung gerichtet ist, oder anders ausgedrückt: Lebensmittel sind in der sozialen Wahrnehmung und Interpretation im wahrsten Sinne des Wortes "Lebens"-mittel und erst in zweiter Linie Wirtschaftsgüter. Sie dienen unmittelbar dem Erhalt des Organismus und entfalten in ihm selbst ihre wohltätigen oder negativen und gefährlichen Wirkungen. Das unterscheidet sie von allen anderen Produkten. Diese Besonderheit gebiert aber unter Umständen auch erhebliche ökonomische Folgen. Eine Fernsehsendung zum Thema wurmbefallener Fische brachte in der Bundesrepublik praktisch den gesamten Fischmarkt zum Erliegen. Mit Glykol versetzte österreichische Weine führten zur Unverkäuflichkeit von Wein aus Österreich überhaupt, aber auch australische Weine mußten Absatzeinbrüche hinnehmen, da die Konsumenten zwischen Austria und Australia nicht unterscheiden mochten. Wenn mit jedem Bekanntwerden von gefährlichen Chargen die gesamte Lebensmittelgruppe in Verruf gerät, resultiert daraus ein gesteigerter Druck auf Risikoprävention und eine gesteigerte Bereitschaft der Hersteller, mit Handel, Administration und Konsumenten an der schnellstmöglichen Behebung aktueller Gefahren zu arbeiten⁹⁰.

90 Vgl. Roethe, Th.: EG-Bericht "Wahrung der Produktsicherheit in dringenden Fällen - Aspekte der praktischen Durchführung in den Mitgliedstaaten, Teil III, ZERP, Bremen 1990. Auch wenn es nahe zu liegen scheint, es wäre nach den dort gemachten Erfahrungen ein blanker Zynismus zu unterstellen, das ökonomische Motiv der Marktbehauptung allein wäre Ursprung dieser erstaunlichen Kooperationbereitschaft, die der These vom Primat der Kapitalinteressen so eigentümlich widerspricht. Ein anderes Motiv von ausschließlich moralischer und dort geradezu atavistischer Qualität erscheint bedeutender: Mit dem Vorwurf ein Vergifter zu sein oder auch nur Vergiftung zuzulassen, läßt sich schlecht leben, von den strafrechtlichen und haftungsrechtlichen Folgen ganz abgesehen. Das gilt selbstredend nicht für den Fall kriminell intendierter Manipulationen.

2. Gesellschaftliche Resultate dieser Struktureigenschaften

Von daher ergibt sich nahezu zwangsläufig die Aufgabe, wenn eine Gesellschaft überhaupt an Lebensmittelsicherheit interessiert ist, vorträglich nach besten Kräften für unproblematische Lebensmittel zu sorgen.

Das heißt zunächst einmal Vormarktkontrolle. Das wird mit unterschiedlichen Standards auch eingelöst und prozessiert, ist Bestandteil nationaler Verantwortlichkeit. Unter den Bedingungen des gemeinsamen Marktes ergibt sich die Notwendigkeit, Vormarktkontrolle auch in europäischer Perspektive abzusichern. Zentral ist damit die EG-Kommission befaßt. Im Bereich der Lebensmittelsicherheit sind dort drei unterschiedliche Typen von Ausschüssen eingerichtet worden: Das SCF als rein wissenschaftliches Gremium, besetzt mit 17 Spezialisten unterschiedlicher Disziplinen (etwa: Toxikologen, Mediziner, Biochemiker, Mikrobiologen, Ernährungswissenschaftler etc.); der Beratende Lebensmittelausschuß (CCDA), der aus Verbandsvertretern von Industrie, Landwirtschaft, Handel, Konsumenten und Gewerkschaft zusammengesetzt ist, und last but not least der Ständige Lebensmittelausschuß, der als Regulierungsgremium mit Vertretern nationaler Behörden besetzt ist. Im Großen und Ganzen sind alle drei, wenn auch thematisch und sachlich unterschiedlich, mit Fragen des Risikomanagements, also mit der Abwehr denkbarer Gefahren und Schäden befaßt. CCDA und Ständiger Ausschuß haben dabei sicherlich objektbezogen multiple Risikoerwägungen vor Augen, etwa betriebswirtschaftliche und verbandspolitische Kalküle oder gesundheits- und industriepolitische. Ganz anders das SCF. Das SCF hat nur einen objektiven, wenngleich auch latent bleibenden Klienten, besser sagte man schon einen präsumtiven Patienten - den europäischen Konsumenten.

3. Zum Phänomen der Professionalisierung des SCF

Die Gestalt des universellen Konsumenten wird zum Klienten oder Patienten des SCF, ihn gilt es zu schützen. Übersetzt in den Formenkreis des medizinischen Handelns ist er Objekt der Prävention. Hatten wir weiter oben gesagt, der Konsument sei bis auf wenige offenkundige Ausnahmen garnicht in der Lage, die Unbedenklichkeit von Lebensmitteln zu prüfen, entspricht das einer Autonomiebeschränkung, die in Stellvertretung durch Spezialisten ausgeglichen werden muß, die noch da Urteile bilden können, wo die Allgemeinheit mit Blindheit geschlagen ist. Das ist erkennbar an der schieren Existenz des SCF selbst. Die ausfallende Beurteilungsmöglichkeit von Gefahren auf dem europäischen Lebensmittelmarkt differenziert auf EG-Ebene Strukturaggregate aus, die in "stellvertretender Deutung" mit den Mitteln der Wissenschaft entsprechende Risikolagen untersuchen. Das Moment der stellvertretenden Deutung, zentrales Moment der ärztlichen Leistung im Verhältnis zum Patienten, weil dessen Verlust an Handlungsautonomie durch Krankheit keine eigentätige Wiederherstellung mehr zuläßt, wird hier gleichsam übersetzt in ein Verhältnis von Professionalisierten zu präsumtiven Patienten, - innerhalb dieser Konstruktion zu einem Verhältnis zwischen Professionalisierten und dem universellen Konsumenten, sprich der Allgemeinheit. Die vom einzelnen Arzt zu leistende Diagnose der Fallausprägung als lebensgeschichtlich gewordenes Symptom des konkreten Patienten, wird in diesem Zuge vereinseitigt zur Betrachtung dessen, was die Regel oder die Theorie des naturwissenschaftlichen und medizinischen Wissens über die Gesamtheit empirischer Fallausprägungen zu sagen hat. Die Substitution des konkreten Patienten durch den exemplarisch-allgemeinen, heißt dann immer die Anwendung theorie-sprachlichen Wissens auf die innerhalb dieser Theorie erwartbaren Fälle⁹¹.

91 Vgl. Eidmann, D., Schlichtung: Zur Logik außergerichtlicher Konfliktlösung, im Druck, Baden-Baden 1994.

Ohne das im einzelnen weiter auszuführen, sollen nur einige Momente der professionalisierten Wahrnehmung gesellschaftlicher - hier Konsumenten-Interessen notiert werden: Dier für die Lebensmittelsicherheit in Anspruch genommenen Wissenschaften, dienen dem Ziel der Risikoprävention. Sie treten als etablierte, im Majone'schen Sinne als "mature and abstract science" auf, was bedeuten würde, daß sie nach selbstgesetzten Gütekriterien der Kritik von Begründungen nachgehen könnten. Dem ist aber nicht so. Die im Komitee versammelten Wissenschaftler transzendieren im Moment ihrer Bereitschaft, an Lebensmittelsicherheit mitzuwirken, das Moment des Unpraktischen, entscheidungsentlasteten Experimentellen zur Notwendigkeit der praktischen Festlegung derzeit wissenschaftlich konsentierter Ungefährlichkeit. Können akademische Wissenschaften gar nicht anders als «nachträglich» arbeiten, was ihnen das Privileg der Zeitentlastung einträgt, wenngleich dies gleichzeitig mit der Verpflichtung auf Rationalität und Autonomie bezahlt wird⁹², kehrt sich dies für ein wissenschaftliches Komitee um. Es wirkt praktisch auf Prävention, indem es gegenwärtige Kenntnis zur Grundlage begründbaren regulativen Handelns macht.

C) Exkurs zum Konsumenten

In die rechtssoziologische Diskussion hält ein Wesen Einzug, was traditionell allenfalls Gegenstand betriebswirtschaftlicher Überlegungen war: Der Konsument. Ausgangspunkt dürfte die von dem amerikanischen Rechtsanwalt Nader in den 50er Jahren gestartete Kampagne sein, fehlerhafte und unsichere Produkte in öffentlicher Kritik moralisch anzuprangern und in exemplarischen Fällen Prozesse auf Schadensersatz zu führen. Mittlerweile ist der Konsument zur Spezies mit eigenem Rechtsschutz aufgerückt. In unterschiedlichem Ausmaß wird seiner in den nationalen Rechtsordnungen gedacht aber auch europäische Regelwerke nehmen sich seiner an. Es mutet erstaunlich an,

92 Vgl. Weber, M., *Wissenschaft als Beruf*, in *Gesammelte politische Schriften* (Hrsg. J. Winckelmann), Tübingen 1971.

wie eine soziale Konfiguration, die durch nichts anderes bestimmt ist, als durch die Eigenschaft auf dem Markt als Nachfrager aufzutreten, sich solch prominenten Rang verschaffen kann. Nun liegt es einmal nahe, nach dem lazmoyant kritischen Motto "Geld regiert die Welt", den Konsumenten als Spottgeburt eines ubiquitären Materialismus zu beklagen, der jegliches menschliche Wesen auf sein Portemonnaie reduziert und ihm alle übrigen Züge, die nach abendländischen Verständnis das Individuum konstituieren, abspricht. Bei genauerem Hinsehen jedoch läßt sich erkennen, daß die historische Emergenz des scheinbar so konturenlosen Konsumenten einen komplexen Modernisierungsschub markiert. Deutlich wird dies, wenn man nach einem historischen Vorläufer oder einer Zelle sucht, aus der er sich entwickelt haben könnte. Man wird nicht fündig. Freilich hat es mit der Entwicklung von Märkten faktisch immer auch schon Konsumenten gegeben, sie traten allerdings in der Façon von Kunden auf, die in ein persönlich gestiftetes Verhältnis zum Anbieter traten. Der Warentausch war damit immer schon ein soziales Arrangement. Die Marx'sche Auffassung, im Tauschakt träten sich zwei Charaktermasken in einer Pseudosozialität gegenüber, greift hier entschieden zu kurz und ist soziologisch naiv, da sie die soziale Konstitution in der Intersubjektivität des Tausches unterschlägt. Ein anderes willkürlich gewähltes Beispiel aus der nicht allzu fernen Vergangenheit, läßt sich in den Konsumgenossenschaften finden, die ihren Mitgliedern die Chance offerierten, als Nachfrager von Produkten des täglichen Bedarfs nicht Opfer von krämerhafter Preistreiberei zu werden. Auch diese Einrichtung kannte den Konsumenten nicht. Vielmehr war der Kunde Genossenschaftsmitglied aufgrund einer spezifischen Auffassung von kapitalistischer Gesellschaft, die es sich zum Ziele machte, die objektiven Interessen der Arbeiter gegen die gesellschaftlich dominanten Interessen der Profitmaximierung durchzusetzen. Der Nachfrager/Kunde war hier also über eine ganze Reihe von Merkmalen definiert, die seine Verortung in der Gesellschaft, seine Abhängigkeit, seine beschränkten Ressourcen und sogar seinen historisch revolutionären oder reformerischen Auftrag betrafen. Allerdings wurde darüber auch seine Zulassung zur Genossenschaft geregelt. Der Konsument teilt nichts von alledem. In dieser Konfiguration besitzt er keinen Rang, keine gesellschaftliche Stellung und er bleibt, das ist das historisch Neue, sozial unterdeterminiert. Nicht einmal spezifische Auffassungen der Kategorien des guten Lebens können ihm abgelesen werden. Konsument ist

unterschiedslos jeder Mensch, unabhängig von Geschlecht und Alter und gesellschaftlicher Positionierung. Konsument ist der Unternehmer und Produzent genauso wie der Gesetze beschließende Politiker und der aus öffentlichen Transferleistungen alimentierte Sozialhilfeempfänger. Der Konsument ist definitorisch eine universelle Gestalt der Gleichheit, ein radikaldemokratisches Substrat. Die ihm verliehenen, ihn universalisierenden Rechte brechen tendenziell traditionelle gesellschaftliche Strukturen auf. Klassen, Schichten, Subkulturen, Milieus verlieren in dieser Perspektive ihre organisierende und gestaltende Kraft zugunsten einer egalisierten Gesellschaft von Konsumenten mit universellem Anspruch auf eine rational durchkomponierte Versorgung und Produktion. Zweierlei wird gleichzeitig erreicht: Der nicht zuletzt mit der amerikanischen und französischen Revolution in Entwicklung gebrachte Prozeß der Vergesellschaftung mit seinem dialektischen Komplement der Individualisierung, schafft sich in der Figur des Konsumenten das Individuum mit universalisierten gesellschaftlichen Rechten. Auf der anderen Seite schließen diese Rechte mehr als deren bloße Wahrnehmung durch das vergesellschaftete Individuum (den Konsumenten) ein und gehen weit über rechtlich kodifizierbares hinaus. Die ihm zugewiesenen Rechte sind unmittelbar verknüpft mit der Entwicklung der gesellschaftlichen Produktion und dem entsprechenden gesellschaftlichen Wissen. Sie stellen eine Option auf Engagement und Partizipation am gesellschaftlichen Produktionsfortschritt dar und begründen den Anspruch, daß dieser Fortschritt sich auch zum Wohle des Konsumenten einstellen möge. In dem Anspruch auf eine immer zu steigende Rationalität, dem sich wegen seiner Universalität niemand mehr zu entziehen vermag, dem aber auch der Konsument letztlich zu dienen hat⁹³ liegt dann der ungeheure Modernisierungsschub, der sich in der Geburt des Konsumenten dokumentiert. In dem Maß in dem sich Produkte als «gläsern» in Bezug auf ihre Sicherheitspotentiale ausweisen müssen, treten sie aus dem engen Rahmen ihrer Herstellung heraus und geben sich als gesellschaftliche zu erkennen. Der Hersteller wird zum Agenten einer volonte generale, und das in die Haut des Konsumenten geschlüpfte Individuum zum gesellschaftlichen Ra-

93 Als ein prominentes Beispiel für die Nichterfüllung könnte die DDR-Gesellschaft mit ihrem weit entwickelten Anspruchssystem bei gleichzeitig fehlender Verpflichtung auf Produktivität gelten.

tionalitätsprüfer⁹⁴. Indem die Gesellschaft den Konsumenten als universelle Größe einführt, verleiht sie ihm gleichzeitig einen Doppelcharakter: Als universeller vermöchte der Konsument nicht zu handeln, sondern bliebe bloßes Schutzobjekt. Als Handelnder hingegen ist er Vertreter des eigenen partikularen Interesses. Allerdings schürzen sich die ungezählten Partikularitäten, durch den stetigen Fluß von Aktionen der Auswahl und Nachfrage, der Reklamation und Klage, der alltäglichen trivialen Entscheidungen doch zum universellen Knoten. Eine Europäische Gemeinschaft, die den freien Warenverkehr will, schafft mit der universellen Verfügbarkeit von Produkten zugleich den universalisierten Abnehmer. Insofern repräsentiert der reale Konsument in seinem partikularistisch organisierten Handlungsrahmen immer auch sein dialektisches Gegenteil: das universelle gesellschaftliche Interesse nach sicheren Produkten, nach psychosozialer Integrität. Innerhalb des gemeinsamen Binnenmarktes führt der Gedanke des Konsumentenschutzes⁹⁵ zu einer weiteren Beschleunigung der Modernisierung. Der (universelle wie partikulare) Konsument schickt sich an, die Grenzen seines Nationalstaates, den er bei Verletzung der Schutzpflichten in Anspruch nehmen könnte, hinter sich zu lassen. Er bewegt sich *cum grono salis* in einem "Markt ohne Staat"⁹⁶ und wird damit zwangsläufig zum Motor einer Entwicklung, an deren vorläufigem Ende sich der europäische Schutz des universellen Konsumenten in der Hauptsache in Vor-Markt-organisierten Vorkehrungen und Kontrollen realisiert, also dort, wo einschlägige Fachleute und mit entsprechender Legitimität ausgestattete Administratoren sicherheitsadäquate Produkte und Produktionsweisen anregen und durchsetzen⁹⁷, und auch dort wo ein harmonisiertes europäisches Notfallmanagement prozessiert wird. In dem letztgenannten Punkt zeigt sich eine enge Verknüpfung

- 94 Wobei diese Prüftätigkeit in Wahrheit nichts anderes ist als das konkrete Erleiden einer Produktunsicherheit. Aber Zug um Zug wird der Produktmangel zum Indikator für Irrationalität oder zumindest erst noch zu realisierender Rationalität und weniger zur Frage nach Schuld und fehlender Moral. Vgl. Fritzsche, a.a.O. (Fn. 44), resumierend S. 538.
- 95 Vgl. Richtlinie 92/59/EWG des Rates vom 29. Juni 1992 über die allgemeine Produktsicherheit, ABl. L 228/24.
- 96 Joerges, C., Markt ohne Staat? Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die Renaissance der regulativen Politik, EUI Working Paper Law Nr. 91/15, Florenz 1991, S. 27 f.
- 97 Wie das etwa in den wissenschaftlichen und beratenden Ausschüssen der EG-Kommission zu beobachten ist.

zwischen der historischen Emergenz des Konsumenten und der Definition des Notfalls. Insofern der Notfall in seinen Wirkungen immer als supraindividuell verstanden wird, ist sein natürliches Subjekt der universelle Konsument.

Bezogen auf das Schutzobjekt, den Konsumenten, bzw. auf dessen Organbasis, müssen die im SCF versammelten Wissenschaftler zu einer nach allen Regeln der Kunst zustande gekommenen, also überprüfaren Übereinkunft kommen, was die Zulässigkeit von Belastungen von nur möglichen oder zukünftigen, i.e. vermeidbaren Risiken angeht. Sie stehen damit in der Verantwortung, namens der Wissenschaft, für jedweden Konsumenten die Überprüfbarkeit der Ungefährlichkeit zu deklarieren. Mit anderen Worten: Die Wissenschaften, die für Lebensmittelsicherheit zuständig sind, sind konservativ, insofern als sie nichts zulassen können, was aufgrund der gemachten Erfahrungen gefährlich sein könnte, und andererseits müssen sie, wenn es wissenschaftlich gesicherte Erfahrungen noch nicht gibt, solange in Untersuchungen verharren, bis es entsprechende Kenntnisse gibt⁹⁸. Grundsätzlich handelt es sich dabei um die Festlegung von unbedenklichen Grenzwerten, aber nicht eben selten auch um die Verweigerung solcher Festlegung, weil bestimmte Stoffe nach Ansicht des Komitees in bestimmten Lebensmitteln nicht vorhanden sein sollten, was der Empfehlung eines Verbots gleichkommt. Feststellungen dieser Art können von niemandem sonst als von Wissenschaftlern getroffen werden. Die historische Tatsache der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung von Wahrnehmungsagenturen, wird evident, wenn über Lebensmittelrisiken oder -sicherheit entschieden werden soll. Es gibt außerhalb der diesbezüglichen Wissenschaften keine Instanz sonst, die das beurteilen könnte. Das SCF, zu diesem Zweck eingerichtet, organisiert sich damit einen außeralltäglichen, charismatischen⁹⁹ erkenntnistheoretischen Zusammenhang. Dieser wird nicht zuletzt

98 Auch diese Sicherheit ist freilich nur eine relative, denn auch wissenschaftliche Sicherheit ist letztlich nur ein besonders intensiv geprüftes kollektives Substrat, das allerdings den jeweils verfügbaren Grad der Aufklärtheit darstellt.

durch die verpflichtende Wirkung der Interdisziplinarität gesichert. Die erheblichen «Vorleistungen», die die einzelnen Disziplinen beisteuern, verstärken wiederum den synoptisch-universalistischen Blick auf den Topos der Lebensmittelsicherheit.

4. Zur Funktion der Autonomie des SCF

Diese Konfiguration wirft ein Licht auf die eigentümliche Entwicklungslogik der europäischen Integration überhaupt: Unter der Regie des freien Marktes, des Abbaus von Handelshemmnissen, gewinnt die Schutzidee, also die Philosophie der Risikominimierung ein produktives Eigenleben. Die Konkurrenz unterschiedlicher nationaler Standards in bezug auf Produktsicherheit, verlangt wie von selbst nach einem argumentativen Regulativ. Damit ist die soziale Frage nach der Interpretation aufgeworfen, was in einem europäischen Maßstab als sicher zu gelten habe, womit diese Frage in ein kognitives Feld gerückt ist, in dem Gewißheiten, welcher Natur auch immer, zu problematischen Gewißheiten werden. Insofern entwickelt diese Aufklärungsmaterie einen endogenen Druck, der sich innerhalb der administrativen und politischen Realitäten Agenturen/Institutionen schafft, die dem Schutzbedürfnis der EG-Bürger - im Falle des SCF - durch die fundamentale Anwendung naturwissenschaftlicher Methoden und Wissens Rechnung trägt. In diesem Sinne ist die Gründung des SCF gewiß eine pragmatische, aber darüberhinaus auch eine Schöpfung, die im Kern ganz eigenwillig den europäischen Binnenmarkt der Lebensmittel beeinflusst und dies aus wenigstens drei Gründen:100

99 Vgl. Weber, M., *Wissenschaft als Beruf*, Tübingen 1971, ders., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1976, S. 124 ff.

100 Die folgenden Ausführungen sind Ergebnis der Auswertung von Experteninterviews und Protokolllexegesen einer zweitägigen Sitzung des SCF.

- a) Die Mitglieder sind allesamt Fachleute von hoher wissenschaftlicher Reputation innerhalb der internationalen scientific community.
- b) Ihre statements müssen in einer internationalen Scientific Community vertreten und begründet werden. Die nationale Herkunft oder andere partikuläre Bindungen des einzelnen Wissenschaftlers treten in Hinblick auf die zu leistende Aufgabe und ihre internationale Bewährung in den fernen Hintergrund. Die jeweilig vorgenommenen Evaluationen, müssen sich in ihrer Universalität beweisen. Dies bedeutet die argumentativ erzwungene Aufhebung von vor allem wissenssoziologisch erkennbaren Sinnprovinzen einerseits, und gleichzeitig auch die erzwungene Anstrengung der Begründung in terms von Universalität - und dies interdisziplinär.
- c) Die Mitglieder sind in bezug auf ihre Auffassungen nur sich selbst und der theorieüberprüfenden Rationalität ihrer Empfehlungen verpflichtet. Dies verwirklicht sich zunächst im Modell personaler Autonomie gegenüber der zu behandelnden Materie¹⁰¹, und innerhalb des Modells diskursiv eingelöster Beurteilungen. Die Autonomie der einzelnen Mitglieder des SCF muß sich in der Autonomie des Komitees bewähren und bewahrheiten. D.h., die Autonomie des Komitees und die Autonomie der einzelnen Mitglieder bedingen sich gegenseitig.

Diese drei Gegebenheiten haben gravierende Bedeutung für die Folgerungen, die aus den Beschlüssen des SCF gezogen werden können/müssen. Unter der Voraussetzung, daß der im SCF gebündelte Sachverstand gewissermaßen das nur der Wissenschaft selbst verpflichtete «non plus ultra» an gegenwärtigen Erkenntnismöglichkeiten darstellt¹⁰², und daß die so gewonnenen Begründungen und Geltungskriterien streng genommen nur innerhalb der wissenschaftlichen Disziplinen Gültigkeit beanspruchen, ergeben sich für «natürliche» Opponenten des SCF unterschiedliche aber mitunter erhebliche Probleme.

101 Vgl. Weber, M., Wissenschaft als Beruf, a.a.O. (Fn. 92).

102 In aller Regel gibt es einstimmige Beschlüsse, bei Unstimmigkeit wird gezielt auf weitergehende Evaluation gesetzt und die Beschlußfassung vertagt.

5. Zur strukturellen Opposition des SCF

Die Feststellung der professionalisierten Autonomie dieses Gremiums ist deswegen von großer Bedeutung, weil das Komitee hinsichtlich der Beurteilung des Risikos von Lebensmitteln im Schnittpunkt verschiedener Interessen und Funktionskreise steht. Drei wichtige lassen sich ohne Schwierigkeiten unterscheiden:

a) Industrie: Lebensmittelhersteller unterschiedlichster nationaler oder übernationaler Größenordnung sind selbstredend an der EG-weiten Vermarktungsmöglichkeit ihrer Produkte interessiert und beschäftigen zu diesem Zweck auch naturwissenschaftlich ausgebildete Anwendungsspezialisten, die mit Erfindungen und neuen Verfahrenstechniken ihren Beitrag zu leisten haben, daß das Betriebsergebnis ihres Dienstherrn stimmt. In der Hauptsache sind es Zusatzstoffe, Trägersubstanzen, neue Kombinationen von Inhaltsstoffen, Chemikalien u.ä. für den Einsatz in der Produktion von Lebensmitteln, die die Industrie für die Belieferung des gemeinsamen Binnenmarktes von der EG-Kommission genehmigt bekommen möchte. Das SCF hat daraufhin Bedenklichkeit, bzw. Unbedenklichkeit zu prüfen.

Um einen Eindruck zu ermöglichen, welche Bedingungen die naturwissenschaftliche Lebensmittelkontrolle an die Zulassung von Inhaltsstoffen knüpft, seien hier einige aufgeführt: Da ist erstmal der Topos der Nicht-Wirksamkeit (non effect).

Inhaltsstoffe von Lebensmitteln werden an Versuchstieren, die je nach (bekannter) Ähnlichkeit zu menschlich-organismischen Reaktionsweisen ausgewählt werden, getestet und in ihren Wirkungsweisen solange studiert, bis sich herausstellt, das sie keine - weder eine positive¹⁰³ noch eine negative - Wirkung

¹⁰³ Positiv heißt hier, daß auch gemeinhin gewünschte Konsequenzen, wie etwa Vitamin- und Mineralienzufuhr, oder alle anderen nach den gän-

auf den Organismus haben. Diese "non-effect" Dosis wird, bezogen auf die Relation Körpergewicht Mensch/Versuchstier in Kilogramm um den Faktor 10 depotenziert. Die Menge also, die bei den Versuchstieren ohne jede Wirkung blieb, wird in der Erwartung, daß tierische und menschliche Organismen nicht ohne weiteres vergleichbar sind, auf ein Zehntel reduziert. Ein weiterer Gedanke bei dieser Prozedur ist, daß aber nun nicht alle Menschen gleich sind, man denke an Babies und Greise und an rassische Unterschiede¹⁰⁴, und deswegen wird der Wert der "non-effective" Dosis noch einmal um den Faktor 10 vermindert. Dieser Wert gilt dann als der für den universellen Konsumenten zulässige¹⁰⁵.

Noch feiner organisiert ist das experimentelle Modell, das nach ADI, TDI, TADI, TTDI, MTDI, PTWI, PMTDI differenziert¹⁰⁶. Die sich dahinter verbergenden Maßzahlen reflektieren erwartbare Verzehrsgewohnheiten, kumulative Effekte von identischen Inhaltsstoffen in unterschiedlichen Lebensmitteln, für nicht hinreichend gehaltene Erfahrungen mit Belastungen durch Grenzwerte (Forschungsdefizite) etc. Dar-

gigen Standards der Lebensmittelforschung besonders bedeutsamen Inhaltsstoffe nicht favorisiert werden.

- 104 Bei diesem Punkt zeigte sich eine generelle Verschämtheit der Befragten, weil sie befürchteten, sich dem Vorwurf des Rassismus aussetzen, obwohl sie doch über Daten der unterschiedlicher organischer Empfindlichkeiten menschlicher Rassen verfügen und diese in Rechnung stellen müssen. Das gegenwärtig virulente lebenspraktische Phänomen von "Political Correctness" geht also auch am SCF nicht vorbei.
- 105 Diese Hunderter Potenz ist offensichtlich eine Maßzahl, die sich in den entsprechenden Naturwissenschaften entwickelt hat. Außerhalb der Naturwissenschaften kann sie nur schlecht bezweifelt werden. Das heißt nicht, daß die allgemeine Lebenspraxis nicht zu anderen Ergebnissen führen könnte. Für den Bereich der Lebensmittel stehen solche Evidenzen allerdings aus. Dabei zeigt sich, daß Lebensmittel, obwohl letztendlich chemisch begreifbar, etwas anderes sind, als Produkte, die aufgrund ihrer chemischen Eigenschaften nur affizierbar sind, wie etwa Holzschutzmittel, für die so geartete Vorfeldprüfungen nicht in Erwägung gezogen worden sind.
- 106 ADI: Acceptable Daily Intake. TDI: Tolerable Daily Intake. TADI: Temporary ADI. TTDI: Temporary TDI. MTDI: Maximum Tolerable

überhinaus reflektieren sie die Skrupel, die die entsprechenden Wissenschaften und auch das SCF haben, ein Lebensmittel samt seiner Inhaltsstoffe als ungefährlich zu deklarieren.

Kann man ganz generell behaupten, daß sich Nahrungsmittel, anders als technische Produkte, im Grunde nicht «neu» erfinden lassen¹⁰⁷, also kaum tatsächliche Innovationen darstellen können, so ergibt sich der Impetus, Lebensmittel zu verändern vielmehr aus dem Bestreben, einerseits Produktions- und Vertriebsschwierigkeiten¹⁰⁸ zu vermindern und andererseits Vermarktungsvorteile¹⁰⁹ zu erzielen. Hier allerdings sind die Möglichkeiten ungezählt, der Phantasie kaum Grenzen gesetzt und die wirtschaftlichen Gewinnmöglichkeiten bedeutend und entscheidend. So gibt es von Seiten der Industrie hin und wieder Versuche, auf die Beratungen des SCF Einfluß zu nehmen, bzw. in Erfahrung zu bringen, wie dort diskutiert und evaluiert wird, um bei entsprechend revidierten Vorlagen und Anträgen die Genehmigungschancen zu erhöhen, mit anderen Worten, die Autonomie des SCF von Fall zu Fall zu «modellieren»¹¹⁰. Das SCF ist sich dieser Versuche industrieseitiger Einflußnahme bewußt und versucht sie nach Kräften abzuwehren. Die Kohärenz der professionalisierten evaluativen Argumentationen innerhalb des Komitees erlaubt es, Simulationen von professionalisierten Argumentationen als solche zu erkennen¹¹¹. Ungewollt befördert die Industrie damit die Konzentration auf die Datenlage

DI. PTWI: Provisional Tolerable Weekly Intake. PMTDI: Provisional Maximum Tolerable Daily Intake.

- 107 Vgl. Streinz, R.: Entwicklung und Stand der Herstellung des Binnenmarktes im Bereich des Lebensmittelrechts. Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht 3/92, S. 261 ff
- 108 Etwa Reifungszeiten zu verkürzen (Käse) oder zu stabilisieren (Obst, Gemüse).
- 109 Man denke etwa an die "light"-Produkte (Kaffee, Bier, Streichfette, Wurst und Käse).
- 110 Expertenauskunft.
- 111 In einem kolportierten Fall gingen SCF und Kommission gemeinsam mit geradezu kriminalistischen Mitteln gegen den Spionageversuch vor.

selbst - die nicht zuletzt von der Industrie selbst bereitzustellenden Untersuchungen des gewünschten Stoffes werden unbeirrt evaluiert. Diese Versuche als solche demonstrieren allerdings auf eindrucksvolle Weise zweierlei: Einmal die geradezu provinzielle Überzeugung, mit korrumpativen Mitteln ließen sich wissenschaftliche Standards der Evaluation im gewünschten Fall nachhaltig außer Kraft setzen, und zum anderen das völlige Unverständnis, daß international hochkarätig besetzte wissenschaftliche Gremien über ein Maß professionalisierter Selbstkontrolle verfügen, das Manipulationen erkennbar werden läßt. Dem erwartbaren Einwand, solch ein Vertrauen in den Typus professionalisierten Handelns sei naiv und entsprechende Kontrollen hätten extern und demokratisch zu erfolgen, ist entgegenzuhalten, daß es Probleme gibt, die sich nur vor dem Hintergrund der Ethik professionalisierten Handelns lösen lassen.

b) Nationale Einflußgrößen¹¹²: Selbstredend ist jeder Wissenschaftler des SCF auch Angehöriger seines Herkunftslandes, einbunden in dessen Traditionen und entsprechende nationale, kulturelle und wissenschaftliche Sozialisation. Daraus könnten sich Inklinationen ergeben, die im Glauben an das alt-hergebracht Vertraute zu einer Eintrübung des «rein» wissenschaftlichen Blicks auf das zu beurteilende Datum führen¹¹³. Es könnten also sozial-wüchsige Gegebenheiten zu einem «Wahrnehmungsbias» der im SCF versammelten Wissenschaftler führen. Dieser bias der kulturellen Eingebundenheit kann zu der jeweils individuell zu vertretenden, erfahrungsgesättigten Gewissheit führen¹¹⁴, daß national erprobte Produktionsweisen und entsprechende Produkte doch außerhalb der Kritik stehen müß-

112 Der ständige Lebensmittelausschuß konnte noch nicht untersucht werden, daher verfügen wir noch nicht über Befunde, die darüber Aufschluß geben könnten, ob von dort aus versucht wird, Einfluß auf die Mitglieder des SCF zu nehmen.

113 Vgl. Devereux, G., Angst und Methode in den Verhaltenswissenschaften, München 1973.

114 Dabei mag man an die weinproduzierenden Länder, oder an Länder mit anderen sehr spezifischen Produkten denken.

ten, bzw., Grenzwerte und Zulassungsbeschränkungen von Fall zu Fall nicht gar so strikt gehandhabt werden müßten. Außerhalb dieser Überlegung sind die Mitglieder des SCF auf unterschiedliche Weise ihren Herkunftsländern institutionell verpflichtet - sei es, daß sie universitär gebunden sind, sei es, daß sie in staatlichen Forschungsinstitutionen alimentiert werden. Daraus können sich durchaus latent bleibende Verpflichtungen oder Verpflichtungsgefühle ergeben. Dies ist augenscheinlich eine delikate Frage, gleichwohl ist sie Common Sense innerhalb des SCF. Dieser bias ist Gegenstand ironisch kollegialer Kommentierung, sobald erkennbar wird, daß ein Mitglied mehr mit dem Herzen als mit dem analytischen Verstand spricht. In pragmatischer Konsequenz wird bei der Einrichtung einer Arbeitsgruppe etwa zu einem Problem von Weinhaltstoffen, ein Mitglied zum Rapporteur bestellt, in dessen Herkunftsland kein Weinbau betrieben wird.

c) Die EG-Kommission als einflußnehmender Akteur: Soweit die Kommission in der Formulierung von Richtlinien als Gesetzgeber fungiert, antwortet sie implizit auf einen entsprechenden objektiven Handlungsdruck, dem zu genügen mit der Mediatisierung zwischen Konsumentenschutz¹¹⁵ und freiem

Warenverkehr verbunden ist. An die Kommission werden die Zulassungsanträge der Industrie gerichtet, zwangsläufig wird die Kommission damit in die Position eines Entscheiders gerückt, der nach gebührender Zeit tatsächlich sein Placet oder seine Ablehnung zu erklären hat. Die Kommission steht damit unter dem Druck eines doppelten Handlungsproblems: Einmal hat sie der Logik administrativen Handelns zu folgen, was Sachgerechtigkeit, formale Überprüfbarkeit, Termingerechtigkeit u.ä. Kriterien administrativer Verlässlichkeit angeht, zum anderen ist sie in der Formulierung von Richtlinien mit der Rechtssetzung befaßt, also mit dem Entwurf von Regeln und Normen, die einen angemessenen Konsens zwischen unterschiedlichen Bedürfnissen und Interessen herbeizuführen in der Lage sind. In dem zweiten Gedanken scheint ein Tätigkeitsfeld auf, daß insbesondere unter der Verpflichtung, die Integration des gemeinsamen Europas zu betreiben, durch das Ausloten von Einigungsmöglichkeiten gekennzeichnet ist. Die Eigendynamik der Kommission zielt also auf die Realisierung des Machbaren. Aus diesem Topos kann sich in Konfrontation mit dem SCF ein im Grunde nicht auflösbarer Konflikt ergeben. Den professionalisierungstheoretischen Hintergrund des SCF ernstgenommen, ist diesem Komitee im Zweifelsfall die Kompromißbildung zwischen wissenschaftlichen Belangen und administrativen Zielen unmöglich, es ist im Gegenteil darauf angewiesen, daß wissenschaftlich begründete argumentative Oppositionen so lange wie argumentativ nur irgend möglich offengehalten werden. Solange also begründbare Zweifel hinsichtlich der positiven Evaluation von Studien zu Inhaltsstoffen bestehen, kann kein Kompromiß, mithin auch keine wissenschaftlich haltbare Entscheidung gefällt werden. Sie muß dann vertagt und zukünftig erarbeitet werden. Die Kommission hingegen muß alles dafür tun, so schnell wie möglich zu Stellungnahmen des SCF zu kommen, die ihr die politisch vertretbare Entscheidung erlauben.

Um es noch einmal zu verdeutlichen: Bei der Beurteilung von Lebensmittelsicherheit bearbeitet das SCF einen wichtigen

Funktionskreis - den wissenschaftlich-analytischen, dessen interpretative Spielräume vergleichsweise gering sind, dessen Ziel die größtmögliche Exaktheit der Bestimmung der Ungefährlichkeit von Lebensmitteln und Inhaltsstoffen ist. Dem gegenüber stehen andere Agenturen mit anderen Handlungszielen. Das Ziel der Lebensmittelindustrie etwa ist es, ein positives Betriebsergebnis zu erzielen, was mit der Logik unternehmerischen Handelns und der Betriebswirtschaft verknüpft ist. Damit ist nicht in erster Linie gemeint, daß die entsprechenden Handlungsziele sich fundamental widersprechen müssen, wie man das etwa in den Programmatiken politischer Parteien erwarten kann, sondern daß sich aus den entsprechenden Handlungskreisen differente Wahrnehmungs- und Deutungsmuster ergeben, die für sich genommen auf die Optimierung der Rationalität der im Einzelnen zu treffenden Entscheidungen gerichtet sind¹¹⁶. Für den Gegensatz zwischen SCF und administrativen und politischen Agenturen, seien es Kommission oder Rat, gilt Nämliches in modifizierter Form, besonders in Hinblick auf Verantwortlichkeit und Verantwortbarkeit. Die Verantwortung des SCF kann sich nur beziehen auf die Redlichkeit der von ihm durchgeführten Evaluationen naturwissenschaftlicher Analysen. Die daraus resultierenden Beschlüsse haben formal keinerlei regulierenden Effekt, wie überhaupt Regulierung nicht das Geschäft von Wissenschaften ist. Wissenschaftliche Ergebnisse in regulative Praxis umzusetzen, ist generell genuine Aufgabe der Politik und der Administration, die sich letztlich dem Wahlvolk gegenüber für mißglückte Adaptionen verantworten müssen¹¹⁷. Die Handlungskreise Regulierung/Administration und Wissenschaft sind nicht ohne weiteres kompatibel. Insofern kann ein Gremium hoher internationaler

116 So ist es beispielsweise kaum anzunehmen, daß die Lebensmittelindustrie, ihrer eigenen Logik folgend, Interesse daran haben könnte, gefährliche Produkte zu vermarkten. Dennoch kann sie sich über die Ungefährlichkeit der von ihr produzierten Waren täuschen und wird sich entsprechend belehren lassen müssen. Ganz anders liegt der Fall selbstredend bei kriminellen Lebensmittelverfälschungen.

Reputation wie das SCF faktisch durchaus regulierende Funktionen haben, wenn etwa die Kommission als politische Handlungsinstanz vor dem Konflikt steht, bei unklarer Analyselage zu genehmigen, oder die Genehmigung zu verweigern. Allerdings würde eine Entscheidung, die den auf Objektivität gerichteten Rat des SCF mißachtet, zu einer deutlichen Verstimmung und einem überproportionalen Legitimationsbedarf der Kommission führen müssen.

Hier wird man einem handlungsstrukturellen Widerspruch zwischen politischen Überlegungen der Opportunität und der ausschließlich auf Klarheit und Wahrheit angelegten Wissenschaft sprechen müssen. Wegen des strukturellen Ausfallens der Kompromißfähigkeit der Wissenschaften und damit auch des SCF118, nimmt es innerhalb der Prozeduren, die schließlich über Zulassung oder Verbot von Lebensmitteln und deren Zusätze entscheiden, nicht die Rolle eines Verhandlungspartners ein, sondern die des Produzenten objektiven Wissens, wäre also im Majone'schen Sinne auf generelle Validität gerichtet und regulierdistant119.

117 Daß dies für die Regulierungstätigkeit der Kommission unter dem Titel «Demokratiedefizit» öffentlich anders diskutiert wird, steht auf einem anderen Blatt.

118 Kompromißbereitschaft wäre ein klarer Indikator für Deprofessionalisierung.

119 Aus dieser praktisch dennoch eigentümlichen Stellung des SCF hinsichtlich seiner Regulierungsbedeutung ergeben sich - so die Experten- auskunft - praktische Probleme der Kontinuitäts- und Konsistenzsicherung. Die den Wissenschaftlern «aufgezwungene» Auseinandersetzung mit bestimmten Lebensmittelsrisiken, etwa Lebensmittelzusätzen, mit denen sich der Ausschuß langjährig immer wieder befassen muß, verlangt im Grunde nach einer wissenschaftlichen Dokumentation, für die aber kein Apparat vorgehalten und finanziert wird. Nach Ansicht der Experten wäre das Aufgabe der Administration, also namentlich der Kommission, die aber ihrerseits darauf nicht eingerichtet ist. Dieses wissenschaftsfremde Defizit muß von den Delegierten gewissermaßen freihändig ausgeglichen werden.

6. Zur Analyse der faktischen argumentativen Bewältigung des Risikos gefährlicher Lebensmittel im SCF

Bei dieser Analyse beziehe ich mich auf die Tonbandprotokolle der schon angeführten 2-tägigen Beratung des SCF und suche den heuristischen Annahmen materiale Textanalysen an die Seite zu stellen.

Ich beginne mit der ersten Beratungsphase des Tages, die sich auf die Tagesordnungspunkt 4.1 bezieht. Bevor dieser thematisch wurde, gab es einen längeren Vorlauf, innerhalb dessen eine Verabredung zu einer Art Abschiedsessen am selbigen Abend für 6 ausscheidende Mitglieder des SCF getroffen wurde, was sehr knapp, aber auch sehr herzlich vonstatten ging. Desweiteren ging es noch um die Tagesordnungspunkte 1. (Adoption of the Agenda); 2. (Apologies for Absence, wobei zu bemerken ist, daß Ernährungswissenschaftler an dieser Plenumsveranstaltung fehlten, weil sie in einer Working Group gebunden waren, was zu deutlicher Organisationskritik führte); 3. (Matters arising from the minutes of the YYrd Meeting (III/3280/92-EN+FR+DE)); der 4. TOP lautete "Requests for an opinion and appointment of rapporteurs." Wir setzen also ein mit Punkt 4.1, der : "re-evaluation of "XXX" heißt. Den Stoff um den es da geht, kann ich nicht nennen, da ich mich zur absoluten, über das normale soziologische Maß der Anonymisierung hinausgehenden Vertraulichkeit verpflichtet habe. Dies ist aber kein Schade, da es für unsere Untersuchung kaum von Bedeutung ist zu wissen, um welchen Stoff es sich handelt.

Der wörtliche Text zum Punkt 4.1 lautet¹²⁰:

120 Die Tonbandaufnahme gestaltet sich manchmal etwas unkomfortabel, weil der nicht aller EG-Sprachen kundige Beobachter die Kanäle der Simultanübersetzung wechseln muß. Für das Protokoll ergeben sich daraus manchmal Überlappungen von deutschen und fremdsprachlichen Texten.

Vorsitzender: "...gibt es irgendwelche Bemerkungen zum Protokoll? Wir brauchen die Seiten nicht im einzelnen durchzugehen, glaube ich, dann werden wir auch diesen Punkt abschließen. Das heißt, wir kommen jetzt zum Punkt 4 und wir beginnen mit 4.1, der Neubewertung von "XXX". -Wir müssen hier über das Problem von ADI noch sprechen, Sie haben jetzt nur eine Zusammenfassung dieser ganzen Angelegenheit erhalten, es gibt, glaube ich, 3 oder 4 Bände, von detaillierter Argumentation, um diesen Antrag zu rechtfertigen, und heute müssen wir, glaube ich, darüber sprechen und wir müssen das dann dem Berichtersteller in der Gruppe Zusatzstoffe übermitteln. Ich glaube, es wird sehr viel Arbeit erfordern, das Ganze durchzugehen, lohnt sich das wirklich, hat das wirklich Fleisch und Knochen sozusagen? Man stützt sich hier auf CEFIC und ... (unverständliche Abkürzung). Was hier in der Zusammenfassung steht, ist doch recht mager. Dr. Paul, darf ich Sie vielleicht einmal bitten, etwas dazu zu sagen, lohnt es sich, auf die einzelnen Einzelheiten einzugehen?

Bei dem Antrag handelt es sich um den Versuch, das SCF zur erneuten Evaluation eines Zusatzstoffes zu bewegen. Ein solcher Antrag ist pragmatisch nur sinnvoll, wenn es inzwischen neue Erkenntnisse über diesen Stoff gibt, oder der Nachweis geführt werden kann, daß sich das SCF bei seiner vorgängigen Bewertung getäuscht hat. Desweiteren scheint dieser Zusatzstoff für die Industrie von solcher Bedeutung zu sein, daß sie den Aufwand eines erneuten Antrages nicht scheut. Für das SCF muß es also darum gehen festzustellen, ob neue wissenschaftliche Ergebnisse vorliegen, oder es selbst einstmal fehlerhaft evaluiert hat. Nach Auffassung des Vorsitzenden geht es vor allem um die Beratung des ADI, die auf der Grundlage einer umfangreichen von der Industrie gelieferten Dokumentation erfolgen könnte. Diese zu bearbeiten stellte eine erhebliche Arbeitsbelastung dar, von der der Vorsitzende nicht sicher ist, ob sie angezeigt sei. Die allen Wissenschaftlern zugängliche Zusammenfassung läßt ihn daran zweifeln, ob die dort wiedergegebenen Ergebnisse diesen Aufwand rechtfertigen. Die Möglichkeit einer Fehlbeurteilung

bei der ersten Evaluation erscheint ihm bereits zu diesem Zeitpunkt ausgeschlossen. Gleichzeitig richtet er die Normalitätsvorstellung ein, daß dieses Gremium sich nicht mit Dokumentationen herumzuschlagen habe, wenn in der Zusammenfassung nicht konkrete Anhaltspunkte für die Notwendigkeit einer Neubefassung geliefert würden. Dies ist ein erster starker Hinweis auf eine prägnante Effizienz- und Entscheidungsorientierung, wenn Daten diese zulassen und Ausweis von Autonomie gegenüber nochso eindrucksvoll und materialreich dargebotenen Anträgen.

Nachdem er seine Skepsis in einer Textmischung von Einleitung und Diskussionsbeitrag ausgedrückt hat, leitet er mit seiner Frage an Dr. Paul ein turn-taking ein, das auf drei Motivierungen beruhen kann: Entweder ist Dr. Paul ein Fachmann auf dem Gebiet des Zusatzstoffes "XXX", hat vielleicht sogar wesentlich an dem Erstgutachten mitgewirkt, oder er vermutet, dieser würde seine Vorabeeschätzung bekräftigen oder gerade nicht teilen. In jedem Fall eröffnet er die Diskussion mit einer personalen Adressierung und verläßt sich nicht auf «zufällige» Beiträge. Dr. Paul antwortet folgendermaßen.

Dr. Paul: Ich glaube es ist schwierig zu sagen, daß wir das nicht berücksichtigen sollten; denn der Ausschuß hat damals etwas getan, was anders war, als das, was andere Personen getan hatten. Und es ist nicht so sicher -- that "XXX" has some effect on the blood-coagulation in certain rats, in fact it is not even certain if it is in all rats strains, it may be only in certain rat strains. So it is a specious situation, where we used that effect as a basis for an ADI. So I think it is a matter of some principal nature, even if we stick to what we do, I think the committee might like to see, if they, there are other endpoints where there are no-effect levels, there is the danish study on "XZZX" and there is some reproduction study. Both have no-effect levels, which could be used and I think in a more usual way, than we did at that time. So even if it's not very, I would have preferred, personally, Mr. Chairman, if we had taken the initiative and not the industry. But I think that there

is a little bit of justification in, in, in the, the, so I think at least I, we could not reject it off-hand. I think that somehow, someone should go through the things. I remember we had a discussion about it, some of us - after that - met in another committee called "Y", where we came to another conclusion. So I think, there are some, there is something in it, which I think we should take up and as I said I would have hoped, that we had taken the chance ourselves and not the industry. Thank you."

Dr. Paul nimmt die Aufforderung, sich zu äußern, sofort an und widerspricht der atmosphärisch in den Raum gestellten Auffassung des Vorsitzenden, sich nicht noch einmal mit diesem Thema zu beschäftigen, ganz entschieden. Sein Argument ist dreistufig gegliedert:

1. Das SCF habe seinerzeit eine nicht vollständig geklärte Datelage zu eng interpretiert, man hätte auch zu anderen Ergebnissen kommen können, zu der im übrigen "andere Personen" auch tatsächlich gekommen wären, womit als pragmatische Begründung für eine neuerliche Evaluation ein damaliger Fehlschluß des SCF unterstellt wird. Die Thematisierung der fehlerhaften Evaluation nimmt eine Konsensproblematik zwischen SCF und übriger Fachöffentlichkeit in's Visier. Ohne Zweifel war das SCF damals konsensuell zu dem Ergebnis gekommen den Zusatzstoff "XXX" nicht zuzulassen (in der Geschichte des Ausschusses ist es bislang erst 2 oder 3 mal zu nicht einstimmigen Entscheidungen gekommen), befand sich aber offensichtlich damit nicht in Übereinstimmung mit anderen, außerhalb des SCF vertretenen wissenschaftlichen Meinungen. Daraus ergibt sich die latente Fragestellung nach dem Selbstverständnis und der Autonomie des SCF dergestalt, welches Ausmaß an Abweichung von konventionalisierten wissenschaftlichen Überzeugungen das SCF zu ertragen in der Lage ist.

2. Es sei ein grundsätzliches Problem, zu wissenschaftlich begründeten Entscheidungen zu kommen, wenn sich Daten kontrovers interpretieren lassen. Zwei neuere Studien belegten, daß die SCF Entscheidung heute zweifelhaft sei. Mit dem Bedeutungsge-

halt dieser Ausführung wird ein elementares Handlungs-dilemma des Ausschusses berührt: Entscheidungen, die er trifft, haben eine argumentative Bindungswirkung, die der im Prinzip beständig offenen bleibenden Begriffsfindung des wissenschaftlichen Handelns fremd ist. Dieses Dilemma ist wiederum mit der selbstgesetzten Definition der Handlungsautonomie des Komitees verbunden und wirft die Frage auf, wie die Balance zwischen der praxisfernen wissenschaftlichen Begründungslogik und sozial wirksamen wissenschaftlichen statements gehalten werden kann.

3. Es sei ein weiterer wichtiger Aspekt, daß einzelne Mitglieder des SCF kurze Zeit nach der besagten Evaluation im Rahmen eines anderen Gremiums mit eben dieser Frage beschäftigt waren und zu einem anderen Ergebnis gefunden hatten. Angesichts dieser Diskrepanz handle es sich eigentlich um eine Frage, die aus wissenschaftlichem Interesse allein geklärt werden müsse, ohne daß von der Industrie über ihr Antragsverhalten dazu Anstöße geliefert würden. Mit diesem Gedanken wird wiederum die Eigentümlichkeit der Strukturkonfiguration des Ausschusses berührt und zur offenen Frage erklärt. Ist es als professionalisiertes Gremium zu verstehen, das sich offenkundig offener Fragen, die ihrer Lösung harren, annimmt, oder handelt das Gremium nur auf Antrag und enträt damit seiner Eigenständigkeit? Diese, als Wunsch formulierte, philosophisch zentrierte Frage trifft gewissermaßen in das Mark der Professionalisierung eines Komitees, das aufgerufen ist, aus dem beständigen Fluß der Erkenntnisse praktisch verwertbare Destillate zu produzieren.

Der eher implizit gebliebene Vorschlag des Vorsitzenden auf Nichtbefassung mit dem Thema "XXX" ist mit diesen Ausführungen gründlich in Frage gestellt. Die weiter oben aufgeworfene Frage, wie das turn-taking des Vorsitzenden motiviert sein könnte, läßt sich allerdings nun beantworten: Er hat aus dem Kreis der Kollegen jenen gewählt, der ihm am ehesten fundiert zu widersprechen vermag,¹²¹ er hat also keineswegs im Modell ei-

ner stillschweigenden oder manipulierenden Übereinkunft gehandelt, sondern die Frage des ADI für den Stoff "XXX" in die Arena der diskursiven Bearbeitung gestellt.

Für die weitere Diskussion ergeben sich daraus eine Reihe von zu behandelnden Optionen sowohl in sachlicher Hinsicht, die mit der supponierten Behauptung einer unangemessenen Evaluation zusammenhängen, als auch in handlungspraktischer Hinsicht, wie sich das Komitee als ausdifferenziertes wissenschaftliches soziales Aggregat selbst versteht, und wie es in ambivalent strukturierten Entscheidungslagen handlungsmächtig bleibt, wie also der Verbund von hochprofessionalisierten Wissenschaftlern, angesichts von europäischen Fragen der Marktfähigkeit von Lebensmitteln, den Topos von wissenschaftlicher Distinktion gegenüber der praktischen politisch-administrativen Nachfrage nach Rat und Begründung bearbeiten will.

Unmittelbar antwortet darauf Dr. Adam folgendermaßen:

Gentlemen, I agree, that, that, it's a difficult, a difficult decision to make and that there are, I think there are some valid points here in this summary and it is certainly irritating you... (unverständliche Tonbandwiedergabe) but I think it's a minor irritation which one, we can put aside. Really the question is one about committee resources and in a way it's really more for the secretarial commission to decide, rather than ourselves unless we think we've made some serious mistake. I mean the time the rapporteur will be working on this and that we will be discussing it, is the time we won't be able to spend on things that we think are more important. And the thing that worries me about this is that although there is reference to some new data, some new reproductions data, it seems mainly to be a discussion as a counterargument to the reasoning we adopted in 1988/1989. Now any decision this committee or any other committee makes, you can find some scientists who can argue a contrary position, and my worry is, that if everytime somebody in industry says, we think you made the wrong decision here for these reasons,

and we have to look at it again, we will be continually looking at old evaluations."

In diesem Moment wird der Sprecher vom Vorsitzenden unterbrochen.

Aus diesem Argument lassen sich vier Kerne herausfiltern, die auf den Tagesordnungspunkt selbst antworten, also einen eigenen Beitrag zu Thema "XXX" liefern, aber auch auf die drei mehr oder weniger latent geäußerten Überlegungen von Dr. Paul reagieren. Die erste Überlegung geht dahin, einzuräumen, daß es tatsächlich Befunde gibt, die des Überlegens wert wären, also Irritation verursachen können. Damit geht der Sprecher direkt auf die problematische Frage der wissenschaftlichen Autonomie des Gremiums angesichts unklarer Datenlage ein. Die konstatierte Irritation, die er innerhalb des wissenschaftlichen Diskurses für vernünftig hält, relativiert er aber in einem zweiten Gedanken angesichts der knappen Ressourcen des Gremiums. D.h. er bekräftigt einen Standpunkt, der das Gremium als intakte aber auch fehlbare wissenschaftliche Entscheidungsinstanz sieht, die, wenn sie in Kollision mit anderen Auffassungen gerät, die praktische Entscheidung gerne der EG-Kommission selbst überlassen sollte. (Bei diesem Gedankengang bleibt unausgesprochen, welchen «Triftigkeiten» sich die Kommission dann politisch/administrativ anschließen sollte und mit welchen vertretbaren Begründungen). Anders formuliert: er hält sehr viel von der im Komitee gefundenen damaligen Evaluation, schätzt die im Kollegenkreis getroffene Entscheidung und würde nur, wenn sich wissenschaftlich nachweisbare Fehler der Evaluation ergeben würden, neuerlich darüber nachdenken wollen. Ein dritter Punkt seines Nachdenkens ist der nun vollends auf die soziale Definition der Realität des Gremiums abgestellte Gedanke, daß es wichtigere Fragen als die des Stoffes "XXX" geben könne. Dadurch erfahren wir, daß der Zusatzstoff in seiner wissenschaftlichen Beurteilung, dessen Zulassung sich die Industrie offenbar sehr wünscht, zumindest in den Augen dieses SCF-Angehörigen, in seiner Bedeutung marginal ist, und gleichzeitig, daß Dr. Adam andere Fra-

gen, die im Zeitbudget des Ausschusses bearbeitet werden müssen oder sollten, für sehr viel wichtiger hält. Dieser Gedanke präsentiert eine differente Wahrnehmung des Gremiums. Sie schließt ein, die Überlegung der praktischen Wirksamkeit der Entscheidungen auch unter der Kautele der letztendlich nicht extensiv zum Ende gebrachten Rasonnements. Desweiteren verläßt sich dieses statement auf einen «common sense» des Gremiums selbst und reklamiert ihn auch. Für diesen Sprecher ist zumindest klar, daß das SCF Stellungnahmen abgibt, die in sich wohlbegründet sind, und sowohl innerhalb wie auch außerhalb des Gremiums mit Autorität vertreten werden können. Ein vierter Gesichtspunkt beschäftigt sich mit der Qualität der von der Industrie vorgebrachten Argumente selbst. Hier findet Dr. Adam den für uns interessanten Gedanken, daß die Einwendungen der Industrie selber nicht einem autonomen Verständnis von Wissenschaftlichkeit entsprungen sind, sondern als strategische Gegenargumente zu der Evaluation des SCF zu verstehen sind. Er thematisiert damit die auf Permanenz angelegte Reibung zwischen den einerseits auf materiellen Ertrag (industrielle Produktion) und andererseits auf die Überprüfung von Begründungswissen (Wissenschaft) zentrierten Handlungskreisen. Bemühungen, hier zu einer Durchlässigkeit zu gelangen, sind ihm verständlich, und daß dies nur mit Hilfe der Wissenschaft möglich ist, ebenso. Allerdings müssen entsprechende wissenschaftliche Argumentationen gegen die Skepsis anrennen, sie seien aufgrund von «Willfähigkeit» einzelner Wissenschaftler gegenüber dem Vermarktungsinteresse der Industrie zustande gekommen. Nehme man diese sich auf wissenschaftlichen Beistand stützenden Argumente in jedem Falle ernst, liefe man Gefahr die einmal getroffene Entscheidung "gefährlich/ungefährlich" stets neu überdenken zu müssen.

Was auf den ersten Blick so aussieht, als solle ein hegemonialer Anspruch des SCF auf wissenschaftliche Wahrheit behauptet werden, beleuchtet in Wirklichkeit den Grenzfall der Verantwortung akademischer Wissenschaften für praktische

Konsequenzen ihres Handelns insbesondere dann, wenn sich Wissenschaftler als Gutachter zu speziellen Topoi zu Verfügung stellen. Ganz allgemein liegt die Strukturambivalenz der akademischen Wissenschaft, also derer ohne direkten Klientenbezug, darin, daß sie, verpflichtet auf die Wahrung des Allgemeinwohls, in Konflikt gerät mit der generellen Lebenspraxis¹²². Sie ist darauf angelegt, in stellvertretender Deutung Begründungswissen nach den Regeln wissenschaftlicher Geltung kontrolliert zu überprüfen. Sie nimmt institutionalisiert die Aufgabe der Kritik wahr, mit dem Ziel, Wahrheit verfügbar zu machen und zum Fortschritt gesicherter Erkenntnis beizutragen. Dies kann sie aber nur, wenn sie vom gewissermaßen alltäglichen Entscheidungszwang der Lebenspraxis suspendiert ist und sich stattdessen vereinseitigt dem Begründungszwang widmen kann. Eben hierin drückt sich die Autonomie der Professionalisierung aus, die sich nicht mehr gegenüber der Allgemeinheit legitimieren muß, sondern innerhalb der kompetenten «scientific community». Allerdings muß die Wissenschaft in dieser handlungs- und entscheidungsentlasteten Position des die allgemeine Lebenspraxis kritisch beleuchtenden sozialen Aggregats auch alimentiert werden, woraus sich externe Ansprüche auf Willfährigkeit ergeben, die innerhalb des Modells professionalisierten Handelns als illegitim zurückgewiesen werden können müssen¹²³. Versteht man den Bezug des gesellschaftlich ausdifferenzierten Systems der Wissenschaft in seiner Konzentration auf die Entfaltung von Begründungswissen als Funktion der Vermeidung von gesellschaftlichen Katastrophen, die - so die gesamtgesellschaftliche Unterstellung - die Möglichkeit des unkontrollierten Eintretens hätten, wenn nicht Wissenschaft durch Überprüfen der Handlungsvoraussetzungen die Vermeidungsmöglichkeiten schaffen würde, ist also die Durchsetzung der funktionierenden

122 Dieser Zugriff auf das Problem der Professionalisierung ohne Klienten unterscheidet sich von der in dieser Hinsicht etwas nebulösen Parsons'schen Fassung, die in diesem Zusammenhang vom «professionellen Komplex» sprach.

Binnenkontrolle das Moment der Legitimation nach außen. Die gegenüber allen Fährnissen behauptete Autonomie wäre insoweit das Element, mit dem die Wissenschaft ihr Geschäft überhaupt nur erledigen kann. Autonomie schließt dann den Zugriff auf Probleme ein, die sich aus dem Kontext der wissenschaftlichen Bearbeitung selbst ergeben. Die Arbeit des SCF stellt demgegenüber einen Sonderfall dar, da eine Kongregation renommierter Wissenschaftler sich willentlich eines Teils eben dieser Autonomie begibt¹²⁴. Sie muß sich nämlich auf ein außerhalb der Wissenschaft entwickeltes Programm zu erledigender Anträge einlassen, diese evaluieren und Schlußfolgerungen formulieren. Die verantwortliche Wahrnehmung dieser Aufgabe innerhalb der Standards der Begründung wissenschaftlicher Statements reibt sich erheblich mehr an den Realitäten als dies im akademischen Betrieb der Fall wäre. Die Wissenschaftler nehmen also ein gesteigertes Balanceproblem auf sich, indem sie sich unmittelbar dem Begehren der Industrie auf Gewinnverwirklichung und dem der Kommission auf Erledigung aussetzen. Im Rahmen dieser Konstellation muß der objektiv gegebene Entscheidungsdruck (als akademischer Professionalisierung strukturfremdes Element) gewissermaßen kunstvoll bearbeitet werden. Die Kunst liegt dann darin, die wissenschaftlich bewehrten Interessen der Industrie auszutarieren mit den zeitgebundenen wissenschaftlichen Überzeugungen des Komitees selbst, und sich gegenüber der von der Industrie vorgetragenen «neuen» Entscheidungslage der Kommission gegenüber zu behaupten. Nun ist natürlich jedem Mitglied des SCF bewußt, daß an den dort getroffenen Entscheidungen, die eigentlich nur den Charakter von Empfehlungen haben, faktische Entscheidungen im Rahmen administrativer Rationalität der Kommission getroffen werden - und die müßte

123 Deswegen die grundgesetzliche Garantie der Freiheit von Forschung und Lehre aber auch die der Kunst.

124 Das läßt sich nur so verstehen, daß aufgeklärte Köpfe verschiedener Disziplinen die Notwendigkeit einer kontrollierten Regulierung von Lebensmittellrisiken auf dem europäischen Markt zu ihrer eigenen Sache erklären und sich damit einem noch komplizierter strukturierten Handlungsfeld stellen.

schon außergewöhnlich prägnante und vor allem politisch überzeugende Gründe haben, um von diesem Diktum abzuweichen, oder es zu verwerfen. Im selbigen Augenblick wäre die Frage gestellt, warum sich die Kommission des Rats eines solchen Gremiums versichert, wenn sie ihn nicht annimmt, wo sie doch selbst der nachgefragten argumentativen Rationalität verlustig geht. D.h. wissenschaftliche Überlegungen werden unmittelbar praktisch wirksam, indem sie den einen Stoff für unbedenklich, den anderen hingegen für gefährlich erachten. In diesem Grenzbe-
reich unpraktischer und praktischer Wissenschaft können also nach allen Regeln der Kunst zustande gekommene Evaluationen dann doch wieder zum Gegenstand von Kalkulationen werden. Das SCF muß sich einer doppelten Gewißheit versichern: Es muß in seinen Evaluationen (da es ja nicht selber untersucht) in der Lage sein, jedwede industrielle Forschung mitsamt den von ihr repräsentierten Ergebnissen auf der Höhe des universell verfügbaren Kenntnisstandes zu beurteilen, und es muß introspektiv beurteilen können, ob angesichts des unmittelbar praktischen und folgenreichen Beratungsbedarfs der europäischen Gemeinschaft, also einer das Allgemeinwohl cum grano salis verwaltenden Instanz, die eigenen Kapazitäten richtig und vollständig ausgeschöpft worden sind. Während also im akademischen Betrieb die Profession ständig darauf zu achten hat, daß ihr die Autonomie der Urteilsbildung nicht relativiert oder gänzlich streitig gemacht wird, hat das SCF sich als eine soziale Einheit zu verstehen - in der jedes Mitglied diese Autonomie ohnehin zu verteidigen hat - ,die aber darüber hinaus auch im sozialen Feld der unmittelbar wirksamen Beurteilungen der Gefährlichkeit von Lebensmitteln oder deren Zusätze eine gänzlich neue Autonomie zu «erfinden» hat. Diese neue oder jeweils neu zu bestimmende - wie die hier protokollierte Eingangssituation bezeugt - Autonomie hat sich eben auch mit den Folgen von Evaluationen herumschlagen. Unter dem Strich steht damit zur Debatte, ob der historisch und politisch ausdifferenzierte Sonderfall eines europäisch-administrativen Rückgriffs auf im SCF gebundene wissenschaftliche Kompetenz legitimerweise ein Verhältnis von lebenspraktischen

«Hand-und Spanndiensten» meint, oder ob innerhalb der «verdeckt» regulativen Wahrnehmung von Problemen der Lebensmittelsicherheit sich eine vertretbare - also für das Komitee vertretbare - Wahrnehmung entwickeln läßt, die das zugespitzte Verhältnis von Allgemeinwohlorientierung und Entscheidungsrelevanz in terms von wissenschaftlicher Autonomie löst. Dem Sprecher scheint dies klar und insofern auch geboten.

Um nun der Neugierde abzuhelpfen, wie das SCF sich in diesem Falle nach längerer Diskussion verhält, gebe ich das abschließende statement des Vorsitzenden zu diesem Punkt nach wirklich ausführlichen Debatten und den damit aufgelaufenen Argumenten wieder, es lautet:

...to the summmary paper of them, Professor Neuland, they do not refer to new data they are just criticizing, what has been said then without providing new evidence. They do not give any material to say that we were talking nonsense at that period. So there are no new weapons. I think, let's think, let's say, it's in a whole eh, a, if we start jumping and dancing on such things then the door will be open for every--for everything. So, I believe let's do the first step to say: No new data, fullstop! And if they provide us with new data, then we can start again.

Diese Ausführung bleibt unwidersprochen.

IV. Zusammenfassende Thesen

Risiko:

- Risiken sind menschlichem Handeln endogen, sie werden willentlich oder unwillentlich als mögliche Handlungsfolge in Kauf genommen. Risiken können praktisch werden oder abstrakt bleiben.
- Als praktisch gewordenes Risiko tritt es in der Form von antezipierten oder nicht antezipierten Schäden auf.

- Als abstraktes Risiko existiert es in der Form der Kondensation lebenspraktischer Erfahrungen und in deren Folge als wissenschaftliches Wissen.
- Das zum Schaden gewordene antezipierte Risiko ist Ausdruck einer Disparität zwischen Entscheidung und Begründung, während es als nicht antezipiertes den Ausfall von Begründungswissen zum Zeitpunkt der Entscheidung anzeigt.

Regulierung:

- Regulierung ist ein Handlungsfeld der Risikominimierung und damit eine Instanz der gesteigerten Begründungsbeschaffung.
- Regulierung zielt auf soziale Kontrolle über Normierung. Sie kodifiziert Erfahrungsbestände praktischer und abstrakter Natur.
- Unter dem Aspekt der Normierung wirkt sie gewissermaßen nachträglich, insofern als sie bis dato verfügbares Wissen in Regeln umsetzt.
- Als Form von Handeln unterliegt Regulierung selbst dem Risiko, muß also Konsequenzen von Regulierung bedenken, was zu einer weiteren Steigerung einer vorträglichen Begründungsverpflichtung führt.
- Regulierung gerät damit unter den Zwang, partikulare und universelle Elemente der Risikovermeidung zu amalgamieren.
 - Regulierung auf europäischer Ebene hat es mit 12 partikularen Begründungen für Risikoprävention zu tun.
- Der gemeinsame Binnenmarkt erzwingt eine europäische Universalisierung, die von Komitees erarbeitet wird.
- Universalisierung wird geleistet auf der Diskursfolie der Sachhaltigkeit als einem Modus der Versöhnung von Partikularem und Universellem.
- Komitees dienen der regulierenden Entscheidungsvorbereitung. Sie vermitteln Theorie und Praxis, Regel und Fall im Konsens, müssen die Entscheidung aber nicht politisch verantworten.
- Komitees konstituieren die Handlungsstruktur der Semiprofessionalisierung.

- In Unterfällen sind Komitees rein wissenschaftliche Gremien, besetzt mit professionalisierten Wissenschaftlern. Das Komitee wird zu einem professionsethisch gebundenen. Auch hier fällt die Entscheidung der Administration und der Politik zu.
- Weil Risiko und ihm nachfolgende Regulierung Resultanten allgemeinen Wandels sind, müssen Komitees ihren Konsens auf zwei Handlungsdimensionen austarieren, deren Endpunkte gebildet werden von Lebenspraxis vs. Wissenschaft und Bürokratie vs. Autonomie. Beide Dimensionen müssen Fall für Fall in ein Passungsverhältnis gebracht werden.
- Komitees kontrollieren sich selbst auf der Ebene von Nachhaltigkeit oder auf der Ebene von universalistischen Professionsstandards.
- Komitees können nur so lange Regulierungsvoraussetzungen schaffen, als sie entweder den autonomen Status der Professionalisierung oder der Semiprofessionalisierung verteidigen können. Als gesellschaftlich ausdifferenzierte Organe der Wahrnehmung gesellschaftlicher Risiken und ihrer Regulierung, müßten sie versagen, wenn ihnen Dependenz oder inkompetente externe Kontrolle verordnet würden.
- Komitees sind von der Sache her nicht demokratisierbar.



EUI WORKING PAPERS

EUI Working Papers are published and distributed by the
European University Institute, Florence

Copies can be obtained free of charge
– depending on the availability of stocks – from:

The Publications Officer
European University Institute
Badia Fiesolana
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy

Please use order form overleaf

Publications of the European University Institute

To The Publications Officer
European University Institute
Badia Fiesolana
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI) – Italy
Telefax No: +39/55/573728

From Name

Address

.....

.....

.....

.....

- Please send me a complete list of EUI Working Papers
- Please send me a complete list of EUI book publications
- Please send me the EUI brochure Academic Year 1995/96

Please send me the following EUI Working Paper(s):

No, Author

Title:

No, Author

Title:

No, Author

Title:

No, Author

Title:

Date

Signature

Working Papers in Law

LAW No. 90/1

David NELKEN
The Truth about Law's Truth

LAW No. 90/2

Antonio CASSESE/Andrew
CLAPHAM/Joseph H. H.
WEILER
1992 – What are our Rights?
Agenda for a Human Rights
Action Plan

LAW No. 90/3

Sophie PAPAETHYMIU
On a "Constructivist
Epistemology of Law"

LAW No. 90/4

Joachim WÜRMEILING
Legislativer Trilog im Institution-
ellen Dreieck der Europäischen
Gemeinschaft. Das Verfahren der
Zusammenarbeit nach Artikel
149 Absatz 2 EWGV.

LAW No. 90/5

Renaud DEHOUSSE
Représentation territoriale et
représentation institutionnelle:
réflexions sur la réforme du Sénat
belge à la lumière des expériences
étrangères

LAW No. 90/6

J. KORTE (ed.)/
A. E. KELLERMANN/
W. M. LEVELT-OVERMARS/
F. H. M. POSSEN
Primus Inter Pares: The European
Court and National Courts.
The Follow-up by National Courts
of Preliminary Rulings

ex Art. 177 of the Treaty of
Rome: A Report on the Situation
in the Netherlands

LAW No. 90/7

Reiner GRUNDMANN
Luhmann Conservative, Luhmann
Progressive

LAW No. 90/8

Bruno DE WITTE
The Integrated Mediterranean
Programmes in the Context of
Community Regional Policy *

LAW No. 90/9

Anne-Laurence FAROUX
Le Ministère de la Culture en
France: Création et organisation

LAW No. 91/10

Christian JOERGES (ed.)
European Product Safety, Internal
Market Policy and the New Approach to
Technical Harmonisation and Standards
Vol. 1

Christian JOERGES
*The Juridification of Product
Safety Policy **

LAW No. 91/11

Christian JOERGES (ed.)
European Product Safety, Internal
Market Policy and the New Approach to
Technical Harmonisation and Standards
Vol. 2

Gert BRÜGGEMEIER/
Hans-W. MICKLITZ
*Product Safety Legislation
in France and in the United
Kingdom **

*out of print

LAW No. 91/12

Christian JOERGES (ed.)
European Product Safety, Internal
Market Policy and the New Approach to
Technical Harmonisation and Standards
Vol. 3

Gert BRÜGGEMEIER/
Josef FALKE/Christian JOERGES

*Product Safety Legislation in the
Federal Republic of Germany and
in the United States **

LAW No. 91/13

Christian JOERGES (ed.)
European Product Safety, Internal
Market Policy and the New Approach to
Technical Harmonisation and Standards
Vol. 4

Josef FALKE/Christian JOERGES
*"Traditional" Harmonisation
Policy, European Consumer Pro-
tection Programmes and the New
Approach **

LAW No. 91/14

Christian JOERGES (ed.)
European Product Safety, Internal
Market Policy and the New Approach to
Technical Harmonisation and Standards
Vol. 5

Christian JOERGES/
Hans-W. MICKLITZ

*Internal Market and Product
Safety Policy **

LAW No. 91/15

Christian JOERGES
Markt ohne Staat? Die
Wirtschaftsverfassung der Ge-
meinschaft und die Renaissance
der regulativen Politik *

LAW No. 91/16

Erk Volkmar HEYEN
Systemic Interference and Social
Segmentation of Scientific Legal
Discourse: Some Theoretical
Perspectives and Empirical
Results in the Field of Continental
Administrative Law

LAW No. 91/17

Andrea SCHULZ
Verfassungsrechtliche Grundlagen
der auswärtigen Kulturpolitik

LAW No. 91/18

Hans-W. MICKLITZ
Internal Legal Instruments for the
Regulation and Control of the
Production and Use of Chemicals
and Pesticides *

LAW No. 91/19

Hans Ulrich Jessurun
d'OLIVEIRA
Class Actions in Relation to
Cross-Border Pollution.
A Dutch Perspective *

LAW No. 91/20

Luis María Díez-PICAZO/
Marie-Claire PONTTHOREAU
The Constitutional Protection of
Social Rights: Some Comparative
Remarks

LAW No. 92/21

Aidan O'NEILL/Jason COPPEL
The European Court of Justice
Taking Rights Seriously?

*out of print

LAW No. 92/22
Massimo LA TORRE
Linguaggio giuridico e realtà
sociale. Note sulla critica
realistica del concetto di diritto
soggettivo

LAW No. 92/23
Renaud DEHOUSSE
Integration v. Regulation?
Social Regulation in the European
Community

LAW No. 92/24
José Engrácia ANTUNES
Le Groupe de Sociétés.
La crise du modèle légal classique
de la Société Anonyme

LAW No. 92/25
Christian JOERGES
Geschichte als Nicht-Geschichte:
Unterschiede und
Ungleichzeitigkeiten zwischen
Friedrich Kessler und der
deutschen Rechtswissenschaft

History as Non-History:
Divergences and Time Lag
between Friedrich Kessler and
German Jurisprudence

LAW No. 92/26
Michael KING/Catherine KRATZ
La Notion d'Intérêt de l'Enfant en
Droit: Vecteur de Coopération ou
d'Interférence?

LAW 92/27
Massimo LA TORRE
A National-Socialist Jurist on
Crime and Punishment - Karl
Larenz and the So-Called
'Deutsche Rechtserneuerung'

LAW No 92/28
Diarmuid ROSSA PHELAN
The Application of United States
and European Community
Domestic Trade Laws to the
Imports of Nonmarket Economy
GATT Contracting Parties - A
Time for Change

LAW No. 92/29
Susanne KALSS
Das Höchststimmrecht als
Instrument zur Wahrung des
Aktionärsinflusses

LAW No. 92/30
Massimo LA TORRE
Diritto, potere, dominio
Argomenti per una teoria non
prescrittivistica del diritto

LAW No. 92/31
Renaud DEHOUSSE/Christian
JOERGES/Giandomenico
MAJONE/Francis SNYDER
In collaboration with Michèle
EVERSON
Europe After 1992
New Regulatory Strategies *

LAW No. 92/32
Renaud DEHOUSSE
Does Subsidiarity Really Matter?

LAW No. 92/33
Diarmuid ROSSA PHELAN
"It's God we Ought to Crucify"

*out of print

LAW No. 93/1
Massimo LA TORRE
Reglas, instituciones,
transformaciones.
Consideraciones sobre el
paradigma "Evolución del
derecho"

LAW No. 93/2
Francis SNYDER
European Community Law and
International Economic Relations:
The Saga of Thai Manioc

LAW No 93/3
Aidan O'NEILL
The Government of Judges
The Impact of the European
Court of Justice on the
Constitutional Order of the
United Kingdom

LAW No. 93/4
Francis SNYDER
Law and Anthropology:
A Review

LAW No. 93/5
Francis SNYDER
Soft Law and Institutional Practice
in the European Community

LAW No. 93/6
Jason COPPEL
Individual Enforcement of
Community Law: The Future of
the *Francovich* Remedy

LAW No. 93/7
Massimo LA TORRE
Nostalgia for the Homogeneous
Community: Karl Larenz and the
National Socialist Theory of
Contract

LAW No. 93/8
Heike GEHRKE
The Implementation of the EC
Milk Quota Regulations in British,
French and German Law

LAW No. 94/1
Yota KRAVARITOU/Sally
SHELDON (eds.)
Abortion: Challenges to the Status
Quo

LAW No. 94/2
Sally SHELDON
The British Abortion Act (1967) -
A Permissive Reform?

LAW No. 94/3
Renaud DEHOUSSE
Comparing National and EC Law:
The Problem of the Level of
Analysis

LAW No. 94/4
A Regulatory Framework for
Foodstuffs in the Internal Market.
Report on the Conference (6-7
May 1993) organised by Francis
SNYDER

LAW No. 94/5
Christian JOERGES
Rationalization Processes in
Contract Law and the Law of
Product Safety: Observations on
the Impact of European
Integration on Private Law

Rationalisierungsprozesse im
Vertragsrecht und im Recht der
Produktsicherheit: Beobachtungen
zu den Folgen der Europäischen
Integration für das Privatrecht

LAW No. 94/6
Francis SNYDER
Integrità e frontiere del diritto
europeo: riflessioni sulla base
della politica agricola comune

LAW No. 94/7
Thomas ROETHE
EG-Ausschußwesen und
Risikoregulierung: Ein Problem
von Handlungsstruktur und
Rationalität

