

TAGUNGSBERICHTE

Wie kann Politikberatung funktionieren?

Ein Bericht über die Dritte Österreichische TA-Konferenz „Wozu Experten? Wissenschaftliche Expertise zwischen politischen Ansprüchen und öffentlicher Skepsis“

Wien, Österreich, 26. Mai 2003

von Alexander Bogner, Institut für Technikfolgen-Abschätzung, Wien

Ein Blick nach Deutschland in der Schröder-Ära genügt. Längst schießen nicht mehr nur in der Bioethik Beratungskommissionen wie Pilze aus dem Boden. Auch wenn es um Militärformen (Weizsäcker), Migrationskonzepte (Süssmuth), Arbeitsmarktregulierungen (Hartz) oder die Zukunft der Sozialsysteme (Rürup) geht, werden Ad hoc-Kommissionen einberufen. Der politischen Nachfrage nach Expertise steht ein nachhaltiger Autoritätsverlust der Experten gegenüber. Wie ist wissenschaftliche Politikberatung in Zeiten von Expertenkrise und neuen Beteiligungsformen möglich? Kann sie überhaupt funktionieren oder macht die Politik sowieso, was sie will? Kann, soll oder darf Politik sich nur nach dem richten, was als wissenschaftlich gesichert gilt?

Am 26. Mai 2003 fand in den Räumen der Österreichischen Akademie der Wissenschaften in Wien die dritte TA-Konferenz des Instituts für Technikfolgen-Abschätzung (ITA) zum Thema „Wozu Experten? Wissenschaftliche Expertise zwischen politischen Ansprüchen und öffentlicher Skepsis“ statt. Mehr als 150 Teilnehmer aus Österreich, Deutschland und der Schweiz diskutierten einen Tag lang die Rolle von Expertise in der Politik.

In den sechs Nachmittagsveranstaltungen wurde die Politikberatung aus unterschiedlichen konzeptionellen und empirischen Perspektiven beleuchtet. Insbesondere die in Deutschland und Österreich nahezu zeitgleich einberufenen Bioethikkommissionen gaben ein dankbares Fallbeispiel für die Diskussionen um den Rollenwandel der Politikberatung ab. Die

Herausforderung durch Beteiligungsverfahren (z. B. Lokale Agenda 21) stellte in empirischer Hinsicht ein weiteres wichtiges Feld dar. Die zunehmende Bedeutung lange vernachlässigter Kategorien wie Unsicherheit und Nichtwissen für eine Analyse des Expertenwissens und deren Auswirkung für Legitimationserfordernisse stellte so etwas wie die konzeptionelle Klammer zwischen dem Vormittag und den Nachmittags-Sessions dar.

Im Mittelpunkt des Vormittags standen die Beiträge von Helga Nowotny, Helmut Willke und Thomas Saretzki. *Helga Nowotny* von der ETH Zürich nahm in ihrem Eröffnungsvortrag gleich eine der zentralen Fragen auf: Wie kann wissenschaftliche Politikberatung heute funktionieren – und zwar unter den Bedingungen einer neuen Form von Wissensproduktion (Modus 2), eines Autoritätsverlusts der Experten und einer Bedeutungszunahme von diversen Beteiligungsformen?

Als Leitfaden für ihre Suche nach den Bedingungen und institutionellen Formen einer Balance zwischen verschiedenen Experten und Laien, Politik und Wissenschaft verwendete sie den Terminus des „sozial robusten Wissens“. Ein Monolog der Wissenschaft, der vermeintliche Sachzwänge konstruiert, sei heute angesichts der Anfechtbarkeit von Expertisen nicht mehr überzeugend. Im Zuge der Vielstimmigkeit von Expertisen und des damit einhergehenden Autoritätsverlusts der Experten seien in der jüngsten Vergangenheit Grenzen geöffnet worden – partizipative Verfahren haben derzeit Konjunktur. Versuche, diese Grenzen wieder zu schließen (z. B. vermittelt bestimmter Dogmen wie „sound science“), scheinen dagegen nicht sonderlich aussichtsreich bzw. könnten als eine fundamentalistische Reaktion der Wissenschaft verstanden werden. Die Angst der Experten, so Nowotny, gehe dahin, die Laien könnten sich aus der Diskussion verabschieden und eine Politisierung wissenschaftlicher Probleme vorantreiben. Zum anderen könne die Politik in einem bestimmten Maße durch Regulierungen in die Wissenschaft eingreifen und damit bestimmen, was geforscht wird.

Verschärfend für die wissenschaftliche Politikberatung käme hinzu, dass Experten notwendigerweise ihre Expertise überschreiten, da sie von der Politik mit Fragen konfrontiert werden, die nicht-wissenschaftlichen Charakter

haben und daher ihre Kompetenz übersteigen. Ein weiterer Faktor sei der Zeitdruck: Antworten müssten in einer Weise gegeben werden, so Nowotny, „als ob man wüsste“. Die Angreifbarkeit werde schließlich auch dadurch gefördert, dass die Experten nicht wüssten, welche Inhalte in welcher Form die Öffentlichkeit erreichen, und sie könnten dies auch nicht steuern.

Der Begriff „sozial robustes Wissen“ beschreibt zum einen die Tatsache, dass die Öffentlichkeit in Form des „imaginierten Laien“ längst zu einem festen Bezugspunkt wissenschaftlichen Forschens und Beratens geworden ist. Mögliche Erwartungshaltungen und Reaktionen von Laien müssen in wissenschaftliche Fragestellungen und Vorgehen eingepasst werden. Gleichzeitig verweist das Konzept des „sozial robusten Wissens“ darauf, dass neue institutionelle Arrangements gefunden werden müssen, um einen fruchtbaren Dialog zwischen Wissenschaft und Öffentlichkeit zu ermöglichen. Ähnlich wie im ausgehenden 19. Jahrhundert, als die zunehmende Anonymisierung des Wissenschaftsbetriebs zu neuen Kommunikations- und Kontrollformen innerhalb der scientific community führte, müssten, so Nowotny, auch heute wieder neue, experimentelle Formen von Wissenschaftskommunikation entwickelt werden, die der Offenheit, Demokratisierung und Zerbrechlichkeit der Wissenschaft entsprechen. Derzeit, so erklärte Nowotny abschließend, gäbe es keine Instanzen, die für die Wissenschaft oder für die Gesellschaft sprechen. Man werde solche finden müssen.

Helmut Willke (Universität Bielefeld) kehrte diese Fragestellung um. Sein Interesse galt nicht dem Problem, auf welche Weise wissenschaftliches Wissen in die Politik transportiert werden kann. Er fragte vielmehr, welche Form von Expertise für die Politik überhaupt anschlussfähig ist. Von einem systemtheoretischen Standpunkt kam er schnell zu dem Schluss, dass wissenschaftliche Politikberatung eigentlich gar nicht gelingen kann, denn beide Systeme – Wissenschaft und Politik – sind und bleiben getrennt und funktionieren nach jeweils eigenen Kommunikationsregeln. Das bedeute aber nicht, dass die Politik auf Expertise verzichten könne. Im Gegenteil, angesichts der gegenwärtigen Umwälzungen der Industrie- zur Wissensgesellschaft – in der tendenziell sämtliche Produktions- und Lebensbereiche von der

Produktion von Wissen abhängig werden - und der Globalisierung – in der alle Funktionssysteme mehr und mehr zu „lateralen Weltsystemen“ werden – werde Expertise und der kompetente Umgang damit immer wichtiger. Nur müsse diese Expertise in der Politik selbst entwickelt werden und könne nur selten erfolgreich von außen herangetragen werden.

Sein Plädoyer ging dahin, dass in Zukunft die Politik „intelligenter“ werden müsse, indem sie sich ausschließlich als Manager der wichtigsten Kollektivgüter versteht und sich nicht mit Aufgaben belastet, die besser privatwirtschaftlichen Regeln und Normen unterworfen werden sollten; außerdem müsse, nach innen, Expertise besser gemanagt werden. An die Stelle der Organisation der Wohlfahrt müsse heute in der Politik vorrangig die Organisation von Expertise treten. Auch von den traditionellen Ordnungsemantiken des Wohlfahrtsstaates gelte es sich zu verabschieden. An der Stelle von Illusionen wie zentraler Steuerung und Beherrschbarkeit aller Dinge müsse es darum gehen, Komplexität anzuerkennen und politisch-administrativ in angemessener Form darauf zu reagieren. Weil die Probleme immer weniger direkt und zentral lösbar seien, sind nach Willke im Wesentlichen drei Zukunftsszenarien realistisch: Einmal ein Zuwachs an Subsidiarität (nach dem Muster der basisdemokratischen Schweiz) oder aber ein Rückgriff auf Souveränität, etwa durch das Wiedererstarken nationaler Ideen. Vorzuziehen sei jedoch ein Anerkennen der Heterogenität, bei der unterschiedliche Politiksysteme in Konkurrenz treten.

Thomas Saretzki (Universität Lüneburg) entwickelte in seinem Beitrag eine Antwort auf die Frage, unter welchen Umständen Politikberatung funktionieren kann – gewissermaßen aller funktionalen Differenzierung zum Trotz. Zu diesem Zweck rief er im Hinblick auf die Technikfolgenabschätzung/TA deren Vermittlungsfunktion im Dreieck von Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft in Erinnerung. Zum anderen lokalisierte er (unter der Fragestellung „what’s wrong with experts?“) die Grenzen von Politikberatung. Epistemische, disziplinäre und normative Grenzen von Wissensbehauptungen erzwingen demnach Konzeptionen, die über die bekannten dezisionistischen, technokratischen und pragmatistischen Modelle hinausführen müssten. Ausgehend von dieser Grenzbe

stimmung wurde die Frage nach dem Wissensbedarf gestellt, der heute nicht reduzierbar sei, jedoch das Problem der Anschlussfähigkeit aufwerfe. Wissen gelange in einem analytisch-deliberativen Prozess in die Politik, wobei Meinungs- und Willensbildung Hand in Hand gingen und nicht getrennt werden könnten. Besondere Bedeutung käme dabei den „Vermittlungsexperten“ zu, die den wissenschaftlichen Fach-Experten ihre Rolle in dem jeweiligen Prozess zuweisen. Allerdings sei die Aufgabenverteilung zwischen unterschiedlichen Expertentypen nicht immer klar, woraus sich einige der bekannten Probleme der Technikfolgenabschätzung ergäben. Daher müsse die Frage „Wozu Experten?“ in zweierlei Hinsicht gestellt werden: einmal im Hinblick auf fachwissenschaftliche Expertise, andererseits mit Blick auf die Vermittlerfunktion. Hier sei zum einen die klassische Rolle des „Anwalts“ zwischen Politiker und Wissenschaftler zu erkennen, andererseits der Funktionstypus des „Übersetzers“ im Hinblick auf kognitive Differenzierung und Wissensintegration; als „Moderator“ sei dem TA-Experten schließlich die prozedurale Strukturierung von Entscheidungsprozessen aufgegeben.

Man darf davon ausgehen, dass sich an diese analytische Differenzierung von Expertenrollen zwanglos ein Plädoyer für eine – aller Beratungstätigkeit vorgängigen – Reflexion der Experten darauf anschließen lässt, wofür sie im konkreten Fall eigentlich Experten sind.

Bei allen Differenzen waren sich die Vortragenden darin einig, dass sich in Praxis und Theorie der Politikberatung derzeit zwei Tendenzen abzeichneten, die dann auch für die Themensitzungen des Nachmittags von hervorragender Bedeutung waren: nämlich die Kommunikation von Nichtwissen, die Nowotny zufolge durch die BSE-Krise erzwungen und forciert worden sei, sowie der Boom „moralischer Expertise“ in Form von nationalen Bioethikkommissionen.

Während das Nichtwissen in den Sozialwissenschaften lange Zeit den Stellenwert einer Residualkategorie hatte, steht es heute – nicht zuletzt angesichts unlösbarer Entscheidungssituationen bei Risikotechnologien – im Mittelpunkt der Diskussion. Gerade in der Beurteilung neuer Technologien sind heute oft Entscheidungen unter Unsicherheit vor dem Hintergrund öffentlicher Kontroversen zu treffen.

Das Thema Gentechnik bildete daher auch in der Sitzung zum Thema „Unsicherheit“ einen Schwerpunkt der Fallstudien. Hier wurden insbesondere die Fragen diskutiert, mit welchen Wissensansprüchen die Experten heute noch auftreten können, welche Bedeutung Expertisen angesichts sich öffnender Entscheidungshorizonte haben und ob von einer Repolitisierung von Expertenrolle und politischer Entscheidung gesprochen werden könne.

Der politische und gesellschaftliche Umgang mit bioethischen Fragen stand naturgemäß im Zentrum der Sitzung zur Rolle von Ethikkommissionen. Neben der Darstellung idealtypischer Formen und Funktionen von Ethikkommissionen wurde hier insbesondere die Frage diskutiert, inwiefern die Vielstimmigkeit von Ethikräten für die politische Entscheidung funktional ist. Braucht die Politik den Expertendissens geradezu, um selbständig entscheiden und den Ruf nach mehr Beteiligung ungehört lassen zu können? Eine Frage, in der die Ansichten der Diskussionsteilnehmer weit auseinander gingen.

Eine weitere Sitzung beschäftigte sich mit dem Rollenwandel von Politikberatung, der gerade im Kontext der Debatten zur Wissensgesellschaft auf eine paradoxe Weise postuliert wird: Einerseits gehe aktuell die Rolle von Experten weit über die vordergründige Beratungsfunktion hinaus, andererseits aber könne genau diese Funktion oft nicht erfüllt werden. Wenn der Dissens dauerhaft ist, und Entscheidungen offenbar nicht durch Verweis auf privilegiertes Wissen legitimiert werden können, liegt der Ausweg nahe, Legitimation durch Verfahren zu schaffen. Die Beteiligung von Laien ist in diesem Zusammenhang ein mittlerweile häufig praktiziertes Verfahren. Auf diese Weise werden Laienperspektiven ins Zentrum gerückt und damit mitunter zu einer Herausforderung für die Wissenschaft. Praktische Beispiele gelungener Partizipation können dabei Wege aus dem Expertendilemma weisen, wie die empirisch gehaltenen Beiträge zu der entsprechenden Nachmittagssession zeigten.

Nutzen und Unverzichtbarkeit, aber auch Grenzen der Politikberatung im Sinne wissenschaftlich-objektiver Darstellung von Sachverhalten war das Thema einer weiteren Sitzung, in der ein Plädoyer für fundierten Sachverstand gehalten wurde, der nicht durch Partizipation

zu ersetzen sei. Auch bisher hat sich ja Politikberatung nicht bloß in Belehrungen durch Experten erschöpft, sondern war eine wesentliche Hilfe bei der Meinungsbildung etwa in der parlamentarischen Arbeit.

Gerade der enge Bezug zur Politik im Gesetzgebungsprozess zeigt allerdings die Abhängigkeit von Expertise von der jeweiligen politischen Kultur. Anhand eines Vergleichs mit den USA wurde deutlich, dass einerseits der Umgang mit wissenschaftlicher Unsicherheit unter den Bedingungen des US-amerikanischen politischen Systems zum Teil anders ist als in Europa; andererseits aber könnten Anstrengungen im Sinne eines umfassenderen „Science Assessment“ auch für die österreichische Praxis von Interesse sein.

Die Beiträge und Diskussionen machten deutlich, dass auf gesellschaftstheoretischer Ebene eine bestimmte Problemdifferenzierung erreicht ist (man denke an das Konzept der „Wissensgesellschaft“ und an systemtheoretisch orientierte Ansätze), an der sich empirische Studien orientieren können. Eine ähnlich theoretisch gehaltvolle Diskussion um die Möglichkeiten und Grenzen der TA, wie sie insbesondere von Thomas Saretzki initiiert wurde, steht jedoch noch am Anfang.

Einen Zugriff auf die Abstracts sämtlicher Vorträge der Tagung bietet die ITA-Homepage unter <http://www.oeaw.ac.at/ita/ta03/>.

»

Abschlussstagung des Helmholtz-Verbundprojektes „Global zukunftsfähige Entwicklung – Perspektiven für Deutschland“

Berlin, 26. - 27. Mai 2003

Tagungsbericht von Achim Daschkeit, Universität Kiel

Party! – das war das heimliche Motto der Abschlussstagung zum HGF-Verbundprojekt „Global zukunftsfähige Entwicklung – Perspektiven für Deutschland“. Warum? Aus zwei Gründen: Erstens wurde die Atmosphäre dieser Tagung ein wenig angereichert durch die musi-

kalischen Vorbereitungen zum *1. Ökumenischen Kirchentag* in Berlin auf dem direkt angrenzenden Gendarmenmarkt – so kamen die TagungsteilnehmerInnen mehrfach in den Genuss kleinerer Soundchecks, die Darbietungen reichten von klassischer Musik bis Madonna. Zweitens hat der Leiter des genannten Verbundprojektes – *Armin Grunwald* – bei der Ankündigung des Festvortrages von Volker Hauff (ich komme am Ende darauf zurück) selbst darauf hingewiesen, dass die Abschlusspräsentation eines 3-jährigen Projektes mit einer Vielzahl von MitarbeiterInnen (auch) ein Anlass zum Feiern ist. Also – *Party!*

Im Folgenden will ich lieber erst gar nicht versuchen, die präsentierten Inhalte zusammen zu fassen – das wäre ein vermessenes und sinnloses Unterfangen. Auch mir bleibt in dieser Hinsicht nichts Anderes übrig als auf die umfangreichen Publikationen zu verweisen, auf die auch in dieser Zeitschrift vielfältig hingewiesen wurde. Auch der nachfolgende Bericht kommt nicht gänzlich ohne zumindest rudimentäre Vorkenntnisse über das Projekt aus. Ich will mich daher auf einige generelle und spezielle Anmerkungen beschränken.

Im Vorfeld der Abschlussstagung war ich sicherlich nicht der einzige, der gespannt war, wie der integrative Ansatz des Verbundprojektes umgesetzt und präsentiert würde. Diese Erwartung wurde in gewissem Sinne noch gesteigert durch die einführenden Beiträge von *Manfred Popp*, *Armin Grunwald* und *Jürgen Kopfmüller*. Ersterer wies auf den riesigen Reformbedarf und den bevorstehenden tief greifenden Wandel hin, der absehbar ist, wenn sich Deutschland auf den Nachhaltigkeitspfad begibt. Er betonte dabei, dass erhebliche staatliche Eingriffe unumgänglich seien (diese Bemerkung erweist sich im Nachhinein übrigens als das heimliche Motto der Tagung – ich komme darauf zurück). Armin Grunwald steuerte einige Bemerkungen zur Genese und zum Rahmen des Projektes bei, während Jürgen Kopfmüller die schwierige Aufgabe hatte, zentrale Nachhaltigkeitsdefizite in Deutschland zu benennen und anhand von Indikatoren nachvollziehbar zu belegen.

Nach diesen einführenden Präsentationen wurden die explorativen Szenarien des Projektes sowie die Modellarchitektur zu deren Berechnung vorgestellt, wobei betont werden muss, dass diese Szenarien den Kriterien der