



Ortwin Renn

## Risikosteuerung

im Spannungsverhältnis von Wissenschaft und Politik

### Erfahrungen in der Risikogesellschaft

Alles deutet auf einen kriegerischen Angriff hin: Unbekannte Feinde haben auf Helgoland chemische Kampfstoffe eingesetzt. Soldaten in ABC-Schutzanzügen laufen auf einem menschenleeren Strand entschlossen der Gefahr entgegen. Dichter Nebel trübt ihren Blick. Aus der Luft beobachten Fernsehkameras das makabre Geschehen. Plötzlich hält eine der Gestalten inne. Vor ihr liegt der gesuchte Kadaver: eine Ente. Zwei Veterinärmediziner, ebenfalls in Schutzkleidung, nehmen den toten Vogel vorsichtig mit einer Zange auf und verfrachten ihn in einen signalgelb gefärbten Sack. Die Vogelgrippe hat mal wieder gnadenlos zugeschlagen.

Wer erinnert sich nicht an diese Bilder, die viele Tage lang das Nachrichtenbild in Deutschland prägten. Außer einigen Vögeln und Katzen hat das Virus in Deutschland körperlich niemandem geschadet. Wird hier mit Kanonen auf Spatzen geschossen? Gleichzeitig sterben an normaler Grippe jedes Jahr in Deutschland durchschnittlich 4 800 Menschen, und es gelingt kaum, die vorrangig betroffenen Gruppen wie ältere Menschen von der Notwendigkeit einer Schutzimpfung zu überzeugen. Wie kommt es zu dieser Schieflage?

Ob Vogelgrippe, BSE, Klimawandel oder Bioterrorismus – die Öffentlichkeit wird einem Wechselbad von Schreckensnachrichten und Entwarnungen, von Dramatisierungen und Verharmlosungen ausgesetzt. Die Folge dieses heillosen Durcheinanders ist schlichtweg Verunsicherung. Wie sehr dieses Thema die Menschen bewegt und wie stark diese Verunsicherung über den erforderlichen Umgang mit Risiken um sich gegriffen hat, zeigen eindrücklich die Ergebnisse einer repräsentativen Untersuchung, die von der inzwischen aufgelösten Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg durchgeführt wurde (Zwick/Renn 2002, Zwick 2006). Danach hält die Mehrheit der Bürger die privaten und

staatlichen Institutionen des Risikomanagements und der Regulierung für nicht kompetent genug, um mit komplexen Risiken sachgerecht umgehen zu können. Auch die Risiken der Gentechnik werden von der Mehrheit als inakzeptabel eingeschätzt, weil man vor allem den Entwicklern, aber auch den Regulatoren nicht mehr zutraut, die Risiken auf ein akzeptables Niveau zu begrenzen. Nach den Diskussionen um Kernenergie, BSE und Ozonloch suchen die meisten Menschen nach Orientierung im Wirrwarr der einander widersprechenden Einschätzungen, sensationslüsterner Berichterstattung und hilfloser Reaktionen aus Wirtschaft und Politik.

Wie hoch sind die Risiken der modernen Welt nun wirklich? Wie kann die Gesellschaft sicherstellen, dass die vielfältigen Regulierungsformen auch tatsächlich greifen und ihren Zweck erfüllen? Gibt es Möglichkeiten für Frühwarnsysteme, die Lebensmittelkrisen wie BSE oder Umweltschädigungen wie das Ozonloch verhindern können?

Um diese Fragen zu beantworten und um Orientierungssicherheit zu erzeugen, setzen politische Institutionen zunehmend auf wissenschaftliche Politikberatung. Wissenschaftler sollen dabei die Risiken, denen sich moderne Gesellschaften ausgesetzt fühlen, identifizieren, quantifizieren und entsprechend wirksame Gegenmaßnahmen vorschlagen. Kann das die Wissenschaft, oder ist sie mit dieser Aufgabe überfordert? Und wird sie denn auch gehört, wenn sie unbequeme Wahrheiten ausspricht?

### Warum Politikberatung?

Demokratisch verfasste Systeme zeichnen sich unter anderem dadurch aus, dass sie die Tendenzen zur Pluralisierung, Individualisierung und Differenzierung durch das Prinzip der Repräsentation von gesellschaftlich vorhandenen Interessen und Werten kanalisieren und diese in eine integrationsfördernde Politik einzubinden versu-



chen. Hier ist nicht der Platz, um die Leistungsfähigkeit oder die Defizite demokratischer Institutionen zur Integrationsbildung aufzuarbeiten. Mir geht es hier um zwei Aspekte: einerseits um das Primat demokratischer Beschlussfassung (im Notfall auch gegen besseres Wissen), andererseits um die Notwendigkeit der Ergänzung der Politik durch Instrumente der Beratung. Politische Beschlüsse müssen vorbereitet und nach bestem Sachverstand und nach ausgewogener Abwägung aller Vor- und Nachteile ausgearbeitet werden. Dies erfordert die Einbindung von Experten, aber auch derjenigen, die von Entscheidungen betroffen sind und mit den Konsequenzen der Entscheidung leben müssen.

Eine solche Beratungspraxis ist aus vielfältigen Gründen angebracht. Zum Ersten lässt sich eine zunehmende Akzeptanzverweigerung der betroffenen Bürger gegenüber der legalen Politik beobachten. Dies gilt vor allem bei politischen Entscheidungen mit hohen Unsicherheiten und Risiken. Allein die Tatsache, dass ein Beschluss demokratisch zustande gekommen ist, reicht nicht mehr aus, um Akzeptanz bei den Betroffenen auszulösen (Legitimität durch Verfahren). Die Bürger verlangen darüber hinaus die Nachvollziehbarkeit der zum Beschluss führenden Argumente und Zielkonflikte. Zum Zweiten konstatieren Beobachter des politischen Systems eine zunehmende Überlastung von Verantwortlichen in Politik und Verwaltung angesichts der Komplexität und des Differenzierungsgrades des zum Entscheiden notwendigen Wissens. Schon heute lassen sich Politik und Verwaltung durch eine kaum mehr überschaubare Zahl von Beiräten und Kommissionen beraten. Zum Dritten verlieren Berufspolitiker zunehmend die Beziehung zu ihrer Basis und sind deshalb auf neue Prozesse der Rückkopplung von Werten und Interessen aus Sicht des ›Mannes oder der Frau auf der Straße‹ an die Politik angewiesen. Die herkömmliche Form der Rückkopplung durch Meinungsbefragung oder persönliche Kontakte erweist sich in der politischen Praxis als ungenügend, oft sogar als irreführend.

Die externe Beratung der Politik erfolgt in der Regel durch Experten-Gremien oder Ausschüsse, in denen Wissenschaftler, Vertreter von Interessengruppen oder Sprecher von Betroffenen-Gruppen eingebunden sind. Im Rahmen dieses Aufsatzes geht es vor allem um Beratungsgremien, in denen Wissenschaftler den Ton angeben. Diese Art von wissenschaftsorientierter Problemlösung beruht auf der Erwartung, dass einerseits die Logik

wissenschaftlicher Beweisführung konkurrierende Wahrheitsansprüche aufzulösen vermag und andererseits das bestmögliche Wissen um die Folgen unterschiedlicher Politikoptionen einen öffentlich wirksamen Legitimationseffekt nach sich ziehe. Können diese Erwartungen eingelöst werden?

Die Wirksamkeit der wissenschaftlichen Politikberatung vor allem bei Entscheidungen mit weitreichenden Risiken und Chancen hängt – wie ich meine – im Wesentlichen von drei Faktoren ab: erstens der Fähigkeit, innerhalb eines Beratungsgremiums Konsens oder zumindest einen Konsens über den Dissens über konkurrierende Wissensansprüche (Cognitive Claims) zustande zu bringen; zum Zweiten die Ergebnisse in eine Form zu fassen, in der sie an die Erwartungen und strukturellen Anforderungen der politischen Auftraggeber anschlussfähig sind; und drittens, dass die mit wissenschaftlicher Hilfe getroffenen Entscheidungen größere Chancen auf Legitimation in der Gesellschaft besitzen als diejenigen, die ohne diese Hilfe zustande gekommen sind. Alle drei Faktoren müssen zumindest in einem gewissen Grad erfüllt sein, um wissenschaftliche Politikberatung für das politische System fruchtbar werden zu lassen.

### Faktor 1: Konsens über konkurrierende Wahrheitsansprüche

Der erste Faktor ›Konsensbildung‹ ist vor allem in der Literatur zum sogenannten Expertendilemma thematisiert worden (siehe den Sammelband von Nennen/Garbe 1996). Die Vieldeutigkeit wissenschaftlicher Expertise ist mit den Problemen der Unsicherheit und Ambivalenz verknüpft (IRGC 2005).

Da die Bewertung von Politikoptionen eine Prognose über künftig zu erwartende Folgen einer jeden Option einschließt, ist jede Politikberatung mit dem Problem der unvermeidbaren Ungewissheit über Inhalt und Richtung der zukünftigen Entwicklung konfrontiert. Das gilt vor allem für Entscheidungen, bei denen die Folgen unsicher sind. Wenn die versammelten Experten in der Tat im Voraus wüssten, welche Folgen sich mit bestimmten Handlungsvorschlägen einstellen, fiel es allen leichter, eine Abwägung zu treffen und auch einen Konsens über Kriterien zur Beurteilung von Folgen zu erzielen. Doch die Wirklichkeit ist komplizierter. Jede Option ist immer mit unterschiedlichen Zukunftsverläufen verbunden, deren jeweilige Realisierungschance sich überwiegend einer gezielten Kontrolle entzieht. Die Frage ist, inwieweit sich



die Gesellschaft auf die Gestaltung von riskanten Zukunftsentwürfen einlassen und sich von den nicht auszuschließenden Möglichkeiten negativer Zukunftsfolgen abschrecken lassen will. Wie viel Möglichkeit eines Nutzens ist wie viel Möglichkeiten eines Schadens wert?

Mehr als Potenziale kann keine Risikoforschung aufzeigen, denn es liegt ja an den Akteuren und an den jeweiligen Randbedingungen, welche Möglichkeiten sich letztendlich in der Realität durchsetzen werden. Aber selbst wenn sich Politikberatung auf die Analyse von Potenzialen im Sinne der Begrenzung von Zukunftsmöglichkeiten beschränkt, wird sie nur unzulänglich mit dem Problem der Ungewissheit fertig. Neben den genuinen Unsicherheiten, die mit komplexen Ursache-Wirkungsketten verbunden sind, tritt noch der Effekt des Voluntaristischen. Akteure haben es zum Teil in der Hand, wie sie ihre Zukunft gestalten wollen. Eine Prognose der Zukunft muss also immer die Intentionen der handelnden Menschen und die mit den Versuchen der Umsetzung von Intentionen verbundenen Folgewirkungen (Kontingenzen) einbeziehen. Dies kann aber nur sinnvoll gelingen, wenn die Akteure in die Erforschung der Folgen einbezogen werden. Dabei reicht es nicht aus, sie zu befragen, denn Antizipation von Folgen setzt offenkundig die Simulation von Wissenserwerb und Erfahrungserweiterung der Akteure voraus. Insofern fallen im Idealfall Prognostik und Gestaltung zusammen. Im Rahmen des Potenzials an möglichen Folgen wird sich auf Dauer das durchsetzen, was Akteure in gemeinsamer Gestaltungsarbeit als realistisch, wünschenswert und machbar wahrnehmen und umsetzen. Dass sie dabei an Grenzen stoßen und dass nicht intendierte Folgen manches von dem konterkarieren, was intentional erstrebt wurde, ändert nichts an der grundlegenden Einsicht, dass Zukunft nicht geschieht, sondern weitgehend gemacht wird.

Expertise kann der Politik helfen, die Dimensionen und die Tragweite menschlichen Handelns wie Unterlassens zu verdeutlichen. Sie kann aber weder die Ambivalenz der unterschiedlichen Bewertung gleicher Sachverhalte auflösen noch die zwingende Ungewissheit über die Zukunft außer Kraft setzen. Sie kann bestenfalls dazu beitragen, Modifikationen des politischen Handelns vorzuschlagen, die bessere Entscheidungen nach Maßgabe des verfügbaren Wissens und unter Reflexion des erwünschten Zweckes wahrscheinlicher machen.

Dabei konkurrieren unterschiedliche Wissensbestände miteinander, und einander widersprechende Wahrheitsansprüche können oft nicht zweifelsfrei aufgelöst werden. Dies trifft wiederum vor allem auf Risiken zu. Selbst wenn ein bestimmter Kernkraftwerksunfall nur einmal in 10 000 Jahren zu erwarten ist, bedeutet der Eintritt genau dieses Unfalls nicht, dass die Berechnung falsch war; denn wie bei allen Wahrscheinlichkeitsaussagen kann das Ereignis jederzeit eintreten. Die Falsifikation von Risikoaussagen ist also oft gar nicht oder nur nach langen Beobachtungszeiträumen möglich. Eine eindeutige Expertenantwort auf dringende Zukunftsfragen ist demnach gar nicht verfügbar, selbst wenn man diese zur Richtschnur der allgemeinen Politikberatung machen wollte. In diesem Dilemma werden die Konflikte zwischen den Experten mehr und mehr in der allgemeinen Öffentlichkeit ausgetragen. Die öffentliche Meinung wird gleichsam in die Rolle des Schiedsrichters gedrängt. Damit sind aber die öffentliche Meinung wie auch die Politik überfordert.

## Faktor 2: Anschlussfähigkeit

Beim Problem der Anschlussfähigkeit geht es um die Überführung der Ergebnisse in eine politikwirksame Form, die eine weitere Verarbeitung durch das politische System ermöglicht. Selbst wenn es gelingt, in einem Beratungsgremium Konsens über den Stand des Wissens herzustellen und Empfehlungen über die Folgen unterschiedlicher Politikoptionen zu formulieren, ist damit keineswegs eine Umsetzung in praktische Politik garantiert. Im Gegenteil: Die meisten wissenschaftlichen Politikberater klagen einhellig über die mangelnde Relevanz ihrer Beratungsergebnisse für die praktische Politik. So resümiert etwa Gerd Mielke in einer Dokumentation über sozialwissenschaftliche Politikberatung in Deutschland: »Hier vermelden die befragten Planer fast durch die Bank, daß die vorliegenden Befunde nur in geringem Maße in praktische Politik Eingang finden. Vor allem eine systematische Evaluation, die dann auch eine halbwegs rationale Grundlage für Korrekturen und Anpassungen politischer Maßnahmen bilden könnte, findet nahezu nirgends statt« (Mielke 1999, S. 18). Dieser Befund wird von der Arbeitsgruppe der BBAW zum Thema ›Wissenschaftliche Politikberatung‹ nach eingehender Recherche und Befragung von vielen Politikberatern nur bestätigt. Dies ist zunächst verwunderlich, da die Politik ja meist die wissenschaftliche Politikberatung initiiert hat. Warum sollte sie gerade das ignorieren, was sie selbst



angeregt und mit Ressourcen unterstützt hat? Zu dieser Frage gibt es eine Reihe von Hypothesen und Vermutungen:

1. In der sozialwissenschaftlichen Literatur wird seit einiger Zeit darüber gestritten, ob die Kommunikationssysteme, die innerhalb der Wissenschaft und der Politik Geltung beanspruchen, überhaupt miteinander kompatibel sind. Dieser Streit wird vor allem zwischen der systemtheoretischen Schule Luhmann'scher Prägung und der kommunikationstheoretischen Schule im Anschluss an Habermas ausgetragen (siehe dazu: Habermas 1989 sowie Luhmann 1991 und Luhmann 1993, S. 159ff.). So sind nach Luhmann die Codes der Kommunikation zwischen Politik (ausgerichtet auf Legitimation) und Wissenschaft (ausgerichtet auf Wahrheit) prinzipiell unvereinbar; zumindest bedarf es systemischer Grenzstellen, die eine systemspezifische Anschlussfähigkeit sicherstellen können. Solche Grenzstellen sind aber in der wissenschaftlichen Politikberatung meist nicht vorgesehen. Dagegen argumentiert Habermas, dass Menschen aus unterschiedlichen Systembezügen und Kulturen grundsätzlich dazu befähigt seien, Argumente und Einsichten gegenseitig austauschen zu können (Habermas 1992, S. 260f.). Systembedingte Kommunikationsgrenzen werden aber von beiden Lagern als problematische Hürden für eine Verständigung zwischen Politik und Wissenschaft angesehen.

2. Eine zweite Erklärung findet sich innerhalb des kommunikationstheoretischen Ansatzes von Habermas. In der Theorie des kommunikativen Handelns unterscheidet er verständigungs- und erfolgsorientiertes Handeln. Erfolgsorientierte, strategische Interaktion ist strukturell dadurch geprägt, dass Akteure ihre Ziele durchsetzen wollen, indem sie Interaktion als Mittel zum Ausgleich der jeweils eigenen Interessen nutzen. Demgemäß erfolgt Überzeugung durch ›Bargaining‹ und Kompensation (im ökonomischen Modell) oder durch Machttagglomeration und Koalitionsbildung (im politischen Modell). Verständigungsorientierte, auf Argumentation aufbauende Interaktion ist dagegen an die Bedingung geknüpft, dass die Interaktionspartner gleichberechtigt und ohne äußeren Zwang ihre Interessen und Werte offenlegen und durch Austausch von Argumenten eine gemeinsame Lösung anstreben. Dieses kommunikative Verhalten ist typisch für soziales Handeln im Alltag wie auch im Rahmen der

klassischen Wissenschaft (Habermas 1989, S. 595ff.; Habermas 1991, S. 68ff.). Wenn erfolgs- und verständigungsorientiertes Verhalten aufeinandertreffen, kommt es selten zu einem fruchtbaren Austausch von Argumenten und Einsichten, weil sich die Gelingensbedingungen der jeweiligen Handlungsorientierungen gegenseitig ausschließen.

Die Anschlussfähigkeit von Beratungsergebnissen ist also auch davon abhängig, ob es gelingt, die Ergebnisse eines Diskursprozesses, in dem ein verständigungsorientierter Stil gepflegt wird, zumindest teilweise in die strategiedominierten Verhandlungen der politischen Institutionen hineinzutragen. Die Politiker geben zwar formal keine Entscheidungsmacht ab, faktisch sind sie aber vor und während der Beratungen der Experten an die Offenhaltung mehrerer Problemlösungen gebunden. Häufig halten sie sich an die im Vorfeld getroffenen Vereinbarungen, indem sie die Ergebnisse der Beratungskommissionen kommentieren und eventuelle Abweichungen von dem Ergebnis der politischen Beschlussfassung begründen. Sie lassen sich aber selten auf einen Austausch von Argumenten oder eine echte Auseinandersetzung mit den Empfehlungen ein. Obwohl es nicht das Ziel der wissenschaftlichen Politikberatung sein kann, dass die Politik die Empfehlungen 1:1 umsetzt, ist eine weitere interne Bearbeitung und Auseinandersetzung mit den Empfehlungen unabdingbar. Ablehnung oder offensichtliches Ignorieren der Ergebnisse ohne eine überzeugende Begründung macht das ganze Verfahren unglaubwürdig.

### Faktor 3: Legitimation

Kritischer für die Legitimation der Beratungsergebnisse ist aber die Struktur der Zusammenarbeit zwischen Politik und Wissenschaft selbst. Politiker wünschen wie alle Bürger eine Reduktion der Ungewissheit und nehmen gerne die Ratschläge auf, die ihnen ein Höchstmaß an Sicherheit bieten. So soll der amerikanische Senator John Glenn einmal scherzhaft gefordert haben, nur noch ein-armige Experten bei Anhörungen einzuladen, damit sie keine Ausführungen nach dem Schema ›on one hand‹ und ›on the other hand‹ machen können. Der Experte ist wiederum der Versuchung ausgesetzt, permanent über seine Wissensgrenzen hinaus Ratschläge zu erteilen, will er sich als Berater der Politik würdig erweisen und auch bei anderer Gelegenheit eingeladen werden. Gleichzeitig werden bei der Auswahl der Experten vor allem die Personen bevorzugt, die in vielen Wertfragen mit den berate-



nen Politikern übereinstimmen. Parlamentarische Enquête-Kommissionen folgen ebenfalls dieser Logik der Selbstreferenz (zur Kritik an den Enquête-Kommissionen vgl. den Sammelband von Vierecke 1995). Jede Fraktion lädt die ihr genehmen Experten als Sachverständige ein, die dann je nach politischem Kräfteverhältnis Mehrheits- und Minderheitsvoten für die eigene Klientel erarbeiten.

Diese Allianz von Politik und Wissenschaft verstärkt den Eindruck in der Öffentlichkeit, dass man die Welt so lenken könne, als ob es die Risikoprobleme der Unsicherheit und Ambivalenz nicht gäbe. Diese sind aber für Entscheidungen unter Risiko geradezu konstitutiv. Immer dann, wenn sich Zukunft anders darstellt als vorhergesehen, wird das erlebte Leid der Betroffenen den Entscheidungsträgern als Schuld angelastet. Dies mag in diesem oder jenem Fall auch richtig sein, aber es gilt keineswegs pauschal. Risiken sind oft dadurch gekennzeichnet, dass man zwar die relative Häufigkeit bestimmen, aber nicht das Eintreffen einzelner Ereignisse vorhersagen, geschweige denn verhindern kann. Dies wird in der Öffentlichkeit aber oft nicht wahrgenommen. Die Illusion der Eindeutigkeit und Sicherheit von Prognosen lässt bei den Betroffenen nur einen Schluss zu: Die da oben sind entweder dumm oder machtgierige Zyniker, die das Leid von anderen billigend in Kauf nehmen, um den eigenen Interessen zu dienen.

### Dialogbasis erweitern

Als Fazit der bisherigen Überlegungen lässt sich festhalten, dass die drei Anforderungen einer erfolgreichen wissenschaftlichen Politikberatung offenkundig nur mangelhaft bei den bisherigen Formen der Politikberatung erfüllt sind.

Die Gesellschaft ist aber nach wie vor auf kollektive Steuerungsleistungen angewiesen, gerade im Bereich der Risikosteuerung. Angesichts der Pluralisierung von Weltbildern und Werten, des Bedeutungsverlustes von integrativen Institutionen wie Religions- oder Volksgemeinschaften, und der moralischen Anerkennung von persönlichen Interessen als legitime Motivation eigenen Handelns fällt es der Politik zunehmend schwerer, Legitimation für ihr Handeln zu finden. In dieser Situation hofft die Politik auf die Wirksamkeit der wissenschaftlichen Politikberatung. Daneben werden auch andere Steuerungsmedien wie Deregulierung, Individualisierung durch den Markt oder zivilgesellschaftliche Partizipa-

tionsverfahren als Ersatz oder Bereicherung hoheitlichen Handelns eingesetzt. Alle diese Steuerungsformen befinden sich prinzipiell, wenn auch in unterschiedlichem Maße, unter Begründungszwang. Das gilt auch und besonders für die wissenschaftliche Politikberatung.

Ergebnis der bisherigen Analyse war es, dass im Rahmen demokratisch-pluralistischer Gesellschaften eine Bewertung von politischen Handlungsalternativen nicht allein von Wissenschaftlern und Experten ausgehen kann. Gleichzeitig ist angesichts der hohen sozialen Kosten irrtümlicher Entscheidungen eine begründbare Auswahl von Handlungsoptionen ohne Einbindung des bestmöglichen Sachverständigen kontraproduktiv. Aus diesem Grunde ist eine Mobilisierung der Wissenschaft für die politische Entscheidungsfindung unerlässlich, aber sie ist nicht hinreichend. Daneben müssen die pluralen Werte und Interessen der betroffenen Akteure mit in den Entscheidungsprozess eingebunden werden. Wie aber kann dies geschehen?

Die Antwort heißt Diskurs auf unterschiedlichen Ebenen. Meiner Ansicht nach sind für eine effektive und demokratisch legitimierte Politikberatung drei Spielarten von Diskursen notwendig. Zunächst müssen in einem diskursiven Verfahren die Wissensgrundlagen gelegt werden. Welche Folgenpotenziale sind zu erwarten, und wie ordnen sich diese in die unterschiedlichen Zukunftsentwürfe der beteiligten Diskursteilnehmer ein? Welche Unsicherheiten verbleiben, und welche unabdingbaren Koppelungen von Vor- und Nachteilen ergeben sich aus diesen Potenzialabschätzungen? Gibt es methodische Kriterien oder anerkannte Verfahren, Dissens unter den Fachleuten aufzulösen oder zumindest einen Konsens über den Dissens zu erzielen? Ziel eines solchen *Wissensdiskurses* ist die möglichst wirklichkeitstreuere Abbildung und Erklärung eines Phänomens. Je vielschichtiger, disziplinenübergreifender und unsicherer dieses Phänomen ist, desto eher ist ein kommunikativer Austausch unter den Experten notwendig, um zu einer einheitlichen Beschreibung und Erklärung des Phänomens zu kommen. Häufig können diese Diskurse nur die Bandbreite jenes Wissens zeigen, das noch methodisch zu rechtfertigen ist, also den Rahmen abstecken, in denen ein Dissens noch unter methodischen oder empirischen Gesichtspunkten begründet werden kann. Ein solcher wissensorientierter Diskurs richtet sich in erster Linie an die Experten, allerdings können bei lebensweltlichen Auswirkungen auch die Erfahrungen der betroffenen Laien eine Rolle spielen.



In diesem ersten Teil des gesamtgesellschaftlichen Diskurses sind die wissenschaftlichen Politikberater als primäre Zielgruppe gefragt. Hier können sie meines Erachtens auch sinnvolle und wertvolle Beiträge leisten. Dieser Diskurs auf der Wissensebene reicht aber für eine problemangemessene und reflektierte Politikberatung nicht aus und würde für sich allein genommen genau die Probleme hervorrufen, die oben geschildert wurden.

Gefragt ist ein zweiter Bestandteil des Beratungsdiskurses. Dieser berührt die Frage der Wertigkeit der verschiedenen Politikoptionen (samt Unsicherheiten). Der *Reflexionsdiskurs* umfasst Kommunikationsprozesse, bei denen es um die Interpretation von Sachverhalten zur Klärung von Präferenzen und Werten sowie zur normativen Beurteilung von Problemlagen und Vorschlägen geht. Reflexionsdiskurse eignen sich vor allem als Stimmungsbarometer oder als Hilfsmittel zur Entscheidungsvorbereitung. Reflexion dient auch zur Genese und Interpretation verschiedener Handlungsoptionen. Reflexionsdiskurse vermitteln einen Eindruck von Stimmungen, Wünschen und Unbehagen, ohne aber konkrete Entscheidungsoptionen im Einzelnen zu bewerten. Ziel dieses zweiten Diskursbestandteils ist es also, die möglichen Handlungsstrategien aufzuzeigen und in ihren Folgen abzuwägen, gleichzeitig aber auch die mit den Entscheidungen zwangsweise verbundenen Zielkonflikte zu verdeutlichen und die dadurch erforderlichen Prioritäten festzulegen. An diesem Diskurs sollten die Vertreter der pluralen Wert- und Interessengruppen teilnehmen. Ohne den Bezug zum Sachwissen sind solche Diskurse Makulatur, aber die Ergebnisse eines Reflexionsdiskurses sind nicht allein durch Wissen determiniert. Sie ergeben sich vielmehr aus der Anwendung universeller oder partikularer Prinzipien und Kriterien auf das vorgegebene Phänomen oder Problem.

Es verbleibt der dritte Bestandteil: der *Gestaltungsdiskurs*. Er umfasst Kommunikationsprozesse, die auf die Bewertung von Handlungsoptionen und/oder die Lösung konkreter Probleme abzielen. Zivilgesellschaftliche Formen der Mitwirkung von Bürgern, öffentliche Foren der Meinungsbildung sowie partizipative Verfahren der Beteiligung durch betroffene Bürger und soziale Gruppen sind ebenso in diese Kategorie einzuordnen wie Zukunftswerkstätten zur Gestaltung der eigenen Lebenswelt oder gemischte Beratungsgremien, die konkrete Politikoptionen vorschlagen oder evaluieren sollen. Ge-

stalten im Sinne der Politik setzt die Ergebnisse der beiden vorangegangenen Diskurse voraus: Hintergrundwissen, Urteils- und Reflexionsvermögen sowie faires Aushandeln von Interessen und Werten sind wichtige Komponenten für die Bewertung von Entscheidungsoptionen und ihre begründete Auswahl.

Eine so verstandene Politikberatung bedarf einer engen Anbindung der wissenschaftlichen mit der gesellschaftlichen oder auch zivilgesellschaftlichen Beratung und Mitwirkung, ohne jedoch die funktionale und methodische Differenzierung zwischen Erkenntnisgewinn und Beurteilung aufzugeben. Eine solche Verkoppelung ist notwendig, um im Schritt der Bewertung die Probleme der Ambivalenz und der Ungewissheit angemessen zu berücksichtigen. Umgekehrt müssen auch schon bei der Identifikation der wissenschaftlich erkennbaren Folgen politischen Handelns die letztendlichen Bewertungskriterien als Leitlinien der Selektion zugrunde gelegt werden. So wichtig es ist, die Methoden der Erkenntnisgewinnung und der Folgenbewertung nicht zu vermischen, so wichtig ist aber auch, die enge Verzahnung zwischen diesen beiden Bereichen anzuerkennen und organisatorisch umzusetzen.

#### Literatur

- J. Habermas: Erläuterungen zum Begriff des kommunikativen Handelns, in: ders.: *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main <sup>3</sup>1989, S. 571–606
- J. Habermas: *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*. Frankfurt am Main <sup>1</sup>1991
- J. Habermas: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des modernen Rechtsstaates*. Frankfurt am Main 1992
- International Risk Governance Council (IRGC): *White Paper No 1: Risk Governance – Towards an Integrative Approach*. Written by Ortwin Renn with an Annex by Peter Graham. Genf 2005
- N. Luhmann: *Soziologie des Risikos*. Berlin 1991
- N. Luhmann: Risiko und Gefahr, in: W. Krohn und G. Krücken (Hg.): *Risikante Technologien: Reflexion und Regulation*. Frankfurt am Main 1993, S. 138–185
- G. Mielke: »Die Politische Planung steckt in der Zwickmühle«, in: *Frankfurter Rundschau* vom 27. Juli 1999
- H.-U. Nennen und D. Garbe: *Das Expertendilemma. Zur Rolle wissenschaftlicher Gutachter in der öffentlichen Meinungsbildung*. Berlin 1996
- A. Vierecke: *Die Beratung der Technologie- und Umweltpolitik durch Enquete-Kommissionen beim Deutschen Bundestag*. München 1995
- M. M. Zwick: Risk as Perceived and Evaluated by the General Public, in: W. J. Ammann, S. Dannenmann und L. Vulliet (Hg.): *RISK 21 – Coping with Risks Due to Natural Hazards in the 21<sup>st</sup> Century*. London 2006, S. 89–100
- M. M. Zwick und O. Renn: *Wahrnehmung und Bewertung von Risiken. Ergebnisse des »Risikosurvey Baden-Württemberg 2001«*. Arbeitsbericht Nr. 202 der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg. Stuttgart 2002