



BÜRO FÜR TECHNIKFOLGEN-ABSCHÄTZUNG
BEIM DEUTSCHEN BUNDESTAG

Leonhard Hennen
Thomas Petermann
Constanze Scherz

PARTIZIPATIVE VERFAHREN DER TECHNIKFOLGEN-ABSCHÄTZUNG UND PARLAMENTARISCHE POLITIKBERATUNG

NEUE FORMEN DER KOMMUNIKATION ZWISCHEN
WISSENSCHAFT, POLITIK UND ÖFFENTLICHKEIT

Zusammenfassung

Oktober 2004

Arbeitsbericht Nr. 96





ZUSAMMENFASSUNG

Im vorliegenden Arbeitsbericht wird den Möglichkeiten und Grenzen neuer Formen der Beratung wissenschafts- und technologiepolitischer Fragen in der Zusammenarbeit von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit nachgegangen. Der Bericht arbeitet die sozialwissenschaftliche Diskussion um eine Neubestimmung der gesellschaftlichen Rolle von Wissenschaft auf, sichtet die vorliegenden Erfahrungen mit neuen Formen der Kooperation von Experten, Bürgern und politischen Entscheidungsträgern und erörtert auf dieser Basis die Möglichkeiten einer stärkeren Berücksichtigung partizipativer Verfahren im Kontext parlamentarischer Beratungsprozesse zu wissenschafts- und technologiepolitischen Fragen.

VERÄNDERTE RAHMENBEDINGUNGEN POLITISCHEN HANDELNS

Mit der wachsenden gesellschaftlichen Bedeutung von Wissenschaft und Technik verändern sich die Randbedingungen politischer Entscheidungsfindung. Hintergrund aktueller Debatten um eine Neubestimmung der gesellschaftlichen Rolle von Wissenschaft sind die seit Jahrzehnten den wissenschaftlich-technischen Wandel begleitenden öffentlichen Technikkontroversen, in denen nicht nur kritisch nach den ökologischen und sozialen Folgen neuer technischer Entwicklungen gefragt, sondern auch die Legitimität etablierter Verfahren der politischen Entscheidungsfindung in Frage gestellt wird. Zur wachsenden Aufmerksamkeit einer kritischen Öffentlichkeit bei wissenschafts- und technologiepolitischen Fragen treten deutliche Grenzen staatlicher Steuerungsfähigkeit. Im Zuge der wissenschaftlich-technischen Entwicklung nimmt die Komplexität der Umwelt staatlichen Handelns und der zu bearbeitenden Probleme zu. Insbesondere Formen hierarchischer staatlicher Steuerung stoßen hier an ihre Grenzen und werden deshalb durch kooperative Formen der Politikformulierung ersetzt. Der Staat ist zunehmend in Verhandlungssysteme mit starken gesellschaftlichen Akteuren eingebunden, auf die er eher durch »weiche« Instrumente einwirken kann. Darüber hinaus wird der Rückgriff auf gesichertes Wissen von Experten als Ressource der Legitimation staatlichen Handelns problematisch. Gerade mit der wachsenden Bedeutung wissenschaftlicher Expertise für nahezu jede alltagspraktische und politische Entscheidung wird die immannte Unsicherheit und Uneindeutigkeit wissenschaftlichen Wissens in Bezug auf praktische Fragen erkennbar und tritt vor allem bei der Bewertung von Risiken und Folgen technischer Innovationen klar zu Tage.



PARLAMENTARISCHE POLITIKBERATUNG UND ÖFFENTLICHKEIT

Als eine Reaktion auf diese veränderten Rahmenbedingungen lassen sich Ansätze zur stärkeren Anbindung der allgemeinen Öffentlichkeit an politische Entscheidungsprozesse feststellen, deren Ziel eine verbesserte Responsivität von Politik gegenüber den in Technikkontroversen artikulierten (vielfältigen und widerstreitenden) gesellschaftlichen Ansprüchen ist. Am Beispiel der Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages sowie der Etablierung parlamentarischer TA-Einrichtungen in Europa wird illustriert, in welcher Weise das Parlament sowohl verstärkt auf wissenschaftliche Politikberatung zugreift, als auch Ansätze entwickelt, die Öffentlichkeit stärker in politische Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

- › Die meisten der 22 Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages, die bis zum Jahr 2003 eingerichtet worden waren, befassten sich mit Fragen des wissenschaftlich-technischen Wandels. Seit den 1980er-Jahren lässt sich eine sukzessive Öffnung der Kommissionen gegenüber betroffenen und interessierten gesellschaftlichen Gruppen beobachten. So wurde in der Debatte zur Einsetzung der Enquete-Kommission zur gesellschaftlich hoch kontrovers diskutierten Gentechnik in den 1980er-Jahren erstmals der Auftrag einer Enquete-Kommission mit der Aufgabe der Förderung des Dialogs zwischen Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit verknüpft. Dass diese Orientierung zunehmend selbstverständlicher geworden ist, zeigt auch die Aufgabenbeschreibung der in der 14. Legislaturperiode eingesetzten Enquete-Kommission »Recht und Ethik der modernen Medizin«. Zu ihren Aufgaben gehörte es laut Einsetzungsbeschluss, den öffentlichen Diskurs unter Berücksichtigung betroffener Gruppen, der Institutionen, Verbände und Kirchen zu vertiefen.
- › Als direkte Reaktion auf die sich in Technikkontroversen artikulierenden Ansprüche der Öffentlichkeit kann die in den 1980er- und 1990er-Jahren in Europa erfolgte Etablierung von TA-Einrichtungen bei nationalen Parlamenten und dem europäischen Parlament betrachtet werden. Ziel war zum einen, das Informationsmanagement bei den komplexer werdenden wissenschaftlichen und technischen Fragen zu verbessern. Daneben ging es aber immer auch darum, auf das veränderte Verhältnis zwischen Politik und Gesellschaft sowie auf das mangelnde Vertrauen in wissenschaftliche Expertisen eine Antwort zu finden.

PARTIZIPATIVE VERFAHREN DER TECHNIKFOLGEN-ABSCHÄTZUNG

In jüngster Zeit sind im Rahmen von Bemühungen um die Übersetzung des Leitbildes Nachhaltige Entwicklung in konkrete politische Zielsetzungen und Maßnahmen auch Überlegungen hinsichtlich neuer Formen der Kooperation und des Dialogs von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit erfolgt. Vor allem aber in der Technikfolgen-Abschätzung hat die Einsicht, dass eine umfassende Bewertung neuer Technologien



auf die Einbeziehung der Wertorientierung und Interessen gesellschaftlicher Gruppen angewiesen ist, zur Erprobung einer Vielzahl partizipativer Formen der Technikbewertung geführt, bei denen Experten, Laien und politische Entscheidungsträger in unterschiedlicher Weise kooperieren. Dabei lässt sich die Vielfalt der erprobten Verfahren zu zwei Typen zusammenfassen:

- › *Stakeholder-Verfahren* sind Dialogverfahren mit Vertretern gesellschaftlicher Gruppen, die in verschiedenen Phasen eines TA-Prozesses zum Einsatz kommen können, so bei der Klärung von Untersuchungsschwerpunkten, der Entwicklung politischer Optionen zur Problemlösung oder der Diskussion und Bewertung vorliegender wissenschaftlicher Erkenntnisse zu den Risiken und Chancen der Nutzung einer bestimmten Technologie. Bei konkreten Anlässen, z.B. Planungsverfahren eines Großprojektes, wird über »Runde Tische« versucht, eine für alle Beteiligten akzeptable Lösung zu finden, indem durch *Verhandlung* mögliche Kompromisse und Kompensationen ausgelotet werden. Bei der Behandlung von allgemeinen Fragen der Technikbewertung ohne lokalen Bezug, z.B. die Chancen und Risiken der Gentechnik, steht die *argumentative Auseinandersetzung* im Vordergrund. Ziel ist es dort, Probleme der politischen Entscheidungsfindung, die sich aus widersprüchlichen wissenschaftlichen Daten oder aus Problemen ihrer normativen Bewertung ergeben, im Dialog, wenn nicht zu lösen, so doch zumindest Ursachen und Struktur des Dissenses aufzuklären und die normativen und kognitiven Grundlagen der Entscheidungsfindung zu verbessern.
- › Partizipative Verfahren, die nicht organisierten Bürgerinnen und Bürgern eine beratende Rolle im Prozess der Technikbewertung eröffnen, sind in einigen Ländern ebenfalls fester Bestandteil der Politikberatung in wissenschaftlich-technischen Fragen. Als spezifisches Modell der Laienberatungsverfahren gilt die seit Mitte der 1980er-Jahre in Dänemark praktizierte Konsensuskonferenz. Dabei berät eine Gruppe zufällig ausgewählter Bürgerinnen und Bürger, nach eingehender Befragung von Experten, über wissenschafts- und technologiepolitische Fragen und erstellt ein eigenes, an die Politik gerichtetes »Bürgergutachten«. Ziel des Verfahrens ist es, vorliegende wissenschaftliche Erkenntnisse und divergierende Einschätzungen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen aus der Sicht »wohl informierter« Bürger als Vertreter der allgemeinen Öffentlichkeit zu bewerten.

ZIELE UND LEISTUNGEN PARTIZIPATIVER TA

Solche neuen Formen des Dialogs zwischen Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit verstehen sich nicht als Ersatz für Entscheidungsprozesse durch Wahl legitimierter politischer Institutionen. Sie zielen vielmehr auf die den Entscheidungen vorgelagerten gesellschaftlichen und politischen Beratungsprozesse ab. Demokratietheoretisch sind sie als deliberatives Element in repräsentativ verfassten Demokratien zu verstehen. Wie die vorliegenden Erfahrungen zeigen, kann von solchen Verfahren



nicht die Lösung gesellschaftlich kontrovers diskutierter Fragen im Konsens erwartet werden. Sie können aber als zusätzliche Schnittstelle zwischen Gesellschaft und politischen Institutionen fungieren, und so dazu beitragen, Politikprozesse zu öffnen und die Responsivität staatlicher Institutionen gegenüber den in Technikkontroversen sich artikulierenden Anliegen zu verbessern. Dabei kann nicht mit einer direkten Umsetzung von Ergebnissen partizipativer Prozesse in praktische Politik gerechnet werden; auch formal bindend für die Politik können die Ergebnisse partizipativer Beratungsprozesse nicht sein. Um die Funktion als Bindeglied zwischen Politik und Öffentlichkeit und als Fokus einer breiten öffentlichen Diskussion über wissenschaftlich-technische Fragen zu erfüllen, ist allerdings ihre Sichtbarkeit in den Debatten erforderlich, die in der Regel durch die institutionelle Anbindung an bzw. erkennbare Förderung durch Legislative oder Exekutive erfolgt.

Auch impliziert das in partizipativen Verfahren inszenierte Neuarrangement des Verhältnisses von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit keinen neuen Typus von Wissenschaft in dem Sinne, dass nun auch nicht- oder außerwissenschaftliche Kriterien neben den wissenschaftlichen über die Gültigkeit wissenschaftlicher Aussagen entscheiden. Vielmehr geht es um eine spezifische Kooperation von Experten und Laien bei der Lösung gesellschaftlicher – nicht innerwissenschaftlicher – Fragen und Probleme.

PARTIZIPATIVE TA UND PARLAMENTARISCHE POLITIKBERATUNG

Partizipative Verfahren der Technikfolgen-Abschätzung spielen in einigen europäischen Ländern (Dänemark, Niederlande, Schweiz) eine prominente Rolle gerade in der Politikberatung für die nationalen Parlamente. In ihrer Funktion als Foren der Kommunikation unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen sind sie insbesondere geeignet, die parlamentarische Beratung ergänzend zu informieren sowie eine verbesserte Repräsentation von Befürchtungen, Meinungen und Einstellungen der allgemeinen Öffentlichkeit bzw. von Teilöffentlichkeiten zu bewirken. Parlamentarische Beratung und der gesellschaftliche Diskurs können so als Kommunikationsprozess verbunden und damit die Funktion der Parlamente als Forum gesellschaftlicher Debatten unterstützt werden.

Das 1990 beim Deutschen Bundestag mit dem Büro für Technikfolgen-Abschätzung (TAB) etablierte Modell der politikberatenden Technikfolgen-Abschätzung entspricht in seiner Praxis eher einem experten- und wissenschaftszentrierten Typus von Politikberatung. Bei der Etablierung von TA beim Deutschen Bundestag stand aber nicht allein der Gedanke einer wissenschaftlichen Unterstützung parlamentarischer Beratung Pate, sondern ebenso der Wunsch einer Stärkung des Deutschen Bundestages als Diskussionsforum für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung bei zentralen wissenschaftlich-technischen und gesellschaftlichen Entwicklun-



gen. Dass eine stärkere Einbeziehung von gesellschaftlichen Gruppen und Laien in die Beratungen des Deutschen Bundestages gerade, wenn es um wissenschaftlich-technische Entwicklungen geht, die zu schwierigen Kontroversen über zentrale Werte und Ziele der Gesellschaft führen, politisch als Desiderat angesehen wird, zeigen die Experimente der in jüngster Zeit mit rechtlichen und ethischen Fragen der Biomedizin befassten Enquete-Kommissionen mit an die Bürger gerichteten Dialogangeboten. Eine stärkere Öffnung der TA-Verfahren beim Deutschen Bundestag für die Öffentlichkeit ist in letzter Zeit durch die öffentliche Präsentation von Ergebnissen der vom TAB im Auftrag des Parlaments durchgeführten Untersuchungen, aber noch nicht in Form einer Integration der Öffentlichkeit in den TA-Prozess selbst erfolgt. Das vom Deutschen Bundestag gewählte Beratungsmodell ist allerdings von der Konstruktion her für eine Integration partizipativer Verfahren offen.





Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) berät das Parlament und seine Ausschüsse in Fragen des technischen und gesellschaftlichen Wandels. Das TAB ist eine organisatorische Einheit des Instituts für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) des Forschungszentrums Karlsruhe in der Helmholtz-Gemeinschaft und arbeitet seit 1990 auf der Grundlage eines Vertrages zwischen dem Forschungszentrum Karlsruhe und dem Deutschen Bundestag.



**BÜRO FÜR TECHNIKFOLGEN-ABSCHÄTZUNG
BEIM DEUTSCHEN BUNDESTAG (TAB)**

Neue Schönhauser Str. 10
10178 Berlin
Tel.: +49 (0) 30 / 28 491-0
Fax: +49 (0) 30 / 28 491-119
Mail: buero@tab.fzk.de
www.tab.fzk.de