Institutionelle Neuordnung von Risikobewertung und -kommunikation

Risikopolitik unter Bedingungen von Nichtwissen

Moderne Technologien erzeugen neue Risiken. Sie stellen damit besondere Herausforderungen an die institutionelle Flankierung von Technologieentwicklung. Wissenschaft, Politik und die Medien müssen sich den entsprechenden Anforderungen stellen. Ob dies in der Praxis auch geschieht, ist bislang offen.

Von Stefan Böschen

Während es bislang zum modernen Credo zählte, dass die Wissenschaft das problemrelevante Wissen organisiert und die Politik auf dieser Grundlage kollektiv bindende Entscheidungen generiert, gerät nun das einheitliche Skript der Wissenschaft im Kampf um öffentliche Aufmerksamkeit und massenmediale Resonanz durcheinander. Die Wissenschaft spricht nicht mit einer Stimme. Jetzt wird öffentlich diskutiert und ausgehandelt, welche Form der wissenschaftlich-disziplinären Expertise in welchem Fall angemessen wäre und welche Problembeschreibung zutreffend sei. Die Öffentlichkeit spielt durch ihre Exponenten eine immer bedeutendere Rolle bei der Strukturierung gesellschaftlicher Diskurse. Die entscheidungsrelevanten Institutionen der Politik, die selbst zunehmend öffentlichen Darstellungszwängen unterliegen, können sich diesem kaum mehr entziehen (Münch 1992). Somit ist die Problembeschreibung das Ergebnis eines vielschichtigen öffentlich-politischen Diskurses. Dem Wissen der Wissenschaft wird nicht mehr per se der Status sozialer Verlässlichkeit zugeschrieben, sondern es wird auf seine Kontextsensibilität hin geprüft (Nowotny 1999).

Rahmenbedingungen für Innovation ändern sich

Vor diesem Hintergrund werden vormals selbstverständliche Annahmen der Kooperation zwischen den Akteuren unterschiedlicher institutioneller Felder aufgebrochen und legitimationspflichtig. Der sich im Zuge der Industriemoderne entwickelnde Korporatismus risikopolitisch relevanter Akteure wie Staat, Wissenschaft und Wirtschaft war zunächst funktional weil effektiv (Böschen 2003). Er sicherte ein Höchstmaß an Fortschritts- und Planungssicherheit bei einem Minimum an notwendiger Risikoregulation.

Die „Freisetzung“ von Technologie und ihre Aneignung als gesellschaftliches Experiment geschahen quasi naturwüchsig.

Die Rahmenbedingungen technologischer Innovationen haben sich aber seit den 1960er Jahren erheblich verändert. Durch die Umwelt- und Risikodebatten, die ein zunehmendes Bewusstsein wissenschaftlichen Nichtwissens (Wehling 2004), das Aufbrechen kategorialer Uneindeutigkeit (Viehöver et al. 2004) sowie die Steigerung von Ambivalenz mit sich gebracht haben, verschieben sich nicht nur die wahrgenommenen Probleme. Auch die institutionellen Strukturen zu ihrer Bearbeitung erfordern eine neue Ausrichtung (Wynne 2002). Spätmodernen Gesellschaften wird bewusst, dass sie als Wissensgesellschaften „Gesellschaft[en] der Selbst-Experimentation“ (Krohn 1997) im umfassenden Sinn geworden sind. Sie müssen die institutionellen Randbedingungen für ihre Experimente selbst setzen und verantworten, ohne dass ihnen die Wissenschaft vorab den richtigen Weg weisen kann.

Dies zeigt sich in Feldern wie der Biomedizin. Dort verzögern sich Entscheidungsprozesse vielfach so lange, dass man ein systematisches Problem der Entscheidungsfindung vermuten muss (May 2005). Dabei gehört der Bereich der Gentechnik zu den Technologien, bei deren Regulierung noch am ehesten reflektiert wurde, dass Entscheidungen unter Ungewissheit und Nichtwissen über Risikopotenziale getroffen werden müssen (Gill et al. 1998). Anders zunächst im Fall der BSE-Krise. Obwohl sie sich deutlich als eine Krise durch Nichtwissen auszeichnet, wurde auch hier lange Zeit auf die klassische Strategie der Wissensakkumulation und -vermittlung gesetzt (Dressel 2002).

Zwar wird dieses Vorgehen in politikwissenschaftlichen Kreisen als rational angesehen, weil Politik nun mal nur auf der Grundlage von Wissen operieren könne (Mayntz 1999). Gleichwohl ist zu diskutieren, inwiefern auch bei der institutionellen Neuordnung des Feldes „gesundheitlicher Verbraucherschutz“ eine Nichtwissensbasierung erforderlich ist. Denn, soviel kann uns der Fall BSE lehren, besondere Problemlagen erfordern eine besondere Sensibilität der institutionellen Sensoren für die Wahrnehmung dieser Problemlagen.

Nichtwissen im Verbraucherschutz

Im gesundheitlichen Verbraucherschutz haben wir es grundsätzlich mit einer solchen Fülle von potenziellen Problemlagen zu tun, dass er geradezu paradigmatisch als Feld des Nichtwissens erscheint. Die Komplexität der möglichen Problemlagen zeigt sich schon an so „kleinen“ Skandalen wie dem Nitrofen-Skandal. Obwohl dieser moderat verlief, verweist er auf das Problem, dass weder Politik noch die Wissenschaft problemlos auf ihre jeweiligen institutionellen Routinen zurückgreifen können. ➔

Es bleibt die Frage: Wie kann die Beobachtungsfähigkeit gesteigert werden? Anders formuliert stellt sich die Frage so: Wie ist eine Steigerung der institutionellen Lernfähigkeit unter Bedingungen möglich, in denen

- ein hoher Entscheidungsdruck herrscht,
- zunächst wenig oder nichts über das Problem gewusst wird und
- es auch nicht zu erwarten steht, dass das Nichtwissen in vertretbarem Zeitrahmen aufgelöst werden kann.

Gerade in solchen Situationen herrscht meist die Tendenz vor, neue Probleme schon bekannten Problemfamilien zuzurechnen, obwohl die Angemessenheit solcher (institutioneller) Analogieschlüsse gerade infrage steht. Wenn ein Problem als mit den verfügbaren kognitiven und institutionellen Ressourcen lösbar erscheint, ist nur ein Minimum an Koordinationsaufwand zu erwarten.

Durchwursteln zu oft die Praxis

Deshalb ist „Muddling-through“ oft die vorherrschende institutionelle Strategie, in exponierten Fällen hat sie allerdings fatale Folgen. Denn durch falsche Zurechnungen werden vielfach und leider oft erst im Nachhinein erkennbar falsche Risikoszenarien entworfen und entsprechend die falschen politischen Entscheidungen getroffen.

In der Spätphase der BSE-Krise wurde auf der europäischen Ebene konzeptionell wie institutionell die Lehre gezogen, dass risikopolitische Settings grundlegend überdacht und umgestaltet werden müssten (Trichopoulou et al. 2000). Hierbei wurde die „Trinität“ von Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation als genereller Lösungsschlüssel für die institutionellen Fragen ausgelobt. Die dahinter liegende Vermutung lautete, dass die vielfältigen „Vermischungen“ zwischen Akteuren aus den verschiedenen Bereichen von Politik, Wissenschaft und der Öffentlichkeit zu einer unklaren und durch Interessen gekennzeichneten Risikopolitik geführt habe, die ihrerseits riskante Folgen mit sich brachte.

Deshalb sei die Trennung dieser drei risikopolitischen Funktionen die zeitgemäße Antwort, für die entsprechende institutionelle Rahmenbedingungen und organisatorische Einheiten geschaffen werden sollten. Letztlich zielten die Reformbemühungen auf die Etablierung eines risikopolitischen Dreiecks bestehend aus Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit. Die Wirtschaft erhält eine Sonderstellung in deren Mitte, da sie nicht nur auf Risikopolitik Einfluss nimmt, sondern zugleich ihr bedeutendster Adressat ist.

Neue Institutionen die passende Lösung?

Nun wurden in der Zwischenzeit mit der Einrichtung des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) und der Bundesanstalt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) als nachgeordnete Behörden des Verbraucherschutzministeriums (BMVEL) neue institutionelle Tatsachen geschaffen. Die Neu-

strukturierung folgte dabei in wesentlichen Punkten den Vorschlägen, die in einem Gutachten der damaligen Präsidentin des Bundesrechnungshofs, Frau Dr. Hedda von Wedel, gemacht wurden (von Wedel 2001).

Dieses Gutachten bezog sich auf die schon genannten Entwicklungen innerhalb der EU. Unterschiedliche Modelle einer Institutionalisierung der neuen „Trinität“ von Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation wurden ausgearbeitet. Die EU, Frankreich, Großbritannien und Deutschland gingen jeweils eigene Wege (Bösch et al. 2002, insb. Kap. 6). Doch inwieweit sind die in Deutschland neu etablierten institutionellen Strukturen eher und besser in der Lage, zukünftige BSE- oder andere Krisen zu erkennen?

Auch wenn in diesem kurzen Aufsatz nur summarische Aussagen möglich sind, so geht es im Grunde darum, die einzelnen Strukturen detailliert in den Blick zu nehmen. Dies kann anhand der drei programmatischen Funktionen und einzelner Kriterien, wenn sie beispielsweise in einer Bewertungsmatrix gebündelt werden, geschehen (vgl. Abbildung 1).

Zwei Aspekte im Mittelpunkt

Auf zwei Aspekte ist hinzuweisen. Auf der einen Seite ist zu konstatieren, dass bei den gegenwärtigen bundesdeutschen Strukturen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes die konzeptionelle wie die organisationsbezogene Dimension recht gut durchgearbeitet zu sein scheinen. Auf der anderen Seite wird deutlich, dass demgegenüber die institutionelle Strukturierung erheblich hinter den Anforderungen einer nichtwissensorientierten Risikopolitik zurückbleibt (Risiko-Kommission 2003). Denn

Abbildung 1: Bewertungsmatrix institutioneller Lernprozesse (exemplarische Kriterien)

Dimensionen	Pole des risikopolitischen Dreiecks		
	Öffentlichkeit Risikokommunikation	Wissenschaft Risikobewertung	Politik Risikomanagement
Konzeptionelle Leitfrage: Gibt es eine klare Trennung der unterschiedlichen Funktionen?	Etwa: *) Repräsentation von Öffentlichkeit durch entsprechende Verbände (ja/ nein)	Etwa: *) Rezeption unterschiedlicher Sichtweisen (berücksichtigt/ nicht berücksichtigt)	Etwa: *) Responsivität gegenüber Expertise (sichergestellt/ nicht sichergestellt)
Organisationsbezogene Leitfrage: Entspricht die Umsetzung der konzeptionellen Vorarbeit und ist sie auch hinsichtlich ihrer Ausgestaltung effektiv?	Etwa: *) Form der Risikokommunikation (monologisch/ dialogisch)	Etwa: *) Prinzipielle organisatorische Offenheit für konkurrierende Expertisen und Teamreflexivität. *) politische Übersetzbarekeit der Expertise (sichergestellt/ nicht sichergestellt)	Etwa: *) Politische Berücksichtigung und Handlungsrelevanz von Expertise (sichergestellt/ nicht sichergestellt)
Institutionelle Leitfrage: Gelingt eine flexible Strukturierung von Gestaltungsöffentlichkeiten?	Etwa: *) Nichtwissen vielschichtig definierbar? (ja/ nein) *) Faire Repräsentation und Konsultation gesellschaftlicher Interessen und von Betroffenen (ermöglicht/ nicht ermöglicht) *) Organisierte Austauschbeziehungen zwischen unterschiedlich institutionalisierten Akteuren		

Quelle: Eigene Darstellung

das risikopolitische Dreieck wird nicht wirklich mit institutionalisierten Sprecherpositionen besetzt, sodass es zu einer offenen und konstruktiven Konkurrenz der unterschiedlichen Perspektiven kommen könnte.

Fazit

Zu sehr sind die Risikowahrnehmung und weitere Beobachtung noch einem von Experten dominierten Modell verpflichtet, das sich dem öffentlichen Diskurs zu entziehen versucht. Dadurch wird aber die Möglichkeit vergeben, schon frühzeitig die im öffentlichen Diskurs artikulierten Problemwahrnehmungen aufzugreifen und Risikokommunikation systematisch mit der Risikobewertung und dem Risikomanagement zu verbinden. Die Strukturierung des „Experimentierfeldes“ Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz erfolgt institutionell weiterhin in den vertrauten, viel zu engen Bahnen.

Literatur

- Böschchen, S.: *Wissenschaftsfolgenabschätzung. Über die Veränderung von Wissenschaft im Zuge reflexiver Modernisierung*. In: Böschchen, S./ Schulz-Schaeffer, I. (Hrsg.): *Wissenschaft in der Wissensgesellschaft*. Opladen 2003. S. 193–219.
- Böschchen, S./ Dressel, K./ Schneider, M./ Viehöver, W.: *Pro und Kontra der Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement – Diskussionsstand in Deutschland und Europa*. TAB-Diskussionspapier Nr. 10. Berlin 2002.
- Dressel, K.: *BSE – The New Dimension of Uncertainty. The Cultural Politics of Science and Decision-Making*. Berlin 2002.
- Gill, B./ Bizer, J./ Roller, G.: *Risikante Forschung: Zum Umgang mit Ungewissheit am Beispiel der Genforschung in Deutschland. Eine sozial- und rechtswissenschaftliche Untersuchung*. Berlin 1998.
- Krohn, W.: *Rekursive Lernprozesse: experimentelle Praktiken in der Gesellschaft*. In: Rammert, W./ Bechmann, G. (Hrsg.): *Technik und Gesellschaft*. Jahrbuch 9. Frankfurt/ New York 1997. S. 65–89.
- May, S.: *Neue Risiken, neue Regeln*. Frankfurt am Main (im Erscheinen).
- Mayntz, R.: *Wissenschaft, Politik und die politischen Folgen kognitiver Ungewissheit*. In: Gerhards, J./ Hitzler, R. (Hrsg.): *Eigenwilligkeit und Rationalität sozialer Prozesse*. Opladen 1999. S. 30–45.
- Münch, R.: *Dialektik der Kommunikationsgesellschaft*. Frankfurt am Main 1992.
- Nowotny, H.: *The Need for Socially Robust Knowledge*. In: TA-Datenbank-Nachrichten. Nr. 8, 1999. S. 12–16.
- Risiko-Kommission (ad hoc-Kommission „Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung im gesundheitlichen Umweltschutz der Bundesrepublik Deutschland“): *Endbericht*. Bonn/ Berlin 2003.
- Trichopoulos, A./ Millstone, E./ Lang, T./ Eames, M./ Barling, D./ Naska, A./ van Zwanenberg, P./ Chambers, G.: *European Policy on Food Safety*. Report to the European Parliament's Scientific and Technological Options Assessment Programme (STOA). Brussels 2000. Download unter www.europarl.eu.int/dg4/stoa/en/publi/default.htm
- Viehöver, W./ Gugutzer, R./ Keller, R./ Lau, Chr.: *Vergesellschaftung der Natur – Naturalisierung der Gesellschaft. Zur Bedeutung und Funktion von Natur-Gesellschafts-Abgrenzungen*. In: Beck, U.; Lau, Chr. (Hrsg.): *Entgrenzung und Entscheidung: Was ist neu an der Theorie reflexiver Modernisierung?* Frankfurt a. Main 2004. S. 65–94.
- Von Wedel, H.: *Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel)*. Stuttgart/Berlin/Köln 2001.
- Wehling, P.: *Weshalb weiß die Wissenschaft nicht, was sie nicht weiß? Perspektiven einer Soziologie des wissenschaftlichen Nichtwissens*. In: Böschchen, S./ Wehling, P.: *Wissenschaft zwischen Folgenverantwortung und Nichtwissen. Aktuelle Perspektiven der Wissenschaftsforschung*. Wiesbaden 2004. S. 35–105.
- Wynne, B.: *Risk and Environment as Legitimatory Discourses of Technology: Reflexivity Inside Out?* In: *Current Sociology* 50, 2002. S. 459–477.

AUTOR + KONTAKT

Stefan Böschchen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Soziologie der Universität Augsburg.

Universität Augsburg, Universitätsstraße 1 a,
WZU, 86159 Augsburg. Tel. 0821/598-3569,
E-Mail: Stefan.Boeschchen@Phil.Uni-Augsburg.de

UNDISZIPLINIERT!

FORSCHUNG OHNE FACHGRENZEN

GAIA – ÖKOLOGISCHE PERSPEKTIVEN
FÜR WISSENSCHAFT UND GESELLSCHAFT

ist eine transdisziplinäre Zeitschrift für Wissenschaftler und
Wissenschaftsinteressierte, die sich mit Hintergründen, Analysen
und Lösungen von Umwelt- und Nachhaltigkeitsproblemen befassen.

NEU!

Fordern Sie ein PROBE-ABO an! Infos unter www.oekom.de/gaia

GAIA – ÖKOLOGISCHE PERSPEKTIVEN FÜR WISSENSCHAFT UND GESELLSCHAFT
3/2005

ERNEUERBARE ENERGIEN
HALBTAGSGESELLSCHAFT
NACHHALTIGKEIT IN DER VORMODERNE

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.