

Vorder- und Hinterbühne Behörden zwischen wissenschaftlicher Autorität und öffentlicher Akzeptanz

Rebecca-Lea Korinek

Summary: Scientific policy advice has never been in greater demand; nor has it been more contested. By comparing independent risk assessment agencies in food safety between Germany and Britain, this becomes particularly apparent. We observe commonalities in how the complex relationship between demands of scientific validity and democratic legitimacy is reconciled, but also differences – and resulting problems: The parallel strategies of formalization and scientific standardization and simultaneous institutionalization formats of public engagement and deliberation, is only partially able to immunize the agencies against ongoing public controversies.

Kurz gefasst: Noch nie war wissenschaftliche Politikberatung so stark nachgefragt wie heute, allerdings auch noch nie so umstritten. Im deutsch-britischen Vergleich von unabhängigen Risikobewertungsbehörden der Lebensmittelsicherheit wird dies besonders deutlich. Wir beobachten Gemeinsamkeiten in der Art und Weise, wie das Spannungsverhältnis zwischen wissenschaftlichen Geltungsansprüchen und demokratischen Gestaltungsansprüchen austariert wird, allerdings auch Unterschiede – und Folgeprobleme: Die Parallelstrategie der Formalisierung und wissenschaftlicher Standardisierung bei gleichzeitiger Etablierung öffentlicher Beteiligungs- und Deliberationsformate kann die Behörden nur bedingt gegen anhaltende öffentliche Kontroversen immunisieren.

Wir leben in paradoxen Zeiten. Die Probleme, zu deren Lösung die Politik auf solide wissenschaftliche Grundlagen (*sound science*) setzt, scheinen sich zu vervielfachen. Ob Klimawandel, Fracking oder Armut – die Nachfrage nach belastbaren wissenschaftlichen Expertisen wird immer größer. Allerdings wird wissenschaftliche Politikberatung auch immer umstrittener. Denn dort, wo Wissen über langfristige Folgen und Nebenwirkungen (noch) nicht abgesichert, Politikziele und -instrumente höchst umkämpft und gesellschaftliche Bereiche einer Regulierung jenseits des Nationalstaats unterliegen, trifft wissenschaftliche Politikberatung auf eine zunehmend skeptische Öffentlichkeit, die Kontroll- und Partizipationsansprüche formuliert.

Wie kann wissenschaftliche Politikberatung unter diesen Bedingungen an Glaubwürdigkeit und öffentlicher Akzeptanz gewinnen? Auf welche Weise sollten wissenschaftliche Erkenntnisse in politische Entscheidungen eingehen? Und wie wird das Spannungsverhältnis zwischen wissenschaftlichen Geltungsansprüchen und demokratischen Gestaltungsansprüchen austariert?

Im Rahmen des Forschungsprojekts „Der Wandel der Wissensordnungen politischer Expertise“ untersuchen wir Strategien der Herstellung von Expertenautorität anhand von Risikobewertungsagenturen auf dem Gebiet der Lebensmittelsicherheit. Diese Wissenschaftsbehörden sind deswegen so aufschlussreich, weil sie im Spannungsfeld von wissenschaftlicher Erkenntnis und politischem Entscheiden stehen. Zudem wirft die rasch wachsende Zahl neu entwickelter Lebensmittel und Verbraucherprodukte immer häufiger Fragen nach gesundheitlichen Risiken auf. Damit steigen auch die Anforderungen an die zuständigen Wissenschaftsbehörden, die Risiken von Lebensmitteln und neuen Produktionstechnologien zu bewerten und zu kommunizieren.

Im deutsch-britischen Vergleich wird besonders deutlich, dass sich diese Organisationen in den vergangenen zehn Jahren verändert haben. Die widersprüchlichen Anforderungen an politische Expertise werden im politisch-administrativen Handlungsalltag dadurch bewältigt, dass zum einen Standards und Verfahren der Wissensgenerierung überwiegend unter Ausschluss der Öffentlichkeit ausgehandelt werden. Zum anderen wurden Dialog- und Austauschbeziehungen mit der Öffentlichkeit etabliert, um die gestiegenen Erwartungen an Transparenz, Rechenschaft und demokratische Beteiligung zu bedienen.

In Anlehnung an den US-Soziologen Erving Goffman bezeichnen wir diese Strategien als Vorder- und Hinterbühnenpraktiken. Dabei zeichnen sich Ähnlichkeiten in den verfolgten Strategien, aber auch deutliche Unterschiede zwischen den Expertenkulturen in Deutschland und Großbritannien ab. Die Problemlösungsfähigkeit der Politik und die Autorität der Experten hängt in nicht geringem Maße von diesen Vorder- und Hinterbühnenpraktiken ab – und von den Folgeproblemen, die sich daraus ergeben.

Die BSE-Krise, die Mitte der 1990er Jahre in Großbritannien begann und sich in Europa ausbreitete, legte offen, was in der Expertiseforschung seit langem bekannt war: Es mangelte an Kompetenz bei der Einschätzung und der öffentlichen Kommunikation von gesundheitlichen Risiken. Es fehlte die unabhängige Expertise, die auch als solche anerkannt wurde. Um das im Zuge der BSE-Krise

verloren gegangene Verbrauchervertrauen wiederherzustellen, wurden in Deutschland und Großbritannien – wie auch in den meisten übrigen EU-Mitgliedsstaaten sowie auf EU-Ebene – zu Beginn der 2000er Jahre unabhängige Behörden geschaffen, die wissenschaftliche Risikobewertungen zu Fragen der Lebensmittelsicherheit vornehmen und öffentlich kommunizieren.

Seitdem haben die neu geschaffene European Food Safety Authority (EFSA) und auch die reformierten nationalen Behörden allgemeine Grundsätze und Prinzipien, konkretisierende Leitlinien sowie Verwaltungsvereinbarungen zur Analyse und Kommunikation von Risiken entwickelt. Diese enthalten zum Beispiel Bestimmungen darüber, welche Annahmen, Methoden und Daten zugrunde gelegt werden müssen und welche der noch bestehenden Wissens-Unsicherheiten und Gegenmeinungen offengelegt werden sollen. Solche formalisierten Prinzipien und Standards der Wissensgenerierung und -kommunikation dienen insbesondere bei öffentlich umstrittenen Risikobewertungen sowie in internationalen und europäischen Harmonisierungsprozessen als ein wichtiges Mittel um wissenschaftliche Autorität zu demonstrieren.

Zudem hängt in dem von Expertenstreit geprägten Feld der Lebensmittelsicherheit die Glaubwürdigkeit der Bewertungsbehörden davon ab, ob diese mit einer Stimme sprechen, ihre Bewertungsergebnisse also in kohärente, abgestimmte und allgemein verständliche Botschaften übersetzen können. Um die Formulierung einer einheitlichen Organisationsmeinung zu ermöglichen, haben die von uns untersuchten Bewertungsagenturen ihre internen Strukturen gestrafft und spezialisierte Organisationseinheiten geschaffen; auf diese Weise können sie konkurrierende Expertenpositionen in einen Konsens überführen, bevor sie nach außen gelangen. So wurden im Bereich der Hinterbühne Kompetenzen festgeschrieben und Prozeduren entwickelt, die den koordinierten und vertraulichen Austausch wissenschaftlicher Expertenmeinungen untereinander gewährleisten. Dabei geht es beispielsweise darum, welche Fakten und welche Disziplinen als relevant gelten und welche zu vernachlässigen sind; nach welchen Kriterien die Kompetenz zur Beurteilung von Risiken zugeschrieben wird; oder nach welchen Standards Wissen als verlässlich gilt.

Allerdings lassen diese vielfältigen vertraulichen Austausch- und Koordinationsanstrengungen die Wissenschaftsbehörden nach Außen mitunter als opak erscheinen: Obgleich die Herstellung von Vertrauenswürdigkeit ein erklärtes Ziel dieser internen Abstimmungsprozesse ist und die Formalisierung von Expertise nach Außen Transparenz und Überprüfbarkeit gewährleisten soll, beklagen Verbraucheraktivisten und solche Experten, die sich als kritisches Gegengewicht zu staatlicher Risikobewertung verstehen, weiterhin einen Mangel an Öffentlichkeit. Sie fordern einen öffentlich ausgetragenen Prozess der Aushandlung von Kriterien, nach denen uneindeutiges Wissen und Nichtwissen voneinander unterschieden werden.

Darüber hinaus wird die Frage, in welchem Ausmaß unterschiedliche Standards von nationalen Behörden anerkannt werden sollen, zum Gegenstand von Konflikten zwischen Regierungsbehörden. Beispielsweise betont das Bundesamt für Naturschutz (BfN), das in den Vollzug des Gentechnikgesetzes eingebunden ist (es trägt seine Expertise als so genannte Benehmensbehörde bei), die Standards der Freisetzungsrichtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates, während sich das BfR auf eine von der EFSA herausgegebene Leitlinie beruft. Somit trägt paradoxerweise gerade die zunehmende Formalisierung der Risikobewertung zu öffentlichen Auseinandersetzungen über die Legitimität und die Gültigkeit unterschiedlicher Bewertungsansätze bei.

Weil Wissenschaftsbehörden im Gegensatz zu akademischer Wissenschaft nicht ausschließlich den Kriterien wissenschaftlicher Gültigkeit und Objektivität genügen sollen, sondern gleichzeitig auch politischen Gestaltungsansprüchen und Akzeptanzbedürfnissen unterliegen, gelten für sie besondere Kontroll- und Prüfanforderungen.

Anhand des Vergleichs des britischen Food Standards Agency (FSA) und des deutschen Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) lässt sich dies wie unter



Rebecca-Lea Korinek ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Kulturelle Quellen von Neuheit. Sie forscht seit 2011 im Projekt „Verwissenschaftlichung oder Vergesellschaftlichung? Der Wandel der Wissensordnungen in Deutschland, Großbritannien und den USA“, das von der Volkswagen-Stiftung gefördert wird. [Foto: Udo Borchert]

rebecca-lea.korinek@wzb.eu

einem Brennglas beobachten. In beiden Ländern bestehen auch nach der Schaffung dieser Behörden, die eine Antwort auf die Glaubwürdigkeitskrise des BSE-Skandals war, weiterhin öffentlichen Kontroversen in einem breiten Spektrum von Problemfeldern, wie der Bestimmung von Grenzwerten von Pestizidrückständen, der Zulassung von Zusatzstoffen oder dem Einsatz von *emerging technologies* in der Lebensmittelproduktion, etwa der Nanotechnologie.

Insbesondere der Streit um die Gentechnik hat erneut Fragen hinsichtlich der Integrität wissenschaftlicher Politikberatung und des ihr zugrundeliegenden Paradigmas des wissenschaftlich-technischen Fortschritts aufgeworfen. Zivilgesellschaftliche Akteure fordern weitreichende Partizipations- und Kontrollansprüche, weil es aus ihrer Sicht bei Angelegenheiten der gentechnischen Veränderung von Organismen um die öffentliche Akzeptanz von Risiken geht und damit um eine genuin politische, unter Beteiligung der Bürger und Verbrauchervertreter zu klärende Frage.

Eine Folge dieser Kontroversen war vor allem in Großbritannien, aber auch in Deutschland, die allmähliche Einrichtung von Beteiligungsformaten, etwa Verbraucherkonferenzen und Dialogforen mit Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaftsvertretern, anderen öffentlichen Institutionen und Laien. Mit einer solchen Dialogorientierung verbinden die von uns untersuchten Risikobewertungsbehörden zum einen die Hoffnung auf einen Gewinn an öffentlicher Akzeptanz durch transparente und deliberative Verfahren.

Zugleich dienen solche öffentlichen Beteiligungsformen der Behörden auch als ein Instrument zur Generierung von Wissen über Verhaltensweisen, Wahrnehmungen und normative Einstellungen der Verbraucher. Dieses Wissen wird zunehmend auch mit der Zielsetzung gewonnen, die Kommunikation über Risiken und über die wissenschaftlichen Grundlagen ihrer Bewertung zielgruppenspezifisch und effektiv auszugestalten – und letztendlich die Bürger durch eigens damit beauftragte Kommunikationsabteilungen zu befähigen, als „risikomündige Verbraucher“, wie sie das deutsche BfR nennt, wissenschaftliche Erkenntnisse zu verstehen und in ihre Beurteilungen von Risiken einzubeziehen.

Solche Formen des Dialogs werden jedoch auch kritisiert – nicht zuletzt, weil diese mitunter als Begleitforschungsprojekte konzipiert werden und damit über die Hinterbühne die Experten in den Beteiligungsverfahren wieder an Bedeutung gewinnen. So sehen einige NGOs in der Tatsache, dass sie erst von den Kommunikations- und Deliberationsexperten der Behörden zur Risikomündigkeit erzogen werden sollen, um mit diesen über solche Beteiligungsformate in einen kritischen Dialog treten zu können, eher eine Verschärfung des Dilemmas zwischen Evidenzbasierung und Partizipation, als dessen angemessene Bewältigung.

Nationale Expertenkulturen

Die Ausgestaltung des Zusammenspiels zwischen Vorder- und Hinterbühne wird auch durch nationale Expertenkulturen beeinflusst. Solche nationalen Expertenkulturen, die in der Sozialwissenschaft auch als „Wissensordnungen“ bezeichnet werden, bestimmen die Art und Weise, wie Entscheidungs- und Interpretationsmacht am Nexus von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit zugeschrieben wird, welche Experten, Geltungsbehauptungen sowie Prozeduren also als glaubwürdig und legitim anerkannt werden.

So ist die empiristische Tradition der britischen Expertenkultur durch das Bekenntnis zu allgemein nachvollziehbaren, empirischen Beweisen geprägt: Im Prinzip soll hier Jedefrau und Jedermann die Wahrheit des Wissens bezeugen können, „from the highest to the lowest“, wie es Sheila Jasanoff ausdrückt. Diese „commonsense vision“ entsprechend hat die britische FSA in ihren Anfangsjahren beispielsweise das Consumer Committee geschaffen, dem neben den Repräsentanten organisierter Interessengruppen auch Laien angehörten und das die Behörde in ihrer Verbraucherorientierung beraten sollte. Darüber hinaus sind auch in jedem der wissenschaftlichen Expertenkommissionen der FSA

sowie im FSA Board mindestens zwei Laien als „Verbraucherexperten“ vertreten. Die Sitzungen der Scientific Advisory Committees und des FSA Boards werden öffentlich abgehalten, die Board-Sitzungen sind sogar live bzw. als Video-Podcast abrufbar.

Der Fall der britischen FSA verweist damit auf eine bestimmte Art der Verknüpfung zwischen Geltungs- und Gestaltungsansprüchen: Die Autorität wissenschaftlicher Experten entfaltet sich hier auf der Vorderbühne primär über die Zeugenschaft der interessierten und betroffenen Öffentlichkeit. Nicht allein die wissenschaftliche Gemeinschaft, sondern auch die allgemeine Öffentlichkeit attestiert hier die Objektivität und Gültigkeit wie auch die Legitimität und Relevanz wissenschaftlicher Politikberatung.

Das deutsche BfR arbeitet zwar ebenfalls mit Verfahren öffentlicher Deliberation um politische Akzeptanz zu schaffen. Gemeinhin wird dialogische Risikokommunikation hier allerdings als etwas verstanden, das erst nach der streng vertraulichen kollegialen Abstimmung unterschiedlicher Experten untereinander stattfindet. Zudem sind hier traditionellerweise, wie etwa in der Zentralen Kommission für Biologische Sicherheit (ZKBS), jedoch ausschließlich Repräsentanten organisierter Interessen und anerkannter Institutionen beteiligt, wie es der hiesigen, korporatistisch geprägten Expertenkultur entspricht.

Ganz entscheidend für Expertenautorität ist zudem ihre Einbettung in die deutsche Rechtsstaatskultur, die einen hohen Grad an Regelerorientierung aufweist. Im Vordergrund der Strategien der Gewinnung von Expertenautorität steht deshalb die Demonstration von Gerichtsfestigkeit, die über eine im Vergleich zu Großbritannien sehr weitreichende Formalisierung und Standardisierung der Wissensproduktion und -kommunikation erreicht wird. Beispielsweise beinhaltet der vom BfR sehr detailliert ausgearbeitete „Leitfaden für gesundheitliche Bewertungen“ explizite Begriffsregelungen, die die Stellungnahmen der Behörde gerichtsfest machen sollen. Bestimmte Formulierungen sind diesem Leitfaden zufolge bei der Erstellung der Bewertungsberichte zu vermeiden, wenn zu erwarten ist, dass diese vor Gericht keinen Bestand haben.

Die vergleichende Expertiseforschung wird genauer analysieren müssen, wie sich unter der Voraussetzung von Trans- und Supranationalisierung nationale Expertenulturen verändern. Im Zuge einer stetig zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft gewinnt die Stärkung des Verbraucherschutzes an Bedeutung – und damit die Rolle unabhängiger Bewertungsbehörden, die als wissenschaftlich integrierend und gleichzeitig als politisch legitim anerkannt werden. Gerade unter postnationalen Bedingungen wird sich zeigen, welche Potenziale der Problembewältigung oder auch, welche Folgeprobleme das gezielt gestaltete Zusammenspiel zwischen Vorder- und Hinterbühne künftig mit sich bringt. Die Fokussierung auf wissenschaftliche Standardisierung und der erst nachträgliche Austausch mit Verbrauchervertretern und weiteren gesellschaftlichen Interessensgruppen auf der Vorderbühne könnte langfristig zu Lasten öffentlicher Akzeptanz gehen. Ob Expertenstreit im Bereich des vorsorgenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes allein anhand wissenschaftlicher Gültigkeitskriterien entschieden werden kann, ist indes aus Sicht der vergleichenden Expertiseforschung fraglich. Allerdings können und sollten die Behörden dies nicht alleine klären – letztlich müssen gerade diese Fragen durch die Politik entschieden werden.

Literatur

Jung, Arlena, Korinek, Rebecca–Lea und Straßheim, Holger: „Embedded Expertise: A Conceptual Framework for Reconstructing Knowledge Orders, their Transformation and Local Specificities“. In: *Innovation, the European Journal of Social Sciences, Special Issue, Re-assessing Expertise and Expert Knowledge 2014*.

Korinek, Rebecca–Lea: *The Changing Politics of Expert Authority. Comparing Food Safety Agencies in Britain and in Germany*, unveröffentlichtes Manuskript 2014

Korinek, Rebecca–Lea und Veit, Sylvia: *Only Good Fences Keep Good Neighbors! The Institutionalization of Ministry–Agency Relationships at the Science–Policy Nexus in German Food Safety Policy*. In: *Public Administration* (im Erscheinen)

Korinek, Rebecca–Lea und Veit, Sylvia: *Wissenschaftliche Politikberatung als Grenzarbeit: Ein Konzept zur Analyse institutionalisierter Beratungsformen in Politikfeldern der modernen Staat (dms) – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 6, Sonderheft 1*.