



**Bundesnetzwerk
Bürgerschaftliches
Engagement**



PARTIZIPATIONSVERFAHREN IM RAHMEN DES AGENDA-SETTINGS IN DER FORSCHUNGS- UND INNOVATIONSPOLITIK

von Rudolf Speth, Ansgar Klein und Martin Burwitz

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

ARBEITSPAPIERE Nr. 2



ARBEITSPAPIERE NR. 2

PARTIZIPATIONSVERFAHREN IM RAHMEN DES AGENDA-SETTINGS IN DER FORSCHUNGS- UND INNOVATIONSPOLITIK

Forschung und Innovation finden nicht außerhalb der Gesellschaft, sondern in ihr statt. Dies betrifft sowohl die Gegenstände der Forschung wie auch die Anwendungshorizonte des generierten Wissens. Die Forschungs- und Innovationspolitik bedarf daher einer breiten Legitimationsbasis für ihre Entscheidungen. Neben fachlicher Expertise sind auch gesellschaftliches Wissen und Betroffenheitsperspektiven einzubeziehen. Vor allem die Exekutive reagiert hierauf mit einem Ausbau von Partizipationsverfahren.

Dieses BBE-Arbeitspapiers Nr. 2 umfasst eine Studie von PD Dr. Rudolf Speth, PD Dr. Ansgar Klein und Dipl.-Pol. Martin Burwitz, die Partizipationsverfahren im Bereich Forschung und Innovation in Deutschland und der Europäischen Union untersucht.

Die Autoren haben auf Basis dieser Studie Handlungsempfehlungen an die Politik formuliert. Diese Handlungsempfehlungen wurden zudem im Rahmen eines Workshops am 23. März 2017 in Berlin mit ExpertInnen diskutiert. Die Diskussion des Workshops ist in diesem Arbeitspapier dokumentiert, zusammen mit den Beiträgen von drei der ExpertInnen – Prof. Dr. Thomas Saretzki, Dr. Wilhelm Krull und Dr. Steffi Ober – für den BBE-Newsletter Nr. 13 vom 30. Juni 2017.

Mit einem Vorwort von Dr. Thomas Rübke und Dr. Ansgar Klein für das BBE.

ISBN 978-3-9819767-0-0

INHALTSVERZEICHNIS

- 3 Vorwort: Forschung und Innovation als Thema der Zivilgesellschaft
- 11 1 Einleitung: Zur Entwicklung zivilgesellschaftlicher Partizipation
- 16 2 Agenda-Setting-Prozesse in der Engagementpolitik
- 31 3 Partizipationsverfahren in Deutschland im Bereich Forschung und Innovation
- 42 4 Partizipationsverfahren im Bereich Forschung und Innovation in der Europäischen Union
- 47 5 Handlungsempfehlungen zur Einbindung der Zivilgesellschaft in die Wissensentwicklung
- 50 6 Diskussion der Handlungsempfehlungen
- 61 Quellen und Literatur
- 68 Autoren
- 70 Impulsgeberinnen und Impulsgeber des Workshops am 23. März 2017

ANHANG

Workshop „Partizipationsverfahren im Rahmen des Agenda-Settings in der Forschungs- und Innovationspolitik“ am 23. März 2017

I. THESENPAPIERE DER IMPULSGEBERINNEN

- 72 Prof. Dr. Heike Walk: Einige Überlegungen zum Entwurf der Handlungsempfehlungen
- 74 Prof. Dr. Hans Liudger Diemel: Agenda-Setting in der technischen Forschungs- und Innovationspolitik
- 76 Dr. Holger Krimmer: „Mapping Zivilgesellschaft. Wer oder was ist Zivilgesellschaft – und wen beteiligen wir?“

- 85 Dr. Wilhelm Krull: HTF-Empfehlungen zum Agenda-Setting in der Forschungsförderung
- 87 Dr. Steffi Ober: Kommentar zu den Handlungsempfehlungen
- 89 Prof. Dr. Thomas Saretzki: Technikfolgenabschätzung und ihre Bedeutung für künftige Hightech-Strategien

II. EINLADUNG UND PROGRAMM

- 91 Einladung und Programm

III. TEILNEHMENDENLISTE

- 93 Teilnehmendenliste

IV. BEITRÄGE VON IMPULSGEBERINNEN IM BBE-NEWSLETTER NR. 13 VOM 30.06.2017

- 94 Dr. Wilhelm Krull/Dr. Thomas Brunotte: Die Empfehlungen des Hightech-Forums zum Agenda-Setting in der Forschungsförderung
- 101 Dr. Steffi Ober: Partizipation der Zivilgesellschaft in der Wissenschaft
- 106 Prof. Dr. Thomas Saretzki: Technikfolgenabschätzung und ihre Bedeutung für künftige Hightech-Strategien
- 111 BBE-Newsletter online
- 112 Impressum

VORWORT: FORSCHUNG UND INNOVATION ALS THEMA DER ZIVILGESELLSCHAFT

Gewachsene Bedeutung der Forschungs- und Innovationspolitik

Die Forschungs- und Innovationspolitik ist ein immer wichtiger werdendes Politikfeld. Dort werden Grundlagen für den Wohlstand gelegt und Weichenstellungen für die zukünftige Entwicklung der Gesellschaft getroffen. Deshalb ist es wichtig, dass Entscheidungen in diesem Politikfeld auf einer breiten Basis – unter Einbeziehung aller gesellschaftlichen Gruppen – getroffen werden. Es reicht nicht aus, Forschungs- und Innovationspolitik für zentrale Weichenstellungen von Gesellschaft und Wirtschaft auf technischer Basis der Machbarkeit oder Verwertbarkeit zu treffen.

Warum die Zivilgesellschaft beteiligen?

Neben den Interessengruppen der Wirtschaft und der Wissenschaft muss die Zivilgesellschaft in ihrer Vielfalt stärker in den Entscheidungsprozess der Forschungs- und Innovationspolitik einbezogen werden. Dies kann dadurch geschehen, dass die organisierte Zivilgesellschaft einen Platz in den Beratungsarenen gewinnt und geeignete Formate geschaffen werden, mit denen auch die nicht-organisierte Zivilgesellschaft einen Platz und eine Stimme in diesem Prozess bekommt.

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich vor dem Hintergrund der immer wieder

auch geäußerten und durch Proteste unterstützten Kritik der Umweltbewegung in den Bereichen der Umwelt- und Energiepolitik eine fruchtbare Kooperation von Politik und zivilgesellschaftlichen Gruppen entwickelt. Der Schutz der Umwelt und der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlage findet in der differenzierten Akteurslandschaft der Ökologiebewegung ihren Ausdruck. Die beim Deutschen Bundestag angesiedelte Technikfolgenabschätzung und deren zunehmende Beteiligung zivilgesellschaftlicher Expertise macht deutlich, dass die demokratische Begleitung der Entwicklung von Wissenschaft und Technik hohe Ansprüche stellt, aber letztlich für bessere Qualität und Legitimation sorgen kann.

Das Zusammenspiel von Expertise und Gegenexpertise

Schon früh war den zivilgesellschaftlichen Akteuren klar, dass sie ihrerseits Unterstützung durch eine kräftige Forschungs- und Innovationspolitik als Voraussetzung eines modernen Umweltbewusstseins benötigen (Beck 1990). Durch technische Entwicklungen und Veränderungen des Konsumverhaltens ergeben sich neue Herausforderungen, denen nur durch innovative Lösungen begegnet werden kann. Wie diese aussehen sollen und wie dabei den gesellschaftlichen Bedarfen wie auch den wachsenden politischen Vorgaben entsprochen werden kann (Menschenrechte, Nachhaltigkeit, Social Development

VORWORT

Goals), ist eine Frage, für die die Zivilgesellschaft selber auf Expertise zurückgreifen muss.

Das Zusammenspiel, das sich in den letzten Jahrzehnten im Bereich der Umweltpolitik entwickelt hat, ist heute auch in anderen Politikbereichen notwendig. Ohne eine umfassende Beteiligung wird es kaum mehr tragfähige Lösungen geben, die sowohl ökonomischen Ziele als auch die Vielfalt gesellschaftlicher Interessen befriedigen. Daher zeigt sich heute auch auf der Seite der politischen Entscheider, der Ministerialbürokratien und der Politiker in den Parlamenten eine wachsende Nachfrage nach Interessenbekundungen aus der Gesellschaft, nach artikulierten Bedürfnissen und Themenvorschlägen. Die etablierten Interessengruppen – und auch die Parteien – sind kaum mehr in der Lage, den wachsenden Bedarf nach Orientierung und politischer Rahmensetzung alleine, d.h. ohne Einbezug der zivilgesellschaftlichen Kompetenzen zu befriedigen.

Wettbewerbsfähigkeit, Risikopotenzial und normative Perspektiven integrieren

Heute sind es neben der Umweltpolitik eine Reihe weiterer dringender Themen, die den Einbezug der vielfältigen gesellschaftlichen Gruppen und die Forschungs- und Innovationspolitik erfordern.

Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive gehören die Ernährung und Erzeugung von Lebensmitteln zu den Bereichen, in denen mehr Forschung und Innovation notwendig sind. Hier stellt sich in ganz besonderer Weise Fragen der Risikobewertung, der moralischen Rechtfertigung, der ökologischen Nachhaltigkeit und der sozialen Gerechtigkeit und damit insgesamt der Verträglichkeit mit einer bestimmten Lebensweise. Dazu gehören Fragen des

Umgangs mit Tieren, der Pflanzenschutz, Gifte in Lebensmittel oder die Verträglichkeit von Stoffen. Vielfach geht es gar nicht um neue Produkte und Verfahren, sondern um die Bestimmung von Grenzwerten, die sich nicht allein als Resultat wissenschaftlicher Forschung ergeben, sondern auch auf gesellschaftlicher Übereinkunft beruhen.

Herausforderungen der Digitalisierung

Auch im Bereich der Digitalisierung sind Argumente und Einmischungen der Zivilgesellschaft gefragt. Hier wird durch die Technik gleichsam ein neuer Kontinent mit neuen Produkten und Verfahren entdeckt. In diesem Bereich wird durch die atemberaubende Geschwindigkeit von Innovationen die gewohnte Lebensweise fundamental verändert. Mit der Digitalisierung der Datenverarbeitung und Kommunikation und mit der Entwicklung künstlicher Intelligenz wird tief in Lebensweisen und etablierte Konzepte von Personalität, Eigentum und Öffentlichkeit/Privatheit eingegriffen (Seubert/ Helm 2017).

Medizin und Gesundheit

Gleiches gilt für den Bereich von Medizin und Gesundheit. Hier ist eine Forschungs- und Innovationspolitik auf unentzerrbare Weise mit ethischen Fragen verbunden, die gerade von zivilgesellschaftlichen Akteuren gestellt werden. Neue Medikamente und Behandlungsmethoden haben innovativen Charakter und tragen zu einer Verlängerung des Lebens und des Wohlbefindens bei. Doch durch die Verbesserung der technischen Möglichkeiten stellen sich andere Fragen wie die Selbstbestimmung über das eigene Leben und den eigenen Tod in Würde umso dringlicher.

Insgesamt zeigt sich, dass eine verantwortliche Forschungs- und Innovations-

politik ohne Impulse aus der Gesellschaft – und damit der Zivilgesellschaft – nicht mehr auskommt.

Stärkung der wissenschaftsnahen Expertise und Kommunikation der Zivilgesellschaft: „Citizen Science“

Wie die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Gesellschaft gegenwärtig als Programm von der Seite der Politik konzipiert wird, zeigt sich im Programm „Citizen Science“. Erstmals wird mit diesem Förderprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) der Versuch unternommen, die Wissenschaftsbeteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure systematisch zu fördern. Aus einer zivilgesellschaftlichen Perspektive ist es hier wichtig, dass dabei bisherige Selbstverständlichkeiten der Wissenschaftsförderung auf den Prüfstand kommen. Das Zusammenspiel von Erfahrungen, Lern- und Bildungsprozessen und den Fragen von Forschung und Innovation wird gestärkt. Damit einher geht die Stärkung von wissenschaftlicher Expertise (Fachstellen) und redaktionell-kommunikativen Bearbeitungskapazitäten in der Zivilgesellschaft (Plattformen, Redaktionen, Archive). Sie sollen die gleiche Priorität bei der Förderung genießen wie die jeweilige Forschungsstelle im professionellen Wissenschaftsbetrieb. Am Beispiel von ehrenamtlich getragenen oder entstandenen Plattformen wie Wikipedia oder der Konferenz Re:publica zeigt sich mittlerweile auch die „Macht“ des zivilgesellschaftlichen Wissens.

Die Einsicht, dass Bürgerinnen und Bürger auch Wissenschaft betreiben können, ist keineswegs neu. Zudem ist die gesellschaftliche Innovationskraft der Zivilgesellschaft enorm, aber häufig unterschätzt. Fragen des ökologischen Bewusstseins (Ökologiebewegung), der Geschlechtergerechtigkeit

(Frauenbewegung) oder neue Formen der Palliativmedizin (Hospizbewegung) sind ohne zivilgesellschaftliche Impulse gar nicht denkbar. Für die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Forschungs- und Innovationspolitik ist Citizen Science eine wichtige Facette, deckt aber bei weitem nicht das Feld der Beziehungen zwischen Forschung und zivilgesellschaftlichem Resonanzraum ab.

Es ist kein Zufall, dass sich die Bürgerwissenschaften gerade in den Umweltwissenschaften entwickelt haben. Denn dort ist das Engagement der Bürgerinnen und Bürger eine wertvolle Ressource in der Beobachtung der Umwelt, für das Sammeln von Daten und bei der Generierung neuer Themen und Sichtweisen.

Eine bürgerwissenschaftliche Perspektive ist auch in anderen Wissenschaftsbereichen notwendig. In den Sozialwissenschaften wird es darum gehen, dass die Beobachtung der Gesellschaft auch als eine Selbstbeobachtung (Luhmann) verstanden und nicht allein den disziplinären Sozialwissenschaften überlassen wird. Ohne deren methodisches Instrumentarium und reflektiertes Vorgehen wird es sicher nicht gehen, doch aus einer bürgerwissenschaftlichen Sicht können wertvolle Impulse, Fragestellungen und Vorgehensweisen kommen.

In den Technikwissenschaften wird es – viel stärker, als dies jetzt schon der Fall ist – darum gehen, Nutzer und Nutzerinnen in die Entwicklung von Produkten, Verfahren und Software mit einzubeziehen. Dies gilt ganz besonders für den Medizin- und Gesundheitsbereich, weil es hier darum geht, Aspekte wie Geschlecht, Alter, kultureller Herkunft und Lebensweise bei der Entwicklung von Medikamenten, diagnostischen Verfahren und anderen Dingen mit aufzunehmen.

VORWORT

Auch in der naturwissenschaftlichen Grundlagenforschung, die als anwendungsfern und deshalb einer zivilgesellschaftlichen Anbindung nicht bedürftig gilt, ist die Verbindung zu Amateurforschern, wie sie häufig in Bereich der Astronomie anzutreffen ist, hilfreich. Anders sieht es bei Forschung an Großforschungseinrichtungen mit einer teuren Geräteinfrastruktur aus.

Insgesamt ist Citizen Science eine wichtige und deutlich ausbaufähige Etappe in der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Wissenschaft und Forschung.

Third Mission

Neben Citizen Science ist der Aufstieg eines weiteren Konzeptes der Forschungsförderung bemerkenswert. Immer mehr Hochschulen begreifen ihren Auftrag nicht nur in Lehre und Forschung, sondern im aktiven Austausch mit der sie umgebenden Bürgergesellschaft. Die Vorstellung von Wissen wird in Programmen wie „Innovative Hochschule“ heute stärker als ein Dialog auf Augenhöhe mit der Zivilgesellschaft konzipiert, anstatt eines einseitigen Wissenstransfers mit entsprechende „Fallhöhe“ zwischen Theorie und praktischer Anwendung. Aus diesem Verständnis einer „dritten Mission“ leitet sich eine neue Durchlässigkeit der Hochschulen ab, die für die zukünftige Generierung wissenschaftlichen Wissens enorm folgenreich sein wird.

Das High Tech-Forum der Bundesregierung

Die Politik – vor allem die Bundesregierung, aber auch die Länder – hat inzwischen eine Reihe von Formaten entwickelt, um den Einbezug der Gesellschaft bei der Entwicklung einer Forschungs- und Innovationsstrategie und insgesamt in der Wissenschaftspolitik besser zu organisie-

ren. Das High Tech-Forum der Bundesregierung ist hierfür ein gutes Beispiel. In den sieben Fachforen des aktuellen High-tech-Forums wurde insgesamt viel Wichtiges zusammengetragen und als Grundlagen für eine nachhaltige Forschung und Innovationspolitik verdichtet. Dies betrifft auch das Fachforum, das sich mit dem Thema „Partizipation und Transparenz“ beschäftigt hat (Fachforum Partizipation und Transparenz des Hightech-Forums 2017).

Insgesamt zeigt sich mit dem High Tech-Forum und anderen Formaten, dass die politischen Akteure gewillt sind, Wege zu beschreiten, um das Wissen der Gesellschaft in die Entwicklung einer Forschungs- und Innovationspolitik stärker mit einzubeziehen. In diesen Formaten gibt es eine Reihe guter und richtiger Ansätze, die zum Ziele haben, dass politische Akteure stärker auf gesellschaftliche Gruppen zugehen. In diesem Prozess werden mehrere Aspekte deutlich, die für die Weiterentwicklung zivilgesellschaftlicher Positionen in der Forschungs- und Innovationspolitik von besonderem Gewicht sind.

Weiterentwicklung zivilgesellschaftlicher Positionen in der Forschungs- und Innovationspolitik: Ausgangsbefunde

Zum ersten zeigt sich, dass die Parteien, Interessengruppen und Wissenschaftsorganisationen alleine nicht mehr in der Lage sind, die Grundlagen für nachhaltige und breit anerkannte Entscheidungen in der Forschungs- und Innovationspolitik zu liefern. Ihr Wissen und ihre Expertise reichen nicht mehr aus. Die Parteien haben die Fähigkeit verloren, Entscheidungen in der Forschungs- und Innovationspolitik so vorzubereiten, dass sie alle wichtigen Akteure einbeziehen und damit die Basis für die gesellschaftliche Entwicklung einerseits und für die Akzeptanz neuer Themen

und Verfahren in der Forschung und Innovation andererseits zu legen.

Zum zweiten ist auffällig, dass Partizipation, Konsultation und Kommunikation im Themengebiet der Forschungs- und Innovationspolitik immer stärker von der Exekutive organisiert werden. Sie definiert die Formate, setzt die Themen, stellt die Fragen und wählt die Personen und Organisationen aus, die an diesen Prozessen beteiligt werden sollen. Aus einer politikstrategischen Sicht ist dies sicher gut, weil damit die Chancen für erfolgreiches Regieren steigen. Doch ist es aus einer zivilgesellschaftlichen Perspektive durchaus von Vorteil, dass Formate einer erweiterten Partizipation eng mit der Legislative verbunden sind. Dabei könnten etwa die bestehenden Kompetenzen der parlamentarischen Technikfolgenabschätzung auf die Innovationsdiskurse erweitert werden.

Voraussetzungen für gute zivilgesellschaftliche Beteiligung in Forschung und Innovation (FuI)

Damit ergibt sich eine Agenda, wie aus einer zivilgesellschaftlichen Perspektive mit dieser neuen Konstellation umgegangen werden sollte. Als Voraussetzung ist zu benennen: Die Zivilgesellschaft – sowohl die organisierte wie die nicht-organisierte – muss ein neues Bewusstsein ihres gewachsenen Gewichts, aber auch einer neuen Verantwortung entwickeln. Die Gesellschaft ist diverser geworden und mit dieser entwickelten Vielfalt sind auch die Anzahl der Organisationen und die Kraft und der Umfang des Engagements der Einzelnen gestiegen (Deutscher Bundestag 2002; BMFSFJ 2010; 2017 a und b). Wissen und Expertise sind heute nicht mehr nur in wissenschaftlichen Organisationen vorhanden. Viele zivilgesellschaftliche Akteure und Bürgerinnen und Bürger verfügen heute über ein Niveau an Wissen

und Expertise, das früher undenkbar war. Aus diesen Veränderungen leitet sich ein neues Selbstbewusstsein ab. Doch dieses allein ist nicht hinreichend, weil ein neues Selbstbewusstsein nicht von sich aus automatisch zu einer neuen Stellung im Prozess des Agenda Settings in der Forschungs- und Innovationspolitik führen. Zwar wird es ohne dieses neue Selbstbewusstsein nicht gehen, doch es kann nur die Basis bilden für weitere Schritte. Wichtig ist dabei immer, die Kriterien der wissenschaftlichen Überprüfbarkeit bei Wissensgenerierung und Wissensweitergabe als Prüfkriterium heranzuziehen, denn zivilgesellschaftliches Wissen ist oft viestimmig und disparat und darf nicht unhinterfragt bleiben. Nur so kann es seine konstruktive Kraft entfalten.

Verbesserte Infrastruktur für die zivilgesellschaftliche Beteiligung am Prozess der Forschungs- und Innovationspolitik

Ein erster wichtiger Schritt besteht darin, die Infrastruktur für die zivilgesellschaftliche Beteiligung am Prozess der Forschungs- und Innovationspolitik zu verbessern. Wichtig und unerlässlich für einen solchen Schritt ist eine Bestandsaufnahme – ein Mapping – der Zivilgesellschaft selbst. Denn nur wenn klar ist, welche Ressourcen, Einflussräume, Netzwerke und Kompetenzen die Zivilgesellschaft bei welchen Organisationen vorhält, wie diese strukturiert sind etc., können sich weitere Überlegungen anschließen, wie diese Ressourcen und Strukturen genutzt werden können.

Erste Erfassungen durch die Initiative „Zivilgesellschaft in Zahlen“ (Krimmer/Priemer 2013) zeigen, dass viele zivilgesellschaftliche Organisationen auf einer ehrenamtlichen Basis arbeiten und hauptamtliche Strukturen nur in großen Organisationen verbreitet sind. Hinzu kommt,

VORWORT

dass der Bereich der nicht-organisierten Zivilgesellschaft sehr groß ist. Weiterhin ist bei der Vermessung der Infrastruktur die dynamische Entwicklung der Zivilgesellschaft zu bedenken: Neue Organisationen bilden sich, bürgerschaftliches Engagement nimmt sich bestimmter Themen an, ohne dass bereits Organisationskerne gebildet werden, und einige Organisationen entwickeln sich in Richtung kommerzieller Unternehmen weiter und wandern damit aus dem Kern der Zivilgesellschaft hinaus. Ein Mapping muss also in regelmäßigen Abständen durchgeführt werden.

Ressourcen der Zivilgesellschaft stärken

Durch diese ersten Erhebungen ist schon deutlich geworden, dass die Infrastruktur für Wissen, Expertise und wissenschaftsnahe Kommunikation für eine angemessene Beteiligung der Zivilgesellschaft nicht ausreicht und verbessert werden muss. Nur ein kleiner Teil der Zivilgesellschaft verfügt über hauptamtliche Strukturen, die die Basis bilden können für eine Beteiligung an anspruchsvollen Agenda Setting-Prozessen im Bereich der Forschungs- und Innovationspolitik. Teilweise können Organisationen ihre Ressourcen zusammenlegen und gemeinsame Initiativen gründen, wie dies etwa beim „Sachverständigenrat der deutschen Stiftungen für Integration und Migration“ der Fall ist. Im Bereich der Sozialpolitik ist dies längst bei den großen Wohlfahrtsverbänden und bei den Gewerkschaften der Fall. Doch selbst eine hauptamtliche Basis ist häufig nicht ausreichend für diese Aufgabe. Vielmehr kommt es darauf an, Expertise für den jeweils speziellen Bereich der Forschungs- und Innovationspolitik zu generieren. Dazu können auch ehrenamtliche Strukturen und bürgerschaftlich Engagierte in der Lage sein (siehe oben das Beispiel Citizen Science). Wichtig ist, sich mit dem Gegenstand zu beschäftigen und Expertise zu

generieren, die für das Agenda Setting in dem jeweiligen Bereich der Forschungs- und Innovationspolitik relevant ist. Die erforderliche Infrastruktur kann umso schneller und gezielter aufgebaut werden, wenn die entsprechenden Ressourcen über die Wissenschaftsförderung zur Verfügung gestellt werden.

Diese Beispiele zeigen, dass es zum einen um die Bereitstellung von Wissen und Expertise geht. Um seitens der zivilgesellschaftlichen Akteure etwa auch konkrete Gesetzgebungen mit vorbereiten zu können, müssen aus der Zivilgesellschaft viel mehr Initiativen kommen, die in Richtung der Gründung von Think Tanks gehen, mit denen gezielt ein Agenda Setting in der Forschungs- und Innovationspolitik betrieben werden kann (Steffi Ober in dieser Publikation und Plattform Forschungswende).

Zum anderen zeigen diese Beispiele auch, dass Ressourcen notwendig sind. Vielfach sind aber gerade kleine zivilgesellschaftliche Organisationen kaum in der Lage, diese – meist finanziellen – Ressourcen aufzubringen. Hier sind Hilfen der öffentlichen Hand notwendig. Dies lässt sich gut begründen, weil es um die Präsenz von Wissen und Expertise geht, das nicht mehr ohne Weiteres von den politischen Akteuren selbst – und vor allem von den Ministerialbürokratien – bereitgestellt werden kann. Politische Entscheidungen können nur vor dem Hintergrund des aktuell verfügbaren Wissens getroffen werden. Und zu diesem zählt auch das Wissen der zivilgesellschaftlichen Akteure, das allerdings mobilisiert werden muss.

Neue Beteiligungs- und Konsultationsformate für die unorganisierte Zivilgesellschaft

Aus der Perspektive der Infrastruktur kommt ein weiterer Aspekt hinzu: Für den

nicht-organisierten Bereich der Zivilgesellschaft sind Organisationsgründungen nicht realistisch. Hier geht es vielmehr darum, über neue Beteiligungs- und Konsultationsformate auch ihre Stimmen im Prozess des Agenda Setting der Forschungs- und Innovationspolitik sichtbar zu machen. Die Konfiguration solcher Formate darf aber nicht ins Belieben der staatlichen Akteure alleine gestellt werden. Vielmehr sollte im Vorfeld festgelegt werden, dass in Beratungsgremien bestimmte Sitze für die nicht-organisierte Zivilgesellschaft reserviert sind. Die Entscheidung über die Besetzung muss den zivilgesellschaftlichen Akteuren überlassen bleiben und darf nicht in den Gestaltungsbereich der ministerialen Akteure fallen. Hierfür sind aber Ressourcen notwendig, die Akteure aus dem nicht-organisierten Bereich der Zivilgesellschaft schwerlich allein aufbringen können.

Zivilgesellschaftsforschung stärken

Zur Verbesserung der Präsenz der zivilgesellschaftlichen Akteure im Prozess des Agenda Settings in der Forschungs- und Innovationspolitik gehört auch eine verstärkte inter- und transdisziplinäre Zivilgesellschaftsforschung. Sie dient der Selbstaufklärung der zivilgesellschaftlichen Akteure und der Verbesserung der Wissensbasis für die Beteiligungsprozesse. Nach wie vor fristet die Forschung zu dem großen Themengebiet der Zivilgesellschaft ein Schattendasein. Dies liegt auch an der disziplinären Struktur der Wissenschaftsorganisation. Das Thema Zivilgesellschaft muss interdisziplinär behandelt werden. Und es bedarf eines engen Verbundes mit den Praxiserfahrungen der zivilgesellschaftlichen Akteure und damit eine deutlich auch transdisziplinäre Ausrichtung der Zivilgesellschaftsforschung (Klein/Priller/Strachwitz 2014).

Ziel einer verbesserten Zivilgesellschaftsforschung ist es auch, mehr Wissen über das individuelle Engagement und die Organisationen zu generieren. Vor allem geht es darum, neue Erkenntnisse über die diverser werdende Gesellschaft zu gewinnen. Dazu reichen die bekannten Instrumente des Freiwilligen Surveys und des Engagementberichts nicht aus, selbst wenn diese die notwendige Einbeziehung des Wissens in den Netzwerken der Zivilgesellschaft stärker berücksichtigen als bisher. Eine intensivere Zivilgesellschaftsforschung würde auch einhergehen mit einer institutionellen Konzentration dieser Forschung. Bislang gibt es kein Institut in Deutschland, das sich mit dem Thema Zivilgesellschaft in allen seinen Facetten beschäftigt und zugleich auch eine systematische interdisziplinäre Vernetzung ermöglicht. Zu den Themen der Zivilgesellschaftsforschung gehört auch die Erforschung von Prozessen, wie die zivilgesellschaftlichen Akteure auf die Gesellschaft und die politischen Entscheidungsebene einwirken. Darüber hinaus sollte eine solche Zivilgesellschaftsforschung auch seine transdisziplinären Bezüge zu der Expertise ausbauen, die zivilgesellschaftliche Akteure in den Agenda Setting-Prozessen der Forschungs- und Innovationspolitik einbringen.

Partizipationserfahrungen der Zivilgesellschaft

Die Aufgabe, die Zivilgesellschaft stärker am Agenda Setting in der Forschungs- und Innovationspolitik zu beteiligen, muss nicht bei Null beginnen. Es gibt eine Reihe von Beteiligungsformen, auf denen aufgebaut werden kann. Sie zeigen bereits heute wie die Expertise der zivilgesellschaftlichen Akteure genutzt werden kann. Das Nationale Forum für Partizipation und Engagement und die Entwicklung der Engagementstrategie Baden-Württemberg

haben gezeigt, wie die Expertise der zivilgesellschaftlichen Akteure für die Politikberatung und die Entwicklung politischer Programme genutzt werden können. Mit diesen beiden Projekten wird auch deutlich, wie Beteiligungsprozesse ergebnisorientiert organisiert werden können. Mit ihnen werden soziale Innovationen in einem kollektiven Verständigungsprozess sichtbar. Beide Projekte sind geprägt durch einen transparenten Beratungsprozess jenseits eines interessenegoistischen Lobbyings. Die Ergebnisse sind konkret adressiert an die politischen Akteure – im Fall der Baden-Württemberger Engagementstrategie noch erfolgreicher als im Nationalen Forum auf der Bundesebene. Auch im Bereich der etablierten zivilgesellschaftlichen Organisationen zeigt sich ein beachtliches Potenzial für das Agenda Setting. So haben Umweltverbände, Wohlfahrtsverbände und große Stiftungen Ressourcen und Erfahrungen in den Prozessen des Agenda Settings. Vielfach ist diese Stimme doch beschränkt auf den eigenen Bereich oder auf ausgewählte Themengebiete. Eine systematische Präsenz in der Forschungs- und Innovationspolitik ist bislang noch nicht zu erkennen. Denn dies würde bedeuten, dass zivilgesellschaftliche Akteure auch ihre Stimme erheben und ihre Expertise in den Bereichen der natur- und technikkissenschaftlichen Forschung zur Geltung bringen.

Günstige Gelegenheiten für zivilgesellschaftliche Beteiligung bei Ful

Die Voraussetzungen sind günstig. Es gibt eine stärkere Nachfrage von der Seite der Politik und bei den politischen Entscheidungen vorbereitenden Administrationen. Politische Programme und Entscheidungen sind immer stärker auf externen

Sachverstand angewiesen. Dem kann die Zivilgesellschaft durch eine größere und breitere Expertise entgegenkommen. Diese versammelt sich in ihren Organisationen, aber auch bei den Engagierten selbst. Engagement ist nicht nur eine Sache der moralischen Motivation, sondern zunehmend auch der Fähigkeiten und besonderen Kenntnisse und von gemeinsamen Lernprozessen des formalen, non-formalen und Lernens in kommunalen Bildungslandschaften (Klein/Schwalb 2016). Dass auch die Hochschullandschaft sich strategisch stärker auf die zivilgesellschaftlichen Erfahrungs- und Kommunikationsräume bezieht („Third Mission“), ist ein weiterer günstiger Baustein für die Perspektive der zivilgesellschaftlichen Partizipation bei Ful.

Je ausdifferenzierter zivilgesellschaftliche Aktivitäten werden, desto notwendiger wird neben der Motivation auch ein spezielles Wissen. Dies zeigt sich z.B. gerade bei der Hilfe für Geflüchtete. Heute reicht ein Helfen-Wollen allein nicht mehr aus. Der Umgang mit (teilweise traumatisierten) Menschen und Entscheidungen der Behörden erfordert psychologisch, sozialarbeiterische und juristische Kenntnisse. Doch von hier zur Präsenz in den Agenda-Setting Prozessen der Forschungs- und Innovationspolitik liegen einige Hürden.

Dr. Thomas Rübke, Nürnberg (Vorsitzender des BBE-SprecherInnenrates und Geschäftsführer des Landesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement Bayern)

PD Dr. Ansgar Klein, Geschäftsführer des BBE, Publizist und Privatdozent für Politikwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin

1 EINLEITUNG: ZUR ENTWICKLUNG ZIVILGESELLSCHAFTLICHER PARTIZIPATION

In westlichen Gesellschaften hat sich in den letzten Jahrzehnten eine breite und vielfältige Kultur der politischen Beteiligung entwickelt. Wesentliche Antriebskräfte dieser Entwicklung sind in den gesellschaftlichen Wandlungsprozessen zu finden. Sie führen zu Veränderungen in fast allen Lebensbereichen, die sich darin ausdrücken, dass Traditionen und hergebrachte Lebensweisen immer weniger als geltend angesehen werden.

Mehr Beteiligung der Zivilgesellschaft

Die Ausweitung der politischen Beteiligung wird vielfach mit der Entwicklung der Zivilgesellschaft verbunden und von ihr angetrieben. Zivilgesellschaft wird in dieser Perspektive nicht einfach als eine Kultur des Helfens und des Engagements verstanden, sondern als politisch motiviertes bürgerschaftliches Engagement in der Form des Agierens in der Öffentlichkeit und des sich Einmischens in öffentliche Angelegenheiten. Beteiligung hat in dieser Perspektive eine eminent politische Dimension, weil sie im Kern eine Beteiligung an Entscheidungen vor allem in den Dimensionen der politischen Meinungs- und Willensbildung ist (vgl. Klein/Schmalz-Bruns 1997). Da in westlichen Gesellschaften immer weniger hergebrachte Traditionen gelebt werden, sondern beinahe alles zur Disposition steht und damit entschieden werden muss, wird das Entscheiden selbst – und damit die Politik – zur zentralen Form der Selbstbestimmung der Gesellschaft.

Lange Zeit hatten westliche Gesellschaften auf repräsentative Körperschaften als spezielle Orte und Verfahren zur Produktion von Entscheidungen vertraut. Doch seit einigen Jahren ist zu beobachten, wie sich Veränderungen in und um diese Körperschaften ergeben. Rund um Parlamente sind immer mehr Formen der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, Betroffenen, Interessengruppen und Experten zu finden. Das politische System erweitert so bei der Meinungs- und Willensbildung seine repräsentativen Kanäle bei der Produktion von politischen Entscheidungen. Dies hat auch mit der gewachsenen Komplexität von zu entscheidenden Sachverhalten zu tun. Die Beteiligung gewinnt damit eine stärkere demokratiepolitische Komponente.

Doch nicht nur Bürgerinnen und Bürger begehren mehr Mitsprache – oder es wird ihnen diese gewährt. Auch Interessengruppen nehmen mit Lobbyingtechniken Einfluss auf politische Entscheidungen. Dies zeigt, dass Beteiligung nicht einfach zu handhaben ist. Beteiligung ist Teil des zivilgesellschaftlichen Aufbruchs in westlichen Gesellschaften und damit Ausdruck einer Demokratisierung der Gesellschaft. Mit dieser Demokratisierung bekommen auch diejenigen Gruppen eine legitime Stimmgewalt, die nicht das Ganze im Auge haben, sondern für Minderheiten Vorteile zu erstreiten suchen oder aber auch Minderheitenrechte missachten.

Eine veränderte politische Kultur

Der Aufbruch der Zivilgesellschaft und die demokratiepolitischen Veränderungen, die in den letzten Jahren zu einem Formenreichtum an Beteiligungsprozessen geführt haben, ruhen auf Voraussetzungen, die sich in der politischen Kultur der Bundesrepublik in den letzten Jahrzehnten entwickelt haben.

An erster Stelle sind hier die gestiegenen Engagementquoten zu nennen (siehe: BMFSJ 2010). Immer mehr Bürgerinnen und Bürger engagieren sich sozial und politisch. Für die Beteiligung an politischen Entscheidungen und Prozessen ist vor allem das politische Engagement von Bedeutung. Viele Bürgerinnen und Bürger sind im Gefolge von Studentenbewegungen und neuen sozialen Bewegungen, von Bürgerinitiativen und sozialräumlichen Gestaltungsansprüchen motiviert, sich an politischen Prozessen zu beteiligen. Die Motivation an Politik, das Interesse sich zu beteiligen, das Wissen zu – auch komplexen – Themen sind in den letzten Jahren größer geworden. Die Voraussetzungen für eine Beteiligung auch an der Entscheidung von komplexen und anspruchsvollen Sachverhalten haben sich also insgesamt auf der individuellen Ebene deutlich verbessert. Es hat sich auf der Ebene der Bürgerinnen und Bürger und insbesondere der organisierten Zivilgesellschaft eine Kultur der Expertise entwickelt, die für die etablierten Expertengremien zu einer Herausforderung geworden ist. Die Berücksichtigung dieser zivilgesellschaftlichen Expertise innerhalb der Formen der repräsentativen Demokratie erfordert neue Beteiligungsformate wie auch die Frage danach, wie dennoch ein Mindestmaß an politischer Gleichheit sichergestellt werden kann.

Die vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt haben, verfügen über Wissen

zu komplexen Themen und Sachverhalten. Diese Organisationen sind zudem mit Beteiligungsprozessen und mit den für sie relevanten politischen Verfahren vertraut. Damit ist sichergestellt, dass nicht nur das – sicher für sich nicht ausreichende – Wollen, sondern auch das Können mit Bezug auf Beteiligung vorhanden ist. Stiftungen, Netzwerke wie das BBE, Verbände, Initiativen, Think Tanks, Vereine, Institute und örtliche Gruppen bilden ein vielfältiges und reichhaltiges Reservoir für vielfältige Beteiligungsprozesse. Mit der Vielfalt der Organisationen ist sicherzustellen, dass Beteiligungsprozesse auf Augenhöhe mit den Expertenkulturen eingerichtet werden können (Hightech Forum 2017b: 30ff.; Fachforum Partizipation und Transparenz des Hightech-Forums 2017). Vielfach wird mit den Organisationen der Zivilgesellschaft Wissen aufgeboden, das in dem meist akademisch verfassten Expertenrunden kaum zugänglich ist (Betroffenenwissen, transdisziplinäres Wissen, Gegenexpertise – dazu: Beck 1990). Die Expertise der Betroffenen und der Gesellschaft wird damit zu einer unerlässlichen Quelle für politische Entscheidungen.

Eine weitere Basis von Beteiligungsprozessen ist zu benennen: Die föderale Struktur und die verschiedenen politischen Ebenen bieten den zivilgesellschaftlichen Gruppen viele Möglichkeiten einer Beteiligung an politischen Entscheidungen. Der kommunale Raum wird vielfach als die Schule der Demokratie und der Beteiligung angesehen. Die Teilung der Macht und die föderalen und regionalen Kompetenzen erlauben es, dass sich die Vielfalt der Zivilgesellschaft angemessen in Beteiligungsprozessen entfalten kann. Diese Machtteilung ist nicht zu unterschätzen, denn sie kommt der Vieltätigkeit der Zivilgesellschaft entgegen. Sie erlaubt es auch, die Vielfalt zur Geltung zu bringen und den Formenreichtum der Beteiligungsprozesse zu entwickeln.

Bilanzen zur Praxis der politischen Beteiligung

Allerdings ist in der Praxis der politischen Beteiligung eine zurückhaltende und nüchterne Bilanz zu ziehen: Die Beteiligung an politischen Prozessen und Entscheidungen wurde in den letzten Jahren nur punktuell erweitert.

Auf der kommunalen Ebene gibt es rund 120 Formate von politischen Beteiligungsprozessen (Nanz/Fritsche 2012). Dort kommt es auch am häufigsten zu Prozessen der politischen Beteiligung, auch wenn diese im Vergleich mit der Gesamtheit der Entscheidungen nicht allzu häufig vorkommen.

Anders sieht es bei den weiteren politischen Ebenen – Länder, Bund, Europäische Union – und in den verschiedenen Politikfeldern aus. Auf der Ebene der Länder und des Bundes gibt es wenige Beteiligungsprozesse jenseits der für das politische System der repräsentativen Demokratie charakteristischen Wahlen. Direktdemokratische Verfahren¹ zählen auch zu den Formen der politischen Beteiligung, sie werden allerdings hier nicht in den Mittelpunkt gestellt, weil sie in der Regel nur ein einzelnes Thema betreffen und zudem in ja/nein-Entscheidungen münden. Bei direktdemokratischen Verfahren kommt es auf die jeweilige Ausformung von deliberativen Elementen in der politischen Willensbildung an. Dies ist hier jedoch nicht Gegenstand der Diskussion.

Der Blick auf neue Formen der zivilgesellschaftlichen Beteiligung an der Formulierung von Politik erfordert auch den Blick

¹ Auf der Ebene des Bundes gibt es keine Formen der direkten Demokratie und auf der Ebene der EU ist es die europäische Bürgerinitiative (EBI), die allerdings sehr voraussetzungsreich ist und einer Sonderbehandlung bedarf.

auf die „alten“, bereits etablierten Formen. Diese finden sich meist in längst etablierten Politikfeldern wie Gesundheit und Arbeitsbeziehungen und werden mit dem Begriff der „korporatistischen Politikformulierung“ bezeichnet. Kennzeichen dieser Formate sind die Einbeziehung der Interessengruppen inklusive der Formulierung und Implementation politischer Inhalte. Grundlage dieses Einbezugs sind vielfach organisationspolitische Sonderstellungen und etablierte Beziehungsstrukturen.

Der Umweltbereich hat sich in den letzten Jahren als neues beteiligungsintensives Politikfeld entwickelt. Neben einer institutionellen Struktur sind es vor allem Verbandsbildungen, die für den Einbezug der umweltpolitischen Interessen sorgen. Teilweise werden in den Gesetzen Formen des Einbezugs umweltpolitischer Interessen und Beteiligungsverfahren festgeschrieben. Teilweise sind auch Beteiligungen der Bürgerinnen und Bürger und der Interessengruppen durch Gesetze auf Landes- und Bundesebene vorgeschrieben (z.B. § 63 Bundesnaturschutzgesetz, § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz). In der Regel geht es bei diesen Formen der Beteiligung um Schutzverordnungen, Landschaftspläne, Artenschutzprogramme und Planfeststellungsverfahren. Daneben wurden z.B. in den einzelnen Gesetzen zur Energiewende und zum beschleunigten Stromnetzausbau Beteiligungsansprüche der Öffentlichkeit aufgenommen. Darüber hinaus organisiert das Bundesumweltministerium eine Reihe von Beteiligungsprozessen zur Entwicklung von umweltpolitischen Programmen wie dem Integrierten Umweltprogramm 2030, dem Klimaschutzplan 2050 und der Fortschreibung des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms.

Im Politikfeld Landwirtschaft sieht die Lage etwas anders aus. Hier gibt es zwar

ebenso einen zunehmenden Bedarf nach Beteiligung und eine wachsende Expertise der umweltpolitischen Gruppen, um bei zentralen Streitfragen mitzureden. Zu kontroversen Themen wie Massentierhaltung, Ausbringung von Gülle, Maisanbau für Biogasanlagen, Pestizide und Anbau von gentechnisch veränderten Pflanzen erheben zunehmend zivilgesellschaftliche Akteure ihre Stimme. Doch es gibt kaum Möglichkeiten, die Expertise dieser Gruppen in die Entwicklung politischer Programme mit einzubeziehen. Mit dem Projekt „Zivilgesellschaftliche Plattform Forschungswende“ wurde hier, initiiert zunächst von Umweltverbänden, ein Weg aufgezeigt, wie die Expertise und die Stimme der Umweltgruppen besser bei der Entwicklung von politischen Programmen berücksichtigt werden kann. Denn bislang geschieht der Einbezug in vielen Politikfeldern nur punktuell und zu einzelnen politischen Entscheidungen. Es fehlt die Stimme der zivilgesellschaftlichen Akteure bei der Entwicklung von politischen Programmen.

Systematischer und transparenter Einbezug der Zivilgesellschaft erforderlich

Wir können daher feststellen, dass der zivilgesellschaftliche Aufbruch nicht nur viel mehr bürgerschaftliches Engagement erbracht hat. Er hat auch dazu geführt, dass sich mehr Organisationen gründeten, die zu vielen verschiedenen Themen Expertise bereitstellen. Darüber hinaus sind der Anspruch und der Wille von zivilgesellschaftlichen Gruppen gestiegen, bei Themen, politischen Programmen und Entscheidungen mitzusprechen, die die Gesellschaft insgesamt betreffen.

Auf der Seite der Politik haben sich die zu regulierenden Sachverhalte vermehrt, die viel mehr Expertise erfordern. Diese Expertise kann allein von den etablierten Interessengruppen nicht mehr erbracht werden.

Ebenso sind die Ministerialbürokratien nicht in der Lage, komplexe und komplizierte Themen allein mit ihrem Sachverstand adäquat zu bearbeiten. Zu beobachten ist das Bemühen von Ministerien, immer stärker die Gesellschaft mit in die Formulierung von politischen Programmen einzubeziehen. Allerdings geschieht dies ohne einen systematischen und transparenten Bezug auf die Zivilgesellschaft.

Es ist daher notwendig, dass genauso auf der Seite der zivilgesellschaftlichen Akteure mehr Ressourcen bereitgestellt werden, um den neuen Ansprüchen der Beteiligung an politischen Programmen gerecht werden zu können. Daneben müssen Formate und Verfahren entwickelt werden, mit denen die Wünsche und Ansprüche an Beteiligung transparent gemacht werden können. Hinzu kommen Standards der Beteiligung, um die Qualität der Verfahren und der Inhalte auf einem hohen Niveau zu gewährleisten. Dies ist umso notwendiger, weil die etablierten Kanäle des Transports von Interessen und Expertise – Parteien, Medien, wissenschaftliche Politikberatung – allein nicht mehr ausreichen, der gestiegenen Vielfalt der Gesellschaft gerecht zu werden.

Beteiligung im Politikfeld der Forschungs- und Innovationspolitik

Gerade für das Politikfeld der Forschungs- und Innovationspolitik ist eine Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Akteure heute in einem viel stärkeren Maße notwendig als in früheren Jahren. Dies hat zu tun mit dem zivilgesellschaftlichen Aufbruch auf der einen Seite – mit wachsender Expertise und dem Bedürfnis nach Mitsprache gesellschaftlicher Gruppen – und mit gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen auf der anderen Seite. Im Zuge der Entwicklung der Wissensgesellschaft werden politische Entscheidungen und

Programme heute zunehmend abhängig von der zur Verfügung stehenden Quantität und Qualität der Expertise. Und diese wird zunehmend auch von zivilgesellschaftlichen Gruppen aufgeboten.

Die Gestaltung der zivilgesellschaftlichen Beteiligung an der Forschungs- und Innovationspolitik ist auch Teil der jüngeren Politikfelder der Engagement- und Demokratiepolitik. Denn die Entwicklung der Zivilgesellschaft umfasst zugleich eine systematische Weiterentwicklung der demokratischen Formen der gesellschaftlichen und politischen Selbstbestimmung (Olk/Klein/Hartnuß 2010; Roth 2011).

Mit der Forschungs- und Innovationspolitik werden fundamentale Fragen der Richtung der gesellschaftlichen Entwicklung aufgeworfen und häufig sind hochkontroverse Themen mit diesem Politikfeld verbunden. Daher ist es umso notwendiger, zivilgesellschaftliche Akteure, die vielfach die gesellschaftliche Diversität repräsentieren, in den Beratungs- und Entscheidungsprozess einzubeziehen.

Zum Argumentationsgang der Studie

Diese Studie hat die Absicht, den Prozess der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an der Forschungs- und Innovationspolitik zu bekräftigen. Dazu wird im folgenden Kapitel aufgezeigt, dass es bereits umfangreiche Erfahrungen in der Zivilgesellschaft mit der Praxis von Agenda-Setting-Prozessen gibt. Im vom Bundes-

netzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) in den Jahren 2009 und 2010 durchgeführten *Nationalen Forum für Partizipation und Engagement* wurde auf der Bundesebene eine Engagemenstrategie als Empfehlung für die Bundesregierung in einem umfassenden partizipativen Prozess erarbeitet. In diesem Kapitel wird auch die *Engagementstrategie Baden-Württembergs* vorgestellt, weil auch sie Ausdruck der Zusammenarbeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren und Landesregierung in der Formulierung einer engagementpolitischen Agenda ist.

Im dritten Kapitel werden einige *wichtige Partizipationsverfahren in der Forschungs- und Innovationspolitik* in Deutschland vorgestellt. Hier soll deutlich werden, dass bereits eine Reihe von Partizipationsformaten bestehen, in denen aber keine systematische Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure vorgesehen ist. Ähnlich zeigt sich dies im vierten Kapitel: *Partizipationsformate auf der Ebene der Europäischen Union*.

Im fünften Kapitel werden eine Reihe von Handlungsempfehlungen vorgestellt. Ziel ist es, damit den Weg für eine verbesserte Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure an der Forschungs- und Innovationspolitik in Deutschland aufzuzeigen. Diese Vorschläge wurden auf einem Workshop des BBE von Expertinnen und Experten diskutiert. Das sechste Kapitel versammelt die *Ergebnisse dieses Workshops und die Kommentare zu den Vorschlägen*.

2 AGENDA-SETTING-PROZESSE IN DER ENGAGEMENTPOLITIK

2.1 Das Nationale Forum für Partizipation und Engagement des BBE

Hintergrund: Die Entwicklung eines neuen Politikfeldes

Mit dem Nationalen Forum für Engagement und Partizipation (NFEP) wurde 2009/2010 ein neuer Weg in der Engagementpolitik beschritten. Das Ziel dieses zwischen dem zuständigen Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und dem BBE ausgehandelten Nationalen Forums war es, an der Entwicklung des neuen Feldes der Engagementpolitik mitzuwirken (siehe dazu: BBE 2009a; 2009b; 2010a; 2010b; Bundesregierung 2010). In diesem Kontext ging es vor allem darum, dass die Akteure der Ministerialbürokratien und die Arbeitsgruppen der Fraktionen im Deutschen Bundestag kaum allein in der Lage waren, die Inhalte, Eckpunkte und Leitlinien des neuen, querschnittigen und in fast alle Politikfelder hineinragenden Politikfeldes zu gestalten.

Ausgangspunkt des Nationalen Forums für Engagement und Partizipation war daher der politische Wille, der in allen politischen Richtungen anzutreffen war, das Feld der Engagementpolitik zu entwickeln und dabei in partizipativer und transparenter Weise im Gespräch von Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Bund, Ländern und Kommunen mit Wissenschaft und Praxis eine Agenda der erforderlichen zivilgesellschaftlichen Strukturpolitik zu erstellen.

Engagement und Partizipation

Im Titel des Vorhabens drückte sich bereits eine zentrale Besonderheit des Vorhabens aus: Es wurden Engagement und Partizipation gleichrangig als wesentliche Kennzeichen des neuen Politikfeldes genannt. Engagementpolitik sollte die soziale als auch die politische Dimension in den Blick nehmen. Die politische Dimension verdichtet sich in der partizipativen Seite, der Beteiligung an Politik und Gesellschaft und die soziale Dimension des Engagements konzentriert sich auf das Mitmachen, Selbstgestalten und Helfen. Doch es zeigt sich, dass die eine Dimension nicht ohne die andere zu haben ist. Engagement hatte immer schon eine partizipative Komponente. Allerdings hat die demokratiepolitische Seite des Engagements in den letzten Jahren eine besondere Aufmerksamkeit erfahren, weil das Engagement gerade im Blick auf die Erneuerung der Ressourcen der Demokratie neues Gewicht gewonnen hat.

Im Kontext des Nationalen Forums kam noch eine weitere Komponente hinzu: Die Entwicklung des neuen Politikfeldes konnte nicht rein administrativ erfolgen, sondern war auf die aktive Beteiligung der vielen Organisationen und Experten aus dem Politikfeld angewiesen. Die Ziele bei der Entwicklung des Politikfeldes Engagementpolitik sind daher auf zwei Ebenen zu verorten: Sie sind einmal auf der inhaltlichen Ebene zu suchen – in dem Sinne,

dass Partizipation ein wichtiger Gegenstand der politischen Gestaltung ist. Sie sind zum zweiten auf der Ebene der Verfahren zu suchen. Die Ausgestaltung eines Politikfeldes – und vor allem die Entwicklung eines neuen Politikfeldes – erfolgt unter dem Einbezug der Akteure dieses Politikfeldes. Dies geschieht zum einen aufgrund der Besonderheiten des bundesrepublikanischen politischen Systems und zum anderen, weil der Gegenstand es heute erfordert.

In der Bundesrepublik Deutschland ist das politische System so angelegt, dass die Interessengruppen immer schon einen großen Einfluss auf die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen ihres Handelns haben. Hinzu kommt der steigende Expertisebedarf bei politischen Entscheidungen. Die Akteure der Politik – in den Parteien, Parlamenten, Fraktionen und Ministerialbürokratien – sind zunehmend auf von Experten aufbereitetes Wissen angewiesen (siehe Simon/Knie/Hornbostel 2010). Ohne dieses kann keine angemessene politische Regulierung mehr erfolgen. Dies betrifft in besonderem Maße das neue gesellschaftspolitische Feld der Engagementpolitik. In der Regel sind es die Interessengruppen aus den jeweiligen Politikfeldern, die ihr spezielles Wissen dem politischen Apparat zur Verfügung stellen und als Experten auftreten. Ohne diese Experten war das neue Feld der Engagementpolitik kaum zu entwickeln.

Wichtig für das Verständnis des Nationalen Forums für Partizipation und Engagement ist der politisch-historische Kontext. Mit der „Initiative ZivilEngagement“ hatte das Bundesfamilienministerium (BMFSFJ) am 21. August 2007 eine abgestimmte ressortübergreifende Strategie zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements entwickelt. In diesem Zusammenhang hat der SprecherInnenrat des BBE dem BMFS-

FJ angeboten, die Politikfeldentwicklung mit der Expertise kompetenter und unabhängiger Akteure aus Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft aktiv zu begleiten und hierfür ein „Nationales Forum für Engagement und Partizipation“ einzurichten und zu betreuen.

Das Programm der Initiative „ZivilEngagement“ zielte unter der Überschrift „Miteinander – Füreinander“ darauf ab, die Rahmenbedingungen für Eigeninitiative zu verbessern und die Wertschätzung bürgerschaftlichen Engagements in der Öffentlichkeit zu erhöhen. Die Initiative bestand aus mehreren Elementen: Es sollten neue Freiwilligendienste geschaffen werden, mit einer Kampagne sollte Anerkennung und Wertschätzung des Engagements verbessert werden, es sollten die Rahmenbedingungen für das Engagement weiterentwickelt werden, das Engagement der Migrantinnen und Migranten sollte gefördert werden, die Unternehmen sollten ermuntert werden, sich zu engagieren, es sollte ein Programm gegen Rechtsextremismus – gerade für die neuen Bundesländer – aufgelegt werden und es sollte die Stelle eines Beauftragten „Zivilengagement“ geschaffen werden.

Für die Entwicklung hin zu einem neuen Politikfeld Engagement gibt es zahlreiche positive Belege. Auf Bundesebene hat der Deutsche Bundestag mit der Einsetzung der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ in der 14. Legislaturperiode ein wichtiges Signal gesetzt. Der Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“ begleitet seit 2003 die Gesetzgebung des Parlaments zu diesem Politikbereich. Im Familienministerium wurde mit einer Fülle von Modellprogrammen und mit Unterstützung von Forschungsprogrammen der Bedeutung des Themas für den Gesetzgeber Rechnung getragen. Auf Länderebene

AGENDA-SETTING-PROZESSE IN DER ENGAGEMENTPOLITIK

wurden von allen Landesregierungen Koordinationsstellen eingerichtet und von einigen auch Landesnetzwerke etabliert. Auch die Kommunen haben die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements für sich entdeckt und fördern Infrastruktureinrichtungen, das Engagement in Schulen und kommunalen Einrichtungen sowie die Teilhabe der Bürger an kommunalen politischen Entscheidungen.

Auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP von 2009 wurde eine nationale Engagementstrategie gefordert: „Wir wollen eine Nationale Engagementstrategie u. a. zusammen mit dem Nationalen Forum für Engagement und Partizipation“. Gleichzeitig wurde ein Gesetz zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements angekündigt.

Kern dieses Prozesses war die Erkenntnis, die in allen politischen Richtungen geteilt wurde, wonach das bürgerschaftliche Engagement eine wichtige Quelle gesellschaftlichen Zusammenhalts und des individuellen wie gesellschaftlichen Wohlergehens ist. Ebenso wichtig war die damit verbundene Überzeugung, dass dieses Engagement eine förderliche Infrastruktur und verlässliche Rahmenbedingungen benötigt. Beide können durch politische Maßnahmen und Entscheidungen zur Verfügung gestellt werden. Damit ist die Einsicht umrissen, ein neues Politikfeld zu schaffen, mit dem das bürgerschaftliche Engagement systematisch unter Wahrung seines Eigensinns gefördert werden sollte.

Arbeitsweise des Nationalen Forums

Das Angebot des BBE, ein „Nationales Forum für Partizipation und Engagement“ zu organisieren, wurde von der Bundesregierung aufgegriffen und durch das BMFS-FJ finanziell unterstützt. Der Prozess der Beratung bei der Entwicklung des Feldes

Engagementpolitik hat sich über mehrere Stationen hin entwickelt.

Den Auftakt bildeten die beiden Fachkongresse am 27. April und 15. Mai 2009 im Deutschen Bundestag. Dort kamen mehr als 300 Expertinnen und Experten aus Zivilgesellschaft, Politik, Wirtschaft, und Wissenschaft zusammen und brachten ihr Wissen und ihre Interessen in zehn Dialogforen ein, die jeweils rund um einen Themenkomplex organisiert waren.

Geleitet wurden die Dialogforen von einem Moderator bzw. einer Moderatorin. Jeweils zwei Referentinnen und Referenten lieferten Impulse für die Diskussion, eine Berichterstatterin bzw. ein Berichterstatter sorgten für die Anbindung der einzelnen Foren an das Gesamtplenium. Dokumentiert wurden die Ergebnisse der beiden Fachkongresse in einem ersten Zwischenbericht (BBE 2009a), der am 16. Juni 2009 an Ursula von der Leyen als zuständige Bundesministerin übergeben wurde, um eine nationale Engagementstrategie zu entwickeln. Im Kern enthielt der erste Zwischenbericht bereits die Eckpunkte für eine engagementpolitische Agenda aus der Sicht der mehr als 300 Expertinnen und Experten, die sich in den Dialogforen der beiden Fachkongresse geäußert haben. Insgesamt hat der erste Zwischenbericht mehr als 60 Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des bürgerschaftlichen Engagements enthalten.

In einem nächsten Schritt zur Entwicklung einer Nationalen Strategie der Engagementpolitik wurden die Verbände und Organisationen der Zivilgesellschaft aufgefordert, die Ergebnisse der ersten Runde des nationalen Forums zu kommentieren, die vielfach auch Mitglieder des BBE waren und sind. Somit war sichergestellt, dass die Vielfalt der Zivilgesellschaft mit einbezogen und die Pluralität von Positio-

nen zum Ausdruck gebracht werden konnte. Die Ergebnisse der Kommentierung – bis November 2009 gab es 32 Stellungnahmen – wurden in einem zweiten Band im Dezember 2009 der Öffentlichkeit vorgestellt (BBE 2009b).

Diese Stellungnahmen der Verbände gruppieren sich in zwei Bereichen: Zum einen sind es handlungsfeldübergreifende Stellungnahmen und zum anderen Stellungnahmen zu einzelnen Themen (Infrastruktur, Zuwendungsrecht, Versicherungsschutz, Bildung, Qualifizierung, Freiwilligendienste, Partizipation, Engagement durch Unternehmen, Engagement und Partizipation in Europa).

Nach der Bundestagswahl im September 2009 wurde im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP der Auftrag an das NFEP erneuert. Im Frühjahr 2010 folgten ein Auftaktkongress und sechs Dialogforen in der Form jeweils eintägiger Tagungen (BBE 2010a und b). Das Ziel war die Erarbeitung von konkreten Handlungsempfehlungen für eine nationale Engagementstrategie, die jedoch in die im Oktober 2010 beschlossene Strategie (Bundesregierung 2010) kaum einfließen. Im November und Dezember konnte die neue Engagementstrategie im Rahmen der Online-Plattform „engagementzweinull“ noch einmal öffentlich kommentiert werden.

Insgesamt wurde der Prozess als Beratung der Bundesregierung bei der Gestaltung einer wirksamen Engagementpolitik verstanden. Dies war mehr als ein Angebot an die Regierung, denn im Koalitionsvertrag von 2009 war deutlich gemacht worden, dass die Koalition von CDU/CSU und FDP sich stärker der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements widmen wollte. Es gab also auch eine signifikante Nachfrage nach Beratung zur Entwicklung dieses neuen Politikfeldes.

Das Format dieser Form der Beratung war neu, weil Politikberatung bis dahin entweder in den Bahnen der für das politische System charakteristischen Form der Verbändebeteiligung erfolgte oder als Beratungsleistungen, die auf dem Markt für Politikberatung eingekauft wurden. Darüber hinaus gibt es weiterhin in den einzelnen Ministerien Beratungsgremien, in denen vielfach Wissenschaftler sitzen und die Empfehlungen, Berichte und Stellungnahmen in einem durch Verfahren definierten Rahmen abgeben. Der Beratungsprozess, der über das Nationale Forum für Partizipation und Engagement initiiert wurde, ist insofern ungewöhnlich, weil zum einen das Politikfeld, auf das hin beraten werden sollte, noch gar nicht existierte und zum zweiten, weil der Beratungsprozess zivilgesellschaftlich organisiert war und keinen bislang etablierten Verfahrensregeln folgte. Hinzu kam auch, dass es auf der Seite der Politik (hier der Bundesregierung) kein Format für die weitere Bearbeitung der Ergebnisse der Beratung gab. Es wurde, wie sich im weiteren Prozess zeigen sollte, eine besondere Schwachstelle bei dem Umgang mit den vorliegenden Ergebnissen seitens des zuständigen Bundesministeriums deutlich.

Struktur des Nationalen Forums

Die Struktur des Nationalen Forums zur Entwicklung von Eckpunkten für eine Engagementpolitik war innovativ, weil das Format neu war und die Beteiligung weit über die traditionelle Verbändebeteiligung bei politischen und gesetzgeberischen Vorhaben hinausging. Das BBE legte einen Vorschlag zur formalen und inhaltlichen Struktur vor, den der Koordinierungsausschuss des Netzwerks beschlossen hatte. Wichtig dabei ist, dass das BBE bereits aufgrund seiner Anlage tripartistisch organisiert ist, die Mitglieder des Netzwerks also sowohl von der staatlichen als auch von der zivilgesellschaftlichen Seite und der

Wirtschaft, den Unternehmen, stammen (Trisektoralität).

Das BBE fungierte als Koordinierungsstelle, wobei der Vorsitzende des SprecherInnenrates des BBE auch den Vorsitz der Sprechergruppe des Nationalen Forums innehatte. Das Nationale Forum verfügte auch über eine Steuerungsgruppe mit 10 Personen, die eng verbunden war mit dem Koordinierungsausschuss des BBE. Enge inhaltliche und personelle Beziehungen gab es auch zwischen den Arbeitsgruppen des BBE und den zehn Dialogforen des Nationalen Forums.

Die Steuerungsgruppe des Nationalen Forums hat die Beratung der Politik übernommen. Sie hat die Ergebnisse, die im Prozess des Nationalen Forums erarbeitet wurden, in Richtung der Ebene der Bundespolitik, namentlich der Bundesregierung, transportiert.

Allerdings gab es hier das Problem, dass der Adressat der Beratung kein einheitlicher Akteur war. Vielmehr war bereits zu Beginn des Prozesses klar, dass Engagementpolitik auf mehreren politischen Ebenen – Bund, Länder, Kommunen – gemacht wurde und darüber hinaus der Anspruch bestand, Querschnittspolitik zu betreiben. Dies bedeutete, dass neben dem BMFSFJ mehrere andere Ministerien zuständig waren. Im Koalitionsvertrag hat sich diese Zuständigkeit von unterschiedlichen Ministerien bereits in der Vielfalt der Vorhaben niedergeschlagen.

Von der Seite des BBE und des Nationalen Forums wurde die Komplexität der Adressatenstruktur dadurch aufgefangen, dass die Bundesländer alle selbst Mitglied im BBE sind und der Bund, die Länder und die Kommunen jeweils einen Vertreter in der Steuerungsgruppe hatten. Darüber hinaus haben sich Vertreter des Bundes, der Län-

der und der Kommunen an den Dialogforen beteiligt.

Dialogforen

Ein zentrales Element für den inhaltlichen Erfolg des Nationalen Forums waren die zehn Dialogformen, die 2009 zu Beginn des Beratungsprozesses gebildet wurden. Sie hatten die Aufgabe, den Beratungsprozess inhaltlich zu strukturieren und deckten sich wesentlich mit den Arbeitsgruppen des BBE und waren durch die großen Themengebiete seit der Enquete-Kommission von 2002 zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ vorstrukturiert.

Folgende thematische Dialogforen wurden eingerichtet:

1. Infrastruktur: Engagementangebote und Engagementförderung in Bund, Ländern und Kommunen
2. Rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen
3. Soziale, ökonomische und kulturelle Bedingungsfaktoren für bürgerschaftliches Engagement und gesellschaftlichen Zusammenhalt
4. Engagement in der demokratischen Gesellschaft – Engagement als Partizipation
5. Engagementförderung durch Unternehmen
6. Bildungspolitik und Engagementförderung
7. Qualifizierung und Organisationsentwicklung für Engagierte und Hauptamtliche
8. Engagementförderung und Politikberatung
9. Bürgerschaftliches Engagement und Partizipation in Europa
10. Bürgerschaftliches Engagement in der Einwanderungsgesellschaft

Dieses erfolgreiche Element wurde 2010 unter der neuen Bundesregierung fort-

gesetzt. In Vorbereitung der Handlungsempfehlungen für eine nationale Engagementstrategie wurden sechs Dialogforen in eintägigem Format im April 2010 durchgeführt. Die Titel der Foren spiegeln eine Konkretisierung und Fokussierung der Themen hin zu den Handlungsempfehlungen wider:

1. Reform des Zuwendungsrechtes
2. Weiterentwicklung der Freiwilligendienste
3. Bildung und bürgerschaftliches Engagement
4. Arbeitsmarktpolitik und bürgerschaftliches Engagement
5. Infrastrukturförderung
6. Unternehmen in der Bürgergesellschaft – Corporate Citizenship

Beteiligte

Da die Qualität und die politische und gesellschaftliche Wirksamkeit eines Partizipationsprozesses immer auch von der Struktur und dem Umfang der Beteiligten abhängt, war es für das Nationale Forum von entscheidender Bedeutung, alle relevanten zivilgesellschaftlichen Akteure in transparenter Weise zu inkludieren. Dies ist auch gut gelungen.

Hier erbrachte die besondere Konstruktion des BBE als Netzwerk einen Vorteil, denn es versammelt ganz unterschiedliche Akteure aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Staat, die in verschiedenen Arbeitsgruppen die Inhalte des BBE prägen. Diese mehr als 260 Mitglieder des BBE (Stand 2009 zu Beginn des Nationalen Forums für Partizipation und Engagement) waren aufgefordert, sich am Prozess des Nationalen Forums zu beteiligen. In den zehn Dialogforen waren damit alle Mitglieder des BBE und weitere Akteure aus dem Feld der Zivilgesellschaft, der Kommunen und der Unternehmen beteiligt.

Es zeigt sich aber – und dies ist auch ein wichtiger Aspekt für das BBE –, dass vor allem große und etablierte Organisationen der Zivilgesellschaft wie Sportverbände, die Kirchen, Stiftungen, Organisationen und Verbände aus dem Kulturbereich, Hilfsorganisationen und Gewerkschaften noch besser einbezogen werden können. Positiv zu vermerken ist, dass viele kleinere und jüngere Organisationen aus der Zivilgesellschaft und viele Kommunen sich in der ersten Runde an diesem Partizipationsprozess beteiligten.

In einer zweiten Stufe hatten viele – und vor allem große und etablierte Organisationen – die Chance genutzt, die Ergebnisse des Beratungsprozesses aus der ersten Runde zu kommentieren. Insgesamt sind 32 teilweise längere Kommentierungen eingegangen. Sie wurden in einem zweiten Band dokumentiert und gingen dann auch in die Beratung der Politik mit ein. Zu diesen großen und etablierten Organisationen zählen z.B. der Deutsche Industrie- und Handelskammertag, der Zentralverband des Deutschen Handwerks, der Deutsche Olympische Sportbund, der Deutsche Städtetag, das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland, der Deutsche Bundesjugendring, die Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden, das Kolpingwerk, der Malteser Hilfsdienst, die Bundes- und Landesarbeitsgemeinschaften der Freiwilligenagenturen und die Bundesvereinigung Kulturelle Kinder- und Jugendbildung.

Insgesamt zeigt sich, dass durch den Dialogprozess eine breite Beteiligung erreicht werden konnte, die für die Bereitschaft der politischen Akteure, sich mit den Inhalten zu beschäftigen, förderlich war.

Die Online-Beteiligung „engagement-zweinull“ wurde erst 2010 nach der Veröffentlichung der nationalen Engagement-

strategie eingerichtet, und zwar zu dessen Kommentierung. Dementsprechend hatte diese Nachkommentierung auch keine erkenntliche Relevanz.

Wesentliche Inhalte

In der Formulierung und Ausgestaltung der Empfehlungen zeigte es sich, dass sich mit dem Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ und den Diskussions- und Beratungsprozessen im BBE eine engagementpolitische Tradition entwickelt hat, die mit dem Nationalen Forum fortgeführt wurde. Viele Handlungsempfehlungen verorten sich in dieser Diskussionslinie. Diese wurden im dritten Band der Ergebnisse des Nationalen Forums als Eckpunkte einer künftigen nationalen Engagementstrategie vorgestellt (BBE 2010a).

Die Zusammenfassung der engagementpolitischen Empfehlungen kann auch als eine Zwischenbilanz und als kommunikative Verdichtung für den politischen Beratungsprozess gesehen werden. In dieser Zwischenbilanz erfolgt eine Konzentration auf das Wesentliche. Es sind wenige Empfehlungen, die sich sowohl an die Politik als auch an die Gesellschaft richten. In diesem Sinne kann das Nationale Forum nicht in erster Linie als politikberatende Einrichtung verstanden werden, ihre Ausrichtung ist vielmehr Gesellschaftsberatung.

Dies wird an den Empfehlungen erkennbar. Sie sind nicht im Stil einer lobbyistischen Politikberatung gehalten, in der es vor allem auf konkrete Umsetzung bzw. Verhinderung politischer Regulierung ankommt. Vielmehr sind die einzelnen Empfehlungen offen und für ein breites Publikum verständlich formuliert. Dies zeigt sich z.B. bei den Empfehlungen zur Entwicklung der Infrastruktur und bei den Freiwilligendiensten. Es wird empfohlen,

diese auszubauen, doch wird darauf verzichtet, detaillierte Vorschläge für eine Gesetzgebung bzw. Regulierung zu machen. Die wesentlichen Inhalte wurden unter wenigen Hauptpunkten zusammengefasst, sodass sie auch gut zu kommunizieren waren: Bürgergesellschaft stärken, Verbesserung der Infrastruktur, Lernen und Qualifizierung ermöglichen und politische Teilhabe.

Die Verarbeitung und Verwendung der Empfehlungen des NFEP

Die Verwendung der Ergebnisse des Nationalen Forums durch das Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend (BMFSFJ) erfolgte freilich in einer hoch selektiven Weise und ließ wesentliche Handlungsempfehlungen zu großen Teilen außer Acht. Es fehlten damals klare und allseits bindende Governance-Regeln für diesen Beteiligungsprozess.

Ausgangspunkt für die weitgehende Nichtberücksichtigung der Ergebnisse des Nationalen Forums seitens des zuständigen Ministeriums waren die Folgen eines Beschlusses, den der damalige Bundesverteidigungsminister von Guttenberg initiiert hatte: Die Aussetzung der Wehrpflicht und mit ihr die vorläufige Abschaffung des Grundwehrdienstes führte auch zur vorläufigen Abschaffung des Zivildienstes. Dieser Beschluss zeichnete sich bereits im Sommer 2010 ab – nach den letzten Dialogforen und den Empfehlungen des NFEP und vor dem Beschluss der nationalen Engagementstrategie.

Das damalige Bundesamt für Zivildienst war die einzige nachgeordnete Behörde des BMFSFJ, sodass in Folge dieser politischen Entscheidung ein Einflussverlust des Ministeriums zu befürchten war und zugleich Interesse bestand, die Behörde für eine eventuell zukünftige Wiederkehr

des Zivildienstes vorzuhalten. Damit war das BMFSFJ nicht mehr an den Ergebnissen eines offenen partizipativen Beratungsprozesses interessiert, sondern vor allem an der Erhaltung des eigenen Bundesamtes. In der Folge lag der Schwerpunkt des Ministeriums in der Gründung eines neuen Bundesfreiwilligendienstes, der durch das ehemalige Bundesamt für Zivildienst – heute das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BaFza) – wesentlich organisiert wurde. Die Vorschläge des Nationalen Forums landeten weitgehend unberücksichtigt in den Schubladen der Ministerialbürokratie.

Ergebnis

In der Summe hat der mit dem Nationalen Forum angestoßene Partizipationsprozess vielleicht weniger dazu beigetragen, dass bei dem direkten Adressaten, der Ebene der Bundespolitik, sich rasche Veränderungen und eine umfassende Engagementpolitik ergeben hätten. Wertvoller und nachhaltiger waren vielmehr die Netzwerkeffekte, die sich durch den Prozess gebildet haben. Denn für eine erfolgreiche Engagementpolitik sind vor allem auch die kommunalen Räume und die Bundesländer notwendig. Darüber hinaus sind es die Wirkungen in die Gesellschaft hinein, bei der Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, sich zu engagieren.

Diese Bereitschaft ist gewachsen. Das zeigte sich gerade in den letzten Jahren, als es darum ging, Geflüchtete aufzunehmen, zu versorgen und in die Gesellschaft zu integrieren. Damit zeigt sich eine neben der konkreten Politikberatung ebenso wichtige Dimension solcher Partizipationsprozesse: Diese richten sich immer auch an die Gesellschaft, wollen aufklären, sensibilisieren, zum Nachdenken anregen und im ganz konkreten Fall die Bereitschaft, sich zu engagieren, fördern. Insofern war

der Partizipationsprozess, der durch das Nationale Forum für Partizipation und Engagement initiiert wurde, erfolgreich. Allerdings ist es schwieriger, die Ergebnisse auf der gesellschaftlichen Ebene auch sichtbar zu machen.

Vor diesem Hintergrund sind sowohl die Empfehlungen der INGO-Konferenz des Europarates zu guter Beteiligungspraxis (INGO-Konferenz des Europarates 2009, Heuberger 2010) als auch die Empfehlungen des Fachforums für Transparenz und Partizipation des Hightech-Forums der Bundesregierung (Fachforum Partizipation und Transparenz des Hightech-Forums 2017) zu verstehen. Beide haben klare Empfehlungen für allseits verbindliche und transparente Governance-Regeln bei Beteiligungsprozessen als Bedingung der Möglichkeit guter Beteiligung abgegeben.

2.2 Engagementstrategie Baden-Württemberg

Thema und Ziel

Auch in Baden-Württemberg wurde ein Dialogprozess initiiert, mit dem eine Engagementpolitik entwickelt werden sollte. Ähnlich wie beim Nationalen Forum ging es bei der „Engagementstrategie Baden-Württemberg“ darum, Handlungsempfehlungen vorzulegen, die von der Landesregierung umgesetzt werden sollten (siehe: MASFFS 2014). Klarer, als auf der Bundesebene, waren auch die Ziele formuliert. Es ging zum Ersten darum, die Vorschläge der Engagementförderung im Horizont der Zivilgesellschaft zu denken. Dies implizierte vor allem, Engagementförderung, Demokratieentwicklung und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zusammenzudenken. Als Aufgabe der Landespolitik und der sozial engagierten Organisationen wurde es angesehen, eine sozial lebendige und solidarische Bürgergesellschaft zu organisie-

ren. Zum Zweiten sollte Engagementförderung als Aufgabe gesehen werden, die in verschiedenen Politikfeldern relevant ist. Hinzu kommt drittens ein Verständnis von Engagementförderung, das über eine rein finanzielle Förderung hinausgeht und sich als ordnungspolitische Aufgabe begreift. Bei der Umsetzung sollte viertens das „Landesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement“ führend beteiligt sein.

Die Engagementstrategie Baden-Württemberg wurde mit einem konkreten Gründungsauftrag auf den Weg gebracht: Es sollte herausgefunden werden, was die Menschen vor Ort benötigen, um sich bürgerschaftlich zu engagieren und was das Land, die Kommunen und die freien Träger dazu beitragen können, damit eine Teilhabe von allen möglich wird. Ziel war es daher auch, die Teilhabechancen für diejenigen zu erhöhen, deren reale Teilhabe unterdurchschnittlich entwickelt war. Angestrebt war es, zu einer Verbesserung der Qualität der Engagementangebote zu kommen und die Felder des Engagements zu verbreitern. Vor allem ging es auch darum, Bevölkerungsgruppen anzusprechen, die sich bislang unterdurchschnittlich engagierten.

Der „Gründungsauftrag“ für die Engagementstrategie Baden-Württemberg ging von der Landesregierung aus, bzw. sie hat sich die Idee dieses Projektes zu eigen gemacht und mit zusätzlicher politischer Legitimation ausgestattet. Dies war am Ende des Prozesses von besonderer Bedeutung, weil viele der Vorschläge nur mit Hilfe politischer Entscheidungen realisiert werden können.

Für das Zustandekommen der Engagementstrategie Baden-Württemberg ist das Landesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement besonders hervorzuheben. Der Grundstein für dieses Netzwerk wur-

de bereits 1990 gelegt. Als „Netz von Netzwerken“ umfasst es das Gemeindefeldnetzwerk, das Städtenetzwerk und das Landkreisnetzwerk sowie die „Arbeitsgemeinschaft bürgerschaftliches Engagement (ARBES)“. Das Landesnetzwerk ist ein wichtiger Ort für die Engagementpolitik in diesem Bundesland, weil sich in ihm wichtige Unterstützer und Multiplikatoren der Engagementförderung finden. Betrieben und betreut wird das Landesnetzwerk von der Landesregierung Baden-Württemberg (Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren (MASFFS)), so dass ein direkter Weg zwischen der Landespolitik, den Kommunen, den Sportverbänden, den Verbänden der Liga der Freien Wohlfahrtspflege und den vielen freien Initiativen besteht.

Vom Landesnetzwerk ging auch die Initiative im März 2012 bei einer Konferenz aus: Dort wurde angeregt, eine Engagementstrategie für Baden-Württemberg auf den Weg zu bringen. Das Landesnetzwerk hat sich hier bereits als wichtiger und auch zentraler Akteur bei dieser Strategie verstanden. Schließlich hat das Kabinett der Landesregierung im Dezember 2012 einen Beschluss gefasst, mit dem die Engagementstrategie Baden-Württemberg offiziell auf den Weg gebracht wurde. Damit wurde eine wichtige Verbindung zur Ebene der institutionellen Politik geschaffen, indem die Landesregierung die Initiative des Landesnetzwerks aufgegriffen und sich zu eigen gemacht hat.

Diese Verbindung zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und institutioneller Politik wurde weiter gestärkt. Mit dem fertigen Bericht befasste sich im April 2014 das Kabinett der Landesregierung. Auf 21 Seiten hat die Landesregierung den Bericht kommentiert und bewertet. Mit dem Vorwort von Katrin Altpeter, der Ministerin für Arbeit und Sozialordnung,

macht der Anteil der Landesregierung an diesem Bericht rund 20 Prozent aus. Insgesamt kann dies als klarer Beleg dafür genommen werden, dass die Landesregierung sich den Bericht angeeignet und als Leitlinie für das eigene politische Handeln akzeptiert hat.

Für die Bewertung des Vorgehens in Baden-Württemberg sind weitere Aspekte wichtig. Es ist zum einen die besondere Stellung von Baden-Württemberg unter den Bundesländern in der Engagementpolitik. Das Land hat lange Zeit eine Spitzenstellung eingenommen und verfügt auch aufgrund seiner ökonomischen, kulturellen und siedlungsgeografischen Bedingungen über optimale Voraussetzungen für hohe Engagementquoten, die regelmäßig in den Freiwilligensurveys gemessen wurden. Das Landesnetzwerk ist das älteste und am dichtesten gewebte auf Länderebene in Deutschland.

Allerdings wurde in dem Bericht darauf hingewiesen, dass die Engagementquoten in Baden-Württemberg seit 2009 nicht mehr steigen: „Seither ist jedoch eine Stagnation zu verzeichnen; andere Bundesländer sind nachgezogen. Insbesondere in ländlichen Gebieten ist ein Rückgang der Engagementquote zu verzeichnen.“ (MASFFS 2014: 6). Dieser Rückgang und die diagnostizierte gleichzeitige hohe Engagementbereitschaft waren Antriebe, sich mit den Bedingungen für das bürgerschaftliche Engagement genauer zu befassen. Die Diagnose der Stagnation bzw. des Rückgangs war gleichzeitig auch eine starke Begründung, den Beratungs- und Strategieprozess auf den Weg zu bringen.

Hinzu kommt eine weitere begünstigende Bedingung auf der politischen Ebene. Seit Mai 2011 sind die Grünen, mit Winfried Kretschmann als Ministerpräsidenten,

führend an der Landesregierung beteiligt. Die Grünen regierten in der ersten Legislaturperiode in einer Koalition mit der SPD, und jetzt in einer Koalition mit der CDU, die über Jahrzehnte in Baden-Württemberg den Ministerpräsidenten stellte. Kretschmann und die Grünen haben die Devise der „Politik des Gehörtwerdens“ entwickelt, womit sie auf den besonderen Stellenwert der politischen Beteiligung und des Mitmachens hinweisen wollen. Gerade für die Grünen ist das Thema Partizipation ein zentraler Baustein ihrer politischen Agenda. Deshalb umfasst diese Politik des Gehörtwerdens auch die Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements und die Offenheit für politische Beteiligung.

Stationen: Abfolge und Struktur

Ein zentrales Element für die Strukturierung des Dialogprozesses in der Erarbeitung einer Engagementstrategie für Baden-Württemberg war die Bildung von sechs Forschungs- und Entwicklungsteams (FET). Sie waren als „Werkstätten“ gedacht, waren aber keine geschlossenen Gruppen, sodass immer wieder Leute dazukommen und den Diskussions- und Erkenntnisprozess bereichern konnten. Die FETs hatten folgende thematische Ausrichtung:

- Unternehmerisches Gesellschaftliches Engagement
- Pflege und Engagement
- Alter und Engagement
- Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
- Jugend und Freiwilligendienste
- Engagement in einer Gesellschaft der Vielfalt

Mit dieser inhaltlichen Schwerpunktsetzung der FETs wurde auch die thematische Ausrichtung des gesamten Dialogprozesses zur Entwicklung einer Engagement-

strategie für Baden-Württemberg deutlich: Der Schwerpunkt lag auf der sozialen Dimension des Engagements. Es fehlte das explizite Engagement im Politikbereich. Hier waren es vor allem die konkreten Beteiligungsprozesse, die im Rahmen der grünen Regierungsbeteiligung einen hohen Stellenwert einnahmen und im Selbstverständnis der Grünen sowieso im Fokus der Aufmerksamkeit standen. Auffallend ist aber auch, dass wichtige Akteure wie die Sportvereine, die Stiftungen und die Kirchen kaum vorkamen bzw. ihre Themen in den Schwerpunkten der FETs nicht prominent vertreten waren.

Der Arbeitsprozess der FETs war sehr konzentriert, die Zeit sehr knapp bemessen: von November 2012 bis September 2013. Alle FETs wurden gebeten, nach einem einheitlichen Schema vorzugehen: Zuerst sollte in einer Bestandsaufnahme der „Ist-Zustand“ des gewählten Feldes erfasst werden. Im nächsten Schritt sollte ein Idealzustand skizziert werden; hier waren „Visionen“ gefragt. In einem dritten Schritt wurden die FETs gebeten, Handlungsempfehlungen für ihren jeweiligen Bereich zu entwickeln, die sich an die verschiedenen politischen Ebenen richten sollten.

Wesentliche Inhalte

In dem Bericht der Engagementstrategie Baden-Württemberg werden die Arbeitsprozesse und Arbeitsergebnisse der einzelnen FETs gut und umfassend dokumentiert. Prominent an erster Stelle stehen die Ergebnisse der FET „Engagement in einer Gesellschaft der Vielfalt“. Hier wurde die Vision einer Gesellschaft entwickelt, in der Vielfalt akzeptiert ist und wertgeschätzt wird. Entsprechend umfassend waren dann auch die Handlungsempfehlungen, die von einem grundlegenden Kulturwandel bis hin zur Förderung von Migrantenselbstorganisationen reichten.

Im FET „Pflege und Engagement“ wurde vorgeschlagen, das Leitbild „Caring Community“ in den Mittelpunkt zu stellen und in den Kommunen die Pflege durch verschiedene Maßnahmen zu stärken, u.a. durch den Ausbau von Beratungsagenturen und Pflegestützpunkten.

Das FET „Alter und Engagement“ entwickelte Leitbilder für ein Engagement im Alter und schlug z.B. vor, bei der kommunalen Altenhilfeplanung im Landesgesetz stärkere partizipative Methoden der Beteiligung der Betroffenen einzubauen.

Das FET „Inklusion und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen“ hat ihre Diskussion und die Empfehlungen direkt auf die unterschiedlichen politischen Handlungsebenen bezogen. Ein zentraler Aspekt der Handlungsempfehlungen war die Verbesserung der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen in den verschiedenen Bereichen und Organisationen. Viele Vorschläge beziehen sich darauf, die Mitwirkungsrechte zu stärken.

Das FET „Jugend und Freiwilligendienste“ schlug vor, dass mit einer Reihe von Maßnahmen das Engagement von Jugendlichen und die Gelegenheiten dazu in Bildungseinrichtungen verbessert werden soll. Insbesondere sollen die Rahmenbedingungen des Engagements von Jugendlichen weiterentwickelt werden. Für die Freiwilligendienste schlägt das FET vor, sie weiter auszubauen und auf die Trägervielfalt zu achten.

Das FET mit dem Thema „CSR – Unternehmerisches gesellschaftliches Engagement in Baden-Württemberg“ schlägt vor, eine landesweite CSR-Kommunikationskampagne zu entwickeln und umzusetzen. Darüber hinaus sollen CSR-Qualifizierungsmodule verbessert und anderen Organisationen zur Verfügung gestellt werden.

Beteiligte

In dem Dialogprozess, der eine Engagementstrategie für das Bundesland Baden-Württemberg entwickelte, beteiligten sich rund 100 Organisationen bzw. Personen. In dem Bericht gab es bei den sechs Forschungs- und Entwicklungsteams eine Übersicht über die Mitwirkenden. Aus dieser Übersicht wird deutlich, woher die Akteure kommen, welchen Bereichen sie zuzuordnen sind und wie insgesamt die Struktur der beteiligten Akteure in diesem Dialogprozess charakterisiert wird. Deutlich wird bereits auf den ersten Blick, dass sich staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure mischen, dass also eher von einer dualen Akteursstruktur ausgegangen werden kann. Es fehlt der Bereich der Wirtschaft, d.h. Akteure aus den Unternehmen und den Wirtschaftsverbänden.

Eine große Gruppe bilden die Akteure aus dem – im weitesten Sinne – staatlichen Sektor. Es sind Akteure aus den Landratsämtern und den Ministerien. Eine weitere wichtige Akteursgruppe kommt aus dem kommunalen Raum. Dieser ist nicht mit dem Staat gleichzusetzen, weil es in den Kommunen eigenständige Fragestellungen gibt und das Engagement sich gerade im kommunalen Raum entfaltet. Hinzu kommt, dass es zwischen der Landes- und kommunalen Ebene eine hierarchische Beziehung gibt, denn die Landesregierung übt die Aufsicht über die Kommunen aus, auch wenn es in den überwiegenden Fällen um kooperative Beziehungen geht. Hinzu kommt noch, dass auch Vertreter der kommunalen Spitzenverbände in diesem Dialogprozess beteiligt waren. Insgesamt kann hervorgehoben werden, dass in dieser Gruppe der – im weiteren Sinne – staatlichen Akteure eine Vielfalt gegeben war, die gerade für die unterschiedlichen Aspekte der Engagementförderung notwendig ist.

Eine andere große Gruppe der Beteiligten am Dialogprozess bildeten die Vertreter der Wohlfahrtsverbände in Baden-Württemberg (Paritätischer Wohlfahrtsverband, Diakonie, Rotes Kreuz, AWO, Caritas, Lebenshilfe). Zu dieser Gruppe sind auch zahlreiche Organisationen zu zählen, die im weiteren Umfeld der Sozialpolitik angesiedelt waren: Dazu zählen z.B. die Landesarbeitsgemeinschaft der Jugendsozialarbeit, die Landesvereinigung kultureller Jugendbildung, die Landesarbeitsgemeinschaft Mobile Jugendarbeit und die Behinderten-Förderung-Linsenhofen.

Eine weitere wichtige Gruppe bildete die Vertreter von Organisationen, die meist jünger waren und direkt mit dem bürgerschaftlichen Engagement zu tun hatten. Zu diesen zählten z.B. die Arbeitsgemeinschaft des Bürgerschaftlichen Engagements (ARBES), der Arbeitskreis Freiwilliges Soziales Jahr in Baden-Württemberg, Aussiedler helfen Aussiedler e.V. und die Anlaufstelle Bürgerschaftliches Engagement der Stadt Ditzingen.

Eine weitere wichtige Gruppe bildeten die Verbände der Senioren, der Jugend sowie Sportverbände und Vertreter von Religionsgemeinschaften. Von Bedeutung war auch die Präsenz der Wissenschaft in diesem Dialogprozess, denn damit wurde deutlich, dass die Themen Engagement und Partizipation auch zu Gegenständen der wissenschaftlichen Reflexion geworden sind.

Die Kommentierung der Landesregierung

Die Engagementstrategie Baden-Württemberg zeichnet sich u.a. durch zwei wesentliche rahmende Aspekte aus: Der Prozess wurde zu Beginn von der Landesregierung förmlich beauftragt und die Landesregierung kommentiert den fertigen

Bericht. Mit dieser Kommentierung, die mehr ist als nur eine dürre Stellungnahme zu den Ergebnissen, geht die Landesregierung auf einzelne Empfehlungen, die in den FETs erarbeitet wurden, ein und verpflichtet sich zur Umsetzung bzw. begründet, warum sie dieser Empfehlung nicht folgen kann. Mit der Kommentierung bekennt sich die Landesregierung zu den Ergebnissen des Dialogprozesses: „Die ‚Engagementstrategie Baden-Württemberg‘ bietet die Grundlage für eine gemeinsame und abgestimmte Engagementförderung aller Ressorts“ (MASFFS 2014). Die Landesregierung signalisiert damit, dass der Bericht, intensiv in den Ressorts diskutiert wurde, ein Vorgang der eher ungewöhnlich ist, denn in der Regel werden politikberatende Ergebnisse in der Öffentlichkeit eher nur formal „zur Kenntnis“ genommen. Vielmehr gab es eine intensive Auseinandersetzung mit den Empfehlungen, die selbst als „richtungsweisend“ bezeichnet werden.

Hervorzuheben an der „Bewertung der Empfehlungen“ der FETs ist die Präzision und die intensive Prüfung, inwieweit die einzelnen Empfehlungen für das politische Handeln der Landesregierung leitend sein können. Die Bewertung der Landesregierung vollzieht sich entlang der Handlungsebenen Bund, Land, Kommune, Verbände/Vereine und Bürgerinnen/Bürger. Auf der Handlungsebene des Bundes macht die Regierung in allen Punkten deutlich, dass sie nur ein handelnder Akteur unter vielen anderen ist. Die Formulierungen sind daher so gehalten, dass die Regierung signalisiert, die Empfehlungen (Monetarisierung stoppen, Jugendfreiwilligendienste stärken etc.) aufzugreifen, zu prüfen, sich bemüht, sie zu realisieren bzw. eine Initiative zu ergreifen. Die Landesregierung gibt sich den Adressaten als verlässlicher Akteur zu erkennen und stellt damit Verbindlichkeit her.

Ähnlich agiert sie auf der Ebene des Landes, auf der sie alleinige Handlungsmacht besitzt. Hier werden mit der Sprache verbindliche Absichtserklärungen zum Ausdruck gebracht, z. B.: „Die Landesregierung wird eine landesweite Informations- und Kommunikationskampagne für Bürgerschaftliches Engagement initiieren“. Neben diesen konkreten Vorhaben, die gesetzlich geregelt werden können, identifiziert die Landesregierung in ihrer Kommentierung Empfehlungen, die eher über Modellprojekte umgesetzt werden können. Hier greift sie zur Formulierung einer modellhaften Erprobung. Auch hier ist die politische Absicht, Verbindlichkeit herzustellen, deutlich zu spüren.

Handlungsempfehlungen, die die Landesregierung auf der Ebene der Kommunen angesiedelt sieht, sind im Ton als Bitte an die Kommunen gehalten. Damit respektiert die Landesregierung die Handlungsautonomie der Kommunen und versucht nicht, sie zu bestimmten Handlungen zu drängen. Auch auf der nächsten Handlungsebene – der Ebene der Verbände und Vereine – hat die Landesregierung kein Durchgriffsrecht, sondern kann nur Empfehlungen aussprechen.

Einen Teil der Empfehlungen sieht die Landesregierung bereits mit ihrem „Zukunftsplan Jugend“ realisiert bzw. verbunden. An einigen wenigen Stellen macht sie aber auch deutlich, dass sie Empfehlungen nicht folgen (z.B. bei der Empfehlung, das Freiwillige Soziale Jahr mit 500 Euro durch das Land zu fördern) oder dass die Empfehlung so nicht umgesetzt werden könne.

Insgesamt zeigt dieser Abschnitt, dass sich die Landesregierung intensiv mit dem Bericht auseinandergesetzt hat. Viele Empfehlungen werden damit zur Grundlage des politischen Handelns der Landesregierung. Die Landesregierung zeigt damit Nähe zu

den Akteuren der Zivilgesellschaft und macht deutlich, dass eine Engagementförderpolitik durch die zivilgesellschaftlichen Akteure mitgestaltet werden kann.

Politische und gesellschaftliche Ergebnisse

Der Beteiligungsprozess, der zur „Engagementstrategie Baden-Württemberg“ führte, hatte günstige Voraussetzungen und war in mehrerer Hinsicht bemerkenswert. Zu den (be)günstigen(den) Voraussetzungen zählten die lange Kultur der Engagementförderung in diesem Bundesland und die seit Jahren bzw. Jahrzehnten hohen Engagementquoten. Hinzu kam, dass mit der Regierungsbeteiligung der Grünen das Thema Partizipation an politischer Aufmerksamkeit gewonnen hatte. Die politischen Institutionen und die etablierte Politik zeigten sich aufnahmebereit und empfänglich für die Bestrebungen aus der Zivilgesellschaft (vgl. Roß 2012).

Zu den förderlichen Bedingungen eines solchen Beteiligungsprozesses gehören auch die Kooperationskultur und das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure in dem Politikfeld Engagementpolitik. Gefördert wurde diese Haltung durch die Beteiligung von Akteuren aus den unterschiedlichen politischen Ebenen. In den FET waren die Ministerien wie die Wohlfahrtsverbände und viele verschiedene zivilgesellschaftliche Gruppen vertreten, sodass es nicht zu einem Gegeneinander, sondern zu einem Miteinander gekommen ist. Dies wurde sicher auch dadurch begünstigt, dass auf der Landesebene die Interessengegensätze zwischen den verschiedenen Akteuren weniger ausgeprägt sind, als auf der Bundesebene.

Ein zentraler Aspekt der Baden-Württemberger Erfahrung im Bereich der Engagementpolitik betrifft die Art und Weise, wie dort Politikberatung in einem neuen

Politikfeld möglich ist. Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg eines solchen Beratungsprozesses ist es, dass die Interessengegensätze zwischen den Akteuren in diesem Politikfeld nicht unüberwindlich groß sind. Denn ein Erfolg stellt sich nur ein, wenn in dem Dialogprozess auch Ergebnisse erzielt werden, die von allen mitgetragen werden können. Allerdings könnte es auch sein, dass die Ergebnisse des Baden-Württemberger Prozesses deshalb positiv ausgefallen sind, weil einige einflussreiche Akteure wie die Kirchen, die Stiftungen, die Verbände der Wirtschaft und des Sports sowie der Kultur mit ihren schon etablierten Reformagenden der Engagement- und Demokratiep politik nicht prominent vertreten waren.

Hinzu kommt auch, dass es auf der Seite der Landesregierung, insbesondere bei den ministerialen Bürokratien, eine Bereitschaft gibt, sich auf solche Prozesse einzulassen und sich auch an diesen zu beteiligen. Diese ist gerade für die etablierten Formen und Wege der Politikberatung eine Herausforderung, weil den Akteuren in den Ministerialbürokratien ihre Macht des Agenda Settings öffentlich streitig gemacht wird. In nicht-öffentlichen Lobbyingprozessen geschieht dies auch, doch abseits der Öffentlichkeit. Und dort hat sich über einen langen Zeitraum ein Geben und Nehmen mit verteilten Rollen eingespielt. Ein Problem kann sicher auch darin gesehen werden, dass solche „Beratungsprozesse“ noch einmalige Akte sind und die Akteure nur schwer Vertrauen ausbilden können, weil sie nicht häufig genug aufeinandertreffen.

In Baden-Württemberg kann eine Kompensation dieses Problems darin bestanden haben, dass es im lokalen Raum eines Bundeslandes mehr Gelegenheiten gibt, aufeinanderzutreffen und Vertrauensbeziehungen aufzubauen. Dann stört auch

AGENDA-SETTING-PROZESSE IN DER ENGAGEMENTPOLITIK

nicht, dass wichtige und mächtige Akteure sich an diesem Prozess nicht beteiligt haben. Es bleibt aber die Einmaligkeit dieses Ereignisses. Gerade für diese politischen

Prozesse ist aber die Wiederholbarkeit, der routinierte Kontakt wichtig, weil damit Verfahren stabilisiert werden können, die innovativen Charakter tragen.

3 PARTIZIPATIONSVERFAHREN IN DEUTSCHLAND IM BEREICH FORSCHUNG UND INNOVATION

Der Anspruch auf eine bessere und umfassendere Beteiligung an politischen Prozessen und Entscheidungen ist in den letzten Jahrzehnten immer größer geworden. Bürgerinnen und Bürger haben das Bedürfnis, an politischen Prozessen beteiligt zu werden – und zwar in Formen, die über die gewöhnlichen Wege der Einbeziehung über Wahlen in einer repräsentativen Demokratie hinausgehen. Dies betrifft auch das Politikfeld Forschung und Innovation, weil hier Entscheidungen getroffen werden, die auf die Entwicklung der Gesellschaft großen und weiter wachsenden Einfluss haben.

Im Politikfeld Forschung und Innovation gibt es etablierte Beteiligungsverfahren, die sich über lange Jahre bewährt haben (siehe: BMBF 2010; 2106a; 2016b; Kaube 2008; Ober 2014b). Dieses Politikfeld ist geprägt von korporatistischen Mustern der Verschränkung der politischen und wirtschaftlichen Akteure und von den klassischen Verfahren – Anhörungen und Verbändebeteiligung –, die für das politische System in Deutschland charakteristisch sind.

Diese Strukturen reichen aber aus verschiedenen Gründen nicht mehr aus. Es hat sich eine gesellschaftliche Vielfalt und eine mitsprachefordernde Zivilgesellschaft entwickelt, so dass die etablierten Beteiligungsverfahren der Erweiterung bedürfen. Hinzu kommen ökonomische und technologische Entwicklungen, die

insgesamt zu einer Situation geführt haben, die die mit dem Begriff der „Risikogesellschaft“ von Ulrich Beck bezeichnet werden (Beck 1986).

Im Folgenden werden exemplarisch sechs Partizipationsverfahren vorgestellt, mit denen dem Bedürfnis nach einer umfassenderen Beteiligung im Politikfeld Forschung und Innovation entgegengekommen werden soll. Es sind meist Verfahren, die vonseiten der etablierten Politik, der Exekutive – und hier insbesondere vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) – initiiert worden sind.¹ Die federführende Rolle des BMBF ergibt sich vor allem aus seiner besonderen Stellung. Während es als singulärer Akteur über ausreichend Ressourcen zu diesem Zweck verfügt und zugleich die politischen Entscheidungen vorzubereiten bzw. umzusetzen hat, gibt es jedoch auf der Seite der Zivilgesellschaft eine Vielzahl von ressourcenschwachen Akteuren.

Dass die Partizipationsprozesse im Bereich Forschung und Innovation vielfach von Akteuren aus dem exekutiven Bereich angestoßen werden, verdeutlicht ein weiteres Ungleichgewicht: Die Legislative, de-

1. Ziel sollte es sein, die Beteiligungsprozesse mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren vom exekutiven stärker in den legislativen Bereich zu verlagern. Denn die Gestaltung politischer Entscheidungen ist ein demokratischer und kein administrativer Akt. Auf jeden Fall wird die politische Rolle der Exekutive aufgewertet, wenn sie federführend Beteiligungsprozesse durchführt.

ren Handeln, d.h. deren Entscheidungen, hierbei beeinflusst und gestaltet werden, ist dabei viel schwächer aufgestellt. Möglicherweise ist diese Veränderung auch Teil eines Prozesses der zu beobachtenden Drift von Gestaltungskompetenz in Richtung der exekutiven Akteure.

Das BMBF hat in einem Grundsatzpapier sechs „Anwendungsfelder für partizipative Formate und Initiativen identifiziert“ (2016a: 2), die allerdings nicht mit den hier ausgewählten Feldern identisch sind. Die Formate und Initiativen, die das BMBF ausgewählt hat, sind Hervorhebungen im Kontext der Aktivitäten des Ministeriums und werden ausschließlich durch diese Perspektive bestimmt. Die Partizipation an FUI durch die Zivilgesellschaft ist dagegen umfassender angelegt und lässt sich nicht auf das Handlungsfeld eines Ministeriums reduzieren.

3.1 „Zukunft sichern und gestalten – Forschung zu den großen gesellschaftlichen Herausforderungen“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), 2014 - 2015.

Dieses Rahmenprogramm des BMBF richtet sich an die Geistes-, Kultur- und Sozialwissenschaften und nicht primär an die Technik- und Naturwissenschaften, an die an erster Stelle gedacht wird, wenn es um Forschung und Innovation geht. Gerade die letzten Jahre haben aber gezeigt, wie wichtig auch die Erkenntnisse aus den Bereichen der Geistes-, Kultur- und Sozialwissenschaften für die Weiterentwicklung der Gesellschaft sind.

Das Projekt des BMBF ist innovativ als Partizipationsprojekt angelegt, weil das Ministerium sich von dem Prozess Hinweise über seine künftigen Schwerpunktsetzungen erwartet. Das BMBF gibt sich als politischer Akteur, indem es von den potentiell

zu Fördernden Interessenbekundungen über seine künftige Politik erbittet. In der Perspektive des Ministeriums ist das Verfahren im Bereich des Agenda Settings angelegt und ist darauf gerichtet die Zivilgesellschaft und vor allem die Wissenschaftscommunity zu konsultieren (vgl. BMBF 2016b: 247). Das BMBF hat daher einen Aufruf an Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als auch an Expertinnen und Experten aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung gestartet, um aus ihrer Perspektive relevante Fragestellungen und Themen zu benennen. Auf der Website hat das BMBF diese Aktion wie folgt charakterisiert: „Ziel des Agendaprozesses war es, gemeinsam mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Akteuren aus der Praxis zukunftsrelevante Themen für die Entwicklung neuer Fördermaßnahmen des Rahmenprogramms für die Geistes-, Kultur- und Sozialwissenschaften zu identifizieren.“ (<https://www.bmbf.de/de/kulturelle-vielfalt-und-zivilgesellschaft-800.html>, 31. Jan. 2017).

Dies ist insofern von Bedeutung, weil damit die Programmierung des Ministeriums nicht über die Verbände und die politischen Parteien erfolgte. Vielmehr hat das Ministerium eigenständig nach Interessenbekundungen gefragt. In einer überregionalen Wochenzeitung hat das BMBF die Adressaten dazu aufgerufen, in kurzen Papieren die für sie zentralen geistes- und sozialwissenschaftlichen Fragestellungen und Themen, die als die wichtigsten gegenwärtigen gesellschaftlichen Herausforderungen gelten, zu benennen. Für das BMBF war es Ziel des Agendaprozesses, zukunftsrelevante Themen zu identifizieren, „die von hoher gesellschaftlicher und gesellschaftspolitischer Bedeutsamkeit sind. ... Die identifizierten Themen sollen innerhalb des Rahmenprogramms Geistes-, Kultur- und Sozialwissenschaften des BMBF bearbeitet werden.“ (BMBF 2016b: 247).

Nach dem Aufruf zum Auftakt des Agendaprozesses gingen über 280 Ideenvorschläge ein. Als erste aus dem Agendaprozess entwickelte Fördermaßnahme hat das BMBF im Mai 2016 die Bekanntmachung „Zusammenhalt stärken in Zeiten von Krisen und Umbrüchen“ veröffentlicht. Weitere Bekanntmachungen werden sich unter anderem speziell den Herausforderungen von Migration und Integration, dem Zusammenhang von Teilhabe und Gemeinwohl sowie der digitalen Durchdringung gesellschaftlichen Lebens befassen.“ (<https://www.bmbf.de/de/kulturelle-vielfalt-und-zivilgesellschaft-800.html>, 31. Jan. 2017).

Für die erste Fördermaßnahme „Zusammenhalt stärken in Zeiten von Krisen und Umbrüchen“ gab es eine Ausschreibung im Mai 2016 mit gleichem Titel. Bis zum 1. September 2016 konnten Antragsskizzen eingereicht werden. Auf der Website des BMBF wird diese Förderlinie wie folgt kommentiert: „Auf Grundlage der Bekanntmachung wird das BMBF sozial- und geisteswissenschaftliche Forschungsprojekte fördern, die maßgeblich interdisziplinär die Wirkungen von Krisen und Umbrüchen auf das gesellschaftliche Zusammenleben innerhalb Deutschlands und Europas untersuchen. Gefördert werden Vorhaben, die eine Implementierung der wissenschaftlichen Resultate in der Praxis anstreben.“ (<https://www.bmbf.de/de/kulturelle-vielfalt-und-zivilgesellschaft-800.html>, 1. Feb. 2017). Als Ergebnis dieses Partizipationsprozesses wurde zudem eine weitere Förderlinie durch das BMBF beschlossen: „Finanzsystem und Gesellschaft. Bedeutungswandel des Finanzsystems“. Ziel ist es „nach Ursachen und Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie nach (wünschenswerten) Funktionen des Finanzsystems im gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang“ zu fragen (<https://www.bmbf.de/de/kulturelle-vielfalt-und-zivilge>

sellschaft-800.html, 1. Feb. 2017). Insgesamt wurden mit diesem Instrument neun Projekte und zwei Forschungsverbünde ab März 2015 gefördert. Ziel ist es, den Austausch zwischen Wirtschaft und Sozialwissenschaften zu verbessern und ökonomische Prozesse besser zu verstehen sowie Handlungsansätze für relevante Stakeholder zu entwickeln. Ebenfalls in den Kontext dieses Partizipationsprozesses stehen die Förderung von drei deutsch-griechischen Forschungsprojekten, wobei insbesondere bei einem Projekt zu krisenbedingten Ausgrenzungs- und Verarmungsprozessen als Gegenstrategien zivilgesellschaftliche Mobilisierungsprozesse untersucht werden.

Der Agendaprozess, der vom BMBF als exekutiven Akteur angestoßen wurde, bezog sich vor allem auf sozial- und kulturwissenschaftliche Fragestellungen und nicht so sehr auf Technik- und Naturwissenschaften im engeren Sinne. In der Perspektive einer sinnvollen Aufteilung von Fragestellung und Perspektiven der Problembearbeitung ist dies rational, macht aber vor allem dann Sinn, wenn auch die Bereiche der Technik- und Naturwissenschaften in den Blick genommen werden.

3.2 Green Economy: Umsetzungsplattform & Agenda

Green Economy ist Teil des Rahmenprogramms „Forschung für Nachhaltige Entwicklung“ (FONA) des BMBF. Das Ministerium versteht FONA und die darin sich findenden konkreten Programme als einen „Agendaprozess“. Damit möchte das Ministerium bei der „Formulierung von Leitfragen“ und bei der „Prioritätensetzung“ die Akteure mit einbeziehen, die bislang außerhalb des politischen Prozesses standen. Das BMBF formuliert hier folgenden Anspruch: „Die Forschungsagenda für FONA wird in einem solchen Prozess erstellt, den das BMBF mit den

relevanten Stakeholdern führt – mit dem Ziel, konkrete Bedarfe aufzugreifen und in Forschungsfragen übersetzen zu können“ (BMBF 2016c: 36).

Bemerkenswert dabei ist es, dass sich das BMBF in der zentralen Rolle sieht, die „relevanten Stakeholder“ zu erkennen und auch in der Lage wähnt, sie in diesen Prozess der Agendabildung mit einzubeziehen. Ganz offensichtlich agiert das BMBF hier als politischer Akteur. Allerdings wurde bei diesem Agendaprozess zur Green Economy noch stark auf die etablierten Verbandsakteure gesetzt, die ebenfalls im dominanten korporatistischen Politikmodus vertreten sind: Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Bundesverband deutscher Banken, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Deutscher Naturschutzring (DNR), Deutscher Städtetag. Es fanden sich aber auch jüngere Interessengruppen, die nicht Teil des korporatistischen Politikmodus sind: Germanwatch, Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, Verein für Umweltmanagement und Nachhaltigkeit in Finanzinstituten.

Der Agendaprozess „Green Economy“ ist schon etwas älter und kann als einer der ersten Versuche angesehen werden, partizipative Elemente in die Entwicklung einer Forschungs- und Innovationspolitik zu integrieren. Gestartet wurde dieser Prozess 2012 mit einer Konferenz der beiden Ministerien BMBF und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) „Green Economy – ein neues Wirtschaftswunder?“². Die Forschungsagenda selbst wurde 2014 bei einer zweiten Konferenz der Öffentlichkeit vorgestellt.

² „Green Economy“ war das zentrale Thema des Umweltgipfels in Rio im Juni 2012.

Ende 2016 gab es eine dritte Konferenz³, auf der erste Ergebnisse zu den Themen nachhaltige Produktion, nachhaltiger Konsum und nachhaltige Finanzwirtschaft vorgestellt wurden. Die Forschungsagenda zur Green Economy wurde schließlich als Leitinitiative in das BMBF-Rahmenprogramm „Forschung für Nachhaltige Entwicklungen“ FONA integriert.

Die Transformation der Wirtschaft in Richtung einer Green Economy ist ein langer dauernder Prozess, der durch solche Agendaprozesse vorangebracht werden kann. Denn es geht zum einen um die Veränderung gesellschaftlicher Werthaltungen und zum anderen um konkrete Projekte, die durch Unternehmen auf den Weg gebracht werden, und um die politische Gestaltung dieses Transformationsprozesses.

Ziel des Programms war es, zu erkunden, wie nachhaltiges Wachstum auf den Weg gebracht werden kann, unter anderem durch einen Umbau der Wirtschaft. In einer „Grünen Ökonomie“ sollte das wirtschaftliche Handeln ressourceneffizienter, umweltverträglicher und auch sozial inklusiver werden. Diese geforderten Veränderungen in der Wirtschaftsentwicklung sind aber nur machbar, und hier waren sich die Initiatoren einig, wenn sie durch die Gesellschaft unterstützt werden und wenn die Ziele in einem demokratischen Prozess formuliert werden.

Ein entscheidender Aspekt der Politik des BMBF ist es, dass es davon ausgeht, dass „viele Innovationen in der Nachhaltigkeit nur mit den Bürgerinnen und Bürgern zu machen sind“ (BMBF 2016c: 37). Als Beispiele werden genannt: Energiewende, Netzausbau, Wege zum nachhaltigen Konsum und Klimaschutzkonzepte. Erstaun-

³ Weitere Informationen unter: www.green-economy-plattform.de

lich ist hier das starke Bekenntnis eines Ministeriums zu einer intensiveren Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei konkreten Vorhaben: „Damit Ergebnisse der Nachhaltigkeitsforschung erfolgreich angewendet werden, müssen effiziente Formen der Bürgerbeteiligung erprobt und etabliert werden. Bürger sollen nicht nur als Betroffene, sondern als Mitgestalter in konkrete Projekte und Maßnahmen einbezogen werden“ (BMBF 2016c: 37).

Das Ministerium fordert einen Dialog ein zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Fördergebern und Wissenschaftlern. Hinzu kommt der Anspruch einer transdisziplinären Herangehensweise. Angestrebt werden soll eine „transformative Forschung“ für den „Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft und Gesellschaft“ (ebd.). Allerdings wurde bei den Akteuren, zwischen denen ein Dialog zustande kommen soll, eine wichtige Gruppe vergessen: Im Falle der Energiewende sind es die Unternehmen, die die Netze bauen und betreiben sollen. Damit verbunden sind ökonomische Fragen, die bei einem solchen Dialog nicht ausgeklammert werden können.

Auf jeden Fall lässt ein solcher Ton aufhören, denn die Forderungen nach einer stärkeren Bürgerbeteiligung kommen in der Regel von Gruppen und aus Richtungen, die an den Entscheidungsprozessen weniger stark beteiligt sind. Insgesamt führt dies zu einer Diskussion über Beteiligungsformate und -verfahren, die nicht allein ministerialen Überlegungen überlassen werden können. Solche Überlegungen und Begründungen zeigen, dass die etablierten politischen Beteiligungsverfahren und -möglichkeiten nicht mehr ausreichen. Sie zeigen aber auch, dass die Organisation von Beteiligung nicht den exekutiven Bürokratien überlassen werden kann. Allerdings werden dadurch auch die Defizite der eingespielten politischen Be-

teilungsverfahren aufgedeckt. Diese zeigen ihre Unzulänglichkeit angesichts der politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen.

3.3 Bürgerdialoge (BMBF)

Die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern bei größeren Vorhaben im kommunalen Raum und darüber hinaus ist heute in vielen Bereichen von Infrastrukturvorhaben gängige Partizipationspraxis. Gerade mit Blick auf den Ausbau der Netzinfrastruktur (Stromleitungen von Norddeutschland nach Süddeutschland) wurde der Bürgerdialog Stromnetz gegründet. Er wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie gefördert und ist eine von den Stromnetzbetreibern unabhängige Initiative.⁴

Unabhängig von dieser konkreten Dialogreihe zu einem umfassenden Infrastrukturprojekt (Stromtrassen) hat das BMBF einen Bürgerdialog zum Thema Forschung und Innovation (FuI) auf den Weg gebracht. Unter dem Dach „Bürgerdialog“ sind mehrere Formate angesiedelt und das BMBF ordnet diese in seinem Grundsatzpapier als „strategischen Austausch über grundsätzliche Fragestellungen“ (BMBF 2016a: 3) ein. Die Partizipation wird auf der politischen Ebene über die Gegenstände der Forschungsförderung angesiedelt. Ziel ist es, Vertrauen zu schaffen und aus der Sicht des Ministeriums sicher zu gehen, auch die richtigen Themen identifiziert zu haben. Damit kommt eine weitere Zieldimension hinzu, die politisch umstrittener ist: die Akzeptanzbeschaffung. Aus einer politikpraktischen Perspektive ist dies eher als ein Vorgang zu verstehen, in dem ausgelotet wird, wie weit Zustimmung zu bzw. passive Hinnahme von bestimmten Vorhaben besteht.

⁴ Weitere Informationen unter: <http://www.buergerdialog-stromnetz.de/index.html> (2. Feb. 2017).

Eine weitere Linie unter dem Dach Bürgerdialog ist die Regierungsstrategie „Gut leben in Deutschland – was uns wichtig ist“. Diese Dialogreihe ist ressortübergreifend angelegt, d.h. alle Ressorts sollen Impulse aus diesen Dialogen ziehen. Auch hier zeigt sich, dass der Bundesregierung es nicht reicht, Impulse für ihre Entscheidungen und ihr Handeln allein durch die etablierten Interessengruppen zu gewinnen. Darüber hinaus scheint es so, dass die Parteien kaum mehr in der Lage sind, präzise Impulse als Basis für das Handeln der Regierung zu liefern. Die Exekutive muss sich selbst über Stimmungen, Unterstützung, Vorbehalte und Themen klar werden. Diese Form der politischen Programmierung über Bürgerdialoge dient der Klärung, welche Probleme drängend sind und ob sich Mehrheiten für Projekte finden.

Insgesamt wurden von April bis Juni 2015 rund 100 Dialogveranstaltungen durchgeführt. Zusätzlich können Bürgerinnen und Bürger auf Online-Portalen über Lebensqualität diskutieren. „Darauf aufbauend werden die Bundeskanzlerin sowie die Bundesministerinnen und -minister ebenfalls Dialogveranstaltungen durchführen und darin Themen der 1. Phase aufgreifen. Ziel ist es, Indikatoren für Lebensqualität zu erarbeiten und diese mit Maßnahmen der Bundesregierung zu unterlegen“ (BMBF 2016a: 3).

Im Rahmen des Bürgerdialogs hat das BMBF die eigene Dialogreihe „ZukunftsForen“ ins Leben gerufen. „Zu verschiedenen Zukunftsthemen sind jeweils eine repräsentative Befragung (der ZukunftsMonitor), ein moderierter Workshop mit Bürgerinnen und Bürgern (der ZukunftsTag) sowie ein Bürgerdialog mit der Bundesministerin für Bildung und Forschung geplant (die ZukunftsNacht)“ (BMBF 2016b: 245 f.). Diese Formate sollen bis 2017 durchge-

führt und es soll ein breites Spektrum von Themen diskutiert werden.

Die Foren sind so aufgebaut, dass am Anfang die Ergebnisse einer repräsentativen Befragung zum aktuellen Thema stehen. Sie liefern Einblick in fundamentale Einstellungen, Werte und Haltungen zum jeweiligen Gegenstand. Beim anschließenden Zukunftstag treffen 50 Bürgerinnen und Bürger in einem moderierten Workshop auf Expertinnen und Experten. Hier geht es um Fachfragen und übergreifende Zusammenhänge. An diese Runde schließt sich die ZukunftsNacht an. Sie findet mit der Bundesministerin in ihrem Dienstgebäude statt. Mit 210 Teilnehmerinnen werden die Diskussionsergebnisse der vorigen Runde aufgenommen und mit der Ministerin und dem Staatssekretär beratschlagt.

Auf der Website des Ministeriums wird der Umgang mit den Ergebnissen wie folgt beschrieben: „Die Strategie- sowie die Fachabteilungen des Ministeriums werten die Diskussion anschließend aus und beziehen sie in die Entwicklung der langfristigen Innovationsstrategien ein. Zugleich helfen die Ergebnisse der ZukunftsForen, gesellschaftliche Entwicklungen besser zu verstehen. Eine ausführliche Dokumentation sichert die Resultate für den Austausch mit Politik und Gesellschaft.“ (<https://www.bmbf.de/de/buergerdialog-zukunft-verstehen-330.html>, 2. Feb. 2017).

Folgende Themen wurden bereits bearbeitet: Im ersten ZukunftsForum ging es um Technologien in Gesundheit, Pflege und Fitness. Im zweiten ZukunftsForum ging es um die aktuellen Entwicklungen zu den Themen Eigentum, Konsum und Produktion. Ein wichtiges Thema war Sharing Economy. Im dritten Durchgang der ZukunftsForen ging es um digitale Bildung,

um neue Formen der Wissensvermittlung in Schulen, Kindergärten, bei der beruflichen Bildung und der Weiterbildung. Im vierten ZukunftsForum wird es um die Veränderungen in der Arbeitswelt und um ihre Gestaltungsmöglichkeiten gehen.

Insgesamt zeigt sich hier deutlich, dass die Beteiligung, die durch die Exekutive organisiert wird, mindestens zwei Ziele hat. Mit ihr sollen zum einen inhaltliche Impulse generiert werden, die durch den „normalen“ Kontakt mit den Interessengruppen und durch die Fachexpertise der Ministerialbeamten nicht erzielt werden können. Zum zweiten dienen diese Partizipationsformate jenseits einer inhaltlichen Anreicherung der exekutiven Politik dazu, die Verbindung zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den politischen Eliten zu verbessern, um der medialisierten Politikwahrnehmung etwas entgegenzusetzen. Im Grunde ist dies auch – und sogar vielleicht primär – eine Strategie, mit Misstrauen, Elitenkritik und Politikverdrossenheit umzugehen. Weil Politik immer weiter von den Bürgerinnen und Bürgern wegrückt, sind Strategien notwendig, um die Distanz nicht allzu groß werden zu lassen. Dies würde bedeuten, dass nicht die Interessen alleine im Mittelpunkt stehen, sondern auch emotionale und kommunikative Bindungen. Partizipation wird nicht alleine der Inhalte wegen auf den Weg gebracht, sondern auch mit dem Ziel der Verstärkung der Bindungen zwischen Regierenden und Regierten.

3.4 Nationale Plattform Zukunftsstadt (NPZ)

Die Nationale Plattform Zukunftsstadt ist kein klassisches Instrument der Beteiligung, vielmehr eine neue Form der Politikentwicklung jenseits der klassischen korporatistischen Formen. Sie wurde bereits 2012 auf den Weg gebracht. Ihr Ziel

war es, eine strategische Forschungs- und Innovationsagenda zu erstellen und den Handlungsbedarf zum nachhaltigen Umbau der Städte sichtbar zu machen.

Diese Plattform besteht aus mehreren Elementen: Im Stakeholderforum finden sich mehr als 30 Vertreterinnen und Vertreter aller relevanten Interessengruppen von Politik, Wissenschaft, Forschung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Städten. Ihre Aufgabe war es, die Handlungsempfehlungen zu diskutieren und den Prozess zu begleiten. In vier Arbeitskreisen (Energie- und Ressourceneffizienz, Klimaanpassung und Resilienz, Transformation und Governance, Systemforschung und -innovation) wurden die Themen durch die Mitglieder des Forums vertiefend behandelt.

Ein wichtiger Teil der nationalen Plattform Zukunftsstadt (NPZ) war der Wettbewerb Zukunftsstadt, in dem bis zu 50 Städte, Gemeinden oder Landkreise „gemeinsam mit ihren Bürgerinnen und Bürgern, der Wissenschaft sowie Verwaltung, lokalen Verbänden und Unternehmen eine nachhaltige und ganzheitliche Vision für ihre Stadt, ihren Stadtteil, ihre Gemeinde oder ihren Landkreis“ entwickeln sollten (www.nationale-plattform-zukunftsstadt.de, 3. Feb. 2017). Gestartet wurde der Wettbewerb am 30. Januar 2016 mit der Bekanntmachung der Förderrichtlinie „Zukunftsstadt“ im Bundesanzeiger. Nach Angaben des BMBF stand der Wettbewerb im Kontext der Forschungs- und Innovationsagenda und ist Teil des Rahmenprogramms „Forschung für nachhaltige Entwicklung“ (FONA).

Ziel des Wettbewerbs war es, Kommunen dazu zu bringen, zusammen mit Bürgerinnen und Bürgern, aber auch Verbänden, Unternehmen, Bildungsakteuren, Wissenschaftlern, Verwaltungsmitarbeitern und gewählten Kommunalvertretern eine

„nachhaltige und ganzheitliche Vision 2030+“ (siehe Bekanntmachung im Bundesanzeiger, 6. Feb. 2015, S. 1) für die eigene Kommune zu entwickeln.

Aufgebaut war der Wettbewerb in drei Phasen. In der ersten sollte eine kommunale Vision 2030+ entwickelt werden, die sich an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger orientiert. Es sollte nicht nur ein Text produziert werden, sondern vor allem auch eine grafische Darstellung dieser Vision. Wichtig war der Einbezug von Bürgerinnen und Bürgern, ohne aber den Kommunen vorzuschreiben, wie sie dies anpacken sollen. Diese Phase gliederte sich in eine Bewerbungs- und in eine Projektphase. In der Bewerbungsphase musste es einen wissenschaftlichen Partner geben, der diesen Prozess begleitet. In der zweiten Phase werden 20 Kommunen aus der ersten Phase ausgewählt. In dieser Phase werden die Konzepte wissenschaftlich geprüft und weiterentwickelt. Ziel war es, ein umfassendes Konzept zur Planung und Umsetzung der Vision zu entwickeln. In der dritten Phase wurden acht Kommunen aus der zweiten Phase ausgewählt und in „Reallaboren“ wurden die entwickelten Konzepte umgesetzt.

Dieser Wettbewerb zu Visionen kommunaler Entwicklungen gehört nicht zu den klassischen Partizipationsinstrumenten und Formen. Er ist vielmehr eine Form der Anregung kommunaler Entwicklungsprozesse. Ohne die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern sind solche Projekte heute kaum mehr denkbar.

Zum Auftakt des Wissenschaftsjahres 2015 wurden in Berlin die Empfehlungen von 100 Experten aus Wissenschaft, Kommunen, Wirtschaft, Gesellschaft und Politik vorgestellt. Diese Empfehlungen verstehen sich als Teil einer Forschungs- und Innovationsagenda zur Zukunftsstadt. Mit

fortschreitender politischer Diskussion zeigten sich die Empfehlungen der Experten 2015 auch auf der Höhe der gegenwärtigen Diskussionen: In den Empfehlungen bekennen sich diese gleich zu Beginn zur „Vision einer CO₂-neutralen, energie- und ressourceneffizienten, klimaangepassten, wandlungsfähigen, lebenswerten und sozial inklusiven Stadt der Zukunft.“ (BMBF 2015: 3)⁵. Wer könnte hier widersprechen.

Nachdem Herausforderungen und Leitthemen benannt worden sind, widmen die Ergebnisse sich den prioritären Innovationsfeldern für die Zukunftsstadt. An erster Stelle der sieben Maßnahmenbündel, die aus einem Priorisierungsprozess hervorgegangen sind, steht die Forderung, zivilgesellschaftliche Akteure als „Treiber urbaner Transformation“ zu fördern (BMBF 2015: 12). Mit diesem expliziten Bezug auf die Zivilgesellschaft wird auch die Dimension der Beteiligung in den Mittelpunkt gerückt, denn ohne den Einbezug der Bürgerinnen und Bürger als „gleichberechtigte Partner“ würde keine Transformation gelingen. Entsprechend wird zu Beginn dieses Kapitels der Vorschlag gemacht, neue Verfahren und Instrumente für die urbane Teilhabe zu entwickeln. Damit soll es möglich werden, unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen – und gerade solche, die sich eher vom politischen Prozess fernhalten – in kommunale Verfahren mit einzubeziehen.

Im engeren Sinne ist die Nationale Plattform Zukunftsstadt kein neues Partizipationsverfahren. Es kann als eine moderne

⁵ In diesen Formulierungen zeigt sich die Arbeitsweise der modernen professionalisierten politischen Kommunikation. Vielfach werden die Texte aus den Ministerien durch PR-Büros aufbereitet, sodass sie derart stromlinienförmig werden, dass eigentlich alle zustimmen können. Vielfach stellt sich aber die gegenteilige Folge ein: Gleichgültigkeit und Misstrauen, weil die strategische Absicht der sprachlichen Optimierung offensichtlich ist.

Governance-Form verstanden werden, in deren Rahmen unterschiedliche Akteure zusammenkommen und über neue Themen beraten. Auffällig ist auf jeden Fall, dass die Initiative nicht von den kommunalen Akteuren selbst ausgeht, sondern von exekutiven Akteuren einer darüber liegenden politischen Ebene.

3.5 Forschungsunion 2/ Hightech-Forum

Die Forschungsunion⁶ (Im Untertitel: „Wirtschaft und Wissenschaft begleiten die Hightech-Strategie“) war ein Format der Bundesregierung, genauer des BMBF, mit dem zwischen 2006 und 2013 forschungspolitische Herausforderungen und die damit verbundenen notwendigen Weiterentwicklungen des Innovationssystems identifiziert werden sollten. Ähnlich den anderen Formaten war es eine exekutive Gründung. Vom Stil und von Auswahl der beteiligten Akteuren her gesehen war die Forschungsunion eine Governance-Form, in der sich die traditionellen Akteure der Wissenschaftspolitik verständigten: Vertreter des BMBF, Wissenschaftler, Vertreter von Forschungseinrichtungen und der Wirtschaft (z.B. Stifterverband und BDI). Nicht dabei waren Gewerkschaften, die Umweltverbände oder andere zivilgesellschaftliche Akteure.

Nach eigenem Bekunden hat die Forschungsunion „fünf Bedarfswelder der Hightech-Strategie (Klima/Energie, Gesundheit/Ernährung, Mobilität, Sicherheit und Kommunikation)“ identifiziert. „Hier erarbeitete sie Zukunftsprojekte, mit denen Deutschland einen Spitzenplatz bei der Lösung globaler Herausforderungen einnehmen soll. Initiativen zur Umsetzung der Zukunftsprojekte wurden entwickelt und nachverfolgt. Zur Vermittlung ihrer Ziele und Ergebnisse verstärkte sie

⁶ Weitere Informationen unter: www.forschungsunion.de.

aktiv den gesellschaftlichen Dialog. Sie identifizierte Innovationstreiber und Innovationshemmnisse; sie untersuchte relevante Querschnittsfragestellungen und gesellschaftliche Rahmenbedingungen; sie formulierte Forschungsaufgaben und benennt Handlungsbedarf.“ (<http://www.forschungsunion.de>, 5. Feb. 2017)

Die Forschungsunion war gleichzeitig auch ein innovationspolitisches Beratungsgremium für die Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Hightech-Strategie. In dieser Hightech-Strategie wurden fünf Bedarfswelder identifiziert, die mit den Arbeitsfeldern der Forschungsunion identisch sind. Die Forschungsunion kann daher als ein Element der Hightech-Strategie der Bundesregierung angesehen werden. Die Hightech-Strategie wurde weitergeführt und die Ergebnisse der Beratungen wurden 2014 in einer Publikation verdichtet (BMBF 2014).

Auffällig sind – bei aller Gemeinsamkeit der politischen PR-Rhetorik – die neuen Themen und Sichtweisen. Die nichttechnischen und nicht-ökonomischen Themen gewinnen an Bedeutung: So wird z.B. aus Sicherheit, die 2013 nur in der Perspektive der IT-Sicherheit diskutiert wurde, „zivile Sicherheit“ in einer lebensweltlichen Ausrichtung. Gesellschaftspolitische Themen nehmen eine größere Bedeutung ein. Überhaupt wurde das Thema Partizipation, der Einbezug von Bürgerinnen und Bürgern, erstmals systematisch in den Blick genommen (BMBF 2014: 6).

Partizipation und Transparenz wurden stärker im Hightech-Forum⁷ (2015 bis 2017) berücksichtigt, in dem ein eigenes Fachforum zu diesem Thema arbeitete. Das Hightech-Forum war das Nachfolge-

⁷ Weitere Informationen unter: www.hightech-forum.de.

gremium der Forschungsunion und beteiligte erstmals auch Vertreter der Zivilgesellschaft. Im Ergebnispapier des Fachforums „Partizipatives Agenda-Setting - Gesellschaft an Forschung und Innovation beteiligen“ (Fachforum Partizipation und Transparenz des Hightech-Forums 2017) wird begründet, warum Partizipation notwendig ist und welchen Mehrwert sie erbringt. Die Autoren machen sich auch Gedanken über das begriffliche Gerüst, die Phasen der Beteiligung und die eingebundenen Akteure. Mit dem Text werden auch Handlungsempfehlungen entwickelt. Als Ziel wird angegeben, die „Entscheidungsgrundlage der Exekutive“ (2017: 10) zu verbessern. Weiterhin gibt es einen „Meilensteinplan für partizipatives Agenda-Setting“ (2017: 19f.). Insgesamt zeugt der Text von einem großen Schritt und von einem Reflexionsprozess, der über die herkömmlichen Formen der Beteiligung der etablierten Akteure hinausführt. Die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren wird mittlerweile als unverzichtbares Element bei der Entwicklung von Forschungs- und Innovationspolitik gesehen. Vor einigen Jahren war dies noch nicht der Fall.

Die Forschungsunion und das Hightech-Forum können als eine Form der diskursiven Verständigung zwischen den etablierten Akteuren verstanden werden. Es geht darum, sich auf gemeinsame Problem- und Weltsichten zu verständigen. Diese müssen nicht notgedrungen so konkret sein, dass sie sofort in administrative Politik umgesetzt werden können. Vielmehr geht es darum, sich auf konkrete Projekte zu verständigen. In diesen Kontext passt es auch, dass die Vertreter der Wirtschaft eine Verbesserung der privaten Finanzierung der Forschung unterbringen konnten.⁸

⁸ Die Unternehmen erbringen ca. 70 Prozent der Forschungsförderung.

3.6 Nano-Dialog – „Chancen und Risiken der Nanotechnologien“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

Seit 2006 gibt es die NanoKommission beim Bundesministerium für Umwelt Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB). „Sie koordiniert den Austausch gesellschaftlicher Interessengruppen zu Chancen und Risiken der Nanotechnologien und steuert die Umsetzung des NanoDialoges in drei Phasen (2006-2008, 2009-2011, 2011-2012)“ (Ramboll 2014: 11).

Der NanoDialog, der begonnen wurde durch die NanoKommission, kann als „nationale Dialogplattform“ mit partizipativer Qualität angesehen werden. Auf der Website des BMUBs wird dies wie folgt begründet: „Ihre Aufgabe war es, den Austausch gesellschaftlicher Interessengruppen zu Chancen und Risiken von Nanotechnologien zu unterstützen und damit einen Beitrag für einen verantwortungsvollen und nachhaltigen Umgang mit Nanomaterialien zu leisten.“ (<http://www.bmub.bund.de/themen/gesundheit-chemikalien/nanotechnologie/nanodialog/>, 6. Feb. 2017).

Entscheidend ist aber inzwischen die Frage, welche Akteure an diesem Prozess beteiligt sind und wie dieser organisiert wird. Zu den Mitgliedern der ersten Phase gehörten auch je ein Vertreter des BUND und der Verbraucherzentrale Bundesverband aus dem Bereich der zivilgesellschaftlichen Akteure. In der zweiten Phase kam u.a. ein Vertreter der Evangelischen Akademie Villigst und des DGB hinzu.

Organisiert war die Arbeit der NanoKommission in Dialogphasen, von denen es bislang vier gab und die fünfte aktuell noch läuft. Die erste Dialogphase endete 2008 mit einem Abschlussbericht an die Bun-

desregierung, in dem drei Arbeitsgruppen zu Chancen, Risiken und Prinzipien berichteten. Insgesamt sollte die Bundesregierung bei einem verantwortlichen Umgang mit Nanotechnologie beraten werden. In der Zwischenbilanz von 2008 resümierte Astrid Klug, Staatssekretärin im damaligen BMU, dass es mit der Nanokommission gelungen sei, einen „gesamtgesellschaftlichen Dialog“ zu dem Thema der Nanotechnologie zu etablieren (http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nanotechnologie/nanodialog_1_zwischenbilanz.pdf, 26. Jun. 2017).

Am Ende der zweiten Dialogphase kam es zu einer veränderten Dialogführung in Form von themenbezogenen Arbeitsgruppen. Zum Auftakt der fünften Phase gab es im Sommer 2016 ein Resümee zu den acht bisher durchgeführten Fachdialogen. Auf der Seite der Bundesregierung blickte die parlamentarische Staatssekretärin Schwarzelühr-Sutter mit Stolz auf die Arbeit und die Ergebnisse der Kommission zurück: „Seit 2006 prägen mehr als 300 Personen aus Nicht-Regierungsorganisa-

tionen, Wissenschaft, Industrie und Behörden ehrenamtlich diesen in Europa einzigartigen Stakeholder-Dialog. Vom Prinzip der Vorsorge getragen, entwickelte dieser Dialog eine Innovationskultur, die sich, unter gleichzeitiger Betrachtung der Chancen und Risiken, dem verantwortungsvollen Umgang mit Nanomaterialien verschrieben hat.“ (http://www.oekopol.de/wp-content/uploads/Konferenzbericht_FINAL.pdf, 26. Jun. 2017).

Der Nanodialog kann als weiteres Element des Einzugs von Interessengruppen bzw. Stakeholdern verstanden werden. Es ist Teil des „weichen“ Regierens und zielt auf die Schaffung von kommunikativen Gemeinsamkeiten. Insofern ist er Teil der modernen Governance, bei der es eher um kommunikative Übereinstimmung im Bereich des Agenda Setting geht. Bemerkenswert ist auch hier die Anbindung und Adressierung an die Exekutive. Insofern kann auch diese Form der Partizipation als Teil der Verlagerungsbewegung von Politik weg von der Legislative und hin zur Exekutive verstanden werden.

4 PARTIZIPATIONSVERFAHREN IM BEREICH FORSCHUNG UND INNOVATION IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Die Europäische Union spielt für Forschung und Innovation eine immer wichtiger werdende Rolle. Das zunehmende Gewicht der EU-Kommission als politischer Akteur in diesem Politikfeld dokumentiert sich in den Rahmenprogrammen zu diesem Politikbereich. Lange Zeit waren die klassischen Themen aus den Bereichen Wirtschaft und Wissenschaft vorherrschend. Erst mit dem 6. Forschungsrahmenprogramm rückten ab 2002 auch gesellschaftspolitische Themen wie Gender, ethische Regulierung, Jugend und Wissenschaftskommunikation in den Gestaltungsbereich dieser Förderung. Doch erst mit dem 7. Forschungsrahmenprogramm kam es zu einer „konzeptionellen Veränderung“ (Ober/Paulick-Thiel 2015: 44), indem dem Thema Zivilgesellschaft mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde und der Gesellschaft als Kontext für diese Fördervorhaben mehr Gewicht – wenigstens auf der konzeptionellen Ebene – beigemessen wurde. Aber erst mit dem Forschungsrahmenprogramm ab 2014, Horizon2020, änderte sich diese grundlegend.

Diese Veränderung hat mehrere Gründe. Einer besteht darin, dass sich die EU-Kommission stärker um Akzeptanz und Anerkennung angesichts einer wachsenden Skepsis gegenüber den EU-Institutionen in den Mitgliedsländern bemüht. Eine Strategie, um der wachsenden Ablehnung der EU in der Bevölkerung entgegenzuwirken, besteht darin, den zivilgesellschaftlichen Organisationen entgegenzukommen

und NGOs einen privilegierten Zugang zu den EU-Institutionen zu gewähren. Die Aufwertung der Zivilgesellschaft im EU-Politikfeld Forschung und Innovation hat mit dieser veränderten Konstellation zu tun, ist aber auch dem wachsenden Gewicht der zivilgesellschaftlichen Akteure geschuldet. In der Folge davon wird eine Politik der Förderung von Forschung und Innovation stärker den gesellschaftlichen Kontext mit thematisieren müssen.

Der Referenzpunkt für zivilgesellschaftliche Beteiligungsprozesse auf der Ebene der EU ist das Forschungsrahmenprogramm Horizon2020, das von 2014 bis 2020 läuft. Es setzt das 7. Forschungsrahmenprogramm fort und ist mit ca. 77 Mrd. € dotiert. Horizon2020 hat drei Schwerpunkte (Wissenschaftsexzellenz, führende Rolle der Industrie, Gesellschaftliche Herausforderungen) und vier weitere Programmelemente (Verbreitung von Exzellenz und Ausweitung der Beteiligung, Wissenschaft mit der und für die Gesellschaft, Gemeinsame Forschungsstelle [JRC], Europäisches Innovations- und Technologieinstitut [EIT]).

Für die Perspektive einer zivilgesellschaftlichen Partizipation bedeutsam sind drei Aspekte. Zum einen der dritte Schwerpunkt (Gesellschaftliche Herausforderungen), der mit rund 30 Mrd. € dotiert ist und in dem mit Gesundheit, Ernährung, Verkehr, Klima, Energie und sichere Gesellschaft Themen genannt werden, die

für viele zivilgesellschaftliche Akteure als Handlungsperspektiven relevant sind. Als zweites kommt mit „Wissenschaft mit der und in der Gesellschaft“ ein weiteres Programmelement hinzu, in dessen Kontext zivilgesellschaftliche Positionen formuliert werden können und das explizit die Themen Gender, Öffentlichkeit und Europäisierung des Wissenschaftssystems nennt. Ein drittes Element ist zu nennen: Mit Engage2020 wurde ein Programm aufgelegt, das – bereits zum Ende des 7. Forschungsrahmenprogramms ins Werk gesetzt – eine Struktur und Leitlinien entwickelte, mit denen zivilgesellschaftliche Akteure besser in Projekte und insgesamt in die Forschungspolitik der EU eingebunden werden können.

Mit dem dritten Schwerpunkt auf gesellschaftspolitische Themen versucht die EU-Forschungspolitik, sich breiter aufzustellen. Dies ist auf den ersten Blick noch kein Beitrag für eine Verstärkung der Teilhabe am EU-Forschungsprozess durch zivilgesellschaftliche Akteure. Doch mit der Ausweitung wird ein Signal gesetzt, dass auch die Themen der zivilgesellschaftlichen Akteure, die vielfach nicht direkt zu dem engen Themenbereich der Natur- und Technikwissenschaften und der Unternehmen gehören, nun zu den Gegenständen der Forschungsförderung zu zählen sind. Diese Aufwertung legt die Basis für den Bedeutungszuwachs der zivilgesellschaftlichen Akteure in der Forschungspolitik der EU. Denn wenn die eigenen Themen als für die Forschungsförderung relevant anerkannt werden, dann ist damit auch eine Basis gelegt für eine weitergehende Beteiligung an diesem Forschungsprogramm, und zwar auch bei Themen wie Forschung und Innovation, die nicht unmittelbar Gegenstand zivilgesellschaftlichen Handelns sind.

Wichtig für die Verbesserung des Standes der zivilgesellschaftlichen Akteure ist das

zweite querschnittshafte Programmelement: „Wissenschaft mit der und in der Gesellschaft“. In diesem Bereich, der auch unter dem Titel „Responsible Research and Innovation“ (RRI) bekannt ist, wurden Leitplanken für das Handeln der Wissenschaft entwickelt. „RRI soll die Wissenschaft anregen, sich reflektierter als bislang mit der eigenen Rolle zu beschäftigen und die Gesellschaft stärker einzubeziehen.“ (Ober/Paulick-Thiel 2015: 44). Dieser Veränderung von Forschung in Richtung einer inklusiven, reflexiven, vorausschauenden und verantwortlichen Forschung kann gerade durch einen stärkeren Einbezug von zivilgesellschaftlichen Stakeholdern beschleunigt werden.

Konkretisiert wird RRI mit dem dritten Element, dem Programm Engage2020. Es dauerte zwei Jahre (von 2013 bis 2015). Referenzpunkt dieses Programms war das Forschungsrahmenprogramm Horizon 2020. Als Projektziel wurde zum Start angegeben: “Over the next year and a half the project will map how, where and why members of the public, stakeholders, consumers and other groups are engaged in the research process, from early policy development to the delivery of research activity” (<http://engage2020.eu/home/>, 7. Feb. 2017). Das Programm Engage2020 kann daher als eine Suche verstanden werden, die Durchführung des Forschungsrahmenprogramms Horizon2020 zu konkretisieren und den Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure zu forcieren. Engage2020 ist daher ein Metaprogramm, mit dem die Förderpolitik von Forschung und Innovation so verändert werden sollte, dass partizipative und zivilgesellschaftliche Elemente und Verfahren ein größeres Gewicht bekommen.

Durchgeführt wurde das Programm von folgenden Organisationen: Teknologirådet – Danish Board of Technology (DBT)

in Dänemark, Karlsruhe Institut für Technologie (KIT) in Deutschland, The Involve Foundation in Großbritannien, Rijksuniversiteit Groningen (RUG) in den Niederlanden, Applied Research and Communications Fund (ARC Fund) in Bulgarien und Dialogik Gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations- und Kooperationsforschung mbH in Deutschland. Auffällig ist hier, dass keine klassischen politikwissenschaftlichen Akteure bei diesem Projekt involviert waren.

Die Partner gehen von folgender Aufgabenstellung aus: „This report looks at policies and activities that support the engagement of societal actors in research and innovation activities.“ (Engage2020 2014a: 5) Das Projekt war ein „scanning process“, der nach „existing policies and activities, structures, methods, approaches, tools and instruments as well as highlighting promising new or adapted approaches for the future“ suchte (Engage2020 2014a: 7). Insgesamt hat sich die Gruppe mehr als 200 „policies and activities“ angesehen. Aus diesem Pool sind 124 „factsheets“ geworden, die als Basis für die Analyse dieses Berichts verwendet wurden. Diese letztlich ausgewählten Factsheets sind im Anhang (Appendix, Chapter 7) abgedruckt. In der Summe geben die Factsheets einen ersten Überblick über partizipative Aktivitäten für den Bereich Forschung und Innovation in der Europäischen Union und darüber hinaus.

Das Konsortium hat sich bei dem „scanning process“ nicht auf die Europäische Union und ihre Mitgliedsländer beschränkt, sondern auch Fälle aus ganz anderen Regionen mit herangezogen: So sind z.B. mit in die Untersuchung folgende Projekte aufgenommen worden:

➤ „Vision 2023: Science and Technology Strategies“ des türkischen Premierministers

➤ Technikfolgenabschätzung in der Schweiz (der Schweizer Akademie für Künste und Wissenschaft).

➤ „Community-University Partnership for the study of Children, Youth and Families (CUP)“ der University of Alberta in Kanada.

Von den 124 ausgewählten Projekten wurden sehr viele von der Europäischen Kommission aufgelegt und mit einer EU-weiten Reichweite versehen. Relativ viele Projekte sind auch in Dänemark lokalisiert. Von besonderem Wert sind auch die Factsheets zu Verbundprojekten, die nicht von Regierungsinstitutionen aufgelegt worden sind. So sind Projekte des Stifterverbandes für die Wissenschaft und Konsortialpartnern mit aufgenommen, in denen die Verbindung von Wissenschaft und Öffentlichkeit gefördert werden soll.

Nach Ober und Paulick-Thiel macht Engage2020 den Vorschlag, partizipative Elemente bei Horizon2020 auf vier Ebenen anzusiedeln:

➤ Auf der ersten Ebene der Politikformulierung (Policy Formation) geht es um die Rahmenbedingungen. Hier sollen die zivilgesellschaftlichen Akteure über Anhörungen und über Expertengruppen beteiligt werden.

➤ Auf der zweiten Ebene der Programmentwicklung (programme development) geht es um die Entwicklung der Inhalte der Programme. Traditionell sind hier die Mitgliedsstaaten der EU dominant, doch können zivilgesellschaftliche Organisationen direkt in die inhaltliche Ausgestaltung der Programme einbezogen werden.

➤ Auf der dritten Ebene des Projektdesigns (project design) kommt es zur Ausgestaltung und Initiierung einzelner Programme. Hier können Projekte von zivilgesellschaftlichen Akteuren direkt angestoßen werden.

➤ Auf der vierten Ebene geht es um die Forschungs- und Innovationsaktivitäten (research an innovation activities). Hier geht es um die Gestaltung des Forschungsverlaufs, auch in der in Deutschland bekannten Form von *Citizen Science*.

Relevant ist auch die Benennung von Akteurstypen, die auf diesen Ebenen einbezogen werden sollen bzw. können. Der Bericht des Konsortiums listet folgende Akteure auf: „CSOs, citizens, affected populations, consumers, employees, users and others“ (Engage2020 2014a: 11). Hier zeigt sich bereits die Unschärfe bei den zu involvierenden Akteuren. Es bleibt z.B. unbestimmt, wer mit dem Begriff „affected populations“ gemeint ist. Ob auch Unternehmen hier mit in diese Reihe aufzunehmen sind, bleibt ebenfalls umstritten. Trotzdem ist dieses Programm zur Governance von Forschung und Entwicklung auf der EU-Ebene ein wichtiger Schritt, weil damit die Aufmerksamkeit darauf gelenkt wird, dass Forschungs- und Innovationspolitik nicht allein aus einer exekutiven Körperschaft wie der EU-Kommission heraus erfolgen kann.

In einem wichtigen Schritt definiert das Konsortium sechs Herausforderungen, die auf die Ebenen der Partizipation einwirken und denen sich die sieben Partizipationsgruppen zu stellen haben: Gesundheit und demografischer Wandel (1), Ernährungssicherheit und nachhaltige Landwirtschaft (2), saubere und effiziente Energie (3), Grüner Transport (4), Klimawandel und Ressourceneffizienz (5), Inklusive und innovative Gesellschaft (6) und Sicherheit (7) (Engage2020 2014a: 12). Hier zeigt sich eine gewisse Willkür in der Auswahl der Schwerpunkte. Aus heutiger Perspektive, in der die Gefahren für den Bestand der EU sich vergrößert haben und die Gewichte der einzelnen Mitgliedsländer verschoben haben, erscheint diese Setzung als zeitbedingt und wenig begründet.

Ebenfalls problematisch sind die sechs Praxisfelder die im Deliverable 2.1 vom KIT definiert werden: Technology Assessment (1), CSO involvement (2), User involvement (3), Workplace innovation (4), Science shops (5) und Citizen science (6). Für diese Auswahl gibt es keine Begründung und der Bezug auf „workplace innovation“ bringt eine ganz andere Dimension, nämlich die von Unternehmen und Gewerkschaften, mit in einen Partizipationsprozess. Hinzu kommt noch, dass in dem Bericht der Begriff von Öffentlichkeit undifferenziert verwendet wird und von einer neuen Rolle von Öffentlichkeit in der Forschung und Innovation gesprochen wird. (Engage2020 2014b: 10, 58). Problematisch ist auch, dass das Handeln dieser sieben Akteure mit dem Begriff „Public Engagement“ verbunden wird. Unter der Hand werden die zivilgesellschaftlichen Akteure zu Repräsentanten der Öffentlichkeit und zu Trägern des Gemeinwohls (Ober/Paulick-Thiel 2015: 15)¹.

Die Konsortialpartner kommen zu dem Ergebnis, dass die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern verbessert werden muss. Allerdings kommt es auf eine möglichst frühe Beteiligung an: „Early involvement is key to ensuring that all citizens needs and views are used in an timely manner in the decision making process“ (Engage2020 2014a : 49). Es kommt aber auch darauf an, die Beteiligung auf allen vier Ebenen (Policy formation, programme development, project definition and research an innovation activity) zu organisieren.

Mit einem weiteren Metaprojekt (CONSIDER) wurden für das 7. Forschungspro-

¹ Differenzierter wird der Gemeinwohlbegriff in dem Working Paper von Ober und Paulick-Thiel auf der Seite 18 diskutiert (Ober/Paulick-Thiel 2015: 18). Hier wird konkret von der Position Ernst Fraenkels ausgegangen, der darauf hingewiesen hat, dass in westlichen Gesellschaften das Gemeinwohl erst am Ende des politischen Prozesses erkennbar ist.

gramm der EU alle 14.000 Projekte angeschrieben und nach der Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen gefragt. Insgesamt antworteten 21 Prozent der angeschriebenen Projekte. Es zeigte sich, dass sich an rund 20 Prozent der Projekte zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligten.

CONSIDER selbst ist ein Projekt, das im Februar 2012 begonnen und im Januar 2015 zu Ende gebracht wurde. Das Projekt hat Guidelines entwickelt, die sich an unterschiedliche Gruppen richten: Forscher, Zivilgesellschaft, Geldgeber, Evaluatoren und politische Entscheider (<http://www.consider-project.eu/guidelines-landing-page>, 12. Feb. 2017). Das Projekt CONSIDER hat sich dann 30 Projekte genauer angesehen.

Insgesamt kommt CONSIDER zu Erkenntnissen, die ein überlegtes Vorgehen und eine reflexive Governance von Projekten nahelegen. CONSIDER identifizierte drei Formen der Einbindung von zivilgesellschaftlichen Organisationen: „marginal

participation“ (1), „complementary participation“ (2) und „central/strategic participation“ (3) (CONSIDER 2014b: 2). Weiterführend ist nun, dass bei CONSIDER die Konfliktstrukturen innerhalb der Governancestrukturen der Projekte untersucht werden. Ein Ergebnis ist, dass „the most conflicting projects are also those giving a negligible role to CSOs.“ (CONSIDER 2014b: 3). Hieraus und aus der Beobachtung weiterer Projekte ziehen die Autoren den Schluss „When CSOs are cooperating with researchers they face fewer difficulties, especially when they have an intermediary role“ (CONSIDER 2014b: 3).

Insgesamt zeigt sich in dieser Untersuchung, dass die Partizipation von zivilgesellschaftlichen Akteuren in Projekten der Forschung und Innovation konfliktträchtig ist und sich Konflikte nur vermeiden lassen, wenn die Aufgaben klar sind und zivilgesellschaftliche Akteure als gleichberechtigte Partner unter klaren Verfahrensregeln, die alle Seiten binden, mit einbezogen werden (Fachforum Partizipation und Transparenz des Hightech-Forums 2017).

5 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN ZUR EINBINDUNG DER ZIVILGESELLSCHAFT IN DIE WISSENSENTWICKLUNG

In modernen Gesellschaften ist der Umgang mit Wissen von zentraler Bedeutung. Anwendungshorizonte wissenschaftlich-technischen Wissens beleuchten etwa die Technikfolgen. Im Lichte der politischen Zielsetzungen in einer globalen Welt (SDGs, Nachhaltigkeit, Menschenrechte...) stellt sich die Frage nach einer Wissensentwicklung, die auf die großen Herausforderungen der Zeit reagiert. Zivilgesellschaftliche Akteure thematisieren zudem die Folgen einer „Risikogesellschaft“ im Lichte gesellschaftlicher Erfahrungen und aufgebauter Gegenexpertise. Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Handlungsempfehlungen zu verstehen.

I. Mehr Öffentlichkeit im Politikprozess zu Forschung und Innovation

Forschung und Innovation sowie auch politische Prozesse und Entscheidungen zu diesem Bereich finden nicht außerhalb der Gesellschaft, sondern in ihr statt. Dies betrifft sowohl die Gegenstände, die Verfahren wie auch die Produkte und Anwendungshorizonte des Wissens. Es kommt immer mehr darauf an, das Wissen der Gesellschaft und die zivilgesellschaftlichen Infrastrukturen einer wissenschaftsensiblen Kommunikation mit in diesen Prozess einzubeziehen und die zivilgesellschaftlichen Kapazitäten für eine solche Kommunikation fortzuentwickeln.

Damit Innovation ein breiter und umfassender Prozess wird, ist es notwendig,

gesellschaftliche Gruppen zu beteiligen. Dies geschieht aus mehreren Gründen: In der Gesellschaft, in den verschiedenen Gruppen und Organisationen, hat sich im Kontext von Betroffenheit Expertise herausgebildet, die im Ful-Prozess genutzt werden kann, um Entscheidungen durch geeignete Wege von Teilhabe und Beratung zu verbessern. Die Auswahl zivilgesellschaftlicher Akteure für Beratungsprozesse sollte künftig nach Kriterien der Kompetenz und des advokatorischen Handelns entlang eines empirisch-analytischen „Mappings“ der Zivilgesellschaft erfolgen.

Politische Entscheidungen – auch solche zu dem Bereich von Ful – beruhen heute auf mehreren Mehrheiten: Sie ruhen auf einer Mehrheit in repräsentativen Verfahren und sie müssen dem verfügbaren wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Wissen entsprechen. Darüber hinaus haben sich Legitimitätsvorstellungen verändert. Politische Entscheidungen sind nur anerkennungswürdig, wenn sie auch begründet, bestreitbar, inklusiv und transparent sind und die Perspektiven nicht nur der wirtschaftlichen, sondern auch der gesellschaftlichen Stakeholder frühzeitig einbeziehen. Die neue Legitimitätspolitik, die auch für Ful-Prozess gilt, erfordert Partizipation, Teilhabe, Gleichheit, Inklusion, Transparenz, Gemeinwohl, Unparteilichkeit, Bestreitbarkeit, Rechenschaftspflichtigkeit, Verantwortlichkeit und Evidenz.

Zu diesem Bedarf äußert sich aktuell das Hightech-Forum der Bundesregierung in seinem Fachforum „Partizipation und Transparenz“. Auch der Nationale Arbeitskreis OGP (Open Government Partnership) gibt wertvolle Hinweise zu den erforderlichen Öffnungsprozessen von Verwaltung.

II. Compact/ Regeln

Für die Ful-Prozesse bestehen Regelsysteme in den verschiedenen Bereichen und Ebenen. Diese verändern sich auch über die Zeit. So ist z.B. den anspruchsvolleren Erwartungen nach Transparenz und Nachvollziehbarkeit durch eine Veränderung der Regelsysteme Rechnung zu tragen. Der Anpassungsprozess der Regelsysteme muss bewusster gestaltet werden, weil die gesellschaftliche Vielfalt und die Konflikte zunehmen und neue technische Möglichkeiten und damit verbundene Risiken entstehen. Hinzu kommen Veränderungen in den gesellschaftlichen Moralvorstellungen.

Die Veränderungen von Regelsysteme betrifft mehrere Ebenen: Sie sind auf der Ebene von Privaten (Unternehmen) vorzunehmen, weil auch dort Entscheidungen im Bereich Ful getroffen werden, die Auswirkungen auf die Gesellschaft haben. Sie sind auf der Ebene hybrider Organisationen (Forschungseinrichtungen, Universitäten etc.) notwendig, weil auch dort Entscheidungen getroffen werden, die das Handeln der Bürgerinnen und Bürger beeinflussen. Entsprechend zu entwickeln sind dort die Kommunikationswege mit der Zivilgesellschaft. Hinzu kommt, dass auf dieser Ebene immer auch mit öffentlichen Geldern Förderungen vorgenommen werden.

Schließlich geht es auf der Ebene der Politik um eine bessere Beteiligung der Öffentlichkeit. Dies betrifft sowohl die Seite

der Exekutive (Verwaltungen) als auch die Legislative (Parlamente). In diesen beiden Bereichen sind Politikberatungsformate so zu gestalten, dass Transparenz sichergestellt wird und zivilgesellschaftliche Gruppen mit einbezogen werden (siehe dazu: Fachforum Partizipation und Transparenz des Hightech-Forums 2017). Die Technikfolgenabschätzung hat sich seit den 1970er Jahren bereits im parlamentarischen Raum etabliert und seine Partizipationswege ausgebaut (Saretzki 2017 - in dieser Publikation). Ein Anschluss weiterer Partizipationsformate an diese parlamentarischen Strukturen der Technikfolgenabschätzung bei Fragen der Innovationspolitik böte sich an.

III. Netzwerke/ Wissensplattformen/ Infrastrukturen/ Ressourcen

Die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Gruppen am Forschungs- und Innovationsprozessen kann nur sichergestellt werden, wenn eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sind. Denn viele zivilgesellschaftliche Gruppen – besonders kleine und mittlere – verfügen nicht über die Voraussetzungen, in solchen Netzwerken und Wissensplattformen auch inhaltlich ausgewiesene Beiträge zu liefern. Es muss daher sichergestellt werden, dass zivilgesellschaftliche Organisationen Kapazitäten aufbauen können, um in diesen Netzwerken auch fachlich mithalten zu können. Dies bedeutet, dass diese Form des „Capacity-Building“ auch förderfähig werden muss, denn mit eigenen Mitteln sind viele Organisationen kaum in der Lage, eine entsprechende Expertise aufzubauen (Redaktionen, Plattformen und Meta-Plattformen, Archive, Medien, Diskursformate ...). Dies betrifft ganz besonders kleine und mittlere Organisationen der Zivilgesellschaft, die aus sich heraus kaum in der Lage sind, die dafür notwendigen Ressourcen bereitzustellen.

Hinzu kommt die Notwendigkeit, die Governancestrukturen von Netzwerken und Wissensplattformen so zu verbessern, dass zivilgesellschaftliche Organisationen dort einen akzeptierten und selbstverständlichen Ort haben. Wichtig ist aber auch, die Netzwerke und Wissensplattformen so in den Politikprozess einzubinden, dass die dort erzielten Ergebnisse auch transparent in Entscheidungsprozesse einfließen können.

Neben der Verbesserung der internen Governancestrukturen von Netzwerken geht es auch darum, diese so im Politikprozess zu verorten, dass sie nicht primär der Politikberatung der Exekutive dienen. Vielmehr sollte es im Sinne einer verbesserten und inklusiven Meinungs- und Willensbildung um die Aufwertung der Legislative (der Parlamente und der damit verbundenen Akteure) gehen (Klein/Olk 2014). Mit der Stärkung der Netzwerke muss gleichzeitig eine Stärkung der Legislative verbunden werden, damit die Abwanderung des politischen Agenda Setting in Richtung der Verwaltungen gebremst wird.

IV. Perspektiven der Institutionalisierung einer nachhaltigen Begleitung der Innovationspolitik

Eine Institutionalisierung der zivilgesellschaftlichen Beteiligung der Forschungs- und Innovationspolitik muss mehreren Aspekten Rechnung tragen. An erster Stelle stehen die Vielgestaltigkeit der Zivilgesellschaft und – damit verbunden – die unterschiedliche Größe und Ressourcenstärke zivilgesellschaftlicher Organisationen. Eine Politik der Beteiligung muss diese Vielgestaltigkeit berücksichtigen.

Hinzu kommt ein zweiter Aspekt: Da es immer auch um Demokratiepilotik geht, gilt es die Legislativen und den mit ihm

verbundenen Politikprozess zu stärken. Gegenwärtig baut die Exekutive – die Verwaltungen auf der Bundes- und EU-Ebene – Beratungs- und Kommunikationskompetenz im Feld von Ful auf. Damit wird die Verwaltung immer mehr zum politischen Akteur. Für die deliberativen Impulse der zivilgesellschaftlichen Akteure ist es jedoch von großer Bedeutung, dass sie sich an die Beratungen des Parlaments – dem legitimen Entscheidungsorgan der repräsentativen Demokratie – adressieren.

Ein dritter Aspekt kommt hinzu: Mit der Europäischen Union ist eine weitere politische Ebene zu berücksichtigen. Der Aspekte der Partizipation von zivilgesellschaftlichen Akteuren wird im gegenwärtigen Forschungsrahmenprogramm sehr ernst genommen. Doch ist dort die Forschungspolitik sehr exekutivlastig und eigentlich nur für ressourcenstarke Organisationen – gerade aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich – zugänglich.

Aus dieser Konstellation lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen: Eine Institutionalisierung zivilgesellschaftlicher Teilhabe sollte bei den Legislativen angesiedelt sein und muss auch für ressourcenschwache Organisationen zugänglich sein. Hinzu kommt, dass die Vielfalt gewahrt bleiben muss bzw. gestärkt werden soll. Die Infrastrukturen und Kapazitäten der organisierten Zivilgesellschaft wie auch ihrer politischen Plattformen zur wissenschaftssensiblen Kommunikation sind mit Mitteln der Wissenschaftsförderung auszubauen. Programme der „Citizen Sciences“ sind wichtige Angebote zur Wissenschaftskompetenzentwicklung in der Zivilgesellschaft. Die Kenntnisse über Zivilgesellschaft sind systematisch interdisziplinär und transdisziplinär durch eine quantitative wie qualitative Zivilgesellschaftsforschung fortzuentwickeln.

6 DISKUSSION DER HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Am Donnerstag, dem 23. März 2017, fand beim BBE in Berlin ein Workshop zum Thema dieser Studie statt. Den Teilnehmern und den Impulsgebern (siehe: Programm, Teilnehmerliste und Thesenpapiere im Anhang) lag der Entwurf der Handlungsempfehlungen vor. Die Impulsgeber wurden um ein Thesenpapier zum Thema des Gutachtens und insbesondere zu dem Entwurf der Handlungsempfehlungen gebeten.

Die Impulsgeber des Workshops wurden ausgewählt, weil sie durch ihre Publikationen und Aktivitäten zu den führenden Akteuren in diesem Politikfeld gehören. Zu dem Workshop wurde weiter die BBE-Arbeitsgruppe Zivilgesellschaftsforschung und ein ausgewählter Kreis von Personen eingeladen, die in dem Themenfeld, das durch das Gutachten absteckt wird, arbeiten. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass die praktische Relevanz des Themas im Blick behalten wird und bislang wenig beachtete Aspekte stärkere Aufmerksamkeit bekommen.

Um einen intensiven Bezug zu den vorgestellten Handlungsempfehlungen herzustellen, wurden nach Vorstellung und Diskussion der Thesenpapiere vier moderierte Themengruppen gebildet. Die einzelnen Themengruppen fokussierten sich jeweils auf einen Aspekt der Gliederung der Handlungsempfehlungen. Die Ergebnisse der Fokusgruppen wurden im nächsten Schritt im Plenum vorgestellt und diskutiert.

Die Diskussionen des Workshops zu den vorgestellten Handlungsempfehlungen und Thesenpapieren konzentrierten sich auf folgende thematische Bereiche:

6.1 Organisationsformen der Zivilgesellschaft

Die Diskussion zum Begriff der Zivilgesellschaft war ein entscheidender Aspekt. Denn es sollte die Frage beantwortet werden, was unter diesem Begriff zu verstehen ist. Von der Antwort auf diese Frage hängt auch die Struktur der Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Akteure an den Prozessen des Agenda Setting in der Full-Politik ab.

Eine erste Antwort auf diese Frage lautet: die *organisierte Zivilgesellschaft*. Damit sind in der Regel die ressourcenstarken Organisationen der Zivilgesellschaft gemeint – in den Bereichen Umwelt, Soziales, Gesundheit, Sport, Religion usw. Dieser Begriff umfasst aber auch die großen Stiftungen, Wohlfahrtsverbände und die Organisationen der politischen Interessenvertretung und der advokatorischen Expertise. Allerdings zeigen erste Erhebungen, dass mehr als 70 Prozent der zivilgesellschaftlichen Organisationen auf ehrenamtlicher Basis arbeiten. Nur bei den sozialen Diensten – meist sind diese Teil der Wohlfahrtsverbände, die aus den öffentlichen Sozialkassen finanziert werden – finden sich überwiegend ressourcenstarke Organisationen mit entsprechen-

den (hauptamtlichen) Strukturen. Hauptamtliche Strukturen erfordern jedoch Ressourcen. Erst wenn diese und eine zugeschriebene Kompetenz (z.B. durch Betroffenheit) vorhanden sind, steigen die Chancen der Beteiligung an den Agenda-Setting-Prozessen im Ful-Bereich.

Bereits auf der Ebene der Organisationen gibt es große Unterschiede bei den zur Verfügung stehenden Ressourcen. Eine weitere Schwierigkeit kommt hinzu: Ein relevanter Teil der Zivilgesellschaft verfügt über keine Organisationsstrukturen als Ressource. Dieser Bereich des *informellen Engagements* ist bislang kaum repräsentiert. Es wird nach wie vor eine besondere Herausforderung bleiben, diesen Bereich an den Agenda-Setting-Prozessen im Ful-Bereich intensiv zu beteiligen. Hierfür sind ggf. sozialräumliche Ansprache, zivilgesellschaftliche Vernetzung und Prozesse der Organisationsöffnung erforderlich.

Ein Mapping, eine genauere Erfassung der Zivilgesellschaft mit Blick etwa auf Organisationsressourcen, Kompetenzen und Expertise, ist daher eine dringende Aufgabe. Erst wenn damit ein präziserer Überblick über die Bedingungen und Profile der zivilgesellschaftlichen Organisationen möglich wird, kann im nächsten Schritt über Kriterien für die Einbindung in Beteiligungsprozesse nachgedacht werden.

Mit Blick auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft in den Agenda-Setting-Prozessen der Ful-Politik wurde das Problem der Repräsentation aufgeworfen. Allerdings kann angesichts der komplexen Struktur der Zivilgesellschaft die Dimension des repräsentativen Sprechens und Handelns kaum in Anschlag gebracht werden. Mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen macht sich die Gesellschaft in ihrer Vielfalt bemerkbar. Je vielfältiger eine Gesellschaft wird, umso wichtiger wird es, diese Viel-

falt auch in den politischen Prozessen zum Ausdruck zu bringen. Das Prinzip der Repräsentation ist daher für die etablierten Verfahren der politischen Entscheidungsfindung unerlässlich, für den Bereich der zivilgesellschaftlichen Vielfalt allerdings nicht passend. Zivilgesellschaft ist nicht im Sinne der Repräsentativität einzubinden, sondern mit Blick auf Expertise, Betroffenheitshorizonte und Sprecherrollen. Mit der Zivilgesellschaft wird gerade Diversity zur Geltung gebracht. Es ist daher angebracht, auch in diesem Kontext die Dimension der Responsivität des repräsentativ-demokratischen Systems zu stärken.

6.2 Ziele und Vorgehensweise des Agenda Settings und dessen Mehrwert

Mit der Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Akteure in die Agenda-Setting-Prozesse der Ful-Politik sollen mehrere Ziele erreicht werden. In den letzten Jahrzehnten hat die Vielfalt in gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Hinsicht zugenommen. Zudem wird – nicht nur in Zeiten besonderer Herausforderungen – immer deutlicher, welchen Beitrag eine vielfältige Zivilgesellschaft zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bietet und welchen Mehrwert der Blick auf Betroffenenperspektiven und zivilgesellschaftliche Expertise wie auf Innovationsakteure erbringt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, zivilgesellschaftliche Akteure umfassender in die Prozesse des Agenda Settings der Ful-Politik einzubeziehen. Die Beteiligten des Workshops waren sich einig, dass es bereits zahlreiche Formate für Beteiligungsprozesse gibt. Diese reichen aber nicht aus, weil gerade im Bereich des Agenda Settings in der Ful-Politik die zivilgesellschaftlichen Akteure noch zu wenig beteiligt sind. Insgesamt sollten die Akteure der etablierten Politik einschließlich der Akteure aus der Wirtschaft stärker diese neue, vielfältiger gewordene Akteurs-

DISKUSSION DER HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

struktur der Zivilgesellschaft in den Blick nehmen. Denn auch auf der Ebene dieser Prozesse muss die gestiegene gesellschaftliche Vielfalt abgebildet werden.

Auf der inhaltlichen Ebene sollte ein „Mehrwert“ für den politischen Prozess erzielt werden. Allerdings wurde der Begriff des Mehrwerts mit unterschiedlichen Vorstellungen verknüpft: Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure sollte ermöglichen, dass politische Prozesse und Entscheidungen auf ein breites Wissensfundament gestellt werden. Es sollte zudem sichergestellt werden, dass relevante Interessen und Perspektiven der Gesellschaft Berücksichtigung finden, um die Legitimität der politischen Entscheidungen zu erhöhen. Darüber hinaus sollte es durch eine breitere Beteiligung leichter werden, dass sich eine umfassende Position – bis hin zu einer Gemeinwohlperspektive – entwickeln kann. Mit einer verbesserten Responsivität im Bereich der Ful-Politik sollten die Chancen steigen, dass dominante enge Interessenspositionen zurückgedrängt und gesellschaftlich relevante Bedarfe stärker aufgenommen werden können.

6.3 Politikberatung und Gesellschaftsberatung

Die Richtung der Beratung – Beteiligung am Ful-Prozessen impliziert immer auch den Aspekt von Beratung – hat mehrere Dimensionen und wurde kontrovers diskutiert. Dazu gehören zum einen die Richtung der Beratungsaktivitäten und zum anderen die Voraussetzung dieser Beratung bzw. des Beteiligungsprozesses. Generell kann davon ausgegangen werden, dass Beteiligung an der Ful-Politik ein Wissen und ein Niveau von Expertise, etwa über das Wissenschaftssystem und die Forschungslandschaft, voraussetzt, das bei den überwiegenden zivilgesell-

schaftlichen Akteuren noch nicht vorhanden ist. Für die Umweltverbände, die Wohlfahrtsverbände und die großen Stiftungen gilt dies nicht. Dort und an vielen anderen Orten wird Expertise generiert, die als Wissensbasis politischer Entscheidungen verwendet wird.

Der überwiegende Teil der zivilgesellschaftlichen Akteure arbeitet ehrenamtlich, d.h. ohne hauptamtliche Strukturen, die ein solches spezielles Wissen aufbereiten könnten. Allerdings ist auch bei den Akteuren der organisierten Zivilgesellschaft (den Verbänden, Stiftungen und größeren Organisationen) selten Expertise in einem ausreichenden Maße vorhanden. Denn in der Regel treffen zivilgesellschaftliche Akteure in den Formaten der Beratung von Ful-Politik auf Wissenschaftler, teilweise aus der Grundlagenforschung, auf professionelle Akteure aus Forschungseinrichtungen und Beratungsorganisationen. Diese verfügen über umfassende Expertise und sind mit den – meist international geführten – Diskursen seit Jahren vertraut. Hier offenbart sich eine tiefe Kluft, die nicht einfach zu überbrücken ist.

In den Handlungsräumen der organisierten Zivilgesellschaft haben sich zugleich längst zahlreiche Wissensspezialisten entwickelt, die als Advokaten und „public interest groups“ wirken und die mit den Netzwerken der Zivilgesellschaft eng verbunden sind. Es gibt Plattformen und auch Meta-Plattformen der zentralen Diskurse, in denen trans- und interdisziplinäres Wissen und gesellschaftliche Befunde und Erfahrungen verarbeitet werden – hierauf bezieht sich auch die Diskussion über nationale und internationale NGOs und deren Bedeutung.

Eine Beteiligung am Agenda Setting in der Ful-Politik von zivilgesellschaftlichen Akteuren kann nie allein der Beratung der

Politik dienen. Sie ist zugleich auch Teil des Selbstaufklärungsprozesses der Zivilgesellschaft und der Gesellschaft insgesamt. Insofern ist Öffentlichkeit ein wesentlicher Faktor in diesen Prozessen. Eine Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren am Agenda Setting im Bereich der Ful-Politik ist daher immer auch ein öffentlicher Akt bzw. ein Vorgang, der möglichst transparent verlaufen sollte. Eine solche Beteiligung kann sich somit nie allein auf die Verbesserung politischer Entscheidungen und ihrer Wissensbasis richten. Sie ist immer auch Gesellschaftsberatung und nicht primär Politikberatung.

Kontrovers blieb, ob in diesen Formaten die Artikulation des Gemeininteresses befördert werden kann oder ob nicht einfach unterschiedliche Interessen aufeinandertreffen. (Die zivilgesellschaftlichen Akteure könnten dann für sich nicht gleich in Anspruch nehmen, das Gemeininteresse zu vertreten). Allerdings ist es angebracht, auf der *deliberativen Qualität dieser Formate* zu bestehen, um über einen *stärkeren Öffentlichkeitsbezug* die Qualität von Argumenten überprüfbar zu machen.

Ein weiteres wichtiges Thema waren die Voraussetzungen für diese Form der Beratung und der gesellschaftlichen Selbstaufklärung (siehe auch die Punkte 4 und 5). Notwendig ist, dass in zivilgesellschaftlichen Organisationen die Kommunikation von Wissenschaft, Forschungsthemen, -verfahren und -gebieten, aber auch die Verbindung der Forschung mit politischen Institutionen sowie mögliche Anwendungskontexte von Forschungsergebnissen auf einem breiteren und professionellen Niveau diskutiert werden können. Zu diesen Voraussetzungen zählt auch, dass die Ressourcen für Beteiligung am Agenda Setting der Ful-Politik verbessert werden müssen. Dies betrifft sowohl die organisierte Zivilgesellschaft als auch den Teil

der Zivilgesellschaft, der über wenige Organisationsressourcen verfügt oder gänzlich informell agiert. Da der überwiegende Teil der Zivilgesellschaft auf ehrenamtlicher Basis arbeitet, ist es notwendig, dass für diesen Bereich mehr Ressourcen zum Aufbau entsprechender Strukturen und Infrastrukturen bereitgestellt werden. Insbesondere sind dabei redaktionelle und fachliche Kapazitäten sowie Kommunikations- und Darstellungsressourcen einzu beziehen, doch sind etwa auch Wissensspeicher/ Archive und Meta-Plattformen und deren systematische Wissensverschränkung zu fördern.

Wenn die Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Akteure am Agenda Setting in der Ful-Politik in einer gesellschaftsberatenden Perspektive stärker ausgebaut werden soll, dann ist es auch notwendig, mehr Ressourcen für die Expertise und Gegenexpertise anzubieten. Der Bezug auf die Gesellschaft hat auch zur Voraussetzung, dass die Verbindung zu und der Wissensaustausch mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen in den jeweiligen Politikbereichen, die Gegenstand von Ful-Prozessen sind, gestärkt wird. Diese Organisationen können Fachexpertise aufbauen, Betroffenenhorizonte vermitteln und sie fungieren auch als Multiplikatoren für die entsprechenden Öffentlichkeiten.

6.4 Agenda Setting: Wo ansiedeln?

Ein wichtiger Teil der Diskussionen im Workshop betraf die Frage, wo die Kompetenz der zivilgesellschaftlichen Beteiligung beim Agenda Setting der Ful-Politik institutionell angesiedelt werden soll und aus welchen Gründen. In den Handlungsempfehlungen wurde vorgeschlagen, die Parlamente als die Orte der politischen Willensbildung und Entscheidung stärker in den Blick zu nehmen. Begründet wurde dies – und diese Argumente wurden im

DISKUSSION DER HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Workshop noch einmal bekräftigt – mit der Funktion des Parlaments im politischen Prozess der repräsentativen Demokratie. Es geht darum, das Parlament zu stärken, an seinem Ort mehr Expertise aufzubauen, um damit die Entscheidungsgrundlage zu verbessern. Unterstützt wurde dieses Argument mit den mittlerweile langjährigen Erfahrungen bei der Platzierung des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB).

Das Gegenargument, das im Workshop stark gemacht wurde, untermauert die Bedeutung einer bei der Administration angesiedelten Beratung. Mit dem Argument effektiver und effizienter Steuerung wie Umsetzung wurde dafür geworben, die Agenda-Setting-Prozesse bei der Exekutive, also den Ministerien zu belassen bzw. zu konzentrieren, da dort die Entscheidungen des Parlaments vorbereitet wie auch umgesetzt werden. Ohne solche Agenda-Setting-Prozesse in der Nähe der Exekutive sei eine substantielle Vorbereitung politischer Entscheidungen kaum möglich. Die Agenda-Setting-Prozesse sollten daher dort angesiedelt sein, wo die Inhalte relevant sind. Dies sei auf der Ebene der Ministerien der Fall, weil dort im Auftrag des Parlaments bzw. zur Vorbereitung von politischen Entscheidungen des Parlaments politische Programme entwickelt werden. Diese Ministerien benötigen daher zunehmend die Expertise und das Wissen der Akteure aus der Gesellschaft.

Gegen die Verortung von Agenda-Setting-Prozessen in den Verwaltungen (z.B. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Bundesministerium für Bildung und Forschung) wurde vorgebracht, dass diese damit zu politischen Akteuren werden. Denn wer den Rahmen für diese Agenda-Setting-Prozesse mit organisiert, nimmt auch wesentlichen Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung der

Agenda. Wer die Fragen mit formulieren kann, der bestimmt auch darüber mit, welche Antworten gegeben werden.

Wenn Agenda-Setting-Prozesse auf der Ebene der Administration stattfinden – die Studie zeigt, dass tatsächlich eine Reihe von solchen Formaten der Bereicherung der Entscheidungsgrundlagen von den Ministerien initiiert wurden und werden –, dann ist es notwendig, die Verbindung zwischen der Exekutive (den Ministerien) und der Legislative (dem Parlament) möglichst eng und transparent zu gestalten.

Da es bei den Agenda-Setting-Prozessen der Ful-Politik nicht um die Produktion von Gesetzesvorlagen geht, sondern um die Diskussion und die Bewertung von Themen, ist es nicht zwingend notwendig, dass dieses Agenda Setting auf der Ebene der Verwaltungen geschieht. Vielmehr sind dies Prozesse, die nicht unbedingt von Verwaltungen organisiert sein müssen. Die Themen können auch von den gesellschaftlichen Gruppen und den zivilgesellschaftlichen Akteuren selbst auf die politische Agenda gesetzt werden. Das Parlament würde so als Ort politischer Entscheidungen gerade in Zukunftsfragen gestärkt und die Zivilgesellschaft würde ihre Kompetenzen bei der forschungspolitischen Agenda-Bewertung fortentwickeln.

Neben einer Stärkung des Parlaments kommt es daher darauf an, dass sich neben dem Parlament und den Prozessen, die von den Ministerien initiiert werden, auch Formate des Agenda-Settings im Ful-Bereich auf der Seite der Zivilgesellschaft bilden (siehe Abschnitt 5).

Ein weiterer Aspekt in der Diskussion des Workshops betraf die rechtlichen Rahmenbedingungen der neuen Formate. Geklärt werden muss, welche Art von Verbindlichkeit die Agenda-Setting-Pro-

zesse haben. Die Entscheidungshoheit des Parlaments muss zwar gewahrt bleiben, doch notwendig ist auch eine Klärung des Stellenwerts und der Verbindlichkeit der Agenda-Setting-Prozesse im politischen Prozess. Die Regeln des gemeinsamen Beratungsprozesses sind vorab transparent und einvernehmlich zu konsentieren und dann verbindlich einzuhalten. In diese Richtung argumentieren etwa der Europarat oder das Fachforum Partizipation und Transparenz des aktuellen Hightech-Forums der Bundesregierung.

6.5 Errichtung und Funktion von Wissensplattformen

Als Zielperspektive wurde anerkannt, die zivilgesellschaftlichen Akteure stärker an Agenda-Setting-Prozesse der Ful-Politik zu beteiligen (siehe Punkt 1). Um dieses Ziel auch erreichen zu können, sind verschiedene Voraussetzungen zu erfüllen. Dazu wurden unterschiedliche Wege diskutiert. Die Errichtung bzw. Gründung von Wissensplattformen ist ein besonderer Weg, um diesem Ziel näher zu kommen.

Wissensplattformen sind spezielle Organisationsweisen von Wissen und Expertise. Sie dienen dazu, Expertise mit Blick auf die Beteiligungsprozesse in der Ful-Politik zu generieren. An diesen Wissensplattformen sind die relevanten Organisationen und Vertreter der zivilgesellschaftlichen Akteure beteiligt. Wesentliche Aspekte dieser Wissensplattformen betreffen die Art und Weise, wie transdisziplinäres Wissen dort organisiert wird, wie die zivilgesellschaftlichen Akteure dort beteiligt sind und wie die dort generierte Expertise in den Prozessen des Agenda-Setting an Relevanz gewinnt.

Solche Wissensplattformen, in denen transdisziplinäres Wissen organisiert werden soll, sind nach dem Muster von Netz-

werken aufgebaut. Dies bedeutet, dass die Steuerung dieser Plattformen wesentlich von den Positionen und Interessen der beteiligten Organisationen und Akteure bestimmt wird. Mit diesen Wissensplattformen wird die Zusammenarbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen mit Blick auf die Ful-Politik ermöglicht. Ihr Ziel ist es, zu gemeinsamen Positionen und Bewertungen zu kommen, um eine größere Präsenz im Prozess des Agenda-Settings in der Ful-Politik für die Zivilgesellschaft insgesamt zu erreichen.

Die Transdisziplinarität hat das Ziel, unterschiedliche disziplinäre Positionen aus Wissenschaft und aus vielfältigen Erfahrungs- und Betroffenheitsperspektiven in den Blick zu nehmen, ohne eine davon als Organisierende zentral hervorzuheben. Zudem ist der Bezug zu den Agenda-Setting-Prozessen herzustellen. Die Expertise, die in diesen Wissensplattformen aufgebracht wird, muss mit Bezug auf die gesellschaftlichen Bedarfe sowie die politisch zu bildenden Prioritäten (z. B. der Agenda der Forschungs- und Technologiepolitik) organisiert werden.

Ein weiterer wichtiger Aspekt betrifft die Beteiligung der unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Akteure. Einfacher dürfte dies für die organisierte Zivilgesellschaft sein, obwohl auch diese Organisationen kaum personelle Ressourcen für eine kontinuierliche Begleitung der Ful-Politik aufgebaut haben. Viel schwieriger dürfte eine Beteiligung freilich für die nicht-organisierte Zivilgesellschaft und den großen Teil zivilgesellschaftlicher Organisationen sein, die vor allem auf ehrenamtlicher Basis arbeiten. Ihnen fehlen oft die hauptamtlichen Strukturen und die finanziellen Ressourcen für eine solche Beteiligung.

Die Arbeitsweise solcher Wissensplattformen sollte es möglich machen, gemeinsa-

DISKUSSION DER HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

me Positionen zu formulieren und diese auch mit Expertise zu diesen Themen zu verbinden. Dafür notwendig ist es, Experten aus den zivilgesellschaftlichen Organisationen zu versammeln und Diskussionen zu vorgegebenen Themen zu ermöglichen. Die Agenda dieser Wissensplattformen muss aber bestimmt werden durch zivilgesellschaftliche Organisationen. Das heißt, ohne ein Minimum an tragfähiger Vernetzung und Steuerung unter Maßgabe deliberativer Rahmenbedingungen, Prozesse und Formate sind solche Wissensplattformen nicht handlungsfähig.

Zu unterscheiden ist zwischen Wissens- und Kompetenzplattformen im Modus von Vernetzung und deliberativer Beratung, Think Tank-Formaten und advokatorisch handelnden Akteuren. Eine Übersicht über ihre Rollen in den ausdifferenzierten Handlungsräumen der Zivilgesellschaft und deren Teil- und Fachöffentlichkeiten („Mapping“) erleichtert es, zivilgesellschaftliche Akteure in Beratungsprozesse kriterien-gesteuert und transparent einzubeziehen. Die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen kann mit Blick auf die jeweilige Thematik unterschiedlich gewählt werden. Denn das aufbereitete Wissen muss nicht nur in Richtung Politik und politische Entscheidungsarenen transportiert werden, sondern kompetent und fachöffentlich vernetzt auch in Richtung der zivilgesellschaftlichen Organisationen. Insofern sind die strukturierten zivilgesellschaftlichen Handlungsräume systematisch und kriterien-gesteuert (Themenkompetenz, Netzwerkstrukturen, Kommunikationskompetenz etc.) einzubeziehen.

6.6 Rolle von Öffentlichkeit: Medien und Wissenschaftsjournalismus

Die besondere Bedeutung von Öffentlichkeit wurde bereits in den Thesen zur Vorbereitung des Workshops und der

Stellungnahmen herausgestellt. Diese wurde von allen Akteuren unterstrichen. Insbesondere wurde hervorgehoben, dass Öffentlichkeit ein konstitutives Moment von Agenda-Setting-Prozessen in der Ful-Politik sein muss, wenn zivilgesellschaftliche Akteure mit einbezogen werden. Zivilgesellschaftliches Handeln abseits der Öffentlichkeit oder in vertraulichen Runden, in denen Vereinbarungen zum Stillschweigen getroffen werden, ist begründungsbedürftig und nur in bestimmten Konstellationen sinnvoll.

Öffentlichkeit ist nicht per se gut, sondern in dem Agenda-Setting-Prozess wichtig, weil damit die Chancen steigen, dass sich andere, offenere Formen der Kommunikation und Interaktion einstellen und Argumente nicht jenseits offener Argumentation gefiltert und exkludiert werden. Mit einer Vereinbarung zur Öffentlichkeit der Kommunikation steigen die Chancen, dass die Akteure – auch aus der Zivilgesellschaft – nicht allein mit ihren Interessenspositionen argumentieren können. Die beteiligten Akteure sind vielmehr gezwungen, ihre Interessen im Lichte allgemeinerer Ansprüche darzustellen. Ihre Interessen können in deren Lichte geprüft werden.

Mit einer Vereinbarung zur öffentlichen Kommunikation steigen auch die Chancen für eine Verbesserung der Kommunikation. In der Wissenschaft wird dies mit den Begriffen bargaining vs. arguing diskutiert: Die Chance für rationales Argumentieren steigt, während das Verhandeln („bargaining“), das eher der Durchsetzung von Interessen dient, zurückgedrängt wird. Wenn dieser Kommunikationsmodus in den Agenda-Setting-Prozessen der Ful-Politik gewählt wird, dann steigen auch die Chancen für Formulierung von Gesamtinteressen bzw. für eine gemeinwohlorientierte Entscheidung.

Zur Öffentlichkeit von Agenda-Setting-Prozessen der Ful-Politik und generell zu allen Formen der Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik kommt die mediale Dimension hinzu.

Seitens der organisierten Zivilgesellschaft sind hier insbesondere die redaktionellen und fachlichen Verarbeitungskapazitäten und Kommunikationsmöglichkeiten in den Vereinen und Verbänden, bei den Plattformen und Redaktionen inkl. Social Media zu nennen, die die zivilgesellschaftlichen Teilöffentlichkeiten und auch die allgemeine Öffentlichkeit erreichen können. Zudem sind die Herausforderungen von Archivierung und Wissensspeicherung wie auch der journalistischen Übersetzung und die zielgruppenspezifischen Ansprachebedarfe zu adressieren. Zunehmend kommen über „Citizen Sciences“ in enger Kooperation mit den zivilgesellschaftlichen Infrastrukturen und Organisationen diese Ressourcenbedarfe, die Kommunikations- und Darstellungsbedarfe sowie die Erfordernisse eines systematischen wissenschaftsnahen Austauschs in vernetzten „kommunalen Bildungslandschaften“ ins Spiel.

Zudem sind auch die europäischen wie auch die trans- und internationale Kooperation und der Wissensaustausch zivilgesellschaftlicher Akteure systematisch fortzuentwickeln. Internationale Leuchttürme zivilgesellschaftlichen Wissens sollten in die nationalen Diskurse zu Ful systematisch einbezogen werden.

Für die Information einer breiteren Öffentlichkeit sind Medien mit großer Reichweitenotwendig. Damit kommt dem Wissenschaftsjournalismus eine entscheidende Funktion zu. Dies betrifft die etablierten Medien (Zeitungen, TV-Kanäle, Zeitschriften, Blogs, Internetportale), aber zunehmend auch neue Formate der Beobachtung und der Vermittlung

von Ergebnissen der Wissenschaft. Dies ist notwendig, weil in der Wissenschaft, besonders in der Grundlagenforschung, zunehmend Themen und Verfahren erforscht werden, die sich für Laien nicht auf den ersten Blick erschließen. Zudem ist die Wissenschaftslandschaft inzwischen so komplex und internationalisiert, dass sie für durchschnittlich Interessierte kaum mehr zu überblicken ist. Wir benötigen daher mehr „Übersetzer“ und journalistische Beobachter dieses Bereichs, gerade auch aus der zivilgesellschaftlichen Perspektive.

6.7 Rolle und Stellung der Grundlagenforschung

Die Reichweite bzw. Tiefe der zivilgesellschaftlichen Partizipation in den Agenda-Setting-Prozessen der Ful-Politik ist nach wie vor ein kontroverses Thema. Die Kontroversen betreffen insbesondere das Thema Grundlagenforschung. Für die Autonomie der Grundlagenforschung werden mehrere Argumente vorgebracht. Unzweifelhaft genießt die Grundlagenforschung grundrechtlichen Schutz, weil sie Teil der Wissenschaftsfreiheit ist. Dies hat zur Folge, dass die Wissenschaftler und die wissenschaftlichen Steuerungsgremien (DFG, Max-Planck-Institute, Fraunhofer, Fachvereinigungen) selbst entscheiden können, welche Fragestellungen wichtig sind und welche Gegenstände beforscht werden.

Gleichzeitig ist es aus einer systemischen Perspektive sinnvoll, dass die Gesellschaft Bereiche bereithält, in denen Such- und Entdeckungsprozesse organisiert werden können. Dies ist insbesondere für die Weiterentwicklung der Gesellschaft von eminenter Bedeutung („soziale Innovationen“). Gleichzeitig vergrößern sich dadurch aber die Risikopotenziale, sodass es sinnvoll ist, dass diese Suchprozesse und deren Ergebnisse der Öffentlichkeit bekannt und von ihr bewertet werden können.

DISKUSSION DER HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Hinzu kommt die Tatsache, dass die Wissenschaft, insbesondere die in großorganisatorischen Verbänden betriebene Grundlagenforschung, längst transnational organisiert ist. Eine alleinige Diskussion in der nationalen Politikarena macht damit wenig Sinn. Die Beteiligung muss sich hier den forschungspolitischen Strukturen anpassen; teilweise kann dies bereits beim „human brain project“ der Europäischen Kommission¹ beobachtet werden.

Mit dem Blick auf die Grundlagenforschung tritt eine weitere Problemebene in den Blick. Als eigenes Handlungssystem entwickelt die Wissenschaft immer stärker eine abgeschlossene Systemlogik, die für viele kaum mehr verstehbar ist. Gleichzeitig steigt der Bedarf an finanziellen Ressourcen, die nur von politischen Akteuren bereitgestellt werden können. An diesen Entscheidungen, finanzielle Ressourcen bereitzustellen und den gesetzlichen Rahmen zu schaffen, sind neben den politischen zunehmend auch zivilgesellschaftliche Akteure beteiligt. Entscheidungen werden hier unter Bedingungen der Unsicherheit und des Nichtwissens getroffen: Zum einen muss der Grundsatz der Wissenschaftsfreiheit gewahrt bleiben; zum anderen müssen Entscheidungen getroffen werden, für die weder der Gegenstand selbst noch die Folgen von Forschung komplett zu überblicken und zu kalkulieren sind.

Aus der dargestellten Problemperspektive ergeben sich folgende Konsequenzen: Für Projekte der Grundlagenforschung treffen politische Akteure in der Regel mit dem Mittelbereitstellen auch politische Entscheidungen. Hierbei ist Transparenz unumgänglich. Allerdings handelt es sich dabei um unvollständige Informationen. Mit ihnen ist verbunden, dass bewusst ein

¹ Weitere Informationen (in englischer Sprache) unter www.humanbrainproject.eu.

offener Prozess angestrebt wird, dessen Ergebnisse noch unbekannt sind.

Jedoch kommt es zu einer veränderten Situation, wenn aus den Ergebnissen der Grundlagenforschung Anwendungen generiert werden. In der Folge sind vor diesem Hintergrund erste relevante Betroffenheitshorizonte und auch Risiken möglicher Entwicklungen erkennbar. Spätestens dann zeichnen sich Entscheidungen ab, die breit diskutiert werden müssen. Dabei ist ein international gut vernetztes Wissen der zivilgesellschaftlichen Akteure in wachsendem Maße hilfreich, da die Welt im Rahmen einer internationalen Arbeitsteilung gerade in ressourcenschwachen Ländern längst zum Labor geworden ist (Ulrich Beck).

Durch diese Situation, der Welt als Labor, ist es zugleich nicht mehr nachvollziehbar, sich allein auf die Freiheit der Forschung zu berufen. Vielmehr ist hier das Instrument der deliberativen Partizipation geboten, um frühzeitig Risiken, Betroffenheiten und Nutzen einschätzen zu können – und dies unter dem normativen Horizont von auch international beschlossenen großen Entwicklungshorizonten wie etwa den SDGs oder den Beschlüssen zum Weltklima.

Der Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure ist daher bereits auf der ersten Ebene, den Grundlagen, notwendig. Nur geht es auf dieser Ebene darum, eine Situation der Offenheit mit Blick auf gesellschaftlich wie politisch prioritäre Entwicklungsbedarfe zu erzeugen, deren Ergebnisse dann auf der zweiten Ebene, der Ebene der Anwendungen, zu bewerten sind.

6.8 Die Entwicklung des Gesamtinteresses aus anfänglichen Partikularinteressen

Die Ziele von Beratungs- und Partizipationsprozessen wurden bereits benannt

(siehe Punkt 2). Ausgangsbasis der Beteiligung von Agenda-Setting-Prozessen in der Ful-Politik sind zunächst Partikularinteressen. Diese werden von den beteiligten Akteuren in diesen Prozessen vorgebracht. Basis einer solchen Artikulation sind vielfach Betroffenheit, aber auch andere Stakeholderinteressen advokatorischer Art, wie sie von einem Teil der zivilgesellschaftlichen Organisationen vorgebracht werden.

Ein wesentliches Kennzeichen der Beteiligung an Agenda-Setting-Prozessen ist es, dass dort Veränderungen der einzelnen Positionen und des Gegenstandes selbst stattfinden. Diese deliberative Dynamik bringt Lernprozesse hervor, die auf Veränderungen, Einsichten und auf Wandlungen der eigenen Perspektive beruhen. Dies ist zugleich ein wesentliches Kriterium, wie diese Agenda-Setting-Prozesse der Ful-Politik organisiert sein sollen: Sie sollen Lernprozesse anstoßen und Transformationen möglich machen (Entwicklung von Metapräferenzen). Denn aus den anfänglich vorgebrachten Partikularinteressen soll ein Gesamtinteresse oder auch eine umfassende Perspektive entstehen.

Ein wesentliches Kennzeichen solcher Lernprozesse ist ihr deliberativer Charakter. Es soll so möglich werden, dass Argumente vorgebracht und rational geprüft werden können. Die Qualität der Argumente und nicht die Stellung und Mächtigkeit des Sprechers soll entscheidend sein. Dabei sollte es auch darum gehen, das Vertrauen in politische Prozesse aufgebaut und das Misstrauen in Experten verringert wird.

Ziel von solchen Lernprozessen ist es auch, dass die Chancen für Transformationsprozesse verbessert werden – sowohl auf der Seite der Akteure wie auch bei den Inhalten. Damit sollte es möglich werden, dass

unterschiedliche Positionen miteinander vertraut werden.

Es ist offensichtlich, dass derartige Lernprozesse für die politischen Entscheidungsprozesse und deren Legitimität von hoher Relevanz sind. Daher auch die Diskussion bzgl. einer stärkeren Anbindung an das Parlament:

6.9 Rechtliche Rahmenbedingungen

Für die Agenda-Setting-Prozesse im Ful-Bereich ist es notwendig, dass der rechtliche Rahmen verbessert wird. Es darf nicht in das Belieben von einzelnen Institutionen gestellt werden, ob solche Prozesse begonnen und wie sie geführt werden. Ziel einer Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen ist es, eine höhere Verbindlichkeit und eine an Kriterien nachvollziehbare Praxis des Einbezugs zivilgesellschaftlicher Akteure zu erreichen.

Damit kann zur Klärung mehrerer Aspekte beigetragen werden: Es kann nach innen, für den politischen Prozess, deutlich werden, welchen Stellenwert dessen Ergebnisse haben. Zu klären ist, ob die Ergebnisse „nur“ den Charakter von Empfehlungen haben, zur Orientierung der Akteure in den Ministerien und Parlamenten dienen oder ob die Ergebnisse eine höhere, noch genauer zu definierende Verbindlichkeit haben.

Eine höhere Verbindlichkeit soll es auch bei den beteiligten Akteuren geben. Es soll klar sein, wer warum und in welcher Weise auswählt und damit die Zusammensetzung der Akteure bestimmt. Zudem sollten Standards für das Verfahren des Agenda Setting selbst entwickelt werden. Zu solchen Standards zählt aber auch, dass nach außen hin deutlich wird, wer an diesen Prozessen beteiligt ist und wer welche Positionen vertritt. D.h. zur rechtlichen

DISKUSSION DER HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Klarheit gehört eine verbesserte Transparenz. Zu überlegen ist zudem, ob es für die verschiedenen Formate der Agenda-Setting-Prozesse im Ful-Bereich eine verbindliche Quote von zivilgesellschaftlichen Akteuren geben soll.

Insgesamt geht es darum, den rechtlichen Rahmen für die Prozesse des Agenda Settings zu verbessern. Dies umfasst auch eine bessere Konturierung der Verfahren.

6.10 Ressourcenausstattung, Capacity-Building, Finanzierung

Damit zivilgesellschaftliche Organisationen und Akteure in der Lage sind, sich an Agenda-Setting-Prozessen in der Ful-Politik zu beteiligen, müssen sie einige Aufgaben erledigen. Ziel ist es, dass sie sich auf Augenhöhe an diesen Prozessen beteiligen können. Das setzt nicht nur ein gewisses Maß an finanziellen Ressourcen voraus, sondern auch eine organisatorische Vorbereitung und eine inhaltliche Fokussierung auf die in diesen Runden aufgerufenen Themen.

Für viele Organisationen muss die Fähigkeit, sich an diesen Prozessen beteiligen zu können, entwickelt werden. Dies be-

trifft nicht allein die finanziellen Ressourcen. Vielmehr geht es auch darum, interne Strukturen aufzubauen, Expertise und Positionen zu entwickeln, Vorbereitungen bezüglich der Diskurse zu Ful-Politik zu entwickeln und eine eigene Agenda zu erarbeiten sowie redaktionelle Kompetenzen und Kommunikationskapazitäten vorzuhalten. Die Beteiligung am Agenda Setting erzwingt nicht nur den Auf- und Ausbau von oft arbeitsteiligen Kapazitäten, sondern auch die Entwicklung von zivilgesellschaftlichen Metaplattformen und deren Wissensverschränkung.

Vielfach erfordert dies zusätzliche finanzielle Ressourcen für weiteres Personal. Allein aus den Beiträgen der Mitglieder werden die neuen Aufgaben meist nicht zu tragen sein. Denkbar wäre, dass durch staatliche Institutionen und Stiftungen Ressourcen bereitgestellt werden, mit denen diese Beteiligungskapazitäten systematisch aufgebaut werden können.

Zu begründen sind solche Hilfen mit den Leistungen der zivilgesellschaftlichen Organisationen für den politischen Prozess und mit ihrer zivilgesellschaftlichen Expertise, die in den Beratungsarenen zum Tragen kommt.

QUELLEN UND LITERATUR

1. Quellen

- Bundesanzeiger, 6. Februar 2015: Bekanntmachung des Bundesministerium für Bildung und Forschung, BAnz AT 06.02.2015 B6, Richtlinien zur Förderung des Wettbewerbs „Zukunftsstadt“ vom 31. Januar 2015. Quelle: <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-1007.html>, letzter Zugriff: 05.06.2017.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2010): Nationale Forschungsstrategie BioÖkonomie 2030. Unser Weg zu einer bio-basierten Wirtschaft. Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2014): Die neue High-tech-Strategie. Innovationen für Deutschland, Berlin. Quelle: https://www.bmbf.de/pub_hts/HTS_Broschure_Web.pdf, letzter Zugriff: 05.06.2017.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2015): Zukunftsstadt. Strategische Forschungs- und Innovationsagenda. Berlin.
- Bundesministeriums für Bildung und Forschung BMBF) (2016a): Grundsatzpapier des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zur Partizipation. Quelle: https://www.zukunft-verstehen.de/application/files/3614/6824/6051/grundsatzpapier_partizipation_barrierefrei.pdf, letzter Zugriff: 26.06.2017.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2016b): Bundesbericht Forschung und Innovation 2016. Forschungs- und innovationspolitische Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung. Quelle: https://www.bmbf.de/pub/Bufi_2016_Hauptband.pdf, letzter Zugriff, 27.05.2016.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2016c): Forschung für nachhaltige Entwicklung – FONAS³. Rahmenprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung/Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2014): Bioökonomie in Deutschland. Chancen für eine biobasierte und nachhaltige Zukunft. Berlin.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2013): Nationale Politikstrategie Bioökonomie. Nachwachsende Ressourcen und biotechnologische Verfahren als Basis für Ernährung, Industrie und Energie. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2007): Ursula von der Leyen startet Initiative ZivilEngagement „Miteinander – Füreinander“ Pressemitteilung vom 21.08.2007. Quelle: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/ursula-von-der-leyen---immer-mehr-menschen-erkennen--sich-fuer-andere-einzusetzen-tut-gut-/74098>, letzter Zugriff: 11.08.16.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2010): Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement. München.

QUELLEN UND LITERATUR

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2017a: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Zentrale Ergebnisse des Deutschen Freiwilligensurveys 2014. Berlin
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2017b: Zweiter Engagementbericht 2016. Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung. Berlin
- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (2009a): Nationales Forum für Engagement und Partizipation. Erster Zwischenbericht. Berlin.
- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (2009b): Nationales Forum für Engagement und Partizipation. Materialien und Dokumente Band 2. Berlin.
- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (2010a): Nationales Forum für Engagement und Partizipation. Materialien und Dokumente Band 3. Berlin.
- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) (2010b): Nationales Forum für Engagement und Partizipation. Materialien und Dokumente Band 4. Berlin.
- Bundesregierung (Hg.) (2010): Nationale Engagementstrategie der Bundesregierung. Berlin.
- Bürger schaffen Wissen. Die Citizen Science Plattform 2016: Grünbuch Citizen Science Strategie 2020. Quelle: http://www.buergerschaffenwissen.de/sites/default/files/assets/dokumente/gewissgruenbuch_citizen_science_strategie.pdf, letzter Zugriff: 26.06.2017.
- CONSIDER (2014a): Guidelines and Recommendations. Quelle: <http://www.consider-project.eu>, letzter Zugriff: 05.06.2017.
- CONSIDER (2014b): Deliverable 2.3 - Main Findings Report. CONSIDER Project. By Martine Legris Revel. Quelle: http://www.consider-project.eu/deliverables-1/D2.3%20CONSIDER_main_findings-report_2014_30_06_LU.pdf, letzter Zugriff: 05.06.2017.
- Deutscher Bundestag (2002): Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ vom 03.06.2002. Drucksache 14/8900. Berlin.
- Einladung zur Landesnetzwerkkonferenz am 4. Juni 2013. Quelle: http://www.staedtetag-bw.de/media/custom/2295_100_1.PDF, letzter Zugriff: 19.08.2016.
- Engage2020 (2014a): Deliverable 3.1 - Report on Current Praxis of Policies and Activities Supporting Societal Engagement in Research and Innovation. Quelle: <http://engage2020.eu/media/D3.1-Current-Praxis-of-Policies-and-Activities.pdf>.
- Engage2020 (2014b): Deliverable 2.1 - Public Engagement - Promises, demands and fields of practice. By Leonhard Hennen and Simon Pfersdorf. Quelle: <http://engage2020.eu/media/D2.1-Public-Engagement-Promises-demands-and-fields-of-practice.pdf>, letzter zugriff: 05.06.2017.
- Fachforum Partizipation und Transparenz des Hightech-Forums (2017): Partizipatives Agenda-Setting – Gesellschaft an Forschung und Innovation beteiligen. Berlin.
- Hightech-Forum (Hg.) (2017a): Gemeinsam besser. Nachhaltige Wertschöpfungen, Wohlstand und Lebensqualität im digitalen Zeitalter. Innovationspolitische Leitlinien des Hightech-Forums. Berlin.
- Hightech-Forum (Hg.) (2017b): Gute Ideen zur Wirkung bringen. Umsetzungsimpulse des Hightech-Forums zur Hightech-Strategie. Berlin.
- INGO-Konferenz des Europarates (2009): Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess. Verabschiedet durch die Konferenz der INGOs bei der Tagung am 1. Oktober 2009. Deutsche Übersetzung im Auftrag des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement. Quelle: http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen_materialien/engagementpolitik/nfep_verhaltenskodex_2010.pdf, letzter Zugriff: 16.06.2016.

- Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg (MASFFS) (2014): Engagementstrategie Baden-Württemberg – Lebensräume zu ‚Engagement-Räumen‘ entwickeln – Ergebnisse des Beteiligungsprozesses und Bewertung. Stuttgart.

2. Literatur

- Altenburg, Tilman/Pegels, Anna (2012): Sustainability-Oriented Innovation Systems – Managing the Green Transformation. *Innovation and Development* 2 (1): 5–22.
- Bason, Christian (2012): Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help?, *In: The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 17(1), article 4.
- Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne.* Frankfurt am Main: suhrkamp.
- Beck, Ulrich (1990): Praxis als Forschung. *In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Heft 1, S. 12-20.
- Bösch, Stefan (2005): Reflexive Wissenspolitik. *In: A. Bogner und H. Torgersen (Hg.): Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 242-263.
- Bösch, Stefan (2014): Transformative Wissensordnungen – zum Wagnis gesellschaftlichen Experimentierens, Vortrag in Villigst. Quelle: http://www.kircheundgesellschaft.de/fileadmin/Datien/Fachbereich_I/Dokumente/Tagungsdokumentationen/140074Gesellschaftliche_Transformation/07Dr._Stefan_Boesch.pdf, letzter Zugriff: 05.06.2017.
- Bösch, Stefan/Pfersdorf, Simon (2014a): Model of CSO Participation in Research Governance. Deliverable 3.3. CONSIDER Project. Quelle: <http://www.consider-project.eu/deliverables-1/D3.3%20Model%20of%20CSO%20Participation%20in%20Research.pdf>, letzter Zugriff: 05.06.2017.
- Bösch, Stefan/Pfersdorf, Simon (2014b): Partizipation von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Innovationsentwicklung und Risikobewältigung. *In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, Heft 4, S. 50-59.
- Bogner, Alexander (2014): Emergierende Technologien und projektförmige Partizipation. *In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, Heft 4, S. 82-92.
- Bora, Anton/Münste, Peter (2012): *Mikrostrukturen der Governance.* Baden Baden: Nomos Verlag.
- Brunnengräber, Achim /Hocke, Peter (2014): Bewegung Pro-Endlager? Zum soziotechnischen Umgang mit hochradioaktiven Reststoffen. *In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, Heft 4, S. 59-70.
- Eichhorn, Wolfgang (1995): *Agenda-Setting-Prozesse. Eine theoretische Analyse individueller und gesellschaftlicher Themenstrukturierung.* München: Verlag Reinhard Fischer.
- EC Expert Group (2013): *Options for Strengthening Responsible Research and Innovation. Report of the Expert Group on the State of Art in Europe on Responsible Research and Innovation.* Brussels: European Commission.
- Ely, Adrian V./ Leach, Melissa/Scoones, Ian/Stirling, Andy C. (2010): *A New Manifesto for innovation, sustainability and development - Response to Rhodes and Sulston.* *In: European Journal of Development Research*, 22 (4). S. 586-588.
- Embacher, Serge (2011): Wenig Staat, zu viel Regierung. Irrungen und Wirrungen aktueller Engagementpolitik. *In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 3/2011, 82-89.
- Geels F.W./ Schot J. (2010): The dynamics of transitions. A socio-technical perspective. *In: Grin, J./ Rotmans, J./ Schot, J. (Hg.), Transitions to Sustainable Development 2010. New Directions in the Study of Long Term Transformative Change.* London: Routledge, S. 11–105.

QUELLEN UND LITERATUR

- Gibbons, Michael/ Limoges, Camille/ Nowotny, Helga/Schwartzmann, Simon/ Scott, Peter/Trow, Martin (1994): *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London: Sage.
- Gibbons Michael (1999): Science's new social contract with society. In: *Nature*, Vol. 402/6761 Suppl., C81-84.
- Gillwald, Katrin (2000): *Konzepte sozialer Innovation*, WZB Discussion Paper, No. P 00-519.
- Grefe, Christiane (2016): *Citizen Science: Und alle forschen mit!*, Interview mit Prof. Dr. Johanna Wanka, 3. Juni 2016. In: *DIE ZEIT*, Nr. 22/2016. Quelle: <http://www.zeit.de/2016/22/citizen-science-johanna-wanka-wissenschaft-laien/komplettansicht>, letzter Zugriff: 27.11.2016. Ebenfalls verfügbar unter: <https://bmbf.de/de/viele-idealistische-tueftler-haben-ein-geniales-spezialwissen-2874.html>.
- Habermas, Jürgen (1992): *Drei normative Modelle der Demokratie: zum Begriff deliberativer Politik*. In: Herfried Münkler (Hrsg.) *Die Chancen der Freiheit: Grundprobleme der Demokratie*. Frankfurt/Main: Piper Verlag, S. 11-24.
- Hempel, Leon (2014): *Technisierter Protest, Hacking und die Absorptionskraft des Designs*. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, Heft 4, S. 112-121.
- Heuberger, Frank (2010): *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process. Verhaltenskodex für Bürgerbeteiligung – Ein zeitgemäßes Instrument zur Förderung eines geregelten Dialogs zwischen Zivilgesellschaft, Regierungen, Parlamenten und öffentlichen Verwaltungen?*
- Jahn, Thomas (2008): *Transdisziplinarität in der Forschungspraxis*. In: Matthias Bergmann/Engelbert Schramm (Hg.): *Transdisziplinäre Forschung. Integrative Forschungsprozesse verstehen und bewerten*. Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag, S. 21-37. Verfügbar unter: http://www.iso.de/uploads/media/jahn-transdisziplinaritaet-2008_01.pdf.
- Jahn, Thomas/ Bergmann, Matthias/ Keil, Florian (2012): *Transdisciplinarity – between Mainstreaming and marginalisation*. In: *Ecological Economics* (79), S. 1-10.
- Jahn, Thomas u.a. (2014): *Verbesserung der strategischen umweltpolitischen Beratung im Kontext des Leitbilds Nachhaltiger Entwicklung. Studie und Fachdialog zu Ansätzen und Nutzungsperspektiven der Umwelt- und Nachhaltigkeitsforschung. Auf dem Weg zu einer politikrelevanten Nachhaltigkeitsforschung von Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE) GmbH, Frankfurt/Main*. Quelle: http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_52_2014_verbesserung_der_strategischen_umweltpolitischen_beratung_0.pdf, letzter Zugriff: 26.06.2017.
- Jann, Werner/ Wegrich, Kai (2009): *Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle*. In: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C. (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, München: Oldenbourg Verlag, 2. Auflage, S. 75-113.
- Kaube, Jürgen (2008): *Agenda Setting in der Forschungspolitik*. In: *Wirtschaft & Wissenschaft*, Band 16 (2008), Heft 4, S. 26-29.
- Klein, Ansgar (2001): *Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung*, Opladen: Leske + Budrich Verlag.
- Klein, Ansgar (2015): *Bürgerschaftliches Engagement und politische Partizipation*. In: *BBE-Newsletter* Nr. 1 vom 8.1.2015, Quelle: http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2015/01/n101_thesenpapier_klein.pdf, letzter Zugriff: 05.06.2017.
- Klein, Ansgar/ Olk, Thomas (2014): *Transsektorale Vernetzung und assozia-*

- tive Demokratie. Erfahrungen des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE). In: Ruth Simsa/Annette Zimmer (Hg.): Quo vadis? Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement; Wiesbaden. VS Springer Verlag, Bd. 46 der Reihe Bürgergesellschaft und Demokratie, S. 431-448.
- Klein, Ansgar/ Priller, Eckhard/ Strachwitz, Rupert Graf (2014): Wir brauchen ein Zentrum für Zivilgesellschaftsforschung. Ein Dossier. Berlin, Maecenata.
 - Klein, Ansgar/ Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.) (1997): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Bd. 347.
 - Klein, Ansgar/Schwalb, Lilian (2016): Bürgerschaftliches Engagement als Lernfeld und Bildungsort. Eine vielfältige kommunale Bildungslandschaft ermöglicht politische Teilhabe. In: Klein, Ansgar/ Sprengel, Rainer/Neuling, Johanna (Hg.): Jahrbuch Engagementpolitik 2016. Engagement und Partizipation, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S.148-153.
 - Klein, Ansgar/ Sprengel, Rainer / Neuling, Johanna (Hg.) (2014): Jahrbuch Engagementpolitik 201. Engagement- und Demokratiep politik. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
 - Klein, Ansgar/ Sprengel, Rainer / Neuling, Johanna (Hg.) (2016): Jahrbuch Engagementpolitik 2016. Engagement und Partizipation. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
 - Krimmer, Holger/ Priemer, Jana (2013): ZiviZ-Survey 2012. Zivilgesellschaft verstehen. Berlin.
 - Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz (1995): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main/ New York: Campus.
 - McGrath, Joseph E. (1985): Groups and the Innovation Process. In: Merritt, Richard L. und Anna J. Merritt, Innovation in the Public Sector. Beverly Hills u.a.: Sage, S. 63-84.
 - Nanz, Patrizia/ Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
 - Naumann, Werner (2015): Mit halber Kraft voraus. In: Forschungswende: Wissen schaffen für die Große Transformation. Politische Ökologie, München: oekom Verlag.
 - Nowotny, Helga (1989): The Sustainability of Innovation. A preliminary research agenda on innovation and obsolescence. WZB-Schriftenreihe Nr. P89-001. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
 - Ober, Steffi (2014a): Partizipation in der Wissenschaft. Zum Verhältnis von Forschungspolitik und Zivilgesellschaft am Beispiel der Hightech-Strategie. München: oekom Verlag.
 - Ober, Steffi (2014b): Wissenschaftspolitik demokratischer gestalten. GAIA 23 (1), S. 11-13.
 - Ober, Steffi/ Paulick-Thiel, Caroline (2015): Zivilgesellschaft beteiligen – Perspektiven einer integrativen Forschungs- und Innovationspolitik. Berlin. Quelle: http://www.forschungswende.de/fileadmin/uploads/user_upload/Zivilgesellschaft_beteiligen.pdf, letzter Zugriff: 06.06.2017.
 - Ohme-Reinicke, Annette (2014a): Vom Maschinensturm zur Schlichtung? Zur Bedeutung von Technikparadigmen in der Konstitution sozialer Bewegungen. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Heft 4, S. 30-39.
 - Ohme-Reinicke, Annette (2014b): Zwischen Maschinensturm und Expertenrunde - Dilemmata in Technikdiskursen sozialer Bewegungen. Paper presented at the Technik und Protest, Berlin. http://www.zewk.tu-berlin.de/fileadmin/f12/Grafiken/koop/tagungen/Technik_und_Protest/Ohme-Reinicke.pdf.
 - Olk, Thomas/ Klein, Ansgar/ Hartnuß, Birger (Hg.) (2010): Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politi-

QUELLEN UND LITERATUR

sche Aufgabe (Bürgergesellschaft und Demokratie Bd. 32). Wiesbaden.

- Olk, Thomas/ Rüttgers, Martin/ Beinke, Inga (2011): Netzwerke der Engagementförderung in Deutschland. Analyse und Empfehlungen zur Weiterentwicklung (Projektbericht). Oktober 2011, Halle/Köln.

- Orłowski, Matthias (2009): Gut beraten? Das interorganisationale Netzwerk um die innovationspolitischen Beratungsgremien der Bundesregierung. In: T. Malang u.a. (Hg.), Politiknetzwerke. Modelle, Anwendungen und Visualisierungen. : VS Sozialwissenschaften.

- Ostermeier, Lars (2014): Proteste und Bürokratie. Transformation der Sicherheitsforschung durch Societal Impact Assessments?. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Heft 4, S. 103-111.

- Patze-Diordiyuchuk, Peter/ Smettan, Jürgen/ Renner, Paul/ Föhr, Tanja (Hg.) (2017): Methodenhandbuch Bürgerbeteiligung. Beteiligungsprozesse erfolgreich planen, München: oekom Verlag.

- Rambøll Management Consulting (2014a): Ergebnisdokumentation. Strategischer Dialog „Partizipation in Forschung und Innovation“. Berlin: Eigenverlag.

- Rambøll Management Consulting (2014b): Handlungsempfehlungen. Strategischer Dialog „Partizipation in Forschung und Innovation“. Berlin: Eigenverlag.

- Roß, Paul-Stefan (2012): Demokratie weiter denken. Reflexionen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Bürgerkommune. Baden-Baden: Nomos.

- Roth, Roland (2011): Bürgermacht: Eine Streitschrift für mehr Partizipation. Hamburg: edition Körber-Stiftung.

- Saretzki, Thomas/ Bornemann, Basil (2014): Die Rolle von Unternehmensdialogen im gesellschaftlichen Diskurs über umstrittene Technikentwicklungen: Der „Info Dialog Fracking“. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Heft 4, S. 70-82.

- Scharpf, Fritz (1999): Regieren in Europa: effektiv und demokratisch. Fritz W.

Scharpf. [Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Aus dem Engl. übers. von Christoph Schmid]. – Frankfurt am Main/ New York: Campus Verlag.

- Schneidewind, Uwe/ Augenstein, Karoline (2012): Analyzing a transition to a sustainability-oriented science system in Germany. Environmental Innovation and Societal Transition, S. 16 - 28.

- Schneidewind, Uwe (2013): Understanding and Shaping Societal Transformations GAIA 22/2, S. 82 – 86.

- Schneidewind Uwe/ Scheck H. (2013): Die Stadt als »Reallabor« für Systeminnovationen. In: Rückert-John, J. (Hrsg.): »Soziale Innovationen und Nachhaltigkeit«. Wiesbaden: Springer VS, S. 229-248.

- Seubert, Sandra/ Helm, Paula (2017): Privatheit und Demokratie. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Jg. 29, Heft 2 (in Vorbereitung).

- Simon, Dagmar/ Knie, Andreas/ Hornbostel, Stefan (Hg.) (2010): Handbuch Wissenschaftspolitik, Wiesbaden: VS Verlag.

- Sommer, Jörg (Hg.) (2015): Kursbuch Bürgerbeteiligung, Berlin: Verlag der Deutschen Umweltstiftung.

- SÖF (2012): Verstehen – Bewerten – Gestalten. Transdisziplinäres Wissen für eine nachhaltige Gesellschaft.

- Stiefken, Sven T. (2007): Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz der rot-grünen Bundesregierung 1998 - 2005. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

- Strohschneider, Peter (2014): Zur Politik der Transformativen Wissenschaft. In: André Brodocz u.a. (Hg.): Die Verfassung des Politischen. Wiesbaden: Springer VS.

- Ulrich, Otto (2003): Wissenschaft, Forschung und Technologie. In: Andersen, Uwe/ Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Ullrich, Peter (2014): Protest und technische Überwachung. Das Beispiel Video-

überwachung. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, Heft 4, S. 40-50.

- Voß, Jan/ Bornemann, B. (2011): The politics of reflexive governance: challenges for designing adaptive management and transition management. In: *Ecology and Society* 16/2, S. 1–23.

- WBGU (2014): Sondergutachten. Klimaschutz als Weltbürgerbewegung. Berlin.

- Wehling Peter/ Viehöver, Willy (2013): Uneingeladene Partizipation der Zivilgesellschaft. Ein kreatives Element der Governance von Wissenschaft. In: Grande, Edgar; Jansen, Dorothea; Jarren Ottfried; Rip, Arie; Schimank, Uwe; Weingart, Peter (Hg.): *Neue Governance der Wissenschaft. Reorganisation – externe Anforderungen – Medialisierung*. Bielefeld: Transcript, S. 213-234.

- Weiger, Hubert/ Kühling, Wilfried/ Kurz, Rudi (2015): *Forschung. Bitte wenden!* In: *Forschungswende. Wissen schaffen für die Große Transformation*. Politische Ökologie 140. München.

- Welzer, Harald (2011): *Mentale Infrastrukturen. Wie das Wachstum in die Welt und in die Seelen kam*. Band 14 der Schriftenreihe Ökologie: Heinrich-Böll-Stiftung.

- Wilholt, Thorsten (2012): *Die Freiheit der Forschung*. Berlin: Suhrkamp Verlag.

- Wissenschaftsrat (2015): *Zum wissenschaftspolitischen Diskurs über die Großen Herausforderungen*. Positionspapier.

- Wissenschaft im Dialog/TNS Emnid (2016): *Wissenschaftsbarometer 2016*, Berlin: Eigenverlag. Ebenfalls online verfügbar unter: http://www.wissenschaft-im-dialog.de/fileadmin/user_upload/Projekte/Wissenschaftsbarometer/Dokumente_16/Wissenschaftsbarometer2016_web.pdf, letzter Zugriff: 27.11.2016.

- Wullweber, Joscha (2014): *Nanotechnologie, Protest und das Fehlen einer Anti-Nano-Bewegung*. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, Heft 4, S. 92-102.

- Zapf Wolfgang (1984): *Welfare Production. Public vs. Private*. In: *Social Indicators Research*, 14. Jg., S. 263-274.

AUTOREN

➤ Rübke, Thomas: Dr., Vorsitzender des SprecherInnenrates des Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, geschäftsführender Vorstand des Landesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement Bayern e.V. Studium der Soziologie, Politologie und Neueren Geschichte, 1990 - 2014 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für soziale und kulturelle Arbeit (ISKA) in Nürnberg, 1997 Gründung der Freiwilligenagentur Zentrum Aktiver Bürger in Nürnberg, seit 1999 assoziierter wissenschaftliche Mitarbeiter des Instituts für Kulturpolitik in Bonn. Arbeitsschwerpunkte: u.a. Bürgerschaftliches Engagement, Engagementpolitik, Kulturpolitik, Jugend- und Altenhilfeplanung. Zahlreiche Veröffentlichungen, u.a.: Engagement braucht Leadership (2014, herausgegeben von der Robert Bosch Stiftung); Wir für uns – Bürgerschaftliches Engagement in Bayern (Buch und Ausstellung im Auftrag der Bayerischen Staatsregierung); Kunst und Arbeit (2000); Neue Netze des Bürgerschaftlichen Engagements (2004, herausgegeben mit Alois Glück und Holger Magel). Zahlreiche Beirats- und Jurytätigkeiten, u.a. Bürgerpreis des Bayerischen Landtags, Innovationspreis Ehrenamt (Bayerisches Sozialministerium), Engagierte Stadt, Zivilgesellschaft in Zahlen.

➤ Speth, Rudolf: Dr., Privatdozent für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin. Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des

Deutschen Bundestages. Seit 2008 Lehrtätigkeit im Studiengang „Nonprofit-Management und Governance“ an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und am Centrum für Soziale Investitionen und Innovationen (CSI) der Universität Heidelberg. Vertretung des Lehrstuhls Politisches System - Staatlichkeit im Wandel an der Universität Kassel (2010-2014). 2008 - 2009 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin (Erstellung des Engagementberichts für die Bundesregierung). Forschungsschwerpunkte: Verbändeforschung, Interessenpolitik, Lobbying, politische Kommunikation, Dritte Sektor-Forschung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement. Veröffentlichungen: Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung (2015); Politische Beteiligung: Lage und Trends (2015); Lobbying in Deutschland (2014); Grassroots-Campaigning (2013); Arbeitgeberverbände: Interessenvertretung und Lobbying (2013); Zivilengagement (2011); Die fünfte Gewalt (2006); Advokatorische Think Tanks und die Politisierung des Marktplatzes der Ideen (2006); Die stille Macht (2003).

➤ Klein, Ansgar: Dipl.-Soziologe, Dr. Phil., Privatdozent für Politikwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin. 2000-2002 Wissenschaftskoordinator der SPD-Bundestagsfraktion für die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ im Deutschen Bundestag 1999-2000; seit 2002 (Gründungs-)

Geschäftsführer des „Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement“. Geschäftsführender Herausgeber des 1988 gegründeten Forschungsjournal Soziale Bewegungen (De Gruyter), der Buchreihe „Bürgergesellschaft und Demokratie“ (VS Springer Wissenschaft) und der Schriftenreihe des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement „Engagement und Partizipation in Theorie und Praxis“ (Wochenschau Verlag). Mitglied im Hightech-Forum der Bundesregierung, im zivilgesellschaftlichen Nationalen Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland (AK OGPD) und zahlreichen weiteren Beratungsgremien. Veröffentlichungen u.a.: Ansgar Klein/ Olaf Zimmermann (Hg.): Impulse der Reformation. Der zivilgesellschaftliche Diskurs. Wiesbaden: Springer VS 2017; Groß, Torsten/ Huth, Susanne/ Jagusch, Brigitte/ Klein, Ansgar/ Naumann, Siglinde (Hg.): Engagierte Migranten. Teilhabe in der Bürgergesellschaft, Wochenschau Schwalbach/ts. 2017; Bibi-sidis, Thomas/ Eichhorn, Jana/ Klein, Ansgar/ Perabo, Christa/ Rindt, Susanne (Hg.) 2015: Zivil – Gesellschaft – Staat. Freiwilligendienste zwischen staatlicher Steuerung und zivilgesellschaftlicher Gestaltung; Hg. (zus. mit Thomas Olk und Birger Hartnuß):

Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe, Wiesbaden: VS Verlag 2010; Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung. Opladen: Leske + Budrich 2001; (mit Gerhard Göhler): Politische Theorien des 19. Jahrhunderts. In: Hans-Joachim Lieber (Hrsg.): Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart, München und Bonn: Fourier Verlag 2000.

➤ Burwitz, Martin: Dipl.-Politologe, Referent im Projekt Partizipationsverfahren in der Agenda-Setting-Phase von Ful-Politik und Leitender Referent der Online-Redaktion in der Geschäftsstelle des Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement. 2006-2009 Mitarbeiter bei abgeordnetenwatch.de für den Deutschen Bundestag, seit 2011 Mitglied im Landesvorstand von Mehr Demokratie Berlin-Brandenburg, Seit 2013 Mitglied im Kuratorium des Hauses der Demokratie und Menschenrechte, 2015-2017 Sherpa von PD Dr. Ansgar Klein im Hightech-Forum der Bundesregierung, seit 2012 Mitarbeit im zivilgesellschaftlichen Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland (AK OGPD).

IMPULSGEBERINNEN UND IMPULSGEBER DES WORKSHOPS AM 23. MÄRZ 2017

- Prof. Dr. Hans-Luidger Dienel, Professor für Arbeitslehre/Technik und Partizipation, Technische Universität Berlin; Gründungsgesellschafter des nexus Institut für Kooperationsmanagement
- Dr. Holger Krimmer, Leiter der Geschäftsstelle „Zivilgesellschaft in Zahlen“; Mitglied der Geschäftsleitung der Wissenschaftsstatistik im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft
- Dr. Wilhelm Krull, Generalsekretär der VolkswagenStiftung; Sprecher des Fachforums „Partizipation und Transparenz“ des Hightech-Forums
- Dr. Steffi Ober, Leiterin „Zivilgesellschaftliche Plattform Forschungswende“
- Prof. Dr. Thomas Saretzki, Professor für Politische Theorie und Politikfeldanalyse, Zentrum für Demokratieforschung, Leuphana Universität Lüneburg
- Prof. Dr. Heike Walk, Professorin für Transformation und Governance, Hochschule für Nachhaltige Entwicklung Eberswalde

ANHANG

**WORKSHOP „PARTIZIPATIONSVERFAHREN IM RAHMEN DES AGENDA-SETTINGS
IN DER FORSCHUNGS- UND INNOVATIONSPOLITIK“ AM 23. MÄRZ 2017**

- I. THESENPAPIERE DER IMPULSGEBERINNEN**
- II. EINLADUNG UND PROGRAMM**
- III. TEILNEHMENDENLISTE**
- IV. BEITRÄGE AUS DEM BBE-NEWSLETTER NR. 13 VOM 30. JUNI 2017**

PROF. DR. HEIKE WALK

EINIGE ÜBERLEGUNGEN ZUM ENTWURF DER HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

„PARTIZIPATIONSVERFAHREN IM RAHMEN DES AGENDA-SETTINGS IN DER FORSCHUNGS- UND INNOVATIONSPOLITIK“

Die vorgelegten Handlungsempfehlungen von Rudolf Speth und Ansgar Klein sind sehr allgemein formuliert und benötigen m.E. eine Zuspitzung für die zuständigen Ministerien und ihre Durchführungsorganisationen. Dazu möchte ich im Folgenden einige Vorschläge formulieren, die bei den Forderungen nach mehr Partizipation und Transparenz in der Wissenschaft berücksichtigt werden sollten. Die Vorschläge und Problembeschreibungen bauen auf einem Forderungskatalog auf, der 2013 von einem breiten Bündnis von zivilgesellschaftlichen Organisationen vorgelegt wurde¹.

Die dort formulierten Forderungen zielen darauf ab, die Transparenz wissenschaftspolitischer Entscheidungen durch Einbeziehung der Zivilgesellschaft zu erhöhen und die inter- und transdisziplinäre Nachhaltigkeitsforschung im Wissenschaftssystem zu stärken.

Forderung nach mehr Partizipation in der Wissenschaft

Nach wie vor werden die meisten wissenschaftspolitischen Entscheidungen (z.B. Themen und Zielsetzungen von Förderprogrammen) hinter verschlossenen Türen und in selektiven Wissenschaftsgremien getroffen. In diesen Runden dominieren

¹ Forderungskatalog für mehr Transparenz und Nachhaltigkeit in der Wissenschafts- und Forschungspolitik in Deutschland. Sie finden die Forderungen im Internet unter: <http://www.dnr.de/aktuell/wissenschaftspolitik>.

Unternehmen oder Wirtschaftsverbände; zivilgesellschaftliche Organisationen sind deutlich unterrepräsentiert.

Fast alle Bundesministerien (zuvorderst BMBF, BMUB, BMELV, BMWi) führen eigene Forschungsprogramme durch, in denen Projekte gefördert und beauftragt werden; das gilt bundesweit und für einzelne Bundesländer. Bei der Erarbeitung dieser Programme ist die Zivilgesellschaft in der Regel nicht beteiligt.

Auch die inhaltliche Ausrichtung von wissenschaftlichen Einrichtungen wie Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen wird in einer Vielzahl von Gremien wie bspw. Kuratorien, Senaten, Hochschulräten entschieden. Auch hier sind Unternehmen oder Wirtschaftsverbände beteiligt, aber nur selten zivilgesellschaftliche Organisationen.

Mehr Transparenz in der Wissenschaft

Die Entscheidungen über die thematische Schwerpunktsetzung von Forschungsprogrammen sowie die Zusammensetzung von wissenschaftlichen Steuerungsgremien erfolgen häufig in wenig transparenten Verfahren.

Es gibt keine öffentlichen Rechenschafts- bzw. Berichtspflichten für die Ministerien und ihre Durchführungsorganisationen in Bezug auf die Forschungsprogramme und Förderschwerpunkte. Und es gibt keine

WALK: EINIGE ÜBERLEGUNGEN ZUM ENTWURF DER HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Rechenschafts- bzw. Berichtspflichten für öffentlich geförderte Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen in Bezug auf die Quellen und Höhe der Drittmittel.

Die Auswahl von Forschungsthemen erfolgt überwiegend durch die Forschungsadministration und wird nicht öffentlich

ausgetragen (z.B. im Deutschen Bundestag), auch sind die Ergebnisse der aus öffentlichen Mitteln finanzierten Forschung häufig nicht frei verfügbar.

Auf diese Defizite hinsichtlich der Partizipation und der Transparenz sollte in den Handlungsempfehlungen explizit hingewiesen werden.

AGENDA-SETTING IN DER TECHNISCHEN FORSCHUNGS- UND INNOVATIONSPOLITIK

1. Unterscheidung von Agenda-Setting und der Forschung selbst

Die Mitbeteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in der transdisziplinären Forschung (etwa in Citizen Science Projekten) ist wichtig und sollte stärker gefördert werden. Das ist aber noch kein Agenda Setting in der F&I Politik.

2. Autonomie der Wissenschaft als institutioneller Hemmschuh

Im Vergleich zu anderen Politikbereichen gibt es in der Wissenschaft weniger Steuerungsmöglichkeiten von außen. Eine Ursache dafür ist das Ideal der Selbststeuerung als Bestandteil der institutionellen Identität der Wissenschaft. Die industrielle Innovationsforschung folgt z.T. diesem Leitbild. Auftragsforschung ist so schlecht wie Auftragskunst.

3. Partizipatives F&I-Agenda-Setting in der Vergangenheit: der Forschungsdialog FUTUR (D) und Meeting of Minds (EU)

Mehrere Anläufe für partizipatives Agenda-Setting sind gescheitert oder im Sande verlaufen: Dazu gehören der Forschungsdialog Futur (BMBF, 2001-2003), die EU Programme „Meeting of Minds“ (2006-08) und European Citizens' Consultation

Zentrale Kritikpunkte der Evaluation:

- die Beteiligungsangebote waren nicht ernst gemeint
- ließen zu wenig Zeit für die Meinungsbildung und
- wurden kaum in Programmen aufgegriffen.

4. Weitere Versuche

- Im Bereich der Nachhaltigkeitsforschung des BMBF kam es aber mehrfach zu (erfolgreichen) neuen Anläufen des partizipativen Agenda-Settings.
- Die Nationale Plattform Elektromobilität (seit 2010) ist ein Versuch des partizipativen Agenda Settings, allerdings weitgehend reduziert auf die traditionelle Einbindung von Unternehmen, Wissenschaft und Gewerkschaft. (Ausgeblendet: u.a. Pedelecs).
- (Wiss.) Beiräte bei Bundesministerien agieren wenig unabhängig.

5. Typologie: Explorative Probleme versus konfliktuöse Probleme

Beim Agenda-Setting geht es nicht nur um das Sammeln von guten Ideen, sondern vor allem um das Entscheiden von Prioritäten.

Die dafür notwendigen partizipativen Verfahren unterscheiden sich stark:

- Ideenstaubsauger bieten kreative Freiräume (Open Space, Zukunftswerkstatt)

- Bewertungsorientierte Verfahren ermöglichen kollektiv bindende Schwerpunktsetzungen oder Korrekturen (Planungszellen, Konsensus-konferenz)

6. Unterscheidung von Stakeholderbeteiligung und Bürgerbeteiligung

Stakeholderbeteiligung ist im Kern die angemessene Berücksichtigung von Partikularinteressen. Bürgerbeteiligung meint im Kern die frühzeitige Suche nach dem erkennbaren Gesamtinteresse.

7. Auftraggeber für partizipatives Agenda-Setting: Parlament oder Ministerium?

Auftraggeber für das konkrete Agenda-Setting sollte die Exekutive sein. Die Aufgabe der Legislative besteht darin, die Exekutive zu aufzufordern, bzw. zu zwingen, partizipatives Agenda-Setting zu betreiben. Zwar ist für die Fachleute der Exekutive das partizipative Agenda-Setting durch Laien schwieriger zu ertragen als für die Parlamente, aber ohne die Exekutive bleiben Agenda-Setting Programme rhetorisch und blutleer.

DR. HOLGER KRIMMER

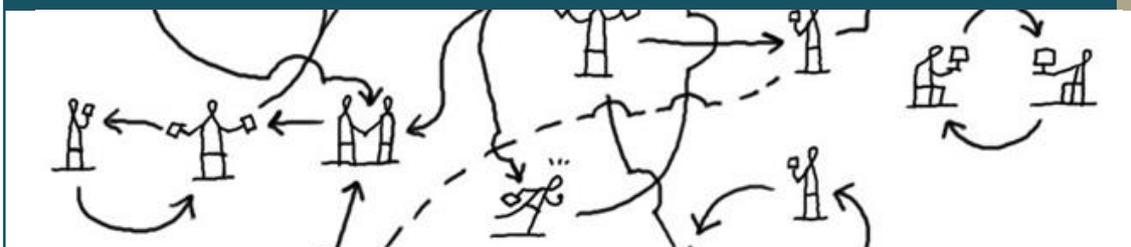
„MAPPING ZIVILGESELLSCHAFT. WER ODER WAS IST ZIVILGESELLSCHAFT – UND WEN BETEILIGEN WIR?“

Berlin 23. März 2017

MAPPING ZIVILGESELLSCHAFT

WER ODER WAS IST ZIVILGESELLSCHAFT – UND WEN BETEILIGEN WIR?

Geschäftsstelle ZiviZ



LEITFRAGEN FÜR IMPULS

- » Wer oder Was ist Zivilgesellschaft?
- » Was sind die Ziele von mehr Beteiligung?
- » Wie kann ein Mappinginstrument entwickelt werden?
- » Eignet sich ein Mappinginstrument, um diese Ziele einzulösen?
- » Gibt es Alternativen?

Berlin, 23. März 2017

WORKSHOP BBE 2017

2



KAPITEL 01

WER ODER WAS IST ZIVILGESELLSCHAFT?

Berlin 23. März 2017

WORKSHOP BBE

3



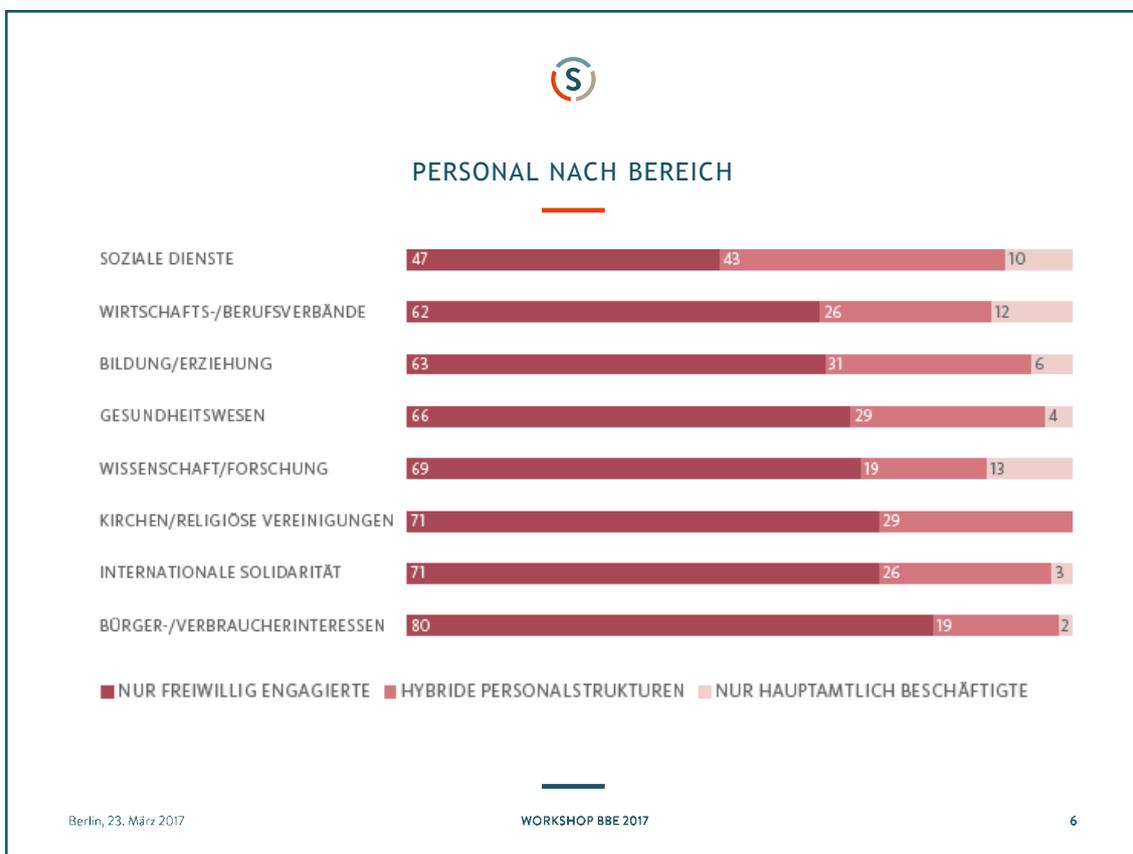
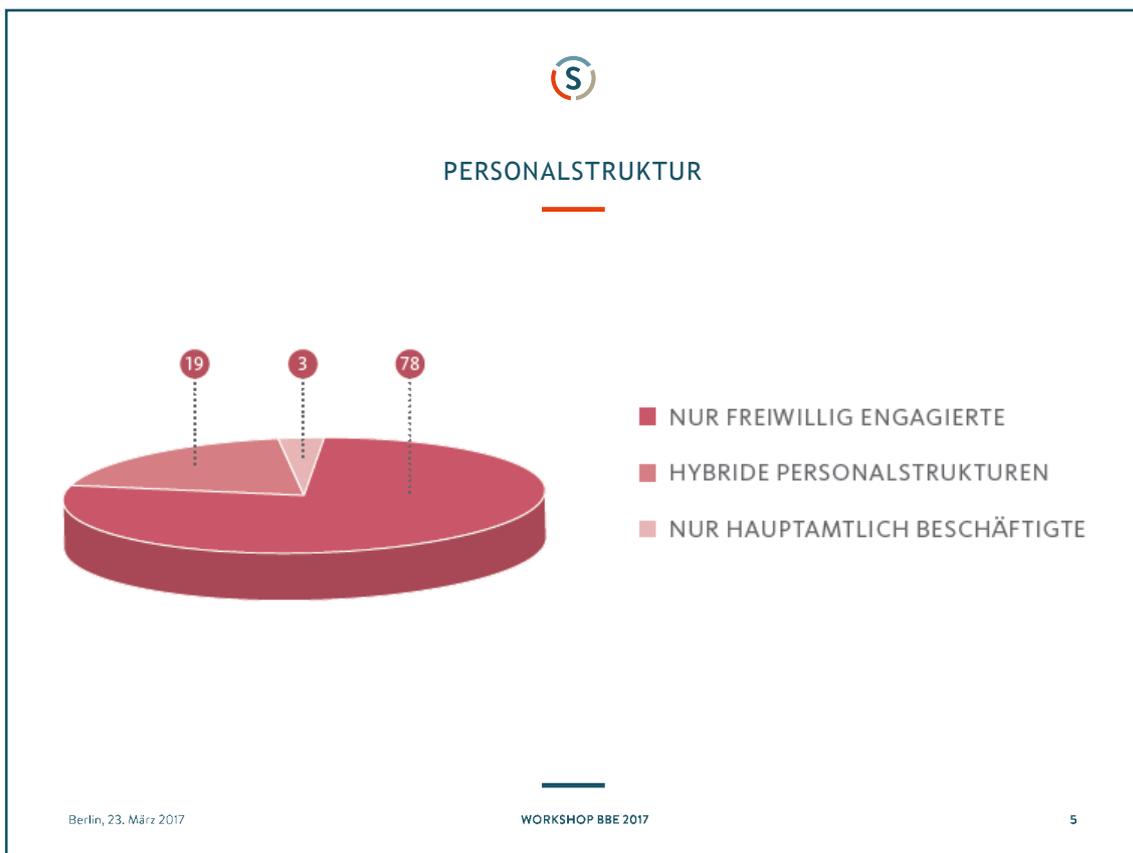
BEFUNDE STUDIE BBE

- » „Denn viele zivilgesellschaftliche Gruppen – besonders kleine und mittlere – verfügen nicht über die Handlungsempfehlungen. Voraussetzungen, in solchen Netzwerken und Wissensplattformen auch inhaltlich ausgewiesene Beiträge zu liefern. Es muss daher sichergestellt werden, dass zivilgesellschaftliche Organisationen Kapazitäten aufbauen können, um in diesen Netzwerken auch fachlich mithalten zu können. Dies bedeutet, dass diese Form des „Capacity-Building“ auch förderfähig werden muss, denn mit eigenen Mitteln sind viele Organisationen kaum in der Lage, eine entsprechende Expertise aufzubauen (Forschungsreferenten, Redaktionen, Plattformen, Archive, Medien, Diskursformate ...). Dies betrifft ganz besonders kleine und mittlere Organisationen der Zivilgesellschaft, die aus sich heraus kaum in der Lage sind, die dafür notwendigen Ressourcen bereitzustellen.“

Berlin, 23. März 2017

WORKSHOP BBE 2017

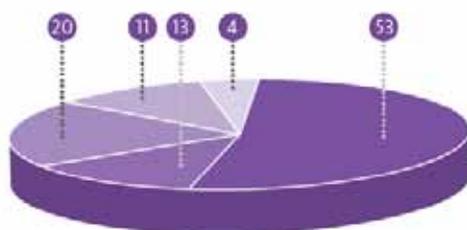
4





JÄHRLICHE EINNAHMEN

Gesamter Dritter Sektor



- BIS 10.000
- 10.001 BIS 20.000
- 20.001 BIS 100.000
- 100.001 BIS 1 MILLION
- MEHR ALS 1 MILLION

Berlin, 23. März 2017

WORKSHOP BBE 2017

7



MEDIAN GRÜNDUNGSJAHR NACH BEREICH (2017)

Gemeinschaftliche Versorgungsaufgaben	2003
Internationale Solidarität	2001
Bildung/Erziehung	1999
Sonstiges	1997
Bürger-/Verbraucherinteressen	1997
Gesundheitswesen	1997
Soziale Dienste	1996
Kirchen/religiöse Vereinigungen	1996
Umwelt-/Naturschutz	1992
Wissenschaft/Forschung	1991
Kultur/Medien	1991
Wirtschafts-/Berufsverbände	1985
Freizeit/Geselligkeit	1980
Sport	1970
Bevölkerungs-/Katastrophenschutz	1953
Insgesamt	1991

Berlin, 23. März 2017

WORKSHOP BBE 2017

8



KAPITEL 02

WIE KÖNNTE EIN MAPPING AUSSEHEN?

Berlin 23. März 2017

WORKSHOP BBE

9



ZIELE FÜR BETEILIGUNG

- » *Qualitätssteigerung* - Einbindung von Expertise
- » *Responsivität* - Rückbindung an gesellschaftliche Bedarfe
- » *Legitimation* - partizipative Begründung für Verwaltungshandeln

Berlin, 23. März 2017

WORKSHOP BBE 2017

10



KRITERIEN DER ERFASSUNG, SELEKTION UND EINBINDUNG

- » Sektorale Zugehörigkeit:
 - *zu weit*, da damit keine Aussage über fachliche Qualifikation der Akteure
 - *Zu eng*, da Akteure von Markt und Staat ausgeschlossen werden, aber auch nicht-organisierte zivilgesellschaftliche Akteure.
- » Zivilgesellschaftliche Handlungslogik:
 - *Ungeeignet*, da kaum objektivierbar bzw. nicht abgrenzbar von anderen Handlungslogiken. Der Handlungslogik-Begriff eignet für theoretisches Arbeiten, wäre in einer empirischen Operationalisierung aber immer anfechtbar.
- » Betroffenheit:
 - *Kaum trennscharf*, Betroffenheit ist zudem keine Grundlage für Kompetenz
- » Offener Call – Selbstorganisation



KRITERIEN DER ERFASSUNG

„Ein generelles Problem besteht darin, dass kaum präzise angegeben wird, was unter Zivilgesellschaft verstanden wird. In der Regel wird sich mit dem Begriff „organisierte Zivilgesellschaft“ beholfen. Damit werden viele Bereiche zivilgesellschaftlichen Handelns ausgeschlossen, die als informelle Gruppen, Initiativen oder soziale Bewegungen agieren. Unterscheidet man Zivilgesellschaft nicht als Sektor von Staat, Markt und Privatsphäre, sondern versteht darunter eine spezifische Handlungslogik, dann sind auch Akteure aus Staat/Kommunen und Wirtschaft einzubeziehen, die im Sinne einer solchen Handlungslogik mit den sektoralen Akteuren der Zivilgesellschaft kooperieren.“



KRITERIEN DER ERFASSUNG, SELEKTION UND EINBINDUNG

- » Sektorale Zugehörigkeit:
 - *zu weit*, da damit keine Aussage über fachliche Qualifikation der Akteure
 - *Zu eng*, da Akteure von Markt und Staat ausgeschlossen werden, aber auch nicht-organisierte zivilgesellschaftliche Akteure.
- » Zivilgesellschaftliche Handlungslogik:
 - *Ungeeignet*, da kaum objektivierbar bzw. nicht abgrenzbar von anderen Handlungslogiken. Der Handlungslogik-Begriff eignet für theoretisches Arbeiten, wäre in einer empirischen Operationalisierung aber immer anfechtbar.
- » Betroffenheit:
 - *Kaum trennscharf*, Betroffenheit ist zudem keine Grundlage für Kompetenz
- » Offener Call – Selbstorganisation



ALLGEMEINE ÜBERLEGUNGEN ZUM FORMAT

- » Eine Mappingplattform kann per se kein Instrument der Legitimation von Agendasettingprozessen sein, sondern *muss sich zu allererst selbst legitimieren*.
- » *Zielkonflikt zwischen Partizipation und Effektivität*
- » Partizipationsprozesse und -modelle wie die des NFEP können ggf. eine Blaupause für Beteiligungsprozesse in der Entwicklung von mehrjährigen Rahmenprogrammen sein.
- » Für die Vorbereitung von Entwicklung von Ausschreibungen in Programmen des BMBF oder auch Forschungspolitische Aktivitäten auf der Landesebene braucht es „*handlichere Tools*“.
- » Dazu müsste ein Mapping-Instrument z.B. *kurzfristige Responsivität* ermöglichen.



ALLGEMEINE ÜBERLEGUNGEN ZUM FORMAT

- » Wenig Vorbildmodelle (DBU Handbuch z.B. für dieses Format eher ungeeignet)
- » Top-down Operationalisierung:
 - Vgl. Vorgehen wie ZiviZ-Survey
 - Mangel an qualitativ hochwertigen Verzeichnissen/Registern
 - Namensindikatorik zu schwach
- » Bottom-up Operationalisierung:
 - Offenes Portal mit Möglichkeit zur Registrierung und selbstinitiierten Zugang
- » Reputations-Sampling:
 - Zugang über Verbände, Infrastruktureinrichtungen u.a.



BEWERTUNG

- » Hoher Ressourcenaufwand für Entwicklung und Unterhaltung einer solchen Plattform.
- » Großer Nutzen, auch für andere Handlungsfelder: Vernetzung Zivilgesellschaft, Transparenz im Dritten Sektor etc.
- » Schwerer Datenzugang
- » Zu klären wäre noch der Gap zwischen Mapping und Partizipation



ALTERNATIVEN

- » *Zivilgesellschaftlicher Instant-Forschungsbeirat* als alternatives Instrument, Anlage als kleines Panel (n = 300-500).
- » *Vorrats-Meinungsbildung* über unterjährige kleinere Befragungen als Grundlage für Verwaltungshandeln
- » Einbindung in Entscheidungsfindungsprozesse könnte auf der Grundlage kurzer Online-Abfragen erfolgen.
- » Die Stichprobenszusammensetzung kann in regelmäßigen Intervallen (alle 2-3 Jahre) über beteiligungsoffene oder teilrandomisierte Verfahren

KONTAKT

Dr. Holger Krimmer
Holger.krimmer@stifterverband.de



STIFTERVERBAND
Bildung. Wissenschaft. Innovation.

DR. WILHELM KRULL

HTF-EMPFEHLUNGEN ZUM AGENDA-SETTING IN DER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

1. Angesichts einer wachsenden Elitenskipsis, nicht nur gegenüber Führungskräften in Wirtschaft und Politik, sondern auch gegenüber Wissenschaftler(inne)n („postfaktisches Zeitalter“), ist es an der Zeit, neue Formen der Beteiligung von Bürger(inne)n zu etablieren, die Zivilgesellschaft zu aktivieren und Vertrauen zurückzugewinnen.
2. Partizipation unterliegt einer wichtigen Rahmenbedingung: In der repräsentativen Demokratie bleiben das gewählte Parlament und die Exekutive die legitimen Entscheidungsinstanzen. Letztlich dient Partizipation dem Ziel, die Basis für weitreichende, die Gesellschaft insgesamt betreffende Richtungsentscheidungen zu verbreitern. Partizipation sollte daher primär konsultativen Charakter haben.
3. Partizipation ist kein Selbstzweck: Sie ist nur dort sinnvoll, wo tatsächlich auch offene Fragen erörtert werden können oder die Beteiligung weiterer Akteure einen produktiven Mehrwert verspricht. Insbesondere im Forschungs- und Innovationsbereich müssen zu ihrem Gelingen Wissensasymmetrien berücksichtigt oder – besser noch – überbrückt werden.
4. Die Grundlagenforschung ist die Voraussetzung für das Generieren fundamental neuer Erkenntnisse – und langfristig auch für die Entwicklung und Erschließung neuer Transfer- und Anwendungskontexte. Die Suche nach grundlegend neuen Erkenntnissen bleibt Sache der dafür ausgebildeten Wissenschaftler(innen). Darüber hinaus sind diese frei, ihre Gegenstände, Methoden und Lösungsansätze selbst zu wählen. Es gilt die Wissenschaftsfreiheit.
5. Partizipation ist vor allem im forschungs- und innovationspolitischen Agenda-Setting-Prozess sinnvoll, wenn es also um das Aushandeln der groß angelegten Rahmenprogramme für die angewandte Forschung gehen soll. In erster Linie bieten sich Themen der staatlichen Vorsorge (Digitalisierung, Gesundheit, BioÖkonomie, Energie) für partizipative Agenda-Setting-Prozesse an. Dies gilt auch für die Aushandlung von ethischen Rahmenbedingungen für die Forschung.
6. Partizipation sollte vorausschauend gestaltet werden. Wer im Nachhinein Akzeptanz für bereits getroffene Weichenstellungen schaffen möchte, zielt auf Akklamation und verfehlt damit die Gelegenheit zur frühzeitigen Teilhabe relevanter Akteure. Auch deswegen ist die Fokussierung auf den Agenda-Setting-Prozess sinnvoll.
7. Partizipation lebt von einem klaren Erwartungs- und Rollenmanagement. Allen Beteiligten sollte es nicht vorrangig darum gehen, Positionen durchzusetzen, sondern Handlungsoptionen für darauf aufbauende Entscheidungen aufzuzeigen, abzuwägen und zu priorisieren.

8. Partizipation sollte Teil eines lernenden Systems („learning by comparing“) sein, das nicht nur die Effizienz und die Effektivität von Beteiligungsformaten evaluiert, sondern auch die bereits eingeschlagenen Wege regelmäßig kritisch hinterfragt und zur Neugestaltung bereit ist.

DR. STEFFI OBER

KOMMENTAR ZU DEN HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Partizipation im Agendasetting von F&E ist ein seit Jahrzehnten etabliertes Verfahren in der Forschungs- und Innovationspolitik um sicherzustellen, dass die potenziellen Forschungsnehmer und Forschungsverwerter mit den wissenschaftlichen und politischen Ambitionen und Zukunftsentwürfen übereinstimmen. Etwas jüngeren Datums jedoch ist das Ansinnen zivilgesellschaftlicher Organisationen auch dabei zu sein in vormals exklusiven Netzwerken mit der Industrie. Insofern lässt sich hier aus der strukturellen Aufstellung der Industrie in diesem Themenfeld viel lernen. Netzwerke und Institutionen wie die Acatech, der BDI oder auch Forschungsfonds für die Deutsche Wirtschaft sollten ein Pendant im gesellschaftlichen Bereich finden.

Deutschland ist als rohstoffarmes Land wie kaum ein anderes auf seine wichtigste Ressource Wissen und Innovationskraft angewiesen. Allerdings haben sich die zu lösenden Problemfelder stark verändert. Wir haben es mit wicked problems wie den Klimawandel zu tun, die nicht mit linearen Lösungs- und Erklärungsansätzen zu bewältigen sind. Sie sind vielschichtig, voller Zielkonflikte abhängig von Wertvorstellungen und Prioritäten und durchsetzt von den unknown unknowns, einem Nichtwissen, von dem wir noch gar nicht wissen, dass wir es nicht wissen.

Deshalb ist es so wichtig, möglichst umfassend das Wissen, die Wert- und Zielvorstellungen aus der Gesellschaft zu mo-

bilisieren und in F&E Ansätze mit einzubinden. Nur so können mit möglichst vielen Augen, aus vielen Perspektiven blinde Flecken und systemische Unzulänglichkeiten in der Wissenschaft ergänzt werden. Nur so können die Nebenfolgen und Kollateralschäden neuer Verfahren und Technologien möglichst frühzeitig und sensibel erkannt und verstärkt werden. "Late lessons from early warnings" belegen, dass riskante Technologien wie Asbest, PCB oder Atomkraft von Beginn an umstritten und die Risikofaktoren gesehen wurden – nur nicht von den Akteuren, die Macht und Einfluss hatten. Stattdessen wurden Pfadabhängigkeiten geschaffen, die bestehende Risikotechnologien auf viele Jahre festschrieben. Damit erhöhen sich dann dramatisch die Kosten für einen Pfadwechsel, abgesehen davon, dass für Alternativen oftmals gar keine Forschungsressourcen zur Verfügung stehen.

Diese Machtasymmetrien aufzubrechen und wichtigen Impulsen aus Gesellschaft aber auch Nicht Mainstream Wissenschaft, Politik und Wirtschaft Raum zu geben, ist eine wesentliche Legitimation für mehr Partizipation und Transparenz.

Zukunft zu gestalten und zu entwickeln geht uns alle an. Etabliert hat sich eine erregte Öffentlichkeit, die oft sehr rückwärtsgewandt oder tagespolitisch aktuell in kleinen, taktischen Scharmützeln diskutiert. Forsicht für disruptive Entwicklungen, raus aus der Komfortzone in das Of-

OBER: KOMMENTAR ZU DEN HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

fene und Unvertraute erfordert Mut und Kreativität. Ob ein solcher Ansatz im Parlament am besten aufgehoben ist, wage ich zu bezweifeln. Eine dritter Ort für Zukunftsfragen, die sowohl für Parlament als auch Verwaltung die hier und heute feh-

lende Dimension des generationenübergreifenden Denkens zur Verfügung stellt, diskutiert und normativ vertritt, erscheint mir eine geeignete Lösung für die Stärkung der Partizipation und Transformation hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft.

PROF. DR. THOMAS SARETZKI

TECHNIKFOLGENABSCHÄTZUNG UND IHRE BEDEUTUNG FÜR KÜNFTIGE HIGHTECH-STRATEGIEN

1. Das Konzept des „technology assessment“ (TA), im Deutschen meist als „Technikfolgenabschätzung“ übersetzt, hat seine begriffliche Prägung und erste programmatische Ausformulierung in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre in den USA bei der Suche nach angemessenen Formen der parlamentarischen Politikberatung angesichts von wiederkehrenden Kontroversen um die staatliche Förderung und Regulierung von umstrittenen Technologien erfahren.
2. Die politisch einflussreiche Institutionalisierung dieses als „klassisch“ geltenden Konzeptes erfolgte in Form des „Office of Technology Assessment (OTA)“, das 1972 beim amerikanischen Kongress eingerichtet wurde, um die Asymmetrie zwischen Exekutive und Legislative beim Zugang zu technikbezogenen Informationen auszugleichen und Legitimationsprobleme des Parlaments bei technikbezogenen Entscheidungen mit problematischen Folgen zu bearbeiten.
3. Die De-Institutionalisierung dieses „klassischen“ TA-Konzeptes durch Beschluss der republikanischen Mehrheit in beiden Häusern des US-Kongresses zur Abschaffung des OTA im Jahre 1995 ist nicht dadurch zu erklären, dass dessen Praxis zu große Abweichungen von dem „Ideal“ einer umfassenden, frühzeitigen, entscheidungsorientierten und partizipativen TA aufgewiesen hätte. Sie ist vielmehr Ausdruck einer Auffassung, der zufolge das Parlament bei gesellschaftlichen Technisierungsprozessen keiner unabhängigen Expertise bedarf und keine politische Verantwortung für die Folgen seines fehlenden, unzureichenden oder widersprüchlichen Folgenwissens übernehmen muß (Saretzki 2014).
4. Das Kürzel „TA“ steht heute ganz allgemein für ein Untersuchungs-, Bewertungs- und Beratungskonzept, das inhaltlich auf die Bereitstellung von Wissen und die Vermittlung von Orientierung über Voraussetzungen, Folgen und Gestaltungsbedingungen der Entwicklung, Anwendung und Verbreitung von Technologien ausgerichtet ist (Grunwald 2010). Es hat sehr unterschiedliche länder-, kontext-, technologie-, problem- und adressatenspezifische Ausdifferenzierungen und institutionelle Ausformungen erfahren (Simonis 2013).
5. Welche Bedeutung TA für künftige Hightech-Strategien haben kann, hängt zunächst davon ab, wie das Konzept jeweils interpretiert und wie es institutionalisiert wird.
6. In partizipativen Verfahren, die demokratischen Ansprüchen gerecht werden wollen, können die Beratungsaufgaben nicht einfach „von außen“ oder „von oben“ vorgegeben werden. Vielmehr stehen die Beteiligten selbst vor der Aufgabe, zunächst einmal untereinander eine Verständigung über ihre Aufgaben und die Art und Weise ihrer Bearbeitung herzustellen (Ueberhorst 1995).

7. Wenn Bürger, Stakeholder oder zivilgesellschaftliche Organisationen auf transparente Art und Weise am Agenda-Setting in der Forschungs- und Innovationspolitik teilhaben sollen, so bedarf ihre Partizipation in diskursiven Vermittlungsprozessen im Rahmen einer TA der aufgabenbezogenen Strukturierung in inhaltlicher wie in prozeduraler Hinsicht (Saretzki 1999).

8. Bei dieser Strukturierung kann eine Orientierung an analytisch und prozedural ausgearbeiteten TA-Konzepten zur Klärung des Aufgabenverständnisses beitragen, indem sie helfen, blinde Flecken bei der Bearbeitung von Grundfragen in Beratungsprozessen frühzeitig aufzuhellen: Welches Wissen soll wie auf welcher Basis von wem bereitgestellt werden? Und für wessen politische Entscheidung sollen durch dieses Wissen Grundlagen für eine nachvollziehbare Beurteilung geschaffen werden (Saretzki 2005)?

9. Bei diesen Verständigungsprozessen kann auch in partizipativen Verfahren zur

ersten Orientierung z.B. auf das Modell von TA als „strategischem Rahmenkonzept“ (Paschen/Petermann 1991) zurückgegriffen werden, demzufolge TA als mehrstufiger Untersuchungs- und Beratungsprozess zu verstehen ist, bei dem es darum geht, die Bedingungen und Auswirkungen eines Technisierungsprozesses systematisch zu untersuchen (impact assessment), die damit verbundenen Konfliktfelder zu identifizieren (Konfliktfeldanalyse) und alternative Handlungsoptionen sowie mögliche Verfahren zur rationalen Konsensfindung und Konfliktregelung aufzuzeigen (Policy-Analyse) (Saretzki 1996).

10. Wenn Handlungsoptionen in ausdifferenzierten Politikfeldern wie der Forschungs- und Innovationspolitik nicht mehr als klassische Policies (im Sinne von politischen Programmen oder Plänen), sondern als übergreifende Strategien formuliert werden, dann ist auch eine darauf bezogene TA auf Ansätze der politikwissenschaftlichen Strategieanalyse verwiesen (Raschke/Tils 2010).

EINLADUNG UND PROGRAMM

Workshop „Partizipationsverfahren im Rahmen des Agenda-Settings in der Forschungs- und Innovationspolitik“ zur Diskussion von Handlungsempfehlungen am 23.3.2017 in Berlin

Handlungsempfehlungen für die Politik

Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) entwickelt Handlungsempfehlungen an die Politik für die Partizipation in der Phase des Agenda-Setting von Forschungs- und Innovationspolitik (FuI). Grundlage hierfür ist eine Studie, die bereits durchgeführte und abgeschlossene Partizipationsverfahren auf deren Eignung im Bereich der Forschungs- und Innovationspolitik (FuI) hin untersucht.

Zu diesem Zweck wurde zunächst von den Erfahrungen des BBE mit dem Nationalen Forum für Engagement und Partizipation sowie des Landes Baden-Württemberg mit dem Partizipationsprozess zur Engagementstrategie ausgegangen. Im Anschluss wurden exemplarisch weitere Partizipationsverfahren im Bereich FuI hinzugezogen.

Das Vorhaben wird durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert.

Workshop

Das Ziel des Workshops ist die Diskussion der Ergebnisse der Studie „Partizipationsverfahren im Rahmen des Agenda-Set-

tings in der Forschungs- und Innovationspolitik“, die das BBE im Vorfeld des Workshops erarbeitet. Im Zentrum der Debatte stehen vier thematische Cluster der Handlungsempfehlungen, die aus der Studie hervorgehen. Die Diskussion mit einschlägigen ExpertInnen soll die Empfehlungen reflektieren, für die Praxis schärfen, kritische und evtl. für die Praxis widersprüchliche Aspekte und ggf. weiterführende Fragestellungen aufzeigen.

Innerhalb des BBE wird insbesondere dessen Arbeitsgruppe „Zivilgesellschaftsforschung“ für eine Teilnahme angesprochen. Die Mitglieder der AG mit Interesse am beschriebenen Thema werden mit weiteren externen ExpertInnen aus Partizipation, Technikforschung und anderen relevanten Feldern zu einer gemeinsamen Debatte eingeladen.

Der Workshop findet am 23. März 2017 statt und hat eine Dauer von ca. fünf Stunden. Das BBE führt diesen Workshop in Berlin durch und lädt ExpertInnen aus Wissenschaft und Praxis ein. Die geplante TeilnehmerInnenzahl beträgt maximal 30 Personen.

Moderation: Dr. Serge Embacher

EINLADUNG UND PROGRAMM

Programm

11.00 Uhr	Ankommen
11.15 – 11.30 Uhr	Begrüßung & Einführung
11.30 – 13.00 Uhr	Partizipation & Innovationspolitik: Impulse & Debatte (Input 5-10 min., Podiumsdebatte) <ul style="list-style-type: none">➤ Prof. Dr. Heike Walk: „Partizipation in der Wissenschaft“➤ Prof. Dr. Hans-Liudger Dienel: „Agenda-Setting in der technischen Forschungs- und Innovationspolitik“➤ Dr. Holger Krimmer: „Zivilgesellschaftsforschung/ Mapping – Wer oder was ist Zivilgesellschaft – und wen beteiligen?“➤ Dr. Wilhelm Krull: „HTF-Empfehlungen zum Agenda-Setting in der Forschungsförderung“➤ Dr. Steffi Ober: „Forschungspolitik in den Verbänden/ Plattform Forschungswende“➤ Prof. Dr. Thomas Saretzki: „Technikfolgenabschätzung und ihre Bedeutung für künftige Hightech-Strategien“
13.00 – 13.15 Uhr	Vorstellung der Handlungsempfehlungen für die Partizipation im Rahmen des Agenda-Settings in der Forschungspolitik
13.15 – 14.00 Uhr	Mittagspause
14.00 – 15.00 Uhr	Diskussion der Handlungsempfehlungen an vier Thementischen <ol style="list-style-type: none">1. Mehr Öffentlichkeit im Politikprozess zu Forschung und Innovation2. Compact / Regeln3. Netzwerk/ Wissensplattformen/ Infrastrukturen/ Ressourcen4. Perspektiven der Institutionalisierung einer nachhaltigen Begleitung der Innovationspolitik
15.00 – 15.15 Uhr	Pause
15.15 – 15.45 Uhr	Gallery Walk: Ergänzungen zur Diskussion der Handlungsempfehlungen
15.45 – 16.45 Uhr	Abschlussrunde
16.45 Uhr	Verabschiedung

TEILNEHMENDENLISTE

Workshop zur Diskussion von Handlungsempfehlungen am 23.3.2017 in Berlin

Liste der Teilnehmenden (Stand: 23.03.2017)

NAME	INSTITUTION
Nicole Burkhardt	BMBF
Martin Burwitz	BBE
OKR Dr. Ralph Charbonnier	Evangelische Kirche
Prof. Dr. Hans-Liudger Dienel	TU Berlin & nexus Institut
Dr. Serge Embacher	BBE
Behzad Fallahzadeh	BBE
Johannes Frericks	BUND
Peter Friedrich	BAGFW
Sonja Grigat	VENRO
Katja Hintze	Stiftung Bildung
PD Dr. Ansgar Klein	BBE
Dr. Holger Krimmer	Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft
Dr. Wilhelm Krull	VolkswagenStiftung
Marc D. Ludwig	Servicestelle Jugendbeteiligung e.V.
Dr. Steffi Ober	Plattform Forschungswende
Caroline Paulick-Thiel	Plattform Forschungswende
Manfred Ronzheimer	Freier Wissenschaftsjournalist
Prof. Dr. Thomas Saretzki	Leuphana Universität Lüneburg
Dr. Arnold Sauter	Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB)
Dieter Schöffmann	VIS a VIS Beratung - Konzepte – Projekte
Dr. Lilian Schwalb	BBE
Christin Skiera	Hightech-Forum Geschäftsstelle
Dr. Rudolf Speth	Freie Universität Berlin
Prof. Dr. Heike Walk	Hochschule für Nachhaltige Entwicklung Eberswalde
Ricarda Ziegler	Wissenschaft im Dialog gGmbH

DR. WILHELM KRULL/ DR. THOMAS BRUNOTTE

DIE EMPFEHLUNGEN DES HIGHTECH-FORUMS ZUM AGENDA-SETTING IN DER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Erstmals beraten im Hightech-Forum¹ neben Vertreter(inne)n aus Wissenschaft und Wirtschaft auch Persönlichkeiten aus der Zivilgesellschaft die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung der aktuellen Hightech-Strategie und damit der deutschen Forschungs- und Innovationspolitik. In allen acht themenspezifischen Arbeitsgruppen, den sogenannten Fachforen, sind diese drei Gruppen nahezu gleichmäßig vertreten und diskutieren die Themen aus ihren jeweiligen unterschiedlichen Perspektiven und Blickwinkeln. Gemeinsam benennen sie Handlungsnotwendigkeiten, beschreiben Forschungs- und Förderbedarfe und erarbeiten neue Instrumente der Forschungs- und Innovationspolitik.

Eines der acht Fachforen widmet sich dem Thema „Partizipation und Transparenz“. Als Querschnittsthema, das auf alle Arbeitsfelder des Hightech-Forums ausstrahlen soll, kommt ihm innerhalb des Hightech-Forums eine besondere Bedeutung zu. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, dass Innovation ein gesellschaftlicher Prozess ist, der nicht allein aus der Wissenschaft oder Wirtschaft heraus entwickelt wird, sondern nur gemeinsam mit der Gesellschaft nachhaltig und wirkungsvoll gestaltet werden kann. Technische, ökonomische, soziale und ökologische Neuerungen können sich nur dann durchsetzen, wenn auch die Gesellschaft dafür

¹ Vgl. <http://www.hightech-forum.de/>, zuletzt gesehen am 15. Februar 2017.

offen ist – am besten noch, wenn diese von vornherein mitgestalten kann.

Doch es liegt nicht auf der Hand, wo genau solche Möglichkeiten zur Beteiligung in nicht selten hochkomplexen Prozessen bestehen, die überwiegend von Expert(inn)en getragen werden. Auch die Frage, wie solche Beteiligungsmöglichkeiten eingeräumt, durchgeführt und fruchtbar umgesetzt werden können, ist nicht leicht zu entscheiden. Hier bedarf es einiger Abwägungen, die die Autoren dieses Beitrags in den folgenden acht Thesen diskutieren möchten.²

1. Angesichts einer wachsenden Elitenskepsis, nicht nur gegenüber Führungskräften in Wirtschaft und Politik, sondern auch gegenüber Wissenschaftler(inne)n („postfaktisches Zeitalter“), ist es an der Zeit, neue Formen der Beteiligung von Bürger(inne)n zu etablieren, die Zivilgesellschaft zu aktivieren und Vertrauen zurückzugewinnen.

Gerade in wissensbasierten Gesellschaften ist es – nicht nur für die Wissenschaft selbst – von größter Bedeutung, dass

² Der Beitrag ist eine erweiterte Version des am 23. März 2017 im Rahmen des BBE-Workshops „Partizipation im Agenda-Setting von Forschungs- und Innovationspolitik“ gehaltenen Kurzvortrags von Wilhelm Krull, Sprecher des Fachforums „Partizipation und Transparenz“ im Hightech-Forum. Die Autoren sind den weiteren Mitgliedern dieses Fachforums, Prof. Dr. Angela Friederici, Dr. Ansgar Klein und Christian Vollmann, für intensive Diskussionen zum Thema zu großem Dank verpflichtet.

ein hohes Maß an gesellschaftlichem Vertrauen in die Wissenschaft besteht. Wenn aber empirisch belegte Fakten weggewischt oder sogenannte „alternative Fakten“ herangezogen werden, um sie in Misskredit zu bringen, wenn wissenschaftliche Expertise und Bildung als verächtlich gelten oder gesellschaftliche Debatten nur noch auf emotionaler Ebene geführt werden, dann steckt die Wissenschaft in einer massiven Vertrauenskrise. Die zahlreichen Plagiatskandale – aber auch die Tatsache, dass ein Großteil der lebenswissenschaftlichen Studien nicht reproduzierbar ist³ – verstärken diesen Effekt. Daher liegt es im Eigeninteresse der Wissenschaft, dieses Vertrauen zurückzugewinnen. Dabei kann es ein Mittel der Wahl sein, neue Formen der Beteiligung für Bürger(innen) zu etablieren, die nicht nur das Interesse an Wissenschaft verstärken, sondern auch gegenseitiges Verständnis und Vertrauen aufbauen und Wissenschaft und Gesellschaft stärker zusammenführen, um Herausforderungen und Zukunftsfragen gemeinsam anzugehen. Entscheidend dabei ist, dass es Bürger(inne)n gelingt, ihre Fragen, Anliegen und Wünsche erfolgreich in die Wissenschaft hineinzutragen. Hierbei muss vermieden werden, dass sich die Wissenschaft auf einen Elitendiskurs unter Expert(inn)en zurückzieht, der immer weniger mit dem zu tun hat, was die Gesellschaft wirklich bewegt. Eine aufgeklärte und demokratische Gesellschaft, die sich aktiv an der gemeinsamen Bewältigung von Zukunftsaufgaben beteiligt, bleibt in höchstem Maße im Eigeninteresse der Wissenschaft, kann sie sich in einer solchen Gesellschaft doch am besten entfalten. Daher sollte sie sich auch in geeigneter Form am Aufbau und an der Weiterentwicklung einer solchen Gesellschaft beteiligen und sich für Kom-

munikations- und Beteiligungsformate offen zeigen.

2. Partizipation unterliegt einer wichtigen Rahmenbedingung: In der repräsentativen Demokratie bleiben das gewählte Parlament und die Exekutive die legitimen Entscheidungsinstanzen. Letztlich dient Partizipation dem Ziel, die Basis für weitreichende, die Gesellschaft insgesamt betreffende Richtungsentscheidungen zu verbreitern. Partizipation sollte daher primär konsultativen Charakter haben.

Wenn im Folgenden von Partizipation gesprochen wird, so ist damit nicht gemeint, dass bestehende Entscheidungsinstanzen durch partizipative Formen erweitert oder gar ersetzt werden sollen. In einer repräsentativen Demokratie sind und bleiben die gewählten Volksvertreter(innen) im Parlament und die Exekutive die legitimen Entscheidungsinstanzen. Partizipation kann aber sinnvoll sein, um die Entscheidungsbasis zu erweitern, zusätzliche Expertise einzuholen und sich von der Einflussnahme durch Lobbyisten zu emanzipieren. Partizipation sollte daher in erster Linie dazu dienen, den Beratungshorizont für Entscheidungen zu erweitern und diejenigen miteinzubeziehen, die es am meisten betrifft. Offene und transparente Beteiligungsstrukturen können dabei helfen, darzulegen, wer, mit welchem Interesse, was in den Entscheidungsprozess eingebracht hat. Dabei können die Stimmen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gleichermaßen in den Beratungsprozess mit einfließen. Schließlich gibt es auch in der Zivilgesellschaft einen großen Wissens- und Expertenpool, der für die Gestaltung einer gemeinsamen Forschungs- und Innovationspolitik genutzt werden kann und nicht unberücksichtigt bleiben sollte. Dieses enorme Potential kann produktiv für einen konstruktiven Konsultationsprozess genutzt werden.

³ Vgl. The Economist, How Science Goes Wrong, 21. Oktober 2013.

3. Partizipation ist kein Selbstzweck: Sie ist nur dort sinnvoll, wo tatsächlich auch offene Fragen erörtert werden können oder die Beteiligung weiterer Akteure einen produktiven Mehrwert verspricht. Insbesondere im Forschungs- und Innovationsbereich müssen zu ihrem Gelingen Wissensasymmetrien berücksichtigt oder – besser noch – überbrückt werden.

Der Ruf nach mehr Transparenz und Partizipation ist derzeit allgegenwärtig. Verstärkt wird er durch populistische Kritik – aus dem linken wie auch dem rechten politischen Lager – an geschlossenen und etablierten Strukturen, die nicht selten als „die da oben“ oder „Establishment“ abgetan werden. Gerade deshalb lohnt es sich, genauer hinzuschauen: Partizipation sollte nicht um ihrer selbst willen ermöglicht und eingeräumt werden. Vielmehr ist es insbesondere im Forschungs- und Innovationsbereich sinnvoll, genauer auf die Möglichkeiten und Grenzen von Partizipation zu schauen.

Hier stößt man zunächst auf die zwangsläufig immer bestehenden Wissensasymmetrien zwischen den Wissenschaftler(inne)n einerseits, die oft über einen kaum überbrückbaren Wissensvorsprung verfügen, und der zu beteiligenden Zivilgesellschaft andererseits, in der die nötigen Fachkenntnisse (noch) nicht vorhanden sein können. Zwar verfügen manche Verbände und Organisationen auch selbst über bedeutende Expertise und Fachkenntnisse; je breiter die Beteiligung jedoch angelegt werden soll, desto mehr müssen Wissensasymmetrien berücksichtigt und überbrückt werden. Je besser dies gelingt, desto erfolgreicher wird der Beteiligungsprozess sein. Daraus ergibt sich insbesondere eine Aufgabe für die Wissenschaftskommunikation. Künftig wird es immer wichtiger für Wissenschaftler(innen) werden, dass sie selbst auch zu Akteuren der Wis-

senschaftskommunikation werden, also lernen, mit einem eher wissenschaftsfremden Publikum selbst zu kommunizieren. Diese Form der authentischen Kommunikation aus erster Hand ist nicht nur am besten geeignet, das nötige Vertrauen in die Wissenschaft (zurück) zu gewinnen, sondern darüber hinaus auch eine wichtige Möglichkeit für die Zivilgesellschaft, mit ihren Fragen und Wünschen direkt auf die Wissenschaft zugehen zu können. Darüber hinaus bedarf es noch einer nachhaltigen Stärkung des Wissenschaftsjournalismus, der viel zu oft auf Unterhaltungsthemen reduziert oder gar ganz aus den Medien verschwindet. Nur ein unabhängiger und nachhaltig finanzierter Qualitätsjournalismus wird in der Lage sein, als angemessener Mittler zwischen Wissenschaft und Gesellschaft zu agieren und dabei auch eine kritische Funktion als Korrektiv gegenüber der Wissenschaft wahrzunehmen.

Viel entscheidender ist es jedoch, von vornherein sorgfältig darauf zu achten, dass Partizipation nur dort eingeräumt wird, wo es auch wirklich um offene Fragen geht, die gemeinsam beraten werden können und wo deren gemeinsame Beantwortung auch einen produktiven Mehrwert verspricht. Im Vorhinein gilt es also zu entscheiden, wo genau die Grundlage für einen echten Partizipationsprozess gegeben ist und welche Teilbereiche des Forschungs- und Innovationsprozesses sich überhaupt für Partizipation eignen. Hier gilt es zu differenzieren. Neben dem Forschungsprozess gibt es noch den Prozess der Forschungsplanung sowie die Erschließung von Transfer- und Anwendungskontexten.

Wegen der stetig wachsenden Komplexität des Forschungsprozesses, bei dem es um die Generierung grundlegend neuer Erkenntnisse geht, kann der Forschungsprozess selbst nicht der primäre Ort für

Partizipation sein. Geht es doch hier um einen hochspezialisierten Fachdiskurs, der zumeist auf wenige Expert(inn)en beschränkt ist.

4. Die Grundlagenforschung ist die Voraussetzung für die Entwicklung und Erschließung neuer Transfer- und Anwendungskontexte. Die Suche nach grundlegend neuen Erkenntnissen bleibt Sache der dafür ausgebildeten Wissenschaftler(innen). Darüber hinaus sind diese frei, ihre Gegenstände, Methoden und Lösungsansätze selbst zu wählen. Es gilt die Wissenschaftsfreiheit.

Wissenschaft und Forschung stehen unter dem Schutz des Grundgesetzes, das die Wissenschaftsfreiheit garantiert. Dies bedeutet auch, dass Forscher(innen) selbst entscheiden können, welchen Gegenständen sie sich zuwenden, welche Methoden sie wählen oder für welche Lösungswege sie sich entscheiden. Diese Freiheit ist Voraussetzung für die Suche nach grundlegend neuen Erkenntnissen. Selbstverständlich gibt es sinnvolle Ansätze, auch den Forschungsprozess selbst partizipativ zu gestalten, etwa in den Bürgerwissenschaften („Citizen Science“). Es ist jedoch wichtig einzusehen, dass die Grundlagenforschung weder ökonomischen, ökologischen noch sozialen Nützlichkeitsersparungen unterworfen werden kann. Erst auf der Basis erster gesicherter Erkenntnisse aus der offenen und zweckfreien Grundlagenforschung können Transfer- und Anwendungsperspektiven ausgelotet und entwickelt werden. Dann erst lassen sich Möglichkeiten der Überführung in marktfähige Produkte und Dienstleistungen erschließen oder sozialen Innovationen der Weg bereiten.

Für die Nachhaltigkeit eines Innovationsystems wird es daher entscheidend sein, der Grundlagenforschung die Freiheiten

einzuräumen, die sie braucht, und sie in ihr angemessenen Strukturen zu fördern. Mitunter gehören dazu auch deutlich längere Zeithorizonte sowie die im Voraus mitbedachte Möglichkeit, dass ein ins Offene angelegter Forschungsprozess nicht nur Erfolge zeitigen wird, sondern die Möglichkeit des Scheiterns immer zum Erkenntnisprozess mit dazugehört. Hier kommt es darauf an, risikoreicheren und gewagten Ideen und Ansätzen eine Chance zu geben, wenn man erreichen möchte, dass auch künftig originelle Ideen, Durchbrüche und disruptive Innovationen entstehen können. Dazu muss man bereit sein, von unmittelbaren Nutzen- und Anwendungsperspektiven abzusehen – auch im sozialen oder ökologischen Bereich („Nachhaltige Wissenschaft“).⁴ Selbstverständlich ist die Bewältigung der großen Zukunftsherausforderungen wie Klimawandel, Energie- und Lebensmittelversorgung sowie globale Sicherheit eine gewaltige Aufgabe, die das Zusammenwirken aller gesellschaftlichen Kräfte erfordert. So vernünftig es ist, auch die Grundlagenforschung in die Bewältigung dieser Zukunftsaufgaben einzubeziehen, so wichtig ist es, sich deutlich zu machen, dass sie diesen Nutzenerwartungen nicht unterworfen werden kann, wenn sie die Quelle für völlig Neues – und somit auch für neue Lösungsansätze – bleiben soll.

In einem immer weiter zusammenwachsenden, vernetzten und digitalisierten Wissenschafts- und Innovationsraum werden die klassischen Innovationsketten zunehmend von Innovationsnetzwerken abgelöst werden, in denen Hochschulen, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Akteure immer besser kollaborieren. Dass

⁴ Vgl. Strohschneider, P. (2014) „Zur Politik der Transformativen Wissenschaft“, in: A. Brodocz, D. Herrmann, R. Schmidt, D. Schulz, J. Schulze Wessel (Hrsg.), Die Verfassung des Politischen. Festschrift für Hans Vorländer, Wiesbaden: Springer.

die Akteure weiter zusammenwachsen und noch besser als bisher miteinander kommunizieren und zusammenarbeiten können, ist dabei für den Innovationsprozess sicherlich von Vorteil. Dabei die neuen digitalen Möglichkeiten zu Vernetzung und Zusammenarbeit klug und effizient zu nutzen, wird eine wichtige Gestaltungsaufgabe sein. Doch gerade in diesen Konstellationen ist es besonders wichtig, daran zu erinnern, dass die Grundlagenforschung jenseits solcher Netzwerke auch eigene geschützte Räume und eine entsprechende Förderung braucht, um ihre grundlegende Innovationskraft und Originalität dauerhaft behalten zu können.

5. Partizipation ist vor allem im forschungs- und innovationspolitischen Agenda-Setting-Prozess sinnvoll, wenn es also um das Aushandeln der groß angelegten Förderprogramme für die angewandte Forschung gehen soll. In erster Linie bieten sich hier Themen der staatlichen Vorsorge (Digitalisierung, Gesundheit, BioÖkonomie, Energie) für partizipative Agenda-Setting-Prozesse an. Dies gilt auch für die Aushandlung von ethischen Rahmenbedingungen für die Forschung.

Vor dem Hintergrund der besonderen Bedeutung der Grundlagenforschung für den Innovationsprozess bieten sich somit Möglichkeiten der Beteiligung primär im forschungs- und innovationspolitischen Agenda-Setting-Prozess an, also im Prozess der Forschungsplanung, insbesondere dann, wenn Programme zu Themen der staatlichen Vorsorge angestoßen, konzipiert, ausgehandelt und umgesetzt werden sollen. Hierbei geht es um anwendungsbezogene Forschung auf Themenfeldern, die die Gesellschaft und das Zusammenleben direkt betreffen. Ein Beispiel können hier die Programme und Themenbereiche der Helmholtz-Gemeinschaft

sein.⁵ Insofern erscheint es auch ratsam, gerade hier Vertreter(innen) der Zivilgesellschaft, Organisationen, Vereine, Verbände, aber auch Bürger(innen) mit einem besonderen Interesse an den fraglichen Themen, in die Planung und Konzeption einzubeziehen.

Ist die Partizipation auf der Ebene der Forschungsplanung angesiedelt, stellt sie auch keinen unzulässigen Einfluss auf die grundsätzliche Freiheit der Wissenschaft dar. Wichtig ist es jedoch darauf zu achten, dass es neben der Förderung von partizipativ ausgehandelten Forschungs- und Innovationsagenden auch eine ausreichende und angemessene Förderung für die Grundlagenforschung gibt. Darauf muss auch in Zeiten knapper Kassen geachtet werden – auch dann, wenn die Bewältigung von Zukunftsherausforderungen dazu zwingt, die Kräfte zu bündeln und sich auf ausgewählte Ziele zu fokussieren. Die praxisnahe Wissenschaft vielstimmiger zu steuern (Schneidewind) ist das eine, die besondere Bedeutung der Grundlagenforschung dabei zu wahren (Stock), das andere.⁶ Beide Anliegen haben auch in Zeiten großer Herausforderungen und knapper Kassen ihre Berechtigung.

6. Partizipation sollte vorausschauend gestaltet werden. Wer im Nachhinein Akzeptanz für bereits getroffene Weichenstellungen schaffen möchte, ist zwar an weiterer Legitimation des eigenen Handelns, nicht

⁵ Hierzu der erste Satz des Mission-Statement der Helmholtz-Gemeinschaft: „Wir leisten Beiträge zur Lösung großer und drängender Fragen von Gesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft durch strategisch-programmatisch ausgerichtete Spitzenforschung in den Bereichen Energie, Erde und Umwelt, Gesundheit, Luftfahrt, Raumfahrt und Verkehr, Materie sowie Schlüsseltechnologien.“ Quelle: https://www.helmholtz.de/ueber_uns/die_gemeinschaft/mission/, zuletzt gesehen am 16. Februar 2017.

⁶ Vgl. die sogenannte „Stock-Schneidewind-Debatte“: Die Zeit, Nr. 39, 18. September 2014.

aber an Partizipation interessiert. Auch deswegen ist die frühzeitige Fokussierung auf den Agenda-Setting-Prozess sinnvoll.

Damit ein solcher Partizipationsprozess erfolgreich sein kann, ist es wichtig, ihn vorausschauend, präventiv und proaktiv anzulegen. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft sollte dabei von Anfang an mitgedacht werden. Insbesondere digitale Partizipationsformate bieten die Möglichkeit, auch diejenigen einzubeziehen, denen die Teilnahme an Präsenztreffen aus Kosten- oder Zeitgründen nicht möglich sind. Ratssam erscheint es aber auch, einen solchen Prozess von Anfang an zu moderieren oder durch eine Steuerungsgruppe anleiten zu lassen. Mitunter ist es lohnenswert, gezielt mögliche Stakeholder zur Beteiligung einzuladen. Die Auswahl der Akteure sollte dabei nach sach- und argumentationslogischen Gesichtspunkten erfolgen, also zusätzliche Fachkompetenz zum Thema einbinden und eine lebendige Diskussion aus verschiedenen Perspektiven ermöglichen. Dabei sollten Kontroversen möglichst zu Beginn ausgetragen und generell auch kritischen Stimmen ausreichend Raum gegeben werden.

Wenn im Nachhinein versucht werden muss, durch Partizipation Akzeptanz für bereits beschrittene Wege zu beschaffen, ist es bereits zu spät. Partizipation ist kein Steuerungsinstrument für nachgelagertes Akzeptanzmanagement – auch wenn man natürlich mit einem früh initiierten und sorgsam durchgeführten Partizipationsprozess darauf hoffen kann, dass die Ergebnisse ein entsprechend höheres Maß an Akzeptanz finden. Hierbei ist es wichtig, die Wege bis hin zur Entscheidungsfindung und die dabei einzuhaltenden Spielregeln genau festzulegen und sich an diese Vorgaben auch zu halten. Während des Partizipationsverfahrens, das möglichst von einem neutralen Dritten moderiert

werden sollte, können die Regeln nicht mehr geändert werden. Wichtig dabei ist, auch allen Beteiligten ein Feedback zu geben, also aufzuzeigen, wo und wie – oder wie auch nicht – die eingebrachten Vorschläge berücksichtigt worden sind.

7. Partizipation lebt von einem klaren Erwartungs- und Rollenmanagement. Allen Beteiligten sollte es nicht vorrangig darum gehen, Positionen durchzusetzen, sondern Handlungsoptionen für darauf aufbauende Entscheidungen aufzuzeigen, abzuwägen und zu priorisieren.

Selbstverständlich wecken die Möglichkeit und die Einladung, sich zu beteiligen, bei den betroffenen Personen auch die Erwartung, die Entscheidung mitgestalten oder zumindest beeinflussen zu können. Vor dem Hintergrund der hier vorgeschlagenen klaren Trennung zwischen Konsultations- und Entscheidungsebene (vgl. These 2) ist es daher notwendig, von Anfang an auch ein klares Erwartungs- und Rollenmanagement zu betreiben. Primäres Ziel eines Partizipationsprozesses ist die Verbreiterung der Entscheidungsbasis auf der konsultativen Ebene, also vor der Entscheidung, nicht die Entscheidung selbst. Daher sollte es in einem Partizipationsprozess nicht so sehr darum gehen, Positionen durchzusetzen. Sinnvoller ist es, den Partizipationsprozess darauf auszurichten, den Entscheidungsträger(innen) Handlungsoptionen aufzuzeigen, diese abzuwägen und zu priorisieren.

In einer sich im raschen und unaufhörlichen Wandel befindlichen Welt, deren Verlauf zunehmend von unvorhergesehenen Ereignissen geprägt ist, kann es durchaus sein, dass eine einmal auf den Weg gebrachte Agenda auch wieder geändert werden oder einen vorher identifizierten und beschriebenen alternativen Weg einschlagen muss. Sich auf solche Entwick-

lungen vorzubereiten, kann auch das Ziel eines konsultativ angelegten Partizipationsprozesses sein. Daher kommt der Diskussion von alternativen Szenarien, möglichen anderen Optionen oder zweiten Lösungswegen auch dann eine wichtige Bedeutung zu, wenn sie zunächst nicht in den Fahrplan der ausverhandelten Agenda übernommen werden können. Auch dies sollte den Teilnehmenden zu Beginn des Prozesses verdeutlicht werden.

8. Partizipation sollte Teil eines lernenden Systems sein, das nicht nur den Erfolg von Beteiligungsformaten evaluiert, sondern auch die bereits eingeschlagenen Wege regelmäßig kritisch hinterfragt und zur Neuausrichtung bereit ist.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass alle partizipativ aufgelegten Forschungs- und Innovationsagenden auch selbst einer regelmäßigen Evaluation unterworfen werden sollen, bei der geprüft wird, welche positiven und möglicherweise auch nachteiligen Effekte die Partizipation auf die Entwicklung und den Verlauf der Agenda gehabt hat. Ziel sollte es dabei sein, für die Ausgestaltung künftiger Partizipationsprozesse dazulernen und die bereits eingeschlagenen Wege kritisch zu hinterfragen und Nejustierungen zu ermöglichen. Von Anfang an sollte daran gedacht werden, ein lernendes System aufzubauen.

Insgesamt wird ein solches auf vielen Perspektiven und Expertisen aufbauendes System, das darüber hinaus auch bereit ist, sich selbst auf den Prüfstein zu stellen und kritisch zu hinterfragen, einem auf wenige Entscheidungsträger begrenzten – und womöglich durch einige wenige Einflussgruppen gesteuertem – Beratungs-

und Entscheidungsverfahren deutlich überlegen sein. Letztlich wird es so auch besser gelingen, der Vielschichtigkeit der Zukunftsherausforderungen gerecht zu werden und mit der nötigen Flexibilität auf neue und unerwartete Herausforderungen schnell und angemessen reagieren zu können. Wenn darüber hinaus auch der Beteiligungsprozess selbst immer wieder neu evaluiert wird, wird es gelingen, diesen nachhaltig zu gestalten und den Einfluss von mächtigen Lobby- und Interessengruppen, der bisherige Entscheidungsprozesse bisweilen in Misskredit gebracht hat, nicht nur einzugrenzen, sondern im Zusammenspiel der Perspektiven deutlich zu relativieren. Der Weiterentwicklung von Wissenschaft, Technologie und Innovation wird es sicher gut tun, wenn neben den üblichen Industrie- und Wirtschaftsvertreter(inne)n künftig auch verstärkt zivilgesellschaftliche Organisationen, (Umwelt-)verbände, Vereine oder NGOs am Beratungsprozess in der Forschungsplanung beteiligt sein werden.

AUTOREN

Dr. Wilhelm Krull ist Generalsekretär der VolkswagenStiftung und Sprecher des Fachforums „Partizipation und Transparenz“ im Hightech-Forum.
✉ krull@volkswagenstiftung.de

Dr. Thomas Brunotte ist Referent des Generalsekretärs bei der VolkswagenStiftung.
✉ brunotte@volkswagenstiftung.de

Der Beitrag ist eine erweiterte Version des am 23. März 2017 im Rahmen des BBE-Workshops „Partizipation im Agenda-Setting von Forschungs- und Innovationspolitik“ gehaltenen Kurzvortrags.

DR. STEFFI OBER

PARTIZIPATION DER ZIVILGESELLSCHAFT IN DER WISSENSCHAFT

Wissenschaft prägt die Gesellschaft und bietet die Grundlage persönlicher wie politischer Entscheidungen. Wissenschaft entwickelt Wissen und Lösungsansätze für die großen Herausforderungen wie Klimawandel, soziale Ungleichheit und Ressourcenübernutzung. Wissenschaft und Bildung sollen dazu beitragen, Bürgerinnen und Bürger in die Lage zu versetzen, sinnvolle Handlungsentscheidungen zu treffen, indem sie die Konsequenzen für künftige Generationen oder das Leben in anderen Weltregionen berücksichtigen. Deutschland hat sich verpflichtet, deutlich mehr als bislang zur weltweiten Gerechtigkeit (= Nachhaltigkeit) beizutragen, wie es von den United Nations jüngst beschlossen wurde in „Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development“. Herausfordernde technologische wie soziale Innovationen zur absoluten Senkung des Ressourcenverbrauches und Änderungen der Konsummuster stehen zur nationalen Umsetzung an. Sowohl die Analyse als auch das Entwickeln von Lösungen für „wicked problems“ wie Klimawandel, Armut und Flüchtlingsströme, komplexe Fragestellungen, die die Zukunft der Menschen betreffen, sind keine einfachen Aufgaben für die Wissenschaft. Die transdisziplinären Wissenschaften bieten hier einen methodengestützten Ansatz, um robuste wissenschaftliche Lösungen zu entwickeln. Um diese komplexen Herausforderungen zu gestalten, bedarf es eines systemischen Ansatzes der Integration der Wissensformen aus Wissenschaft und Praxis.

Von der Scientific Literacy zur Transformativen Literacy

Scientific Literacy¹ wird nicht ausreichen, um diesen umfangreichen gesellschaftlichen Wandel zu verstehen und mitzutragen. Das Konzept einer Transformativen Literacy² geht weit darüber hinaus und bezieht über die Wissenschaft ein Verständnis der Ökonomie sowie der kulturellen wie institutionellen Transformationen mit ein. Eine transformative Literacy ermöglicht, wissenschaftliche Informationen sowie gesellschaftliche Veränderungsprozesse adäquat zu verstehen und eigenes Handeln in diese Prozesse einzubringen.³ Kurzum – es geht an dieser Stelle nicht nur darum, Informationen zu senden, sondern Kommunikation so aufzubauen, dass sie auf Resonanz stößt. Resonanz, die Widerspruch erzeugt, die Auseinandersetzungen fördert, die Gestaltungsräume eröffnet.⁴ Die Kernfragen lauten: Wie kann Partizipation und Trans-

1 Leopoldina. Nationale Akademie der Wissenschaften, acatech. Deutsche Akademie der Technikwissenschaften und Union der deutschen Akademien der Wissenschaften – Zur Gestaltung der Kommunikation zwischen Wissenschaft, Öffentlichkeit und den Medien (2014). Seite 19.

2 Transformative Literacy bezeichnet die Fähigkeit, Informationen in Bezug auf gesellschaftliche Veränderungsprozesse zu verstehen, und eigenes Handeln in diese Prozesse einzubringen (Schneidewind 2013).

3 Schneidewind Uwe (2013). Transformative Literacy. Gesellschaftliche Veränderungsprozesse verstehen und gestalten. GAIA 22/2: 82-86.

4 Rosa Hartmut (2012). Weltbeziehungen im Zeitalter der Beschleunigung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

disziplinäre Wissenschaft dazu beitragen, dass sich eine transformative Literacy in der Gesellschaft und somit die Resonanz für notwendige, gesellschaftliche Wandlungsprozesse erhöht? Wie erzeugt man Lust auf Veränderung, Lust auf Zukunft und Gestaltung?

Von der Akzeptanz zur Wissenschaftskompetenz

Dialog und Austausch mit der Zivilgesellschaft werden häufig noch senderorientiert aus der Wissenschaft heraus gesehen und gedacht. Transdisziplinäre Wissenschaft lebt jedoch entscheidend von der Integration neuer Schnittstellen und Akteure. Dafür sind bisher die Incentives auf der Wissenschaftsseite zu gering. Belohnt wird in der Wissenschaft, wer sich in der eigenen Fachcommunity mit entsprechenden Publikationen als Experte ausweist, nicht der, der ein genialer Koordinator und Kommunikator zwischen den Welten ist. Zudem wird Partizipation immer wieder dazu eingesetzt, die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger für Wissenschaft und Innovation zu erhöhen, um für die Wissenschaft und ihre Wirtschaftspartner ein günstiges Investitionsklima zu schaffen. Forschung und Innovation (F&I) durch erhöhte Kommunikation zu befördern, birgt jedoch erhebliche Risiken. Jede neue Technologie und Chance bietet auch neue, meist weniger offen kommunizierte Risiken, wir leben in einer „Nebenfolgesellschaft“. Diese Doppelbotschaft verunsichert einerseits, andererseits werden gerade die Skandale und (dramatisch darstellbare) Gefahren von den Medien gerne aufgegriffen – bad news are good news. Als Folge dieser Skandalmeldungen kommt bei den Bürgerinnen und Bürgern an, dass die Politik offensichtlich keine „sichere“ Forschung und Innovation garantieren kann, sie sind verunsichert. Wie damit umgehen?

Warum sollten sich die Bürger für Wissenschaft interessieren?

Die Freiheit der Wissenschaft, wie sie bereits 1849 in der Paulskirchenverfassung niedergeschrieben wurde, sollte dazu dienen, den Bürgern (weniger den Bürgerinnen, die waren ja nicht wahlberechtigt) eine leistungsfähige Wissenschaft zur Verfügung zu stellen, die ihnen rationale, gute demokratische Entscheidungen ermöglicht. Entscheidungen, die „science-based“ (wie man heute sagen würde) getroffen werden, unterstützen und befördern die Demokratie. Deshalb ist es so wichtig, dass Bürgerinnen und Bürger die Eigenlogik von Wissenschaft besser verstehen sowie mit Verunsicherung und Ambiguität besser umgehen lernen.

Integration neuer Kommunikationsschnittstellen

Wissenschaft, Forschung und Innovation gestalten Zukunft und werden dann für die Bürgerinnen und Bürger relevant, wenn sie sich selbst als Subjekte begreifen, die sich für ihre Zukunft interessieren und diese als gestaltbar wahrnehmen. Schon Kinder lernen in der Schule viel über die Vergangenheit, aber wenig über die Zukunft. Wo wollen wir hin, ist keine Frage, die in den Schulen oder Universitäten breiten Raum findet. Das Konzept der „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ (BNE) ist ein wertvoller Ansatz, um das normative Konzept der Nachhaltigkeit kennenzulernen, sich Gedanken über eine gerechtere (und damit nachhaltigere) Welt zu machen. Daran schließt die Frage nach dem Weg und der notwendigen Forschung unmittelbar an. Bildung für Nachhaltige Entwicklung vermittelt die Kompetenz, mit komplexem Wissen umzugehen und ist eine unabdingbare Voraussetzung, um wissenschaftliche Erkenntnisse einzuordnen. Wissenschaftskommunikation sollte hier

die Kommunikation mit den BNE-Netzwerken fördern und diese Schnittstellen in die Wissenschaftskommunikation integrieren. Ebenso müssten in der Lehre fachübergreifende Ansätze und die Kompetenzen für komplexe gesellschaftliche Herausforderungen gestärkt werden, um die Reflexionsfähigkeit der zukünftigen Wissenschaftler zu fördern.

Akteure der Zivilgesellschaft integrieren

Ein weiterer Schritt besteht darin, Bürgerinnen und Bürger dort abzuholen, wo sie sich bereits engagieren. Engagierte Bürgerinnen und Bürger finden sich beispielsweise in Verbänden und Organisationen, die Umwelt- oder Naturschutz, soziale Gerechtigkeit oder eine solidarische Weltgemeinschaft als Ziel gesetzt haben. Transition Towns oder Energiedörfer zeigen Lösungsansätze für den Schutz der Gemeinschaftsgüter (Commons) auf. Wie eine Entwicklung der Gesellschaft innerhalb der planetaren Grenzen⁵ befördert und hergestellt werden kann, ist von hohem Interesse für Millionen von Menschen innerhalb und außerhalb der organisierten Zivilgesellschaft. Hier setzt die Plattform „Forschungswende“ an, die aus großen Dachverbänden aus Natur- und Umweltschutz und Entwicklungshilfe besteht und sich für mehr Engagement der Verbände in F&I engagiert.

Akteure der Zivilgesellschaft als Partner einer Transdisziplinären Wissenschaft

Akteure der Zivilgesellschaft bringen andere Wissensbestände mit wie beispielsweise Verfahrenswissen, das gerade für Transformationsansätze wie neue Formen der Mobilität, der Städteplanung oder Änderungen des Konsumverhaltens wichtig ist. Der Ansatz von Ko-Design, dem gemeinsamen Entwerfen von Forschungs-

fragen, Ko-Produktion (gemeinsame Produktion) und Ko-Kommunikation (gemeinsame Kommunikation) sieht genau diese gemeinsamen Schritte für eine transdisziplinäre Wissenschaft vor.

Aktuell ist bei der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Expertise in Forschungsprojekten jedoch die Regel, dass allein die Wissenschaftler(innen) die Forschungsfragen und -ziele formulieren, während die gesellschaftliche Praxis erst später in beratender Form in den Prozess aufgenommen wird. Somit fehlt das Wesentliche, eine „Shared Ownership“, das gemeinsam geteilte Anliegen. Hier wird ein wichtiger Hebel für gesellschaftliche Transformation verschenkt. Denn Praxispartner neigen dazu, Erkenntnisse, die aus nur teilweise gemeinsam vertretenen Forschungsvorhaben entstehen, sich nicht oder nur eingeschränkt zu eigen zu machen. Dann werden die Ergebnisse im behandelten, gesellschaftlichen Problemfeld nur zögerlich oder gar nicht verfolgt, umgesetzt oder unterstützt. Angesichts der mangelnden Zeit, der Notwendigkeit eines schnellen Wandels, kein wünschenswerter Zustand. Die gesellschaftliche Transformation wird blockiert. Das uralte Problem eines Wissenstransfers, bei dem Forschungsergebnisse aus der Wissenschaft in die Gesellschaft vermittelt werden, in umgekehrter Richtung aber kein Wissensfluss erfolgt, stellt sich dann erneut, weil nicht konsequent genug gehandelt wurde.

Kooperationen mit den Akteuren und Austausch zwischen Wissenschaft und Gesellschaft braucht Räume. Räume, in denen sich die verschiedenen Systeme und Denkweisen begegnen, in denen Vertrauen aufgebaut und Verständnis für die unterschiedlichen Sichtweisen erworben werden kann. Der Umgang mit Unterschieden erfolgt am besten in informellen

⁵ Rockstroem John. (2009). A safe operating space for humanity. *Global Ecology*, vol. 461/24.

Strukturen.⁶ Alle gewinnen mehr, wenn ein Austausch auf Augenhöhe hierarchiefrei stattfindet. Die Transformation hin zu einer nachhaltigeren und humaneren Gesellschaft sollte sich eher an den vielfältigen Lebensrealitäten als an starren etablierten Strukturen orientieren.⁷ Konkret bedeutet dies, Netzwerke und Räume zu unterstützen, in denen folgende Grundsätze gelten:

- *Kooperation*: Alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Dialogs sind simultan Lehrende und Lernende.
- *Offenheit*: Der Zweck des Dialogs besteht nicht darin, den anderen von seiner (a priori falschen) Meinung abzubringen und zu belehren.
- *Informelles Lernen*: Die Regeln der Dialoge dürfen nicht von den innerwissenschaftlichen Akteuren vorgefertigt mitgebracht werden.⁸

Die Aufgabe der Politik liegt darin, neue Governance-Strukturen zu entwickeln, um diese vielfältigen Orte der Wissensgenerierung und des Wissenstransfers in den Austausch zu bringen, zu bündeln und transparent zu kommunizieren. Hier muss man die verschiedenen Gestaltungsebenen berücksichtigen. Akteure aus der Praxis sind schon heute in konkreten Forschungsprojekten

6 Richard Sennett 2011. "Informal" means that contacts between people of differing skills or interests are rich when messy, weak when they become regulated, like boring meetings run strictly on formal rules of order. Richard Sennett (Essay Humanism in Hedgehog Review) vgl. http://www.iasc-culture.org/THR/THR_article_2011_Summer_Sennett.php

7 Humanism's emphasis on life-narratives, on the enriching experience of difference, and on evaluating tools in terms of human rather than mechanical complexity are all living values—and more, I would say, these are critical measures for judging the state of modern society. Richard Sennett (Essay Humanism in Hedgehog Review) vgl. http://www.iasc-culture.org/THR/THR_article_2011_Summer_Sennett.php

8 Die folgenden Vorschläge wurden übernommen von Prof. Stefan Selke in: Werkstattgespräche 2015, Schader Stiftung Darmstadt.

oder in sogenannten Reallaboren, in Citizen-Science Ansätzen oder Wissenschaftsläden aktiv. Citizen-Science könnte ein Knotenpunkt werden, um die Herausforderungen der gesellschaftlichen Transformation zu vermitteln. Dazu müssten jedoch die vielfältigen Lösungsideen von unten und aus der Nische Eingang in Citizen-Science finden können. Hier ist ein langfristiger Kulturwandel für alle Beteiligten erforderlich. Widerstände im Mainstream des aktuellen Wissenschaftsbetriebes sowie Werte- und Normenkonflikte zwischen Wissenschaft und zivilgesellschaftlicher Praxis erschweren den Diskurs.

Eine gemeinsame Agora mit verschiedenen Räumen und Formaten, die einen Austausch und gemeinsames Lernen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und Wissenschaft ermöglichen, stärken das Vertrauen und das gemeinsame Wissen. Dies trägt dazu bei, Wertepreferenzen einer Gesellschaft und somit eine Prioritätensetzung in der politischen Forschungssteuerung in einem deliberativen Diskurs zu erarbeiten. Gerade wenn diese Prozesse wie beim Agenda Setting für neue Forschungsprogramme über mehrere Jahre gehen, sind hier zivilgesellschaftliche Organisationen geeignete Ansprechpartner, die einen solchen Prozess mit begleiten können. Eine gemeinsame Evaluation der Forschungsprogramme wie Kommunikation könnte die Verantwortung für Lösungen und Umsetzungen stärken.

Wissenschaftskommunikation wird jedoch nur dann glaubhaft funktionieren und das Interesse der Menschen wecken, wenn sie daran glauben, dass Zukunft gestaltbar ist, dass sie als Bürgerinnen und Bürger ihre Zukunft mitgestalten können. Menschen wollen als Subjekt der Kommunikation wahrgenommen werden, ihr Beitrag muss relevant sein. Relevanz kann Po-

litik dann schaffen, wenn sie die Ideen und Anregungen der Bürgerinnen und Bürger aufnimmt und in die Politikgestaltung einfließen lässt.

LITERATURHINWEIS

- Zivilgesellschaft beteiligen. Working Paper 2015 unter www.forschungswende.de
- Ober, Steffi: Wissenschaft demokratischer gestalten. In: GAIA 23/2014, S. 11-13.

AUTORIN

Dr. Steffi Ober ist Initiatorin und Leiterin des Projektes Forschungswende.

✉ steffi.ober@forschungswende.de

Der Beitrag ist eine erweiterte Version des am 23. März 2017 im Rahmen des BBE-Workshops „Partizipation im Agenda-Setting von Forschungs- und Innovationspolitik“ gehaltenen Kurzvortrags.

TECHNIKFOLGENABSCHÄTZUNG UND IHRE BEDEUTUNG FÜR KÜNFTIGE HIGHTECH-STRATEGIEN

1. Technikfolgenabschätzung: Begriff, Konzept und erste Institutionalisierung

Der *Begriff* Technikfolgenabschätzung hat sich ungeachtet erkennbarer sprachlicher Unterschiede als deutsche Übersetzung des amerikanischen „technology assessment“ ebenso durchgesetzt wie die international übliche Abkürzung „TA“. Dabei ist allerdings auf zwei Bedeutungsverschiebungen hinzuweisen, die mit der Übersetzung verbunden sind. Während der amerikanische Ausgangsbegriff auf „technology“ abstellt, legt die deutsche Übersetzung von TA eine Ausrichtung auf (mögliche) Folgen einer Technik nahe. Solche Folgen lassen sich auf wissenschaftlich angemessene Art und Weise nur erklären und beurteilen, wenn auch nach den Voraussetzungen und Gestaltungsbedingungen gefragt wird, unter denen eine Technologie bestimmte intendierte oder nicht-intendierte Effekte hervorbringen kann. Der englische Begriff des „assessment“ bringt sodann deutlicher als die deutsche Übersetzung „Abschätzung“ zum Ausdruck, dass es hier um ein Konzept geht, welches nicht nur deskriptiv-prognostische, sondern auch evaluative Komponenten enthält. Die damit eigentlich angemessene, aber sprachlich recht sperrige doppelte Übersetzung von TA als „Technikfolgenabschätzung und -bewertung“ hat sich im deutschen Sprachraum allerdings nicht durchgesetzt (Saretzki 1987).

Die begriffliche Prägung und erste programmatische Ausformulierung eines *TA-Konzeptes* findet sich in den USA in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre bei der Suche nach angemessenen Formen der parlamentarischen Politikberatung angesichts von wiederkehrenden Kontroversen um die staatliche Förderung und Regulierung von umstrittenen Technologien. Die erste und politisch einflussreiche *Institutionalisierung* dieses als „klassisch“ geltenden Konzeptes erfolgte in Form des „Office of Technology Assessment (OTA)“, das 1972 beim amerikanischen Kongress eingerichtet wurde. Diese Institutionalisierung einer parlamentarischen TA wurde auf den Weg gebracht, um die Asymmetrie zwischen Exekutive und Legislative beim Zugang zu technikbezogenen Informationen auszugleichen, die Gewaltenteilung bei umstrittenen technikbezogenen Fragen wiederherzustellen und Legitimationsprobleme des Parlaments bei Entscheidungen mit problematischen Folgen zu bearbeiten.

Der gesetzlich bestimmte Auftrag an das OTA enthielt mehrere Ziele, die das klassische TA-Konzept in der Praxis rasch als schwer zu erreichendes und in sich nicht unbedingt widerspruchsfreies „Ideal“ erscheinen ließen: TA-Analysen sollten in analytischer Hinsicht möglichst alle relevanten Folgen einer Technologie erfassen (comprehensiveness) und sie sollten das möglichst frühzeitig tun, also eine Frühwarnfunktion haben (early warning). Da-

rüber hinaus sollten sie in politischer Hinsicht „entscheidungsorientiert“ sein, in dem sie auf der Basis von Analysen über vorhersehbare Folgen mögliche alternative Handlungsoptionen identifizieren und vergleichend gegenüberstellen. Schließlich sollten TA-Analysen interessierte und betroffene gesellschaftliche Gruppen und die interessierte Öffentlichkeit bei der Erstellung von Studien mit einbeziehen (Partizipation) und ihre Ergebnisse in einer verständlichen, überparteilichen und „neutralen“ Form der Beratung vermitteln.

Die De-Institutionalisierung dieses „klassischen“ TA-Konzeptes durch Beschluss der republikanischen Mehrheit in beiden Häusern des US-Kongresses zur Abschaffung des OTA im Jahre 1995 ist nicht dadurch zu erklären, dass dessen Praxis zu große Abweichungen von dem „Ideal“ einer umfassenden, frühzeitigen, entscheidungsorientierten und partizipativen TA aufgewiesen hätte. Sie ist vielmehr Ausdruck einer politischen Auffassung, der zufolge das Parlament bei gesellschaftlichen Technisierungsprozessen keiner unabhängigen Expertise bedarf und keine politische Verantwortung für die Folgen seines fehlenden, unzureichenden oder widersprüchlichen Folgenwissens übernehmen muss (Saretzki 2014).

Ungeachtet dieser politischen Entscheidung des republikanisch dominierten US-Kongresses zur Abschaffung des OTA als erste und einflussreiche Institutionalisierungsform haben Begriff und Konzept der TA international weite Verbreitung gefunden. Das Kürzel „TA“ steht heute ganz allgemein für ein Untersuchungs-, Bewertungs- und Beratungskonzept, das inhaltlich auf die Bereitstellung von Wissen und die Vermittlung von Orientierung über Voraussetzungen, Folgen und Gestaltungsbedingungen der Entwicklung, Anwendung und Verbreitung von Techno-

logien ausgerichtet ist (Grunwald 2010). Es hat sehr *unterschiedliche technologie-, problem- und adressatenspezifische Ausdifferenzierungen sowie länder- und kontextspezifische institutionelle Ausformungen erfahren* (Simonis 2013).

2. Bedeutung von TA für künftige Hightech-Strategien

Welche Bedeutung TA für künftige Hightech-Strategien haben kann, hängt zunächst davon ab, wie das Konzept jeweils interpretiert und gestaltet wird, welche Aufgaben der TA zugewiesen werden und wie TA in ein bestehendes institutionelles Arrangement der Forschungs- und Innovationspolitik und in deren Beratungs- und Entscheidungsprozesse integriert wird.

Fragen nach der Abschätzung und Bewertung einer Technologie und ihrer möglichen Folgen werden vor allem bei *neuen wissenschaftlich-technischen Entwicklungen* gestellt, denen ein hohes Innovationspotential zugeschrieben wird. Stehen neue Technologien auf der politischen Agenda, so werden sie nicht zuletzt in der Öffentlichkeit meist ausdrücklich oder doch implizit im Vergleich zu bereits vorhandenen Techniken, zu anderen neuen Techniklinien oder zu weiteren alternativen Handlungsoptionen betrachtet und bewertet. Dabei spielen die jahrzehntelangen *Technikkontroversen* insbesondere um die Kernenergie oder die Biotechnologie im öffentlichen Bewusstsein nach wie vor eine zentrale Rolle. Wenn Technikfolgenabschätzung Grundlagen für eine offene und rationale Diskussion von Chancen, Risiken und Alternativen einer neuen Technikentwicklung liefern soll, dann spricht aus wissenschaftlicher Sicht angesichts dieser Diskurslage einiges dafür, in der Analyse und Bewertung neuer Technologien über eine reine Begleitforschung hinauszugehen. Neue wissenschaftlich-

technische Entwicklungen, deren politische Förderung oder rechtliche Regulierung fraglich oder umstritten sind, wären in einer öffentlichkeitsbezogenen TA am besten im Rahmen eines vergleichend angelegten Ansatzes zu untersuchen und zu bewerten (Saretzki 1987).

Wenn es bei der Einbindung von TA in Beratungsprozesse nur oder doch vorrangig um inhaltliche Aussagen geht, also um technik(folgen)bezogene Beschreibungen, Prognosen und Bewertungen und um technologiepolitische Empfehlungen, die genauso wie bei klassischen Modellen der Regierungs- oder Parlamentsberatung von beauftragten externen wissenschaftlichen Gutachten erwartet werden, dann hängt die Bedeutung dieser inhaltlichen Aussagen und der daraus entwickelten Argumente für eine technologie- und innovationspolitische Strategiebildung zunächst einmal von der Fragestellung und dem Umfang der ausgewählten Untersuchungsgegenstände sowie von der Art des Analyse- und Bewertungskonzepts ab, das der Studie theoretisch und methodologisch zugrunde gelegt wurde: Stehen – um nur einen der klärungs- und entscheidungsbedürftigen analytischen Punkte aus der TA-Diskussion zu nennen – bei der Studie vorrangig die ausdrücklich benannten, kurz- und mittelfristig angestrebten Ziele der Promotoren einer neuen Technologie im Zentrum? Geht es vor allem um eine Früherkennung von künftigen marktgängigen Produkten und Dienstleistungen, die von den technologischen Innovationen erwartet werden? Oder werden auch langfristig wirksame, nicht-intendierte und unerwünschte Nebenfolgen der wissenschaftlich-technischen Entwicklung in der Untersuchung berücksichtigt? Bei der Innovations- und Technikanalyse (ITA), die seit 2001 vom BMBF eingeführt und gefördert wird, ist der Fokus auf bevorstehende Entwicklungen mit einem Zeithorizont von

bis zu fünf Jahren beschränkt (BMBF 2016: 42). Im Unterschied dazu spielen in der umfassender geführten TA-Diskussion, die von einem anderen Bewusstsein über die Unsicherheiten, Ambivalenzen und Spannungsfelder des technischen Fortschritts geprägt ist (Grunwald 2010: 262), von Anfang an auch Fragen nach unbeabsichtigten und unerwünschten Breiten- und Langzeitwirkungen eine wichtige Rolle.

Wenn die *Frage nach den untersuchungsbedürftigen Fragestellungen* einer TA nicht nur im Sinne der traditionellen Politikberatungsmodelle von (wissenschaftlichen) Experten für (politische) Eliten behandelt und beantwortet werden soll, dann muss sie selbst zum Gegenstand einer breiter angelegten *Gesellschaftsberatung* gemacht werden. In einem solchen Beratungsmodell sollte Gesellschaft nicht nur als Markt-, sondern auch als Bürgergesellschaft gedacht und in partizipativen Verfahren entsprechend repräsentiert werden (Saretzki 2007).

Wenn partizipative Verfahren mit bürgerschaftlicher Beteiligung intern *demokratischen Ansprüchen* gerecht werden sollen, dann können die Fragestellungen und Beratungsaufgaben nicht einfach „von außen“ oder „von oben“ vorgegeben werden. Vielmehr stehen die Beteiligten selbst vor der Aufgabe, zunächst einmal untereinander eine Verständigung über ihre inhaltlichen Aufgaben und die Art und Weise ihrer Bearbeitung herzustellen – eine Aufgabe, die der Vorsitzende der ersten Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur zukünftigen Kernenergiepolitik in einer programmatischen Formel als „*kooperative Konzeptualisierung komplexer Kontroversen*“ zusammengefasst hat (Ueberhorst 1995).

Wenn Bürger, Stakeholder oder zivilgesellschaftliche Organisationen auf transpa-

rente Art und Weise am Agenda-Setting in der Forschungs- und Innovationspolitik teilhaben sollen, dann bedarf ihre Partizipation in diskursiven Vermittlungsprozessen im Rahmen einer TA allerdings der *aufgabenbezogenen Strukturierung* in inhaltlicher wie in verfahrensbezogener Hinsicht (Saretzki 1999). Bei dieser Strukturierung kann eine Orientierung an analytisch und prozedural ausgearbeiteten TA-Konzepten zur Klärung des Aufgabenverständnisses beitragen. Die Orientierung der Beteiligten an solchen analytisch-deliberativ angelegten und prozedural reflektierten TA-Konzepten kann helfen, blinde Flecken bei der Bearbeitung von inhaltlichen und verfahrensbezogenen Grundfragen in Beratungsprozessen frühzeitig aufzuhellen: Welches Wissen soll wie auf welcher Basis von wem bereitgestellt werden? Und für wessen politische Entscheidung sollen durch dieses Wissen Grundlagen für eine nachvollziehbare Beurteilung der betrachteten Probleme und Problemlösungsvorschläge geschaffen werden (Saretzki 2005)?

Wenn Fragen der Strategiebildung für Hochtechnologien zum Gegenstand von Analyse und Bewertung gemacht werden, dann kann zur ersten Orientierung der Beteiligten auch in partizipativen TA-Verfahren z.B. auf das Modell von TA als „*strategischem Rahmenkonzept*“ (Paschen/Petermann 1991) zurückgegriffen werden. Diesem Konzept zufolge ist TA als *mehrstufiger Untersuchungs- und Beratungsprozess* zu verstehen, bei dem es darum geht, die Bedingungen und Auswirkungen eines Technisierungsprozesses systematisch zu untersuchen (impact assessment), die damit verbundenen Konfliktfelder zu identifizieren (Konfliktfeldanalyse) und alternative Handlungsoptionen sowie mögliche Verfahren zur rationalen Konsensfindung und Konfliktregelung aufzuzeigen (Policy-Analyse) (Saretzki 1996).

Wenn Handlungsoptionen in ausdifferenzierten Politikfeldern wie der Forschungs- und Innovationspolitik nicht mehr als klassische Policies (im Sinne von politischen Programmen oder Plänen), sondern – wie bei Hightech Strategien – ausdrücklich als übergreifende politische Strategien formuliert werden, dann ist auch eine darauf bezogene TA zur rationalen Strukturierung ihrer analytisch-deliberativen Prozesse und zur Klärung ihres Verhältnisses zu ihrer gesellschaftlichen und politischen Umwelt auf Ansätze der *politikwissenschaftlichen Strategieanalyse* verwiesen (Raschke/Tils 2010).

LITERATUR

- BMBF (=Bundesministerium für Bildung und Forschung) 2016: Bundesbericht Forschung und Innovation 2016. Forschungs- und innovationspolitische Ziele und Maßnahmen, Berlin.
- Grunwald, Armin 2010: Technikfolgenabschätzung – eine Einführung (2. Aufl.), Berlin: edition sigma.
- Paschen, Herbert/Petermann, Thomas 1991: Technikfolgen-Abschätzung – Ein strategisches Rahmenkonzept für die Analyse und Bewertung von Techniken, in: Thomas Petermann (Hrsg.), Technikfolgenabschätzung als Technikforschung und Politikberatung, Frankfurt am Main/New York: Campus, 26-35.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf (Hg.) 2010: Strategie in der Politikwissenschaft. Konturen eines neuen Forschungsfelds, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Saretzki, Thomas 1987: Voraussetzungen und Folgen der Anwendung neuer Biotechnologien. Vergleichende Technologiefolgenabschätzung und -bewertung der neuen molekularbiologischen Forschungs- und Entwicklungsvorhaben in Hamburg (= Diskussionsbeiträge und Berichte aus dem Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg Nr. 59), Hamburg 1987.

- Saretzki, Thomas 1996: Die Strukturierung des Untersuchungsprogramms in Diskursverfahren zur Gentechnologie. Unausgeschöpfte analytische Potentiale von TA als strategischem Rahmenkonzept am Beispiel des WZB-Verfahrens zu gentechnisch veränderten herbizidresistenten Pflanzen und des Diskursprojektes „Gentechnologie in Niedersachsen“, in: TA-Datenbank-Nachrichten, Jg. 5, Nr. 4, 32-37.
- Saretzki, Thomas 1999: TA als diskursiver Prozeß, in: Stephan Bröchler/Georg Simonis/Karsten Sundermann (Hg.) 1999: Handbuch Technikfolgenabschätzung, Band 2, Berlin: Edition Sigma, 641-653.
- Saretzki, Thomas 2005: Welches Wissen – wessen Entscheidung? Kontroverse Expertise im Spannungsfeld von Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik, in: Alexander Bogner/Helge Torgersen (Hg.) 2005: Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 345-369.
- Saretzki, Thomas 2007: „... address unknown? Was heißt „Gesellschaftsberatung“ und was folgt daraus für Wissenschaft und Demokratie? in: Claus Leggewie (Hg.) 2007: Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung. Neue Wege öffentlicher Konsultation, Frankfurt am Main/New York: Campus, 95-116.
- Saretzki, Thomas 2014. Entstehung und Status der Technikfolgenabschätzung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 64, H. 6-7/2014, 11-16.
- Simonis, Georg (Hg.) 2013: Konzepte und Verfahren der Technikfolgenabschätzung, Wiesbaden: Springer VS.
- Ueberhorst, Reinhard 1995: Warum brauchen wir neue Politikformen? in: Akademie der Politischen Bildung, 10. Streitforum: Reform des Staates – Neue Formen kooperativer Politik, Bonn, 9-41.

AUTOR

Univ.-Prof. Dr. Thomas Saretzki, Professur für Politische Theorie und Politikfeldanalyse, Institut für Politikwissenschaft/ Zentrum für Demokratieforschung der Leuphana Universität Lüneburg.
✉ thomas.saretzki@uni.leuphana.de

Der Beitrag ist eine im BBE-Newsletter erschienene, erweiterte Version des am 23. März 2017 im Rahmen des BBE-Workshops „Partizipation im Agenda-Setting von Forschungs- und Innovationspolitik“ gehaltenen Kurzvortrags.

BBE-NEWSLETTER ONLINE

BBE-NEWSLETTER

Der BBE-Newsletter informiert 14-täglich über Engagementpolitik und -debatte in Deutschland, interessante Publikationen und Veranstaltungen sowie Aktuelles aus dem BBE. In monatlichen Themenschwerpunkten vertiefen AutorInnen aus Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft zivilgesellschaftliche Themen.

www.b-b-e.de/newsletter

BBE EUROPA-NACHRICHTEN

Die BBE Europa-Nachrichten zu Engagement und Partizipation in Europa bieten monatlich Informationen und Hintergrundberichte zu europäischen Fragen der Engagementpolitik und -förderung, Gastbeiträge namhafter Europa-ExpertInnen sowie Hinweise auf internationale Beteiligungsverfahren.

www.b-b-e.de/eunewsletter

INFOLETTER

Der INFOLETTER zur Woche des bürgerschaftlichen Engagements erscheint vierteljährlich, informiert über die Aktivitäten zu Vorbereitung und Durchführung der Aktionswoche, stellt Engagement-Projekte vor und hält über die Nachrichten, Aktionen und Materialien rund um das bürgerschaftliche Engagement auf dem Laufenden.

www.engagement-macht-stark.de/publikationen/infoletter

NEWSLETTER-ABO

www.b-b-e.de/newsletter-abo



IMPRESSUM

HERAUSGEBER

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18
10179 Berlin-Mitte

☎ +49 30 62980 100

✉ info@b-b-e.de

🌐 <http://www.b-b-e.de>

📘 <https://www.facebook.com/BundesnetzwerkBuergerschaftlichesEngagement/>

🐦 https://twitter.com/BBE_Info

REDAKTION DER PUBLIKATION

Dr. Rudolf Speth, PD Dr. Ansgar Klein, Martin Burwitz, Jana Börsdamm

REDAKTION DER REIHE

PD Dr. Ansgar Klein, Dr. Lilian Schwalb, Dr. Rainer Sprengel

V.I.S.D.P.

PD Dr. Ansgar Klein

LAYOUT/SATZ

Regina Vierkant (sevenminds)

ERSCHEINUNGSDATUM

Juni 2017 (2., um Förderlogos ergänzte unveränderte Auflage, Mai 2018)

ISBN: 978-3-9819767-0-0

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

ENTWICKELN. VERNETZEN. STÄRKEN.

Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) ist das Netzwerk für Zivilgesellschaft, Staat und Wirtschaft zur nachhaltigen Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und der Bürgergesellschaft in allen Gesellschafts- und Politikbereichen.