Hindernisse für partizipatives Technology Assessment in der Forschungs- und Technologiepolik anhand des Beispiels Österreich

Erich GRIESSLER

(Sozial)wissenschaftlerInnen, die die Notwendigkeit erkannt haben „die“ Öffentlichkeit in wissenschaftliche und technologische Entwicklung einzubinden, befassen sich seit mehr als zwanzig Jahren mit der Entwicklung von partizipativem Technology Assessment (pTA). Auch EntscheidungsträgerInnen in Politik und Verwaltung betonen häufig die Bedeutung von öffentlichem Dialog und Bevölkerungsbeteiligung, wenn sie über Forschung und Technologie in umstrittenen Bereichen sprechen. Ein Beispiel dafür ist etwa das Strategiepapier der Europäischen Kommission zur Biotechnologie. Bedenkt man jedoch die - mit Ausnahme einiger Ländern wie z. B. Dänemark als Innovator und den Niederlanden als „close follower“ - tatsächlich relativ geringe Anzahl von Beispielen für pTA in der Technologiepolitik im allgemeinen und insbesondere im Bereich der Biotechnologie, gelangt man zu einer nüchternen Einschätzung der Möglichkeiten von pTA.
Ebenso wie ihre KollegInnen auf der europäischen Ebene betonen österreichische EntscheidungsträgerInnen in Politik, Wissenschaft und Verwaltung Partizipation, wenn sie - vor allem ethische - Probleme biotechnologischer Forschung ansprechen. Aussagen des früheren Bundeskanzlers Wolfgang Schüssel oder des Rats für Forschung und Technologieentwicklung sind Beispiele für diese rhetorische Einbindung der Bevölkerung. In welchem Ausmaß und in welcher Form ist die Öffentlichkeit aber tatsächlich in technologie- und wissenschaftspolitische Entscheidungen eingebunden? Welche strukturellen Hindernisse bestehen dazu im politischen System und welche realistischen Chancen ergeben sich daraus für pTA in der Forschungs- und Technologiepolitik? Dies sind zentrale Fragen des derzeit im 7. Rahmenprogramm durchgeführten Projekts: „Impact of Citizen Participation on Decision-Making in a Knowledge Intensive Policy Field” (CIT-PART, www.cit-part.at).
In meinem Beitrag werde ich diese Fragen anhand der österreichischen Entscheidungsprozesse im Bereich der Entwicklung des Gentechnikgesetzes (GTG) und der Forschung an Humanen Embryonalen Stammzellen (HESZ) behandeln. In der Analyse beider Prozesse und der Rolle, welche die Öffentlichkeit dabei spielte, werde ich die Möglichkeiten und Potentiale von pTA im österreichischen politischen System ausloten. Dabei werde ich einige Thesen ausführen, die zu erklären versuchen, warum die Umsetzung von pTA in Österreich auf erhebliche Schwierigkeiten stößt. Diese werden im Folgenden skizziert:

- Zunächst waren die in den Bereichen GTG und HESZ getroffenen Entscheidungen pfadabhängig; mit anderen Worten, auch bei Wissenschafts- und Technologiepolitik spielen das Thema und seine jeweils spezifische thematische und historische Kontextualisierung eine wichtige Rolle.
- In Österreich werden kontroverse wissenschafts- und technologiepolitische Themen wegen der Angst vor unkontrollierbaren Konflikten häufig tabuisiert. Das gilt etwa für Atomkraft und Gentechnik, aber auch für Forschung an HESZ und einige Bereiche der Gendiagnostik.
- Wissenschafts- und technologiepolitische Entscheidungen werden von einer Elite aus Verwaltung, Politik und Wissenschaft getroffen. Dabei lassen sich einige Charakteristika feststellen.
- Es besteht eine starke Traditionslinie der Entscheidungen „von oben“, die ohne Bevölkerungseinbindung stattfinden. Diese Linie reicht vom aufgeklärten Absolutismus des 18. Jahrhunderts bis zum Neo-Korporatismus der 2. Republik. Ein Verständnis für öffentliche Einbindung jenseits der

repräsentativen Demokratie fehlt fast vollkommen und wird von PolitikerInnen kritisch betrachtet, weil sie eingespielte Entscheidungsprozesse erschwert. „Die Öffentlichkeit“ widerspricht in den wenigsten Fällen der Zuschreibung einer passiven politischen Rolle.

- Die Exekutive bestimmt Entscheidungsprozesse und –inhalte in den Phasen der Vorbegutachtung und Begutachtung eines Gesetzes. Dabei kommt BeamtInnen in der Regel eine sehr wichtige Rolle zu; MinisterInnen und andere führende PolitikerInnen haben es jedoch stets in der Hand, eigene – und wie im Fall von HESZ radikal abweichende - Entscheidungen zu treffen. Im Gegensatz zur geschriebenen Verfassung hat das Parlament in der „Realverfassung“ in wissenschafts- und technologiepolitischen Fragen – und nicht nur dort - eine außerordentlich schwache Rolle.
- Die angesprochenen Entscheidungsprozesse sind wenig formalisiert, verrechtlicht und öffentlich. Informelle Prozesse und Regeln sind in den Entscheidungsprozessen von zentraler Bedeutung. Die spezifischen Orte der Entscheidungsfindung (Parteien, Ministerien, Parlament, EU-Entscheidungsprozesse) haben ihre jeweils eigenen, zum Teil widersprechenden Regeln, Normen und Werte, die von den AkteurInnen gekannt und genutzt werden müssen, um erfolgreich Politik zu betreiben.
- Wissenschafts- und technologiepolitische Entscheidungsprozesse räumen ExpertInnen und deren Interessensorganisationen in Form von Beratungsgremien eine privilegierte Position ein. Daneben ist die katholische Kirche in Österreich – ebenso wie die Wirtschaft - eine weitere Lobby mit der immer gerechnet werden muss. Auch sie ist in die informellen politischen Prozesse sehr gut eingebunden. Die Kirche kann jedoch nicht als generell wissenschaftsfeindlich eingestuft werden – wie es die Diskussion um HESZ und Präimplantationsdiagnostik nahe legen würden; in einigen wissenschafts- und technologiepolitischen Fragen ist sie sehr „wissenschaftsfreundlich“.

Zusammenfassend ist die Rolle, die pTA in politischen Entscheidungsprozessen tatsächlich spielen kann, primär davon abhängig, wie gut sie sich in bestehende Strukturen und Prozesse des spezifischen politischen Systems einfügt. Unter politischem System verstehe ich das historisch und kulturell kontingente Zusammenspiel verschiedener individueller oder organisierter AkteurInnen in etablierten formellen und informellen Praktiken des politischen Entscheidens. Das schließt auch ein, wie BürgerInnen ihre eigene politische Rolle in der Entwicklung einer spezifischen Technologie definieren und wahrnehmen. Diese Faktoren sind in Österreich nicht besonders förderlich für pTA.