

Die Agrarwende als institutionelle Herausforderung – ein Blick zurück nach vorn

ITAS (Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse)

Stefan Böschen (ITAS) / Kerstin Dressel (SINE-Institut)

- Agrarsektor: Besondere Verdichtung von Erfolgen und Misserfolgen

- Erfolge:
 - Produktivitätssteigerung
 - Versorgungssicherheit

- Misserfolge:
 - Verteilungsungerechtigkeit
 - Probleme gesundheitlichen Verbraucherschutzes

- Agrarsektor: Besondere Voraussetzungen strukturellen Wandels
- Agrarsektor als Schnittpunkt vieler gesellschaftlicher Groß-Prozesse: Globalisierung, Verwissenschaftlichung, Individualisierung
- These: Es braucht Ereignisse, die zu wirkmächtigen Symbolen verdichtet werden können, um ein „window of opportunity“ institutionellen Wandels aufzustoßen.

- **Neulich um das Jahr 2000**
- **Umbau von Systemen als kollektives Lernen / Experiment**
- **Zwischenevaluation: Safe Foods?**
- **... Switch in die Gegenwart: Risikokommunikation**
- **Zusammenfassung und Ausblick**

Neulich um das Jahr 2000



- BSE-Krise als Anlass für die Neuordnung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes
- Problemdiagnose: Verquickungen von Wissen und Interessen
- Umbau der Organisationen
 - Neuausrichtung des Landwirtschaftsministeriums: BMVEL
 - Organisationsgutachten: von Wedel (2001)

■ Empfehlungen von Wedel-Kommission

- Strikte Trennung der Funktionen zur Risikobewältigung: Risikobewertung, Risikomanagement, Risikokommunikation
- Trennung der Funktionen als Trennung von Organisationen im nachgeordneten Bereich: BgVV -> BVL (Risikomanagement) und BfR (Risikobewertung und Risikokommunikation)
- BfR keine Fachaufsicht durch das Ministerium

- Empfehlungen TAB-Gutachten (SINE 2002): Trennung der Funktionen zur Risikobewältigung **institutionell** verstehen und ausgestalten:
 - „Greenpeace des Verbraucherschutzes“
 - Nationales Forum für Risikoforschung
 - Zusammenführung BfR und BVL unter einem Dach – konzeptionelle Trennung aufrechterhalten
 - BfR als Plattform der Expertise-Inklusion
 - Evaluation aller Behörden im nachgeordneten Bereich
 - Fortlaufende Evaluation

- Neulich um das Jahr 2000
- Umbau von Systemen als kollektives Lernen / Experiment
- Zwischenevaluation: Safe Foods?
- ... Switch in die Gegenwart: Risikokommunikation
- Zusammenfassung und Ausblick

- Lernen aus Erfahrung – die schlecht etablierte Strategie (Morone/Woodhouse 1986; Böschen et al. 2003; Mölders 2011)
- Erklärung: Handlungsstrukturierung durch minimale Anpassung von so genannten „Governing Variables“
- Governing Variables: Steuerungsgrößen, die Akteure in einem Normbereich zu halten versuchen.
- Komplexität des Steuerungsbereichs – Minimalismus Teil der Handlungsrationalität.

- Gegenstände des Lernens (Eder 1985, 1999; Argyris/Schön 1974):
 - Substanzielles Lernen: Governing Variables mit Bezug auf Wissensmodelle
 - Prozedurales Lernen: Governing Variables mit Bezug auf Verfahrensmodelle

- Formen des Lernens (Eder 1985; Argyris/Schön 1978):
 - Einfaches Lernen: single-loop
 - Reflexives Lernen: Double-loop

Umbau von Systemen als kollektives Lernen / Experiment



Lernform	Lerngegenstand	
	Substanzielles Lernen: Governing Variables mit Bezug Wissensmodell	Prozedurales Lernen: Governing Variables mit Bezug Verfahrensmodell
Einfaches Lernen (Single-Loop)	Einfaches Lernen I: Adapation von Wissen und Verhaltensregeln	Einfaches Lernen II: Übernahme von Verfahrensformen
Reflexives Lernen (Double Loop)	Reflexives Lernen I: Evaluation und Selektion von Wissensmodellen und Verhaltensregeln	Reflexives Lernen II: Evaluation und Selektion von Verfahrensmodellen, Umgruppierung des organisationalen Feldes

- Generelle Problemstellungen / Vermutungen:
 - Jede Lernweise ist mit spezifischen Problemen verknüpft: bei komplexen Problemen – Lernaufforderung auf Dauer
 - Substanzielles und Prozedurales Lernen erfolgt immer zusammen: Lernprobleme aufgrund organisationaler Arbeitsteilung
 - Reflexives Lernen nur bei hohem Problemdruck
 - Vorsorgeprinzip als Aufforderung zu Reflexivem Lernen

- **Neulich um das Jahr 2000**
- **Umbau von Systemen als kollektives Lernen / Experiment**
- **Zwischenevaluation: Safe Foods?**
- **... Switch in die Gegenwart: Risikokommunikation**
- **Zusammenfassung und Ausblick**

Zwischenevaluation: Safe Foods?



- Studie „Safe Foods“ (SINE 2005)
 - Untersuchung der institutionellen Landschaft nach der Reorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes
 - Institutionelle Analyse und Experteninterviews
- Einschätzungen – Überblick
 - Neuordnung gesundheitlichen Verbraucherschutzes mehrheitlich für notwendig erachtet und in Summe positiv
 - Differenzierungen nach: a) Bund // Länder und b) Industrie // Verbraucherverbände

Zwischenevaluation: Safe Foods?

- Einschätzungen – Einzelheiten
- Positiv bewertet:
 - Aufwertung Risikokommunikation: Konstitutierung der Risikokommunikation als eigenständige Governing Variable
 - Aufwertung Stakeholder:
 - Klarere Ansprechbarkeit durch Re-Organisation
 - Inklusion von Behörden auch gefördert

Zwischenevaluation: Safe Foods?

- Einschätzungen – Einzelheiten

- Verbleibende Lernaufgaben:
 - Schnittstelle Bund / Länder

 - Schnittstelle Bund / EFSA:

 - Schwierigkeiten der gemeinsamen Bearbeitung der Governing Variable Risikobewertung

 - Kohärenzprobleme von Governing Variables:
Risikomanagement <-> Risikobewertung

- **Neulich um das Jahr 2000**
- **Umbau von Systemen als kollektives Lernen / Experiment**
- **Zwischenevaluation: Safe Foods?**
- **... Switch in die Gegenwart: Risikokommunikation**
- **Zusammenfassung und Ausblick**

- Keine Studie wie Safe Foods für die Gegenwart
- Impressionen in der Gegenwart: Risikokommunikation – angesiedelt am BfR:
 - Kompetenzen zur Ausgestaltung der Governing Variable Risikokommunikation: Naturwissenschaftliche <-> sozialwissenschaftlich/psychologische Expertise
 - Profilierung der Governance Variable Risikokommunikation:
 - a) Clearing / EFSA / Kommissionen; b) Früherkennung; c) Presse-/Öffentlichkeitsarbeit; d) Veranstaltungsmanagement

- Impressionen in der Gegenwart: Risikokommunikation – angesiedelt am BfR (Forts.):
 - Prozessieren der Governing Variable „Einbindung externer Expertise“: Einbindung findet statt, aber u.U. Intransparenz Autorenschaft / Nicht-Weiternutzung Ergebnisse.
 - Adressatenbedeutung des BfR als Einheit der Risikokommunikation: für Laienpublikum wenig bedeutsam.
 - Evaluation des Governing-Prozesses: Kommissionswesen im BfR.

- **Neulich um das Jahr 2000**
- **Umbau von Systemen als kollektives Lernen / Experiment**
- **Zwischenevaluation: Safe Foods?**
- **... Switch in die Gegenwart: Risikokommunikation**
- **Zusammenfassung und Ausblick**

Zusammenfassung und Ausblick



- Institutionelle Trennung von Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation stellt eine weitreichende und sinnvolle Reform dar.
- Governing Variable Risikokommunikation wurde auf dem Wege der Trennung der Funktionen überhaupt erst konstituiert.

- Strukturelle Begrenzung durch Arbeitsteilung Bund und Länder: Funktional verknüpfte Governing Variables werden getrennt -> Kontrollprobleme wahrscheinlicher.
- Strukturelles Problem der Zuordnung der generellen Governing Variable Risikobewertung zu einer Organisation (BfR) -> Widerspruch, da problemfeld-spezifische Governing Variables bei anderen Behörden bearbeitet.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !