

# Basiert eine zukunftsfähige Politikgestaltung auf Risiko oder Vorsorge?

*Pia Haars*

Bereits 1986 konstatierte der Soziologe Ulrich Beck in seinem einflussreichen Buch *Risikogesellschaft*, dass der Charakter von Risiken, die uns umgeben – ob gesundheitlicher, ökologischer, gesellschaftlicher oder anderer Natur – mit dem Aufkommen der Globalisierung und dem technischen Fortschritt einem Wandel unterliegt.<sup>1</sup> Obwohl sich für den Großteil der heute lebenden Menschheit die Lebenserwartung erhöht und Gesundheitsrisiken verringert haben, führten die dafür verantwortlichen, wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen auch zu einer Veränderung der Qualität gegenwärtiger Bedrohungen. Risiken sind heute komplexer, da sie sich schneller entwickeln und zunehmend global vernetzt sind. Als Beispiel hierfür kann der Bereich der Nahrungsmittelsicherheit herangezogen werden: Zwar hat sich im Verlauf des letzten Jahrhunderts der Ernährungs- und Hygienestand in den meisten Ländern durch internationalen Handel und Innovationen in der Landwirtschaft und Verarbeitung bedeutend erhöht. Jedoch wurden diese Entwicklungen von neuen Risiken begleitet, wie Unsicherheiten über Auswirkungen neuer Produktionstechniken (beispielsweise darüber, welche Folgen das Verfüttern von Schafsmehl an Rinder im Rahmen der BSE-Krise hatte). Durch den internationalen Handel wird es nicht nur schwieriger, Hygiene- und Produktionsstandards von importierten Gütern zu überwachen, zusätzlich wird die Ausbreitung von Krankheitserregern um ein Vielfaches beschleunigt. Auf diese Veränderungen und neuen Gefährdungspotenziale müssen in erster Linie Regierungen und politische Entscheidungsträger reagieren.

Dass bei der Regulierung von Gefahrenpotenzialen diese als Risiken formuliert und als solche gemanagt werden, ist an sich nicht neu. Vielmehr ist das Aufkommen einer expliziten Disziplin mit ihren eigenen Werkzeugen, Methoden und Prozessen, um die Verteilung einer großen Bandbreite von gesellschaftlichen und institutionellen Risiken zu bewerten und zu handhaben, eine neuartige Entwicklung.<sup>2</sup> Doch was bedeutet eine Politikformulierung, die auf Risikoanalysen basiert, konkret und woher kommt dieser

neue Regulierungsansatz? Worin liegt die Attraktivität dieser Methoden? Zur Beantwortung dieser Fragen werden im Folgenden kurz der Wandel der politischen Managementpraktiken und ihre Anwendungen in verschiedenen Ländern skizziert. Um die Zukunftsfähigkeit und die weiteren Entwicklungschancen zu erörtern, werden im Anschluss neben den Vorteilen des Ansatzes bei der Handhabung gegenwärtiger und zukünftiger Herausforderungen auch dessen Probleme und Unzulänglichkeiten dargestellt.

## **Definition und Aufkommen risikobasierter Politikformulierung**

Vor dem Hintergrund gestiegener Anforderungen an die politischen Entscheidungsträger soll im Rahmen der *Better Regulation*-Initiativen, die in Großbritannien und auf EU-Ebene angestoßen wurden, eine Modernisierung der Regulierungspolitik durch den Abbau von Bürokratie erreicht werden. Dabei wird neben den fünf Kernprinzipien (Verhältnismäßigkeit, Rechenschaftspflicht, Kohärenz, Transparenz und Zielgerichtetheit) auch explizit die Anwendung risikobasierter Regulierung gefordert.<sup>3</sup>

Der Risikobegriff, der in seiner Definition sowohl positive als auch negative Folgen eines Effekts und dessen Wahrscheinlichkeit umfasst, scheint allgegenwärtig und die neue *lingua franca* in der Privatwirtschaft wie auch in der öffentlichen Verwaltung zu sein.<sup>4</sup> Er hat einen Aufstieg von einem einfachen Wort, hin zu einer Organisationsmethode für moderne politische Entscheidungsprozesse erlebt.<sup>5</sup> Daraus ableitend definieren Rothstein und Downer risikobasierte Politikgestaltung als die Praxis, politische Zielsetzungen in Proportion zu ihren potenziellen Gefahren für die Gesellschaft zu formulieren, bei der sowohl die Eintrittswahrscheinlichkeit, als auch ihre Konsequenzen berücksichtigt werden. Dabei ist der Risikobegriff kein eindeutiges Konzept. Einerseits umfasst er gesellschaftliche Risiken, wie zum Beispiel Umwelt- und Gesundheitsrisiken, die die Allgemeinheit bedrohen. Darüber hinaus beinhaltet er auch institutionelle Risiken, die den Regierungsapparat und dessen Legitimität bedrohen. Damit sind sowohl finanzielle, ethische, rechtliche wie auch Reputationsrisiken eingeschlossen. Beide Risikoarten, gesellschaftliche und institutionelle, müssen von politischen Entscheidungsträgern berücksichtigt werden.<sup>6</sup>

Risikobasierte Politikformulierung beschreibt demnach den systematischen Einsatz von Praktiken des Risikomanagements, die aus der Privatwirtschaft übernommen wurden und nun im politischen Regulierungsprozess auf andere

gesellschaftliche Bereiche übertragen werden. Anwendung finden sie insbesondere im Bereich der Umwelt- und Gesundheitspolitik, allerdings finden sie zunehmend auch den Einzug in Debatten über Sicherheitspolitik. Es gibt verschiedene Ansätze zur Politikgestaltung von Situationen, die durch Unsicherheiten (und Irreversibilität) gekennzeichnet sind, zum Beispiel bei der Regulierung von gentechnisch veränderten Lebensmitteln. Dieses Beispiel wird im weiteren Verlauf noch einmal detaillierter ausgeführt. Einer dieser Ansätze ist die auf Risikobewertung basierte Anwendung von Kosten-Nutzen-Analysen, gekennzeichnet durch eine wissenschaftliche Bewertungskomponente und eine ökonomische Abwägung.<sup>7</sup> Der Risikoaspekt bezieht sich darauf, dass der Regulierer ein akzeptiertes Risikoniveau für den Eintritt eines Schadenfalls festlegt.

Ein anderes Instrument ist die Anwendung des Vorsorgeprinzips (*precautionary principle*).<sup>8</sup> Wenn im Folgenden von der Methode einer risikobasierenden Politikgestaltung gesprochen wird, ist jedoch explizit der erste Ansatz gemeint. Das Vorsorgeprinzip ist zwar nicht als Gegenstück zu risikobasierter Regulierung zu verstehen, jedoch ist es weniger faktengestützt. Bei Unsicherheit wird nicht nach festen Kriterien der Beweisgrundlage entschieden, sondern der Standards gemäß einem vorsichtigen, politisch festgelegten Ratio.<sup>9</sup> Weil bei der Setzung von Standards nicht streng den Ergebnissen der wissenschaftlichen Untersuchung gefolgt wird, wirft man dem Prinzip oft vor, Raum für den Einfluss von Interessengruppen zu eröffnen. Diese umfassen sowohl Industrievertreter als auch Nicht-Regierungsorganisation wie beispielsweise »Greenpeace«.

Ein geläufiges Beispiel für die Anwendung unterschiedlicher Managementpraktiken ist die bereits angesprochene Regulierung von gentechnisch veränderten Lebensmitteln. Genmodifizierte Agrarpraktiken versprechen zwar positiven Nutzen, jedoch sind deren potenziell negativen Spätfolgen noch nicht eindeutig absehbar. Diese Risiken müssen von Regulierern bewertet werden. Während beispielsweise in den USA Gentechnik nach der Abwägung von Kosten und Nutzen reguliert werden, werden die damit einhergehenden Risiken in Europa als größer eingeschätzt und deshalb nach dem Vorsorgeprinzip entschieden. Die regulativen Hürden sind daher in Europa höher.

Der auf Risikoanalysen basierende Managementansatz wurde in vielen westlichen Industrienationen im Rahmen der Deregulierungswelle der 1980er und 1990er Jahre entwickelt. Alte Regulierungsmaßnahmen wurden als inflexibel und ineffizient, und somit als Bürde für die Industrie betrachtet.<sup>10</sup> So hat zum

Beispiel die OECD ein Programm zur Weiterentwicklung und Verbreitung von Risikomanagementstrategien im öffentlichen Sektor eingeräumt. Allerdings wurde dort festgestellt, dass zum Zeitpunkt der Untersuchung im Jahr 2007 noch in keinem Land ein kohärenter Ansatz zum Risikomanagement bei der Politikgestaltung eingeführt wurde.<sup>11</sup> Risikobasierte Politikansätze werden insbesondere in den USA, in Großbritannien und zunehmend in Australien und Kanada verwendet. In diesen angelsächsischen Ländern wird risikobasierte Politikgestaltung oft mit Begriffen wie *moderner Regulierung* und *modernization* in Verbindung gebracht.<sup>12</sup> In Europa (insbesondere in skandinavischen Ländern) hingegen wird Risikobewertung eher auf einer *ad hoc*-Basis angewandt. In Deutschland wird das Wort »Risiko« besonders selten in offiziellen Dokumenten und Webseiten zur Regulierung benutzt, wobei es auch hier Entwicklungen hin zu einer verstärkt systematischen, faktengestützten Bewertungsmethode gibt. Stattdessen wird weiterhin vornehmlich das Vorsorgeprinzip angewandt.<sup>13</sup>

### **Attraktivität einer auf Risikoanalysen basierenden Politikgestaltung**

Obwohl in der Politikgestaltung verschiedener Ländern unterschiedlich stark Gebrauch von dem neuen Ansatz gemacht wird, ist dennoch ein allgemeiner Trend hin zu vermehrt risikobasierten Managementmethoden zu erkennen. Für die zunehmende Beliebtheit gibt es verschiedene Gründe, die sich einerseits der Verbesserung von Regulierungsaktivitäten und andererseits dem Selbstschutz des Regulierers zuordnen lassen.

Der diskutierte Analyseansatz wird in der Fachliteratur als ökonomisch rationales Entscheidungsinstrument gelobt, das zu einer effizienten Allokation von knappen politischen und gesellschaftlichen Ressourcen verhilft.<sup>14</sup> Bei der Ermittlung eines effizienten Regulierungsniveaus werden zwei Seiten gegeneinander abgewogen: Auf der einen Seite werden die Risiken betrachtet, die beispielsweise von einer wirtschaftlichen Aktivität ausgehen, also die Wahrscheinlichkeit eines Schadenfalls und die daraus folgenden Konsequenzen. Dem gegenüber steht der gesellschaftliche Nutzen, der durch die Aktivität entsteht, und durch die Kosten regulativer Bürden gesenkt wird.

Der Ansatz soll die Politikformulierung vor gesamtgesellschaftlich irrationalen Faktoren, wie zum Beispiel Pfadabhängigkeit, Einfluss von Interessensgruppen und der Organisationskultur, schützen.<sup>15</sup> Der regulative Fokus soll auf den gravierendsten Problemen liegen.<sup>16</sup> Durch die mathematische

Bestimmung und Kopplung der Eintrittswahrscheinlichkeit und der Auswirkungen kann eine objektive Rangordnung von Risiken erstellt werden.<sup>17</sup> Beispielsweise ist das Risiko im Straßenverkehr zu sterben viel größer als im Luftverkehr. Daher sollten mehr regulative Ressourcen auf den ersten Problemaspekt verwendet werden.

Risikobasierte Politikgestaltung hilft demnach einerseits, zu identifizieren, welches die dringlichsten gesellschaftlichen Risiken sind. Des Weiteren hilft die Managementmethode dabei, das Regulierungsniveau so zu setzen, dass das Risiko – vor dem Hintergrund der regulativen Bürde und des gesamtgesellschaftlichen Nutzens – so niedrig wie vernünftigerweise praktikabel ist,<sup>18</sup> beispielsweise bei der Setzung von Smogwerten in Großstädten. Das Streben nach absoluter Sicherheit kann selbst mit immens hohem Aufwand von staatlichen Ressourcen kaum erreicht werden. Auf der Grundlage von Risikoanalysen formulierte Ziele sind einfacher realisierbar, da nicht länger ein quasi unerreichbares *Null-Risiko*-Niveau anvisiert wird, sondern Kompromisse akzeptiert werden. So werden die Opportunitätskosten der Regierungsaktivitäten gemindert. Die Freisetzung von Kapazitäten durch effizientes Regulieren ermöglicht einen verbesserten Schutz der Bevölkerung vor akuten Bedrohungen und die allgemeine Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt.<sup>19</sup> In einer auf Wachstum ausgelegten Welt mit knappen Ressourcen ist das ein starkes Argument für politische Entscheidungsträger zugunsten risikobasierter Bewertungsmethoden bei der Politikgestaltung.

Das im Gegensatz dazu vorsichtige Vorsorgeprinzip wird dem auf wissenschaftlichen Risikoanalysen basierendem Ansatz oft mit der Begründung vorgezogen, dass die nicht eindeutige Faktenlage eine objektive Bewertung der Risiken, sowohl bezüglich ihrer Gefahrenpotenziale als auch der Eintrittswahrscheinlichkeit, nicht zulässt. Befürworter der kohärenten risikobasierenden Politikgestaltung klagen diese Fragmentierung des Risikomanagements jedoch an. Ihnen zufolge ist die Beurteilung der wissenschaftlichen Bewertbarkeit von Situationen oft politisch motiviert, um Regulierung als protektionistisches Mittel zu nutzen.<sup>20</sup> Dieses Motiv wird europäischen Regulierern zum Beispiel in Bezug auf die regulativen Hürden bei der Einfuhr genmanipulierter Agrarprodukte vorgeworfen.

Konservative Regulierungspraktiken werden von der Wirtschaft nicht nur als kostspielige Bürde angesehen, weil sie die Kosten der Produktion steigern. Darüber hinaus sind die Entscheidungen über die Höhe der Standards oft

das Ergebnis inkonsistenter, willkürlicher und intransparenter Verfahren, die die Planungssicherheit der Industrie erschweren.<sup>21</sup> Kosten-Nutzen-Analysen werden hingegen als objektiv und transparent angesehen. Somit wird die auf Risikobewertung basierte Form der Politikgestaltung als Alternative zur informellen und qualitativen Standardsetzung, hin zu einem formalisierten und quantifizierbaren Ansatz begrüßt.<sup>22</sup> Die Anwendung der *objektiven* Kriterien soll Konflikte über angemessene Risikolevels zwischen Interessensgruppen entschärfen und Interessen ausbalancieren.<sup>23</sup>

Zusammenfassend wird erwartet, dass die risikobasierte Analyse- und Managementmethode zu mehr Konsistenz bei Regulierungsentscheidungen führt. Indem Risiken durch die Festlegung von Gefahrenpotenzial und Eintrittswahrscheinlichkeit bewertet werden, soll eine Vergleichbarkeit verschiedener Risiken geschaffen werden. Die Zusammensetzung des Risikowertes soll somit transparent und nachvollziehbar sein.

Überdies kann risikobasierte Politikgestaltung aber auch den Entscheidungsträgern als Selbstschutz dienen, da sie vor dem Hintergrund der Forderung nach mehr Transparenz im politischen Prozess verstärkt rechtlichen Risiken und Reputationsrisiken ausgesetzt sind.<sup>24</sup> Reputationsrisiken entstehen beispielsweise, wenn die Erwartungen der Bevölkerung und die tatsächliche Performance der regulierenden Behörde und Akteure auseinanderfallen.<sup>25</sup> Dieses Problem trat unter anderem bei Risiken- und Krisenmanagement im Rahmen der EHEC-Krise zutage. Transparenz im politischen Prozess wurde zu einer eigenen Quelle neuer Risiken, da jetzt interne Informationen und Dokumentation von Erfolgen und Fehlschlägen für die breite Öffentlichkeit zugänglich sein müssen.<sup>26</sup> Durch die formalisierten, auf Risikoanalysen gestützten Entscheidungsvorgänge ergibt sich eine Abwehrstrategie zur Legitimation der Entscheidungen, um die öffentliche und mediale Schuldzuweisung beim Eintreten eines Schadenfalls zu limitieren.<sup>27</sup> Regulierer können darstellen, dass sie ihre Entscheidungen unter der objektiven Einbeziehung aller bekannten Risiken getroffen haben. Dabei werden die Risiken mit Hilfe wissenschaftlicher Analysen ermittelt und das akzeptierte Risikotoleranzniveau gemäß dem gesellschaftlichen Konsens bestimmt und öffentlich kommuniziert. In Großbritannien wird so beispielsweise bei der Festlegung von Standards für den Umgang mit schädlichen Substanzen im Bereich der Sicherheit am Arbeitsplatz vorgegangen. Eine potentiell krebserregende Chemikalie wie Benzol darf nur im eingeschränkten Maße verwendet werden, sodass das Krebsrisiko auf ein toleriertes Level sinkt, wie zum Beispiel unter 1 zu 1 000 Krankheitsfälle pro Jahr. Treten innerhalb dieses Bereiches Schadensfälle

auf, können Entscheidungsträger und Regulierer Kritik mit Verweis auf wissenschaftliche Ergebnisse und gesellschaftlichen Konsens zurückweisen. Indem Probleme als Risiken formuliert werden, wird der mögliche Eintritt eines Schadenfalls eingeräumt und toleriert, da die Abwägung objektiven, nachvollziehbaren und akzeptierten Kriterien folgte.<sup>28</sup>

## **Unzulänglichkeiten und Herausforderung der Risikoanalysen**

In der Literatur besteht durchaus Bewusstsein über die Nachteile und Unzulänglichkeiten des Ansatzes, weshalb er kontrovers debattiert wird. So werden im folgenden Abschnitt konzeptionelle, methodische, normative und institutionelle Probleme thematisiert. Zusätzlich werden im Ansatz Empfehlungen abgegeben, wie mit einigen dieser Herausforderungen umzugehen ist.

Konzeptionell ist besonders das unterschiedliche Verständnis, was »Risiko« bedeutet, problematisch. In der Wissenschaft beschreibt der Risikobegriff das Produkt von Eintrittswahrscheinlichkeit und Konsequenz eines Ereignisses; in der allgemeinen Sprache wird es aber oft nur als Synonym für eine Gefahrenquelle (*hazard*) oder dessen Eintrittswahrscheinlichkeit genutzt. Diese Diskrepanz zwischen Alltagsbedeutung und wissenschaftlicher Konnotation sowie die daraus resultierenden Ungenauigkeiten bei der Ausführung risikobasierter Politikgestaltung führen zu inkonsequenten Anwendungen des Ansatzes.<sup>29</sup> Da die Ausführungen sowohl in den Ländern als auch in politischen Domänen variieren, wirft das berechtigterweise Skepsis auf, ob die Verantwortlichen jeweils wirklich bewusst verstehen, was risikobasierte Politikformulierung bedeutet, oder ob es sich nur um eine oberflächliche Verwendung des Wortes Risiko handelt.<sup>30</sup>

Auch die Methodik des Ansatzes wird kritisch betrachtet. Risikoanalysen in der Politikgestaltung sind dem Postulat der Wissenschaft entgegen nicht rein objektiv und einer stringenten Methodik folgend. Stattdessen bauen sie auf einem heterogenen Mix aus wissenschaftlicher Expertise, Politikanalyse und dem Urteilsvermögen aus Berufserfahrung auf. Sie sind limitiert durch die zur Verfügung stehenden Ressourcen und die eingeschränkte Vorhersagekraft der anwendbaren Techniken. Zusätzlich zu der schwierigen quantitativen und qualitativen Operationalisierbarkeit verschiedener Risiken lässt sich Unsicherheit niemals vollständig aus der Risikobewertung eliminieren, auch wenn der wissenschaftliche Aufwand erhöht werden würde.<sup>31</sup>

Die Ausführung der Analyse und Wahl der Methoden beeinflusst das Ergebnis, was das Objektivitäts-Argument in Frage stellt. Generell ist der Bestimmungprozess der Risiken teilweise sehr spekulativ, da die Datenlage und Kenntnisse über Wirkungszusammenhänge unzureichend und unvollständig sind. Deshalb sind auch wissenschaftliche Analysen auf Entscheidungen über Verwendung der Daten und Interpretation der Ergebnisse angewiesen. Scheinbar objektive und wissenschaftlich generierte Fakten sind somit auch subjektiv und wertgebunden; sie sind das Ergebnis von im Kern politischen Entscheidungen. Da die Resultate von Risikoanalysen demnach nicht zwangsläufig verlässlich sind, darf sich nicht blind auf diese verlassen werden.<sup>32</sup>

Durch diese Erkenntnis verblasst auch die Kritik am Vorsorgeprinzip, es sei nicht *objektiv* genug. Daraus folgert Stirling, dass die Anwendung von Risikoanalysen nur dann sinnvoller ist, wenn die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadenfalls genau bekannt, das Risiko also exakt bestimmbar ist.<sup>33</sup> Bei größerer Unsicherheit oder Uneindeutigkeit ist ihm zufolge das Vorsorgeprinzip vorzuziehen, da es keine Allgemeingültigkeit als Entscheidungsregel oder Anspruch auf Exaktheit verspricht. Auch Auberson-Haug fordert einen Dialog zwischen Vorsorge und Risiko: Beide Ansätze seien kompatibel, da das Vorsorgeprinzip als eine Warte-Strategie genutzt werden kann, um genug Zeit für die Durchführung einer Risikoanalyse aufwenden zu können. So kann Unsicherheit vermindert und das Risiko so exakt wie möglich bestimmt werden.<sup>34</sup>

Zahlreiche falsche Prognosen in der Vergangenheit haben das öffentliche Vertrauen in wissenschaftliche Beratung erschüttert (zum Beispiel während der BSE-Krise in den 1990ern). Daraus leitet sich eine zunehmende Skepsis gegenüber Fähigkeit und Wissen von Experten und Regulierern ab.<sup>35</sup> Es besteht die Gefahr einer Grabenbildung zwischen Experten, Politikern und der Bevölkerung. Diesem Zustand gilt es höchste Beachtung zu schenken und das Problem zu beheben, da Misstrauen zwischen den Akteursgruppen die effektive Handhabung von gesellschaftlichen Risiken erschwert und konterkariert.

Insbesondere bei einer risikobasierten Politikgestaltung ist der politische Entscheidungsprozess auf den Beitrag der Wissenschaft angewiesen. Um die Qualität der wissenschaftlichen Beratung zu erhöhen (damit sie ihrem Ruf der objektiven *Faktenschaffung* näher kommt), ist jedoch eine umfassende Weiterentwicklung des Forschungsstandes notwendig.<sup>36</sup> Des Weiteren muss der wissenschaftliche Forschungsprozess transparent sein, um einen politischen Missbrauch zu verhindern.



Aus einer normativen Perspektive kann die Übertragbarkeit von Managementpraktiken der Privatwirtschaft auf den öffentlichen Sektor in Frage gestellt werden. Zwar können Lehren aus dem effizienten Management gezogen werden, jedoch sind gesellschaftliche Ziele verschiedenartig und teilweise entgegengesetzt, weshalb sie die Notwendigkeit der Abwägung mit sich bringen.<sup>37</sup> Daraus leitet sich auch ein methodisches Problem ab: Zwar können theoretisch alle Aspekte als Risiken formuliert werden. In der Praxis gibt es jedoch keinen gemeinsamen Nenner, um alle gesellschaftlichen und institutionellen Risiken und deren Auswirkungen zu bewerten, da diese nicht auf einen einzelnen Wert reduziert werden können. Dies wird beispielsweise bei einer Kosten-Nutzen-Analyse durch die Zuordnung von Geldwerten der Risiken probiert, aber in der Literatur stark kritisiert.<sup>38</sup> Diese Schwierigkeiten werden beispielsweise deutlich, wenn man versucht, Risiken der Nutzung von Atomenergie mit denen des (durch fossile Brennstoffe beschleunigten) Klimawandels zu vergleichen, um daraus Lehren für eine nachhaltige Energie- und Umweltpolitik abzuleiten.

Risikobasierte Politikentscheidungen werden weitestgehend bei der Regulierung von Gesundheits- und Umweltfragen eingesetzt, beispielsweise wenn es um die erlaubten Bestrahlungswerte industrieller Nebenprodukte geht, die potenziell krebserregend sind. Hierbei ist zu kritisieren, dass Resultate einer Kosten-Nutzen-Analyse oft zugunsten industrieller Interessen ausfallen, da die Kosten der Regulierung, also die Umsatzeinbußen durch schärfere Auflagen, einfacher zu bestimmen sind, als deren Nutzen. Dieses Ungleichgewicht ist darauf zurückzuführen, dass die Nutzen die Verhinderung von Gesundheits- und Umweltschäden darstellen. Da es sich hierbei um indirekte Kosten handelt, werden diese oft vernachlässigt.<sup>39</sup> Zum Beispiel kann bei der Festlegung des Giftgasausstoßes sehr konkret berechnet werden, wie hoch die Vermeidungskosten einer Fabrik sein werden, um den Standard einzuhalten. Die positiven Effekte, beispielsweise das Verhindern der Gesundheitsverschlechterung der Anwohner und die Unversehrtheit der anliegenden Natur, sind weitaus schwerer zu bestimmen und monetär zu bewerten.

Wie bereits erwähnt ist die Forderung nach mehr Transparenz ein zentraler Aspekt der *Better Regulation*-Initiative der EU sowie auch der risikobasierten Politikgestaltung an sich.<sup>40</sup> Dieser Trend kann jedoch mit der bestehenden Kultur der Politikformulierung in Konflikt geraten. Für die Mitarbeiter in den Ministerien stellt die mit der Transparenz einhergehende Notwendigkeit, Erfahrungswerte zu qualifizieren und zu quantifizieren, eine Hürde in der Politikgestaltung dar.<sup>41</sup> Außerdem erhöht die Transparenz (und die mit

ihr einhergehende Zuordnung von Verantwortlichkeit) die Angreifbarkeit der Entscheidungsträger. An dieser Stelle setzt ein weiterer Kritikpunkt des diskutierten Risikomanagementansatzes an: Aufgrund der vorherrschenden Kultur der Schuldzuweisung kann die formalisierte Risikobewertung als eine Art Feigenblatt genutzt werden, um sich der Verantwortung zu entziehen. Der Selbstschutz scheint dabei eines der Hauptziele der politischen Entscheidungsträger in Behörden und Ministerien geworden zu sein.<sup>42</sup>

Daher ist einer der Gründe, die risikobasierte Politikgestaltung so attraktiv für Regulierer machen, die Hoffnung, durch die Festlegung akzeptierter Risikolevel, die Schuldzuweisung beim Eintritt von Ausfallfehlern zu limitieren und sich von dem Konzept einer *Null-Risiko-Toleranz* zu entfernen. Dies verläuft jedoch nicht ganz unproblematisch: Zwar fordert die Methode in der Theorie das Eingehen von akzeptablen Risiken, kommt es jedoch in der Praxis zum Auftreten des Problems, wird dies von den Medien und der Gesellschaft nicht entschuldigt. Diese übersteigerte Wahrnehmung negativer Politikergebnisse (die sofort als Unfähigkeit der Entscheidungsträger interpretiert werden) führt zu einem Trend in Richtung Risikoaversion und Schuldabweisung unter den Entscheidungsträgern.<sup>43</sup> Die Sündenbock-Kultur unterwandert das effektive Management von gesellschaftlichen Risiken, da die politischen Akteure einen Großteil ihrer Ressourcen und Strategien auf die Minimierung ihrer eigenen, institutionellen Risiken (wie zum Beispiel rechtlicher Absicherung und Reputationssicherung) verwenden, statt sich den eigentlichen gesellschaftlichen Risiken zu widmen.<sup>44</sup>

Wenn nicht offen über Fehler gesprochen werden darf, sondern nur versucht wird, Verantwortlichkeit abzuschieben, schränkt das nicht nur das effektive Handeln ein, sondern auch die Möglichkeit, aus Fehlern zu lernen. Für eine effektive, risikobasierte Politikgestaltung ist auch ein gedanklicher Wandel in der Bevölkerung notwendig, hin zur Akzeptanz und dem Verständnis, dass Risiken gleichermaßen Chancen sowie Gefahren bedeuten. Eine Gesellschaft, die in den Genuss der Nutzen technischer Innovationen kommen will, muss akzeptieren, dass solche Entwicklungen insbesondere am Anfang mit Unsicherheiten und potenziellen Gefahren verbunden sind. Trotz der regulatorischen Bemühungen, negative Risiken auf ein gesamtgesellschaftlich sinnvolles Niveau zu minimieren, wird für den Großteil aller nicht-katastrophalen Risiken die Eintrittswahrscheinlichkeit immer größer als null bleiben. Dementsprechend muss die Gesellschaft akzeptieren, dass das Eintreten eines Schadens- und Unglücksfalls nicht zwangsläufig ein Zeichen von Inkompetenz und Politikversagen ist, sondern oft statistisch unvermeidlich ist.

## Fazit und Ausblick

In dem vorliegenden Essay wurde das Aufkommen risikobasierter Managementmethoden in der Politikformulierung untersucht. Diese sollen politischen Entscheidungsträgern helfen, mit den neuen und komplexen Risiken fertig zu werden, denen sie durch die Globalisierung und den technischen Fortschritt gegenüberstehen. Risikobasierte Politikgestaltung soll den Spagat zwischen gesellschaftlichen Bedrohungen und Nutzen ermöglichen. Dabei steht auf der einen Seite der Schutz der Gesellschaft vor übermäßigen Gefahren und auf der anderen die Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt durch die Entwicklung neuer Technologien und den effizienten Umgang mit politischen Ressourcen.

Aufgrund der konzeptionellen, methodischen, normativen und institutionellen Probleme ist die auf Risikoanalysen basierte Politikgestaltung zwar kein Allheilmittel für die Handhabung der immer komplexer werdenden, gesellschaftlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Dennoch gehen, wenn es konsequent angewandt wird, viele potentielle Vorteile mit dem Ansatz einher. Dazu gehören (zumindest in der Theorie) beispielsweise mehr Transparenz, effiziente Allokation politischer Ressourcen und die Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt.

Wichtig ist dabei, dass die Entscheidungsträger und Verantwortlichen den risikobasierten Ansatz auch in seiner Gesamtheit verstehen, mit all seinem Potenzial und seinen Unzulänglichkeiten. Denn die Effektivität dieser Managementmethoden ist abhängig von dem politischen Willen, diese auch richtig anzuwenden und umzusetzen.<sup>45</sup> Dazu gehört insbesondere eine effektive Risikokommunikation, damit die Bevölkerung ein besseres Verständnis für das Handeln politischer Entscheidungsträger entwickelt und die Gesellschaft sich von der Kultur der Schuldzuweisung entfernen kann. Für eine konsequente und erfolgreiche Risikopolitik ist es folglich notwendig, das Verständnis, die Bewertungsmethoden, die Kommunikation und Handhabung von Risiken zu verbessern.<sup>46</sup>

Solange die Wissenschaft Wirkungszusammenhänge noch nicht exakt genug feststellen kann, ist es daher durchaus ratsam, das Vorsorgeprinzip bei der Politikgestaltung als eine Art Brücke in die Zukunft anzuwenden. In der langfristigen Perspektive ist es jedoch sinnvoll, auf Risikoanalysen zu setzen. Hierin liegt die Zukunft, und hierfür müssen Kapazitäten des wissenschaftlichen Forschungsprozesses erweitert werden. Auch wenn die

Forschungsmethoden und Ergebnisse der Risikobewertung noch weit davon entfernt sind, fehlerfrei zu sein, so haben sie im Verlauf der letzten Jahrzehnte bereits gewaltige Entwicklungen genommen. Überspitzt geschrieben, sollte man beim Wohlergehen der Gesellschaft zwar nicht blind auf noch nicht ausgereifte Entscheidungsansätze setzen, allerdings darf das keine Ausrede sein, um auf das Potential durchaus bereichernder und zukunftsfähiger Methoden zu verzichten. Deshalb darf die zunehmende Anwendung risikobasierter Politikgestaltung zwar nicht unreflektiert gefordert und durchgeführt werden, nichtsdestotrotz geht sie mit einer Vielzahl an Vorteilen einher. Doch auch unabhängig von der Frage nach dem gesellschaftlichen Nutzen werden Managementmethoden, die auf formellen Risikoanalysen basieren, schon aufgrund institutioneller Anreize und Eigeninteresse der Regulierer auch zukünftig Anwendung finden.

<sup>1</sup> Vgl. Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

<sup>2</sup> Rothstein, Henry; Downer, John (2008): *Risk in Policy-making: Managing the risks of risk governance. Report for the Department for Environment, Food and Rural Affairs*. London: King's College London, 7.

<sup>3</sup> Bartle, Ian (2008): *Risk-based regulation and better regulation in the UK: towards what model of risk regulation?* Konferenzpapier zur 2. Biennial Conference of the ECFR Standing Group on Regulatory Governance. Universität Utrecht.

<sup>4</sup> Gratt, Lawrence B. (1987): »Risk Analysis or Risk Assessment: a proposal for consistent definitions«. In: Covello, Vincent; Lave, Lester (Hrsg.): *Uncertainty in Risk Assessment, Risk Management and Decision Making*. New York.

<sup>5</sup> Rothstein, Henry; Huber, Michael; Gaskell, George (2006): »A theory of risk colonisation: the spiralling regulatory logics of societal and institutional risk«. In: *Economy and society* 35 (1), 91–112.

<sup>6</sup> Rothstein & Downer 2008, 4–6.

<sup>7</sup> Farrow, Scott (2004): »Using Risk Assessment, Benefit-Cost Analysis, and Real Options to Implement a Precautionary Principle«. In: *Risk Analysis* 24 (3), 727.

<sup>8</sup> Europäische Kommission (2000): *Communication from the Commission on the Precautionary Principle*. Brüssel: Europäische Kommission (COM 2000 1 Final).

<sup>9</sup> Hutter, Bridget M. (2005): *The Attractions of Risk-based Regulation: accounting for the emergence of risk ideas in regulation*. ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation. Discussion Paper (33). London: London School of Economics and Political Science, 4.

<sup>10</sup> Ebd., 1.

<sup>11</sup> Bounds, Gregory (2010): »Challenges to Designing Regulatory Policy Frameworks to Manage Risks.« In: Organisation for Economic Co-operation and Development (Hrsg.): *Risk and regulatory policy improving the governance of risk*. Paris: OECD, 33.

<sup>12</sup> Hutter 2005, 4–5

<sup>13</sup> Ebd., 4.

<sup>14</sup> Rothstein & Downer 2008, 8.

- <sup>15</sup> Hood, Christopher; Rothstein, Henry; Baldwin, Robert (2001): *The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- <sup>16</sup> Rothstein, Henry (2003): »Neglected risk regulation: The institutional attenuation phenomenon«. In: *Health, Risk & Society* 5 (1), 85–103.
- <sup>17</sup> Hutter 2005, 2.
- <sup>18</sup> Health and Safety Executive (2001): *Reducing Risk, Protecting People*. Sudbury: HSE Books.
- <sup>19</sup> Bounds 2010, 33.
- <sup>20</sup> Majone, Giandomenico (2010): »Strategic Issues in Risk Regulation and Risk Management«. In: Organisation for Economic Co-operation and Development (Hrsg.): *Risk and regulatory policy improving the governance of risk*. Paris: OECD, 125.
- <sup>21</sup> Hampton, Philip (2005): *Reducing Administrative Burdens: effective inspection and enforcement*. London: HM Treasury, 10.
- <sup>22</sup> Hutter 2005, 4.
- <sup>23</sup> Ebd., 13.
- <sup>24</sup> Ebd., 12.
- <sup>25</sup> Power, Michael (2004): *The risk management of everything. Rethinking the politics of uncertainty*. London: Demos, 20.
- <sup>26</sup> Jones, Kevin (2005): *Understanding Risk in Everyday Policy-Making*. London: Defra.
- <sup>27</sup> Rothstein & Downer 2008, 8.
- <sup>28</sup> Ebd., 8.
- <sup>29</sup> Rothstein & Downer 2008, 10–13.
- <sup>30</sup> Hutter 2005, 7.
- <sup>31</sup> Rothstein und Downer 2008, 14 ff.
- <sup>32</sup> Hutter 2005, 9 ff.
- <sup>33</sup> Stirling, Andrew (2007): »Risk, precaution and science: towards a more constructive policy debate. Talking point on the precautionary principle«. In: *EMBO reports* 8 (4), 309–315.
- <sup>34</sup> Auberson-Huang, Lillian (2002): »The Dialogue Between Precaution And Risk«. In: *Nature Biotechnology*. 20 (11), 1076–78.
- <sup>35</sup> Hutter 2005, 9.
- <sup>36</sup> House of Commons, Parliament Science and Technology Committee (2006): *Scientific advice, risk and evidence based policy making: seventh report of session 2005–06*. London: The Stationery Office.
- <sup>37</sup> Hood, Christopher; Rothstein, Henry (2001): »Risk regulation under pressure: problem Solving or Blame Shifting?«. In: *Administration and Society* 33(1), 21–53.
- <sup>38</sup> Rothstein & Downer 2008, 17.
- <sup>39</sup> Hutter 2005, 8; vgl. Bugler, Jeremy (1972): *Polluting Britain*. Harmondsworth: Penguin; Vgl. Yeager, Peter (1991): *The Limits of the Law: The public regulation of private pollution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- <sup>40</sup> Wegrich, Kai (2009): *Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- <sup>41</sup> Rothstein & Downer 2008, 22.
- <sup>42</sup> Vgl. Rothstein et al. 2006.
- <sup>43</sup> Rothstein & Downer 2008, 23.
- <sup>44</sup> Vgl. Rothstein et al. 2006.
- <sup>45</sup> Hutter 2005, 13.
- <sup>46</sup> Rothstein & Downer 2008, 4.