

sowie »Politische Planung und Strategische Vorausschau« und dem geplanten Zukunftslabor (siehe Kapitel II.3).

VI.2.2 Steuerungswissen: Dialogprozesse und Partizipation

Vorhandenes Steuerungswissen ist eine zentrale Bedingung für Steuerungsfähigkeit. Landfried (1993: 325) wies in den 1990er-Jahren darauf hin, dass »die Problem diagnose und das Steuerungswissen sehr viel stärker zum Gegenstand der Forschung« gemacht werden müssten, »als dies bisher in Untersuchungen zu staatlicher Steuerung der Fall war.« Auch wenn die Bedeutung von Wissen seitdem verstärkt Eingang in die Policy-Forschung beziehungsweise in die Governance-Debatten erhalten hat (siehe etwa Schuppert/Voßkuhle 2008; Schuppert 2019; Schuppert et al. 2022), beschränkt sich die analytische Perspektive weiterhin häufig auf die Prozesse der Entscheidungsfindung, Instrumentenwahl und Implementierung. Unter den Bedingungen der Digitalisierung wird es jedoch noch wichtiger, die Dimension des Steuerungswissens immer mit in den Blick zu nehmen. Zunehmender Komplexität und Kontingenz von Problemlagen stehen immer mehr Daten und generiertes Wissen gegenüber. Zugleich wird damit die Umsetzung vorhandenen Steuerungswissens in Steuerungsfähigkeit immer prekärer. Zwar lässt sich auf der einen Seite die direkte Wirkung von Steuerungsinstrumenten auf Steuerungsobjekte immer besser fundieren und damit vorhersagen. Auf der anderen Seite wird der Beitrag dieses einzelnen Steuerungsimpulses zur Lösung komplexer wicked problems tendenziell immer kleiner. Zugleich führt umfassenderes Kontextwissen durch die Verdichtung der Welt dazu, dass nicht nur die Kenntnisse über mögliche nicht intendierte Nebeneffekte exponentiell zunehmen, sondern auch die Wahrscheinlichkeit, dass diese bei tatsächlichem Eintreten öffentlich wahrgenommen werden. Damit wird die Abwägung und Entscheidung zwischen unterschiedlichen Steuerungsinstrumenten immer komplexer, weil es immer schwieriger wird, eine (vermeintlich) eindeutig beste Lösung im Diskurs zu propagieren – aus Ambiguität folgt Kontingenz.

Hieraus gibt sich die Notwendigkeit, verstärkt Steuerungswissen zu generieren – wofür im Folgenden auf Dialogprozesse und Expert:innengremien vertieft eingegangen wird (dass auch die Anwendung dieses Wissens in Form neuer Formate erfolgt, die es ermöglichen sollen, Steuerung versuchsweise auszuprobieren, wird im nachfolgenden Kapitel VI.2.3 anhand der sogenannten Experimentierräume aufgegriffen).

VI.2.2.1 Expert:innengremien

Stellungnahmen, Anhörungen, (Bei-)Räte (wie der Digitalrat oder der Zukunftsrat der Bundesregierung) oder (Enquete-)Kommissionen gehören zu den Standardformaten zur Einbindung von Expert:innen und ihres Wissens in politische Prozesse (die stärker outputorientierte Einbindung über Plattformen wurde in Kapitel VI.1.2.4 behandelt). Entsprechend umfangreich fällt die (politik-)wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Themenbereich aus, die hier nicht gewürdigt werden kann. An dieser Stelle sollen nur einige wenige Punkte herausgehoben werden.

»Die Auslagerung komplexer Probleme an Expert:innengremien hilft, eine chronisch überlastete und kognitiv überforderte Politik zu entlasten« (Bogner 2021: 47). Zugleich ist dieses Auslagern voraussetzungsreich, wenn demokratie- und beteiligungsorientierte Maßstäbe berücksichtigt werden sollen. Der institutionelle Kontext muss transparent und reflexiv beschaffen sein, sodass nicht nur eine Kontrolle der Expert:innengremien, sondern auch wirksame Infragestellung von Expert:inneneinschätzung durch Dritte (wie etwas zivilgesellschaftliche Akteure) möglich ist. Denn die Einbindung von Expert:innen bietet diesen exklusiven Zugang zu politischen Prozessen.⁵ Ansonsten besteht die Gefahr einer »neuen Form der Expertokratie, die allein technisch definiert ist« und primär »koordinative und infrastrukturelle Probleme« statt »politische[r] Wert- und Systemfragen« berücksichtigt (Nosthoff/Maschewski 2019: 47).

Dies weist darauf hin, dass bei der Übertragung und dem Arbeitsauftrag an Expert:innengremien gleichzeitig berücksichtigt werden muss, ob es sich bei der Debatte um den Gegenstand der Expert:innenbetrachtung primär um einen Wissens- oder um einen Wertekonflikt handelt (siehe auch Kapitel IV.2.2.1). Wenn bei Letzterem kein allgemeingültiger Wertekonsens existiert, bedeutet dies zwar nicht, dass Expert:innengremien gänzlich unangebracht wären. Allerdings erscheint dann eine ausschließlich beschränkte Auslagerung instrumenteller Aspekte sinnvoll, wohingegen die wertbezogene Konfliktlinie gesellschaftspolitisch bearbeitet werden muss (vgl. Bogner 2021: 51).

Ganz unabhängig davon darf die Einbeziehung von Expert:innen in politische Entscheidungsprozesse nicht als Expertokratie missverstanden werden. In der Regel handelt es sich um eine bestimmte Form der Politikberatung oder der Vorverhandlung zwischen relevanten Akteuren und nicht um eine direkte Beeinflussung oder gar Vorwegnahme der politischen Entscheidungsfindung. Winter (2007: 229) weist darauf hin, dass gerade die in Parlamentsanhörungen als Experten geladenen Verbände und Personen nicht mit einer entsprechenden Einflussmacht gleichgesetzt werden können:

»Die Zusammensetzung des Expertenkreises bei öffentlichen Anhörungen ist daher eher ein Indikator für die taktischen Kalküle von Parteien als für die Bedeutung der eingeladenen Interessengruppen.«

Dieser begrenzte Einfluss kann auch auf Expert:innenkommissionen und -räte übertragen und an deren zahlreichen Abschlussberichten nachgezeichnet werden, deren Empfehlungen keinen oder nur geringen Einfluss auf der politischen Ebene entfalten konnten. Zugleich können diese Berichte und Empfehlungen auch ausschließlich den Minimalkonsens zwischen den beteiligten Expert:innen darstellen oder starke Minderheitsvoten enthalten. Neunecker (2016: 61) weist daher darauf hin, dass sich bezogen auf die Einflussperspektive »Enquete-Kommissionen schließlich nicht wesentlich von anderen Formen der zivilgesellschaftlichen Partizipation« unterscheiden würden. Beide gäben

5 Diese gilt auch in Krisensituationen wie der Coronapandemie. »Die wissens- und evidenzbasierte Pandemiebekämpfung beschleunigte solche Tendenzen. Expert*innenwissen ist exklusiv, und wenn es politisch entscheidet, wird die Demokratie ebenfalls exklusiv« (Burchardt 2021: 82).

im Wesentlichen ausschließlich Empfehlungen und Lösungsvorschläge ab, die vom Parlament berücksichtigt werden könnten, aber nicht müssten. Hier verbleibt die Entscheidungskompetenz also klar auf der parlamentarischen Ebene, und die tatsächliche (direkte) Wirkmächtigkeit der eingebundenen Personen bleibt beschränkt. So kommt auch Siefken (2007: 318) in seiner Untersuchung von Expertenkommissionen in der rot-grünen Koalition zwischen 1998 und 2005 zu dem Schluss, dass deren Funktion vor allem in der »inhaltliche[n] Klärung von Sachverhalten in Verbindung mit einer Vorverhandlung zwischen beteiligten Akteuren des Politikfeldes« bestand. Es seien auf der einen Seite zwar keine rein symbolischen Veranstaltungen, deren Empfehlungen überhaupt keine Umsetzung erfahren. Auf der anderen Seite würden deren Ergebnisse »von den politischen Akteuren sehr pragmatisch als Ressource in der Argumentation genutzt« werden (ebd.: 317).

Zugleich ist die Analyse einer Epistemisierung der Politik richtig (vgl. beispielsweise Bogner 2021). Noch nie waren Politiker:innen mehr auf externe Expertise und wissenschaftlichen Sachverstand angewiesen als aufgrund von wicked problems im digitalen Zeitalter. Zugleich wird die einzelne wissenschaftliche Expertise immer weniger »wert«. Nicht, weil Wissensgehalte im Widerspruch oder Konflikt zueinander stehen würden, sondern vielmehr, weil sie häufiger in Konkurrenz zueinander stehen.⁶ Denn genauso, wie wicked problems aufgrund ihrer Komplexität immer mehr Beratungsleistung erfordern, um sie möglichst vielschichtig analysieren, verstehen und bewerten zu können, gibt es immer weniger einen eindeutigen Lösungsansatz, um mit ihnen so umzugehen, dass dabei alle Facetten, Wechsel- und Nebenwirkungen berücksichtigt werden. Denn je genauer man hinguckt, desto mehr Detail erkennt man zwar, das Gesamtbild wird dabei aber immer unschärfer. Daraus sollte nicht gefolgert werden, dass sich aus der Konkurrenz zwischen Deutungen unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen sowie divergierenden Interessenlagen verschiedener Akteursgruppen nur Nachteile ergäben. Am Beispiel der Coronapandemie führt Bude (2022: 254) aus, dass es durchaus zielführender sein kann, wenn aus Steuerungsperspektive nicht primär auf einen Ausgleich – im Sinne eines Kompromisses zwischen allen Akteuren – hingearbeitet wird, »sondern dass man soziale Pakte schmieden muss, bei denen die Kompetenzen sich im Blick auf ein gemeinsames Ziel ergänzen.« Gleichwohl werden Steuerungsbemühungen dadurch nicht einfacher.

Denn die zweite Seite der Medaille der Epistemisierung der Politik ist die Politisierung von Entscheidungen und Konflikten. Politische Entscheidungen müssen sehr viel diskursiver, mit Argumenten nicht nur im politischen, sondern auch immer stärker im öffentlichen Raum begründet, in konflikthaften Konstellationen durchgesetzt und permanent verteidigt werden. Sie führt also dazu, dass politische Steuerungsfähigkeit,

6 Dies zeigt etwa die Coronakrise mit unterschiedlichen fachwissenschaftlichen Perspektiven auf die Notwendigkeit, Sinnhaftigkeit und Wirkung politischer Maßnahmen. So blicken Epidemiolog:innen, Mediziner:innen, Kinder- und Jugendpsycholog:innen, Bildungswissenschaftler:innen, Soziolog:innen oder Rechtswissenschaftler:innen nicht zuletzt mit unterschiedlichen Prioritäten auf denselben Gegenstand. Zur Rolle einzelner Disziplinen im Pandemiegeschehen siehe anschaulich beispielsweise Bude (2022).

nicht nur wegen des mit der Digitalisierung zwar immer »einfacher« im großen Datenumfang zu generierenden, aber gleichzeitig immer schwieriger zu analysierenden und interpretierenden Steuerungswissens, prekärer wird, sondern auch, weil die begründete, zielgerichtete Auswahl der Steuerungsinstrumente bei ambigen Problemlagen immer kontingenter wird. Ein Versuch, auf diese Situation zu reagieren, besteht darin, Prozesse partizipativer zu gestalten und die Akteursbasis der Wissensproduktion zu verbreitern – zum Beispiel in Richtung einer stärkeren Bürger:innenbeteiligung. Dies wird anhand von Dialogprozessen deutlich, die im folgenden Kapitel im Zentrum stehen.

VI.2.2.2 Dialogprozesse

(Steuerungs-)Wissen wird nicht nur über Expert:innengremien oder Enquete-Kommissionen generiert. Auch beteiligungs- und dialogorientierte Formate gehören zum bekannten Repertoire im politischen Prozess. Beteiligungsverfahren finden insbesondere bei Gesetzgebungsinitiativen und Gesetzesformulierung (etwa durch Einholen von Stellungnahmen oder Einladungen zu Ausschussanhörungen im Bundestag) oder im Kontext von Strategiebildungsprozessen⁷ statt. Im Rahmen dieser Verfahren sind auch Dialogformate möglich, die somit kein grundlegend neues Instrument im politischen Prozess darstellen. Bei diesen handelt es sich allerdings nicht um Formate, die möglichst viele Gruppen einbinden sollen, da sie sich vielmehr auf das Wissen eines erweiterten Expert:innenkreises fokussieren. Zumeist beschränken sie sich auf Wissenschaftler:innen sowie Vertreter:innen aus Wirtschaft, Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

In den letzten Jahren wurden in den als *Dialogprozesse*⁸ benannten Verfahren jedoch verstärkt Bürger:innen in den Prozess eingebunden (siehe Tabelle 22).⁹ Beispielhaft hierfür ist der bereits erwähnte Prozess vom Grünbuch zum Weissbuch Arbeiten 4.0 des BMAS (siehe Kapitel V.2.3). Aber auch zu anderen Themenbereichen fanden bei unter-

-
- 7 Die Ministerien setzen insbesondere bei neuen technologischen Entwicklungen, denen auf der einen Seite ein großes Potenzial eingeräumt wird, deren tatsächliche Anwendung und Schwierigkeiten in der Umsetzung aber auf der anderen Seite noch nicht klar ersichtlich sind, auf Strategiepapiere, die unter Einbeziehung der Positionen und Vorschläge relevanter Akteure entwickelt werden. Beispielhaft sei hierfür auf die Blockchain-Strategie von BMWi und BMF verwiesen. Für die Strategieerstellung wurde die Website <http://www.blockchain-strategie.de> gelauncht, um bundesweit tätigen »Verbänden, Unternehmen, Organisationen, Institutionen sowie Expertinnen und Experten« die Gelegenheit zu eröffnen, »die Strategie mitzugestalten« (BMWi/BMF 2019a). Diese »Online-Konsultation« sollte eine »breite und transparente Beteiligung« ermöglichen (BMWi/BMF 2019b).
 - 8 Gleichwohl beinhaltet nicht jedes als Dialogprozess bezeichnete Konzept eine Beteiligung von Bürger:innen, so etwa der vom BMWK im Juli 2022 gestartete Dialog »Mittelstand, Klimaschutz und Transformation« (vgl. BMWK 2022b) oder die bereits erwähnte CDR-Initiative (siehe Kapitel III.2.6).
 - 9 An dieser Stelle wird nicht weiter auf Konzepte oder Herausforderungen einer *digitalen* Bürger:innenbeteiligung (die häufig mit unter dem Label der E-Partizipation behandelt wird) eingegangen. Siehe hierzu etwa den Sammelband von Leitner (2018) oder die Studie von Oertel et al. (2018) zur »Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit«.

schiedlichen Ressorts auf Bundesebene Dialogprozesse mit Beteiligung von Bürger:innen statt (siehe Tabelle 22).

Tabelle 22: Ausgewählte Dialogprozesse auf Bundesebene mit Bürger:innen-Beteiligung

Ressort	Dialogprozess	Zeitraum
BMAS	Arbeiten 4.0	4.2015-11.2016
Bundesregierung	Nationale Nachhaltigkeitsstrategie	10.2015-3.2016
BMWi	Digitale Plattformen	3.2016-3.2017
Auswärtiges Amt (AA)	Nationale Sicherheitsstrategie	6.2022-9.2022

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Darstellung.

Sogar für die Nationale Sicherheitsstrategie – und damit den Kernbereich staatlicher Aufgaben – startete Außenministerin Baerbock am 18.03.2022 einen Dialogprozess. In »einem gemeinsamen und inklusiven Prozess mit der Öffentlichkeit sowie Expertinnen und Experten« sollen die »sicherheitspolitischen Herausforderungen unserer Zeit« diskutiert werden und die »erarbeiteten Ergebnisse [...] in den Entstehungsprozess der Nationalen Sicherheitsstrategie« einfließen (Auswärtiges Amt 2022a). Hierzu finden unter anderem sieben Bürger:innen-Dialoge und »Townhall-Workshops« statt (Auswärtiges Amt 2022b).

Der Begriff der *Town Hall Meetings* [Bürger:innenversammlung] ist eng mit Dialogprozessen verbunden, stellt jedoch ein spezifisches Instrument innerhalb dieser Prozesse dar. Jenseits der organisierten Zivilgesellschaft und von Expert:innenkreisen werden hierüber die Bürger:innen vor Ort – oft in dem namensgebenden Rathaus-, Bürger-saal oder (Dorf-)Gemeinschaftshaus – mit einbezogen. Bei Town Hall Meetings handelt sich um eine (begrifflich aus dem US-amerikanischen Sprachraum übernommene) Form der Bürger:innenbeteiligung durch ein offenes Veranstaltungsformat, bei dem sich ursprünglich Politiker:innen oder politisch Verantwortliche vor allem den Fragen der Anwesenden stellen. Heute variiert der Grad der Beteiligung sehr viel stärker. So sind sowohl reine Informations- und Aufklärungsveranstaltungen als auch Konsultations- oder partizipative Mitbestimmungsformate möglich. Letztlich handelt es sich jedoch im Kern zunächst um informelle Beteiligungsverfahren (im Gegensatz etwa zu formellen Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren¹⁰). Sie dienen eher dazu, Informationen auszutauschen, über politische Pläne und Vorhaben zu informieren sowie Erfahrungen und Meinungen einzuholen, als das sie auf partizipatives Mitentscheiden ausgerichtet wären. Gleiches gilt in der Regel auch für die Dialogprozesse, in die die Town Hall Meetings eingebettet sind.

10 Siehe hierzu etwa das »Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung« mit Vorschlägen für die Ausgestaltung einer frühzeitigen und kontinuierlichen Verfahrensbeteiligung bei der »Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor« des BMVI (2014).

Aus Steuerungsperspektive können Dialogprozesse zwei Funktionen besitzen. Zum einen lässt sich mit ihrer Hilfe *Steuerungswissen* generieren, mit dem die Erfolgswahrscheinlichkeit von Steuerungsbemühungen erhöht, sowie Output, Outcome und Impact – nicht zuletzt im Sinne einer höheren *Output-Legitimität* – verbessert werden sollen. Dabei stellen sie – verglichen mit Stellungnahmen und Anhörungen, zu denen nur ausgewählte Akteure Zugang erhalten – eine partizipationsorientiertere Form der Beteiligung dar. Sie sollen eine deutlich breitere Gruppe von Akteuren – möglichst alle Stakeholder:innen, um einen Interessenausgleich zu ermöglichen – in die Phasen des Agenda-Settings oder der Politikformulierung miteinbeziehen. Dialogprozesse können daher sowohl zeitlich weit vor – wenn es etwa um die Erstellung grundlegender Strategiepapiere geht – oder sogar ohne konkreten Bezug zu Gesetzesinitiativen als auch im Gesetzgebungsprozess angesiedelt sein. Sie können aber nicht nur Wissen und Expertise generieren und Bürger:innen einbinden, sondern ermöglichen es auch, Konflikte und Kontroversen bereits in einer frühen Phase des politischen Prozesses aufzugreifen (auch hier also einen Interessenausgleich zu beginnen) sowie durch die Beteiligung die Akzeptanz für die nachfolgende Steuerung zu erhöhen. Damit dienen Dialogprozesse häufig auch der *politischen Kommunikation* im Kontext einer *responsiven Politikgestaltung* sowie der Erhöhung der wahrgenommenen *Input-Legitimität* von Steuerungsbemühungen. Aus dieser Perspektive kommt ihnen in Bezug auf Steuerung zum anderen die Funktion zu, das *Potenzial für erfolgreiche Steuerung* zu erhöhen – insbesondere angesichts einer ausdifferenzierten Interessen(verbands)landschaft in vielen Politikfeldern. Mit Blick auf den letztgenannten Punkt können die Einordnung und Bewertung der zunehmenden Dialogorientierung allerdings auch negativ formuliert werden, wie etwa Döhler (2020: 10) es tut:

»Wenn es für die Ministerialverwaltung infolge der wachsenden Fragmentierung der Verbändelandschaft sowie des Wachstums eher schwach organisierter NGOs schwieriger wird, verpflichtungsfähige Kooperationspartner zu finden, dann könnten die Stakeholder-Dialoge als anspruchärmere Variante der Konsens- und Legitimationsbeschaffung fungieren.«

Partizipative Elemente kommen allerdings nicht nur in dialogorientierten Formaten zum Einsatz. Sie spielen auch bei den Versuchen, zunehmend experimentelle Settings zur Erprobung neuer regulativer Steuerung zu etablieren, eine Rolle.

VI.2.3 Steuerungstest: Experimentierräume und -klauseln

Um Wissen über die Anwendbarkeit, Funktionsfähigkeit und Wirkung neuer Steuerungsansätze aus erster Hand zu erlangen, können neue Ansätze – im Modus des *Trial and Error* – ausprobiert werden. Hierbei handelt es sich explizit nicht um ein *muddling through* [»Durchwurschteln«] im Sinne einer »Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte« ohne zentrale Steuerung und mit willkürlichem Ergebnis (Braybrooke/Lindblom 1972: 140), sondern um ein gesteuertes experimentelles Setting, das sich gerade durch eine stabile (regulative) Rahmung auszeichnet.